

Leerstände in ostdeutschen Städten: keineswegs nur ein wohnungspolitisches Problem

In zahlreichen ostdeutschen Städten haben sich starke Angebotsüberhänge am Wohnungsmarkt mit der Konsequenz umfangreicher Wohnungsleerstände herausgebildet. Hiervon sind in erster Linie innerstädtische Altbau- und Plattenbauwohnungen betroffen. Die Leerstandsursachen sind in Entscheidungen des DDR-Städtebaus, in demographischen Faktoren, räumlich ungesteuerten Effekten der Wohnbauförderung und in Einkommenszuwächsen von Privathaushalten zu suchen. Die von der Bundesregierung eingesetzte Kommission „Wohnungswirtschaftlicher Strukturwandel in den neuen Bundesländern“ hat diese Problematik untersucht und erste politische Empfehlungen auf Bundesebene zur Verminderung der Leerstandsproblematik unterbreitet. Empfohlene Zuschüsse der öffentlichen Hand für Abrissprogramme können eine Bereinigung des Wohnungsmarkts unterstützen, bergen aber auch das Risiko, dass zu viele Wohnungen abgerissen werden. Die Kommission empfiehlt des Weiteren, begrenzt auf Ostdeutschland die Eigenheimzulage für Erwerb aus dem Bestand (meist Eigentumswohnungen) zu verdoppeln und im Gegenzug diese Zulage für Neubauten zu halbieren. Angesichts deutlicher Präferenzen der Privathaushalte für das Wohnen im Einfamilienhaus könnte sich die Anreizwirkung dieser empfohlenen Maßnahme als zu gering erweisen. Maßnahmen auf der Bundesebene können die notwendigen konkreten Planungen und Lösungsstrategien in den jeweiligen Städten „vor Ort“ nicht ersetzen.

Ostdeutsche Städte mit wachsenden Leerständen konfrontiert

Seit 1990 weisen nahezu alle ostdeutschen Städte sinkende Bevölkerungszahlen auf. Im gleichen Zeitraum sind – nicht zuletzt aufgrund intensiver staatlicher Förderung – in Ostdeutschland nahezu 800 000 Wohnungen neu errichtet und mehr als 3,6 Mio. modernisiert worden. Dass diese Entwicklungen trotz abnehmender Größe der Haushalte und der quantitativ und qualitativ zunächst unzureichenden Wohnraumversorgung in Ostdeutschland mittelfristig zu einem Ungleichgewicht am Wohnungsmarkt führen würden, war vorhersehbar, fand aber in der Vergangenheit wenig Aufmerksamkeit. Spätestens mit der Veröffentlichung des Berichts der Kommission „Wohnungswirtschaftlicher Strukturwandel in den neuen

Bundesländern“¹ („Leerstandskommission“) ist ins Bewusstsein der Öffentlichkeit gedrungen, dass die Städte in Ostdeutschland aufgrund des Wohnungsleerstands vor neuen schwerwiegenden Herausforderungen stehen. Diese ergeben sich zum einen in fiskalischer Hinsicht, sobald die Städte als Gesellschafter kommunaler Wohnungsunternehmen auflaufende Verluste mit zu tragen haben und mit dem unrentablen Betrieb von weniger ausgelasteten Ver- und Entsorgungseinrichtungen konfrontiert werden. Herausforderungen ergeben sich zum anderen aus den negativen Effekten von Wohnungsleerständen (Abwertungsspiralen, Verslumung) für davon betroffene Stadtteile und Städte.

In der Medienöffentlichkeit wird diese aktuelle Problematik in erster Linie als wohnungswirtschaftliches bzw. -politisches Problem interpretiert, das vorwiegend in Plattenbau-Siedlungen auftritt. Im vorliegenden Beitrag wird dagegen aufzuzeigen versucht, dass die Konsequenzen des Wohnungsleerstands weit über die wohnungspolitische Dimension hinaus reichen und Fragen aufkommen lassen, welche Entwicklungsziele die betroffenen Städte künftig verfolgen sollen. Der Beitrag sichtet im ersten Schritt bisher vorliegende Befunde zur Leerstands-Problematik in ostdeutschen Städten, arbeitet im nächsten Schritt wichtige Ursachen hierfür heraus, verdeutlicht den politischen Handlungsbedarf und diskutiert schließlich die Eignung erster bisher vorgeschlagener Maßnahmen, mit denen die Politik auf den Leerstand reagieren kann.

Einzelne Wohnungsbestände und Städte vom Leerstand unterschiedlich betroffen

Die derzeit intensiviertere öffentliche Diskussion über Wohnungsleerstand leidet unter einer unzulänglichen Zahlenbasis. Nach Wohnungsbeständen und Ländern, jedoch nicht nach Städten differenzierte Informationen stammen aus einer Mikrozensus-Zusatzerhebung des Jahres 1998 (vgl. Tabelle 1). Demnach standen zu diesem Zeitpunkt mit 13,2% des ostdeutschen Wohnungsbestands etwa 960 000 Wohnungen leer. Die Aussagefähigkeit der Statistik wird eingeschränkt durch den Um-

¹ KOMMISSION „WOHNUNGSWIRTSCHAFTLICHER STRUKTURWANDEL IN DEN NEUEN BUNDESLÄNDERN“: Bericht der Kommission, November 2000 (im Auftrag des Bundesministeriums für Verkehr, Bauwesen und Raumordnung).

Tabelle 1:
Wohnungsbestand und Wohnungsleerstand in Ostdeutschland 1998

Land	Ein- und Zweifamilienhäuser ^a		klein- und vorstädtische Geschosswohnungen ^b		innerstädtische Geschosswohnungen ^c		DDR-Wohnungsbau ^d		neu gebaute Geschosswohnungen ^e		Wohnungen insgesamt ^f	
	Bestand in 1 000	darunter Leerstand in %	Bestand in 1 000	darunter Leerstand in %	Bestand in 1 000	darunter Leerstand in %	Bestand in 1 000	darunter Leerstand in %	Bestand in 1 000	darunter Leerstand in %	Bestand in 1 000	darunter Leerstand in %
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
Mecklenb.-Vorp.	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
Neue Länder und Berlin-Ost	2 496	7,1	914	24,5	791	32,9	2 375	8,4	380	15,4	7 290	13,2
Früheres Bundesgebiet											29 257	6,0

^a Nicht nach Baualter unterschieden. – ^b In Gebäuden mit 3-6 Wohnungen und Baujahr bis 1948. – ^c In Gebäuden mit 7 und mehr Wohnungen, Baujahr bis 1948. – ^d In Gebäuden mit 7 und mehr Wohnungen, Baujahr 1949-1990. – ^e In Gebäuden mit 3 und mehr Wohnungen, Baujahr 1991 und später. – ^f Unberücksichtigt bleiben hierbei die keiner Kategorie zugeordneten Wohnungen in Wohngebäuden mit 3-6 Wohnungen der Baujahre 1949-1990. Diese entsprechen ca. 4,5% des Wohnungsbestandes und weisen eine Leerstandsquote von 12,0% auf.

Quelle: Kommission, a. a. O., S. 18; Statistisches Bundesamt: Mikrozensus 1998.

stand, dass im Altbaubestand 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. Die Kommission geht davon aus, dass 1998 nur noch die Hälfte der leeren Wohnungen aktiv am Markt angeboten worden sein dürfte.² Wie sich die Relation der Leerstände zwischen unsaniertem und saniertem Altbau tatsächlich darstellt, ist mit den vorliegenden Daten leider nicht zu ermitteln.

Etwas aktuellere Informationen – allerdings ebenfalls ohne Differenzierung nach Städten – liefert eine Umfrage des Bundesverbands deutscher Wohnungsunternehmen (GdW) unter seinen 1 300 ostdeutschen Mitgliedsunternehmen. Diese zu meist kommunalen Wohnungsunternehmen und Genossenschaften bewirtschaften mit 2,8 Mio. Wohnungen ca. 40% des ostdeutschen Wohnungsbestands. Von diesen 2,8 Mio. Wohnungen standen Ende 1999 rund 350 000 leer, was einer Quote von knapp 13% und damit etwa dem ostdeutschen Durchschnitt von 1998 (vgl. Tabelle 1) entspricht.³

Jüngere Erhebungen der GdW in ausgewählten Städten strukturschwacher Regionen lassen darauf schließen, dass die Leerstände seit 1999 noch einmal kräftig gestiegen sind.⁴ Wohnungsleerstände treten auch in Wohnungsmärkten mit einer stärkeren Entsprechung von Angebot und Nachfrage auf und können als normal angesehen werden, solange sie eine Quote von 5-7% nicht überschreiten, wie 1998 für das frühere Bundesgebiet mit 6% der Fall gewesen (vgl. Tabelle 1).⁵ Aus Tabelle 1 geht hervor, dass selbst der einer stärkeren Nachfrage unterliegende ostdeutsche Teilmarkt für Ein- und Zweifamilienhäuser Leerstandsquoten solchen Umfangs aufweist. Am stärksten von Leerstand betroffen sind mit dem innerstädtischen Geschosswohnungsbau die Altbauviertel mit Häusern aus der Gründer- und Zwischenkriegszeit. Bemerkenswert erscheint, dass im Jahr 1998 die nach 1990 errich-

hierunter wiederum 18 einen Leerstand von mehr als 30% zu verzeichnen haben. Vgl. ebenda, S. 9.

⁴ Vgl. HUNGER, B.: Strukturschwache Regionen der neuen Länder. Die schwierige Situation der Kommunen und Wohnungsunternehmen. In: RaumPlanung, H. 91, 2000, S. 168-172.

⁵ Wird ein Wohnungsbestand zu einem bestimmten Zeitpunkt gezählt (Querschnittsbetrachtung), so resultieren Leerstände immer auch aus Fällen, wo a) Wohnungen soeben fertig gestellt, aber noch nicht bezogen worden sind, b) Aus- und Einzug der Mieter zeitlich versetzt verlaufen sowie c) Wohnungen zu Modernisierungszwecken gerade unbelegt bleiben.

² Vgl. KOMMISSION, a. a. O., S. 20.

³ Vgl. GdW (Hrsg.): Daten und Fakten 1999/2000 der unternehmerischen Wohnungswirtschaft in den neuen Ländern, Berlin/Köln 2000 (= GdW Information 93), S. 3. 234 Unternehmen liegen über diesem Durchschnitt, wovon 149 Unternehmen einen Leerstand von mehr als 20% und

teten Wohnungen in größeren Wohngebäuden prozentual gesehen größere Leerstände aufweisen als die in der DDR-Zeit gebauten Wohnungen, zu denen vor allem (aber nicht nur) solche in Plattenbauten zählen. Hierbei ist allerdings zu berücksichtigen, dass die Leerstandsquoten in diesem Bestand zwar unter dem Niveau der anderen Bestände an mehrgeschossigen Wohnungen liegen, doch wegen der großen Zahl von 2,38 Mio. solcher Wohnungen absolut gesehen 200 000 Wohnungen dieser Kategorie von Leerstand betroffen sind, die praktisch noch komplett am Markt angeboten werden.

Die ostdeutschen Städte weisen jeweils unterschiedliche Anteile an Wohnungsbeständen der in Tabelle 1 aufgeführten Gebäudekategorien auf. Informationen zu Wohnungsleerständen in einzelnen Städten liegen nur punktuell, aber nicht systematisch vor. Von Leerständen im DDR-Wohnungsbau besonders betroffen sind jene Städte, die in der DDR-Zeit im Zusammenhang mit industriellen Kernen gegründet (Eisenhüttenstadt, Hoyerswerda, Schwedt) oder stark erweitert wurden (Wolfen, Stendal, Sangerhausen, Frankfurt/Oder, Neubrandenburg). Diese Städte mussten besonders starke Abwanderungen infolge der weggebrochenen Industriearbeitsplätze hinnehmen.

Zu den Ursachen des Wohnungsleerstands

Die Ursachen für den Leerstand sind in einem komplexen Zusammenspiel von Faktoren wie in stadtentwicklungspolitischen Entscheidungen während der DDR-Zeit, in der demographischen Entwicklung, in Folgeeffekten staatlicher Investitionsanreize für Wohnimmobilien und in erweiterten finanziellen Ressourcen der Privathaushalte zu suchen. Im Aggregat führt dieses Faktorenbündel zu einer Verlagerung der räumlichen Siedlungsschwerpunkte in den Stadtregionen. Auf die drei erstgenannten Faktoren wird im Folgenden näher eingegangen.

– *DDR-Städtebau:* Leerstände in jenem Teil des innerstädtischen Altbaubestands, der bis heute unsaniert geblieben ist, haben ihren Ursprung in Entscheidungen der DDR-Führung, die historischen Innenstädte als Relikte überwundener Gesellschaftsformen nicht mehr zu erneuern, die Investitionsabsichten privater Hauseigentümer dort zu blockieren und neue Wohngelegenheiten konzentriert in kostengünstiger industrieller Bauweise in Form von Neubauvierteln zu errichten. In den 70er und 80er Jahren verlagerte sich somit der Bevölkerungsschwerpunkt weg vom Altbaubestand mit sei-

nen verfallenden Wohnungen hin zu den in Plattenbauweise errichteten Stadtteilen und Wohnungen.

- *Demographische Entwicklung:* Demographen stimmen darin überein, dass der Bevölkerungsrückgang in Ostdeutschland in den nächsten Jahren kontinuierlich fortschreiten wird.⁶ Vom Rückgang werden die Städte in verstärktem Maße betroffen sein, da dort zum einen der Sterbeüberschuss größer ausfällt als in den ländlichen Regionen. Zum anderen sind Städte in stärkerem Maße von Abwanderung betroffen (vgl. Tabelle 2). Bei der Betrachtung des Faktors „Bevölkerungsschwund“ ist zu berücksichtigen, dass gesamtwirtschaftlich gesehen der Wohnungsbedarf auch von der Entwicklung der Zahl der Haushalte beeinflusst wird. Anders als die Bevölkerungszahl ist die Zahl der ostdeutschen Haushalte in den vergangenen Jahren gestiegen (vgl. Tabelle 2) und wird, falls die Abwanderung sich nicht noch intensiviert, bis zum Jahr 2015 weiter zunehmen, da die geburtenstarken Jahrgänge aus den 70er Jahren ins Haushaltsbildungsalter kommen.⁷ Erst Mitte des kommenden Jahrzehnts wird die Zahl der Haushalte wieder sinken, wie die Kommission „Wohnungswirtschaftlicher Strukturwandel in den neuen Bundesländern“ prognostiziert, sodass dann allein hierdurch mit Ausfällen in der Wohnungsnachfrage und damit mit einem nochmals erhöhten Risiko von Wohnungsleerständen zu rechnen ist.⁸
- *Neubauorientierte Bauinvestitionsförderung:* Nach 1990 kam es in den neuen Ländern zu einem in der Geschichte der Bundesrepublik beispiellosen Bauboom, in dessen Verlauf fast 800 000 neue Wohnungen entstanden. Dieser Boom wurde unterstützt durch die zwischen 1991 und 1998 geltenden Regelungen für erhöhte Sonderabschreibungen (degressive AfA) insbesondere für Investitionen im Mietwohnungsbau.⁹ Diese Subventionen wurden er-

⁶ Vgl. KEMPE, W.: Steigende Erwerbsneigung kompensiert demographischen Rückgang der Bevölkerung in der Zukunft, in: IWH, Wirtschaft im Wandel 4/2000, S. 94.

⁷ Aus Tabelle 2 geht hervor, dass in Ostdeutschland insgesamt und in den Ländern – mit Ausnahme Thüringens – die Zahl der Haushalte zunimmt, dass aber der Bevölkerungsrückgang vieler Städte so stark ausfällt, dass dort auch die Zahl der Haushalte schrumpft. Nur Schwerin und Zwickau können eine stabile Zahl von Privathaushalten vorweisen.

⁸ Vgl. KOMMISSION, a. a. O., S. 39-42.

⁹ Vgl. ebenda, S. 30.

Tabelle 2:

Bevölkerungs- und Haushaltsentwicklung in den ostdeutschen Ländern und in ausgewählten Städten^a 1992-1999

- in 1 000 -

Land/Stadt	Bevölkerung			Geburten minus Sterbefälle 1992-1999	Zuzüge minus Fortzüge 1992-1999	Zahl der Haushalte		
	1992	1999	Verän- derung in %			1994	1999	Verän- derung in %
Brandenburg	2 543	2 601	2,3	-103	156	1 067	1 146	7,4
Brandenburg/Havel	90	79	-12,3	-4	-8	40	38	-3,8
Cottbus	129	111	-13,9	-3	-15	55	50	-9,6
Mecklenburg-Vorp.	1 859	1 789	-3,7	-64	-22	757	798	5,4
Rostock	241	203	-15,7	-6	-35	110	109	-1,4
Schwerin	124	103	-17,1	-3	-20	50	51	1,0
Sachsen	4 641	4 460	-3,9	-236	5	2 036	2 080	2,1
Chemnitz	285	263	-7,6	-15	-33	131	129	-1,9
Zwickau	111	104	-5,9	-6	-11	49 ^b	49	0,0
Sachsen-Anhalt	2 797	2 649	-5,3	-115	-41	1 188	1 210	1,9
Halle/Saale	300	254	-15,2	-10	-39	134	107	-19,9
Magdeburg	273	235	-14,0	-11	-30	125	122	-3,0
Thüringen	2 546	2 449	-3,8	-108	-4	1 084	1 076	-0,7
Gera	130	115	-11,7	-6	-11	60 ^c	59	-1,7
Jena	104	100	-3,7	-3	-2	46 ^c	44	-4,3
Neue Länder insgesamt	14 385	13 948	-3,0	-625	95	6 132	6 310	2,9

^a Städte wie Erfurt, Leipzig oder Dresden, die im betrachteten Zeitraum besonders starke Gebietszuwächse verzeichneten, sind hier nicht berücksichtigt. – ^b Stand: 1995. – ^c Stand: 1997.

Quelle: Statistisches Bundesamt; Statistische Landesämter; Berechnungen des IWH.

gänzt durch die Förderung zur Bildung von Wohneigentum,¹⁰ durch Mittel der Städtebauförderung, durch Zulagen im Rahmen des Investitionszulagengesetzes¹¹ und durch Modernisierungsprogramme (KfW- und Länderprogramme). Die auf Rechtsansprüchen beruhende degressive AfA sowie die Wohneigentumsförderung machen nach Berechnungen der Kommission „Wohnungswirtschaftlicher Strukturwandel in den neuen Bundesländern“ etwa 70% der gesamten Förderung aus und waren bzw. sind von ihrer räumlichen Inzidenz her

nicht steuerbar.¹² Damit profitierten von dieser Art der Förderung in erster Linie Standorte, auf die sich die Wohnungsnachfrage in den Augen der Investoren konzentriert und an denen Bauabsichten ohne große zeitliche Verzögerung umgesetzt werden konnten. Dies waren vielfach die Randgebiete und Umlandbereiche der größeren Städte.¹³ Dieser randlagen- und umlandbegünstigende Effekt wurde und wird noch verstärkt durch die Konditionen der Wohneigentumsförderung: Die Errichtung und der Erwerb von Neubau wird mit derzeit jährlich 5 000 DM (ohne Kinderzulagen) pro Haushalt doppelt so hoch bezuschusst wie der Erwerb aus dem – vornehmlich im innerstädtischen Bereich konzentrierten – Bestand. Nachdem der Höhepunkt der ersten Welle der

¹⁰ Die Wohneigentumsquote lag in Ostdeutschland 1993 bei 26,4% und stieg bis 1998 auf 31,2%. Vgl. Pressemitteilung 29/1999 des Instituts für Städtebau, Wohnungswirtschaft und Bausparwesen, Bonn.

¹¹ Mit dem Investitionszulagengesetz von 1999 werden erstmalig auch Modernisierungsmaßnahmen von Immobilieneigentümern a) an Mietwohngebäuden im innerörtlichen Bereich (§ 3) und b) standortunabhängig am selbstbewohnten Haus oder an der Eigentumswohnung, die vor 1991 errichtet wurden (§ 4), bezuschusst.

¹² Vgl. KOMMISSION, a. a. O., S. 37.

¹³ Vgl. für Halle/Saale und Leipzig FRANZ, P.: Tendenzen der Abwanderung ins Umland ostdeutscher Städte: die Beispiele Halle und Leipzig, in: IWH, Wirtschaft im Wandel 11/1995, S. 7-11.

Suburbanisierung in Ostdeutschland 1997 überschritten wurde, ist davon auszugehen, dass die Zahlen der Wechsler ins Eigentum sich künftig auf etwas niedrigerem Niveau stabilisieren, da künftig auch Haushalte mit weniger hohem Einkommen, aber inzwischen zuteilungsreifen Bausparverträgen Eigenheime nachfragen werden.

Ergänzend zu den oben genannten Faktoren ist zu berücksichtigen, dass Wegzüge aus Plattenbau-Wohnungen auch durch die parallel zu den Modernisierungsaktivitäten steigende Attraktivität des Wohnens im innerstädtischen Altbau ausgelöst wurden und werden. Diese Umzüge spielen sich aber im Unterschied zur Suburbanisierung innerhalb der Stadtgrenzen ab. Inzwischen zeigt sich, dass die Nachfrage nach solchen (Miet-)Altbauwohnungen in zahlreichen Städten überschätzt wurde, sodass auch in renovierten Altbauten Leerstände auftreten. Diese Fehleinschätzung wurde zum einen begünstigt durch die hohe Subventionierung der Bauinvestitionen und zum andern durch mangelnde Marktkenntnis ortsfremder Investoren.

Konsequenzen des Wohnungsleerstands und politischer Handlungsbedarf

In der öffentlichen Diskussion werden ausschließlich negative Konsequenzen des Wohnungsleerstands thematisiert. Demgegenüber gilt festzuhalten, dass sie auch positive Wirkungen entfalten können: In Städten mit hohem Wohnungsangebotsüberhang sind mehr Mieterhaushalte in der Lage, preisgünstigere, komfortablere und größere Wohnungen anzumieten oder Mietabschläge durchzusetzen.

Negative Konsequenzen ergeben sich für die kommunalen Verwaltungen in dreierlei Hinsicht: *Erstens* sind Teile der durch Gebühren mitfinanzierten Infrastruktur in leerstandsbetroffenen Stadtteilen weniger kostengünstig zu betreiben (z. B. Leitungsnetze). Es fällt allerdings schwer, das Ausmaß dieser Kostensteigerungen abzuschätzen, da im Gegenzug auch Einsparungen durch die Verkleinerung oder Schließung nicht mehr ausgelasteter Einrichtungen anzurechnen sind.

Zweitens bringen umfangreiche und permanente Leerstände Mietausfälle und (nicht umlegbare) Unterhaltskosten mit sich und führen über kurz oder lang zu betriebswirtschaftlichen Problemen. Kommunen sind hiervon negativ betroffen in ihrer

Eigenschaft als Allein- oder Teilgesellschafter kommunaler Wohnungsunternehmen, die ca. 40% des ostdeutschen Wohnungsbestands bewirtschaften.

Drittens können sich aus Wohnungsleerständen Image-Probleme für einzelne Stadtteile oder die gesamte Stadt ergeben. Das Auftreten eines Negativ-Image hängt von verschiedenen Umständen ab: Treten Leerstände räumlich massiert auf, so steigt die Wahrscheinlichkeit, dass sie von Nachbarn und anderen Außenstehenden wahrgenommen, als Signal über den Zustand des betroffenen Stadtteils gewertet und damit zum Verstärker für Abwertungsspiralen von Stadtteilen werden. Wohnungsleerstände in einem Stadtteil signalisieren sein schlechtes Image als Wohnstandort, ein schrumpfendes Potenzial nachbarlicher Kontakte, einen kontrollfreien Raum für Vandalismus und damit steigende Kosten der Kriminalitätsbekämpfung.¹⁴

Signale dieser Art führen dazu, dass Hauseigentümer Investitionen zurückstellen, weil ihre Renditeerwartung gegen Null geht oder weil Kreditinstitute die Finanzierung verweigern. Derartige Signale begünstigen ferner, dass Haushalte mit entsprechenden Ressourcen den Stadtteil eher verlassen und dass außerhalb des Stadtteils wohnende Haushalte nicht in den Stadtteil ziehen. Von Wegzugs-, Nicht-Zuzugs- und Nicht-Investitions-Entscheidungen getragene Abwertungsspiralen bewirken die allmähliche soziale „Ausortierung“ der Bewohner, bis im Endstadium der Abwertungsspirale ein Rest erzwungen immobilier Haushalte übrig bleibt – u. U. ergänzt durch Gruppen von Aussiedlern, Ausländern und anderswo aus der Wohnung geklagten Haushalten. Sozial selektiv verlaufende Wanderungen verändern die Zusammensetzung einer Quartiersbevölkerung nach diesen Merkmalen um so schneller, je geringer die Gesamtbevölkerung wächst bzw. je schneller sie schrumpft und je stärker der Angebotsüberhang auf dem Wohnungsmarkt ausfällt.¹⁵ Rahmenbedin-

¹⁴ Bewohner überdurchschnittlich von Abwanderung betroffener Plattenbau-Siedlungen sind vor allem mit ihrem Wohnumfeld unzufrieden, was regelmäßig auch mit einer hohen Furcht vor Kriminalität einher geht. Dies ist gleichzeitig ein Indikator dafür, dass das soziale Geschehen im Wohnumfeld von Plattenbau-Siedlungen als nur schwer kontrollierbar erlebt wird. Vgl. KAHL, A.: Leipzig-Grünau. Ergebnisse und Ableitungen aus der soziologischen Intervallstudie (1979-1995) zum Wohnen in der Großsiedlung, in: Rietdorf, W. (Hrsg.): Weiter wohnen in der Platte, Berlin 1997, S. 169 ff.

¹⁵ Vgl. FRANZ, P.: Soziale Ungleichheit und Stadtentwicklung in ostdeutschen Städten, in: Harth, A.; Scheller, G.;

gungen dieser Art sind derzeit in Ostdeutschland gegeben. Die dargestellten Abwertungsprozesse können sich sowohl in Großwohnsiedlungen als auch in Altbau-Vierteln abspielen.

Politische Handlungsoptionen angesichts räumlich konzentrierten Leerstands

Vor dem Einstieg in eine Diskussion möglicher politischer Maßnahmen ist die Frage zu stellen, inwieweit Ungleichgewichte auf städtischen Wohnungsmärkten durch staatliche Interventionen reduziert werden sollten. Im vorliegenden Fall scheint dies gerechtfertigt, da mit der bei einem Wohnungsüberangebot zu erwartenden weiteren Senkung der Mietpreise die anstehenden Probleme nicht gelöst wären.¹⁶

Als Ergebnis der vorliegenden Analyse ist festzuhalten, dass den Städten in erster Linie der räumlich konzentrierte Leerstand Probleme bereitet. Maßnahmen, die auf die Verminderung dieser Problematik zielen, lassen sich danach unterscheiden, ob sie a) Zu- und Wegzugsentscheidungen zu beeinflussen versuchen oder b) eine Verminderung des Wohnungsangebots anstreben.

Zu Maßnahmen der erstgenannten Kategorie zählen Aufwertungsstrategien mittels baulicher und infrastruktureller Verbesserungen in leerstands betroffenen Stadtteilen, aber auch solche Strategien, die auf eine stärkere Identifizierung der Bewohnerschaft mit ihrem Stadtteil und auf eine Intensivierung der Bewohnerkontakte setzen (z. B. durch soziales Quartiersmanagement, Gemeinwesenarbeit). Des Weiteren fallen hierunter Subventionen an Haushalte, die eine Wohnung im leerstands betroffenen Bestand erwerben und beziehen.

Entscheidet man sich, leerstehende Wohnungen vom Markt zu nehmen, kann man dies durch „Einmottung“ einzelner oder mehrerer Wohnhäuser,¹⁷ durch teilweisen Rückbau mehrgeschossiger Wohnhäuser oder durch Komplettabriss erreichen. Eine Reduktion des Wohnungsangebots wird auch durch Umnutzung bisheriger Wohnflächen für gewerbliche oder infrastrukturelle Zwecke erreicht.

Tessin, W. (Hrsg.): Stadt und soziale Ungleichheit. Opladen 2000, S. 170.

¹⁶ Niedrigere Mieten würden die finanzielle Situation und das Investitionsvermögen der Wohnungsunternehmen weiter verschlechtern sowie die räumliche Konzentration von Haushalten mit niedrigen Einkommen fördern.

¹⁷ Mit dem Fortbestand leergezogener und zugangsgesicherter Gebäude wären allerdings deren oben beschriebene negative Signalwirkungen weiterhin existent.

In politischen Empfehlungen finden sich häufig Kombinationen beider Maßnahmenkategorien. Dies trifft auch auf die im Folgenden diskutierten Vorschläge der Kommission „Wohnungswirtschaftlicher Strukturwandel in den neuen Bundesländern“ zu.

Kommissionsvorschläge:

Abrissförderung und Verstärkung der Anreize, Wohneigentum im Bestand zu erwerben

Angesichts wachsender Leerstände in den neuen Ländern schlägt die Kommission ein Bündel verschiedener Maßnahmen vor. Die folgende Diskussion konzentriert sich auf die beiden wichtigsten Maßnahmen.

Auf kurz- und mittelfristige Wirkung ausgerichtet ist die Empfehlung, in den kommenden zehn Jahren in Ostdeutschland 300 000 bis 400 000 Wohnungen abreißen zu lassen und diesen Abriss mit einem Zuschuss von bis zu 140 DM pro m² Wohnfläche an die Wohnungseigentümer zu fördern.¹⁸ Neben den wohnungspolitischen Zielen einer Angleichung des Wohnungsangebots an die Nachfrage und der Erweiterung des finanziellen Handlungsspielraums stark von Leerstand betroffener Wohnungseigentümer wird hiermit auch angestrebt, bestimmte „stigmatisierende“ Merkmale von Stadtteilen zu beseitigen, die von Abwertungs spiralen bedroht sind. Geförderte Abrisse sollen in Städten möglich sein, in denen mindestens 6% der Mietwohnungen leer stehen. Die Kommission spricht sich in diesem Zusammenhang auch dafür aus, Abrissmaßnahmen nur zu fördern, wenn der Abriss in eine städtebauliche Konzeption oder Strategie der Stadtteilentwicklung zur Aufwertung des betreffenden Stadtteils eingebunden ist. Um das Zustandekommen solcher Konzeptionen anzuregen, wird weiter vorgeschlagen, in einer Initiierungsphase Abrissprogramme zunächst in offenen Wettbewerben zu selektieren und in Form von Pilotprojekten zu fördern.¹⁹

Der zweite zentrale Vorschlag der Kommission nimmt die demographische Prognose zum Ausgangspunkt, dass bis zum Jahr 2015 mit einer Zunahme jüngerer Haushalte mit hoher Motivation zum Erwerb von Wohneigentum zu rechnen ist. Um die Chancen zu erhöhen, dass diese Haushalte in Mehrfamilienhäusern verbleiben bzw. dorthin ziehen, wird empfohlen, in Ostdeutschland die derzeit über acht Jahre gewährte Eigenheimzulage

¹⁸ Vgl. KOMMISSION, a. a. O., S. 71.

¹⁹ Vgl. ebenda, S. 73 f.

bei Käufen aus dem Bestand von 2 500 DM auf 5 000 DM pro Jahr anzuheben und simultan die Eigenheimzulage für Neubauten von 5 000 DM auf 2 500 DM pro Jahr zu senken.²⁰

Diskussion und Kritik

Angesichts des von der Kommission ins Auge gefassten Volumens von Abrissen und der Höhe ihrer Subventionierung ist zu fragen, ob damit nicht eine Abrisswelle angeschoben würde, die das Wohnungsangebot zu stark verknappen würde. Immerhin sind infolge der anstehenden EU-Osterweiterung auch Wanderungsszenarien vorstellbar, die in absehbarer Zeit wieder zu einer verstärkten Wohnungsnachfrage führen könnten. Unter Berücksichtigung dieser Eventualitäten wären auch weniger radikale Maßnahmen wie der Rückbau oder die vorübergehende Stilllegung von Wohngebäuden angebracht. Im Hinblick auf den Abriss innerstädtischer Altbauten ist anzumerken, dass dieser wenig geeignet erscheint, um dem Ziel eines reduzierten Wohnungsangebots näher zu kommen, da die für einen Abriss in Frage kommenden Wohnungen bereits seit längerer Zeit nicht mehr auf dem Markt sind.

Wie oben ausgeführt, ist unbestritten, dass den Städten durch Wohnungsleerstände zusätzliche Kosten entstehen. Die Städte müssen aber nicht notwendigerweise über den Weg von Bundeszuschüssen in ihrer Eigenschaft als Gesellschafter von Wohnungsunternehmen kompensiert werden. Zu diesem Zweck wäre auch der Weg über den kommunalen Finanzausgleich in Verbindung mit einer relativen Besserstellung der Finanzposition der Länder vorstellbar. Dies hätte den Vorteil, dass die Städte selbst Abrissvorhaben besser nach eigenen Prioritäten steuern und bezuschussen könnten. Mit einem solchen Vorgehen wäre auch dem Umstand Rechnung getragen, dass sich in den ostdeutschen Städten noch ein hoher Anteil der Wohnungen in kommunalem Eigentum befindet und dass dieser Anteil reduziert werden könnte, wenn primär Wohnungen im städtischen Besitz in Abrissprogramme aufgenommen würden. Diese Vorgehensweise hätte den weiteren Vorteil, dass damit vermieden werden könnte, dass sich Wohnungsunternehmen als Trittbrettfahrer verhalten. Erste Erfahrungen in Sachsen mit der Umsetzung eines Landesprogramms zur Abrissförderung lassen erkennen, dass Wohnungsunternehmen zögern, Abrisse im eigenen Bestand vorzunehmen, um mög-

licherweise von den Effekten der Abrisse anderer Unternehmen zu profitieren.²¹

Kritisch ist des Weiteren anzumerken, dass die Grenze von 6% Leerstand angesichts einer als normal anzusehenden Leerstandsquote von 5-7% als zu niedrig gezogen erscheint. Im Fall geringer Leerstände sind auch noch Strategien anwendbar, die auf eine abrissvermeidende Aufwertung von Stadtteilen zielen, z. B. mittels Ergänzungen der lokalen Infrastruktur und bewohneraktivierender Strategien. Sollte die empfohlene Maßnahme zur Anwendung kommen, so wäre aus stadtentwicklungspolitischer Sicht die Bedingung positiv zu werten, die Abrissförderung an das Vorliegen von Konzepten städtebaulicher Entwicklung und der Wohnumfeldverbesserung zu binden. Damit würden Anreize gesetzt, solche Konzepte zu erarbeiten und die Kooperation von für die Stadtentwicklung bedeutsamen Akteuren (Stadtplanungsdezernat, Denkmalschutz, Wohnungsgesellschaften, Bewohnerräte) zu verbessern und somit auch Defizite zu verringern, die derzeit noch in zahlreichen ostdeutschen Städten bestehen.

Im Hinblick auf den zweiten Vorschlag, die Wohneigentumsförderung in Ostdeutschland zugunsten des Erwerbs aus dem Bestand umzuschichten, ist anzumerken, dass die Kommission die grundsätzliche Problematik der Eigenheimzulage – letztlich eine Subventionierung der Bauwirtschaft – nicht in Frage stellt. Beurteilt man den Vorschlag unabhängig von der Subventionsproblematik, so erscheint die Annahme der Kommission plausibel, dass gerade bei den jüngeren Haushalten ein großes Potenzial für den Erwerb von Wohneigentum vorhanden ist. Ob allerdings die Verschiebung der Anreize massiv genug ist, um einen Teil der Haushalte vom starken Wunsch nach einem eigenen Einfamilienhaus auf den Erwerb einer Eigentumswohnung im Altbau oder im Plattenbau umlenken zu können, ist eher fraglich. Im Hinblick auf die Anreizwirkung ist zu berücksichtigen, dass die neuerdings verstärkte staatliche Subventionierung von Pendelkosten in Gestalt der Kilometerpauschale kontraproduktiv wirkt, da hiermit die Entscheidung für den Erwerb eines neuen Eigenheims im Stadtumland erleichtert

²⁰ Vgl. ebenda, S. 56 f.

²¹ Quelle: Erfahrungsberichte verschiedener Repräsentanten sächsischer Städte im Rahmen der Veranstaltung „Umbau der sächsischen Städte – integrierte Stadtentwicklung im Zusammenhang regionaler Entwicklungen“ am 22.1.2001 in Dresden (Veranstalter: Sächsisches Staatsministerium des Innern; Institut für ökologische Raumentwicklung, Dresden).

wird. Die Erfolgsaussichten, Präferenzen für das Wohnen im Einfamilienhaus durch staatliche Eingriffe umlenken zu wollen, sind gerade in Ostdeutschland – wo bei dieser Wohnform im Vergleich zu Westdeutschland noch Nachholbedarf besteht – als gering zu beurteilen.

Konkrete Lösungen „vor Ort“ suchen

Die Überlegungen der von der Bundesregierung eingesetzten Kommission „Wohnungswirtschaftlicher Strukturwandel in den neuen Bundesländern“ haben eine wichtige Diskussion über den Wohnungsleerstand in Ostdeutschland in Gang gesetzt. Aus der vorstehenden Kritik der Kommissionsvorschläge geht hervor, dass konkrete Lö-

sungsschritte von den Akteuren „vor Ort“ konzipiert und auf die jeweilige Situation der betreffenden Stadt zugeschnitten werden müssen. Dabei darf es nicht bei bloßen Abrissmaßnahmen bleiben, sondern diese sind möglichst in ein Stadt- oder Stadtteilentwicklungskonzept einzubinden. Konsensfähige Vorstellungen über die zukünftige Gestalt einer Stadt unter der Rahmenbedingung einer schrumpfenden Bevölkerung zu entwickeln, ist allerdings keine einfache Aufgabe und bedarf der intensiven Diskussion zwischen Planungsinstanzen und Stadtöffentlichkeit.

Peter Franz
(pfr@iwh-halle.de)

Auswirkungen der neuen Stimmengewichtung im EU-Ministerrat auf Strukturfondsmittel für neue Mitglieder

Auf der Tagung des Europäischen Rats in Nizza sind wichtige institutionelle Anpassungen der Union in Vorbereitung ihrer Erweiterung auf bis zu 27 Mitglieder beschlossen worden. Zwei entscheidende Veränderungen betreffen die Verteilung der Stimmen im Rat und die Anforderungen an Mehrheitsentscheidungen. Die Verschiebung der Machtverhältnisse im EU-Rat hat auch Auswirkungen auf ökonomische Weichenstellungen, wie beispielsweise die Vergabe von Strukturfondsmitteln. Diese Auswirkungen können über Indikatoren der Koalitionsbildung zwischen Mitgliedsländern bei Abstimmungsverfahren geschätzt werden.²² Das dazu verwendete Modell macht deutlich, dass die Mittel für Struktur- und Regionalpolitik für zehn Beitrittsländer insgesamt geringer ausfallen dürften als unter der alten Stimmengewichtung. Dies zeigt deutlich den verringerten Einfluss der relativen Stimmenmacht dieser Ländergruppe. Lediglich für Polen ist infolge der Stimmenneugewichtung ein Anstieg der Abstimmungsmacht zu erwarten, womit auch ein Mittelzuwachs verbunden sein dürfte.

Der Europäische Gipfel von Nizza hat institutionelle Anpassungen der Union zur Vorbereitung

auf ihre Erweiterung beschlossen. Sie werden von der EU als Durchbruch zur Erweiterungsfähigkeit gewertet. Die beschlossenen Änderungen am Abstimmungsverfahren im EU-Ministerrat interessieren aus ökonomischer Sicht vor allem hinsichtlich ihrer Auswirkungen auf wirtschaftspolitische Entscheidungen. Dies betrifft insbesondere die möglichen budgetären Belastungen einer Erweiterung der Union. Von diesen werden im Folgenden ausschließlich die potentiellen Strukturfondsmittel für die mittel- und osteuropäischen Beitrittsländer betrachtet.

Schätzungen hierzu wurden in einer früheren Analyse unter Verwendung eines Politikmodells durchgeführt, das neben ökonomischen Determinanten auch einen Machtindikator enthält. In der vorliegenden Untersuchung werden erneut die zu erwartenden Transfers an die Beitrittskandidaten aus den Strukturfonds unter Berücksichtigung der veränderten Abstimmungsbedingungen kalkuliert. Durch die Stimmenneugewichtung verändern sich nämlich auch die der früheren Schätzung zugrunde liegenden Machtindikatoren.

Veränderte Stimmengewichtung und Abstimmungsregeln

Die Stimmenneugewichtung bewirkt die Verschiebung der Stimmenverhältnisse im Ministerrat zugunsten bevölkerungsreicher Mitgliedstaaten (vgl. Tabelle 1). Zugleich werden zwei zusätzliche

²² Vgl. dazu: KÄMPFE, M: EU-Osterweiterung: Strukturfondsmittel unter Berücksichtigung der Verhandlungsmacht der Beitrittsländer, in: IWH, Wirtschaft im Wandel 12/1999, S. 11-15.