



## Flächennutzungsmonitoring V Methodik – Analyseergebnisse – Flächenmanagement

IÖR Schriften Band 61 · 2013

ISBN: 978-3-944101-18-7

### **Einwohner- und Erwerbstätigenentwicklung in München – Basisdaten von Wohnungsbaupogrammen**

*Alexander Lang*

Lang, A. (2013): Einwohner- und Erwerbstätigenentwicklung in München – Basisdaten von Wohnungsbaupogrammen. In: Meinel, G.; Schumacher, U.; Behnisch, M. (Hrsg.): Flächennutzungsmonitoring V. Methodik – Analyseergebnisse – Flächenmanagement. Berlin: Rhombos, IÖR Schriften 61, S. 307-315.

# Einwohner- und Erwerbstätigenentwicklung in München – Basisdaten von Wohnungsbauprogrammen

Alexander Lang

## Zusammenfassung

Die Grundlagenarbeit der Landeshauptstadt München im Bereich der Bevölkerungs- und Erwerbstätigenentwicklung erfährt ihre Relevanz durch Verwendung von Ergebnissen dieser Arbeit in den verschiedensten Bereichen der Stadtentwicklung. Angefangen von der Verkehrspolitik und ihren Strategien zur umweltschonenden Verkehrsbewältigung, der Entwicklung von Gewerbegebieten, der Wohnungspolitik bis hin zu der sozialen und technischen Infrastruktur.

Ein wesentliches Themenfeld ist die Wohnungspolitik. Grundlagen hierfür sind die Wohnungsmarktbeobachtung und die Bevölkerungs-/Erwerbstätigenentwicklung. Neben der Vergabe von Gutachten an Dritte, die sehr intensiv von den eigenen Experten begleitet werden, um die spezifischen Merkmale Münchens und der angrenzenden Landkreise einzubringen, werden viele Untersuchungen durch die Stadtentwicklung selbst durchgeführt. Dies hat den Vorteil, dass die Prognosen keine Black-Box sind, sondern die Parameter benannt und quantifiziert werden können.

Angesichts der Komplexität der Zusammenhänge zwischen den verschiedenen Faktoren Bevölkerung, Arbeitsmarkt und Flächen versucht die Stadtentwicklungsplanung Münchens mittels Komponentenmethodik der Herausforderung zu begegnen. Dabei werden in iterativer Weise die verschiedenen Entwicklungen immer wieder in Beziehung gesetzt, um zu einer möglichst guten Annäherung an die voraussichtliche Entwicklung zu kommen.

## 1 Einführung

Eigentlich müsste der Untertitel für das Thema „Vorhersage, Prognose, Vision oder Wunschvorstellung“ heißen. Wohnen ist in einer Wachstumsregion mit hoher wirtschaftlicher und naturräumlicher Attraktivität ein stets von Mangel geprägtes Thema. Abgesehen von kurzen Phasen der Entspannung gab und gibt es die Frage, wo und in welcher Form, wie viele Wohnungen zu errichten sind.

In dieser Situation ist es eine besondere Herausforderung an die Analysen und Prognosen in den Bereichen, Bevölkerung, Haushalte und Erwerbstätigkeit sowohl im globalen, regionalen, kommunalen und teilräumlichen Maßstab zu möglichst zutreffenden Aussagen zu kommen. Dies ist zwingend, weil München nicht nur sehr große Wachstumsraten aufweist, in den letzten Jahren wuchs München jährlich in der Dimension einer Kleinstadt,

sondern auch über sehr wenig freie Flächen verfügt. Kennzeichnend ist, dass München nach einer Phase der Konversion von Militär-, Post- und Bahnflächen in die nächste Phase der Konversion von Gewerbeflächen wechselt, wobei für diese Fläche eine große Nutzungskonkurrenz gegeben ist.

Um für das seit 1989 bestehende, in der 5. Auflage 2012 beschlossene wohnungspolitischen Handlungsprogramm „Wohnen in München“ ausreichend Flächenpotenziale zur Verfügung stellen zu können, wurden mehrere Handlungskonzepte mit dem Ziel der Flächenaktivierung angestoßen. Dazu zählt das Projekt „Langfristige Siedlungsfläche“, welches die Strategien „Verdichtung“, „Umstrukturierung“ und „Flächen am Stadtrand“ für die spezifische Situation in München weiter entwickelt. Dabei sollen die Qualitäten Münchens nicht verloren gehen. Darüber hinaus gibt es die „Wohnungsbauoffensive“, die in verschiedenen fachbereichsübergreifenden Arbeitsgruppen konkrete Einzelvorhaben vorantreibt.

Maßgeblich für die Qualität der Lösungen ist die Kenntnis der Wanderungsbewegungen der Haushalte und Unternehmen sowohl im globalen Maßstab als auch auf der regionalen Ebene der innerregionale Austausch. Trotz eines deutlichen Geburtenüberschusses, der München von vielen Großstädten abhebt, sind die Wanderungen die entscheidende Stellgröße.

Alle Untersuchungen zu den hier angesprochenen Themenkomplexen sind auch unter dem Stichwort „Grundlagen Stadtentwicklung“ auf der Internetseite [www.muenchen.de](http://www.muenchen.de) zu finden.

## 2 Ausgangssituation „Das Henne-Ei-Problem“

Im Kern besteht die Flächenpolitik eines Landes, einer Region oder einer Stadt aus dem Ausgleich zwischen Angebot und Nachfrage nach unterschiedlichen Flächenqualitäten und -quantitäten.

Angeboten werden Flächen mit unterschiedlicher Nutzung, infrastruktureller Anbindung, Zentralität und Nachbarschaft. Dabei konkurrieren in den meisten Fällen unterschiedliche Nutzungen, die auch noch in einem gegenseitigen Abhängigkeitsverhältnis stehen. Deutlich wird dies am Beispiel der Schulversorgung. Ein neuer Wohnbaustandort benötigt aufgrund der dadurch steigenden Schülerzahlen mehr Raum für die Schule. Gleichzeitig bedeutet der vergrößerte Schulstandort zunächst, dass weniger Wohnungen gebaut werden können. An diesem kleinen, aber so alltäglichen Beispiel wird deutlich, wie sich das Thema bis auf die unterste Ebene der Planung verlagert.

Darüber steht aber eine grundsätzliche Thematik. Der Flächenbedarf ist eine Folge verschiedener Prozesse und löst weitere Prozesse aus. Als Motor des Kreislaufes (siehe Abb. 1) ist in erster Linie die Arbeitskräftenachfrage der Unternehmen eines Raumes,

in diesem Fall der Region München, zu sehen. Die Wanderungsmotivuntersuchung aus dem Jahr 2012 (LHM 2012c) zeigt deutlich, dass der Arbeits- und Ausbildungsmarkt der Region bzw. der Stadt die stärkste Motivation für den Zuzug ist. Dies ist natürlich nur deshalb möglich, weil durch die Bereitstellung von gewerblichen Flächen für Unternehmen und von Studienplätzen bzw. Ausbildungsstellen die Attraktivität der Region und ihrer Kernstadt hochgehalten wird. Ohne den Kreislauf und die sonstigen Abhängigkeiten zu vertiefen, wird die Komplexität deutlich.



Abb. 1: Das „Henne-Ei-Problem“ der Flächennutzung in der Stadtentwicklung (Quelle: eigene Bearbeitung)

Festzustellen ist, dass dies nicht ein für München spezifisches Thema ist. Jede Kommune oder Region steht vor der Herausforderung, die für die eigene Situation spezifischen Parameter der Steuerung zu finden. Wo München ein Flächenproblem hat, haben andere Kommunen ein zu geringes Ausbildungsangebot oder zu wenig Mittel für die Wohnungspolitik. Und die Chancen der Problembewältigung sind dabei sehr verschieden.

### 3 Flächenpotenziale

München ist eine „enge“ Stadt. Mit 310 km<sup>2</sup> ist sie nicht nur flächenmäßig klein, sondern beherbergt auch 1,4 Mio. Einwohner. Damit ist sie bereits heute die am dichtesten bewohnte Stadt in Deutschland (ca. 4 500 Einwohner je km<sup>2</sup>, Berlin hat im Vergleich knapp 4 000 Einwohner je km<sup>2</sup>). Dabei ist die Dichte in den Großstädten durch historische Gemeindegrenzen ebenso beeinflusst, wie durch die Handhabung des Instruments

„Eingemeindung“, gleiches gilt für die verschiedenen Stadtquartiere der einzelnen Städte, so weist der Bezirk Schwabing in München über 14 000 Einwohner je km<sup>2</sup> aus und liegt damit weit über dem städtischen Durchschnitt. Neben der hohen Dichte unterliegt München immer noch einer hohen Zuwanderungsdynamik (siehe LHM 2012c).

Wo sind also die Potenziale für neuen Wohnraum und Gewerbe, um sowohl den neuen Mitbürgerinnen und Mitbürgern Wohnungen anbieten zu können als auch denjenigen Bürgerinnen und Bürgern, die wegen der nicht immer vermeidbaren Verdrängung eine neue Wohnung suchen. Und dies bei gleichbleibender Lebensqualität, die für die Zuziehenden gleich nach Arbeits- und Ausbildungsplatz die größte Anziehungskraft ausübt (siehe LHM 2012c).

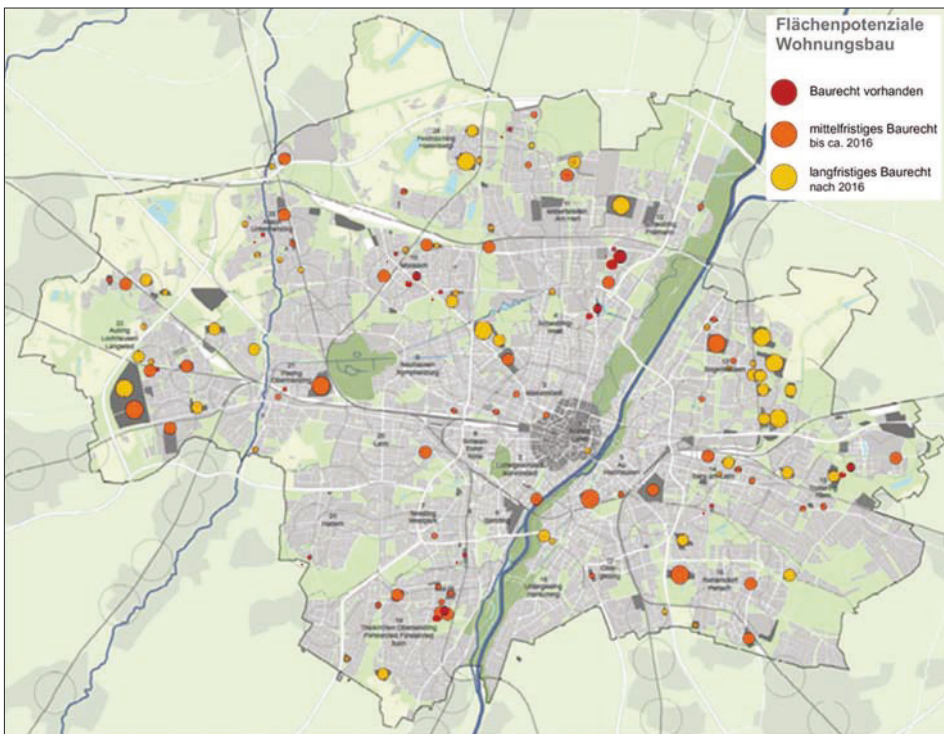


Abb. 2: Flächenpotenziale für Wohnen und Gewerbeentwicklung der Stadt München 2012  
(Quelle: Landeshauptstadt München)

Die Potenziale scheinen angesichts der Darstellung in Abbildung 2 vielfältig. Die Vielzahl der Projekte und Vorhaben für die gewerbliche und wohnungswirtschaftliche Nutzung erwecken den Eindruck, dass die Stadt immer noch viele Potenziale für die Bewältigung des eigenen Wachstums hat. Allerdings wird bei genauer Analyse deutlich, dass eine Vielzahl der Flächen erst in mittel- bis langfristiger Perspektive zur Verfügung stehen. Je geringer die verfügbaren Flächen werden, umso mehr Ansprüche werden an ihre Verwendung gestellt. Neben den städtischen Flächen sind viele Flächen im Eigentum

von Unternehmen und Privatpersonen. Hier ist die Zugänglichkeit erheblich schwieriger, insbesondere vor dem Hintergrund, dass auf diesen Flächen der dringend benötigte preiswerte Wohnungsbau nur eingeschränkt verwirklicht werden kann. Schon deshalb sucht die Stadt Partnerschaften mit den großen Immobilieneigentümern, z. B. kommunale Wohnungsgesellschaften, Genossenschaften oder andere Unternehmen, deren Ziel nicht der Verkauf der Wohnung ist, sondern sich als Bestandhalter verstehen. Mit ihnen lassen sich Verdichtungspotenziale schneller und konsequenter verwirklichen als mit Wohnungseigentümergeinschaften. Dennoch sollen Konzepte entstehen, die eine Aktivierung der kleinteiligen Flächen ermöglichen.

## 4 Bevölkerung

München wächst! Und dies konsequent seit der Jahrtausendwende. München hat einen natürlichen Bevölkerungszuwachs, der durch den Zuzug junger Menschen in der Familiengründungsphase weiter anwachsen wird.

### 4.1 Bevölkerungsstand

Die Bevölkerung Münchens ist nach einer Stagnation bis 1999, gekennzeichnet durch einige Aufwärts- und Abwärtsentwicklungen seit den olympischen Spielen 1972, im letzten Jahrzehnt deutlich angewachsen. Trotz Bereinigung des Einwohnerregisters durch Einführung der Zweitwohnungssteuer im Jahr 2006 oder durch die Zuweisung der Steueridentifikationsnummern im Jahr 2009 weist München steigende Einwohnerzahlen aus. Gründe für die Entwicklung waren neben den starken Baby-Boomer-Jahrgängen die Stärkung des Wirtschaftsstandortes innerhalb Deutschlands (siehe Kapitel 5). Und in jüngster Zeit haben auch die Zuwanderungen durch die Ausweitung der Freizügigkeit in der EU ihren Beitrag geleistet.

Der Altersaufbau der Bundesrepublik Deutschland zeigt im Unterschied zu München eine eindeutige Tendenz zur Ausdünnung aller Jahrgänge unter 40 Jahren. Gerade in diesem Bereich ab dem 20. Lebensjahr liegt der Bevölkerungsschwerpunkt Münchens. Diese Struktur führt zu einem geringen Jugendquotienten (unter 20-Jährige zu der Erwerbsbevölkerung) und einem geringen Altenquotienten (über 65-Jährige zu der Erwerbsbevölkerung). Der Anteil der Erwerbsbevölkerung ist dementsprechend sehr hoch und dies bei einer, insbesondere im Großstadtvergleich, sehr niedrigen Arbeitslosigkeit (März 2013: 5,4 %, zum Vergleich 10 größte deutsche Städte 9,5 %).

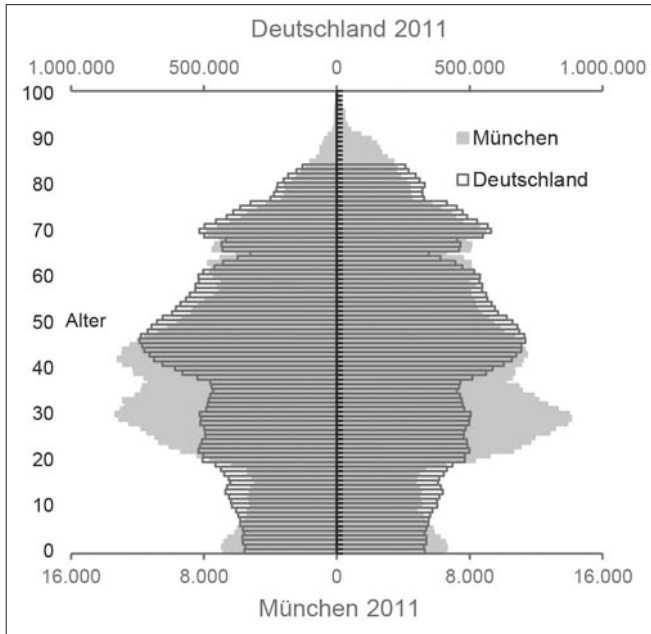


Abb. 3: Altersaufbau der Bevölkerung in München und Deutschland 2011 (Quelle: Landeshauptstadt München 2012b; eigene Bearbeitung)

## 4.2 Prognose

München gehört zu den wenigen Städten in Deutschland, die in den nächsten 20 Jahren mit einer sehr hohen Wahrscheinlichkeit sowohl ein Einwohner- als auch ein Haushaltswachstum haben werden. Die wesentlichen Parameter wie Altenquotient, Jugendquotient und Durchschnittsalter werden sich nur geringfügig verändern und damit verbunden ist, dass der Abstand zu Teilen der eigenen Region und in größerem Maß zu anderen deutschen Großstädten zunehmen wird. Diese Entwicklung beruht in erster Linie auf der weiter hohen Attraktivität als Wohn- und Arbeitsstandort.

## 5 Erwerbstätigkeit

Die Prognose der Erwerbstätigkeit ist eine der wenigen prognostischen Aufgaben, die nicht gänzlich eigenständig durch die Stadtentwicklung Münchens erarbeitet wird (siehe empirica 2012). Dabei wird die Bearbeitung intensiv durch verschiedene Experten aus dem eigenen Haus begleitet. Die letzte Prognose wurde im Jahr 2011 der Öffentlichkeit vorgestellt. Dabei stellten die Gutachter fest, dass der Anteil Münchens an der Beschäftigung in Deutschland weiter gewachsen ist und auch weiter wachsen wird. Von heute knapp über 4 % der Beschäftigten auf dann 4,5 % der Beschäftigten 2030. Diese Entwicklung ist einer der Gründe, die zum starken Bevölkerungswachstum

führen und gleichzeitig die Konkurrenz um die wenigen Flächen erhöht. Kennzeichen der Entwicklung sind eine extrem niedrige Arbeitslosenquote in der Stadt und ihrem Umland. Einige Landkreise haben inzwischen Vollbeschäftigungsniveau erreicht und München steht kurz davor. Dass dies so bleibt, begründen die Gutachter mit der großen Unternehmensvielfalt bei der Branchenzugehörigkeit und der Unternehmensgröße.

Die Region München trägt auch große Teile des Wirtschaftswachstums im Freistaat Bayern, der in vielen Teilräumen mit einem deutlichen Strukturwandel konfrontiert ist (LHM 2013). Demzufolge gilt dies in größerem Maßstab auch für Deutschland. Wo sind also die Herausforderungen?

Die Herausforderungen liegen in der Alterung der Beschäftigten und dem Fachkräftemangel. Letzterer hat vielfältige Ursachen. Eine davon sind die hohen Mieten, die in ungleichen Verhältnissen zu den Einkommen der Beschäftigten dieser Qualifikationsstufe stehen. Sie können sich einen Zuzug nach München nicht leisten und sind im Unterschied zu geringqualifizierten und auch zu Hochschulabsolventen in vielen Fachbereichen nicht nur in München sehr gefragt. Selbst unter der Prämisse, dass sich das Arbeitsangebot durch Reduzierung von z. B. Teilzeit ausbauen ließe, würde immer noch ein Unterschied von 7 % zwischen Arbeitsnachfrage (in Arbeitsstunden) und Arbeitsangebot bleiben.

## **6 Wohnungspolitik**

Die Wohnungspolitik versucht auf die oben skizzierten Herausforderungen eine angemessene Antwort zu finden. Wie kann eine Lösung aussehen oder zumindest eine weitere Anspannung vermieden werden?

### **6.1 Wohnungssituation**

Die Situation am Wohnungsmarkt München war durch eine lange Phase der Preisschwankungen auf insgesamt gleichbleibendem Niveau nach einem Preissprung Anfang der 1990er Jahre gekennzeichnet. Seit dem Jahr 2006 und damit auch infolge der Bevölkerungszunahme (siehe Kapitel 4) und dem Ende der vorletzten Wirtschaftskrise, ist eine Zunahme der Mieten (Neu- und Wiedervermietungsrenten) und Grundstückspreise festzustellen (siehe Abb. 4). Entgegen dem bisherigen 10-Jahreszyklus, der Münchens Wohnungsmarktentwicklung gekennzeichnet hat, und jenseits der Wirtschaftskrise der Jahre 2008/2009 hat sich keine Beruhigung eingestellt und es wird auch nicht damit gerechnet. Die Flucht in Immobilien vor einer befürchteten Inflation, die große Menge von freien Finanzmitteln, die nach der Herabstufung von Staatsanleihen auf der Suche nach Anlagemöglichkeiten durch die Welt reist und der stabile Arbeitsmarkt haben ihren Teil dazu beigetragen.



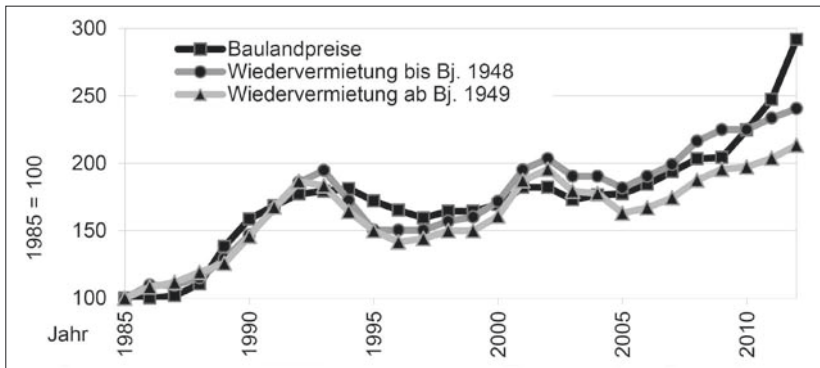


Abb. 4: Entwicklung von Mieten und Grundstückspreisen in München (Quelle: Landeshauptstadt München 2012a; eigene Bearbeitung)

## 6.2 Handlungskonzept „Wohnen in München“

München will zuwanderungswilligen Unternehmen oder Menschen auf der Suche nach einem Arbeitsplatz nicht abweisen. Abgesehen vom Recht, sich an einem Ort seiner Wahl niederlassen zu dürfen, zeigen viele Beispiele, dass es dauerhaft auch für eine prosperierende Kommune nicht sinnvoll ist bzw. sogar nachteilig sein kann, auf eine weitere wirtschaftliche Entwicklung zu verzichten. Ziel ist es, möglichst allen Einkommensgruppen und Haushalten ein Angebot in München zu schaffen. Dabei ist nicht zu bestreiten, dass trotz der grundsätzlichen Berechtigung von circa 60 % der Haushalte für eines der Wohnungsförderprogramme der Stadt München, nicht alle Menschen in München Platz finden können. Deshalb muss neben den eigenen Bemühungen (zu Details siehe LHM 2012d) auch eine Kooperation mit den Kommunen und Landkreisen des Umlandes erfolgen.

München setzt sich intensiv für eine qualitätsvolle Verdichtung im Bestand und Neubau ein, um die Flächen möglichst optimal zu nutzen. Dies gilt im Übrigen auch im gewerblichen Bereich, wo anderen Orts die Unternehmen nur ebenerdig angesiedelt werden, werden sie in München in städtischen Gewerbsparks auf bis zu vier Ebenen gestapelt, um die Flächen für den Wohnungsbau frei zu halten. Dadurch soll das Ziel von bis zu 1 800 geförderten Wohnungen auch nach 2020 möglich sein. Insgesamt gehen die Prognosen davon aus, dass bis zu 7 000 Wohnungen im Neubau notwendig sind, wenn sich die Wohnfläche pro Kopf, die bereits seit einigen Jahren stagniert, nicht weiter erhöht.

Das Handlungsprogramm verfolgt neben den qualitativen Zielen der Baurechtsschaffung und Förderung von Wohnungen für einkommensschwächere Haushalte auch die Ziele der Energieeinsparung und der Barrierefreiheit. Dies ist allerdings kein Selbstzweck, sondern hat zum Ziel, dass die Menschen möglichst lange und zu bezahlbaren Preisen in

den Wohnungen bleiben können. Die Maßnahmen reduzieren die Kosten für Umzüge, Seniorenheime, Übernahme hoher Heizkosten bei Transferhaushalten usw. Notwendig wie in jedem Fall eine dauerhafte Auseinandersetzung mit den tatsächlichen Bedarfen auf Basis qualifizierter Prognosen und Gutachten.

## **7 Literatur**

- empirica (2011): Erwerbstätigenprognose für die Landeshauptstadt München und die Landkreise der Planungsregion 14.
- LHM – Landeshauptstadt München (2012a): Bericht zur Wohnungssituation in München 2010-2011.
- LHM – Landeshauptstadt München (2012b): Demografiebericht München – Teil 1, Analyse und Bevölkerungsprognose 2011 bis 2030.
- LHM – Landeshauptstadt München (2012c): Wanderungsmotivuntersuchung II – 2011.
- LHM – Landeshauptstadt München (2012d): Wohnen in München V, Wohnungsbau-offensive 2012-2016.