

Fritzsche, Carolin; Vandrei, Lars

Article

Spezifika des ostdeutschen Wohnungsmarktes – Teil 1: Räumliche Unterschiede

ifo Dresden berichtet

Provided in Cooperation with:

Ifo Institute – Leibniz Institute for Economic Research at the University of Munich

Suggested Citation: Fritzsche, Carolin; Vandrei, Lars (2017) : Spezifika des ostdeutschen Wohnungsmarktes – Teil 1: Räumliche Unterschiede, ifo Dresden berichtet, ISSN 0945-5922, ifo Institut, Niederlassung Dresden, Dresden, Vol. 24, Iss. 3, pp. 3-7

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/170221>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

Carolin Fritzsche und Lars Vandrei*

Spezifika des ostdeutschen Wohnungsmarktes – Teil 1: Räumliche Unterschiede

In diesem Beitrag werden räumliche Unterschiede in der Leerstandsentwicklung auf dem ostdeutschen Wohnungsmarkt dargestellt. Die Zensuserhebung des Jahres 2011 attestiert Ostdeutschland einen hohen Leerstand, welcher zukünftig weiter ansteigen wird. Der Leerstand ist jedoch regional sehr unterschiedlich verteilt. Aktuell existiert ein Preisdruck auf Wohnraum in vielen urbanen Räumen, vor allem in Berlin, während hohe Leerstandsquoten in peripher gelegenen Regionen für einen Werteverfall von Immobilien sorgen. Dadurch steht die Wohnraumpolitik vor höchst unterschiedlichen Herausforderungen: Während die Förderung des Neubaus von Wohnraum für weite Teile Deutschlands von untergeordneter Bedeutung sein wird, ist es wichtig, Lösungen für den zunehmenden Leerstand in Städten und Gemeinden mit stagnierender oder gar rückläufiger Bevölkerung zu entwickeln.

EINLEITUNG

Die Zensuserhebung des Jahres 2011 attestiert Ostdeutschland einen hohen Leerstand von 7,6 % – und dabei zeigt der Trend weiter nach oben. Das Bemerkenswerte ist jedoch die regionale Verteilung. Nach der deutschen Vereinigung stieg der in der Fläche relativ gleichmäßig verteilte Wohnungsleerstand zunächst rapide an, sank im Anschluss fast ebenso rasant wieder ab und hinterlässt einen Flickenteppich hohen und niedrigen Leerstands. Aktuell existiert ein Preisdruck auf Wohnraum in vielen urbanen Räumen, während hohe Leerstandsquoten in peripher gelegenen Regionen für einen Werteverfall von Immobilien sorgen. Die Koexistenz dieser beiden Extrema erfordert eine regional angepasste Wohnungspolitik.

In diesem Artikel schildern wir die historische Entwicklung der Förderpolitik auf dem ostdeutschen Wohnungsmarkt. Im Anschluss stellen wir räumliche Unterschiede in der Leerstandsentwicklung dar und leiten darauf aufbauend Schlussfolgerungen für die zukünftige Gestaltung der Wohnraumpolitik ab.

FÖRDERPOLITIK NACH DER DEUTSCHEN VEREINIGUNG

Neben regionalspezifischen Faktoren der Wohnungsmärkte, wie sie von Lerbs et al. (2017) identifiziert werden, haben auch variierende Schwerpunktsetzungen in der Förderpolitik zur Entwicklung des Leerstandes beigetragen.¹ Nach der deutschen Vereinigung war es das primäre Ziel, den Wohnungsbestand zu modernisieren und gleichzeitig auszuweiten, denn infolge fehlender Investitionsanreize in der DDR (gepaart mit einem Mangel an Ressourcen) wurden Sanierungsinvestitionen häufig vernachlässigt. Die darauffolgende Leer-

standsentwicklung war nicht etwa das Resultat ausbleibender Nachfrage – bei durchschnittlich kleiner werdenden Haushalten stieg die Anzahl der Haushalte gar ein wenig an. Der nun sehr viel größere Wohnungsbestand wurde jedoch kaum um die zum Teil baufälligen Altbestände und Plattenbausiedlungen der DDR reduziert. Erst Anfang der 2000er Jahre wurde die Wohnungspolitik auf den Rückbau nicht mehr benötigter Wohnungen ausgerichtet.

Das umfangreichste Förderprogramm, um die Schaffung eines dem Bedarf entsprechenden Wohnungsangebots zu unterstützen, waren die zinsverbilligten Kredite der KREDITANSTALT FÜR WIEDERAUFBAU (KfW) für Modernisierungsinvestitionen. Diese wurden für gut 80 % des gesamten Wohnungsbestandes in Ostdeutschland in Anspruch genommen (Bundesministerium des Innern 2010). Bedeutsam war darüber hinaus die bis zum Jahr 1998 gewährte steuerliche Förderung von Sonderabschreibungsmöglichkeiten zwischen 25 % und 50 % in den ersten fünf Jahren nach dem Erwerb oder dem Bau einer Mietwohnung (vgl. sog. Fördergebietsgesetz vom 23. September 1993); für selbstnutzende Eigentümer wurde eine beschleunigte und damit steuermindernde Abschreibungsmöglichkeit für Erhaltungsinvestitionen eingeräumt. Der Eigentumserwerb wurde darüber hinaus über die generelle Eigenheimförderung unterstützt. Weiterhin gab es in den Jahren 1999 bis 2004 eine steuerliche Förderung in Form einer Investitionszulage für Modernisierungen sowie den Neubau von Mietwohnungen. Darüber hinaus wurde der soziale Wohnungsbau, der später zur sozialen Wohnraumförde-

* Carolin Fritzsche und Lars Vandrei sind Doktoranden der Dresdner Niederlassung des ifo Institut – Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung an der Universität München e. V.

rung weiterentwickelt wurde, auf den Ostteil Deutschlands ausgedehnt (Egner 2014) und so der Bestand an preisgünstigem Wohnraum ausgeweitet. Im Jahr 1993 wurde die sogenannte Altschuldenhilfe eingeführt, um ostdeutsche Wohnungseigentümer (ab dem Jahr 1996 ausschließlich kommunale und genossenschaftliche Wohnungsbaugesellschaften) über Zinshilfen oder Teilerlässe ihrer Schulden finanziell zu entlasten, für die oftmals kein entsprechender Gegenwert der Immobilien existierte. Im Gegenzug mussten die Eigentümer Instandsetzungen vornehmen und 15 % ihres Bestandes privatisieren bzw. verkaufen. Ergänzt wurde dies alles durch Maßnahmen zur Sicherung vorhandener Bausubstanz und Aufwertung bestehender Stadtviertel im Rahmen der Städtebauförderung.

Nach der Jahrtausendwende vollzog die Politik dann allerdings einen deutlichen Kurswechsel. Nicht zuletzt aufgrund der umfangreichen Förderung hatte sich der Wohnungsbestand in Ostdeutschland deutlich erhöht. Doch es stellte sich heraus, dass infolge des Bevölkerungsrückgangs in den ostdeutschen Ländern und veränderter Nachfragepräferenzen ein erheblicher Teil des vorhandenen Wohnraums am Markt nicht länger verwertbar war, was zu steigenden Wohnungsleerständen und sinkender Investitionstätigkeit führte. Damit drohte nicht nur wirtschaftlicher Schaden für die Wohnungseigentümer; auch aus städtebaulicher Perspektive war es problematisch, dass insbesondere Großwohnsiedlungen aus DDR-Zeiten häufig durch hohen Leerstand geprägt waren. Aus diesem Grunde wurde Anfang der 2000er Jahre begonnen, den Förderschwerpunkt weg vom Wohnungsneubau und verstärkt auf den Rückbau nicht länger benötigten Wohnraums zu legen.

Zum Abbau der Wohnungsleerstände und zur Gesundung des ostdeutschen Wohnungsmarktes wurde ab dem Jahr 2002 im Rahmen des Programms *Stadtumbau Ost* neben Maßnahmen zur Sicherung und Aufwertung der Wohnungsbestände auch der Abriss von nicht mehr benötigtem Wohnraum staatlich gefördert. Das Altschuldenhilfegesetz wurde am 28. August 2000 novelliert, sodass Altschuldenhilfeberechtigte unter gewissen Voraussetzungen auch im Falle eines Rückbaus von Wohnungen eine Entlastung von Altverbindlichkeiten erhalten konnten (Altschuldenhilfeverordnung). Beides hat dazu beigetragen, den Wohnungsmarkt in Ostdeutschland zu stabilisieren und den Wohnungsleerstand flächendeckend zu senken. Trotz weiterhin durchgeführter Neubauaktivitäten konnten durch den vermehrten Abriss im Rahmen des Förderprogramms *Stadtumbau Ost* die extremen Wohnungsleerstände der späten 1990er Jahre drastisch reduziert werden. In der Bilanz der Jahre von 1995 bis 2011 stieg die Anzahl der Wohnungen insgesamt um rund 460 000. Der Leerstand stieg per saldo um etwa 80 000 Wohnungen. Mit einer Leerstandsquote von 7,6 % wurde – bei einem gleichzeitigen, leichten Anstieg der Anzahl der Haushalte – in etwa wieder das Niveau des Jahres 1995 (6,9 %) erreicht.

Die großen Umbrüche des ostdeutschen Wohnungsmarktes hatten nicht nur Auswirkungen auf den aggregierten Wohnungsleerstand – auch regional gingen damit große Veränderungen einher. So wurden die Abrissprogramme insbesondere in den Städten genutzt. Gleichzeitig zogen Menschen zunächst aus der Stadt in das Umland (Suburbanisierung),

später dann vermehrt vom Land in die Städte (Reurbanisierung). Auf der einen Seite gibt es somit Regionen, die aufgrund hoher Attraktivität und steigender Bevölkerungszahl zunehmenden Wohnungsbedarf aufweisen, auf der anderen Seite sind viele Städte und Gemeinden gerade im ländlichen Raum von steigendem Leerstand geprägt, der perspektivisch noch weiter zunehmen dürfte.² Ein übergreifendes Problem ist zudem die Herausforderung verstärkter Alterung, die eine qualitative Anpassung des vorhandenen Wohnraums erfordert.³

RÄUMLICHE VERTEILUNG DES LEERSTANDES

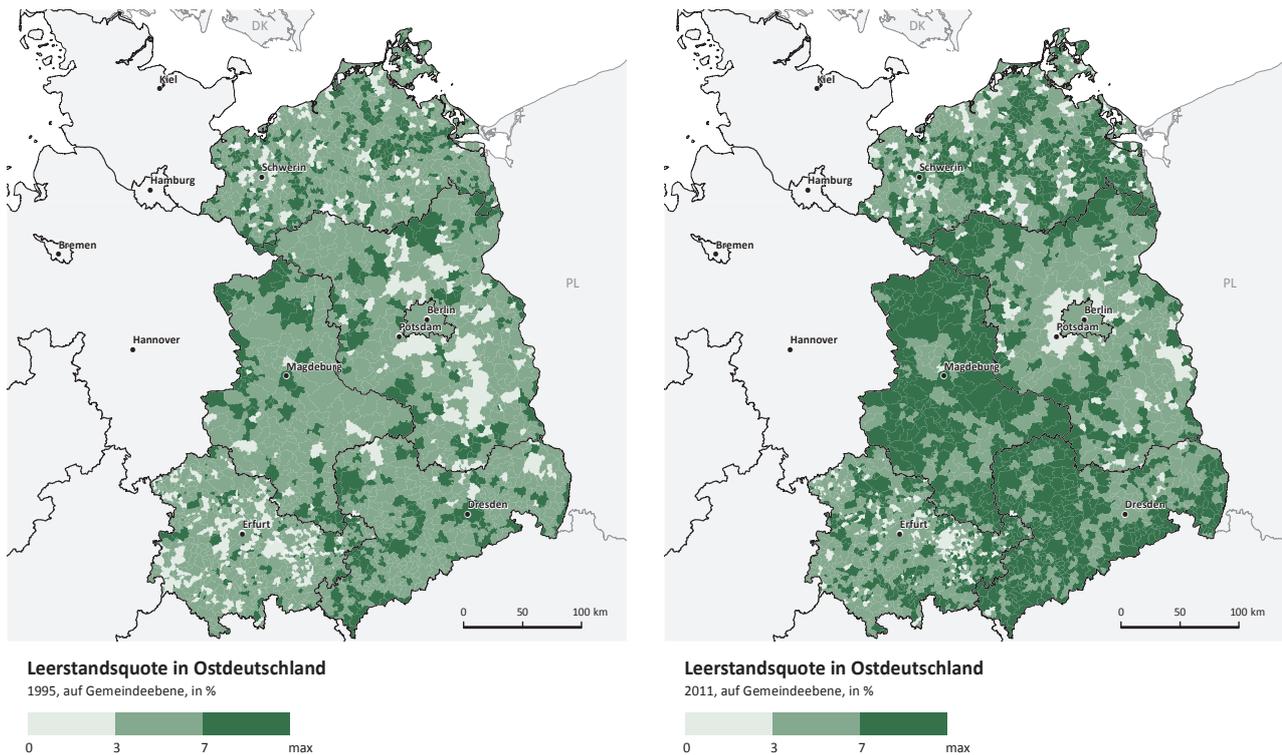
Die unterschiedliche Prägung der verschiedenen Teilräume des ostdeutschen Wohnungsmarktes in den letzten 25 Jahren zeigt sich in einer regionalen Betrachtung des Wohnungsleerstandes. Abbildung 1 zeigt die Leerstandsquoten für die Jahre 1995 und 2011 auf Gemeindeebene. In der relativ groben Einteilung ist eine Leerstandsquote von unter 3 % als niedrig, ab 7 % als hoch aufzufassen.⁴ Insgesamt gab es im Jahr 1995 in knapp 60 % der 2 692 ostdeutschen Gemeinden⁵ mit 3 % bis 7 % moderate Leerstandsquoten. Niedrigen bzw. hohen Leerstand wiesen etwa gleich viele Gemeinden (558 gegenüber 536) auf. In der geographischen Verteilung waren Gemeinden hohen und niedrigen Leerstands relativ gleichmäßig verstreut. Die in der Abbildung ausgewiesene „Ballung“ des Leerstands in Sachsen und Sachsen-Anhalt ist dabei eher darauf zurückzuführen, dass die Gemeinden dieser Länder flächenmäßig tendenziell größer sind als anderswo. Gleiches gilt für die vermeintliche Konzentration geringen Leerstands in Teilen Brandenburgs.

Nach dem Jahr 1995 hat der Leerstand vor allem in den peripheren Regionen Ostdeutschlands zugenommen. Mit dem Förderprogramm *Stadtumbau Ost* wurden bis zum Jahr 2011 rund 300 000 Wohnungen dauerhaft vom Markt genommen [BMVBS (2012)], vornehmlich jedoch in den ostdeutschen Großstädten. Durch die mit dem Stadtumbauprogramm vorgenommene Marktbereinigung konnten zwar die schwer zu vermarktenden Wohnungsbestände in industrieller Fertigungsweise reduziert werden; dennoch nahm insbesondere in vielen Gemeinden in Sachsen-Anhalt und Sachsen der Leerstand gegenüber dem Jahr 1995 stark zu.

Eine Verringerung des Leerstandes lässt sich kaum beobachten. Lediglich Berlin-nahe Gemeinden Brandenburgs weisen nun vermehrt niedrigen Leerstand auf. Für andere große Städte Ostdeutschlands lässt sich dieser Effekt nicht beobachten. Mutmaßlich ist dies jedoch darauf zurückzuführen, dass sich im Zuge einer Suburbanisierung das Wohnungsangebot parallel zur Nachfrage ausgeweitet hat. Darauf weist Abbildung 2 hin: Alle größeren Städte sind von Neubau geradezu eingekreist. Dabei bilden auch Städte mit hohen Leerstandsquoten, wie Schwerin, Halle und Leipzig, keine Ausnahme. Während ringsherum gebaut wurde, stand im Jahr 2011 mehr als jede zehnte Wohnung in der jeweiligen Kernstadt leer (Statistische Ämter des Bundes und der Länder 2014a).

Aktuell findet parallel zur Suburbanisierung auch eine Reurbanisierung statt (Berlin-Institut 2016). Junge Menschen ziehen auch über größere Distanzen in die Städte, während das klassische Wanderungsmuster berufstätiger Familien aus

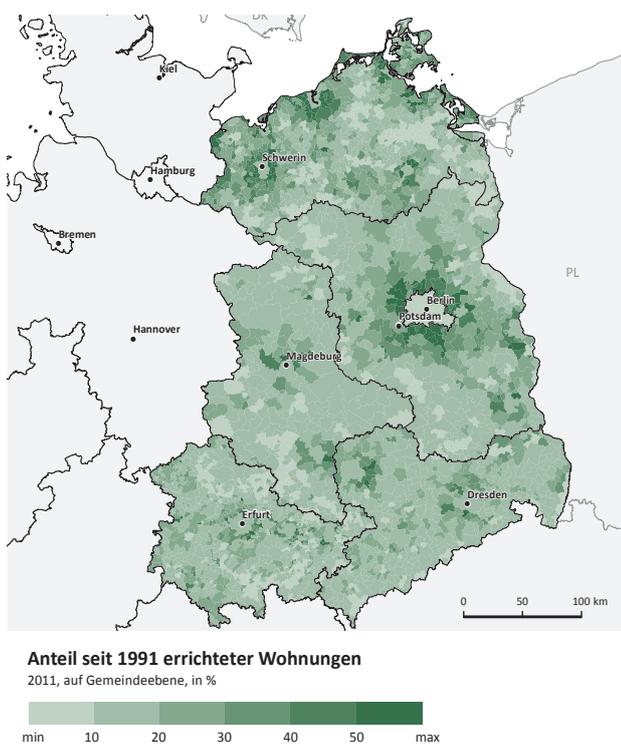
Abb. 1
 Leerstandsquoten auf Gemeindeebene im Jahr 1995 (links) und 2011 (rechts)



Quelle: Statistische Landesämter der Bundesländer (2014), Berechnungen des ifo Instituts, Darstellungen des IÖR.

© ifo Institut

Abb. 2
 Anteil der seit 1991 errichteten Wohnungen auf Gemeindeebene



Quelle: Statistische Landesämter der Bundesländer (2014), Berechnungen des ifo Instituts, Darstellung des IÖR.

© ifo Institut

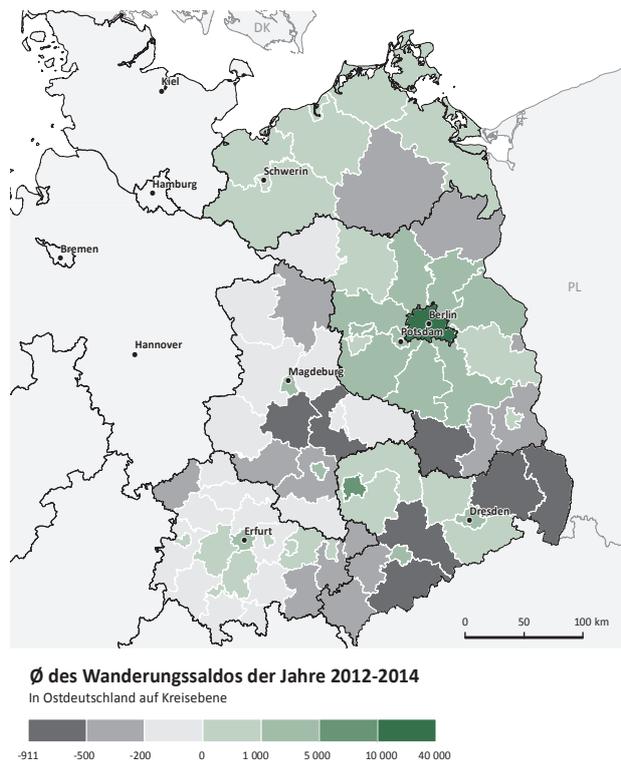
der Stadt ins unmittelbare Umland nach wie vor intakt bleibt. Im Ergebnis verzeichnen größere Städte und angrenzende Gemeinden größtenteils Einwohnergewinne; periphere Regionen schrumpfen weiter. Dieses Phänomen lässt sich auch auf Kreisebene erkennen (vgl. Abb. 3).

Saldiert man die Veränderung des Wohnungsbestandes mit der Veränderung der Zahl der Haushalte, lässt sich der Wohnungsleerstand des Jahres 2011 fortschreiben.⁶ Abbildung 4 stellt die Leerstandsquoten der ostdeutschen Landkreise im Jahr 2011 den fortgeschriebenen Werten für das Jahr 2014 gegenüber.

In den ostdeutschen Ländern (einschließlich Berlin) hat die Zahl der Haushalte zwischen den Jahren 2011 und 2014 um knapp 50 000 zugenommen, was jedoch in erster Linie auf Gewinne im Land Berlin zurückzuführen ist. Dem steht eine Zunahme der Zahl der Wohnungen zwischen den Jahren 2011 und 2014 in Ostdeutschland um insgesamt rund 65 700 gegenüber. In der Folge nahm in allen Flächenländern der Leerstand weiter zu. Sachsen verspürte nur eine leichte Erhöhung, während Mecklenburg-Vorpommern noch einmal knapp 2 % mehr Leerstand verzeichnete. Einzig in Berlin sank der mit 3,5 % im Jahr 2011 ohnehin schon vergleichsweise geringe Leerstand noch einmal deutlich. Hier übersteigt die Zahl neuer Haushalte die Zahl der neu entstandenen Wohnungen beinahe um das Vierfache. Damit weist Berlin (wie auch Potsdam) inzwischen einen Wohnungsleerstand von weniger als 2 % auf.

Doch auch im übrigen Ostdeutschland zeigt sich, dass die zahlreichen Zuzüge in die Städte, zusammen mit der dort sehr verhaltenen Bautätigkeit, in sinkenden Leerstandsquo-

Abb. 3
Durchschnittlicher Gesamtwanderungssaldo von 2012 bis 2014 in Ostdeutschland auf Kreisebene



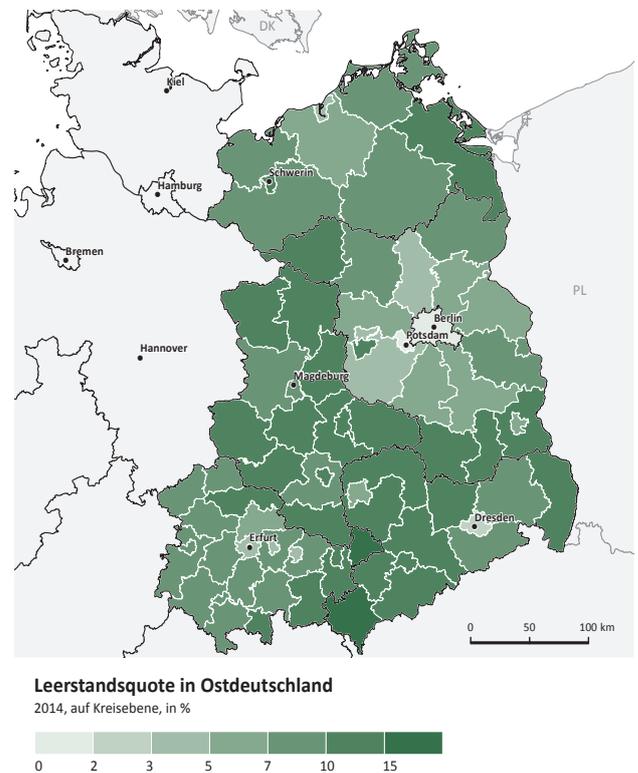
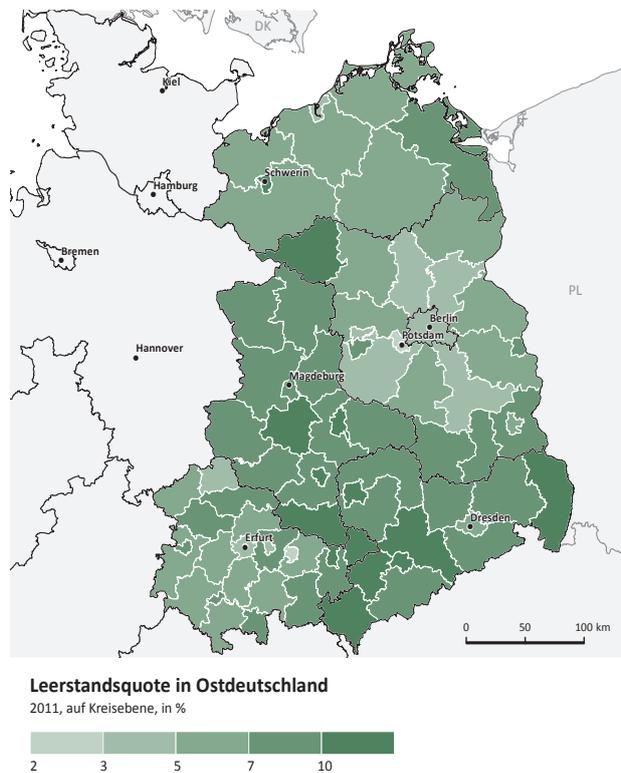
ten resultieren. So ist der Wohnungsleerstand in Magdeburg, Erfurt und vor allem in den drei großen Städten Sachsens (Dresden, Leipzig und Chemnitz) seither deutlich gesunken. Zwar verzeichnen Leipzig und Chemnitz noch immer vergleichsweise hohe Leerstandsquoten; jedoch sind die Bauaktivitäten der vergangenen Jahre auch hier hinter der gestiegenen Wohnungsnachfrage zurückgeblieben, sodass sich der Leerstand insgesamt verringert hat.

FAZIT

Die relativ gleichmäßige Verteilung des Wohnungsleerstandes der 1990er Jahre hat sich inzwischen zu einer starken räumlichen Heterogenität gewandelt. Die Wohnungspolitik steht somit höchst unterschiedlichen Herausforderungen gegenüber: Während in großen Städten, vor allem in Berlin, zu wenige Wohnungen vorhanden sind, sind die meisten ostdeutschen Gemeinden mit hohem und in der Tendenz steigendem Leerstand konfrontiert. Daher ist ein erneuter Wandel in der Wohnungspolitik erforderlich. Es müssen regional differenzierte Lösungen gefunden werden.

Die Förderung des Neubaus von (preisgünstigem) Wohnraum, die in erheblichem Maße die aktuelle wohnungsmarktpolitische Diskussion in Deutschland prägt, wird für weite Teile Ostdeutschlands auch künftig von untergeordneter Bedeutung sein. Viel wichtiger erscheint es, Lösungen für den zunehmenden Leerstand in Städten und Gemeinden mit stagnierender oder gar rückläufiger Bevölkerung zu entwickeln. Hier sollte zum einen durch geeignete regulierende

Abb. 4
Leerstand in den Jahren 2011 (links) und 2014 (rechts) auf Kreisebene



Quelle: Statistische Ämter des Bundes und der Länder (2014a, b, 2016) und Statistisches Bundesamt (2016), Berechnungen ifo Institut und IÖR, Darstellungen des IÖR.
 © ifo Institut

Eingriffe darauf hingewirkt werden, dass es nicht zu weiterem Neubau außerhalb bestehender Siedlungsstrukturen kommt; anderenfalls würden stadtbildprägende und für die Bewohner identitätsstiftende Strukturen in den jeweiligen Ortskernen verloren gehen. Zum anderen gilt es, den Rückbau nicht länger benötigten Wohnraums (oder gar einzelner Siedlungsteile) zu bewerkstelligen. Hier wird in vielen Fällen eine entsprechende Unterstützung (finanzieller und organisatorischer Art) durch übergeordnete Verwaltungsebenen erforderlich sein.

LITERATUR

Banse, J., Deilmann, C., Fritzsche, C., Hörnig, V., Kluge, J., Kretzschmar, D., Marquardt, G., Motzek, T., Ragnitz, J., Thum, M. und L. Vandrei (2017), Auswirkungen der demographischen Entwicklung auf den ostdeutschen Wohnungsmarkt, ifo Dresden Studien 78.

Berlin-Institut (Hrsg.) (2016), Im Osten auf Wanderschaft – Wie Umzüge die demografische Landkarte zwischen Rügen und Erzgebirge verändern, Berlin.

Bundesministerium des Innern (Hrsg.) (2010), Jahresbericht der Bundesregierung zum Stand der Deutschen Einheit 2010, Berlin.

Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (BMVBS) (Hrsg.) (2012), 10 Jahre Stadtumbau Ost – Berichte aus der Praxis, 5. Statusbericht der Bundestransferstelle Stadtumbau Ost, Berlin.

Egner, B. (2014), Wohnungspolitik seit 1945, Aus Politik und Zeitgeschichte 20-21/2014, Bundeszentrale für politische Bildung, Bonn.

Lerbs, O., Teske, M. und J. Neubacher (2017), Wohnungsleerstand in Ostdeutschland: Begünstigende Faktoren, kleinräumige Trends und Auswirkungen auf Marktwerte, ifo Dresden berichtet (24) 02, S. 12-20.

Rink, D. und M. Wolff (2015), Wohnungsleerstände in Deutschland, Zur Konzeptualisierung der Leerstandsquote als Schlüsselindikator der

Wohnungsmarktbeobachtung anhand der GWZ 2011, Heidelberg.

Statistische Ämter des Bundes und der Länder (Hrsg.) (2014a): Zensus 2011, Gebäude und Wohnungen, Ergebnisse des Zensus am 9. Mai 2011, Wiesbaden.

Statistische Ämter des Bundes und der Länder (Hrsg.) (2014b): Zensus 2011, Bevölkerung, Ergebnisse des Zensus am 9. Mai 2011, Wiesbaden.

Statistische Landesämter der Bundesländer (Hrsg.) (2014), Sonderauswertung auf Basis des Zensus 1995.

Statistisches Bundesamt (Hrsg.) (2015), Bevölkerung und Erwerbstätigkeit, Vorläufige Wanderungsergebnisse, 2014, Wiesbaden.

Statistisches Bundesamt (Hrsg.) (2016), Bautätigkeit und Wohnungen, Bautätigkeit 2015, Wiesbaden.

- 1 Basis der Darstellungen dieses Beitrags ist eine Studie der Dresdner Niederlassung des ifo INSTITUTS, die die Besonderheiten des ostdeutschen Wohnungsmarktes betrachtet und mögliche Handlungsempfehlungen ableitet (vgl. Banse et al. 2017). Das Gutachten wurde im Auftrag des BUNDESMINISTERIUMS FÜR WIRTSCHAFT UND ENERGIE erstellt. In diesem und im nächsten Heft von ifo Dresden berichtet werden die Ergebnisse der Studie in zwei weiteren Beiträgen zusammengefasst.
- 2 Die künftige Entwicklung des Wohnungsleerstands auf dem ostdeutschen Wohnungsmarkt wird sowohl in Banse et al. (2017) als auch (voraussichtlich) in Heft 04/2017 von ifo Dresden berichtet dargestellt.
- 3 Mit der altersgerechten Ausstattung und Barrierefreiheit auf dem ostdeutschen Wohnungsmarkt beschäftigen sich sowohl Banse et al. (2017) als auch ein (voraussichtlicher) Beitrag in Heft 05/2017 von ifo Dresden berichtet.
- 4 Diese Auffassung von Leerstand von unter 3 % als niedrig und über 7 % als hoch basiert auf Rink und Wolff (2015).
- 5 Um die Werte des Jahres 1995 mit denen des Jahres 2011 vergleichen zu können, wurden die Gemeinden entsprechend dem Gebietsstand vom 1. Januar 2014 zusammengefasst.
- 6 Für eine detaillierte Ausführung, vgl. Banse et al. (2017).