

Prognosen, Szenarien und ihre Zeithorizonte – Anforderung und Erfahrungen der Praxis

Robert Koschitzki

Zusammenfassung

Entscheider brauchen Prognosen. Die Vorhersage von Bevölkerungs-, Haushalts- und Wohnungsbedarfszahlen interessiert vor allem die Wohnungspolitik und die Wohnungswirtschaft von der lokalen bis hin zur Bundesebene. Wohnungsmarktanalysen können bis hinunter auf die kommunale Ebene den Bedarf an kleinen und großen, verdichteten und aufgelockerten, preiswerten und teuren Gebäude- bzw. Wohnformen aufzeigen. Entscheidende Größen für die im zweijährlichen Rhythmus beauftragte Prognose sind der Altersaufbau der Bevölkerung und die (zukünftige) Zuwanderung.

Zukünftiges Wachstum braucht eine Ausweitung des Angebots, d. h. Neubau und Revitalisierung nicht mehr marktfähiger Bestände. Absehbare Schrumpfung verlangt die Anpassung des Bestands nach unten (Abriss) und zur Seite (Umbau oder Abriss und Neubau). Schon diese Überlegungen stellen enorme Ansprüche an geeignete Prognosen. Hinzu kommen eine sich ständig weiter ausdifferenzierende Wohnungsnachfrage und die Alterung der Gesellschaft, die ein Wohnprodukt immer wichtiger werden lässt: die bezahlbare barrierearme Wohnung in einem ebensolchen Umfeld mit guter Nahversorgung, die medizinische Angebote ebenso einschließt wie einen ausreichenden ÖPNV.

Der Beitrag zeigt, dass praktikable (und damit einfache) Prognosemodelle jedoch schon auf hochaggrierter Landesebene die Zukunft regelmäßig unzutreffend vorhersagen, weil vor allem die Zuwanderungen nicht hinreichend abschätzbar sind. Umso wichtiger ist die Transparenz des Prognosemodells inklusive der Annahmen. Nur so können Entscheider die Prognoseergebnisse beurteilen bzw. einordnen. Dann bleiben Wohnungsbedarfsprognosen wichtig, weil sie die aktuellen und mutmaßlich zukünftigen Entwicklungen verdeutlichen und damit zum (gegen)stern aufrufen. Darüber hinaus erwarten Praktiker von Prognosen einerseits kurzfristige „Aktionsprogramme“ und andererseits mittel- bzw. langfristige „Strategiehilfen“.

1 Wohnungsmarktbeobachtung in der NBank

Seit Mitte der 1990er-Jahre analysiert die Investitions- und Förderbank Niedersachsen (NBank) die Entwicklungen an den niedersächsischen Wohnungsmärkten. Den

Auftrag erhielt die NBank vom Niedersächsischen Sozialministerium, um undifferenzierte „Förderung mit der Gießkanne“ über alle räumlichen und produkttypischen Teilmärkte hinweg zu vermeiden. Nutznießer dieser landesweiten Wohnungsmarktbeobachtung in tiefer regionaler Gliederung ist längst nicht mehr nur die Landesverwaltung und -politik, sondern auch die Wohnungswirtschaft und die niedersächsischen Kommunen.



Abb. 1: Auftraggeber und Nutzer der NBank-Wohnungsmarktbeobachtung (Quelle: eigene Darstellung 2014)

In die Analysen finden zahlreiche Merkmale und Indikatoren Eingang, die zu einem großen Teil aus der amtlichen Statistik übernommen werden. Darüber hinaus beauftragt die NBank regelmäßig Wohnungsnachfrageprognosen und befragt Kommunen zur Wohnbaulandsituation. Auch das Wohnungsmarktbarometer dient der Abfrage wohnungsmarktrelevanter Entwicklungen, die aus den verfügbaren statistischen Quellen nicht ablesbar sind.

Alle zwei Jahre veröffentlicht die NBank die landesweiten Analyseergebnisse in einem umfangreichen Berichtsheft. Spezielle Angebote helfen und ermutigen Kommunen, sich gezielt mit den Herausforderungen und Chancen vor Ort auseinanderzusetzen und wenn möglich ein eigenes kontinuierliches Monitoring aufzubauen und zu betreiben. Darüber hinaus sind die Wohnungsmarktanalysten bundesweit in Arbeitskreisen vernetzt und bei Veranstaltungen als Referenten gefragt.

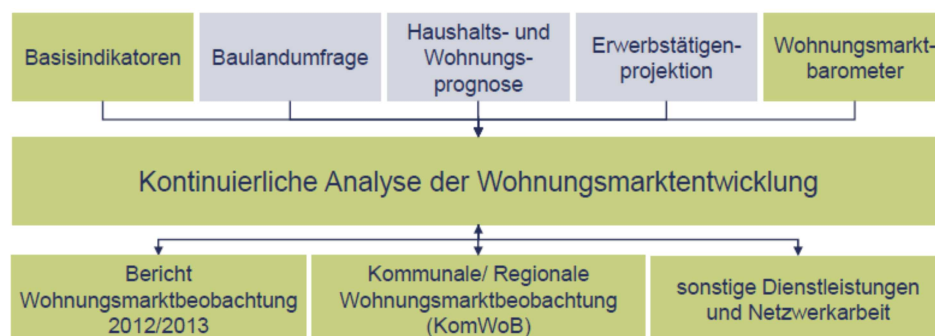


Abb. 2: Input und Output der NBank-Wohnungsmarktbeobachtung (Quelle: eigene Darstellung 2014)

2 Zwischen „Wunschkonzert“ und einfachen Prognosemodellen

Wohnungsnachfrageprognosen sollen vor allem eines leisten: Hinweise auf eine nachfragegerechte Anpassung des Wohnungsangebots bzw. -bestands auf regionaler bzw. kommunaler Ebene. Dabei lautet die Leitfrage: Wie verschieben sich Nachfragepräferenzen durch den demografischen Wandel und durch Zuwanderung?

2.1 „Wunschkonzert“

Am besten ließe sich diese Frage beantworten, wenn Analysen regional sehr tief gegliedert aufzeigen könnten, erstens wieviel Wohnungen neu errichtet, zurückgebaut und/ oder umgebaut werden müssen. Zweitens müßte geklärt werden, welche Wohnungen neu errichtet, zurückgebaut und/ oder umgebaut werden müssen, und drittens wann (und wie schnell) dies geschehen muss.

Zur Verdeutlichung: Das optimale Ergebnis z. B. für eine Kommune, für einen Stadtteil oder gar für ein Quartier zeigt, wieviel neue Ein-, Zwei- und Mehrfamilienhauswohnungen – groß oder klein – hoher oder einfacher Standard – mit oder ohne Garten – für Mieter oder selbstnutzende Eigentümer – mit oder ohne Betreuungsmöglichkeiten – sofort, mittel- oder langfristig gebraucht werden. Nutzer einer optimalen Prognose wissen darüber hinaus, wieviel und welche Bestandswohnungen zukünftig frei werden und für Umbau, Ersatzneubau oder Abriss vorzusehen sind.

2.2 Ein einfaches Prognosemodell

Im Folgenden wird ein drei- bzw. vierstufiges Prognosemodell beschrieben, das in leicht unterschiedlichen Ausprägungen vielfach in Deutschland genutzt wird, weil es einer Reihe der beschriebenen Herausforderungen gerecht wird, ohne dabei zu aufwendig und damit zu teuer zu werden. Basis ist die Prognose der Einwohnerzahlen und -struktur, auf die eine Haushaltsprognose aufsattelt. Aus der Prognose der Haushaltszahlen und deren Struktur leitet sich wiederum der zukünftige Wohnungsbedarf bzw. die zukünftige Wohnungsnachfrage ab. In der Regel optional ist die Abschätzung des daraus resultierenden Wohnbaulandflächenbedarfs.

Dass auch dieses „einfache“ Prognosemodell komplex ist, zeigt der genauere Blick auf die Determinanten der jeweiligen Prognosestufen (Abb. 3). Zwar sind die aktuelle Altersstruktur, Fertilität und Sterblichkeit der Bevölkerung weitgehend bekannt, so dass sich die zukünftigen Geburten und Sterbefälle gleichsam „berechnen“ lassen. Meist dem Betrag nach bedeutender jedoch weitgehend unbekannt sind dagegen die zukünftigen Zu- und Fortzüge bzw. deren Saldo. So wäre vor allem zu analysieren und im Anschluss auch zu quantifizieren, wie attraktiv Deutschland, Niedersachsen, eine niedersächsische Region oder Kommune für Zuwanderer ist. Ansatzpunkte dafür bilden z. B. Faktoren wie das nationale, regionale oder lokale Arbeitsplatzangebot oder Angebote zur Nahversorgung, Bildung, Gesundheit, Kultur, Freizeit etc. Daneben müssten auch etwaige Zuzugsbeschränkungen nach Deutschland

oder in die EU berücksichtigt werden. Vor allem die Quantifizierung der erstgenannten Faktoren erweist sich in der Praxis meist als schwierig oder nicht machbar, so dass zur Abschätzung der zukünftigen Nettowanderungen in der Regel status-quo-Prognosen Anwendung finden.

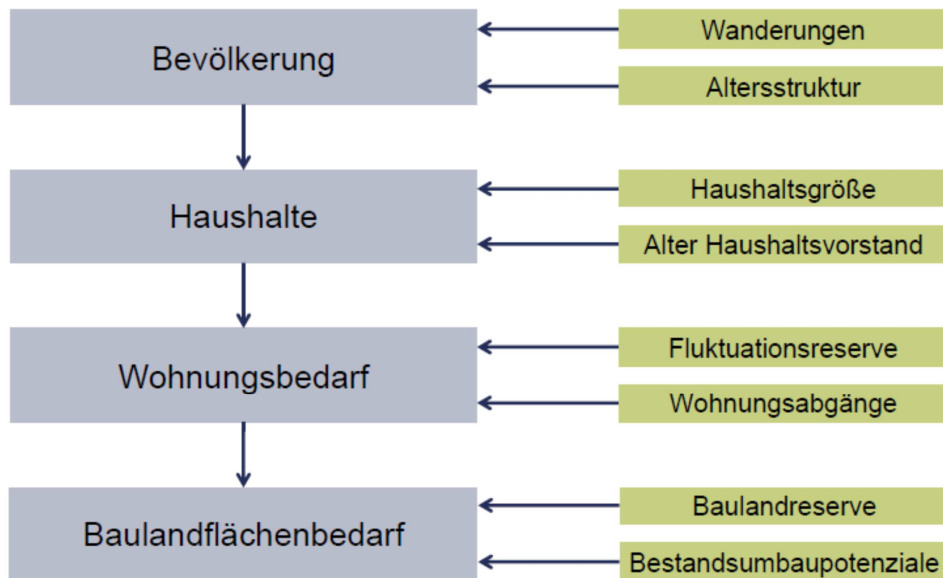


Abb. 3: Einfaches Modell zur Wohnungsbedarfsprognose (Quelle: eigene Darstellung 2014)

Auch die Haushaltszahlen sind kritisch zu bewerten. Amtliche Zahlen liegen als Vollerhebung nur zu den Volkszählungen bzw. Zensuserhebungen und damit mit großen zeitlichen Abständen und zum Teil unterschiedlichen Erhebungsdetails vor. Alle vier Jahre erhebt der Mikrozensus zusätzlich wohnrelevante Daten. Die Ergebnisse dieser einprozentigen Stichprobe werden jedoch in Niedersachsen nur für elf sogenannte regionale Anpassungsschichten und damit regional viel zu grob veröffentlicht. Kommunale Daten bieten in der Regel eine gute Grundlage. Allerdings pflegen erfahrungsgemäß nur die großen Städte eigene Haushaltsstatistiken. Alternativ bedienen Marktforschungsinstitute alle Kundenwünsche. Die Datenherkunft ist jedoch oft nicht transparent, die Datenqualität damit zweifelhaft. Eine eher theoretische Datenquelle stellen manche Energieversorger dar. Sie generieren Haushalts- und auch Leerstandszahlen über die Auswertung ihrer Stromzähler bzw. Kundendaten. Nutzer dieser Daten sind jedoch auf den guten Willen der Anbieter angewiesen. Zudem ist in der Regel keine Zuordnung zu Verwaltungseinheiten möglich. In der Folge werden Haushaltszahlen oft unter Zuhilfenahme regionaltypischen Haushaltsbildungsverhaltens (Haushaltsgröße) modelliert.

In der dritten Stufe wird aus den Haushaltsdaten der Wohnungsbedarf abgeleitet. Dabei gilt es erstens zu berücksichtigen, dass der Wohnungsbestand permanent abschmilzt, weil Häuser wie alle Konsumgüter nur eine begrenzte Nutzungsdauer haben. Solche Wohnungsabgänge oder Informationen z. B. zu Wohnungszusammenlegungen sind nicht meldepflichtig oder werden in der Praxis nicht den statisti-

schen Stellen gemeldet. Daher wird näherungsweise z. B. von Abgangsraten in Höhe von 0,2 bis 0,3 Prozent ausgegangen. Darüber hinaus muss ein bestimmter Teil des Wohnungsbestands leer stehen, um Fluktuation also Umzüge zu ermöglichen. Da über den tatsächlichen Leerstand (differenziert nach Leerstandsgründen) zu wenig flächendeckende verlässliche Informationen vorliegen, ist auch nicht bekannt, wie groß der Teil des Leerstands ist bzw. sein muss, der eine reibungslose Fluktuation ermöglicht. Also muss auch hier normativ ein Wert gesetzt werden. Die Spanne reicht in der Regel von ein bis drei Prozent.

Der Wohnflächenbedarf schließlich hängt davon ab, wie groß die Flächenreserven der Kommunen sind (und welche davon auch tatsächlich mobilisierbar sind) und welche Potenziale zur Befriedigung neuer Nachfrage der Wohnungsbestand bietet. In Niedersachsen liefern die regelmäßigen Abfragen bei den Kommunen im Rahmen der Wohnbaulandumfrage ein brauchbares Bild der Reserveflächen, wengleich die Ergebnisse abhängig von der Erfahrung der Beantworter sind und eben auch hier nicht alle angegebenen Flächen mobilisierbar sind. Unbekannt ist jedoch trotz Zensus die Qualität des Wohnungsbestands. Über die Zahl, Größe und das Baujahr der Wohnungen hinaus sind keine Informationen bekannt z. B. zu Barrieren (innen und außen), Lage im Gebäude, technischer Ausstattung und energetischem Zustand. Hinweise auf Umbaupotenziale müssen wie vor dem Zensus mühsam empirisch erfasst werden.

Damit wird deutlich, dass auch vermeintlich einfache Prognosemodelle eine Vielzahl von Annahmen benötigen, um zu greifbaren Ergebnissen zu kommen. Diese Annahmen und die Entscheidungen über zu verwendende Datenquellen bergen viele Ansatzpunkte zu kritischer Diskussion. Und in der Tat waren die für Niedersachsen beauftragten Prognosen in den vergangenen Jahren durchweg nicht zutreffend, wie Abbildung 4 zeigt.

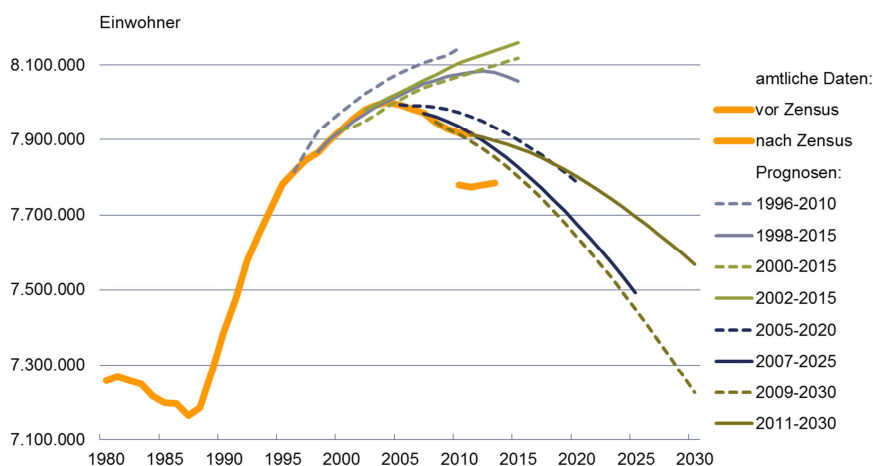


Abb. 4: Bevölkerungsprognosen für Niedersachsen seit 1996 (Quelle: NBank-Bevölkerungsprognosen des IES, des NIW und der CIMA, eigene Darstellung 2014)

3 Prognoseszenarien

Wenn Prognosen in dieser Weise angreifbar sind und ja offenbar die Zukunft falsch vorhersagen, liegt die Lösung dann möglicherweise in der Anwendung von Szenarien? Abbildung 4 zeigt jeweils die „wahrscheinlichste Variante“ der zukünftigen Bevölkerungsentwicklung.

Demgegenüber bilden Standardszenarien einen möglichen Zukunftsraum ab, den in der Regel eine „untere Variante“ und eine „obere Variante“ begrenzen. Damit bewegt sich die Entwicklung z. B. der Einwohnerzahlen zwischen einem negativen und einem positiven Szenario. Bei anderen Entwicklungsgrößen ist u. U. eine umgekehrte Bezeichnung sinnvoll, bei der die untere Variante das positive Szenario darstellt (z. B. Entwicklung der Arbeitslosenzahl). Zwischen den beiden Extremszenarien liegt in der Regel ein „mittleres“ oder „wahrscheinlichstes Szenario“.

Eine weitere Möglichkeit besteht darin, der „wahrscheinlichsten Variante“ eine sogenannte „Null-Variante“ gegenüber zu stellen. Diese beschreibt z. B. bei der Prognose von Einwohnerzahlen die zukünftige Entwicklung für den Fall, dass sich Zu- und Fortzüge in jedem Prognosejahr ausgleichen, und sich die Einwohnerzahlen jeweils nur um die Geburten und Sterbefälle verändern.

Ist das Ziel eine Wohnungsbedarfsprognose, machen Bevölkerungsprognoseszenarien nur dann Sinn, wenn auch entsprechende Haushalts- und Wohnungsbedarfs-szenarien abgeleitet werden. Generell erlauben Szenarien die Fokussierung auf einen bestimmten Teilaspekt der Untersuchung oder geben dem Nutzer der Prognose eine Vorstellung davon, wie stark die Entwicklung vom mittleren oder wahrscheinlichen Szenario nach unten oder oben abweichen kann bzw. womit Entscheider im besten oder schlimmsten Fall rechnen können/ müssen. Ein so entstehender „Entscheidungsraum“ ist jedoch nicht immer erwünscht, weil er u. U. die Unsicherheit der Entscheider erhöht. Zudem ist zu berücksichtigen, dass die Ergebnisdarstellung komplexer und damit die Erfassbarkeit erschwert wird.

4 Fazit

Festzuhalten bleibt: Wohnungsbedarfsprognosen entstehen für Wohnungspolitik und Wohnungswirtschaft von der lokalen bis hin zur Bundesebene. Sie sind abhängig von der Altersstruktur der Bevölkerung und der (zukünftigen) Zuwanderung und können die Bandbreite der Nachfragerwünsche und der Anpassungsoptionen des Wohnungsbestands kaum berücksichtigen. Dies führt in der Regel dazu, dass vereinfachte Modelle Anwendung finden, die nicht die wirkliche zukünftige Entwicklung abbilden und deren Annahmen und „Stellschrauben“ z. T. kontrovers diskutiert werden. Dennoch verdeutlichen (Wohnungsbedarfs)Prognosen aktuelle Entwicklungen und zeigen die mögliche Zukunft auf.

Um als Nutzer von Prognosen die richtigen Schlussfolgerungen ziehen zu können, müssen Modell und Annahmen transparent sein und die Ergebnisse in Handlungsempfehlungen „übersetzt“ werden. Als Teil kontinuierlicher Monitoringsysteme soll-

ten zudem auch Prognosen regelmäßig aktualisiert werden (jährlich/ zweijährlich). Szenarien können helfen, Teilaspekte wie z. B. die natürliche Bevölkerungsentwicklung – also Geburten und Sterbefälle – hervorzuheben oder Entscheidungsspielräume zu beschreiben. Die Erfahrung mit Wohnungspolitikern und -unternehmern zeigt, dass für Praktiker kurz- und langfristige Aussagen im Sinne von „Sofortmaßnahmen“ bzw. „strategischer Ausrichtung“ hilfreich sein können.

Im Fall von Wohnungsbedarfsanalysen ist perspektivisch zu überlegen, ob nicht auch zukunftsgerichtete qualitative Aussagen bzw. Plausibilitätsüberlegungen („Der Generationenwechsel führt zu Wertverfall der leer fallenden Wohnungen, weil die Erben die Objekte nicht nachnutzen und keine Zuwanderung erwartet wird.“) eine brauchbare Ergänzung der modellgestützten Prognoseergebnisse sein können. Solche Aussagen lassen sich z. B. aus Altersstrukturveränderungen ableiten und dann regional bzw. lokal mit Hilfe von Expertenbefragungen untermauern.

Werden diese einfachen Überlegungen bei der Erstellung und Ergebnisaufbereitung von Prognosen berücksichtigt, können Entscheider die Analyseergebnisse zur Steuerung nutzen. Oft ist dies ein Gegensteuern, um ungewünschte Entwicklungen zu vermeiden. Auch dies ist übrigens ein (guter) Grund, warum Prognosen meist nicht zutreffen.