

Henger, Ralph M.; Voigtländer, Michael

**Research Report**

## Wohnungsleerstand in Deutschland und seinen Kreisen

IW-Report, No. 23/2019

**Provided in Cooperation with:**

German Economic Institute (IW), Cologne

Suggested Citation: Henger, Ralph M.; Voigtländer, Michael (2019) : Wohnungsleerstand in Deutschland und seinen Kreisen, IW-Report, No. 23/2019, Institut der deutschen Wirtschaft (IW), Köln

This Version is available at:

<http://hdl.handle.net/10419/200201>

**Standard-Nutzungsbedingungen:**

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

**Terms of use:**

*Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.*

*You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.*

*If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.*



# **IW-Report 23/2019**

## **Wohnungsleerstand in Deutschland und seinen Kreisen**

Dr. Ralph Henger, Prof. Dr. Michael Voigtländer

Köln, 24. Juni 2019



### **Kontakt Daten Ansprechpartner**

Prof. Dr. Michael Voigtländer  
+49 (0)221 / 4981 - 741  
voigtlaender@iwkoeln.de

Dr. Ralph Henger  
+49 (0)221 / 4981 - 744  
henger@iwkoeln.de

Institut der deutschen Wirtschaft Köln  
Postfach 10 19 42  
50459 Köln



## **Inhaltsverzeichnis**

<b>Zusammenfassung</b>	<b>3</b>
<b>1 Schrumpfung, Wohnungsbau und Wohnungsleerstand</b>	<b>4</b>
<b>2 Leerstand als wohnungspolitisches Problem</b>	<b>5</b>
<b>3 Lösungsansätze zur Vermeidung und Verringerung von Wohnungsleerstand</b>	<b>8</b>
<b>3.1 Nachhaltige Siedlungsentwicklung</b>	<b>8</b>
<b>3.2 Verstärkte Gemeindekooperation und Regionalplanung</b>	<b>9</b>
<b>3.3 Gezielte Förderung</b>	<b>10</b>
<b>4 Fazit</b>	<b>12</b>
<b>Literaturverzeichnis</b>	<b>13</b>

## Zusammenfassung

- Die demografische Entwicklung einer Region beeinflusst die Wohnungsmärkte sehr stark. Viele schrumpfende Regionen haben daher mit hohen Leerständen zu kämpfen.
- Auch in Regionen mit konstanter Bevölkerung entstehen Leerstände, wenn der Umbau der Bestände nicht gelingt und neue Wohnungen auf der „Grünen Wiese“ errichtet werden.
- Leerstände verursachen hohe ökonomische und gesellschaftliche Kosten durch eine Verringerung der Attraktivität der betroffenen Wohnungsmärkte und einen Anstieg der Infrastrukturkosten pro Haushalt.
- Durch die stark unterschiedlichen Entwicklungen von Regionen mit schrumpfenden und steigenden Bevölkerungszahlen ist der Leerstand in den letzten Jahren auf insgesamt 1,94 Millionen im Jahr 2016 gestiegen. Das entspricht einer Leerstandsquote von 4,7 Prozent.
- Den wichtigsten Lösungsansatz für die Vermeidung und Verringerung von Leerstand stellt eine nachhaltige Siedlungsentwicklung dar. Der Abbau von Leerständen muss auch in Kommunen mit sinkender Bevölkerung bei der Befriedigung der lokalen Wohnungsnachfrage ein wichtiges strategisches Ziel darstellen. Es muss der Grundsatz „Umbau vor Neubau“ gelten.
- Ein weiterer Schlüssel für eine erfolgreiche Strategie gegen Leerstand liegt in der interkommunalen Kooperation sowie einer abgestimmten überörtlichen Planung.

## 1 Schrumpfung, Wohnungsbau und Wohnungsleerstand<sup>1</sup>

Die demografische Entwicklung verläuft in den Regionen Deutschlands sehr unterschiedlich, wodurch sich auch die lokalen Wohnungsmärkte sehr differenziert entwickeln. Während einige Regionen durch den Zuzug aus dem In- und Ausland sehr stark wachsen, verlieren andere Regionen durch Abwanderung Teile ihrer (hauptsächlich jungen) Bevölkerung. Dementsprechend verlaufen auch die in Deutschland flächendeckend wirkenden demografischen Trends der Alterung und Singularisierung mit unterschiedlicher Intensität. Die Wohnungsmärkte werden hier von sehr stark beeinflusst, da die Entwicklung der Bevölkerung – neben der Bautätigkeit – die zentrale Determinante bei der Bestimmung der Wohnungsnachfrage sowie der Preise und Mieten darstellt. Im Fokus der öffentlichen Debatte steht in diesem Zusammenhang seit einigen Jahren insbesondere das knappe Wohnraumangebot in den Ballungszentren. Um bezahlbaren Wohnraum zu schaffen, möchte die aktuelle Bundesregierung, dass in dieser Legislaturperiode 1,5 Millionen neue Wohnungen errichtet werden (CDU/CSU/SPD, 2018).

Der deutsche Wohnungsmarkt ist jedoch aufgrund der sehr unterschiedlichen demografischen Rahmenbedingungen gespalten. Neben den stark wachsenden Ballungszentren existieren auch viele Regionen, in denen nur eine geringe Nachfrage nach Wohnraum besteht. Dies hat nicht nur Auswirkungen auf die Mieten und Kaufpreise, sondern führt auch zu langfristigem Leerstand, der über den für den Nutzerwechsel notwendigen kurzfristigen Leerstand hinausgeht. Die Leerstände entstehen, da Gebäude und Wohnungen nicht ohne Rückbaukosten vom Markt genommen werden können. Zudem kann nur ein Teil einer nachlassenden Nachfrage mit Preisrückgängen kompensiert werden, wenn der Nachfragerückgang groß ist. Hiervon betroffen sind insbesondere ländliche Räume, sowohl in Ost- als auch in Westdeutschland (Henger et al., 2014).

Der richtige Umgang mit Leerstand stellt die Wohnungspolitik vor große Herausforderungen, die in der Öffentlichkeit, aber auch in der Literatur eher untergeordnet diskutiert werden. Dieses Kapitel nimmt sich dieses Themas an und beschreibt die wohnungspolitischen Probleme, die aus Leerständen resultieren. Auf Basis dieser Analyse werden wohnungspolitische Handlungsempfehlungen formuliert. Explizit nicht diskutiert werden die aus unzureichender Bautätigkeit entstehenden Probleme steigender Wohnungspreise, die derzeit charakteristisch für die Metropolen sind. Da die Metropolen aber typischerweise kein Zielgebiet der Regionalpolitik darstellen und steigende Immobilienpreise typisch sind für eine Zunahme der wirtschaftlichen Aktivität, wird hier der Wohnungsleerstand als Begleiterscheinung demografisch belasteter Landkreise und Städte in den Mittelpunkt gestellt.

---

<sup>1</sup> Dieser Beitrag ist Bestandteil folgender, in Kürze erscheinender Studie: Hüther, Michael / Südekum, Jens / Voigtländer, Michael (Hrsg.), 2019, Die Zukunft der Regionen in Deutschland – zwischen Vielfalt und Gleichwertigkeit, Köln.

## 2 Leerstand als wohnungspolitisches Problem

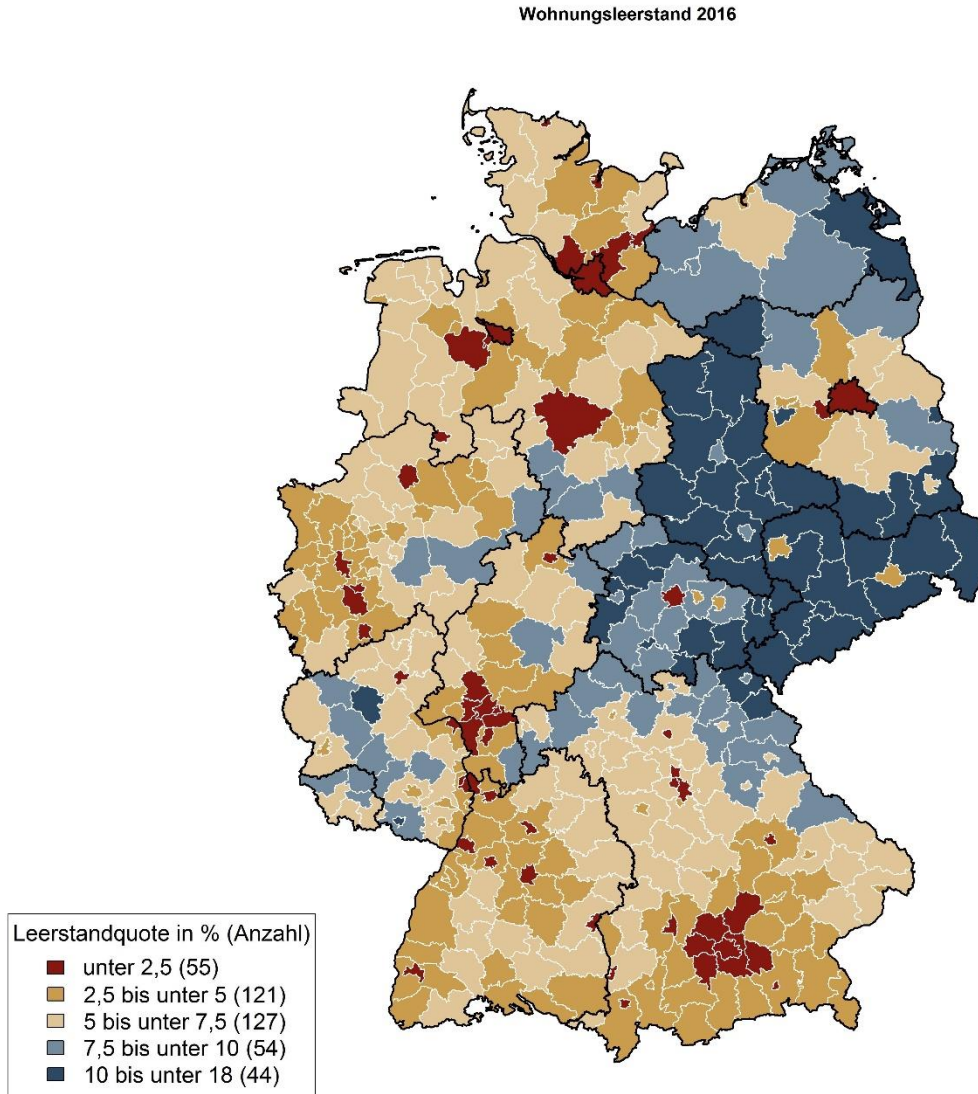
Im Jahr 2016 standen in Deutschland 1,94 Millionen Wohnungen leer. Das entspricht einer Quote von 4,7 Prozent. Da keine laufende amtliche Statistik zum Wohnungsleerstand besteht, basieren diese Daten auf der Leerstandsfortschreibung des Bundesinstituts für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR). Diese Fortschreibung erfolgt auf Grundlage der im Rahmen des Zensus im Jahr 2011 erhobenen Leerstandsdaten sowie der Veränderung der Zahl der Haushalte und des Wohnungsbestands (Neubau abzüglich Abgänge). Abgebildet wird der Gesamtleerstand aller Wohnungen, unabhängig vom Gebäudetyp (Ein-, Zwei- und Mehrfamilienhäuser). Interessant ist, dass die Anzahl der leerstehenden Wohnungen im Vergleich zum Jahr 2011, als der Leerstand 1,81 Millionen Wohnungen und die Quote 4,5 Prozent betrug, gestiegen ist.

Der Wohnflächenbedarf bleibt seit einigen Jahren bundesweit hinter der Neubautätigkeit zurück. Dies müsste rechnerisch dazu führen, dass die Anzahl der leerstehenden Wohnungen zurückgeht, da sie wieder genutzt werden. Allerdings konzentriert sich die hohe Nachfrage nach Wohnungen auf bestimmte Regionen, die über keinen nennenswerten Leerstand mehr verfügen. Zudem enthält die Fortschreibung die Annahme, dass die Haushaltsgrößen über die Zeit konstant bleiben. Da die Haushaltsgrößen in ländlichen Räumen bereits seit Jahrzehnten stetig abnehmen, wird womöglich die Nachfrage unterschätzt, sodass die Leerstandsquoten dort geringer sein dürften. Durch die weiterhin sehr hohen Wohnungsleerstände wird aber vor allem die Bedeutung des Problems deutlich. Trotz des in vielen Ballungsräumen enormen Wohnungsbedarfs und auch trotz der Verteilung der Flüchtlinge in den Jahren 2015 und 2016 über den Königsteiner Schlüssel (Deschermeier et al., 2017b) besteht vielerorts – typischerweise abseits der Metropolen – ein persistentes Leerstandsproblem und die damit verbundene Frage, wie leerstehende Gebäude um- oder rückgebaut werden können (BBSR, 2014).

Leerstand betrifft vor allem Regionen mit sinkenden Wohnflächenbedarfen (Henger et al., 2014). Abbildung 2-1 zeigt die Leerstandsquote auf Kreisebene für das Jahr 2016. Besonders groß ist das Leerstandsproblem in Ostdeutschland. Dort liegen die Quoten in 40 von 77 Kreisen über 10 Prozent. Spitzenreiter ist die kreisfreie Stadt Dessau-Roßlau mit 17,2 Prozent. Die Stadt hat seit 1990 erhebliche strukturelle Probleme und ist extrem geschrumpft. In den alten Bundesländern weisen hingegen nur vier der 324 Kreise einen Leerstand von knapp über 10 Prozent auf (Cochem-Zell, Landkreis Hof, Pirmasens, Wunsiedel). Gerade Ostdeutschland leidet bis heute spürbar an den starken Abwanderungen und der falschen Subventionspolitik in den 1990er Jahren (Henger et al., 2017; Henger/Voigtländer, 2015). Doch auch in Westdeutschland sind einige Regionen von hohem Leerstand betroffen.

## Abbildung 2-1: Wohnungsleerstand in Deutschland

Leerstandsquote in 401 Landkreisen und kreisfreien Städten im Jahr 2016, in Prozent



Datenquelle: BBSR; 401 kreisfreie Städte und Landkreise

Anzahl der Landkreise und Kreise in Klammern  
Quelle: BBSR, 2018

Gleichzeitig liegen die Leerstandsquoten in 55 von 401 Kreisen unterhalb von 2,5 Prozent. Eine Quote von 2,5 Prozent wird von Immobilienmarktforschern in der Regel als Mindestwert angesetzt, dessen Einhaltung eine Fluktuation ohne zu große Wartezeiten ermöglicht und zu hohe Suchkosten für Wohnungssuchende verhindert. Wird diese Fluktuationsreserve wie in vielen Ballungszentren weit unterschritten, stehen Wohnungssuchende vor erheblichen Problemen, eine passende und angemessene Wohnung zeitnah zu finden. Befindet sich die Quote auf einem Niveau von 2,5 Prozent, dann liegt das theoretische Optimum vor. Steigende Wohnungsbedarfe können dann nur durch den Neubau von Wohnungen befriedigt werden. Dies gilt nur, wenn bei



den Leerständen davon ausgegangen werden kann, dass diese auch im Sinne der Nachfragepräferenzen genutzt werden können, was in der Realität jedoch nicht gegeben ist. So können beispielsweise leerstehende Mietwohngebäude nicht in attraktive Einfamilienhäuser umgewandelt werden. Bei den Kreisen mit einem Leerstand von weniger als 2,5 Prozent handelt es sich fast ausnahmslos um kreisfreie Städte (Abbildung 2-1). In den Kreisen rund um die prosperierenden Ballungszentren („Speckgürtel“) sind die Quoten ebenfalls sehr niedrig. Abgelegene Kreise zeigen hingegen substantiell höhere Leerstände. Erfurt und Potsdam sind mit Berlin die einzigen beiden ostdeutschen kreisfreien Städte mit einer Leerstandsquote unterhalb von 2,5 Prozent.

Es gibt unterschiedliche Formen des Leerstands – insbesondere hinsichtlich der Marktfähigkeit der Wohnung und der Dauer ihres Leerstands. Neben dem marktbedingten und fluktuationsbedingten Leerstand besteht auch baubedingter Leerstand, der daraus resultiert, dass eine Wohnung wegen ihres baulichen Zustands nicht mehr nutzbar ist (BBSR, 2016b). Aus theoretischer Sicht entsteht Leerstand aus zwei Gründen: erstens aufgrund von Marktanpassungsprozessen, da eine Veränderung des Wohnungsangebots bei veränderter Nachfrage sowohl beim Neubau und Umbau als auch beim Abriss immer eine gewisse Zeit benötigt. Hierbei spielt auch eine Rolle, dass bei einem Angebot, das die Nachfrage übersteigt, Gebäude nicht ohne Kosten abgerissen werden können (rückbaubedingter Leerstand). Zweitens kommt es zu Leerstand aufgrund der großen Heterogenität von Immobilien (zum Beispiel hinsichtlich Größe, Ausstattung oder Lage). Diese kann zu Schwierigkeiten im Matching führen, ähnlich wie im Arbeitsmarkt. Da Immobilien (vor allem bei veränderter Nachfrage) nur sehr schwer substituiert werden können, steigt das Risiko verzögerter Anpassungsprozesse und Fehlallokationen (Gatzweiler/Milbert, 2009)

Bei Immobilieneigentümern entstehen durch Leerstand Kosten durch entgangene Mieteinnahmen, während gleichzeitig in der Regel weitere Beiträge, Steuern, Instandhaltungs- und Betriebskosten zu zahlen sind. Zudem verursacht Leerstand enorme externe ökonomische und gesellschaftliche Kosten (Henger et al., 2014). Diese lassen sich wie folgt zusammenfassen:

- Verringerung der Attraktivität der Lage im direkten Umfeld durch zum Beispiel marode Fassaden oder ungepflegte Gärten. Dies führt dazu, dass sich die Preise beim Verkauf und die Mieten bei Wieder- und Neuvermietungen im Umfeld (Gemeinde, Viertel, Quartier) verringern (Beermann, 2006);
- Anstieg von Vandalismus und Kriminalität;
- Anstieg der Pro-Kopf-Infrastrukturkosten;
- Verstärkung der Segregation bestimmter Wohnquartiere.

Betrachtet man die Entwicklung von Wohngebieten, wird zudem deutlich, dass bei steigendem Leerstand die Gefahr einer Abwärtsspirale droht, wenn Instandhaltungsmaßnahmen zurückgehen und mehr Einwohner fortziehen. Leerstände sind darüber hinaus überaus persistent und lassen sich nur äußerst schwer beheben. Die hohen externen Kosten zeigen an, dass die Vermeidung und der Abbau von Leerstand von großem gesamtgesellschaftlichem Interesse sind.

Das Auftreten von Externalitäten erfordert wohnungspolitische Maßnahmen, da die Anbieter von Wohnraum das Leerstandsproblem nicht allein lösen können. So befinden sich die

Wohnungsunternehmen und privaten Kleinvermieter beim Rück- und Umbau von Leerstand in einer Gefangenendilemma-Situation. Kein Anbieter oder Unternehmen hat einen Anreiz, einseitig seinen Immobilienbestand zu verringern, da der Rückbau mit Kosten verbunden ist. Nur wenn sich eine hinreichend große Anzahl von Anbietern gleichzeitig für den Rückbau entscheidet und damit eine Gegend insgesamt aufwertet, können die Akteure eine positive Rendite erzielen. Es gilt daher, die Rahmenbedingungen für Wohnungseigentümer so zu setzen, dass sie bereit sind, ungenutzte Immobilien wieder nutzbar zu machen oder rückzubauen.

### **3 Lösungsansätze zur Vermeidung und Verringerung von Wohnungsleerstand**

#### **3.1 Nachhaltige Siedlungsentwicklung**

Das Leerstandsproblem betrifft auch Städte und Gemeinden, in denen die Bevölkerung gar nicht nennenswert zurückgeht. Da vielerorts Neubau gegenüber einem Umbau von Gebäuden im Bestand bevorzugt wird, entstehen Leerstände auch in stabilen Wohnungsmärkten mit relativ konstanter Bevölkerung.

Den wichtigsten Lösungsansatz für die Vermeidung und Verringerung von Leerstand stellt eine nachhaltige Siedlungsentwicklung dar. Der sparsame und schonende Umgang mit Grund und Boden ist in Leitsätzen mittlerweile fest im öffentlichen Bau- und Planungsrecht (etwa Raumordnungsgesetz – ROG, Baugesetzbuch – BauGB) verankert. Zudem wurden regulatorische Rahmenbedingungen zur Stärkung der Innenentwicklung eingeführt (zum Beispiel BauGB-Novelle 2013). Als Innenentwicklung werden städtebauliche Entwicklungen bezeichnet, die auf innerörtlichen und bereits erschlossenen Flächen und damit nicht auf der „Grünen Wiese“ stattfinden. Diese Umsteuerung hat dazu geführt, dass die Flächenneuanspruchnahme von rund 120 Hektar pro Tag für neue Siedlungs- und Verkehrsflächen in den 1990er Jahren auf heute rund 60 Hektar pro Tag gesunken ist (Statistisches Bundesamt, 2018).

Trotz dieser Verbesserungen und eines zunehmenden Problembewusstseins ist die Situation jedoch weiter unbefriedigend. Vielerorts werden im Verhältnis zu den Bedarfen und den Leerständen noch immer zu viele Neubauten errichtet (Deschermeier et al., 2017a). Dies wird auch durch regulatorische Lockerungen forciert, die den Wohnungsbau beschleunigen und erleichtern. So hat der Bundestag im Jahr 2017 beschlossen, dass Gemeinden bis zum 31. Dezember 2019 in ihrem Außenbereich in einem beschleunigten Verfahren Wohnbaugebiete ausweisen können, die bis einen Hektar bebauter Grundfläche und damit bis mehrere Hektar groß sind (§ 13b BauGB). Damit entfallen die frühzeitige Beteiligung der Öffentlichkeit und die Umweltprüfung. Dies erleichtert das Bauen auf der „Grünen Wiese“. Neubau ist in den Ballungsgebieten zwar dringend erforderlich, kann aber in anderen Märkten zu einem Anstieg der Leerstände beitragen. In den schrumpfenden ländlichen Gebieten ist es wichtig, den Leerstandsabbau durch eine verstärkte Innenentwicklung zu forcieren und nicht die Zersiedelung anzuregen (Henger et al., 2014).

Der sparsame Umgang mit Freiflächen ist aus vielerlei Gründen richtig. So dienen Freiflächen dem Erhalt des Ökosystems und der Landwirtschaft. Zudem nehmen bei steigender Siedlungs- und Verkehrsfläche und gleichzeitig konstanter oder sinkender Bevölkerung die Infrastrukturkosten pro Kopf zu. Dies führt zu höheren Beiträgen und Gemeindesteuern.

Wenn Wohnungen und Siedlungsflächen im Sinne einer Flächenkreislaufwirtschaft wieder nutzbar gemacht werden können, besteht auch kein genereller Zielkonflikt zwischen dem Flächensparen und der erforderlichen Ausweitung des Wohnungsbaus. Denn bei einer Flächenkreislaufwirtschaft fallen Flächen nicht brach, sondern werden einer Nachnutzung zugeführt (Bizer et al., 2009). Wichtig ist, dass eine am Bedarf orientierte Siedlungsentwicklung erfolgt. Hierzu müssen die Rahmenbedingungen für die Kommunen so verändert werden, dass sich Alleingänge einzelner Kommunen bei Flächennutzungsentscheidungen nicht lohnen. So besteht auch bei der Ausweisung von Siedlungsflächen eine Gefangenendilemma-Situation (Schiller et al., 2009). Um dieses Externalitätenproblem aufzulösen, sollten Freiflächen bei der Umnutzung zu Bauland einen Preis erhalten, der den wahren Wert des Bodens reflektiert und dazu führt, dass reine angebotsorientierte Baulandstrategien für die Kommunen unattraktiv werden. Ein Preis für Freiflächen könnte beispielsweise durch einen Flächenzertifikatehandel (Henger et al., 2019) eingeführt werden, mit dem sich Flächensparziele zielsicher und effizient erreichen lassen. Wie in einem breiten Modellversuch gezeigt, werden in einem Handelssystem Flächensparmaßnahmen über alle Städte und Gemeinden hinweg effizient organisiert. Der Verzicht auf neue Siedlungsentwicklung wird durch einen möglichen Verkauf von Zertifikaten belohnt, während sich Regionen mit aktuell angespannten Wohnungsmärkten trotzdem ausreichend frei entwickeln können.

### **3.2 Verstärkte Gemeindekooperation und Regionalplanung**

Ein weiterer Schlüssel für eine erfolgreiche Strategie gegen Leerstand liegt in der interkommunalen Kooperation sowie einer abgestimmten überörtlichen Planung. Viele Fragen haben über die Gemeindegrenzen hinweg Bedeutung. Übergeordnetes Ziel ist der Erhalt kompakter und kostengünstiger Siedlungsstrukturen. Hierfür sind Stadtentwicklungskonzepte erforderlich, die die Innenentwicklung stärken. Ein zentraler Aspekt ist in diesem Zusammenhang die Bündelung bestehender Nachfrage nach Wohnungen und Gewerbeflächen. Gerade in schrumpfenden Regionen ist das eine große Herausforderung (Henger et al., 2014). Hierbei gilt es auch, die Regional- und Landesplanung zu stärken, die für einen Interessenausgleich zwischen den Kommunen sorgen kann. Das Grundgerüst bildet dafür das Zentrale-Orte-Konzept, welches in § 2 ROG geregelt ist. Es organisiert die überörtliche Leistungserbringung der Daseinsvorsorge und räumlichen Infrastruktur über die Einteilung der Städte in Ober-, Mittel- oder Grundzentren.

### 3.3 Gezielte Förderung

Ein wichtiges wohnungspolitisches Instrument bei der Vermeidung und dem Abbau von Leerstand stellt die Städtebauförderung des Bundes dar. Die Städtebauförderung hat nach § 164b BauGB die folgenden Schwerpunkte:

- Stärkung von Innenstädten und Ortszentren in ihrer städtebaulichen Funktion, auch unter Berücksichtigung des Denkmalschutzes;
- Herstellung nachhaltiger städtebaulicher Strukturen in von erheblichen städtebaulichen Funktionsverlusten betroffenen Gebieten. Kennzeichen für solche Funktionsverluste ist vor allem ein dauerhaftes Überangebot an baulichen Anlagen, zum Beispiel Wohnungsleerstand oder Brachflächen in Innenstädten, insbesondere Industrie-, Konversions- und Bahnflächen;
- städtebauliche Maßnahmen zur Behebung sozialer Missstände.

Zur Umsetzung dieser Ziele gibt es eine Reihe von Programmen wie beispielsweise Stadtumbau Ost, Stadtumbau West oder Soziale Stadt (BBSR, 2016a). Die Volumina der Programme haben sich im Einzelnen und auch insgesamt in den letzten Jahren verändert und in den Jahren 2017 und 2018 mit jeweils knapp 790 Millionen Euro einen Höchststand erreicht (Abbildung 3-1).

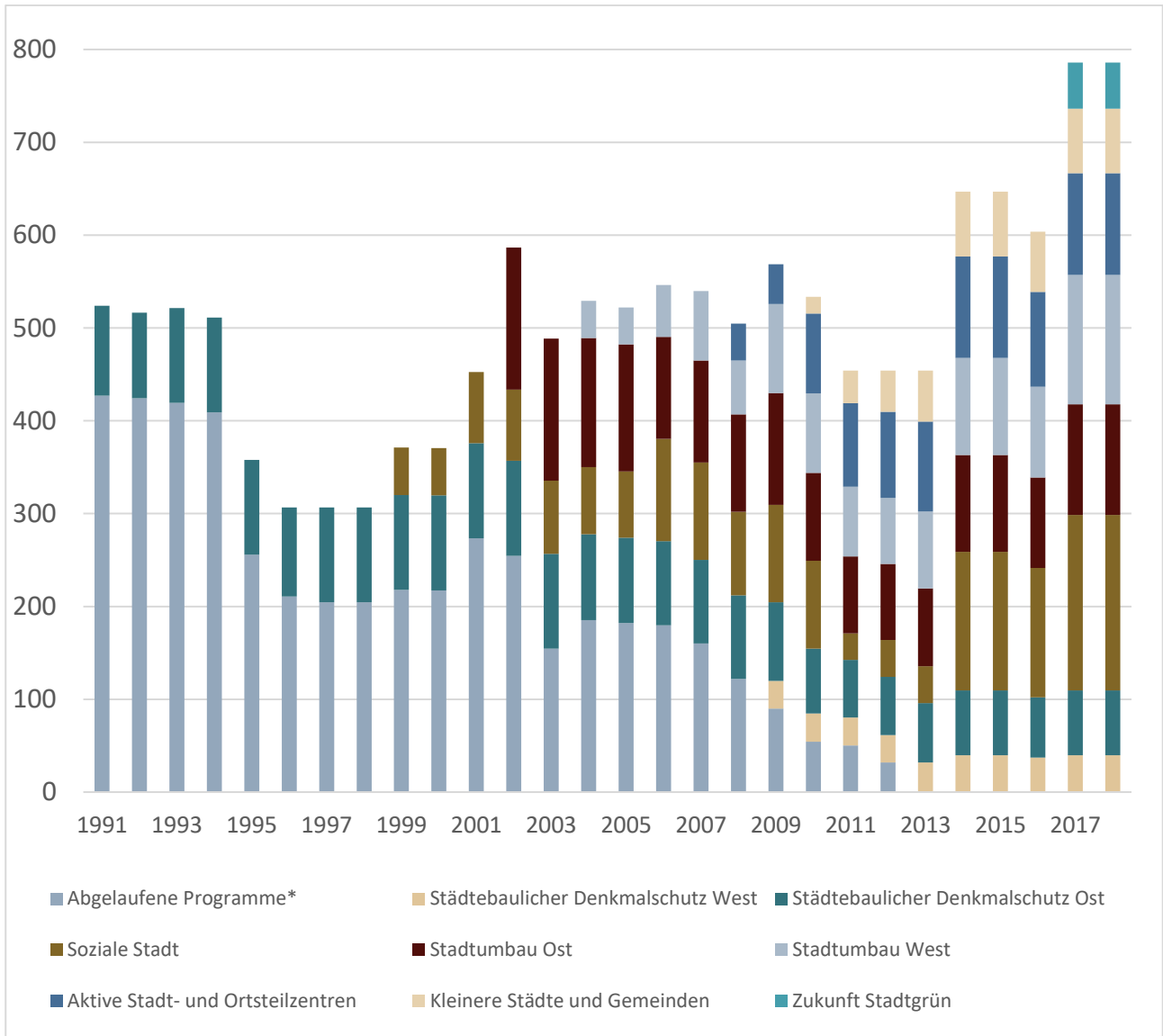
Die Städtebauförderung trägt zur Stabilisierung der regionalen Wohnungsmärkte bei. Hierdurch werden auch gezielt Leerstände verringert und vermieden. Vor dem Hintergrund der unterschiedlichen demografischen Entwicklung der Regionen in Deutschland wird die Städtebauförderung von großer Bedeutung bleiben. Mit ihrer Hilfe lassen sich die Prozesse des Stadtumbaus nachhaltig gestalten und die Leerstände langfristig auf ein deutlich niedrigeres Niveau als heute zurückführen.

Wichtig ist, dass die Städtebauförderung tatsächlich gezielt dafür eingesetzt wird, Städte und Dörfer im demografischen Wandel zu unterstützen. So können etwa vor Ort entwickelte Konzepte zur Stärkung der Innenentwicklung mithilfe der Städtebauförderung kofinanziert werden. Neben der Aufwertung der Kerne kann dies auch den gezielten Abriss beinhalten.

Einen weiteren Ansatz stellt die Wohneigentumsbildung dar. Generell kann über Wohneigentum die Bevölkerung örtlich gebunden werden. Darüber hinaus engagieren sich Wohneigentümer sehr häufig bürgerschaftlich. Junge Menschen kaufen alte Häuser (DiPasquale/Glaeser, 1999). Die Präferenz für Neubauten befördert aber den Aufbau von Leerstand und oft die Zersiedelung. Über Förderprogramme wie „Jung kauft Alt“, die von einigen Kommunen wie etwa Hiddenhausen umgesetzt worden sind, kann dem aber gegengesteuert werden (Hiddenhausen, 2018). Auch Beratungsangebote, die Optionen für den Umbau von Bestandsgebäuden aufzeigen, können Investitionen in den Bestand statt in den Neubau anregen. Schließlich ist auch die Unterstützung des Ersatzneubaus eine Option, also der Abriss eines Gebäudes und dessen Ersatz durch einen Neubau. Es muss der Grundsatz „Umbau vor Neubau“ gelten.

### Abbildung 3-1: Städtebauförderung des Bundes

Verpflichtungsrahmen der Bundesfinanzhilfen für Städtebauförderung seit 1991 nach Programmen, in Millionen Euro



Quelle: BBSR, 2018

## 4 Fazit

Leerstand ist eine große gesellschaftliche Herausforderung. Trotz der starken Zuwanderung der letzten Jahre sind die Leerstände in vielen Kommunen sehr hoch. Angesichts der demografischen Veränderungen werden die Leerstände mittelfristig wieder deutlich steigen. Damit sind gesellschaftliche Probleme verbunden, da Leerstände Abwärtsspiralen auslösen können, an deren Ende ganze Stadtviertel oder Dörfer kaum mehr lebenswert sind.

Die Erfahrungen in Ostdeutschland nach der Wiedervereinigung haben die Problematik ausufernder Leerstände überdeutlich gemacht. Daher ist es wichtig, frühzeitig gegenzusteuern. Zum einen sollte neues Bauland nur restriktiv ausgewiesen und zum anderen die Innenentwicklung gezielt angeregt werden. Dabei ist es wichtig festzuhalten, dass Investitionen auch in schrumpfenden Räumen ausdrücklich erwünscht sind, um Perspektiven für die verbleibende Bevölkerung zu erhalten. Um Leerstand zu vermeiden, müssen aber die Investitionen in den Bestand gelenkt werden.

## Literaturverzeichnis

BBSR – Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung, 2014, Aktuelle und zukünftige Entwicklung von Wohnungsleerständen in den Teilräumen Deutschlands. Datengrundlagen, Erfassungsmethoden und Abschätzungen, Bonn

BBSR, 2016a, Evaluierung der Städtebauförderung. Wirkungen und Nebenwirkungen. Informationen zur Raumentwicklung, Heft 1/2016, Bonn

BBSR, 2016b, Wohnungs- und Immobilienmärkte in Deutschland 2016, Bonn

BBSR, 2018, Städtebauförderungsdatenbank, <https://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/WohnenImmobilien/Immobilienmarktbeobachtung/ProjekteFachbeitraege/Wohnungsleerstand/wohnungsleerstand.html> [30.1.2019]

Beermann, Frank, 2006, Kooperativer Wohnungsrückbau. Strategien zur Überwindung des free-rider-Problems bei Stadtumbaumaßnahmen, Göttingen

Bizer, Kilian / Cichorowski, Georg / Henger, Ralph / Stephenson, Natascha, 2009, Vom Leitbild der Flächenkreislaufwirtschaft zur Implementation, in: Zeitschrift für angewandte Umweltforschung, Sonderheft 16, S. 38–55

CDU / CSU / SPD, 2018, Ein neuer Aufbruch für Europa. Eine neue Dynamik für Deutschland. Ein neuer Zusammenhalt für unser Land, Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD, Berlin

Deschermeier, Philipp / Henger, Ralph / Seipelt, Björn / Voigtländer, Michael, 2017a, Wohnungsmangel in den Städten, Leerstand auf dem Land, IW-Kurzbericht, Nr. 44, Köln

Deschermeier, Philipp / Henger, Ralph / Seipelt, Björn / Voigtländer, Michael, 2017b, Zuwanderung in die Großstädte und resultierende Wohnungsnachfrage. Gutachten für die d.i.i. Deutsche Invest Immobilien GmbH, Köln

DiPasquale, Denise / Glaeser, Edward L., 1999, Incentives and Social Capital. Are Homeowners Better Citizens?, in: Journal of Urban Economics, 45. Jg., Nr. 2, S. 354–384

Gatzweiler, Hans-Peter / Milbert, Antonia, 2009, Schrumpfende Städte wachsen und wachsende Städte schrumpfen, in: Informationen zur Raumentwicklung, 7. Jg., S. 443–455

Henger, Ralph et al., 2019, Modellversuch Flächenzertifikatehandel – Realitätsnahes Planspiel zur Erprobung eines überregionalen Handels-systems mit Flächenausweisungszertifikaten für eine begrenzte Anzahl ausgewählter Kommunen, Dessau-Roßlau

Henger, Ralph / Schier, Michael / Voigtländer, Michael, 2014, Wohnungsleerstand. Eine wirtschaftspolitische Herausforderung, Köln

Henger, Ralph / Voigtländer, Michael, 2015, Vereint in regionalen Unterschieden - Der deutsche Wohnungsmarkt 25 Jahre nach der Wiedervereinigung, IW policy paper, Nr. 31, Köln

Henger, Ralph / Voigtländer, Michael / Daniel, Sarah, 2017, Immobilienpolitik 2017 – Die Wahlprogramme von CDU, FDP, SPD, B90/Die Grünen und Die Linke im Vergleich. Gutachten für den Zentralen Immobilienausschuss e. V. (ZIA), Köln/Berlin

Hiddenhausen, 2018, Jung kauft Alt. Junge Menschen kaufen alte Häuser, <https://www.hiddenhausen.de/Hiddenhausen/Wohnen/Jung-kauft-Alt> [27.12.18]



Schiller, Georg / Gutsche, Jens-Martin / Siedentop, Stefan / Deilmann, Clemens, 2009, Von der Außen- zur Innenentwicklung in Städten und Gemeinde. Das Kostenparadoxon der Baulandentwicklung, TEXTE, Nr. 31, Dessau-Roßlau

Statistisches Bundesamt, 2018, Bodenfläche nach Art der tatsächlichen Nutzung, Fachserie 3 Reihe 5.1, Wiesbaden