

WIRTSCHAFT VERSTEHEN, ZUKUNFT GESTALTEN

Beiträge zum Jubiläum des Vereins für Socialpolitik

17

Gabriel Ahlfeldt

*„Stadt oder Land – wo ist mein
Lebensort der Zukunft?“*

Gabriel Ahlfeldt ist „Professor of Urban Economics and Land Development“ an der London School of Economics und Herausgeber der Fachzeitschrift „Regional Science and Urban Economics“.

Im Jahr 2023 begeht der Verein für Socialpolitik e.V. das 150. Jubiläum seiner Gründung. Der Verein für Socialpolitik ist die mit Abstand größte Vereinigung von Ökonominen und Ökonomen im deutschsprachigen Raum. Seit 1873 fördert der Verein wissenschaftliche Forschung, um zur Lösung von wirtschafts- und sozialpolitischen Problemen beizutragen. Vor diesem Hintergrund hat der Verein für Socialpolitik in Kooperation mit dem Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz (BMWK) renommierte Wissenschaftler und Wissenschaftlerinnen gebeten, anhand konkreter Beispiele aufzuzeigen, welchen Beitrag ökonomische Forschung zur Lösung drängender gesamtgesellschaftlicher Fragen leistet. Diese Beiträge liegen als Texte und zum Teil als Video vor und sind auf den Webseiten des BMWK und des Vereins für Socialpolitik zugänglich. Die Inhalte werden allein von den Autorinnen und Autoren verantwortet und entsprechen nicht notwendigerweise der Position des Bundesministeriums für Wirtschaft und Klimaschutz.

Impressum

Verein für Socialpolitik e.V.
Mohrenstraße 59
10117 Berlin

Stand
Juli 2023

17 Gabriel Ahlfeldt

„Stadt oder Land – wo ist mein Lebensort der Zukunft?“

Zusammenfassung

Der optimale Urbanisierungsgrad ist theoretisch schwer zu bestimmen. Offensichtlich ist jedoch, dass sich hohe Immobilienpreise in deutschen Städten, in Verbindung mit niedrigen Eigentumsquoten, zum Problem entwickeln. Telearbeit ermöglicht eine Zukunft, in der sich Menschen bezahlbaren Wohnraum in den Lebensräumen

leisten können, in denen sie sich wohlfühlen. Um dieses Potential zu heben, werden ein flächendeckender Breitbandausbau und schnelle Stadt-Land-Verbindungen benötigt - aber auch kompakte, transit-orientierte Flächennutzungspläne, die einer Zersiedlung vorbeugen.

Schlüsselbegriffe:

Stadtökonomie

Stadt

Land

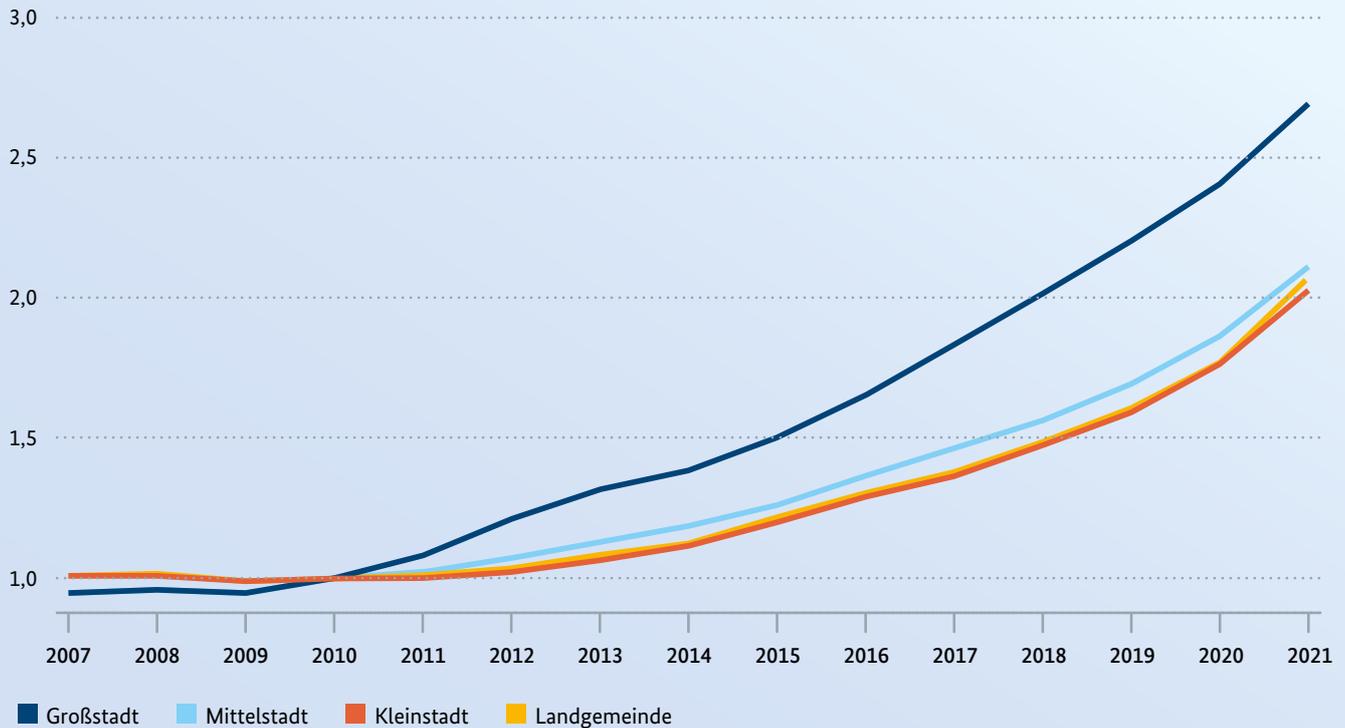
Immobilienpreise

Infrastruktur

Agglomeration

Abb. 1: Immobilienpreisentwicklung nach Siedlungstyp

Indizierter durchschnittlicher Kaufpreis (2021=1)



Quelle: Ahlfeldt et al. (2022).

Weltweit wohnen bereits mehr als die Hälfte der Menschen in Städten, Tendenz steigend. In Deutschland ist die Urbanisierungsrate mit 77% noch einmal deutlich höher, wobei hier auch viele Kleinstädte mitzählen (OECD, 2013). Warum zieht es so viele Menschen in die Städte? Das ist eine Frage, die Stadtökonom/-ökonominnen schon lange beschäftigt.

Unstrittig ist, dass Löhne in Städten höher sind. Vergleicht man zwei Städte, von denen die eine eine doppelt so hohe Bevölkerung hat wie die andere, so hat die größere einen im Schnitt um etwa 4% höheren Durchschnittslohn. Selbst wenn man Unterschiede in der Qualifikation der Bevölkerung berücksichtigt, ist der Effekt immer noch

etwa halb so groß (Combes & Gobillon, 2015). Ein wichtiger Grund dafür ist, dass die Produktivität nicht überall gleich ist: Weil Unternehmen in Städten mit der gleichen Anzahl von Mitarbeitern und Mitarbeiterinnen mehr Waren und Dienstleistungen produzieren, können sie selbst bei gleichem Gewinn höhere Löhne zahlen. Doch wie entstehen solche regionalen Produktivitätsunterschiede? Ein wichtiger Grund sind sogenannte Agglomerationskräfte. In größeren Städten finden Arbeitsuchende leichter eine Stelle, die genau dem eigenen Qualifikationsprofil entspricht. Außerdem kommt es da, wo viele kreative Köpfe zusammenkommen, zum Austausch von Erfahrungen und Ideen, was zu Innovationen führt, die sich wiederum positiv auf die Produktivität auswirken. Neben produktivitäts-

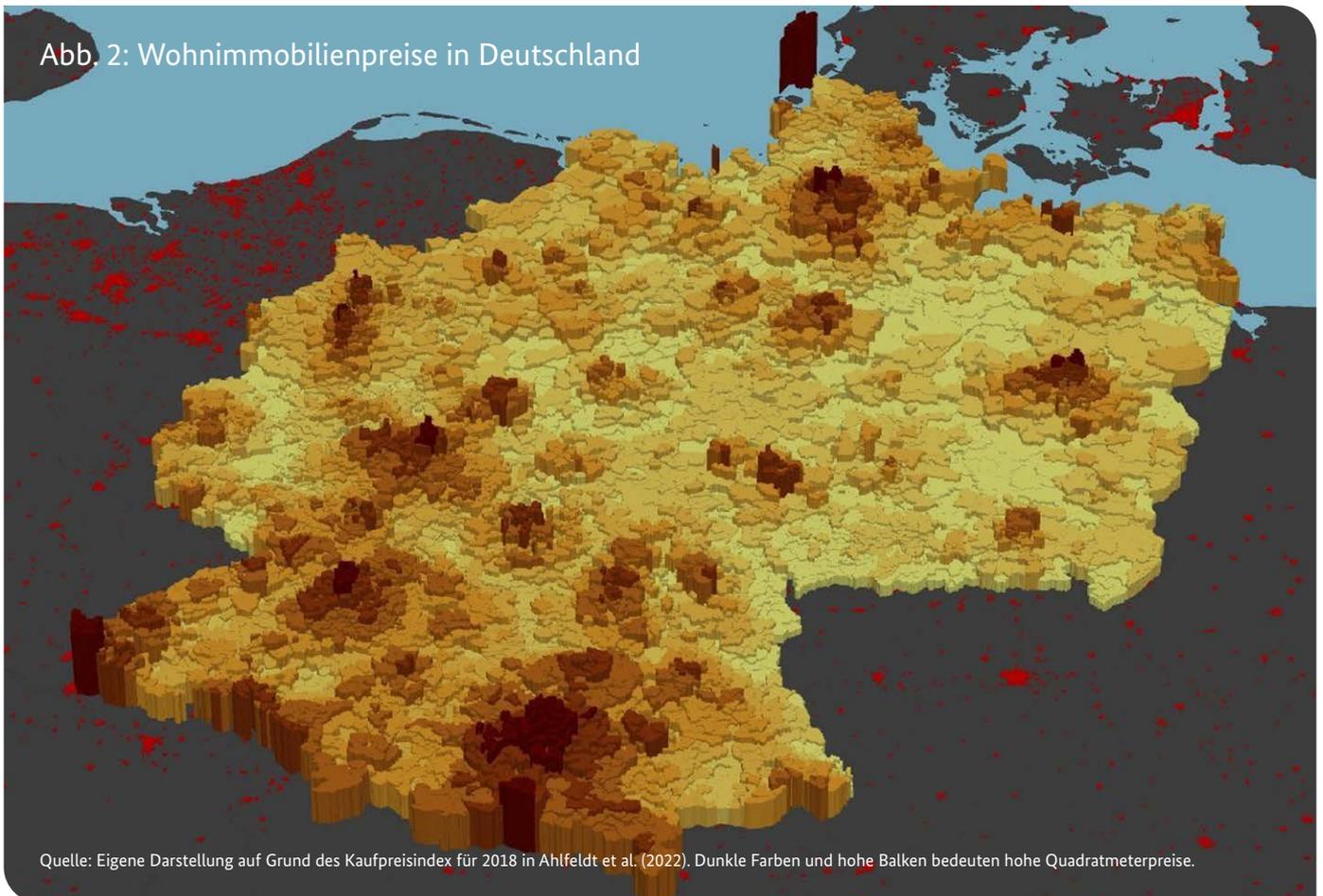
bedingt höheren Löhnen gibt es auch noch weitere Faktoren, die das Leben in der Stadt attraktiv machen: Kinos, Theater, Museen oder auch exotische Restaurants profitieren von einem größeren Kunden-/Kundinnenkreis; deshalb gibt es in größeren Städten generell eine größere Auswahl an Freizeitangeboten.

Großstädte werden immer beliebter – und teurer

Aber natürlich hat das Leben in der Stadt auch Schattenseiten: Luftverschmutzung, Lärm und Verkehrsstaus sind typische Beispiele. Außerdem sind die Immobilienpreise höher, das Leben in der Stadt

ist also teurer. Abbildung 2 zeigt deutlich, dass die Immobilienpreise gerade in Großstädten besonders hoch sind. Um solche Unterschiede zu erklären, greifen Ökonomen und Ökonominen auf das räumliche Gleichgewichtsmodell zurück. Als Gleichgewicht bezeichnet man in der Stadt- und Regionalökonomie eine Situation, in der niemand einen Anreiz hat umzuziehen. Ist eine Region, ob Stadt oder Land, auf Grund hoher Löhne oder Lebensqualität besonders attraktiv, ziehen Menschen in diese Region. Die gestiegene Nachfrage trifft auf ein begrenztes Wohnungsangebot, so dass die Immobilienpreise steigen. Irgendwann sind die Immobilienpreise dann so hoch, dass niemand mehr einen Anreiz zum Umzug hat. Das Gleichgewicht ist wiederhergestellt. In der Wirklichkeit

Abb. 2: Wohnimmobilienpreise in Deutschland



Quelle: Eigene Darstellung auf Grund des Kaufpreisindex für 2018 in Ahlfeldt et al. (2022). Dunkle Farben und hohe Balken bedeuten hohe Quadratmeterpreise.

Das räumliche Gleichgewicht ist ein zentrales Konzept in der räumlichen Volkswirtschaftslehre. Es basiert auf der Annahme, dass sich langfristig die Vor- und Nachteile von Standorten ausgleichen müssen, da es sonst zu Wanderungsbewegungen kommt, die wiederum zu Preisanpassungen auf Arbeits- und Immobilienmärkten führen. Aus der Gleichgewichtsannahme folgt, dass besonders attraktive Orte hohe Immobilienpreise aufweisen. Viele für die Politik wichtige Güter, für die es keinen Markt gibt, können unter Annahme eines räumlichen Gleichgewichts über beobachtete Effekte auf Immobilienpreise bewertet werden, darunter saubere Luft, gute öffentliche Schulen oder eine gute Anbindung an den öffentlichen Personennahverkehr.

brauchen solche Anpassungsprozesse natürlich ihre Zeit. Auch gibt es viele sehr persönliche Gründe umzuziehen, so dass es immer Zu- und Fortzüge gibt, selbst wenn sich die Attraktivität einer Region objektiv nicht verändert hat. Trotzdem ist das räumliche Gleichgewicht ein relevantes und nützliches Konzept – die Wirkung unzähliger Standortfaktoren auf Immobilienpreise ist vielfach empirisch nachgewiesen. So ist in Abbildung 2 mit bloßem Auge erkennbar, dass auf Grund ihrer natürlichen Schönheit beliebte Urlaubsregionen wie die Nordseeinsel Sylt (am oberen Bildrand) oder die Alpenregionen (am unteren Bildrand) besonders hohe Immobilienpreise aufweisen.

Mit Hilfe des räumlichen Gleichgewichtmodells lässt sich auch die in Abbildung 1 dargestellte Entwicklung der Wohnungspreise interpretieren: Großstädte müssen in den letzten 15 Jahren relativ zu anderen Siedlungstypen an Attraktivität gewonnen haben. Das kann verschiedene Gründe haben. Zum einen gibt es immer mehr Jobs in technologieorientierten Industrien und wissensbasierten Dienstleistungen, für die Agglomerationskräfte besonders wichtig sind. Gleichzeitig sind einige Nachteile des Stadtlebens kleiner geworden. Beispielsweise haben Luftverschmutzung und Kriminalität relativ zu ländlichen Gebieten im Zeitverlauf abgenommen. Außerdem üben

die Lebendigkeit und Diversität des Stadtlebens auf viele gut ausgebildete junge Leute eine zunehmende Attraktivität aus.

Städte können aus volkswirtschaftlicher Perspektive zu groß und zu teuer werden

Wenn das Gleichgewichtsmodell nun besagt, dass die Immobilienpreise nur ein Abbild der Attraktivität der Städte sind, könnte man geneigt sein zu argumentieren, dass hohe Immobilienpreise kein Problem darstellen. So einfach ist es aber nicht, und zwar aus Gründen der Gerechtigkeit *und* Effizienz.

Der Gerechtigkeitsaspekt ist schnell erkennbar, wenn man bedenkt, dass Immobilieneigentümer/-innen bei steigenden Immobilienpreisen keine Erhöhung der Lebenshaltungskosten erfahren. Eigentümer/-innen, die schon vor längerer Zeit Wohneigentum gebildet haben, können also auch weiterhin in großen Wohnungen in teuren Städten leben. Die gestiegenen Immobilienpreise bedeuten einen Vermögenszuwachs – bei einem Umzug in eine günstigere Region fällt z. B. ein monetärer Gewinn an. Die Besonderheiten des deutschen Mietrechts bedeuten außerdem, dass auch Mieter/-innen, die sich vor längerer Zeit noch günstige große Wohnungen gesichert haben, sich diese auch

weiterhin leisten können. Weil die Mieten bei Neuvermietung stärker gestiegen sind, als es der gesetzliche Rahmen für Mieterhöhungen in bestehenden Mietverhältnissen erlaubt, haben sich die Angebots- und Bestandsmieten auseinanderentwickelt. Die bestehenden Mietverträge werden daher nur selten gekündigt.

Wenn aber nun Eigentümer/-innen und langfristige Bestandsmieter/-innen pro Kopf viel Wohnraum konsumieren, bleibt in wachsenden Städten für junge Menschen, die größere Wohnungen benötigen, weil sie eine Familie gründen wollen, nicht mehr viel übrig. Es entsteht eine Wohnungsknappheit, welche die verschiedenen Generationen sehr unterschiedlich trifft. Ein weiterer wichtiger Gerechtigkeitsaspekt ist, dass die oben genannten Agglomerationskräfte für verschiedene Berufe sehr unterschiedlich ausfallen. Von steigender Produktivität und höheren Löhnen in wachsenden Städten profitieren nämlich vor allem gut ausgebildete Arbeitnehmer/-innen, die in technologieorientierten Industrien und wissensbasierten Dienstleistungen arbeiten. Für alle anderen wird die Lage auf dem Wohnungsmarkt umso schwieriger.

Neben Gerechtigkeitsaspekten stellt sich aber auch die Frage nach der ökonomischen Effizienz des räumlichen Gleichgewichts. Tatsächlich ist die geltende Lehrmeinung unter Ökonomen/Ökonominen, dass Städte dazu neigen, aus Sicht der Bewohner/-innen zu groß (und zu teuer) zu werden. Das liegt daran, dass Menschen bei ihrer Wohnortentscheidung die eigenen erwarteten Nutzen und Kosten abwägen, nicht aber die Wirkung auf die Mitmenschen berücksichtigen, die bereits am künftigen Wohnort wohnen. So trägt man, wenn man in eine neue Stadt zieht, zu Agglomerationsbedingen Kosten wie Verkehrsstaus und insbesondere höheren Immobilienpreisen

bei. Davon sind dann auch alle anderen betroffen, ohne dass das im eigenen Kalkül berücksichtigt wird. Unter Ökonomen/Ökonominen spricht man von einem externen Effekt. Da beim Vorliegen von externen Effekten individuell rationale Entscheidungen nicht kollektiv rational sind, kann das freie Spiel der Märkte zu einem aus volkswirtschaftlicher Sicht ineffizienten Ergebnis führen. Im konkreten Fall bedeutet das, dass jede individuelle Entscheidung, in einer attraktiven Stadt mit hohem Lohnniveau zu wohnen, nachvollziehbar ist; insgesamt wäre es aber besser, wenn sich die Bevölkerung nicht zu stark in Ballungsräumen konzentrieren würde, da das Wohnen dann im Durchschnitt günstiger wäre.

Sowohl aus Gründen der Gerechtigkeit als auch der Effizienz lässt sich aus hohen Immobilienpreisen in Städten also politischer Handlungsbedarf ableiten. Doch was kann konkret getan werden? Die typische Reaktion der Politik besteht in dem Versuch, das Wachstum der Mieten zu begrenzen. In angespannten Wohnungsmärkten müssen sich Vermieter/-innen seit dem Inkrafttreten der Mietpreisbremse auch bei Neuvermietungen an den ortsüblichen Vergleichsmieten orientieren, die meist deutlich unterhalb des markträumenden Preises liegen. Auf Grund der relativ niedrigen Wohneigentümer/-innenquote sind solche Politikmaßnahmen in Großstädten bei vielen beliebt. Von den meisten Ökonomen/Ökonominen werden sie aber kritisch gesehen, weil niedrige Preise ein Knappheitsproblem nicht lösen, sondern verstärken. Für die, die eine Wohnung finden, entstehen Anreize, in größeren Wohnungen zu leben. Für die anderen wird es umso schwerer, eine Wohnung zu finden. Lange Schlangen bei Wohnungsbesichtigungen sind die Folge. Solche Nebenwirkungen wurden z.B. für New York empirisch nachgewiesen (Gyourko & Linneman, 1989).

Beliebter ist unter Ökonomen/Ökonominen der Gedanke, dass eine verstärkte Bautätigkeit der beste Weg ist, die Immobilienpreise in wachsenden Städten langfristig im Rahmen zu halten. Das ist erst einmal intuitiv plausibel: Trifft ein vergrößertes Wohnungsangebot auf unveränderte Nachfrage, müssen die Preise fallen. Unter Berücksichtigung des räumlichen Gleichgewichts ist es aber nicht mehr so einfach. Sinken die Immobilienpreise in einer beliebten Stadt auf Grund erhöhter Bautätigkeit, schafft dies Anreize für weiteren Zuzug, wodurch die Preise wieder steigen. Landesweit hat das Wohnungsangebot zwar zugenommen, aber die Preiswirkung entfaltet sich dann nicht unbedingt dort, wo gebaut wurde, sondern an den Orten, wo die Menschen weggezogen sind. Es ist daher nicht so einfach, erfolgreich gegen hohe Immobilienpreise in besonders beliebten Städten anzubauen (Ahlfeldt & Barr, 2022).

Telearbeit im ländlichen Raum kann zu Entlastung der städtischen Wohnungsmärkte führen

Eine verlockende Alternative besteht darin, Menschen, die gar nicht in der Stadt leben wollen, das Leben außerhalb der Stadt zu erleichtern. Könnten Menschen, die nur in der Stadt wohnen, weil sie da ihre Arbeitsstelle haben, auf das Land ziehen, würden auch die verbliebenen Stadtbewohner/-innen von niedrigeren Immobilienpreisen profitieren. Im klassischen stadtökonomischen Modell wird diese verlockende Utopie aber durch Pendelkosten verhindert. Die Zeit und das Geld, das für den Weg zur Arbeit aufgewendet wird, müssen natürlich gegen alternative Verwendungsmöglichkeiten abgewogen werden, die sogenannten Opportunitätskosten. Deshalb sind Immobilienpreise umso geringer, je weiter man sich von Beschäftigungszentren entfernt – auch hier ist das räumliche Gleichgewicht

am Werk. Stadtrandlagen sind z. B. für viele Menschen noch attraktiv, da man nicht zu weit pendeln muss. Aber ein richtiges Landleben ist für die meisten, die in einem städtischen Ballungsraum arbeiten, logistisch nicht machbar. Deshalb sind im klassischen stadtökonomischen Modell die Entscheidungen für Wohn- und Arbeitsorte auch nie unabhängig.

Die Telearbeit, die im Zuge der Coronapandemie auch unter dem Begriff des Homeoffice Verbreitung gefunden hat, stellt aus stadtökonomischer Perspektive daher eine regelrechte Revolution dar. Wenn Menschen nicht mehr jeden Tag die Arbeitsstätte aufsuchen müssen, müssen Wohn- und Arbeitsorte nicht mehr zusammenfallen. Eine gut bezahlte Arbeit in der Stadt und ein entspanntes Leben auf dem Land rücken in greifbare Nähe – genauso wie entspannte städtische Wohnungsmärkte.

Telearbeit auf dem Land funktioniert nur mit der richtigen Infrastruktur

Ganz so einfach ist das in der Praxis aber nicht. Viele Telearbeiter/-innen werden auch in Zukunft zwar nicht jeden Tag, aber doch regelmäßig ihre Arbeitsstelle aufsuchen müssen. Und auch aus anderen Gründen kann der Besuch in der Stadt erforderlich oder gewünscht sein, z. B. um kulturelle Angebote wahrzunehmen oder aus Gründen der Gesundheitsversorgung. Gefragt sind dann schnelle Verkehrsverbindungen zwischen Stadt und Land. Bei der Versorgung ländlicher Gebiete mit öffentlichem Personennahverkehr ist in den vergangenen Jahrzehnten aber viel gespart worden, so dass es hier Defizite gibt. Zwar wird es nicht möglich sein, jede Siedlung mit einem Regionalexpress zu verbinden. Schnelle Schienenverbindungen und eine geeignete Infrastruktur für die letzte

Meile, z. B. zum Abstellen und Laden von Elektroautos und E-Bikes, müssen sich ergänzen. Ganz ohne einen Ausbau der schon jetzt häufig überlasteten Verbindungen aus den Städten in das ländliche Umland wird aber kaum gehen.

Noch wichtiger ist, dass es auf dem Land auch ein schnelles und verlässliches Internet gibt, denn ohne dieses funktioniert Telearbeit nicht. Auch hier gibt es, trotz deutlicher Fortschritte, noch Defizite. Zwar lag die deutschlandweite Verfügbarkeit in der Breitbandklasse ab 100 Mbit/s in 2021 schon bei 90 %, in ländlichen Gebieten lag die Quote aber noch unter 70 %. Bei der Zukunftstechnologie Glasfaser konnte in ländlichen Gebieten sogar nur 23 % der Haushalte ein Angebot gemacht werden (BMVI, 2021). Um den Ausbau in ländlichen Gebieten voranzubringen, wird kräftig investiert – der Bund stellt dafür immerhin 12 Mrd. € zur Verfügung (Deutscher Bundestag, 2021). Diese Subventionen sind aber durchaus umstritten. Der Breitbandausbau in ländlichen Gebieten ist pro Kopf deutlich teurer als in Städten. Gleichzeitig ist die Nachfrage nach schnellem Internet geringer. Wenn die Bereitstellungskosten nicht nur die Marktpreise, sondern auch den Nutzen, den die Menschen aus schnellem Internet auf dem Land beziehen, übersteigen, kommt zu Recht die Frage nach der volkswirtschaftlichen Rechtfertigung auf.

Allerdings fällt die volkswirtschaftliche Kosten-Nutzen-Rechnung ganz anders aus, wenn erst einmal viele Telearbeiter/-innen auf dem Land wohnen, die auf ein schnelles Internet dringend angewiesen sind. Und dabei sind die externen Effekte noch gar nicht berücksichtigt: Wenn sich urbane Wohnungsmärkte entspannen, profitieren wie beschrieben auch Städter/-innen. Und wenn schnelles Internet dazu beiträgt, dass sich der Bevölkerungsschwund in ländlichen Regionen verlangsamt oder gar umkehrt, bedeutet dies

nicht zuletzt einen wirtschaftlichen Impuls, der die Daseinsvorsorge erleichtert – also die staatliche Verpflichtung, notwendige öffentliche Dienstleistungen in der Breite zu erbringen.

Wo es Chancen gibt, gibt es natürlich auch Herausforderungen. Aus volkswirtschaftlicher Sicht ist einer der großen Vorteile des Stadtlebens die Energiebilanz. Zum einen wird in der Stadt auf Grund der kurzen Wege weniger Auto gefahren. Zum anderen sind Mehrfamilienhäuser energieeffizienter. Deshalb trägt das Leben in der Stadt grundsätzlich weniger zum Klimawandel und den damit einhergehenden Folgekosten bei. Außerdem wird, wenn viele Menschen wie in der Stadt auf engem Raum leben, pro Kopf weniger Fläche versiegelt. Soll das Landleben erleichtert werden, muss daher einiges beachtet werden. Insbesondere bedarf es der Flächennutzungspläne, die Zersiedlung vermeiden und die Entwicklung in den Bestand lenken. Neubau sollte nur da entstehen, wo es wirklich nötig ist, und dann auch nur in guter Erreichbarkeit von Verkehrsknotenpunkten. Wird die ökologische Nachhaltigkeit aber mitgedacht, kann es in einem hoch urbanisierten Land wie Deutschland durchaus Sinn ergeben, eine gleichmäßigere Bevölkerungsverteilung anzustreben, damit die Städte am Ende nicht Opfer ihres eigenen Erfolgs werden. Die Erleichterung der Telearbeit im ländlichen Raum mittels Förderung geeigneter Infrastruktur ist dafür ein vielversprechender Weg.

In der Zukunft sollten Menschen dort wohnen, wo sie wollen, nicht dort, wo sie müssen

Wenn das alles so klappt, dann ist der Blick in die Zukunft hinsichtlich der Entscheidung für das Leben in der Stadt oder auf dem Land durchaus erfreulich. Rücken durch Telearbeit und eine geeig-

nete Infrastruktur die Pendelkosten in den Hintergrund, entscheiden sich die Menschen im stadtökonomischen Modell für die Standorte, wo sie relativ zu anderen eine höhere Zahlungsbereitschaft für das Wohnumfeld haben. Mit anderen Worten, sie leben dort, wo sie wollen, und nicht dort, wo sie aus beruflichen Gründen wohnen müssen. Im räumlichen Gleichgewicht bedeutet das dann mehr wirtschaftliche Dynamik in ländlichen Regionen, weniger angespannte Wohnungsmärkte in den Städten und somit im Schnitt eine höhere Lebensqualität für alle.

Literaturverzeichnis

Ahlfeldt, G. M., Heblich, S., Seidel, T. (2022): Microgeographic property price indices. *Regional Science and Urban Economics*, <https://doi.org/10.1016/j.regsciurbeco.2022.103836> (online first).

Ahlfeldt, G. M., Barr, J. (2022): The economics of skyscrapers: A synthesis. *Journal of Urban Economics*, 129, <https://doi.org/10.1016/j.jue.2021.103419> (online first).

Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur (BMVI), (2021): Aktuelle Breitbandverfügbarkeit in Deutschland. www.breitbandatlas.de. Stand Mitte 2021.

Combes, P., Gobillon, L. (2015): The empirics of agglomeration economies. Hrsg. G. Duranton, V. Henderson, W. Strange, *Handbook of Regional and Urban Economics*, volume 5. Elsevier, Amsterdam, S. 247-348.

Deutscher Bundestag (2021). Status quo des Glasfaserausbaus in Deutschland. Antwort der Bundesregierung. Bundestag Drucksache 19/32558.

Gyourko, J., Linneman, P. (1989): Equity and efficiency aspects of rent control: An empirical study of New York City. *Journal of Urban Economics* 26(1), S. 54-74.

OECD (2013): Urban population in OECD countries, in *OECD Regions at a Glance 2013*, OECD Publishing, Paris. DOI: https://doi.org/10.1787/reg_glance-2013-6-en.