

Wohnungsleerstände in den neuen Ländern - Empfehlungen der Kommission zum wohnungswirtschaftlichen Strukturwandel

In: Bundesbaublatt, Hf. 12, Jg. 49, Frankfurt 2000, S. 10-14.

Hanno Osenberg und Harald Simons¹

1. Wohnungsleerstände in Ostdeutschland heute

Nach 10 Jahren des Neu- und Umbaus und der Sanierung stehen die ostdeutschen Städte vor neuen Herausforderungen. In den neuen Ländern stehen rund 1 Mio. Wohnungen leer, rund die Hälfte dürfte davon noch bewohnbar sein. In allen ostdeutschen Städten übersteigt das Angebot die Nachfrage nach Wohnungen mehr oder minder deutlich. Das hohe Überangebot läßt die Stadterneuerung stocken. Die Mieten sinken, viele Vermieter geraten in wirtschaftliche Schwierigkeiten.

Vor diesem Hintergrund wurde die Kommission "Wohnungswirtschaftlicher Strukturwandel in den neuen Bundesländern" im Februar 2000 konstituiert, im November 2000 hat sie ihren Abschlussbericht vorgelegt.²

Die Ursachen des Leerstands liegen nicht in einem generellen Rückgang der Wohnungsnachfrage begründet. Die Zahl der Haushalte erhöhte sich kräftig um über 300.000 zwischen 1991 und 1999, entsprechend mehr Wohnungen sind heute bewohnt. Zwar ist die Bevölkerung in den 90er Jahren gesunken, allerdings wurde dieser Rückgang ausschließlich durch die geringe Zahl an Geburten verursacht und hat damit (noch) keine Bedeutung für den Wohnungsmarkt. Überregionale Wanderungen haben die Wohnungsnachfrage in Ostdeutschland nicht geschwächt, auch wenn es einzelne Regionen mit Wanderungsverlusten gibt. Entgegen einer weit verbreiteten Meinung gehörte Ostdeutschland den überwiegenden Teil der 90er Jahre nicht zu den Wanderungsverlierern.

Die Ursachen des Leerstandes liegen auf Seiten des Wohnungsangebotes. Bereits in 1990 standen geschätzte 420.000 Wohnungen in Ostdeutschland leer, meist unsaniert und nicht mehr bewohnbar. Seither wurde das Wohnungsangebot durch den Neubau von Wohnungen um fast 800.000 Wohnungen ausgeweitet.

Anfang der 90er Jahre stieg der Leerstand zunächst in den unsanierten Altbaubeständen stark an. Manche Altbaugebiete liefen regelrecht leer, der DDR-Wohnungsbau war relativ attraktiver. Mit dem

¹ Harald Simons hat als wissenschaftlicher Mitarbeiter des empirica-Instituts die Arbeit der Expertenkommission unterstützt; Hanno Osenberg ist Grundsatzreferent im auftraggebenden Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen.

² Der Bericht ist erhältlich unter www.bmvbw.de oder www.empirica-institut.de als PDF-File.

Bau neuer Mietwohnungen, der Sanierung heruntergekommener Altbauwohnungen sowie neugebauter Einfamilienhäuser erwuchs den DDR-Wohnungen zunehmend Konkurrenz, die Leerstände stiegen nun auch im nächstschwächsten Glied, den unsanierten DDR-Wohnungen.

Die Wohnungseigentümer reagierten z.T. auf den steigenden Leerstand in den unsanierten Plattenbauten mit einer Forcierung der Sanierungsbemühungen. Die Strategie "Leerstand durch Sanierung bekämpfen" verkannte allerdings, dass der Wettbewerb auf einem schrumpfenden Mietwohnungsmarkt stattfand. Die manchmal sehr hohen Sanierungskosten konnten häufig nicht voll auf die Mieten ungelegt werden. In der Regel liefert eine sanierte Wohnung einen negativen Deckungsbeitrag während unsanierte Plattenbauten die "Cash-Cows" der Unternehmen sind. Durch umfangreiche Sanierungen schwächten die Unternehmen ihre Ertragsposition.

Seit 1998 steigt die Zahl der Leerstände per Saldo vorübergehend nicht weiter an, da das Wohnungsangebot kaum mehr durch Mietwohnungsneubau ausgeweitet wird. Gleichzeitig gründen die geburtenstarken Jahrgänge aus Ende der 70er Jahre ("Honeckerbuckel") ihre Haushalte. Die Zahl der Haushalte ist allein zwischen 1998 und 1999 um über 1% gestiegen.

2. Entwicklungsperspektiven unter Status-Quo-Bedingungen

Auch in den nächsten 10 bis 15 Jahre wird die Zahl der Haushalte trotz Bevölkerungsrückgang weiter steigen. Das die Kommission begleitende Forschungsinstitut empirica rechnet mit einem Anstieg um 500.000 - 700.000. Trotzdem ist nicht damit rechnen, dass dadurch die Leerstände wieder abgebaut werden. Durch Neubau von Ein- und Zweifamilienhäusern für Selbstnutzer wird der Wohnungsbestand weiter ausgeweitet werden.

Die Eigentumsbildung durch ostdeutsche Haushalte hat sich zwischenzeitlich der westdeutschen angepasst. Die nachwachsende Generation in Ostdeutschland bildet bereits in gleichem Maße Wohneigentum, wie ihre Altersgenossen in Westdeutschland. Angesichts der deutlich niedrigeren Immobilienpreise in Ostdeutschland, die die niedrigeren Einkommen mehr als ausgleichen, ist auch eine höhere Eigentumsbildung vorstellbar. empirica rechnet mit 600.000 zusätzlichen Selbstnutzerhaushalten im Jahr 2010, was in etwa der Zunahme der Haushaltszahl insgesamt entspricht, so daß die Zahl der Mieterhaushalte für 10 Jahre nahezu konstant bleibt.

Nach 2010/15 steigt die Zahl der Haushalte nicht weiter an, während die Zahl der Selbstnutzer noch weiter zunimmt. Entsprechend drastisch geht nach 2010 die Zahl der Mieterhaushalte zurück. Die besonders starken Mieterjahrgänge - die Geburtsjahrgänge, die beim Mauerfall bereits das Eigentumsbildungsalter überschritten hatten - dünnen zunehmend aus. Gleichzeitig wachsen mit den nur schwach besetzten Jahrgänge der 90er Jahre nur wenig Haushaltsgründer nach. Nach 2010 ist mit einer zweiten Leerstandswelle zu rechnen.

Der vermögenspolitisch wünschenswerte Anstieg der Zahl der Selbstnutzerhaushalte - das Grundvermögen beträgt erst 35% des westdeutschen Vergleichswertes - bedeutet für die Kernstädte eine enorme Gefahr. Rund 80% - 90% der neuen Selbstnutzer wollen ein Einfamilienhaus erwerben, dafür reicht das Angebot nicht aus. Nur etwas mehr als 30% aller Wohnungen liegen in Ein- und Zweifamilienhäuser. Das fehlende Bestandsangebot wird zu weiter hohem Neubau trotz Leerstand führen. Gegeben konstante Rahmenbedingungen rechnet empirica im Mittel mit einem jährlichen Neubau von knapp 50.000 Einfamilienhäusern bis 2020 (ohne Berlin). Die Zahl der überschüssigen (Geschoss-)Wohnungen steigt von heute knapp 900.000 auf 1,3 Mio. in 2020 und weiter auf 1,75 Mio. in 2030. Der Neubau wird - konstante Rahmenbedingungen vorausgesetzt - überwiegend am Standrand oder in den Umlandgemeinden realisiert werden. Die Städte mit ihren heute 6,7 Mio. Einwohnern verlieren weiter Einwohner.

Schon in den vergangenen 10 Jahren war die Suburbanisierung die Hauptursache für den Wanderungsverlust der Städte. Die für die neuen Länder als Gesamtheit gültige Aussage, dass Wanderungen nicht für den heutigen Wohnungsleerstand verantwortlich ist, kann auf städtischer Ebene nicht aufrecht erhalten werden. Der Anteil des Umlandes an den Wanderungsverlusten variiert zwischen minimal 40% in Schwarzenberg und über 100% (positive überregionaler Zuwanderung) in Jena oder Wernigerode.

Der Suburbanisierung müssen die ostdeutschen Kernstädte aus einer ungleich schlechteren Position heraus begegnen, als die westdeutschen Städte. Zwar verlieren die westdeutschen Kernstädte auch Einwohner und Einnahmen durch die Suburbanisierung, aber die westdeutschen Städte mit ihren gut funktionierenden hochwertigen Kernstadtfunktionen bilden (noch) einen Gegenpol zum Umland. Die ostdeutschen Städte hingegen sind - trotz der Sanierungsanstrengungen der vergangenen 10 Jahre - noch nicht in dieser Position. empirica schätzt den Sanierungsstand (Voll- und Teil-) der Vorkriegswohnungen auf ca. 65%.

Es fällt schwer die Auswirkungen einer weitergehenden "Stadtflucht" auf die Städte zu überblicken. Einige Städte werden sich regelrecht entvölkern, aller Voraussicht nach werden alle ostdeutschen Städte weiter Einwohner an ihr Umland abgeben. Besonders Städte mit sehr homogenem Wohnungsbestand (z.B. Schwedt, Wolfen) werden betroffen sein. Die Städte drohen in Fragmente aus leeren Altbaugebieten, sanierten Kernbereichen, halbleeren durch Abriss schrumpfende Plattenbausiedlungen und großen, neuen Einfamilienhaussiedlungen im Umland zu zerfallen. Solche Gebilde werden nur eine geringere Aufenthalts- und Wohnqualität bieten. Öffentliche Dienstleistungen werden kaum flächendeckend aufrecht zu erhalten sein. Die haushaltsorientierten Dienstleistungen, allen voran der Einzelhandel, wird auf die Ausdünnung der Bevölkerung im gegebenen Wohnungsbestand nur mit Standorten reagieren können, die auf einem größeren Einzugsbereich zurückgreifen können.

Derzeit haben eigentumswillige Haushalte i.d.R. nur die Wahl zwischen einer Geschosswohnung im Alt- oder Plattenbau und einem neugebauten Einfamilienhaus auf der grünen Wiese. Jede wohnungspolitische Strategie muss darauf ausgerichtet sein, eigentumswilligen Haushalten weitere Alternativen anzubieten.

3. Umorientierung der Wohneigentumsförderung

Die Kommission sieht in der Umlenkung der Wohneigentumsnachfrage vom Neubau auf den Bestand die Schlüsselstrategie zur Verminderung der Leerstände. Die Kommission empfiehlt mehrheitlich, die Eigenheimzulage im Bestand von derzeit 2.500 DM jährlich – 8 Jahre lang gezahlt – auf 5.000 DM anzuheben und im Gegenzug die Zulage für den Neubau von 5.000 DM auf 2.500 DM abzusenken. empirica schätzt, dass bis 2010 jährlich 15.000 Eigentümer vom Neubau auf den Geschosswohnungsbestand umgelenkt werden können, etwas weniger als ein Drittel der gegenwärtig etwa 52.000 neugebauten Ein- und Zweifamilienhäuser.

Dabei wird eine reine "Verkaufsstrategie" der Wohnungen scheitern, die meisten Mietwohnungen stellen heute keine Alternative für die eigentumsbildenden Haushalte dar. Der Wohnungsbestand muss selbstnutzergerecht umgebaut werden. Dabei ist weniger an 5-Stöckige innerstädtische Gründerzeithäuser in z.B. Dresden oder an Plattenbauten in z.B. Schwedt zu denken, das größte Umbaupotential dürften kleine Bürgerhäuser in z.B. Anklam oder im zweiten Ring von Leipzig haben. In Gebäuden mit 3 bis 6 Wohnungen liegen über 1,2 Mio. Wohnungen, davon stehen 260.000 leer.

Trotzdem wird sich nur ein Teil der Nachfrage vom Neubau auf den Bestand umorientieren. Zur Vermeidung zusätzlicher Besiedlung des Außenbereichs und Stabilisierung der Städte empfiehlt die Kommission auf "Recyclinggrundstücken" weiterhin die höhere Eigenheimzulage zu zahlen. Recyclingflächen stehen in den Städten in großem Umfang zur Verfügung, durch den vorgesehene Abriss überschüssiger Geschosswohnungen werden weitere Flächen hinzukommen. Eine gesetzestechnisch praktikable Abgrenzung ist allerdings schwierig und konnte deshalb von der Kommission nicht abschließend geklärt werden.

Der Kommission ist bewußt, dass eine ostdeutsche Sonderregelung der Eigenheimzulage Probleme aufwirft, z.B. Förderung der Abwanderung in Grenzregionen. Die Kommission hatte keinen Auftrag auch für Westdeutschland Vorschläge zu erarbeiten, empfiehlt aber die Prüfung einer analogen Regelung in Westdeutschland, nicht zuletzt da auch in Westdeutschland die Leerstände in einigen Städten steigen.

Eine starke Minderheit der Kommission empfahl eine Umbauzulage einzuführen, die an Investitionen in den Wohnungsbestand gekoppelt ist, statt die Bestandszulage zu erhöhen. Der selbstnutzergerechte Umbau des Wohnungsbestandes würde dadurch zielgerichteter gefördert.

Der vermögensbildende Effekt der Wohneigentumsförderung würde durch die Umstellung nicht beeinträchtigt. empirica schätzt, dass der jährliche Subventionswert³ von 2,3 Mrd. DM auf 3,6 Mrd. DM steigen wird, weil neben der Umlenkung vom Neubau auf den Bestand auch zusätzliche Eigentumsbildung im Bestand induziert würde.

4. Abrissförderung

Trotz möglicher Erfolge der Eigentumsbildung im Bestand und steigender Haushaltszahlen wird ein erheblicher Wohnungsüberschuss bestehen bleiben. Die Kommission empfiehlt daher, den Abriss von etwa 350.000 Wohnungen bis zum Jahr 2010 zu fördern, weniger als die Hälfte des jetzigen Leerstandes. Ein Teil der so entstehenden "Recyclingflächen" wird einer Wiedernutzung zugeführt werden können. Daneben bleibt die Aufgabe bestehen, leerstehende Gebäude und innerstädtische Freiflächen auf lange Sicht in das Stadtbild zu integrieren.

Ausgehend von Erfahrungswerten empfiehlt die Kommission einen Fördersatz von maximal 140,- DM je qm abgerissener Wohnfläche und rechnet mit jährlichen Kosten von etwa 300 Mio. DM, die sich Bund, Länder und Gemeinden zu je einem Drittel teilen sollten. Fördervoraussetzungen sollen ein gesamtstädtischer Leerstand von mindestens 6%, ein städtebauliches Konzept und der Nachweis der Unrentierlichkeit seitens des Eigentümers sein.

Neben diesen zentralen Konzepten hat die Kommission noch eine Fülle weiterer Empfehlungen für die neuen Länder gegeben, u.a.:

- Abschaffung der degressiven Abschreibung im Mietwohnungsbau
- Anhebung der Investitionszulage für die Modernisierung von Mietwohnungen
- Abschaffung des Rechtsanspruchs auf Grundsteuerermäßigung bei ungenutzten Grundstücken/Gebäuden

5. Stadtentwicklungsplanung

Die Städte und Gemeinden werden auf Basis realistischer Prognosen Stadtentwicklungskonzepte erstellen müssen, aus denen ersichtlich ist, welche Gebäude oder auch Stadtviertel ganz oder teilweise abgerissen und umgebaut werden müssen. Ob Abriss oder Umbau ein höheres Gewicht bekommt, ist nicht zuletzt von der Baustruktur der Städte abhängig. Von den 140 Städten in Ostdeutschland werden die 19 "DDR-Entwicklungsstädte" mit einem DDR-Wohnungsbauanteil von 70% und mehr, stärker

³ Als Subventionswert wird der auf den Anfangszeitpunkt abgezinsten Gesamtbetrag der Auszahlungen bezeichnet, die auf die Eigentumsvergabe eines Jahrgangs im Verlauf des 8jährigen Förderzeitraums geleistet werden.

auf Abriss setzen müssen. Die "typischen" ostdeutschen Städte sind allerdings die 114 "Doppelstädte" mit einem mehr oder minder sanierten Altbaukern und umliegenden DDR-Siedlungen. Diese werden in der Regel beide Strategien gleichzeitig verfolgen müssen.

Die Debatten um die Stadtentwicklungskonzepte werden schwierig und konfliktreich sein und müssen öffentlich geführt werden. Schon in den vergangenen 10 Jahren wurden häufig Tatsachen geschaffen, die möglicherweise nicht dem entsprechen, was das Ergebnis einer öffentlichen Debatte gewesen wäre. So sind in den meisten Städten die DDR-Siedlungen am Stadtrand zu einem höheren Anteil modernisiert, als die gewachsenen Altbaubezirke.

6. Ausblick

Die Kommission hat mit ihrer Analyse realistische Perspektiven für den Schrumpfungsprozess auf den Wohnungsmärkten der neuen Länder offengelegt und mit ihren Maßnahmevorschlägen eine fruchtbare Diskussion angeregt, in der der Wohnungsabriss seinen Tabu-Charakter verloren hat.

Bereits parallel zur Kommissionsarbeit hat die Bundesregierung mit der Novelle zum Altschuldenhilfegesetz eine kurzfristige Entlastung besonders von Leerständen betroffener Wohnungsunternehmen erreicht und rechnet im Zuge der voraussichtlich im Januar 2001 in Kraft tretenden Verordnung zur Härtefallregelung nach §6a dieses Gesetzes mit einer finanziellen Unterstützung des Abrisses von ca. 85.000 Wohnung durch den Erlass der sogenannten Altschulden in einer Höhe von 700 Mio DM.

In einem nächsten Schritt wird die Bundesregierung die Länder einladen, um zu beraten, wie die Empfehlungen der Kommission weiter umgesetzt werden können. Dabei geht es neben der oben ausführlich dargestellten Frage einer Umorientierung der Eigentumsförderung u.a. auch darum, die bereits bestehenden wohnungs- und städtebaulichen Förderprogramme stärker in den Dienst einer wohnungsmarkt- und stadtverträglichen Gestaltung der unvermeidlichen Schrumpfungsprozesse zu stellen.

Die Gemeinden stehen vor der Aufgabe, den Umstrukturierungsprozess vor Ort durch integrierte wohnungswirtschaftliche und städtebauliche Stadtentwicklungskonzepte zu steuern. Das Bundesministerium für Verkehr, Bau und Wohnungswesen wird sie dabei durch die Vergabe von Forschungsprojekten unterstützen, in denen die „best practices“ bereits laufender kommunaler Aktivitäten herausgearbeitet und Anregungen für die Erstellung solcher Konzepte gegeben werden.