

## Schrumpfende Städte – Zwischenbilanz 12 Jahre nach der Wende

Die Deutsche Akademie für Städtebau und Landesplanung führte Anfang Mai in Leipzig ein Sonderkolloquium durch. Die Akademie, der wichtigste wissenschaftliche Zusammenschluss von Kommunalpolitikern, Planern und Forschern, wollte damit öffentlich auf die Dramatik der Lage in den ostdeutschen Städten aufmerksam machen und die bundesweite Diskussion über ein Thema anregen, das auf lange Sicht die Politik ebenso fordern wird wie die Wohnungswirtschaft und die Planerschaft.

Dr. Bernd Hunger, Referent für Wohnungs- und Städtebau, Forschung und Entwicklung des GdW Bundesverband deutscher Wohnungsunternehmen e.V., Berlin, hatte die Gelegenheit, in seinem Eröffnungsvortrag eine kritische Bilanz der bisherigen Entwicklung zu ziehen:

### Der Blick 20 Jahre zurück

Anfang der 80er Jahre sah es in vielen ostdeutschen Städten wie in Gotha und Sömmerda aus: die Bauten verfielen und Flächenabriss begann. Die Lösung der Wohnungsfrage als soziales Problem wurde durch massenhaften Wohnungsbau am Stadtrand gesucht, dessen Technologie zunehmend in die Stadtkerne drängte. Es war eine Zeit, in der die tiefgreifende Strukturkrise der DDR-Wirtschaft an maroden technischen Infrastrukturen sichtbar wurde. Städte wurden als Standorte für zentrale Investitionsentscheidungen geplant und verwaltet, – und nicht wie lebendige Gemeinwesen mit eigenen Interessen behandelt. Das engagierte Handeln vieler Architekten und Planer zur Erhaltung historischer Bauten und zum Qualitätsgewinn des Wohnungsneubaus konnte unter diesen Bedingungen nur wie ein Tropfen auf den heißen Stein wirken.

Es war eine Zeit der Hochrüstung auf beiden Seiten des Eisernen Vor-

hanges mit riesigen durchmilitarisierten Landstrichen und dem ernsthaften Versuch der Großmächte, atomare Mittelstreckenraketen in Deutschland zu stationieren. Es war eine Zeit, in der sich kaum jemand die friedliche Lösung des Ost-West-Konfliktes vorstellen konnte.

### Der Blick 10 Jahre zurück

Der Unmut mit dem Verfall der Städte war bekanntlich einer der Auslöser der demokratischen Umwälzung in der DDR. Mit der deutschen Einigung startete ein verheißungsvolles Aufbauprogramm für die neuen Länder – auf Basis eines Solidarpaktes mit soviel Geld, wie noch niemals zur Unterstützung einer Region zur Verfügung gestellt wurde. Der reiche, vollbeschäftigte Westen griff dem maroden Osten unter die Arme.

### Die Erfolgsgeschichte der letzten 10 Jahre, aber ...

Die Veränderungen in den Städten und Dörfern innerhalb eines Jahrzehnts sind beeindruckend. Ganze Landstriche wurden „entmilitarisiert“, ein in den letzten Jahrhunderten beispielloser Vorgang, dessen historische Tragweite erst von künftigen Generationen gewürdigt werden kann. Der Verfall der Innenstädte wurde gestoppt und die Stadterneuerung in Gang gesetzt. Technische Netze, von der Kanalisation bis zu den Brücken, wurden mit immensem Aufwand saniert und modernisiert.

Der Wohnungsneubau wurde angekurbelt und gleichzeitig die Modernisierung der industriell errichteten Wohnsubstanz eingeleitet. Statt Wohnungsknappheit entstand ein Wohnungsmarkt mit vielfältigen Wahlmöglichkeiten für Mieter und Häuslebauer. Das weitreichend Modernisierungsgeschehen bewirkte, dass der soziale Frieden in den Stadtquartieren bewahrt wurde.

Der Strukturwandel zur modernen Dienstleistungsgesellschaft wurde u. a. durch die Neugründung von Hochschulen und Universitäten unterstützt. Die Liste der positiven Veränderungen ließe sich fortsetzen. Insgesamt ist festzustellen: Ostdeutschland ist Teil einer reichen, modernen und demokratischen Gesellschaft geworden, die von vielen bewundert wird – und die Ostdeutschen sind froh, dazu zugehören.

### ... neue Probleme sind entstanden

Trotz dieser Erfolgsbilanz sehen Teile der Altstadt von Zeitz ähnlich aus wie Gothas Stadtmitte vor 20 Jahren. Zehn Jahre nach dem Start eines gewaltigen Aufbauprogrammes „steht der Osten auf der Kippe“ (Bundestagspräsident Thierse) und wird die ewige Alimentierung des Ostens zur immer schwerer hinnehmbaren Belastung für den Westen, der selbst inmitten eines komplizierten Strukturwandels steckt und dafür Ressourcen braucht.

### So sieht es in den ostdeutschen Städten aus:

- Seit 10 Jahren eine Arbeitslosenquote von mehr als 20 % – mit der Folge einer neuen Altersarmut unter den in den nächsten Jahren ins Rentenalter eintretenden Langzeitarbeitslosen.
- Die Bevölkerung wandert ab und schrumpft.
- Die Städte laufen aus und stehen leer.

Die Frage ist: was ist da schiefgelaufen?

### Fehlentwicklungen der letzten zehn Jahre

Im Rückblick haben einige politische Weichenstellungen die teuren Bemühungen um „Blühende Landschaften“ konterkariert.

Rückgabe vor Entschädigung: Diese Festlegung des Einigungsvertrages lähmt bis heute die Erneuerung der Innenstädte. Es vollzog sich ein zeitraubender, aber weitreichender Wandel der Eigentumsverhältnisse mit fataler psychologischer Wirkung: der Bevölkerung, die bis dato „Quasi-Eigentümer“ ihrer Wohnungen war und den Verfall der Städte mit ihren Mitteln gedämpft hat, wurde klar gemacht, dass die Erneuerung der Städte nicht ihre Sache, sondern die der Eigentümer

ist. Das klappt überall dort nicht, wo keine Rendite zu erwarten ist.<sup>1)</sup>

Schock-Therapie für die DDR-Industrie: gerade mal jeder fünfte industrielle Arbeitsplatz eines Landes, das zu den 15 technologisch fortgeschrittensten Ländern der Welt gehörte, ist übrig geblieben. Ein teures Zeichen dafür, dass die Privatisierungsmodelle der Treuhandanstalt nicht der Weisheit letzter Schluss waren und ein Signal für die osteuropäischen EU-Beitrittskandidaten, wie man es nicht machen kann.

Begünstigung des Neubaus auf grüner Wiese: Förderpraxis und steuerliche Regelungen (Sonder-AfA für Neubau) haben einen Bauboom im Umland der Städte bewirkt, der weit über den Bedarf hinaus geschossen ist. Bei genauem Hinsehen profitieren die Nachbargemeinden langfristig nicht vom Abziehen der Menschen, des Gewerbes und des Handels aus den Städten, denn die Schrumpfung der Städte geht einher mit der Zerstörung ihres Umlandes: ehemals ländliche Milieus erodieren, Wohnfolgeeinrichtungen der neuen Siedlungskluster erreichen keine städtischen Qualitäten, das Leben wird vollständig vom PKW abhängig. Eine verhängnisvolle Entwicklung, auf die von der Fachöffentlichkeit von Anfang an und ohne Erfolg hingewiesen wurde.

### Altschuldenbelastung und Privatisierungszwang für die Wohnungswirtschaft:

Die Teilentlastung der Wohnungsunternehmen von fragwürdigen DDR-Altschulden wurde mit einer Privatisierungsaufgabe von 15% verbunden, die sich als immer schwerer realisierbar erwies. Altschulden müssen die Unternehmen groteskerweise auch für dauerhaft leerstehende Wohnungen entrichten, also für ein „Wirtschaftsgut“, das keinerlei Erträge abwirft. Günstige KfW-Kredite ermöglichten andererseits den Wohnungsunternehmen die Modernisierung ihrer Bestände,

<sup>1)</sup> Kommunale Wohnungsgesellschaften sehen sich neuerdings mit dem Problem der „Negativ-Restitution“ konfrontiert: Alteigentümer nehmen die Rückübertragung maroder Wohnhäuser nicht an, und die Wohnungsunternehmen sitzen nicht nur auf den Ruinen, sondern haben im Nachhinein hierfür exorbitante Altschulden zu entrichten.

die schon aus technischen Gründen unabdingbar war (Wärmedämmung, Heizungssysteme, individuelle Ableitung von Energie- und Wasserverbrauch etc.) Insgesamt konnte und kann von einem fairen Wettbewerb auf dem Wohnungsmarkt keine Rede sein. Der größte Teil der existenziellen Probleme der ostdeutschen Wohnungswirtschaft ist keine Folge von Miss-Management, sondern Folge einer nicht selbst verschuldeten Altlast, für die der Bund die Verantwortung trägt.

### Die Situation heute: ambivalente Zwischenbilanz

Resümierend sieht die Zwischenbilanz der Stadtentwicklung der letzten 10 Jahre zwiespältig aus:

- Behutsame Stadterneuerung geht einher mit Flächenfraß im Umland,
- Erhebliche Angebotsverbesserungen in allen Flächenkategorien gehen einher mit stagnierender Revitalisierung, ja sogar Ausweitung von Innenstadtbrachen,
- Stadttechnische Modernisierung hat die Umwelt entlastet, bei gleichzeitiger Verschlechterung der Öko-Bilanzen durch KfZ-Verkehr und Flächenverbrauch,
- entspannte Wohnungsmärkte gehen einher mit der Existenzgefährdung vieler Wohnungseigentümer durch Leerstände und Stillständen im Modernisierungsgeschehen,
- die allgemeine Verbesserung der Lebensbedingungen geht einher mit der sozialen Polarisierung innerhalb der Stadtbevölkerung.

Insgesamt stehen die städtischen Gemeinwesen vor einer Zerreißprobe, und große Integrationsleistungen sind gefragt, um ein Auseinanderbrechen der Kommunen zu verhindern. Nachhaltige Stadtentwicklung ist nach wie vor eher Leitbild als Realität.

Diese Situation haben die Städte und ihre Bewohner nicht selbst zu verantworten. Im Gegenteil: nach der deutschen Einigung haben die Bürger unter der politischen Führung demokratisch legitimierter Stadtparlamente mit immensen Anstrengungen und beachtlichen Hilfen durch Bund und Länder ihre Städte modernisiert und das von Verfall bedrohte historische Erbe,

soweit die Kräfte reichten, rekonstruiert. Ein Blick auf die Finanzlage der ostdeutschen Kommunen zeigt: sie sind am Ende ihrer Möglichkeiten angekommen.

### Die Städte haben eine zu schwache Lobby

Ein Problem, das die Hinwendung zur Zukunftssicherung der ostdeutschen Städte erschwert ist, dass die Städte nur eine schwache Lobby haben. Innenstädte verfallen, Geschäfte gehen pleite, Kitas schließen – und nur wenige protestieren. Es scheint, als würde auch die Bevölkerung selbst nicht mehr für ihre Wohnmilieus kämpfen.

Das ist teilweise eine Folge sich ausdifferenzierender Lebenslagen und -perspektiven: während ein Teil der Bevölkerung über gute und sichere Lebensverhältnisse verfügt, ist ein anderer Teil in anhaltend unsicheren Beschäftigungs- bzw. Einkommensverhältnissen. Damit werden auch die Ansprüche an die Stadt unterschiedlicher. Die Gleichzeitigkeit von Wohnungsleerständen und beengten Wohnverhältnissen ist nur ein Indikator für die Polarisierung der Ansprüche an die städtischen Lebensbedingungen. Hinsichtlich der Ansprüche an Kinderbetreuung, medizinische Versorgung, Altenpflege, schulische Ausbildung etc. ist für einen Teil der Bevölkerung nur Einfachstniveau bezahlbar, während andere Höchstniveau verlangen.

Insgesamt ist das Anspruchsniveau höher als vor 10 Jahren. In der weitgehend sanierten Innenstadt von Cottbus sind zum Beispiel im Vergleich von 1992 und 2000 Wohnungszufriedenheit und Umzugsbereitschaft gleichzeitig deutlich gestiegen, was auf einen neuen Typ des Wohnverhaltens hinweist: statt Milieu-Bindung tarieren immer mehr Mieter Qualität und Preis nüchtern aus. Die Folge dieses marktgerechten Verhaltens ist ein rasantes Umzugsgeschehen, das soziale Entmischungstendenzen beschleunigt und damit die Polarisierung zwischen den Stadtteilen vorantreibt. Beim Gros der Einkommensstarken ist der Trend zum Eigenheim im Grünen, also weg von der Stadt und ihren Problemen, ungeboren.

Solche und andere Prozesse bewirken in ihrem Zusammenwirken eine Schwächung der kommunalen Gemeinwesen bei der Artikulation

gemeinsamer Interessen. Auf diese Schwäche in der politischen Interessenvertretung reagieren Öffentlichkeit und Politik dahingehend, dass die kritische Lage der schrumpfenden Städte nicht ihrer Dramatik gemäß wahrgenommen wird. BSE und Benzinpreis waren die großen Themen der letzten Monate, Stadtverfall nicht, obwohl fundierte Gutachten seit 2 Jahren vorliegen und das Problem öffentlich gemacht haben. Die in kürzester Zeit auf den Weg gebrachte Entfennungspauschale war eine Ermutigung für all jene, die erwägen, von der Stadt aufs Land zu ziehen. Die psychologische Botschaft „pro Zersiedlung“ war klar: koste es, was es wolle, der Staat wird allen Häuslebauern helfen und die wachsenden Aufwendungen für die allen Umweltzielen hohnsprechende Mobilität tragen.

Eines scheint klar: wenn die neuen Länder nicht – getrieben von ihren Kommunalpolitikern – das Problem des Auslaufens der Städte zum erst-rangigen politischen Thema machen, dann wird es auch keine bundespolitische Priorität erhalten. Und wir, die Fachleute für Raumplanung, kommen aus der Rolle der lästigen Mahner nicht heraus.

### Der Blick 10 Jahre voraus: was passiert, wenn nichts passiert?

Wenn alles so bleibt wie bisher, ist in 10 Jahren mit einer zweiten Welle von Leerstand und Unternutzung zu rechnen, da dann die Spätfolgen der Abwanderung des letzten Jahrzehnts in Form eines weiteren Schubs der Einwohnerrückgänge greifen. Die Städte werden auseinanderbrechen, wenn die Chancen für eine geordnete Schrumpfung und Stabilisierung nicht genutzt werden. Die städtebaulichen Situationen werden gekennzeichnet sein durch

- zur Hälfte sanierte und halb verfallene Stadtkerne,
- halb sanierte, leerfallende Großsiedlungen,
- neue Einfamilienhausgebiete am Stadtrand und im Umland,
- teils sanierte, teils verwahrloste Gründerzeitgebiete,
- Industrie- und Militärbrachen innerhalb und außerhalb der Städte, die auf neue Nutzungen warten,

- überdimensionierte technische Infrastruktur mit immensem Erhaltungsaufwand und laufender Unterdeckung der Kosten,
- teils neue bzw. sanierte, teils heruntergewirtschaftete und leerstehende Kindertagesstätten und Schulen.

Was bereits heute zu bedenken ist: die zweite Welle von Rekonstruktion und Modernisierung des Bestandes, die etwa 20 Jahre nach der deutschen Einheit von den technischen Zyklen her fällig ist, wird nicht finanzierbar sein, wenn die Strukturanpassung – als geordneter Schrumpfungsprozess – nicht innerhalb der nächsten 10 Jahre gelingt.

### Was brauchen wir?

Notwendig ist ein weitreichendes Programm zur Zukunftssicherung für die ostdeutschen Städte und jene Wohnungsunternehmen, die ihren sozialen Versorgungsauftrag für breite Bevölkerungsschichten erfüllen, im Rahmen des Solidarpaktes II. Voraussetzung für seine Konstruktion ist ein ganzheitliches Verständnis von Nachhaltigkeit gesellschaftlicher Entwicklung, das die sozial-räumlichen Herausforderungen dieses strategischen Zieles erkennt und im politischen Handeln berücksichtigt.

Was in diese Richtung hoffnungsvoll stimmt, ist ein komplexes stadtentwicklungspolitisches Denken, wie es im Ansatz des Programmes „Soziale Stadt“ zum Ausdruck kommt. Mut macht zweitens das wachsende gesamteuropäische Interesse an der Zukunftssicherung der europäischen Stadt, das u. a. durch den „Aktionsrahmen für die Entwicklung der Städte“ der EU-Kommission dokumentiert wird. Drittens ist das zunehmende städtebauliche und soziale Denken in den Geschäftsführungen der Wohnungsunternehmen eine gute Voraussetzung für die notwendige Partnerschaft von Kommunen und Wohnungswirtschaft bei der Bewältigung der Strukturkrise der Städte.

Zuversicht ist zudem geboten mit Blick auf die anhaltende Solidarität zwischen Ost und West:

- sie ist wirtschaftspolitisch begründet: Zuwanderung und ostdeutscher Markt kommen der westdeutschen Wirtschaft zugute,

- sie ist sozialpolitisch begründet: gleichwertige Lebensverhältnisse in allen Länderteilen zu schaffen, ist der soziale Kitt der bundesdeutschen Gesellschaft und ein ökonomischer Standortvorteil ersten Ranges,
- sie ist sicherheitspolitisch begründet: der europäische Einigungsprozess ist mit einer dahindümpelnden, verarmten Region zwischen dem saturierten Westen und den osteuropäischen Beitrittskandidaten auf lange Sicht nicht denkbar.

## Fazit

Die Städte stehen vor der Bewältigung eines tiefgreifenden Strukturwandels und Umbaus, der weit über das in den letzten Jahrzehnten eingeübte planerische Aufgabenfeld der Beseitigung städtebaulicher Mißstände hinaus geht. Dabei müssen Bürger wie Politiker und Experten lernen, Schrumpfung und Abriss nicht nur als Krise zu verstehen, sondern gepaart mit Aufwertung und Umbau als Chance auf dem Weg zu einer neuen Qualität der Stadt, zum lebenswerten und zukunftsfähigen städtischen Gemeinwesen.

Aufwertung der Stadt gepaart mit Schrumpfung – das ist eine Aufgabe mit historischer Dimension, die es seit Beginn der Industrialisierung nicht gegeben hat und die über viele Jahre hinweg die Konzeptionen der Stadtentwicklung beeinflussen wird – zunächst in den neuen Ländern, in zunehmendem Maße aber auch in Regionen und Städten der alten Länder. Der Zeitpunkt unserer Tagung ist günstig: die Deutsche Akademie für Städtebau und Landesplanung hat die Chance, ihre Forderungen zur Unterstützung der ostdeutschen Kommunen in die Vorbereitung des Solidarpaktes II einzubringen.“

### wi wohnungspolitische Informationen

Herausgeber:  
GdW Bundesverband deutscher Wohnungsunternehmen e. V.

Chefredakteur:  
Dipl.-Journalist Manfred Neuhöfer  
Redaktion:  
Brigitte Prokop

Anschrift der Redaktion:  
Mecklenburgische Straße 57  
14197 Berlin  
Telefon 0 30 8 24 03-1 50  
Telefax 0 30 8 24 03-1 59

Verlag:  
HVH Hammonia-Verlag GmbH  
Fachverlag der Wohnungswirtschaft  
Tangstedter Landstraße 83  
22415 Hamburg  
Telefon 0 40 5 20 10 3-0  
Telefax 0 40 5 20 10 3-30  
Druck:  
Dobler-Druck, Alfeld

Bezugspreis vierteljährlich:  
DM 45,- inkl. 7 % MwSt.  
Erscheinungsweise wöchentlich  
Abbestellungen sind nur  
mit einer Frist von 6 Wochen zum  
Quartalsende möglich und schriftlich  
an den Verlag zu richten

ISSN 0179-7948