

Wohnungswirtschaftlicher Strukturwandel in den neuen Bundesländern

Bericht der Kommission

November 2000

Im Auftrag des Bundesministeriums für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen

Wissenschaftliche Begleitung
und Sekretariat:

empirica, Wirtschaftsforschung
und Beratung GmbH, Berlin

Verfasser:

Ulrich Pfeiffer, Harald Simons
und Lucas Porsch

Vorwort des Vorsitzenden

Die Kommission "Wohnungswirtschaftlicher Strukturwandel in den neuen Bundesländern" hatte ein schwieriges Thema zu bearbeiten. Besonders heikel war die Frage, wie mit den heute schon vorhandenen leeren Wohnungen - ca. 1 Million! - umgegangen werden soll und wie die Folgen einer wahrscheinlichen weiteren Million zusätzlicher Überschusswohnungen in den nächsten 30 Jahren bewältigt werden sollen. Wie können die Marktentwicklungen beeinflusst werden? Welcher fiskalische Aufwand wäre dafür erforderlich? Die Kommission hat ihre Überlegungen und Vorschläge sich dieser Aufgabe auf der Grundlage von Langfrist-Prognosen der Haushaltsentwicklung sowie der Angebots- und Nachfrageentwicklung auf den verschiedenen Märkten, und auf Wirkungsanalysen von Förderinstrumenten und von Kostenschätzungen über Förderprogramme gestützt.

Dabei war der Kommission immer bewusst, dass diese nüchtern kalkulierende Methode die emotionale Seite dieser Entwicklung ausblendet und ausblenden muss. Eine Million leere Wohnungen oder hunderttausend Wohnungsabriss sind keine bloß wirtschaftlich-bautechnischen Vorgänge. Die heute und künftig nicht mehr gebrauchten Wohnungen waren einst der Stolz der Städte, ihrer Eigentümer und Bewohner. Für diese Wohnungen haben Generationen Teile ihres Einkommens gespart und Konsumverzicht geleistet. Sie waren Heim und Heimat für Millionen Familien. Viele wurden vererbt und waren der Stolz von Eltern, Kindern oder auch Enkeln. Wohnungsabriss schneiden in gewachsene Städte ein. Sie zerreißen ehemals eng verflochtene Nachbarschaften. Deshalb müssen Abriss eingebettet sein in eine offene politische Diskussion, in der Konsens über die künftige Stadtentwicklung gesucht werden sollte. Die betroffenen Nachbarschaften müssen die Gründe kennen und müssen erfahren, was danach kommt. Denn die Abriss sollten der Start zu einer Neuentwicklung sein. Wo immer möglich sollten die Grundstücke für Neubauten bereitstehen oder sie sollten in neuer Verwendung (Grünflächen, Spielplätze, Parkplätze, Freizeit Aktivitäten) die Lebensqualität in den Städten steigern.

Die aus nüchternem Ernst entstandenen Vorschläge der Kommission werden, neben fachlicher Kritik, auch Wehmut und Trauer auslösen. Niemand kann stolz sein auf die eingetretene Entwicklung. Viele werden empört fragen: wie konnte das nur passieren? und dagegenhalten: das muss sich doch verhindern lassen.

Leider lassen sich die Wohnungsüberschüsse nur zum Teil verhindern. Zu große Verwerfungen sind in der Vergangenheit entstanden. In der DDR Zeit wurden jahrzehntelang Wohnungen nach zentralistischen Planvorstellungen errichtet, die heute nichts mehr gelten, weil die Wünsche der Bewohner den obersten Maßstab für Qualität und guten Städtebau liefern. Gleichzeitig wurden Altbauten so vernachlässigt, dass im Jahre 1990 rund 420.000 nicht mehr bewohnbar waren. Gemessen an den neuen Anforderungen, die nach der Wende am Wohnungsmarkt zu befriedigen

waren, bestand 1990 eine schwere Wohnungsnot. Neugebaute Wohnungen oder Eigenheime waren knapp und teuer. Experten, Kommunen, Wohnungsunternehmen, die meisten Bürger und auch die Wohnungspolitiker erwarteten einen lang anhaltenden Mangel. Dies erklärt die riesigen Förderanstrengungen des Bundes, der Länder und der Kommunen und die zum Teil extrem hohen steuerlichen Subventionen, die geschaffen wurden, um möglichst rasch Anschluss an westdeutsche Wohnstandards zu gewinnen. Wir wissen inzwischen, dass die Wohnungsnachfrage langsamer gewachsen ist als angenommen und dass die Investoren auf die Steueranreize in einem Ausmaß reagierten, das kaum jemand vorhergesehen hat. Das Ergebnis ist bekannt. Die Leerstände sind auf eine Million geklettert.

Die eingetretene Situation ist mit nüchternem Ernst so zu nehmen, wie sie ist. Aufbauend auf einer kritischen Analyse muss eine veränderte Wohnungs- und Stadtentwicklungspolitik begonnen werden, die es auch bei schrumpfender Bevölkerung erlaubt, attraktive, funktionsfähige und lebenswerte Städte zu erhalten, auf die ihre Bürger stolz sind und in denen es sich lohnt zu leben.

Die Kommissionsvorschläge sind ein Beitrag für neue Weichenstellungen. Sie richten sich an die politisch Verantwortlichen des Bundes, der Länder und der Kommunen ebenso wie an die Wohnungsunternehmen, Privateigentümer sowie an Verbände und die gesamte Fachwelt des Wohnungswesens und der Stadtentwicklung.

Hinrich Lehmann-Grube

im November 2000

Mitglieder der Kommission

Dr. Hinrich Lehmann-Grube

Oberbürgermeister a.D.
Leipzig
(Vorsitzender)

Gerd Beyer

Geschäftsführer
WOBAU Wohnungsbau GmbH
Parchim

Michael Bräuer

Freier Planer
Rostock

Dr. Friedrich Busmann

Beigeordneter
Stadt Halle Dezernat Planen und Umwelt

Manfred Fraaß

Vorstand
Wohnungsgenossenschaft Erfurt e.G.

Dr. Peter Lammerskitten

Vorstand
DePfa Bank AG Bau Boden
Wiesbaden

Dr. Rolf-Dieter Mönning

Rechtsanwalt
Kanzlei Mönning & Georg
Aachen / Cottbus / Dresden

Peter Naujokat

Geschäftsführer
Grundstücks- und Gebäudewirtschafts-
Gesellschaft mbH
Chemnitz

Ulrich Pfeiffer

Geschäftsführer
empirica
Berlin

Uwe Reinholz

Geschäftsführer
Erneuerungsgesellschaft Wolfen Nord

Prof. Dr. Werner Rietdorf

Abteilungsleiter
Institut für Regionalentwicklung und
Strukturplanung
Erkner b. Berlin

Carl Gottfried Rischke

Vorsitzender des Vorstandes
LBS Ostdeutsche Landesbausparkasse AG
Potsdam

Alfons Röder

Generalbevollmächtigter
Deutsche Baurevision
Halle

Barbara Rückert

2. Beigeordnete Stadtkämmerin
Stadt Schwedt

Ellen Schulz

Vizepräsidentin
Deutscher Mieterbund
Köln

Günther Troppmann

Vorsitzender des Vorstandes
Deutsche Kreditbank AG
Berlin

Prof. Dr. Joachim Weimann

Lehrstuhl für Volkswirtschaftslehre III
Otto-von-Guericke-Universität Magdeburg

Zur Arbeitsweise der Kommission

Die Kommission "Wohnungswirtschaftlicher Strukturwandel in den neuen Bundesländern" wurde auf Anregung des Bundesministers für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen, Herrn Klimmt, sowie des Staatsministers im Kanzleramt und des Beauftragten der Bundesregierung für die Angelegenheiten der neuen Länder, Herrn Schwanitz, im Februar 2000 konstituiert.

Die Kommission hatte 17 Mitglieder, darunter Vertreter von Wohnungsgesellschaften und Genossenschaften, Kommunalbehörden, Mieterbund sowie Stadtplaner, Wirtschaftsprüfer, Rechtsanwälte und Wirtschaftswissenschaftler. Den Vorsitz führte Herr Dr. Lehmann-Grube, Oberbürgermeister a.D. Als Gäste nahmen an allen Kommissionssitzungen Vertreter der ostdeutschen Länder, des Bundesministeriums für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen, des Bundesamtes für Bauwesen und Raumordnung, des Bundeskanzleramtes und der Kreditanstalt für Wiederaufbau teil. Die Kommission tagte insgesamt sechs mal. Die Kommission traf sich zum erstenmal am 22.02.2000 in Berlin, am 17. Mai in Leipzig, am 10. /11. Juli in Schwerin, am 14. /15. September in Wolfen, am 26. /27. Oktober in Erfurt und am 9. /10. November in Berlin. Programmpunkt jeder Kommissionssitzung außerhalb Berlins war eine Ortsbesichtigung und eine Erläuterung der örtlichen Sichtweise durch einen Vertreter der Kommune.

Im Rahmen der Kommissionsarbeit wurde der Bundesverband deutscher Wohnungsunternehmen e.V. (GDW) und der Zentralverband Haus und Grund Deutschland angehört. Als zusätzliche Experten wurden ein Vertreter der Rostocker Gesellschaft für Stadterneuerung, Stadtentwicklung und Wohnungsbau mbH (RGS) sowie des Instituts für ökologische Raumforschung (IÖR) geladen.

Die Arbeit der Kommission stand unter enormen Zeitdruck. Von der Einberufung der Kommission bis zur Vorstellung des Kommissionsberichtes waren nur neun Monate Zeit, eine gründliche Analyse durchzuführen, mögliche Lösungsvorschläge zu diskutieren und einen Konsens über die Auswahl der Folgerungen und Empfehlungen zu erreichen.

Nicht alle Empfehlungen der Kommission erfolgten einstimmig. Empfehlungen, die im Bericht nicht gesondert gekennzeichnet sind, erfolgten einstimmig. Bei allen anderen wird der Grad der Zustimmung (Mehrheit, starke Minderheit, Einzelmeinung) angezeigt.

Die Arbeit der Kommission wurde inhaltlich und redaktionell vorbereitet und begleitet von Ulrich Pfeiffer, Harald Simons und Lucas Porsch, empirica Wirtschaftsforschung und Beratung GmbH, Berlin.

Parallel zur Arbeit der Kommission erstellte empirische zwei Grundlagenstudien,

- "Perspektiven des Wohnungsmarktes in Ostdeutschland" im Auftrage der Deutschen Kreditbank AG
- "Perspektiven der Eigentumsbildung in ostdeutschen Städten (Arbeitstitel)" im Auftrag der LBS Ostdeutsche Landesbausparkasse AG,

deren Ergebnisse von der Kommission zur Kenntnis genommen wurden und sich im Kommissionsbericht wiederfinden.

INHALTSVERZEICHNIS

I	KURZFASSUNG	1
1.	AUFTRAG UND ARBEITSWEISE DER KOMMISSION	1
2.	PRÄAMBEL	1
3.	DIE ANALYSE	2
4.	DIE EMPFEHLUNGEN	4
4.1	<i>Neues Abrissprogramm</i>	4
4.2	<i>Eigentumsbildung für die Stadtentwicklung nutzen</i>	5
4.3	<i>Mehr eigentumsfähige Wohnungen im Bestand schaffen</i>	5
4.4	<i>Flankierende Instrumente</i>	6
4.5	<i>Verzichtbare Instrumente</i>	7
4.6	<i>Wachsende Verantwortung der Kommunen – Management der Schrumpfung</i>	8
5.	CHANCEN FÜR DIE STÄDTE	9
II	EIN WOHNUNGSMARKT DER EXTREME – 1989-2000	10
1.	VOM WOHNUNGSDEFIZIT ZUM WOHNUNGSÜBERSCHUSS	10
2.	STEIGENDE WOHNUNGSNACHFRAGE IN OSTDEUTSCHLAND	13
3.	ÜBERPRODUKTION UND LEERSTÄNDE – DIE NEUE ERFAHRUNG	16
4.	DIE ZUSAMMENSETZUNG DER LEERSTÄNDE	18
4.1	<i>Leerstände nach Bauformen in den Bundesländern</i>	18
4.2	<i>Veränderungen des Leerstandes</i>	19
4.3	<i>Mehr Leerstände, weniger Leerreserven</i>	20
4.4	<i>Große Zahl nicht vermarktbarer aber städtebaulich bedeutsamer Wohnungen</i>	20
4.5	<i>Regional starke Unterschiede bei den Leerständen</i>	21
5.	SCHÄDLICHE WIRKUNGEN DER LEERSTÄNDE	24
5.1	<i>Kosten der Leerstände und die Konsequenzen für die Eigentümer</i>	24
5.2	<i>Auswirkungen der Leerstände für die Nachbarschaften, Stadt- und Sozialstruktur</i>	25
6.	EXISTENZGEFÄHRDUNG DER WOHNUNGSEIGENTÜMER UND IHRE URSACHEN	27
III	DIE FÖRDERMAßNAHMEN UND IHRE WIRKUNGEN	30
1.	HOHER AUFWAND, ZWIESPÄLTIGE WIRKUNGEN	30
1.1	<i>Subventionsgetriebener Konjunkturzyklus in der Bauwirtschaft</i>	30
1.2	<i>Mietsenkungen und ihre Folgen</i>	31
1.3	<i>Subventionswirkungen und Erwartungen erzeugen Subventionsbedarf</i>	32
2.	DIE FÖRDERUNG DER STADTSANIERUNG	33
3.	MODERNISIERUNGSPROGRAMME - INSBESONDERE KfW-PROGRAMME	35
4.	FÖRDERUNG DER EIGENTUMSBILDUNG UND IHRE WIRKUNGEN	36
5.	FÖRDERBUDGET 2000	37

IV	PROGNOSE	39
1.	BEVÖLKERUNG UND HAUSHALTE	39
2.	DIE EIGENTUMSBILDUNG – MOTOR DER VERÄNDERUNGEN AM WOHNUNGSMARKT	40
3.	DIE LANGFRISTIGE ENTWICKLUNG DER LEERSTÄNDE UND IHRE URSACHEN – EIN WEITER-SO SZENARIO	43
4.	CHANCEN FÜR DIE STÄDTE	46
4.1	<i>Ein Paradigmenwechsel</i>	46
4.2	<i>Eine erreichbare Vision</i>	46
4.3	<i>Hoher und stabiler Förderbedarf</i>	51
5.	ZUM UMGANG MIT UNSICHERHEITEN DER PROGNOSEN	52
V	FOLGERUNGEN UND EMPFEHLUNGEN	54
1.	NEUE HERAUSFORDERUNGEN AN DIE STADTENTWICKLUNGSPOLITIK IN OSTDEUTSCHLAND	54
2.	STADTERNEUERUNG, STABILISIERUNG DER WOHNUNGSMÄRKTE UND VERMÖGENSBILDUNG	55
3.	FÖRDERUNG DER EIGENTUMSBILDUNG - DIE KÜNFTIGE SCHLÜSSELSTRATEGIE	55
3.1	<i>Die Prioritäten</i>	55
3.2	<i>Umgestaltung der Eigenheimzulage</i>	56
3.3	<i>Verdoppelung der Eigenheimzulage für den Erwerb selbstgenutzten Wohneigentums aus dem Bestand (Mehrheitliche Empfehlung der Kommission)</i>	56
3.4	<i>Einführung einer Modernisierungszulage für Erwerber (Starke Minderheitsmeinung)</i>	57
3.5	<i>Halbierung der Eigenheimzulage für Neubau auf neuem Bauland</i>	58
3.6	<i>Analogregelung in Westdeutschland?</i>	58
3.7	<i>Erhöhte Förderung für den innerstädtischen Neubau von selbstgenutztem Wohneigentum</i>	59
3.8	<i>Mehr Eigentumsbildung in Stadtsanierungsgebieten</i>	60
3.9	<i>Mehr Eigentumsbildungs (Mieterprivatisierung) in den Beständen der Wohnungsunternehmen und im privaten Althausbestand</i>	61
3.10	<i>Umwandlungen von Mietwohnungen zum Verkauf an Mieter unterstützen</i>	63
3.11	<i>Investitionszulagen</i>	63
3.12	<i>Programmförderung der Länder (Sozialer Wohnungsbau)</i>	65
4.	DEN STADTUMBAU STEUERN	66
4.1	<i>Mehr Stadterneuerung</i>	66
4.2	<i>Große Erfolge - aber auch große Restaufgaben</i>	66
4.3	<i>Eine neue Verantwortung</i>	67
4.4	<i>Konzentration der künftigen Förderung auf Investitionsvorranggebiete</i>	68
5.	FÖRDERINSTRUMENTE FÜR DIE STADTERNEUERUNG	70
5.1	<i>Warum zusätzliche Instrumente?</i>	70
5.2	<i>Abriss jetzt! - ein gesondertes Abrissprogramm</i>	70
5.3	<i>Organisations- und Managementaufgaben in Investitionsvorranggebieten</i>	72
5.3.1	<i>Grundstückspools bilden</i>	72
5.3.2	<i>Überprüfung der Bauplanung</i>	72
5.3.3	<i>Informationsgrundlagen schaffen</i>	73

5.3.4	Wettbewerbe für Pilotprojekte organisieren	73
6.	FLANKIERENDE MAßNAHMEN	74
6.1	<i>Aufhebung der degressiven Abschreibung im Mietwohnungsneubau</i>	74
6.2	<i>Eine bessere Grundsteuer</i>	74
6.3	<i>Grunderwerbssteuer</i>	76
6.4	<i>Enteignungsmöglichkeiten in Recyclinggebieten?</i>	76
7.	SOFORTMAßNAHMEN	77
7.1	<i>Maßnahmen nach dem Altschulden-Hilfe-Gesetz</i>	77
7.2	<i>Kündigung von Mietverträgen bei Abriss</i>	78
8.	VERMEIDUNG VON INSOLVENZEN BEI WOHNUNGSUNTERNEHMEN	79
8.1	<i>Insolvenzen von Gesellschaften</i>	79
8.2	<i>Insolvenzen von Genossenschaften</i>	81
9.	ROLLE UND AUFGABE DER WOHNUNGSEIGENTÜMER IN DER STADTERNEUERUNG	82
VI	FISKALISCHE KONSEQUENZEN	83
1.	ABSCHAFFUNG DER DEGRESSIVEN AFA	83
2.	SENKUNG DER EIGENHEIMZULAGE FÜR DEN NEUBAU	83
3.	VERDOPPELUNG DER EIGENHEIMZULAGE FÜR BESTANDSERWERBUNGEN	84
4.	INVESTITIONSZULAGEN	86
5.	ABRISSPROGRAMM	87
6.	SONSTIGE MAßNAHMEN	88
7.	LEICHT HÖHERE SUBVENTIONEN ERFORDERLICH	89

I KURZFASSUNG

1. Auftrag und Arbeitsweise der Kommission

Die Kommission "Wohnungswirtschaftlicher Strukturwandel in den neuen Bundesländern" wurde auf Anregung des Bundesministers für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen, Herrn Klimmt, sowie des Staatsministers im Kanzleramt und des Beauftragten der Bundesregierung für Angelegenheiten der neuen Länder, Herrn Schwanitz, im Februar 2000 konstituiert.

Die Kommission hatte 17 Mitglieder, darunter Vertreter von Wohnungsgesellschaften und Genossenschaften, Kommunalbehörden, Mieterbund sowie Stadtplaner, Wirtschaftsprüfer, Rechtsanwälte und Wirtschaftswissenschaftler. Den Vorsitz führte Herr Dr. Lehmann-Grube, Oberbürgermeister a.D. Als Gäste nahmen an allen Kommissionssitzungen Vertreter der ostdeutschen Länder, des Bundesministeriums für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen, des Bundesamtes für Bauwesen und Raumordnung, des Bundeskanzleramtes und der Kreditanstalt für Wiederaufbau teil. Die Kommission tagte insgesamt sechs mal.

Die Empfehlungen der Kommission wurden zum Teil mit unterschiedlichen Mehrheiten beschlossen. In der Kurzfassung wird auf die einzelnen Darstellungen der Mindermeinungen verzichtet, sie ergeben sich aus der Langfassung.

2. Präambel

Die ostdeutschen Städte und Gemeinden müssen, nach einer 10-jährigen Phase der Sanierung und des Aufbaus, in einem Wettlauf mit der Zeit einen beispiellosen Umbau bewältigen. Sie müssen zur Rettung der Städte verfallene Traditionsquartiere mit hohem Aufwand erneuern aber künftig immer häufiger auch ganz oder teilweise niederreißen und neu gestalten, Großsiedlungen zurückbauen und gleichzeitig aufwerten. Sie müssen eine Symbiose zwischen der rasch wachsenden Zahl der Eigenheime und der alten Stadt finden. Die angelaufene radikale Umgestaltung der in Jahrzehnten oder Jahrhunderten gewachsenen gebauten Umwelt muss aufwühlen und tiefe Emotionen wecken. Häuser, die der Stolz von Generationen waren und neue Siedlungen aus der DDR-Zeit, die mühsam erspart und erarbeitet wurden, werden neuen Ansprüchen weichen müssen oder sie können, dort wo sie nicht stören, „stillgelegt“ werden. Die Vorschläge der Kommission sollen dafür Instrumente - insbesondere Finanzierungsmöglichkeiten - schaffen. Die notwendigerweise nüchternen und pragmatischen Konzepte konzentrieren sich auf die Umsetzung der Aufgabe. Die emotionale und politische Bewältigung kann nur in den einzelnen Städten selbst in der politischen Diskussion in

Auseinandersetzung mit den Erneuerungschancen und den nicht mehr verwertbaren Verfallsbauten geschehen. Dies wird nur gelingen, wenn gestützt auf die vorgeschlagenen Instrumente eine neue Stadtqualität in der Schrumpfung entsteht.

3. Die Analyse

In Ostdeutschland stehen eine Million Wohnungen - das sind 13% des Bestandes - leer. Etwa 400.000 Wohnungen waren schon 1990 unbewohnbar und verfielen. Inzwischen stieg der Leerstand durch Neubau von knapp 800.000 Wohnungen trotz gestiegener Zahl der Haushalte um rund 600.000 an. Nur gut die Hälfte des gesamten Leerstands wird noch am Markt angeboten. Der Rest ist „ausgebucht“ oder unbewohnbar.

Eine differenzierte Betrachtung der Leerstände zeigt folgende Problemschwerpunkte:

1. Gegenwärtig ist der Leerstand vor allem ein Problem des Altbaubestandes in den Innenstädten (1/3 aller bis 1918 gebauten Wohnungen stehen leer).
2. Die Leerstände in den zwischen 1949 und 1990 gebauten Wohnungen waren 1998 mit ca. 8% noch relativ moderat. Seitdem steigen die Leerstände dramatisch an und in dieser Dynamik liegt ein zentrales Problem.
3. Innerhalb des industriell gefertigten Wohnungsbestandes ist die starke regionale Konzentration der Leerstände (mit bis zu 30%) ein gravierendes Problem, das sich angesichts der unter 2. beschriebenen Dynamik verschärft.

Für die Wohnungsnachfrage ist nicht die Zahl der Einwohner, sondern die Zahl der Haushalte entscheidend. Die Zahl der Haushalte ist in den gesamten 90er Jahren gestiegen, 1999 wurden in Ostdeutschland rund 4,5 % (315.000) mehr Wohnungen bewohnt als 1991. Die Wohnungsnachfrage ist in 90er Jahre deutlich gewachsen.¹

Auch in den nächsten 10 bis 15 Jahren dürfte die Zahl der Haushalte weiter steigen. Die Kommission geht von einem Anstieg der Zahl der Haushalte um knapp 500.000 (ohne Berlin) bis zum Jahr 2010 aus. Nach 2020 sinkt die Zahl der Haushalte dann deutlich.

Die überregionale Wanderung (Ost-West und Ausland) hat zwar in einigen Regionen zu hohen Leerständen geführt, insgesamt ist sie jedoch nicht für die Leerstände verantwortlich. Von hoher

¹ Der Kommission ist bewußt, das in dieser Rechnung 100.000 Wohnungen „fehlen“. Diese Differenz entsteht aus der statistischen Unvereinbarkeit von Wohnungs- und Haushaltsfortschreibung (Siehe Langfassung).

Bedeutung waren dagegen in fast allen Stadtregionen hohe Abwanderungen aus den Kernstädten in das Umland.

Die Leerstände drohen weiter zu steigen. Bis 2015 wachen immer mehr Haushalte der geburtenstarken Jahrgänge aus den siebziger Jahre in das „Eigentumsalter“ (30-40 Jahre). Sie werden sich vermehrt ihren Traum vom eigenen Heim erfüllen können, denn Bauland steht in Ostdeutschland reichlich zur Verfügung. Einfamilienhäuser werden preiswert angeboten. Rund 900.000 Eigenheime dürften bis 2020 überwiegend auf neuem Bauland errichtet werden. Ostdeutschland durchläuft einen beispiellosen Aufholprozess. Diese hohe Eigentumbildung findet nach 2010 gleichzeitig mit einem drastischen Rückgang der Zahl der neugebildeten Haushalte - als Folge der geburtenschwachen Jahrgänge seit 1990 - statt. Eine neue Leerstandswelle ist als Nebenwirkung programmiert.

Kommt es zu keiner wirklich drastischen Veränderung der politischen Rahmenbedingungen und zu keiner Umsteuerung, dann kann der Leerstand in 20 Jahren bis auf 2 Millionen anwachsen.

Die bisher noch kurze Geschichte eines Aufholprozesses in der Eigentumbildung hat die riesigen Unterschiede in der Vermögensausstattung zwischen ost- und westdeutschen Haushalten erst wenig verändern können. Während die Nettolöhne in Ostdeutschland inzwischen bei 84% (ohne Berlin) des westdeutschen Niveaus (mit Berlin) liegen, herrscht weiterhin Vermögensarmut. Die Grundvermögen der Haushalte Ostdeutschlands erreichen nur etwas mehr als ein Drittel des westdeutschen Niveaus.

Etwas mehr als die Hälfte der 6,3 Millionen Wohnungen in Ostdeutschland (ohne Berlin, 1995) stehen in den 140 ostdeutschen Städten mit mehr als 15.000 Einwohnern. Der Neubau konzentriert sich gegenwärtig auf die Peripherie oder das Umland der Städte. Die Städte verlieren weiter und erheblich an Einwohnern mit entsprechenden Konsequenzen für die Leerstände.

Diese voraussehbare Entwicklung bedeutet für über tausend Wohnungsgesellschaften und Genossenschaften ebenso wie für hunderttausende private Hauseigentümer einen großen finanziellen Schaden, der einen Teil von ihnen in ihrer wirtschaftlichen Existenz bedroht. Die Funktionsfähigkeit der Märkte ist durch tiefgreifende Störungen gefährdet, wenn es nicht gelingt, die Märkte durch ein koordiniertes Vorgehen der öffentlichen Hand und der Marktakteure zu stabilisieren.

Nicht so offenkundig sind die sich abzeichnenden Schäden für eine große Mehrheit der Städte und Gemeinden in Ostdeutschland. Ungelenkte Vorgänge der Schrumpfung und des Verfalls zerstören das notwendige Gleichgewicht zwischen Bevölkerung, Wohnbauten, Verkehrssystemen sowie sämtlichen Elementen der privaten und öffentlichen Infrastruktur (Dienstleistungen, Handel, Gesundheit, Schulen, Kultur).

Viele Städte drohen dadurch auseinander zu brechen. Sie zerfallen in Fragmente aus leeren Altbaugebieten, konsolidierten, in neuer Pracht wieder erstandenen Kernbereichen, halbleeren durch

Abriss schrumpfende Plattenbausiedlungen - vor allem dort, wo die DDR-Industrien zusammengebrochen sind - und in große, neue Einfamilienhaussiedlungen. Ein Ende ist nicht abzusehen, denn der aus der DDR-Zeit überkommene Wohnungsbestand ist zu einseitig zusammengesetzt. Zu viele Wohnungen wurden nicht nach den Wünschen der Nachfrager, sondern nach zentralen Planungsvorgaben gebaut. Zu viele Altbauten sind nicht mehr zu retten oder finden keine Nachfrager. Es gibt zu viele kleine Wohnungen in großen Häusern oder in isolierten Großsiedlungen. Inzwischen sind die Ansprüche drastisch gestiegen und werden weiter steigen. Es fehlen Eigenheime – gerade auch in den Städten – und große Wohnungen in innerstädtischen Lagen bei erträglicher Dichte. Die jetzt angelegten inneren Widersprüche und Fehlentwicklungen werden mit der Zeit unumkehrbar. Am Ende drohen Städte, die nicht mehr erneuert oder konsolidiert werden können, weil auf lange Sicht bei schrumpfender Bevölkerung die notwendigen Investitionen ausbleiben. Die Bewohner in den Nachbarschaften mit hohen Leerständen müssen erhebliche Belastungen und Einschränkungen ihrer Lebensqualität hinnehmen.

4. Die Empfehlungen

4.1 Neues Abrissprogramm

In den ostdeutschen Städten und Gemeinden müssen in den nächsten 10 Jahren 300.000 bis 400.000 leerstehende Wohnungen abgerissen werden, mit dem Ziel der Wiederherstellung eines Marktgleichgewichts sowie unter Gesichtspunkten des notwendigen Stadtumbaus.

Die Eigentümer der Wohnungen – Wohnungsunternehmen und Private – werden den Abriss nicht aus eigenen Kräften vornehmen können. Der Abriss muss finanziell gefördert und gelenkt werden.

Die Kommission empfiehlt, den Abriss von leerstehenden Wohnungen dort, wo er für den Stadtumbau nützlich und für das Marktgleichgewicht erforderlich ist, mit bis zu 140 DM/qm Wohnfläche zu fördern. Dazu wären über 10 Jahre ca. 300 Mio. DM jährlich aufzuwenden, die zu je einem Drittel vom Bund, den ostdeutschen Ländern und den jeweiligen Kommunen aufzubringen wären.

Geschieht das nicht jetzt, entstehen für Private wie für die öffentliche Hand Kosten, die weit über die Kosten dieses Abrissprogramms hinaus gehen werden.

Das Abrissprogramm muss allen Marktteilnehmern offen stehen, also auch den privaten Eigentümern und den sog. TLG-Genossenschaften.

4.2 Eigentumsbildung für die Stadtentwicklung nutzen

Das Bestreben zur Bildung von Eigentum an selbstgenutzten Häusern und Wohnungen verdient weiterhin Förderung und Unterstützung. Es wird in den nächsten 10 bis 15 Jahren die treibende Kraft bei der baulichen Entwicklung der Städte und Gemeinden in Ostdeutschland sein. Um weiteren Leerstand und Verfall zu vermeiden, müssen möglichst viele potentielle Erwerber dazu angeregt werden, modernisierten Wohnraum in Altbauten zu erwerben, bestehende Gebäude ihren Wünschen entsprechend umzubauen oder Eigentum auf Recyclinggrundstücken oder auf den schon bestehenden großen innerstädtischen Flächenreserven zu bilden.

Daher empfiehlt die Kommission: Die Eigenheimzulage bei Käufen aus dem Bestand – bisher für acht Jahre in Höhe von 2500 DM gewährt – sollte auf 5000 DM verdoppelt werden. Zur Finanzierung sollte die bisherige Zulage im Neubau von 5000 DM auf 2500 DM halbiert werden. Die Kinderzulage (1500 DM/Kind) bleibt unverändert. Der Neubau auf Recyclingflächen und auf sonstigen innerstädtischen Bauflächen sollte durch eine weiterhin hohe Eigenheimzulage (5000 DM) für Neubauten an diesen Standorten gefördert werden.

Die Kommission war angesichts ihres zeitlich begrenzten Auftrags nicht in der Lage, für diese besonderen Fälle rechtlich und technisch praktikable Abgrenzungen zu formulieren. Sie bittet das Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen zu prüfen, wie solche Flächen eindeutig bestimmt werden.

4.3 Mehr eigentumsfähige Wohnungen im Bestand schaffen

Die erhöhte Förderung des Erwerbs von Bestandswohnungen durch neue Selbstnutzer muss ihre Entsprechung auf Seiten des Wohnungsangebots haben. Ohne das Angebot an Alternativen für die neuen Selbstnutzer läuft die Stadterhaltungsstrategie ins Leere.

Mit Vorrang sollten große eigentumsfähige Wohnungen, überwiegend durch Zusammenlegung bisher kleiner Wohnungen, geschaffen und angeboten werden. Der dafür erhöhte Finanz- und Arbeitsaufwand ist gerechtfertigt, weil die Erschließung von neuem Bauland eingespart wird und weniger Leerstände entstehen.

Gerade die Wohnungsgesellschaften und Genossenschaften haben angesichts ihres hohen Marktanteils von rund 60 Prozent des heutigen Mietwohnungsbestandes hier eine große Verantwortung zur Stadterhaltung zu tragen. Ohne die Bereitschaft der Wohnungsgesellschaften und Genossenschaften insbesondere ihre selbstnutzergerechten

Gebäude mit nur wenigen Wohneinheiten zu veräußern, wird die Umlenkung der Nachfrage in den Bestand nur begrenzten Erfolg haben.

Durch die erhöhte Eigenheimzulage für den Bestandserwerb bietet sich für die heutigen Eigentümer die Chance, durch den Verkauf an Selbstnutzer ihre Liquiditäts- und Rentabilitätssituation erheblich zu verbessern. Gerade für Eigentümer, die von dem allgemeinen Renditeverfall heute in ihrer Existenz gefährdet sind, bedeutet der Verkauf an Selbstnutzer auch eine betriebswirtschaftlich sinnvolle Strategie.

4.4 Flankierende Instrumente

Erneuerungsabschreibungen für Erwerber nutzbar machen

Die steuerlichen Abschreibungsmöglichkeiten für Gebäude in förmlich festgelegten Sanierungs- und Erhaltungsgebieten sowie für denkmalgeschützte Bestände können derzeit nur vom Bauherrn selbst genutzt werden. Die privaten Haushalte als Erwerber sind häufig überfordert, die notwendigen Modernisierungsmaßnahmen selbst durchzuführen und darauf angewiesen, die modernisierten Wohnungen vom Bauträger zu kaufen. Zu ihren Gunsten sollten die Voraussetzungen geschaffen werden, dass sie als Ersterwerber die Abschreibungsmöglichkeiten für die zuvor erfolgte Sanierung nutzen können.

Fortsetzung der Stadtsanierung

Die Stadtsanierungsprogramme von Bund und Ländern sind unvermindert fortzuführen. In vielen ausgewiesenen Sanierungsgebieten stehen jetzt die aufwendigen Modernisierungs- und Umbaumaßnahmen an. Dafür sind auch die Mittel des sozialen Wohnungsbaus mit Vorrang einzusetzen.

Modernisierungsprogramme flexibler handhaben

Die KfW-Programme und die Länderprogramme zur Modernisierung von Wohnungen sind fortzusetzen. Sie sollten aufeinander abgestimmt nach städtebaulichen Prioritäten eingesetzt werden.

Investitionszulage für Modernisierungen auf umfassende Modernisierungen konzentrieren.

Die in 2001 zu überprüfende Modernisierungszulage in Höhe von 15 Prozent für Investitionen von maximal 1200 DM pro qm Wohnfläche wird den Anforderungen nicht mehr gerecht. Die Kommission empfiehlt eine Erhöhung der Obergrenze auf 2500 DM pro qm. Die Bagatellgrenze sollte auf 10.000 DM erhöht werden.

Aus der Grundsteuer ein Instrument der Mobilisierung von Märkten machen

Durch eine laufende Belastung der Verkehrswerte von Boden steigt die Verkaufsbereitschaft vor allem von nicht genutzten Grundstücken. Grundsteuer sollte auch auf brachliegende Grundstücke erhoben werden, weil den Städten unvermindert Vorhaltekosten für die Infrastruktur entstehen.

Die Kommission empfiehlt, dass der §33 GrStG, der einen Rechtsanspruch auf Minderung der Grundsteuer bei untergenutzten Grundstücken begründet, gestrichen werden soll. Den Gemeinden soll aber weiterhin die Möglichkeit im Rahmen des Billigkeitsrechtes bleiben, Eigentümern die Grundsteuer zu erlassen.

Grunderwerbsteuer in bestimmten Fällen erlassen

Die Grunderwerbsteuer sollte für Erwerbsvorgänge, die der Abrissvorbereitung und Neubebauung oder dem Zusammenschluss oder der Übernahme von existenzgefährdeten Unternehmen dienen, erlassen werden.

"TLG-Genossenschaften"

Zur besonderen Problematik der sog. TLG-Genossenschaften empfiehlt die Kommission der Treuhand-Liegenschaftsgesellschaft, einzelfallbezogene Vertragsnachverhandlungen mit dem Ziel der Verbesserung der wirtschaftlichen Situation, insbesondere der Kaufpreisminderung, zu führen.

4.5 Verzichtbare Instrumente

Die degressive Abschreibung für den Neubau von Mietwohnungen aufheben

Die degressive Abschreibung wird nicht nur überflüssig. Unter den Bedingungen eines eher wachsenden Wohnungsüberschusses wird sie schädlich. Es wäre widersinnig, Abriss und Neubau von Mietwohnungen pauschal gleichzeitig zu fördern.

Die Investitionszulage für Neubau von Mietwohnungen in Kerngebieten aufheben

Als Förderinstrument ist diese Investitionszulage in Zukunft zu undifferenziert. Dort, wo aus der Sicht der Städte an bestimmten Standorten Lücken durch Neubau geschlossen werden müssen, sollten die Fördermittel des sozialen Wohnungsbaus eingesetzt werden.

Die Modernisierungszulage für Wohneigentümer aufheben

Die bestehende Modernisierungszulage für Selbstnutzer (maximal 6000 DM) kann aufgehoben werden. Der Sanierungsstand in den bereits selbstgenutzten Wohnungen ist hinreichend gestiegen. Weitere Instandsetzungen und Modernisierungen können künftig voll aus eigenem Einkommen,

gestützt auf die Bausparförderung, finanziert werden. Die Mittel können effizienter zur weiteren Förderung neuer Selbstnutzer eingesetzt werden.

4.6 Wachsende Verantwortung der Kommunen – Management der Schrumpfung

Die geltenden rechtlichen Instrumente und die Methoden der Stadtplanung sind darauf angelegt, Wachstum zu steuern. In Ostdeutschland geht es schon jetzt und künftig darum, Schrumpfung zu steuern. Das ist für Städte und Gemeinden eine neue, immens schwierige Aufgabe. Sie müssen eine realistische und ganzheitliche Neubewertung der Entwicklungsmöglichkeiten der Standorte vornehmen und neue Methoden der Zusammenführung der öffentlichen Belange und der betroffenen wirtschaftlichen Interessen sowie der Investitionspotentiale der Marktteilnehmer entwickeln. Dabei sind die regionalen Zusammenhänge zu berücksichtigen.

Bei der Erfüllung dieser neuen, großen Aufgabe brauchen die Städte und Gemeinden in Ostdeutschland die finanzielle und gesetzgeberische Unterstützung des Bundes und der Länder.

Als Instrument für diese Aufgabe sollten die Städte einen neuen Typus der Stadtentwicklungsplanung konzipieren und praktizieren. Das erfordert u.a. eine nüchterne Prognose der Bevölkerungs- und Haushaltsentwicklung, eine Analyse der Leerstände und des zu erwartenden Wohnungsbaus, insbesondere im Eigentumssektor.

Darauf gestützt, müssen eine Abschätzung der erforderlichen Abrisse, eine Bestimmung der zur Aufwertung vorgesehenen Altbauten, der Flächenbedarfe für die Eigentumsbildung und ihre Verortung erfolgen sowie Verwertungskonzepte der freigelegten Flächen entwickelt werden.

5. Chancen für die Städte

Die vorgeschlagenen Maßnahmen eröffnen erhebliche Chancen sowohl für die Städte als auch für die Bewohner. Das städtische Eigenheim kann und muss in den ostdeutschen Städten für breite Schichten erschwinglich bleiben. Darüber hinaus kommt den ostdeutschen Städten zugute, dass die Boden- und Immobilienpreise für die Nachfrage günstig geworden sind. Dieser Standortvorteil wird Vermögensbildung und Investitionsfinanzierung erleichtern.

Die Kommission schätzt, dass bis 2010 ca. 150.000 Haushalte statt im Neubau in modernisierten oder umgebauten Altbauten zusätzlich Wohneigentum erwerben könnten. Weitere 100.000 Eigenheime könnten auf Recyclinggrundstücken und in sonstigen innerstädtischen Lagen entstehen. 200.000 weitere Haushalte würden durch die höhere Förderung in die Lage versetzt, Wohneigentum aus dem Bestand – auch aus Beständen der DDR-Zeit – zu erwerben. Die Leerstände würden in 2010 ohne Abriss um fast 200.000 vermindert. Durch das Abrissprogramm werden etwa 350.000 Wohnungen vom Markt genommen. Die Städte erhalten eine Chance, die Wohnungsmärkte wieder zu stabilisieren.

II EIN WOHNUNGSMARKT DER EXTREME – 1989-2000

1. Vom Wohnungsdefizit zum Wohnungsüberschuss

Am Wohnungsmarkt in Ostdeutschland müssen noch über lange Zeit erhebliche Anpassungen bewältigt werden, bis eine befriedigende Versorgung und ein Ausgleich von Angebot und Nachfrage erreicht wird. Nach der Vereinigung herrschte schwerer Wohnungsmangel, die Nachfrage überstieg das Angebot deutlich. Es gab zu wenig bewohnbare Wohnungen. Vor allem fehlten – gemessen an der Nachfrage – große moderne Wohnungen, Einfamilienhäuser und auch Altbauwohnungen mit modernem Komfort. Große Teile des Althausbestandes standen leer (in 1990 standen 420.000 Wohnungen leer, überwiegend Altbauten) und waren verfallen oder wiesen erhebliche Mängel auf.

Tabelle 1: Wohnungsfertigstellungen in Ostdeutschland (inkl. Ost-Berlin) von 1991-1999

Jahr	Wohnungen insgesamt	Neubau	davon mit					Baumaßnahmen an bestehenden Gebäuden
			1 Wohnung (EFH)	2 Wohnungen (ZFH)	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

* ca. 50%ige Untererfassung in den Fertigstellungen der Jahre 91-93. Es müssen zum Gesamtergebnis ungefähr 60.000 Wohnungen dazu gezählt werden.

Quelle: Statistisches Bundesamt

empirica

Die Politik hat darauf mit einer breiten Palette von Fördermaßnahmen reagiert. Finanziell am bedeutsamsten unter den Förderprogrammen war von Anfang an die Stadtsanierung. Hinzu kamen inzwischen deutlich reduzierte Förderungen des sozialen Mietwohnungsbaus für breite Schichten sowie Programme zur Eigentumsbildung. Bund und Länder förderten in verschiedenen Programmen die Modernisierung. Am bedeutendsten waren und sind die KfW-Programme (Subventionswert insgesamt bisher 10,5 Mrd. DM). Den größten fiskalischen Aufwand in den Jahren 1994 bis 1998 riefen die Sonderabschreibungen (50 Prozent, auf ein bis fünf Jahre verteilbar) für den

Mietwohnungsneubau und die Modernisierung hervor. Inzwischen hat die Eigentumsförderung das größte Gewicht. Die Märkte haben der Politik mit einem Investitionsboom geantwortet, der deutlich ausgeprägter war, als der große Wohnungsbauboom zu Anfang der siebziger Jahre in Westdeutschland. 43 Wohnungen auf 1000 Einwohner in 5 Jahren sind ein Neubaurekord (Westdeutschland 31 Wohnungen)².

Tabelle 2: Wohnungsfertigstellungen pro 1.000 Einwohner nach Ländern 1992-1999

	Anzahl der fertiggestellten Wohnungen (Neubau) in ... je 1.000 Einwohner pro Jahr*					
	Durchschnitt (92 bis 95)		Durchschnitt (96 bis 99)		1999	
	EZFH	Mehrfamilien- häusern	EZFH	Mehrfamilien- häusern	EZFH	Mehrfamilien- häusern
Neue Länder inkl. Berlin Ost	k.A.	k.A.	3,44	4,30	3,46	1,87
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	k.A.	k.A.	2,80	4,65	2,57	1,86
Mecklenburg - Vorpommern	k.A.	k.A.	4,21	3,97	4,34	2,66
<i>Berlin</i>	0,43	2,12	0,96	4,68	1,10	1,95
Alte Länder inkl. Berlin West	k.A.	k.A.	2,43	2,60	2,77	2,08
Baden-Württemberg	2,47	5,12	2,41	3,10	2,65	2,18
Bayern	3,24	4,26	3,10	2,75	3,31	2,18
Bremen	0,90	2,52	0,91	2,11	1,23	1,93
Hamburg	0,85	2,83	0,76	3,20	0,82	2,54
Hessen	1,67	3,43	1,83	2,62	2,09	2,09
Niedersachsen	3,34	3,11	3,43	1,99	4,15	1,94
Nordrhein - Westfalen	1,86	2,65	1,98	2,53	2,33	2,18
Rheinland - Pfalz	3,09	3,20	2,89	2,48	3,36	1,81
Saarland	5,17	0,78	5,35	0,81	4,71	0,78
Schleswig - Holstein	2,97	3,01	3,47	2,90	4,09	1,91
Deutschland	k.A.	k.A.	2,62	2,91	2,90	2,04

* Basis für den Zeitraum 1992 bis 1995 ist die Bevölkerung zum Stichtag 31.12.1995, für den Zeitraum 1996 bis 1999/Stichtag 31.12.1999 - teilweise nur vorläufige Ergebnisse

Quelle: Statistisches Bundesamt empirica

Deutliche Unterschiede gibt es, wie in Westdeutschland, zwischen den einzelnen Bundesländern. Mecklenburg-Vorpommern liegt mit 4,21 Ein- und Zweifamilienhäusern pro 1000 Einwohner pro Jahr zwischen 1996 und 1999 deutlich an der Spitze (die höheren Brandenburger Zahlen ergeben sich aus der Suburbanisierung Berlins), während im Mehrfamilienhausbau Brandenburg und Sachsen mit Abstand führen. Trotz des drastischen Rückgangs der Fertigstellungszahlen im Geschosswohnungsbau um mehr als 70% lagen in 1999 die Fertigstellungen in Ostdeutschland nicht sehr weit unter dem westdeutschen Vergleichswert. Bei den Ein- und Zweifamilienhäusern lagen auch in 1999 die Fertigstellungen mit 3,42 Wohnungen deutlich über den westdeutschen mit 2,77 pro 1000 Einwohner.

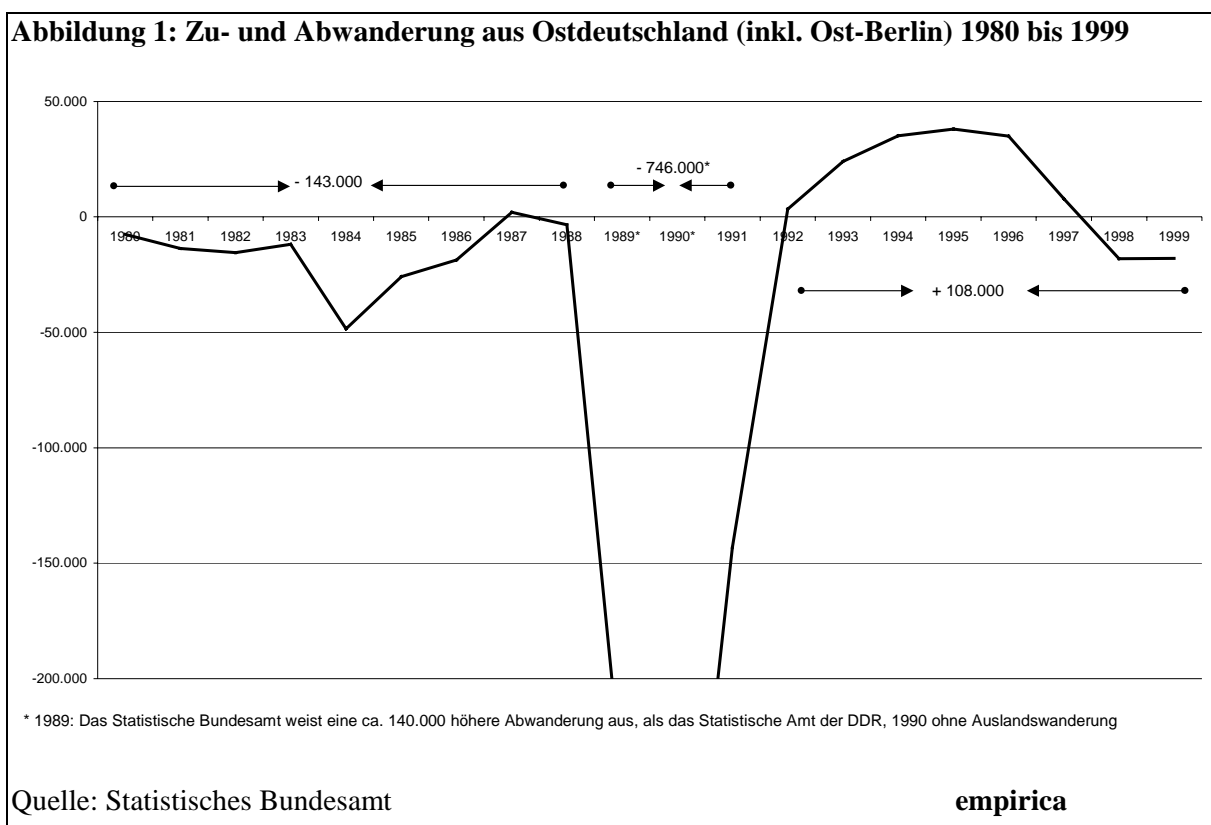
² Inkl. Baumaßnahmen an bestehenden Gebäuden und Wohnungen in Nichtwohngebäuden.

In den 10 Jahren seit 1990 hat sich die Wohnungsversorgung ganz erheblich verbessert. Während die Zahl der Haushalte in den 90er Jahren um etwa 300.000 stieg, erhöhte sich das Wohnungsangebot allein durch Neubau um 690.000. Von 1996-1999 wurden 210.000 Wohnungen in Ein- und Zweifamilienhäuser gebaut, soviel wie in der DDR zwischen 1970-1990.

Hinzu kamen zwischen 1995 und 2000 statistisch nicht genau erfasste Modernisierungen bisher leerstehender Wohnungen in der Größenordnung von etwa 200.000 sowie Dachausbauten u.ä. i.H.v. 83.000. Die Wohnungsversorgung hat sich qualitativ und quantitativ sprunghaft verbessert. Die Wohnflächen je Einwohner stiegen von 29,5 m² auf 32,8 m². Etwa 75% des Wohnungsbestandes sind teil- oder vollmodernisiert. Die Wohnungsunternehmen haben in ihren Beständen seit 1990 etwa 105 Mrd. DM investiert. Etwa 550.000 Haushalte wurden allein in den letzten 5 Jahren Wohneigentümer. Eine Verbesserung dieses Ausmaßes innerhalb von 10 Jahren ist ohne Beispiel. Sie war allerdings erkaufte mit extremen fiskalischen Belastungen, mit überhöhten Kapazitäten in der Bauwirtschaft, die jetzt nach dem Auslaufen des Investitionsbooms abgebaut werden müssen und einem dramatischen Anstieg des Leerstands. Ohne eine Neuorientierung und Effektivitätssteigerung der Förderung drohen fragmentierte Städte zu entstehen, in denen wachsende Stadtbrachen in Altbaugebieten, schrumpfende Großsiedlungen mit immer mehr Leergebäuden, prachtvoll erneuerte Kernbereiche und weiter wuchernde Einfamilienhausgebiete in der Peripherie der Städte oder im Umland nebeneinander, aber nicht miteinander vereinbar existieren.

2. Steigende Wohnungsnachfrage in Ostdeutschland

Ostdeutschland gehörte – entgegen einer weit verbreiteten Meinung – nach einer Abwanderungswelle zwischen 1989 und 1991 während der 90er Jahre zu den Wanderungsgewinnern. Nach dem deutlichen frühen Abwanderungsschub stabilisierte sich die Entwicklung. Zwar kam es nach wie vor zu leichten Abwanderungen nach Westdeutschland, diese wurden jedoch kompensiert durch Zuwanderung aus dem Ausland. Schon 1992 war der Wanderungssaldo Ostdeutschland wieder – wenn auch nur leicht – positiv. 1998 wurde der Wanderungssaldo wiederum leicht negativ. In 1999 stieg zwar die Abwanderung nach Westdeutschland weiter leicht an, allerdings stieg auch die Zuwanderung aus dem Ausland nach jahrelangem Rückgang wieder an. Insgesamt erhöhte sich der Wanderungsverlust 1999 nicht weiter.



Nicht durch Zuwanderung kompensiert werden konnte allerdings der Gestorbenenüberschuss, der durch den nochmaligen Rückgang der Geburten nach 1990 deutlich größer geworden ist³. Die niedrige Zahl der Geburten wird auch in Zukunft – trotz eines wahrscheinlichen Wiederanstiegs der

³ Seit Mitte der 90er Jahre sinkt zwar der Gestorbenenüberschuss, dies ist aber bedingt durch die bereits schwach besetzten Kriegsteilnehmerjahrgänge und nur vorübergehender Natur.

Abwanderung – aller Voraussicht nach die Bevölkerungsentwicklung entscheidend prägen. Langfristige Bevölkerungsprognosen kommen selbst bei unterschiedlichen Annahmen über die künftige Zuwanderung aus dem Ausland zu einem deutlichen Rückgang von gegenwärtig 14,2 Mio. (ohne Berlin) auf 12 bis 12,5 Mio. Einwohner in 2030.

Die global gültige Aussage, dass die Ursache des Bevölkerungsrückgangs seit 1992 überwiegend in der natürlichen Bevölkerungsentwicklung zu finden ist, gilt auch in fast allen Raumordnungsregionen. Nur in Vorpommern und im mittleren Mecklenburg ist der Wanderungsverlust die Hauptursache des Bevölkerungsrückgangs.

Tabelle 3: Determinanten der Bevölkerungsentwicklung in Ostdeutschland (inkl. Ost-Berlin) 1987 bis 1999

in Tausend	Bevölkerungs- entwicklung 1987 bis 1991	Bevölkerungs- entwicklung 1992 bis 1999
Ausgangsbewölkerung (Jahresendstand)	16.640	15.790
Natürliche Bevölkerungsentwicklung: Geburtenüberschuss	-116	-669
Räumliche Bevölkerungsbewegung:		
Wanderungssaldo mit Westdeutschland	-973	-292
Wanderungssaldo mit dem Ausland	k.A.	400
Wanderungssaldo insgesamt	k.A.	108
Bevölkerungsverlust insgesamt	-1.089	-572
Statistische Differenz*	239	-11
Endbevölkerung (Jahresendstand)	15.790	15.218

* 1987-1991: kein Außenwanderungssaldo mit dem Ausland

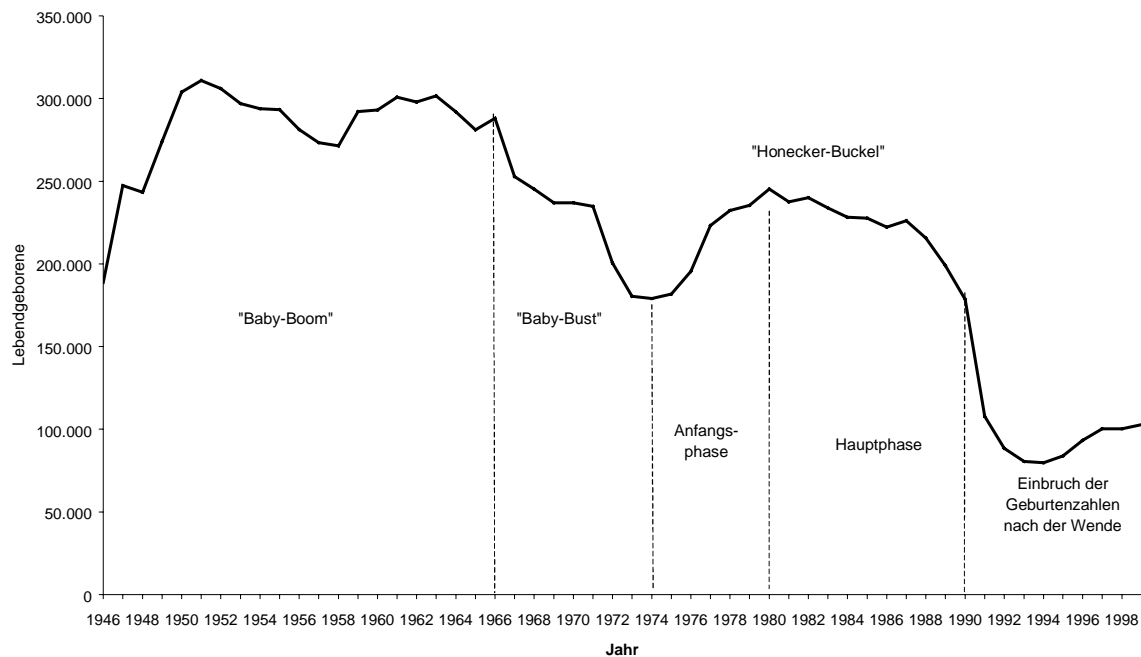
1992 - 1998: Durch eine Gemeindegebietsreform sind die Gemeiden Haar, Kaaßen, Neuhaus (Elbe), Stapel, Sumpfte und Tripkau von Sachsen-Anhalt Niedersachsen zugeschlagen worden.

Quelle: Statistisches Bundesamt (Mikrozensus)

empirica

Der drastische Rückgang der Zahl der Geburten Ende der 80er Jahre spielt für die heutige Wohnungsnachfrage keine Rolle – Kinder fragen keine eigenen Wohnung nach. Erst mit 20jähriger Zeitverzögerung wird der Geburtenrückgang auf dem Wohnungsmarkt – dann allerdings sehr kräftig – zu spüren sein. Die stetige Haushaltsverkleinerung kann nach 2015 die sinkende Einwohnerzahl am Wohnungsmarkt nicht mehr kompensieren. Die Zahl der Haushalte beginnt nach 2015 kräftig zu sinken. Damit werden ab 2015 selbst bei geringer Wohnungsproduktion ständig zusätzliche Wohnungen freigesetzt.

Abbildung 2: Geburten in Ostdeutschland seit 1949



Quelle: Statistisches Bundesamt

empirica

Die Situation am Wohnungsmarkt und damit auch der Leerstand hängen von Angebot und Nachfrage ab – eine scheinbar banale Aussage. Rein quantitativ wird die Nachfrage nach Wohnungen bestimmt durch die Zahl der Haushalte, die in Ostdeutschland in den 90er Jahren auch bei leicht schrumpfender Zahl der Einwohner deutlich anstieg. Nur sehr langfristig müssen die Zahl der Haushalte und die Stärke der Bevölkerung sich in die gleiche Richtung entwickeln. 1999 wurden in Ostdeutschland rund 4,5 % (315.000) **mehr** Wohnungen bewohnt als 1991.

Die globale Aussage, dass in Ostdeutschland die Abwanderung nicht für die Leerstände verantwortlich ist, kann auf städtischer Ebene nicht aufrechterhalten werden. Alle ostdeutschen Städte haben erhebliche Wanderungsverluste gegenüber ihrem Umland hinnehmen müssen. Die Abwanderung aus den Kernstädten in das Umland, meist verbunden mit dem Bau oder Erwerb von Einfamilienhäusern, trägt in den meisten Städte wesentlich zum Bevölkerungsrückgang bei⁴. Dies ist insofern günstig, als die Stadt-Umland-Wanderung im Gegensatz zu den überregionalen Wanderungen von der lokalen Politik deutlich beeinflusst werden kann.

⁴ Hinzu kommt die natürliche Bevölkerungsentwicklung, diese ist aber, wie erläutert, (noch) nicht für den Wohnungsmarkt relevant.

In Tabelle 4 ist der Anteil der Umlandwanderungen an den gesamten Wanderungsverlusten für einige Städte dargestellt. Chemnitz verlor zwischen 1992 und 1999 z.B. im Saldo knapp 29.200 Einwohner durch Wanderungen, davon 15.000 an sein Umland (51%) und nur 7.000 an andere Regionen Ostdeutschlands. Es gewann im Saldo 3.900 Einwohner aus dem Ausland hinzu. Nach Westdeutschland wanderten im Saldo 10.500 Einwohner (36% der Wanderungsverluste). Grundlage der Daten sind Sonderauswertungen der Statistischen Landesämter.

Tabelle 4: Anteil der Stadt-Umland-Wanderung an den Wanderungsverlusten ausgewählter Städte⁵, 1992 - 1999

Brandenburg	
Brandenburg / Havel	52%
Wittenberge	34%
Strausberg	60%
Cottbus	66%
Senftenberg	51%
Sachsen	
Chemnitz	51%
Leipzig	45%
Zwickau	66%
Meißen	68%
Löbau	46%
Zittau	44%
Schwarzenberg	32%

Quelle: Sonderauswertung der statistischen Landesämter Brandenburg und Sachsen **empirica**

3. Überproduktion und Leerstände – die neue Erfahrung

Leerstand ist ein Sammelbegriff, der eine Eindeutigkeit vortäuscht, die in Wirklichkeit nicht gegeben ist. Unterschiedliche Dimensionen müssen beachtet werden, u.a.:

- Grad der Bewohnbarkeit
- Bauform, z. B. Gründerzeit, Geschosswohnungsbau, DDR-Wohnungsbau
- Lage innerhalb einer Stadt, z. B. Großsiedlungen, Gründerzeitviertel
- stadtstrukturelle Bedeutung, z. B. Gebäude am Marktplatz

⁵ Saldo der Wanderungen 1992 - 1999 gleich 100%.

- nicht störende, vollständig leerstehende Gebäude in peripherer Lage
- eingestreute Leerstände in ansonsten bewohnten Gebäuden (Erdgeschosswohnungen, Wohnungen in den obersten Stockwerken)
- oder konzentrierte Leerstände in einzelnen Gebäuden oder sogar ganzen Stadtquartieren.

Schon der Wohnungsmangel 1990 war begleitet von hohen Leerständen (1990 gut 420.000, überwiegend in Altbauten). Die staatliche DDR-Wohnungswirtschaft war weder willens noch in der Lage, Altbauten angemessen zu erhalten und zu erneuern. Die meisten leeren Wohnungen standen den Wohnungssuchenden wegen Unbewohnbarkeit nicht mehr zur Verfügung.

Aktuell stehen rund 1 Million Wohnungen in Ostdeutschland leer. Die Ursachen für diesen extremen Wohnungsüberschuss sind komplex:

- Standen Anfang der 90er Jahre in einer Phase des Mangels überwiegend nur Wohnungen wegen Unbewohnbarkeit leer, so ist zwischenzeitlich ein dauernder Angebotsüberschuss als Leerstandsursache hinzugekommen.
- Viele restitutionsbehaftete Wohnungen wurden über längere Zeit nicht angemessen bewirtschaftet und verfielen. Die Zahl der unbewohnbaren Wohnungen nahm zu.
- Der Neubau überstieg in allen ostdeutschen Bundesländern die Haushaltsgründungen. Der ab spätestens 1995 überhöhte Neubau und die zahlreichen Modernisierungen – vielfach von Wohnungen, die vorher leer standen – beschleunigten vor allem in Städten mit hohem Althausanteil den Exodus aus unmodernisierten Altbauten bei scharfem Anbieterwettbewerb und günstigen Mieten.
- Noch gravierender war in den letzten Jahren der Anstieg des Leerstandes in den Plattenbauten der DDR-Entwicklungsstädte (z.B. Schwedt, Wolfen), die in der Regel ergänzend zu neuen Industrien errichtet wurden und kaum über zentralörtliche Funktionen, kulturelle Traditionen, touristische Attraktionen, gewachsene Dienstleistungsangebote noch über gute Voraussetzungen für eine differenzierte mittelständische Wirtschaft verfügten. In diesen neuen Städten brachen die DDR Industrien weitgehend zusammen. Eine alternative wirtschaftliche Basis konnte in den meisten Fällen unter dem neuen Wettbewerbsdruck nur begrenzt geschaffen werden. Arbeitskräfte wanderten ab. Gleichzeitig wurden trotz wachsender Wohnungsüberschüsse Eigenheime gebaut. Die Leerstände stiegen sprunghaft an. Das städtebauliche Erbe der DDR in ihren neuen Städten, aber auch in zahlreichen Großsiedlungen anderer Städte, erzeugt heute Wohnungsüberhänge und einen weiterhin hohen Anpassungsbedarf an künftige Bedürfnisse, um einen regelrechten Zusammenbruch der Vermietbarkeit in den betroffenen Großsiedlungen zu verhindern.

4. Die Zusammensetzung der Leerstände

4.1 Leerstände nach Bauformen in den Bundesländern

Entgegen einer häufig geäußerten Meinung ist der Leerstand nach wie vor überwiegend ein Problem der Altbaubestände. Im April 1998 (letzte Stichprobenerhebung) standen über 30% der vor 1918 gebauten Wohnungen leer. Im DDR-Wohnungsbau waren es im April 1998 nur 8%. Allerdings werden sanierte Altbauten und Neubauten zunehmend zu einer starken Konkurrenz für den DDR-Wohnungsbau. Die Leerstände im DDR-Wohnungsbau steigen, zum Jahresende 1999 dürften bereits rund 12% leergestanden haben. Diese Neuverteilung der Leerstände zulasten des DDR-Wohnungsbaus wird sich in Zukunft noch fortsetzen.

Tabelle 5: Wohnungsbestand und Wohnungsleerstände in Ostdeutschland⁶

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

Quelle: Mikrozensus 1998 empirica

Regional schwanken die Leerstände erheblich. Dies gilt sowohl für die Bundesländer wie für einzelne Städte. Die höchsten Leerstände im innerstädtischen Altbau gab es in Sachsen und Thüringen. Im DDR-Wohnungsbau sind die Leerstände in Sachsen-Anhalt am höchsten. In Mecklenburg Vorpommern bleiben die Leerstände in den Plattenbauten zusammen mit Thüringen am niedrigsten.

⁶ **Ein- und Zweifamilienhäuser:** keine Unterscheidung nach dem Baualter.

Klein- und vorstädtische Geschosswohnungsbauten: Gebäude mit 3 bis 6 Wohnungen und Baujahr bis 1948.

Innerstädtischer Geschosswohnungsbau (Gründer- und Zwischenkriegszeit): Gebäude mit 7 und mehr Wohnungen und Baualtersklassen bis 1948

DDR-Wohnungsbau: Gebäude mit 7 und mehr Wohnungen und Baualtersklassen von 1949 bis 1990

Neugebaute Geschosswohnungen: Gebäude mit 3 und mehr Wohnungen, Baujahrgänge 1991 und später

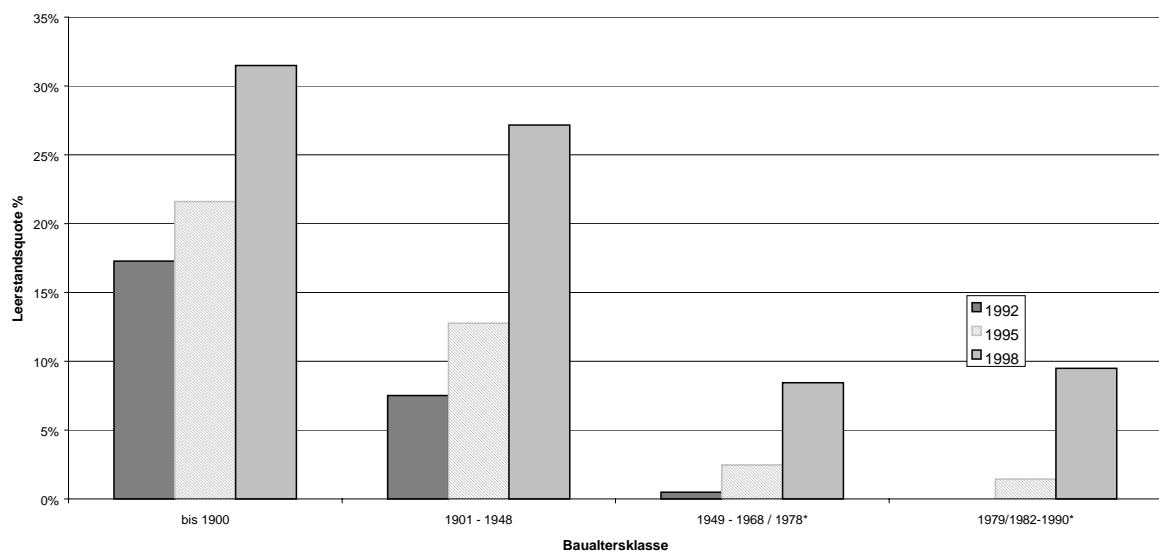
Keiner Klasse zugeordnet sind damit die Wohnungen in Wohngebäuden mit 3 bis 6 Wohnungen in den Baualtersklassen 1949 bis 1990. Diese entsprechen rund 4,5% des Wohnungsbestandes mit einer leicht unterdurchschnittlichen Leerstandsquote von 12%.

4.2 Veränderungen des Leerstandes

Der Gesamt leerstand stieg als Folge der einbrechenden Baufertigstellungen im Neubau und der stark steigenden Zahl an Haushaltsneugründungen in den letzten beiden Jahren allenfalls sehr geringfügig an.

Hinter dieser globalen Entwicklung verbergen sich jedoch zum Teil langanhaltende Strukturverschiebungen. Als einmaliger Effekt ging der Leerstand in den neuen fertiggestellten Wohnungen zurück (Größenordnung 30.000). Nachhaltiger wirken jedoch die steigende Zahl von abgeschlossenen Modernisierungen und die damit einhergehende steigende Zahl von „Wohnungsrückkehrern“ an den Markt. Die Verlierer in diesen Umschichtungsprozessen waren die DDR-Wohnungsbauten. In den letzten beiden Jahren hat sich in der Konsequenz dieser verschiedenen Tendenzen der Leerstand in den DDR-Wohnungen deutlich erhöht. Heute dürften rund 300.000 DDR-Wohnungen leer stehen, nach rund 200.000 im April 1998.

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



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

Quelle: BBR, GWZ, Mikrozensus

empirica

4.3 Mehr Leerstände, weniger Leerreserven

Von den eine Million leeren Wohnungen dürften 1998 nur noch etwa die Hälfte aktiv am Markt angeboten worden sein. Beim Rest handelt es sich überwiegend um nicht mehr bewohnbare oder von den Eigentümern wegen fehlender Vermietungschancen vom Markt zurückgezogene Wohnungen.

In der Zwischenzeit und in Zukunft werden zunehmend bewohnbare Wohnungen nicht mehr aktiv am Markt angeboten werden. Wirtschaftliche Nichtverwertbarkeit wird künftig immer häufiger lange vor der technischen eintreten. Die Eigentümer, insbesondere die Wohnungsunternehmen, werden das teure Vorhalten von leeren Wohnungen möglichst rasch reduzieren. Leerstände werden auf die unattraktiven Bestände konzentriert. In diese Bestände wird nicht mehr investiert, was auch die Mieter wissen. Anschließend werden die allmählich leer fallenden Häuser eingemottet oder, wenn Mittel verfügbar sind und der Staat Anreize bietet, die besonders störenden Leergebäude abgerissen werden. Einzeleigentümer müssen die Kosten ihrer Leerstände, die in der Wertminderung von bewohnten Nachbargrundstücken entstehen, nicht tragen und haben deshalb nur geringe Neigung, ihre störenden Gebäude abzureißen. Dies ändert sich bei Großeigentümern, deren bewohnte Bestände von eigenen Leerständen negativ tangiert werden.

Für die Wohnungspolitik ist wichtig, dass mehr Leerstände nicht gleich gesetzt werden können mit mehr Leerreserven, die zu einer erhöhten Anpassungsflexibilität der Märkte führen. Immer mehr Wohnungen werden mit fortschreitender Dauer „ausgebucht“ und nicht mehr am Markt aktiv angeboten.

Althauseigentümer mit geringen Beständen werden sich grundsätzlich nicht anders verhalten. Sie nehmen einzelne Leerstände lange Zeit hin, nicht zuletzt deshalb, weil sie neben den Mieterträgen noch über andere Einkunftsarten verfügen. Auf Dauer kommt es aber auch hier zu einer Konzentration der Leerstände auf „ausgebuchte“ Gebäude.

4.4 Große Zahl nicht vermarktbare aber städtebaulich bedeutsamer Wohnungen

Quer zu diesen Kategorien gibt es zahlreiche Leerstände in städtebaulich und stadtstrukturell wichtigen Gebäuden, die trotz schwacher Nachfrage und unrentierlichen Modernisierungen erhalten werden sollen. Dies können zum Beispiel Wohnungen in verfallenen Gebäuden an zentralen Plätzen, in geschlossenen Blockrändern u.ä. sein.

Für den Staat entsteht hier ein hoher Subventionsbedarf, denn nach Jahren des Verfalls sind die Erneuerungskosten in den meisten Gebäuden sehr hoch. Künftig werden immer häufiger aufwendige und schwierige Modernisierungen angepackt werden müssen. Die Kosten je Wohnung steigen. Gleichzeitig sind die möglichen Mieten aufgrund des Überangebotes niedrig. Die daraus resultierende

Ertragslücke muss, wenn diese Gebäude erhalten werden sollen, durch öffentliche Förderung geschlossen werden.

Zu diesen direkten Förderkosten kommen meist die Folgewirkungen in Gestalt höherer Leerstände an anderer Stelle hinzu. Die Erneuerung und Erhaltung der Innenstädte wird fiskalisch und volkswirtschaftlich künftig eher noch aufwendiger. Sie steht unter erheblichem Zeitdruck, weil Leerstand durch Ansteckung Leerstand erzeugt.

Schätzungen über Leerstände in stadtstrukturell bedeutsamen Gebäuden sind für die Kommission nicht möglich. Hier müssen von Ort zu Ort und von Fall zu Fall Abwägungen vorgenommen werden, bei denen neben dem Subventionsbedarf auch die Entwertungen von Wohnungen, die an anderer Stelle leer werden, miteinkalkuliert werden müssen. Die Kommunen stehen hier vor einer schwierigen Prognose und Steuerungsaufgabe. Sie müssen die Leerstandsentwicklung am Markt als Folge von Neubau und Haushaltsentwicklung prognostizieren. Damit die Kommunen ihre Abwägungen über Abriss und möglicherweise Neubau oder Modernisierung gestützt auf solche Prognosen rational vornehmen können, müssen Bund und Länder mittelfristige Finanzrahmen festlegen, die der Bedeutung der Aufgabe gerecht werden und gleichzeitig in Zahlen ausdrücken, wie wichtig diese Aufgabe im Vergleich zu anderen angesehen wird (siehe dazu ausführlich Kapitel III unten).

4.5 Regional starke Unterschiede bei den Leerständen

Deutliche Unterschiede zeigten sich auch bei einer Erhebung in den 30 Städten, die von empirica im Auftrag der Landesbausparkasse durchgeführt wurde. Die Leerstände lassen sich nicht auf eine Ursache zurückführen. Folgende Faktoren sind für die Leerstände in unterschiedlicher Mischung relevant:

- Schon hohe Leerstände aus der DDR Zeit bedingt durch erhebliche Bevölkerungsverluste zu DDR Zeiten (z.B. Leipzig, Magdeburg, Meißen)
- Hohe Wanderung aus den Kernstädten in das Umland oder die Peripherie (Suburbanisierung) durch mangelnde oder nicht akzeptierte Qualität der Bestände (z.B. Halle, Dessau, Cottbus, Wolfen, Meißen)
- Neue, in der DDR Zeit gebaute Städte mit einseitiger Wirtschaftsstruktur und anschließend extrem hoher Arbeitslosigkeit bei gleichzeitiger Abwanderung (z.B. Wolfen, Stendal, Schwedt)
- Hohe Neubautätigkeit vor allem durch Kapitalanleger und gleichzeitig hohe Modernisierungstätigkeit innerhalb von Stadtsanierungsgebieten sowie außerhalb gestützt auf die

Sonderabschreibungen oder Denkmalschutzabschreibungen (z.B. Leipzig, Neustrelitz, Güstrow, Magdeburg)

Die 140 Städte in Ostdeutschland unterscheiden sich in ihrer Geschichte, ihrem Erscheinungsbild und wirtschaftlichen Lage, ihrer Bausubstanz. Es sollen drei sehr grobe Gruppen von Städtetypen unterschieden werden:

- **Altbaustadt:** Städte mit einem dominierenden Altbauanteil von mindestens 70%, gemessen am Wohnungsbestand von 1990.
- **DDR-Entwicklungsstädte:** Städte mit einem dominierenden Anteil von mindestens 70% an DDR-Wohnungen, gemessen am Wohnungsbestand von 1990 und einem i. d. R. sehr hohen Bevölkerungswachstum vor 1990.
- **Doppelstädte:** Städte mit einem Altbauanteil zwischen 30 % und 70 % bzw. einem DDR-Wohnungsbauanteil zwischen 70 % und 30 %, gemessen am Wohnungsbestand von 1990. Der Name „Doppelstadt“ wurde gewählt, da häufig die Altbausubstanz wie die DDR-Wohnungen in sich geschlossene Wohngebiete darstellen, so dass städtebaulich 2 Städte nebeneinander stehen.

Die Altbaustädte sind die kleinste Gruppe mit nur 7 der 140 Städte – alle in Sachsen, Brandenburg und Sachsen-Anhalt. Beispiele sind Naumburg/Saale, Hohen Neuendorf, Meißen. Die DDR-Entwicklungsstädte stellen mit 19 der 140 Städte die zweite Gruppe (Schwedt, Eisenhüttenstadt, Hoyerswerda, Suhl, Frankfurt/Oder). Von den 19 Entwicklungsstädten liegen 9 in Brandenburg, darunter 5 mit mehr als 80 % DDR-Wohnungsbau. Auch in Mecklenburg-Vorpommern ist nahezu jede dritte Stadt eine DDR-Entwicklungsstadt.

Tabelle 6: Städtetypen nach Ländern

	Altbaustädte	Doppelstädte	DDR-Entwicklungsstädte	Alle Städte
Brandenburg	2 7%	18 62%	9 31%	29 100%
Mecklenburg-Vorpommern	0 0%	9 69%	4 31%	13 100%
Sachsen	3 7%	41 89%	2 4%	46 100%
Sachsen-Anhalt	2 7%	24 86%	2 7%	28 100%
Thüringen	0 0%	22 92%	2 8%	24 100%
Summe	7 5%	114 81%	19 14%	140 100%

Quelle: Eigene Berechnungen aus GWZ 1995

Die Doppelstädte stellen mit 114 der 140 Städte die weit überwiegende Gruppe. Insbesondere in Thüringen, Sachsen und Sachsen-Anhalt sind es 9 von 10 Städten. Die Doppelstädte lassen sich weiter untergliedern in echte Doppelstädte, d.h. mindestens zwei stadträumlich getrennte Gebiete mit jeweils unterschiedlicher Stadtstruktur, einer Altstadt und mindestens einem DDR-Wohnungsbaugbiet. Als prototypische Beispiele seien genannt: Neustrelitz (Kiefernheide), Brandenburg (Hohenstücken), Halle (Neustadt und Silberhöhe), Jena (Lobeda), Quedlinburg (Quarmbeck, Kleers).

Der zweite Typus Doppelstadt – gemischte Doppelstädte – sind solche mit durchmischten Strukturen. Einzelne Altbaustraßenzüge stehen neben einzelnen DDR-Wohnungsblöcken, einheitliche Ensembles existieren meist nicht, auch im alten Stadtkern stehen Plattenbauten. Ursache waren häufig sehr starke Kriegsschäden. Prototypische Beispiele sind Dessau, Cottbus oder Magdeburg.

5. Schädliche Wirkungen der Leerstände

5.1 Kosten der Leerstände und die Konsequenzen für die Eigentümer

Die Wohnungsunternehmen und die privaten Hauseigentümer haben als Folge des Überangebots von Wohnungen zunächst Renditeeinbußen hinnehmen müssen. Bei den Unternehmen und privaten Vermietern fallen pro Jahr etwa 2,2 Mrd. DM Einnahmeausfälle durch die leerstehenden Wohnungen an.⁷ Hinzu kommt das niedrige Mietniveau.

Die meisten Kosten laufen auch bei leerstehenden Wohnungen weiter (Zinsen auf Altschulden, Kauf- und Modernisierungskredite, Versicherungen, allgemeine Instandsetzung, Reinigung, Pflege der Außenanlagen sowie Grundsteuer). Die weiterlaufenden Kosten sind methodisch nur schwer zu schätzen, dürften aber ungefähr gleichauf mit den Einnahmeausfällen liegen.

Neben den Leerständen haben die umfassenden Modernisierungen die Rentabilität beeinträchtigt. Viele Investoren (Wohnungsunternehmen und private Eigentümer) gingen von zu hohen Mietsteigerungserwartungen aus – zu dominant war die Erinnerung und Erfahrung der ewigen Wohnungsknappheit. Sie investierten in einen Markt sinkender Mieten und schrumpfender Erträge.

Bei den Wohnungsunternehmen werden schon heute in manchen Städten Leerstandsmengen erreicht, die für die Unternehmen existenzgefährdend werden⁸. Allerdings sind hohe Modernisierungen mit hohen Fremdfinanzierungen oft belastender als die Leerstände, weil die Modernisierungskredite nicht aus den Mieteinnahmen der verbesserten Wohnungen bedient werden können. Modernisierungen, die über die Zahlungsbereitschaft der Mieter hinausführten und Leerstände als Folge schrumpfender Nachfrage erzeugen eine Kumulation der Verluste.

Private Vermieter stehen vor ähnlichen Problemen. Dort, wo ganze Häuser leer werden, geben sie die Bewirtschaftung auf und warten ab. Bei eingestreuten Leerständen geht die Rentabilität des Gesamtbestandes ebenfalls zurück. Es können sich aber auch Verluste ergeben. Die Eigentümer stehen dann vor der schwierigen Entscheidung, ob sie die Bewirtschaftung aufgeben wollen. Die Erfahrung lehrt, dass sie vielfach längere Verlustphasen hinnehmen, weil sie auf Besserung hoffen oder weil sie den noch vorhandenen Restwert des Vermögens nicht gefährden wollen.

⁷ Eigene Berechnung: 500.000 leerstehende, marktaktive Wohnungen*12*5,4 DM (Grundmiete im Monat pro m²)*70 m² (Wohnungsgröße)

⁸ Der Zusammenhang zwischen Arbeitslosigkeit, Abwanderung und Wohnungsleerständen ist methodisch nicht exakt nachzuweisen. Wandert beispielsweise ein Arbeitsloser ab, so sinkt die Arbeitslosigkeit, die beiden Variablen verhalten sich gegenläufig.

Besonders problematisch werden die Leerstände und die daraus resultierenden Einkommenseinbußen und Vermögensverluste dort, wo die Eigentümer in Wohnungen zur Alterssicherung investierten. Aus qualitativen Erhebungen wurde deutlich, dass in 5 % - 10 % der Fälle dem Privateigentümern eine Zwangsversteigerung bedingt durch Leerstand/niedrige Mieten in naher Zukunft drohen könnte. 23,5 % haben bei einer Umfrage unter privaten Vermietern in Brandenburg angegeben, dass sie befürchten, ihr Objekt nicht halten zu können.⁹ Die Krise am Wohnungsmarkt führt bei vielen privaten Eigentümern in eine Krise der Alterssicherung.

5.2 Auswirkungen der Leerstände für die Nachbarschaften, Stadt- und Sozialstruktur

Die Bevölkerung in den Wohnungsbeständen dünnt zunehmend aus. Leerstände erleichtern und beschleunigen gleichzeitig die Segregation. Die erste Welle der Abwanderer waren überwiegend wirtschaftlich stabilere Haushalte, die in ein Eigenheim (überwiegend) oder eine neu gebaute Mietwohnung wechselten. Die Folge ist eine einseitige Entwicklung der Bevölkerungsstruktur in den Abwanderungsgebieten. Hier nehmen ältere Einpersonenhaushalte zu, parallel nimmt die Zahl junger Familien in der Familiengründungs-/erweiterungsphase und die Haushalte mit mittleren bis gehobenen Einkommen ab. Bei den zurückgebliebenen Bewohnern macht sich ein Gefühl des Verlassen- oder Zurückgebliebenseins breit.

Aufgrund der Veränderungen im Umfeld fühlen sich die alteingesessenen Bewohner, die eine starke soziale Verbindung zu ihrer Nachbarschaft haben und nicht wegziehen möchten, verunsichert. Aktuell kann man in verschiedenen Wohnungsbeständen feststellen, dass zunehmend mehr Haushalte, die es sich finanziell nur irgendwie leisten können, wegziehen, nicht weil der Arbeitsplatz sich verändert hat oder weil sie Eigentum erwerben wollen, sondern weil das soziale Umfeld, unter anderem bedingt durch die Leerstände, ihren Vorstellungen und Erwartungen nicht mehr entspricht. Das sind in der Regel die noch verbliebenen konsolidierten Haushalte in Häusern bzw. einem Wohnumfeld mit einem hohen Anteil von Leerständen (30 % und mehr). Der Anblick „leerer Fenster“ und die daran geknüpften Folgen stellen eine erhebliche Beeinträchtigung der Wohnqualität da, und die Bewohner fühlen sich auch innerhalb der Häuser mit hohen Leerständen stark verunsichert (Zusammenbrechen der nachbarschaftlichen Hausgemeinschaften, zunehmende Anonymität, zum Teil Ungeziefer in den leeren Wohnungen).

Die Folge sind Fluchtreaktionen bei langjährigen Mietern, die ursprünglich nicht ausziehen wollten (neue Welle der Umzugshaushalte). Es wäre fatal, wenn sich in diesen Siedlungen Lethargie und

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

Pessimismus breit machen. Läuft diese Welle der Fluchwanderungen weiter, dann entsteht die Gefahr, dass die Verschlechterungen irreversibel und ganze Wohngebiete stigmatisiert werden.

Die Entwicklungen am Wohnungsmarkt finden ihre Parallele am Arbeitsmarkt und den haushaltsbezogenen Dienstleistungen. Die Kaufkraft dünnt mit zunehmendem Leerstand aus. Der Einzelhandel wird sich aus vielen Gebieten zurückziehen müssen. Die Arbeitsplatzkonzentrationen werden geringer. Die höhere Dispersion der Arbeitsplätze führt zu einem diffuseren Berufs- und Kundenverkehr. Die Auslastung des öffentlichen Personennahverkehrs nimmt rascher ab als die Zahl der Erwerbstätigen. Der Anteil des Automobilverkehrs am Verkehrsaufkommen steigt. Neben den Wohnungen entwertet sich damit auch die öffentliche Infrastruktur. Schulen werden geschlossen, der öffentliche Nahverkehr kann nicht mehr im heutigen Umfang aufrecht erhalten werden. Wohnen in Gebieten, die von ständiger sozialer und wirtschaftlicher Erosion bei wachsenden Leerständen geprägt sind, kann zu unzumutbaren Benachteiligungen führen.

Die Wohnungsunternehmen werden ihre Politik aufgeben, Leerwohnungen möglichst breit gestreut in den Beständen zu verteilen. Sie werden Leerstände auf bestimmte Gebäude oder Viertel konzentrieren und deutlich machen, dass sie in diese Gebäude nicht mehr investieren. Solche Signale werden automatisch dazu führen, dass sich die Leerstände in den unattraktiven Siedlungsteilen konzentrieren. Dadurch fallen ganze Gebiete aus der Nutzung.

Die Kommunen stehen damit vor einer neuen Aufgabe. Der Rückzug aus bisherigen Wohngebieten bei gleichzeitiger Steuerung der Investitionen nach den individuellen Wohnwünschen kann die in langen Fristen gewachsene Stadtstruktur zerstören. Gemeinden mit hohen Wohnungsüberschüssen stehen vor dem Risiko eines Verlust an Attraktivität und Funktionsfähigkeit. Es sind hohe volkswirtschaftliche Verluste durch Entwertungen von Gebäuden und von Infrastruktur zu erwarten. Die Remanenz von Kosten bei Schrumpfung kann kommunale Gebühren hochtreiben. Die Städte müssen deshalb ein neues Konzept der Steuerung der Schrumpfung bei gleichzeitig hohem Wunsch nach Wohneigentum entwickeln und praktizieren.

Das Management der Schrumpfung wird schwieriger als das Management der Expansion. Schrumpfung wird als negativ bedrückend und als Versagen empfunden. Dem muss eine neue Qualität entgegengesetzt werden. Gegen diese spontanen Reaktionen muss systematisch Politik gemacht werden. Das Management in schrumpfenden Städten stellt eine Herausforderung dar, die alle Bereiche der Kommunalpolitik erfassen wird.

Neben dem Rückbau der Städte muss ein Umbau und ein Rückbau der Verwaltungskapazitäten erreicht werden, weil eine alternde Bevölkerung bei Rückgang der Zahl der Erwerbstätigen ein anderes Bedarfsprofil nach kommunalen Diensten und sonstigen kommunalen Leistungen haben wird. Der Rückbau der physischen Stadt wird begleitet von einem Umbau und einer Schrumpfung der

Kommune als Leistungsorganisation. Insgesamt ergeben sich damit Anforderungen, die sicher schwerer zu bewältigen sind als bei einer Expansion. Die gesamte Kommunalpolitik war in der Vergangenheit auf Expansion getrimmt. Die Zukunft erfordert einen Paradigmenwechsel, der emotional und intellektuell bewältigt werden muss. Die Politik ist bisher kaum darauf eingestellt.

6. Existenzgefährdung der Wohnungseigentümer und ihre Ursachen

Die Ursachen der Existenzgefährdung sind vielfältig und in der Regel eine Mischung verschiedener Faktoren. Mögliche Gründe der Existenzgefährdung sind:

- Leerstände
- zu schnelle und/oder zu teure Sanierung
- niedrige Mieten
- (endogene Faktoren)

In der Realität lassen sich alle Kombinationen finden. Einige konkursgefährdete Wohnungsunternehmen (Gesellschaften/Genossenschaften) haben sich durch die schnelle und aufwendige Sanierung bis an den Rand der Manövrierunfähigkeit verschuldet, eine „Sicherheitsmarge“ gegenüber Einnahmeausfällen durch steigende Leerstände und/oder sinkende Mieten ist nicht verblieben. Auch existieren Unternehmen, die kaum Sanierungen durchgeführt haben, die aber durch sehr hohe Leerstandsquoten gefährdet sind.

In den 17 verwertbaren Rückläufen einer Umfrage des GdW unter den gefährdeten Wohnungsunternehmen lassen sich alle Kombinationen finden:

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

Die unsanierten Wohnungen sind angesichts eines Kaufpreises (Altschulden) in Höhe von 150 DM/m² und einer Nettokaltmiete von i. d. R. 5,40 DM die Ertragsträger („Cash-Cows“) der Wohnungsgesellschaften/Genossenschaften. Eine komplexsanierte Wohnung liefert hingegen einen

negativen Deckungsbeitrag. Die Ertragslage des Wohnungsunternehmens wird durch eine Sanierung von zwei Seiten gedrückt. Ein befragtes Unternehmen hatte bereits 1995 eine vollständige Deckungsbeitragsrechnung eingeführt. In Tabelle 7 sind die Ergebnisse einer aktuellen Berechnung dargestellt.

Tabelle 7: Deckungsbeiträge (DB I) bei unterschiedlichen Sanierungsständen – Ergebnisse der Berechnungen eines Unternehmens

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

Quelle: Unternehmensbefragung **empirica**

Innerhalb der Wohnungsbestände eines Wohnungsunternehmens findet eine Kreuzsubventionierung von unsanierten zu komplexsanierten Beständen statt. Die Gefahr für das Wohnungsunternehmen besteht darin, zu schnell und zu aufwendig saniert zu haben. Eine zu schnelle Sanierung zieht einen Liquiditätsengpass nach sich. Ein Insolvenzverfahren ist die Folge. Wurde darüber hinaus auch zu teuer saniert, entsteht zusätzlich ein Rentabilitätsproblem.

Die Wohnungsunternehmen/Genossenschaften reagierten auf die politischen Vorgaben mit Sanierungsplänen, wie sie auch vom AHG gefordert und von der KfW überprüft wurden. Abweichungen von den Sanierungsplänen konnten – auch wenn es in der Praxis nicht dazu kam – mit einer Rücknahme der Teilentlastungsbescheide geahndet werden. Diese Sanierungspläne wurden auch in der Öffentlichkeit, insbesondere gegenüber den Mietern, kundgetan. Die Unternehmen ließen beispielsweise verlauten: „Jedes Jahr werden hier zwei Blöcke saniert, angefangen wird im Osten“, so dass sich jeder Mieter ausrechnen konnte, wann sein Gebäude „dran“ war.

Die Ursachen der Gefährdung der Wohnungsunternehmen geben Hinweise auf mögliche Hilfsmaßnahmen zur Stabilisierung der Wohnungsunternehmen. Unternehmen, die überwiegend durch eine zu schnelle oder aufwendige Sanierung gefährdet sind, verfügen weiterhin über einen werthaltigen Wohnungsbestand. Durch eine Veräußerung von Teilen des Wohnungsbestandes könnten diese Wohnungsunternehmen entschuldet werden. Auch Fusionen sind denkbar, diese werden nicht notwendigerweise „Fusionen zwischen zwei Schwachen sein“. Wohnungsunternehmen, deren Existenz durch hohe Leerstände auch ohne größere Sanierungen gefährdet sind, müssen darauf geprüft werden, ob ihr Wohnungsbestand noch einen positiven Wert darstellt. Wahrscheinlich dürfte dies in einer Reihe von Fällen nicht der Fall sein. Hier werden auch bei Insolvenz „die Leerstände

trotzdem stehen bleiben“. Diese Fälle sind nicht betriebswirtschaftlich zu lösen, die öffentliche Hand und/oder die Kreditgeber werden die Defizite ausgleichen müssen.

In naher Zukunft dürfte bei einigen neugegründeten eigentumsorientierten Genossenschaften eine Insolvenz aus Zahlungsunfähigkeit drohen. Falls ein Konkurs droht, ist dieser in der Regel durch eine zu schnelle Sanierung bedingt. Bislang stützten die Wohnungsunternehmen/Genossenschaften die eigentumsorientierten Genossenschaften indirekt, aus Angst vor möglichen Folgen bezüglich der Teilentlastung der Altschulden, z. B. über Kaufpreisstundungen oder indem „man ihnen Mieter schickt“. Dieses Motiv dürfte durch die Novelle des AHG hinfällig sein. Die Vermögensmasse dürfte dann zurück an die Wohnungsunternehmen oder Gemeinden fallen.

„TLG-Genossenschaften“

Die besondere Problematik der sog. TLG-Genossenschaften ist in der Kommission diskutiert worden. Sicher ist, dass die TLG-Genossenschaften sich aufgrund des Kapitaldienstes aus der Finanzierung der relativ hohen Kaufpreise in einer schwierigeren Lage befinden als andere Genossenschaften oder Gesellschaften am gleichen Standort. Hier sind privatrechtliche Verträge zwischen der TLG und den Genossenschaften geschlossen worden, die heute in dieser Form, insbesondere mit diesen Kaufpreisen für die Wohnungen, nicht mehr geschlossen werden würden. Die Kommission empfiehlt den sog. TLG-Genossenschaften, mit der TLG Nachverhandlungen aufzunehmen mit dem Ziel, eine substantielle Verbesserung ihrer wirtschaftlichen Situation zu erreichen. Die im folgenden vorgeschlagenen Maßnahmen - namentlich die Förderung des Abrisses störender und leerstehender Wohnungen - müssen auch den sog. TLG-Genossenschaften offenstehen.

III DIE FÖRDERMAßNAHMEN UND IHRE WIRKUNGEN

1. Hoher Aufwand, zwiespältige Wirkungen

1.1 Subventionsgetriebener Konjunkturzyklus in der Bauwirtschaft

In den 90er Jahren kam es in Ostdeutschland zu einem sehr starken Bauboom, stärker als der westdeutsche Super-Boom Anfang der 70er Jahre. Dieser Bauboom war erkauft mit extremen finanziellen Belastungen der öffentlichen Hand. Zwischen 1991 und 1997/98 galten in Ostdeutschland die hohen Sonderabschreibungen für Mietwohnungsinvestitionen. Nach groben Schätzungen dürften dadurch rund 27 Mrd. DM an Steuerausfällen entstanden sein (12,8 Mrd. im Neubau, 14,1 Mrd. in der Sanierung).

In der Folge kam es zu sprunghaften Verbesserungen der Wohnungsversorgung bei erträglichen Mieten. Die Leerstände machen allerdings erhebliche Kapitalfehlleitungen deutlich. Die Bauwirtschaft wurde stark aufgebläht (17,5 % der Beschäftigten in 1996), ihre Kapazitäten müssen jetzt wieder verringert werden. Der anfänglich nach der Wende besonders hohe Wohnungsmangel und die Befürchtung einer auf Jahre zu schwachen Investitionsneigung erklären, warum zu so extremen Mitteln gegriffen wurde.

Begleitet wurde die rasche Expansion der Bautätigkeit durch sehr expansive Planungen der Kommunen, die zu einem hohen Baulandangebot und zu niedrigen Baulandpreisen führten.

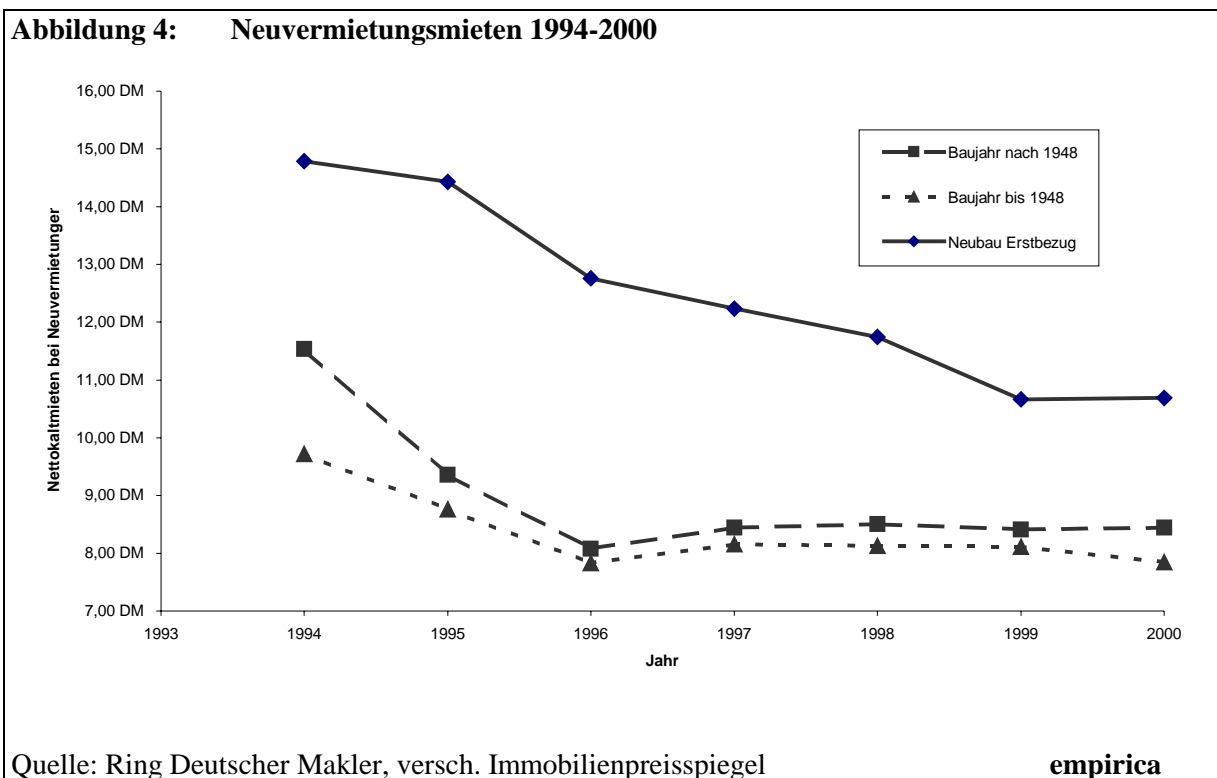
Abschreibungserleichterungen führen wegen der progressiven Einkommensteuer bei Spitzenverdienern zu besonders hohen Fördersätzen. Im Ergebnis wird die Vermögenskonzentration begünstigt, weil vor allem Erwerber mit Spitzensteuersatz hohe Steuerausfälle erzeugen. In der Periode hoher Abschreibungen im Mietwohnungsbau wurde der Einfamilienhausbau für Selbstnutzer zurückgedrängt.

Die Erfahrungen mit den Förderergebnissen aus den 90er Jahren sollten nüchtern zur Kenntnis genommen und ausgewertet werden. Nach dem Auslaufen des Booms kommt es jetzt darauf an, die künftigen Aufgaben abzuschätzen und möglichst zielgenaue Förderinstrumente dort zu schaffen oder zu verändern, wo sie an die künftigen Aufgaben noch nicht optimal angepasst sind.

1.2 Mietsenkungen und ihre Folgen

Als Gewinner des Baubooms können sich heute die Mieter fühlen, niemals zuvor hatten sie eine so große Wahlfreiheit. Die Subventionen und das Überangebot haben die Mieten im Neubau um 3-4 DM je m² unter ein Niveau gedrückt, das unter marktwirtschaftlichen Bedingungen eingetreten wäre¹⁰. Auch für Bestandsmieter verbleibt ein Mietvorteil pro Person und Monat in der Größenordnung von 100-150 DM (pro Haushalt 200-300 DM).

Die allmähliche Verschärfung des Wettbewerbs hat dazu geführt, dass die Steuervorteile im Laufe der Zeit immer stärker in den Mieten weitergegeben wurden. Wie die Abbildung zeigt, sind die Neuvertragsmieten nach einer vorübergehenden Steigerungs- und Verknappungsphase nachhaltig gesunken. Damit kamen im Laufe der Zeit immer mehr auch die Mieter in den Genuss der Förderung.



Die Preisentwicklung macht aber auch deutlich, dass sich die Gewinne erheblich verminderten oder ganz verschwunden sind. Damit hat sich der Kreis der Nachfrager, der sich leisten konnte, in Neubauwohnungen zu ziehen, deutlich erhöht. Nach groben Schätzungen dürfte, wenn man eine Zahlungsfähigkeit von 25 % des verfügbaren Einkommens unterstellt, das Nachfragepotential nach Neubaumietwohnungen und modernisierten Altbauwohnungen um 100 % erhöht worden sein. Das

¹⁰ Kaltmiete im Neubau: 12–13 DM, Break-Even-Miete ohne steuerliche Subventionen: 16 DM.

entspricht einer Größenordnung von 1 Mio. Haushalten. Diese Potentialerweiterung wird allerdings nicht ausgeschöpft. Zahlreiche Haushalte nehmen die günstigen Angebote nicht wahr und verbleiben in ihren bisherigen Wohnungen zu niedrigeren Mietbelastungen. Die Wohnkostenbelastung (Bruttokaltmiete) in Ostdeutschland liegt mit knapp 20 % des Haushaltsnettoeinkommens deutlich unter der Wohnkostenbelastung von 25 % in Westdeutschland. Eine große Gruppe zieht in Wohneigentum, weil nach dem Auslaufen der Mietwohnungsförderung die Angebote für Reihenhäuser nochmals günstiger geworden sind.

Inzwischen sind selbst bei den gesunkenen Preisen am Markt Sättigungsgrenzen erreicht. Neue Mietwohnungen werden kaum noch geplant. Bei erneut anziehender Nachfrage wären erst erhebliche Mietsteigerungen erforderlich (3 bis 4 DM je m²), um die durch Subventionsabbau entstehenden Ertragslücken zu schließen. Auch bei Weiterbestehen der degressiven AfA müsste das Mietniveau bei unveränderten Kosten trotzdem um 2 bis 3 DM je m² steigen. Solche Mietsteigerungen sind nur dann am Markt durchsetzbar, wenn die Nachfrage im oberen Qualitätssegment wieder kräftig ansteigt und nicht genügend Angebot an modernisierten Altbauwohnungen gleicher Qualität aus dem Bestand bereitgestellt werden kann. Das Überangebot hat die Mieten soweit vermindert, dass für längere Zeit nur eine geringe Investitionstätigkeit zu erwarten ist.

1.3 Subventionwirkungen und Erwartungen erzeugen Subventionsbedarf

Die Sonderabschreibungen von 50 % des Investitionsaufwandes (auf ein bis fünf Jahre verteilbar) gingen in die Kalküle der Investoren und Bauträger ein. Sie erlaubten es, höhere Kaufpreise für Grundstücke oder abgewohnte Altbauten zu entrichten. Sie erlaubten den Bauträgern einen höheren Aufwand bei der Grundstücksbeschaffung und bei den Baukosten. Die Mieten sind generell gesunken. Daraus folgt, dass der Subventionsbedarf für Erneuerungen steigt, weil sich die Rentabilitätslücken bei heruntersubventionierten Mieten für neue Investitionen vergrößern.

Auch unter den zukünftigen Bedingungen ostdeutscher Städte wird fast die gesamte noch anstehende Stadterneuerung (Stadtsanierung, Denkmalschutz, Modernisierung) gefördert werden müssen, weil die Marktpreise nicht ausreichen, um die Investitionen zu finanzieren. Damit entsteht auch das Risiko, dass die Eigentümer der zu modernisierenden Altbauten Preisforderungen stellen, die nur durch die Subventionserwartungen zu erklären sind. Subventionen können zum Teil ihren eigenen Bedarf erzeugen. Die Subventionserwartungen erhöhen auf allen Althausmärkten die Preise für nicht modernisierte Altbauten.

Ein entsprechender Effekt schwappt, wenn auch abgeschwächt, auf die Märkte für modernisierte Altbauten über. So sind die Preise von denkmalgeschützten Gebäuden, die zu besonderen Abschreibungen berechtigen, deutlich höher als bei nicht subventionsberechtigten Gebäuden. Solange ein großer Bestand unmodernisierter denkmalgeschützter Wohngebäude verfügbar ist, wird sich der preiserhöhende Effekt der Förderung in Grenzen halten. Rund 8 % aller älteren Geschosswohnungen (bis Baujahr 1968) sind in Ostdeutschland denkmalgeschützt. Ein unelastisches Angebot ist in Orten oder in Phasen zu erwarten, in denen die meisten Objekte modernisiert sind. Die Förderung verliert dann an Wirksamkeit, weil die reinen Preiseffekte größer werden.

In abgeschwächter Form gilt diese Argumentation auch für die Stadterneuerung. Hier haben die hohen Subventionen allerdings auch dazu beigetragen, dass die Immobilienpreise für nicht modernisierte, zum Teil leerstehende Gebäude bis heute auf hohem Niveau gehalten wurden (Leipzig noch immer 400 DM je qm Bruttogeschossfläche für unmodernisierte oder leerstehende Gebäude, in Berlin 800 bis 1000 DM).

2. Die Förderung der Stadtsanierung

Nach einem erstaunlich kurzen Verwaltungsvorlauf wurden schon in den frühen 90er Jahren große Sanierungsprojekte gestartet. Sie konzentrierten sich überwiegend auf Altbaubestände, z.T. mit eingestreuten DDR-Wohnungsbauten. In vielen Mittelstädten wurden auf diese Weise große Teile der bedeutsamen Stadtkerne erneuert und haben zu einer gesteigerten Attraktivität geführt (Templin, Tangermünde, Görlitz, Bautzen u.a.). Insgesamt lagen 1996 über 500.000 Wohnungen in Sanierungsgebieten. Von diesen sind derzeit nach einer groben Schätzung ungefähr die Hälfte saniert, allerdings gibt es darüber leider keine genauen Daten. Es fehlen insbesondere auch Informationen darüber, wie sich die „Stückkosten“ der künftig in den Sanierungsgebieten zu erneuernden Wohnungen entwickeln. Es besteht die Befürchtung, dass künftig vermehrt sehr aufwendige Erneuerungen anstehen, weil bisher überwiegend einfachere Fälle in Angriff genommen wurden. Seit 1990 sind über 15 Mrd. DM in die Städtebauförderung von Bund und Ländern geflossen.

Angesichts der Dimensionen des Verfalls nach bis zu 50 Jahren der Vernachlässigung reichten die Finanzmittel und auch die Managementkapazitäten oft nicht aus, um den gesamten Bestand zu erneuern. Im Laufe der Zeit kam die schwache Nachfrageentwicklung als Begrenzung hinzu. Schließlich zeigte sich, dass in den Anfangsjahren oft die einfacheren Erneuerungen möglichst zügig durchgeführt wurden. Künftig ist mit einem steigenden Aufwand je Wohnung zu rechnen.

In den jetzt noch leeren Altbauten in Sanierungsgebieten besteht meist ein höherer Investitions- und damit auch höherer Förderbedarf. Mit der schwachen Nachfrage und den in den meisten Städten

wachsenden Leerständen wurde auch die Investitionsbereitschaft der Eigentümer schwächer. Die volkswirtschaftlichen Kosten der Erneuerung stiegen im übrigen auch deshalb an, weil die Modernisierung leerer Wohnungen und Gebäude an anderer Stelle neue Leerstände mit neuer Entwertung erzeugt. Künftig ist für die Ausweisung neuer Sanierungsgebiete eine besonders kritische Prüfung des dafür erforderlich fiskalischen Aufwands vorzusetzen. Die Zielkonflikte der Erneuerungspolitik bei dem Versuch, möglichst große Anteile der unterschiedlichen Bestände zu erhalten, müssen ausdiskutiert werden.

Die Förderung der Stadterneuerung in förmlich festgelegten Sanierungsgebieten durch die Länder bezieht sich zunächst auf die Ordnungsmaßnahmen. Die meisten Länder konzentrieren die Förderung von Investitionen in Gebäuden im Rahmen der Stadtsanierungsprogramme auf die Erneuerung der Fassaden und Dächer, d.h. auf die nach außen wirksamen Teile. Daneben sind Modernisierungsförderungen aus anderen Programmen möglich. Auch Mittel des sozialen Wohnungsbaus werden eingesetzt, um aufwendige Umbaumaßnahmen oder z.B. Lückenschließungen zu finanzieren. Besondere Bedeutung hat die zehnpromtente Sanierungs-AfA. Sie ermöglicht den Kapitalanlegern nach Auslaufen der Sonderabschreibungen, bei niedrigen Mieten rentabel zu investieren.

Eigennutzer erhalten genau dieselbe Förderung unter einem anderen Titel (EStG §10f)¹¹. Allerdings fehlen in den städtischen Sanierungsgebieten des klassischen Mietwohnungsbaus große eigentumsfähige Objekte. Die Möglichkeiten der Eigentumsbildung werden nicht voll ausgeschöpft. Es besteht die Chance, Käufer von Reihenhäusern stärker als bisher dazu anzuregen, hochwertige große Eigentumswohnungen in Sanierungsgebieten zu erwerben. Dies erfordert einen entsprechend gezielten Umbau durch Zusammenlegung der in der Regel kleinen Mietwohnungen.

Die Konzentration der Förderung auf bestimmte Gebiete hat den Vorteil, dass durch die Förderung ganze Bereiche gezielt aufwertet und die negativen externen Effekte zwischen benachbarten Gebäuden unterbunden werden. Allerdings wird in Sanierungsgebieten der Anbieterwettbewerb geschwächt, weil eine klar abgegrenzte Zahl von Objekten ein Förderprivileg erhält.

¹¹ Ein Eigennutzer kann in Sanierungsgebieten genau wie ein Kapitalanleger 10 Jahre lang 10% seines Sanierungsaufwandes von seiner Einkommensteuer-Bemessungsgrundlage abziehen.

3. Modernisierungsprogramme - insbesondere KfW-Programme

Modernisierungsprogramme, die im Prinzip nach dem Windhundverfahren bewilligt werden und deren Verbilligungseffekte lediglich Größenordnungen von 0,40 DM oder weniger als eine DM pro m² und Monat erreichen, sind kalkulatorisch gesehen nicht investitionsentscheidend. Dennoch hatten diese Programme eine hohe Anstoßwirkung. Die Eigentümer der Wohnungen – Wohnungsunternehmen und private Eigentümer – waren in der Vergangenheit nicht daran gewöhnt, breitangelegte Erneuerungsmaßnahmen zu realisieren. Die staatliche Breitenförderung hat eine schubartige Ausweitung der Investitionstätigkeit hervorgerufen und Verhalten direkt beeinflusst. Zinsverbilligte Kredite in enormen Größenordnungen pro Jahr haben den Unternehmen die Entscheidung, in eine Rundumerneuerung ihrer Wohnungsbestände einzusteigen, erleichtert. Für die Mieter wurden die Mietsteigerungen erträglicher. Bis Ende 1999 wurden 78 Mrd. DM an Krediten vergeben. Dadurch wurden Investitionen in Höhe von 122 Mrd. DM in 3.600.000 Wohnungen gefördert, davon 40% Instandsetzungen und 40% Maßnahmen zur Energieeinsparung.

Heute weiß man, dass die Unternehmen und private Eigentümer in Märkte mit schrumpfenden Erträgen hinein investierten. In vielen Fällen können die hohen Modernisierungskredite aus den inzwischen gesunkenen Mieten nicht mehr finanziert werden. Hohe Investitionen wurden nicht selten zur Verlustquelle. Politik und Unternehmen gingen gemeinsam von der Erwartung eines langanhaltenden Wohnungsdefizits aus. Die Verbesserung der Wohnverhältnisse wurde nicht nur als Teil der großen Aufgabe gesehen, die Lebensverhältnisse in Ostdeutschland an Westdeutschland anzugleichen. Bessere Wohnungen sollten auch dazu beitragen, die Abwanderung nach Westdeutschland zu verringern.

Neben den KfW Programmen existieren in allen Ländern spezielle Modernisierungsprogramme. Die Länder-Programme werden sehr flexibel eingesetzt. Sie dienen als Ergänzungssubventionen in den Stadtsanierungsgebieten. Sie richten sich besonders an private Althauseigentümer, obwohl diese mit Förderungen besonders schwer zu erreichen sind. Sie sollten in Zukunft noch stärker räumlich auf bestimmte Gebiete konzentriert werden und darüber hinaus stärker einzelfallbezogen differenzierbar sein. Angesichts des von Fall zu Fall schwankenden Subventionsbedarfs sind stärker einzelfallbezogene Förderungen notwendig.

Künftig werden Förderungen direkter auf die jeweils örtliche Nachfrage, die örtlichen Mieten und die Erneuerungskosten im Einzelfall bezogen sein müssen. Außerdem ist die Wettbewerbssituation auch gegenüber preiswerten Reihenhäusern jeweils mit ins Kalkül zu ziehen.

Allgemeine pauschale Modernisierungsförderungen werden unter künftigen Bedingungen an Wirkung verlieren. Dort wo sie noch zusätzliche Investitionen anregen, entstehen problematische Markteffekte, die andere Investitionen verhindern. Vieles spricht dafür, möglichst viele Förderungen in den Dienst konkreter, räumlicher Entwicklungsprogramme zu stellen (dazu ausführlich Kapitel V5 unten).

4. Förderung der Eigentumsbildung und ihre Wirkungen

Die steuerliche Förderung der Eigentumsbildung ist mit den Regelungen in Westdeutschland identisch. Erwerber von neugebauten Eigentumsobjekten erhalten über acht Jahre einen Zuschuss von 5000 DM. Bei Käufen aus dem Bestand wird die Förderung auf 2500 DM reduziert. In beiden Fällen kommen 1500 DM für jedes zu berücksichtigende Kind hinzu.

Die relative Förderung ist jedoch in ostdeutschen Städten deutlich höher als im Westen. Dies resultiert im wesentlichen aus den weitaus niedrigeren Objektkosten in ostdeutschen Stadtregionen. Während man in Leipzig und Berlin auch in der Stadt Reihenhäuser zu Preisen von 300.000 DM vorfindet, gibt es selbst im weiteren Umland von München oder Stuttgart selbst einfache Reihenhäuser nicht unter 450.000 DM. Die Preise in den westdeutschen Großstädten unterschreiten 700.000 DM nur selten.¹²

Ein ähnlicher Ost-West Unterschied in der Wirkung ist bei Käufen aus dem Bestand weniger wahrscheinlich, weil in Ostdeutschland i.d.R. sehr hohe Modernisierungsaufwendungen erforderlich sind, um Altbauwohnungen „eigentumsfähig“ zu machen. Im Vergleich zu den hohen Kosten ist die reduzierte Förderung beim Erwerb von geringer Bedeutung.

Die stärkere Neubauförderung widerspricht dem allgemeinen Konsens, dass die Stadterneuerung in Ostdeutschland auch in Zukunft Vorrang vor dem Neubau haben muss. Dieser Vorrang wird angesichts der langfristig erwarteten Marktentwicklung noch ausgeprägter werden müssen.

¹² Ein Zuschuß von 5000 DM entspricht bei einem Kredit von 250.000 DM (300.000 DM Kaufpreis, 50.000 DM Eigenkapital) und einer Annuität von acht Prozent (24.000 DM Kreditbelastung) 25 % dieser Kreditbelastung. Bei einem Kredit von 500.000 DM (600.000 DM Kaufpreis und 100.000 DM Eigenkapital) trägt die staatliche Förderung nur 12,5% der Kreditkosten. Die absolute Eigenbelastung beträgt im ersten Fall 15.000 DM pro Jahr, im zweiten Fall 35.000 DM. Unterstellt man in beiden Fällen eine Tragbarkeitsgrenze von 25 % des verfügbaren Einkommens, dann benötigen die Käufer im ersten Fall ein verfügbares Einkommen von 60.000 DM, im zweiten Fall von 140.000 DM. Da die Zahl der Haushalte mit sinkender Einkommensschwelle überproportional zunimmt, wirkt die Förderung in ostdeutschen Stadtregionen bei einer weit höheren Zahl von Haushalten. Die Ausweitung des Marktpotentials durch die Förderung überschreitet die Wirkung im Vergleich zu westdeutschen Stadtregionen um ein Mehrfaches.

5. Förderbudget 2000

Im Jahr 2000 gehen Bund und Länder Subventionsverpflichtungen von im Barwert 7,6 Mrd. DM ein, davon 1,2 Mrd. DM für die Städtebauförderung und 6,4 Mrd. DM direkt für den Wohnungsbau.

Mit 67% ist der überwiegende Anteil eine steuerliche Förderung (Degressive AfA, Eigenheimzulagen, Investitionszulagen), die über die Finanzämter ausgezahlt wird. Dies bedeutet, dass die Förderungen direkt aus dem Aufkommen der Einkommenssteuer bezahlt werden und die Verteilungssumme auf Bund, Länder und Gemeinden mindern. Auf diese Förderungen besteht ein Rechtsanspruch. Auf Programmförderungen (KfW, Städtebauförderung, Wohnungsbauprogramme der Länder) entfallen 33%. Steuerliche Förderungen sind aufgrund des Rechtsanspruchs direkt abhängig von der Zahl der Baumaßnahmen und schwanken stark im Konjunkturablauf. Steuerliche Förderungen lassen sich nur sehr schwer räumlich steuern, da der Rechtsanspruch nicht beliebig eingegrenzt werden kann. Bei Programmen ist das wesentlich einfacher, da kein Rechtsanspruch auf Förderung besteht. Im Ergebnis bleibt festzustellen, dass 70% der Förderung weder in der Höhe noch räumlich gesteuert werden können.

Rund 59% der Förderung kommen Selbstnutzern zugute, nur rund 11% gehen in 2000 in den Mietwohnungsmarkt, die Differenz ist nicht eindeutig zuzuordnen. Diese eindeutige Orientierung zugunsten der Selbstnutzer ist nicht unbedingt politisch so kalkuliert, sondern auch Ergebnis konjunktureller Effekte, da die Fertigstellungszahlen für Mietwohnungen in den letzten 3 Jahren eingebrochen sind. Allerdings dürfte die jetzige Struktur über längere Zeit weiter bestehen. Mit dem 1997er Bauvolumen wären alleine für die degressive AfA 2 Mrd. DM statt der heutigen 350 Mio. ausgezahlt worden.

Abbildung 5: Förderbudget 2000 von Bund und Ländern Wohnungsbau¹³

	Erwerb	Neubau	Modernisierung	Summe*
Miete		degressive AfA 356 Mio. DM (4,7%) Investitionszulage Neubau 55 Mio. DM (0,7%) Mietwohnungsneubauförderung der Länder 67 Mio. DM (0,9%)	Investitionszulage Modernisierung 322 Mio. DM (4,1%) Modernisierungsförderung Länder 335 Mio. DM (4,4%) KfW-WMP 617 Mio. DM (8,1%) Denkmalschutz-AfA 53 Mio. DM (0,7%) Sanierungsgebiets- und Eigentümer-AfA 102 Mio. DM (1,4%)	800 Mio. DM (10,5%)
Selbstnutzer	Eigenheimzulage Genossenschafts- anteile 1,4 Mio. DM (0,02%) Eigenheimzulage Genossenschafts- anteile-Kinderzulage 6,8 Mio. DM (0,1%) Eigenheimzulage Bestand 680 Mio. DM (8,9%) Eigenheimzulage Bestand- Kinderzulage 556,6 Mio. DM (7,3%) Eigentumsförderung Länder 291 Mio. DM (3,8%)	Eigenheimzulage Neubau 1.874 Mio. DM (24,6%) Eigenheimzulage Neubau- Kinderzulage 728 Mio. DM (9,6%) Eigenheimzulage Neubau-Öko-Zulage 33 Mio. DM (0,4%)	Investitionszulage Eigennutzer 150 Mio. DM (2%) Eigenheimzulage Ausbau und Erweiterung 73 Mio. DM (1%) Eigenheimzulage Ausbau-Kinderzulage 120 Mio. DM (1,6%)	4513,8 Mio. DM (59,3%)
Summe*	1244,8 Mio. DM (16,3%)	3113 Mio. DM (40,9%)	1.772 Mio. DM (23,3%)	6420 Mio. DM (84,5%)
Städtebau- förderung	1.185 Mio. DM (15,5%)			7.605 Mio. DM (100%)

*Die Summe beinhaltet nur die klar zuzuordnenden Förderprogramme der entsprechenden Kategorie. (Fett gerahmte sind in beiden Summen gezählt, normal gerahmte nur in den waagerechten Summen und gestrichelt gerahmte nur in den senkrechten Summen)

Quelle: Eigene Berechnung **empirica**

Der Neubau wird mit 3,3 Mrd. DM (41%) deutlich stärker gefördert als der Bestandserwerb mit 1,24 Mrd. DM (16%) oder die Modernisierung mit 1,77 Mrd. DM (22%). Auch innerhalb der Selbstnutzerförderung wird in Ostdeutschland der Neubau mit 2,65 Mrd. DM (36% der Gesamtförderung) deutlich stärker gefördert, als der Bestandserwerb mit nur 1,24 Mrd. DM (16%).

Diese Gesamtorientierung des Förderbudgets geht jedoch eindeutig auf die steuerliche Förderung zurück. Die Programmförderung der Länder und der KfW ist eindeutig auf die Städtebauförderung (48%) und die Modernisierung (38%) konzentriert. Der Neubau und Erwerb von Wohneigentum wird mit 11% des Programmvolumens gefördert. Die Mietwohnungsneubauförderung hat hier sogar nur einen Anteil von 3%.

¹³ Nicht in dieser Grafik enthalten, ist das Abrissprogramm des Freistaates Sachsen mit einem Subventionswert von 27 Mio. DM.

IV PROGNOSE

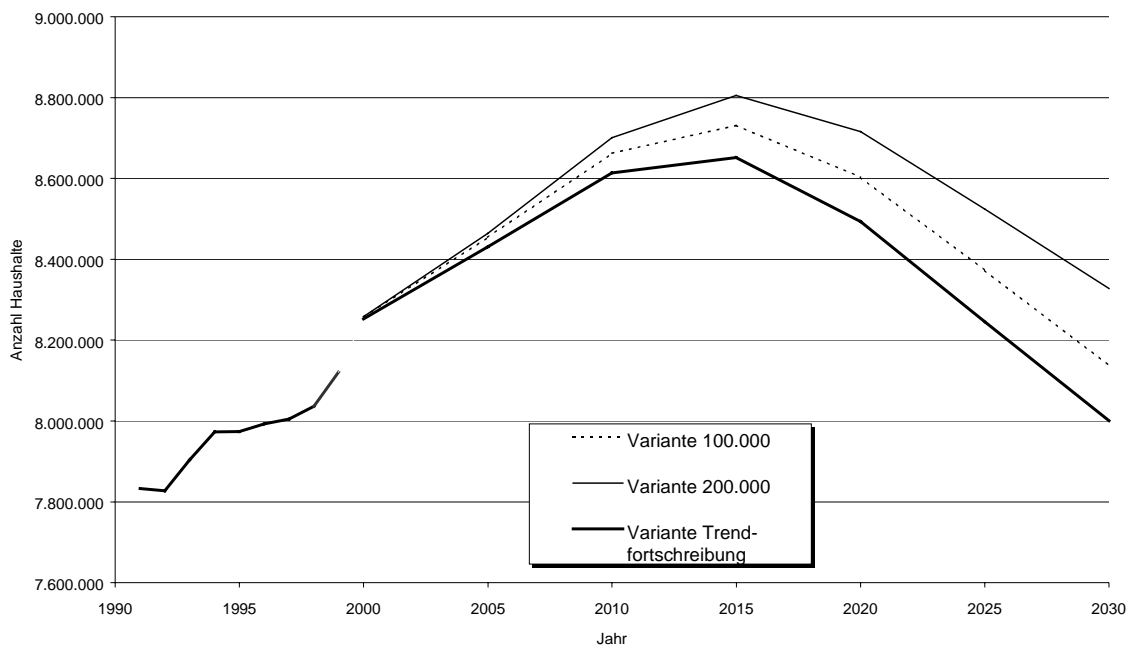
1. Bevölkerung und Haushalte

Wie schon in den 90er Jahren wird auch in den nächsten 15 Jahren die Zahl der Haushalte trotz eines parallelen Rückgangs der Bevölkerung weiter steigen. In den nächsten 5 Jahren kommen die geburtenstarken DDR-Jahrgänge aus den 70er Jahren in das Haushaltsbildungsalter. Parallel altert die Bevölkerung. Da ältere Haushalte kleiner sind – meist nur 1 oder 2 Personen –, steigt die Zahl der Haushalte trotz sinkender Zahl der Einwohner. Langfristige Haushaltsprognosen kommen selbst bei unterschiedlichen Annahmen über die künftige Zuwanderung aus dem Ausland bis 2015 zu einem deutlichen Anstieg der Zahl der Haushalte von gegenwärtig knapp 8 Mio. auf dann 8,6 Mio. (pessimistische Zuwanderungsvariante) oder 8,8 Mio. Haushalte (optimistische Zuwanderungsvariante)¹⁴.

Nach 2015 kann die Haushaltsverkleinerung die Bevölkerungsschrumpfung nicht mehr kompensieren. Die Zahl der Haushalte sinkt, langfristig und aller Voraussicht nach, dauerhaft. Im Jahr 2030 wird wieder die Haushaltszahl des Jahres 2000 erreicht.

¹⁴ Die jüngst veröffentlichte Haushaltsprognose des Bundesamtes für Bauwesen und Raumordnung prognostiziert hingegen keinen Anstieg der Zahl der Haushalte zwischen 1997 und 2015 (BUCHER, 2000). Der Unterschied in den Ergebnissen ist nicht Folge unterschiedlicher Wanderungsannahmen - diese sind bei beiden identisch -, sondern Folge einer unterschiedlichen Berechnungsmethodik. Das BBR geht "klassisch" vor und betrachtet sog. Haushaltsvorständequoten, z.B. der Anteil der 30-35-Jährigen, die einem 2-Personen-Haushalt vorsteht, beträgt x%. Diese Quote wird direkt extrapoliert. Damit werden die Gründe, warum Person Y einem 2-Personen-Haushalt vorsteht, nicht modelliert. Er kann sowohl verheiratet ohne Kinder, geschieden mit einem Kind, mit seiner Mutter zusammenlebend, mit einem Familienfremden zusammenlebend, etc. sein. Die unterschiedlichen Ursachen und Dynamiken, warum 2-Personen-Haushalte zulasten von 3-Personen-Haushalten zunehmen, werden entsprechend nicht berücksichtigt. Gerade diese unterschiedlichen Ursachen berücksichtigt das von empirica verwendete PRO-FAMILY-Modell, dass u.a. vom Max-Planck-Institut für Demographie und vom Bundesinstitut für Bevölkerungsforschung entwickelt wurde. Es werden diverse Wahrscheinlichkeiten für eine Simulation der Haushalte im Modell verwendet, z. B. die Scheidungswahrscheinlichkeit 40-jähriger Frauen, die Wiederverheiratungswahrscheinlichkeit geschiedener Männer mit x Kindern, die Gebärwahrscheinlichkeit 30-jähriger Frauen, Sterbewahrscheinlichkeiten, etc.

Abbildung 6: Entwicklung der Haushaltszahlen in Ostdeutschland (inkl. Berlin) seit 1990 und Prognose bis 2030



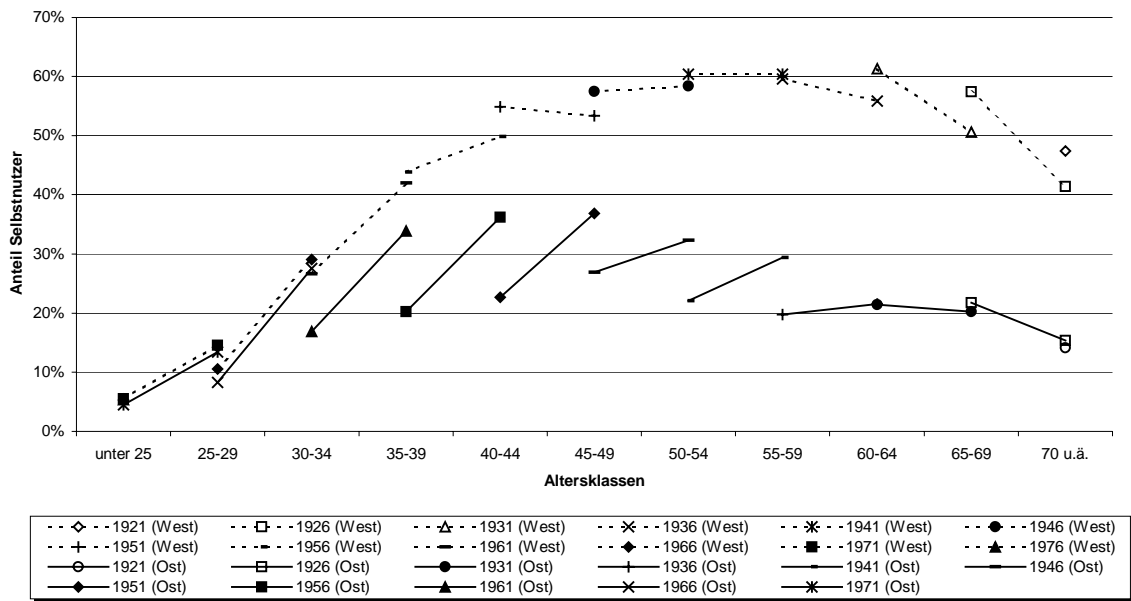
Quelle: DKB

empirica

2. Die Eigentumsbildung – Motor der Veränderungen am Wohnungsmarkt

Wohneigentum wird typischerweise zwischen dem 30. und 40. Lebensjahr des Haushaltsvorstandes erworben. Die Eigentumsquoten der jungen Haushalte in Ostdeutschland haben zwischenzeitlich die Eigentumsquoten ihrer westdeutschen Altersgenossen erreicht. Angesichts der sehr niedrigen Wohneigentumsquoten der älteren Jahrgänge, die kein Wohneigentum mehr bilden werden, wird es noch einige Jahrzehnte dauern, bis die ostdeutsche Wohneigentumsquote sich im Mittel an die westdeutschen Quoten annähert. Ostdeutschland befindet sich mitten in einem Aufholprozess der Wohneigentumsbildung, der erst abgeschlossen sein wird, wenn die heute jungen Eigentümer selbst alt geworden sind.

Abbildung 7: Selbstnutzerquoten einzelner Geburtsjahrgänge, Ost- und Westdeutschland, 1993 und 1998



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

Quelle: Eigene Darstellung auf Basis einer Sonderauswertung der EVS

empirica

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

Nach unseren Schätzungen dürften in der Periode von 2000 bis 2030 über eine Million zusätzliche Wohneigentümer entstehen – davon etwa 1 Mio. in Einfamilienhäusern, siehe Tabelle 8.¹⁵

¹⁵ Ein Kommissionsmitglied hält diese Zahl für zu hoch.

Tabelle 8: Projektion des Neubaus von Ein- und Zweifamilienhäusern in Ostdeutschland 1998 bis 2030, kumuliert (ohne Berlin)

	Wanderungsszenarien (siehe Anmerkung)					
	Trend		100.000		200.000	
	Selbstnutzer	Neubau EZFH	Selbstnutzer	Neubau EZFH	Selbstnutzer	Neubau EZFH
Summe bis 2010	500.000	450.000	500.000	450.000	500.000	450.000
Summe bis 2020	1.000.000	900.000	1.000.000	900.000	1.000.000	900.000
Summe bis 2030	1.100.000	1.000.000	1.100.000	1.000.000	1.200.000	1.100.000

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

Hinweis: Die unterschiedlichen Wanderungsannahmen haben nur geringe Auswirkungen auf die Zahl der nachgefragten Einfamilienhäuser und liegen innerhalb der "Rundungsbandbreite".

Quelle: DKB

empirica

Angesichts der deutlich geringeren Objektpreise neugebauter Einfamilienhäuser ist auch nicht mit einer finanziellen Beschränkung zu rechnen. Die "Einfamilienhauskaufkraft" ist in Ostdeutschland höher als in Westdeutschland. Bis 2030 können die Eigentumsquoten in Ostdeutschland sogar spürbar höher sein als in Westdeutschland.

Verstärkt wird diese Entwicklung zusätzlich durch die Geburtenentwicklung seit den 70er Jahren ("Honeckerbuckel"). Diese starken Geburtsjahrgänge werden nach 2010 in das "Eigentumsalter" kommen und Wohneigentum bilden. Der leichte Baby-Boom der 70er Jahre führt damit etwa 30 - 40 Jahre später zu einem Eigenheimboom und dies genau in der Phase, in der die Zahl der Haushalte wegen der geburtenschwachen Jahrgänge seit 1990 zu schrumpfen beginnt. Dieser historische Zufall beschert den Wohnungsmärkten ab etwa 2015 einen sehr kräftigen Anstieg der überschüssigen Wohnungen.

Aus der Geburtenentwicklung nach 1990 folgt im übrigen, dass nach dem Eigentumsboom, der bis fast 2020 anhält, ein deutlicher Rückgang folgt. So wird bis 2030 die Zahl der Haushalte unter 35 um über 1/3 verringern, während die Zahl der über 60jährigen Haushalte um 50% steigt. Diese Veränderungen finden ihren entsprechenden Niederschlag auf den Märkten für Wohneigentum.

3. Die langfristige Entwicklung der Leerstände und ihre Ursachen – ein Weiter-So Szenario

Schon aus der Entwicklung der Gesamtzahl der Haushalte und ihrem Rückgang nach etwa 2015 wird unmittelbar deutlich, dass nach einer Periode bis 2010 – in der die Zahl der Haushalte wahrscheinlich noch weiter zunimmt – eine langanhaltende zweite Welle in der Leerstandsentwicklung folgt, denn trotz der hohen Leerstände werden weiterhin vor allem Eigenheime, in geringem Umfang auch große hochwertige Geschosswohnungen gebaut. Der strukturelle Bedarf nach bestimmten Haus- und Wohnformen bringt einen ständigen Wohnungsbau ohne quantitativen Bedarf hervor.

Aus der Kumulation von schrumpfender Zahl der Haushalte und weiterlaufender Produktion von Eigenheimen sowie weiterhin einem geringen Neubau von Geschosswohnungen entsteht ein Überschussvolumen in der Größenordnung von 1,6 bis 2,0 Millionen Wohnungen bis 2030. Diese Größenordnung wird auch daraus plausibel, dass die Zahl der Mieterhaushalte bis 2030 insgesamt um über eine Million zurückgeht und dementsprechend zusätzlich zu den schon jetzt bestehenden eine Million Leerwohnungen freigesetzt werden.

	1998	2010	2020	2030	1998/2010	2010/2020	2020/2030	1998/2030
Wohnungen	6.600.000	7.300.000	7.850.000	8.050.000	700.000	550.000	200.000	1.450.000
Selbstnutzer	1.950.000	2.600.000	3.100.000	3.200.000	650.000	500.000	100.000	1.250.000
Mieter	3.800.000	3.600.000	3.150.000	2.650.000	-200.000	-450.000	-450.000	-1.100.000
Bewohnte Altbauten	1.300.000	1.500.000	1.400.000	1.300.000	200.000	-100.000	-100.000	0
Bewohnte DDR-Wohnungen	1.850.000	1.600.000	1.350.000	1.000.000	-300.000	-250.000	-350.000	-900.000
Überschusswohnungen	900.000	900.000	1.300.000	1.750.000	50.000	400.000	450.000	900.000

Wohneinheiten (Zeile 1) bezeichnet die bis dahin aufgelaufenen Wohneinheiten. Sie geben keinen Wohnungsbestand zu einem Zeitpunkt an, sondern alle bis dahin verfügbaren Wohnungen. Tatsächlich wird der Bestand zum jeweiligen Zeitpunkt geringer sein, weil es zu Abrissen, Zusammenlegungen und Zweckentfremdungen kommt.

Quelle: DKB **empirica**

Die Politik sollte sich als beste Setzung auf ein Gesamtleerstandspotential von 1,5 bis 2 Millionen Wohnungen bis 2030 einstellen. Die Masse des weiteren Zuwachs wird allerdings erst nach 2015 entstehen. In den nächsten 10-15 Jahren sind vor allem die schon jetzt aufgelaufenen knapp eine Million Leerwohnungen zu "verarbeiten".

Entsprechend der Annahme über die künftige Eigentumsbildung erhöht sich die Zahl der Selbstnutzerhaushalte von knapp 2 Millionen auf rund 3,2 Millionen. Die Zahl der Mieterhaushalte geht von rund 3,8 Millionen auf rund 2,7 Millionen zurück. Verglichen mit der Situation 1998 kann damit auf Dauer nahezu jede dritte noch heute bewohnte Mietwohnung überflüssig werden. Besonders dramatisch wird der Rückgang der bewohnten Wohnungen in den DDR-Wohnungen sein. Von heute gut 1,8 Millionen Wohnungen werden nur mehr rund 1 Mio. bewohnt sein. Die Gefahr einer Fehlinvestition durch die Sanierung weiterer DDR-Wohnungen ist sehr hoch.

Demgegenüber steigt zunächst noch die Zahl der bewohnten Altbauwohnungen – die beschriebene Drehbewegung setzt sich noch etwas fort –, danach sinkt auch die Zahl der bewohnten Altbauwohnungen analog zum allgemeinen Trend wieder ab. Allerdings stehen heute rd. 500.000 Geschosswohnungen in Altbauten leer.

Die überwiegende Mehrzahl der zusätzlichen Nachfrager nach Einfamilienhäusern wird aus den Städten kommen. Für die Kernstädte wäre diese Entwicklung dramatisch. Unterstellt, nur 1/2 aller neuen Eigenheime würde von heutigen Stadtbewohnern erbaut oder erworben, wäre dies ein Verlust von 500.000 Haushalten oder rund 1,2 Mio. Einwohnern. In den 140 ostdeutschen Städten mit mehr als 15.000 Einwohner (in 1999) leben rund 6,7 Mio. Einwohner (ohne Berlin). Der Einwohnerverlust würde sich – zusätzlich zur natürlichen Bevölkerungsentwicklung – auf knapp 20% belaufen.

Etwas mehr als die Hälfte (3,27 Mio.) der 6,3 Millionen Wohnungen in Ostdeutschland (1995, ohne Berlin) stehen in den 140 ostdeutschen Städten. Vorsichtig geschätzt dürften mindestens 2/3 aller heutigen leerstehenden Wohnungen (600.000) in den 140 Städten stehen – leider sind hierzu keine aktuellen Daten erhältlich. Zusätzlich zu den heutigen leerstehenden Wohnungen in den Städten, würden entsprechend 500.000 Wohnungen bis 2020 / 2030 leer fallen – was fast eine Verdoppelung der Leerstände bedeutet. Die Überschussquoten würden Werte um 30% - 35% des heutigen Wohnungsbestandes erreichen.

Es fällt schwer, diese abstrakten globalen Daten auf einzelne Städte zu übertragen und sich vorzustellen, was dies für die jeweilige Stadt bedeutet. Auch, da die Überschussquoten, wie bereits heute, stark streuen werden.

Selbst wenn unterstellt wird, dass in den 14 DDR-Städten¹⁶ die Leerstände nur aufgrund des Zubaus

¹⁶ Schwedt, Eisenhüttenstadt, Hoyerswerda, Neubrandenburg, Wolfen, Ludwigfelde, Weißwasser, Sangershausen, Senftenberg, Strausberg, Cottbus, Bergen auf Rügen, Bad Salzung, Suhl, Frankfurt/ Oder, Rostock, Greifswald, Guben, Hennigsdorf.

von Einfamilienhäusern steigen, können in Städten wie Schwedt oder Hoyerswerda Überschussquoten von 60% erreicht werden. Wohnalternativen können nur durch Neubau entstehen, selbstnutzergerechtes Umbauen des heutigen Wohnungsbestandes dürfte angesichts der Baustruktur nur sehr begrenzt möglich sein. Ohne aktive Konzentration der Bewohner auf die attraktiveren Teilgebiete wird die Aufrechterhaltung der sozialen und physischen Infrastruktur nicht mehr möglich sein. Die Städte zerfallen. Rückbau und Auflockerung durch den Abriss einzelner Gebäude reichen nicht aus, flächendeckender Abriss ganzer Gebiete wird notwendig sein. Den DDR-Städten steht ein kontinuierlicher Umbauprozess – durch den, hoffentlich durch eine entsprechende Politik forcierten, Zubau von Einfamilienhäusern in relevanter Größenordnung und dem Abriss von DDR-Wohnungen – bevor.

In den 114 Doppelstädten¹⁷ in Ostdeutschland ist der heutige Sanierungsstand ausschlaggebend. In Städten, in denen überwiegend die DDR-Wohnungen saniert wurden (z.B. Quedlinburg, Wittenberge, Halle), werden mehr Altbauten abgerissen werden müssen. Die Investitionsentscheidungen der 90er Jahre sind nicht mehr rückgängig zu machen. Wenn die DDR-Wohnungen nicht in zentralen Lagen errichtet wurden, ist die Gefahr des Verlustes der alten Siedlungsgebiete sehr hoch. Wittenberge wird sein Jahnschuhviertel nicht voll erhalten können, Neustrelitz kaum sein Schlossviertel.

Städte mit hohem Sanierungsstand im Altbau (z.B. Stendal, Wernigerode, Güstrow) haben die Möglichkeit, den DDR-Wohnungsbau am Stadtrand abzutragen.

Städte, in denen die Sanierungstätigkeit sich nicht auf einige Altbaugebiete konzentrierte, sondern sich sehr zerstreut über die Stadt verteilte, stehen vor den vielleicht größten Problemen (z.B. Sondershausen, Brandenburg). Der Abriss kann nicht auf einige Gebiete konzentriert werden, vielmehr werden die heute noch unsanierten Gebäude verfallen und abgerissen werden. Geschlossene Ensembles werden aufgebrochen, Blockränder aufgerissen werden. Die Einwohnerdichte wird deutlich zurückgehen, in einigen Gebieten droht ein massiver Verlust an Urbanität.

Auch in den 7 Altbaustädten¹⁸ entspricht der Wohnungsbestand nicht den Nachfragerwünschen, der Einfamilienhausanteil ist nicht hoch genug. Ein vollständiger Erhalt der Altbausubstanz wird nicht möglich sein, Abriss wird auch hier notwendig. Allerdings ist häufig die Sanierungstätigkeit sehr zersplittert, so dass auch hier die Gefahr besteht, dass kein Stadtviertel vollständig erhalten werden kann (z.B. Meißen).

¹⁷ Beispiele: Brandenburg, Dessau, Halle, Jena, Leipzig, Magdeburg, Neustrelitz, Quedlinburg.

¹⁸ Oschersleben (Bode), Glauchau, Naumburg/ Saale, Hohen Neuendorf, Meißen, Radebeul, Falkensee.

4. Chancen für die Städte

4.1 Ein Paradigmenwechsel

Wohnungspolitik hatte seit ihren Anfängen die Aufgabe, Knappheit und Mangel vor allem für Haushalte mit niedrigen Einkommen zu überwinden. Demgegenüber kann man in Ostdeutschland nach 2000 auf Dauer mit einem quantitativ ausreichenden Wohnungsangebot rechnen. Allerdings bleibt ein struktureller Bedarf hoch. Es fehlen Eigenheime, und es fehlen hochwertige Angebote in innerstädtischen Lagen. Damit wird die künftige Wohnungspolitik nicht mehr von dem alles überragenden Ziel geprägt sein, quantitativen Mangel zu überwinden. Sie wird stadtstrukturellen Zielen und dem Vermögensbildungsziel folgen.

Nach wie vor wird es allerdings Haushalte geben, deren Einkommen trotz niedriger Mieten nicht ausreicht, sich angemessen mit Wohnraum zu versorgen. Die Kommission hat dieses Thema nicht detailliert behandelt, weil hier mit dem Wohngeld unter den erwarteten Bedingungen eines ständigen leichten Wohnungsüberschuss und niedriger Mieten ein wirksames, bundesweites Instrument zur Verfügung steht, um einkommensschwachen Haushalten zu helfen. Dort, wo noch zusätzliche Belegungsbindungen erforderlich sein können, besteht die Möglichkeit, sie mit den Wohnungsunternehmen ad hoc zu vereinbaren. Solche Situationen dürften jedoch selten sein. Im Normalfall werden die Wohnungen „den Mietern nachlaufen“.

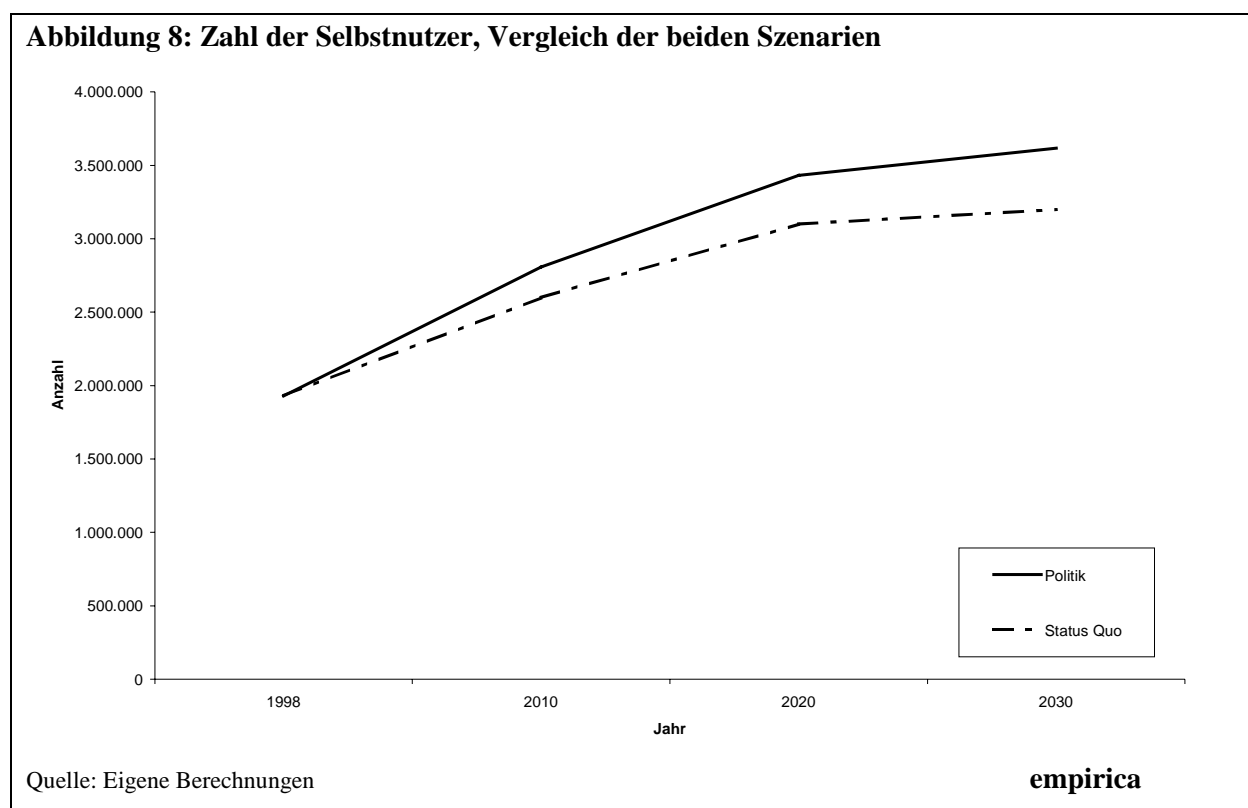
Fast gegenläufig zur abnehmenden Bedeutung der Versorgungsprobleme mit Wohnungen wachsen die stadtstrukturellen Aufgaben. Die Politik muss mit allen zur Verfügung stehenden Mitteln dafür sorgen, dass auch unter den Bedingungen der städtischen Schrumpfung eine hohe Lebensqualität erhalten bleibt. Gelingt es, die stadtstrukturellen Aufgaben zu bewältigen, dann werden auch die sozialen Spannungen ein tolerierbares Maß nicht überschreiten.

4.2 Eine erreichbare Vision

Eine vollständige Erhaltung der ostdeutschen Städte wird nicht möglich sein. Möglich ist allerdings die Erhaltung der wesentlichen Gebiete der Städte. Die Erhaltung der Städte geht einher mit einer höheren Lebens- und Aufenthaltsqualität. Der nicht vorhandene Entwicklungsdruck eröffnet die Chance, Nutzungen in den Städten zu halten oder neu anzusiedeln, die in westdeutschen Städten schon vor Jahrzehnten aus den Städten vertrieben wurden, weil sie die geforderten Bodenwerte nicht tragen konnten. So können und müssen innerstädtische Eigenheime in Ostdeutschland für die breite Masse erschwinglich bleiben.

Im folgenden wird dem Status-Quo-Szenario eine optimistische, aber machbare Vision gegenüber gestellt. Das präsentierte Ergebnis ist nicht als eine Prognose zu verstehen, sondern als ein didaktisches Bild, ein „wie könnte es sein“ Bild der nächsten Jahrzehnte. Der Wert dieses „Schaufensters in Zahlen“ erwächst daraus, dass die dahinterstehenden, zu verändernden Volumina offenbar werden. Das PolitikszENARIO ist kein WunschszENARIO ohne Rücksicht auf die Machbarkeit, sicherlich ist es aber ehrgeizig. Das PolitikszENARIO erhebt keinen Anspruch auf Wahrheit, es ist vielmehr als eine machbare Vision aufzufassen, die durchaus weiter zu diskutieren ist.

Die Zahl der bewohnten Wohnungen und damit die Zahl der Haushalte unterscheidet sich in beiden Szenarien nicht. Das PolitikszENARIO unterscheidet sich ausschließlich in der Verteilung der Haushalte auf die vorhandenen bzw. neugebauten Wohnungen.



Die wesentlichen Unterschiede zwischen beiden Szenarien sind bis zum Jahr 2030 (ohne Berlin):

- 400.000 mehr Selbstnutzer (bis 2010: 200.000, insgesamt 2,8 Mio. in 2010)
- 350.000 auf innerstädtische Standorte umgelenkte Selbstnutzer (bis 2010: 150.000)
- 130.000 mehr Eigenheime auf Recycling-Bauland (bis 2010: 70.000, insgesamt 120.000 in 2010)
- 150.000 mehr Altbauwohnungen in Nutzung (bis 2010: 100.000, insgesamt 1,6 Mio. in 2010)

- 250.000 mehr DDR-Wohnungen in Nutzung (bis 2010: 50.000, insgesamt 1,6 Mio. in 2010)
- 420.000 weniger neugebaute Einfamilienhäuser auf neuem Bauland (bis 2010: 200.000)
- 450.000 weniger Leerstände (bis 2010: 170.000, insgesamt 800.000 in 2010)
- 80.000 Zusammenlegungen durch neue Selbstnutzer (bis 2010: 40.000)

	1998	2010	2020	2030	1998/2010	2010/2020	2020/2030	1998/2030
Wohnungen	6.600.000	7.150.000	7.500.000	7.650.000	550.000	350.000	150.000	1.050.000
Selbstnutzer	1.950.000	2.800.000	3.450.000	3.600.000	900.000	600.000	200.000	1.700.000
Mieter	3.800.000	3.400.000	2.800.000	2.250.000	-400.000	-600.000	-550.000	-1.550.000
Bewohnte Altbauten*	1.300.000	1.650.000	1.600.000	1.400.000	350.000	-50.000	-200.000	50.000
Bewohnte DDR-Wohnungen*	1.850.000	1.550.000	1.400.000	950.000	-300.000	-150.000	-450.000	-900.000
Überschusswohnungen	900.000	800.000	1.000.000	1.550.000	-100.000	250.000	500.000	650.000

* inkl. Zusammenlegungen

Quelle: Eigene Berechnungen **empirica**

Diese durchaus ehrgeizigen Ziele werden im wesentlichen erreicht durch eine stärkere Bestandslenkung der neuen Selbstnutzer sowie durch zusätzliche Selbstnutzer dank höherer Förderung für Käufe aus dem Bestand. Während im Status Quo Szenario – wie in den letzten 10 Jahren - 80% der neuen Selbstnutzer neue Einfamilienhäuser "auf der grünen Wiese" erwarben, wurden im PolitikszENARIO nur 55% angesetzt, davon 1/3 auf Recyclinggrundstücken. Der Anteil der neuen Selbstnutzer, die einen Altbau erwerben, steigt hingegen von 9% auf 30% in 2010.

	1998	2010	2020	2030	1998/2010	2010/2020	2020/2030	1998/2030
Wohnungen	0	-200.000	-400.000	-450.000	-200.000	-200.000	-50.000	-450.000
Selbstnutzer	0	200.000	350.000	400.000	200.000	100.000	100.000	400.000
Mieter	0	-200.000	-350.000	-400.000	-200.000	-100.000	-100.000	-400.000
Bewohnte Altbauten*	0	100.000	150.000	150.000	100.000	50.000	0	150.000
Bewohnte DDR-Wohnungen*	0	50.000	200.000	250.000	50.000	150.000	50.000	250.000
Überschusswohnungen	0	-150.000	-400.000	-450.000	-150.000	-200.000	-50.000	-450.000
* inkl. Zusammenlegungen					empirica			
Quelle: Eigene Berechnungen								

Im Gesamtergebnis aller Wirkungen liegt die Überschussquote statt bei rund 13% in 2010 nur noch bei 11%. Die Zahl der überschüssigen Wohnungen bei 780.000 statt 950.000 in 2010. Diese Zahl ist nicht zu verwechseln mit der Zahl der dann leerstehenden Wohnungen. Zwischenzeitlicher Abriss (Zusammenlegungen wurden berücksichtigt) werden die Bestandszahl der in 2010 leerstehenden Wohnungen deutlich geringer ausfallen lassen.

Die Vision lässt sich nicht auf alle Städte direkt übersetzen. So ist offensichtlich in Suhl (mit einem Altbaugeschosswohnungsanteil von nur 2%) keine Bestandslenkung der neuen Selbstnutzer in Altbauten möglich. In der Städtetypologie „Altbaustadt“, „Doppelstadt“, „DDR-Entwicklungsstadt“ ist Ostdeutschland mit einer Baustruktur von nahezu gleichen Geschosswohnungsanteilen (Altbau 47%, DDR-Wohnungsbau 53%) eine (globale) Doppelstadt.

Bei rund 25 - 30 der 140 ostdeutschen Städte (19 DDR-Wohnungsbaustädte, 7 Altbaustädte) muß davon ausgegangen werden, dass nicht beide Strategien der Vision sich umsetzen lassen - sei es, dass nicht genügend Recyclingfläche zur Verfügung steht, sei es, dass keine Altbauten umgebaut werden können. In diesen Städten stehen rund 550.000 Wohnungen oder 17% des ostdeutschen städtischen Wohnungsbestandes (davon 100.000 in Rostock und 55.000 in Cottbus). Teilstrategien sind jedoch möglich und notwendig. In den DDR-Entwicklungsstädten können leere Plattenbauten abgerissen werden, um dort einen kleinteiligen Wohnungsneubau als Nachfolgenutzung zu ermöglichen. In den Altbaustädten müssen den neuen Selbstnutzern mehr attraktive Angebote im Bestand gemacht werden.

In den "DDR-Städten" mit geschrumpfter industrieller Basis sollten die jetzt schon bestehenden Leerstände so rasch wie möglich durch Abriss beseitigt werden. Allerdings reicht dies nicht aus. Weitere Abrisse sind vorprogrammiert, weil die Zahl der Haushalte langfristig auf deutlich unter 50 % des heutigen Niveaus absinken kann. Eine Stabilisierung und Aufwertung erfordert auch Neubau.

Wo immer möglich, sollten die freigesetzten Flächen für Haushalte zur Verfügung stehen, die Wohneigentum bilden wollen. Eine Arrondierung der durch Abrisse schrumpfenden Siedlungen mit neuen selbstgenutzten Einfamilienhäusern würde dazu beitragen, das sonst rasch schrumpfende Dienstleistungsangebot auf höherem Niveau zu erhalten. Schulen und andere öffentliche Einrichtungen würden besser ausgelastet. Die Spirale der negativen Erwartungen würde durchbrochen. Eine solche ehrgeizige Strategie wird nur in Teilen gelingen. Vor allem die ersten Grundstücke müßten den Bauträgern wahrscheinlich geschenkt werden. Auf Dauer müßten die Baulandpreise niedriger bleiben als an Konkurrenzstandorten in den umliegenden Dörfern.

In den Städten mit hohem Althausanteil sollten so viele Gebäude wie möglich in umfassenden Umbaumaßnahmen so erneuert werden, dass die neu entstandenen Wohnungen für Selbstnutzer in Frage kommen. Der Aufwand für eine solche eigentumsorientierte Sanierung wäre für den Staat sehr hoch. Dem steht ein hoher Nutzen gegenüber, weil weniger Neubaugebiete erschlossen werden müssten, weniger Leerstände entstünden und das Erscheinungsbild der Stadt besser erhalten bliebe.

In den Doppelstädten sind situationsbezogene Abwägungen vorzunehmen, in denen festgelegt wird, welche Abrisse möglichst rasch vorgenommen werden, für welche noch weitgehend bewohnten Gebiete eine realistische Erhaltungschance besteht und wie der Schrumpfungsprozeß in den Plattenbausiedlungen gesteuert wird. In den meisten Fällen werden allerdings die schon heute leerstehenden Wohnungen nur in ganz begrenztem Umfang erhalten werden können. Dies gilt für leere Wohnungen in Sanierungsgebieten. Die hohe steuerliche Förderung erleichtert die Finanzierung. Darüber hinaus gibt es jeweils eine Vielzahl von leeren Gebäuden in schon erneuerten Gebieten, die dringend saniert werden müssen. Allerdings wird auch hier der Investitionsprozeß der Vergangenheit die künftige Strategie beeinflussen.

Dort, wo Plattenbauten weitgehend erneuert wurden und Altbauten verfielen, läßt sich dies nur noch begrenzt korrigieren. Dort, wo große Sanierungsgebiete sich mitten in einem Erneuerungsprozeß befinden und schon eine größere Anzahl von Plattenbauten leerstehen, sollten sich die Abrisse auf Plattenbauten konzentrieren. Die Modernisierung des Althausbestandes hat eine höhere Chance und deshalb Vorrang.

4.3 Hoher und stabiler Förderbedarf

Das Ziel der Wohnungsbauförderung war in Ost- wie in Westdeutschland seit jeher die Mangelbeseitigung. Angesichts einer Million leerstehender Wohnungen, von denen rund die Hälfte bewohnbar ist, ist ein Mangel an Wohnraum überwunden. Nach 2010 wird die Zahl der überschüssigen Wohnungen weiter und trotz Einwanderung wahrscheinlich dauerhaft ansteigen. Damit verliert die bisherige Förderung ihre Berechtigung.

Trotzdem werden auch künftig erhebliche Förderanstrengungen notwendig sein. Die Gefahr des Auseinanderbrechens der Städte legitimiert, ja erzwingt eine weiterhin hohe und stabile Förderung. "Mängelbeseitigung statt Mangelbeseitigung" muss die Maxime der Wohnungspolitik der nächsten Jahrzehnte lauten.

Die Förderung muss möglichst langfristig orientiert sein, um es Gemeinden und Investoren zu ermöglichen, den Stadterhaltungsbedarf Schritt für Schritt ohne Überhitzung der Baukonjunktur und ohne Überforderung der Märkte abzuarbeiten. Nachhaltige und langfristig orientierte Förderungen sind wichtiger als vorübergehende, hochdotierte Sonderprogramme. Die Prognosen machen deutlich, dass die Lösung der Probleme eher in Zeithorizonten von mindestens 20 als von 10 Jahren zu sehen ist, weil der langfristige und stetige Rückgang der Zahl der Haushalte nach 2010/15 einen ständigen neuen Umstrukturierungsbedarf auslöst. Unter den extremen Bedingungen des ostdeutschen Wohnungsmarktes bei gleichzeitig hoher Knappheit an öffentlichen Fördermitteln müssen die öffentlichen Mittel möglichst wirksam im Sinne der angestrebten Ziele eingesetzt werden.

Die wohnungspolitischen Fördermaßnahmen der 90er Jahre haben zu extremen fiskalischen Belastungen geführt. Nach überschlägigen Rechnungen dürften zwischen 1993 und 1999 allein für die Neubauförderung durch Sonderabschreibungen etwa 13 Mrd. DM an Steuerausfällen entstanden sein. Die Sonderabschreibungen sind inzwischen ausgelaufen. Sie haben demonstriert, wie rasch und wie intensiv die Investoren auf solche Anreize reagieren. Diese Erfahrung lehrt, dass Förderungen sehr sorgfältig ausdiskutiert und an erreichbaren Zielen orientiert sein müssen. Blinder Eifer kann zu Verschwendung und auch zu weiterer Stadtzerstörung führen.

5. Zum Umgang mit Unsicherheiten der Prognosen

Für Ostdeutschland bringt eine rationale Weichenstellung für die künftige Wohnungspolitik erhebliche Schwierigkeiten mit sich, weil es keine stabile Basis mit lang bekannten Trends oder erprobten Wirkungen von Instrumenten gibt. Die Wirtschaftsentwicklung ist nach wie vor ungefestigt. Über die langfristigen Wanderungstendenzen zwischen Ost- und Westdeutschland und dem Ausland kann man fast nur spekulieren. Hinter den wohnungspolitischen Empfehlungen, die nachfolgend entwickelt werden, stehen folgende allgemeine wirtschaftliche Erwartungen:

Die Wohnungsinvestitionen vollführten in den letzten 10 Jahren eine Berg- und Talfahrt. Die Präferenzen der Nachfrager haben sich erheblich verändert. Noch am Anfang der 90er Jahre begegnete man einer hohen Wertschätzung der Plattenbauten. Altbauten waren wegen ihres meist schlechten Bauzustandes unpopulär. Inzwischen wurden die Reihenhäuser zu den Rennern, auch modernisierte Altbauten werden vermehrt nachgefragt. Wie die jetzt eingetretenen Fehlentwicklungen deutlich machen, waren bestimmte Fördermaßnahmen aus der ersten Hälfte der 90er Jahre überzogen, weil sie von einem zu hohen Bedarf, zu hohen Knappheiten und Mieten und unzureichender Zahlungsfähigkeit der Nutzer und deshalb von einem hohen Subventionsbedarf ausgingen. Auch für die Zukunft sind Fehlentscheidungen auf Grund von Fehldiagnosen nicht auszuschließen. Man muss deshalb systematisch die Frage aufwerfen, welche Folgeschäden entstehen, wenn gegenwärtige Vorstellungen sich als falsch herausstellen sollten.

Denkbar sind z.B. ausgeprägte Zuwanderungswellen, die zugrunde gelegten Prognosen würden sich dann als zu pessimistisch erweisen. Sollten – nach heutigem Erkenntnisstand sehr unwahrscheinliche - Zuwanderungswellen neue Knappheiten erzeugen, könnten diese durch die Reaktivierung stillgelegter Überschusswohnungen relativ leicht überwindbar sein.

Es ist angesichts eines Leerstandes von 1 Mio. Wohnungen - davon dürften noch rund die Hälfte aktiv am Markt angeboten werden - kaum vorstellbar, dass in den nächsten Jahren zuviel abgerissen wird oder durch eine Abrisspolitik ein neuer Mangel befördert wird. Außerdem sind die Schätzungen der künftigen Eigentumsbildung, die erheblich zu weiteren Überschüssen beitragen wird, eher vorsichtig. Bund, Länder und Gemeinden stehen vor der Aufgabe, den Abriss von Wohnungen zu fördern und die freigelegten Flächen wieder nutzbar zu machen. In jedem Fall wird möglichst frühzeitig ein großer Vorrat an Recyclingflächen für innerstädtischen Wohnungsbau benötigt. Sie werden unter allen vorstellbaren Bedingungen kaum in der Lage sein, den gesamten Altbaubestand zu erneuern, weil der Verfall zu große Bestände erfasst hat und kaufkräftige Nachfrage fehlt. Die hohen fiskalischen Kosten einer Stadterhaltung führen zu der Befürchtung, dass die tatsächliche Erneuerung weit hinter den

Zielen zurückbleibt, selbst wenn die künftige Leerstandsentwicklung langsamer verläuft als prognostiziert.

Sollte sich herausstellen, dass die tatsächliche Nachfrageentwicklung deutlich schwächer ausfällt als erwartet - es gibt Prognosen, die eine schwächere Haushaltsentwicklung unterstellen oder weil z.B. die Abwanderung nach Westdeutschland deutlich höher und die Haushaltsverkleinerung deutlich niedriger ausfällt -, dann wird die künftige Leerstandsentwicklung noch ungünstiger sein, mit der Folge, dass alle Strategien zu ihrer Bewältigung noch an Dringlichkeit gewinnen. Die Leerstände in den Plattenbauten würden schon in den nächsten 10 Jahren noch kräftiger anwachsen. Die Wohnungswirtschaft würde in noch größere Schwierigkeiten geraten.

Trotz der Unsicherheiten über verschiedene Einzelfaktoren bleibt die Erneuerung der Innenstädte die wichtigste, wegen ihrer riesigen Dimensionen kaum befriedigend zu bewältigende Aufgabe. Eine nicht minder schwierige Aufgabe besteht darin, die notwendige Schrumpfung der Plattenbausiedlungen so zu steuern, dass sich die bereits erkennbare soziale und städtebauliche Destabilisierung nicht weiter ausbreitet. Die Bewohner dieser Siedlungen haben die gleichen Ansprüche auf Verbesserung ihrer Lebensbedingungen. Selbst nach pessimistischen Nachfrageprognosen werden in 2030 noch 750.000 Haushalte in DDR-Wohnungen leben.

V FOLGERUNGEN UND EMPFEHLUNGEN

1. Neue Herausforderungen an die Stadtentwicklungspolitik in Ostdeutschland

Der Bevölkerungsrückgang und seine Folgen, die schon entstandenen Überschussbestände sowie die Anpassungszwänge in der sozialen, kulturellen oder technischen Infrastruktur, bei gleichzeitig expandierenden Neubaugebieten in der Peripherie und im Umland konfrontieren die Städte mit völlig neuen politischen Aufgaben.

Die eingetretene unabsehbare Entwicklung bedroht die Städte in ihrer Substanz als „europäische Städte“. Für die neue Aufgabe gibt es keine Erfahrungen und keine Beispiele und auch keine erprobten Problemlösungsstrategien oder Realisierungserfahrungen. Es kommt deshalb vor allem darauf an, bei Bundes-, Landes- und Kommunalpolitikern das Bewusstsein für die neuen Herausforderungen zu schärfen und die Akteure einschließlich der betroffenen Bürgerschaft für die Konsequenzen zu sensibilisieren.

Die städtebaulichen Umwälzungen und der Strukturwandel in der Wohnungswirtschaft zwingen zu einer neuen integrierten Herangehensweise. Für die erforderliche Planungssicherheit im Schrumpfungsprozess sollten umgehend integrierte Stadtentwicklungskonzeptionen erarbeitet werden, die alle Gebietstypen umfassen. Die beispielhaften Initiativen, wie sie insbesondere im Freistaat Sachsen ergriffen wurden, sollten weitergeführt werden und als Anregung dienen.

Auf Basis solcher integrierter Entwicklungskonzepte müssen dann für die einzelnen Teilgebiete mit Überschussbeständen konkrete Rückbaukonzepte erarbeitet werden, bei denen die Städte zusammen mit den Wohnungseigentümern Entscheidungen zum Umgang mit dem Bestand, Leerstand, Beräumung und Weiterverwendung der geräumten Grundstücke/Flächen treffen.

Abriss-/Rückbaumaßnahmen sollten stets mit Aufwertungen verbunden sein. Nur so kann der Umgang mit den rapide anwachsenden Leerstandsproblemen in Ostdeutschland eine Chance für die Zukunft dieser Städte werden.

2. Stadterneuerung, Stabilisierung der Wohnungsmärkte und Vermögensbildung

Aus der Analyse folgt, dass Stadterneuerung und Vermögensbildung die beiden zentralen Aktionsfelder sein müssen. Sie können so beeinflusst werden, dass die Stabilisierung der Wohnungsmärkte schneller zustande kommt und die Funktionsweise der Märkte sich wieder verbessert. Hier besteht ein breiter Konsens. Allerdings sollten mit öffentlichen Mitteln nur Gebäude erneuert werden, die mit einer langfristigen Nachfrage rechnen können. Dort, wo irreversible, störende Stadtbrachen entstanden sind, müssen sie rasch beseitigt werden, um die negativen Ausstrahlungen zu unterbinden und freigelegte Flächen möglichst frühzeitig zu ordnen und ggf. auch für Neubau zur Verfügung zu stellen.

Die Vermögensbildung durch selbstgenutztes Wohneigentum hat angesichts der geringen Ausstattung der Haushalte in Ostdeutschland mit Wohneigentum eine noch höhere Bedeutung als im Westen. Nach wie vor sind die Vermögensbestände der ostdeutschen Haushalte niedrig. Langfristig ist zu befürchten, daß die Renten in Ostdeutschland wegen der niedrigen Einkommen seit der Wende und der hohen Arbeitslosigkeit deutlich hinter dem westdeutschen Niveau zurückbleiben. Eine hohe Quote von selbstgenutztem Wohneigentum kann helfen, Disparitäten zu verringern.

3. Förderung der Eigentumsbildung - die künftige Schlüsselstrategie

3.1 Die Prioritäten

Bei weitgehend unveränderten Rahmenbedingungen und Verhaltensweisen werden die neuen Eigentümer ganz überwiegend Eigenheime/Reihenhäuser an den Stadträndern und im Umland der Städte erwerben. Daraus entsteht ein doppeltes Problem: Die Wohnungsüberschüsse wachsen, und Teile der Kernstädte oder der Großsiedlungen entleeren sich.

Die steuerliche Förderung der Eigentumsbildung ist gegenwärtig nach den Anforderungen gestaltet, wie sie für typische westdeutsche Märkte angemessen sind. Dort wurde seit Beginn der siebziger Jahre die Quote des Bauvolumens für Erhaltung und Modernisierung bestehender Gebäude ständig erhöht. Seit den achtziger Jahren erreichte die "Erneuerungsquote" rd. 50% des Bauvolumens. Vor allem selbstgenutzter Wohnraum ist durch einen guten Erhaltungszustand charakterisiert. Verglichen mit Ostdeutschland sind außerdem die Preise für Bauland und die Baukosten sehr hoch. Dementsprechend erhalten Erwerber von Wohneigentum im Neubau jährlich 5.000 DM, bei Käufen aus dem Bestand 2500 DM.

In Ostdeutschland hat demgegenüber die Stadterneuerung eine weit höhere Bedeutung. Die Preise/Kosten im Neubau sind für die Bauherren/Erwerber deutlich günstiger als im Westen. Die insgesamt verfügbaren Fördermittel für die Wohneigentumsbildung sollten entsprechend der anders gelagerten Erfordernisse der Stadtentwicklung und der Investitionstätigkeit verstärkt dem Bestand und seiner Erneuerung zugute kommen. Dabei ist unbedingt sicherzustellen, dass die Vermögensbildung nicht beeinträchtigt wird.

Im Jahr 2000 werden rund 1,9 Mrd. DM als Eigenheimzulage für Neubau, rund DM 600 - 700 Mio. für die Eigenheimzulage für Bestandserwerbungen als Förderung zugesagt (Barwert für diesen Baujahrgang). Hinzu kommt die Eigenheimzulage für Kinder mit DM 1,4 Mrd. sowie mit der Eigenheimzulage Genossenschaftsanteile (1,4 Mio. DM) und der Eigenheimzulage Modernisierung (DM 150 Mio.) noch zwei kleinere Förderungsinstrumente. Die Eigenheimzulagen entsprechen zusammengenommen rund 65% des gesamten Förderbudgets des Jahres 2000.

3.2 Umgestaltung der Eigenheimzulage

Die Eigenheimzulage dient dem Ziel der Vermögensbildung. Als Nebenziel verfolgt sie jedoch die Neubauförderung, indem derzeit Neubauten doppelt so hoch gefördert werden wie der Erwerb von Wohnungen aus dem heutigen Wohnungsbestand. Dies ist heute wie auch in Zukunft in Ostdeutschland kontraproduktiv.

Die Kommission empfiehlt, die Eigenheimzulage als Nebenziel in den Dienst der Stadterhaltung zu stellen. In der Kommission wurden zwei Modelle diskutiert.

Die Kinderzulage soll nach Meinung der Kommission unverändert bleiben.

3.3 Verdoppelung der Eigenheimzulage für den Erwerb selbstgenutzten Wohneigentums aus dem Bestand (Mehrheitliche Empfehlung der Kommission)

Die Mehrheit der Kommission empfiehlt eine Verdoppelung der Förderung bei Käufen aus dem Bestand von bisher 2500 DM auf 5000 DM über 8 Jahre.

Eine Verdoppelung der Eigenheimzulage für den Bestandserwerb ist administrativ einfach und leicht nachzuvollziehen. Eine räumliche Beschränkung der erhöhten Eigenheimzulage wird von der Kommission als nicht praktikabel abgelehnt.

Zur Bemessungsgrundlage der Eigenheimzulage sollte neben den Anschaffungskosten der Wohnung auch die anschaffungsnahen Instandsetzungs- und Modernisierungsaufwendungen addiert werden

können, um auch noch den Erwerb von sehr preiswerten, aber unsanierten Wohnungen mit geringem Kaufpreis, aber hohem Sanierungsaufwand hinreichend zu fördern.

Die Verdoppelung der Eigenheimzulage für den Bestandserwerb erfordert einen höheren fiskalischen Aufwand. Wir schätzen die zusätzliche fiskalische Belastung für den Bund auf rund 2 Mrd. jährlich (siehe dazu das Kapitel VI3). Durch die erhöhte Förderung werden zusätzlich Bevölkerungsschichten erreicht, die bisher nicht in der Lage waren, auch preiswerte Objekte gestützt auf die niedrigere Förderung zu erwerben (Marktausweitungseffekt). Eine erhöhte Förderung erhalten auch Haushalte, die ohnehin eine Bestandswohnung gekauft hätten (Mitnehmereffekt).

Für die Lösung spricht die Einfachheit und Transparenz sowie die allgemeine Signalwirkung zugunsten der Bestände. Die Nachfrage wird auf Bestände umgelenkt. Die Anbieter können darauf mit höherer Verkaufsbereitschaft reagieren.

3.4 Einführung einer Modernisierungszulage für Erwerber (Starke Minderheitsmeinung)

Eine starke Minderheit in der Kommission befürwortete eine Modifikation der erhöhten Eigenheimzulage für Erwerbsvorgänge im Bestand. Sie empfiehlt eine Aufstockung der bisherigen Förderung nur zugunsten von Investitionen (Modernisierungen und Instandsetzungen), die unmittelbar im Zusammenhang mit oder in den ersten 3 Jahren nach dem Erwerb vorgenommen werden. Diese Minderheitsmeinung wird von der Sorge getragen, dass die dringend benötigten Investitionen in den Wohnungsständen bei einer reinen Transaktionsförderung nicht in genügendem Umfang angestoßen werden.

Förderfähig sollten die Modernisierungsaufwendungen der neuen Selbstnutzer oder ihrer Bauträger sein. Diese "Modernisierungszulage" sollte so kalibriert werden, dass sie bei typischen Modernisierungsvorgängen 20.000 DM erreicht und damit die heutige Bestandszulage verdoppelt. Drei Argumente sprechen für die Modernisierungszulage:

- Es besteht die Sorge, dass die Eigentumsbildung im Bestand von der Angebotsseite des Wohnungsmarktes begrenzt wird, weil nicht genügend selbstnutzergerechte Wohnungen existieren.
- Der fiskalische Aufwand wäre geringer, da reine Bestandstransaktionen von bereits sanierten Wohnungen nicht höher gefördert würden. Die Kommission schätzt, dass die Umsteuerung annähernd kostenneutral möglich ist.

- Der wesentliche Nachteil der Modernisierungszulage ist der höhere administrative Aufwand sowie die kompliziertere Ausgestaltung. Haushalte, die eine unsanierte Wohnung erwerben und umbauen, müßten zwei Zulagen beantragen.

3.5 Halbierung der Eigenheimzulage für Neubau auf neuem Bauland

Im Gegenzug zur erhöhten Eigenheimzulage für den Bestandserwerb sollte die Eigenheimzulage für den Neubau halbiert werden. Derzeit wird der Neubau von selbstgenutzten Wohnungen mit insgesamt 40.000 DM gefördert.

Auch im Jahre 1999 wurden in Ostdeutschland auf 1000 Einwohner deutlich mehr Eigenheime gebaut als in Westdeutschland. Die günstigen Bodenpreise und Baukosten schufen dafür die Voraussetzung. Diese Voraussetzung wird auch in Zukunft erfüllt bleiben. Da der Vermögensaufbau in den einzelnen Haushalten weiter vorankommt, besteht eine hohe Wahrscheinlichkeit, dass auch bei Absenkung der Förderung im Neubau in Ostdeutschland auf 1000 Einwohner mehr Eigenheime entstehen als im Westen. Es ist im Gegenteil zu befürchten, dass trotz der Umschichtung der Fördermittel zugunsten der Bestände der Neubau auf neuem Bauland weiterhin sehr hoch bleiben wird.

Ein Kommissionsmitglied konnte sich - angesichts des weitaus geringeren Anteils an Ein- und Zweifamilienhäusern im Vergleich zu Westdeutschland - der Empfehlung zur Halbierung der Eigenheimzulage für den Neubau auf neuem Bauland nicht anschließen.

3.6 Analogregelung in Westdeutschland?

Situation:

Eine Halbierung der Eigenheimzulage im Neubau und die Umschichtung der eingesparten Mittel zugunsten der Transaktionen im Bestand lässt sich aus der ostdeutschen Marktsituation heraus rechtfertigen. Problematisch bleibt, dass die abgesenkte Neubauförderung in Grenzfällen Abwanderungsentscheidungen nach Westdeutschland erleichtern kann. Die Erwerber von Neubauten können sich gegenüber Erwerbern im Westen benachteiligt fühlen. Eine Analogregelung in Westdeutschland wäre allerdings wenig sachgerecht, weil die Erneuerung der Bestände, insbesondere im selbstgenutzten Wohnungsbestand, schon weitgehend abgeschlossen ist. Allerdings entsteht durch die Eigenheimzulage im Neubau ein extrem hoher Finanzbedarf.

Lösung:

Die Kommission hat keinen Auftrag, Vorschläge für Westdeutschland zu entwickeln. Sie empfiehlt mehrheitlich angesichts des engen Sachzusammenhangs, die Höhe der Eigenheimzulage für den Neubau in Westdeutschland zu überprüfen mit dem Ziel, eine unterschiedliche Behandlung zu Lasten ostdeutscher Erwerber von neuen Objekten zu vermeiden. Sie hält eine erhöhte besondere Förderung bei Bestandstransaktionen in Ostdeutschland während eines längeren Zeitraums für gerechtfertigt, um dem weiter drohenden Verfall großer Innenstadtbereiche ostdeutscher Städte zu begegnen.

3.7 Erhöhte Förderung für den innerstädtischen Neubau von selbstgenutztem Wohneigentum

Situation:

In schrumpfenden Städten muss ein wachsender Teil des Neubaus auf Recyclingflächen, in den reichlich vorhandenen Baulücken oder im Zusammenhang schon bebauter Ortsteile Platz finden. Ohne eine solche Konzentration von Investitionen auf innerstädtische Standorte würden ständig neue Baugebiete für peripheres Wachstum erschlossen, während in schon bestehenden Stadtteilen Brachflächen wachsen.

Die Flächenpotenziale für einen solchen innerstädtischen Neubau sind schon jetzt sehr hoch oder können durch Abrisse und erneute Bereitstellung der Flächen geschaffen werden.

Lösung:

Der Neubau auf Recyclingflächen und auf sonstigen innerstädtischen Bauflächen sollte (Mehrheitsmeinung) durch eine erhöhte Eigenheimzulage (5000 DM) für Neubauten an diesen Standorten gesteigert werden (zu den fiskalischen Auswirkungen siehe Kapitel VI).

Die Kommission war angesichts ihres zeitlich begrenzten Auftrags nicht in der Lage, für diese besonderen Fälle rechtlich und technisch praktikable Abgrenzungen zu formulieren. Sie bittet das Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen, zu prüfen, wie solche Flächen eindeutig bestimmt werden können. Möglich wäre z.B. die erhöhte Förderung auf Grundstücke zu begrenzen, die

- der Grundsteuer B am 1.1.2000 unterlagen
- nach § 34 BauGB bebaubar sind.

3.8 Mehr Eigentumsbildung in Stadtsanierungsgebieten

Situation:

In vielen Sanierungsgebieten dominieren kleine zwei- bis dreistöckige Bürgerhäuser, häufig mit einer Gewerbeeinheit im Erdgeschoss. Die Erwerber dieser Häuser sind deshalb besonders häufig private Investoren, die dort auch selbst wohnen wollen. Die Stadtsanierung fördert in diesen Sanierungsgebieten fast automatisch eine breite Streuung des Immobilienvermögens.

Anders sind die Verhältnisse bei Mietwohnungen in großen Miethäusern, meist in den großen Städten gelegen. Hier sind die Wohnungen oft klein und nicht als konkurrierendes Angebot zu den preiswerten Reihenhäusern am Stadtrand geeignet. Die Nachfrage durch selbstnutzende Eigentümer bleibt gering.

Lösung:

Die lokale Sanierungspolitik sollte durch Zusammenlegung von Wohnungen und großzügigen Umbau in Preis und Qualität attraktive Eigentumswohnungen schaffen, die als Konkurrenz zu Reihenhäusern gelten können. Gestützt auf eine höhere Förderung wäre dann zu erwarten, dass Nachfrage in erheblichem Umfang in dem Bestand umgelenkt wird.

Die Verantwortlichen für die Stadtsanierung scheuen oft vor dem erhöhten Aufwand für eigentumsfähige Wohnungen in Sanierungsgebieten zurück. Die Umwandlung von mehrgeschossigen Altbauten in selbstnutzergerechte Eigentumswohnungen erfordert einen deutlich höheren Betreuungsaufwand als die Komplettsanierung von Anlageobjekten. Die Kommunen müssen die Eigentümer der sanierungsbedürftigen Altbaugrundstücke für diese Aufgabe gewinnen und hierfür geeignete Strategien entwickeln. Qualifizierte Baubetreuer (ggf. auch Bauträger als Zwischenerwerber) könnten im Auftrage der Eigentümer Planung, Entwicklung, Vermarktung und Sanierung übernehmen. Die städtischen Wohnungsgesellschaften sollen hierbei eine Vorreiterrolle übernehmen. Dieser erhöhte Aufwand zugunsten der hochwertigen Wohnungen führt jedoch zu erhöhten volkswirtschaftlichen Vorteilen.

Beispiel: Gegeben, ein neuer Selbstnutzer zieht aus einer Plattenwohnung in ein neugebautes Einfamilienhaus. In diesem einfachen Falle fällt eine weitere Plattenwohnung leer. In der Regel müssen gleichzeitig bisher leere Altbauwohnungen aus stadtstrukturellen Gründen erneuert werden. Bislang wird die Altbauwohnung über die Sanierungs-AfA bzw. Denkmalschutz-AfA als Mietwohnung mit hohem Aufwand modernisiert. Auch diese Mietwohnung dürfte, möglicherweise über Umzugsketten, eine weitere Plattenbauwohnung leer ziehen. Im Ergebnis fallen 2 statt 1 Plattenwohnungen leer, gleichzeitig sind mit hohem Subventionsaufwand zwei Wohnungen entstanden – durch Neubau bzw. Wiederaufbau zum Markt.

Baut der Selbstnutzer jedoch die zwei Altbauwohnungen zu einer größeren selbstnutzergerechten Wohnung um und zieht dort ein, so fällt nur eine Plattenwohnung leer. Eine Bestandslenkung der neuen Selbstnutzer ist auch im Interesse der Plattenbauten.

In Tabelle 12 ist das Ergebnis aus fiskalischer Sicht dargestellt. Die Bestandslenkung eines Selbstnutzers entlastet den Fiskus um rund 50.000 DM. Es ist wahrscheinlich, dass der neue Selbstnutzer im Bestand – als Alternative zum Einfamilienhaus – zwei Wohnungen zusammenlegt. Entsprechend höher wäre der fiskalische Gewinn.

Tabelle 12: Vergleich der fiskalischen Kosten der Bestandslenkung eines neuen Selbstnutzers			
Status Quo		Politik	
Eigenheimzulage für Neubau (Barwert)	32.800	Erhöhte Eigenheimzulage für Bestandserwerb (Barwert)	32.800
Sanierungs-Afa Modernisierung Mietwohnung (Barwert)	39.000	-	-
Abriss 2 DDR-Wohnungen (140 DM / qm x 65 qm)	18.200	Abriss 1 DDR-Wohnung	9.100
Summe in DM	90.000	Summe in DM	41.900

Quelle: Eigene Berechnungen **empirica**

3.9 Mehr Eigentumsbildungs (Mieterprivatisierung) in den Beständen der Wohnungsunternehmen und im privaten Althausbestand

Situation:

Die Veräußerung von Mietwohnungen aus dem Bestand zur Selbstnutzung ist in den letzten Jahren in den Beständen der Wohnungsgesellschaften und Genossenschaften weitgehend zum Erliegen gekommen.

Eine Befragung von privaten Althauseigentümern in Brandenburg zeigt, dass nur 2,3 % der Eigentümer die Veräußerung als Eigentumswohnungen an Selbstnutzer als eine erfolgversprechende oder sinnvolle Verwertungsstrategie ansehen.

Diese unbefriedigende Situation sollte überwunden werden.

Lösung:

Die erhöhte Förderung des Erwerbs von Bestandswohnungen durch neue Selbstnutzer muss ihre Entsprechung auf Seiten des Wohnungsangebotes haben. Ohne das Angebot an Alternativen für die neuen Selbstnutzer läuft die Stadterhaltungsstrategie durch die neuen Selbstnutzer ins Leere.

Gerade die Wohnungsunternehmen und Genossenschaften haben angesichts ihres hohen Marktanteils von rund 60% des heutigen Mietwohnungsbestandes hier eine große Verantwortung zur Stadterhaltung beizutragen. Ohne die Bereitschaft der Wohnungsunternehmen und Genossenschaften, insbesondere ihre selbstnutzergerechten Gebäude mit nur wenigen Wohneinheiten zu veräußern, wird die Bestandslenkung nur begrenzten Erfolg haben.

Durch die erhöhte Eigenheimzulage für den Bestandserwerb bietet sich für die heutigen Eigentümer die Chance, durch den Verkauf an Selbstnutzer ihre Liquiditäts- und Rentabilitätssituation erheblich zu verbessern. Gerade für Eigentümer, die von dem allgemeinen Renditeverfall heute in ihrer Existenz gefährdet sind, bedeutet der Verkauf an Selbstnutzer auch eine betriebswirtschaftlich sinnvolle Strategie.

Die Kommission bewertet die Strategie der Eigentumsbildung im Bestand der Wohnungsunternehmen und privaten Eigentümer durch Selbstnutzer als positiv, Meinungsverschiedenheiten bestanden aber in der Bewertung der Erfolgchancen dieses Vorschlages.

Zahlungsbereitschaft eines Mieters

Wird die Förderung für alle Käufe aus dem Bestand erhöht, dann können die Wohnungsunternehmen Wohnungen so preisgünstig anbieten, dass die Erwerber bei den üblichen Finanzierungsbedingungen nicht mehr als ihre bisherige Miete aufwenden müssen. Dennoch wäre ein Verkauf oberhalb der Ertragswerte möglich, weil die Käufer einen Teil ihrer Förderung (Barwert für eine Familie mit einem Kind 42.900 DM) zur Finanzierung von Kaufpreisen oberhalb des Ertragswertes einsetzen können. Die Erwerber könnten in vergleichsweise kurzen Fristen ohne Zusatzbelastung entschuldet sein. Die Wohnungsunternehmen könnten mit den Verkaufserlösen Kredite ablösen und ihre Handlungsfähigkeit verbessern. Für Tabelle 13 wurde der Wert ermittelt, zu dem ein Mieter seine Wohnung kaufen kann, ohne dass sich, unter Berücksichtigung der staatlichen Eigentumsförderung, seine monatliche Belastung im Vergleich zur Miete erhöht¹⁹.

Tabelle 13: Maximaler Kaufpreis einer Wohnung bei konstanter Wohnkostenbelastung des bisherigen Mieters (SQ: Status Quo, Neu: Politikvorschlag)

Entschuldet nach	EigZul 0	EigZul 2500 (SQ: 0 Kinder)	EigZul 4000 (SQ: 1 Kind)	EigZul 5000 (Neu: 0 Kinder)	EigZul 5500 (SQ: 2 Kinder)	EigZul 6500 (Neu: 1 Kind)	EigZul 8000 (Neu: 2 Kinder)
10 Jahren	59.616,71 DM	76.072,66 DM	85.946,23 DM	92.528,61 DM	95.819,80 DM	102.402,18 DM	112.275,76 DM
12 Jahren	67.909,14 DM	84.365,09 DM	94.238,66 DM	100.821,04 DM	104.112,23 DM	110.694,62 DM	120.568,19 DM
15 Jahren	78.669,22 DM	95.125,17 DM	104.998,74 DM	111.581,12 DM	114.872,31 DM	121.454,70 DM	131.328,27 DM

Quelle: Eigene Berechnungen

empirica

¹⁹ Annahmen: 8,50 DM Kaltmiete, 90 qm Wohnung. 1 DM Instandhaltungsrücklage, 6% Zinsen, Tilgung entsprechend dem Entschuldungszeitraum gewählt.

3.10 Umwandlungen von Mietwohnungen zum Verkauf an Mieter unterstützen

Situation:

Voraussetzung einer erfolgreichen Eigentumbildung aus dem Bestand bleibt eine Ausweitung des Angebots. Dazu muss die Verkaufsbereitschaft der Eigentümer steigen. Dafür bestehen gute Chancen, denn eine Erhöhung der Eigenheimzulage im Bestand stärkt die Zahlungsbereitschaft der Erwerber. Es steigt die Wahrscheinlichkeit, dass die Verkaufserträge die Vermietungserträge übersteigen

Lösung:

Neben einer erhöhten Förderung kann Beratung und Aufklärung zu einer erheblichen Angebotsausweitung führen. Die Kommunen können darüber hinaus als Eigentümer der Wohnungsgesellschaften Verkaufsstrategien anregen. Die Länder können zusammen mit den Verbänden hier eine entsprechende Aufklärung betreiben.

Dort, wo Erfahrungen fehlen, können auch spezialisierte Vertriebsunternehmen eingeschaltet werden.

3.11 Investitionszulagen

Bei Einführung der Investitionszulage zum 1.1.1999 hat der Gesetzgeber eine Überprüfung im Jahr 2001 vorgeschrieben.

Neubauzulage

Situation:

Der Mietwohnungsneubau in Kerngebieten wird derzeit mit einer 10% Investitionszulage, maximal 400 DM / qm gefördert. Im Jahr 2000 wurde ein Subventionsvolumen von geschätzten DM 55 Mio. zugesagt.

Lösung:

Die weitere pauschale Förderung des Neubaus von Mietwohnungen entspricht nicht mehr den Stadtentwicklungszielen. Die Kommission empfiehlt daher die Streichung der Investitionszulage für den Mietwohnungsneubau.

Modernisierungszulage

Situation:

Bislang wurden Investitionen in Mietwohnungen, nach Abzug eines Selbstbehalts von 5.000 DM, mit 15% für Investitionen von Maximal 1200 DM pro qm Wohnfläche (Maximale Förderung 180 DM / qm) gefördert. In Zukunft dürfte die Sanierung der bis heute noch unsanierten Gebäude immer teurer werden, der Verfall schreitet weiter fort. Gerade für die teuren und schwierigen Sanierungen von Altbauten reicht die Investitionszulage angesichts einer Kappung auf 180 DM / qm nicht aus. Die öffentlichen Mittel werden für weniger dringliche Aufgaben verwendet. Dort, wo sie in Anspruch genommen wird, ist sie selten investitionsentscheidend. Die Mitnehmereffekte dürften hoch sein. Im Jahre 2000 wurden DM 322 Mio. an Modernisierungszulagen zugesagt.

Lösung:

Angesichts der weiterhin notwendigen erheblichen Investitionsvolumina in den ostdeutschen Städten empfiehlt die Kommission grundsätzlich die Beibehaltung der Investitionszulage für die Sanierung von Mietwohnungen.

Die Kommission empfiehlt aber eine Konzentration der Förderung auf die besonders schwierigen Fälle bei gleichzeitiger Vermeidung von Mitnahmeeffekten. Die Kommission empfiehlt eine Erhöhung der Obergrenze von 1200 DM auf 2500 DM pro qm (maximale Förderung 375 DM). Der Eigenbehalt sollte auf 10.000 DM erhöht werden.

Eigennutzerzulage

Situation:

Die Investitionszulage für Eigennutzer in Höhe von max. 6000 DM sollte vor allem langjährigen Selbstnutzern die Modernisierung ihrer Wohnung ermöglichen. Im Jahre 2000 wurde ein Subventionsvolumen von DM 150 Mio. zugesagt.

Lösung:

Angesichts des inzwischen deutlich verbesserten Ausstattungsstandards im selbstgenutzten Wohnraum ist eine spezielle Förderung nicht mehr notwendig. Die künftig erforderlichen Investitionen können aus den erhöhten Einkommen finanziert werden. Die bisher verwendeten Mittel können an anderer Stelle einen wichtigeren Förderbeitrag leisten.

3.12 Programmförderung der Länder (Sozialer Wohnungsbau)

Situation:

Die Programmförderung der Länder, mitfinanziert durch den Bund, beinhaltet diverse Programme des sozialen Wohnungsbaus. Mit der Programmförderung steht ein standortscharf einsetzbares Instrument zur Verfügung. Drei Typen von Förderungen sind zu unterscheiden:

- Eigentumsförderung (in 2000: DM 291 Mio.)
- Modernisierungs- und Umbauförderung für Mietwohnungen (in 2000: DM 335 Mio.)
- Neubauförderung für Mietwohnungen (in 2000: DM 67 Mio.)

Der soziale Wohnungsneubau diente in der Vergangenheit sowohl der Ausweitung des Wohnungsbestandes als auch der Wohnraumversorgung einkommensschwacher Bevölkerungsschichten. Die Bestandsausweitung als Ziel der Wohnungsbaupolitik hat ihre Bedeutung verloren. Die Neubauförderung sollte sich an den stadtstrukturellen Zielen ausrichten, die Mittel sollten zur Lückenschließung in innerstädtischen Lagen genutzt werden.

Lösung:

Die Eigentumsförderprogramme der Länder sind beizubehalten, könnten allerdings stärker in Richtung des Bestandserwerbs ausgerichtet werden. In Sachsen-Anhalt wird bereits heute nur noch der Bestandserwerb gefördert.

Die Förderung des Umbaus und der Erneuerung von Wohnraum sollte weitergeführt werden. Die Programme sollten flexibel gehandhabt werden, um die Förderhöhe an die Ertragslücken am jeweiligen Standort anpassen zu können.

4. Den Stadtumbau steuern

4.1 Mehr Stadterneuerung

Die neue Herausforderung heißt Umgang mit Schrumpfung. Stadterneuerung ist seit Generationen auf Wachstum angelegt. Die Instrumente des Planungs- und Bodenrechtes, die Leitplanungen und die Politik - alles orientierte sich daran.

Umgang mit Schrumpfung bedeutet mehr als ein weniger an Ressourcen. Es sind eigene Leitbilder und Steuerungsinstrumente zu entwickeln. Dies ist neu und anspruchsvoll. Die Wohnungsentwicklung ist signifikanter Ausdruck dieses Vorzeichenwechsels für die Stadtentwicklung in den neuen Bundesländern. Alle Bereiche der Daseinsvorsorge sind erfasst. Der Abbau überflüssig gewordener Kapazitäten der kommunalen Infrastruktur („Wohnfolgeeinrichtungen“) und die Vorhaltung weiterhin nötiger Kapazitäten trotz zurückgehender Nachfrage ist allein schon eine schwierige Steuerungsaufgabe. Sie wird um so schwieriger, je ungeordneter und damit auch unwirtschaftlicher die Schrumpfungprozesse verlaufen.

4.2 Große Erfolge - aber auch große Restaufgaben

Es wurde dargestellt, dass bisher schon über 70 % aller Wohnungen ganz oder teilweise modernisiert wurden. Viele Innenstädte sind inzwischen in ihren zentralen Lagen weitgehend erneuert. Dennoch sind im Land Brandenburg nach einer Erhebung nur 25% der Wohnungen, die privaten Eigentümern gehören, völlig erneuert. In 15 % der Fälle wurden bisher keinerlei Modernisierungen vorgenommen.

Zwar sind ungefähr 18 % aller Altbauten in Sanierungsgebieten ausgewiesen. Es fehlen jedoch detaillierte Angaben darüber, welcher Anteil der Gebäude inzwischen modernisiert wurde. Experten verweisen darauf, dass künftig die besonders schwierigen und aufwendigen Fälle zur Erneuerung anstehen. Die Kosten je Objekt wird ansteigen. Dabei wird der fiskalische Aufwand je Wohnung weit höher sein als bisher. Das gilt erst recht, wenn eigentumsfähige Wohnungen geschaffen werden sollen.

Die zur Erneuerung anstehenden Altbauten liegen nur zum Teil in Sanierungsgebieten. Überall in den ostdeutschen Städten findet man leere unbewohnbare Gebäude und kleine oder grössere, noch bebaute oder teils unbebaute Brachflächen in ansonsten weitgehend modernisierten und bewohnten Gebieten.

Außerhalb von Sanierungsgebieten fehlt bisher eine nachhaltige Strategie, um die vielen eingestreuten Verfallsinseln (aus leeren Wohn- und Gewerbebauten) zu beseitigen, um die freigelegten Flächen

wieder zu nutzen. Die Verfallsinseln drohen sich auszubreiten. Schon erneuerte Bestände sind von erneutem Verfall bedroht.

Die Formulierung durchsetzbarer Strategien ist schwierig wegen der Vielzahl der Eigentümerinteressen und der betroffenen Gebiete. Geringe Aussicht auf wirtschaftliche Erträge führt zur Abwartehaltung: Die Durchsetzung von Abbruch- und Modernisierungsgeboten ist zeitaufwendig und im Einzelfall oft nicht stichhaltig begründbar. Erst recht die flurstücksscharfe Durchsetzung von Freiflächen auf bisherigen Baulandgrundstücken. Flächenhafter Grunderwerb durch die Kommunen ist nicht finanzierbar. Eine gesetzliche Bodenordnung mit zwingender Abbruch- und Neuordnungsverpflichtung sowie gerechtem Lastenausgleich (analog zum Vorteilsausgleich im gesetzlichen Umlegungsverfahren) existiert nicht. Die Kommunen sind also auf Freiwilligkeit angewiesen, die meist nur durch finanzielle Förderung mobilisiert werden kann – soweit vorhanden. Trotzdem muss die Innenentwicklung der Städte Vorrang behalten. Eine Ausweitung der innerstädtischen Verfallsinseln würde die Städte in ihrer Substanz treffen.

4.3 Eine neue Verantwortung

Die ostdeutschen Kommunen stehen in der Stadterneuerung vor schweren kommunalpolitischen Entscheidungen. Der schrumpfende „Wohnungsbaukuchen“ kann nur einmal verteilt werden. Je erfolgreicher die Erneuerung im Altbestand greifen soll, desto wichtiger ist es, in den Großsiedlungen zügig umfassende Umstrukturierungsprozesse einzuleiten, um Fehlinvestitionen in Größenordnung zu vermeiden. Je früher und ehrlicher diese schmerzhaften Prozesse eingeleitet werden, desto besser. Die Länder sollen hierbei helfen. Die Qualitätschance der Großsiedlungen liegt in ihrer Reduzierung und Auflockerung. Flankierende sozial- und wirtschaftspolitische Programme („Soziale Stadt“) und Länderinitiativen sind wichtig, dürfen aber nicht als Ersatz für notwendige Umstrukturierungen missverstanden werden. Im Gegenteil: Ihre Erfolgchancen steigen, je geordneter und zügiger die Umstrukturierungen mit der einhergehenden Leerstands-beseitigung verlaufen.

Städtebauliche und wohnungswirtschaftliche Interessen sind dabei gegeneinander abzuwägen. Die Summe wohnungswirtschaftlicher Einzelinteressen ergibt nicht automatisch ein vernünftiges Leitbild, und die Vorgabe eines städtebaulichen Konzeptes wird noch nicht konsensfähig sein. Zu grobe Leitbilder werden unterlaufen werden. Zu detaillierte Leitbilder sind fortschreibungsanfällig und unrealistisch. Trotz dieser Schwierigkeiten müssen sich die Kommunen am Ende zu verbindlichen Konzepten bekennen: damit Planungssicherheit für alle Betroffenen gegeben ist. Die mit den Schrumpfungsprozessen einhergehenden Verteilungskämpfe dürfen die Entwicklung entlang der städtebauliche Konzepte nicht behindern.

Die Kommunen müssen den Investoren klare Förderperspektiven und kalkulierbare Planungsprozesse bieten und die Öffentlichkeit in die Diskussion über Abrissbestände und die zu erhaltenden Gebiete miteinbeziehen, damit die privaten Investoren unter geklärten Rahmenbedingungen dazu beitragen können, eine attraktive, wenn auch veränderte Stadt zu schaffen.

4.4 Konzentration der künftigen Förderung auf Investitionsvorranggebiete

Es empfiehlt sich, für die Steuerung integrierte Stadtentwicklungspläne nach gemeinsamen Kategorien zu entwickeln. Die Länder sollten die Gemeinden verpflichten, solche Pläne aufzustellen. Sie müssen vor allem verdeutlichen, auf welche Gebiete sich Investitions-, Abriss- und Fördermaßnahmen mit Vorrang konzentrieren sollten und welche Gebiete als weitgehend konsolidiert gelten können.

Konsolidierte Gebiete

Hier ist der Modernisierungsprozess schon weitgehend abgeschlossen. Die Nachfrage ist stabil. Natürlich gibt es auch in Konsolidierungsgebieten noch nicht bewältigte Investitionsaufgaben. So werden nach wie vor einzelne leere Gebäude in bewohnte Straßen eingestreut sein (Restitutionsprobleme, nicht investitionswillige Eigentümer). Dennoch ist die Entwicklung dieser Gebiete durch die noch bestehenden Restprobleme nicht gefährdet.

Für Konsolidierungsgebiete sollten daher keine knappen öffentlichen Mittel mehr zur Verfügung gestellt werden.

Förmlich festgelegte Sanierungsgebiete (inkl. Erhaltungssatzungsgebiete)

Hier ist die Verantwortung der Städte und Länder schon geklärt. In den kommenden Jahren muss die Sanierung zügig ohne Verringerung der Mittel fortgesetzt werden. Gegenwärtig bestehen erhebliche Unsicherheiten über den künftigen Finanzbedarf. Die Informationsgrundlagen sind unzureichend. Länder und Gemeinden sollten deshalb eine solide empirische Basis über die bisherige Erneuerung und die noch ausstehenden Aufgaben schaffen.

Informationsaufgabe und Datenbedarf in förmlich festgelegten Sanierungsgebieten:

- Anteil der schon erneuerten Wohnungen,
- bisherige Stückkosten bei der Erneuerung für den Staat,

- noch zu erneuernde Wohnungen und Gebäude,
- künftige Stückkosten je Wohnung oder Gebäude für den Staat; Auswirkungen der Erneuerung auf sonstige Wohnungsbestände, insbesondere auf die Erhöhung von Leerständen an anderer Stelle durch die fortschreitende Sanierung.

Neu zu bestimmende Investitionsvorranggebiete

Knappe Mittel und ein nachhaltiger Wohnungsüberschuss erfordern eine Konzentration der öffentlichen Aktivitäten auf Gebiete mit besonders dringlichem Handlungsbedarf und nachhaltiger Nachfrage. In diesen Gebieten wird das Instrumentarium der Stadtsanierung vielfach nicht erforderlich sein. Ohne kommunale Interventionen droht ein Ausbreiten des Verfalls. Die notwendigen Investitionen sind ohne eine staatliche Förderung nicht finanzierbar. In vielen Fällen sind erhebliche Abrisse erforderlich, um negative Ausstrahlungen und ein Ausbreiten des Verfalls zu stoppen. Die öffentlichen Fördermittel sollten auf solche Investitionsvorranggebiete konzentriert werden.

Investitionsvorranggebiete sind durch folgende Merkmale gekennzeichnet:

- Nachhaltige Nachfrage und Investitionschancen: Für die erneuerten Gebiete muss eine Nachfrage erkennbar oder zumindest mobilisierbar sein. Sie richtet sich auf den erneuerten Bestand und neue Wohngebäude. Dies erfordert fundierte Kenntnisse über die bisherige Entwicklung und realistische Vorstellungen über die künftige Haushaltsentwicklung zu den verschiedenen Wohnformen.
- Dringender Handlungsbedarf: Er ergibt sich aus dem Nebeneinander von Stadtbrache / Leerstand und (noch) bewohnten Gebäuden. Bezeichnend ist das „Umkippen“ des sozialen Milieus und des Wohnumfeldes, Verfall der Mieten etc. Je später eingegriffen wird, desto geringer die Chance für eine Neuordnung inkl. Neubebauung mit Einfamilienhäusern, da zwischenzeitlich die Neubaugebiete am Stadtrand und im Umland weitergewachsen sein werden. Auch die Großsiedlungen sind typische Investitionsvorranggebiete. Hier ergibt sich die Dringlichkeit aus der hohen Zahl der Abbrüche als Voraussetzung für städtebauliche Aufwertung.

Investitionsvorranggebiete sollten durch Satzung der Gemeinden festgelegt werden. Die Modernisierungsprogramme der Länder, die KfW-Programme und sonstige Förderungen sollten auf Investitionsvorranggebiete konzentriert werden. Der Vorrang von Fördermaßnahmen in Sanierungsgebieten und innerstädtischen Entwicklungsgebieten (z.B. auf Konversionsflächen) bleibt davon unberührt.

Stadtgebiete ohne Förderpriorität

Als eine Restkategorie ergeben sich Gebiete ohne förmliche Festlegung, in denen mangels nachhaltiger Nachfrage oder ausreichender Finanzierungs- und Organisationskapazitäten keine öffentlich angeregten Aktivitäten möglich sind. Die negativen Ausstrahlungen dieser Bestände auf bewohnte Bereiche sind gering. Bei wenig attraktiven Lagen fehlt die Chance, eine Investitionsbereitschaft zu wecken. Hier sind keine speziellen Festlegungen erforderlich. Die Städte sind zum Abwarten gezwungen. Die Gebäude dürften auf Dauer weitgehend zum Abriss anstehen.

5. Förderinstrumente für die Stadterneuerung

5.1 Warum zusätzliche Instrumente?

Mit dem Instrumentarium der Stadtsanierung verfügen die Kommunen über umfassende Möglichkeiten, größere Bereiche mit städtebaulichen Missständen zu erneuern. Außerhalb dieser schon in großem Umfang festgelegten Sanierungsgebieten sind jedoch vielfältige ähnliche Aufgaben zu bewältigen. Es sind kleine Baulücken zu schließen. Es sind leere Gebäude oder größere zusammenhängende leere Gebäudekomplexe abzureißen. Die freigelegten Grundstücke sind für Gemeinbedarfszwecke umzuwidmen, zu begrünen oder neu mit Wohnungen zu bebauen. Hierfür sind - neben der schon dargestellten räumlichen Steuerung - Finanzmittel, Managementkapazitäten, Managementinstrumente, Informationssysteme und rechtliche Einsatzinstrumente dringlich.

5.2 Abriss jetzt! - ein gesondertes Abrissprogramm

Situation:

Gegen den Abriss von nicht mehr nachgefragten Wohnungen bestehen emotionale Vorbehalte. Bei ihrem Bau war ein hoher Konsumverzicht erforderlich. Die Häuser dienten oft Generationen als Lebensmittelpunkt. Noch bestehende Vorbehalte sollten jedoch rasch überwunden werden, denn ohne stabilisierende Abrisse greift Verfall weiter um sich. Ein erhöhter innerstädtischer Neubau - im wesentlichen für die Eigentumsbildung - kann sonst nicht rasch genug umgesetzt werden.

Die Politik hat mit einem ärgerlichen Zeitphänomen zu kämpfen, denn nach 2010 kommt es zu einer zweiten Welle der Leerstandsentwicklung (vgl. Kap. IV). Die geburtenstarken Jahrgänge aus Ende der 70er und Anfang der 80er Jahre kommen in das Eigentumsbildungsalter und erzeugen einen kräftigen Anstieg beim Bau von Eigenheimen. Diese Welle der Eigentumsbildung hält nur bis etwa 2020 an.

Danach geht die Neubautätigkeit deutlich zurück, weil die niedrigen Geburten aus den 20 Jahre nach der Wende allmählich zu sinkender Nachfrage führen.

Voraussichtlich besteht nur noch etwa 15 Jahren die Chance, durch eine Umlenkung der Investitionen auf die Innenstädte das Auseinanderbrechen der Städte zu verhindern. Später - bei schrumpfender Investitionstätigkeit - schrumpft auch die Chance, Stadtentwicklung durch bauliche Veränderungen entscheidend zu beeinflussen. Die Voraussetzung für einen rasch steigenden innerstädtischen Neubau lautet: Abriss jetzt! Bis 2010 sollten alle leerstehenden und störenden Gebäude abgerissen sein, um die Städte soweit zu stabilisieren, dass die folgende zweite Welle der Leerstände aus einer besseren Position heraus bewältigt werden kann. Nach unseren groben Schätzungen könnten von den rund 750.000 leerstehenden Wohnungen in 2010 (ohne Berlin) rund 30% eingestreut in ansonsten bewohnten Gebäuden sein (Fluktuationsreserve) sowie weitere rund 20% in vollständig leerstehenden, aber nicht störenden Gebäuden liegen. Etwas mehr als 350.000 Wohnungen wären demnach bis 2010 abzureißen.

Gegen den Abriss von nicht mehr nachgefragten Wohnungen bestehen emotionale Vorbehalte. Bei ihrem Bau war ein hoher Konsumverzicht erforderlich. Die Häuser dienten oft Generationen als Lebensmittelpunkt. Noch bestehende Vorbehalte sollten jedoch rasch überwunden werden, denn ohne stabilisierende Abrisse greift Verfall weiter um sich, kann ein erhöhter innerstädtischer Neubau - im wesentlichen für die Eigentumsbildung – nicht rasch genug umgesetzt werden.

Lösung:

Die Politik muss für ein Abrissprogramm sofort Finanzmittel mobilisieren, um Wohnungsabriss auf Vorrat zu bewältigen, den Wohnungsmarkt zu stabilisieren und einen großen Pool von Recyclingflächen zu schaffen. Die Förderung sollte an Kriterien gekoppelt werden:

- Der Leerstand in Mietwohnungen in der entsprechenden Gemeinde muss mindestens 6% betragen.
- Dem Abriss muss ein städtebauliches Konzept zugrundeliegen.
- Der Abriss darf nicht rentabel sein und dem Eigeninteresse eines Eigentümers entsprechen.

Möglichst schnell sollte die Zahl der Wohnungsabriss pro Jahr 30.000 bis 40.000 Wohnungen erreichen. Die Förderung sollte höchstens 140 DM pro m² betragen. Damit würde bei einem Abrissvolumen von 30.000 Wohnungen pro Jahr Kosten in Höhe von DM 250 Mio. pro Jahr auf den Staat zukommen. Die Kommission empfiehlt eine Drittelung der Kosten auf Bund, Länder und Gemeinden.

Ein Teil der freiwerdenden Flächen kann hinterher einer Neubebauung mit Eigenheimen zugeführt werden. Wir schätzen, dass bis 2010 etwa 120.000 Eigenheime auf Recyclinggrundstücken errichtet werden könnten. Der überwiegende Teil der durch Abriss entstehenden Flächen würde demnach nicht mehr bebaut werden. Die Kommission warnt vor der Illusion, dass dem Abriss überall eine Wiedernutzung folgen wird. In der Mehrzahl der Fälle wird dies nicht möglich und notwendig sein.

Nicht alle leerstehenden Gebäude müssen abgerissen werden. Häufig, insbesondere bei abgelegenen Siedlungen (z.B. ehem. Armeestandorte) ohne räumliche Bezüge zur Stadt, können leerstehende Gebäude auch stehen gelassen werden. Knappe öffentliche Mittel könnten an anderer Stelle effizienter eingesetzt werden.

5.3 Organisations- und Managementaufgaben in Investitionsvorranggebieten

Vorbemerkung

Angesichts der äußerst komplexen Aufgaben für die Kommunen können hier nur einige Schlüsselthemen behandelt werden.

5.3.1 Grundstückspools bilden

Sowohl in den Altbaugebieten wie in den Plattenbaugebieten können Grundstückspools zur Vorbereitung des Abrisses, von Modernisierungen und neuen Nutzungen gebildet werden. Es ist - abgesehen von sehr attraktiven Lagen - nicht zu erwarten, dass private Bauträger diese Aufgabe auf eigenes Risiko übernehmen. Dazu sind die Wertsteigerungserwartungen zu gering. In der Regel ist die Nachfrage zu schwach.

Deshalb müssen die Kommunen es übernehmen, zusammen mit Eigentümern, Banken und anderen Beteiligten Grundstückspools zu bilden, um die Abriss-, Neubau- und Umwidmungsaufgaben zu bewältigen.

5.3.2 Überprüfung der Bauplanung

Die Bebauungs- und Entwicklungspläne der meisten Städte und Kommunen sind auf ein weiteres Wachstum ausgelegt und damit nicht überall der künftigen Nachfrageentwicklung angepasst.

Die Kommission appelliert an die Gemeinden, Bebauungs- und Stadtentwicklungspläne zu prüfen und gegebenenfalls neu zu überarbeiten.

5.3.3 Informationsgrundlagen schaffen

Das Management der Schrumpfung erfordert eine möglichst solide Informationsgrundlagen und realistische Perspektiven. Gegenwärtig vollzieht sich ein Klärungsprozess, in dem viele Gemeinden von der Vorstellung Abschied nehmen, den bisherigen Gebäudebestand weitgehend zu erhalten. Das Wissen: es gibt zu viele Wohnungen; die Zahl der Leerstände wird langfristig weiter wachsen, muss in konkrete Handlungsstrategien umgesetzt werden. Dies erfordert:

- Langfristige Vorstellungen über die Entwicklung der Zahl der Haushalte und über die Entwicklung des unvermeidbaren Einfamilienhausbaus an den Stadträndern und im Umland.
- Langfristige Vorstellungen über die Höhe des Wohnungsüberschusses und Festlegung der Bestände, die abgerissen werden müssen.
- Bewertungen der Qualität einzelner Teilräume, um festzulegen, in welchen Gebieten es zu einem Rückzug kommt oder wo neue Investitionen angeregt werden sollen.

Eine verlässliche Datengrundlage ist Voraussetzung für die effiziente und zielgenaue Steuerung des Stadumbaus. Die Datenmängel auf der Nachfrageseite wie auf der Angebotsseite der Wohnungsmarktforschung sind gravierend. Es ist nicht hinnehmbar, dass im Mikrozensus - als der zentralen Haushaltsstatistik Deutschlands - erhebliche Differenzen zwischen den verschiedenen Hochrechnungsvarianten bestehen. Eine Neujustierung des Mikrozensus ist notwendig. Die Gebäude- und Wohnungszählung von 1995 stellt bislang die einzige Vollerhebung in Ostdeutschland dar. Angesichts der erheblichen Veränderungen auf Seiten des Wohnungsangebotes sind die Daten nicht mehr aktuell. Im Jahr 2003 sollte eine weitere Gebäude- und Wohnungszählung durchgeführt werden.

5.3.4 Wettbewerbe für Pilotprojekte organisieren

Situation:

Der Abriss von Gebäuden und die Wiedernutzung der Grundstücke werden zu unterschiedlichen Lösungen führen. Plattenbauten werden abgerissen, um Raum für Grünflächen zu schaffen. Sie werden abgerissen, um Grundstücke für neue Einfamilienhäuser bereitzustellen, die nach Preis und Qualität mit den bestehenden Angeboten am Markt konkurrieren können.

Ähnliches gilt für den Abriss von Altbauten in den Innenstädten. Hier werden vielfach Einfamilienhäuser oder kleine, für Selbstnutzer geeignete Gebäude benötigt. Anstelle von mehrgeschossigen Gründerzeitbauten werden vielfach zweistöckige Einfamilienhäuser errichtet. Von der Stadtplanung, den privaten Architekten und Bauträgern werden städtebauliche Innovationen

gefordert, um durch die Ergänzung der bestehenden Stadtteile und Siedlungen neue attraktive Lösungen zu finden.

Lösung:

Die Länder sollten in einer längeren Startphase zumindest Teile der Abriss- und Recyclingprogramme in Form von offenen Wettbewerben durchführen. Über die Vergabe der Mittel sollte jeweils eine Jury entscheiden, denn es geht nicht nur darum, den Erwerb von Grundstücken oder den Abriss zu finanzieren. Es geht darum, gleichzeitig städtebauliche Innovationen anzuregen und zur Nachahmung sichtbar zu machen.

6. Flankierende Maßnahmen

6.1 Aufhebung der degressiven Abschreibung im Mietwohnungsneubau

Situation:

Eine pauschale Förderung des Mietwohnungsbaus in Ostdeutschland ist nicht nötig. Sie wäre in vielen Fällen schädlich. Die gleichzeitige Förderung des Abrisses und des Neubaus passt kaum zusammen.

Lösung:

Die degressive AfA sollte in Ostdeutschland aufgehoben werden.

Gegen eine gesonderte Aufhebung der degressiven Abschreibung in Ostdeutschland mögen grundsätzliche Argumente eines einheitlichen Steuersystems sprechen. Differenzierungen sollten nur bei gravierenden Unterschieden vorgenommen werden. Das Überangebot am Mietwohnungsmarkt in Ostdeutschland ist nach aller Voraussicht ein solcher gravierender Unterschied.

6.2 Eine bessere Grundsteuer

Situation:

In Ostdeutschland sollten in den nächsten Jahrzehnten Grundstücke von 200.000 Abrisswohnungen an zukünftige Selbstnutzer veräußert werden. Hinzu kommen mehrere 100.000 Transaktionen von unmodernisierten oder leerstehenden Häusern, die modernisiert werden sollen. Bei all diesen Transaktionen sind für die anschließenden Investitionen erhebliche Subventionen erforderlich und auch geplant. Diese Subventionserwartungen können ganz erheblich dazu beitragen, dass die

Veräußerer einen Teil der Subventionserwartungen in überhöhten Verkaufspreisen „umsetzen“. Der Staat gerät in die Gefahr, durch die von ihm geschaffenen Subventionserwartungen automatisch auch einen zusätzlichen Subventionsbedarf zu erzeugen, der aus überhöhten Preisen resultiert.

Lösung:

Eine laufende steuerliche Belastung des Bodenwertes könnte die Verkaufsbereitschaft erhöhen und damit den überhöhten Preisforderungen entgegenwirken. Optimal wäre eine reine Bodenwertsteuer. Sie ist nicht konsensfähig. Deshalb sollte sich der künftige Steuermessbetrag aus Bodenwert und Gebäudewert zusammensetzen, wobei der Bodenwert auch höher gewichtet werden kann.

In jedem Falle sollte sichergestellt werden, dass die steuerliche Belastung auch dann aufrechterhalten wird, wenn die Grundstücke nicht mehr genutzt werden. Die Grundsteuernovelle enthält u.a. die Streichung des § 33 GrStG, der bislang einen Rechtsanspruch auf Minderung der Grundsteuer bei nicht zu vertretenden Ertragsminderungen begründete. Auch wenn dies keinen ausreichenden finanziellen Druck zum Verkauf der Wohnungen bedeutet, ist dies ein Schritt in die richtige Richtung.

Die Kommission begrüßt mehrheitlich die vorgeschlagene Streichung des §33 GrStG. Unbeschadet zur Streichung des Rechtsanspruchs auf Minderung der Grundsteuer bleibt den Gemeinden weiterhin die Möglichkeit, im Rahmen des Billigkeitsrechtes Eigentümern die Grundsteuer zu erlassen. Insbesondere im Rahmen schwieriger Abriss- und Ausgleichsverhandlungen kann ein Erlass der Grundsteuer von den Gemeinden erwogen werden.

Hinweis:

Die Bundesländer haben im Mai 2000 einen Gesetzentwurf zur Reform der Grundsteuer vorgelegt. Die vorgeschlagene "Verbundene Grundsteuer" sieht u.a. die getrennte Berechnung der Steuerbemessungsgrundlage für das Grundstück (Bodenwert nach Bodenrichtwerten der Gutachterausschüsse) und für das Gebäude (Pauschal 2.000 DM / m² Nutzfläche abzgl. Abschreibung von 1% p.a., mindestens 1.000 DM) vor. In den meisten Fällen wird damit der Gebäudewert höher bewertet, allerdings sollen die Steuermesszahlen 1 Promille für unbebaute und 0,5 Promille für bebaute Grundstücke betragen. Gerade für ältere Gebäude mit einem Einheitswert - der heutigen Steuerbemessungsgrundlage - aus teilweise 1924, dürfte sich die Grundsteuer deutlich erhöhen.

Die Novelle sieht weiterhin vor, dass die Kommunen zusätzlich gesonderte Hebesätze für unbebaute, baureife Grundstücke erheben können. Keine Regelung ist hingegen für ungenutzte, aber bebaute Grundstücke vorgesehen. Vor dem Hintergrund der Recyclingstrategie sollte den Gemeinden die

Möglichkeit eingeräumt werden, auch ungenutzte Grundstücke mit einem höheren Hebesatz zu belegen.

6.3 Grunderwerbssteuer

Situation:

Die Grunderwerbssteuer kann in zwei Fällen sinnvolle wohnungswirtschaftliche Strategien behindern:

Der Zusammenschluss, die Übernahme oder die Fusion zweier Wohnungsunternehmen kann eine Möglichkeit zur Stabilisierung gefährdeter Unternehmen sein. Die Grunderwerbssteuer kann hier prohibitiv wirken.

Abriss und insbesondere Recycling setzt häufig das Poolen von Grundstücken voraus. Eine Besteuerung des Einbringens von Grundstücken und Gebäuden in z.B. einen öffentlichen oder privaten (Bauträger-) Grundstückspool wirkt hier behindernd.

Lösung:

Die Grundsteuer sollte in den genannten Fällen erlassen werden. Die Länder werden gebeten, zu prüfen, wie solche Erlasse rechtlich gefasst werden können.

6.4 Enteignungsmöglichkeiten in Recyclinggebieten?

Situation:

Innerstädtischer Wohnungsbau erfordert die rasche Bereitstellung von Bauland, das durch Abriss von Wohngebäuden und gewerblichen Anlagen entsteht. Zu einem großen Teil verfügen die Kommunen oder ihre kommunalen Gesellschaften schon jetzt über entsprechende Grundstücke. In vielen Fällen müssen Abrissgrundstücke aber am Markt erworben werden. Die Erfahrung lehrt, dass einzelne nicht verkaufsbereite Eigentümer wichtige Vorhaben blockieren können. Zwar besteht auch die Möglichkeit, dass die Kommunen Abrisse auf Grundstücken privater Eigentümer vornehmen lassen, um die negativen Ausstrahlungen zu vermeiden. Eine Wiederbebauung erfordert jedoch entweder eine aktive Teilnahme der Eigentümer oder eine Verkaufsbereitschaft.

Die vielen Stadtbrachen mit ihren negativen Ausstrahlungen gehören oft weitgehend desinteressierten Eigentümern. Die Erneuerung und ein Stop der negativen Ausstrahlung oder die Ansteckung von Nachbargrundstücken erfordert vielfach einen raschen Eigentumsübergang auf die Kommune, um verfallende Gebiete zu retten. Solche Rettungserwerbe scheitern nicht selten an der fehlenden Verkaufsbereitschaft der Eigentümer.

Neu an dieser Situation ist der hohe Zeitdruck sowie das Risiko einer Ausbreitung der Verfallszonen. Die Funktionsweise ganzer Stadtbereiche kann durch eine weitere Ausbreitung der Leerstände und durch die negativen Ausstrahlungen schon bestehender Leerstände ganz erheblich beeinträchtigt werden. Dabei spielt auch eine Rolle, dass in Städten mit schrumpfender Nachfrage die Rentabilität der bewohnten Wohnungen niedrig ist. Die Investitionsneigung bleibt unter dem Eindruck hoher Leerstände und schwacher Nachfrage gering oder kommt völlig zum Erliegen. Das Gefährdungspotential durch Leerstände wird im Laufe der Zeit zunehmen.

Auf Dauer können sogar heute schon konsolidierte Gebiete erneut durch Verfall bedroht sein. Während auf der einen Seite vorhandene Infrastruktur brach liegt, bestehende Netze des öffentlichen Personennahverkehrs z. T. nicht mehr genutzt werden, innerstädtische Dienstleistungszentren ausdünnen, wachsen an anderer Stelle neue Einfamilienhausgebiete und werden mit neuen öffentlichen und privaten Einrichtungen versorgt.

Lösung:

Die Kommunen könnten grundsätzlich für Recyclinggebiete das Recht zur Enteignung von Grundstücken erhalten, um den gefährlichen Prozess der Fragmentierung zu unterbinden. Die Frage zusätzlicher Enteignungsrechte bedarf allerdings einer kritischen Prüfung. Angesichts der Komplexität der Materie bittet die Kommission die Verantwortlichen um die Prüfung der Möglichkeiten und der Verhältnismäßigkeit. Möglicherweise sind auch schwächere Formen als die Enteignung möglich, z.B. Erbbaurechte.

7. Sofortmaßnahmen

7.1 Maßnahmen nach dem Altschulden-Hilfe-Gesetz

Bereits im Juni 2000 wurde die Novelle des AHG verabschiedet. Die Privatisierungsaufgabe wurde von Ende 2003 rückwirkend auf Ende 1999 vorgezogen, die Unternehmen können vorzeitig aus der Privatisierungspflicht entlassen werden. Pflichtbewusste Unternehmen, die ausreichende Privatisierungsanstrengungen durchgeführt haben, werden von ihrer Auflage befreit und müssen keine weiteren Gewinnabführungen leisten. Nicht pflichtbewusste Unternehmen, die ihre Privatisierungen noch nicht erfüllt haben, erhalten hierzu bis Ende 2003 ohne Sanktionen die Gelegenheit. Sie können alternativ bis 2003 auch Zahlungen an den Erblastentilgungsfond in Höhe einer fiktiven Erlösabfuhr von 200 DM/m² leisten.

Durch die AHG-Novelle können Unternehmen mit mehr Sicherheit rechnen, die noch mit Altansprüchen belastet sind. Endgültiger Eigentumserwerb der Unternehmen durch Nichtrestitution

hat rückwirkend ab Ende 1999 keine Auswirkungen mehr auf die Höhe ihrer Privatisierungsaufgabe. Dadurch ergibt sich ein Nachteil für die Unternehmen und Kommunen, welche die Restitutionsansprüche vor In-Kraft treten der Novelle des Gesetzes geklärt haben.

Zusätzlich wird Anfang Januar 2001 eine Härtefallregelung nach §6a AHG in Kraft treten. Der Vorschlag des BMVBW sieht vor, für Unternehmen, die gewisse Kriterien erfüllen (15% Leerstand, Bedrohung der wirtschaftlichen Existenz, Existenz eines tragfähigen Sanierungskonzeptes), die Altschulden (bzw. Schulden bis zu 150 DM/m²) auf abgerissene Gebäude zu übernehmen. Dafür stellt der Bund etwa 700 Mio. DM zur Verfügung unter der Bedingung, dass die Länder dieselbe Summe beitragen. Die Kommission unterstützt mehrheitlich den Vorschlag des BMVBW.

Ein Kommissionsmitglied wollte der Empfehlung der Kommission in Bezug auf die Kriterien "15% Leerstand" sowie "Bedrohung der wirtschaftlichen Existenz" als Voraussetzung für die Altschuldenübernahme auf abgerissene Gebäude sich nicht anschließen. Das Kommissionsmitglied plädiert stattdessen für deren ersatzlose Streichung, weil durch die unterschiedliche Behandlung der Wohnungsunternehmen ein erhebliches Hindernis bei der notwendigen Wohnraumverminderung aufgebaut werden würde.

7.2 Kündigung von Mietverträgen bei Abriss

Der strukturelle Wohnungsüberschuss in Ostdeutschland macht flächenhafte Abrisse von Wohnungen zwingend notwendig. Voraussetzung für den Gebäudeabriss ist u.a. die Möglichkeit eines einfachen und schnellen Leerzugs der Gebäude. Es muss verhindert werden, dass verbliebene einzelne Mieter die Vorbereitung der Abrisse verzögern und damit erheblich verteuern können. Mit den derzeitigen Instrumenten kann dies nicht verhindert werden. Erste Beispiele einer Blockierung durch einzelne Mieter können benannt werden. Es besteht die Gefahr einer nachhaltigen Störung der im allgemeinen guten Beziehung zwischen Mietern und Vermietern.

Die Möglichkeit der Verwertungskündigung ist im Einigungsvertrag ausgeschlossen worden. Dies war aus Sicht des Jahres 1990 sicherlich eine richtige Entscheidung, seither hat sich aber die Situation grundlegend verändert. Dem besonderen Schutzbedürfnis der Mieter ist angesichts der hohen und bleibenden Wohnungsüberschüsse genüge getan. Ein juristisch möglicher Missbrauch ist daher faktisch sehr unwahrscheinlich. Die Kommission ist mehrheitlich der Meinung, dass eine Verwertungskündigung auch bei Altverträgen gesetzlich ermöglicht werden muss. Sie begrüßt daher die Initiative der ostdeutschen Länder, die Verwertungskündigung unter bestimmten Bedingungen zuzulassen.

8. Vermeidung von Insolvenzen bei Wohnungsunternehmen

8.1 Insolvenzen von Gesellschaften

Situation:

Denn die Ursachen der Existenzgefährdung sind, wie in Kapitel II6 erläutert, in aller Regel eine Mischung folgender Faktoren:

- Leerstände
- Zu schnelle und / oder zu teure Sanierung
- niedrige Mieten
- endogene Faktoren

Wo die gesetzlichen Insolvenzauslösungstatbestände (Zahlungsunfähigkeit/ Überschuldung) entstehen oder nicht beseitigt werden können, bietet das am 01.01.1999 in Kraft getretene Insolvenzrecht auch nach Einleitung eines Insolvenzverfahrens die Möglichkeit einer geordneten und nicht in erster Linie auf Zerschlagung ausgerichteten Abwicklung, da die Insolvenzordnung übertragende Sanierung und Reorganisation als gleichberechtigte Verfahrensziele neben der herkömmlichen Liquidation vorgibt. Neue Instrumente, wie das Insolvenzplanverfahren, geben insbesondere den Eigentümern, z.B. den Kommunen bei kommunalen Wohnungsunternehmen, die Möglichkeit, Planverfahren als Steuerungsinstrumente einzusetzen, um durch eine Kombination von Abriss, Fusion oder Übertragung von Wohnungsbeständen nicht mehr wettbewerbsfähige Gesellschaften ordnungsgemäß abzuwickeln und gleichzeitig zu verhindern, dass die gesunden Bestände infiziert werden.

In der Mehrzahl der befragten Unternehmen führten die Modernisierungen zu größeren Verlusten als die Leerstände. Allerdings werden die Leerstände auf lange Sicht in ihren Auswirkungen immer gravierender werden. Sie werden weiter ansteigen, während Modernisierungsinvestitionen künftig nur noch bei entsprechender Nachfrage und weit vorsichtiger als bisher vorgenommen werden dürften.

Die überhöhten Modernisierungen sind natürlich grundsätzlich von den Unternehmen zu verantworten. Allerdings hat der Staat durch seine Programme und durch die Formulierung wohnungspolitischer Ziele massiv auf hohe Modernisierungen gedrängt. Auch die kommunalen Eigentümer erwarteten genauso wie die Bewohner, dass die Unternehmen rasch für eine Verbesserung der Wohnverhältnisse sorgten. Die Aufwertung der kommunalen und genossenschaftlichen Wohnungen erschien auch kommunalpolitisch geboten. Schließlich haben Banken an den Modernisierungen mitgewirkt und in großem Umfang Finanzierungsmittel bereitgestellt.

Vor diesem Hintergrund ist zu entscheiden, wer die Folgekosten der für die Unternehmen oft existenzbedrohenden Verluste trägt.

Lösung 1: Bürgschaften und Garantien der Länder

Eine solche Lösung würde die Folgekosten weitgehend dem Steuerzahler aufbürden. Schon heute können viele Wohnungsgesellschaften nur durch die Gewährung von Landesbürgschaften und anderweitigen öffentlichen Finanzhilfen oder den Abschluss von Stundungsvereinbarungen die Auslösetatbestände für ein Insolvenzverfahren vermeiden. Zur Verringerung der Lasten für die öffentliche Hand könnten die Wohnungsunternehmen verpflichtet werden, Verluste durch eine Verwertung von Wohnungen zu verringern. Im Ergebnis würde dies zu einem Verkauf der attraktiven Bestände führen. Die Wohnungsunternehmen würden sich auf die Organisation des Rückbaus und die Bewirtschaftung gefährdeter Bestände konzentrieren müssen. Ihre Aufgabe wäre eine soziale und stadtstrukturelle Aufgabe. Daneben würden sie mit hoher Wahrscheinlichkeit ihre veräußerten Bestände weiter verwalten.

Nicht in die Pflicht genommen würden bei einer solchen Lösung die Finanzierungsinstitute, da es als Folge der Bürgschaften bei ihnen nicht zu Ausfällen kommen dürfte.

Die Bewohner hätten kaum Nachteile zu befürchten, denn die Erwerber der Wohnungen würden diese weiter bewirtschaften. Der scharfe Wettbewerb verhindert Mietpreissteigerungen und zwingt zu einer sehr kundennahen Bewirtschaftung. Mit einer gewissen Wahrscheinlichkeit würde die Veräußerung von Beständen den Wettbewerb zwischen Anbietern weiter verschärfen. Es könnte zu zusätzlichen Preissenkungen kommen.

Lösung 2:

Die Länder geben keine Garantieerklärungen ab. Die Unternehmen werden in Insolvenzverfahren angehalten, durch Verwertung der Bestände möglichst große stille Reserven zu mobilisieren, um Kredite abzulösen.

Unabhängig von den Gründen der Existenzgefährdung müssten die Banken Wertberichtigungen vornehmen. Sie könnten sich am Erwerb der Unternehmen oder von Beständen beteiligen, wenn sich herausstellt, dass am Markt nur noch Preise zu erzielen sind, die deutlich hinter den Ertragswerten zurückbleiben.

Falls Leerstände und nicht die Sanierungen ursächlich für die Existenzbedrohung waren, könnten sich bei der Prüfung der Werthaltigkeit der Wohnungsbestände z.T. Unterdeckungen herausstellen. In diesem Fall ist zu klären, inwieweit die Kommunen aus früheren Garantieerklärungen in Anspruch genommen werden können.

Die realistisch geschätzten Ertragswerte und ihre Differenz gegenüber den aufgelaufenen Krediten würden die Obergrenze für mögliche Verluste der Kreditgeber bzw. Garantiegeber markieren. Die Bundesländer könnten durch die Bereitstellung von Fördermitteln für die Abrisse die künftige Bewirtschaftungssituation verbessern und damit die Ertragswerte stabilisieren. Sie könnten dadurch die Bereitschaft der Banken, sich für eine dauerhafte und stabile Bewirtschaftung zu engagieren, erhöhen.

Teillösung 3:

Bei Unternehmen oder Genossenschaften, die aufgrund zu umfangreicher Sanierung gefährdet sind, könnten Fusionen oder Übernahmen durch andere ortsansässige Wohnungsunternehmen / Genossenschaften oder andere Immobiliengesellschaften eine Möglichkeit darstellen, sofern diese eine bessere Liquiditätsposition darstellen. Da der Bestand weiterhin - und gerade durch die Sanierung - werthaltig ist, würden dadurch keine neuen größeren, aber ebenso gefährdete Unternehmen entstehen.

8.2 Insolvenzen von Genossenschaften

Situation:

Bei Genossenschaften besteht die Sondersituation, dass die Bewohner mit ihrem Eigenkapital für die Verluste der Genossenschaft haften, ohne dass sie eine direkte Verantwortung für die Investitionsentscheidungen, die zu Verlusten geführt haben, trifft. Da eine drohende Insolvenz sich bei Wohnungsunternehmen langfristig ankündigt, können Situationen entstehen, in denen Mitglieder und Bewohner der Genossenschaft kündigen und in leere Wohnungen anderer Gesellschaften umziehen. Die negativen politischen Folgen einer Insolvenz von Genossenschaften sind weit größer als bei Wohnungsunternehmen.

Lösung:

Eine Verwertung von Teilen der Wohnungsbestände würde auf erhebliche Widerstände stoßen und ist im Rahmen der Genossenschaft schwer vorstellbar. Damit gerät das Land politisch unter Druck, Garantieerklärungen zugunsten der Genossenschaften abzugeben. Da die Banken von solchen Garantieerklärungen profitieren, könnte zwischen Land und Banken ein Garantiefond vereinbart werden, der bei Insolvenzen von Genossenschaften Teile der Kredite ablöst, um die wirtschaftliche Situation zu stabilisieren.

9. Rolle und Aufgabe der Wohnungseigentümer in der Stadterneuerung

Die Wohnungsunternehmen sind von der Politik und den Märkten in den letzten Jahren regelrecht in die Zange genommen worden. Die Politik hat ihnen großzügige Förderungen angeboten, die sie bereitwillig nutzten, um einen riesigen Modernisierungsschub zu bewältigen. Parallel hat die Politik durch Stadtsanierung und Neubauförderung das Wohnungsangebot massiv vergrößert. Die Nachfrage ist demgegenüber nur mäßig gewachsen. Damit brechen für die Unternehmen jetzt Teile ihrer Wohnungsmärkte zusammen. Sie haben einen Investitionsboom bei schrumpfenden Märkten finanziert.

Ihre Schlüsselaufgabe wird es künftig sein, einen städtebaulich geordneten Rückzug zu organisieren und dabei gleichzeitig sicherzustellen, dass die verkleinerten Siedlungen qualitativ aufgewertet werden.

Diese Schlüsselaufgabe wird ihnen leichter fallen, wenn sie es auch für sich selbst als ein wichtiges Ziel begreifen, die Vermögensbildung durch Verkauf von Mietwohnungen an Mieter anzuregen und zu stärken. Bei entsprechenden Rahmenbedingungen können sie Erfolge erzielen. Die Unternehmen sollten die Städte aktiv bei ihren Bemühungen um Erneuerung der Innenstädte unterstützen. Sie selbst verfügen noch immer über erhebliche erneuerungsbedürftige Althausbestände. Sie können aber auch Manager der Abrissprogramme werden.

Die privaten Vermieter – Eigentümer eines Drittels aller Mietwohnungen - sind ebenso von den hohen Leerständen und dem allgemeinen Preisverfall betroffen. Individuell können die Auswirkungen dramatisch sein, insbesondere dann, wenn die Investitionen der Altersabsicherung dienen sollten und eine Zwangsversteigerung droht. In einer Befragung unter privaten Eigentümer in Brandenburg waren 23,5% in Sorge, ihr Objekt nicht halten zu können.

Im Gegensatz zu den Wohnungsunternehmen verfügen die Privateigentümer i.d.R. nur über ein Objekt mit mehreren Wohnungen. Trotzdem ist eine Unterstützung und Mitwirkung der Privateigentümer z.B. bei den anstehenden Diskussionen zu den Stadtentwicklungsplänen (Abrissgebiete, Konsolidierungsgebiete) wünschenswert. Insbesondere muss um Verständnis für diese im Einzelfall sicherlich harten Entscheidungen geworben werden.

VI FISKALISCHE KONSEQUENZEN

1. Abschaffung der degressiven AfA

Nach unseren Schätzungen dürften bis 2010 rund 190.000 Mietwohnungen über die degressive AfA gefördert werden (180.000 Geschosswohnungen, 10.000 Einfamilienhäuser). Die Abschaffung der degressiven AfA reduziert den fiskalischen Aufwand bis 2010 um rund 3 Mrd. DM, 5% davon im Jahre 2010 selbst ergibt eine Einsparung in Höhe von rund 150 Mio. DM. Diese Einsparung bedeutet nicht, dass keinerlei neue Mietwohnungen mehr gebaut werden, sondern nur, dass diese nicht mehr gefördert werden.

2. Senkung der Eigenheimzulage für den Neubau

Die Eigenheimzulage für den Neubau ist eine Förderung des Bundes, auf die grundsätzlich ein Rechtsanspruch besteht. Jeder Erwerber / Erbauer eines neugebauten, selbstgenutzten Wohneigentums erhält einmal im Leben (sog. Objektverbrauch) die Zulage, 8 Jahre lang 5.000 DM, insgesamt 40.000 DM, im Barwert knapp 33.000 DM. Relativ hohe Einkommensgrenzen sind zu beachten.

Im Jahre 2000 dürfte nach unserer Schätzung ein Subventionswert von rund 1,9 Mrd. DM für die Neubaululage zugesagt worden sein, dies entspricht rund 60.000 Fällen. Für die nächsten 10 Jahre ist mit einem Zusagevolumen in nahezu gleicher Höhe zu rechnen. Bis 2010 schätzen wir im Status Quo Szenario die Zahl der neuen Selbstnutzer in neugebauten Einfamilienhäusern auf gut 500.000, jahresdurchschnittlich ergäbe sich ein Subventionsvolumen von knapp 1,6 Mrd. DM.

Durch die Umlenkung sinkt - abhängig vom Erfolg der Umlenkung der neuen Selbstnutzer in den Bestand - gemäß dem normativen PolitikszENARIO die Zahl der neugebauten Eigenheime um 140.000. Gegeben, diese ehrgeizige Umlenkquote von fast 1/3 (55% statt 80% auf neuem Bauland) gelingt bis 2010, sinkt der Subventionswert der Eigenheimzulage für den Neubau um jahresdurchschnittlich rund 500 Mio. DM bis 2010, dem steht aber die Erhöhung der Selbstnutzerzulage (Bestand) gegenüber, so dass es sich hierbei um eine reine Umlenkung handelt.

Für die neuen Selbstnutzer, die weiterhin einen Neubau erwerben, halbiert sich die Förderung. Dieser Preiseffekt spart ein Subventionsvolumen i.H.v. 500 Mio. DM jahresdurchschnittlich bis 2010 ein.

Die höhere Eigenheimzulage für Neubauten auf einem Recyclinggrundstück erhöht den Subventionsbedarf um jahresdurchschnittlich 400 Mio. DM. Für das normative PolitikszENARIO wurde

unterstellt, dass bis 2010 rund 120.000 neugebaute Einfamilienhäuser auf Recyclinggrundstücken errichtet werden könnten.

Tabelle 14: Fiskalische Auswirkung Neubauluzule

		Anzahl der Fälle bis 2010	Subventionswert jahres- durchschnittlich
Status Quo		500.000	1,6 Mrd.
Politik	Umlenkeffekt	150.000	- 500 Mio.
	Preiseffekt	350.000	- 600 Mio.
Einsparung			- 1.100 Mio.

Quelle: Eigene Berechnungen

empirica

Insgesamt spart der Staat mit der Senkung der Eigenheimzulage im Neubau 1,1 Mrd. DM ein²⁰, und gibt davon 400 Mio. DM bei einer Belassung der Eigenheimzulage auf Recyclinggrundstücken wieder aus.

3. Verdoppelung der Eigenheimzulage für Bestandserwerbungen

Derzeit wird der Bestandserwerb zur Selbstnutzung über die Eigenheimzulage (Bestand) in Höhe von 2,5% von höchstens 100.000 DM über 8 Jahre gewährt (2.500 DM bei Objektpreisen über 100.000 DM), im Barwert rund 16.500 DM. Im Jahr 2000 werden geschätzte 680 Mio. DM als Subventionswert zugesagt, dies entspricht etwas mehr als 55.000 Förderfällen²¹.

Die Verdoppelung der Eigenheimzulage für den Bestandserwerb hat drei fiskalische Wirkungen.

Den Einsparungen durch die umgelenkten Selbstnutzer in der Neubauluzule stehen hier ebensolche Ausgaben von 500 Mio. DM p.a. gegenüber (Umlenkeffekt).

Die Käufer, die ohnehin eine Bestandswohnung gekauft hätten, erhalten auch eine verdoppelte Zulage (Preiseffekt). Diese Zahl ist schwer zu schätzen, da eine solche Transaktion sich nicht auf den

²⁰ Ein Mitglied der Kommission widerspricht der Prognose der Ausgabenminderung mit einem Verweis auf die Förderfälle des Jahres 1998.

²¹ Die durchschnittliche Förderhöhe liegt damit bei 1900 DM pro Jahr.

Wohnungsbestand auswirken muss. Die Zahl der Selbstnutzer in Bestandswohnungen steigt im Status-Quo-Szenario zwar nur um 100.000. Dies gilt aber nur im Saldo von Zugängen an Selbstnutzern (Kauf) und Abgängen an Selbstnutzern (Tod, Haushaltsauflösungen, Verkauf). In 1998 wurden in nur einem Jahr etwas mehr als 55.000 Eigenheimzusagen für den Bestandserwerb zugesagt. Unterstellt, mit 40.000 Fällen könnte ohne Erhöhung der Bestandszulage auch in Zukunft gerechnet werden, ergibt sich ein Preiseffekt von rund 700 Mio. DM p.a.

Tabelle 15: Eigenheimzulagenstatistik 1998 - Anzahl der Förderfälle

	Neubau				Bestand		Ausbau		Genossenschaft	
	Grund-förderung	Kinder-zulagen	Öko-Zulage neue Technik	Öko-Zulage Niedrigenergie haus	Grund-förderung	Kinder-zulagen	Grund-förderung	Kinder-zulagen	Grund-förderung	Kinder-zulagen
Brandenburg	16.656	11.107	776	3.205	10.858	6.477	1.799	1.126	463	209
Berlin	3.905	2.611	255	68	6.389	2.619	296	146	224	170
Mecklenburg-Vorpommern	11.083	7.555	413	1.571	9.595	5.890	1.210	627	50	47
Sachsen	22.887	14.823	877	2.709	15.515	9.569	3.538	2.296	591	391
Sachsen-Anhalt	6.550	4.292	238	881	8.836	5.126	1.474	1.015	36	33
Thüringen	10.144	6.962	357	1.229	12.045	7.468	2.402	1.668	427	333
Gesamt	71.225	47.350	2.916	9.663	63.238	37.149	10.719	6.878	1.791	1.183
Gesamt ohne Berlin	67.320	44.739	2.661	9.595	56.849	34.530	10.423	6.732	1.567	1.013

Quelle: Eigenheimzulagenstatistik **empirica**

Hinzu kommen Haushalte, die durch die höhere Subvention in die Lage versetzt werden, Wohneigentum zu bilden. Im normativen Status Quo Szenario wurden diese bis 2010 auf rund 200.000 geschätzt, mithin 20.000 p.a.. Hinzu kommt die Kinderzulage von im Barwert 9.900 DM. In 1998 empfangen die geförderten Bestandskäufer im Mittel nochmals eine Kinderzulage von 0,6 Kindern. Da die induzierten Selbstnutzer möglicherweise eher ältere Haushalte ohne Kinder sein werden, rechnen wir mit im Mittel 0,5 Kindern, im Barwert 5.000 DM. Insgesamt erhöht sich die fiskalische Belastung durch die induzierten Selbstnutzer um rund 750 Mio. DM p.a.

Tabelle 16: Fiskalische Auswirkung einer Verdoppelung der Bestandszulage

		Anzahl der Fälle bis 2010	Subventionswert jahres- durchschnittlich
Status Quo		400.000	700 Mio.
Verdoppelung	Preiseffekt	400.000	+ 700 Mio.
	Induzierter Effekt	200.000	+ 760 Mio.
	Umlenkeffekt	150.000	+ 500 Mio.
Mehrausgabe			+ 2 Mrd.

Quelle: Eigene Berechnungen

empirica

Im Vergleich zu den freigewordenen Mitteln der Halbierung der Neubaulzulage (700 Mrd. DM p.a.) steigt das Subventionsvolumen um jahresdurchschnittlich 1,3 Mrd. DM.

4. Investitionszulagen

Durch eine Streichung der Investitionszulagen für Neubau und für Selbstnutzer spart der Staat Förderungen ein.

Die Investitionszulage für Neubau gilt nur in Kerngebieten und wird auch heute nur für Gebäude verwendet, für die ein strukturelles lokales Defizit herrscht. Dieser Neubau wird auch weiterhin existieren. Es ist deshalb nicht zu vermuten, dass das derzeitige Niveau in 2010 unterschritten würde. Der Staat würde so 50 Mio. DM einsparen.

Die Investitionszulage für Selbstnutzer wird derzeit auf Grund ihrer niedrigen Kappungsgrenze vor allem für die „normale“ Instandhaltung eingesetzt. Diese Instandhaltung werden weiterlaufen, in 2010 ist daher ein ähnliches Niveau wie in 2000 zu erwarten. Die Abschaffung der Investitionszulage für Selbstnutzer dürfte daher rund 150 Mio. DM p.a. einsparen.

Die fiskalischen Auswirkungen der Änderung der Investitionszulage für Modernisierungen von Mietwohnungen sind derzeit nicht zu beziffern. Der Menge der förderfähigen Modernisierungen wird eingeschränkt, indem der Selbstbehalt von 5.000 auf 10.000 DM erhöht wird. Leider sind keine Informationen über die Verteilung der geförderten Modernisierungen verfügbar, wahrscheinlich dürften derzeit aber viele Teilmodernisierungen gefördert werden (Heizung, Dach), die durch einen erhöhten Selbstbehalt nicht mehr gefördert werden. Darüber hinaus wird jeder Förderfall - ceteris paribus - mit 750 DM weniger gefördert ($15\% \times (10.000 \text{ DM} - 5000 \text{ DM})$). Den Einsparungen steht die

höhere Obergrenze von 2500 DM pro qm statt 1200 DM gegenüber. Das Saldo wird erst nach Vorliegen der ersten Auswertungen zur Investitionszulage zu beziffern sein.

5. 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. Für das Jahr 2020 schätzt die Kommission auf 1 Mio. leerstehende Wohnungen (ohne Berlin), für 2030 auf 1,5 Mio.

Mit dem Abrissprogramm soll der Abriss störender und leerstehender Gebäude gefördert werden. Auch im optimistischen PolitikszENARIO geht die Kommission noch von 750.000 überschüssigen Wohnungen im Jahre 2010 (ohne Berlin) aus, im Vergleich zu 830.000 (ohne Berlin) in 1998.

Das Abrissprogramm darf nicht so dotiert sein, als dass es geeignet wäre, dass Wohnungsangebot soweit zu verknappen, dass die Nachfrager wieder Wohnungen beziehen müssen, die nicht ihren Wünschen entsprechen. Der Leerstand von z.B. Kellerwohnungen u.ä. ist kein Nachteil. Hinzu kommt eine zur Funktionsfähigkeit der Märkte notwendige Fluktuationsreserve. Diese sollte weiterhin üppig bemessen sein, um die Wahlmöglichkeiten der Haushalte nicht zu beschränken. 250.000 leerstehende, aber bewohnbare Wohnungen müssen erhalten bleiben (105 Mietwohnungen auf 100 Mieterhaushalte, 103 Wohnungen auf 100 Selbstnutzerhaushalte).

Ein weiterer Teil der überschüssigen Wohnungen befindet sich in Gebäuden, die trotz Leerstand nicht stören - z.B. isolierte Siedlungen ohne räumliche Bezüge zur Stadt oder zum Dorf oder z.T. Armeestandorte. Die Kommission schätzt auf 150.000 Wohnungen, die nicht abgerissen werden müssen.

Abrisse, die Interesse des Eigentümers sind, z.B. bei anschließender Wiederbebauung, sollten nicht gefördert werden. Die Kommission geht von 50.000 Abrissen aus, für die eine rentable Wiedernutzung ohne Abrissförderung zu erwarten ist

Im Vergleich zum geschätzten Leerstand des Jahres 2010 ergibt sich so ein Abrissziel von 300 - 350.000 (ohne Berlin) Wohnungen bis zum Jahr 2010.

Das Abrissprogramm sollte so bemessen sein, dass die Eigentümer die physischen Abrisskosten zu 100% gefördert bekommen. Die Kommission schätzt diese Kosten auf 140 DM / qm. Die mit dem Abriss verbundenen Kosten (Ummietung der verbliebenen Bewohner, Wiederaufbereitung der Flächen, etc.) sollen vom Eigentümer getragen werden, ebenso mögliche grundbuchlich gesicherte Darlehen.

Das Abrissprogramm sollte bis 2010 mit jährlich 300 Mio. DM p.a. dotiert werden.²²

6. Sonstige Maßnahmen

Die durch die Novelle des AHG (§6a) notwendig gewordenen zusätzlichen Subventionen betragen nach Schätzungen des BMVBW rund 700 Mio. DM bis zum Jahr 2010, sofern der Forderung der Länder und der Kommission bzgl. der Erfüllungsfrist gefolgt wird. Jahresdurchschnittlich sind für Bund und Länder 140 Mio. DM anzusetzen.

Die Förderung der Eigentumsbildung in Sanierungsgebieten dürfte mindestens kostenneutral möglich sein, falls davon ausgegangen wird, dass die Wohnungen ansonsten über die Sanierungs-AfA für Kapitalanleger gefördert worden wären. Möglicherweise könnte im Ergebnis sogar eine geringe Einsparung erzielt werden.

Die Einführung der "verbundenen Grundsteuer" auch auf nicht mehr genutzte, aber noch bebaute Grundstücke dürfte ein höheres Steueraufkommen nach sich ziehen. Zur Zeit können hierzu aber keine Berechnungen durchgeführt werden, das zusätzliche Steueraufkommen ist umso geringer, je höher die Lenkungswirkung der Grundsteuer ausfällt.

Durch staatliche Bürgschaften für insolvenzbedrohte Unternehmen könnten im Insolvenzfall hohe Forderungen auf den Bürgen zukommen, eine Bezifferung ist allerdings noch nicht möglich.

²² 330.000 Wohnungen * 65 qm * 140 DM / 10 Jahre

7. Leicht höhere Subventionen erforderlich

In der Summe der vorgeschlagenen Maßnahmen ergibt sich ein höherer Subventionsbedarf von 1,4 Mrd. DM pro Jahr. Der überwiegende Anteil ist Folge der erhöhten Eigenheimzulage für Bestandserwerbungen, dabei insbesondere der größeren Zahl an Haushalten, die durch die erhöhte Förderung Wohneigentum erwerben können. Die höhere Subvention ist damit nur zum Teil dem wohnungswirtschaftlichen Strukturwandel zuzurechnen, die Vermögensbildung in Ostdeutschland wird dadurch deutlich stärker gefördert.

Die Aufteilung - insbesondere des Abrissprogramms - auf die einzelnen Gebietskörperschaften Bund, Länder und Gemeinden und Eigentümer ist im weiteren Entscheidungsprozess zu klären.

Tabelle 17: Fiskalische Auswirkungen der Maßnahmen

Maßnahme	in Mio. DM p.a.
Abschaffung degressive AfA	-150
Halbierung Eigenheimzulage im Neubau	-1.100
Belassung Eigenheimzulage auf Recyclinggrundstücken	400
Verdoppelung Bestandszulage	2.000
Abschaffung Investitionszulage Neubau	-50
Abschaffung Investitionszulage Selbstnutzer	-150
Investitionszulage für Modernisierung	unklar
Abrissprogramm	300
Altschuldenübernahme für Abriss nach §6a AHG	140
Eigentum in Sanierungsgebieten	neutral
Grundsteuer	unklar, positiv
Bürgschaften	unklar
Summe	1.390

Einsparung: "-"; zusätzliche Ausgabe "+"

Quelle: Eigene Berechnungen

empirica