
Förderung des Wohnungsbaus und der städtebaulichen Entwicklung: Von der Lösung zum Problem?

*Claus Michelsen und Dominik Weiß**

1 Einleitung

Die Entwicklung der städtebaulichen Strukturen und die Sanierung der maroden und überkommenen Bausubstanz war ein wesentliches Ziel des „Aufbau Ost“. Vor dem Hintergrund starker Abwanderung und der fortwährenden Wohnungsnot auf dem Gebiet der früheren DDR wurden in den 1990er Jahren umfangreiche Fördermöglichkeiten für den Neubau und die Sanierung von Immobilien implementiert. Ziel der Förderung war es einerseits, die bestehende Bausubstanz und die Wohnqualität deutlich zu verbessern, andererseits sollte die Knappheit des Angebots auf dem Wohnungsmarkt beseitigt werden. Infolge der Vereinigung der beiden deutschen Staaten kam es zu einem regelrechten Bau- und Sanierungsboom. Mitte der 1990er Jahre hatte sich die Knappheit zu einem deutlichen Überangebot auf dem Immobilienmarkt gewandelt. Bis heute stehen zahlreiche Wohnungen in Ostdeutschland leer. Dies führte mit dem beginnenden 21. Jahrhundert zu einer Wende in der Wohnungsbaupolitik, die vor allem den Abriss bestehender Überkapazitäten zum Gegenstand hat.

Der Beitrag behandelt in einer historischen Betrachtung die Initiativen und Instrumente, die seitens der Bundesregierung für die städtebauliche Entwicklung und den Wohnungsmarkt seit 1990 implementiert wurden. Es handelt sich um die Programme der Städtebauförderung und Sozialwohnungsbauförderung des Bundes, steuerliche Anreize (z. B. Regelungen zum Fördergebietsgesetz, Investitionszulagen, Eigenheimzulage) sowie um zweck- und regionspezifische Kreditvergünstigungen, etwa durch die Kreditanstalt für Wiederaufbau. Dabei werden die zeitliche Abfolge, das Volumen und die Wirkungen der jeweiligen Instrumente auf den Wohnimmobilienmarkt dokumentiert und aus theoretischer Perspektive kommentiert. Eine wichtige Rolle spielen in diesem Zusammenhang die transformationsbedingten institutionellen Rahmenbedingungen, die durch die vermögensrechtlichen Regelungen für private und staatliche Grundstücke, Unternehmen und Altschulden geschaffen wurden. Die Ausgangssituation wird daraufhin untersucht, inwiefern sie konstituierende Merkmale und Sachzwänge für nachfolgende Interventionen geschaffen hat. Aktuelle Herausforderungen, Ineffizienzen und Misserfolge der städtebaulichen Entwicklung werden demnach über Pfadabhängigkeiten erklärbar.

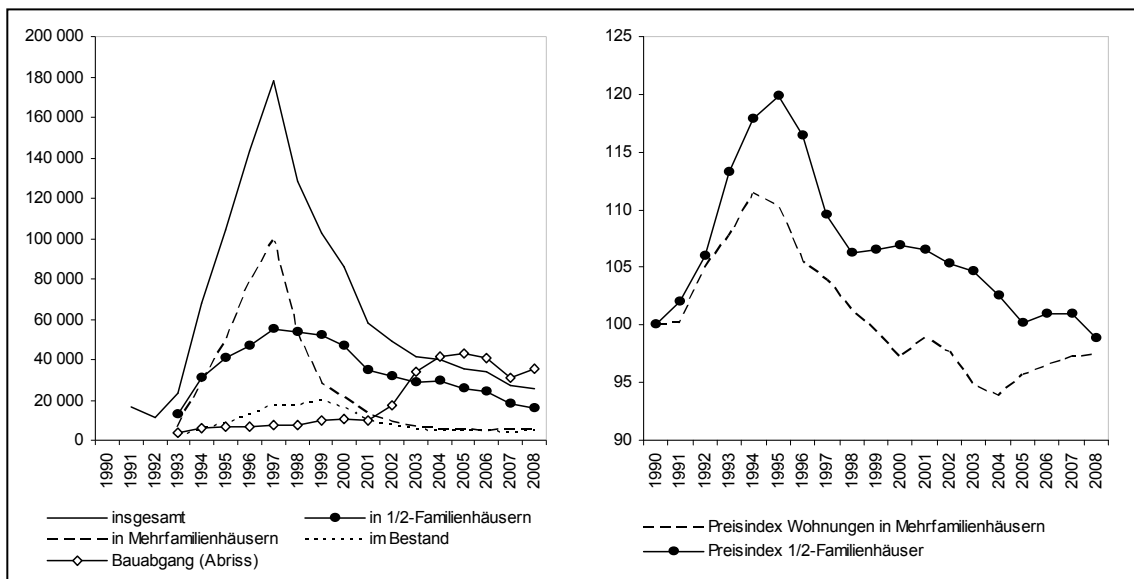
* *M.Sc. Claus Michelsen und Dipl.-Wirtschaftsingenieur Dominik Weiß*, Institut für Wirtschaftsforschung Halle, Abteilung Stadtökonomik.

2. Phasen und Förderung städtebaulicher Entwicklung in Ostdeutschland

Betrachtet man die Dynamik der letzten zwei Jahrzehnte auf dem ostdeutschen Wohnungsmarkt, so liegt es nahe, vereinfachend von vier Phasen der Entwicklung zu sprechen. Danach wurde in den frühen 1990er Jahren zunächst der Übergang von einer planwirtschaftlichen zu einer marktwirtschaftlichen Ordnung des Immobilienmarkts vollzogen. Infolgedessen kam es zu starken Preissteigerungen sowohl bei Mehrfamilienhäusern als auch bei Ein- und Zweifamilienhäusern, begleitet von einem Bauboom, der bis Mitte der 1990er Jahre anhielt (vgl. Abbildung 1).

Abbildung 1:

Bautätigkeit, Abriss und Preise nach Gebäudearten in Ostdeutschland, 1990 bis 2008
- Anzahl fertiggestellter Wohnungen* (linke Seite); Preisindizes Ostdeutschland, 1990 = 100 (rechte Seite) -

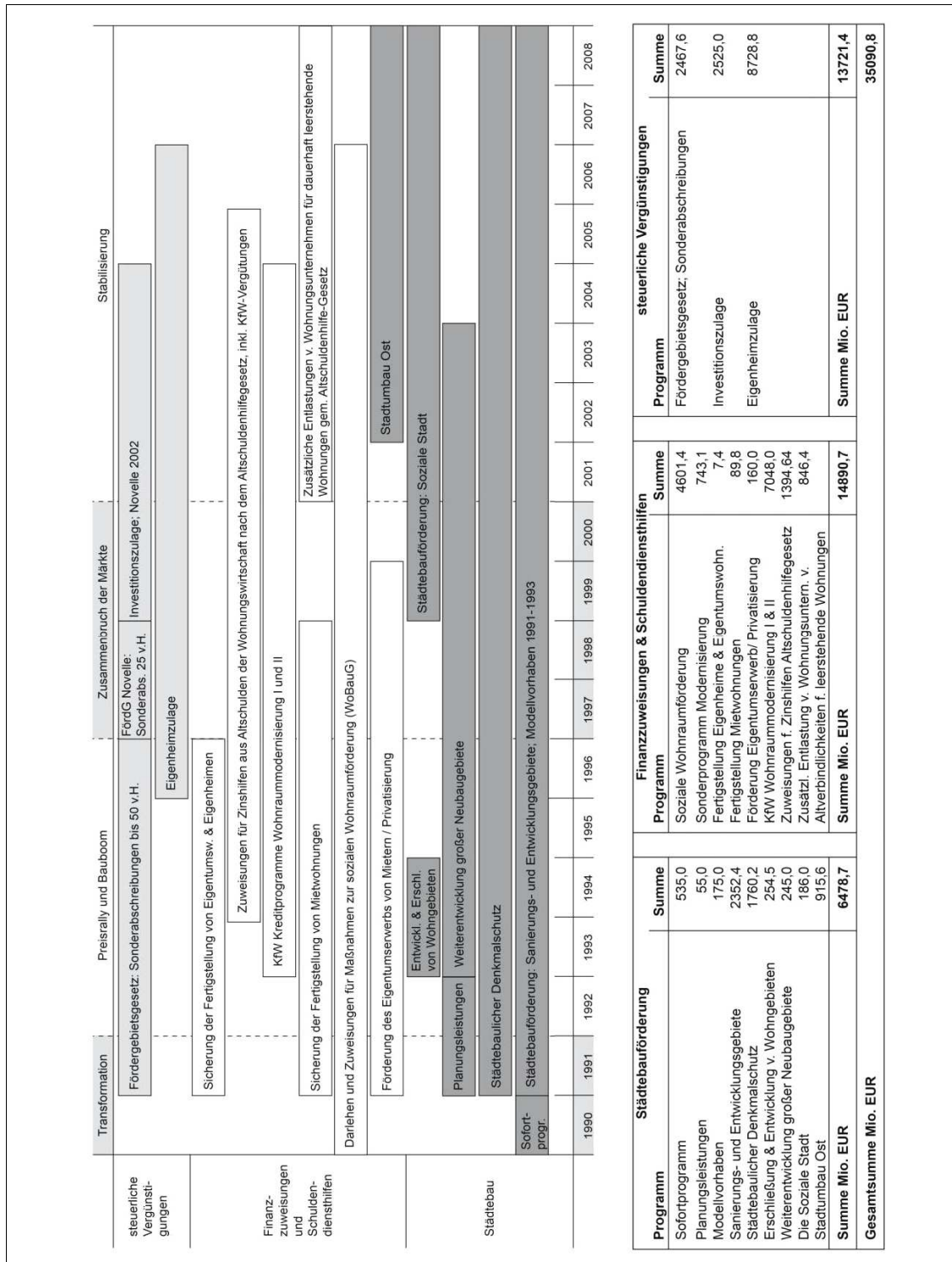


* ab 2005 inklusive Berlin-West.

Quellen: Statistisches Bundesamt (2000); Statistisches Bundesamt, Fachserie 5, Reihe 1; BulwienGesa AG.

In den Jahren 1993 bis 1997 wurden insgesamt rund 520 000 Wohnungen fertiggestellt. Die Bautätigkeit brach jedoch ab 1997 massiv ein: Zwar wurden bis 2001 weitere Bauvorhaben von rund 375 000 Wohnungen realisiert, allerdings folgten die Baufertigstellungen dem bereits 1995 einsetzenden Preisverfall am Immobilienmarkt in ähnlicher Stärke. Ab 2001 stabilisierte sich dieser Abwärtstrend auf niedrigem Niveau. Die Gesamtzahl der Wohnungen blieb seither relativ konstant bei rund 8,86 Mio. Einheiten. Dabei wurden die Bauabgänge mehrheitlich durch den Neubau von Ein- und Zweifamilienhäusern ersetzt. Die Bautätigkeit im Bereich der Mehrfamilienhäuser nach 2001 ist verglichen mit den 1990er Jahren mit etwa 5 000 Einheiten p. a. sehr gering.

Abbildung 2:
 Förderung des ostdeutschen Immobilienmarkts im Zeitverlauf
 - Aufwendungen des Bundes; Angaben in Mio. Euro -



Quelle: Darstellung des IWH auf Grundlage der Subventionsberichte der Bundesregierung 1991 bis 2007.

Begleitet wurden diese Phasen der Bautätigkeit von einer umfangreichen Förderung sowohl aus Bundes- als auch aus Landesmitteln. Die Subventionsberichte der Bundesregierung geben Auskunft über das gewährte Volumen unterschiedlicher Förderprogramme (vgl. Abbildung 2). Aus den Berichten geht hervor, dass sich das Gesamtvolumen der Subventionen des ostdeutschen Immobilienmarkts seitens des Bundes seit der Wiedervereinigung auf rund 35 Mrd. Euro beläuft.¹ Ein großer Teil dieser Förderung wurde für den Neubau und die Modernisierung des Immobilienbestands gewährt. Neben den Programmen des Bundes existieren auch unterschiedliche Initiativen der Länder. Jedoch liegen hier keine einheitlichen Informationen über deren Umfang vor.² Insgesamt kann davon ausgegangen werden, dass die Subventionierung maßgeblichen Einfluss auf die tatsächlichen Entwicklungen des ostdeutschen Wohnungsmarkts genommen hat. Die jeweiligen Programme und das Volumen der Förderung sind in Abbildung 2 zusammengefasst. Dargestellt ist dabei die Geltungsdauer der jeweiligen Regelungen und tabellarisch die Summe der Subventionen. Dabei können sich der Zeitraum der Geltungsdauer und der Zeitraum der Zahlungen, insbesondere bei steuerlichen Erleichterungen, deutlich unterscheiden. Im Fall der Darlehensprogramme ist nicht die Summe der Kredite, sondern die Summe des Subventionswerts, also die tatsächlich gewährten Zinsbeihilfen, abgebildet.

3 DDR-Wohnungsbaupolitik und Systemtransformation

3.1 Ausgangssituation

Trotz der expansiven Wohnungsbaupolitik der ehemaligen DDR waren die ostdeutschen Wohnungsmärkte im Jahr 1990 weitgehend durch Angebotsknappheit und eine schlechte Bestandsqualität gekennzeichnet. Bereits im Jahr 1972 versuchte die damalige Regierung mit einem drei Mio. Wohnungen umfassenden Bauprogramm der seit den frühen 1950er Jahren existierenden Wohnungsnot zu begegnen. Bis 1990 wurden von den geplanten Neubauten rund 1,9 Mio. Wohnungen errichtet, zumeist in Mehrfamilienhäusern einfacher Plattenbauweise. Das Problem der Knappheit wurde damit jedoch nicht gelöst. Im Jahr 1989 lagen mehr als 780 000 Anträge auf eine neue Wohnung vor (davon rund 480 000 Erstanträge). Dies war vor allem der schlechten Qualität im Altbaubestand geschuldet.³

¹ Berücksichtigung fanden dabei die Subventionen, die klar nach Ost und West getrennt ausgewiesen und zudem eindeutig dem Wohnungsmarkt zugeschrieben werden können. Im Falle steuerlicher Anreize ist zudem zu beachten, dass lediglich der Bundesanteil ausgewiesen ist.

² Auch auf Ebene der Städte existieren unterschiedliche Förderansätze und Modelle z. B. im Bereich der Wohneigentumsförderung, vgl. *Echter, Brühl* (2004).

³ Vgl. *Hunger, Bock* (1990) und *Bartholmai, Melzer* (1993), S. 26.

Zuverlässige Daten über den baulichen Zustand der Gebäude in der DDR sind nur bedingt vorhanden. Dennoch können die Eindrücke verfallender Innenstädte zur Zeit der Wiedervereinigung auch anhand von wahrscheinlich geschönten Statistiken der DDR untermauert werden. Danach waren im Jahr 1986 rund 22% des Gesamtbestands stark baufällig, schwer beschädigt oder nicht mehr nutzbar. 46% des Bestands wiesen Verschleißschäden auf. 51% der stark beschädigten Wohngebäude entfielen auf den Geschossbestand mit Baujahr bis 1945.⁴ Schätzungen der Bauakademie der DDR gingen davon aus, dass bei weiterhin geringer Investition in den Altbaubestand spätestens Mitte der 1990er Jahre weit mehr als die Hälfte der Altbauten von Baufälligkeit betroffen sein würde.⁵ Rein quantitativ schien das Angebot an Wohnungen hingegen mehr als ausreichend. So wies die amtliche Statistik im selben Jahr rund 400 000 Wohnungen als leer stehend aus, was einer Quote von rund 5% entspricht.⁶

3.2 Politik

Ursache der dargestellten Entwicklungen ist die DDR-Wohnungsbaupolitik. Diese setzte in erster Linie auf den schnellen Neubau von Plattenbauwohnungen und vernachlässigte die Sanierung älterer Gebäude. Dies geschah vor allem vor dem Hintergrund knapper Ressourcen: Der Neubau moderner Wohnungen war deutlich günstiger als die Sanierung des Altbaubestands. Darüber hinaus spielten auch ideologische Aspekte eine Rolle. Neue Wohnformen in der „sozialistischen Stadt“ wurden den alten, bürgerlich gewachsenen Innenstädten von politischer Seite her vorgezogen.⁷ Aber auch in der Bevölkerung waren die neuen Wohnungen beliebt, insbesondere, weil sie vergleichsweise modern ausgestattet waren und zu günstigen Preisen vermietet wurden. Insgesamt führte diese Städtebaupolitik zu einer „stillen Wohnraumreserve“, die weitgehend unbewohnbar und in erster Linie in den historischen Stadtkernen vorzufinden war.

3.3 Entwicklungen und Bewertung

Nach dem Motto „In der Krise der Stadt offenbarte sich die Krise der Gesellschaft“⁸ sehen einige Autoren den maroden Zustand der Städte in direkter Beziehung zu den Ereignissen der friedlichen Revolution und dem Sturz des DDR-Regimes. Die Unzufriedenheit mit der Wohnsituation, der Mangel an Lebensqualität und Funktionalität der Städte, öko-

⁴ Vgl. *Bartholmai, Melzer* (1993), S. 25. Untersuchungen jüngerer Datums weisen ähnliche Werte aus, so beispielsweise *Osenberg, Waltersbacher* (1997). Danach wiesen im Jahr 1992 58,1% der untersuchten Wohnungen leichte Schäden und 15,4% schwere Schäden an Dach, Fassade und Treppenhaus auf. Nur 20% der Wohnungen wurden über moderne Fern-, Zentral-, oder Etagenheizungen beheizt.

⁵ Vgl. *Hunger, Bock* (1990), S. 4.

⁶ Vgl. *Pfeiffer et al.* (2000).

⁷ Vgl. *Bundesministerium für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau (BMBau)* (1994).

⁸ *Flierl* (1991), S. 49.

logische Probleme sowie die mangelhafte Qualität der Bausubstanz und Infrastruktur waren Anlass für Protest und Auswanderung, aber auch für neu sich entwickelndes bürgerschaftliches Engagement.⁹

Obwohl der Mangel an angemessenem Wohnraum eklatant war, blieb ein Bauboom direkt nach der Wende zunächst aus, da es an verfügbaren Bauflächen und Entwicklungsgebieten mangelte und die Eigentumsverhältnisse vielfach ungeklärt waren. Die Hauptaufgabe war die Ermittlung und Zuordnung der Eigentumsrechte an den Grundstücken, die parallel zum Aufbau von Planungsverwaltungen und Liegenschaftsämtern zu lösen war. Intensiv wurde in diesem Zusammenhang das Restitutionsprinzip „Rückgabe vor Entschädigung“ diskutiert. Erst nach Abschluss der langwierigen Restitutionsverfahren konnten die betroffenen Grundstücke und Gebäude rechtssicher saniert werden. Aus diesem Grund blieben die Bau-Fertigstellungen bis 1993 auf einem relativ niedrigen Niveau. Speziell im innerstädtischen Wohnungsbestand stellte die Restitutionsfrage ein schwerwiegendes Investitionshemmnis dar und führte dazu, dass sich der Zustand vieler Gebäude weiter verschlechterte.¹⁰

Dies verschärfte die bereits oben geschilderte Mangelsituation und führte in den ersten Jahren nach der Wiedervereinigung zu einem sprunghaften Anstieg der Immobilienpreise. Im Jahr 1993 hatten die Preise für freistehende Häuser ein Niveau erreicht, das rund 13% über den Preisen von 1990 lag. Auch die Preise für Wohnungen waren um fast 8% gestiegen. Um soziale Härten zu vermeiden, wurden die Mietpreise zunächst weiterhin reguliert und konnte nur nach erfolgter Modernisierung bzw. nach festgelegten Ausstattungsniveaus moderat gesteigert werden. Lediglich im Neubau konnte die Miete frei verhandelt werden.¹¹ Auch deshalb hielten sich Investoren mit Sanierungen im Bestand zunächst sehr zurück.

Die politischen Entscheidungen und rechtlichen Regelungen zur Überführung der Planwirtschaft in die soziale Marktwirtschaft stellten eine Gratwanderung zwischen Rechtsstaatlichkeit, ökonomischer Effizienz und Verteilungsgerechtigkeit dar. Die komplexe Problematik aus angestauter Nachfrage, Investitionsbedarf und Eigentumsrecht als Ergebnis der Wohnungsbaupolitik der DDR konnte nicht über Nacht gelöst werden. Aus der anhaltenden Wohnungsknappheit und dem daraus resultierenden Preisschock wurde letztendlich die Notwendigkeit einer umfassenden Ausweitung des Wohnungsangebots abgeleitet.

⁹ Vgl. *Kahl* (1991) und *Schwarzbach* (1991).

¹⁰ Vgl. *Osenberg* 1997, S. 761 f.; *Donges et al.* (1990) und *Expertenkommission Wohnungspolitik* (1995).

¹¹ Vgl. *Jenkis* (1996), S. 710.

4 Boom der Nachwendezeit

4.1 Ausgangssituation

Für die politischen Entscheidungsträger führten die wirtschaftliche Situation und die Lage auf dem Wohnungsmarkt zu zwei zentralen Herausforderungen:

Erstens musste die fortwährende Abwanderung aus den Neuen Ländern gestoppt werden, um ein irreversibles „Ausbluten“ Ostdeutschlands zu verhindern. So verließen zwischen 1989 und 1991 mehr als eine Million Bürger die ehemalige DDR und emigrierten in die westlichen Teile Deutschlands.¹² Vor diesem Hintergrund versprach die damalige Regierung eine deutliche Steigerung der Lebensqualität (insbesondere der Wohnqualität) und eine zügige Angleichung der Lebensverhältnisse zwischen Ost und West. Plakativ drückte dies der damalige Bundeskanzler *Helmut Kohl* in seiner Fernsehansprache anlässlich der Währungsreform mit dem Versprechen „blühender Landschaften“ in den Neuen Ländern aus.

Zweitens waren nicht nur die ostdeutschen Städte in einem maroden baulichen Zustand. Vielmehr waren große Teile der ostdeutschen Wirtschaft nach der Währungsunion auf den internationalen Märkten nicht mehr wettbewerbsfähig. Infolge der schnellen De-Industrialisierung und der steigenden Arbeitslosigkeit stand der Bauwirtschaft zwar ein großes Arbeitskräftepotenzial zur Verfügung, aber die Investitionskraft der einheimischen Bevölkerung und der ostdeutschen Gebietskörperschaften war bis auf Weiteres für umfangreiche Investitionen zu gering. Um den Wohnungsbau wieder zu beschleunigen und die Lebensbedingungen in Ostdeutschland zu verbessern, war es daher nötig, private Investitionen mit Hilfe von staatlichen Fördermitteln und Zuschüssen zu stimulieren und auswärtiges Kapital zu gewinnen.

4.2 Politik

Vor diesem Hintergrund wurden in den frühen 1990er Jahren unterschiedliche Anreize gesetzt, um Investitionen in die ostdeutsche Wirtschaft und den Wohnungsmarkt zu lenken. Im Rahmen des Fördergebietsgesetzes (FöGbG) wurden starke steuerliche Stimuli für Investitionen in ostdeutsche Immobilien implementiert. In seiner ersten Fassung, ausgefertigt am 24.06.1991, erlaubte es Anlegern, die in den Immobilienbestand investierten, Sonderabschreibungen in Höhe von bis zu 50% der Investitionssumme innerhalb der ersten fünf Jahre steuerlich geltend zu machen. Dies galt gleichermaßen für Sanierungen, den Neubau von Wohnungen in Mehrfamilienhäusern sowie in Ein- und Zweifamilienhäusern. Insgesamt waren diese Anreize vor allem für Haushalte mit hohen Steuersätzen attraktiv, was zu einem beachtlichen Kapitalstrom aus Westdeutschland

¹² Vgl. *Kubis, Schneider* (2008).

führte.¹³ Zahlreiche Banken, Immobilienfonds und Wohnungsbauunternehmen vermarktetten Immobilieninvestments hauptsächlich zur Nutzung dieser steuerlichen Vorteile.

Neben der steuerlichen Förderung wurden direkte staatliche Zuschüsse für den sozialen Wohnungsbau, die Fertigstellung laufender Bauvorhaben, Zinsvergünstigungen und Darlehen für private Bauträger und Zuschüsse für kommunale Baulandausweisungen gewährt. Mit Zins- und Tilgungszuschüssen wurden die Wohnungsbaugenossenschaften und kommunalen Wohnungsunternehmen entlastet, die als Rechtsnachfolger der DDR-Wohnungswirtschaft auch deren Schulden übernehmen mussten. Die Regelung zur Altschuldenhilfe (Altschuldenhilfegesetz) sah vor, diese Verbindlichkeiten der Wohnungsunternehmen auf maximal 150 DM je qm Wohnfläche zu begrenzen. Im Gegenzug sollten die Wohnungsunternehmen die Altschulden rechtsverbindlich anerkennen und 15% des Wohnungsbestands vorrangig an Mieter veräußern. Damit verband sich auch die Hoffnung auf eine Erhöhung der Eigentümerquote in der Bevölkerung.

Gebäudesanierungen und neue Bauvorhaben wurden im Rahmen der KfW-Wohnraummodernisierungsprogramme mit zinsgünstigen Darlehen und Kreditbeihilfen unterstützt. Nach westdeutschem Vorbild wurde die Städtebauförderung mit dem Programm „Städtebauliche Sanierungs- und Entwicklungsmaßnahmen“ implementiert. Um die dringlichsten städtebaulichen Probleme zu beheben und die Lebensqualität zu steigern, wurde bereits 1990 ein Sofortprogramm aufgelegt. Die städtebaulichen Besonderheiten Ostdeutschlands, nämlich ein hoher Anteil an Altbausubstanz auf der einen Seite und die Plattenbausiedlungen auf der anderen Seite, wurden mit den Spezialprogrammen „Städtebaulicher Denkmalschutz“ und „Weiterentwicklung von großen Neubaugebieten“ adressiert. Insgesamt zielten die Programme auf die Verbesserung der Infrastruktur, des öffentlichen Wohnumfelds und die Erhaltung historischer Bausubstanz ab.¹⁴ Die Bandbreite der geförderten Projekte wurde dabei sehr weit gefasst. Angefangen vom Ausbau von Verkehrswegen, über die Gestaltung des öffentlichen Raums und des Wohnumfelds, die Herrichtung von Bauland bis zur Sanierung und Modernisierung von Gebäuden und Wohnungen reichten die geförderten Maßnahmen. Rund 25% der Förderung wurden dabei für die Gestaltung des öffentlichen Raums verwendet. Darüber hinaus wurden zwischen 1990 und 2004 etwa 50 000 Gebäude und rund 150 000 Wohnungen neu gebaut oder saniert. Rund 25% der Mittel im Rahmen des Programms „Städtebaulicher Denkmalschutz“ wurden für öffentliche Gebäude verwendet, die häufig in historischen Stadtkernen gelegen und stadtbildprägend sind.¹⁵

¹³ Vgl. *Expertenkommission Wohnungspolitik* (1995).

¹⁴ Vgl. *Rietdorf et al.* (1996).

¹⁵ Vgl. *BMVBS* (2004).

4.3 Entwicklungen und Bewertung

Wie aus Abbildung 1 zu ersehen ist, kam es in den frühen 1990er Jahren zu starker Bautätigkeit, was insbesondere auf die massiven Investitionsanreize durch Zuschüsse und Abschreibungsmöglichkeiten zurückzuführen sein dürfte. Ab 1993 stiegen die Baufertigstellungen erheblich an und erreichten im Jahr 1997 ihren Höhepunkt. Berücksichtigt man, dass vor der Baufertigstellung in der Regel etwa ein Jahr Bauzeit liegt, ist davon auszugehen, dass der Bauboom bereits im Jahr 1992 einsetzte. Dies führte seit 1993 zu einer Steigerung des Gesamtangebots um 5,5%. Die intensive Neubautätigkeit, die Sanierung bestehender Gebäude und die Modernisierung der technischen Ausrüstung von Wohnungen bewirkten eine deutliche qualitative Verbesserung des Lebensstandards für die Haushalte. Dies belegen Auswertungen einzelner Ausstattungsmerkmale auf Grundlage des Sozio-oekonomischen Panels (SOEP)¹⁶, das regelmäßig Informationen über die Wohnsituation erhebt.

Tabelle 1:
Ausgewählte Ausstattungsmerkmale der Wohnungen*

Anteil der Wohnungen mit		1995	2007
		in %	
Zentralheizung	Ost	74,5	98,4
	West	91,7	96,1
Balkon oder Terrasse	Ost	46,7	56,3
	West	65,6	69,0
Gutem Bauzustand	Ost	34,4	70,9
	West	65,7	70,7

* Bezogen auf Haushalte, die im Vorjahr umgezogen sind.

Quellen: Sozio-oekonomisches Panel (SOEP); Berechnungen des IWH.

Tabelle 1 zeigt, dass der Wohnungsbestand im Jahr 2007 eine deutlich bessere Qualität aufwies als noch im Jahr 1995. Während im Jahr 1995 nur 34,4% der Haushalte in Wohnungen einzogen, deren Bauzustand als gut eingeschätzt wurde, stieg dieser Anteil bis 2007 auf 70,9% an und lag gleichauf mit den Alten Ländern (70,7%). Zentralheizungen versorgen mittlerweile fast alle Wohnungen (98,4%) in Ostdeutschland und sind damit noch etwas weiter verbreitet als in den Alten Ländern. Ebenfalls deutlich aufgeholt, aber noch nicht zum Niveau der Alten Länder aufgeschlossen, hat die Ausstattung mit Balkons oder Terrassen. Hier macht sich vor allem auch die unterschiedliche Struktur des Wohnungsbestands mit einem deutlich geringeren Anteil an Ein- und Zwei-

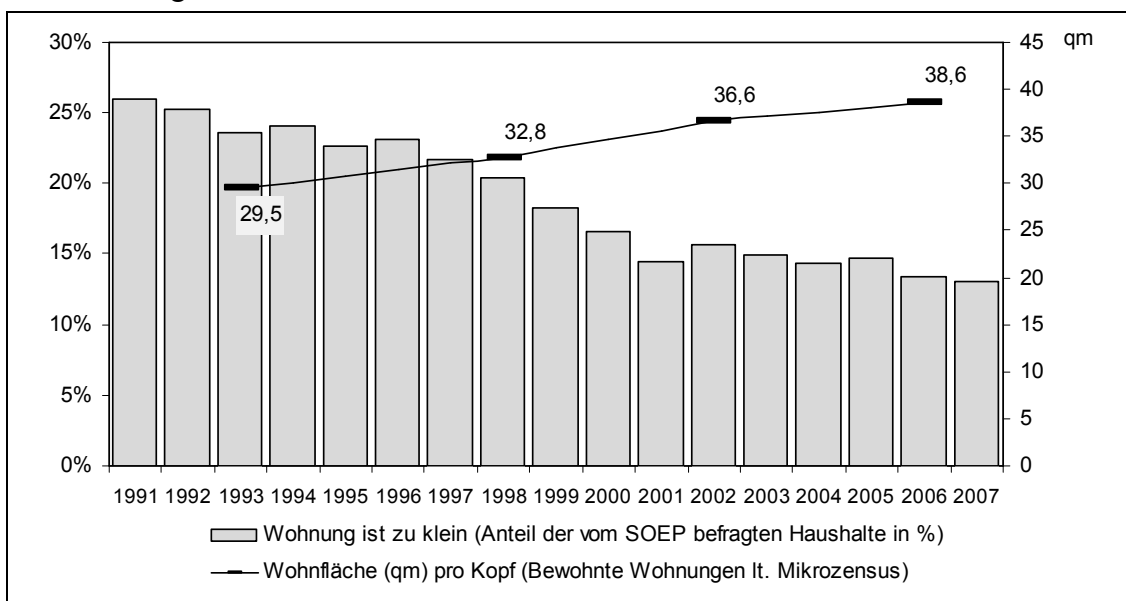
¹⁶ Das SOEP ist eine repräsentative Wiederholungsbefragung privater Haushalte, die seit 1984 in Westdeutschland und seit 1990 in Ostdeutschland jährlich durchgeführt wird; vgl. *Wagner, G. G.; Frick, J. R.; Schupp, J.*: The German Socio-Economic Panel Study (SOEP) – Scope, Evolution and Enhancement, in: Schmollers Jahrbuch, Heft 1/2007, S. 139-169.

familienhäusern bemerkbar. Darüber hinaus ist ein nachträglicher Einbau eines Balkons im Gegensatz zu einer Heizungsmodernisierung im Rahmen einer Bestandssanierung vielfach nicht möglich.

Neben der technischen und baulichen Qualität der Wohnungen haben die Wohnstandards auch in quantitativer Hinsicht zugenommen. Von einem relativ niedrigen Niveau von 29,5 m² Wohnfläche pro Kopf 1993 stieg der Wohnflächenkonsum in Ostdeutschland auf 38,6 m² im Jahr 2006. Dementsprechend ging auch der Anteil der Haushalte, die mit der Größe ihrer Wohnung nicht zufrieden waren, deutlich zurück (vgl. Abbildung 3). Insgesamt ist zu konstatieren, dass die nach der Wende beklagte Wohnungsnot auch mit Hilfe der umfangreichen Förderung erfolgreich bekämpft werden konnte.

Abbildung 3:

Entwicklung des Wohnflächenkonsums pro Kopf und der Zufriedenheit der Haushalte mit der verfügbaren Wohnfläche in Ostdeutschland



Quellen: Sozio-oekonomisches Panel (SOEP); Statistisches Bundesamt (2000); Statistisches Bundesamt, Mikrozensus; Zusammenstellung und Darstellung des IWH.

Die kontinuierliche Verbesserung der Wohnqualität vieler Haushalte folgt dem Filtering-Prinzip: Haushalte, die das durch Neubau und umfassende Sanierung bereitgestellte Angebot an hochwertigen Wohnungen nachfragen, machen im gleichen Zug Wohnungen mittlerer Qualität frei. Haushalte, die bislang in einfach ausgestatteten Wohnungen wohnen, rücken sukzessive in die besser ausgestatteten Wohnungen nach und lassen, wie in Tabelle 2 (vgl. Abschnitt 6.3) belegt wird, das niedrigste Qualitätssegment, die unsanierten Wohnungen, zunehmend leer stehen.

Die deutliche Verbesserung des Lebensstandards hatte allerdings auch gravierende Nebenwirkungen: Die Förderung berücksichtigte nicht, dass gerade die innerstädtischen Wohn-

lagen besondere Entwicklungsprobleme durch die langwierige Klärung der Eigentumsrechte und die Investitionsschwäche der ost-deutschen Eigentümer hatten. Das Entwicklungspotenzial der in großem Umfang vorhandenen stillen Reserve baufälliger Wohnungen konnte nicht ausreichend zur Gewinnung attraktiven Wohnraums genutzt werden und wurde letztendlich entwertet, weil sich die bauliche Entwicklung aus pragmatischen Gründen auf den schnell zu realisierenden Neubau im Außenbereich und im suburbanen Umland fokussierte.

5 Zusammenbrechende Märkte

5.1 Ausgangssituation

Die Situation der Unterversorgung zur Zeit der Wende wandelte sich schnell zu einem deutlichen Angebotsüberhang. Bereits im Jahr 1995 wurde ein Wohnungsleerstand von rund 6,5% gemessen. Dieser verdoppelte sich bis 1998 auf rund 13,2%.¹⁷ Die Preise für Wohnungen und freistehende Häuser begannen bereits 1995 zu sinken, gefolgt von einer drastisch sinkenden Bautätigkeit. Die Politik antizipierte diese Trends zunächst nicht – schließlich waren alle bisherigen Instrumente darauf ausgelegt, Versorgungs- und Qualitätsmängel zu beseitigen. Die Empfehlungen, die Mitte der 1990er Jahre an die Politik gerichtet wurden, setzten vielmehr auf die Ausweitung von Baulandreserven für die Nachfrage nach Eigenheimen. Mit Ausnahme von Städten mit stark rückläufiger Bevölkerungszahl wurde im Regelfall vorläufig kein Überschuss an Plattenbauwohnungen befürchtet.¹⁸

Auch aus dem zuständigen Bundesministerium für Bau- und Wohnungswesen hieß es Ende des Jahres 1994, dass die Perspektiven für die Zukunft der Großwohnsiedlungen wegen der bereits eingeleiteten und abgeschlossenen Sanierungsmaßnahmen, aber auch wegen einer deutlich veränderten Wohnungsmarktlage günstig seien und der zwischenzeitlich in der Öffentlichkeit diskutierte Abriss von bestimmten Wohnungsbeständen keine Alternative darstelle.¹⁹

5.2 Politik

Die politischen Entscheidungsträger reagierten zögerlich auf die beobachtbaren Trends. Mitte der 1990er Jahre war die wohnungspolitische Diskussion eher darauf gerichtet, soziale Ungleichheiten in der Wohneigentumsförderung zu nivellieren. Vor allem die

¹⁷ Vgl. Pfeiffer et al. (2000).

¹⁸ Vgl. *Expertenkommission Wohnungspolitik* (1995).

¹⁹ Vgl. *Bundesministerium für Bau- und Wohnungswesen (BMBau)* (1994).

steuerlichen Anreize zur Eigentumsbildung wurden kritisiert, weil durch den Progressionseffekt einkommensstarke Haushalte und professionelle Wohnungsbauunternehmen besonders begünstigt wurden. Vor diesem Hintergrund wurde im Jahr 1996 die Wohneigentumsförderung nach § 10e EStG durch die Eigenheimzulage mit festen, einkommensunabhängigen Steuervergünstigungen und einer zusätzlichen Kinderzulage (EigZulG) abgelöst. Dies sollte insbesondere Haushalte mit mittleren Einkommen ermutigen, Wohneigentum zu bilden.²⁰ Entsprechend einer Studie von *Färber*²¹ kann davon ausgegangen werden, dass sich der Anteil der Förderung für Ostdeutschland auf ca. 23% der gesamten steuerlichen Erleichterungen im Rahmen der Eigenheimzulage beläuft.

Im Jahr 1997 wurde der gesetzliche Rahmen für die Sonderabschreibungen leicht angepasst. Diese wurden auf 20 000 Euro begrenzt, blieben jedoch sowohl für den Neubau als auch die Bestandsentwicklung bestehen. Erst mit der Novellierung des Fördergebietesgesetzes 1999 wurden in der Nachfolgeregelung, der Investitionszulage (InvZulG), die steuerlichen Anreize auf den Neubau und die Sanierung in innerstädtischen Lagen sowie die Sanierung von Baudenkmalern begrenzt.

Flankierend wurde ein Stadterneuerungsprogramm für sozial benachteiligte Stadtviertel geschaffen. Vor allem um Segregationstendenzen entgegenzuwirken, sollte das Programm „Die Soziale Stadt“ Verbesserungen der Lebensbedingungen und eine stärkere Vernetzung der beteiligten privaten Akteure und der öffentlichen Hand erreichen. Die Palette der geförderten Maßnahmen reichte dabei von der Erneuerung des Wohnumfelds über die Modernisierung der Bausubstanz bis hin zu Freizeitangeboten und Qualifikationsmaßnahmen für Jugendliche.

Insgesamt war die politische Reaktion auf steigende Leerstände, verfallende Preise und den Einbruch in der Bautätigkeit eher verhalten. Die bestehenden Anreize wurden nur geringfügig geändert und stattdessen versucht, mit zusätzlichen Stadterneuerungsprogrammen den neuen Herausforderungen zu begegnen.

5.3 Entwicklungen und Bewertung

In einer Studie von *Michelsen* und *Weiß*²² wird skizziert, dass es durch die Markteingriffe zu starken Überreaktionen der Marktteilnehmer gekommen ist. Die exzessive Bautätigkeit Mitte der 1990er Jahre hat so von einer anfänglich bestehenden Mangelsituation zu einem Überangebot geführt.

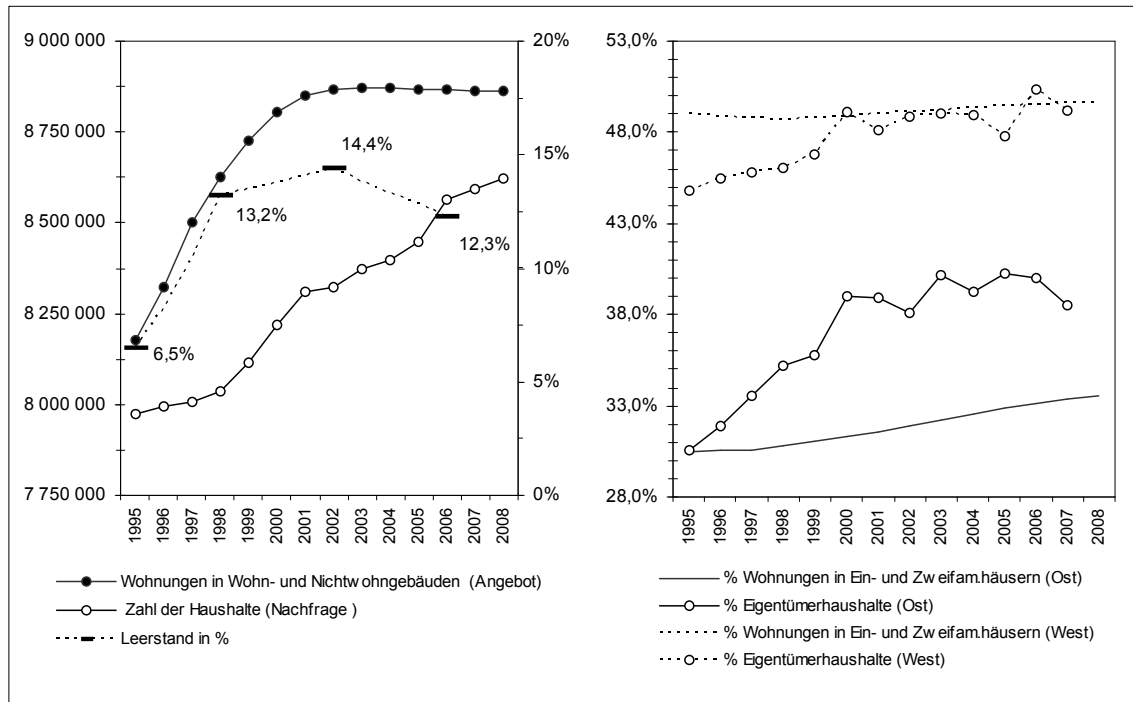
²⁰ Vgl. *Kornemann* (2000). Die Förderung der Eigentumsbildung ist nicht allein durch das Ziel der Wohnungsversorgung motiviert, sondern enthält auch familienpolitische Aspekte und dient letztendlich dazu, eine zusätzliche Säule der Altersvorsorge zu schaffen.

²¹ Vgl. *Färber* (2003).

²² Vgl. *Michelsen, Weiß* (2010).

Abbildung 4:

Entwicklung von Wohnungsangebot, Wohnungsnachfrage und Leerstandsquote in Ostdeutschland (linke Seite) sowie Anteil der Ein- und Zweifamilienhäuser und Eigentümerquote im Zeitverlauf in Ost- und Westdeutschland (rechte Seite), 1995 bis 2008



Quellen: Statistisches Bundesamt; Sozio-oekonomisches Panel (SOEP); Darstellung des IWH.

Mit dem deutlich ausgeweiteten Wohnungsbestand stieg auch die Leerstandsrate und erreichte im Jahr 2002 einen Wert von über 14%. Ein wesentlicher Grund ist, dass die für die Nachfrage relevante Zahl der Haushalte deutlich weniger stark zunahm als das Wohnungsangebot (vgl. Abbildung 4). Dies hatte, wie in Abbildung 1 gezeigt, stagnierende Mieten und deutliche sinkende Hauspreise zur Folge. Mit der Verringerung der Abschreibungsmöglichkeiten sanken zudem die Anreize für auswärtige Anleger, in ostdeutsche Immobilien zu investieren. Infolgedessen brach die Bautätigkeit zwischen 1996 und 2001 zusammen und verharrt seither auf diesem niedrigen Niveau. Einzig der Bau von Ein- und Zweifamilienhäusern blieb weitgehend konstant (vgl. Abbildung 1), da nach der Förderung des Mietwohnungsbestands mit der Eigenheimzulage nun ein gesamtdeutsches Förderinstrument in den Vordergrund rückte, das weitgehend unabhängig von der Steuerprogression eine attraktive Gelegenheit zur Bildung von Wohneigentum bot.

In den Neuen Ländern war darüber hinaus ein Nachholeffekt von Haushalten zu erwarten, die den Wunsch nach Wohneigentum zur Zeit der DDR nicht realisieren konnten. Die Erhöhung der Eigentümerquote wurde zudem von den Städten und Gemeinden mit der Ausweisung von neuen Wohngebieten gefördert, auch um der Bevölkerung neue Wohnformen im Grünen zu ermöglichen.

Abbildung 4 zeigt, dass der Anstieg der Eigentümerquote in den Neuen Ländern von 30% auf etwas unter 40% stärker ist als in den Alten Ländern. Dies stützt die These für einen Nachholbedarf ostdeutscher Haushalte bei der Bildung von Wohneigentum. Seit der Jahrtausendwende hat sich der Abstand in der Wohneigentumsquote zwischen Alten und Neuen Ländern jedoch nicht weiter angeglichen. Dies liegt möglicherweise daran, dass die Haushalte, insbesondere seit dem Bauboom in den 1990er Jahren, aufgrund des großen Angebots relativ günstig mieten können und so das Wohneigentum gegenüber der Miete an Attraktivität verliert.

Während in Westdeutschland der Anteil an Ein- und Zweifamilienhäusern weitgehend mit der Wohneigentümerquote übereinstimmt, bleibt der Zuwachs von Ein- und Zweifamilienhäusern in Ostdeutschland hinter der Entwicklung der Wohneigentumsquote zurück. Dies könnte zum einen daran liegen, dass die Bildung von Wohneigentum zunehmend auf dem Bestandsmarkt realisiert wird,²³ zum anderen daran, dass in den 1990er Jahren auch in suburbanen Neubaugebieten überproportional in den Geschosswohnungsbau investiert wurde.

6 Konsolidierung und Stabilisierung

6.1 Ausgangssituation

Für die politischen Entscheidungsträger war die neue Überangebotssituation schwieriger zu beeinflussen als die Angebotsknappheit zu Beginn der 1990er Jahre. Dies liegt im Wesentlichen daran, dass Wohnungsanbieter wegen der langen Nutzungsdauer von Immobilien auf eine sinkende Nachfrage oder Überkapazitäten im Abschwung nicht so elastisch reagieren und Wohnraum nicht so schnell reduzieren können wie sie ihn bei hoher Nachfrage ausweiten.²⁴ Die Konsequenz ist dauerhafter Leerstand. Verstärkt wird diese Problematik zudem durch den demographischen Wandel, der bereits in den kommenden Jahren zu einer sinkenden Nachfrage auf dem Wohnungsmarkt führen wird. Diese negativen Aussichten für die Zukunft und die gesunkenen Preise, die in vielen Fällen bereits den Beleihungswert der Immobilien unterschritten haben, machen viele Immobilieneigentümer handlungsunfähig (*Lock-in-Effekt*). In diesen Fällen steht zu erwarten, dass Immobilieneigentümer von weiteren Modernisierungs- und Instandhaltungsinvestitionen absehen.²⁵ Dadurch kann langfristig die Substanz aufgezehrt und die bereits erreichte Wohnsituation wieder verschlechtert werden.

²³ So entfallen etwa 50% der mit der Eigenheimzulage geförderten Fälle auf Wohneigentumserwerbe im Bestand, vgl. *ARGEBAU* (2002).

²⁴ Vgl. *Glaeser, Gyourko* (2005).

²⁵ Vgl. *Chan* (2001).

Ferner verursachte der Bauboom der frühen 1990er Jahre stadtstrukturelle Probleme. Große Investitionen in den Randbezirken von Städten förderten in besonderem Maße die Zersiedelung der Landschaft und die Suburbanisierung. Vor allem viele architektonisch und städtebaulich wertvolle und denkmalgeschützte Gebäude waren zu Beginn des 21. Jahrhunderts noch immer in einem schlechten baulichen Zustand.²⁶ Als Begründung für die stagnierenden Investitionen in den Innenstädten werden die vielfach anzutreffenden Gemengelagen aus altindustriellen Produktionsanlagen und sanierungsbedürftigen Wohnungsbeständen in den Städten angeführt. Die Sanierung in derart problematischen Stadtvierteln ist oftmals nur lohnend, wenn sich eine ausreichende Anzahl benachbarter Wohneigentümer ebenfalls zu einer Sanierung entschließt und die Investoren von klaren planerischen und rechtlichen Voraussetzungen ausgehen können.²⁷ Diese städtebaulichen Missstände hemmen in Verbindung mit den gestiegenen Leerstandsdaten heute mehr denn je eine selbsttragende und profitable Stadtentwicklung.

6.2 Politik

Im Jahr 2000 wurde eine Expertenkommission zur Bewertung der Lage auf dem ostdeutschen Wohnungsmarkt eingesetzt. Diese empfahl einen massiven politischen Eingriff, insbesondere ein Programm zum Abriss von mindestens 350 000 Wohnungen bei gleichzeitiger Stärkung innerstädtischer Lagen durch Verbesserungen des Wohnumfelds. Zudem wurde eine drastische Reduktion der Neubauanreize gefordert und eine Konzentration der Förderung auf selbst genutztes Eigentum im Bestand vorgeschlagen.²⁸

Im Jahr 2001 wurde auf Grundlage dieser Empfehlungen das Programm „Stadtumbau Ost“ aufgelegt, das eine Förderung in Höhe von 60 Euro je abgerissenem Quadratmeter Wohnraum bereitstellte. Der Abriss wird im Rahmen des Altschuldenhilfegesetzes mit einem Erlass von Altschulden verbunden, was bei den davon betroffenen Unternehmen einen starken Anreiz für den Abriss darstellt. Zudem werden umfangreiche Finanzmittel für Aufwertungsmaßnahmen im Wohnumfeld und für die Erstellung von Stadtentwicklungskonzepten bereitgestellt. Nahezu alle ostdeutschen Mittel- und Großstädte wurden seither in die Förderung einbezogen. Infolge dieser Maßnahmen wurden auch die Regelungen des Investitionszulagegesetzes angepasst. Diese richteten sich bis zu ihrer Abschaffung im Jahr 2004 nur noch auf Sanierungen historischer Gebäude im Innenstadtbereich. Die Eigenheimzulage und die Möglichkeit zur degressiven Abschreibungsmethodik bei Immobilieninvestitionen wurden erst im Jahr 2006 ersatzlos abgeschafft.

²⁶ Vgl. *Herfert* (1997); *Herfert, Ahring* (2001) und *Herfert* (2002).

²⁷ Vgl. *Expertenkommission Wohnungspolitik* (1995).

²⁸ Vgl. *Pfeiffer et al.* (2000).

6.3 Entwicklungen und Bewertung

Der Rückgang des Leerstands in den letzten Jahren (vgl. Abbildung 4) und ein leichter Anstieg der Preisniveaus seit 2001 (vgl. Abbildung 1) zeigen, dass sich die Märkte etwas stabilisierten. Zwischen 2002 und 2007 rissen große Wohnungsunternehmen²⁹ 194 260 Wohnungen ab; dies machte den Großteil der genehmigten Wohnungsabgänge in diesem Zeitraum aus.³⁰ Der sprunghafte Anstieg der Abrissgenehmigungen im Jahr 2001 auf ein höheres durch den Stadtumbau Ost verursachtes Niveau ist in Abbildung 1 deutlich zu erkennen.

Tabelle 2:

Leerstandsquoten in ausgewählten Wohnungsmarktsegmenten 2005/2006

<i>Umfrage Wohnungsunternehmen¹</i>		<i>Umfrage Kommunen²</i>	
<i>Baualter</i>	Leerstand	<i>Lage</i>	Leerstand
Baujahre bis 1918	44%	Altstadt bzw. innenstadtnahe	19%
Baujahre 1919 bis 1948	20%	Altbauquartiere	
Baujahre 1949 bis 1969	8%	DDR-Wohnungsbau	14%
Baujahre 1970 bis 1990	13%	Sonstige	7%
Baujahre ab 1991	7%		
<i>Umfrage bei</i>			
		<i>Wohnungsunternehmen¹</i>	<i>Privateigentümern³</i>
<i>Sanierungsstand</i>		Leerstand	Leerstand
nicht sanierte/modernisierte Wohnungen		46%	76%
teilsanierte/teilmodernisierte Wohnungen		15%	19%
voll sanierte/modernisierte Wohnungen		6%	11%
insgesamt		13%	20%

¹ Die GdW-Wohnungsunternehmen in Stadtumbaukommunen wurden 2007 befragt. – ² 169 Kommunen, die am Stadtumbau-Ost-Programm teilnehmen, wurden 2006 befragt. – ³ 1 142 Eigentümer aus Altbaugebieten in Wittenberge, Güstrow, Stralsund, Halle (Saale), Magdeburg, Crimmitschau, Görlitz, Leipzig und Bad Langensalza wurden 2006 befragt.

Quellen: Liebmann et al. (2007), S. 28; Beckmann et al. (2008), S. 205 und S. 220.

Gleichwohl ist der Leerstand immer noch sehr hoch. Insbesondere in Sachsen und Sachsen-Anhalt ist das Problem gravierender als in den übrigen Ländern.³¹ Innerhalb der Städte zeigen unterschiedliche im Rahmen der Begleitforschung zum Programm Stadtumbau Ost durchgeführte Befragungen auf, inwieweit verschiedene Wohnungsbestände unterschiedlich von Leerstand betroffen sind (vgl. Tabelle 2). Diese Studien zusammenfassend kann festgehalten werden, dass Wohnungen mit einem schlechteren Sanierungsstand häufiger leer stehen. Des Weiteren konzentriert sich nach Umfragen unter Wohnungs-

²⁹ Unternehmen in den Neuen Bundesländern und Berlin Ost, die im Verband der Wohnungswirtschaft GdW organisiert sind.

³⁰ Vgl. Beckmann et al. (2008), S. 207.

³¹ Vgl. Liebmann et al. (2007), S. 24.

unternehmen und am Stadtumbau teilnehmenden ostdeutschen Kommunen der Leerstand auf den DDR-Wohnungsbau und innerstädtische Altbauquartiere sowie die entsprechenden Baualtersklassen. Die vom Leerstand betroffenen Wohnformen passen vielfach nicht mit aktuellen Vorstellungen und Präferenzen wohnungssuchender Haushalte zusammen. Da die Wohnungen der Privateigentümer zu einem großen Teil in den innerstädtischen Altbauquartieren stehen und die Rückbauaktivität überwiegend durch Wohnungsunternehmen realisiert wird, ist der überdurchschnittlich hohe Leerstand von 20% bei den Privateigentümern nachzuvollziehen.

Jedoch wird längst nicht jede leere Wohnung auch zur Miete angeboten. Nach Angaben der Wohnungsunternehmen ist nur etwa die Hälfte des dokumentierten Leerstands als marktaktiv anzusehen.³² Die gezielte Entmietung von ganzen Gebäuden, die vorzugsweise zur Kostensenkung durchgeführt wird, verstärkt jedoch das negative Erscheinungsbild und beeinträchtigt die Attraktivität der Umgebung und das Image von Stadtteilen, in denen viele Gebäude auf diese Art und Weise konserviert werden, um später von der Marktstabilisierung zu profitieren. Aufgrund der langen Lebensdauer von Gebäuden ist in einer extremen Überhangsituation der geförderte Abriss die einzige Möglichkeit, aktiv zur Marktstabilisierung beizutragen. Die Förderung aufwändiger Sanierungen von leer stehenden Platten- oder Altbauwohnungen ist keine Alternative, denn dies würde bei der stagnierenden oder sogar rückläufigen Nachfrage neuen Leerstand im schlechtesten noch bewohnten Bestand erzeugen.

Letztendlich zielt der Stadtumbau darauf ab die Fehler der starken Wohnungsbauförderung zu korrigieren, indem versucht wird, die durch Leerstände und Brachen gefährdete Funktionalität und Lebensqualität der Städte zu erhalten. Es stellt sich allerdings die Frage, ob es sinnvoll ist, bestehende Stadtstrukturen zu konservieren, die möglicherweise auf keine weitere Nachfrage treffen. Strategien zur Überwindung des *mismatch* zwischen dem Wohnungsüberangebot im Plattenbau-, aber auch im einfachen Altbaubestand, und den aktuellen und zukünftigen Wohnwünschen der Bevölkerung sollten den Rückbau von Wohnraum beinhalten, müssen aber darüber hinaus gehen und Perspektiven aufzeigen. Die bisherigen den Rückbau ergänzenden Aufwertungsmaßnahmen entfalten als städtebauliches Surrogat zweiter Wahl keine Impulswirkung. Insofern bietet die Förderpraxis bzw. Subventionsphilosophie der Konsolidierungsphase bislang nur wenige Ansätze, um auch private Investitionen an potenziell nachhaltigen Standorten in nennenswertem Umfang zu generieren und dadurch den Transformationsprozess der Städte zu gestalten.³³ Aufgrund der Dauerhaftigkeit des Gutes Wohnraum wird dieser Prozess aber auch zukünftig erforderlich sein und sich über viele Jahre hinziehen.

³² Vgl. Beckmann et al. (2008), S. 205.

³³ Vgl. Weiß (2008).

7 Zusammenfassende Bewertung

Innerhalb von 20 Jahren seit der Wiedervereinigung wurden umfangreiche Maßnahmen der Wohnungs- und Städtebaupolitik durchgeführt, mit deren Hilfe sowohl dem qualitativen als auch quantitativen Wohnungsmangel zur Wendezeit begegnet werden sollte. Betrachtet man die derzeit moderaten Miet- und Kaufpreise für Wohnungen und Einfamilienhäuser und zieht man in Betracht, dass der bewohnte Bestand weitgehend modernisiert ist, der Gebäudezustand und die Ausstattung der Wohnungen westdeutsches Niveau weitgehend erreichen oder sogar übertreffen, sprechen die in diesem Artikel vorgetragene Argumente für einen großen Erfolg der Wohnungsbaupolitik in der Nachwendezeit. Dies zeigt sich in der deutlich gestiegenen Wohn- und Lebensqualität sowie in der guten Wohnraumversorgung in den Neuen Ländern. Zwar hat sich aufgrund der durchschnittlich kleineren Wohnungsgröße der Wohnflächenkonsum pro Kopf noch nicht angeglichen, jedoch ist der ostdeutsche Wohnungsmarkt aufgrund des breiten und qualitativ verbesserten Angebots ein Mietermarkt, in dem die Haushalte ihre individuellen Wohnwünsche gut realisieren können.

Allerdings berücksichtigte die expansive Förderung in den 1990er Jahren die Situation auf dem Wohnungsmarkt in nur ungenügender Weise. Die mangelhafte Versorgung der Bevölkerung mit Wohnraum, die als Erblast der DDR-Wohnungspolitik identifiziert wurde, war vor allem ein qualitatives Problem. Die Förderung beinhaltete jedoch Anreize, auch den Neubau von Wohnungen voranzutreiben, was insbesondere in den frühen 1990er Jahren zu einer Neubauwelle führte, die kaum in stadregionale Konzeptionen eingebunden war. Insbesondere die im Fördergebietsgesetz möglichen Sonderabschreibungen hatten zur Folge, dass sich die Renditeanforderungen der Investoren stark reduzierten. Da ein Großteil des eingesetzten Eigenkapitals in Form von Steuerersparnissen durch den Fiskus erstattet wurde, waren die Anleger wenig wählerisch und investierten in die Projekte, die kurzfristig realisierbar waren, um möglichst frühzeitig in den Genuss von Steuervorteilen zu gelangen. Vor allem war die Sanierung von Altbauten aufgrund der Eigentumsproblematik und der weiterhin bestehenden Mietpreisbindungen im Bestand unattraktiv. Die langfristige Marktgängigkeit vieler Bauprojekte berücksichtigte man aufgrund der kurzfristigen Steuervorteile nur wenig. Letztlich wurde die rasche Steigerung der Lebensbedingungen durch einen massiven Aufbau von Überkapazitäten auf dem Wohnungsmarkt „erkauft“. Die Alternative wäre eine deutlich langsamere, dafür aber an der Sanierung und Entwicklung des (ausreichenden) Bestands orientierte Förderpolitik gewesen. In Anbetracht der starken Abwanderung zu Beginn der 1990er Jahre ist jedoch nachvollziehbar, dass dies für die damaligen Entscheidungsträger lediglich eine hypothetische Alternative darstellte. Aus dieser Perspektive gesehen bestimmte die Politik zur Zeit der DDR und der Wendezeit den expansiven Entwicklungspfad des ostdeutschen Immobilienmarkts wesentlich mit.

Der derzeit gesuchte Ausweg im großflächigen Abriss von Immobilienbeständen ist ebenfalls eine folgerichtige Konsequenz vorheriger, politisch beeinflusster städtebaulicher Ent-

wicklungen. Letztlich ist die Abrissförderung die einzige realistische politische Handlungsalternative, um die Immobilienbestände kontrolliert zu reduzieren und urbane Funktionen zu erhalten. Die externen Kosten einer unkontrollierten Marktberäumung wären hier mutmaßlich deutlich höher als die geförderte Desinvestition. Während die Abrissförderung in Verbindung mit der Altschuldenentlastung großen Wohnungsunternehmen auch bei der betriebswirtschaftlichen Sanierung hilft, haben es kleinere Anleger schwer, zu erträglichen Konditionen aus dem Markt auszutreten. Für diese würde der Abriss von Immobilien in vielen Fällen zu einem Totalverlust des eingesetzten Kapitals führen. Auch ein Verkauf ist angesichts des Preisverfalls der vergangenen Jahre mit Verlusten verbunden und wird nach Möglichkeit hinausgezögert, da die geförderte Marktberäumung in Zukunft Wertsteigerungen erwarten lässt. Während dieser Zeit ist es aber fraglich, ob bei weiterhin geringen Immobilienpreisen und Renditen die notwendigen Instandhaltungsinvestitionen getätigt werden. Dies gewinnt insbesondere vor dem Hintergrund an Relevanz, dass nach nunmehr 20 Jahren eine erste Renovierungswelle nach der Grundsanierung in den 1990er Jahren zu erwarten ist. Ob hier das notwendige Eigenkapital bei Privateigentümern vorhanden ist bzw. die Immobilien eine weitere Beleihung zulassen, ist fraglich und hängt entscheidend von deren Wertentwicklung ab. Angesichts der prognostizierten Bevölkerungsentwicklung wird dieses Potenzial geringer, da ab Mitte des laufenden Jahrzehnts mit einem Rückgang der Haushaltszahlen zu rechnen ist und die Tragfähigkeit vieler Standorte infrage steht.

Ob die konkrete Ausgestaltung des Stadtumbauprogramms durch die kommunale Politik, die bislang auf den Erhalt bestehender Stadtstrukturen ausgerichtet ist, weiterhin bezahlbar und zielführend sein wird, kann in mehrerlei Hinsicht bezweifelt werden. Der Fokus auf eine unspezifische Marktstabilisierung weckt bei den Eigentümern eine trügerische Hoffnung auf bessere Zeiten. Der daraus resultierende Attentismus lähmt Investitionen und kann dazu führen, dass das einmal erreichte Niveau der Wohnqualität wieder verloren geht.

Um nachhaltige Perspektiven und Planungssicherheit für Investoren an zukunftsfähigen Standorten zu bieten, wird es nötig sein, an manchen Standorten auch Hoffnungen zu nehmen. Dies muss nicht die völlige Aufgabe eines Stadtteils oder einer Siedlung sein, sondern kann auch die Umwidmung in andere städtebauliche Qualitäten und neue Nutzungen bedeuten. Hier sind städtebauliche Innovationen und unternehmerische Kreativität gefragt. Die strategische Konzeptionierung zukunftsfähiger Stadtstrukturen und deren konsequente Umsetzung wird jedoch nicht allen Interessen gerecht werden können. Ein in kooperative Planungsprozesse eingebundenes Förderprogramm wie der Stadtbau ist dafür wahrscheinlich nicht schlagkräftig genug, da es sich auch um eigentumsrechtliche Konflikte handeln wird. Deren Lösungen, die politisch legitimiert und rechtlich abgesichert sein müssen, werden finanzielle Entschädigungen notwendig machen.

Die Realisierungschancen für den erfolgreichen Umbau der Städte sind dann am größten, wenn es gelingt, möglichst renditestarke Alternativen zu nicht mehr nachfragegerechten

Strukturen wie Brachflächen oder unattraktiven Großwohnsiedlungen zu ermöglichen. Die Städte sollten dabei versuchen, nicht nur ihre urbanen Formen, sondern auch ihre Wirtschaftsstruktur neu zu erfinden und auf einem neuen Wachstumspfad die heute noch gegenwärtigen Folgen sozialistischer Wohnungs- und Stadtpolitik endgültig überwinden.

Literaturverzeichnis

- ARGEBAU (Arbeitsgruppe Wirkungsanalyse Eigenheimzulage des Ausschusses für Wohnungswesen der ARGEBAU)* (2002): Bericht zur Inanspruchnahme der Eigenheimzulage 1996-2000. Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung. Bonn.
- Bartholmai, B.; Melzer, M.* (1993): Wohnungsbaufinanzierung und Perspektiven der Wohnungsnachfrage in den neuen Bundesländern. Wüstenrot Stiftung. Deutscher Eigenheimverein e.V. (Hrsg.), Stuttgart.
- Beckmann, K.; Aehnelt, R.; Vesper, J.; Meyer, U.; Jaedicke, W.; Reimann, B.* (2008): Evaluierung des Bund-Länder-Programms Stadtumbau Ost. Gutachten im Auftrag des Bundesministeriums für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung. Berlin.
- Bundesministerium der Finanzen (BMF)* (1991, 1993, 1995, 1997, 1999, 2001, 2003, 2006, 2007): 13. bis 21. Subventionsbericht. Bericht der Bundesregierung über die Entwicklung der Finanzhilfen des Bundes und der Steuervergünstigungen für die Jahre 1989-2008. Bonn, Berlin.
- Bundesministerium für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau (BMBau)* (1994): Großsiedlungsbericht. Bonn.
- Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (BMVBS)* (2004): Städtebaulicher Bericht der Bundesregierung 2004. Nachhaltige Stadtentwicklung – ein Gemeinschaftswerk. Berlin.
- Chan, S.* (2001): Spatial Lock-In: Do Falling House Prices Constraint Residential Mobility?, in: *Journal of Urban Economics*, Vol. 49, pp. 567-586.
- Donges, J. B.; Engels, W.; Hamm, W.; Möschel, W.; Sievert, O. (Kronberger Kreis)* (1990): Wirtschaftspolitik für das geeinte Deutschland. Bad Homburg, S. 28 ff.
- Echter, C.-P.; Brühl, H.* (2004): Förderung von Wohneigentum in deutschen Städten. Deutsches Institut für Urbanistik. Berlin.
- Expertenkommission Wohnungspolitik* (1995): Wohnungspolitik für die neuen Länder. Im Auftrag der Bundesregierung verf. von der Expertenkommission Wohnungspolitik. Tübingen.
- Färber, G.* (2003): Wirkungen der Eigenheimzulage – Probleme der Subventionierung des Erwerbs von Wohneigentum durch die Eigenheimzulage. Institut für Landes- und Stadtentwicklungsforschung und Bauwesen des Landes Nordrhein-Westfalen. Dortmund.
- Flierl, B.* (1991): Stadtgestaltung in der ehemaligen DDR als Staatspolitik, in: P. Markuse, F. Staufenbiel (Hrsg.), *Wohnen und Stadtpolitik im Umbruch*. Akademie Verlag: Berlin.

- Glaeser, E.; Gyourko, J.* (2005): Urban decline and durable Housing, in: *Journal of Political Economy*, Vol. 113 (2), pp. 345-375.
- Herfert, G.* (1997): Wohnsuburbanisierung in den Neuen Ländern – Strukturen und regionale Disparitäten, in: G. Meyer (Hrsg.), *Von der Plan- zur Marktwirtschaft – Wirtschafts- und sozialgeographische Entwicklungsprozesse in den Neuen Bundesländern*. Mainz.
- Herfert, G.* (2002): Desurbanisierung und Reurbanisierung – Polarisierende Raumentwicklung in der ostdeutschen Schrumpflandschaft, in: *Raumforschung und Raumordnung*, Bd. 6 (5/6).
- Herfert, G.; Ahring, J.* (2001): Neue Muster der Wohnsuburbanisierung, in: D. Brake, G. Herfert (Hrsg.), *Suburbanisierung in Deutschland*. Opladen.
- Hunger, B.; Bock, D.* (1990): Stadterneuerungsbedarf in den Städten der bisherigen DDR aus soziologischer Sicht. Institut für Städtebau und Architektur der Bauakademie. Berlin.
- Jenkis, H.* (1996): Überführung der ostdeutschen Wohnungswirtschaft in die soziale Marktwirtschaft, in: H. Jenkis (Hrsg.), *Kompendium der Wohnungswirtschaft*, unter Mitarbeit von H. Dieterich. München, S. 673-733.
- Kahl, A.* (1991): Leipzig – Ungelöste Probleme führen zum Aufbruch, in: P. Markuse, F. Staufenberg (Hrsg.), *Wohnen und Stadtpolitik im Umbruch*. Akademie Verlag: Berlin, S. 66-78.
- Kornemann, R.* (2000): Paradigmenwechsel – Von der Steueroptimierung zur Objektorientierung. IfS Schriften, Reihe des Instituts für Städtebau, Heft 62, S. 92 ff.
- Kubis, A.; Schneider, L.* (2008): Im Fokus: Wanderungsverhalten der Ostdeutschen, in: IWH, *Wirtschaft im Wandel* 10/2008, S. 128-131.
- Liebmann, H.; Glöckner, B.; Haller, C.; Hagemeyer, U.* (2007): 2. Statusbericht – 5 Jahre Stadtumbau Ost – eine Zwischenbilanz. Berlin.
- Michelsen, C.; Weiß, D.* (2009): What Happened to the East German Housing Market? – A Historical Perspective on the Role of Public Funding. IWH-Diskussionspapiere 20/2009. Halle (Saale).
- Osenberg, H.; Waltersbacher, M.* (1997): Wohnungsbestandspanel für die neuen Bundesländer – Ergebnisse der Eigentümerbefragung 1994. Bonn.
- Osenberg, H.* (1997): Modernisierung des älteren Geschößwohnungsbestandes in den Neuen Bundesländern, in: *Informationen zur Raumentwicklung* Heft 11/12, Bundesforschungsanstalt für Landeskunde und Raumordnung. Bonn, S. 761-780.
- Pfeiffer, U.; Simons, H.; Porsch, L.* (2000): Wohnungswirtschaftlicher Strukturwandel in den neuen Bundesländern. Bericht der Kommission im Auftrag des Bundesministeriums für Verkehr, Bau und Wohnungswesen.

- Rietdorf, W.; Baeseler, H.; Herden, E.; Liebmann, H.; Seidel, A.* (1996): Bund-Länder-Förderprogramm Städtebauliche Weiterentwicklung großer Neubaugebiete in den Neuen Ländern und im Ostteil Berlins. Bonn, Berlin.
- Schwarzbach, V.* (1991): Bürgerbeteiligung für demokratische Stadtplanung, in: P. Markuse, F. Staufenbiel (Hrsg.), Wohnen und Stadtpolitik im Umbruch. Akademie Verlag: Berlin, S. 250-265.
- Statistisches Bundesamt* (2000): 50 Jahre Wohnen in Deutschland. Ergebnisse aus Gebäude- und Wohnungszählungen, -stichproben, Mikrozensus-Ergänzungserhebungen und Bautätigkeitsstatistiken. Stuttgart.
- Weiß, D.* (2008): Falsche Perspektiven durch die *Subventionierung* des Stadtumbaus? Realoptionstheoretische Überlegungen zum Handeln privater Grundeigentümer, in: IWH, Wirtschaft im Wandel 6/2008, S. 244-252.