

Wohnungsleerstand in Ostdeutschland: differenziertere Betrachtung notwendig

Aktuelle und repräsentative Daten über das Ausmaß des Wohnungsleerstands in Ostdeutschland sind Mangelware. Dies erschwert die politische Beurteilung der Problematik. Aus einer vom Bundesverband deutscher Wohnungsunternehmen (GdW) jährlich bei seinen Mitgliedsunternehmen durchgeführten Umfrage lässt sich entnehmen, dass der Leerstand seit 1998 weiter leicht zugenommen hat. Von den Ländern sind am stärksten Sachsen und Sachsen-Anhalt betroffen. Weit über dem Durchschnitt liegende Leerstandsquoten verzeichnen die Wohnungsunternehmen in den Städten mit mehr als 250 000 Einwohnern. Da in der Umfrage auch nach einzelnen Leerstandsursachen gefragt wird, lässt sich schätzen, dass derzeit etwa zwei Drittel der von den Unternehmen bewirtschafteten Wohnungen aufgrund mangelnder Nachfrage leer stehen.

Informationsdefizite bei Leerstandsdiskussion

Die Bundesregierung hat im August dieses Jahres ein Programm „Stadtumbau Ost“ beschlossen, das verschiedene Maßnahmen mit dem Ziel bündelt, negative Folgewirkungen des Wohnungsleerstands in Ostdeutschland für Städte und Wohnungsvermieter zu mildern. In den Jahren 2002-2009 will der Bund jährlich zwischen 200 und 300 Mio. DM für Abriss, Umbau und Stadterneuerung bereitstellen. Flankiert werden diese Mittel, die den Städten und Wohnungsgesellschaften zufließen sollen, durch weitere Maßnahmen, so durch Zuschüsse zur Wohneigentumsbildung in Altbauvierteln. Die Wirksamkeit des Programms „Stadtumbau Ost“ wird auch davon abhängen, wie ursachenadäquat die einzelnen Maßnahmen zugeschnitten sind. In der bisherigen Diskussion über Ursachen und Ausmaß des Wohnungsleerstands in Ostdeutschland sowie über angemessene politische Interventionen wurde regelmäßig beklagt, dass die verfügbare Datenbasis unzureichend ist und den aktuellen Stand nicht widerspiegelt.¹² Selbst die im

Jahr 2000 vom Bundeswohnungsbauminister eingesetzte Kommission „Wohnungswirtschaftlicher Strukturwandel in den neuen Bundesländern“ war gezwungen, auf Mikrozensus-Daten aus dem Jahr 1998 zurück zu greifen.

Die Aussagefähigkeit dieser Daten wird vor allem durch den Umstand eingeschränkt, dass sowohl (bewohnbare) Wohnungen in gutem Erhaltungszustand als auch Wohnungen, die z. T. schon vor 1990 leer standen und inzwischen unbewohnbar geworden sind, unterschiedslos als Leerstand gezählt werden. Für die aktuelle Debatte ist dies von Bedeutung, da nur vermarktungsfähige Wohnungen den Angebotsüberhang auf dem Wohnungsmarkt erhöhen: Wohnräume, die aufgrund ihres baulichen Zustands gar nicht mehr auf dem Markt angeboten werden können, tragen dazu nicht bei.¹³

Aus den Mikrozensus-Daten geht ebenfalls nicht hervor, inwieweit mögliche andere Ursachen – z. B. Sanierungs-, Modernisierungs- und Verkaufsaktivitäten der Wohnungsunternehmen – zum Wohnungsleerstand beitragen. Dieses Informationsdefizit bildet den Anlass für den vorliegenden Beitrag, der dem Stellenwert verschiedener Leerstands-Ursachen genauer nach geht.

Aktuellere Informationen durch Wohnungsverbands-Umfrage

Um Informationslücken der beschriebenen Art zumindest teilweise zu schließen, wird auf Daten zurück gegriffen, die im Rahmen einer jährlich stattfindenden Umfrage des Bundesverbands deutscher Wohnungsunternehmen (GdW) unter seinen 1 300 ostdeutschen Mitgliedsunternehmen erhoben werden. Diese Wohnungsunternehmen und Genossenschaften in zumeist kommunaler Hand bewirtschaften mit 2,8 Mio. Wohnungen ca. 40% des

¹² Vgl. FRANZ, P.: Leerstände in ostdeutschen Städten: Keineswegs nur ein wohnungspolitisches Problem, in: IWH, Wirtschaft im Wandel 2/2001, S. 27.

¹³ Im Hinblick auf die Stadtentwicklung ist dieser Teil des Leerstands jedoch von Belang, da von heruntergekommenen und unbewohnbaren Häusern negative externe Effekte auf ihre Standortumgebung ausgehen, die sich als Image- und Statusverschlechterung der betreffenden Stadtteile manifestieren.

ostdeutschen Wohnungsbestands.¹⁴ Der Wohnungsbestand der befragten Unternehmen setzt sich im Vergleich zum gesamten ostdeutschen Wohnungsbestand überproportional aus Wohnungen jüngeren Baualters (Nachkriegs- und Plattenwohnungsbau) und unterproportional aus Altbau-Wohnungen zusammen. In letzterem Wohnungsmarktsegment sind zum einen Einzeleigentümer stärker vertreten als Wohnungsunternehmen und zum anderen höhere Leerstände zu verzeichnen als in den nach 1945 errichteten Beständen.¹⁵ Der Wohnungsbestand der GdW-Unternehmen stellt somit kein repräsentatives Abbild des ostdeutschen Wohnungsbestands dar. Gleichwohl sind derzeit keine besseren Zahlen von vergleichbarer Aktualität verfügbar.

Frage nach Leerstandsursachen unter verschiedenen Perspektiven stellbar

Die Frage nach den Ursachen des Wohnungsleerstands lässt sich unter verschiedenen Perspektiven stellen. So beschränkt die GdW-Umfrage ihr Spektrum von Gründen für Wohnungsleerstand bewusst auf Tatbestände, welche die befragten Unternehmen ihren Unterlagen entnehmen können. Auf allgemeinerer Ebene sind die Ursachen für den Wohnungsleerstand in einem komplexen Zusammenspiel von DDR-Städtebau, demographischer Entwicklung und der neubauorientierten Investitionsförderung nach 1990 zu suchen.^a Im Hinblick auf die demographische Entwicklung ist zu berücksichtigen, dass die Wohnungsnachfrage weniger von der Veränderung der Bevölkerungszahl, denn von der Entwicklung der Zahl der Privathaushalte abhängt. Letztere hat sich in Ostdeutschland im Gegensatz zur Bevölkerungszahl seit 1991 um rund 400 000 erhöht und wird vorliegenden Prognosen zufolge erst Mitte des nächsten Jahrzehnts wieder sinken. Der bisherige Anstieg der Zahl der Haushalte wurde jedoch vom Angebotszuwachs von mehr als 800 000 neu gebauten Wohnungen im gleichen Zeitraum stark übertroffen.

^a Vgl. FRANZ, P., a. a. O., S. 29 f.

Von den 2,8 Mio. durch GdW-Unternehmen bewirtschafteten Wohnungen standen Ende 1999 337 500 leer, was einer Quote von knapp 12,6% entspricht. Damit lag diese Quote knapp unter dem im Mikrozensus für das Jahr 1998 ermittelten ostdeutschen Durchschnitt von 13,2%.¹⁶ Bis Ende 2000 erhöhte sich der Leerstand bei den GdW-Unternehmen auf 374 600 Wohnungen und erreichte damit eine Quote von 14,4% (vgl. Tabelle 1).

In regionaler Hinsicht haben die GdW-Unternehmen in Sachsen-Anhalt (17,7%) und in Sachsen (17,5%) die höchsten, in Mecklenburg-Vorpommern (8,8%) und in Berlin-Ost (9,0%) die niedrigsten Leerstandsquoten zu verzeichnen (vgl. Tabelle 1). In absoluten Zahlen betrachtet konzentrieren sich nahezu 60% des Leerstands auf die beiden Länder Sachsen und Sachsen-Anhalt.

Unterschiedliche Gründe für Wohnungsleerstand

Die in der linken Randspalte von Tabelle 1 aufgeführten Kategorien repräsentieren mögliche Gründe für Wohnungsleerstände. Hierbei wird unterschieden nach

- zu geringer Nachfrage am Markt (Vermietungsschwierigkeiten),
- Unbewohnbarkeit infolge schlechten baulichen Zustands,
- absichtlicher Nichtvermietung aufgrund unternehmerischer Entscheidungen für Instandsetzung/Modernisierung, Privatisierung/Verkauf oder Rückbau/Abriss,
- und sonstigen Gründen.

Für knapp 52% der insgesamt 374 600 betrachteten Wohnungen trifft der Grund zu, dass sie zwar auf dem Markt angeboten werden, aber derzeit keinen Mieter finden.¹⁷ Am häufigsten wird ein solcher Angebotsüberhang für den Wohnungsbestand in Brandenburg (64,9%) und in Mecklenburg-Vorpommern (56,3%) angegeben.

¹⁶ Vgl. FRANZ, P., a. a. O., S. 28.

¹⁷ Dies stimmt mit der Schätzung der Kommission überein, dass 1998 nur noch die Hälfte der leeren Wohnungen aktiv am Markt angeboten worden sein dürfte. Vgl. Kommission „Wohnungswirtschaftlicher Strukturwandel in den neuen Bundesländern“: Bericht der Kommission, November 2000 (im Auftrag des Bundesministeriums für Verkehr, Bauwesen und Raumordnung), S. 20.

¹⁴ GdW (Hrsg.): Daten und Fakten 1999/2000 der unternehmerischen Wohnungswirtschaft in den neuen Ländern. GdW Information 93. Berlin/Köln 2000, S. 3.

¹⁵ Vgl. ebenda

Tabelle 1:

Von GdW-Unternehmen bewirtschaftete leerstehende Mietwohnungen und Leerstandsquoten in den neuen Ländern am 31.12.2000

am 31.12.2000 leerstehende Wohnungen	Berlin-Ost		Brandenburg		Mecklenburg- Vorpommern		Sachsen		Sachsen- Anhalt		Thüringen		Neue Länder insgesamt	
	abs.	in %	abs.	in %	abs.	in %	abs.	in %	abs.	in %	abs.	in %	abs.	in %
<i>Insgesamt/ Leerstandsquote</i>	25 739	9,0	50 453	12,5	27 205	8,8	139 017	17,5	80 829	17,7	51 359	14,6	374 602	14,4
darunter wegen														
Vermietungs- schwierigkeiten	13 842	53,8	32 726	64,9	15 306	56,3	62 410	44,9	41 522	51,4	27 665	53,9	193 471	51,6
Unbewohnbarkeit infolge baulichen Schäden	2 019	7,8	4 616	9,1	3 194	11,7	23 050	16,6	9 106	11,3	5 684	11,1	47 669	12,7
Instandsetzung/ Modernisierung	6 493	25,2	6 399	12,7	3 603	13,2	28 858	20,8	8 502	10,5	6 540	12,7	60 395	16,1
Privatisierung/ Veräußerung	1 185	4,6	1 550	3,1	1 483	5,5	7 033	5,1	4 747	5,9	3 976	7,7	19 974	5,3
geplantem Abriss/ Rückbau	355	1,4	2 361	4,7	826	3,0	6 519	4,7	6 431	8,0	3 476	6,8	19 968	5,3
aus sonstigen Gründen	1 845	7,2	2 801	5,6	2 793	10,3	11 147	8,0	10 521	13,0	4 018	7,8	33 125	8,8

Quelle: GdW Jahresstatistik 2000; Berechnungen des IWH.

Für 47 669 Wohnungen (12,7%) gilt, dass ihr baulicher Zustand so schlecht ist, dass sie nicht mehr auf dem Markt angeboten werden können. Insbesondere die Unternehmen in Sachsen haben überdurchschnittlich viele solcher Wohnungen in ihrem Bestand.

Wie Tabelle 1 zeigt, geht Wohnungsleerstand z. T. auf strategische Entscheidungen von Wohnungsunternehmen zurück. Solche Entscheidungen werden z. T. mit dem Ziel getroffen, Teile des Wohnungsbestands zu sanieren und zu modernisieren. Um dies durchführen zu können, werden die betreffenden Wohnungen vorübergehend nicht belegt bzw. „leer gezogen“: 16,1% der leerstehenden Wohnungen befanden sich im Jahr 2000 in diesem Stadium, wobei die Wohnungsunternehmen in Sachsen und in Berlin-Ost sich bei der Sanierung besonders aktiv zeigen.

In 5,3% der Fälle geht Wohnungsleerstand auf Verkaufsentscheidungen der Unternehmen zurück. Derartige Transaktionen werden in der Regel erleichtert, je größer der Spielraum der neuen Eigentümer bei der Immobiliennutzung ist. Nicht

belegte Wohnungen können diesen Spielraum erweitern.

Für einen Anteil von 5,3% der leerstehenden Wohnungen wurde im Jahr 2000 seitens der Wohnungsunternehmen die Entscheidung getroffen, sie nicht mehr zu belegen und mittels Abriss bzw. Rückbau endgültig vom Markt zu nehmen.

Leerstände treten ferner aufgrund des Umstands auf, dass zwischen dem Auszug des bisherigen und dem Einzug des (bereits festliegenden) neuen Mieterhaushalts häufig eine Zeitspanne bis zu mehreren Wochen liegt. Fällt der Erhebungszeitpunkt in diesen Zeitraum, wird die betreffende Wohnung als leerstehend gezählt. Für 9,4% der Wohnungen (31 600) war dies 1999 die Leerstandsursache (vgl. Tabelle 2). Leider wurde in der GdW-Erhebung für das Jahr 2000 hiernach nicht mehr gefragt. Man kann davon ausgehen, dass diese Fälle im Jahr 2000 zum großen Teil unter die Rubrik „Sonstige Gründe“ fallen, die im Vergleich zum Vorjahr um 4,6 Prozentpunkte größer ausgefallen ist.

Tabelle 2:
Leerstandsquoten und -ursachen 1999 und 2000
- in % -

	1999	2000	Veränderung (Proz.-punkte)
<i>Leerstandquote</i>	12,6	14,4	+1,8
darunter wegen			
Vermietungsschwierigkeiten	45,0	51,6	+6,6
Unbewohnbarkeit infolge baulichen Schäden	14,3	12,7	-1,6
Instandsetzung/ Modernisierung	18,5	16,1	-2,4
Privatisierung/ Veräußerung	6,3	5,3	-1,0
geplantem Abriss/ Rückbau	2,3	5,3	+3,0
Mieterwechsel	9,4	8,8	-
aus sonstigen Gründen	4,2		

Quelle: GdW Jahresstatistiken 1999, 2000; Berechnungen des IWH.

Differenzierung nach Stadtgröße

In Tabelle 3 werden die Leerstandsquoten und die verschiedenen Gründe für Wohnungsleerstand nach Stadtgröße differenziert. Aus der Tabelle geht

hervor, dass im Jahr 2000 die kleineren Kommunen mit weniger als 20 000 Einwohnern unterdurchschnittliche (7,6%), die größten Städte mit mehr als 250 000 Einwohnern dagegen überdurchschnittliche Leerstände (20,4%) aufweisen. Dies könnte mit darauf zurück zu führen sein, dass gerade die größten Städte bisher am intensivsten von Suburbanisierung betroffen waren und/oder dort der Wohnungsneubau am intensivsten betrieben worden ist. Der Vergleich der fünf Größenkategorien von Städten in Tabelle 3 zeigt, dass die größten Städte den höchsten Anteil an unbewohnbaren Wohnungen (18,1%), aber auch den höchsten Anteil an Wohnungen, die gerade modernisiert werden (28,8%), auf sich vereinen. Diese an sich paradoxe Situation – in den Städten mit dem höchsten Leerstand fallen auch die Modernisierungsaktivitäten am intensivsten aus – könnte man damit erklären, dass dort die Wohnungsunternehmen zum einen durch die stärkere Konkurrenz privater Vermieter häufiger zu solchen Maßnahmen gezwungen werden, um sich auf dem Markt zu behaupten. Zum andern scheinen die Unternehmen dort den Wohnungsmarkt als groß genug einzuschätzen, um sich mit einem verbesserten Wohnungsangebot Marktchancen auszurechnen.

Tabelle 3:
Von GdW-Unternehmen bewirtschaftete leerstehende Mietwohnungen am 31.12.2000 nach Gemeindegröße

am 31.12.2000 leerstehende Wohnungen	Städte und Gemeinden mit ... Einwohnern									
	unter 20 000		20 000 bis unter 50 000		50 000 bis unter 100 000		100 000 bis unter 250 000		250 000 und mehr ^a	
	abs.	in %	abs.	in %	abs.	in %	abs.	in %	abs.	in %
<i>Insgesamt/Leerstandquote</i>	68 749	7,6	96 239	15,7	38 252	14,4	58 038	15,2	87 585	20,4
darunter wegen										
Vermietungsschwierigkeiten	41 434	60,3	53 051	55,1	20 476	53,5	31 292	53,9	33 376	38,1
Unbewohnbarkeit infolge baulichen Schäden	7 705	11,2	11 840	12,3	4 336	11,3	5 935	10,2	15 834	18,1
Instandsetzung/ Modernisierung	8 102	11,8	9 296	9,7	4 103	10,7	7 218	12,4	25 183	28,8
Privatisierung/Veräußerung	3 750	5,5	5 491	5,7	2 700	7,1	2 927	5,0	3 921	4,5
geplantem Abriss/Rückbau	2 711	3,9	9 474	9,8	2 666	7,0	2 775	4,3	1 987	2,3
aus sonstigen Gründen	5 047	7,3	7 087	7,4	3 971	10,1	7 891	13,6	7 284	8,3

^a Ohne Berlin.

Quelle: GdW Jahresstatistik 2000; Berechnungen des IWH.

Fazit

Trotz der mangelnden Repräsentativität der oben dargestellten Daten lassen sie verschiedene Schlussfolgerungen zu. Die vorstehende Betrachtung zeigt, dass die „Schreckensmeldung“, in Ostdeutschland stünden weit mehr als 1 Mio. Wohnungen leer, differenziert zu sehen ist. Nur für ca. die Hälfte dieser Wohnungen im Bestand der Wohnungsunternehmen gilt, dass sie derzeit auf dem Markt angeboten werden, aber auf keine Nachfrage stoßen. Rechnet man die gerade in Sanierung befindlichen Wohnungen hinzu, die in absehbarer Zeit wieder auf dem Markt angeboten werden, so erhöht sich diese Zahl auf knapp zwei Drittel. Jede siebte leer stehende Wohnung befindet sich in einem so schlechten Zustand, dass sie gar nicht marktfähig ist. Es ist zu vermuten, dass dieser Anteil höher ausfiele, würde man den Wohnungsbestand mit einbeziehen, der nicht von den GdW-Unternehmen bewirtschaftet wird.

Aus den Umfragedaten geht auch hervor, dass während Sanierungs- und Veräußerungsaktivitäten Wohnungen der Wohnungsunternehmen naturgemäß leer stehen und nicht vermietet werden kön-

nen: Für immerhin ein Viertel der leer stehenden Wohnungen trifft dies zu. Der Umfang dieser besonders in den größeren Städten ausgeprägten Aktivitäten belegt, dass die Unternehmen sich darum bemühen, ihr Wohnungsangebot dort attraktiver zu gestalten und Alternativen zu Abriss und Rückbau wahrzunehmen.

Den Daten der GdW-Umfragen lässt sich ferner entnehmen, dass der Leerstand seit 1998 insgesamt weiter leicht angewachsen ist. Angesichts dieser Zunahme, des nach wie vor unerledigten Problems verfallender Häuser mit unbewohnbaren Wohnungen und angesichts der politischen Empfehlungen der Kommission „Wohnungswirtschaftlicher Strukturwandel in den neuen Ländern“ hat sich die Bundesregierung entschlossen, für den Zeitraum 2002-2009 ein Programm „Stadtumbau Ost“ in Kraft zu setzen.¹⁸ Wünschenswert wäre für dieses Programm, dass es die Städte in Stand setzt und ihnen Spielraum lässt, auf ihre spezifische Problemlage mit einer hierauf zugeschnittenen Strategie zu reagieren.

Peter Franz
(pfr@iwh-halle.de)

Klimaschutzpolitik im Wohnungssektor: Wirkungsdefizite und Handlungsbedarf

Energiesparmaßnahmen im Wohnungssektor können erheblich zur Treibhausgasreduzierung beitragen. Trotz dieser Potentiale sind die Kohlendioxid-Emissionen der Haushalte in den vergangenen Jahren weiter gestiegen. Daran hat auch die Vielzahl der umweltpolitischen Maßnahmen nichts geändert. Vielmehr wurde die Wirkung von Energiesparvorschriften und Förderprogrammen überschätzt und zu wenig Augenmerk auf die Hemmnisse gelegt, die eine systematische Energieeinsparung verhindern.

Da Risiken des Treibhauseffekts in den gegenwärtigen Heizenergeträgerpreisen kaum Niederschlag finden, reichen die vorhandenen preislichen Energiesparanreize für einen wirksamen Klimaschutz nicht aus. Die ohnehin geringen Anreizeffekte der niedrigen Ökosteuersätze auf Heiz-

energeträger werden durch wohnungsmarktspezifische Wirkungsbrüche weiter reduziert. Oft unterbleiben selbst wirtschaftlich vertretbare Energiesparmaßnahmen. Der Wirkung von Wärmeschutzstandards und Förderprogrammen sind hier zwangsläufig enge Grenzen gesetzt.

Notwendig ist daher ein Maßnahmenpaket, das bei Anbietern und Nachfragern auf dem Wohnungsmarkt gleichermaßen Anreize setzt. Ein schrittweiser Anstieg der Ökosteuer auf Heizenergeträger, eine geringere Wohnungsmarktreglementierung und Maßnahmen zur Erhöhung der Energieverbrauchstransparenz vergrößern die Energiesparanreize für beide Marktseiten.

¹⁸ Vgl. Pressemeldung des Bundesministeriums für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen Nr. 163/01 vom 29.6.2001.