

Wohnungsleerstand in Ostdeutschland – Struktur, Ursachen und Folgen –

Erschienen in: Der Langfristige Kredit, Hf. 2, Jg. 52, Frankfurt 2001, S. 42-46.

Wohnungen waren in Ost- wie in Westdeutschland immer ein knappes Gut. Insbesondere in Ostdeutschland konnten über Jahrzehnte die Haushalte ihre Wohnwünsche nicht realisieren. Haushaltsgründungen mußten verschoben werden, Wohnungen waren überbelegt. Trotz rationalisierter Wohnungsproduktion in Montagebauweise und diverser Wohnungsbauprogramme der DDR-Regierung mussten viele Haushalte in heruntergekommenen Altbauwohnungen mit Vorkriegsstandard wohnen.

Die jahrzehntelange Erfahrung der Wohnungsknappheit – auch in Westdeutschland – lies die Überzeugung wachsen, Wohnungen können niemals genug gebaut werden. Nach dem Mauerfall wurde der Wohnungsbau in Ostdeutschland in erheblichen Umfang gefördert, meines Wissens nach war niemals die öffentliche Förderung höher als in den 90er Jahren in Ostdeutschland.

Heute stehen in Ostdeutschland eine Million Wohnungen leer, die Hälfte davon in bewohnbarem Zustand. Die Neuvermietungsmieten für freifinanzierte Wohnungen sind, nachdem sie Anfangs in engen Märkten Spitzenwerte erreichten, unter ein Niveau gesunken, das den Investoren trotz weiterhin nennenswerter Förderung eine akzeptable Rendite bietet. Privaten Eigentümern drohen Zwangsversteigerungen, erste Wohnungsunternehmen sind insolvent geworden. Die Stadtsanierung bleibt auf halbem Wege stecken.

Vor diesem Hintergrund hat das Bundesministerium für Verkehr, Bauen und Wohnungswesen und das Bundeskanzleramt die Expertenkommission "Wohnungswirtschaftlicher Strukturwandel in den neuen Bundesländern" Anfang des Jahres 2000 berufen. Im November 2000 legte die Kommission unter Vorsitz der ehemaligen Leipziger Oberbürgermeisters Dr. Lehmann-Grube ihren Abschlussbericht vor¹. Die Arbeit der Kommission wurde inhaltlich und organisatorisch vorbereitet und begleitet von empirica.

1. Entwicklung und Ursache der Leerstände

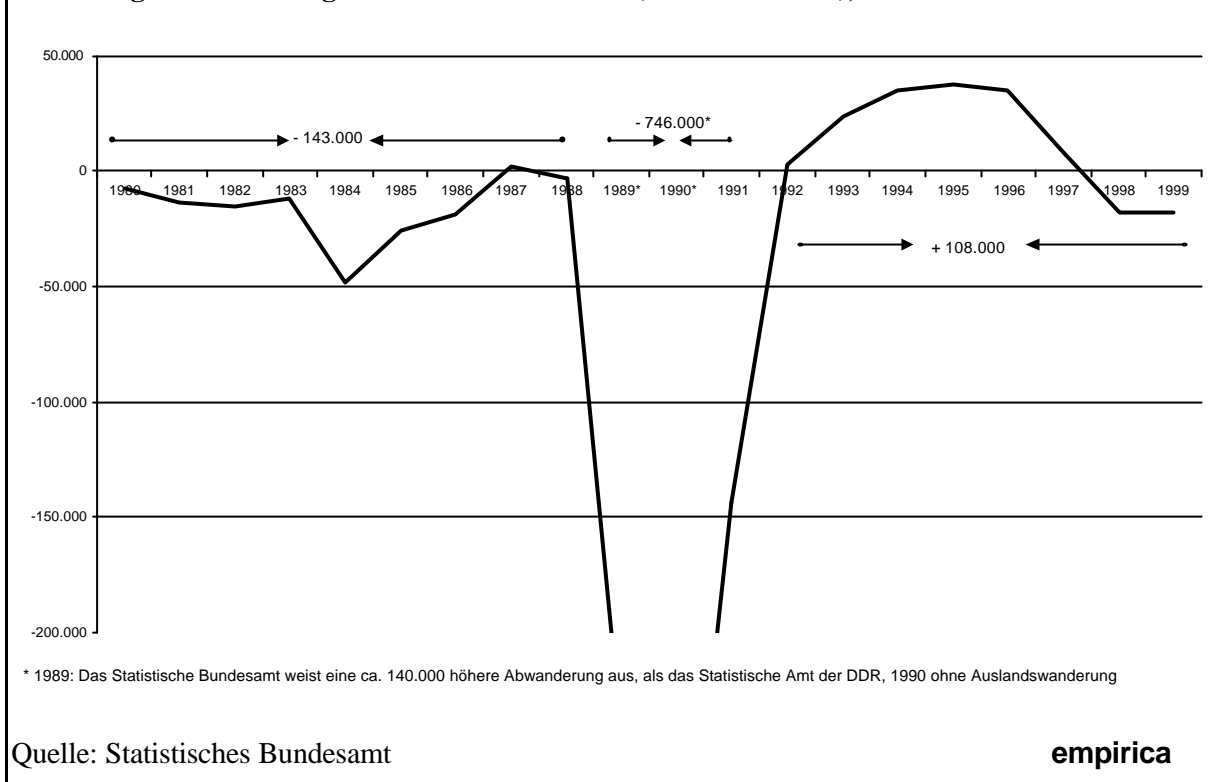
Wohnungsleerstand in Ostdeutschland ist keine grundsätzlich neue Beobachtung. Bereits der Wohnungsmangel in den 80er Jahren ging mit Wohnungsleerstand einher, vorrangig bedingt durch schwere bauliche Mängel bis hin zur Unbewohnbarkeit. Nach Schätzungen standen bereits 1989 rund 320.000 Wohnungen in Ostdeutschland leer².

¹ Download des Berichtes als PDF-File unter www.empirica-institut.de.

² HÜBL, L., MÖLLER, P., ET.AL., Eduard Pestel Institut für Systemforschung e.V., "Zwischen Leerstand und Sanierung", Hrsg.: Deutsche Siedlungs- und Landesrentenbank, 1996, S. 40.

Anfang der 90er Jahre begann, gestützt auf enorm hohe Sonderabschreibungen, der in seinen Dimensionen einmalige Wohnungsbauboom. 1995 wurden erstmals mehr als 100.000 Wohnungen fertiggestellt, 1997, der Spitze des Baubooms, fast 180.000 Wohnungen. Insgesamt wurde zwischen 1991 und 1999 der Wohnungsbestand um fast 780.000 Wohnungen ausgeweitet, verglichen mit einem Anfangsbestand von rund 7 Mio. Wohnungen.

Abbildung 1: Wanderungssaldo Ostdeutschlands (inkl. Ost-Berlin), 1980 bis 1999



Auch die Wohnungsnachfrage entwickelte sich positiv. Entgegen einer weit verbreiteten Meinung gehörte Ostdeutschland bereits 1992 wieder zu den Wanderungsgewinnern. Insgesamt wanderten zwischen 1992 und 1999 rund 100.000 Einwohner mehr zu als ab. Überregionale Wanderungen sind nicht die Ursache der Wohnungsleerstände. Auch wenn der Wanderungssaldo 1998 wieder leicht negativ wurde, lässt sich dieser Wanderungsverlust in keiner Weise mit der Abwanderungswelle 1989 - 1991 vergleichen. Zwar sank die Bevölkerungsstärke durchgehend, allerdings ausschließlich bedingt durch geringe Geburtenzahlen. Da Kinder aber keine eigene Wohnung nachfragen, hat dies (noch) keine Bedeutung für den Wohnungsmarkt. Die Zahl der Haushalte stieg vielmehr als Folge der sinkenden Haushaltsgröße kontinuierlich von knapp 6,7 Mio. um 4,5% auf annähernd 7 Mio.

Ursache des Anstiegs der Leerstände in den 90er Jahren ist der Neubau von Wohnungen gewesen, die Absorptionsfähigkeit der Wohnungsmärkte wurde massiv überbeansprucht. Diese globale Aussage bleibt auch auf kleinräumlicherer Ebene gültig, in nur 3 der 23 ostdeutschen Raumordnungsregionen sank die Zahl der Haushalte und damit die Nachfrage nach Wohnungen.

Abbildung 2: Entwicklung der Haushalts- und der Bevölkerungszahlen in Ostdeutschland



Quelle: Statistisches Bundesamt

empirica

Auf Ebene der Städte lässt sich diese Aussage hingegen nicht aufrechterhalten, vielmehr müssen die Städte Wanderungsverluste hinnehmen. Der vermeintliche Widerspruch löst sich über die Stadt-Umland-Wanderungen (Suburbanisierung) auf. empirica hat parallel zur Arbeit für die Kommission in einer Studie für die LBS Ostdeutsche Landesbausparkassen AG 30 ostdeutschen Städte untersucht. Demnach verloren und verlieren alle untersuchten Städte in z. T. erheblichem Umfang Einwohner an ihr direktes Umland. Der Anteil der Suburbanisierung an den Wanderungsverlusten reicht von 28% in Sondershausen bis über 100% in Wernigerode oder Jena (positive überregionale Zuwanderung). Nur in 9 von 30 Städten betrug der Anteil der Suburbanisierung weniger als 50%. In der Hälfte aller Städte lag sie über 60%, in immerhin 9 von 30 Städten über 2/3. Die Suburbanisierung ist meist verbunden mit dem Erwerb eines Einfamilienhauses. Da diese nicht in hinreichendem Umfang als Bestandsimmobilie zur Verfügung stehen, wird die Nachfrage durch Neubau befriedigt. Von den knapp 780.000 neuen Wohnungen, wurden knapp 300.000 in Ein- und Zweifamilienhäusern errichtet.

Seit 1998 hat sich die Leerstandsentwicklung vorübergehend beruhigt. Der Neubau insbesondere von Geschosswohnungen ist regelrecht zusammengebrochen. Gleichzeitig rücken die starken Geburtsjahrgänge aus Ende der 70er Jahre ins Haushaltsgründungsalter vor. Zwischen 1975 und 1980 erhöhte sich die Zahl der Geburten in der ehemaligen DDR in nur 5 Jahren um mehr als 40% (sog. "Honeckerbuckel" der Geburten). Allein zwischen 1997 und 1999 stieg die Zahl der Haushalte um über 120.000 an. Diese Entwicklung ist nicht von Dauer, dem Anstieg der Zahl der Geburten Ende der 70er Jahre folgte in den 80er Jahren ein Rückgang zurück auf das Ausgangsniveau, gefolgt von dem Geburteneinbruch nach der Wende. Gleichzeitig ist der Wunsch nach einem selbstgenutzten

Einfamilienhaus ungebrochen, die Einfamilienhausproduktion läuft weiter, auch wenn zur Zeit eine konjunkturelle Delle in den Baugenehmigungen ablesbar ist.

2. Struktur der Leerstände

Zum Zeitpunkt des Mauerfalls konzentrierten sich die geschätzten 320.000 Leerstände auf nicht mehr bewohnbare Altbauwohnungen. Durch die Abwanderungswelle unmittelbar nach Maueröffnung entspannte sich der Wohnungsmarkt leicht. Die Haushalte, die in unsanierten Altbauten wohnten, konnten in DDR-Wohnungen mit höherem Standard umziehen. Die unsanierten Altbauten fielen zunehmend leer. In den innerstädtischen Altbaubeständen stieg der Leerstand von rund 17% in 1992 steil auf über 30% in 1998 an.

Tabelle 1: Wohnungsbestand und Wohnungsleerstände in Ostdeutschland												
	Ein- und Zweifamilienhäuser		Klein- und vorstädt. Geschosswgh.		Innerstädt. Geschosswgh.		DDR-Wohnungsbau		Neugebaute Geschosswgh.		Gesamt	
	Bestand (in 1.000)	davon Leerstand (%)	Bestand (in 1.000)	davon Leerstand (%)	Bestand (in 1.000)	davon Leerstand (%)	Bestand (in 1.000)	davon Leerstand (%)	Bestand (in 1.000)	davon Leerstand (%)	Bestand (in 1.000)	davon Leerstand (%)
Berlin	170	7,2%	82	9,6%	634	12,1%	780	5,9%	98	9,1%	1.820	8,5%
davon: Berlin-Ost	55	7,7%	31	15,0%	211	19,2%	326	6,4%	52	7,8%	684	11,1%
Brandenburg	489	7,4%	112	22,5%	64	27,9%	372	8,5%	58	22,5%	1.158	11,2%
Mecklenburg-Vorpommern	299	8,7%	81	28,5%	41	26,1%	305	5,9%	40	15,7%	811	11,1%
Sachsen	656	7,5%	382	23,4%	329	44,2%	659	9,5%	122	17,0%	2.238	16,8%
Sachsen-Anhalt	499	6,9%	171	33,7%	100	29,8%	373	10,6%	61	15,0%	1.277	14,4%
Thüringen	498	5,3%	138	17,7%	47	35,1%	340	7,6%	47	10,9%	1.123	9,3%
Ostdeutschland insg.	2.496	7,1%	914	24,5%	791	32,9%	2.375	8,4%	380	15,4%	7.290	13,2%
Quelle: Mikrozensus 1998												
empirica												

Quelle: Mikrozensus 1998

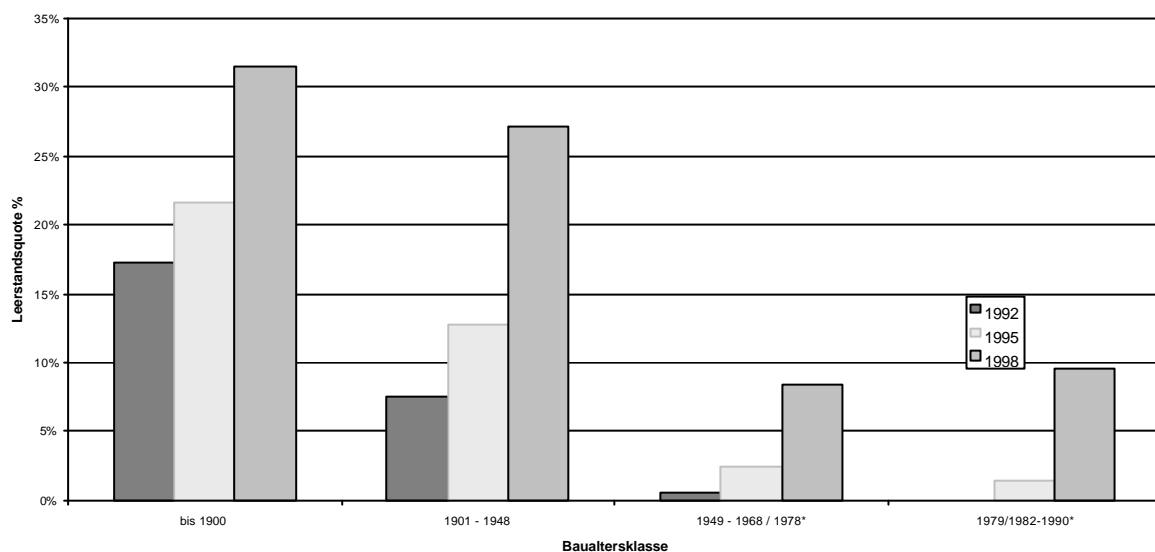
empirica

Der Leerstand in den DDR-Wohnungen blieb bis etwa 1995 noch innerhalb der Fluktuationsreserve. Zogen Haushalte aus DDR-Wohnungen in neugebaute Wohnungen um, wurden die Wohnungen schnell von Haushalten aus unsanierten Altbauten wieder bezogen – es gibt Beispiele von Altbauquartieren, die in wenigen Jahren bis zu 70% ihrer Einwohner verloren. Bis Mitte der 90er Jahre zeigten denn auch Umfragen eine hohe Wertschätzung der DDR-Wohnungen. Heute wissen wir, dass die Wertschätzung der DDR-Wohnungen eine relative Wertschätzung mangels besserer Alternativen war. Durch Neubau, Ausbau und Sanierung entstanden neue Angebote, die von den Haushalten gerne angenommen wurden, auch da die Neuvermietungsrenten von Jahr zu Jahr sanken. Zwar zogen weiterhin Haushalte aus den unsanierten Altbauwohnungen in die DDR-Wohnungen um – die Leerstände in den unsanierten Altbauten stiegen weiter an - aber der Nachzug gelang nicht mehr im gleichen Umfang, die Leerstände in den DDR-Wohnungen stiegen an.

Innerhalb der DDR-Wohnungsbestände konzentrieren sich die Leerstände auf die unsanierten Wohnungen – nicht zuletzt da die Sanierungskosten, anfänglich gesetzlich durch die Kappung der Modernisierungsumlage, später durch die Marktverhältnisse, nicht voll auf die Mieter abgewälzt werden konnten. Die Wohnungsunternehmen – meist kommunale Wohnungsgesellschaften und Genossenschaften und weiterhin Eigentümer von fast 2/3 aller Mietwohnungen in Ostdeutschland –

reagierten vielfach mit der Strategie "Leerstand durch Sanierung bekämpfen" und konzentrierten ihre Investitionen überwiegend auf den DDR-Wohnungsbau. „Mit 400.000 kann ich vier Plattenbauwohnungen sanieren, aber nur ein oder zwei Altbauwohnung“ ist eine in dieser oder ähnlicher Form häufig wiederkehrende Feststellung. Diese Sanierungsentscheidungen wurden zusätzlich begünstigt dadurch, dass die meisten Wohnungsunternehmen die DDR-Wohnungen als ihren Kernbestand ansehen, während der Altbaubestand – z. T. ehemals restitutionsbelastet – nur als vorübergehend gesehen wird. Mittlerweile dürften in Ostdeutschland in rund 80% der DDR-Wohnungen investiert worden sein, verglichen mit ca. 65% im Altbau. In 2/3 der von uns besuchten Städte war der Sanierungsstand im DDR-Wohnungsbau höher als im Altbau.

Abbildung 3: Wohnungsleerstände im Geschosswohnungsbau in Ostdeutschland und Berlin-Ost, 1992, 1995, 1998



* Die beiden Datenquellen verwenden unterschiedliche Grenzen zwischen den Baualterklassen. Auch Zusammenfassungen können Überschneidungen bei den Baualterklassen 1968 bis 1982 nicht vollständig verhindern. Allerdings unterscheiden sich die Leerstandsquoten kaum voneinander, die Vergleichbarkeit ist damit überwiegend gegeben

Quelle: BBR, GWZ, Mikrozensus

empirica

Auch wenn keine umfassenden Wohnungserhebungen seit 1998 mehr durchgeführt wurden, deutete verschiedenen Teilerhebungen auf einen weiteren Anstieg der Leerstände in den DDR-Wohnungen hin. In den Altbauten scheinen sich in den vergangenen 2 Jahren die Auszüge aus den unsanierten Altbauten in etwa die Waage mit den "Rückwanderungen" in zwischenzeitlich sanierte Altbauten zu halten. Möglicherweise sanken die Leerstände im Altbau sogar leicht. Der Anstieg der Zahl der Haushalte wird aufgefangen durch den weiterhin beträchtlichen Neubau insbesondere von Einfamilienhäusern im Umland der Städte.

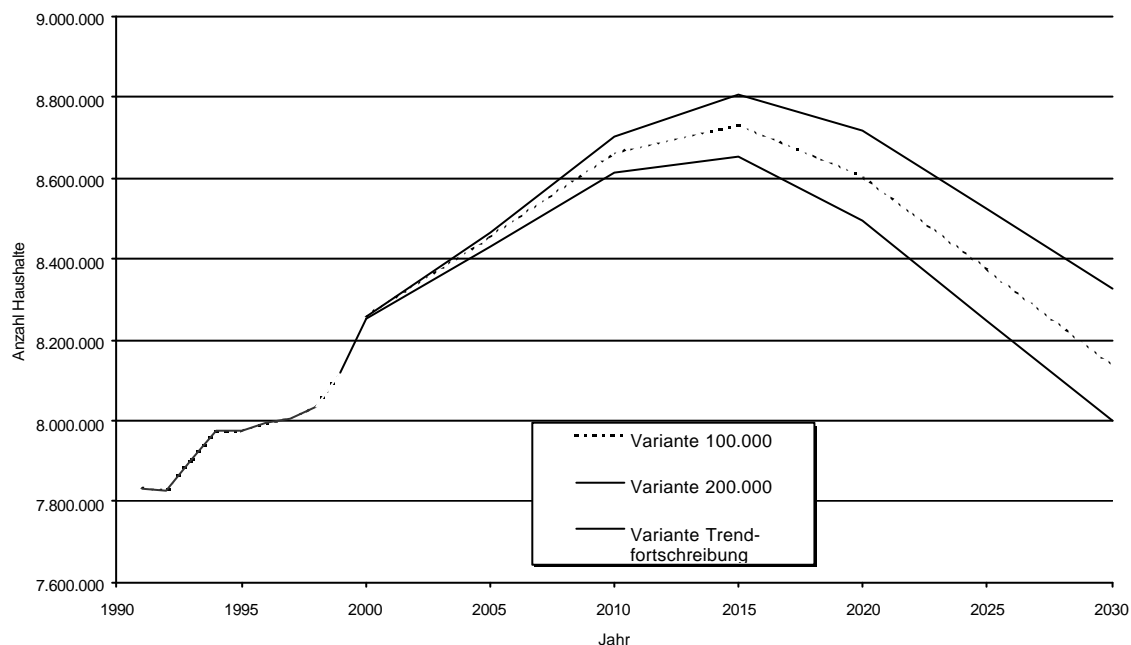
Kurzfristig ist die weitere Entwicklung der Leerstände abhängig von der Entwicklung des Wohnungsangebotes. Die Ausweitung des Wohnungsangebotes durch den Neubau von Kapitalanlegerwohnungen in Geschossbauweise dürfte weiter absinken, während der Bau von Ein- und Zweifamilienhäusern weiter laufen wird. Nach dem endgültigen Auslaufen der 40%-Modernisierungs-AfA und angesichts der niedrigen Mieten dürften nur noch wenige Altbauanierungen mit besonderer Förderung (Sanierungs-AfA, Denkmalschutz-AfA) neu begonnen

werden. Die Drehbewegung der Leerstände zugunsten der (sanierten) Altbauten und zulasten der DDR-Wohnungen könnte sich stark verlangsamen.

3. Prognose

Für die Deutsche Kreditbank AG hat empirica eine Studie zu den Perspektiven des ostdeutschen Wohnungsmarktes bis 2030 erstellt³. Die Wohnungsnachfrage – i.e. die Zahl der Haushalte – wird demnach trotz abnehmender Bevölkerung weiter steigen. Für die nächsten 3 bis 4 Jahre ist dank des DDR-spezifischen "Honeckerbuckels" der Geburten, mit einem steilen Anstieg der Zahl der Haushalte zu rechnen. Danach nehmen die Zuwachsraten ab, die Zahl der Haushalte steigt aber nach unseren Prognosen noch von 1996 knapp 8 Mio. bis 2015 um 600.000 bis 800.000 Haushalte (inkl. Berlin). Die durchschnittliche Haushaltsgröße sinkt von 2,2 auf 1,92 in 2015.

Abbildung 4: Entwicklung der Haushaltszahlen in Ostdeutschland (inkl. Berlin) seit 1990 und Prognose bis 2030



Anmerkung: „Trend“, „100.000“ und „200.000“ bezeichnen drei verschiedene Wanderungsannahmen. Die Varianten „100.000“ und „200.000“ entsprechen den Grundannahmen der 9. Koordinierten Bevölkerungsprognose der Statistischen Landesämter. Die Variante „Trend“ unterstellt im Gegensatz zur koordinierten Bevölkerungsprognose keine positiven Wanderungsgewinne Ostdeutschlands ab 2002, sondern erst ab 2010.

Quelle: eigene Berechnungen

empirica

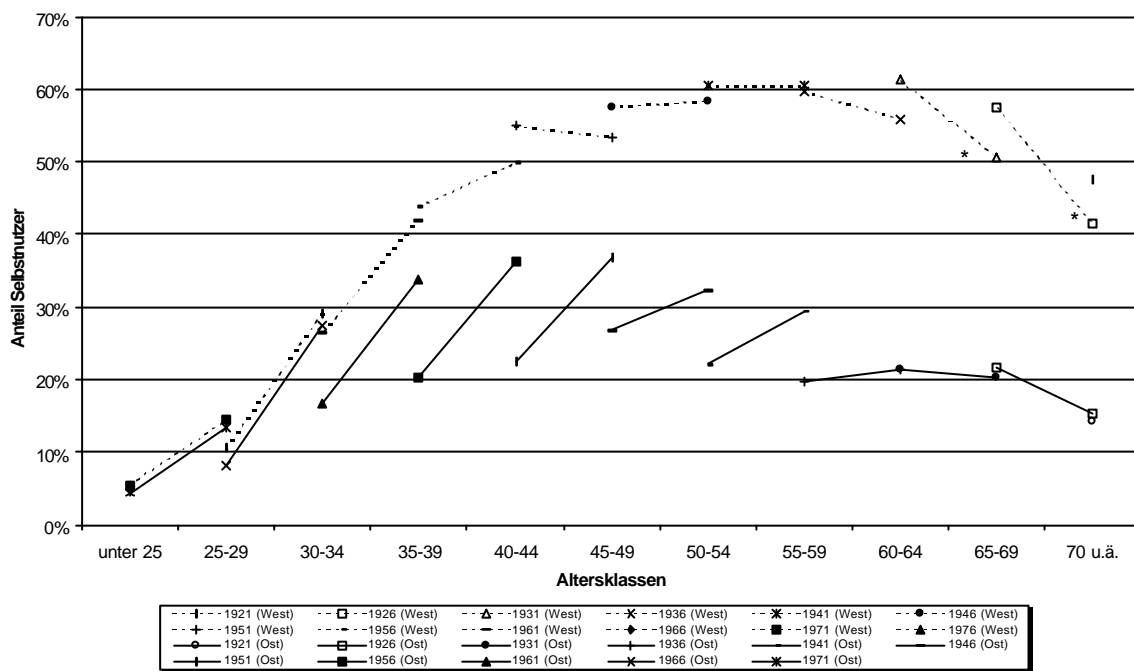
Nach 2010/15 schieben sich die nur schwachen Geburtsjahrgänge der 90er Jahre in das Haushaltsgründungsalter vor. Die Zahl der Haushalte fängt mit zunehmender Geschwindigkeit an zu fallen. Im Jahr 2030 wird wieder der heutige Wert erreicht. Unterschiedliche Wanderungsannahmen haben – in realistischen Größenordnungen – keinen Einfluß auf die Vorzeichen der

³ Pfeiffer, U., Simons, H., "Perspektiven des Wohnungsmarktes in Ostdeutschland", empirica-Studie im Auftrag der Deutschen Kreditbank AG, Berlin 2000.

Haushaltsentwicklung und vergleichsweise geringfügigen Einfluß auf die Niveaus, die Bedeutung der Haushaltsverkleinerung ist größer.

Der Anstieg der Zahl der Haushalte wirkt für den Mietwohnungsmarkt aber nicht entlastend. Die Zahl der Selbstnutzerhaushalte steigt vielmehr stärker als die Zahl der Haushalte, die Zahl der Mieterhaushalte sinkt entsprechend.

Abbildung 5: Selbstnutzerquoten einzelner Geburtsjahrgänge, Ost- und Westdeutschland, 1993 und 1998



* Rückgang bedingt durch eine Neudefinition des Status Eigentümer

Erläuterung: Eine Linie beschreibt jeweils eine Geburtsjahrgangsgruppe zu zwei unterschiedlichen Zeitpunkten (1993 und 1998)

Quelle: Eigene Darstellung auf Basis einer Sonderauswertung der EVS

empirica

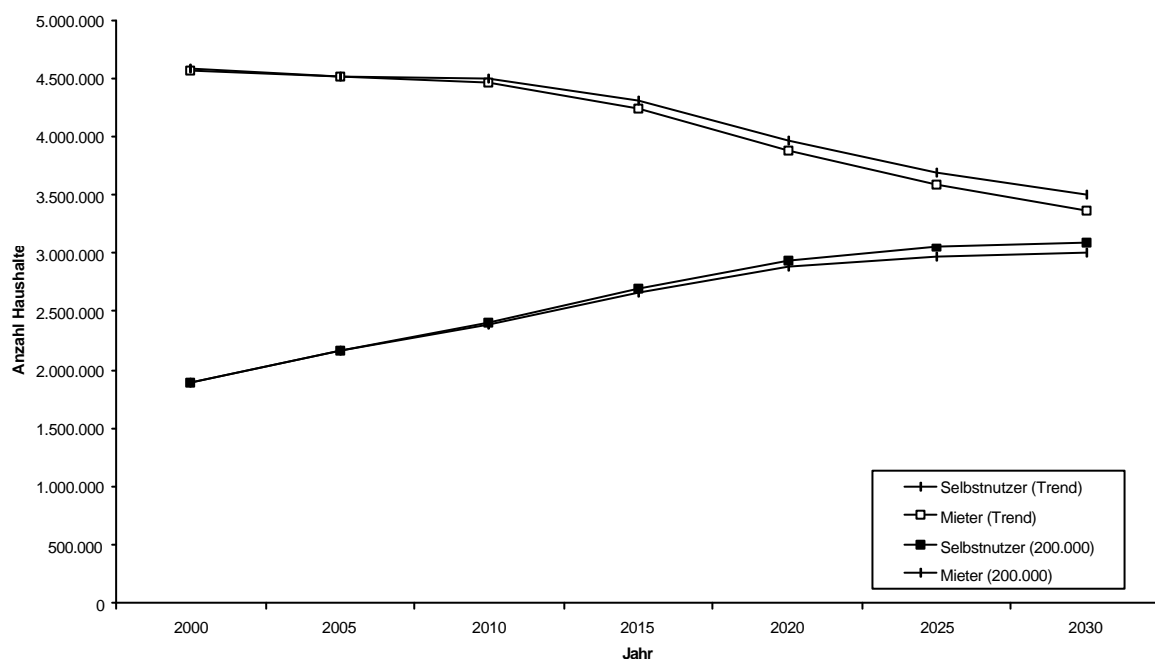
Der Erwerb von Wohneigentum ist stark lebenszyklusabhängig. In Westdeutschland wird Wohneigentum typischerweise zwischen dem 30. und 40. Lebensjahr des Haushaltsvorstandes in der Phase der Haushaltsvergrößerung erworben und danach gehalten. Auch nach Auszug der Kinder wird das "Familienheim" nicht wieder veräußert (Remanenzeffekt), was in Westdeutschland zu einer weiterhin steigenden Nachfrage nach Einfamilienhäusern führt⁴. Dieses Muster ist auch in Ostdeutschland deutlich zu erkennen. In Abbildung 5 ist die Entwicklung der Selbstnutzerquoten verschiedener Geburtsjahrgänge (Kohorten) für West- und Ostdeutschland zwischen 1993 und 1998 dargestellt. Auch in Ostdeutschland steigt die Selbstnutzerquote steil zwischen dem 25. und 40. Lebensjahr an. Bemerkenswert ist, dass die Eigentumsquoten der jungen Haushalte in Ostdeutschland sich auf gleichem Niveau zu den ihrer westdeutschen Altersgenossen entwickelt haben, siehe Abbildung 5, Altersklassen unter 35 Jahre. Die Geburtsjahrgänge der 1940er und 1950er

⁴ PFEIFFER, U., SMONS, H., "Der Immobilienmarkt im neuen Jahrtausend", empirica-Studie im Auftrag der Bayerischen Landesbank, München, 1999.

Jahre (40 bis 60 Jahre in 1998) haben im Gegensatz zu ihren westdeutschen Altersgenossen ihre Selbstnutzerquote steigern können – ein Nachholeffekt und auch Folge der Privatisierungsaufgabe des Altschuldenhilfegesetzes – das westdeutsche Niveau wurde aber nicht mehr erreicht. Die älteren Haushalte über 60 Jahre erwarben wie in Westdeutschland kein Wohneigentum mehr.

Für die Prognose der Selbstnutzerquote wurde ein Kohortenmodell⁵ entwickelt, das im wesentlichen diesen Lebenszyklus in der Wohneigentumsbildung fortschreibt. Demnach steigt die Zahl der Selbstnutzer von rund 1,9 Mio. (ohne Berlin) in 2000 bis 2015 um rund 750.000 - 800.000 und damit etwas stärker als die Zahl der Haushalte 450-500.000 zunehmen. Entsprechend sinkt die Zahl der Mieterhaushalte um rund 300.000. Die Selbstnutzerquote steigt auf knapp 40% bis 2015.

Abbildung 6: Prognose der Zahl der Mieter- und Selbstnutzerhaushalte (ohne Berlin), 2000 - 2030



Anmerkung: "Trend" bzw. "200.000" beschreiben zwei Wanderungsannahmen, siehe Anmerkung Abbildung 4.

Quelle: Eigene Darstellung auf Basis einer Sonderauswertung der EVS

empirica

Nach 2015 sinkt die Zahl der Haushalte während die Zahl der Selbstnutzer noch weiter auf rund 3 Mio. in 2030 steigt. Entsprechend schneller sinkt die Zahl der Mieterhaushalte auf knapp 3,5 Mio. (ohne Berlin). Die Selbstnutzerquote erreicht 45-50%.

Trotz dieses starken Anstiegs der Selbstnutzerquote wird – da auch die westdeutsche Selbstnutzerquote weiter steigt – die westdeutsche Quote noch nicht erreicht. Angesichts der sehr

⁵ Für eine Darstellung von Kohortenmodellen siehe SIMONS, H., MASCHKE, K. " Cohort-Models – a Tool for Household Projections" in: "Living Arrangements and Households – Methods and Results of Demographic Projections", Materialien zur Bevölkerungswissenschaft, Hrsg.: Bundesinstitut für Bevölkerungswissenschaft, Wiesbaden, Mimeo.. Für eine Anwendung von Kohortenmodellen zur Prognose der westdeutschen Selbstnutzerquote siehe: SIMONS, H. "Perspektiven des westdeutschen Wohnungs- und Büromarktes bis 2030", in: Informationen zur Raumentwicklung, Heft 11/12.99, Hrsg.: Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung, S. 745 - 755.

niedrigen Wohneigentumsquoten der älteren Jahrgänge, die kein Wohneigentum mehr bilden werden, wird es noch einige Jahrzehnte dauern, bis die ostdeutsche Wohneigentumsquote sich im Mittel an die westdeutschen Quoten annähert. Der Aufholprozess der Wohneigentumsbildung wird erst abgeschlossen sein, wenn die heute jungen Eigentümer selbst alt geworden sind.

Allerdings ist auch vorstellbar, dass diese Prognose – die letztlich eine Angleichung der kohortenspezifischen Selbstnutzerquoten Ostdeutschland an Westdeutschland unterstellt – die wahre Entwicklung noch unterzeichnet. Angesichts der deutlich geringeren Objektpreise neugebauter Einfamilienhäuser in Ostdeutschland – die die weiterhin geringeren Einkommen mehr als ausgleicht – ist die "Einfamilienhauskaufkraft" in Ostdeutschland höher als in Westdeutschland.

Nach den bisherigen Erfahrungen erwerben rund 80 bis 90 % aller neuen Eigentümer Einfamilienhäuser. Bedingt durch die einseitige Ausrichtung der Baustruktur in Ostdeutschland auf Geschosswohnungen reicht die Zahl der Einfamilienhäuser dafür nicht aus. Jeder Geburtsjahrgang, der in den nächsten Jahrzehnten Wohneigentum in Einfamilienhäusern bilden will, wird seine Nachfrage nicht aus dem Bestand decken können. Im Erbgang werden im Saldo nicht genügend Einfamilienhäuser dafür frei. Erst bei einem Einfamilienhausanteil von rund 45 % oder von rund 3 Mio. Einfamilienhäusern, gegeben die Altersstruktur Ostdeutschlands des Jahres 2015 und den gegenwärtigen Präferenzen, wird ein Gleichgewicht erreicht. Ostdeutschland ist heute mit knapp 2 Mio. Einfamilienhäusern noch weit davon entfernt (inkl. 1/2 der Wohnungen in Zweifamilienhäusern). Nach unseren Schätzungen dürften in der Periode von 2000 bis 2030 über eine Million zusätzliche Wohneigentümer entstehen – davon etwa 1 Mio. in Einfamilienhäusern.

Die massive Angebotsausweitung durch den Bau von Einfamilienhäusern durch die neuen Selbstnutzer wird die Zahl der überschüssigen (Geschoss-) Wohnungen entsprechend erhöhen. Konstanz der Verhaltensweisen und Rahmenbedingungen unterstellt, wird sich die Zahl der überschüssigen Wohnungen von heute 1 Mio. bis 2030 verdoppeln. Durch zwischenzeitlichen Abriss wird die Zahl der leerstehenden Wohnungen allerdings geringer sein.

4. Folgen der Leerstände

4.1. Folgen für die Mieter

Als Gewinner des Überangebotes können sich heute und in Zukunft die Mieter fühlen. Die Neuvermietungsrenten sind bereits auf ein niedriges Niveau gesunken, aus dem Vermietermarkt ist ein Mietermarkt geworden auf dem die Wohnungen den Mietern und nicht mehr die Mieter den Wohnungen "hinterherlaufen". Bestandsmieter verhandeln die Miete nach oder ziehen um, nicht zuletzt da die Vermieter in der Hoffnung auf neue Mieter "Umzugsbeihilfen" – z. B. Mietfreiheit in den ersten x Monaten, Umbauten auf Kosten des Vermieters oder auch direkte Zuschüsse zu den Umzugskosten – gewähren.

4.2. Folgen für die Eigentümer

Für die Vermieter – Wohnungsgesellschaften und Genossenschaften, Kapitalanleger und lokale Kleinvermieter – ist die Situation und die Prognose weniger günstig. Grob geschätzt verursachen die bewohnbaren, aber leerstehenden 500.000 Wohnungen Einnahmeausfälle in Höhe von 2,2 Mrd. DM p.a.⁶

Selbst bei Vermietung der Wohnung reicht häufig die Miete nicht aus, den Kapitaldienst der Kauf- und insbesondere der Modernisierungskredite zu leisten. Bei Ausschöpfung der maximalen Modernisierungsumlage und dem Einsatz öffentlicher Kredite darf der höchstmögliche, durch die Mieten refinanzierbare Kapitaleinsatz einer Sanierung/Modernisierung bei max. 1360 DM / qm liegen⁷. Eine darüber hinausgehende Investition liefert einen negativen Deckungsbeitrag, der ausgeglichen werden muss. Tatsächlich sind die möglichen Mieteinnahmen geringer. Bei voller Ausschöpfung der Modernisierungszulage erreicht die Nettokaltmiete über 9 DM, die Bruttowarmmiete über 13 DM. Diese Mieten sind am Markt nicht durchsetzbar. Ein von empirica befragtes Wohnungsunternehmen hatte bereits 1995 eine vollständige Deckungsbeitragsrechnung eingeführt. In Tabelle 2 sind die Ergebnisse einer aktuellen Berechnung dargestellt. Die unsanierten Wohnungen sind angesichts eines Kaufpreises (Altschulden) in Höhe von 150 DM/m² und einer Nettokaltmiete von i. d. R. 5,40 DM – Preisdifferenzierungen der Grundmiete nach Angebot und Nachfrage, nach Stadt und Lage sind bei den Wohnungsunternehmen weiterhin die Ausnahme – die Ertragsträger („Cash-Cows“) der Wohnungsgesellschaften/Genossenschaften. Eine vollsanierte Wohnung liefert hingegen einen negativen Deckungsbeitrag. Die Ertragslage des Wohnungsunternehmens wird durch die Sanierung einer Wohnung von zwei Seiten gedrückt.

Tabelle 2: Deckungsbeiträge (DB I) bei unterschiedlichen Sanierungsständen – Ergebnisse der Berechnungen eines Unternehmens

Sanierungsstand	Investition pro qm	Deckungsbeitrag pro qm
Unsaniert	< 100	1,70
Standardsaniert	600	0,10
Komplexsaniert	1200	-1,50

Quelle: Unternehmensbefragung

empirica

Viele Investoren (Wohnungsunternehmen und private Eigentümer) gingen von zu hohen Mietsteigerungserwartungen aus. Sie investierten in einen Markt sinkender Mieten und schrumpfender Erträge. Hinzu kamen politische Vorgaben. Die Sanierung der Wohnungsbestandes Ostdeutschlands wurde als eines der zentralen wohnungswirtschaftlichen Aufgaben nach der Wiedervereinigung

⁶ 500.000 leerstehende, markttaktive Wohnungen * 12 (Monate) * 5,4 DM (Grundmiete im Monat pro m²) * 70 m² (Wohnungsgröße)

⁷ HÜBL, L., ET.AL., a.a.O., S. 65.

gesehen. Allgemein wurde davon ausgegangen, dass der gesamte Wohnungsbestand saniert werden würde und müsse. Diese Vorstellung bildete m. E. bei allen Beteiligten – Bund, Länder, Gemeinden, öffentliche und private Banken, Wohnungsunternehmen und Genossenschaften, Kapitalanleger, Mieter und Mieterverbände, die meisten wissenschaftlichen Forschungsinstitute, Parteien und Bauwirtschaft – die Grundlage ihres Planens und Handelns. Es bestand Konsens, dass die Sanierung der Wohnungsbestandes nur eine Frage der Zeit sei. Ob die Sanierung des gesamten Wohnungsbestandes überhaupt ein sinnvolles Politikziel ist, wurde nur sehr selten überhaupt thematisiert. Allgemein wurde die Sorge geäußert, dass die Sanierung des ostdeutschen Wohnungsbestandes zu langsam verlaufen könne. Die Beschleunigung der Sanierung wurde als politische Aufgabe gesehen. Dies führte z. B. dazu, im Altschuldenhilfegesetz – das die (Teil-)Übernahme der sog. Altschulden aus DDR-Zeiten durch die öffentliche Hand regelte – die beantragenden Wohnungsunternehmen/Genossenschaften zu verpflichten, Sanierungspläne aufzustellen. Abweichungen von den Sanierungsplänen konnten – auch wenn es in der Praxis nicht dazu kam – mit einer Rücknahme der Teilentlastungsbescheide geahndet werden. Die Einigung des Bundes und der Länder über das Altschuldenhilfegesetz 1993 wurde genutzt, die Wohnungsunternehmen aufzufordern, ihre Anstrengungen auf die Sanierung zu konzentrieren: „Jetzt ist es Sache der Wohnungsunternehmen, den gewonnenen finanziellen Handlungsspielraum konsequent zu nutzen, damit sich die Wohnungsverhältnisse in den neuen Ländern bald nachhaltig verbessern. Der Weg für die notwendige grundlegende Modernisierung und Sanierung des ostdeutschen Wohnungsbestandes ist frei.“

In den letzten Jahren lösten sich mehr und mehr Wohnungsunternehmen von ihrer ursprünglichen Sanierungsstrategie. Ursache waren die steigende Leerstände, die sich – wie beobachtet werden konnte – auf die unsanierten Bestände konzentrierten. Die Wohnungsunternehmen versuchten mit Sanierung die Leerstände zu bekämpfen. Dies schien zunächst keine wesentliche Änderung der Sanierungsstrategie. Unter der Annahme, dass der gesamte Wohnungsbestand ohnehin saniert werden würde, bedeutet dies zunächst bloß eine Veränderung der zeitliche Reihenfolge der Sanierungen. Die Kreditzusagen der KfW im Rahmen des ersten Wohnraummodernisierungsprogramms an die Wohnungsgesellschaften erreichten 1999 mit 4,2 Mrd. DM ein neues Maximum, in der Summe aller Kreditnehmer wurde mit 11 Mrd. DM Kreditzusagen nochmals das Rekordniveau von 1994 erreicht, auch wenn ein Teil des deutlichen Anstiegs auf die Einführung der Investitionszulage für Sanierungen (15 %, max. 180 DM/qm) zum 1.1.1999 zurückzuführen sein dürfte. Dank der Investitionszulage verfügten die Kreditnehmer auch über zusätzliches Eigenkapital.

Einige Wohnungsunternehmen haben sich durch die schnelle und aufwendige Sanierung bis an den Rand der Manövrierunfähigkeit verschuldet, eine „Sicherheitsmarge“ gegenüber Einnahmeausfällen durch steigende Leerstände und/oder sinkende Mieten ist nicht verblieben. In der Realität lassen sich alle Kombinationen der Gefährdungsursachen Sanierung und Leerstand finden. Der Bundesverband deutscher Wohnungsunternehmen (GdW) hat auf Anregung von empirica unter den 30 mutmaßlich

gefährdeten Unternehmen, von denen er im Rahmen seiner Prüfungstätigkeit Kenntnis erlangt hat, eine anonyme Umfrage durchgeführt⁸. Es lassen sich alle Kombinationen finden:

- 3 Wohnungsgesellschaften/Genossenschaften hatten keinerlei oder nur geringfügigen Leerstand (< 3 %). Diese Wohnungsunternehmen/Genossenschaften haben sich bei der Sanierung übernommen.
- 1 Wohnungsgesellschaft/Genossenschaft hatte nur eine Sanierungsquote von 4 %, aber eine Leerstandsquote von 23 %.
- Alle anderen Unternehmen liegen dazwischen z. B. (Sanierung: 80 %, Leerstand 5 %), (Sanierung 100 %, Leerstand 13 %), (Sanierung 36 %, Leerstand 26 %), (Sanierung 10 %, Leerstand 31 %)

Auch die privaten Eigentümer sind von Leerständen und niedrigen Mieten betroffen. Die Kapitalanleger, die vor allem aus Steuerspargründen investierten, dürften i.d.R. über hinreichend "Nachschusskapital" verfügen. Problematischer werden die Leerstände dort, wo die Eigentümer in Wohnungen zur Alterssicherung investierten. Aus eigenen qualitativen Erhebungen wurde deutlich, dass in 5 % bis 10 % der Fälle den Privateigentümern eine Zwangsversteigerung bedingt durch Leerstand/niedrige Mieten in naher Zukunft drohen könnte. 23,5 % haben bei einer Umfrage unter privaten Vermietern in Brandenburg angegeben, dass sie befürchten, ihr Objekt nicht halten zu können.⁹ Die Krise am Wohnungsmarkt führt bei vielen privaten Eigentümern in eine Krise der Alterssicherung.

4.3. Folgen für die Städte

Die "typische" ostdeutsche Stadt ist – trotz aller überregional bekannten Beispiele von reinen Plattenbausiedlungen wie Schwedt oder Wolfen – eine "Doppelstadt": eine mehr oder minder geschlossene Altbausubstanz sowie eine oder mehrere Großsiedlungen am Stadtrand. Von den 140 Städten mit mehr als 15.000 Einwohner haben nur 19 einen DDR-Wohnungsbauanteil von 70% und mehr aber 114 Städte einen Altbauanteil zwischen 30% und 70% der Wohnungen, hinzu kommen 7 Altbaustädte wie Meißen oder Naumburg/Saale mit geringfügigen Wohnungsbeständen aus DDR-Zeit. Insbesondere in Thüringen, Sachsen und Sachsen-Anhalt sind 9 von 10 Städten "Doppelstädte".

Gerade für die Doppelstädte ist die derzeitige Situation einer teilweise sanierten Altbausubstanz in der Kernstadt und teilweise sanierten DDR-Siedlungen am Stadtrand mehr als unbefriedigend. Insbesondere die Altbausubstanz ist meist nicht flächendeckend, sondern eher bruchstückhaft saniert. Vollständig sanierte Ensembles sind selten – abgesehen von den zentralsten Lagen "rund um den

⁸ Diese Zahl entspricht nicht der gesamten Zahl der gefährdeten Wohnungsunternehmen, da der GdW nicht alle Wohnungsunternehmen in allen Ländern prüft. 17 der 30 Unternehmen machten verwertbare Angaben.

⁹ Auf die Frage: „Ich/Wir sind in Sorge, dass wir zukünftig das Haus nicht halten können“ antworteten 12,8 % „voll zutreffend“ weitere 10,7 % „überwiegend zutreffend“. Basis 553 gültige Antworten, März 2000. (empirica, 2000)

Marktplatz". In den Nebenlagen wechseln sich sanierte mit unsanierten – und leerstehenden – Altbauten ab. Da nur noch wenige Sanierungsprojekte begonnen werden, ist die Gefahr groß, dass die unsanierten Altbauten in kürzester Zeit nicht mehr zu halten sind und abgerissen werden müssen. Die von empirica besuchten "Doppelstädte" befürchten einen Attraktivitätsverlust ihres Stadtkerns, fast alle Städte einen z.T. großflächigen Verfall insbesondere der Gründerzeitquartiere.

Insbesondere Städte mit einem sehr hohen Sanierungsstand im DDR-Wohnungsbau bei niedrigem Sanierungsstand im Altbau (z.B. Wittenberge 75% Sanierungsstand im DDR-Wohnungsbau, 21% im Altbau; Halle/Saale 68% zu 35%) müssen zumindest mit einem Teilverlust ihrer gewachsenen Stadtstruktur rechnen. Die Bevölkerung ist in einigen Gebieten bereits so ausgedünnt, dass die Vorhaltung der öffentlichen Infrastruktur (von Nahverkehr bis zur Wasserversorgung) zunehmend Schwierigkeiten bereitet. Währenddessen läuft der Neubau am Stadtrand weiter und die DDR-Siedlungen bluten aus.

Die Kommission warnt in ihrem Abschlussbericht, dass die Städte "zerfallen in Fragmente aus leeren Altbaugebieten, konsolidierten, in neuer Pracht wieder erstandenen Kernbereichen, halbleeren durch Abriss schrumpfende Plattenbausiedlungen – vor allem dort, wo die DDR-Industrien zusammengebrochen sind – und in große, neue Einfamilienhaussiedlungen."

Leerstand und sinkende Mieten fördern die Umzugsbereitschaft der Mieter. Die mobilen Mieter verlassen die unattraktiven Gebiete, der Nachzug gelingt nur noch bedingt und vorrangig mit sozial schwachen Haushalten. Allorten wird die Entstehung und Verfestigung von "Problemnachbarschaften" erwartet.

5. Ausblick und Zusammenfassung

Ostdeutschland gerät durch die bereits hohen und weiter steigenden Leerstände, der erst zu etwas mehr als der Hälfte durchgeführten Stadtsanierung und der wachsenden Nachfrage nach Einfamilienhäusern in einen neuen Zielkonflikt, der in dieser Form bislang noch nicht existierte. Die Eigentumsbildung – als vermögenspolitisches Ziel – unterstützte bislang das wohnungspolitische Ziel der Wohnraumversorgung. Durch die in der Vergangenheit starke Nachfrage nach Mietwohnungen stand ausreichend Kapital zur Stadterhaltung und Erneuerung zur Verfügung. Zielkonflikte kannte die Wohnungspolitik bislang nicht, wenn abgesehen wird von ökologischen Zielen, z. B. den Siedlungsflächenverbrauch zu minimieren.

Durch den Rückgang der Nachfrage nach Mietwohnungen steht nun nur noch wenig Kapital für die Stadterhaltung zu Verfügung, während das Argument der Wohnraumversorgung angesichts von 1/2 Million leerstehender aber bewohnbarer Wohnungen seine Berechtigung einbüßt. Die bislang positive Bewertung von Neubau bei gleichzeitigem dauerhaftem Leerstand muss sich ändern. Die Wohnungspolitik muss einen Weg finden den Zielkonflikt zwischen Eigentumsbildung – die angesichts

der zukünftig sinkenden Renten nochmals an Bedeutung gewinnt – und Stadterhaltung zu lösen oder abzumildern.

Auf der abstrakten Ebene ist der Weg eindeutig. Eigentum sollte soweit möglich nicht mehr in neugebauten Einfamilienhäusern auf der grünen Wiese, sondern im vorhandenen Wohnungsbestand oder zumindest auf innerstädtischen Flächen gebildet werden. Die Neubauförderung von Mietwohnungen ist abzuschaffen. Dort wo trotzdem Wohnungen in zu großem Umfang dauerhaft leerstehen und negative Wirkungen auf Dritte entfalten, sind diese abzureißen.

Die Kommission "Wohnungswirtschaftlicher Strukturwandel in den neuen Bundesländern" hat sich in ihren Vorschlägen darauf konzentriert, dieser neuen Situation Rechnung zu tragen und fordert einen entsprechenden Paradigmenwechsel. In ihrem Abschlussbericht legt die Kommission eine Reihe von Vorschlägen vor, die derzeit in der politischen Fachöffentlichkeit diskutiert werden. Der Kommissionsbericht kann unter www.empirica-institut.de heruntergeladen werden.