

Bericht der Kommission:
„Wohnungswirtschaftlicher Strukturwandel in den neuen Bundesländern“

Kurzfassung

November 2000

1. Auftrag und Arbeitsweise der Kommission

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

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

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

2. Präambel

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

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

3. Die Analyse

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

Eine differenzierte Betrachtung der Leerstände zeigt folgende Problemschwerpunkte:

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

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

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

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

Die überregionale Wanderung (Ost-West und Ausland) hat zwar in einigen Regionen zu hohen Leerständen geführt, insgesamt ist sie jedoch nicht für die Leerstände verantwortlich. Von hoher Bedeutung waren dagegen in fast allen Stadtregionen hohe Abwanderungen aus den Kernstädten in das Umland.

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

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

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

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

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

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

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

4. Die Empfehlungen

4.1 Neues Abrissprogramm

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

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

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

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

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

4.2 Eigentumbildung für die Stadtentwicklung nutzen

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

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

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

4.3 Mehr eigentumsfähige Wohnungen im Bestand schaffen

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

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

Gerade die Wohnungsgesellschaften und Genossenschaften haben angesichts ihres hohen Marktanteils von rund 60 Prozent des heutigen Mietwohnungsbestandes hier eine große Verantwortung zur Stadterhaltung zu tragen. Ohne die Bereitschaft der Wohnungsgesellschaften und Genossenschaften insbesondere ihre selbstnutzergerechten Gebäude mit nur wenigen Wohneinheiten zu veräußern, wird die Umlenkung der Nachfrage in den Bestand nur begrenzten Erfolg haben.

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

4.4 Flankierende Instrumente

Erneuerungsabschreibungen für Erwerber nutzbar machen

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

Fortsetzung der Stadtsanierung

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

Modernisierungsprogramme flexibler handhaben

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

Investitionszulage für Modernisierungen auf umfassende Modernisierungen konzentrieren

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

Aus der Grundsteuer ein Instrument der Mobilisierung von Märkten machen

Durch eine laufende Belastung der Verkehrswerte von Boden steigt die Verkaufsbereitschaft vor allem von nicht genutzten Grundstücken. Grundsteuer sollte auch auf brachliegende

Grundstücke erhoben werden, weil den Städten unvermindert Vorhaltekosten für die Infrastruktur entstehen.

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

Grunderwerbsteuer in bestimmten Fällen erlassen

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

"TLG-Genossenschaften"

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

4.5 Verzichtbare Instrumente

Die degressive Abschreibung für den Neubau von Mietwohnungen aufheben

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

Die Investitionszulage für Neubau von Mietwohnungen in Kerngebieten aufheben

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

Die Modernisierungszulage für Wohneigentümer aufheben

Die bestehende Modernisierungszulage für Selbstnutzer (maximal 6000 DM) kann aufgehoben werden. Der Sanierungsstand in den bereits selbstgenutzten Wohnungen ist hinreichend gestiegen. Weitere Instandsetzungen und Modernisierungen können künftig voll aus eigenem Einkommen, gestützt auf die Bausparförderung, finanziert werden. Die Mittel können effizienter zur weiteren Förderung neuer Selbstnutzer eingesetzt werden.

4.6 Wachsende Verantwortung der Kommunen – Management der Schrumpfung

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

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

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

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

5. Chancen für die Städte

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

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