

Dieter Bullinger

## Schrumpfende Städte und leere Wohnungen

Ein neues Phänomen und der Trend der Zukunft nicht nur in Ostdeutschland\*

### *Shrinking Towns and Unoccupied Housing*

*A New Phenomenon and the Future Trend – not only in Eastern Germany*

#### Kurzfassung

Die Abnahme der Gesamtbevölkerung dürfte in ca. 10–15 Jahren voll auf die Städte in Deutschland und Europa durchschlagen. Derzeit macht sich dieser neue Megatrend der Stadtentwicklung besonders deutlich in den ostdeutschen Städten bemerkbar, die nicht nur unter negativer natürlicher Bevölkerungsentwicklung, sondern auch unter massiven Wanderungsverlusten leiden. Wohnungsleerstände mit erheblichen betriebswirtschaftlichen und siedlungsstrukturellen Konsequenzen sind die Folge. Dargestellt werden mögliche Maßnahmen und Konflikte eines Managements städtischer Schrumpfungsprozesse.

#### Abstract

*Over the next 10 to 15 years, the towns and cities of Germany – and indeed throughout Europe – will feel the full impact of overall population decline. At present the effects of this new megatrend in urban development are most clearly evident in the towns of eastern Germany, which are suffering not only from the effects of natural negative population development, but are also experiencing serious population depletion through outward migration. The result is unoccupied housing, with major consequences both for the economy and for settlement structure. The author outlines possible measures and conflicts associated with managing urban shrinkage processes.*

#### 1 Abnehmende Bevölkerung als künftiger Megatrend der Stadt- und Raumentwicklung in Deutschland

Die Stadtentwicklung in Deutschland bekommt es zunehmend mit einem Phänomen zu tun, das ihr bislang nahezu völlig unbekannt war und dem die heutigen Stadtplaner und Kommunalpolitiker reichlich fassungs- und vor allem ziemlich instrumentenlos gegenüberstehen: Es ist die teilweise und in manchen Regionen schon heute spürbare, aber nach allen Prognosen erst in ca. 10–15 Jahren so richtig nachhaltig einsetzende *Abnahme der Gesamtbevölkerungszahl* in allen Teilregionen Deutschlands, *bei gleichzeitiger Überalterung* der Bevölkerung. Neu daran ist nicht die weiterhin nachhaltige Verschiebung der Altersstruktur der Bevölkerung mit abnehmenden Anteilen der jüngeren und zunehmenden Anteilen der älteren Bevölkerung an der Gesamtbevölkerungszahl, sondern dass dies mit einer Schrumpfung der Bevölkerungszahl insgesamt einhergeht.

Dieser Rückgang der Gesamtbevölkerungszahl in Deutschland wird der künftig alle Bereiche der Stadtentwicklung bestimmende Megatrend sein. Er wird von der Politik – und insbesondere der Kommunalpolitik – noch weitgehend ignoriert oder aber es werden eher am Symptom kurierende Lösungen diskutiert (z. B. wie viel Zuwanderung pro Jahr es bedürfe, um die Bevölkerungszahl im Lande aufrechtzuerhalten – die sich ergebenden Zahlen sind so astronomisch, dass Zweifel am Sinn des damit verfolgten Zieles angebracht sind).

Politik, Verwaltung und auch Wirtschaft werden in den kommenden Jahren zur Kenntnis nehmen müssen, dass an diesem Megatrend der Schrumpfung im Laufe der nächsten 30–50 Jahre kaum Wesentliches geändert werden kann. Gründe hierfür sind u. a.:

- die seit nahezu 40 Jahren („Pillenknick“) geringen und für die Aufrechterhaltung der Bevölkerungszahl in Deutschland nicht annähernd ausreichenden Geburtenraten und
- die steigende Lebenserwartung der älteren Jahrgänge (u.a. wegen veränderter Ernährungs- und Lebensgewohnheiten, des medizinischen Fortschritts, der heute im Berufsleben gegenüber früher tendenziell geringeren Gesundheitsbelastungen usw.).

Dabei wird der Rückgang der Bevölkerungszahlen in den kommenden Dekaden nicht nur in Deutschland wirksam werden, sondern viele Länder Europas in ähnlicher Weise betreffen.

Die wesentlichen Konsequenzen dieses Schrumpfungsprozesses sind gesamtgesellschaftlicher und stadtentwicklungspolitischer Art:

- *Gesamtgesellschaftlich*: Die Finanzierungsprobleme für alle – auf genügend Nachwuchs und genügend Beschäftigung basierenden – Solidarsysteme werden sich weiter verschärfen (so müssen z.B. immer weniger beruflich Aktive immer mehr Rentenleistungen finanzieren), sofern nicht auf Grund massiv steigender Geburtenzahlen und/oder auf Grund von Zuwanderung aus dem Ausland die Bevölkerungszahl zumindest nicht weiter abnimmt und sofern nicht zugleich der Anteil der Erwerbstätigen an der Gesamtbevölkerung und insbesondere im Verhältnis zu den Rentenempfängern zumindest nicht weiter sinkt.
- *Stadtentwicklungspolitisch*: Alle Städte und Gemeinden werden (insbesondere nach 2010/2015) erheblich schrumpfen, d.h. tendenziell kleiner und leerer („Implosion“) und dabei strukturell älter; Einrichtungen für Junge (Kindergärten, Schulen, Berufsbildungszentren usw.) werden entsprechend weniger intensiv genutzt, der Bedarf an Einrichtungen für Ältere (Senioren- und Pflegeheime, Altenwohnungen usw.) steigt.

## 2 Andere wesentliche und (vorläufig) weiterbestehende Trends der Stadtentwicklung

Neben diesem Megatrend gibt es weitere, schon seit längerem zu beobachtende grundsätzliche Entwicklungstendenzen der Stadt- und Raumentwicklung in Deutschland und Europa. Es handelt sich dabei im Wesentlichen um folgende vier, schon länger anhaltende Trends:

**Trend Nr. 1** sind die (noch) *steigenden Haushaltszahlen* (Wohnungsnachfrager). Dieser Trend ergibt sich u.a. durch

- die immer frühere Gründung eigenständiger Singlehaushalte durch junge Menschen (soweit sie nicht aus ökonomischen und/oder Bequemlichkeitsgründen im Elternhaushalt weiterleben),
- die (nach wie vor erfolgende) Neugründung junger Familien und
- die immer häufigere Trennung/Scheidung von Ehepaaren und Familien mit der Konsequenz der Bildung von zwei Haushalten, nämlich einem Singlehaushalt und einem Haushalt mit einem allein erziehenden Elternteil.

Konsequenz dieses noch vorhandenen Anstiegs der Haushaltszahlen ist u.a. eine tendenziell steigende Nachfrage nach Wohnungen in bestimmten Wohnungsmarkt-Teilbereichen (die teilweise durch gegenläufige Entwicklungen überkompensiert wird).

**Trend Nr. 2** ist die ungebrochen weiter *steigende Motorisierung* (steigende Anzahl Autos je 1000 Haushalte bzw. Einwohner) und die damit einhergehende *verstärkte Mobilität* (steigende durchschnittliche Fahrleistungen je Auto und Jahr) trotz tendenziell steigender Treibstoffpreise.

Bezüglich der Raumentwicklung wird damit ein nicht unproblematischer, sich selbst verstärkender Prozess in Gang gesetzt bzw. gehalten:

- Flächenverbrauch, Zersiedelung und räumlich dezentrierte, städtebaulich nicht integrierte Angebote und Ansiedlungen aller Art (Wohn-, Arbeits-, Einkaufs-, Ausbildungs-, Freizeitanlagen usw.) werden durch die steigende Motorisierung ermöglicht und begünstigt; sie wirken tendenziell entdichtend und damit gegen das – trotz aller Agenda 21-Diskussionen – zunehmend weniger verfolgte städtebauliche Leitbild einer verdichteten Stadt der kurzen Wege;
- dies erschwert in zunehmendem Maße die betriebswirtschaftlich rentable Aufrechterhaltung von Netzinfrastrukturen (z.B. im Bereich des öffentlichen Verkehrs);
- zugleich werden billige Lagen (Grund und Boden) außerhalb der hochverdichteten und teuren städtischen Gebiete leichter erreichbar, bevorzugt nachgefragt und verstärken den Prozess weiter.

**Trend Nr. 3** ist die weiterbestehende Tendenz zu *mehr Wohnfläche je Einwohner*, u.a. (aber nicht nur) auf Grund einer zunehmenden Anzahl von Singlehaushalten älterer, noch selbständiger Menschen (Witwen/r) in ihren alten großen Wohnungen.

Konsequenz dieser Entwicklung ist u. a. eine geringere durchschnittliche Haushaltsgröße (auf unveränderter Fläche wohnen weniger Menschen).

**Trend Nr. 4** ist schließlich der bei großen Teilen der Bevölkerung ungebrochen fortbestehende *Wunsch nach dem Einfamilienhaus im Grünen*, d.h. der Wunsch nach Wohneigentum im Regelfall in kleineren Gemeinden im Umland der Städte (auch wegen der dort geringeren Bodenpreise). Ausgelöst, zumindest aber unterstützt wird diese Entwicklung u. a. durch

- die staatliche Eigenheimförderung sowie die staatliche Mitfinanzierung der Überwindung von Pendeldistanzen (Entfernungspauschale) und
- die Suche nach intakten, gesunden, überschaubaren, familien- und kinderfreundlichen, grünen/ländlichen Strukturen (auch auf Grund entsprechender Imagewerbung von Bausparkassen, Bauträgerunternehmen usw.).

Zu den Konsequenzen dieser Entwicklung gehören u. a.:

- die tendenzielle Abwanderung der Wohnbevölkerung aus den Städten mit dem Ergebnis einer schrumpfenden Stadtbevölkerung (sofern nicht kompensiert durch in der Regel arbeitsplatzbedingte Wanderungsgewinne aus anderen Regionen/Bundesländern oder aus dem Ausland),
- damit verbunden die Freisetzung von Wohnungen in den Städten,
- mehr Flächenverbrauch / Zersiedelung im Umland,
- der Anstieg der erforderlichen Verkehrsmengen / -leistungen und
- z.T. unausgelastete Infrastrukturkapazitäten in den Städten sowie fehlende Infrastrukturen in den Umlandgemeinden.

Die genannten Trends mögen grundsätzlich teilweise sogar gegeneinander wirken. Allerdings ist zu konstatieren, dass die Trends „steigende Haushaltszahlen“ und „vergrößerte Wohnflächen“ im Ergebnis bislang in der alten Bundesrepublik selbst dann zu steigenden Wohnungsbedarfen in den Städten geführt haben, wenn diese in Einzelfällen negative Wanderungssalden aufwiesen.

Die vorstehend genannten Trends werden in Zukunft überall vom neuen Megatrend „abnehmende Gesamtbevölkerung“ überlagert werden, ohne dass sie deshalb zwingend außer Kraft gesetzt würden.

### 3 Schrumpfungsprozesse und Wohnungsleerstände als besonders akutes Problem in ostdeutschen Städten

Einmal mehr haben die östlichen Bundesländer die (in diesem Falle durchaus unattraktive) Vorreiterrolle inne, nämlich im Bereich der abnehmenden Bevölkerung. Dabei leiden die ostdeutschen Regionen nicht unter einer wesentlich anderen natürlichen Bevölkerungsentwicklung: Der Trend zur Überalterung der Bevölkerung schlägt in Ostdeutschland in etwa ähnlich stark zu Buche wie in Westdeutschland.

Markante Unterschiede gibt es aber bei den Wanderungen: die *Abwanderung aus der Region* hinaus (insbesondere durch Jüngere nach Westdeutschland) sowie die *Abwanderung aus den Städten ins Umland* (in neuerschlossene Einfamilienhausgebiete) sind in den größeren ostdeutschen Städten anteilig je etwa gleich groß und in der Summe erheblich.

Im Ergebnis führt dies in den Städten Ostdeutschlands zu einer Vorwegnahme des künftig allortend zu erwartenden Schrumpfungsprozesses, wenn auch in einer sehr spezifischen Ausprägung: Die ostdeutschen Städte verlieren teilweise kräftig an Bevölkerung, aber im Wesentlichen nicht auf Grund der natürlichen Bevölkerungsveränderung, sondern vorrangig auf Grund von Wanderungsverlusten. Gründe für diese Wanderungsverluste sind u. a.

- fehlende Arbeitsplatz- und Verdienstperspektiven in nahezu allen Regionen Ostdeutschlands (nach wie vor fehlt ein sich auf breiter Basis selbsttragendes wirtschaftliches Wachstum, und dies bei seit Jahren 10–15 % mehr Arbeitslosigkeit und 10–15 % weniger Entlohnung als in Westdeutschland); dadurch bedingt sind besonders stark zurückgegangene Geburtenzahlen und eine besonders starke Bereitschaft zu arbeitsplatzbedingter Abwanderung nach Westdeutschland festzustellen, und
- nicht ausreichende Angebote an Eigenheimgrundstücken und entsprechenden Siedlungs-/Erschließungsplanungen in den Städten.

Die Abwanderung aus der Region hinaus (namentlich in die westlichen Bundesländer) ist ein ostdeutsches Spezifikum und führt im Ergebnis in den alten Bundesländern dazu, dass die heute schon negative natürliche Bevölkerungsentwicklung überkompensiert und folglich politisch und in ihrer langfristigen Bedeutung nicht ausreichend wahrgenommen wird.

Die Konsequenz dieser Entwicklungen in Ostdeutschland ist insbesondere ein bislang unbekannter Wohnungsleerstand, der siedlungsstrukturell unterschiedlich ausgeprägt ist:

- Die größeren Städte in Ostdeutschland haben in den vergangenen zehn Jahren im Durchschnitt mindestens 20 % ihrer Einwohner verloren, davon grob gerechnet die Hälfte nach Westdeutschland und die Hälfte ins Umland – dies hat entsprechend Wohnungen in den Städten freigesetzt, die wegen der negativen natürlichen Bevölkerungsentwicklung und mangels merklichem Zuzug aus anderen Regionen oder dem Ausland nicht wieder belegt werden und deshalb leer stehen.
- Die ins Umland der größeren Städte in Einfamilien- und Reihenhäuser-Neubauten abgewanderte Bevölkerung hat die dortige natürliche Bevölkerungsentwicklung (die ebenfalls meist negativ ist) und den dortigen Wanderungsverlust (der dort ebenfalls Wohnungen freigesetzt hat) nach Westdeutschland allenfalls kompensiert – außer in strukturschwachen ländlichen Gebieten (z.B. in Mecklenburg-Vorpommern und Brandenburg), wo teilweise nicht nur aus den großen Städten und aus den ländlichen Regionen, sondern selbst aus dem Umland größerer Städte massive Abwanderungen zu verzeichnen sind.
- Der so über die Jahre seit der Wende 1989/90 angewachsene Wohnungsleerstand beträgt heute in den großen Städten Ostdeutschlands im Durchschnitt ca. 15 %, z.T. bis zu 20–25 % des Gesamtwohnungsbestandes.

Der Wohnungsleerstand als derzeit ausdrucksstärkste Ausprägung lokaler Schrumpfungsprozesse ist auch innerhalb der ostdeutschen Städte differenziert zu betrachten: So weisen aus der DDR-Zeit stammende, räumlich konzentrierte und qualitativ *besonders schlechte und unattraktive Wohnungsbestände* (sowohl im Altbaubestand als auch zunehmend in den Platten-Neubausiedlungen) besonders *hohe Leerstände* auf – man denke an schon zur DDR-Zeit verfallene Altbauquartiere in verschiedenen Innenstadtlagen oder an bestimmte Plattenbautypen mit besonders ungünstigen und unbeliebten Grundrissen. Gründe hierfür sind u. a.

- teilweise vor der Wende flächenhaft leergezogene, zum Abriss vorgesehene ganze Straßenzüge oder einzelne Gebäude,
- seither nicht erfolgte Renovierungs- und Sanierungsinvestitionen in restitutionsbehafteten Altbaubereichen,
- der Wunsch nach möglichst raschem Verlassen der als wenig ansprechend empfundenen Großwohnsiedlungen,
- die seit der Wende erheblich angestiegenen Wohnungszahlen, z.T. aufgrund der anfangs der 90er Jahre gewährten steuerlichen Sonderabschreibungen

und entsprechender Kapitalanlagemodellen im Geschosswohnungsbau und

- die insgesamt äußerst geringen Eigentumsquoten in Ostdeutschland mit der Folge hoher Umzugsbereitschaft und geringen Beharrungswillens der Bevölkerung an ihren Wohnstandorten.

Hinzu kommt, dass der Anteil der in Eigenheimen (Ein- und Zweifamilien- sowie Reihenhäuser) Wohnenden in Ostdeutschland nur einen Bruchteil des Wertes in Westdeutschland ausmacht und gleichzeitig der Anteil der in Großwohnsiedlungen Lebenden ein Mehrfaches des Wertes im Westen beträgt.

Als Folge dieser Entwicklungen ergibt sich derzeit in etwa folgendes Leerstandsbild:

- Der Leerstand betrifft zurzeit vor allem (zu ca. zwei Drittel bis drei Viertel) Altbauten aus der Zeit vor dem Zweiten oder gar dem Ersten Weltkrieg, wobei sich hiervon etwa die Hälfte der Wohnungen in einem so schlechten Zustand befindet, dass sie praktisch nicht mehr bewohnbar, d.h. auf dem Markt auch nicht mehr erfolgreich anbietbar sind.
- In jüngster Zeit steigen die Leerstände in der „Platte“, d.h. im industriell gefertigten komplexen Wohnungsbau, rasant an und erreichen heute ca. 25–30 % des gesamten Wohnungsleerstandes.

#### 4 Gefahren eines Andauerns der Entwicklung in Ostdeutschland

Es mehren sich die Anzeichen, dass sich die genannten Schrumpfungsprozesse für die ostdeutschen Städte verheerend auswirken und dass es folglich geboten ist, über rasch wirkende Gegenmaßnahmen oder zumindest über Strategien zur Adaptation nachzudenken. Dahinter stehen mehrere Überlegungen:

Die aktuellen Wohnungsleerstände können (gleichsam wie ein sich ausbreitender und ansteckend wirkender Bazillus) zu einer *negativen Beeinflussung ganzer Nachbarschaften* führen und ganze Quartiere in einen schlechten Ruf bringen und (weiter) verkommen lassen (Verslumung, Bronx-Effekt), weil u. a.

- das Quartier nicht mehr als gut und sicher, sondern subjektiv als schlecht und unheimlich empfunden wird und
- die noch im Quartier Wohnenden demzufolge in dieser Umgebung nicht mehr weiter wohnen wollen, auch aus ordentlichen Wohnungen ausziehen und so weitere Leerstände produzieren, so dass zunehmend gemiedene und z.T. sogar „von Bewohnern befreite Zonen“ entstehen könnten.

Wohnungsleerstände in einzelnen Stadtquartieren können zum *Unterschreiten von betriebswirtschaftlichen Mindestgrößen* für den Betrieb von Infrastruktureinrichtungen (Kindergärten, Schulen, Ladengeschäften) führen und damit die Verschlechterung der Lebensbedingungen und den Niedergang ganzer Stadtviertel beschleunigen.

Wohnungsleerstände in erheblichem – und in Zukunft auf Grund der allgemeinen Bevölkerungsentwicklung vermutlich noch wachsendem – Umfang können zum *Zusammenbruch von Märkten* (z.B. Mietmarkt) und damit – angesichts der ohnehin sehr spezifischen Wohnungseigentümerstrukturen in Ostdeutschland – zum Zusammenbruch ganzer Wohnungsgesellschaften/-genossenschaften führen. Dieser Zeitpunkt scheint gar nicht mehr so weit entfernt zu sein:

- Die überwiegende Zahl (meist weit über die Hälfte, z.T. bis zu 70–80 %) der leerstehenden Wohnungen in ostdeutschen Städten befindet sich im Besitz von kommunalen Wohnungsgesellschaften/-genossenschaften (die im Konkursfall möglicherweise durch die Kommunen als Hauptgesellschafter am Leben gehalten werden müssten); diese Gesellschaften verfügen nur über geringe finanzielle Manövriermassen, da sie geringe Durchschnittsmieteinnahmen von derzeit überwiegend unter 7 DM/m<sup>2</sup> – bzw. unter 5 DM/m<sup>2</sup> unter Einbezug der Leerstände –, schon jetzt heruntergefahrte Instandhaltungsaufwendungen, hohe Bankverbindlichkeiten, hohe Altschuldenlasten usw. aufweisen.
- Bei großem Leerstand und geringer Nachfrage sind die Mietpreise selbst für sehr gut renovierte Altbauwohnungen inzwischen auf Grund des Angebotsüberhangs, den es so noch nicht gegeben hat, so weit gefallen, dass Neuinvestitionen im Wohnungsbau nicht mehr lohnen und die Kosten für die Sanierung/Renovierung des noch unsanierten Restbestandes an Wohnungen sowie für die laufende Instandhaltung der bestehenden Wohnungen nicht mehr zu erwirtschaften sind; dennoch sehen sich die Eigentümer der Wohnungen – um einen möglichst hohen Vermietungsgrad des eigenen Bestandes zu erreichen und damit Einnahmequellen zu erschließen – zunehmend in einen existenzbedrohenden Konditionenwettbewerb nach unten gezwungen.

## 5 Welche Maßnahmen bieten sich an?

Es wächst die Einsicht, dass es in Ostdeutschland schon äußerst kurzfristig (und auf Grund der Bevölkerungsentwicklung auf längere Sicht auch in Westdeutschland) zu einer „planerischen Begleitung des

Nutzungsschwundes“ und hierbei auch zu einer gezielten und systematischen Reduktion der Wohnungszahlen kommen muss. Damit muss eine lange gehegte politisch-planerische Grundüberzeugung aufgegeben werden („Wir brauchen mehr und billigere Wohnungen“ – beides gibt es in den vom Bevölkerungsrückgang betroffenen Gebieten ausreichend). Es wird künftig immer häufiger mehr Wohnungen als Menschen (Nachfrager) geben. Schon heute kann deshalb ein großer Teil der in Ostdeutschland leerstehenden Wohnungen nicht mehr dauerhaft belegt und vermutlich auch anderweitig nicht mehr unterhalten werden. Diese Entwicklung wird mittel- und langfristig auch in Westdeutschland Platz greifen.

Die Maßnahmen, die diese Situation erfordert, bilden sich erst allmählich heraus:

- (1)
- Eine erste und sicherlich die bedeutendste, wenn auch radikalste Maßnahme ist ein *behutsamer, z.T. aber auch flächenhafter Abriss von Wohnungen* entsprechend der lokalen Gegebenheiten, um damit leerstehende „Wohnruinen“ zu vermeiden. Mit einer solchen, bislang für viele Zeitgenossen noch völlig undenkbar Maßnahme könnten u. a. folgende Effekte erreicht werden:
- Wohnungen werden vom Markt genommen, die z.T. ohnehin unbewohnbar und nicht mehr vermietbar und angesichts der erzielbaren Mietpreise auch nicht mehr rentabel renovierbar/sanierbar sind.
  - Weitere Einnahmehausfälle sowie Verfall von Wohnungen und Gebäuden und die Entstehung von laufenden Kosten für den Unterhalt von nicht belegten Wohnungen werden vermieden.
  - Ein höherer Vermietungsstand im – nach Abriss – verkleinerten Wohnungsbestand wird erreicht.
  - Ein weiteres Abfallen der bei den Wohnungsgesellschaften und -genossenschaften ohnehin nicht kostendeckenden Mietpreise wird vermieden; damit kann auch die Gefahr der Überschuldung und des Konkurses der finanziell heute schon ausgezehrteten Gesellschaften, die sich in den kommenden fünf Jahren massiv verstärken wird, abgewendet werden.
  - Nicht zuletzt wird auch eine Steigerung des technisch-baulichen und sozialen Qualitätsniveaus der bestehenden Wohnungen und Stadtteile erreicht, so dass in der Schrumpfung eine neue Stadtqualität entstehen kann.

In einigen Städten Ostdeutschlands wurden bereits entsprechende Programme gestartet. Damit verbunden sind einige wesentliche Konsequenzen, so u. a.:

- Es ist erforderlich (und wird von einer Reihe von ostdeutschen Städten so auch schon praktiziert), dass die Gemeinden zusammen mit der Wohnungswirtschaft ein Management der Schrumpfung konzipieren; dieses besteht darin, dass
    - ausgehend von einer realistischen und nicht schöngeredeteten Prognose der Bevölkerungsentwicklung in der Stadt
    - und fußend auf einer kleinräumlichen Analyse der Leerstandslage in der Stadt (nicht überall im Altbaubestand oder im massenhaften Geschosswohnungsbau der Platte gibt es Leerstand oder wird es ihn geben)
    - Gebiete mit heute schon und vermutlich künftig besonders hohem Leerstand identifiziert werden,
    - um sodann ein räumlich und zeitlich konkretes Konzept zum Rückbau, zur Entdichtung und zum behutsamen oder flächenhaften Abriss von Wohnungen zu entwickeln.
  - Die Wohnungsgesellschaften und -genossenschaften müssen entsprechend bei diesem Vorgehen mitziehen und deshalb vorab über geeignete Teilwertabschreibungen die Werte des abzureißenden Bestandes in ihren Bilanzen reduzieren sowie mit den Mietern Entmietungsverhandlungen durchführen und zum Abschluss bringen.
  - Die Städte sind gefordert, eine neue Form der Stadtentwicklungsplanung zu konzipieren und dabei Um- und Nachnutzungskonzepte für die freiwerdenden Flächen und die „Löcher in der Stadt“ zu entwickeln; dabei könnten
    - durch Abriss freiwerdende größere zusammenhängende Flächen im Sinne einer Angebotspolitik der Kernstädte längerfristig wieder zu Baugebieten für „kleine Häuser“ mit eigenheimverträglichen Bodenpreisen (z.B. für Einfamilien-, Doppel- und Reihenhäuser) werden,
    - im Bestand durch Abriss einzelner Häuser freiwerdende Flächen (z.B. im Rahmen bisher geschlossener Blockrandbebauungen) als Grün- oder Spielflächen, ggf. auch als Anwohner-Parkplatzflächen genutzt werden und
    - bestehende Gebäude insgesamt oder nach Abriss einzelner Stockwerke durch Umbau und Wohnungszusammenlegungen usw. z.B. in Seniorenwohneinrichtungen o.ä. umgewandelt werden.
- (2)
- Ein weiterer Schwerpunkt muss es sein, Maßnahmen zu erarbeiten, um das „Gefangenendilemma“ zu überwinden, d.h. *es darf nicht der Pionier bestraft werden*, der als erster mit der Reduktion seines Wohnungsbestandes und damit zu Gunsten aller anderen mit der Entlastung des von Überangebot gekennzeichneten Wohnungsmarktes beginnt. Die Gefahr, dass genau dies eintritt und der Pionier am Ende als Verlierer dasteht, ist aber auf Grund folgender Zusammenhänge groß:
- Der Pionier, d.h. diejenige Wohnungsgesellschaft, die als erste ihren Bestand reduziert und damit Werte vernichtet (auch wenn die zerstörten Wohnungen ohnehin kaum mehr einen nennenswerten Verkehrswert aufweisen), verursacht mit dem Abriss Kosten und realisiert gleichzeitig noch faktische und / oder bilanzielle Verluste.
  - Andere Akteure am Wohnungsmarkt (insbesondere private Wohnungsvermieter, aber auch andere Wohnungsgesellschaften / -genossenschaften) sehen sich auf Grund des Vorpreschens des Pioniers einem geringeren Wettbewerbsangebot und damit einer Markterholung gegenüber, durch die eine zunächst unveränderte – wenngleich nach wie vor niedrige – Nachfrage bei tendenziell nun wieder steigenden Mietpreisen ihnen die leeren Wohnungen eher und zu besseren Konditionen füllt, als dies vordem der Fall war.
  - Auf Grund der üblicherweise langsam mahelnden Mühlen der Förderbürokratie ist zu erwarten, dass für den Wohnungsabriss noch zu konzipierende Förderprogramme der verschiedenen öffentlichen Ebenen vermutlich erst so spät aufgelegt werden, dass sie erst dann greifen, wenn die letzten mit dem Abriss beginnen, während die Pioniere die ihnen entstandenen Kosten vollumfänglich alleine tragen mussten.
- (3)
- Schließlich muss eine der Reaktionen auf die veränderte Situation am Wohnungsmarkt auch in einer *direkteren Beachtung der Wünsche der Wohnungsnachfrager* bestehen: Es muss künftig mehr getan werden, um die Menschen zu veranlassen, in der Stadt zu bleiben,
- weil die Wohnungsnachfrager künftig angesichts der Preise auf dem Wohnungsmarkt in schrumpfenden Städten eine sehr hohe Marktmacht haben werden, die unbarmherzig jene Anbieter (einschließlich der Stadtplaner) abstrafen wird, die nicht nachfragegerechte Konzepte realisieren, und
  - weil die aktuelle Wohnungsmarktlage die Wohnungsnachfrager veranlasst, auf der Erfüllung gesteigener Ansprüche an die Qualität der Wohnungen und des Wohnumfeldes zu bestehen (am liebsten eine modernisierte Altbauwohnung mit großzügigem Wohnungsgrundriss in einer grünen und ruhigen, jedoch stadtnahen Lage zu günstigem Preis, oder aber ein kostengünstiges Eigenheim).

Es sind folglich nicht nur mehr Angebote an Einfamilienhaus- und Doppelhausgrundstücken in den Städten erforderlich, die z.T. auch auf gewerblichen Brachflächen geschaffen werden könnten, wenn diese denn besser mobilisierbar wären. Vielmehr ist auch eine positivere Reaktion der Stadtplanung auf die Wünsche der Bevölkerung nach Auflockerung der Bebauung und nach Möglichkeiten zum Eigentumserwerb (und sei es für einen symbolischen Preis mit der Auflage, das erworbene leerstehende und renovierungsbedürftige Objekt auf eigene Kosten zu sanieren und selbst zu nutzen) in den bisher von geschlossener Blockrandbebauung gekennzeichneten und z.T. sehr qualitativ restaurierten Altbauquartieren nötig. Das Herausnehmen einzelner leerer Gebäude aus einem Gebäudeblock, der Umbau größerer oder der Neubau kleinerer Häuser im Inneren der Städte und Quartiere kann zu mehr Licht, Luft und Grün in diesen Baublöcken bei erträglicherer Dichte und somit zu einer stärker an den Wohnwünschen orientierten Gestaltung der Nachbarschaften führen und neue Wohnadressen z.B. in gründerzeitlichen Quartieren schaffen; Eigentumserwerb kann die Identifizierung mit dem Quartier stärken.

## 6 Wesentliche offene bzw. konfliktträchtige Punkte beim künftigen Management des Schrumpfungsprozesses in den Städten

Schon vielfach war in der Stadt- und Raumentwicklung von Paradigmenwechseln die Rede. Das, was sich derzeit schon in den ostdeutschen Städten – bedingt durch die natürliche Bevölkerungsentwicklung und die aktuellen Wanderungsbewegungen – an Schrumpfungsprozessen abspielt und was in Zukunft auf Grund der natürlichen Bevölkerungsentwicklung auch auf die westdeutschen Städte zukommt, weist tatsächlich einen neuen Qualität auf und erfordert eine völlige Neuausrichtung der künftigen Stadtpolitik. Dabei gilt es im Auge zu behalten, dass derartige Neuausrichtungen das Anpacken von Problemen erfordern, die sich schon bislang als kaum lösbar gezeigt haben. Einige dieser Punkte seien abschließend genannt:

(1)

Dringend erforderlich, wenn auch schwer durchsetzbar, erscheint eine engere *Stadt-Umland-Abstimmung bei der Baulanderschließung* insbesondere im Eigenheimbereich. Konkret geht es um eine Reduktion der Baulanderschließungen insbesondere in den Gemeinden im Umland der Städte. Die Bemühung der an Einwohnern verlierenden Städte, die Innenentwicklung zu fördern und dabei u. a. bisherige Geschosswohnungsbau-Flächen in Ein-, Zwei- oder kleinere Mehrfamili-

enhaus-Flächen umzuwandeln, würde sicherlich stark konterkariert, wenn die Umlandgemeinden weiterhin wie bisher eher großzügig, viel schneller und mit weniger stadtplanerischen Bedenken als in den Städten genau solche Flächen erschließen und anbieten, die im Regelfall auch noch billiger sind als in der Stadt, da die Flächen in den Umlandgemeinden überwiegend vorher nicht bebaut waren, sondern als landwirtschaftliche Flächen genutzt wurden und deshalb billig erworben werden können.

Eine derartige bessere Stadt-Umland-Abstimmung, die letztlich zu Lasten der Umlandgemeinden gehen würde (deren Verhalten bislang immer zu Lasten der Kernstädte ging), ist schon vielfach gefordert und nie erfolgreich realisiert worden. Auch jetzt dürfte es schwer fallen, allen Beteiligten klar zu machen, dass sich daraus für sie eine win-win-Situation ergibt, da u. a.

- die nach Einkommensteueranteilen schielenden Umlandgemeinden in den „Speckgürteln“ der größeren Städte überall in Deutschland bislang gut von dieser Politik gelebt haben und sich nach wie vor entsprechender Nachfrage nach Grundstücken gegenübersehen und
- es außer der immer noch wenig durchsetzungsstarken Regionalplanung und Raumordnungspolitik keine Handhabe gibt, die mit kommunaler Planungshoheit ausgestatteten Umlandgemeinden zu einer solchen Selbstbeschränkung und zum Verzicht auf bzw. zur Rücknahme von Baurechten zu veranlassen.

(2)

Immer wieder – wenn auch ohne allzu großes Engagement – wird diskutiert, ob es nicht sinnvoll sei, an ein „Einmotten“ und „Überwintern“, d.h. an eine *Konservierung derzeit nicht benötigten Wohnraumes* und ein Vorhalten für schlechtere Zeiten und für ökonomisch schwache Bevölkerungsgruppen zu denken. Die Kosten eines derartigen konservierenden Leerstandes dürften hier limitierend wirken.

(3)

Völlig unklar ist derzeit, mit welchen Instrumenten (außer evtl. einer Enteignung) es gelingen könnte, die *Verfügungsgewalt über Grundstücke und Gebäude* der Wohnungsgesellschaften und -genossenschaften, vor allem aber der Privaten zu erlangen, um Abriss-/Entdichtungsmaßnahmen durchführen und Um-/Neunutzungsmaßnahmen realisieren zu können.

Zu den diskutierten Vorschlägen gehört u. a. eine Art Bodenfonds, der sich teilweise am Vorbild des Grundstücksfonds Ruhr des Landes Nordrhein-Westfalen orientieren könnte. Dabei könnten diese Fonds

- entweder die Grundstücke direkt erwerben oder aber als (Sanierungs-)Treuhänder wirken,
- eine Moderatorenfunktion zwischen Kommunen und Wohnungseigentümern übernehmen und
- alle Maßnahmen durchführen einschließlich der Vermarktung/ des Verkaufs (zum Nutzen der bisherigen Eigentümer) der aufbereiteten Grundstücke, allerdings nur an Interessenten, die die Gemeinde kennt und akzeptiert oder gar selbst benannt hat.

Die Zahl der Gegner dieser Idee ist nicht gering, und auch ihre Argumente sind nicht von der Hand zu weisen:

- Die Grundfinanzierung der Fonds dürfte angesichts der Finanzlage der Länder und Städte kaum so gelingen, dass sie effektiv als Grundstücksaufkäufer und Maßnahmenfinanzierer tätig werden können.
- Die Frage ist ungeklärt, bei wem das Risiko und die Kosten verbleiben, wenn Grundstücke sich auf Grund der neugeplanten Nutzung oder auf Grund der Marktlage nicht weiterveräußern lassen und deshalb z. B. zu Grünflächen werden.

(4)

Die bisherigen Vorschläge zur Reduzierung des Wohnungsbestandes konzentrieren sich weitgehend auf die Großwohnsiedlungen und die Wohnungsgesellschaften. Letztere sind in der Tat die entscheidenden Akteure, um den Wohnungsmarkt in den ostdeutschen Städten wieder ins Gleichgewicht zu bringen. Realisierungsfähige Vorschläge zur *Einbeziehung auch von privaten Wohnungseigentümern und von Altbaubeständen* in die Handlungsstrategie fehlen bislang noch weitgehend.

(5)

Bislang fließen in Ostdeutschland erhebliche öffentliche Mittel in die Sanierung und Modernisierung von Altbauten (u. a. durch erhöhte Abschreibungen bei Denkmälern) bzw. von Großwohnsiedlungen (z. B. durch Fördermittel für Wärmedämmung usw.), ohne dass diese Mittel jedoch in der Höhe der Eigenheimförderung im gleichen Zeitraum entsprochen hätten. Gleichzeitig sind die Wohnungsgesellschaften und -genossenschaften in Ostdeutschland nach wie vor durch hohe, aus der DDR-Zeit stammende Altschulden belastet, die angesichts der Lage auf dem Wohnungsmarkt und angesichts der besorgniserregenden Entwicklung der Bilanzstruktur von den Gesellschaften letztlich wohl nicht mehr zu bedienen sein werden.

Weil die betroffenen Gesellschaften den Abriss von Wohnungen meist nicht selbst finanzieren können (nicht einmal um den Preis ersparter Kosten bzw. vermiedener Einnahmehausfälle), liegt die neue He-

rausforderung in der Finanzierung der Folgen der Schrumpfung, d. h. im Aufbringen *öffentlicher Fördermittel für die Reduzierung des Wohnungsbestandes* und also für die in kommunalen Rückbau- und Neunutzungskonzepten zu planende Desinvestition, zusätzlich zur Förderung qualitativer Aufwertungen des Wohnungsbestandes und des Wohnumfeldes in den Städten. Erforderlich hierbei sind u. a.

- ein Überdenken und eine Neukonzeption der gesamten, auf Wohnungen (und andere kommunale Infrastruktureinrichtungen) zielenden Förderprogramme und Steueranreize von Bund und Ländern,
- eine Neuauswertung der Erfahrungen mit den Stadt-sanierungen in Westdeutschland (wie viel private Investition ist durch jede DM öffentliche Förderung angestoßen worden?); einzubeziehen in diese Analyse sind auch die Flächensanierungen der 70er Jahre im Rahmen des Städtebauförderungsgesetzes in Westdeutschland, um hieraus Schlüsse für ein angepasstes Vorgehen unter den Vorzeichen der neuen Lage in Ostdeutschland zu ziehen (wie viel Kosten/ wie viel Kapitalvernichtung lässt sich durch jede DM öffentliche Förderung des Schrumpfens vermeiden?), und
- eine Neubehandlung der Altschuldenfrage bei den hierdurch bilanziell ohnehin schon stark belasteten Wohnungsgesellschaften, solange sie noch sanierungsfähig und nicht überschuldet sind.

---

## Anmerkung

- \* Der Beitrag beruht wesentlich auf den Vorträgen anlässlich des Wissenschaftlichen Kolloquiums der Deutschen Akademie für Städtebau und Landesplanung (DASL) vom 4./5. Mai 2001 in Leipzig zum Thema.

Dipl.-Verw.wiss. Dieter Bullinger  
Alter Teichweg 23  
22949 Ammersbek  
E-Mail: dieter.bullinger@aspiag.com