

Dohse, Dirk; Krieger-Boden, Christiane; Sander, Birgit; Soltwedel, Rüdiger

Working Paper

Vom Mangel zum Überfluss - der ostdeutsche Wohnungsmarkt in der Subventionsfalle

Kieler Diskussionsbeiträge, No. 395

Provided in Cooperation with:

Kiel Institute for the World Economy – Leibniz Center for Research on Global Economic Challenges

Suggested Citation: Dohse, Dirk; Krieger-Boden, Christiane; Sander, Birgit; Soltwedel, Rüdiger (2002) : Vom Mangel zum Überfluss - der ostdeutsche Wohnungsmarkt in der Subventionsfalle, Kieler Diskussionsbeiträge, No. 395, ISBN 3894562420, Institut für Weltwirtschaft (IfW), Kiel

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/2832>

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.

Vom Mangel zum Überfluss – der ostdeutsche Wohnungsmarkt in der Subventionsfalle

von Dirk Dohse, Christiane Krieger-Boden, Birgit Sander und Rüdiger Soltwedel

INHALT

- In den Jahren seit der deutschen Vereinigung hat sich die Situation auf dem Wohnungsmarkt Ostdeutschlands grundlegend verändert. Herrschte zu DDR-Zeiten und anfangs der neunziger Jahre schwerer Wohnungsmangel, so stehen inzwischen über eine Million Wohnungen leer.
- Die Gründe des gegenwärtigen Leerstandsproblems liegen nicht primär auf der Nachfrage-, sondern auf der Angebotsseite. Als Hauptursache ist der subventionsinduzierte Neubauboom der 90er Jahre zu sehen, der die Absorptionsfähigkeit der Märkte bei weitem überfordert hat. Trotz der sich Mitte der 90er Jahre anbahnenden Leerstände wurde versäumt, die Förderung neuer Mietwohnungen rechtzeitig und in angemessener Weise zurückzuführen und die Förderinstrumente den neuen Gegebenheiten anzupassen. Dadurch hat sich ein über den strukturellen Leerstand hinausgehender angebotsbedingter Leerstand aufgebaut und verfestigt.
- In jüngster Zeit hat die Politik auf die Probleme des Wohnungsmarktes in den neuen Ländern mit unterschiedlichen Maßnahmen reagiert, vor allem mit der Verordnung zum Altschuldenhilfegesetz und dem Programm „Stadtumbau Ost“. Zentrale Elemente der Politik sind der Rückbau leerstehender Wohngebäude, die Förderung von Neugestaltung und Aufwertung der von Rückbaumaßnahmen betroffenen Stadtquartiere, die Revitalisierung der Innenstädte und der Erhalt von städtebaulich wertvollen Altbauquartieren.
- Die Reduktion des Überangebotes auf dem ostdeutschen Wohnungsmarkt durch Abriss und Rückbau von 300 000 bis 400 000 Wohneinheiten ließe sich zwar mit negativen Effekten des Leerstands (Entleerung von Stadtvierteln, Bildung von Slums) rechtfertigen. Solche Externalitäten sind freilich im jeweiligen Einzelfall kritisch zu prüfen, um nicht als Bezugspunkt für eine sehr weitgreifende generelle Abrissbegründung ohne Blick auf die sozialen Kosten und Erträge zu fungieren. Die Herstellung eines Marktausgleichs allein ist kein hinreichender Grund für Subventionen.
- Um Erwerbungen aus dem Wohnungsbestand nicht mehr gegenüber Neubauten zu diskriminieren, wäre es sinnvoll, die Eigenheimzulage generell auf 1278 € (2500 DM) pro anno zu beschränken. Mit den eingesparten Mitteln könnte die mobilitätshemmende und die Wohnstandortwahl verzerrende Grunderwerbsteuer reduziert werden. Auch sollte die degressive AfA für den Neubau von Mietwohnungen abgeschafft werden.
- Die gegenwärtige Lage und die voraussichtliche künftige Entwicklung auf dem ostdeutschen Wohnungsmarkt legen es nahe, auf Wohnungsbausubventionen langfristig ganz zu verzichten. Ziel des Abbaus dieser Subventionen in Ost- und Westdeutschland sollte es sein, dass sich Wohnungsbauinvestitionen an den Ertragserwartungen – und damit letztendlich an den Präferenzen der Nachfrager – und nicht an staatlicher Förderung orientieren.

Inhaltsverzeichnis

1 Der Befund: Gravierende Angebotsüberhänge	3
1.1 Einführung	3
1.2 Entwicklung der Leerstände und Leerstandsgründe	7
1.3 Räumliche Struktur der Wohnungsleerstände in Ostdeutschland	11
2 Ursachen und Wirkungszusammenhänge: Was hat den Markt aus dem Gleichgewicht gebracht?	17
2.1 Einführung	17
2.2 Entwicklung der Wohnungsnachfrage	17
2.3 Entwicklung des Wohnungsangebots	20
2.4 Wechselwirkungen im Verbund der Teilmärkte	24
2.5 Selbstverstärkung durch externe Effekte	27
3 Perspektiven	28
3.1 Jüngere Entwicklungen	28
3.2 Prognosen der künftigen Entwicklung	30
3.3 Zusammenfassung	37
4 Lösungsansätze	38
4.1 Die Empfehlungen der Expertenkommission „Wohnungswirtschaftlicher Strukturwandel“	38
4.2 Die Verordnung zum Altschuldenhilfegesetz und das Programm „Stadtumbau Ost“	40
4.3 Vergleich des Programms „Stadtumbau Ost“ mit den Empfehlungen der Expertenkommission	43
4.4 Kritische Anmerkungen und Reformvorschläge	44
5 Zusammenfassung	50
Literaturverzeichnis	51

1 Der Befund: Gravierende Angebotsüberhänge

1.1 Einführung

1.1.1 Problemaufriss und Untersuchungsziele

In den Jahren seit der Wende hat sich die Situation auf dem Wohnungsmarkt Ostdeutschlands grundlegend verändert: In der DDR und unmittelbar nach der Vereinigung herrschte schwerer Wohnungsmangel; es fehlten, gemessen an den Präferenzen der Nachfrager, vor allem große, moderne Wohnungen, Einfamilienhäuser und Altbauwohnungen mit modernem Komfort. Große Teile des Altbaubestandes (rund 420 000 Wohnungen) standen leer und waren verfallen oder wiesen erhebliche bauliche Mängel auf (Expertenkommission 2000: 10) – wie nahezu überall hatte auch im Immobilienbereich ein anhaltender Kapitalverzehr stattgefunden. Ein Weiteres kam hinzu: Die Erblast einer an der sozialistischen Arbeitsteilung ausgerichteten Industrie- und damit auch Städte- und Wohnbaustruktur, die unter Marktbedingungen nicht aufrechtzuerhalten war, wog schwer. Damit war trotz des Wohnraum Mangels die Herausbildung eines strukturellen Leerstandes vorgezeichnet.

Die Politik reagierte auf den (quantitativen und qualitativen) Wohnungsmangel mit umfangreichen Fördermaßnahmen, die einen regelrechten Investitionsboom auslösten und inzwischen eine radikale Umkehr der Marktlage zur Folge hatten: Aus der Situation des Wohnungsmangels wurde ein bis dato nicht gekannter Wohnungsüberschuss: Über 1 Mill. Wohnungen stehen inzwischen leer (über 30 Prozent in Altbauten, 8 bis 12 Prozent in Plattenbauten). Die Wohnungsunternehmen im Osten haben leerstandsbedingte Kosten von jährlich bis zu 1,1 Mrd. € und sind mit Altschulden und Kreditrückzahlungen von nochmals rund 1 Mrd. € belastet (Expertenkommission 2000: 24f.). Städte schrumpfen und drohen zu zerfallen, nicht nur baulich, sondern auch sozial. Diese massiven Fehlentwicklungen machen nun, zwölf Jahre nach der Wende, erneut weitreichende und schmerzhaft Anpassungsprozesse notwendig.

Aufgabe der vorliegenden Untersuchung ist es, die Lage auf dem ostdeutschen Wohnungsmarkt detailliert darzustellen, Ursachen von Fehlentwicklungen aufzuzeigen und Wirkungszusammenhänge darzustellen. Erschwert wird die Analyse durch die in der einschlägigen Literatur häufig beklagte Tatsache, dass die verfügbare Datenbasis zu zahlreichen Facetten des Leerstandsproblems unzureichend ist und den aktuellen Stand nicht widerspiegelt (Franz 2001a, 2001b). Selbst die im Jahre 2000 vom Bundesminister für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen sowie vom Staatsminister im Kanzleramt und Beauftragten der Bundesregierung für die Neuen Länder eingesetzte Kommission „Wohnungswirtschaftlicher Strukturwandel in den neuen Bundesländern“ (im Folgenden kurz: „Expertenkommission“) war gezwungen, auf Daten einer Mikrozensus-Zusatzerhebung des Jahres 1998 zurückzugreifen – und die aktuelle Datensituation hat sich gegenüber Ende 2000 nur geringfügig verbessert. Immerhin liegen zu Teilaspekten des Problems (wie z.B. Baufertigstellungen, Baugenehmigungen, Wohnzufriedenheit, Mieten) neue Daten vor, und es gibt auch neuere Leerstandszahlen für die im Gesamtverband der Wohnungswirtschaft (GdW)¹ organisierten Wohnungsunternehmen, die allerdings nur bedingt repräsentativ sind. Die Analyse stützt sich daher in manchen Teilen, für die keine neueren Daten vorliegen, auf den Bericht der Expertenkommission. Allerdings wird bei der Analyse und bei den Lösungsansätzen sehr viel detaillierter als bei der Expertenkommission auf die regionale Struktur des Leerstandsproblems eingegangen, es werden jüngere Entwicklungen der Bauwirtschaft und Prognosen des Neubaubedarfs berücksichtigt und die bisherigen Reaktionen der Politik auf das Leerstandsproblem und auf die Vorschläge der Expertenkommission eingehend diskutiert.

¹Bis 1989 führte der Verband den Namen „Gesamtverband gemeinnütziger Wohnungsunternehmen e.V.“, von 1990 bis 1996 „Gesamtverband der Wohnungswirtschaft e.V.“. Seit Ende 1996 firmiert er als „GdW Bundesverband deutscher Wohnungsunternehmen e.V.“. Im Folgenden wird nur das Kürzel GdW benutzt.

1.1.2 Auswirkungen der Leerstände auf die Mieter

Wohnraumleerstände sind nichts Ungewöhnliches, sondern im Gegenteil ein Teil des Marktgeschehens. Sie sind ein Indikator der jeweiligen Marktlage und, in gewissem Maße notwendig für die Funktionsfähigkeit des Marktes.² So gilt der Anteil leerstehender Wohnungen am Gesamtwohnungsbestand einer Region als ein wichtiger Indikator für das Maß der Wohnraumversorgung der privaten Haushalte. Eine gute Wohnraumversorgung und eine ausgeglichene Marktlage gehen mit einem gewissen Leerstand an Wohnungen einher, weil er Umzüge erleichtert und Modernisierungen ebenso wie umfassende Sanierungen ermöglicht. Generell gilt ein Anteil von rund 3 Prozent leerstehender Wohnungen als eine „angemessene Leerstandsreserve“ (Statistisches Bundesamt 2000: 61). Ein geringerer Leerstand deutet auf Wohnungsknappheit, ein größerer Leerstand auf ein Überangebot an Wohnungen.³

Die Nachfrager nach Mietwohnungen sind im Allgemeinen die Gewinner einer Entwicklung, bei der der Wettbewerb die Anbieter zu einer Weitergabe von Steuer- und Subventionsvorteilen zwingt. So sind die Neubaumieten in Ostdeutschland deutlich gesunken und liegen nach Einschätzung der Expertenkommission um 1,50 bis 2 €/m² unter dem Niveau, das sie „unter marktwirtschaftlichen Bedingungen“ hätten (Expertenkommission 2000: 31). Für Bestandsmieter errechnen sich pro Person und Monat Mietvorteile von 50 bis 75 €. In der Folge liegt die Wohnkostenbelastung in den Neuen Ländern mit durchschnittlich knapp 20 Prozent des verfügbaren Haushaltseinkommens deutlich unter der Wohnkostenbelastung in den alten Ländern (25 Prozent).

Wie die regelmäßigen Erhebungen des Sozio-oekonomischen Panels (SOEP) des Deutschen Instituts für Wirtschaftsforschung (DIW) im Hinblick auf den ostdeutschen Wohnungsmarkt zeigen, hat sich die Wohnsituation der Mieterhaushalte in Ostdeutschland seit der Vereinigung kontinuierlich verbessert und die Wohnzufriedenheit der Hauptmieter ist inzwischen ähnlich hoch wie in Westdeutschland (Frick und Lahmann 2001: 625ff.).⁴ Auch hat sich der Gebäudezustand nach Einschätzung der Hauptmieter in Ostdeutschland von 1994 bis 2000 stetig verbessert und fällt inzwischen fast ebenso gut aus wie in Westdeutschland. Lediglich bei eigengenutzten Gebäuden wird der Gebäudezustand in Ostdeutschland weiterhin schlechter bewertet als in Westdeutschland (Frick und Lahmann 2001: 625ff.).

1.1.3 Mietpreisentwicklung und Mietpreisdifferenzierung

Die durchschnittliche Mietpreisentwicklung in den Neuen Ländern ist – nach einem kräftigen Anstieg zu Beginn der neunziger Jahre – seit Mitte der neunziger Jahre sehr moderat ausgefallen. Wies der Mietenindex des statistischen Bundesamtes für 1996 noch eine Steigerung von rund 6,2 Prozent gegenüber dem Vorjahr aus, so ging der Mietpreisanstieg 1997 auf 2,7 Prozent und 1998 noch weiter auf 0,8 Prozent zurück, womit er erstmals unter dem Wert in den alten Bundesländern lag. Auch in jüngster Zeit fiel der durchschnittliche Mietpreisanstieg in Ostdeutschland äußerst moderat aus und lag noch unter dem ebenfalls sehr geringen Anstieg im alten Bundesgebiet (Tabelle 1).

²Auf vielen Märkten gibt es ähnliche Phänomene, wie zum Beispiel frktionelle Arbeitslosigkeit auf dem Arbeitsmarkt oder Lagerhaltung in den Unternehmen des produzierenden Gewerbes. Auch bei ausgeglichener Marktlage tritt ein gewisses Maß an Arbeitslosigkeit auf.

³Wohnungsleerstände sind ein vielfältiges Phänomen, und so unterscheidet die amtliche Statistik, mit Blick auf die künftige Nutzung und unabhängig von der normativen Größe des angemessenen Leerstandes, folgende Leerstandsformen: erstens, den Teil der leerstehenden Wohnungen, die weiterhin bewohnt werden sollen, für die der künftige Nutzer jedoch noch nicht bekannt ist, die so genannte „echte Leerstandsreserve“, zweitens, den Teil der leerstehenden Wohnungen, die ebenfalls weiterbewohnt werden sollen und für die die künftigen Nutzer aber bereits feststehen, und drittens, den Teil der Wohnungen, für die keine künftige Nutzung vorgesehen ist, die also voraussichtlich aus dem Markt ausscheiden werden.

⁴Allerdings lag im Jahr 2000 die Eigentümerquote in Ostdeutschland mit knapp 32 Prozent nach wie vor gut 10 Prozentpunkte unter der westdeutschen Eigentümerquote (Frick und Lahmann 2001: 631).

Tabelle 1: Jahresdurchschnittliche Veränderung der Nettokaltmieten in den alten und neuen Bundesländern einschließlich Berlin (Ost) 1996–2001 (Prozent)

	Früheres Bundesgebiet	Neue Länder
1996	2,9	6,2
1997	2,4	2,7
1998	1,2	0,8
1999	1,0	1,0
2000	1,2	1,0
2001	1,2	0,8

Quelle: Unveröffentlichte Sonderauswertung des Statistischen Bundesamtes im Auftrag des Instituts für Weltwirtschaft; eigene Berechnungen.

Zu etwas anderen Ergebnissen kommen die regelmäßigen Marktanalysen des RDM (Ring Deutscher Makler), die allerdings nur Neuvertragsmieten berücksichtigen. Der RDM berichtet seit Mitte der neunziger Jahre von teilweise drastischen Mietpreiserückgängen, die erst in jüngster Zeit von äußerst moderaten Preisanstiegen abgelöst werden. In einer Presseerklärung des RDM vom 05.04.2002 heißt es dazu: „In den Großstädten der neuen Bundesländer scheint sich erstmals seit Mitte der neunziger Jahre eine allmähliche Stabilisierung abzuzeichnen. Während vor zwei Jahren noch Mietpreiserückgänge von bis zu acht Prozent beobachtet wurden, ergeben sich jetzt überwiegend Preiszuwächse. So sind die Mieten im Altbaubereich um 1,5 Prozent, bei den Nachkriegsbauten um 1,25 Prozent und beim Erstbezug im Neubau um 2,1 Prozent angestiegen“ (RDM 2002: 1).

Nach einer repräsentativen Befragung von 1 117 Mieterhaushalten durch das Institut für Stadtforschung und Strukturpolitik (IfS) lag die Bruttowarmmiete in den neuen Bundesländern Anfang 1999 im Durchschnitt bei rund 5,6 €/m² (gegenüber 4,9 €/m² im Sommer 1996). Dieser Anstieg der Bruttowarmmiete ist nach den Ergebnissen der IfS-Befragung zum überwiegenden Teil auf den Anstieg der Nettokaltmieten⁵ zurückzuführen, deren Anstieg wiederum im Wesentlichen auf Mieterhöhungen im Wohnungsbestand der Baujahre 1948–1990 (aufgrund von Modernisierungen und Ausstattungsverbesserungen) zurückgeht.⁶ Während die Nettokaltmieten in diesem Marktsegment zwischen Mitte 1996 und Anfang 1999 um 18 Prozent angestiegen sind, sind sie im gleichen Zeitraum für Neubauten (ab 1990) um 10 Prozent zurückgegangen.

Tabelle 2: Spreizung der Nettokaltmiete in den Neuen Ländern nach Baujahr, Ausstattung und Ortsgröße (€/m²)

Baujahr/Ausstattung	Ortsgröße (Einwohnerzahl)			
	mehr als 200 000	10 000–200 000	weniger als 10 000	insgesamt
	€/m ²			
Bis 1948 ohne Vollausstattung	3,37	2,97	2,26	2,86
Bis 1948 mit Vollausstattung	4,43	4,18	3,70	4,11
1949–1990 ohne Vollausstattung	– ^a	3,18	3,08	3,12
1949–1990 mit Vollausstattung	3,83	3,88	3,88	3,86
Ab 1991 frei finanziert	5,83	5,80	– ^a	5,84
Insgesamt	4,03	3,84	3,32	3,77

^aKeine Angabe wegen geringer Fallzahl.

Quelle: BMVBW (2000a); BMVBW (2000b); eigene Berechnungen.

⁵Die Bruttowarmmiete ergibt sich aus der Nettokaltmiete zuzüglich Betriebskosten sowie Heiz- und Warmwasserkosten.

⁶Modernisierungszuschläge sind zwischen Sommer 1996 und Anfang 1999 bei rund 12 Prozent der Wohnungen erhoben worden.

Tabelle 3: Entwicklung der Mieten in ostdeutschen Städten nach Baualter 1996–2002^a (€/m²)

		Monatliche Nettokaltmiete ^b						
		1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002 ^c
Berlin (Ost)	Altbau	– ^d	– ^d	3,43 ^e	3,43 ^e	3,43 ^e	3,43	3,70
	Nachkriegsbau	– ^d	– ^d	3,43 ^e	3,43 ^e	3,43 ^e	3,43	3,70
	Neubau	– ^d	6,14	6,14	5,11	5,62	5,62	5,80
Vergleich:								
Berlin (West)	Altbau	4,70	4,70	4,19	4,09	4,09	4,35	4,30
	Nachkriegsbau	5,88	5,62	4,86	4,86	4,86	4,86	5,00
	Neubau	7,16	6,65	6,14	5,11	5,62	5,62	5,80
Dresden	Altbau	4,60	4,70	4,70	4,60	4,50	4,35	2,85
	Nachkriegsbau	– ^d	– ^d	– ^d	– ^d	– ^d	– ^d	4,10
	Neubau	6,65	6,39	5,88	5,37	5,01	4,86	4,60
Erfurt	Altbau	– ^d	4,86	4,60	4,60	4,60	4,60	4,60
	Nachkriegsbau	– ^d	4,86	4,60	5,11	5,11	5,11	4,85
	Neubau	– ^d	6,39	5,88	5,11	5,11	5,11	5,60
Leipzig	Altbau	5,70	5,47	4,76	4,47	4,45	4,35	4,10
	Nachkriegsbau	5,88	5,88	5,47	4,99	4,60	4,50	4,60
	Neubau	7,34	6,31	5,98	6,14	5,88	5,62	6,15
Magdeburg	Altbau	4,40	3,58	3,91	4,17	3,83	3,83	4,35
	Nachkriegsbau	5,01	– ^d	3,91	3,91	3,48	3,58	4,45
	Neubau	6,26	6,65	5,75	5,29	5,11	5,11	5,35
Rostock	Altbau	– ^d	6,14	5,83	6,01	5,50	5,37	6,15
	Nachkriegsbau	– ^d	6,14	5,88	6,26	6,26	5,88	6,40
	Neubau	– ^d	6,90	6,70	6,26	6,39	6,39	6,65
Schwerin	Altbau	– ^d	5,62	5,37	4,86	4,60	4,86	3,85
	Nachkriegsbau	– ^d	5,62	5,62	5,88	5,11	5,11	5,10
	Neubau	– ^d	6,39	6,14	5,62	6,14	6,39	5,60

^aAltbau: Baujahre bis 1948; Nachkriegsbau: Baujahre 1949–1990; Neubau: Baujahre nach 1990. – ^bFür 3-Zimmer-Wohnung, 70 m², mittlerer Wohnwert. – ^cJahresanfang. – ^dKeine Angabe verfügbar. – ^eOhne Modernisierungszuschläge.

^aAltbau: Baujahre bis 1948; Nachkriegsbau: Baujahre 1949–1990; Neubau: Baujahre nach 1990. – ^bFür 3-Zimmer-Wohnung, 70 m², mittlerer Wohnwert. – ^cJahresanfang. – ^dKeine Angabe verfügbar. – ^eOhne Modernisierungszuschläge.

Quelle: RDM (lfd. Jgg.).

In den letzten Jahren ist eine deutlich zunehmende Differenzierung der Mietpreise auf dem ostdeutschen Wohnungsmarkt zu beobachten. Neben Baualter und Ausstattung spielen zunehmend auch regionale Faktoren wie die Stadt- bzw. Gemeindegröße eine Rolle, wohingegen die Wohnwertmerkmale Wohnungsgröße und kleinräumige Lage im Vergleich zu Westdeutschland noch eine untergeordnete Rolle spielen (BMVBW 2000: 52). Die umfangreichen Modernisierungsmaßnahmen, der deutlich gestiegene Neubauanteil sowie die wachsende Zahl von neu abgeschlossenen Mietverträgen haben zur allgemeinen Spreizung der Mieten beigetragen (vgl. Tabelle 2).

In regionaler Hinsicht ist insbesondere die Gemeindegröße als Determinante der Mietpreisentwicklung von Bedeutung. So sind die Nettokaltmieten von Mitte 1996 bis Anfang 1999 in Gemeinden mit mehr als 200 000 Einwohnern mit 28 Prozent doppelt so stark gestiegen wie in Gemeinden mit weniger als 10 000 Einwohnern (Anstieg 14 Prozent).⁷ Diese Entwicklung resultiert zum einen aus der regional unterschiedlichen Neubautätigkeit, insbesondere dem Anteil des freifinanzierten Mietwohnungsbaus nach 1991, der weit überdurchschnittliche Mieten aufweist und das allgemeine Mietpreinsniveau vor allem in den Großstädten angehoben hat. Zum anderen finden in größeren Gemeinden – diese verfügen zumeist über einen Mietspiegel – bei bestehenden Mietverhältnissen Mieterhöhungen deutlich häufiger statt als in kleineren. So erhielten von Mitte 1996 bis Anfang 1999 in Gemeinden ab

⁷In Gemeinden mit 10 000 bis 200 000 Einwohnern betrug der Anstieg laut IfS-Umfrage 21 Prozent.

200 000 Einwohnern 20 Prozent der Mieter eine Mieterhöhung, während es in Gemeinden unter 10 000 Einwohnern nur 4 Prozent waren (BMVBW 2000: 59f.).

Ein Vergleich der Entwicklung der Neuvertragsmieten in ostdeutschen Großstädten nach dem Baualter (Tabelle 3) zeigt den Preisverfall in der zweiten Hälfte der neunziger Jahre, vor allem bei Neubauten. Von dem Preisverfall besonders betroffen waren die Bundeshauptstadt Berlin und die sächsischen Großstädte Dresden und Leipzig, während die Neuvertragsmieten in Rostock vergleichsweise stabil geblieben sind.⁸

Ungeachtet der generellen Mietkostenvorteile und der verbesserten Gebäudequalität sieht sich ein Teil der Mieter, insbesondere der langjährigen Mieter in den Gegenden mit hohen und steigenden Wohnungsleerständen mit einer gravierenden Verschlechterung des Wohnumfeldes konfrontiert. Ihre Reaktion auf diese Verschlechterung hängt von der Höhe des Einkommens ab: Wer es sich leisten kann, zieht um in eine andere Gegend. Der Wegzug vor allem jüngerer und finanzkräftigerer Haushalte senkt die Attraktivität der betroffenen Quartiere noch mehr. So kommt es in Folge der Leerstände zu weiteren Umzugsketten und damit – für einzelne Unternehmen – zu einer Vergrößerung bzw. – im ostdeutschen Wohnungsmarkt insgesamt – zu einer Konzentration der Leerstände (Expertenkommission 2000: 25).

1.2 Entwicklung der Leerstände und Leerstandsgründe

1.2.1 Die Ausgangslage

Die Wohnungswirtschaft der Deutschen Demokratischen Republik (DDR) war geprägt von einer ausgeprägten und ständig zunehmenden Wohnungsknappheit. So waren 1990 bei den kommunalen Stellen 780 000 Wohnungsanträge registriert, dabei bestand der größte Teil der Antragsberechtigten (470 000, 1987: 415 000) aus Haushalten, die sich mit anderen eine Wohnung teilten (Bartholmai und Melzer 1993: 19). Trotzdem gab es bereits weit vor der Wende relativ hohe Wohnungsleerstände. In der letzten amtlichen Wohnraum- und Gebäudezählung von Ende 1981 wurde ein Leerstand von rund 200 000 Wohnungen ermittelt, was damals rund 3 Prozent des Bestandes entsprach (Manzel 1991: 283). Von diesen Wohnungen waren rund vierzig Prozent bauaufsichtlich gesperrt, also definitiv unbewohnbar und nur noch rechnerisch ein Teil des Wohnungsbestandes. Zudem wies auch ein großer Teil der bewohnten Wohnungen erhebliche Baumängel auf und war nur noch bedingt bewohnbar (Bartholmai und Melzer 1993: 19). Der Leerstand dürfte seit 1981 kontinuierlich gestiegen sein. Die Expertenkommission veranschlagt ihn für 1990, bei einem weiterhin großen Wohnraumangel, auf rund 420 000 Wohnungen, überwiegend in Altbauten.

Die Mängel in der Wohnungsversorgung beruhten, neben einer zwar forcierten, aber dennoch unzureichenden Neubauleistung, vor allem auf unterlassenen Instandhaltungsmaßnahmen. Sie spiegelten die Prioritäten der sozialistischen Wohnungsbaupolitik wider, die sich auf die Errichtung neuer Wohnungen in konzentrierter, industrieller Bauweise (Plattenbauten) konzentrierte und dabei Investitionen privater Hauseigentümer, insbesondere in die Altbauten der Innenstädte, blockierte (Franz 2001a: 29). In der Folge verfielen zahlreiche Gebäude in den historischen Innenstädten bis sie unbewohnbar wurden. Die meisten der damals leerstehenden Wohnungen standen den Wohnungssuchenden also nicht mehr zur Verfügung.

⁸Gespräche der Autoren mit Rostocker Maklern ergaben, dass es hierfür unterschiedliche Ursachen gibt. Zum einen wurden Sanierungsmaßnahmen in Rostock frühzeitig auf die innerstädtischen Altbaubestände und weniger auf Plattenbauten konzentriert, so dass die Rostocker Altstadt im ostdeutschen Vergleich als Wohnstandort relativ attraktiv ist. Zum anderen profitiert Rostock von seinem Status als Universitätsstadt und davon, dass weniger marode Industriebetriebe vorhanden waren und wegbrechen konnten als anderswo.

Tabelle 4: Wohnungen insgesamt und leerstehende Wohnungen im früheren Bundesgebiet sowie in den Neuen Ländern und Berlin (Ost) 1950–1998^a

	Insgesamt	Darunter leerstehend	
	1 000	Prozent	
	<i>Früheres Bundesgebiet</i>		
1950	10 682,4	22,7	0,2
1968	19 640,2	310,2	1,6
1978	23 361,0	685,6	2,9
1987	26 279,5	467,3	1,8
1993	27 542,3	804,1	2,9
1998 ^b	29 686,9	1 795,2	6,0
	<i>Neue Länder und Berlin (Ost)</i>		
1993	6 702,8	417,5	6,2
1998	7 363,4	971,6	13,2

^a1950: Früheres Bundesgebiet ohne Saarland; einschließlich Notwohnungen. – ^bDie mit 6 Prozent recht hohe Leerstandsquote, die das Statistische Bundesamt 1998 für das frühere Bundesgebiet ausweist, geht möglicherweise auf erhebungstechnische Besonderheiten zurück. Die Leerstandsquoten, die die Statistik des GdW für die alten Länder ausweist, zeigen eine sehr viel gleichmäßigere Entwicklung der Leerstandsquote (1994: 0,5 Prozent; 1995: 0,7 Prozent; 1996: 1,0 Prozent, 1997: 1,5 Prozent; 1998: 2,1 Prozent; 1999: 2,7 Prozent, 2000: 3,0 Prozent).

Quelle: Statistisches Bundesamt (2000: 61).

Das Nebeneinander von Wohnungsknappheit und gleichzeitigem erheblichen Leerstand ist eine Besonderheit der Situation in der DDR. 1950, fünf Jahre nach Kriegsende, drückte sich die durch die Kriegsereignisse bedingte Wohnungsnot im damaligen Bundesgebiet in einer Leerstandsquote von nur 0,2 Prozent aus (knapp 23 000 leerstehende Wohnungen bei einem Gesamtbestand von rund 10,7 Mill. Wohnungen) (Tabelle 4). 1968 war die Leerstandsquote auf 1,6 Prozent angestiegen und erreichte erst 1978 mit 2,9 Prozent wieder einen Wert, der auf einen ausgeglichenen Wohnungsmarkt hindeutete.

1.2.2 Die jüngere Entwicklung

Seit Mitte der neunziger Jahren sind die Wohnungsleerstände sowohl im Volumen als auch in der Qualität in eine andere Dimension hineingewachsen. Sie haben sich gegenüber 1995 mehr als verdoppelt und sind seitdem zunehmend Ausdruck eines generellen Überangebotes.

Anfangs traten die Leerstände vereinzelt auf, inzwischen sind sie ein flächendeckendes Problem. Ende 1998, dem letzten Stand der amtlichen Statistik, belief sich der Wohnungsleerstand in den Neuen Ländern auf rund 970 000 Wohnungen oder gut 13 Prozent des Wohnungsbestandes. Gut ein Drittel davon befanden sich bei den im GdW organisierten Wohnungsgesellschaften und Wohnungsgenossenschaften. Die Leerstände bei den im GdW organisierten Wohnungsunternehmen haben in jüngster Zeit deutlich zugenommen (von 12,5 Prozent 1999 auf 14,2 Prozent 2000 und 15,8 Prozent im Jahr 2001), so dass davon ausgegangen werden kann, dass sich auch das Leerstandsproblem insgesamt seit 1998 verschärft hat.

Die Aufgliederung der Leerstände nach Regionen und Gebäudetypen macht deutlich, dass die Verteilung der Leerstände sehr ungleich und die regionale Streuung der Leerstandsquoten sehr groß ist (Tabelle 5): Während in Thüringen 1998 rund 9 Prozent der Wohnungen leer standen, war die Leerstandsquote in Sachsen mit knapp 17 Prozent beinahe doppelt so hoch.

Noch größer sind die Unterschiede der Leerstandsquoten bei den einzelnen Gebäudetypen. Während die Leerstände 1998 sowohl bei Plattenbauten als auch bei Ein- und Zweifamiliehäusern deutlich unter 10 Prozent lagen, stand bei den innerstädtischen Geschosswohnungen jede dritte Wohnung leer. Bemerkenswert ist, dass auch bei den neugebauten Geschosswohnungen, d.h. bei Gebäuden mit drei

und mehr Wohnungen, die seit 1991 in der Regel mit Fördermitteln errichtet wurden, die Leerstandsquote 1998 mit 15,4 Prozent überdurchschnittlich und fast doppelt so hoch war wie bei den Plattenbauten.

Tabelle 5: Wohnungsbestand und Leerstandsquoten (in Prozent) nach Bundesländern und Gebäudetyp^a 1998

	Wohnungs- bestand (1 000)	Leerstands- quote (Prozent)	Ein- und Zweifami- lienhäuser	Klein- und vorstädt. Geschoss- wohnungen	Innerstädt. Geschoss- wohnungen	Platten- bauten	Neu gebaute Geschoss- wohnungen
Berlin (Ost)	684	11,1	7,7	15,0	19,2	6,4	7,8
Brandenburg	1 158	11,2	7,4	22,5	27,9	8,5	22,5
Mecklenburg- Vorpommern	811	11,1	8,7	28,5	26,1	5,9	15,7
Sachsen	2 238	16,8	7,5	23,4	44,2	9,5	17,0
Sachsen-Anhalt	1 277	14,4	6,9	33,7	29,8	10,6	15,0
Thüringen	1 123	9,3	5,3	17,7	35,1	7,6	10,9
Ostdeutschland insgesamt	7 291	13,2	7,1	24,5	32,9	8,4	15,4
Nachrichtlich: Bestand (1 000) ^b			2 496	915	792	2 375	380

^aDefinition der Gebäudearten: Ein- und Zweifamilienhäuser: keine Unterscheidung nach dem Baualter; klein- und vorstädtische Geschosswohnungsbauten: Gebäude mit drei bis sechs Wohnungen aus den Baujahren bis 1948; innerstädtischer Geschosswohnungsbau (Gründer- und Zwischenkriegszeit): Gebäude mit 7 und mehr Wohnungen aus den Baujahren bis 1948; Plattenbauten: Gebäude mit 7 und mehr Wohnungen aus den Baujahren von 1949 bis 1990 (Hier resultiert eine Ungenauigkeit daraus, dass auch Gebäude, die nicht in Plattenbauweise erstellt wurden, unter „Plattenbauten“ subsumiert wurden); neu gebaute Geschosswohnungen: Gebäude mit 3 und mehr Wohnungen aus den Baujahren von 1991 und später. – ^bEin kleiner Teil des Wohnungsbestandes, nämlich Wohnungen in Wohngebäuden mit drei bis sechs Wohnungen der Baujahre 1949 bis 1990, lässt sich mit diesem Schema nicht erfassen.

Quelle: Expertenkommission (2000: 18), nach Daten aus dem Mikrozensus des Statistischen Bundesamtes.

Die Leerstände zeigen jedoch insbesondere bei den Plattenbauten eine weiterhin steigende Tendenz. Die Plattenbauten dürften nach Schätzung der Expertenkommission (2000: 18) zum Jahresende 1999 bereits eine Leerstandsquote von 12 Prozent aufgewiesen haben. Die Kommission geht zudem davon aus, dass von den leerstehenden Wohnungen derzeit noch rund die Hälfte, also etwa 500 000 Wohnungen, aktiv am Markt angeboten werden.

1.2.3 Leerstandsgründe

Daten der amtlichen Statistik über Gründe und Dauer von Wohnungsleerständen in den neuen Bundesländern liegen lediglich für 1995 vor. Während in den alten Ländern der Wechsel des Wohnungsinhabers bei weitem der wichtigste Grund für Wohnungsleerstände war, spielten umzugsbedingte Leerstände in den Neuen Ländern nur eine vergleichsweise geringe Rolle. Hier beruhten vielmehr drei Fünftel aller Leerstände auf baulichen und sonstigen Mängeln – die für die alten Länder gar nicht erhoben worden waren – bzw. auf den Bemühungen, diese Mängel durch Modernisierung und Renovierung zu beheben (Statistisches Bundesamt 2000: 64).

Aktuellere Informationen über Leerstandsgründe hat der GdW bei seinen Mitgliedsunternehmen erhoben (Tabelle 6).⁹ Danach haben die Vermietungsschwierigkeiten deutlich zugenommen und spie-

⁹Der Wohnungsbestand der im GdW organisierten Unternehmen stellt zwar keinen repräsentativen Querschnitt des ostdeutschen Wohnungsmarktes dar, denn er hat einen höheren Anteil an Wohnungen jüngeren Baualters, d.h. Nachkriegs- und

Tabelle 6: Veränderung der Leerstandsgründe bei von GdW-Unternehmen bewirtschafteten Wohnungen 1999 und 2000 (Prozent)

Leerstandsgründe	1999	2000	Veränderung (Prozentpunkte)
Vermietungsschwierigkeiten	31,8	51,4	+19,6
Unbewohnbarkeit infolge baulicher Schäden	14,0	12,5	-1,5
Instandsetzung/Modernisierung	18,5	16,4	-2,1
Privatisierung/Veräußerung	7,0	5,6	-1,4
Geplanter Abriss/Rückbau	2,2	5,2	+3,0
Mieterwechsel	9,1	.	.
Sonstige Gründe	4,4	9,2	+4,8
<i>Nachrichtlich:</i> Leerstandsquote	12,5	14,2	.

Quelle: GdW (lfd. Jgg., hier: 1999, 2000).

geln das steigende Überangebot an Wohnungen wider. Dagegen haben bauliche Schäden, nicht zuletzt aufgrund der umfangreichen Investitionen in den vergangenen Jahre, an Bedeutung verloren. Die Bedeutung von Instandsetzungs- bzw. Modernisierungsmaßnahmen als Leerstandsgrund ist mit dem Zurückfahren der Modernisierungsmaßnahmen gegen Ende der neunziger Jahre ebenfalls zurückgegangen.

Insgesamt steigen die Leerstandsquoten mit der Größe der Städte (Tabelle 7). Dabei nehmen Vermietungsschwierigkeiten als Leerstandsgrund allerdings mit zunehmender Größe der Stadt ab, was darauf hindeutet, dass die Städte mit zunehmender Größe auch als Wohnstandort attraktiver sind. Unbewohnbarkeit sowie Instandsetzung und Modernisierung sind insbesondere in den Großstädten (250 000 Einwohner und mehr) ein gravierender Grund für den Wohnungsleerstand.

Tabelle 7: Von GdW-Unternehmen bewirtschaftete leerstehende Mietwohnungen in Ostdeutschland am 31.12.2000 nach Gemeindegröße und Leerstandsgrund (Prozent)

	Städte und Gemeinden mit ... Einwohnern				
	unter 20 000	20 000 bis unter 50 000	50 000 bis unter 100 000	100 000 bis unter 250 000	250 000 und mehr ^a
Vermietungsschwierigkeiten	60,3	55,1	53,5	53,9	38,1
Unbewohnbarkeit infolge baulicher Mängel	11,2	12,3	11,3	10,2	18,1
Instandsetzung/Modernisierung	11,8	9,7	10,7	12,4	28,8
Privatisierung/Veräußerung	5,5	5,7	7,1	5,0	4,5
Geplanter Abriss/Rückbau	3,9	9,8	7,0	4,3	2,3
Aus sonstigen Gründen	7,3	7,4	10,1	13,6	8,3
<i>Nachrichtlich:</i> leerstehende Wohnungen (Anzahl)	68 749	96 239	38 252	58 038	87 585
Leerstandsquote (Prozent)	7,6	15,7	14,4	15,2	20,4

^aOhne Berlin (Ost).

Quelle: GdW (lfd. Jgg., hier: 2000), Berechnungen des Instituts für Wirtschaftsforschung Halle, zitiert nach Franz (2001b: 266).

Plattenbauwohnungen, und einen geringeren Anteil an Altbauwohnungen. Gleichwohl ist es möglich, dass sie gerade die jüngsten Entwicklungen sehr gut widerspiegeln. Die Begründung hierfür ergibt sich daraus, dass es einen Wohnungsüberhang bereits seit Mitte der neunziger Jahre gibt. Daher ist anzunehmen, dass die nicht mehr vermietbaren Altbauwohnungen damals bereits leer gefallen waren und dass insbesondere die Zuwächse beim Leerstand in den letzten beiden Jahren vor allem bei jüngeren Wohnungen aufgetreten sind. Insgesamt sind die Leerstände bei den im GdW organisierten Wohnungsunternehmen im Jahr 2000 auf rund 380 000 Wohnungen und damit auf 14,4 Prozent ihres Wohnungsbestandes angestiegen.

Die Leerstände aus „sonstigen Gründen“ steigen ebenfalls mit der Größe der Stadt, allerdings nur bis zur vorletzten Größenklasse, der Klasse mit 100 000 bis 200 000 Einwohnern. Da die „sonstigen Gründe“ insbesondere auch die umzugsbedingten Leerstände enthalten, könnten sich hier für die größeren Städte weitere Leerstände aufgrund von Vermietungsschwierigkeiten andeuten.

Die einzelnen Bundesländer sind von Wohnungsleerständen nicht nur in unterschiedlichem Maße betroffen, auch die verschiedenen Leerstandsgründe haben jeweils ein höchst unterschiedliches Gewicht (Franz 2001b: 265). Vermietungsschwierigkeiten, die als Leerstandsgrund neben einem generellen Überangebot von Wohnungen vor allem eine schlechte wirtschaftliche Lage der betroffenen Region widerspiegeln, spielen in Brandenburg die größte Rolle, in Sachsen dagegen die geringste (ebenda). Wenn Sachsen dennoch mit zu den Spitzenreitern bei den Wohnungsleerständen insgesamt gehört, so liegt das an der Struktur seines Wohnungsbestandes: Sachsen hat unter den neuen Bundesländern den ältesten Wohnungsbestand und weist aus diesem Grund – absolut und relativ – mit Abstand die höchsten Leerstände aufgrund baulicher Mängel auf.¹⁰ Wohnungsleerstände aufgrund von Instandsetzung und Modernisierung spielen die größte Rolle in Berlin (Ost).

1.3 Räumliche Struktur der Wohnungsleerstände in Ostdeutschland

1.3.1 Leerstände nach Raumordnungsregionen

In Abbildung 1 sind die Wohnungsleerstände in Ostdeutschland nach Raumordnungsregionen (ROR) dargestellt. Raumordnungsregionen werden seit 1981 als räumliche Bezugseinheit für bundesweite Analysen zum Stand und der Entwicklung der regionalen Lebensbedingungen in der Bundesrepublik Deutschland herangezogen.

Diese Regionen sind keine Programmregionen des Bundes. Sie stellen als Zwischenstufe zwischen den Regierungsbezirken und den Stadt- und Landkreisen ein räumliches Raster für bundesweit vergleichende Regionalanalysen dar, das in der empirischen Regionalforschung breite Verwendung gefunden hat.¹¹

Abbildung 1 macht deutlich, dass Ostdeutschland hinsichtlich des Leerstandsproblems keineswegs als ein homogener Block anzusehen ist, sondern dass sich grob drei Teilräume unterscheiden lassen: (1) ein Problemgürtel mit extrem hohen Leerstandsquoten, der von der Altmark und Magdeburg bis Südwestsachsen und zum Erzgebirge reicht; (2) der Norden und Osten der Neuen Länder (ohne Berlin) (von Mecklenburg bis zur Oberlausitz), der durch mittlere Leerstandsquoten (10 bis 13 Prozent) gekennzeichnet ist, und (3) schließlich der Südwesten, der deutlich günstiger abschneidet als die übrigen Regionen Ostdeutschlands.

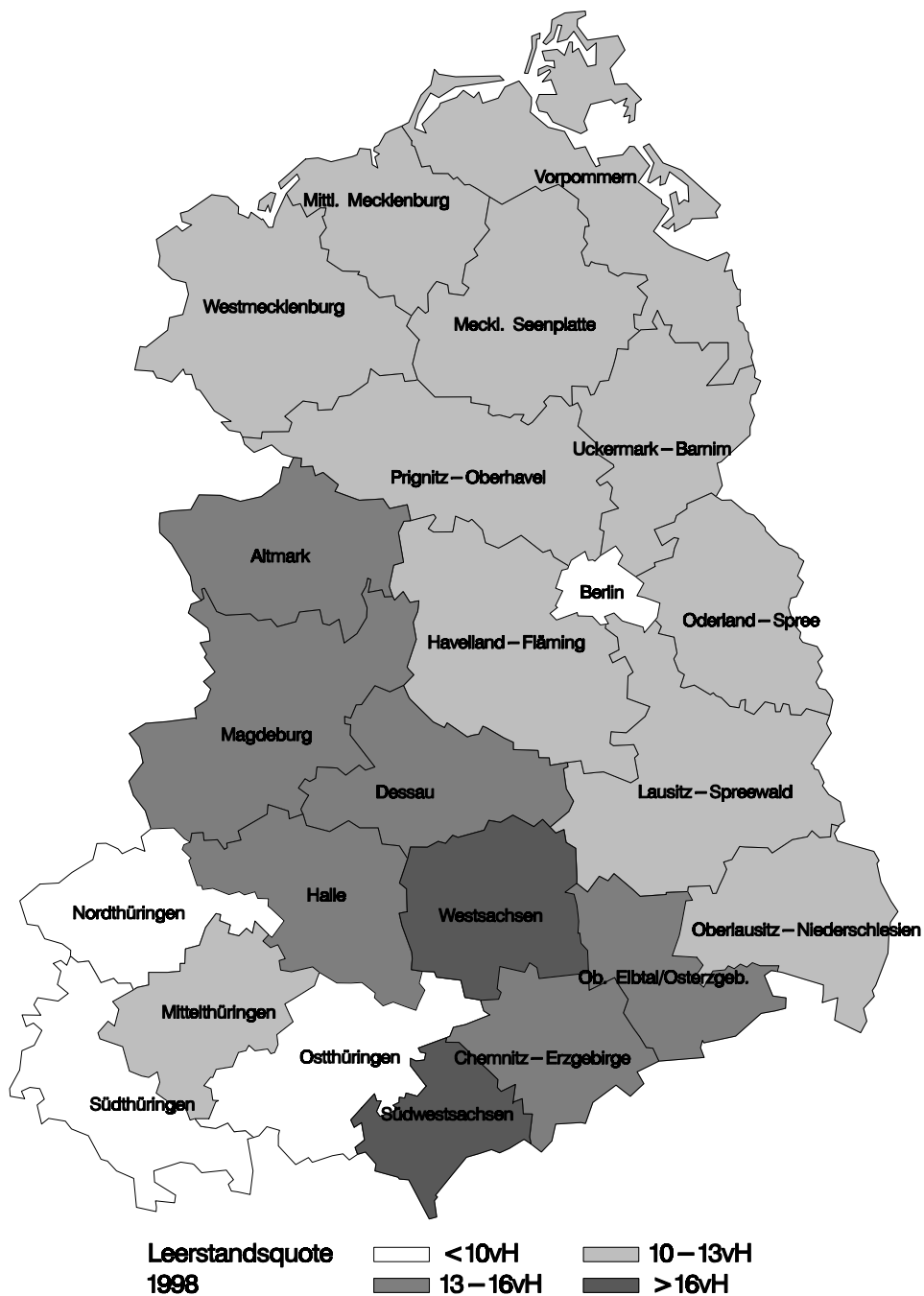
Tabelle 8 gibt einen Überblick über die exakte Höhe der Leerstandsquoten in den ostdeutschen Raumordnungsregionen und setzt diese in Relation zur Erwerbstätigenentwicklung, zur Entwicklung der Bruttowertschöpfung (pro Kopf) und zum Anteil des Bausektors¹² an der gesamten Bruttowertschöpfung der jeweiligen Region. Entgegen unseren Erwartungen zeigt sich keine statistisch signifikante Korrelation der Leerstandsquoten mit der Erwerbstätigenentwicklung und der Entwicklung des Bruttoinlandsprodukts pro Kopf in den Regionen, d.h., Regionen mit vergleichsweise günstiger Wirtschaftsentwicklung sind vom Leerstandsproblem in ähnlicher Weise betroffen wie Regionen mit ungünstiger Wirtschaftsentwicklung.

¹⁰Hierbei ist zu beachten, dass der Wohnungsbestand der im GdW organisierten Unternehmen im Vergleich zum Wohnungsbestand in Ostdeutschland insgesamt, einen geringeren Anteil an Altbauwohnungen und einen höheren Anteil an Wohnungen jüngerer Baujahre aufweist (s.o.). Folglich unterzeichnet die Statistik des GdW das Problem von Wohnungsleerständen aufgrund baulicher Mängel sogar.

¹¹Insgesamt ist das Gebiet der Bundesrepublik in 97 Raumordnungsregionen unterteilt; davon befinden sich 23 in den neuen Bundesländern.

¹²Einschließlich Bergbau und Energie.

Abbildung 1: Leerstandsquoten nach Raumordnungsregionen 1998



Quelle: BBR (2001); eigene Darstellung.

Die einzige signifikant positive (Rang-) Korrelation ergibt sich zwischen der Leerstandsquote und dem Anteil der Bauwirtschaft an der gesamten Bruttowertschöpfung der jeweiligen Region. Diese Ergebnisse deuten darauf hin, dass die Ursachen des Leerstandsproblems weniger auf der Nachfrage- als vielmehr auf der Angebotsseite des Wohnungsmarktes zu suchen sind (vgl. hierzu auch Kapitel 2).

Tabelle 8: Leerstandsquoten, Erwerbstätigenzuwachs, Bruttowertschöpfungszuwachs (pro Kopf) und Anteil Bauwirtschaft nach Raumordnungsregionen 1992–1998 (Prozent)

	Name Raumordnungsregion	Leerstands- quote	Erwerbstätigen- zuwachs		Bruttowertschöpfungs- zuwachs		Anteil Bauwirtschaft
		1998	1992–1998	1996–1998	1992–1998	1996–1998	1996
Relativ geringe Leerstände	Südthüringen	7,2	–0,35	3,54	77,28	8,80	16,3
	Nordthüringen	8	3,50	–0,64	52,99	3,19	18,8
	Berlin	8,5	–6,04	–2,63	11,43	–0,68	9,6
	Ostthüringen	9	–4,89	0,38	67,65	7,87	17,6
Mittlere Leerstände	Vorpommern	10,2	–0,89	0,14	60,70	3,17	16,3
	Mittleres Mecklenburg/Rostock	10,5	–2,75	–4,11	55,98	1,42	17,1
	Mecklenburgische Seenplatte	10,6	4,13	–2,41	74,25	3,38	18,8
	Prignitz-Oberhavel	11,2	5,11	–0,22	85,46	5,66	19,1
	Uckermark-Barnim	11,2	–4,63	0,27	64,82	6,06	17,8
	Oderland-Spree	11,2	6,33	–0,80	72,51	5,19	21,8
	Lausitz-Spreewald	11,2	–6,60	–2,14	54,69	4,12	28,0
	Havelland-Fläming	11,2	6,28	1,58	76,34	5,83	19,1
	Mittelthüringen	11,3	2,48	–0,44	64,69	5,64	18,7
	Oberlausitz-Niederschlesien	11,4	3,57	–2,26	52,98	–0,13	25,8
	Westmecklenburg	12,9	–0,29	–2,97	61,68	2,90	18,6
Hohe bis sehr hohe Leer- stände	Dessau	14,1	–6,09	–4,08	60,47	1,16	20,3
	Halle/Saale	14,3	–3,92	–3,07	52,25	3,02	22,3
	Magdeburg	14,5	–2,06	–1,00	68,36	8,35	19,7
	Altmark	14,9	–1,86	–2,11	59,42	1,67	20,9
	Oberes Elbtal/Osterzgebirge	15	0,62	–1,68	62,97	1,83	18,9
	Chemnitz-Erzgebirge	16	–2,92	–0,76	59,99	1,37	21,0
	Südwestsachsen	19	4,82	1,33	75,04	9,28	18,4
	Westsachsen	20,7	1,68	–2,23	58,17	–1,71	21,4
	Korrelation mit Leerstandsquote (Pearson)		0,072	–0,222	0,115	–0,206	0,332
	Rangkorrelation (Spearman)		–0,054	0,229	0,079	0,276	0,563*

*Signifikant (mit Fehlerwahrscheinlichkeit $\alpha < 0,01$).

Quelle: Eigene Berechnungen.

1.3.2 Leerstände in den Städten

Die Wohnungsleerstände sind vorwiegend ein Problem der Städte mit mehr als 20 000 Einwohnern, weniger ein Problem des „flachen Landes“. In den 140 ostdeutschen Städten, die mehr als 15 000 Einwohner haben, befanden sich 1995 etwa die Hälfte aller ostdeutschen Wohnungen und schätzungsweise zwei Drittel aller leerstehenden Wohnungen (Expertenkommission 2000: 44). Die rege Bautätigkeit trug in doppelter Weise zum Leerstandsproblem in den Städten bei. Zum einen verloren die Städte durch die Bautätigkeit im Umland Haushalte durch Abwanderung, zum anderen hat die Bautätigkeit in den Städten selbst das Wohnungsangebot dort erhöht.¹³ Insgesamt steigen die Leerstandsquoten mit der Größe der Städte (Tabelle 9).

In Großstädten wie Leipzig, Halle, Dresden und Chemnitz sind die Leerstände nicht nur absolut sehr hoch, sie liegen auch schwerpunktmäßig in den Innenstädten und dort vor allem auch in den Althausbeständen. Überdies haben die Leerstände in den Großstädten mit über 250 000 Einwohnern überdurchschnittlich stark zugenommen (Tabelle 9). In den kleineren Großstädten mit 100 000 bis 250 000 Einwohnern, insbesondere in Cottbus, Erfurt, Gera, Magdeburg, Potsdam, Rostock, Schwerin und Zwickau liegen die Leerstandsursachen in erster Linie in der Abwanderung aufgrund von Arbeits-

¹³Viele Städte verloren durch die Abwanderung ins Umland mehr Bevölkerung als durch Fernwanderung, etwa in die alten Bundesländer (vgl. Kapitel 2).

Tabelle 9: Wohnungsleerstände^a in ostdeutschen Städten 1999 und 2000 (Prozent)

Städte mit ...	Leerstand	
	1999	2000
... weniger als 20 000 Einwohnern	9,4	7,6
... 20 000–50 000 Einwohnern	13,7	15,7
... 50 000–100 000 Einwohnern	12,1	14,4
... 100 000–250 000 Einwohnern	13,8	15,2
... mehr als 250 000 Einwohnern	16,7	20,4

^aNur GdW-Wohnungen.

Quelle: GdW (2000: 12); Franz (2001b: 266).

losigkeit sowie einer regen Bautätigkeit in den Umlandgemeinden (GdW 2000: 12). In den Städten mit 20 000 bis 50 000 Einwohnern (Bautzen, Eberswalde, Eisenhüttenstadt, Gotha, Riesa, Wittenberge, Wolfen) beruhen die Leerstände auf einem weitreichenden Abbau von Arbeitsplätzen, ebenso in Brandenburg, Dessau, Jena, Suhl und Weimar, deren Einwohnerzahl zwischen 50 000 und 100 000 liegt (GdW 2000: 12). Leicht rückläufig war die Entwicklung lediglich in den kleineren Städten mit bis zu 20 000 Einwohnern, die ohnehin in geringerem Maße von Leerständen betroffen sind.

Neben den Großstädten sind von den Wohnungsleerständen besonders betroffen (Franz 2001: 29; GdW 2000: 3):

- die industriellen Zentren der ehemaligen DDR, die entweder neugegründet (Eisenhüttenstadt, Hoyerswerda, Schwedt) oder stark erweitert worden waren (Wolfen, Stendal, Sangerhausen, Frankfurt/Oder, Neubrandenburg). Sie konnten nach der Wende nur in geringem Maße revitalisiert werden, so dass ein Großteil der Arbeitsplätze dauerhaft verloren ging und viele Bewohner abwanderten;
- Städte, die einerseits Bevölkerungsverluste aufgrund des Arbeitsplatzabbaus hinnehmen mussten und in deren Umland sich außerdem eine rege Neubautätigkeit entfaltete (Magdeburg, Brandenburg, Dessau, Erfurt, Görlitz, Hoyerswerda, Suhl, Zwickau);
- Landkreise in strukturschwachen Regionen, die bereits zu DDR-Zeiten erhebliche Standortnachteile aufwiesen und auch nach der Wende keinen Aufschwung erlebten, wie z.B. Rügen und das Altendorfer Land in Thüringen.

In den einzelnen Städten und Kommunen verteilt bzw. konzentriert sich der Leerstand auf unterschiedliche Teile des Wohnungsbestandes. In Eisenhüttenstadt, Schwedt, Stendal oder Wolfen, wo zu DDR-Zeiten mit der Errichtung großer Kombinate zugleich Wohnraum für die neu anzusiedelnden Arbeitnehmer geschaffen wurde, konzentrieren sich die Leerstände weitgehend auf die Plattenbauten. In Chemnitz, Halle und Leipzig sind Altbauten und Plattenbauten gleichermaßen von Leerständen betroffen. In einigen Städten dagegen, wie zum Beispiel in Wittenberge, konzentrieren sich die Leerstände auf die Altbauten und damit auf die Altstadtviertel mitten im Stadtzentrum. Zur Illustration der unterschiedlichen Problemlagen ist es hilfreich, die 140 ostdeutschen Städte mit mehr als 15 000 Einwohnern nach ihrem Wohnungsbestand zu klassifizieren (Tabelle 10)

Obwohl die Leerstandsproblematik in den Medien zumeist an den reinen Plattenbausiedlungen wie Schwedt oder Wolfen festgemacht wird, ist die typische ostdeutsche Stadt eine Doppelstadt, gekennzeichnet durch eine mehr oder weniger geschlossene Altbauseubstanz und eine oder mehrere Plattenbau-Großsiedlungen am Stadtrand (Empirica 2001: 12). Gerade Doppelstädte „... mit einem hohen Sanierungsstand im DDR-Wohnungsbau bei niedrigem Sanierungsstand im Altbau (z.B. Wittenberge 75 Prozent Sanierungsstand im DDR-Wohnungsbau, 21 Prozent im Altbau; Halle/Saale 68 Prozent zu 35 Prozent) müssen zumindest mit einem Teilverlust ihrer gewachsenen Stadtstruktur rechnen. Die

Tabelle 10: Ostdeutsche Stadttypen und ihre Problemschwerpunkte

Stadttyp	Kennzeichen	Anzahl	Problemschwerpunkte
Altbaustädte	Altbauanteil ^a ≥ 70 Prozent	7	Wohnungsleerstände im Stadtzentrum
DDR-Entwicklungsstädte	Anteil an DDR-Wohnungen ^a ≥ 70 Prozent	19	Leerfallen der Plattenbausiedlungen
Doppelstädte	Altbauanteil 30–70 Prozent und Anteil an DDR-Wohnungen 30–70 Prozent	114	Attraktivitätsverlust der Innenstädte und Flucht aus den Plattenbausiedlungen

^aJeweils bezogen auf den Wohnungsbestand 1990.

Quelle: Empirica (2001).

Bevölkerung ist in einigen Gebieten bereits so ausgedünnt, dass die Vorhaltung der öffentlichen Infrastruktur ... zunehmend Schwierigkeiten bereitet. Währenddessen läuft der Neubau am Stadtrand weiter und die DDR-Siedlungen bluten aus.“ (Empirica 2001: 13).

1.3.3 Stadt-Umland-Problematik am Beispiel Sachsens

1998 wies Sachsen mit durchschnittlich 16,8 Prozent die höchste Leerstandsquote aller neuen Bundesländer auf. Ein Vergleich der Leerstandsquoten von 1995 und 1999 für ausgewählte Städte in Sachsen lässt eine deutliche Verschärfung des Leerstandsproblems erkennen (Tabelle 11).¹⁴ Insbesondere die Städte, die bereits 1995 hohe Leerstandsquoten aufwiesen, mussten hohe Zuwächse an leerstehenden Wohnungen verzeichnen. In Leipzig, Zwickau und Görlitz beliefen sich die Leerstände Ende 1999 auf ein Viertel bis ein Fünftel ihres jeweiligen Wohnungsbestandes. In Hoyerswerda verdreifachte sich die Leerstandsquote von 1995 bis 1999.

In welchem Ausmaß die Wohnungsleerstände ein Problem speziell der Städte sind, wird deutlich, wenn man die Wohnungsmarktlage in den Umlandgemeinden mit in den Blick nimmt (Tabelle I.11). So erreicht lediglich das Umland von Zwickau eine Leerstandsquote von 10 Prozent, in allen übrigen Umlandregionen liegt sie darunter. Besonders krass ist das Gefälle in der Wohnungsmarktregion Görlitz. Während die Leerstandsquote in den Umlandgemeinden mit 4 Prozent ausgesprochen niedrig ist, weist die Stadt Görlitz mit 25 Prozent die höchste Leerstandsquote der hier betrachteten Städte auf.

Das Institut für Stadtforschung und Strukturpolitik hat in einer Studie untersucht, worauf der starke Anstieg der Leerstandsquoten in den sächsischen Städten in der zweiten Hälfte der neunziger Jahre zurückzuführen ist (Tabelle 12). Dabei zeigte sich, dass die Bautätigkeit in den meisten Fällen stärker zum Anstieg der Leerstandsquote beigetragen hat als die Abnahme der Zahl der Haushalte (dies trifft vor allem für Leipzig, Zwickau und Lengenfeld zu). Nur in Schwarzenberg, Ebersbach/Neugersdorf und vor allem in Hoyerswerda ist der scharfe Anstieg der Leerstandsquote in erster Linie auf eine Abnahme der Zahl der Haushalte zurückzuführen.

In den Umlandregionen der Städte haben sich die Leerstandsquoten von 1995 bis 1999 nicht nennenswert erhöht, zum Teil sogar leicht verringert (Tabelle 13). In den meisten Fällen stand einer steigenden Zahl von Wohnungen eine Zunahme der Zahl der Haushalte in ähnlicher Größenordnung gegenüber. Ausnahmen bilden lediglich die Umlandregionen von Zwickau und Schwarzenberg, in denen die Leerstände seit 1995 deutlich angestiegen sind.

¹⁴Das Institut für Stadtforschung und Strukturpolitik GmbH, Berlin, hat im Auftrag des Sächsischen Staatsministeriums des Innern am Beispiel ausgewählter Städte „Stand und Perspektiven des Mietwohnungsmarktes in Sachsen“ untersucht. Die Auswahl wurde so getroffen, dass die untersuchten Städte und Umlandregionen ein möglichst breites Spektrum an Märkten mit unterschiedlicher Größe, Lage, Funktion und Bestandstruktur aufweisen (Institut für Stadtforschung und Strukturpolitik GmbH 2000: i).

Tabelle 11: Wohnungsleerstand in ausgewählten sächsischen Städten und ihrem Umland (Stand: Ende 1999)

	Leerstandsquote Stadt 1999 (1995)	Leerstandsquote Umland 1999	Nachrichtlich: Wohnungsbestand Stadt 1999	Nachrichtlich: Wohnungsbestand Umland 1999
	Prozent		Anzahl	
Leipzig	20 (13)	5	313 000	73 400
Zwickau	21 (14)	10	64 500	51 100
Görlitz	25 (18)	4	39 300	12 300
Hoyerswerda	18 (6)	3	28 700	17 100
Döbeln	14 (9)	5	12 900	11 500
Schwarzenberg	13 (7)	9	10 900	15 100
Ebersbach/ Neugersdorf	11 (7)	7	8 900	9 100
Lengenfeld	9 (5)	–	4 000	–

Quelle: Institut für Stadtforschung und Strukturpolitik GmbH (2000: 46).

Tabelle 12: Einflussfaktoren auf die Höhe der Leerstandsquoten in ausgewählten sächsischen Städten (Stand: Ende 1999) (Prozent)

	Leerstandsquote	Ergibt sich aus:		
	Ende 1999	Leerstand 1995	Bautätigkeit seit 1995	Abnahme der Haushalte seit 1995
Leipzig	20,0	11,5	8,7	–0,2
Zwickau	21,0	12,6	6,0	2,4
Görlitz	25,0	17,1	4,7	3,2
Hoyerswerda	17,9	5,7	2,3	9,9
Döbeln	14,0	8,5	3,5	2,0
Schwarzenberg	13,0	6,6	2,5	3,9
Ebersbach/ Neugersdorf	11,0	6,1	1,0	3,9
Lengenfeld	8,9	5,4	4,0	–0,5

Quelle: Institut für Stadtforschung und Strukturpolitik GmbH (2000: 44).

Tabelle 13: Einflussfaktoren auf die Höhe der Leerstandsquote im Umland ausgewählter sächsischer Städte (Stand: Ende 1999) (Prozent)

	Leerstandsquote Ende 1999	Ergibt sich aus:		
		Leerstand 1995	Bautätigkeit seit 1995	Abnahme der Haushalte seit 1995
Leipzig	5,0	5,3	17,1	–17,4
Zwickau	10,4	6,9	6,9	–3,4
Görlitz	4,0	4,7	5,9	–6,6
Hoyerswerda	3,0	4,8	6,1	–7,9
Döbeln	5,1	5,5	3,0	–3,4
Schwarzenberg	9,0	6,0	4,9	–1,9
Ebersbach/ Neugersdorf	7,0	5,8	1,7	–0,5

Quelle: Institut für Stadtforschung und Strukturpolitik GmbH (2000: 47).

1.3.4 Fazit

Obwohl Wohnungsleerstände in den neuen Bundesländern inzwischen ein nahezu flächendeckendes Problem darstellen, existieren große regionale Unterschiede hinsichtlich der Ausprägung des Leerstandsproblems. Großräumig lässt sich Ostdeutschland in drei unterschiedlich betroffene Teilräume unterscheiden: Einen Problemgürtel mit extrem hohen Leerstandsquoten, der von der Altmark und Magdeburg bis Südwestsachsen und zum Erzgebirge reicht; den Norden und Osten (von Mecklenburg bis zur Oberlausitz), der durch mittlere Leerstandsquoten gekennzeichnet ist und schließlich den Südwesten, der deutlich günstiger abschneidet als die übrigen Regionen Ostdeutschlands. Kleinräumig betrachtet sind die Leerstände vor allem ein Problem der großen und mittelgroßen Städte, die in beträchtlichem Umfang Einwohner – nicht zuletzt an ihr eigenes Umland – verloren haben. Statistische Analysen auf der Ebene von Raumordnungsregionen deuten darauf hin, dass die Ursachen der Wohnungsleerstände in Ostdeutschland – zumindest großräumig – eher auf der Angebots- als auf der Nachfrageseite des Wohnungsmarktes zu suchen sind. Ob dies tatsächlich der Fall ist, soll im folgenden Kapitel untersucht werden.

2 Ursachen und Wirkungszusammenhänge: Was hat den Markt aus dem Gleichgewicht gebracht?

2.1 Einführung

Die Ursachen des massiven Angebotsüberhangs auf dem ostdeutschen Wohnungsmarkt sind in einem komplexen Zusammenspiel von Faktoren wie demographischer Entwicklung, Haushaltsbildungsverhalten, gestiegenen Haushaltseinkommen, Altlasten aus DDR-Zeiten und Folgewirkungen staatlicher Investitionsanreize für Wohnimmobilien zu suchen. Im Folgenden sollen zunächst die wichtigsten Entwicklungen auf der Angebots- und Nachfrageseite des ostdeutschen Wohnungsmarktes aufgezeigt werden. Daran anschließend wird diskutiert, wie Substitutionsprozesse zwischen Wohnungsteilmärkten (sogenannte Filtering-Prozesse) und externe Effekte die Problemlagen weiter verschärfen.

2.2 Entwicklung der Wohnungsnachfrage

Die wichtigsten Determinanten der Wohnungsnachfrage sind die Bevölkerungsentwicklung (Geburten- bzw. Sterbeüberschuss, kleinräumige und überregionale Wanderungen), das Haushaltsbildungsverhalten sowie die Entwicklung der Haushaltseinkommen.

Die Entwicklung der Zahl der Einwohner ergibt sich zum einen aus der natürlichen Bevölkerungsentwicklung, zum anderen aus den überregionalen Wanderungsbewegungen. In den Jahren vor und nach dem Fall der Mauer (1987 bis 1991) verlor Ostdeutschland knapp 1 Mill. Einwohner, vor allem durch Abwanderung nach Westdeutschland (vgl. Tabelle 14). In den Jahren von 1992 bis 1999 ist die Ursache des Bevölkerungsrückgangs dagegen vorwiegend in der natürlichen Bevölkerungsentwicklung (Gestorbenenüberschuss von fast 670 000) zu finden:¹⁵ Obwohl die Abwanderungen nach Westdeutschland – in deutlich vermindertem Umfang – weitergingen, hatte Ostdeutschland aufgrund

¹⁵Nur in Vorpommern und im mittleren Mecklenburg sind Wanderungsverluste die Hauptursache des Bevölkerungsrückgangs (Expertenkommission 2000: 14).

Tabelle 14: Determinanten der Bevölkerungsentwicklung in Ostdeutschland^a 1987–1999 (in 1 000 Einwohner)

	1987–1991	1992–1999
Ausgangsbevölkerung (Jahresendstand)	16 640	15 790
Natürliche Bevölkerungsentwicklung:		
Geburtenüberschuss	–116	–669
Räumliche Bevölkerungsbewegung:		
Wanderungssaldo mit Westdeutschland	–973	–292
Wanderungssaldo mit dem Ausland	.	400
Wanderungssaldo insgesamt	.	108
Bevölkerungsverlust insgesamt	–1 089	–572
Statistische Differenz ^b	239	–11
Endbevölkerung (Jahresendstand)	15 790	15 218

^aInkl. Berlin (Ost). – ^b1987–1991: kein Außenwanderungssaldo mit dem Ausland.

Quelle: Statistisches Bundesamt, zitiert nach Expertenkommission (2000: 14).

einer verstärkten Zuwanderung aus dem Ausland in diesem Zeitraum einen positiven Wanderungssaldo zu verzeichnen.¹⁶

Insgesamt ist die Einwohnerzahl Ostdeutschlands im Zeitraum 1991 bis 1999 um 3,5 Prozent zurückgegangen (Pfeiffer und Simons 2000: 10). Trotz der rückläufigen Bevölkerungsentwicklung hat die Zahl der Haushalte in diesem Zeitraum um rund 315 000 (+4,5 Prozent) zugenommen (Expertenkommission 2000: 15). Dies ist vor allem darauf zurückzuführen, dass die geburtenstarken Jahrgänge von 1975 bis 1980 – der so genannte Honecker-Buckel – in das Haushaltsbildungsalter gekommen sind. Die Größe der Haushalte hat sich dabei von durchschnittlich 2,37 Personen auf durchschnittlich 2,19 Personen (–7,6 Prozent) verringert. Hierin spiegelt sich zum einen der Trend zum Single-Haushalt, zum anderen der Trend auch zur Verkleinerung der Mehrpersonenhaushalte, der durch einen Geburtenrückgang nach der Wende bedingt ist.¹⁷ In den neunziger Jahren haben sich in Ostdeutschland die Bevölkerungs- und Haushaltszahlen also in ausgeprägter Form gegenläufig entwickelt, wobei der Trend zur Haushaltsverkleinerung den Rückgang der Bevölkerung überkompensiert hat.¹⁸

Unterscheidet man bei der Haushalts- und Bevölkerungsentwicklung in den neunziger Jahren zwischen Städten und ländlichen Regionen, so wird deutlich, dass deren Entwicklung sehr unterschiedlich verlaufen ist (Tabelle 15). Während die Zahl der Haushalte auf Ebene der Bundesländer in der Regel deutlich gestiegen ist – lediglich Thüringen verzeichnete einen geringen Rückgang –, ist sie in den meisten Städten deutlich gesunken, besonders drastisch in Cottbus und Halle. Ähnliches gilt auch für die Bevölkerungsentwicklung: Drastischen Bevölkerungsverlusten in den Städten stehen im Allgemeinen weit geringere Verluste auf Ebene der Bundesländer (oder Ostdeutschlands insgesamt) gegenüber.

Die unterschiedliche Bevölkerungsentwicklung auf Landesebene und in den Städten, die die neunziger Jahre prägt, reflektiert in erster Linie das Ausmaß kleinräumiger Wanderungen, das heißt der Abwanderung aus den Städten in das Umland. Die starken Bevölkerungsverluste der ostdeutschen Städte sind also weniger dem Wegzug nach Westdeutschland als der Abwanderung ins Umland zuzuschreiben. Sie reflektieren den Wunsch nach Wohneigentum, insbesondere dem Wunsch nach dem

¹⁶Allerdings hat in jüngster Zeit die Abwanderung nach Westdeutschland wieder stark zugenommen. Zu bedenken ist auch, dass der im Bericht der Expertenkommission ausgewiesene Wanderungssaldo in Höhe von 400 000 kaum eine entsprechende Nachfrage nach Wohnraum impliziert: In dieser Zahl sind Asylbewerber enthalten, die nur in begrenztem Maße Wohnungen auf dem privaten Markt nachfragen. Überdies dürften offizielle Zahlen über die den neuen Bundesländern zugewiesene Asylbewerber, die faktisch in Ostdeutschland verbleiben, überschätzt werden, weil viele von ihnen nach Westdeutschland und damit in die Illegalität abwandern; der Tendenz nach gilt dies durchaus auch für die zweite große Gruppe der Zuwanderer, die Aussiedler aus den GUS-Staaten (Gemeinschaft unabhängiger Staaten); freilich ist bei dieser Gruppe die Nachfrage nach Neubauleistungen überdurchschnittlich groß, richtet sich aber vornehmlich auf den Eigenheimbau.

¹⁷Dieser Geburtenrückgang wird erst ab etwa 2015 für einen Rückgang der Wohnungsnachfrage sorgen.

¹⁸Auf lange Sicht dominiert jedoch der Effekt der Bevölkerungsentwicklung den des Haushaltsbildungs-Verhaltens.

Tabelle 15: Bevölkerungs- und Haushaltsentwicklung in den ostdeutschen Ländern und in ausgewählten Städten^a 1992–1999

Land bzw. Stadt	Bevölkerung			Geburten minus Sterbefälle	Zuzüge minus Fortzüge	Zahl der Haushalte		
	1 000	Veränderung in Prozent		1 000		1 000		Veränderung in Prozent
	1992	1999		1992–1999		1994	1999	
Brandenburg	2 543	2 601	2,3	–103	156	1 067	1 146	7,4
Brandenburg/Havel	90	79	–12,3	–4	–8	40	38	–3,8
Cottbus	129	111	–13,9	–3	–15	55	50	–9,6
Mecklenburg-Vorpommern	1 859	1 789	–3,7	–64	–22	757	798	5,4
Rostock	241	203	–15,7	–6	–35	110	109	–1,4
Schwerin	124	103	–17,1	–3	–20	50	51	1,0
Sachsen	4 641	4 460	–3,9	–236	5	2 036	2 080	2,1
Chemnitz	285	263	–7,6	–15	–33	131	129	–1,9
Zwickau	111	104	–5,9	–6	–11	49 ^b	49	0,0
Sachsen-Anhalt	2 797	2 649	–5,3	–115	–41	1 188	1 210	1,9
Halle/Saale	300	254	–15,2	–10	–39	134	107	–19,9
Magdeburg	273	235	–14,0	–11	–30	125	122	–3,0
Thüringen	2 546	2 449	–3,8	–108	–4	1 084	1 076	–0,7
Gera	130	115	–11,7	–6	–11	60 ^c	59	–1,7
Jena	104	100	–3,7	–3	–2	46 ^c	44	–4,3
Neue Länder insgesamt ^d	14 386	13 948	–3,0	–626	94	6 132	6 310	2,9

^aStädte wie Erfurt, Leipzig oder Dresden, die im betrachteten Zeitraum besonders starke Gebietszuwächse verzeichneten, sind hier nicht berücksichtigt. – ^bStand: 1995. – ^cStand: 1997. – ^dAufgrund von Rundungen stimmt die Summe der Zahlen für die 5 Neuen Länder nicht exakt mit den für die Neuen Länder insgesamt ausgewiesenen Werten überein.

Quelle: Franz (2001a: 30).

Tabelle 16: Einkommen privater Haushalte in Ostdeutschland 1993–1998

	Ausgabefähige Einkommen und Einnahmen (€) ^a		
	1993	1998	Veränderung (Prozent)
Mecklenburg-Vorpommern	1 765	2 042	16,3
Sachsen	1 704	2 088	22,5
Sachsen-Anhalt	1 745	2 080	19,3
Thüringen	1 748	2 160	23,6
Berlin (Ost)	1 843	2 097	13,8
Brandenburg	1 806	2 200	21,8
Insgesamt	1 767	2 111	19,5

^aJe Haushalt und Monat.

Quelle: Fax des Statistischen Bundesamtes zu den Ergebnissen der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe vom 25.01.2001.

eigenen Haus, der sich innerhalb der Städte oft gar nicht oder nicht zu tragbaren Kosten verwirklichen lässt (Aring 2001: 4).¹⁹

Eine dritte wichtige Determinante der Nachfrage nach Wohnraum ist die Entwicklung der Haushaltseinkommen. Die Entwicklung der Haushaltseinkommen zeigt im Laufe der neunziger Jahre eine deutlich steigende Tendenz. So verzeichneten die privaten Haushalte nach einem sprunghaften Anstieg der Einkommen in den Jahren nach der Wende im Zeitraum 1993–1998 einen Anstieg ihrer ausgabefähigen Einkommen um immerhin noch durchschnittlich knapp zwanzig Prozent (Tabelle 16). Mit steigendem Haushaltseinkommen steigt die Nachfrage nach Wohnraum sowohl quantitativ als auch qualitativ. So trägt neben den steigenden Haushaltszahlen auch die Einkommensentwicklung zu einer in den neunziger Jahren insgesamt steigenden Wohnungsnachfrage bei.

¹⁹Auffällig ist der starke Anstieg der Zahl der Haushalte in Brandenburg. Es ist zu vermuten, dass sich dieser Zuwachs auf den „Speckgürtel“ um Berlin konzentriert hat und dort die Nachfrage nach Ein- und Zweifamilienhäusern – weniger die nach Wohnungen in Mehrfamilienhäusern – erhöht hat.

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass der ostdeutsche Wohnungsmarkt in den neunziger Jahren keineswegs unter einer Nachfrageschwäche gelitten hat. Vielmehr hat die Nachfrage nach Wohnungen zugenommen, was im wesentlichen darauf zurückzuführen ist, dass trotz eines allgemeinen Rückgangs der Bevölkerung die Zahl der Haushalte gestiegen ist und die Haushaltseinkommen – trotz anhaltend hoher Arbeitslosigkeit – kräftig gestiegen sind. Dies bestätigt den Befund der Regionalanalysen in Kapitel 1, die darauf hindeuten, dass die Ursachen des Wohnungsleerstands in Ostdeutschland eher auf der Angebots- als auf der Nachfrageseite zu suchen sind.

2.3 Entwicklung des Wohnungsangebots

2.3.1 Investitionsanreize staatlicher Förderung

Auf die Wohnungsnot in der unmittelbaren Nachwend-Zeit reagierte die Politik mit einer überaus großzügigen Bauinvestitionsförderung. Es wurden zahlreiche Förderprogramme aufgelegt, u.a. zur Stadtsanierung, zur Förderung des sozialen Wohnungsbaus, zur Eigentumsbildung und zur Modernisierung von Wohnungen. Finanziell am bedeutsamsten waren die Programme zur Stadtsanierung (Subventionswert: 7,5 Mrd. €) und die Programme der Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW) zur Wohnraummodernisierung (Subventionswert bis 2000: 5,4 Mrd. €). Den größten Effekt auf die Neubautätigkeit und die höchsten fiskalischen Belastungen dürften allerdings die von 1991 bis 1997/98 laufenden Sonderabschreibungen (50 Prozent, auf ein bis fünf Jahre verteilbar) für den Mietwohnungsbau und die Modernisierung hervorgerufen haben: Die Expertenkommission schätzt, dass allein durch die Sonderabschreibung rund 13,8 Mrd. € an Steuerausfällen entstanden sind (6,5 Mrd. € im Neubau und 7,2 Mrd. € in der Sanierung).

Gegenwärtig macht die steuerliche Förderung (vor allem Eigenheimzulagen, Investitionszulagen, degressive Aufwendungen für Abschreibungen (AfA) sowie Sanierungsgebiets- und Eigennutzer-AfA nach §10 Einkommensteuergesetz (EStG)) mit rund zwei Dritteln den Löwenanteil der gesamten Förderung aus, während auf die Programmförderung (Städtebauförderung, KfW-Programme, Wohnungsbauprogramme der Länder) rund ein Drittel entfällt. Problematisch ist, dass auf die steuerliche Förderung (Volumen 2000: ca. 2,5 Mrd. €) ein Rechtsanspruch besteht, so dass sie von ihrer räumlichen Inzidenz her kaum steuerbar ist. Damit profitieren von dieser Art der Förderung vielfach die Randgebiete und Umlandbereiche der größeren Städte, da sich an diesen Standorten die Wohnungsnachfrage aus Sicht der Investoren konzentriert und Baumaßnahmen ohne größere zeitliche Verzögerungen durchgeführt werden können (Franz 2001a: 30). Dieser randlagen- und umlandbegünstigende Effekt wird durch die gegenwärtige Ausgestaltung der Eigenheimzulage verstärkt. Erwerber neugebauter Eigentumsobjekte erhalten acht Jahre lang eine Erwerberzuschuss von jeweils 2 556 € (5 000 DM; ohne Kinderzulage) und werden damit doppelt so hoch bezuschusst wie Erwerber aus dem – vorwiegend im innerstädtischen Bereich konzentrierten – Bestand.

Die Regelungen zur steuerlichen Förderung der Wohneigentumsbildung in Ostdeutschland sind weitgehend²⁰ mit denen in Westdeutschland identisch. Aufgrund der deutlich niedrigeren Baukosten fällt die durchschnittliche relative Förderung je Haushalt in Ostdeutschland jedoch entsprechend höher aus. Aus demselben Grund erreicht die Eigentumsförderung in den Neuen Ländern außerdem eine größere Zahl von Haushalten. Denn aufgrund der erheblich geringeren Baukosten bzw. Preise liegt auch die Einkommensgrenze, die ein Haushalt erreichen muss, um Wohneigentum bilden zu können, niedriger als in Westdeutschland und mit sinkender Einkommensschwelle nimmt die Zahl der Haushalte überproportional zu (Expertenkommission 2000: 36). Beim Erwerb von Wohneigentum aus dem Bestand ist der Ost-West-Unterschied in der Förderintensität jedoch wesentlich geringer, da in der Re-

²⁰Mit Ausnahme der Investitionszulage.

gel hohe Modernisierungsaufwendungen erforderlich sind, um die einem neuerrichteten Eigenheim vergleichbare Wohnqualität zu erreichen. Die Städte sind in besonderem Maße von den Wirkungen der Wohneigentumsförderung betroffen, denn der Wunsch nach Wohneigentum ist im Umland in der Regel mit einem geringeren finanziellen Aufwand zu erfüllen und führte zu einer verstärkten Abwanderung aus den Städten ins Umland.²¹

2.3.2 Der Investitionsboom der neunziger Jahre

Die soeben kurz skizzierten Fördermaßnahmen haben ihre Wirkung nicht verfehlt: In den neunziger Jahren hat es in der ostdeutschen Wohnungswirtschaft einen regelrechten Investitionsboom gegeben, in dessen Verlauf rund 776 000 Wohnungen (davon rund 690 000 Neubauten) neu auf den Markt gekommen sind (Tabelle 17). Etwa ein Zehntel des heutigen Wohnungsbestandes ist also erst in den vergangenen zehn Jahren entstanden. Unter Berücksichtigung von Wohnungsabrissen und -zusammenlegungen ergab sich daraus ein Nettozuwachs von rund 500 000 Wohnungen (7,1 Prozent) auf insgesamt rund 7,5 Mill. Wohnungen. In demselben Zeitraum wurden außerdem drei Viertel der aus DDR-Zeiten stammenden Wohnungsbestände saniert, instandgesetzt oder modernisiert.

Insgesamt wurden auf dem ostdeutschen Wohnungsmarkt von 1991 bis 2001 rund 298 Mrd. € investiert (Mail von B. Bartholomai, DIW, vom 29.01.2001). Allein auf die Mitgliedsunternehmen des GdW entfielen in den Jahren 1992–2000 Investitionen in Ostdeutschland von rund 56 Mrd. € (Tabelle 18). Vor dem Hintergrund der quantitativen und qualitativen Verbesserung des Wohnungsangebots stiegen die Wohnflächen je Einwohner von 29,5 m² (1995) auf 32,8 m² (2000), also um rund 11 Prozent (Expertenkommission 2000: 12).

Ein Vergleich der ostdeutschen Wohnungsfertigstellungen mit denen in Westdeutschland zeigt, dass der ostdeutsche Investitionsboom ein bislang nicht gekanntes Ausmaß hatte (Tabelle 19). So überstieg die Zahl der Fertigstellungen von Mehrfamilienhäusern in Ostdeutschland im Zeitraum 1996 bis 1999 mit 4,3 Wohnungen pro 1000 Einwohnern die entsprechende Zahl der Fertigstellungen in Westdeutschland um 65 Prozent und lag sogar deutlich über den Rekordfertigstellungen des westdeutschen Baubooms zu Beginn der siebziger Jahre (Expertenkommission 2000: 11).

Tabelle 17: Wohnungsfertigstellungen^a in Ostdeutschland^b 1991–1999

	Insgesamt	Wohnungen						Baumaßnahmen an bestehenden Gebäuden
		Neubau						
		insgesamt	davon mit 1 Wohnung (EFH ^c)	davon mit 2 Wohnungen (ZFH ^d)	davon mit 3 und mehr Wohnungen	davon in Wohnheimen	davon in Nichtwohngebäuden	
1991	16 670	16 430	—	—	—	—	—	240
1992	11 477	11 302	—	—	—	—	—	175
1993	23 598	21 879	10 479	2 426	6 959	353	1 662	1 719
1994	67 704	62 495	23 121	7 600	28 343	211	3 220	5 209
1995	104 214	95 872	30 574	10 490	49 042	777	4 989	8 342
1996	143 366	130 421	34 384	12 554	78 215	260	5 008	12 945
1997	177 829	160 783	41 878	13 048	99 201	1 325	5 331	17 046
1998	128 547	110 848	42 251	11 038	53 013	882	3 664	17 699
1999	102 898	82 997	42 436	9 636	28 068	494	2 363	19 901
Summe	776 303	693 027	225 123	66 792	342 841	4 302	26 237	83 276

^aUntererfassung in den Fertigstellungen der Jahre 1991–1993. Es müssen zum Gesamtergebnis ungefähr 60 000 Wohnungen dazu gezählt werden. – ^bInkl. Berlin (Ost). – ^cEinfamilienhaus. – ^dZweifamilienhaus.

Quelle: Statistisches Bundesamt *Fachserie 5* (lfd. Jgg.); Expertenkommission (2000: 10).

²¹In dieselbe Richtung wirkt die großzügige Bemessung der Entfernungspauschale für Berufspendler.

Tabelle 18: Entwicklung der Investitionen bei den Mitgliedsunternehmen des GdW in den neuen Bundesländern 1992–2000

	Investitionen insgesamt		Davon:		Davon:	
			Neubau	Bestand	Instandhaltung/ Instandsetzung	Modernisierung
	Mill. €	Prozentuale Änderung gegenüber Vorjahr				
1992	3 848					
1993	5 738	49,1		44,8	19,1	94,8
1994	7 146	24,5	155,7	20,6	–0,9	55,8
1995	8 104	13,4	76,1	9,4	–3,2	18,2
1996	7 585	–6,4	3,9	–7,5	–4,9	–8,9
1997	7 150	–5,7	–17,9	–4,3	–1,8	–5,8
1998	6 129	–14,3	–12,4	–14,5	–15,9	–13,6
1999	5 557	–9,3	–20,9	–8,2	–15,7	–3,6
2000	4 626	–16,8	–16,9	–16,7	–10,7	–19,9

Quelle: GdW (lfd. Jgg.); eigene Berechnungen.

Tabelle 19: Wohnungsfertigstellungen nach Ländern 1992–1999 (pro 1 000 Einwohner)

	Anzahl der fertiggestellten Wohnungen (Neubau) je 1 000 Einwohner pro Jahr ^a					
	Durchschnitt 1992–1995		Durchschnitt 1996–1999		1999	
	EZFH ^b	Mehrfamilien- häuser	EZFH ^b	Mehrfamilien- häuser	EZFH ^b	Mehrfamilien- häuser
Thüringen	1,59	1,26	2,74	2,49	2,59	1,25
Sachsen-Anhalt	1,50	1,44	2,97	2,76	2,89	1,24
Brandenburg	1,78	1,46	5,57	4,86	5,93	2,57
Sachsen	.	.	2,80	4,65	2,57	1,86
Mecklenburg-Vorpommern	.	.	4,21	3,97	4,34	2,66
Berlin	0,43	2,12	0,96	4,68	1,10	1,95
Neue Länder inkl. Berlin (Ost)	.	.	3,44	4,3	3,46	1,87
Alte Länder inkl. Berlin (West)	.	.	2,43	2,60	2,77	2,08
Deutschland	.	.	2,62	2,91	2,90	2,04

^aBasis für den Zeitraum 1992–1995 ist die Bevölkerung zum Stichtag 31.12.1995, für den Zeitraum 1996–1999 Stichtag 31.12.1999; teilweise nur vorläufige Ergebnisse. – ^bEin- und Zweifamilienhäuser.

Quelle: Statistisches Bundesamt *Fachserie 5* (lfd. Jgg.); Expertenkommission (2000: 11).

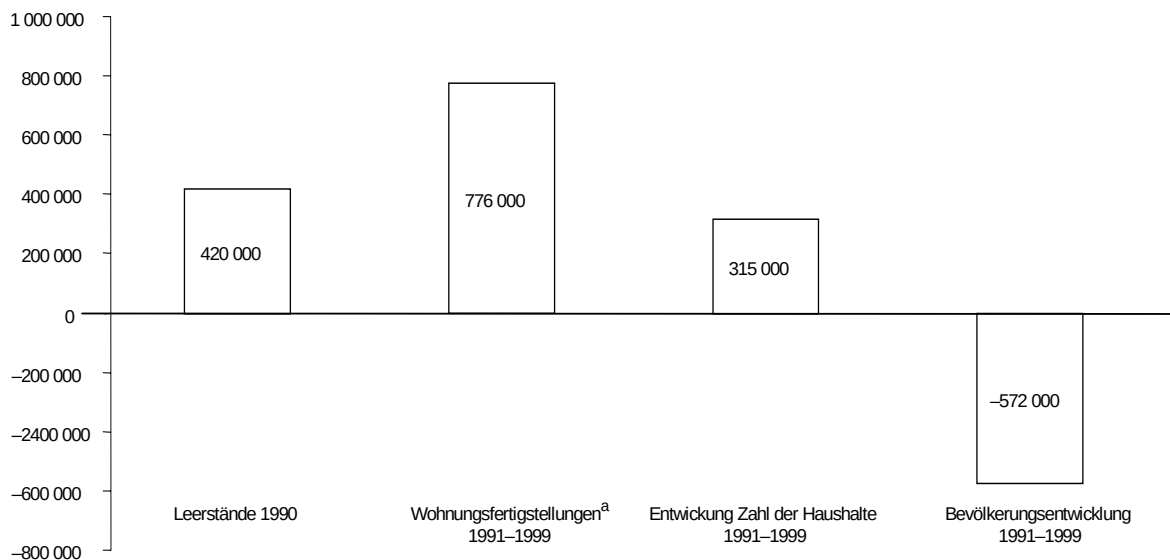
Die Daten des GdW lassen erkennen, dass das jährliche Investitionsvolumen bei den Mitgliedsunternehmen (aufgrund eines Rückgangs bei den Bestandsinvestitionen) erstmals 1996 leicht zurückging und seitdem sowohl im Neubau wie im Bestand deutlich rückläufig ist.

Obwohl die Fertigstellungen im ostdeutschen Wohnungsbau 1999 deutlich zurückgingen, lagen sie bei den Mehrfamilienhäusern nur leicht unter dem westdeutschen Wert und überstiegen ihn bei den Ein- und Zweifamilienhäusern noch immer um 23 Prozent. Im Regionalvergleich lassen sich deutliche Unterschiede zwischen den einzelnen Bundesländern erkennen. So lagen Brandenburg und Mecklenburg-Vorpommern im Zeitraum 1996–1999 bei den Fertigstellungen von Ein- und Zweifamilienhäusern bundesweit an der Spitze sowie Brandenburg, Berlin und Sachsen bei den Fertigstellungen von Mehrfamilienhäusern.

2.3.3 Fazit

Betrachtet man die Entwicklung von Nachfrage und Angebot seit der Wende, so übersteigt seit etwa 1995 die Zahl der neuerrichteten Wohnungen – einschließlich der durch Modernisierung wieder bewohnbar gewordenen Wohnungen – die Zahl der Haushaltsneugründungen (Pfeiffer und Simons 2000: 17). Während die Zahl der Haushalte in den neunziger Jahren insgesamt um rund 315 000 stieg, erhöhte sich das Wohnungsangebot – vor allem seit Mitte der neunziger Jahre – deutlich stärker. Inzwischen ist der Angebotsüberhang auf dem ostdeutschen Wohnungsmarkt so groß, dass auch schlecht modernisierte Wohnungen leer fallen und dass die Vermietung einer bisher leerstehenden Wohnung in der Regel den Leerstand einer anderen Wohnung zur Folge hat.²² Die Gründe des gegenwärtigen Leerstandsproblems auf dem ostdeutschen Wohnungsmarkt liegen also nicht auf der Nachfrage-, sondern auf der Angebotsseite (Abbildung 2). Als Hauptursache ist der politikinduzierte Neubauboom der neunziger Jahre zu sehen, der die Absorptionsfähigkeit der Märkte bei weitem überfordert hat.

Abbildung 2: Determinanten der Leerstandsentwicklung



^aDavon 690 000 Neubauten. Wegen zu geringer Erfassung in den Jahren 1991–1993 müssen 60 000 Wohnungen hinzugezählt werden.

Quelle: Expertenkommission (2000); eigene Darstellung.

2.3.4 Leerstandsproblem und Mietpreisentwicklung

Auf diese Überforderung hat es differenzierte Preisreaktionen gegeben (vgl. S. 3ff.). Auf den ersten Blick erscheint die Marktreaktion auf das Leerstandsproblem paradox: Die Mieten sind dort am stärksten gestiegen, wo die Leerstände absolut betrachtet am höchsten und in jüngster Zeit am stärksten gestiegen sind, nämlich in den Großstädten. Großstädtische Lagen sind also (trotz sehr hoher Leerstandsquoten) nicht generell unattraktiv, sondern hier herrscht offenbar ein besonders harter Verdrängungswettbewerb. Eine intensive Bautätigkeit, insbesondere im Bereich qualitativ hochwertiger Wohnungen, führt zu einem dazu, dass das Mietpreisniveau im Durchschnitt steigt und zum anderen dazu,

²²Inzwischen zeigt sich, dass die Nachfrage nach Mietaltbauwohnungen vielfach überschätzt wurde, denn auch in renovierten Altbauten sind zunehmend Leerstände zu verzeichnen. Diese Fehleinschätzungen dürften sowohl auf der intensiven Förderung der Wohnungsbauinvestitionen beruhen als auch auf der fehlenden Marktkennntnis der oftmals ortsfremden Investoren (Franz 2001a: 31).

dass qualitativ geringwertige Wohnungen leer fallen. Es kommt zu einem Filtering-up, d.h. qualitativ höherwertige Wohnungen verdrängen qualitativ geringwertige Wohnungen vom Markt. Die großstädtischen Wohnungsmärkte sind stark segmentiert und das Leerstandsproblem ist hier – mehr noch als andernorts – ein Mismatch-Problem.

Die Segmentierung der Märkte macht eine differenzierte Schlussfolgerung nötig: Bei den Neuvertragsmieten (insbesondere bei den Neubauten) ist eine Marktreaktion in die richtige Richtung erfolgt, während die Märkte für Bestandsimmobilien außerordentlich träge auf das Leerstandsproblem reagieren, so dass eine Markträumung nicht in Sicht ist.

2.4 Wechselwirkungen im Verbund der Teilmärkte

Die strukturellen Veränderungen auf dem ostdeutschen Wohnungsmarkt, insbesondere die Verteilung bzw. Konzentration der Leerstände, können mit Hilfe des Konzepts der Filtering-Prozesse analysiert werden. Die Kernaussage der Filtering-Theorie ist, dass sowohl auf der Angebotsseite als auch auf der Nachfrageseite ein Verbund der Teilmärkte besteht. Ein Ungleichgewicht auf einem der Teilmärkte pflanzt sich – gesteuert durch Preissignale – sukzessive, wenn auch mit abnehmender Intensität auf den jeweils benachbarten Teilmarkt fort (Eekhoff 1987: 15).

Der Begriff des *Filtering* bezeichnet sowohl den Wechsel von Wohnungen als auch den Wechsel von Haushalten in einen anderen Teilmarkt oder ein anderes Qualitätssegment. Wohnungen wechseln in einen anderen Teilmarkt je nach der Qualitätsveränderung, die sie durch Abnutzung bzw. durch Bestandsinvestitionen zur Instandhaltung, Instandsetzung, Modernisierung und Sanierung erfahren. Bei Haushalten vollzieht sich der Wechsel in einen anderen Teilmarkt in Abhängigkeit vom Lebensalter, von Änderungen des Einkommens und der Wohnansprüche sowie in Abhängigkeit von der räumlichen Mobilität.

Als normaler Filtering-Prozess gilt bei *Wohnungen* ein Filtering-down, ein Herunterfiltern, das auf Qualitätsverlust durch Abnutzung beruht. Es kann durch vernachlässigte Instandhaltung beschleunigt und durch verstärkte Instandhaltung aufgehalten werden. Durch umfassende Modernisierung kann ein Filtering-up, der Wechsel in eine höhere Qualitätsklasse erreicht werden. Als normaler Filtering-Prozess gilt bei den *Haushalten* ein Filtering-up, ein Hinauffiltern, dass diese im Zeitablauf/Lebenszyklus ihre Wohnungssituation verbessern lässt.

In der DDR kam es aufgrund der unzureichenden Bestandspflege zu einem verstärkten Filtering-down der Wohnungen. Bei den Haushalten unterblieb das normale Filtering-up bzw. es beschränkte sich auf den gelegentlich möglichen Bezug einer Plattenbauwohnung. Nach der Wende hat die Wohnungspolitik sowohl bei den Wohnungen (Angebotsseite) als auch bei den Haushalten (Nachfrageseite) eine verstärkte Dynamik der Filtering-Prozesse angestoßen. Durch die umfassenden Modernisierungsinvestitionen wurde das Filtering-down der Wohnungen gestoppt, zumeist sogar in ein Filtering-up umgekehrt. Auch die Haushalte haben im Zuge der Einkommensverbesserungen ein verstärktes Filtering-up erfahren. Da es zudem neben der Aufwertung von großen Teilen des Wohnungsbestandes durch die Neubautätigkeit auch zu einer quantitativen Erhöhung des Wohnungsangebotes kam, sank die Nachfrage vor allem nach Wohnungen in den unteren Qualitätssegmenten.

Filtering-Prozesse beschreiben, wie die Konkurrenzbeziehungen zwischen den jeweils benachbarten Wohnungsteilmärkten zustande kommen und sind darum hilfreich, die Entwicklungen auf dem ostdeutschen Wohnungsmarkt zu erklären. Entscheidend für die Entwicklung der einzelnen Teilmärkte (Segmente) ist angesichts des generellen Angebotsüberhangs ihre relative Attraktivität aus Sicht der Wohnungsnachfrager.²³ Der Angebotsüberhang führt dazu, dass in den am wenigsten attraktivsten

²³Ist die Marktlage dagegen von einem Nachfrageüberhang geprägt, konkurrieren die Wohnungsnachfrager um die vorhandenen Wohnungen.

Teilmärkten die höchsten Leerstände entstehen. Dabei ist die relative Attraktivität eines Marktsegmentes nicht dauerhaft gegeben. Sie ist vielmehr veränderlich – sowohl durch Veränderungen in diesem Segment selbst (seien es Reparaturstau oder Modernisierungsmaßnahmen) als auch durch Veränderungen in anderen Segmenten.

Die entscheidenden Impulse für die Entstehung und Verteilung von Leerständen sind die Investitionsentscheidungen der Wohnungseigentümer und die Umzugsentscheidungen der Mieter. Die Wohnungseigentümer investieren unter dem Gesichtspunkt einer möglichst hohen Rendite auf das eingesetzte Kapital und haben dabei in der Regel eine langfristige Perspektive. Insbesondere Modernisierungsinvestitionen dienen dazu, die Attraktivität und damit die Vermietbarkeit des Wohnungsbestandes zu sichern bzw. zu erhöhen. Die Mieter streben hingegen ein möglichst günstiges Verhältnis von Wohnqualität und Wohnkosten an.²⁴ Sie können mit Umzugsentscheidungen reagieren, wenn Veränderungen im Wohnungsangebot oder verbesserte Einkommensverhältnisse es erlauben, eine attraktivere Kombination von Wohnqualität und Wohnkosten zu realisieren.²⁵ Dabei kommt es zu Umzugsketten, bei denen für eine attraktivere Wohnung jeweils eine weniger attraktive freigemacht wird und die am wenigsten attraktiven Wohnungen am Ende leer stehen.

Auf dem ostdeutschen Wohnungsmarkt besteht eine derartige Konkurrenzbeziehung insbesondere zwischen Altbauten, Plattenbauten, neuerrichteten Geschosswohnungen sowie Ein- und Zweifamilienhäusern. Aus den Umzugsentscheidungen der Wohnungsnachfrager in den vergangenen Jahren wird dabei folgende Rangfolge erkennbar: Am attraktivsten sind Ein- und Zweifamilienhäuser, gefolgt von neuerrichteten Geschosswohnungen, Altbauten und Plattenbauten (Pfeiffer und Simons 2000: 26). Im Alt- und Plattenbaubestand haben Sanierungs- und Modernisierungsinvestitionen zur weiteren Segmentierung des Marktes geführt: Es kam zu Umzugsketten, an deren Ende die jeweils unattraktivsten Wohnungen leer fielen (Pfeiffer und Simons 2000: 21): Von 1989 bis 1991 wurde der damals noch angespannte Wohnungsmarkt vor allem durch Abwanderung entlastet. Sofern dabei Wohnungen mit relativ guten Standard frei wurden, wurden sie rasch wieder bezogen von solchen Mietern, die bislang in unsanierten Altbauwohnungen (bauliche Mängel, Kohleheizung, keine Badezimmer), den damals unattraktivsten Wohnungen, gewohnt hatten. Diese Wohnungen fielen leer und in den unsanierten Altbauquartieren sanken die Einwohnerzahlen und stiegen die Leerstände drastisch an. Die Plattenbauwohnungen boten zunächst noch einen vergleichsweise hohen Wohnstandard, so dass es bis Mitte der neunziger Jahre dort lediglich fluktuationsbedingte Leerstände gab (Abbildung 3).

Im zeitlichen Ablauf, vereinfacht dargestellt in Tabelle 20, hat der ostdeutsche Wohnungsmarkt verschiedene Phasen durchlaufen. In der ersten Leerstandswelle fielen vor allem unsanierte Altbauten leer, denn sie waren nach der Wende der unattraktivste Teil des Wohnungsbestandes. In einer zweiten Phase, etwa von 1995 bis 1998, traten weitere Leerstände vorwiegend in den Plattenbauten auf. Hier auf reagierten die Wohnungsgesellschaften vielfach mit umfangreichen Sanierungsinvestitionen. Sie versuchten auf diese Weise, gerade in den Beständen mit den höchsten Leerständen die Vermietbarkeit zu verbessern. Die neu entstehenden Leerstände konzentrierten sich wiederum auf die unattraktivsten Wohnungen, und zwar jetzt auf die unsanierten Plattenbauten in schlechter Lage.

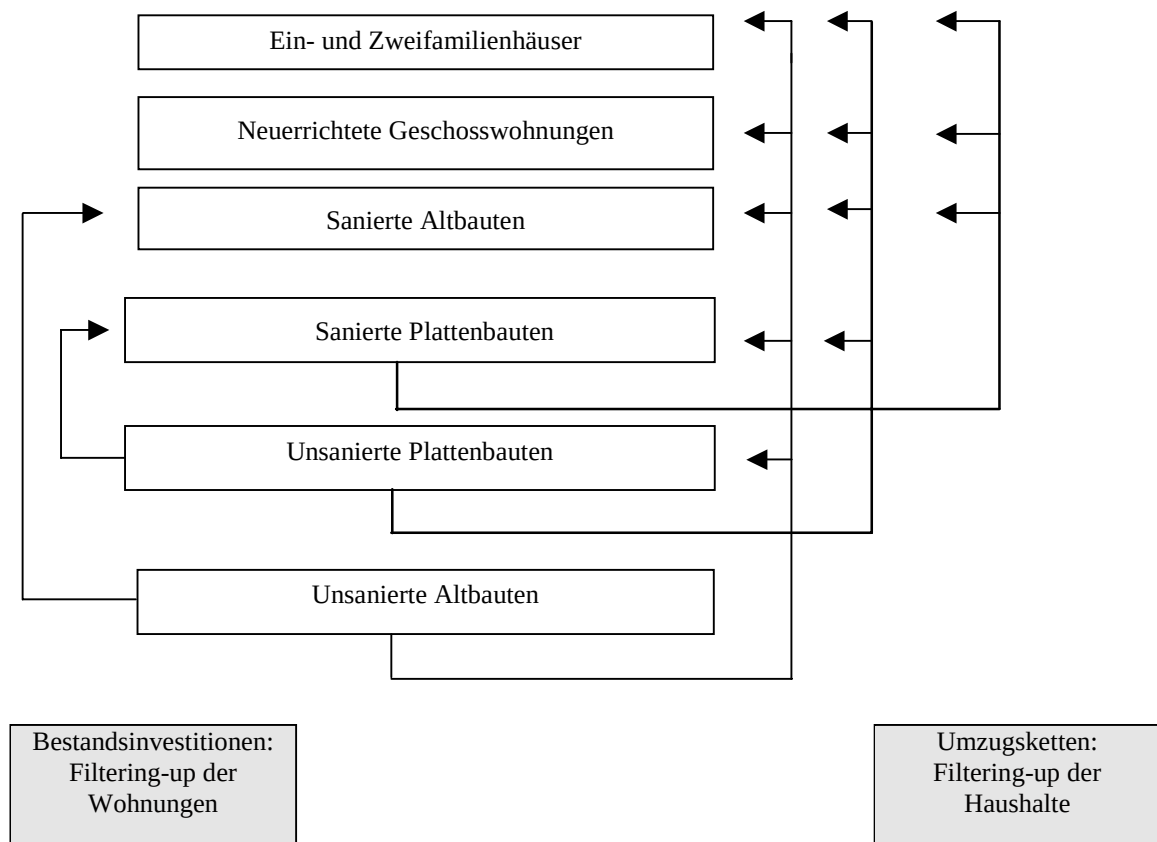
Die Strategie, Leerstände durch Sanierung zu bekämpfen, erschien anfangs durchaus vielversprechend. Zum einen konnten mit einem Aufwand von rund 100 000 € in der Regel zwei Plattenbauwohnungen oder aber nur eine Altbauwohnung saniert werden,²⁶ zum anderen standen mit den Kreditprogrammen der Kreditanstalt für Wiederaufbau umfangreiche Fördermittel zur Verfügung (Pfeiffer und Simons 2000: 25). Auf Dauer gesehen barg diese Strategie aber erhebliche Risiken. Denn, wie

²⁴Zu den Wohnkosten im weiteren Sinne gehören auch die Umzugskosten.

²⁵Umgekehrt können natürlich verschlechterte Einkommensverhältnisse ebenfalls eine Anpassung des Verhältnisses von Wohnqualität und Wohnkosten erzwingen.

²⁶Diese Überlegung haben insbesondere die Wohnungsgesellschaften angestellt, die einen gemischten Wohnungsbestand sowohl mit Alt- als auch mit Plattenbauten haben.

Abbildung 3: Konkurrenzbeziehungen und Filtering-Prozesse auf dem ostdeutschen Wohnungsmarkt



Quelle: Eigene Darstellung in Anlehnung an Pfeiffer und Simons (2000: 26).

Tabelle 20: Marktlage in einzelnen Wohnungsteilmärkten 1990 und 2000

Wohnungsteilmarkt	Marktlage	
	1990	2000
Unsanierter Altbau	Angebotsüberhang	Angebotsüberhang
Unsanierter Plattenbau	Ausgeglichen	Angebotsüberhang
Sanierter Plattenbau	Kaum vorhanden	Angebotsüberhang
Sanierter Altbau	Kaum vorhanden	Ausgeglichen
Neubau	Nachfrageüberhang	Ausgeglichen
Ein- und Zweifamilienhäuser	Nachfrageüberhang	Nachfrageüberhang

Quelle: Eigene Zusammenstellung, weitgehend angelehnt an Pfeiffer und Simons (2000: 26).

spätestens in der Rückschau deutlich wird, ließen sich die Plattenbauten durch Sanierungsmaßnahmen nur gegenüber den unsanierten Plattenbaubeständen aufwerten, kaum gegenüber sanierten Altbauten und schon gar nicht gegenüber neuerrichtetem Wohnraum. Zudem konnten die Sanierungskosten nur unvollständig auf die Mieter überwältzt, also durch die Bewirtschaftung der sanierten Bestände nicht verdient werden. Angesicht der Marktlage war es vielfach nicht einmal möglich die nach dem Miethöhegesetz zulässigen Erhöhungen von 1,50 €/m² durchzusetzen (Pfeiffer und Simons 2000: 25).

Ab 1998 treten auch in sanierten Plattenbauten zunehmend Leerstände auf und verschärfen die wirtschaftliche Lage für die betroffenen Wohnungsgesellschaften. Mit allen weiteren Maßnahmen zur Verbesserung des Wohnungsbestandes und zur Ausweitung des Bestandes durch Neubau, setzt sich im Prinzip die hier beschriebene Entwicklung fort. Allerdings sieht es seit 1999 so aus, dass die Sanierungsaktivitäten deutlich zurückgehen, und auch die Daten über Baugenehmigungen und Baufertigstellungen (vgl. Kapitel 3) zeigen, dass der zuvor sehr lebhafte Verdrängungsprozess nicht in der bisherigen Weise anhalten wird.

2.5 Selbstverstärkung durch externe Effekte

Für die Wertschätzung einer Wohnung spielen im Regelfall nicht nur ihre Ausstattung und Größe eine Rolle, sondern auch ihre Umgebung. Die Miete bzw. der Kaufpreis, die der Eigentümer für eine Wohnung erzielen kann, richtet sich daher auch nach der Qualität des Wohnumfeldes. Dieses bestimmt sich durch die Qualität der Wohnungen in der Nachbarschaft und durch weitere Faktoren wie Baudichte, Gestaltung der Freiflächen, Belüftung, Belichtung, etc. Diese Merkmale der Wohnumgebung kann der Wohnungseigentümer in der Regel jedoch nicht oder nur in geringem Maße beeinflussen.

Beginnt einer der Eigentümer, Wohnungen zu modernisieren, steigt die Qualität des Wohnumfeldes auch für die anderen Eigentümer, die nicht investieren. Besonders groß ist dieser (positive externe) Effekt, wenn auch das Gebäude und die Außenanlagen auf dem betreffenden Grundstück modernisiert werden. Umgekehrt ergeben sich negative externe Effekte, wenn Wohnungen, Gebäude und Außenanlagen vernachlässigt werden.

Eine besondere Rolle für die Entscheidung eines Eigentümers über Modernisierungsinvestitionen spielen seine Erwartungen über die Modernisierungsentscheidungen der übrigen Eigentümer. Über einige Jahre hinweg hat es auf dem Wohnungsmarkt in den Neuen Ländern ein positives Investitionsklima gegeben und die Eigentümer konnten davon ausgehen, dass sie mit ihren Investitionen nicht allein stehen würden, sondern dass auch die Eigentümer in ihrer Umgebung Modernisierungsmaßnahmen durchführen würden. Dort, wo Eigentümer versucht haben, Leerstände durch forcierte Sanierung und Modernisierung zu verhindern oder zu bekämpfen, ist es zwischen den Eigentümern sogar zu Investitionskonkurrenz um Mieter bzw. Käufer gekommen.

Externe Effekte treten ebenfalls auf Seiten der Wohnungsnutzer auf. Diese empfinden die zunehmende Entleerung – analog hierzu: die zunehmende Überfüllung – eines Wohngebäudes oder Wohnviertels in der Regel als unangenehm. Daher ist der Wert, den die Nutzung einer Wohnung für einen Mieter oder Käufer hat, neben den durchgeführten Investitionsmaßnahmen, die die eigene Wohnung, das betreffende Gebäude und das jeweilige Wohnumfeld betreffen, auch von den Entscheidungen der anderen Mieter (Käufer) über ihren Einzug, Auszug oder ihr Bleiben (den Erwerb, Verkauf oder das Halten einer Wohnung) abhängig.

Auf dem ostdeutschen Wohnungsmarkt ist mit dem Ansteigen der Leerstände das ursprünglich optimistische Investitionsklima umgeschlagen. Vor allem dort, wo eine Wohngegend bereits offensichtlich von Leerständen geprägt ist, bringt die Sanierung oder Modernisierung weiterer Gebäude nicht die angestrebte Rendite, so dass diese Investitionen, die ja auch das Wohnumfeld in der betreffenden Gegend wieder verbessern würden, unterbleiben. Der dämpfende Effekt, den die Leerstände auf die Investitionsbereitschaft der Eigentümer ausüben, wird dadurch verstärkt, dass sich eine Reihe von Eigentümern bei früheren Investitionsprojekten so stark engagiert hatten, dass die Leerstände, die nun anderswo entstanden sind, die Mietenentwicklung dämpfen, zum Teil sogar die Vermietbarkeit der modernisierten Wohnungen beeinträchtigen und auf diese Weise die Wirtschaftlichkeit der bereits getätigten Investitionen schmälern, so dass die betreffenden Investoren zunehmend unter Rendite- und Liquiditätsproblemen leiden.

Führen Leerstände zu Investitionszurückhaltung, so verschlechtert sich das Wohnumfeld in der betreffenden Gegend und es kommt früher oder später auch auf Seiten der Mieter bzw. potentieller Käufer zunehmend zu ablehnenden Entscheidungen, sei es dass Mieter wegziehen und nicht dorthin ziehen wollen, sei es dass potentielle Selbstnutzer auf den Eigentumserwerb verzichten oder Wohneigentum woanders erwerben.

Kommt es sowohl auf Seiten der Wohnungsanbieter/Investoren als auch auf Seiten der Wohnungsnachfrager – Mieter oder potentielle Käufer – immer wieder zu ablehnenden Entscheidungen für eine bestimmte Wohngegend, droht diese schließlich „umzukippen“: Investitionen unterbleiben und es kommt zu einer immer stärkeren Konzentration der Leerstände, zur Abwanderung von Bewohnern, zum Rückgang der Kaufkraft, zur Schließung von Geschäften und Gewerbebetrieben, die auf die örtliche Nachfrage ausgerichtet sind und zur Unterauslastung der örtlichen Versorgungsinfrastruktur (Institut für Stadtforschung und Strukturpolitik 2000: v).

Diese für Gebäude und Wohnquartiere beschriebene Abwärtsspirale kann ganze Stadtteile, unter Umständen auch die ganze Stadt erfassen.²⁷ Fehlen intakte und attraktive Wohnquartiere, verliert die Stadt an Attraktivität und damit an Konkurrenzfähigkeit gegenüber anderen Wohnstandorten, insbesondere im Umland. In der Folge beschleunigt sich die Bevölkerungsabnahme, wodurch sich die Situation in der oben beschriebenen Weise weiter verschärft.

3 Perspektiven

3.1 Jüngere Entwicklungen

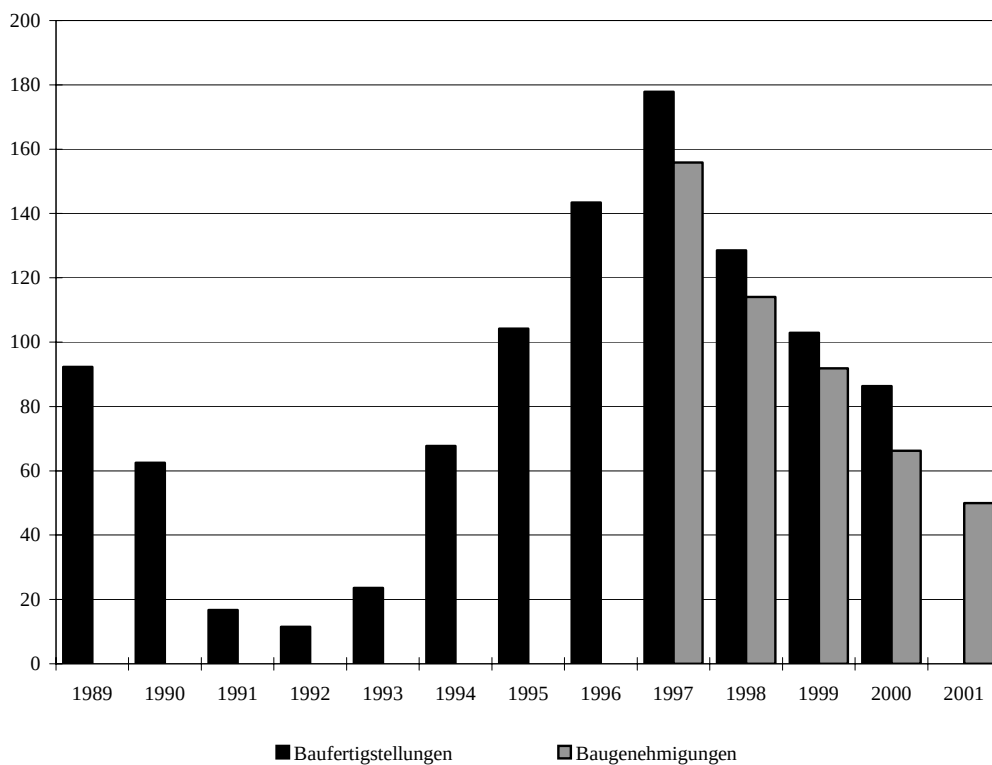
Die dramatische Entwicklung des Leerstandsproblems in den neuen Bundesländern hat seit Ende der neunziger Jahre zu Mietpreisrückgängen und zu rückläufiger Bautätigkeit beigetragen: Die Bautätigkeit in den Neuen Ländern, die 1997 mit fast 180 000 fertiggestellten Wohnungen ihren Höhepunkt erreichte, hat seitdem kontinuierlich abgenommen (Abbildung 4). So wurden in den Neuen Ländern 1999 rund 20 Prozent weniger Wohnungen fertiggestellt als im Vorjahr und im Jahr 2000 sind die Fertigstellungen nochmals um 16 Prozent zurückgegangen (Tabelle 21). Der Rückgang der Baugenehmigungen um 28 Prozent im Jahr 2000 und nochmals um rund 25 Prozent in den ersten drei Quartalen des Jahres 2001 lässt vermuten, dass die Bautätigkeit auch künftig weiter rückläufig sein wird.

Insbesondere waren beim Bau von Wohnungen in Mehrfamilienhäusern Rückgänge zu verzeichnen: Im Jahr 1999 hatte sich dieser Bereich gegenüber dem Vorjahresniveau fast halbiert und im Jahr 2000 nochmals um ein Viertel reduziert. Seit dem Jahr 2000 ist zudem auch der Neubau von Einfamilienhäusern zurückgegangen, bei dem sich bis dahin noch der starke Nachholbedarf im Osten bemerkbar gemacht hatte. Von den Rückgängen bei den Baugenehmigungen waren 2000 und 2001 alle Bereiche des Neubaus stark betroffen. Die Wohnungsbautätigkeit der öffentlichen Hand ist mit lediglich 600 genehmigten Wohnungen in den ersten drei Quartalen des Jahres 2001 fast gänzlich zum Erliegen gekommen.

²⁷Zudem verlieren die Städte mit sinkender Einwohnerzahl an Schlüsselzuweisungen, so dass der Unterhalt der infrastrukturellen Einrichtungen schwieriger wird, da er in der Regel mit hohen Fixkosten verbunden ist.

Abbildung 4: Entwicklung des Wohnungsbaus in den Neuen Ländern und Berlin (Ost) 1989–2001^{a,b}

Wohneinheiten in 1 000



^aZahl der fertiggestellten bzw. genehmigten Neu- und Ausbauwohnungen in Wohn- und Nichtwohngebäuden. – ^bZahl für 2001 hochgerechnet aus den ersten drei Quartalen.

Quelle: Statistisches Bundesamt *Fachserie 5* (lfd. Jgg.).

Tabelle 21: Entwicklung des Wohnungsbaus in Deutschland 1999–2001

Wohnungen	Baufertigstellungen		Baugenehmigungen		Baufertigstellungen		Baugenehmigungen	
	Anzahl (1 000)				Veränderung gegenüber Vorjahreszeitraum (Prozent)			
	1999	2000	2000	2001 ^a	1999	2000	2000	2001 ^a
Neue Länder, Berlin-Ost								
Mehrfamilienhäuser ^b	28,1	21,0	14,7	7,5	-47	-25	-26	-34
Zweifamilienhäuser ^b	9,6 ^c	7,9	5,9 ^c	3,6	-13	-19	-26	-25
Einfamilienhäuser ^b	42,4	39,0	32,9	20,7	0	-8	-23	-20
Insgesamt	102,9	86,3	66,2	>31,8	-20	-16	-28	-25 ^c
Früheres Bundesgebiet								
Mehrfamilienhäuser ^b	139,3	115,4	87,9	56,7	-8	-17	-23	-16
Zweifamilienhäuser ^b	49,3 ^c	45,2	37,4 ^c	24,5	2	-8	-21	-19
Einfamilienhäuser ^b	136,1	137,8	124,8	85,5	14	1	-14	-13
Insgesamt	369,8	336,8	282,3	>166,7	-1	-9	-18	-14 ^c
Insgesamt								
Mehrfamilienhäuser ^b	167,3	136,4	102,6	64,2	-20	-19	-23	-18
Zweifamilienhäuser ^b	58,9	53,1	43,4 ^c	28,1	-1	-10	-21	-20
Einfamilienhäuser ^b	178,5	176,8	157,7	106,2	11	-1	-16	-14
Insgesamt	472,6	423,1	348,5	>198,5	-6	-11	-20	-16 ^c

^aJanuar bis September; genaue Zahlen für alle neuen Wohnungen nicht verfügbar. – ^bNur in Neubauten, nur in Wohngebäuden. – ^cGeschätzt.

^aJanuar bis September; genaue Zahlen für alle neuen Wohnungen nicht verfügbar. – ^bNur in Neubauten, nur in Wohngebäuden. – ^cGeschätzt.

Quelle: Statistisches Bundesamt *Statistisches Jahrbuch* (lfd. Jgg.); Statistisches Bundesamt *Fachserie 5* (1999); Statistisches Bundesamt *Pressemitteilungen* (26.03.99, 09.03.00, 10.03.00, 05.04.00, 04.04.01, 20.03.01, 29.11.01).

3.2 Prognosen der künftigen Entwicklung

Die künftige Entwicklung auf dem ostdeutschen Wohnungsmarkt wird entscheidend davon abhängen, inwieweit sich das Wohnungsangebot, unter Berücksichtigung der von der Politik zu verantwortenden Gestaltung der Rahmenbedingungen, künftig besser an die Wohnungsnachfrage anpassen wird. Dazu sind von zwei Seiten – vom Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR) in Verbindung mit dem Institut für Ökologische Raumentwicklung (IÖR) sowie von dem Institut Empirica im Auftrag der Expertenkommission „Wohnungswirtschaftlicher Strukturwandel in den neuen Bundesländern“ – Prognosen über die Entwicklungsperspektiven des ostdeutschen Wohnungsmarktes erstellt worden. Die Ergebnisse werden nachfolgend vorgestellt und miteinander verglichen.

3.2.1 Die BBR-IÖR-Prognose

Das BBR und das IÖR haben Aussagen über die für den Zeitraum bis zum Jahr 2015 zu erwartenden Marktentwicklungen getroffen, die auf regionalisierten Prognosen zur Entwicklung der Wohnungsnachfrage und des Wohnungsangebotes beruhen (BBR 2001; Iwanow und Schmidt 2001).²⁸ Der *Wohnungsbedarf* wird dabei auf der Grundlage einer Bevölkerungs- sowie einer Haushaltsprognose (Bucher und Kocks 1999; Bucher und Schlömer 1999)²⁹ ermittelt. Die Bevölkerungsprognose beeinflusst vor allem die Höhe der Wohnungsnachfrage, die Haushaltsprognose auch deren Struktur hinsichtlich Wohnungsgröße und Präferenz für Wohnungseigentum. Darüber hinaus wird die Nachfragestruktur in Ostdeutschland nach Ansicht von BBR und IÖR durch einen starken Nachholeffekt hinsichtlich Eigentumsbildung und Wohnungsgröße geprägt, der sich allerdings nur dann in kaufkräftiger Nachfrage niederschlagen kann, wenn die Einkommensentwicklung und die Entwicklung von Miet- und Baupreisen dies zulassen. Für die Wohnungsbedarfsschätzung in Ostdeutschland werden daher zusätzlich in vier – mehr oder weniger willkürlichen – Szenarien unterschiedliche Einkommensentwicklungen mit unterschiedlichen Auswirkungen auf die Neigung der Haushalte zu Eigentumsbildung und höherem Flächenkonsum berücksichtigt (Tabelle 22).³⁰

So wird für ein Szenario angenommen, dass eine schlechte Einkommensentwicklung Ostdeutschlands, u.a. wegen fortbestehender hoher Arbeitslosigkeit, sowohl eine schnelle Wohneigentumsbildung als auch den Nachholeffekt hinsichtlich des Wohnflächenkonsums behindert (Szenario B). Bei einer mittleren Einkommensentwicklung und gleichzeitig einer günstigen Marktlage für Mieter entsteht nach den Annahmen von BBR und IÖR finanzieller Spielraum für ein Nachholen beim Flächenkonsum, doch die Vermögenslage reicht für verstärkte Eigentumsbildung nicht aus (Szenario D). Entwickelt sich die Einkommenssituation in Ostdeutschland dagegen gut, können die Haushalte ihren Wunsch nach Eigentumserwerb vermehrt umsetzen und werden nach Vermutung des BBR und IÖR dafür eher bei der Wohnungsgröße sparen (Szenario A).³¹ Bei einer sehr guten Einkommensentwicklung und einer moderaten Entwicklung der Miet- und Baupreise schließlich können die ostdeutschen

²⁸Im Rahmen eines „bottom-up“-Ansatzes werden die Ergebnisse der einzelnen Raumordnungsregionen zu Ergebnissen für die Bundesländer und diese dann zu einem Ergebnis für Ostdeutschland aggregiert.

²⁹Nach der Bevölkerungs- und der Haushaltsprognose der BBR ist davon auszugehen, dass im Zeitraum 1998–2015 die Bevölkerung von 17,4 Mill. auf rund 16,3 Mill. Einwohner zurückgehen wird und die Zahl der Privathaushalte von 8,1 Mill. auf gut 8 Mill., während der Anteil der Ein- und Zwei-Personen-Haushalte von knapp 70 Prozent auf knapp 75 Prozent steigen und die durchschnittliche Haushaltsgröße von 2,14 Personen auf 2,03 Personen sinken wird.

³⁰Das SOEP bildet die Datengrundlage für die Modellierung der Zusammenhänge zwischen den Nachfrageparametern und die Dynamik ihrer Entwicklungen (Iwanow und Schmidt 2001: 21).

³¹Hinter der unterschiedlichen Modellierung der Szenarien D und A steht wohl die Annahme, dass Eigentumserwerb, selbst bei kleinen Wohneinheiten, für die Haushalte größere Transaktionskosten erfordert als die Anmietung einer größeren Wohnung.

Haushalte sowohl hinsichtlich des Wohnungseigentums wie des Flächenkonsums aufholen und sich westdeutschen Verhältnissen annähern (Szenario C).

Tabelle 22: Szenarien der BBR-IÖR-Prognose für den ostdeutschen Wohnungsmarkt

Annahmen und ihre Wirkungen			
Szenario A: <i>Gute</i> Einkommensentwicklung, die vor allem für Eigentumsbildung genutzt wird, unter Verzicht auf größere Wohnfläche	Szenario B: <i>Schlechte</i> Einkommensentwicklung	→ Wohnflächen-Konsum	<i>ohne</i> Nachholeffekt
Szenario C: <i>Sehr gute</i> Einkommensentwicklung, die sowohl Eigentumsbildung als auch steigende Wohnfläche ermöglicht	Szenario D: <i>Mittlere</i> Einkommensentwicklung, die steigende Wohnflächen, nicht aber verstärkte Eigentumsbildung ermöglicht		<i>mit</i> Nachholeffekt
↓ Bildung von Wohneigentum			
Starke Zunahme	Schwache Zunahme		

Quelle: In Anlehnung an Iwanow und Schmidt (2001).

Aus diesen Vorgaben leiten BBR und IÖR folgende Nachfrageprognose für Ostdeutschland ab: Insgesamt wird die Nachfrage nach zusätzlichen Wohnflächen noch mindestens bis 2005 zunehmen, danach im Falle des Szenario B konstant bleiben, im Falle des Szenario A leicht, des Szenario D stärker und des Szenario C am stärksten weiter wachsen. Die Nachfrage nach Wohneigentum und damit vor allem nach Ein- und Zweifamilienhäusern wird trotz zurückgehender Bevölkerung und sinkender Zahl der Haushalte weiter steigen, besonders stark im Falle der Szenarien A und C. Die Nachfrage nach Mietwohnungen und damit besonders nach Wohnungen in Mehrfamilienhäusern wird dauerhaft und – außer im Szenario D – stark rückläufig sein.

Die Prognose der *Angebotsseite* des ostdeutschen Wohnungsmarktes geht zunächst vom Altbestand an Wohnungen aus (aus der Gebäude- und Wohnungszählung 1995), der über geschätzte Abgangs- und Ersatzquoten für die Zukunft bereinigt wird (Metzmacher und Waltersbacher 2001). Hinsichtlich der Leerstände im gegenwärtigen Wohnungsbestand wird angenommen, dass diese bis zum Jahr 2015 zu 30 Prozent grundsätzlich wieder vermittelbar seien und damit im Wohnungsangebot enthalten sind. Hinter dieser Wiedervermittlungsannahme des BBR und des IÖR steht die Überlegung, dass die künftige Nachfrage nicht ausschließlich in den Neubau gehen könne, sondern teilweise aufgrund von Preisreaktionen, sprich: Mietpreistrückgängen, in den Bestand gehen werde. Damit ist gleichzeitig unterstellt, dass 70 Prozent der Leerstände aufgrund von gravierenden Qualitäts- und Angebotsmängeln (sowie von Fluktuationen) nicht vermittelbar sein dürften.

Aus der jährlichen Gegenüberstellung (Marktausgleich) des so ermittelten Wohnungsbestands und der geschätzten Wohnungsnachfrage in sachlicher Differenzierung (nach Wohnungsteilmärkten) und in regionaler Differenzierung (nach Raumordnungsregionen) ergeben sich der voraussichtliche Neubaubedarf sowie die Mismatch-Leerstände. Der *Neubaubedarf* entspricht den Nachfrageüberhängen auf den einzelnen Teilmärkten in den einzelnen Regionen, die Mismatch-Leerstände den Angebotsüberhängen.

Während allerdings der so geschätzte Neubaubedarf detailliert in umfangreichen Tabellen von BBR und IÖR ausgewiesen wird (vgl. Tabelle 23), so gilt dies für die Werte der zukünftigen Leerstände nicht (Metzmacher und Waltersbacher 2001: 55).³² Auf die voraussichtlichen zukünftigen *Leerstände*

³²Das Wohnungsprognosemodell der BBR leistet keine Prognose der Leerstandsentwicklung im eigentlichen Sinn. Das liegt zum einen an der Modellkonstruktion, die auf die Berechnung des Neubaubedarfes zielt, zum anderen daran, dass sich die Prozesse der Marktenlastung zumeist nicht auf der Ebene der Raumordnungsregionen, sondern eher auf den lokalen Woh-

Tabelle 23: Entwicklung des Neubaubedarfs in Ostdeutschland in den Szenarien der BBR-IÖR-Prognose^a 2000–2015

	Durchschnittlich jährliche Zugänge in 1 000 Wohneinheiten							
	2000	2001–2005	2006–2010	2011–2015	2000	2001–2005	2006–2010	2011–2015
	Szenario A: <i>gute Einkommensentwicklung</i>				Szenario B: <i>schlechte Einkommensentwicklung</i>			
Mehrfamilienhäuser	5,9	8,2	7,6	6,6	4,6	7,2	11,1	12,0
Ein-/ Zweifamilienhäuser	53,7	37,8	43,5	41,8	51,4	35,3	18,4	10,4
Insgesamt	59,6	46,0	51,1	48,5	56,0	42,5	29,5	22,3
	Szenario C: <i>sehr gute Einkommensentwicklung</i>				Szenario D: <i>mittlere Einkommensentwicklung</i>			
Mehrfamilienhäuser	10,1	11,5	10,1	9,1	8,4	9,3	14,7	15,6
Ein-/ Zweifamilienhäuser	56,9	39,0	44,3	42,9	54,7	39,2	22,9	15,0
Insgesamt	67,0	50,5	54,4	52,0	63,1	48,5	37,5	30,6

^aBei grundsätzlicher Wiedervermittelbarkeit des Leerstandes in Höhe von 30 Prozent. Zur Erläuterung der Szenarien vgl. Tabelle 22 und Text.

Quelle: Neußer und Waltersbacher (2001: 117, 124, 131, 138).

in Ostdeutschland lässt sich aus der Wohnungsprognose des BBR und des IÖR also nur indirekt schließen: Annahmegemäß bleiben 70 Prozent der vorhandenen Leerstände, also etwa 670 000 Wohnungen, schon aufgrund von Angebotsmängeln als Problem erhalten. Hinzuzurechnen sind die Angebotsüberhänge, die insbesondere bei Wohnungen in Mehrfamilienhäusern auftreten werden, weil sich die künftige Nachfrage auf den Teilmarkt der Ein- und Zweifamilienhäuser konzentrieren wird. Die Wiedernutzung der vorhandenen Leerstände kann dann geringer ausfallen als die potentiell möglichen 30 Prozent und es können weitere, bislang noch bewohnte Geschosswohnungen zum Leerstand hinzukommen. Ein Leerstand von mehr als 1 Mill. Wohneinheiten erscheint danach nicht unwahrscheinlich. Am gravierendsten dürfte das Mismatch-Problem werden, wenn die Einkommensentwicklung in Ostdeutschland gut genug verläuft, um eine strukturelle Umorientierung der Nachfrage in Richtung auf (eigengenutzte) Ein- und Zweifamilienhäuser zu ermöglichen (Szenario A), aber nicht so gut, dass eine starke Wohnungsnachfrage selbst weniger begehrte Wohnungen absorbiert. Man kann ferner festhalten, dass zunehmende Leerstände ein umso schwerwiegenderes Problem darstellen werden, je mehr die tatsächlich zu beobachtende Neubautätigkeit den in Tabelle 23 geschätzten Bedarf überschreiten wird. So gesehen, übersteigt die Zahl von 66 200 bzw. (hochgerechnet) ca. 50 000 Wohneinheiten, deren Bau im Jahr 2000 bzw. 2001 genehmigt wurde (Tabelle 21), bereits den Bedarf von – je nach Szenario – zwischen 42 500 und 50 500 Einheiten. Dies gilt erst recht für das Segment der neuzubauenden Geschosswohnungen (14 700 genehmigte Einheiten im Jahr 2000 und ca. 10 000 im Jahr 2001, gegenüber einem Bedarf von zwischen 7 200 und 10 000 Einheiten). Dadurch könnte das Mismatch-Problem verschärft werden, wenn vielleicht auch nicht dramatisch, und die Zahl der leerstehenden Wohnungen könnte die Millionen-Grenze deutlich überschreiten.

Innerhalb Ostdeutschlands ist damit zu rechnen, dass die bereits existierenden regionalen Unterschiede hinsichtlich Neubaubedarfs und Leerständen fortbestehen und sich voraussichtlich sogar verfestigen werden. Nach den *regionalisierten Schätzungen* des BBR und des IÖR ist der Neubaubedarf besonders hoch in den prosperierenden Regionen Berliner Umland und Berlin zu veranschlagen, und zwar unabhängig davon, ob die Einkommensentwicklung Ostdeutschlands insgesamt nur mittelmäßig (Szenario D) oder sehr gut verläuft (Szenario C) (Tabelle 24). Entsprechend kann man vermuten, dass Leerstände vermehrt in jenen Regionen Ostdeutschlands auftreten werden, die sich eher durchschnittlich entwickeln, und dort insbesondere dann, wenn es insgesamt in Ostdeutschland nur mäßig vorangeht (Szenario D). Dies trifft auf Regionen in Sachsen, Mecklenburg-Vorpommern und – in geringerem Maß – Sachsen-Anhalt zu. Wenn gleichzeitig der tatsächliche Neubau den geschätzten Bedarf

nungsmärkten abspielen. Zudem können die Wechselwirkungen zwischen Angebot und Nachfrage nicht vollständig im Sinne einer Simulation abgebildet werden. Außerdem ist noch nicht abzusehen, in welchen Teilbeständen ein Rückbau, in welchen dagegen ein Abriss von Wohnungen erfolgen wird (Metzmacher und Waltersbacher 2001: 50).

übersteigt, z.B. in Erwartung einer günstigeren Einkommensentwicklung, könnte gerade hier das Leerstandsproblem weiter an Bedeutung gewinnen.

Tabelle 24: Durchschnittlich jährlicher Neubaubedarf in Ostdeutschland bis 2015 nach Bundesländern und Raumordnungsregionen in der BBR-IÖR-Prognose^a

Bundesländer	Wohnungen in 1 000		Je 1 000 Einwohner		Raumordnungsregionen	Wohnungen in 1 000		Je 1 000 Einwohner	
	Szenario ^b					Szenario ^b			
	D	C	D	C		D	C	D	C
Berlin	12,1	12,7	3,5	3,7	Berlin	12,1	13,0	3,5	3,8
Brandenburg	8,7	10,6	3,4	4,2	Prignitz-Oberhavel	2,1	2,1	5,0	5,1
					Uckermark-Barnim	1,0	1,2	3,2	3,9
					Oderland-Spree	1,6	1,9	3,6	4,3
					Lausitz-Spreewald	1,4	2,5	2,0	3,7
					Havelland-Fläming	2,7	3,2	3,8	4,5
Mecklenburg- Vorpommern	1,9	4,8	1,2	2,9	Westmecklenburg	1,3	1,3	2,5	3,5
					Mittleres Mecklenburg/ Rostock	0,3	1,2	0,8	3,1
					Vorpommern	0,2	1,2	0,4	2,6
					Mecklenburger Seenplatte	0,2	0,8	0,6	2,7
Sachsen	3,7	10,3	0,9	2,5	Westsachsen	0,9	3,0	0,9	2,9
					Ob. Elbtal/Osterzgebirge	1,4	2,7	1,5	2,9
					Oberlausitz/Niederschlesien	0,4	1,6	0,7	2,6
					Chemnitz/Erzgebirge	0,5	2,0	0,6	2,2
					Südwestsachsen	0,3	1,3	0,5	2,3
Sachsen-Anhalt	1,9	6,7	0,8	2,8	Magdeburg	0,7	2,6	0,8	3,0
					Dessau	0,4	1,4	0,8	2,7
					Halle	0,5	2,1	0,6	2,7
					Altmark	0,3	0,8	1,4	3,4
Thüringen	2,3	6,9	1,0	3,1	Nordthüringen	0,5	1,3	1,2	3,4
					Mittelthüringen	0,7	2,3	1,1	3,5
					Südthüringen	0,5	1,4	1,0	3,1
					Ostthüringen	0,6	2,1	0,9	3,0
Insgesamt	30,6	52,0	1,9	3,2	Insgesamt	30,6	53,0	1,9	3,2

^aBei grundsätzlicher Wiedervermittelbarkeit des Leerstandes in Höhe von 30 Prozent. – ^bAm Beispiel von Szenario D und C, also bei mittlerer und sehr guter Einkommensentwicklung Ostdeutschlands; siehe Erläuterungen im Text.

Quelle: BBR (2001).

3.2.2 Die Empirica-Prognose

Eine andere Prognose für den Zeitraum bis 2030 hat das Institut *Empirica* im Auftrag der Expertenkommission „Wohnungswirtschaftlicher Strukturwandel in den neuen Bundesländern“ vorgelegt (Expertenkommission 2000; Pfeiffer und Simons 2000). Diese Prognose schließt Berlin völlig aus. Die *Wohnungsnachfrage* wird auf der Basis der Bevölkerungsentwicklung³³ sowie einer eigenen Prognose der Haushaltsentwicklung geschätzt, die, anders als bei BBR und IÖR, von einer Zunahme der Zahl der Haushalte in Ostdeutschland bis zum Jahr 2015 selbst bei schrumpfender Bevölkerung ausgeht. Es wird ferner angenommen, dass die Eigentumsbildung bereits bis zum Jahr 2030 das westdeutsche Niveau erreicht haben wird. Auf dieser Basis werden Prognosen für die Entwicklung der Zahl der Eigen-

³³Berücksichtigt werden hierfür unterschiedliche Zu- und Abwanderungsszenarien, die jedoch letztlich nach den Berechnungen von Empirica auf die Zahl der Neubauten nahezu keinen und auf die Entwicklung des Leerstandes nur geringen Einfluss haben.

tümerhaushalte (Selbstnutzerquote), der Zahl der Mieterhaushalte, der Nachfrage nach Einfamilienhäusern und des Wohnflächenkonsums der Haushalte erstellt und das voraussichtliche Neubauvolumen abgeleitet. Nach diesen Schätzungen wird ein Nachholeffekt bei der Wohneigentumsbildung vor

Tabelle 25: Entwicklung des Neubauvolumens und der Leerstände in Ostdeutschland (ohne Berlin) in der Prognose von Empirica^a 1998–2030

	1998–2010	2011–2020	2021–2030	
	<i>Durchschnittlich jährliches Neubauvolumen in Tausend Wohnungen</i>			
Mehrfamilienhäuser	15,4	10,0	10,0	
Ein-/Zweifamilienhäuser	44,9	44,0	8,0	
Insgesamt	60,3	54,0	18,0	
	<i>Durchschnittlich jährliche Zu- und Abgänge zum Leerstand^b</i>			
Mehrfamilienhäuser	15,8	36,0	45,0	
Altbauten	–14,9	10,0	10,0	
DDR-Bauten	33,6	26,0	35,0	
Nachwende-Bauten	–2,8	0	0	
Ein-/Zweifamilienhäuser	–1,8	2,0	1,0	
Insgesamt	14,0	38,0	46,0	
	1998 ^c	2010	2020	2030
	<i>Leerstehende Wohnungen in 1 000</i>			
Mehrfamilienhäuser	710,0	9,0	1 260,0	1 710,0
Altbauten	479,0	3,0	4,0	5,0
DDR-Bauten	177,0	580,0	840,0	1 190,0
Nachwende-Bauten	54,0	20,0	20,0	20,0
Ein-/Zweifamilienhäuser	172,0	150,0	170,0	180,0
Insgesamt	882,0	1 050,0	1 430,0	1 890,0
	<i>Leerstandsquoten in Prozent</i>			
Mehrfamilienhäuser	17	21	28	38
Altbauten	27	17	22	28
DDR-Bauten	9	28	41	58
Nachwende-Bauten	16	4	3	3
Ein-/Zweifamilienhäuser	7	5	5	5
Insgesamt	13	14	18	23

^aBei Status quo der Rahmenbedingungen. – ^bOhne Berücksichtigung von Abrissen. – ^cZahlen für 1998: Ergebnisse des Mikrozensus (Wohnungsfortschreibung).

Quelle: Pfeiffer und Simons (2000: 57); eigene Berechnungen.

allem im Zeitraum bis zum Jahr 2015/2020 stark ausgeprägt sein, weil die geburtenstarken Jahrgänge der siebziger Jahre („Honecker-Buckel“) in das Alter der Eigentumsbildung kommen und (selbstgenutzte) Ein- und Zweifamilienhäuser nachfragen. Gleichzeitig beginnt die Zahl der Haushalte aufgrund der geburtenschwachen Jahrgänge seit 1990 zu schrumpfen. Daraus folgt, dass ab etwa 2015 die Nachfrage nach Miet- und damit Geschosswohnungen erheblich zurückgehen wird.

Hinsichtlich des *Wohnungsangebots* werden Abrisse nicht berücksichtigt, um zunächst Klarheit darüber zu bekommen, wie viele überflüssige Wohnungen „angefasst“ werden müssen (Pfeiffer und Simons 2000: 58). Aus dem Abgleich von Nachfrage und Angebot ergeben sich das Neubauvolumen und die Leerstandsentwicklung (Tabelle 25). Das geschätzte *Neubauvolumen* stimmt dabei in der Größenordnung ungefähr mit den Prognosen von BBR und IÖR, genauer mit deren Szenario C (also bei sehr guter Einkommensentwicklung in Ostdeutschland) überein, sowohl hinsichtlich der Gesamtzahl der Neubauwohnungen als auch hinsichtlich deren Verteilung auf Mehrfamilien- und Ein-/Zweifamilienhäuser. Allerdings schließt die BBR-IÖR-Prognose, anders als Empirica, auch Berlin (Ost) mit ein.

Anders als BBR und IÖR legt Empirica auch eine explizite Schätzung der *Leerstände* vor. Danach wird die Zahl der leerstehenden Wohnungen, sofern keine Gegenmaßnahmen erfolgen, von rund 880 000 im Jahr 1998 (ohne Berlin) zunächst nur langsam auf 1 Mill. Wohnungen bis 2010 steigen, dann aber beschleunigt auf rund 1,4 Mill. Wohnungen bis 2020 und auf rund 1,9 Mill. Wohnungen bis 2030 anwachsen (Tabelle 25). Weil sich annahmegemäß die Zahl der Eigentümerhaushalte von knapp 2 Mill. auf rund 3,2 Mill. erhöhen wird, während die Zahl der Mieterhaushalte von 3,8 Mill. auf rund 2,7 Mill. sinkt, könnte nach Empirica nahezu jede dritte der zur Jahrtausendwende noch bewohnten Mietwohnungen leer fallen. Dabei würde die Leerstandsquote im Geschosswohnungsbestand von 17 Prozent im Jahr 1998 bis auf 38 Prozent im Jahr 2030 zunehmen. Im Zuge dieser Entwicklung wird sich auch die Struktur dieser Leerstände verändern: Während Ende der neunziger Jahre mit einer Leerstandsquote von 27 Prozent vor allem Vorkriegs-Altbauten betroffen waren, so werden nach dieser Prognose eher die Leerstände im DDR-Wohnungsbau, d.h. im Plattenbau, ansteigen, und zwar von nur 9 Prozent im Jahr 1998 auf 28 Prozent im Jahr 2010 und auf 58 Prozent im Jahr 2030. Dagegen werden, nach Einschätzung von Empirica, die Leerstände bei Ein- und Zweifamilienhäusern gering bleiben und bei den Geschossneubauten der Nachwendezeit abnehmen.

Kommt es zur prognostizierten verstärkten Leerstandswelle ab dem Jahr 2015, so sieht Empirica in *räumlicher Hinsicht* in erster Linie die Städte davon betroffen. Wird unterstellt, dass etwa die Hälfte aller neuen Eigenheime der Jahre 1998 bis 2030, also rund 500 000, von bisherigen Stadtbewohnern errichtet werden, die ins Umland ziehen, so würde dies für die Städte zu einem Einwohnerrückgang von rund 1,2 Mill. Einwohnern führen, was – bei insgesamt 6,7 Mill. Stadtbewohnern – einem Anteil von 20 Prozent entspräche (Expertenkommission 2000: 44). Es geht aus den Analysen von Empirica allerdings nicht hervor, wie sich die Leerstände insgesamt auf Bundesländer und Raumordnungsregionen verteilen werden.

3.2.3 Schlussfolgerungen aus beiden Prognosen und Einfluss der politischen Rahmenbedingungen

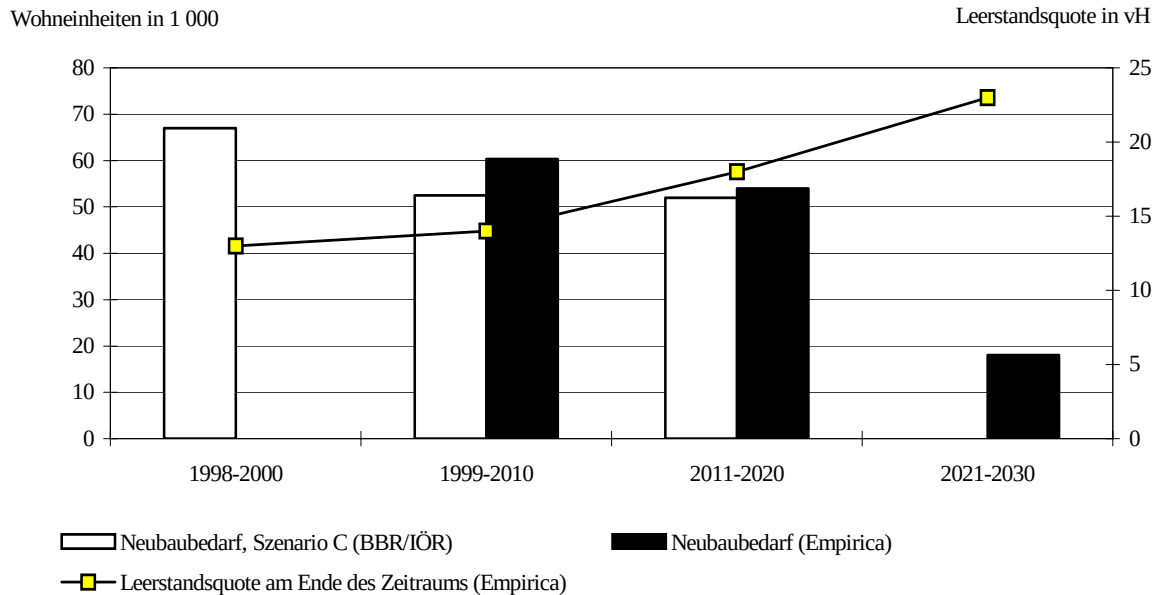
Die Prognosen von BBR und IÖR sowie Empirica schätzen übereinstimmend, dass der Neubaubedarf in Ostdeutschland weiterhin zurückgehen wird (siehe den Vergleich in Abbildung 5). Sie lassen ferner erwarten, dass die Zahl der leerstehenden Wohnungen in den nächsten zehn Jahren eher langsam wachsen wird (mit einer Leerstandsquote von rund 15 Prozent), danach jedoch beschleunigt auf weit höhere Werte.

Beide Prognosen sind allerdings bedingte Status-quo-Prognosen, die nur gelten, wenn sich die zum Zeitpunkt der Schätzung (im Jahr 2000) gegebenen politischen Rahmenbedingungen und Marktverhältnisse (z.B. Miet- und Baupreise) nicht verändern. In beiden Untersuchungen werden *Alternativrechnungen* unter den Bedingungen einer veränderten Politik und veränderter Marktgegebenheiten durchgeführt. In der BBR-IÖR-Prognose wird angenommen, dass „durch entsprechende Anreizmechanismen bzw. eine Umgestaltung der Förderkulisse zukünftig ein größerer Nachfrageanteil von Eigentümern in den Geschosswohnungsbestand umgelenkt werden kann“ (Metzmacher und Waltersbacher in BBR 2001: 50). Für diesen Fall wird erwartet, dass die Wiedervermittelbarkeit des vorhandenen Leerstandes erheblich gesteigert werden kann, auf bis zu 80 Prozent. Dann wären nur noch etwa 190 000 der derzeit leerstehenden Wohnungen grundsätzlich nicht vermittelbar, während ein um rund 4 500 Einheiten jährlich reduzierter Neubaubedarf (das entspricht insgesamt 67 500 Wohneinheiten bis zum Jahr 2015; Tabelle 26) ein entsprechend verringertes Mismatch-Problem vermuten lässt. Indirekt lässt sich schließen, dass die Leerstände bis zum Jahr 2015 unter 1 Million bleiben könnten.

In der Empirica-Prognose wird ebenfalls unterstellt, dass eine höhere Wiedernutzung des vorhandenen Leerstandes erreicht werden kann, und zwar zum einen „durch eine stärkere Bestandslenkung der neuen Selbstnutzer“ hin zur Eigentumswohnung statt zum Eigenheim, sowie durch „zusätzliche Selbstnutzer dank höherer Förderung für Käufe aus dem Bestand“ (Expertenkommission 2000: 48). Nach

den Schätzungen von Empirica könnte dann die Zahl der Leerstände zumindest bis zum Jahr 2020 unter 1 Mill. Einheiten gehalten werden, und danach bis zum Jahr 2030 auf 1,6 Mill. gegenüber 1,8 Mill. gedrückt werden (Tabelle 27).

Abbildung 5: Geschätzte weitere Entwicklung des Neubaubedarfs und der Leerstände in Ostdeutschland 1998–2030^{a,b}



^aFür BBR und IÖR: Schätzung für zweites Jahrzehnt umfasst nur die Jahre 2011–2015. – ^bEmpirica-Schätzung umfasst Ostdeutschland ohne Berlin (Ost).

Quelle: BBR (2001); Pfeiffer und Simons (2000).

Tabelle 26: Entwicklung des Neubaubedarfs in Ostdeutschland unter verschiedenen Rahmenbedingungen nach BBR und IÖR^a 2000–2015

	Durchschnittlich jährliche Zugänge in 1 000 Wohneinheiten							
	bei Status quo der Rahmenbedingungen ^b				bei veränderten Rahmenbedingungen ^c			
	2000	2001–2005	2006–2010	2011–2015	2000	2001–2005	2006–2010	2011–2015
Mehrfamilienhäuser	10,1	11,5	10,1	9,1	7,4	8,6	8,2	7,4
Ein-/Zweifamilienhäuser	56,9	39,0	44,3	42,9	54,4	36,6	42,0	40,7
Insgesamt	67,0	50,5	54,4	52,0	61,8	45,1	50,2	48,1

^aAm Beispiel des Szenario C, also bei sehr guter Einkommensentwicklung in Ostdeutschland; siehe Text. – ^bBei grundsätzlicher Wiedervermittelbarkeit des Leerstandes in Höhe von 30 Prozent. – ^cBei grundsätzlicher Wiedervermittelbarkeit des Leerstandes in Höhe von 80 Prozent.

Quelle: Neußer und Waltersbacher (2001: 117, 124, 131, 138).

Die Alternativrechnungen zeigen, dass nach Ansicht von BBR und IÖR sowie Empirica durch eine entsprechende Politik der Wiedernutzungsgrad der leerstehenden Wohnungen gesteigert, der Neubaubedarf geringer bleiben und die Zahl der Leerstände zurückgeführt oder zumindest begrenzt werden kann.³⁴ Die Höhe der anderenfalls zu erwartenden Leerstände macht deutlich, dass wohnungspolitische Weichenstellungen insbesondere bei den Anreizmechanismen notwendig sind, wenn eine Lösung

³⁴Angemerkt sei, dass Abrissmaßnahmen, wie sie von der Expertenkommission vorgeschlagen und u.a. im Programm „Stadtumbau Ost“ vorgesehen sind, bei diesen Rechnungen nicht berücksichtigt wurden.

des Leerstandsproblems erreicht werden soll. Der strukturelle Neubaubedarf nach Eigenheimen, der einen wichtigen Aspekt des Leerstandsproblems ausmacht, hängt nämlich nicht nur von den Präferenzen der neuen Selbstnutzer allein, sondern auch von der Anreizpolitik des Staates ab. Die Einflussnahme darauf, ob die neuen Selbstnutzer Wohneigentum in neu zu errichtenden Ein- und Zweifamili-

Tabelle 27: Entwicklung des Wohnungsmarktes in Ostdeutschland (ohne Berlin) unter verschiedenen Rahmenbedingungen nach Empirica 1998–2030

	Bei Status quo der Rahmenbedingungen			Bei veränderten Rahmenbedingungen				
	1998–2010	2011–2020	2021–2030	1998–2010	2011–2020	2021–2030		
	<i>Durchschnittlich jährliche Zu- und Abgänge in 1 000 Wohneinheiten</i>							
Neubauvolumen ^a	57,8	55,0	20,0	45,3	35,0	15,0		
Bewohnte Wohnungen	57,8	15,0	–25,0	53,7	15,0	–40,0		
Altbauten ^b	16,7	–10,0	–10,0	29,2	–5,0	–20,0		
DDR-Bauten ^b	–20,8	–25,0	–35,0	–25,0	–15,0	–45,0		
Selbstgenutzte	54,2	50,0	10,0	70,8	65,0	15,0		
Leerstände ^c	0	33,3	37,5	–8,3	20,0	55,0		
	1998 ^d	2010	2020	2030	1998 ^d	2010	2020	2030
	<i>Leerstehende Wohnungen</i>							
Insgesamt in 1 000 ^{a,c}	900	900	1 300	1 750	900	800	1 000	1 550
Quote in Prozent	13	12	17	22	13	11	13	20

^aSchätzungen leicht abgewandelt gegenüber der in Tabelle 25 zitierten Veröffentlichung. – ^bInkl. Zusammenlegungen. – ^cOhne Berücksichtigung von Abrissen. – ^dErgebnisse des Mikrozensus.

^aSchätzungen leicht abgewandelt gegenüber der in Tabelle 25 zitierten Veröffentlichung. – ^bInkl. Zusammenlegungen. – ^cOhne Berücksichtigung von Abrissen. – ^dErgebnisse des Mikrozensus.

Quelle: Expertenkommission (2000: 43, 48); eigene Berechnungen.

enhäuser oder im Geschosswohnungsbestand anstreben, wird daher nach Auffassung von Pfeiffer und Simons (2000: 62) die wichtigste Stellschraube der Wohnungspolitik sein.

3.3 Zusammenfassung

In Reaktion auf die dauerhaften Angebotsüberhänge kommt es auf dem ostdeutschen Wohnungsmarkt nach Mietpreiserückgängen inzwischen auch zu einer stark verlangsamten Neubautätigkeit. Unter Berücksichtigung der vorläufig noch steigenden Wohnungsnachfrage ist in den nächsten zehn bis fünfzehn Jahren daher nicht mit einer weiteren drastischen Verschärfung des Leerstandsproblems zu rechnen. Danach jedoch wird vor allem die Nachfrage nach (Miet-)Geschosswohnungen aus demographischen Gründen voraussichtlich deutlich zurückgehen und zu einer zweiten Leerstandswelle führen.

Der Neubaubedarf einerseits und das Tempo von Prozessen des Marktausgleichs andererseits werden, neben dem Haushaltsbildungsverhalten, den Wanderungsbewegungen – sowohl überregional als auch im Verhältnis Stadt-Umland – und der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, entscheidend abhängen von der Gestaltung der wohnungsmarktpolitischen Rahmenbedingungen: Ein dauerhafter Marktausgleich bedarf einer zielgerichteten, marktgerechten Umgestaltung dieser Rahmenbedingungen.

Das räumliche Muster der künftigen Entwicklung wird voraussichtlich so aussehen, dass in absehbarer Zeit nur in Berlin als Hauptstadt und im Berliner Umland noch größerer Bedarf an zusätzlichem Wohnraum besteht. Die übrigen Regionen werden sich, vor allem bei unveränderten Rahmenbedingungen, mit Schrumpfungsprozessen konfrontiert sehen.

4 Lösungsansätze

Die Diskussion der vorangegangenen Kapitel hat deutlich gemacht, dass das gegenwärtige Leerstandsproblem auf dem ostdeutschen Wohnungsmarkt vor allem auf den politikinduzierten Neubauboom der neunziger Jahre zurückzuführen ist (Kapitel 2) und sich ohne adäquate Reaktion der Politik zur Stärkung der Marktkräfte und zur Marktstabilisierung spätestens ab 2010 dramatisch verschärfen wird (Kapitel 3). Der Bundesminister für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen und der Staatsminister im Kanzleramt und Beauftragte der Bundesregierung für die Neuen Länder haben im Februar 2000 eine hochrangig besetzte Kommission „Wohnungswirtschaftlicher Strukturwandel in den neuen Bundesländern“ ins Leben gerufen, die eine Reihe sehr dezidierter Vorschläge zur Lösung des Leerstandsproblems vorgelegt hat. Die Politik hat auf die Kommissionsvorschläge mit einer Reihe von Maßnahmen reagiert, in deren Zentrum das Programm „Stadtumbau Ost“ und die Verordnung zum Altschuldenhilfegesetz stehen. Die Kommissionsvorschläge und die Reaktion der Politik darauf werden im Folgenden kurz dargestellt und es wird herausgearbeitet, inwieweit die Politik die Vorschläge der Expertenkommission umgesetzt hat bzw. davon abgewichen ist. Eine kritische Würdigung der bislang getroffenen Maßnahmen und eigene Vorschläge für marktgerechte Weichenstellungen in der Wohnungspolitik schließen sich an. Ein generelles Fazit beschließt die Arbeit.

4.1 Die Empfehlungen der Expertenkommission „Wohnungswirtschaftlicher Strukturwandel“

Die Expertenkommission (2000) hat im November 2000 eine Reihe von Empfehlungen zur Verbesserung der Lage auf dem ostdeutschen Wohnungsmarkt vorgelegt.

4.1.1 Zentrale Elemente der von der Kommission vorgeschlagenen Strategie

1. Der Abriss von 300 000 bis 400 000 leerstehender Wohnungen innerhalb der nächsten zehn Jahre.

Da die Wohnungseigentümer – Wohnungsunternehmen wie Private – nicht in der Lage seien, den Abriss aus eigenen Kräften vorzunehmen, müsse der Abriss staatlicherseits finanziell gefördert und gelenkt werden. Die Kommission empfiehlt daher, den Abriss leerstehender Wohnungen dort, wo er für den Stadtumbau nützlich und für das Marktgleichgewicht erforderlich ist, mit bis zu 70 €/m² Wohnfläche zu fördern. Dazu wären über zehn Jahre rund 150 Mill. € jährlich aufzuwenden, die zu jeweils einem Drittel von Bund, Ländern und Kommunen zu tragen wären.

2. Die Verdopplung der Eigenheimzulage bei Käufen aus dem Bestand und die Halbierung der Eigenheimzulage für Neubauten.

Die Eigenheimzulage bei Käufen aus dem Bestand – bisher für acht Jahre in Höhe von 2 500 DM (1 280 €) gewährt – sollte nach den Vorstellungen der Kommission auf 5000 DM (2 560 €) verdoppelt werden. Zur Finanzierung sollte die bisherige Zulage im Neubau von 2 560 € auf 1 280 € halbiert werden. Der Neubau auf Recyclingflächen und sonstigen innerstädtischen Bauflächen sollte durch eine weiterhin hohe Eigenheimzulage (2 560 €) für Neubauten an diesen Standorten gefördert werden.

3. Die Ausweitung des Angebots an „eigentumsfähigen“³⁵ Wohnungen im Bestand

Hierzu schlägt die Kommission vor, mit Vorrang die Schaffung großer Wohnungen durch Zusammenlegung bisher kleiner Wohnungen zu fördern, da große Wohnungen in innerstädtischen Lagen fehlten.

Neben diesen drei zentralen Strategieelementen wird eine Reihe flankierender Maßnahmen empfohlen. Hierzu gehören

- die Nutzbarmachung von Erneuerungsabschreibungen für private Haushalte als Ersterwerber,³⁶
- die Fortsetzung der Stadtsanierungsprogramme von Bund und Ländern in unvermindertem Umfang,
- die flexiblere Handhabung der Modernisierungsprogramme der KfW und der Länder,³⁷
- die Erhebung von Grundsteuern auch auf brachliegende Grundstücke, da den Städten unvermindert Vorhaltekosten für die brachliegende Infrastruktur entstehen (Grundsteuer als Instrument zur „Mobilisierung von Märkten“),
- der Erlass der Grunderwerbsteuer für Erwerbsvorgänge, die der Abrissvorbereitung und Neubebauung bzw. dem Zusammenschluss oder der Übernahme von existenzgefährdeten Unternehmen dienen.

Daneben empfiehlt die Kommission die Aufhebung von Instrumenten, die unter den Bedingungen eines zunehmenden Wohnungsüberschusses überflüssig sind oder gar kontraproduktiv wirken. Hierzu zählen

- die Aufhebung der degressiven Abschreibung für den Neubau von Mietwohnungen,
- die Aufhebung der Investitionszulage für den Neubau von Mietwohnungen, da diese als Förderinstrument zu undifferenziert wirke,
- die Aufhebung der Modernisierungszulage für Wohnungseigentümer, da in den bereits selbstgenutzten Wohnungen inzwischen ein hinreichender Sanierungsstand erreicht sei.

4.1.2 Erwartete Entlastungseffekte bis zum Jahr 2010 und fiskalische Konsequenzen der Maßnahmen

Die Kommission erwartet bei konsequenter Umsetzung ihrer Vorschläge eine Verminderung der Leerstände um knapp 200 000 Wohnungen (ohne Abrissprogramm) bzw. um mehr als eine halbe Million Wohnungen (mit Abrissprogramm). „Das Abrissprogramm soll bis zum Jahr 2010 den Wohnungsmarkt insoweit bereinigt haben, dass der folgenden, zweiten Leerstandswelle aus einer gefestigteren Position heraus begegnet werden kann“ (Expertenkommission 2000: 87). Da sich ein Teil der überschüssigen Wohnungen in Gebäuden befinden, die trotz Leerstand nicht stören³⁸ und von daher nicht abgerissen werden müssen (die Kommission geht von rund 150 000 Wohnungen aus) und für weitere rund 50 000 Wohnungen wegen rentabler Wiedernutzungsmöglichkeiten von einem Abriss auch ohne Förderung ausgegangen werden kann, ergäbe sich bei Umsetzung der Kommissionsvorschläge im Jahr 2010 ein Angebotsüberhang in der Größenordnung von rund 250 000 leerstehenden aber bewohnbaren Wohnungen. Ein Angebotsüberschuss in dieser Größenordnung wird als eine „... zur Funktionsfähigkeit der Märkte notwendige Fluktuationsreserve ...“ angesehen.

³⁵Hier wohl im Sinne von „tatsächlich am Markt nachgefragten“ Wohnungen gemeint.

³⁶Dahinter steckt die Überlegung, dass private Haushalte als Erwerber von Wohnungen häufig überfordert sind, notwendige Modernisierungsmaßnahmen selbst durchzuführen und von daher darauf angewiesen sind, modernisierte Wohnungen von Bauträgern zu kaufen. Zu ihren Gunsten sollen die Voraussetzungen dafür geschaffen werden, dass sie als Ersterwerber die Abschreibungsmöglichkeiten für die zuvor erfolgte Sanierung nutzen können.

³⁷Beispielsweise empfiehlt die Kommission, die Investitionszulage für Modernisierungen auf umfassende Modernisierungen zu konzentrieren und die Obergrenze für die 15-prozentige Modernisierungszulage von Investitionen bis maximal 613 €/m² Wohnfläche auf 2 778 €/m² zu erhöhen.

³⁸Dies sind z.B. isolierte Siedlungen ohne räumliche Bezüge zur Stadt oder Armeestandorte.

Einen Überblick über die geschätzten fiskalischen Konsequenzen der vorgeschlagenen Maßnahmen gibt Tabelle 28.

In der Summe aller Vorschläge ergibt sich ein zusätzlicher jährlicher Subventionsbedarf in Höhe von rund 0,7 Mrd. €, der hauptsächlich Folge der erhöhten Eigenheimzulage für Bestandserwerbungen ist.

Tabelle 28: Geschätzte fiskalische Konsequenzen der Kommissionsvorschläge

Maßnahme	Mill. €/Jahr ^a
Abschaffung degressive AfA	-77
Halbierung EHZ ^b Neubau	-562
Belassung EHZ ^b auf Recyclinggrundstücken	+205
Verdopplung EHZ ^b im Bestand	+1 023
Abschaffung Investitionszulage Neubau	-26
Abschaffung Investitionszulage Selbstnutzer	-77
Investitionszulage für Modernisierung	unklar
Abrissprogramm	+153
Reform zum Altschuldenhilfegesetz ^c	+72
Eigentum in Sanierungsgebieten	neutral
Grundsteuer	unklar, positiv
Insgesamt	+711

^a „+“ = zusätzliche Kosten; „-“ = Ersparnis. – ^bEigenheimzulage. – ^cKein Kommissionsvorschlag, aber Ende 2000 bereits absehbar und daher von der Kommission aufgenommen.

Quelle: Expertenkommission (2000: 89).

4.2 Die Verordnung zum Altschuldenhilfegesetz und das Programm „Stadtumbau Ost“

4.2.1 Die Verordnung zum Altschuldenhilfegesetz

Im Rahmen der 2. Novellierung des Altschuldenhilfe-Gesetzes (AHG) vom 28.08.2000 und der auf dieser gesetzlichen Grundlage erlassenen Altschuldenhilfeverordnung (AHGV) wurde für die Wohnungsunternehmen in den Neuen Ländern die Möglichkeit zur Gewährung zusätzlicher Entlastung von Altverbindlichkeiten geschaffen. Nach den Regelungen dieser Verordnung kann Wohnungsunternehmen, die in der Vergangenheit Altschuldenhilfe erhalten haben, nach Maßgabe verfügbarer Haushaltsmittel auf Antrag weitere Altschuldenhilfe für den vollzogenen Abriss oder Rückbau von Wohnraum gewährt werden. Die Höhe der weiteren Entlastung soll abhängen vom Umfang der Wohnraumverminderung, d.h. vom Umfang des durch Abriss aus dem Markt genommenen Wohnflächenangebotes bei den einzelnen Unternehmen. Mit der Verordnung zum Altschuldenhilfegesetz werden laut BMVBW primär drei Ziele verfolgt: die Stabilisierung von Wohnungswirtschaft und Wohnungsmarkt in den Neuen Ländern, eine Reduktion des Wohnungsleerstandes und die Sicherung von Arbeitsplätzen in der ostdeutschen Bauwirtschaft (BMVBW 2000: 4)

Die weitere Entlastung von Altschulden ist insbesondere an folgende Voraussetzungen gebunden:

- ein Leerstand, der sich einschließlich der seit dem 1. Januar 1998 abgerissenen Wohnfläche bei Antragstellung auf mindestens 15 Prozent der eigenen Wohnfläche des Unternehmens beläuft.
- Das Unternehmen muss aufgrund dieses Leerstandes in seiner wirtschaftlichen Existenz gefährdet sein.
- Das Unternehmen muss ein Sanierungskonzept vorlegen, das die geplante Wohnraumverminderung als einen tragenden Bestandteil ausweist, das städtebauliche Aspekte berücksichtigt und an dem sich

das Land und das betreffende Kreditinstitut (durch Einverständnis zur vorzeitigen Tilgung der Verbindlichkeit und durch Verzicht auf Vorfälligkeitsentschädigung) beteiligen.

- Ein Wirtschaftsprüfer muss dem Unternehmen die Leerstandsquote, die Existenzgefährdung und die Tragfähigkeit des Sanierungskonzepts³⁹ bestätigen.

Tabelle 29: Geschätzte Kosten des Bundes für die Umsetzung der Verordnung zum Altschuldenhilfegesetz 2001–2002 (Mill. €)

2001	2002	2003	2004	2005	2006–2010
30	25	45	55	55	140

Quelle: BMVBW (2000: 5).

Der Tatbestand der wirtschaftlichen Existenzgefährdung wird bei einer Leerstandsquote von mehr als 15 Prozent regelmäßig als gegeben angesehen und muss nicht gesondert überprüft werden (BMVBW 2000: 6). „Existenzgefährdung im Sinne dieser Verordnung bedeutet nicht, dass ein Unternehmen unmittelbar vor der Insolvenz steht, sondern dass seine wirtschaftliche Entwicklung, würde keine Sanierung erfolgen, in diese Richtung führt“ (BMVBW 2000: 6). Durch die Einbeziehung des jeweiligen Bundeslandes wird angestrebt, dass die Sanierungskonzepte für die Unternehmen in die städtebauliche Gesamtentwicklung der Kommunen eingebunden sind.

Die Verordnung zum Altschuldenhilfe-Gesetz soll innerhalb von zehn Jahren umgesetzt werden. Die Kosten des Bundes werden auf rund 360 Mill. € geschätzt, die sich ab dem Jahr 2001 auf 10 Jahresansätze verteilen, die in Tabelle 29 dargestellt sind.

Es wird angestrebt, im Rahmen dieses Finanzierungsvolumens 85 000 Wohnungen bis 2010 vom Markt zu nehmen.⁴⁰

4.2.2 Das Programm „Stadtumbau Ost“

Das Programm „Stadtumbau Ost“ wurde im Jahr 2001 als Reaktion auf die anhaltend hohen und sich in jüngster Zeit weiter verschärfenden Leerstände und die Vorschläge der Expertenkommission „Wohnungswirtschaftlicher Strukturwandel“ auf den Weg gebracht.

Mit dem Programm „Stadtumbau Ost“ werden im Wesentlichen drei *Ziele* verfolgt:

- (1) Die *Stabilisierung von Stadtteilen*, die durch physischen Verfall und soziale Erosion bedroht sind.
- (2) Die *Verbesserung der wohnungswirtschaftlichen Rahmenbedingungen* und die *Sicherung der Funktionsfähigkeit der ostdeutschen Wohnungsmärkte*.
- (3) Die *Revitalisierung der Innenstädte* und der *Erhalt innerstädtischer Altbaubestände*, die städtebaulich als besonders wertvoll angesehen werden.

³⁹Nach den Empfehlungen des Lenkungsausschusses vom 25.1.2001 sollen die Sanierungskonzepte u.a. folgende Elemente aufweisen: eine Analyse der Krisenursachen (Vergangenheitsbetrachtung), eine Unternehmensbestandsanalyse (Wohnungsbestand, Finanzierungsstruktur, Organisation, weitere Geschäftsfelder) und eine Unternehmensplanung, die auf Grundlage der vergangenheits- und gegenwartsbezogenen Analyse Auskunft gibt über den zukünftigen Zweck des Wohnungsunternehmens, den als dauerhaft vermietbar geltenden Bestand, über die Maßnahmen zur Beseitigung des Überbestandes, über Maßnahmen zur Reorganisation des Geschäftsbetriebes und über die mittelfristig geplanten Investitionen (Goldschmidt und Taubenek 2000: 9).

⁴⁰Bei dieser Rechnung wurde von einer durchschnittlichen Wohnfläche von 60 m²/WE und einer geschätzten durchschnittlichen Restverbindlichkeit von 71 €/m² ausgegangen.

Tabelle 30: Förderung „Stadtumbau Ost“ (Stand: November 2001)

Teilprogramm	Zuschussprogramm Rückbau/Aufwertung	Kreditprogramm ^a	Erhöhte Investitionszulage für Mietwohnungen des innerstädtischen Altbaus	Wohneigentumsbildung in innerstädtischen Altbauquartieren	Wettbewerb Stadtentwicklungskonzepte
Laufzeit	2002–2009	Wie Zuschussprogramm ^b	2002–2004	2002–2004	Oktober 2001–September 2002
Gesamtvolumen Bund (für Neue Länder)	1 Mrd. €		156 Mill. €	76,7 Mill. €	15,9 Mill. €
Anteil Bund	Maximal 50 Prozent bei Rückbau, 1/3 bei Aufwertung	50 Prozent	47 Prozent	50 Prozent	100 Prozent
Anteil Land	Mindestens gleiche Höhe wie Bund bei Rückbau, 1/3 bei Aufwertung	50 Prozent	46 Prozent (153 Mill. €)	50 Prozent	–
Anteil Gemeinden	Rückbau kein Eigenanteil, 1/3 bei Aufwertung	–	7 Prozent (24 Mill. €)	–	–
Voraussetzungen	• Sanierungs-, Erhaltungs- oder Fördergebiete nach Stadtentwicklungskonzept (für letzteres Selbstbindungsbeschluss der Gemeinde erforderlich) • Integriertes Stadtentwicklungskonzept einschließlich abgestimmtes Rückbaukonzept	• Wie Zuschussprogramm	• Gebietskulisse: Erhaltungs-, Sanierungs- oder Kerngebiet • Altbauten bis 1949 und denkmalgeschützte Gebäude der Jahre 1949–1959	• Selbstgenutztes Wohneigentum Erwerb nach dem 31.12.2001 • Einkommensgrenze des Eigenheimzulagengesetzes • Gebietskulisse: Erhaltungs-, Sanierungs- oder Kerngebiet • Altbauten bis 1949 und denkmalgeschützte Gebäude der Jahre 1949–1959 • Übereinstimmung mit Stadtentwicklungskonzept	• Teilnahme am Wettbewerb
Förderungsgegenstand	• Rückbau von Wohngebäuden/-teilen, • Aufwertung von Stadtquartieren	• Abrissunterstützung durch Liquiditätserhöhung	• Modernisierung und Instandsetzung von Mietwohnungen	• Instandsetzung und Modernisierung bei Eigentumsbildung	• Zügige Erarbeitung Stadtentwicklungskonzept
Förderungskonditionen	• Zuschuss Rückbaumaßnahmen • Bundesanteil 30 €/m² rückgebauter Wohnfläche^c plus Landesanteil • Zuschuss Aufwertungsmaßnahmen	• Zinsverbilligte Darlehen für Rückbaumaßnahmen als Ergänzung zu Zuschussprogramm • Maximal 125 €/m² rückgebauter Wohnfläche • Laufzeit 10 Jahre (1 oder 2 Jahre tilgungsfrei) • Bildung von Risikofonds	• Zuschuss zu den Investitionskosten • Höchstbemesungsgrenze 1 227 €/m² • Fördersatz 22 Prozent • Selbstbehalt 51 €/m²	• Zuschuss zu den Investitionskosten in 8 Jahresraten, voraussichtlich: Gesamtkosten über 50 000 € • Berücksichtigungsfähig: Wohneinheiten über 70 m² bis 120 m² Wohnfläche 1 500 €/m² x 2,5 Prozent x 8 Jahre → Höchstbetrag 15 000 €	• Zuschuss zum Stadtentwicklungskonzept oder teils räumlichen Konzepten von ca. 200 Kommunen • Preisgeld für die besten Konzepte
Ziel	Abriss von 350 000 Wohneinheiten und Aufwertung von Stadtquartieren	Rückbauförderung	Sanierung von 20 000 Wohneinheiten	Förderung von 3 000–4 000 Wohneinheiten pro Jahr	Beschleunigte Aufstellung integrierter Stadtentwicklungskonzepte

^aGilt nicht in Sachsen. – ^bMittel für 2002 werden durch Öffnung des KfW Wohnraum-Modernisierungsprogramms II zur Verfügung gestellt. Mittel für die Folgejahre sollen dem Zuschussprogramm entnommen werden. – ^cNicht förderfähig ist der Rückbau von Wohnungen, für den der Wohnungseigentümer bereits Hilfen auf der Grundlage des § 6a AHG erhält.“ (Verwaltungsvereinbarung über die Gewährung von Finanzhilfen an die Länder zur Förderung städtebaulicher Maßnahmen 2002, Protokollnotiz Nr. 11).

Quelle: Eigene Zusammenstellung.

Um diese Ziele zu erreichen, setzt die Bundesregierung auf folgende *Instrumente*:

- Rückbau leerstehender, langfristig nicht mehr benötigter Wohngebäude. Rückbaumaßnahmen seien dabei „.. als Investitionen in die Zukunftsfähigkeit der Stadt und der Wohnquartiere anzusehen“ (BMVBW 2001: 4); die Zielgröße für den Rückbau sind 400 000 Wohnungen.⁴¹
- Förderung von Investitionen in die Neugestaltung und Aufwertung der von Rückbaumaßnahmen betroffenen Stadtquartiere sowie Unterstützung lokaler Kooperationen von Kommunen und Wohnungswirtschaft zur Entwicklung gemeinsamer Strategien des Stadtumbaus auf der Grundlage städtebaulicher Konzepte.

Auch werden Anreize für Investoren und selbstnutzende Eigentümer gesetzt, sich wieder stärker in den gewachsenen Innenstädten zu engagieren.

- Zur Finanzierung der Modernisierung von innerstädtischen Mietwohnungen wird die Investitionszulage bei hohen Investitionen kräftig angehoben. Kleinere Maßnahmen erhalten dagegen in Zukunft keine Förderung mehr.
- Investitionen von selbstnutzenden Wohnungseigentümerwerbenden in innerstädtische Altbauten oder denkmalgeschützte Bestände der fünfziger Jahre werden mit einem Programm „Wohneigentumsbildung in innerstädtischen Altbauquartieren“ gezielt gefördert.

Die konkrete Umsetzung der Maßnahmen erfolgt im Rahmen von 5 komplementären Teilprogrammen. Diese Programme sind (a) ein Zuschussprogramm, (b) ein Kreditprogramm, (c) eine Erhöhung der Investitionszulage für innerstädtische Altbauten, (d) ein Programm „Wohneigentumsbildung in innerstädtischen Altbauquartieren“ und (e) ein Wettbewerb für Stadtentwicklungskonzepte. Einen Überblick über Finanzierung, Fördervoraussetzungen und Förderkonditionen gibt Tabelle 30.

4.3 Vergleich des Programms „Stadtumbau Ost“ mit den Empfehlungen der Expertenkommission

Die Expertenkommission votierte für den Abriss bzw. Rückbau von Wohnungen, ein radikales Umsteuern bei der Eigenheimzulage und die Ausweitung des Angebots an ‚eigentumsfähigen‘ Wohnungen im Bestand. Im Stadtumbauprogramm wird der Forderung nach einem großangelegten Abrissprogramm und der stärkeren Förderung der Modernisierung und Erweiterung innerstädtischer Altbaubestände Rechnung getragen; allerdings fällt auf, dass städtebaulichen und planerischen Aspekten sehr viel mehr Gewicht beigemessen wird als in den Vorschlägen der Expertenkommission und dass die Vorschläge der Kommission zur Reform der Eigenheimzulage verworfen wurden.

Der Vorschlag der Expertenkommission, 300 000 bis 400 000 leerstehende Wohneinheiten vom Markt zu nehmen, wurde im Stadtumbauprogramm übernommen und soll im Wesentlichen mit Hilfe des Zuschuss- und des Kreditprogramms umgesetzt werden. Unklar bleibt allerdings, wie sichergestellt werden soll, dass mit dieser Maßnahme tatsächlich der Angebotsüberhang abgebaut wird. Würden nämlich mit dieser Maßnahme primär solche Wohnungen abgerissen, die ohnehin unbewohnbar sind und dem Markt nicht zur Verfügung stehen, wäre das Ziel des Marktausgleiches verfehlt.

In zwei wesentlichen Punkten weicht das Stadtumbauprogramm deutlich von den Empfehlungen der Expertenkommission ab: Das Eigenheimzulagengesetz wurde – trotz kontraproduktiver Anreizwirkungen, auf die im nächsten Abschnitt näher eingegangen wird – nicht geändert und die degressive AfA für den Neubau von Mietwohnungen wurde nicht abgeschafft, obwohl es – wie die Expertenkom-

⁴¹Hierin sind die rund 85 000 Wohnungen einbezogen, die aufgrund der Verordnung zum Altschuldenhilfe-Gesetz abgerissen werden sollen.

mission formulierte – in der Tat widersinnig erscheint, Abriss und Neubau von Mietwohnungen pauschal gleichzeitig zu fördern (Expertenkommission 2000: 7).⁴²

Statt dessen wurde – um den Wunsch zur Eigentumsbildung in städtebaulich wertvolle Altbaubestände⁴³ zu lenken – eine besondere Investitionsförderung für die Erwerber selbstgenutzten Wohneigentums (Programm „Wohneigentumsbildung in innerstädtischen Altbauquartieren“) eingeführt.⁴⁴

Hinsichtlich zweier weiterer, angesichts der gegenwärtigen – und künftig absehbaren – Marktlage überflüssiger bzw. kontraproduktiver Instrumente folgte die Bundesregierung den Empfehlungen der Kommission: die Neubau-Investitionszulage und die Investitionszulage für Selbstnutzer wurden aufgehoben bzw. liefen aus. Hinsichtlich der Investitionszulage für die Modernisierung von Mietwohnungen folgte die Bundesregierung den Empfehlungen der Expertenkommission nur teilweise: Die Expertenkommission hatte für eine generelle Anhebung der Obergrenze von 613 auf 1 278 €/m² (2 500 DM/m²; bei weiter geltendem Fördersatz von 15 Prozent) und die Erhöhung des Selbstbehaltes von 2 556 auf 5 113 € (10 000 DM) votiert. Im Stadtumbauprogramm erfolgte – begrenzt auf den Innenstadtbereich, dortige Altbauten sowie denkmalgeschützte Gebäude – eine Anhebung der Obergrenze auf 1 227 €/m² (2 400 DM/m²) und eine gleichzeitige Anhebung des Fördersatzes auf 22 Prozent. Außerhalb der Gebietskulisse und bei den nicht begünstigten Beständen innerhalb der Gebietskulisse bleibt es bei der bisherigen Höchstbemessungsgrenze von 613 €/m² (1 200 DM/m²) und dem Fördersatz von 15 Prozent. Darüber hinaus wurde flächendeckend ein Selbstbehalt von 51 €/m² (100 DM/m²) zur Gegenfinanzierung der höheren Förderung innerstädtischer Altbauten eingeführt.

Zwei weitere Vorschläge der Expertenkommission, nämlich der Vorschlag, die Grunderwerbsteuer in bestimmten Fällen zu erlassen und der Vorschlag, die Grundsteuer zu einem Instrument zur Mobilisierung von Märkten zu machen, wurden in dem Programm „Stadtumbau Ost“ nicht aufgegriffen.

4.4 Kritische Anmerkungen und Reformvorschläge

Die Wohnungspolitik der Vergangenheit hat dazu beigetragen, dass sich in Ostdeutschland aus der Situation eines gravierenden Wohnungsmangels eine Situation des gravierenden Überangebots an Wohnungen entwickelt hat. So wurde – wie das BMVBW (2001: 1) richtig konstatiert – seit Mitte der neunziger Jahre trotz sich anbahnender Leerstände versäumt, die Förderung neuer Mietwohnungen rechtzeitig und in angemessener Weise zurückzuführen und die Förderinstrumente den neuen Gegebenheiten anzupassen. Dadurch hat sich ein über den strukturellen Leerstand hinausgehender angebotsbedingter Leerstand aufgebaut und verfestigt. Dies macht einen einschneidenden Politikwechsel erforderlich: „Die geltenden rechtlichen Instrumente und Methoden der Stadtplanung sind darauf angelegt, Wachstum zu steuern. In Ostdeutschland geht es schon jetzt und künftig darum, Schrumpfung zu steuern“ (Expertenkommission 2000: 8).

⁴²Die Argumentation der Bund-Länder-Arbeitsgruppe, die degressive AfA solle nicht aufgehoben werden, da sie in den alten Ländern weiterhin benötigt würde, ist wenig überzeugend.

⁴³Gebietskulisse: Sanierungsgebiete, Erhaltungsgebiete und Kerngebiete; begünstigte Bestände: Altbauten bis 1949 und denkmalgeschützte Gebäude 1949–1959.

⁴⁴Die Förderung wird als Zuschuss für Modernisierungs- und Instandhaltungsinvestitionen in acht gleichen Jahresraten ausbezahlt. Ab einer Wohnfläche von 70 m² und mindestens 50 000 € Erwerbs- oder Investitionskosten können für jeden zusätzlichen m² bis zu einer Gesamtfläche von 120 m² 1 500 € Investitionskosten geltend gemacht werden, auf die für einen Zeitraum von acht Jahren ein Fördersatz von jährlich 2,5 Prozent Anwendung findet, so dass sich eine Höchstförderung von 15 000 € in einem Zeitraum von acht Jahren ergibt.

4.4.1 Verminderung der Förderung des Mietwohnungsbaus

Die Politik hat darauf reagiert, indem sie eine Reihe überflüssiger und in Zeiten wachsenden Angebotsüberhangs kontraproduktiver Förderinstrumente aufgehoben hat. Positiv hervorzuheben ist hier neben der Aufhebung der 50-prozentigen Sonder-AfA für Mietwohnungsbau und Modernisierung (Laufzeit 1991 bis 1997/98), die – wie in Kapitel 2 ausgeführt – viel zu dem Überschiessen des Angebots auf dem Mietwohnungsmarkt beigetragen hat, vor allem die Aufhebung bzw. das Auslaufen der Neubau-Investitionszulage und der Investitionszulage für Selbstnutzer im Kontext des Stadtumbauprogramms, die zu einer geschätzten jährlichen Ersparnis in Höhe von 100 Mill. € führen. Auch ist der grundlegende Richtungswechsel von der einseitigen Förderung der Angebotsausweitung zum „Management der Schrumpfung“, wie er mit dem Programm „Stadtumbau Ost“ vollzogen wurde, grundsätzlich zu begrüßen.

4.4.2 Abrissförderung und Förderung der Funktionsfähigkeit des Wohnungsmarktes

Die Reduktion des Überangebotes auf dem ostdeutschen Wohnungsmarkt durch Abriss und Rückbau von 300 000 bis 400 000 Wohneinheiten, wie sie von der Expertenkommission vorgeschlagen und im Stadtumbauprogramm als Ziel übernommen wurde, ließe sich durchaus mit der Internalisierung externer Effekte des Leerstands (Verslumung, steigende Kriminalität, hohe Kosten für die Vorhaltung kommunaler Infrastruktur) rechtfertigen. Diese Externalitäten wären freilich im jeweiligen Einzelfall kritisch zu prüfen, um nicht als Bezugspunkt für eine sehr weitgreifende generelle Abrissbegründung ohne Blick auf die sozialen Kosten und Erträge zu fungieren.

Überdies stellt sich aus ökonomischer Sicht die Frage, wer die Kosten der Rückbaumaßnahmen tragen soll: Die Subventionierung von Wohnungsabrissen durch Steuergelder birgt – ebenso wie die Entlastung von Wohnungsunternehmen im Rahmen der Verordnung zum Altschuldenhilferecht – die Gefahr, dass die unvermeidliche Korrektur einer ursprünglich zu optimistisch ausgelegten und nicht an der Verminderung des strukturellen Leerstands orientierten Wohnungspolitik dazu beiträgt, eine ohnehin bestehende Subventionsmentalität aufrechtzuerhalten. Es ist Weimann (2000) zuzustimmen, dass viele Wohnungsgesellschaften durchaus in der Lage sind, die Strukturbereinigungen (wie etwa Abriss und Umsiedelung) aus eigener Kraft zu leisten. Auch „intelligent durchgeführte Insolvenzverfahren können in solchen Fällen die Möglichkeit zur Sanierung, zur Gesundschrumpfung und Entschuldung eröffnen.“ Der Staat sei aber dort „und nur dort“ gefordert, wo es sich um Wohnungsgesellschaften handelt, „die nach der Wende mit einem Wohnungsbestand ausgestattet wurden, für den es keine Nachfrage mehr gibt.“

In einer Zeit, in der es keinen Sinn macht, „den Neubau zu fördern, wenn Abriss die wichtigere soziale Aufgabe ist“ (Weimann 2000), macht der Paradigmenwechsel durch die Verordnung zum Altschuldenhilferecht, wie Goldschmidt und Taubenek (2000: 7) es sehen, klaren Sinn: Ging es 1993 bei der Einführung des AHG darum, durch Altschuldenhilfe die Privatisierung und Modernisierung der Wohnungen voranzubringen, so sind es jetzt Maßnahmen zur Wohnraumverminderung, die mit weiteren Entlastungen „belohnt“ werden. Goldschmidt und Taubenek weisen insbesondere darauf hin, dass gerade die Wohnungsunternehmen, die ihre ursprünglichen Verpflichtungen im Hinblick auf Modernisierung und Privatisierung am weitest gehenden erfüllt haben, heute mit der neuen Aufgabe, dem Rückbau, die größten Probleme haben werden.⁴⁵

Vor dem Hintergrund der bisherigen Entwicklungen ist das AHG als ein Instrument zu sehen, das zunächst den Fehlentwicklungen, sprich umfangreichen Investitionen in langfristig nicht vermietbare

⁴⁵Die Einschätzung, die AHGV komme einem Paradigmenwechsel gleich, wird allerdings von Bundesregierung/ Bundesbauministerium nicht geteilt. Sie vertreten vielmehr die Ansicht, die AHGV sei eine folgerichtige Weiterentwicklung des AHG, da sie „entsprechend der Zweckbestimmung des § 1 des AHG einen Beitrag zur Stabilisierung von Wohnungswirtschaft und Wohnungsmarkt in den neuen Ländern“ leiste (BMVBW 2000: 4).

Wohnungsbestände Vorschub geleistet hat, das dann aber immer wieder so angepasst worden ist, dass es zur Lösung ebendieser Probleme beitragen soll.⁴⁶ Angesichts der Probleme des strukturellen Leerstands bedeutet der Paradigmenwechsel freilich, dass das Altschuldenhilferecht durch die Verordnung gleichsam vom Kopf auf die Füße gestellt wird.

Zu diskutieren ist allerdings, inwieweit die gegenwärtig betriebene Wohnungmarktpolitik ökonomischen Effizienzkriterien Rechnung trägt und wo – aus ökonomischer Sicht – Reformbedarf besteht. Die bislang vorgelegten Konzepte zum Schrumpfungsmanagement sagen wenig darüber aus, wie nach erfolgter Beseitigung des Angebotsüberhangs durch staatliche Intervention die Verzerrungen der relativen Preise beseitigt werden sollen, d.h. wie erreicht werden soll, dass Immobilienpreise und Mietpreise ihre lenkende und markträumende Funktion als Indikatoren relativer Knappheiten auf dem ostdeutschen Wohnungsmarkt wieder erfüllen können. Um dies zu erreichen ist ein noch viel weitergehender Abbau von Wohnungsbau- und Mietsubventionen erforderlich, als er im Rahmen des Stadtumbauprogramms erkennbar wird.

4.4.3 Evaluierung des Programms „Stadtumbau Ost“

Der Einsatz der erheblichen Subventionsmittel für den „Stadtumbau Ost“ ist an die Voraussetzung sorgfältig erarbeiteter Stadtentwicklungskonzepte geknüpft. Um die Aktivität der Kommunen bei der Erstellung dieser Konzepte finanziell zu unterstützen und zu beschleunigen, wurde ein Wettbewerb für Stadtentwicklungskonzepte ausgeschrieben.⁴⁷ Dieser Wettbewerb besteht aus zwei Komponenten (BMVBW 2001: 7):

- „Voraussichtlich 100 Städte und Gemeinden sollen an dem Wettbewerb teilnehmen können und einen kräftigen Zuschuss für die Finanzierung der Konzepte erhalten.
- Aus dem Wettbewerb sollen zehn Städte als Sieger hervorgehen. Sie sollen ein Preisgeld erhalten, für das insgesamt eine Mill. DM (511 000 €) vorgesehen sind.“

Dieser Wettbewerb ist sicherlich in der Weise positiv, dass die Chancen besonders finanzschwacher Kommunen nicht eingeschränkt werden. Inwieweit das mit dem Zeitprofil⁴⁸ angestoßene Tempo einem Wettbewerb der Ideen tatsächlich förderlich ist, muss hier offen bleiben. Bei der Bewertung der konzeptionellen Vorschläge sollte aus unserer Sicht im Vordergrund stehen, den sozialen Ertrag des Einsatzes der Steuergelder zu maximieren; dies setzt voraus, dass dem Gedanken der Bewertung der Externalitäten adäquates Gewicht gegeben werden sollte. Darüber hinaus sollte das gesamte Programm „Stadtumbau Ost“ einem gestaffelten Evaluationsprozess unterzogen werden. Zunächst wäre dabei eine Debatte darüber zu führen, anhand welcher operationaler Kriterien und welcher Methoden eine solche Evaluierung durchgeführt werden sollte. Dass dies keine leicht zu beantwortende Fragestellung ist, zeigen beispielsweise die aktuellen Debatten um die Evaluierung der Arbeitsmarktpolitik.

⁴⁶Sowohl die Anerkennung mieternaher Privatisierungsformen (1995), als auch die Verringerung der Erlösabführungspflicht (1996), die Anerkennung des Nichtvertretenmüssens (1998) und die Regelungen zur frühzeitigen Beendigung (2000) zielten darauf ab, den Wohnungsunternehmen, regelmäßig mit Blick auf ihre wirtschaftliche Lage, die Erfüllung der ursprünglich übernommenen Verpflichtungen zu erleichtern bzw. sie davon teilweise zu entbinden Sander (2001: 3f., 110f., 157f.).

⁴⁷Die Orientierungslinien für diesen Wettbewerb wurden durch die Studie „Stadtumbau in den neuen Ländern. Integrierte wohnungswirtschaftliche und städtebauliche Konzepte zur Gestaltung des Strukturwandels auf dem Wohnungsmarkt der neuen Länder“ (BMVBW 2001) gezeichnet.

⁴⁸Die Auftaktveranstaltung war am 15. Oktober 2001, Workshops in den jeweiligen Ländern finden im März und April 2002 statt, Abgabetermine für die Wettbewerbsbeiträge sind der 15. Juni und der 31. Juli 2002. Ende August findet die dreitägige Preisgerichtssitzung statt, im September 2002 die feierliche Preisverleihung und Abschlussveranstaltung.

4.4.4 Anreizwirkungen der Eigenheimförderung

Ein wichtiges Förderziel des Programms „Stadtumbau Ost“ ist – neben dem Marktausgleich durch Abriss – die Umlenkung der Nachfrage von Neubauten im Stadtumland hin zu innerstädtischen Altbauwohnungen (s. Programm „Wohneigentumsbildung in innerstädtischen Altbauquartieren“). Diese Maßnahme wird aber konterkariert durch die Wirkung der (entgegen der Vorschläge der Expertenkommission) nicht geänderten Eigenheimzulage und der Grunderwerbsteuer, wie folgende Beispielsrechnung (Tabelle 31) deutlich macht: Ein potentieller Erwerber (Selbstnutzer)⁴⁹ von Wohneigentum, der indifferent ist zwischen dem Erwerb einer großen, vom Voreigentümer vollständig sanierten Eigentumswohnung in einem innerstädtischen Altbau und einem Einfamilienhaus-Neubau im Umland dieser Stadt sieht sich folgender Rechnung gegenüber:

Tabelle 31: Beispielsrechnung zu den Anreizwirkungen staatlicher Eingriffe in den Markt für selbstgenutztes Wohneigentum (€)

	Eigentumswohnung im innerstädtischen Altbau	Einfamilienhaus im Umland der Stadt
Angenommener Kaufpreis	150 000	150 000
davon:		
Grundstückspreis		30 000
Baukosten		120 000
Eigenheimzulage über 8 Jahre	10 225	20 450
Barwert	ca. 8 436	ca. 16 872
Grunderwerbsteuer (3,5 Prozent)	5 250	1 050 ^a
Netto-Förderbetrag	ca. 3 186	ca. 15 822

^aFalls der Erwerber eines Einfamilienhauses im Umland sein Haus von einem Bauträger erwirbt, zahlt er genauso viel Grunderwerbsteuer wie der Erwerber einer Eigentumswohnung im innerstädtischen Altbau. Die Differenz im Netto-Förderbetrag verringert sich dann um 4 200 €.

Quelle: Eigene Berechnungen.

Sowohl die Eigenheimzulage als auch die Grunderwerbsteuer diskriminieren also zugunsten des Eigenheimbaus „auf der grünen Wiese“; die üppig bemessene Entfernungspauschale für Berufspendler tut ein Übriges, den Trend zur Suburbanisierung zu verstärken und Maßnahmen wie das Programm „Wohneigentumsbildung in innerstädtischen Altbauquartieren“ ins Leere laufen zu lassen.

Tabelle 32 zeigt, dass selbst unter idealtypischen Bedingungen (ein Selbstnutzer erwirbt eine unsanierte innerstädtische Altbauwohnung von 120 m² Wohnfläche⁵⁰ und macht für jeden über die Grenze von 70 m² hinausgehenden Quadratmeter Investitionskosten in Höhe von 1 500 € geltend)⁵¹ die Förderanreize kaum höher sind als die Nettoförderung für den Neubau eines Einfamilienhauses im Umland und von daher kaum ausreichen dürften, um eine Umlenkung des Wunsches zur Eigentumsbildung vom Einfamilienhaus im Umland auf „städtebaulich wertvolle“ Bestände zu erreichen.

Nach der hier vertretenen Auffassung wäre es daher sinnvoll, die Eigenheimzulage generell auf 2 500 DM (1 278 €) pro Jahr⁵² zu reduzieren, d.h. nicht mehr zwischen Neubauten und Erwerbungen aus dem Bestand zu diskriminieren. Mit den eingesparten Mitteln ließe sich die mobilitätshemmende und die Wohnstandortwahl verzerrende Grunderwerbsteuer reduzieren, wovon Erwerber von Bestandsimmobilien deutlich stärker profitieren würden als Erwerber von Neubauten. Die veränderte

⁴⁹Kein Ersterwerb.

⁵⁰Oder er legt zwei kleinere Wohnungen zusammen, so dass er auf 120 m² Wohnfläche kommt.

⁵¹Nur unter diesen Bedingungen erhält er die Maximalförderung von 15 340 € in einem Zeitraum von acht Jahren.

⁵²Kinderzulagen sollten davon unberührt bleiben.

Lenkungswirkung einer Reduktion der Grunderwerbsteuer (auf 1,5 Prozent) und einer zwischen Neubauten und Bestandserwerbungen nicht diskriminierenden Eigenheimzulage in Höhe von 1 278 € pro Jahr illustriert Tabelle 33.

Tabelle 32: Modifizierte Berechnung bei möglicher Förderung aus dem Programm „Wohneigentumsbildung in innerstädtischen Altbauquartieren“ (€)

	Eigentumswohnung im innerstädtischen Altbau	Einfamilienhaus im Umland der Stadt
Angenommener Kaufpreis	75 000 für unsanierte Altbauwohnung plus 75 000 Modernisierungs- bzw. In- standhaltungskosten	150 000
davon:		
Grundstückspreis		30 000
Baukosten		120 000
Eigenheimzulage über 8 Jahre	10 225	20 450
Barwert	ca. 8 436	ca. 16 872
Grunderwerbsteuer (3,5 Prozent)	2 625	1 050
Investitionszuschuss ^a	15 000	–
Barwert	ca. 12 375	
Netto-Förderbetrag	ca. 18 186	ca. 15 822

^aNach dem Programm „Wohneigentumsbildung in innerstädtischen Altbauquartieren“.

Quelle: Eigene Berechnungen.

Tabelle 33: Veränderte Lenkungswirkung bei Übernahme der Reformvorschläge (€)

	Eigentumswohnung im innerstädtischen Altbau	Einfamilienhaus im Umland der Stadt
Angenommener Kaufpreis	75 000 für unsanierte Altbauwohnung plus 75 000 Modernisierungs- bzw. In- standhaltungskosten	150 000
davon:		
Grundstückspreis		30 000
Baukosten		120 000
Eigenheimzulage über 8 Jahre	10 225	10 225
Barwert	ca. 8 436	ca. 8 436
Grunderwerbsteuer (1,5 Prozent)	1 125	400
Investitionszuschuss ^a	15 000	–
Barwert	ca. 12 375	
Netto-Förderbetrag	ca. 19 686	ca. 8 036

^aNach dem Programm „Wohneigentumsbildung in innerstädtischen Altbauquartieren“.

Quelle: Eigene Berechnungen.

Gegen diese Reformvorschläge könnte eingewendet werden, dass sich die Präferenzen der Nachfrager in den neuen Bundesländern noch immer stark auf den Erwerb von Eigenheimen im Umland der Städte richten, so dass gerade in Ostdeutschland nicht auf die höhere Eigenheimzulage für Neubauten verzichtet werden könne. Dagegen spricht jedoch, dass aufgrund der deutlich niedrigeren Grundstücks- und Objektpreise in Ostdeutschland die relative Förderung ohnehin höher ist als in den alten Bundesländern (vgl. hierzu auch die Anmerkungen in Kapitel 2).

Da es in der Tat widersinnig erscheint, den Abriss und den Neubau von Mietwohnungen pauschal gleichzeitig zu fördern, sollte auch die degressive AfA für den Neubau von Mietwohnungen – wie bereits von der Expertenkommission empfohlen – abgeschafft werden (geschätzte jährliche Ersparnis: 75 Mill. €). Dagegen wird gelegentlich eingewendet, dass die degressive AfA in den alten Bundeslän-

dem noch benötigt würde und ihre gesonderte Aufhebung in Ostdeutschland aus Gründen eines einheitlichen Steuersystems nicht wünschenswert sei. Nach der hier vertretenen Auffassung stellen die gravierenden Unterschiede zwischen den Wohnungsmärkten in Ost- und Westdeutschland jedoch einen hinreichenden Grund für eine solche Differenzierung dar. Ziel des langfristig zweckmäßigen Abbaus von Wohnungsbausubventionen in Ost- und Westdeutschland sollte es sein, dass sich Wohnungsbauinvestitionen an den Ertragserwartungen – und damit letztendlich an den Präferenzen der Nachfrager – und nicht an staatlicher Förderung orientieren.

4.4.5 Regionale Differenzierung

Ein generelles Problem der heutigen Wohnungmarktpolitik ist, dass sie sich regional sehr differenzierten Problemlagen gegenüberstellt, die eine regional differenzierte Förderpolitik erfordern. Um den ausgeprägten regionalen Unterschieden nicht nur zwischen Ost- und Westdeutschland, sondern auch innerhalb dieser Teilräume besser Rechnung tragen zu können, wäre es bedenkenswert, an die Stelle der zahlreichen steuerlichen Förderungen von Mietwohnungsbau und Bestandsinvestitionen eine einheitliche Investitionszulage zu setzen, die den Kommunen nach regionalem Bedarf in Form von Kontingenten durch die Länder zugeteilt wird. „In München sollte es dann möglich sein, gestützt auf Investitionszulagen den Mietwohnungsneubau weiterhin anzuregen, während in Leipzig das gleiche Instrument genutzt werden könnte, um innerstädtische Recyclinggrundstücke zu bebauen.“ (Pfeiffer 2001: 16). Hierbei geht es nicht darum, ein unterschiedliches Recht für Ost- und Westdeutschland einzuführen, sondern darum, flexibel auf kleinräumig sehr unterschiedliche Problemlagen reagieren zu können. Gerade die wachsenden Stadtumbauaufgaben in Ostdeutschland sprechen dafür, die bundeseinheitlichen, häufig kontraproduktiv wirkenden Förderinstrumente durch problemadäquate, standortscharf abgrenzbare Instrumente zu ersetzen. Da die Kenntnis der Problemlagen vor Ort naturgemäß am besten ausgeprägt ist, führt auf lange Sicht kein Weg an einer stärkeren Dezentralisierung wohnungspolitischer Kompetenzen vom Bund an die Länder und Kommunen vorbei. Damit würde auch auf dem Wohnungsmarkt eine Ausrichtung der Rahmenbedingungen angestrebt, bei der es wie beispielsweise auch auf dem Arbeitsmarkt mehr und mehr darum geht, die Lenkungsinstrumente wie Löhne und Preise den regional sehr unterschiedlichen Knappheitsbedingungen anzupassen. Auch auf europäischer Ebene wird eine größere regionale und institutionelle Vielfalt, nicht zuletzt wegen der Währungsunion und der anstehenden Osterweiterung, immer wichtiger.

4.4.6 Fazit

Wohnungspolitik ist in der Bundesrepublik traditionell Interventionspolitik. Bereits die Wohnungspolitik der alten Bundesrepublik (vor 1990) war von einem tief sitzenden Marktpessimismus geprägt und durch Subventionen und Angebotsregulierungen gekennzeichnet.⁵³

Nach der deutschen Vereinigung hat eine kurzsichtige, an den Präferenzen der Nachfrager vorbeigehende Wohnungsbau-Förderpolitik dazu beigetragen, dass sich in Ostdeutschland aus der Situation eines gravierenden Wohnungsmangels eine Situation des gravierenden Überangebots an (Miet-)Wohnungen entwickelt hat. Die im Durchschnitt sehr hohen und in einigen Regionen dramatischen Leerstände zeigen an, dass dieser Wandel einherging mit Fehlinvestitionen in erheblichem Umfang, so dass von einer politikinduzierten Kapitalvernichtung gesprochen werden kann. Zudem wurde das Pro-

⁵³ „Durch die Stadtplanung und ihre kaum zu begründenden Rationierungen von Bauland wurde in Deutschland Bauland ständig knapp und teuer gemacht. Stadtplanung hat in einer völlig übertriebenen und irrationalen Sorge um eine Zersiedelung die städtischen Bodenpreise in unerträgliche Höhen getrieben. Da es nicht gelang, die Wertsteigerungen oder Bodenwerte angemessen zu besteuern, entstanden ständig exorbitante Gewinne durch Wertsteigerungen zu Gunsten der Eigentümer von Bauland“ (Pfeiffer 2001: 2).

blem des strukturellen Leerstands trotz des Einsatzes außerordentlich hoher finanzieller Mittel der Steuerzahler als Subventionen für den ostdeutschen Wohnungsmarkt nicht beseitigt.

Angesichts zunehmender Leerstände und wachsender finanzieller Zwänge hat die Bundesregierung reagiert und einige kontraproduktiv wirkende Förderinstrumente eingestellt. Auch hat sich die Erkenntnis durchgesetzt, dass die Zukunftsaufgabe nicht in weiterer Expansion sondern im Schrumpfungsmangement liegt. Allerdings zeigen auch die jüngsten Maßnahmen wie die Verordnung zum Altschuldenhilfe-Gesetz und das Programm „Stadtumbau Ost“ noch zu wenig Vertrauen in die Kräfte des Marktes. An die Stelle von Neubau- bzw. Modernisierungssubventionen treten Abrisssubventionen, von denen weniger die Nachfrager nach Wohnraum als vielmehr wohl organisierte Interessengruppen (Bauwirtschaft und Wohnungswirtschaft) auf der Angebotsseite profitieren; die Interventionspirale auf dem Wohnungsmarkt kann so nicht zurückgedreht werden. Eine Alimentierung unternehmerischer Fehlentscheidungen durch die Politik würde zudem der ohnehin weit verbreiteten Subventionsmentalität Vorschub leisten.

Zu wünschen wäre, dass die Politik mutiger als bisher auf eine Kürzung von preisverzerrenden Miet- und Wohnungsbauschubventionen (die gegenwärtige Situation eines Mieter- bzw. Käufermarktes ist günstig hierfür), eine Beseitigung der Dominanz der Neubauförderung und auf eine regionale Differenzierung der Förderpolitik setzt.

5 Zusammenfassung

In den Jahren seit der deutschen Vereinigung hat sich die Situation auf dem Wohnungsmarkt Ostdeutschlands grundlegend verändert. Herrschte zu DDR-Zeiten und anfangs der neunziger Jahre schwerer Wohnungsmangel, so stehen inzwischen über 1 Mill. Wohnungen leer, wovon schätzungsweise rund die Hälfte auf dem Markt angeboten wird.

Die Gründe des gegenwärtigen Leerstandsproblems liegen nicht primär auf der Nachfrage-, sondern auf der Angebotsseite: Als Hauptursache ist der politikinduzierte Neubauboom der neunziger Jahre zu sehen, der die Absorptionsfähigkeit der Märkte bei weitem überfordert hat. So wurde Mitte der neunziger Jahre trotz sich anbahnender Leerstände versäumt, die Förderung neuer Mietwohnungen rechtzeitig und in angemessener Weise zurückzuführen und die Förderinstrumente den neuen Gegebenheiten anzupassen. Dadurch hat sich ein über den strukturellen Leerstand hinausgehender angebotsbedingter Leerstand aufgebaut und verfestigt.

Nach vorliegenden Prognosen ist in den nächsten zehn bis fünfzehn Jahren nicht mit einer weiteren drastischen Verschärfung des Leerstandsproblems zu rechnen; danach jedoch wird vor allem die Nachfrage nach Geschosswohnungen aus demographischen Gründen voraussichtlich deutlich zurückgehen und unter den gegebenen politischen Rahmenbedingungen und Marktverhältnissen zu einer zweiten Leerstandswelle führen.

Die Politik hat auf die Probleme des Wohnungsmarktes in den Neuen Ländern mit unterschiedlichen Maßnahmen reagiert, in deren Zentrum die Verordnung zum Altschuldenhilfegesetz und das Programm „Stadtumbau Ost“ stehen. Zentrale Elemente dieser Politik sind der Rückbau leerstehender, langfristig nicht mehr benötigter Wohngebäude, die Förderung von Investitionen in die Neugestaltung und Aufwertung der von Rückbaumaßnahmen betroffenen Stadtquartiere, die Revitalisierung der Innenstädte und der Erhalt von städtebaulich als wertvoll angesehenen innerstädtischen Altbauquartieren.

Die Reduktion des Überangebotes auf dem ostdeutschen Wohnungsmarkt durch Abriss und Rückbau von 300 000 bis 400 000 Wohneinheiten ließe sich durchaus mit der Internalisierung externer Effekte des Leerstands rechtfertigen. Diese Externalitäten wären freilich im jeweiligen Einzelfall kritisch zu prüfen, um nicht als Bezugspunkt für eine sehr weitgreifende generelle Abrissbegründung ohne

Blick auf die sozialen Kosten und Erträge zu fungieren. Die Herstellung eines Marktausgleichs allein ist kein hinreichender Grund für Subventionen.

Ein wichtiges Förderziel des Programms „Stadtumbau Ost“ ist die Umlenkung der Nachfrage von Neubauten im Stadtumland hin zu innerstädtischen Altbauwohnungen. Diese Maßnahme wird aber konterkariert durch die Wirkung der Eigenheimzulage und der Grunderwerbsteuer, die beide zugunsten des Eigenheimbaus „auf der grünen Wiese“ diskriminieren. Nach der hier vertretenen Auffassung wäre es daher sinnvoll, die Eigenheimzulage für Neubauten zu halbieren, d.h. nicht mehr zwischen Neubauten und Erwerbungen aus dem Bestand zu diskriminieren; mit den eingesparten Mitteln könnte die mobilitätshemmende und die Wohnstandortwahl verzerrende Grunderwerbsteuer reduziert werden. Auch sollte die degressive AfA für den Neubau von Mietwohnungen abgeschafft werden. Ziel des langfristig zweckmäßigen Abbaus von Wohnungsbauschubventionen in Ost- und Westdeutschland sollte es sein, dass sich Wohnungsbauinvestitionen an den Ertragserwartungen – und damit letztendlich an den Präferenzen der Nachfrager – und nicht an staatlicher Förderung orientieren.

Um den ausgeprägten regionalen Unterschieden nicht nur zwischen Ost- und Westdeutschland, sondern auch innerhalb dieser Teilräume besser Rechnung tragen zu können, wäre es bedenkenswert, an die Stelle der zahlreichen steuerlichen Förderungen von Mietwohnungsbau und Bestandsinvestitionen eine einheitliche Investitionszulage zu setzen, die den Kommunen nach regionalem Bedarf in Form von Kontingenten durch die Länder zugeteilt wird. Da die Kenntnis der Problemlagen vor Ort naturgemäß am besten ausgeprägt ist, führt auf lange Sicht kein Weg an einer stärkeren Dezentralisierung wohnungspolitischer Kompetenzen vom Bund an die Länder und Kommunen vorbei.

Literaturverzeichnis

- Aring, J. (2001). Stadt-Umland-Wanderung und die Notwendigkeit, Bauland auf innerstädtischen Standorten zu aktivieren. Online-Quelle: <http://www.empirica-institut.de/cgi-bin/litsrch.pl>
- Bartholmai, B., und M. Melzer (1993). *Wohnungsbaufinanzierung und Perspektiven der Wohnungsnachfrage in den neuen Bundesländern*. Stuttgart.
- BBR (Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung) (Hrsg.) (2001). *Wohnungsprognose 2015*. Berichte, Bd. 10. Bonn.
- BMVBW (Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen) (2001). *Stadtumbau in den neuen Ländern*. Integrierte wohnungswirtschaftliche und städtebauliche Konzepte zur Gestaltung des Strukturwandels auf dem Wohnungsmarkt der neuen Länder. Berlin.
- BMVBW (Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen) (2000a). Verordnung zum Altschuldenhilfegesetz (Altschuldenhilfefeuerordnung-AHGV). Online-Quelle: <http://www.bmvb.de>
- BMVBW (Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen) (2000b). *Wohngeld- und Mietenbericht 1999*. Berlin.
- Bucher, H., und M. Kocks (1999). Die Bevölkerung in den Regionen der Bundesrepublik. Eine Prognose bis zum Jahre 2015. *Informationen zur Raumentwicklung* (11/12): 755–772.
- Bucher, H., und C. Schlömer (1999). Die privaten Haushalte in den Regionen der Bundesrepublik Deutschland. Eine Prognose des BBR bis zum Jahre 2015. *Informationen zur Raumentwicklung* (11/12): 773–792.
- Eekhoff, J. (1987). *Wohnungs- und Bodenmarkt*. Tübingen.
- Empirica (2001). *Wohnungseerstand in Ostdeutschland: Struktur, Ursachen und Folgen*. Online-Quelle: <http://www.empirica-institut.de/frame.html>
- Expertenkommission (2000). *Wohnungswirtschaftlicher Strukturwandel in den neuen Bundesländern*. Bericht der Kommission im Auftrag des Bundesministeriums für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen. Berlin.

- Franz, P. (2001a). Leerstände in ostdeutschen Städten: keineswegs nur ein wohnungspolitisches Problem. *Wirtschaft im Wandel* 7 (2): 27–34.
- Franz, P. (2001b). Wohnungsleerstand in Ostdeutschland: differenziertere Betrachtung notwendig. *Wirtschaft im Wandel* 7 (11): 263–267.
- Frick, J., und H. Lahmann (2001). Zur Wohnsituation in West- und Ostdeutschland – Anstieg der Mieten zum Stillstand gekommen: Ergebnisse des Sozio-oekonomischen Panels (SOEP). *DIW Wochenbericht* 68 (41): 626–633.
- GdW (Bundesverband deutscher Wohnungsunternehmen e.V.) (lfd. Jgg.). *Jahresstatistiken*. Berlin.
- GdW (Bundesverband deutscher Wohnungsunternehmen e. V.) (2000). *Daten und Fakten 1999/2000 der unternehmerischen Wohnungswirtschaft in den neuen Ländern*. GdW Informationen 93. Berlin/Köln.
- Goldschmidt, J., und O. Taubenek (2001). Stadtumbau und Wohnungswirtschaftskonzepte unter Berücksichtigung des Altschuldenhilferechts. In Hermann Clemm u.a. (Hrsg.), *Rechtshandbuch Vermögen und Investitionen in der ehemaligen DDR – RVI*. Sonderdruck. München.
- Institut für Stadtforschung und Strukturpolitik GmbH (2000). *Stand und Perspektiven des Mietwohnungsmarktes in Sachsen*. Berlin.
- Iwanow, I., und R. Schmidt (2001). Szenarien zur Wohnflächennachfrageentwicklung bis 2015 in den ostdeutschen Ländern und Berlin. In BBR (Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung) (Hrsg.), *Wohnungsprognose 2015*. Berichte, Bd. 10. Bonn.
- Iwanow, I, M. Metzmacher, R. Schmidt und M. Waltersbacher (2001). *Zukünftige Wohnungsnachfrage und Neubaubedarf in Ost- und Westdeutschland*. Texte 133. Institut für ökologische Raumentwicklung (IÖR), Dresden.
- Manzel, K.-H. (1991). Der Wohnungsbau in der ehemaligen DDR – Planabrechnung und Wirklichkeit. *Bundesbaublatt* (5): 278–284.
- Metzmacher, M., und M. Waltersbacher (2001). Entwicklung des Wohnungsangebotes und zukünftiger Neubaubedarf bis 2015. In BBR (Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung) (Hrsg.), *Wohnungsprognose 2015*. Berichte, Bd. 10. Bonn.
- Neußer, W., und M. Waltersbacher (2001). Ausgewählte Ergebnisse der Wohnungsprognose 2015. In BBR (Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung) (Hrsg.) *Wohnungsprognose 2015*. Berichte, Bd. 10. Bonn.
- Pfeiffer, U. (2001). *Wohnungsmarkt und Subventionen*. Berlin.
- Pfeiffer, U., und H. Simons (2000). *Perspektiven des Wohnungsmarktes in Ostdeutschland*. Deutsche Kreditbank AG, Berlin.
- RDM (Ring Deutscher Makler) (lfd. Jgg.). *RDM Presseinformation zum Wohnungsmarkt*. Hamburg.
- RDM (Ring Deutscher Makler) (2002). Aufwärtstrend bei den Preisen. *RDM Presseinformation* vom 05.04.2002. Hamburg.
- Sander, B. (2001). *Wohnungspolitik im Dilemma von Glaubwürdigkeit und Erpressbarkeit. Das Beispiel des Altschuldenkompromisses in der ostdeutschen Wohnungswirtschaft*. Kiel.
- Statistisches Bundesamt (Hrsg.) (2000). *50 Jahre Wohnen in Deutschland. Ergebnisse aus Gebäude- und Wohnungszählungen, -stichproben, Mikrozensus-Ergänzungserhebungen und Bautätigkeitsstatistiken*. Wiesbaden.
- Statistisches Bundesamt (Hrsg.) (lfd. Jgg.). *Fachserie 5: Bautätigkeit und Wohnungen. Reihe 1: Bautätigkeit*. Wiesbaden.
- Statistisches Bundesamt (Hrsg.) (lfd. Jgg.). *Pressemitteilungen*. Online-Quelle: <http://www.destatis.de/presse/deutsch/monat.htm>
- Statistisches Bundesamt (Hrsg.) (lfd. Jgg.). *Statistisches Jahrbuch ... für die Bundesrepublik Deutschland*. Wiesbaden.
- Weimann, J. (2000). Einstürzende Neubauten. Online-Quelle: http://www.uni-magdeburg.de/vwl3/papers/Einstuerzende_Neubauten.pdf

Kieler Diskussionsbeiträge

Kiel Discussion Papers

- 380. Foreign Direct Investment in Developing Countries. What Policymakers Should Not Do and What Economists Don't Know. By Peter Nunnenkamp. Kiel, Juli 2001. 18 S. 8 Euro.
- 381. Globalisierung der Finanzmärkte: Freier Kapitalverkehr oder Tobin-Steuer? Von Claudia M. Buch, Ralph P. Heinrich und Christian Pierdzioch. Kiel, Oktober 2001. 32 S. 8 Euro.
- 382. Familienförderung in Deutschland: Eine Bestandsaufnahme. Von Astrid Rosenschon. Kiel, November 2001. 39 S. 8 Euro.
- 383. How the EU Can Move to a Higher Growth Path—Some Considerations. By Horst Siebert. Kiel, Dezember 2001. 9 S. 8 Euro.
- 384. Leviathan in Cyberspace: How to Tax E-Commerce. By Jürgen Stehn. Kiel, Februar 2002. 19 S. 8 Euro.
- 385. Euroland: Recovery Is Under Way. By Klaus-Jürgen Gern, Christophe Kamps, and Joachim Scheide. Kiel, April 2002. 24 S. 8 Euro.
- 386. The Stalling Engine in *Wirtschaftswunder-Land*: Germany's Economic Policy Challenges. By Horst Siebert. Kiel, Mai 2002. 16 S. 8 Euro.
- 387. The European Electricity Market: Centralization of Regulation or Competition between Regulatory Approaches? By Lars Kumkar. Kiel, Mai 2002. 28 S. 8 Euro.
- 388. IWF und Weltbank: Trotz aller Mängel weiterhin gebraucht? Von Peter Nunnenkamp. Kiel, Mai 2002. 34 S. 8 Euro.
- 389./ 390. Fit für die EU? Indikatoren zum Stand der Wirtschaftsreformen in den Kandidatenländern. Von Federico Foders, Daniel Piazolo und Rainer Schweickert. Kiel, Juni 2002. 69 S. 16 Euro.
- 391. Fortschritte beim Aufbau Ost. Forschungsbericht wirtschaftswissenschaftlicher Forschungsinstitute über die wirtschaftliche Entwicklung in Ostdeutschland. Kiel, Juni 2002. 53 S. 8 Euro.
- 392./ 393. Subventionen in Deutschland. Von Alfred Boss und Astrid Rosenschon. Kiel, August 2002. 71 S. 16 Euro.
- 394. 75 Punkte gegen die Arbeitslosigkeit. Von Horst Siebert. Kiel, August 2002. 23 S. 8 Euro.
- 395. Vom Mangel zum Überfluss – der ostdeutsche Wohnungsmarkt in der Subventionsfalle. Von Dirk Dohse, Christiane Krieger-Boden, Birgit Sander und Rüdiger Soltwedel. Kiel, September 2002. 8 Euro.

Mehr Informationen über Publikationen des Instituts für Weltwirtschaft unter <http://www.uni-kiel.de/ifw/pub/pub.htm>, mehr Informationen über das IfW unter <http://www.uni-kiel.de/ifw/>

Institut für Weltwirtschaft an der Universität Kiel, 24100 Kiel
Kiel Institute for World Economics