

Karl-Dieter Keim

Andere Städte und Regionen durch Schrumpfungsprozesse?

Zur aktuellen Lage in den ostdeutschen Ländern

Seit etwa zwei Jahren hat sich in den ostdeutschen Ländern eine Entwicklung zuge-
spitzt, die sich schon seit Beginn des Aufbauprozesses 1990 als ein mögliches Szena-
rio abgezeichnet hatte: Nahezu alle ostdeutschen Regionen – mit Ausnahme des Ver-
flechtungsraums Berlin / Brandenburg – verlieren kontinuierlich Einwohner, und alle
Städte weisen einen drastischen Umfang an Wohnungsleerständen auf. Zusammen
mit den nach wie vor überdurchschnittlichen Arbeitslosenquoten resultiert daraus
ein Problem-Syndrom, das die Kommunen aus eigener Kraft nicht bewältigen können.

Dieser Beitrag möchte den Blick auf diese Trends lenken und solche Aspekte her-
vorheben, die für Problemlösungen erforderlich erscheinen.

Situationsbeschreibung

„Heute wohnen Karin und Manfred Bellmann im sechsten Stock. Dreißig Jahre sind
sie schon hier, wie die meisten anderen Mieter auch. Jetzt sind sie alle weg, und die
Bellmanns sind allein in dem Elfgeschosser. Die anderen haben neue Wohnungen
bezogen, Häuser gebaut, einige sind nach Westdeutschland gegangen. ... Nicht daß
irgend jemand die Platten häßlich finden würde oder die Wohnungen unmodern, es
fehlt einfach an Menschen, die darin wohnen könnten. Die Arbeitslosenquote liegt
bei 22,1 Prozent, und wer Arbeit bekommt, zieht weg. Es gehen vor allem die Jünge-
ren, und so langsam zieht das Leben weg aus Schwedt.“ (Tagesspiegel, 29.08.2000)

Demographisch sind weniger die Wegzüge ausschlaggebend als die anhaltenden
Sterbeüberschüsse und das veränderte Geburtenniveau. Immerhin stehen nach
Berechnungen im Institut für Regionalentwicklung und Strukturplanung (IRS) im
letzten Jahrzehnt den ca. 1,4 Millionen Wegzügen 800.000 Zuzüge in die neuen
Bundesländer gegenüber. Aber zwischen 1990 und 1999 lagen die Geburtenziffern
in Ostdeutschland um ca. 700.000 niedriger als die Sterbeziffern. Auch die durch
ein leichtes Bevölkerungswachstum charakterisierte Region Berlin-Brandenburg

erreichte diesen Zuwachs nur durch Zuzug aus dem Ausland, überwiegend aus Osteuropa. Besondere Probleme macht eine kleinräumige regionale Betrachtung deutlich: Die Bevölkerungsverluste der Städte sind weniger durch überregionale Abwanderung bedingt als durch die hohen Wegzugsquoten aus den Kernstädten in das Umland. Tabelle 1 (S. 57) zeigt, welche Daten zur Entwicklung der Bevölkerung für die ostdeutschen Städte ab 40.000 Einwohner vorliegen.

Die Hauptaufmerksamkeit wird seit einiger Zeit den Wohnungsleerständen gewidmet. Eine von der Bundesregierung eingesetzte Expertenkommission gelangte im November 2000 zu der Aussage, daß gegenwärtig ca. 1 Mio. Wohnungen in Ostdeutschland leer stehen; das sind etwa 13 % des Bestandes. Es lohnt sich allerdings, dabei zu differenzieren: Etwa 400.000 dieser Wohnungen waren schon 1990 unwohnbar und verfielen. Weiterer Leerstand mit 600.000 Wohnungen resultierte vor allem aus der seit 1990 durchgeführten Neubautätigkeit (obwohl die Zahl der Haushalte, also die Wohnungsnachfrage anstieg). Insofern ist der Leerstand durch den Bau von Eigenheimen und der damit verbundenen staatlichen Förderung selbst herbeigeführt worden.

Zur Zeit konzentriert sich der Wohnungsleerstand in absoluten Zahlen überwiegend auf den Altbaubestand. Laut Mikrozensus 1998 standen von den klein- bzw. vorstädtischen Geschoßwohnungen 24,5 % und von den innerstädtischen Geschoßwohnungen 32,9 % leer. Eine erste Stufe der „Exits“ fand also aus unmodernisierten Altbauten statt. Abbildung 1 (S. 58) zeigt darüber hinaus, daß seit 1995 auch die Leerstandsanteile der seit 1949 gebauten Wohnungen sprunghaft angestiegen sind. Diese zweite Stufe der „Exits“ hat vor allem die Wohnungsunternehmen als überwiegende Eigentümer der DDR-Neubaubestände, aber auch die Städte und den Bund elektrisiert. Beispiel Leipzig: Von insgesamt 250.000 Wohnungen stehen derzeit 50.000 leer, davon der größte Teil in den innerstädtischen Altbaugebieten. Aber auch im größten Plattenbaugebiet, Leipzig-Grünau, beträgt der Leerstand inzwischen ca. 10 % (mit wachsender Tendenz). Die Gleichzeitigkeit von innerstädtischem Leerstand und Abwanderung aus der ‚Platte‘ führt zu dem Dilemma, daß die städtischen Siedlungs- und Nutzungszusammenhänge insgesamt gefährdet werden.

Es handelt sich somit nicht mehr nur um ein Problem der Sanierung oder Modernisierung, sondern der Nutzung von Wohnraum insgesamt. Innerhalb des industriell gefertigten Wohnungsbestands bestehen zudem erhebliche regionale Unterschiede (bis zu 30 % Leerstand), so daß sich die Problematik in diesen Regionen (vor allem: Regionen der Deindustrialisierung) weiter verschärft. Als besonders kritisch werden

Tab. 1: Bevölkerungsentwicklung in ausgewählten Städten
der Neuen Bundesländer (ab 40.000 EW)

Land	Stadt	EW Gesamtstadt			Veränderung 1988-99	
		1988	1998	1999	absolut	in %
Brandenburg	Brandenburg	94.874	80.530	78.958	- 15.914	- 16,77
	Cottbus	128.639	114.872	110.894	- 17.745	- 13,79
	Eberswalde-Finow	54.822	46.250	45.484	- 9.338	- 17,03
	Eisenhüttenstadt	53.048	44.773	42.884	- 10.164	- 19,16
	Frankfurt / Oder	87.863	75.710	73.832	- 14.031	- 15,97
	Potsdam	142.362	129.798	128.983	- 13.379	- 9,40
	Schwedt	52.419	42.766	41.197	- 11.222	- 21,41
	Durchschnitt				- 13113,3	- 13,80
Mecklenburg-Vorpommern	Greifswald	68.597	56.156	55.255	- 13.342	- 19,45
	Neubrandenburg	90.471	75.936	74.527	- 15.944	- 17,62
	Rostock	253.990	207.431	203.279	- 50.711	- 19,97
	Schwerin	130.685	105.213	102.878	- 27.807	- 21,28
	Stralsund	75.498	61.711	61.341	- 14.157	- 18,75
	Wismar	58.058	48.000	47.405	- 10.653	- 18,35
	Durchschnitt				- 22.102,3	- 19,24
Sachsen	Bautzen	56.287	44.748	44.033	- 12.254	- 21,77
	Chemnitz	333.845	268.266	263.222	- 70.623	- 21,15
	Dresden	540.099	478.310	476.668	- 63.431	- 11,74
	Freiberg	53.371	46503	46.027	- 7.344	- 13,76
	Freital	43.642	40.110	40.224	- 3.418	- 7,83
	Görlitz	81.964	64.084	62.871	- 19.093	- 23,29
	Hoyerswerda	73.030	54.157	52.249	- 20,781	- 28,46
	Leipzig	594.525	495.288	489.532	- 104.993	- 17,66
	Pirna	48.623	42.728	42.563	- 6.070	- 12,48
	Plauen	82.705	72.209	71.955	- 10.750	- 13,00
	Zwickau	131.024	105.369	104.146	- 28.878	- 20,51
	Durchschnitt				- 29.716	- 15,44
Sachsen-Anhalt	Dessau	103.867	86.623	85.000	- 15.867	- 18,16
	Halberstadt	47.492	42.413	41.840	- 5.652	- 11,90
	Halle	236.044	260.838	254.360	+ 18.316	+ 7,76
	Magdeburg	290.579	239.462	235.037	- 55.542	- 19,11
	Stendal	49.906	41.523	41.054	- 8.852	- 17,74
	Wittenberg	53.358	50.352	49.765	- 3.593	- 6,73
	Durchschnitt				- 11.865	- 10,98
Thüringen	Altenburg	53.288	43.032	42.005	- 11.283	- 21,17
	Eisenach	48.361	44.368	44.499	- 3.862	- 7,99
	Erfurt	220.016	202.931	201.267	- 18.749	- 8,52
	Gera	134.834	116.419	114.718	- 20.116	- 14,92
	Gotha	57.365	49.055	48.814	- 8.551	- 14,91
	Jena	108.010	99.095	99.779	- 8.231	- 7,62
	Suhl	56.345	50.182	49.206	- 7.139	- 12,67
	Weimar	63.412	62.324	62.452	- 960	- 1,51
	Durchschnitt				11.133	- 12,54

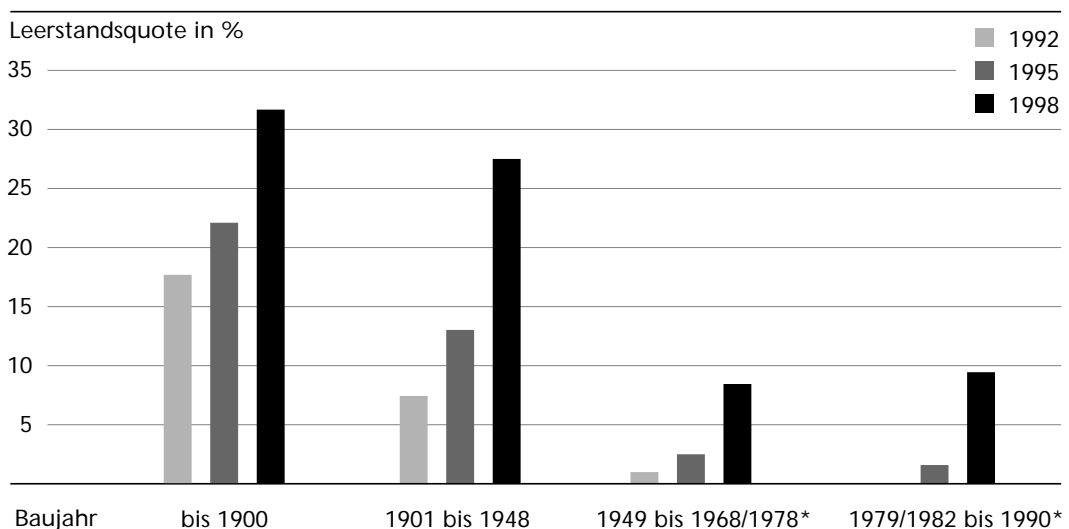
die Situationen in Städten wie Eisenhüttenstadt, Guben, Cottbus, Schwedt/ Oder, Leinefelde, Chemnitz, Schwerin, Stendal und Magdeburg angesehen, denn hier stehen inzwischen Abrisse von Plattenbauten auf dem Programm.

Interpretationen und Lösungsvorschläge

Unter den politisch und administrativ Verantwortlichen herrscht die Neigung vor, die Sachverhalte von vornherein im Licht der möglichen Steuerungsinstrumente zu interpretieren. Wenn es jedoch auch um den sozialwissenschaftlichen Beitrag zur Analyse und zu möglichen Problemlösungen geht, so bedarf es einer erweiterten Sichtweise. Offenbar haben wir es bei den Folgen der Bevölkerungsentwicklung mit einem in sich komplexen Wirkungszusammenhang zu tun, der plakative Antworten ausschließt.

- a) Bevölkerungsverluste und Wohnungsleerstände bewirken eine erhebliche sozial-räumliche Umstrukturierung zwischen Städten bzw. Regionen, noch drastischer jedoch innerhalb der größeren Städte. Wir beobachten seit Mitte der 90er Jahre

Abb. 1: Wohnungsleerstände im Geschößwohnungsbau in Ostdeutschland und Berlin-Ost, 1992, 1995, 1998



* Die GWZ und der Mikrozensus haben leider nicht dieselben Altersgruppen. Die GWZ hat 1949-1968 und der MZ 1949-1978. Deshalb vergleichen wir hier zwei nicht ganz deckungsgleiche Gruppen. Dasselbe gilt auch für die 80er Baujahrgänge, die im Mikrozensus 1979 beginnen und in der GWZ 1982. Da sich die Leerstandsquoten aber kaum unterscheiden, ist dies sicherlich nicht sehr relevant.

(speziell in Mecklenburg-Vorpommern) verschärfte Prozesse der Segregation und sozialen Polarisierung. In Gebieten mit einkommensschwacher Bevölkerung setzen sich soziale Absonderungen, die zunächst durch die Arbeitsmarktkrise und die Kürzungen von Sozialtransfers bedingt sind, im Sog von Wegzügen und Leerständen weiter fort; es entstehen Armutsviertel neuer Art, und die Wohnungsbestände werden schlechter vermietbar. Hinzu kommen in manchen Gebieten Effekte einer selektiven Mobilität (Wegzüge der einkommensstärkeren Haushalte); sie zeigen sich darin, daß die Armut im öffentlichen Raum sichtbarer wird und daß die sozialen Konflikte der kulturell oft differenten Bewohnergruppen zunehmen. So ergibt sich zumindest die erhöhte Wahrscheinlichkeit, daß durch Segregationsprozesse Gebiete mit einer hohen Dichte an Haushalten entstehen, die sowohl ökonomisch als auch sozial und kulturell ausgegrenzt sind. Die soziale Balancierung ist auf diese Weise gefährdet. Es werden spürbare Destabilisierungen ausgelöst, und die geschwächte Leistungsfähigkeit solcher Quartiere trägt selbst zu weiteren Benachteiligungen bei. Hohe Segregation bei negativer sozialer Auslese führt zur Vernachlässigung des öffentlichen Stadtraums und schwächt die soziale Kompetenz und den Reichtum an Erfahrungen. Negative Imagebildungen und Verluste an Sozialintegration schließen sich oft an.

- b)** Bevölkerungsverluste und steigende Leerstandszahlen führen bei den meisten Wohnungsgesellschaften und Genossenschaften (mehr als tausend) sowie bei vielen privaten Hauseigentümern zu erheblichen finanziellen Schäden. Die Märkte sind destabilisiert. Die problematische Unterauslastung der Wohnungsbestände setzt sich fort in der Nutzung der Infrastruktur-Einrichtungen. Wenn nicht nur Wohnungen leer stehen, sondern auch Kindergärten, Schulen, öffentlicher Nahverkehr, Arztpraxen, Einkaufsläden und andere Dienstleistungen deutlich weniger genutzt werden, stellen sich rasch Existenzfragen, weil die Einrichtungen nicht mehr finanzierbar sind.

Die Vorschläge der erwähnten Expertenkommission (November 2000) knüpfen an die umfassenden Umbau-Herausforderungen der ostdeutschen Städte und Gemeinden an. Grundsätzlich gelten die Schrumpfungsprozesse (vor allem bezogen auf die Bewohnerzahlen) als quantitativ kaum steuerbar und in ihrer derzeitigen Dimension als andauernd. Wer aus Arbeitsplatzgründen wegziehen will oder weil ihm das Image des Wohngebietes nicht mehr paßt, den wird man nicht halten können, ohne daß es grundsätzliche Änderungen gibt, die eine verlässliche Perspektive haben. Darauf und auf den daraus resultierenden Leerstandsproblemen bzw. notwendigen Anpassungen beruhen zahlreiche Lösungsvorschläge. Mit

ihnen sollen vor allem Instrumente der Umsetzung, also des Vollzugs, angeboten werden. Die notwendigen politischen Diskussionen werden auf die kommunale Ebene verwiesen.

- c) Es wird eine Neudefinition von Leitbildern der Stadtentwicklung bei schrumpfender Bevölkerung für notwendig erachtet. Dazu sollten öffentliche Auseinandersetzungen stattfinden, die sich vor allem mit den Erneuerungschancen befassen sollten. Politische Grundsatzentscheidungen werden für erforderlich gehalten; sie könnten und sollten die Perspektive einer „neuen Stadtqualität in der Schrumpfung“ aufzeigen.
- d) Stadterneuerungs-Programme mit der erforderlichen Steuerungskapazität, innerhalb derer auch klare Prioritätensetzungen zu geschehen haben, sollten ausgearbeitet und im notwendigen Umfang finanziert werden. Zentral zählen hierzu einmal ein Abriß-Programm und -Management (einschl. Reorganisation von Grundstücken), zum anderen eine qualitätvolle, integrative Entwicklung der verbleibenden Stadtteile und die Konzentration auf Investitions-Vorranggebiete (wozu auch Großsiedlungen gezählt werden). Eigentumsbildung im Bestand gilt als besonders förderungswürdig. Der gesamtstädtische Kontext wird seitens des Bundesministeriums für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen (BMVBW) als Voraussetzung für Stadterneuerung angesehen. Flankierend sind weitere, vor allem finanzielle Steuerungsinstrumente vorgesehen. Sie beziehen sich einerseits auf steuerrechtliche Änderungen, zum anderen auf Ressortprogramme des BMVBW.
- e) Neubautätigkeiten sollten sich vor allem auf die innerstädtischen Gebiete konzentrieren. Dies müßte zu einer Änderung der steuerlichen Behandlung von Eigenheimen auf neuen Baulandflächen führen, obwohl davon auszugehen ist, daß die Nachfrage nach diesem Wohnungstyp nicht deutlich sinken wird.
- f) Das BMVBW sieht einen eklatanten Bedarf an Programm-Evaluationen und an Wirkungsanalysen. Insbesondere ist die Frage aufgekommen, inwieweit die seitherige Praxis der Städtebauförderung und der auf Neubauten und Eigenheime orientierten Eigentumsförderung selbst zu den Leerstandsproblemen von heute beigetragen hat.
- g) Die Aufgaben der öffentlichen Wohnungsunternehmen beginnen sich deutlich zu wandeln. Daraus resultieren erhebliche Probleme der Strukturanpassung. Veränderte Konzepte für die künftige Aufgabenstruktur der Unternehmen konnten im Rahmen der bisherigen Lösungsvorschläge (noch) nicht behandelt werden.

Insgesamt dominiert das Steuerungsinstrumentarium der finanziellen Förderungen. Instrumente der „regulativen Politik“ (Gebote und Verbote), aber auch Konzepte zur qualitativen Verbesserung bleiben außen vor. Dahinter schwingt die Hoffnung mit, daß es mit Hilfe finanzieller Unterstützung gelingen möge, die Marktkräfte wieder zu stabilisieren. Auf der „weichen“ Seite liegen die Vorschläge, die Kommunen zur öffentlichen Auseinandersetzung mit diesen Fragen sowie zur Entwicklung von tragfähigen (positiven) Konzepten der Stadtschrumpfung zu ermutigen. Die Frage einer möglichen Zuwanderungspolitik wird bisher nicht aufgegriffen, ebenso wenig die Frage einer verbesserten Familienpolitik.

Ausblick (ohne Prognose)

Kein Zweifel: Die ostdeutschen Städte werden ihr Gesicht wandeln, genauer: Sie werden weiterhin anders aussehen, als viele es mit dem westlichen Blick gewohnt sind. Die Entwicklungen werden zumindest für die nächsten 15 bis 20 Jahre von Schrumpfungsprozessen begleitet sein – das bezieht sich sowohl auf einen weiteren leichten Rückgang der Einwohnerzahlen als auch auf die Dispersion der Nutzungen und somit auf die Fragmentierung des inneren Zusammenhalts der Gemeinwesen. Dies ist jedoch keine einfache Folge der aktuellen Probleme des Bevölkerungsverlusts und der Wohnungsleerstände. Wenn man sieht, daß gleichzeitig die Zahl der Haushalte steigt (in der Expertenkommission wurde prognostiziert: bis etwa 2015), dann ergibt sich ein differenzierteres Bild. In Wirklichkeit wurde bereits seit 1990 angesichts der dramatischen Arbeitsplatzverluste, der (nachholenden) Umbau-Erfordernisse, der anderen Sozialstruktur – und dies bei gleichzeitiger Modernisierung im Bereich der technischen Infrastruktur – ein eigener Entwicklungspfad der ostdeutschen Städte sichtbar. Dieser Entwicklungspfad erhellt, daß es nicht um eine Assimilierung bzw. nachholende Modernisierung ohne strukturelle Differenz gehen kann. Die Gesamttrends sind jetzt durch die Leerstandsproblematik in einem Punkt verschärft und so insgesamt deutlicher ins Blickfeld gerückt worden.

Wenn sich angesichts der Datenlage in den einzelnen Städten herausstellen sollte, daß in dem einen oder anderen Gebiet eine Vermietbarkeit von Wohnungen an eine sozial durchmischte Bevölkerung nicht aufrechterhalten werden kann, dann werden sich die Forderungen nach Abriß verstärken. Dies halte ich für richtig, obwohl volkswirtschaftlich zunächst abträglich. Denn langfristig bliebe nur der Weg, derartige Wohnungsbestände (z. B. in den Plattenbausiedlungen) durch die öffentliche

Hand einer Armutsbevölkerung gezielt zuzuweisen. Die daraus erwachsenden sozialen Probleme sind hinlänglich untersucht worden. Also braucht es Mut zum Motto: Lieber Abriß als Ghetto!

Ganz so einmalig ist die Gesamtsituation allerdings nicht, und in dieser Perspektive lohnt es sich, vom Osten zu lernen. Ähnliche Szenarien aus Abwanderung und demographischem Wandel bestimmen heute die süditalienischen Regionen und den Norden Englands, wo massiv abgerissen wird. Und die westdeutsche demographische Entwicklung läßt auch da vergleichbare Situationen des regionalen Wohnungsüberflusses für die Zeit nach 2015 erwarten, wenn auch vielleicht nicht gepaart mit den heute in den Abwanderungsregionen erschreckenden Defiziten an Arbeitsplätzen und Beschäftigungschancen.

Prof. Dr. Karl-Dieter Keim, Leiter des Instituts für Regionalentwicklung und Strukturplanung e.V., Erkner bei Berlin, Kurator der Schader-Stiftung