

UFZ-Diskussionspapiere

**Sektion
Ökonomie, Soziologie und Recht**

5/2002

**Risiken und Nebenwirkungen
des „Stadtumbaus Ost“**

Matthias Bernt

Dezember 2002

Matthias Bernt

UFZ-Umweltforschungszentrum Leipzig-Halle
Sektion Ökonomie, Soziologie und Recht
Permoserstr. 15
D-04318 Leipzig

e-mail: bernt@alok.ufz.de

Tel: +49 341 235-2015

Fax: +49 341 235-2825

Gliederung

Einleitung

1. Was weiß ein „integriertes Stadtentwicklungskonzept“?
2. Welche Planung wird implementiert?
3. Leerstand und Wohnungswirtschaft
4. Interessenausgleich: Konsens oder Nonsens?
5. Wer reißt ab?
6. Die Rolle der Banken - Mitarbeiten und/ oder Raushalten?
7. Der unbekannte Mieter
8. Macht die Platte platt?
9. Entwicklungsgebiet Innenstadt
10. Rettung durch Eigentum?
11. Was passiert, wenn nichts passiert?
12. Die Steuerbarkeit von Schrumpfungsprozessen

Literaturverzeichnis

Einleitung

Seit rund zwei Jahren ist „Schrumpfung“ eines der meistdiskutierten Probleme in der deutschen Stadtentwicklung. Wurde das Thema bis 1998 eher tabuisiert, steht es heute im Mittelpunkt stadtpolitischer Debatten und hat zahlreiche Aktivitäten angeregt. In 273 ostdeutschen Gemeinden wurden so innerhalb des letzten Jahres Stadtumbaupläne erarbeitet, die den Abriss von Wohnraum in bedeutenden Größenordnungen vorsehen. Städte wie Eggesin, Schwedt, Chemnitz, Hoyerswerda, Weißwasser, Halle, Wolfen, Sömmerda und Leinefelde haben damit sogar bereits begonnen (vgl. IRS 2002). In Reaktion auf den massiven Wohnungsleerstand hat die Bundesregierung ein Förderprogramm aufgelegt, in dem erstmals in der Geschichte der deutschen Wohnungspolitik der ersatzlose Abriss von Wohnraum subventioniert wird. Die Themen „Schrumpfung“, „Leerstand“ und „Stadtumbau“ spielen also heute auf der großen Bühne der (ost)deutschen Stadtentwicklung und werden in einem Umfang bearbeitet, der die Art der Bearbeitung zu einer entscheidenden Weichenstellung für die Zukunft der betroffenen Städte und Regionen werden lässt.

Gleichzeitig sind viele Facetten des Themas noch neu. Allgemein anerkannt ist heute eigentlich nur die Beschreibung der Ausgangssituation:

- 1) Bevölkerungsrückgang einerseits und Ausweitung des Wohnungsangebotes andererseits haben in vielen ostdeutschen (und in einer kleineren Anzahl westdeutscher) Regionen eine Wohnungsnachfrage bewirkt, die kleiner ist, als das in vielen Städten derzeit zur Verfügung stehende Wohnungsangebot. Es kommt daher zu einer Lücke zwischen Wohnungsnachfrage und –angebot, also zu Leerständen.
- 2) Aufgrund von demographischen Trends, fortschreitender Suburbanisierung und arbeitsplatzbedingter Abwanderung nach Westdeutschland wird die Bevölkerung in Ostdeutschland weiterhin zurückgehen. Das Problem ist also kein Übergangsphänomen, sondern es ist zu erwarten, dass auch die zukünftige Wohnungsnachfrage geringer ist, als der heute zur Verfügung stehende Bestand an Wohnungen.
- 3) In der Folge kommt es nicht nur zu Erlösrückgängen für die Wohnungswirtschaft, sondern auch zu einer Unterauslastung der sozialen (z.B. Schulen, Kindergärten) und technischen (z.B. Nahverkehrssysteme, Ver- und Entsorgungsleitungen) Infrastruktur der Städte, die zusätzliche Aufwendung für ihre Anpassung an die neuen Einwohnerzahlen verlangt.
- 4) Gleichzeitig führen Einwohnerrückgang und (der sinkenden Nachfrage folgende) sinkende wirtschaftliche Aktivität zu Rückgängen in den kommunalen Steuereinnahmen, so dass die Fähigkeit der Kommunen die Umbaumaßnahmen zu finanzieren sinkt.

Diese Trends bedingen nicht nur aktuell erhebliche Belastungen. Sie stellen vielmehr eine Herausforderung dar, deren Bewältigung zu einer entscheidenden Weichenstellung für die Zukunft der betroffenen Städte und Regionen wird. Denn die mit der Schrumpfung einhergehende Rekonfiguration von Räumen führt zu neuen Mustern des Flächenverbrauchs, der Verkehrsströme und der Stadt-Umland-Beziehungen (vgl. auch Deilmann/ Iwanow/ Schiller 2001, Kabisch/ Bernt 2002). Der Rückgang an Funktionen kann damit zu neuen Belastungen führen - er schafft aber auch neue Freiflächen und neue Chancen für eine ökologische Umgestaltung und Aufwertung von Räumen, eine Wieder- und Umnutzung innerstädtischer Flächen und eine Senkung des Flächenverbrauchs. Aus der Nachhaltigkeitsdiskussion bekannte Themen wie ressourcenschonender Umgang mit Flächen, Nachnutzung von Industriebrachen, Senkung von Verkehrsaufkommen, Lärmberuhigung und Grünflächenmanagement erhalten damit eine neue Brisanz. Während die Schrumpfungsprozesse also einerseits Belastungen beinhalten eröffnen sie andererseits Chancen, städtische und regionale Entwicklungsprozesse im Sinne der „Agenda 21“ umzulenken.

Sollen diese Chancen genutzt werden, steht der Stadtumbau allerdings vor der Herausforderung ein komplexes Bündel von interdependenten Problemen bewältigen zu müssen. Weder in den wissenschaftlichen Debatten noch in der real ablaufenden Praxis ist es bis jetzt gelungen, dieses Bündel in ausreichendem Maße zu durchdringen.

Dass intakte Stadtstrukturen, ein attraktives Wohnungsangebot, funktionierende Wirtschaftstandorte, ökologischer Umbau, Schaffung von Arbeitsplätzen und eine Identifikation der Bürger mit ihren Städten erstrebenswerte Ziele sind, ist dabei allgemein unstrittig. Auch dass offensichtlich – von Ländern, Bund¹, Kommunen und Wohnungsunternehmen - erhebliche Anstrengungen unternommen werden, um diese Ziele umzusetzen, steht außer Zweifel. Genauso unbestreitbar ist aber auch, dass Formulierung und „Anpacken“ eines Problems noch lange nicht seine Lösung bedeuten. Es gilt vielmehr immer auch zu hinterfragen, ob die in Anschlag gebrachten Mittel und Instrumente geeignet sind, die angestrebten Ziele zu erreichen.

In diesem Sinne versucht der vorliegende Aufsatz die Leerstellen, Risiken und Stolpersteine zu skizzieren, deren Konturen sich bei der Umsetzung des „Stadtumbaus Ost“ in zunehmender Deutlichkeit zeigen. Eine Diskussion über diese Punkte ist dabei nicht nur aufgrund der

¹ Allerdings muss an dieser Stelle auch angemerkt werden, dass im Prozess der Programmformulierung des Bundes einige Punkte, die noch im Gutachten der Expertenkommission angemahnt wurden, unter den Tisch gefallen sind. Beispielhaft sei hier die Forderung nach einer Abschaffung der degressiven AfA für den Neubau von Mietwohnungen genannt, die auf massiven Widerstand der Eigenheim-Lobby stieß. Auch die finanzielle Ausstattung des neuen Förderprogramms „Stadtumbau Ost“ ist verschiedentlich in die Kritik geraten, weil zwei Drittel des Programmvolumens aus einer Umwidmung von bereits vorhandenen Mitteln stammten, also nicht zusätzlich zur Verfügung gestellt würden. (z.B. Kofner 2001)

Dimensionen des Stadtumbauprogramms notwendig. In den Umsetzungsproblemen zeigen sich vielmehr auch Grenzen der vorhandenen Steuerungsinstrumente, die den „Stadtumbau“ zu einem Testfeld für die gesamte deutsche Stadtentwicklungspolitik werden lässt. Der vorliegende Diskussionsbeitrag geht darum über eine Reflexion der aktuellen Planungspraxis hinaus.

Ich argumentiere dabei im wesentlichen akteursbezogen, d.h. im Mittelpunkt stehen - abstrakt gesprochen - die Interessen, Ressourcen und Restriktionen der in den Stadtumbau involvierten Akteure (Wohnungsanbieter, Verwaltungen und Mieter), die deren Verhalten bestimmen und damit die Basis für die Dynamik des Feldes liefern. Meine Informationsbasis speist sich vor allem aus allgemein zugänglichen schriftlichen Dokumentationen², mündlichen Berichten und Diskussionen auf Tagungen und Workshops sowie aus eigenen Erfahrungen in einem Forschungsprojekt zum Stadtumbau in einer sächsischen Mittelstadt.

Die Auflistung von Problemen und Erfahrungen muss notwendig unvollständig bleiben. Sie wird weder alle Probleme des Stadtumbaus erfassen können, noch werden alle hier diskutierten Probleme in allen Orten die gleiche Relevanz haben. Das vorliegende Diskussionspapier kann sich nur auf die Beschreibung einiger Kernpunkte beschränken und es wird notwendig vorläufig, selektiv und angreifbar bleiben müssen. Es versteht sich weniger als wissenschaftlich eindeutige Beschreibung und Analyse sondern als Diskussionsangebot, dessen Ziel es ist, nötige Kontroversen anzuregen, die jeder Verbesserung des „Stadtumbau“-Programmes vorausgehen müssen.

² vgl. Literaturliste am Ende des Textes

1. Was weiß ein „Integriertes Stadtentwicklungskonzept?“

Ein erster Diskussionspunkt betrifft die planerischen Grundlagen für den in Angriff genommenen Stadtumbau, die z.Z. in über 200 ostdeutschen Kommunen in Arbeit befindlichen und z.T. auch schon in Grobfassung veröffentlichten „Integrierten Stadtentwicklungskonzepte (INSEK)“.

Noch vor kurzer Zeit auch in der Fachöffentlichkeit weitgehend unbekannt sind diese „INSEK“s heute zum „non plus ultra“ für die Bewältigung des Rückbaus geworden. Denn sowohl Bund als auch Länder verknüpfen die Gewährung von Fördermitteln auf breiter Front mit der Forderung nach der Erstellung solcher Konzepte. INSEKs werden dadurch zu einer Art Universalschlüssel - nicht nur für den Zugang zu Abrissfördermitteln, sondern auch für die Subventionierung von Instandsetzungs- und Modernisierungsmaßnahmen und Wohneigentumsförderung.

Ziel dieser Verknüpfung von Konzepterarbeitung und Förderung ist es, die Akteure in den Kommunen dazu zwingen, unternehmensbezogene wohnungswirtschaftliche und gemeindebezogene stadtplanerische Ziele aufeinander abzustimmen und so „die einzelnen Maßnahmen des Stadtumbaus zu einem zukunftsfähigen, sinnvollen Ganzen zu verbinden“ (BMVBW 2001: S.3, Auslobung). Mit der Erstellung „Integrierter Stadtentwicklungskonzepte“ ist also eine Steuerung von Schrumpfungsprozessen intendiert, die dazu führen soll, dass die „Chancen“ durch sinnvolle Gestaltung von Abrissen und Nachnutzungen höhere städtische Qualitäten zu schaffen, genutzt werden können. Sie sollen eine „kommunalpolitische Gesamtstrategie“ implementieren, die „konsequent auf eine nachhaltige Entwicklung orientiert“ und dabei die Lösung der Probleme nicht dem Markt überlässt, sondern sie mit erhöhter kommunaler Planungskompetenz strukturiert und koordiniert vorantreibt (Buttolo 2001).

„INSEK“s haben für die planerische Vorbereitung des Stadtumbaus also eine Schlüsselstellung inne. Auch wenn der Stand der Planerstellung in den verschiedenen Kommunen noch recht verschieden ist und umfangreiche Vergleichsanalysen bislang nicht vorliegen, können bereits Angaben darüber gemacht werden, welche Anforderungen vom Bund an ein „INSEK“ gestellt werden und welche Probleme sich dabei ergeben. Grundlegend kann man feststellen, daß die Anforderungen an „INSEK“s vor allem recht umfassend sind. Nach den Ausschreibungsunterlagen soll ein „INSEK“ als Minimalanforderung

- Grunddaten und Rahmenbedingungen der Stadtentwicklung,
- Perspektiven der wirtschaftliche, demographischen und sozialen Entwicklung,

- Analysen zum Wohnungsbestand, den Wohnungsteilmärkten und der Baulandentwicklung in der Kommune und im Umland,
 - Schätzungen zur wohnungsbezogenen Nachfrageentwicklung,
 - Erfassungen und Prognosen zu technischen und sozialen Infrastruktur
- enthalten. Die Planung soll ferner nicht allein von der Gemeinde erarbeitet werden, sondern die wichtigsten Wohnungseigentümer sind an der Festlegung der Planungsziele zu beteiligen. Auf der Grundlage der gesamtstädtischen Analysen soll sodann eine Festlegung städtebaulicher Gebietstypen erfolgen, für die ein Maßnahme-, Durchführungs- und Finanzierungskonzept mit Zeitschiene zu erarbeiten ist. Auch an diesem Konzept sind die betroffenen Wohnungseigentümer intensiv zu beteiligen. Die bisherigen Planungen sind schließlich einzubeziehen, zu überarbeiten und an des neue „INSEK“ anzupassen

Ganz plastisch lässt sich ein „typisches“ INSEK wie folgt beschreiben: Das Papier umfasst meist etwa 100-150 Seiten. Es startet im allgemeinen mit einer Bevölkerungsprognose, die oft die vorhandenen Trends extrapoliert oder vorhandene Prognosen auf den Bezugsraum herunterrechnet. Anhand dieser Bevölkerungszahl wird der zukünftige Bedarf an Wohnraum berechnet und dem gegenwärtigen Wohnungsbestand gegenübergestellt. Aus der Differenz ergibt sich dann der abzureißende Wohnraum. Im nächsten Schritt werden „konsolidierte Gebiete“, „Erhaltungsgebiete“ und „Umstrukturierungsgebiete“³ festgelegt, in letzteren sollen die Abrisse erfolgen. So gut wie immer liegen die „Umstrukturierungsgebiete“ in Vierteln mit einem hohen Anteil an „Platten-Wohnungen“, die von kommunalen oder genossenschaftlichen Vermietern verwaltet werden. Im letzten Schritt werden dann schließlich Neuplanungen für die freiwerdenden Flächen entwickelt und ein Maßnahmeplan für Abrisse und Umbauten erstellt.⁴

Eine solches Vorgehen klingt zunächst schlüssig. Bei genauerem Hinsehen enthält es aber eine ganze Anzahl von „Fallen“.

Ein erstes risikobeladenes Problemfeld liegt dabei in der Frage, ob (bzw. wie) notwendig unsichere Prognosen zur Grundlage von stadtentwicklungspolitischen Grundsatzentscheidungen gemacht werden können. Im Kern geht es dabei um die Überlegung, ob aktuell vorliegende Leerstände „strukturell“, d.h. dauerhaft, oder nur „friktional“ also vorübergehend

³ Entsprechend landesspezifisch verschiedener Ausführungsvorschriften und verschiedenem Vorgehen der beauftragten Planerbüros oder der durchführenden Ämter unterscheiden sich die Termini dabei mitunter.

⁴ Parallel zu den Abrissplanungen enthalten nahezu alle INSEK's Aussagen über die wirtschaftliche und soziale Lage, sowie über diesbezügliche Handlungsansätze und Leitbilder der betreffenden Städte. Allerdings verbleibt dieser Teil der Planung - nach einer groben Durchsicht einiger INSEK's sowie Aussagen interviewter sächsischer Landesbeamter - meist wesentlich mehr im Vagen als die Abrissplanung.

sind. Die Beantwortung dieser Frage hängt dabei wiederum von Aussagen über die natürliche Bevölkerungs- und Haushaltsentwicklung, den Wohnflächenverbrauch, die Wanderungsbilanzen und die Entwicklung des Konkurrenzangebotes ab.

Am sichersten ist dabei noch die natürlich Bevölkerungsentwicklung zu prognostizieren. Sie kann anhand von Lebensbäumen, Geburten- und Sterberaten relativ sicher vorausgesagt werden.

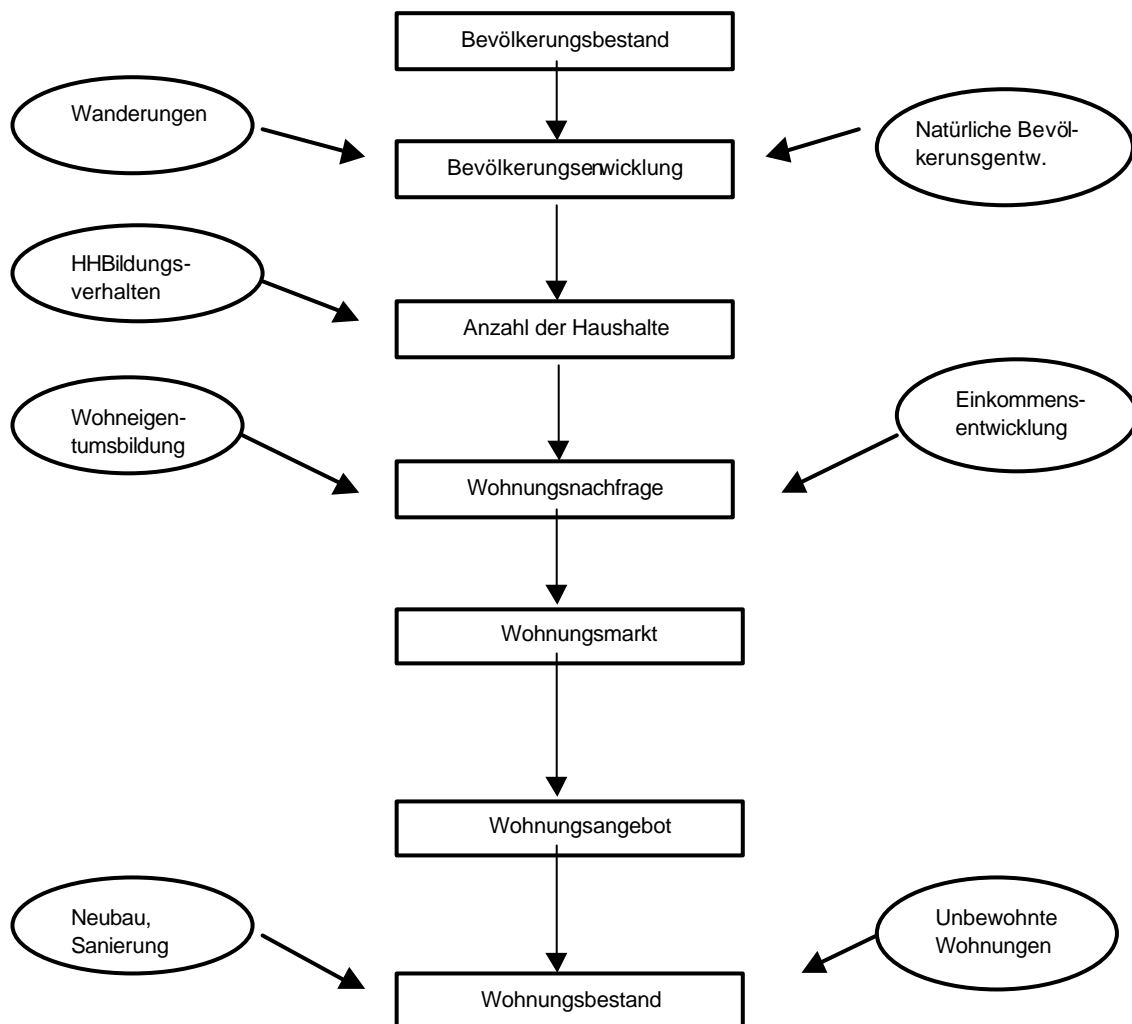
Schwerer wird es schon mit dem Wohnflächenverbrauch, da dieser stark von der Entwicklung der Relationen von Mietpreisen und Einkommen abhängt. Der Wohnflächenverbrauch nimmt daher für verschiedene Haushaltstypen nicht global zu oder ab, sondern streut nach Lagen, Mietpreisen und Einkommensgruppen. In den vergangenen Jahren zeigte sich entsprechend bei verschiedenen Untersuchungen (vgl. GdW 1999: S. 15) eine Situation des „Mangels im Überfluß“, bei der einkommensschwache Haushalte trotz Wohnungsleerstandes gezwungen waren, in überbelegten Wohnungen zu leben, weil sie sich einen Mehrverbrauch an Wohnfläche nicht leisten konnten. Diese Tendenz zu segmentierten Märkten und Nachfragestrukturen macht eine Einschätzung des Wohnflächenverbrauchs, und damit der benötigten Wohnfläche und des aus der Differenz zwischen dieser und der real vorhandenen Wohnfläche errechneten „strukturellen“ Wohnungsüberhangs, schwer.

Mit hohen Risiken ist auch eine Prognose von Wanderungen behaftet. Hält die arbeitsmarktbedingte Abwanderung nach Westdeutschland an, oder ist in absehbarer Zeit in Ostdeutschland ein wirtschaftlicher Aufschwung zu erwarten, der mehr Beschäftigungsmöglichkeiten vor Ort böte? Ziehen zurückgebliebene Familienangehörige (z.B. Eltern) ihren abgewanderten Familienteilen hinterher? Ist der „Nachholebedarf“ an Eigenheimen in Ostdeutschland gedeckt, oder ist mit einer Fortsetzung der Abwanderung aus den Kernstädten in's Umland in den aus den 90er Jahren bekannten Größenordnungen zu rechnen? Wird die Osterweiterung der EU zu einer Zuwanderungswelle aus Ostmitteleuropa führen, und wo werden die neuen Einwanderer hinziehen? Verstetigen sich die gegenwärtigen Wohnpräferenzen, die einen starken Nachfrageverfall in den Großwohnsiedlungen bewirkt haben, oder sind sie Ausdruck einer historisch spezifischen Marktsituation, die in Folge hoher steuerlicher Förderung in außergewöhnlich kurzer Zeit außergewöhnlich hohe Mengen von Gründerzeitwohnungen auf den Markt bringen konnte?

All diese Fragen sind z.Z. ungeklärt und z.T. umstritten. Sie sind darüber hinaus nicht einzeln zu beantworten, sondern miteinander verwoben und hängen noch dazu von regional überhaupt nicht zu beeinflussenden Großtrends (z.B. der Wirtschafts- und Einkommensentwicklung) und politischen Rahmensetzungen (z.B. Einwanderungsregelungen, Steuergesetzge-

bung) ab. Die Prognose über die Entwicklung des Wohnungsbedarfes - die schließlich als Grundlage für die „Integrierten Stadtentwicklungskonzepte“ bis 2010 dienen soll - ist also notwendig mit starken Risiken behaftet. Möglich ist hier eigentlich nur die Plausibilisierung eines Mengenkorridders, mit der Möglichkeit zu späteren Korrekturen. Die Erfahrungen, die Anfang der 90er Jahre mit oft völlig überzogenen Wachstumsvoraussagen in vielen ostdeutschen Städten gemacht wurden, raten auf jeden Fall zu viel Vorsicht, wenn es darum geht, „harte“ Politiken auf „weiche“ Prognosen zu gründen.

Abbildung 1: Wohnungsnachfrageprognosen



2. Welche Planung wird implementiert?

Aber auch ohne diese - eher abstrakten - Prognoseprobleme bleibt die Planung des Stadtumbaus vor Ort ein risikovolles Geschäft. Denn die Festlegung von Entwicklungszielen vollzieht sich natürlich nicht im luftleeren Raum, sondern sie wird sozusagen durch die Beschaffenheit, die Problemwahrnehmung, Handlungspräferenzen und Ressourcen der institutionellen Akteure „gefiltert“, die sie vor Ort erstellen. Für die kommunalen Planungsbehörden ist das „INSEK“ aber meist eine neue, immer zusätzliche Aufgabe, die sie bei knappen Planungsressourcen bewältigen müssen. Aus diesem Grund lautet die nächste Frage: Sind die ausführenden Kommunen in der Lage, die notwendigen Planungsarbeiten durchzuführen und werden sie durch die vorhandenen Förderstrukturen dazu motiviert?

Landes- und Bundesregierungen haben hier zwei zentrale Anreize gesetzt, um die Gemeinden zur Erstellung von „Integrierten Stadtentwicklungskonzepten“ zu bewegen: Zum einen wird die Gewährung von Fördermitteln, auf die die finanzschwachen Gemeinden und ihre Wohnungsunternehmen angewiesen sind, an die Abstimmung mit einem solchen Konzept gekoppelt. Zum zweiten hat die Bundesregierung im November 2001 einen Wettbewerb über „Integrierte Stadtentwicklungskonzepte“ ausgeschrieben. Anders, als bei anderen Wettbewerben, erhielten die Teilnehmer dabei nicht nur eine Prämie, sondern schon die Teilnahme wurde mit einem Zuschuss zur Finanzierung des Stadtentwicklungskonzeptes belohnt. Einreicheschluss für Wettbewerbsbeiträge war der 31. Juli 2002 - teilnehmende Kommunen hatten also etwas mehr als ein halbes Jahr Zeit für die Erarbeitung ihrer Wettbewerbsbeiträge.

Der Zeithorizont für die Konzepterstellung war also - auch wenn die meisten Kommunen bereits Vorarbeiten geleistet haben - recht kurz bemessen. Wenn man sich zudem vergewissert, dass das „integrierte“ Stadtentwicklungskonzept nicht nur Aussagen zur Wohnungsbestandsentwicklung, sondern auch zu wirtschaftlichen Perspektiven und Konzepten, zur zukünftigen sozialen Infrastrukturplanung und eine Abstimmung mit den Umlandgemeinden beinhalten soll, wird deutlich, dass die Gemeinden schon allein in Bezug auf die zur Verfügung stehende Zeit vor einer beträchtlichen Herausforderung standen. Berichte aus den Gemeinden weisen darauf hin, dass schon die Abarbeitung der formalen Wettbewerbsanforderungen die betroffenen Stadtplanungsabteilungen oft an den Rand ihrer Arbeitsfähigkeit brachte. Auch die Einbeziehung von Nachbarressorts, Infrastrukturanbietern und erst recht Nachbargemeinden ist ein Problem, dessen Lösung bei weitem nicht überall erfolgreich verlaufen zu sein scheint. Verschärft wurde diese Herausforderung noch, wenn von der Hochebene der generellen Entwicklungszielen in die Niederungen der Maßnahmeplanung und Umsetzung gestiegen wurde.

Eine weitere Schwierigkeit für die Planung ergibt sich aus der Unsicherheit über die mittelfristig den Gemeinden zur Verfügung stehenden Ressourcen. Gerade die am meisten von Schrumpfungprozessen betroffenen Gemeinden haben stark unter zurückgehenden Steuereinnahmen zu leiden und sind daher meist nicht nur auf Mittel aus dem allgemeinen Finanzausgleich zwischen Bund, Ländern und Kommunen sondern darüber hinaus auf die Inanspruchnahme von zahlreichen Sonderprogrammen (wie „Soziale Stadt“, „Weiterentwicklung großer Neubaugebiete“, „ESF“/ „EFRE“ etc.) angewiesen. Diese Programme sind aber im allgemeinen nur auf Zeit angelegt, haben wechselnde Förderziele und vergeben ihre Mittel mitunter nur im Wettbewerb. In Folge dieser Umstände wissen die Kommunen oft nur wenig, wann sie welche Mittel wofür zur Verfügung haben. Zusätzlich zum Komplexitätsproblem steht ihre Planung also unter dem Vorzeichen einer mangelnden Sicherheit über zukünftige Ressourcen.

Die Anforderungen für die Integrierten Stadtentwicklungskonzepte stellen also für die mit ihnen befassten Verwaltungen durchaus eine Herausforderung dar. Wie überforderte Verwaltungen mit Widersprüchen zwischen ihnen gesetzten Zielen und ihnen zur Verfügung stehenden Mitteln (Zeit, Personal, Informationen, Recht und Geld) umgehen, ist aus Planungstheorie und Implementationsforschung seit langem bekannt: Um die Planung durchführungseffizient zu gestalten, werden leicht realisierbare Projekte priorisiert, kooperationsbereiter Akteure werden bevorzugt, Konfliktfelder werden „auf die lange Bank“ geschoben und mit allgemeinen Formulierungen überdeckt. Die Gefahr, die sich daraus ergibt, besteht darin, dass zwar mit hoher Effizienz widerstandsarme Projekte durchgesetzt werden, aber weniger bewältigbar erscheinende Probleme aus dem Blickfeld geraten. Im Hintergrund der erfolgreichen Programmabwicklung entstehen dadurch Tabuzonen, in denen sich die „harten“ Probleme sammeln und weiterhin ihrer Bearbeitung harren.

Entsprechend dieser Umstände befindet sich die Erstellung „Integrierter Stadtentwicklungskonzepte“ in einem nur schwer lösbaren Dilemma: Einerseits soll sie eine umfassende, langfristige Zielplanung vorlegen, die eine „nachhaltige Entwicklung“ und ein „sinnvolles Ganzes“ des Stadtumbaus in die Wege leitet. Andererseits soll das vorgelegte Konzept - angesichts des Problemdrucks auch völlig nachvollziehbar - kurzfristig umsetzbar sein und praktikable Schritte ermöglichen. Die Umsetzung dieser Schritte soll darüber hinaus durch das Mitwirken eigeninteressierter Dritter (Wohnungsunternehmen, Umlandgemeinden) erfolgen, deren Interessen dementsprechend in die Planung eingepasst werden müssen. Etwas salopp formuliert: die Kommunen werden durch die Vergabe von Fördermitteln und Prämien in einem eher kurzfristig angelegten Bundeswettbewerb motiviert, mit knappen Planungsressourcen

bei notwendig unsicheren Prognosen, ungenügendem Informationsstand und ohne sicheres Wissen um die Durchführbarkeit innerhalb kürzester Zeit eine völlig neue Planung vorzulegen, die noch dazu die oft entgegengesetzten Interessen verschiedenartiger lokaler Wohnungsanbieter integrieren, mit den Nachbargemeinden und der Öffentlichkeit abgestimmt sind und zu einem Konsens führen soll. Es ist wohl kaum übertrieben, ein solches Vorhaben als „gewagt“ zu bezeichnen.

Noch verständlicher wird die Ambivalenz, in der sich „Integrierte Stadtentwicklungskonzepte“ befinden, wenn man sie auf die planungswissenschaftliche Diskussion der letzten 20 Jahre bezieht. Planungstheoretisch haben diese eine Ablösung geschlossener, komprehensiver, integrierter Entwicklungsplanungen durch offene, pragmatische, „inkrementalistische“ Projektplanung gebracht. Nicht vermittelbare Komplexität, enormer (finanzieller, räumlicher und zeitlicher) Umfang bei gleichzeitiger Verminderung kommunaler Investitionsfähigkeit, weit überschätzte Koordinationsfähigkeit der Verwaltungen und der Widerstand neuer sozialer Bewegungen haben hier allgemein zu einem „communicative turn“ in der Planungstheorie (Healey 1992) geführt. In der Folge wird Planung heute nicht mehr nur vorrangig als technische Tätigkeit der Planerstellung verstanden und analysiert, sondern als kommunikatives Handeln. Sie wird eher schrittweise angegangen, orientiert sich am Durchsetzbaren, nicht am Wünschenswerten. Stichworte solcher Planung (wie sie z.B. in der IBA Emscher Park umgesetzt wurde) sind: zentrale Rolle von Leitbildern und Symbolen, Kooperativität anstelle von Befehl, Projekte statt Programme, Informalisierung, Prozessualität.

Tabelle 1: Planungstypen

	Traditionelle Planung	Diskursive, projekthafte Planung
Merkmale	Steuerung „von oben“ Verwissenschaftlichung hohe Komplexität flächendeckend komprehensiv, umfassend Langfristig angelegt	Kooperation Projekte statt Programme Konzentration auf das Machbare Punktuell Schrittweises, inkrementalistisches Vorgehen; „Muddling through“ offener Zielhorizont
Probleme	Undemokratisch, autoritär Unterkomplex, informationelle Überforderung Unflexibel Umsetzungsdefizite	versch. Durchsetzungsstärke v. Interessen „Insellösungen“, Zusammenhang der Projekte Aufgabe flächendeckender Steuerungsansprüche Beschränkung auf widerstandsarme Projekte
Stärken	Durchsetzungsstark Sachrational	Durchführungseffizient diskursive Rationalität

Versucht man die „INSEK“ zwischen diesen Planungskonzepten einzuordnen, offenbaren sie eine merkwürdige Zwitterstellung. Einerseits erinnern sie stark an traditionelle Planungen der 70er Jahre: sie erarbeiten eine gründliche wissenschaftlich-vorbereitende Analyse, beziehen

sich nicht auf Einzelprojekte, sondern auf die gesamte Stadt, sie sind auf lange Frist angelegt und versuchen verschiedenste Ressorts und Akteure zu integrieren. Auf der anderen Seite tritt in ihnen der Staat nicht als autonome, von „oben“ steuernde Instanz auf, sondern die gemeinsame Kooperation von Wohnungswirtschaft und Gemeindeverwaltung wird schon in der Erarbeitung der Planungsziele an den Ausgangspunkt gelegt. Auch die Planungsfrist ist recht kurz und erzwingt eine Konzentration auf das „Machbare“. Die Pläne werden zudem in „Arbeitskreisen“, „Netzwerken“ u.ä. vordiskutiert, in die neben verschiedenen Ressorts der Stadtverwaltung fast immer auch die Wohnungswirtschaft, Versorgungsunternehmen und verschiedene bürgerschaftliche Akteure eingebunden sind. Die Planerstellung erfolgt im Wesentlichen nicht „top down“ sondern sie vollzieht sich sehr kooperations- und diskursorientiert.

Die „INSEK“ vereinen also in sich Züge komprehensiver und inkrementalistischer Planungstypen. Aus dieser Hybridität gewinnen sie eine Reihe von Stärken wie von Schwächen: Auf der einen Seite scheinen die INSEK's aus den Fehlern der Vergangenheit gelernt zu haben und präsentieren sich sowohl handlungsorientiert, als auch flächendeckend und integrativ. Sie versuchen also, sowohl die Wirklichkeitsferne umfassender, wie die Inselhaftigkeit projektbezogener Planungstypen zu umschiffen. Auf der Kehrseite tragen sie aber gerade durch diese Hybridität auch die Gefahren beider Planungstypen in sich: Durch ihren umfassenden, auf lange Zeit angelegten Horizont haben sie so eine offene Flanke gegenüber Prognoserisiken jeder Art (z.B. in der Einschätzung von Gesellschaftstrends, Akzeptanz und zukünftige finanzielle Kapazitäten), der integrative, komplexe und viele Aktionsfelder umfassende Ansatz macht sie anfällig gegenüber Störversuchen nicht kooperationsbereiter Interessen und diese Angewiesenheit auf Kooperation verursacht eine Tendenz zur Beschränkung auf Machbares, die immer die Gefahr von „Ein-Punkt-Projekten“ in sich birgt.

In Bezug auf die Erwartungen, die an diese Form von Planung gestellt werden, ist also Vorsicht anzuraten. Auf der einen Seite vermögen INSEK's zwar gerade durch ihre Unbestimmtheit die Diskussion über ein unbequemes Thema anzustoßen, einen Orientierungsrahmen zu erarbeiten, widerstrebende Akteure zur Kooperation zu motivieren, ressortübergreifende Zusammenarbeit zu stärken und Zukunftsentwürfe für die Öffentlichkeit anzubieten. Auf der anderen Seite enthalten sie aber notwendig regelmäßig eine ganze Reihe von „offenen Posten“, deren Relevanz sich erst in der Durchführung zeigt, und sie sind darauf angewiesen, ihre Ziele - quasi „huckepack“ - durch das Handeln Dritter (vor allem der Wohnungseigentümer) umzusetzen. Deren Handlungsrestriktionen geraten dadurch in das Zentrum der kommunalen Planung. Sie bewirken ein spannungsreiches Verhältnis zwischen wohnungswirtschaftlichen und städtebaulichen Planungszielen, in denen erstere die Achillesferse für letztere werden können.

3. Leerstand und Wohnungswirtschaft

Die Integration wohnungswirtschaftlicher Interessen und städtebaulicher Bedürfnisse ist vor diesem Hintergrund ein zentraler „Knackpunkt“ für die Umsetzbarkeit „Integrierter Stadtentwicklungskonzepte“. Gleichzeitig ist sie bislang fast völliges Neuland und erste Erfahrungen, die in den letzten Jahren mit dem Thema gesammelt wurden, sind eher ernüchternd.

Um die Bedeutung von Leerständen für die betroffenen Wohnungsunternehmen richtig zu verstehen, sind einige Vorbemerkungen über die wohnungswirtschaftliche Lage der kommunalen und genossenschaftlichen Immobilienwirtschaft in Ostdeutschland nötig, die zur Zeit von einer ganzen Reihe von Schwierigkeiten betroffen ist.

Die in Folge des Bevölkerungsrückgangs zurückgehende Nachfrage und die daraus folgenden Erlösrückgänge und die fortlaufende Verschlechterung des Verhältnisses zwischen Einnahmen und Ausgaben ist dabei nur eines unter vielen drängenden Problemen. Zugleich mit der globalen Verschlechterung der Nachfragesituation haben viele Unternehmen (in Folge des in den 90er Jahren deutlich ausgeweiteten Wohnungsangebotes) mit einer wachsenden Konkurrenz zu kämpfen, die sich in einem erhöhten Druck auf die Mieten, einer höheren Mieterfluktuation und gestiegenen Kosten für Marketing und Serviceleistungen niederschlägt. Darüber hinaus haben die kommunalen und genossenschaftlichen Wohnungsunternehmen i.d.R. in den 90er Jahren weite Teile ihrer Bestände saniert. Die Rückzahlung der dafür aufgenommenen Kredite steht erst am Anfang und verursacht hohe Belastungen für Zins- und Tilgungszahlungen. Hohe Transfers an die Finanzwirtschaft ergeben sich auch aus dem Zwang zur Rückzahlung der sogenannten „Altschulden“, die auch für leerstehenden Wohnraum gelten.⁵

Die Belastungen, die sich aus der Kombination von „Altschulden“, Kreditrückzahlungen und Wohnungsleerständen ergeben, haben inzwischen Ausmaße erreicht, bei denen ein großer Teil der betroffenen Wohnungsunternehmen kaum noch in der Lage ist, seine wirtschaftliche Existenz aufrecht zu erhalten. Unter Experten wird heute allgemein davon ausgegangen, dass ein beträchtlicher Teil der ostdeutschen Wohnungswirtschaft in den nächsten Jahren akut insolvenzgefährdet ist.

Es ist darum leicht verständlich, warum die Wohnungswirtschaft durchaus ein intensives Interesse an der raschen Beseitigung von Marktüberhängen hat, obwohl sie dadurch Vermö-

⁵ Erst nach langer Diskussion konnte sich die Bundesregierung zu einer Gesetzesänderung entschließen, die „Altschulden“ wenigstens für abgerissenen Wohnraum storniert (§6a ASHG). Da der Gesetzestext von einem Vorfälligkeitsverzicht der Banken, bei denen die Altschulden gebucht sind, ausgeht, ist auch diese Erleichterung in der Praxis kaum in Anspruch zu nehmen.

genswerte verliert. Denn auch für leerstehende Wohnungen fallen Belastungen für Bewirtschaftungskosten, „Altschulden“ und Zins- und Tilgungsleistungen für angelaufene Modernisierungsdarlehen an - ohne dass ihnen entsprechende Einnahmen entgegenstehen. Allgemein gilt hier als Faustregel, dass ein Unternehmen vier bis fünf vermietete Wohnungen braucht, um eine leerstehende Wohnung finanzieren zu können. Leerstände von 20-30% sind aber bei großen Wohnungsbaugesellschaften in Ostdeutschland mittlerweile nicht mehr ungewöhnlich, ein Abbau der Überstände würde die Wohnungsunternehmen also in relevantem Ausmaß von überflüssigen Bewirtschaftungskosten befreien und ihre Kostenbilanz verbessern.

Tabelle 2: Belastungen von Wohnungsunternehmen aus Bewirtschaftungskosten und Kapitaldienst der Leerstandswohnungen; Stand 1998 (GdW 1999, S.35 und eigene Berechnungen)

	Bewirtschaftungskosten/ qm p.a. in DM	Kapitaldienst Altschulden/ qm p.a. in DM	Kapitaldienst Mod.darlehen/qm p.a. in DM	Insgesamt/ qm p.a. in DM
<i>Sachsen</i>				
Hoyerswerda	41,85	12,86	10,41	65,12
Schwarzenberg	37,39	15,69	10,96	64,04
Weißwasser	35,19	14,42	12,93	62,54
Zwickau	56,07	14,83	2,66	73,56
<i>Sachsen-Anhalt</i>				
Sangerhausen	34,45	12,19	0	46,64
Stendal	34,95	11,87	18,64	65,46
Wolfen	29,53	14,01	9,35	52,89
<i>Brandenburg</i>				
Guben	57,98	10,08	25,51	93,57
Luckenwalde	14,50	21,37	0	35,87
Schwedt	40,02	11,68	0,23	51,93
Wittenberge	26,47	10,00	15,58	52,05
<i>Thüringen</i>				
Leinefelde	77,05	13,21	2,60	92,86
Sondershausen	31,74	11,30	2,84	45,88
Durchschnitt	39,78	13,35	8,59	61,72
monatlich	3,31	1,11	0,72	5,14

Die Folgen von Wohnungsleerstand beschränken sich aber nicht nur auf die betroffenen Einzelunternehmen. Auch über diese hinaus führt der Wohnungsleerstand zu nachteiligen Auswirkungen für die gesamte Wohnungswirtschaft, die sich sukzessive verstärken und in eine „Abwertungsspirale“ münden können. Leerstand, Erlösrückgang und mangelnde Attraktivität

für Mieter können sich dabei in besonders benachteiligten Lagen gegenseitig verstärken und zu einer Kreditverweigerung der Banken, einer Verschlechterung der kommunalen und gewerblichen Infrastruktur führen. Die Attraktivität der betroffenen Nachbarschaften würde weiter sinken, weitere Wegzüge bewirken und so die Situation noch verschlimmern.⁶

Die Folge wäre eine allgemeine Abwertung von besonders leerstands betroffenen Lagen, ein Preisverfall und eine gesteigerte Marktkonkurrenz. Die sinkenden Preise würden wiederum auch die Verkehrswerte der noch nicht von existenziellen Leerstandsproblemen betroffenen Bestände sinken lassen und damit das Anlagevermögen ihrer Eigentümer verringern und deren Kreditwürdigkeit verschlechtern. Das Problem wachsender Wohnungsleerstände betrifft also nicht nur einzelne benachteiligte Wohnungsunternehmen, sondern gefährdet letztlich auch die jetzt noch prosperierende Teile der Immobilienwirtschaft.

4. Interessenausgleich: Konsens oder Nonsens?

Die Probleme sind dabei auch nicht einfach, quasi „marktwirtschaftlich“, durch Insolvenzen der am meisten betroffenen Unternehmen zu lösen. Denn ein Bankrott einzelner Anbieter würde nur dazu führen, dass die Verbindlichkeiten der betroffenen Anbieters verschwinden. Das Überangebot an Wohnungen bestünde weiterhin und könnte von potenziellen Käufern schuldenfrei für einen niedrigen Preis erworben werden. Gäben diese Käufer diese Preisvorteile in Form von Dumping-Mieten an die Nachfrager weiter, würde das voraussichtlich weitere Auszugswellen bei bislang noch „gesunden“ Wohnungsunternehmen in Gang setzen, die dadurch wieder unter wirtschaftlichen Druck geräten. Eine rein marktwirtschaftliche Lösung könnte also leicht in einem „race to the bottom“ enden (vgl. Freitag 2001, S.72f.).

Eine schnelle Marktbereinigung bei Vermeidung von Bankrotten und Insolvenzen ist daher im Interesse aller bereits aktiven Wohnungsanbieter. Trotzdem erweist sich eine Einigung der Wohnungsmarktteure mehr und mehr als Kernproblem des Stadtumbaus. Da es theoretisch für jeden einzelnen Eigentümer am besten wäre, wenn alle anderen Eigentümer so lange ihre Bestände vom Markt nähmen, bis wieder genügend Nachfrage für die eigenen leeren Bestände vorhanden ist, ergibt sich hier ein klassisches, aus der Theorie rationalen Handelns bekanntes „free-rider-problem“ (Olson 1968): wenn einerseits alle Marktteilnehmer von der Marktbereinigung profitieren, andererseits aber nur die die Kosten dieser Maßnahme tragen, die Rückbau selbst durchführen, kommt der „Trittbrettfahrer“ am günstigsten weg. Denn er kann am allgemeinen Nutzen teilhaben, ohne eigene Kosten und Risiken tragen zu müssen. Allerdings führt diese Kalkulation - da sie für alle Akteure gleichermaßen gilt - zu

⁶ Ich kann mich an dieser Stelle kurz fassen, da Bernd Hunger (GdW 1999: S.40ff.) diese Wirkungs-

einer allgemeinen Handlungsblockade, die sich auch mit einer Analogie zum Gesellschaftsspiel „Mikado“ beschreiben lässt: „Wer sich als erster bewegt, hat verloren.“

Diese wechselseitige Blockade erweist sich als immenses Problem für den Stadtumbau und hat in den letzten zwei Jahren zu intensiven Diskussionen über einen „Interessenausgleich“ zwischen verschiedenen Wohnungsanbietern geführt. In diesen Diskussionen wurde zwar eine Reihe Lösungsansätzen angedacht - bislang jedoch flächendeckend mit nur wenig ermutigenden Ergebnissen:

Im „Chemnitzer Modell“, das die Unternehmensberatung Rödel&Partner im Auftrag von Chemnitzer Wohnungsunternehmen für das Fritz-Heckert-Gebiet entworfen hat (vgl. Fischer 2002), wurde so versucht, einen Ausgleich zwischen den Vorteilen, die Wohnungsunternehmen, die sich nicht am Abriss beteiligen, erwachsen und den Kosten von Unternehmen, die Abrisse durchführen, durchzurechnen. Um die benachteiligten Unternehmen zu motivieren, städtebaulich sinnvolle Abrisse durchzuführen, sollten dabei die profitierenden Unternehmen Ausgleichsbeiträge zahlen. Einfach formuliert: für jeden Mieter in einem abzureißenden Haus sollte eine Prämie festgesetzt werden, die von den aufnehmenden Unternehmen an das Unternehmen, das durch den Abbruch seiner Immobilie verliert, gezahlt wird. Ein solches Modell setzt nicht nur eine in der Realität kaum zu erreichende Informations- und Kontroll-dichte, sondern vor allem eine Mitwirkung zumindest weiterer Teile der Vermieterschaft voraus. Angesichts realer Durchführungsprobleme einerseits (IRS u.a. 2001, S.18) und der „Renitenz der Eigentümer“ (Busmann) andererseits musste das Modell schon nach kurzer Zeit erheblich reduziert werden. Gegründet wurde schließlich eine Stadtumbau-Gesellschaft, die für die beteiligten Unternehmen Managementaufgaben in der Durchführung des Abrisses übernimmt und für die Stadt die Vergabe öffentlicher Fördermittel koordiniert. Der zweitgrößte Vermieter von Chemnitz nimmt nicht an dieser Gesellschaft teil.

Ein ähnliches Vorgehen wurde in Halle konzipiert, wo das Thema „Lastenausgleich“ schon seit geraumer Zeit im Rahmen der „Wohnungswirtschaftlichen Plattform Halle“, in der sich die großen Vermieter und die Stadt zusammengefunden haben, diskutiert wird.⁷ Hier lief die Diskussion lange Zeit in Richtung eines einzurichtenden „Grundstückspools“. Die Gemeinde oder eine in ihrem Auftrag handelnde treuhänderische Verwertungsgesellschaft sollte dabei die zum Abriss vorgesehenen Grundstücke von ihren Eigentümern erwerben, um sie entsprechend der gemeindliche Planung einem Abriss, einer Neuordnung bzw. einer anderen Verwertung zuzuführen. Der Aufkauf sollte dabei durch eine Reduktion der Kaufpreise um

ketten schon 1999 sehr plastisch beschrieben hat.

⁷ Für einen Überblick s. verschiedene Ausgaben des Netzwerk-Briefes, die unter www.nw-wohnen-in-halle.de aus dem Internet geladen werden können.

die Abrisskosten verbilligt werden. Dadurch sollten einerseits die Eigentümer der entsprechenden Grundstücke einen (finanziellen) Anreiz erhalten, auf die in ihrem Eigentumstitel verankerte Blockadeposition zu verzichten, andererseits solle die städtebauliche Neugestaltung zentralisiert und professionalisiert werden. Als „Pferdefuß“ erwiesen sich hier allerdings recht schnell die fehlende Refinanzierbarkeit des Modells und die mangelnde Mitwirkungsbereitschaft von Eigentümern. Ein Weg diese Blockaden zu überwinden, konnte bislang noch nicht gefunden werden.

Auch in anderen Städten war dem Thema Interessenausgleich bislang nicht viel Erfolg beschieden. In Leipzig, wo die konzeptionellen Vorarbeiten der Stadt bereits weit gediehen waren und ein qualitativ hohes Planungsniveau erlangt hatten, erreichte man erst nach langem Tauziehen im Plattengebiet Grünau einen „Pakt der Vernunft“ (vgl. LVZ vom 1.12., 3.12. und 7.12.2001) - allerdings (mit Ausnahme eines Blocks) ohne Einbeziehung der „Zwischenerwerber“, die sich bislang weigern, dem „Pakt“ beizutreten. Obwohl Instandhaltungsmängel z.T. gerade hier am gravierendsten sind und Abrisse teilweise auch aus städtebaulichen Gründen sinnvoll wären, muss sich die Rückbauplanung auf die Wohnungen des kommunalen Wohnungsunternehmens und der kleineren Genossenschaften beschränken. Auch das Abrissvolumen ist bislang eher gering gehalten - mittelfristig rund 2.500 bis 3.000 Wohnungen bei insgesamt 50.000 bis 60.000 leerstehenden Wohnungen in Gesamt-Leipzig.⁸

Nach all diesen ernüchternden Erfahrungen gelten seit kurzem Unternehmenszusammenschlüsse als Alternative für den nicht zu bewerkstellenden Lastenausgleich⁹. Auch hier sind die Chancen sehr skeptisch zu beurteilen. Bislang ist es auch noch kaum zu echten Fusionen gekommen. Denn die Bereitschaft, das eigene Unternehmen für einen „höheren Zweck“ aufzugeben ist nicht nur verständlicherweise sehr gering, sondern widerspricht z.T. diametral den in der spezifischen Rechtsform festgelegten Unternehmenszielen. Fusionen werden zudem bislang mit erheblichen Grunderwerbssteuern belastet, so dass sie die notleidend Fusionierenden mit exorbitanten zusätzlichen Kosten belasten würden (vgl. GdW 2002, Taubenek 2002).

Die Bilanz der bisher bekannt gewordenen Ansätze, einen Interessenausgleich herzustellen, ist also außerordentlich ernüchternd. Der Stand der Dinge kann eigentlich nur ähnlich lakonisch beschrieben werden, wie es der Autor einer Studie, die bislang erstellte Stadtumbau-

⁸ Einer Recherche der Lokalpresse (LVZ, 5.3.2002) bei den sieben größten Grünauer Vermietern zufolge ist ein Großteil des Abrisses auch nicht in nächster Zeit, sondern erst ab 2005 vorgesehen.

⁹ Z.B. im Begleitmaterial zu den workshops zum Bundeswettbewerb „Stadtumbau Ost“, vgl. www.bmvbw.de

konzepte im Auftrag der Bundesregierung untersuchte, auf der Starterkonferenz für den Bundeswettbewerb für Stadtumbaukonzepte tat:

„... noch weitgehend ungelöst ist das Problem der Schaffung eines wirksamen Interessen- und Lastenausgleichs zwischen einzelnen Wohnungseigentümern im Blick auf eine verträgliche Umlagerung der marktberichtigenden Wirkung von Rückbaumaßnahmen in Umstrukturierungsgebieten. Über diese Thematik wurde bereits im vergangenen Jahr (d.i. 2000, MB) in der Expertenkommission ‚Wohnungswirtschaftlicher Strukturwandel in den neuen Ländern‘ (Lehmann-Grube-Kommission) heftig diskutiert. Dennoch scheint bisher niemand so recht über das verhängnisvolle Mikado-Spiel hinausgekommen zu sein: ‚Wer sich bewegt, hat verloren‘. Ansätze zur Überwindung dieses Dilemmas ... hatten ... angesichts der Brisanz der auftretenden Konflikte bisher offenbar wenig praktischen Erfolg.“ (Rietdorf 2001, S.4)

Obwohl für die Erfolgsaussichten eines sinnvollen und nachhaltigen Stadtumbaus zentral, ist das Problem des Interessenausgleichs zwischen verschiedenen Wohnungseigentümern also bislang völlig ungelöst. Das kann allerdings kaum überraschen, denn es ist - wie es der Baudezernent von Halle auf der gleichen Tagung schön formulierte „illusorisch, einen gerechten Ausgleich von Eigentümerinteressen zur Grundlage eines halbwegs vernünftigen Stadtentwicklungskonzeptes zu machen.“ (Busmann 2001) Die privatkapitalistische Organisation des deutschen Wohnungswesens bedingt ja gerade ein Konkurrenzverhältnis der Wohnungsanbieter untereinander und verlangt von den handelnden Akteuren, ihr Handeln am Wohl ihres Einzelunternehmens - und nicht an „städtebaulichen Zielen“, „öffentlichem Interesse“ oder „Gemeinwohl“ - zu orientieren. Der Forderung nach einem „Konsens“ zwischen den Wohnungsanbietern einerseits und Wohnungsanbietern und öffentlicher Hand andererseits mangelt es daher an einer materiellen Basis.¹⁰

Eine Auflösung dieses Widerspruchs ist prinzipiell nur auf zwei Wegen denkbar: Der erste Weg zielt auf eine stärkere Rolle des Staates, der stärker in die Interessenkonflikte eingreift und versucht „widerstrebende“ Interessen durch Subventionen, Zwangsmittel oder Übernahmen zu zwingen. Zwingende materielle Rahmenbedingung für diese Option wäre: eine erhöhte Interventionsfähigkeit staatlicher Institutionen, größere Fördervolumina und ein Ausbau des Kontrollsystems. Die „Wiederentdeckung“ des „besonderen Städtebaurechts“, die Neu-Ausweisung von Sanierungsgebieten und die Neu-Gründung treuhänderischer Träger in einer ganzen Reihe von Gemeinden verweisen zur Zeit in diese Richtung. Die Alternative zu „mehr Staat“ wäre „mehr Markt“, d.h. die Steuerung des Ausgleichs zwischen Wohnungsan-

¹⁰ Es sollte wenigstens erwähnt werden, dass man in der Flächensanierung der 70er Jahre noch um diesen Widerspruch wusste und in den Sanierungsgebieten aktiv eine Umschichtung der Eigentumsverhältnisse hin zu Sanierungsträgern, die mit den städtebaulichen Erneuerungszielen kompatibel waren, organisierte.

gebot und Nachfrage durch eine Kette von Insolvenzen, Kreditverweigerungen („red-lining“) der Banken und ungesteuerten Abwertungsspiralen und ein ad-hoc-Reagieren der Stadtpolitik auf die dann jeweils örtliche spezifische Situation. Auch für diese Richtung gibt es Zeichen, z.B. die Unwilligkeit vieler Banken zur weiteren Kreditierung von Wohnraummodernisierung in strukturschwachen Regionen Ostdeutschlands, die non-decisions des Bundes zum Thema „Altschulden“ oder das iterative „handling“ des Themas Interessenausgleich durch die betroffenen Kommunen.

Welche dieser beiden Linien sich durchsetzen wird, ist im Moment noch offen. Klar ist aber, dass die Lösung dieses Problems weitreichende Voraussetzungen und Auswirkungen für die Realisierbarkeit eines sinnvollen Stadtumbaus hat.

5. Wer reißt ab?

Angesichts der Probleme des real existierenden Interessenausgleichs rückt eine weitere Frage folgerichtig in den Vordergrund. Wenn es so ist, dass nur ein Teil der Hauseigentümer zur Mitarbeit in kommunalen Stadtumbau-Konzepten bewegt werden kann - wie setzt sich dieser Teil dann zusammen? Wer gehört ihm warum an, wer bleibt draußen und welche Folgen hat das?

Dass die Struktur des Hausbesitzes und ihre Offenheit oder Geschlossenheit gegenüber staatlichen Zielen immer eine grundlegende Determinante für mögliche öffentliche Stadtentwicklungsstrategien ist, ist in der Vergangenheit bereits verschiedentlich - meist am Beispiel der Stadterneuerung - untersucht worden (Ipsen 1979 und 1981, Hirsch-Borst/ Krätke 1981, Welch-Guerra 1992, Reimann 2000).¹¹ Hier befähigt (oder behindert) die verschiedenartige Beschaffenheit verschiedener Vermietertypen (inaktive Kleinbesitzer, professionelle Immobilienverwerter, kommunale und genossenschaftliche Wohnungsunternehmen), diese in je verschiedener Weise, auf staatliche Steuerungsimpulse zu reagieren. Für die öffentliche Hand stellt sich damit die Frage, welche Vermieterstruktur den Abrissplänen überhaupt zu-

¹¹ Detlev Ipsen arbeitete so z.B. eine Unterscheidung zwischen „profitorientierten“ und „konsumorientierten“ Hauseigentümern heraus. Während bei ersteren das Haus als Anlage mit dem Ziel der Geldvermehrung (als „Kapital“) verstanden würde, betrachteten letztere ihren Hausbesitz als „Geld“, als langfristige Einnahmequelle, aus der sie ihre Haushalts- und Lebensführung finanzieren (Ipsen 1979 und 1981). Auch Max Welch-Guerra hat nachgewiesen, wie die Wohnungspolitik der CDU in Westberlin in den 80er-Jahren zur Durchsetzung eines bestimmten Eigentübertypus führte, der wesentlich renditeorientierter und gegenüber politischen Steuerungsmöglichkeiten weitgehend immun war (Welch Guerra 1992). Dass die konkrete Beschaffenheit des Hausbesitzes also eine Auswirkung auf die Art, wie Bewirtschaftung, umfassende Erneuerung oder Instandsetzung vorgenommen werden, auf die Neigung zum Verkauf oder die Bereitschaft zur Annahme öffentlicher Fördermittel hat, darf als weitgehend gesichert gelten.

gänglich ist, welche Hausbesitzertypen durch eine Abrissförderung, direkt und indirekt, gefördert werden und welche Effekte das auf zukünftige kommunale Steuerungspotentiale hat.

Um hier ein klareres Bild zu bekommen, möchte ich einige Restriktionen, Prägungen und Neigungen diskutieren, die die Haltung verschiedener Eigentübertypen zum Thema „Abriss“ prägen. Die Aufzählung muss dabei notwendig skizzenhaft bleiben und kann sich nur auf Grundlinien beschränken.

Professionelle Immobilienverwerter, Zwischenerwerber

Restitution und Privatisierungsaufgabe des Altschuldenhilfegesetzes haben in der letzten Dekade im großen Umfang zum Verkauf ostdeutscher Wohnungsbestände an professionelle Immobilienverwerter geführt. In der Folge wird - ohne dass genauere Zahlen vorlägen - heute allgemein davon ausgegangen, dass „Eigentümer der Innenstädte ... nicht wieder die alten Handels- oder Handwerkerdynastien (wurden, MB), sondern offene oder geschlossene Immobilienfonds, internationale Immobilienfirmen und Zwischenhändler aller Art. Das Immobilienkapital tritt als 'Stadtentwickler' mit einer Bedeutung und mit finanziellen Möglichkeiten auf den Plan, wie dies bisher in deutschen Städten nicht bekannt war.“(Häußermann 1995: 13). Diese „Durchkapitalisierung“ des Immobilienbesitzes konzentriert sich überwiegend auf innerstädtische Altbauviertel mit einem hohen Anteil an restitutionsbetroffenen Gebäuden. Hier wurde die überwiegende Zahl der restituierten Häuser schon kurz nach erfolgter Restitution verkauft – und zwar meist an „Verwertungseigentümer“ (Reimann 1999: 141), deren Besitzinteressen vor allem in kurzfristigen Renditen, hoher Wertsteigerung und steuerlichen Vorteilen zu suchen waren.

In den in der DDR errichteten Vierteln hingegen galten die Privatisierungsaufgaben des „Altschuldenhilfegesetzes“, die dazu führten, dass ein großer Teil (etwa 1/6) der kommunalen und genossenschaftlichen Bestände verkauft werden musste. Entgegen der ursprünglichen Absicht des Gesetzgebers erfolgte die Privatisierung dabei meist nicht an Mieter oder Selbstnutzer, sondern an sogenannte „Zwischenerwerber“, die die betreffende Immobilie als Kapitalanlage erwarben, oft in Eigentum umwandelten und an auf Steuerspareffekte kalkulierende Anleger verkauften.

Sowohl im ehemaligen Restitutionsbestand, als auch in privatisierten (Platten)Beständen finden sich also zum überwiegenden bis großen Teil private, unternehmerische Eigentümer, die ihr Haus gerade erst in den letzten zehn Jahren, zu meist recht hohen Preisen, erworben haben. Um ihre erworbene Immobilie in Wert zu setzen, unternahmen die Käufer im allgemeinen recht zügig Modernisierungs- und Instandsetzungsmaßnahmen an ihren Häusern. Durch die Spezifika des Fördergebietsgesetzes induziert, wurde so nicht nur in großem Um-

fang neu gebaut, sondern auch mit hohem Tempo, hohem Standard und hohen Kosten saniert.

Die Folgen sind ambivalent. Zum einen wurde durch diese Sanierung viel historische Bausubstanz, die 1989 kurz vor dem Abgang stand, gerettet und in den ostdeutschen Innenstädten ein Wohnungsangebot wiederhergestellt, das nachhaltig nachgefragt wird. Zum anderen stellt dieses Wohnungsangebot nicht nur eine ungleiche Konkurrenz zu anderen Wohnungsangeboten (z.B. in der Platte) her, sondern vor allem haben die Aufkäufer hier meist sowohl für den Kauf, als auch für die Sanierung umfangreiche Kredite aufnehmen müssen, deren Abzahlung noch am Anfang steht. Offene und geschlossene Immobilienfonds haben ihre Kalkulation zudem oft auf der maximalen Ausnutzung von Steuervorteilen aufgebaut und sind daher gegenüber ihren Anlegern noch über Jahre gebunden.

Aufgrund dieser finanziellen Situation ist es nur in Ausnahmesituationen zu erwarten, dass sich Restitutionsaufkäufer und Zwischenerwerber im „Stadtumbau Ost“ engagieren. Denn bei einem (unter Umständen städtebaulich notwendigen und sinnvollen) Abriss ihrer Immobilie verlören diese Eigentümer zwar den Baukörper, nicht aber die auf ihm lastenden Schulden aus der Kreditaufnahme für Ankauf und Modernisierung. Der Abriss wäre für sie darum nur dann sinnvoll, wenn er ihnen - durch Neubau - eine höhere Verwertungsmöglichkeit ihres Grundstückes beschere würde. Da der Sinn des Abrisses aber gerade in einer Reduzierung des Wohnungsangebotes besteht, dürfte das gesamtstädtisch nur in Ausnahmefällen sinnvoll sein. Um den Abriss für diese „Verwertungseigentümer“ überhaupt schmackhaft zu machen, müsste die öffentliche Hand ihnen deshalb nicht nur Kaufpreis und Abrisskosten ersetzen, sondern auch eine Entschuldung mit ihren Kreditinstituten vornehmen. Angesichts der allgemeinen Krise der öffentlichen Haushalte ist das kaum zu erwarten.

Ein weiteres Problem ergibt sich aus der in der Geschichte der Privatisierungen der 90er Jahre begründeten Vielzahl, Heterogenität und Verstreutheit dieser Eigentümer. In einem typischen Altbaublock ist es heute die Regel, dass jedes Haus einer anderen Eigentümergesellschaft gehört, deren Firmensitze über die ganze BRD verstreut sind. Selbst in Plattenbauvierteln lassen sich bis zu einem Dutzend Zwischenerwerber finden. Diese jeweils große Zahl von Einzelinteressen macht eine übergreifende Planung und Steuerung außerordentlich schwierig. Recht plastisch ist diese Situation in einem Konferenzbeitrag über ein Leipziger Altbaugesamt geschildert worden:

„Stellen Sie sich vor, man findet im Altbaubereich eine schöne Struktur vor. Man hat z.B. vier Blöcke, wo ein Eigentümer ist. ... Dieser Eigentümer kann Wohnscheiben rausnehmen oder vielleicht ein ganzes Geviert abreißen und begrünen. Das kann man auch betriebswirtschaftlich

verkaufen, indem man sagt, damit stabilisiere ich den Rest des Bestandes. Der Eigentümer wird solche Maßnahmen unterstützen. Was ist aber jetzt in so einem Geviert, wenn das eine Haus Müller, das andere Haus Meyer und das dritte Haus Schulze gehört? Womöglich liegen auf den Häusern auch noch Vermögensansprüche, womöglich sind Substanzen dabei, die abgerissen werden sollen, wo aber der Alteigentümer oder der Eigentümer Vermögensansprüche geltend gemacht hat und nun nach langem Kampf seine Immobilie zurück bekommen hat. Soll der jetzt sein Eigentum wieder aufgeben und eine Grünfläche dort unterstützen...? Soll der eine Eigentümer sich zum Nutzen der anderen Eigentümer, soll er sich aufopfern, damit der Wertzuwachs in den anderen Substanzen stattfinden kann? Und seine Substanz wird eine Grünfläche sein, auf die er dann auch noch Grundsteuern und Straßenreinigungsgebühren zahlen soll? Das sind die Probleme, die gelöst werden müssen in diesen heterogenen Eigentümerstrukturen.“

(Beck 2002: 82)

Die Schlagwörter, die die Haltung unternehmerischer Eigentümer zum Stadtumbau prägen, sind also: Verlust renditeträchtiger Objekte, bleibende hohe Verbindlichkeiten, große Zahl bei hohem Konkurrenzdruck. Fasst man diese Rahmenbedingungen zusammen, wird schnell klar, dass der Seite professioneller Immobilienverwerter kaum ein wesentlicher Beitrag zu erwarten ist.

„Private“ Kleineigentümer, Restituenten

Völlig entgegengesetzt zur Lage der „Verwertungseigentümer“ gestaltet sich die Situation privater Kleineigentümer. Benachteiligt durch einen Mangel an Eigenkapital und steuerlichen Gestaltungsspielräumen, mit wenig Möglichkeiten, die für die Kreditfinanzierung nötigen Sicherheiten aufzubringen und oft auch überfordert durch fehlendes wohnungswirtschaftliches know-how, haben viele von ihnen es in den letzten zehn Jahren oft nicht vermocht, ihre Häuser zu modernisieren und instandzusetzen. Angesichts der dadurch immer noch schlechten Qualität der von ihnen angebotenen Wohnungen leiden sie heute besonders unter der entspannten Marktlage und müssen hohe Leerstände verbuchen. In der aktuellen Situation befinden sie sich in einer „Zwickmühle“: Einerseits würde eine Sanierung - die diese Eigentümer kaum über Steuersparmodelle refinanzieren können - angesichts der hohen Aufwendungen zu Kostenmieten von 15-20 DM führen, die am Markt nicht realisierbar wären. Sie wäre also nicht bezahlbar. Andererseits verschlechtert ein weiteres Unterlassen der Sanierung die Marktposition der eigenen Immobilie immer weiter und untergräbt sukzessive selbst die Möglichkeit zur einfachen Instandhaltung. Eine Beibehaltung der gegenwärtigen Situation läuft daher für eine Vielzahl von Restituenten und privaten Kleineigentümern auf eine schlechende Vermögensaufgabe hinaus.

Aber auch ein Abriss ihrer Immobilie wäre hier kein „Befreiungsschlag“. Da die private Eigentümer meist nur sehr wenige Immobilien besitzen, käme ein Abriss ihrer Immobilien einer

Aufgabe ihrer Rolle als Hausbesitzer gleich. Gerade bei privaten Eigentümern, die ihr Grundstück über DDR-Zeiten gerettet haben und bei Erben dürfte das psychologisch nur schwer verständlich zu machen sein.

Darüber hinaus würden auch nach dem Abriss für das Grundstück laufende Kosten für die Herstellung von Verkehrssicherheit, Straßenreinigung, evtl. Grünanlagenpflege und Grundsteuer anfallen, ohne dass diese durch Einnahmen aus anderen Häusern quer-subventioniert werden könnte.

Aufgrund ihrer prekären wohnungswirtschaftlichen Situation sehen sich Kleineigentümer also oft vor die sprichwörtliche „Wahl zwischen Pest und Cholera“ gestellt. Sie haben ein starkes Interesse an der Beseitigung von Marktüberhängen - allerdings ohne selbst dafür aktiv werden zu können. Eine Einbeziehung dieser Eigentümer in den Stadtumbau würde daher entweder eine starke Subventionierung ihrer Sanierungsmaßnahmen oder die Bereitschaft der öffentlichen Hand, die betreffenden Grundstücke zu übernehmen voraussetzen. Beides ist angesichts des Zustandes der öffentlichen Haushalte, vorsichtig gesagt, schwierig.

Kommunale Gesellschaften und Wohnungsbaugenossenschaften

Von einer Reihe von Problemen umzingelt sind schließlich auch die kommunalen und genossenschaftlichen Wohnungsunternehmen, die immerhin noch 40% des Bestandes in Ostdeutschland verwalten (vgl. Franz 2001: S.40). Der Großteil der Bestände dieser Unternehmen befindet sich in Gebäuden, die zu DDR-Zeiten überwiegend in industrieller Fertigteilbauweise erbaut wurden. Die Belastungen, vor denen sie stehen sind im wesentlichen folgende:

- Instandsetzungs- und Modernisierungstau
- Leerstände
- gestiegene Mieteransprüche, die im eigenen Bestand oft nicht befriedigt werden können
- Kreditbelastungen aus erfolgten Modernisierungsmaßnahmen
- Zahlungsverpflichtungen für „Altschulden“

In Bezug auf die Bereitschaft, am Wohnungsabriss mitzuwirken, ist die Situation dieser Unternehmen aber vor allem in einer Hinsicht außergewöhnlich: Das „Altschuldenhilfegesetz“ zwingt sie zu besonderen Zins- und Tilgungszahlungen auf „Altschulden“¹² in Höhe von 150,- bzw. 250,- DM/m². Zusätzlich zu allen anderen Belastungen werden den kommunalen und genossenschaftlichen Wohnungsunternehmen durch diese Regelungen jährlich Mittel in Höhe (je nach konkreter Situation) von 10,- bis 25,- DM je Quadratmeter Wohnfläche entzogen.

¹² Zur Geschichte der Altschuldenhilfegesetzes vgl. auch Borst 1996.

Diese Verpflichtungen gelten auch für leerstehende Wohnungen, obwohl hier den Ausgaben keine Mieteinnahmen gegenüber stehen.

Für die Bereitschaft der betroffenen Wohnungsunternehmen zum Abriss eigener Bestände ist die „Altschulden“-Belastung von kaum zu unterschätzender Bedeutung. Denn die Bundesregierung hat (nach langwierigen Diskussionen) Mitte 2000 das Altschuldenhilfegesetz so geändert (BGBl. I S.1304), dass Altschulden auf leerstehenden Wohnraum bei Abriss desselben bis 2003 erlassen werden können. In Folge dieser Regelung haben altschuldenbelastete Unternehmen ein erhebliches Interesse am Abriss von eigenem Wohnraum, denn die Verknüpfung von Altschuldentilgung und Wohnungsabriss ist für die betreffenden Unternehmen eine einzigartige Gelegenheit einen wesentlichen Kostenfaktor los zu werden. Im Unterschied zu allen anderen Wohnungsunternehmen haben die in den Geltungsbereich des Altschuldenhilfegesetzes fallenden kommunalen und genossenschaftlichen Unternehmen darum vom Abriss eigener Bestände zumindest eine Erleichterung ihrer Schuldenlast zu erwarten.

Darüber hinaus sind auch die Bewirtschaftungskosten für leerstehende Wohnungen in von diesen Unternehmen verwalteten Plattenbeständen aus technischen Gründen besonders hoch. Denn im Gegensatz zu unsanierten Altbauten können hier z.B. Heizungssysteme nicht einfach stillgelegt werden und Fahrstühle verursachen auch dann einen hohen Wartungsaufwand, wenn sie nur noch ein Mieter nutzt.

Anders als bei andere Vermietertypen kann der Abriss eigener Bestände für kommunale und genossenschaftliche Wohnungsunternehmen also durchaus zu einer Verbesserung ihrer Situation führen. Hinzu kommt, dass die Bestände dieser Unternehmen im allgemeinen sehr stark auf wenige Standorte (z.B. einen Stadtbezirk) und wenige, örtlich geballte Bautypen (Platten) konzentriert sind. Die eigene betriebswirtschaftliche Situation ist daher enger als bei anderen Vermietertypen mit der Entwicklung der jeweiligen Immobilienlage verknüpft. Durch diese Konzentration haben kommunale und genossenschaftliche Wohnungseigentümer in Ostdeutschland oft nicht nur eine hohe Fähigkeit zur Durchsetzung von über die Einzelimmobilie hinaus gehenden teilräumlichen Entwicklungskonzepten sondern auch ein hohes Interesse an der Entwicklung von Standorten. Sie können zudem, aufgrund der Größe ihrer Bestände, Skaleneffekte nutzen und - anders als z.B. private Kleineigentümer - Verluste, die sie bei einer Immobilie erleiden, durch Gewinne aus einer anderen Immobilie kompensieren, Mieterumsetzungen im eigenen Bestand organisieren und auch spezialisierte Funktionen (wie Marketing oder Fördermittelakquise) professionell organisieren.

Obwohl kommunale und genossenschaftliche Wohnungsunternehmen durch den Abriss ihrer Wohnfläche tatsächliche und bilanzielle Verluste erleiden und die Durchführung der Maßnahmen auch mit erheblichen Aufwendungen verbunden ist, haben sie damit *als einziger Vermietertyp* ein starkes materielles Interesse am Abriss eigener Bestände und sie sind fast als einzig in der Lage, diesen Abriss in teilräumliche Standortentwicklungskonzepte einzubinden. Entsprechend haben gerade die ostdeutschen kommunalen und genossenschaftlichen Wohnungsunternehmen in den letzten Jahren über ihren Verband sehr intensiv die Diskussion um den Stadtumbau-Ost voran getrieben und dominieren das Abrissgeschehen sowohl intellektuell, als auch in der konkreten Umsetzung.

Schon eine kurze Diskussion der Rahmenbedingungen verschiedener Eigentübertypen in Bezug auf den Stadtumbau lässt also eine ganz eindeutige Schiefelage erkennen, die sich auch in der Realität wiederfindet: Träger der Wohnungsmarktbereinigung sind überwiegend die kommunalen und genossenschaftlichen Wohnungsunternehmen mit großen Beständen an industriell gefertigten Wohngebäuden. Alle anderen Eigentübertypen beteiligen sich kaum am Abriss, profitieren aber von der Sanierung des Immobilienmarktes. Als Konsequenz dieser Schiefelage bei der Integration verschiedener Eigentübertypen in den Stadtumbau ergibt sich schließlich eine spezifische stadträumliche Verteilung des Abrisses, die sich nicht prioritär an städtebaulichen Kriterien, sondern an Zugriffsmöglichkeiten orientiert.

6. Die Rolle der Banken - Mitarbeiten und/oder Raushalten?

Eine weitere zentrale, aber bis jetzt häufig in ihrer Rolle nur wenig verstandene Gruppe von Akteuren findet sich in den Banken und Finanzinstituten, die sich mit Krediten in der ostdeutschen Wohnungswirtschaft engagiert haben.

Ihre Interessenlage erklärt sich vor allem aus dem Widerspruch zwischen der kurzfristigen Notwendigkeit, ausgereichte Kredite zu sichern und dem langfristigen Interesse an einer Konsolidierung der Wohnungsmarktes als Vorbedingung für die Zukunft des Immobilienkreditgeschäfts. Das Handeln der Banken bewegt sich in diesem Spannungsfeld und bedingt eine z.T. widersprüchliche Haltung. Denn zum einen haben die Banken in der letzten Dekade massiv Kredite an ostdeutsche Wohnungsunternehmen ausgereicht und so den Bau- und Sanierungsboom der 90er Jahre finanziert.¹³ Während die Eigenkapitalquote der ostdeutschen Wohnungsunternehmen die gesamten 90er Jahre hindurch sank, sind die Bank-

¹³ In der gesamten Dekade haben die deutschen Hypothekenbanken in Ostdeutschland Finanzierungen in Höhe von 160 Mrd. Euro (=35% der gesamten Finanzierungen in Deutschland) zur Verfügung gestellt, www.hypverband.de, 08.08.2002

verbindlichkeiten der Unternehmen auf diese Weise die ganzen 90er Jahre hindurch gewachsen. Bei im allgemeinen hoher Kreditbelastung der Wohnungsunternehmen führt der Abriss von Immobilien daher notwendig zu einer Verringerung möglicher hypothekarischer Sicherheiten und damit zu einer höheren Risikobelastung ausgereicher Kredite. Für die Kreditgeber führt das zumindest zu einer Notwendigkeit der Umschichtung von Sicherheiten, im schlimmeren Fall zum Verlust derselben und entsprechenden Auswirkungen auf die Bankenbilanzen. Banken stimmen daher nur ungern der Liquidierung von Sicherheiten durch den Abriss von Pfandrechten zu.¹⁴

Der Abriss von Immobilien ist also für die Gläubigerbanken zunächst eine unangenehme Sache, zu der sie nur ungern ihre Zustimmung erteilen. Andererseits haben Banken aber auch ein intensives Interesse, Insolvenzen ihrer Kreditnehmer zu vermeiden, bei denen sie Forderungen abschreiben müssten. Zudem verschlechtert die infolge der schlechten Marktlage hohe Risikobelastung ihrer auf dem krisenhaften ostdeutschen Immobilienmarkt ausgereichten Kredite sukzessive die Bonität der auf dieses Geschäftsfeld spezialisierten Banken und kann sich für sie tendenziell in höheren Kosten bei der Kapitalbeschaffung niederschlagen. Obwohl das Thema Abriss auch für die Banken mit Risiken und Verlusten verbunden ist, haben sie also durchaus ein starkes Interesses an einer Konsolidierung des ostdeutschen Immobilienmarktes, resp. dem schnellen Abbau von Angebotsüberhängen.

Gerade dieser Teil der Problematik verschärft sich zur Zeit extrem durch die in Planung befindlichen neuen Eigenkapitalrichtlinien für die Vergabe von Krediten (Basel II), die 2006 in Kraft treten sollen, aber schon jetzt die Kreditvergabepolitik der deutschen Hypothekenbanken beeinflussen (vgl. GdW 2002, Lauritzen 2002). Während bis jetzt Kredite durch die ausreichenden Banken generell mit einer Eigenkapitalunterlegung von acht Prozent zu sichern waren, sieht das in Diskussion befindliche Regelwerk eine Staffelung des Eigenkapitalanteils entsprechend der Risikohaltigkeit der ausgereichten Kredite vor. Künftig soll also die Bonität des Kreditnehmers darüber entscheiden, wie viel Eigenkapital die Bank vorhalten muss. Je schlechter dessen Bonität ist, um so höher muss diese Quote sein. Diese individuellen Kreditrisiken sollen durch ein internes Ranking ermittelt werden, in das auch Beurteilungen der Marktsituation einfließen. Angesichts der trostlosen Lage des ostdeutschen Immobilienmarktes dürften diese neuen Richtlinien für die in ihm engagierten Banken zu einer erheblichen Steigerung der Eigenkapitalkosten führen. Allgemein erwartet die Branche hier „ein Tal der Tränen“, wie es der Geschäftsführer des ostdeutschen Bankenverbandes auf einer Veranstaltung ausdrückte. Bereits jetzt gehen sie „mit der Borke durch ihre Kredite“, um die auf

¹⁴ Das gilt besonders für sanierte Häuser, die allgemein werthaltiger sind, als unsanierte. Um die wertvolleren Sicherheiten zuvörderst zu erhalten, verweigern sich die Banken hier dem Abriss.

sie zu kommenden Risiken auszurastern und entscheiden wesentlich dezidierter als bisher über die Risikohaltigkeit eines Kredites.¹⁵

Obwohl der Abriss von Immobilien für die Banken mit Risiken und Verlusten verbunden ist, haben diese also ein erhebliches Interesse am schnellen Abbau der Marktüberhänge, als Voraussetzung für ein Wiederansteigen von Immobilienverkehrswerten und Mieterlösen. Ähnlich wie die Wohnungseigentümer stehen aber auch sie vor einem „Trittbrettfahrerproblem“: Obwohl eine Beseitigung von Marktüberhängen für das Immobilienkreditwesen in seiner Gesamtheit gut ist, ist es für die jeweils betroffene Bank schlecht, wenn dieser Verlust an Sicherheiten gerade im eigenen Kreditbestand passiert. Die Haltung der Banken zum Abriss ist daher oft unentschieden und schwankt zwischen Heraushalten, Blockade und Druck auf große Kreditnehmer den Wohnungsmarkt durch Abrisse wieder in Ordnung zu bringen

Die Rolle der Banken im Stadtumbau ist also gleichzeitig vielschichtig und grundlegend. Da nahezu die gesamte ostdeutsche Immobilienwirtschaft hochgradig kreditbelastet ist, ist die Mitarbeit ihrer Kreditgeber maßgeblich für den Erfolg jedes Stadtentwicklungskonzeptes. Dass diese Mitarbeit nur dann zu erreichen ist, wenn auch die Interessen der Banken in die Maßnahmenplanung einfließen zeigte sich in den letzten zwei Jahren nahezu paradigmatisch in der Auseinandersetzung um die „Vorfälligkeitsentschädigungen“ (vgl. Goldschmidt/ Klink 2002), bei der die Banken ihre Vetomacht nutzten und dafür sorgten, dass die als maßgebliche Entlastung der kommunalen und genossenschaftlichen Wohnungswirtschaft gedachte Altschuldenhilfertilgung nach §6a Altschuldenhilfegesetz bis jetzt in der Praxis kaum umzusetzen ist. Auch ohne sich aktiv in die Strategiedebatte einzubringen, sitzen die Banken hier am „langen Hebel“ und entscheiden (quasi letztinstanzlich) über Erfolg und Misserfolg des Stadtumbaus.

¹⁵ Berichten von Wohnungswirtschaftlern zufolge soll das in einer Reihe von ostdeutschen Regionen inzwischen bis zum völligen Rückzug der Banken aus dem Immobiliengeschäft führen.

7. Der unbekannte Mieter

Angesichts des langen Erfahrungsschatzes über Formen von Bewohnerbeteiligung, der in Deutschland z.B. im Rahmen der „behutsamen Stadterneuerung“ gesammelt wurde, ist es immer wieder überraschend, wie wenig reflektiert auch die Problematik der Einbindung der Bewohner in die geplanten Stadtumbaumaßnahmen ist. Das ist um so erstaunlicher als ein Rückbau von (nur selten komplett leerstehenden) Wohngebäuden, angesichts der nach wie vor in Ostdeutschland ausgeschlossenen „Verwertungskündigung“ ohne die Mitwirkung, resp. den Auszug, der noch in ihnen wohnenden Mieter unmöglich ist. Die meisten abrissswilligen Wohnungsunternehmen haben zudem durchaus auch ein Interesse daran, Mieter zu halten und mit ihnen ihre Verbleibbestände aufzufüllen. Für eine Integration der vom Abriss betroffenen Bewohner gibt es also gute, praktische Gründe.

Trotzdem erfolgt die „Integration der betroffenen Bürgerinnen und Bürger ... derzeit i.A. punktuell und oftmals erst zu einem sehr späten Zeitpunkt.“ (Rietdorf 2001: 3, zu einer ähnlichen Einschätzung kommen auch das Institut für Stadtforschung und Strukturpolitik und das Büro ADVIS in MSWV 2002). Im allgemeinen wird dem Thema sowohl von der Wohnungswirtschaft, als auch von der Politik nur wenig Bedeutung beigemessen. Um „Gerüchteküchen“ und „Panikreaktionen“ zu vermeiden, tendieren abrissswillig Vermieter meist dahin, Informationen und Diskussionen nur „scheibchenweise“, für den jeweils nächsten Umsetzungsschritt zur Verfügung zu stellen. Auch eine dezidiert öffentliche Sozialplanung erfolgt nur selten, meist wird die Umsetzung der Mieter und die Konditionen, zu denen sie geschieht, der individuellen Aushandlung zwischen den jeweiligen Mietern und Vermietern überlassen.

Der Abriss der eigenen Wohnung stellt sich dadurch vielen Mietern als ein oft sogar pauschal akzeptierter, aber trotzdem kaum beeinflussbarer, von außen kommender Eingriff in die eigenen Lebensverhältnisse dar. Das ist besonders problematisch, da die eigene Wohnung angesichts der rasanten Veränderungen des letzten Jahrzehnts gerade für viele Ostdeutsche mit langer Wohndauer zu einer Art letzten Rückzugsgebiet geworden ist, in dem man „sein eigener Herr“ ist - „My home is my castle“. Der Abriss des Wohnbereiches wird entsprechend als Versuch der Enteignung, als Angriff auf die Privatsphäre erlebt.

Dadurch wird die Räumung der Wohnung etwas anderes, als ein freiwilliger, außerhalb dieses Kontextes stehender Umzug. Denn die Wahlmöglichkeiten sind hier mehrfach begrenzt: die Wahl des günstigsten Zeitpunktes ist beschränkt, ebenso das Angebot an Umsetzwohnungen durch den Vermieters.

Wollen Bewohner diese Beschränkungen nicht akzeptieren, können sie sich ihnen allerdings entziehen, indem sie sich selbst eine Wohnung suchen. Angesichts entspannter Wohnungsmärkte haben sie dazu meist die Möglichkeit. In Anbetracht ihrer starken Rechtsposition können sie sich auch entschließen, in ihrer Wohnung zu bleiben und so lange zu „pokern“ bis sie ein gutes Ersatzangebot kriegen. Neben dem Eingehen auf den Wunsch ihres Vermieters haben Mieter also auch andere Handlungsmöglichkeiten. Für welche sie sich entscheiden, hängt von den Umständen ab.

Modellhaft lassen sich diese Entscheidungsmöglichkeiten, die Mietern in vom Abriss betroffenen Häusern offen stehen auf die Typen übertragen, die A. Hirschman (Q???) in einer klassischen Studie entwickelt hat, um zu zeigen, wie Menschen auf unübersichtliche Situationen reagieren können: Sie lauten „Exit“, „Voice“ und „Loyalty“. Das lässt sich auch auf die Entscheidungsmöglichkeiten übertragen, die Mietern in vom Abriss betroffenen Häusern offen stehen: „Exit“ wäre dann gleichbedeutend mit Wegzug, „Voice“ mit Widerstand oder Protest und „Loyalty“ mit einem Umzug zu den angebotenen Konditionen. Entscheidend ist dabei, dass alle drei Handlungstypen rationale Optionen sind, bei denen die Entscheidung für einen Handlungstyp aus einer Abwägung von Einschätzungen über Vor- und Nachteile resultiert. Die Variablen einer solchen Entscheidung werden in nachstehender Tabelle aufgelistet:

Tabelle 3: Entscheidungsschema abrisst betroffener Mieter

Handlungsoption	mögliche Vorteile	mögliche Nachteile	Risiken, Unsicherheiten
voice: in der Wohnung bleiben	keine Umzugskosten keine Mieterhöhung Erhalt des gewohnten Umfeldes und der lokalen soz. Netzwerke	absehbare Verschlechterung des Instandhaltungszustandes des Hauses Verschlechterung des Services höhere Betriebskosten Verschlechterung des Umfeldes (Baulärm und Dreck durch Abriss)	Kosten und Ausgang des Rechtsstreits Entwicklung der Bleibekosten
loyalty: ein Wohnungsangebot des Vermieters im selben Stadtteil annehmen	Beteiligung des Vermieters an Umzugskosten Erhalt des gewohnten Umfeldes und der lokalen soz. Netzwerke	evtl. höhere Miete evtl. anderer Grundriss Verschlechterung des Umfeldes (Baulärm und Dreck durch Abriss)	Passgerechtigkeit des Angebotes zu eigenen Bedürfnissen Zukunft des Viertels bei weiterem Abriss evtl. Notwendigkeit weiterer Umzüge
exit: selbst Wohnungsangebot in anderer Lage suchen	Zukunftssicherheit Wahlfreiheit	Umzugskosten Kosten der neuen Wohnung Aufgabe des gewohnten Umfeldes und der lokalen soz. Netzwerke	Lage, Zuschnitt, Preis und Zugangsmöglichkeit des Wohnungsangebotes

Gleichwohl ist die Freiheit der Entscheidung in zwei Dimensionen begrenzt:

Zum einen kann eine Entscheidung prinzipiell immer unter der Bedingung unvollständiger Informationen gefällt werden. Sie bleibt demzufolge unsicher und risikobehaftet. Die Unsi-

cherheit über die Zukunft des Viertels, die Unübersichtlichkeit des Wohnungsmarktes und seine Aufspaltung in Teilmärkte, die Inflexibilität des Wohnungsangebotes (z.B. in Bezug auf Zimmerschlüssel, Wohnungsgröße und Zuschnitt) usw. machen die Situation intransparent und erschweren es, rationales Handeln auf eine klare Analyse von Kosten und Gewinnen zu gründen.

Zudem unterscheiden sich sowohl die Betroffenheit, als auch die Reaktionsmöglichkeiten der Bewohner entlang ihrer Lebensumstände. Denn der Abriss der eigenen Wohnung betrifft verschiedene Mieter in je verschiedene Weise in ihrer Lebensplanung und die ihnen zur Verfügung stehenden Ressourcen (Geld, Wissen, Kontakte) ermöglichen es ihnen wiederum nur in je verschiedener Weise darauf zu reagieren. Diese soziale Determinierung gilt für alle drei möglichen Handlungsoptionen, die abrißbetroffene Mieter exekutieren können. Auf welche Bestände „Exit“-willige Mieter ausweichen können, hängt so von der Relation zwischen verfügbarem Einkommen und Mietpreisen im Alternativangebot ab. Die Möglichkeit „Voice“ zu exekutieren, ist durch zur persönlich zur Verfügung stehendes soziales und kulturelles Kapital geprägt; erfolgreiche Opposition gegen den Vermieter verlangt so z.B. ein Verständnis von Rechtssituationen und Verfahrenswegen, das nicht bei allen Haushalten gleichermaßen vorausgesetzt werden kann. Und „Loyalty“ kann nur dann stattfinden, wenn das neue Wohnungsangebot des Vermieters wenigstens ungefähr passgerecht zu den eigenen Bedürfnissen ist.

Für welchen Handlungstyp sich die betroffenen Bewohner entscheiden hängt also einerseits von ihrer rationalen Einschätzung von Kosten und Gewinnen und andererseits von ihrer spezifischen Lebenslage ab. Da die Vor- und Nachteile eines bestimmten Handelns aber nie vollständig bekannt sein können, erfolgt die Entscheidung notwendig unter Unsicherheit. Sie muss sich daher an Erfahrungswerten und an der Interpretation der Situation orientieren (kulturell-normative Komponente). Sie ist also dreifach determiniert durch rationales Handeln, Lebenslage und Interpretation.

In dieser Zwickmühle vergrößert Unsicherheit bloß das Dilemma des Mieters. Ein Mieter, der nicht weiß, ob bzw. wann sein Haus abgerissen wird, wie sich die Infrastruktur und die Nachbarschaft entwickelt und ob er auch in Zukunft noch auf einen entspannten Wohnungsmarkt rechnen kann, kann die Entscheidung, im Viertel zu bleiben, eigentlich nur unter Inkaufnahme eines hohen Risikos treffen. Der Wegzug wird dadurch zu einer Entscheidung für mehr Sicherheit in der Zukunftsplanung, selbst unter Inkaufnahme höherer Kosten.

Eine zurückhaltende Informationspolitik und eine mangelnde Einbeziehung von Bewohnern kann daher leicht das Gegenteil von dem erreichen, was mit ihr intendiert war. Statt einer

Vermeidung von „Gerüchteküchen“ vergrößert sie die Unsicherheit, anstelle von „Panikreaktionen“ macht sie den Wegzug zu einer rationalen Entscheidung.

Dass ein Abriss bewohnter Wohnungen die Fluktuation erhöht, ist selbstverständlich. Wohin die so mobilisierten Bewohner ziehen, ist es aber nicht. Die Entscheidungen von zum Umzug gezwungenen Bewohnern sind zu weiten Teilen rational, sie sind zu verstehen und zu beeinflussen. Gute Gründe dafür gibt es auf Seiten der Vermieter, denen daran gelegen sein muss, Umzüge möglichst in den eigenen Bestand zu lenken. Gute Gründe gibt es aber auch für die öffentliche Planung, die ein „filtering-down“ der betroffenen Viertel, eine „Bugwelle“ vor dem Abriß¹⁶ und eine Verschärfung der residentiellen Segregation vermeiden wollen sollte.

8. Macht die Platte platt?

Neben den Fragen wer abreißt und wie abgerissen wird, ist es auch nicht unwesentlich, wo dies geschieht. Hier ergibt sich ein zunächst erstaunliches Paradox: obwohl sich die Leerstände in Ostdeutschland auf die verschiedenen Wohnungsmarktsegmente verteilen und im Altbau am stärksten sind, fokussiert die bisher erkennbare Abrissplanung vor allem auf die „Plattenbauten“.

Struktur der Wohnungsleerstände in Ostdeutschland 1998 (Expertenkommission)¹⁷

Ein- und Zweifamilienhäuser	7,1%
Klein- und vorstädtische Geschosswohnungen	24,5%
Innerstädtische Geschosswohnungen	32,9%
Plattenbauten	8,4%
Neugebaute Geschosswohnungen	15,4%

Dass dies geschieht, hat mehrere Gründe. So wird aus stadtplanerischer Sicht oft darauf hingewiesen, dass ein Abriss am besten von „außen“ nach „innen“ erfolgen sollte, damit in

¹⁶ Als „Bugwelle vor der Sanierung“ bezeichnete man in der Stadterneuerung der 70er Jahre das Phänomen, das die ärmsten Bewohner eines Sanierungsgebietes nach Abriss ihrer Wohnung in den nächstschlechtesten (und preiswerteren) Bestand zogen. Sie wurden also von der Sanierung wie eine „Bugwelle“ in die noch nicht sanierten Viertel verschoben und bewirkten dort eine Konzentration von sozialen Problemen.

¹⁷ Es gilt dabei zu beachten, dass die Zahlen von 1998 die tatsächliche Verteilung struktureller Leerstände nur mangelhaft widerspiegeln. Denn zum einen enthalten sie verschiedene Leerstandsgründe (Vermietungsschwierigkeiten, Unbewohnbarkeit, Modernisierung/ Instandsetzung), die je nach Bautyp und Zeitpunkt der Erhebung verschieden stark in´s Gewicht fallen können. Zudem sind die Daten inzwischen fast fünf Jahre alt. In diesem Zeitraum hat sich die Wohnungsnachfrage räumlich zuungunsten der Platte verschoben.

der Innenstadt keine „Löcher“ entstünden¹⁸. Zunehmende Bedeutung erlangen in der öffentlichen Diskussion auch wieder Argumente, die „die Platte“ als minderwertigen Siedlungstyp anprangern, der ohne Bedenken aufgegeben werden könne.

Darüber hinaus sprechen vor allem Begründungen, die auf die Umsetzbarkeit von kommunalen Planungen zielen, für einen Abriss der DDR-Neubauten. Gerade von dieser Warte aus betrachtet, sind die Großsiedlungsbestände vor allem aus zwei Gründen für umfassenden Rückbau prädestiniert: Zum ersten werden typische Plattenbausiedlungen im allgemeinen - und im Gegensatz zu innerstädtischen Gebieten - nur von einer Handvoll großer Vermieter verwaltet, die jeweils Bestände von mehreren hundert bis mehreren Tausend Wohnungen halten. Bei erfolgreicher Vereinbarung zwischen ihnen können also hier leicht große Abrisskontingente umgesetzt werden. Zum zweiten sind die dort vorfindlichen kommunalen und genossenschaftlichen Vermieter aufgrund ihrer spezifischen Situation (s.o.) als einzige Vermietergruppe auf eine Mitwirkung am Stadtumbau angewiesen und von daher leicht staatlichen Steuerungsimpulsen zugänglich. Kommunale Wohnungsunternehmen befinden sich noch dazu im Besitz der Gemeinde, so dass hier eine besondere politische Einflussnahme möglich ist. Die Konzentration von Abrissen auf die Platte erscheint daher zunächst sehr einleuchtend und vor allem sehr durchsetzungseffizient. Nur wenig diskutiert werden allerdings die Risiken einer solchen Konzentration.

So ist sowohl im Gros der vorgelegten Umbaukonzepte, als auch in der öffentlichen Diskussion kaum noch eine positive Bestimmung der Platte zu erkennen. Ungeachtet aller Realitäten gilt die Platte heutzutage in Presseberichten als „unmenschlich“, „grau“ und „uniform“, als „Ladenhüter“, „Arbeiterschließfach“, „Ghetto“ oder sogar als „fauler Zahn“ (ND, 11.12.2001). Dieser pauschalen Stigmatisierung müssen ein paar Fakten entgegen gehalten werden: Zunächst einmal leben in ostdeutschen Großsiedlungen - anders als in ihren westeuropäischen Pendants - nicht nur wenige Marginalisierte, sondern eben ein Großteil der Ostdeutschen insgesamt. Noch 1990 wohnten 25% der ostdeutschen Bevölkerung in der Platte (Rietdorf u.a. 2001: S.4), auch jetzt werden es nur unwesentlich weniger sein. Ohne die industriell gefertigten Viertel kann eine Wohnungsversorgung der ostdeutschen Bevölkerung gar nicht bewerkstelligt werden. Zum zweiten wohn(t)e in den Großsiedlungen - auch anders als in Westeuropa - eine durchaus gemischte Bevölkerung. Auch wenn in den letzten Jahren hier Erosionsprozesse stattgefunden haben, ist die Heterogenität von sozialen, Bildungs- und Einkommensschichten in den industriell produzierten Vierteln immer noch ziemlich hoch. Zum dritten haben zahlreiche Beispiele in den Neunziger Jahren gezeigt, dass die Platte reformierbar ist. Schlechte Infrastruktur, mangelhafte Ausstattung, unzureichende Wärmedämmung, monotones Umfeld und schlechte Erreichbarkeit sind zwar Hypothesen

¹⁸ Ein solches Vorgehen ist als Leitbild einer „rezentrierten“, im Gegensatz zur „perforierten“ Stadt, be-

der DDR-Baupolitik, sie können aber nicht nur theoretisch verbessert werden, sondern sind mit erheblichen öffentlichen Mitteln auch verbessert worden.

Mit der nahezu ausschließlichen Konzentration des Stadtbbaus auf Plattenviertel werden diese Ergebnisse wieder auf's Spiel gesetzt. Die DDR-Neubauten erscheinen in der Stadtumbauplanung oft eher als Pool für die Freisetzung von Mietern, als „Entwicklungshelfer“ zugunsten der gründerzeitlichen Stadt, denn als normale Bestandteile ostdeutscher Gemeinden. Dass der Abriss maßgeblich in diesen Vierteln erfolgen soll erscheint als selbstverständlich und die Frage, wie Plattenbauten „neue Qualitäten“ erhalten können, spielt in der derzeitigen Diskussion für diese Viertel kaum eine Rolle. Ohne eine positive Bestimmung der „Plattenviertel“ droht aber die sukzessive Entwertung eines Siedlungstyps, der trotz aller Bevölkerungsrückgänge auf absehbare Zeit für ostdeutsche Städte unverzichtbar bleibt. Abrisskonzepte müssen daher unbedingt von einer echten Aufwertungskonzeption für die Haltebestände in den betroffenen Vierteln begleitet werden. Fehlen solche Konzeptionen drohen diese Bestände zur „Verfügungsmasse“ für weitere Abrisse zu werden, in die niemand mehr investieren mag und in denen nur noch wohnt, wer muss.

Eine weitere Begleitung der „Plattengebiete“ ist auch deshalb notwendig, weil sich hier in der Regel die Mehrzahl der belegungsgebundenen Wohnungen befindet. Angesichts der sozialen Lage auf dem Gebiet der ehemaligen DDR werden es sich ostdeutsche Kommunen auf absehbare Zeit nicht leisten können, auf die wenigen ihnen zur Verfügung stehenden Instrumente zur Sicherstellung eines ausreichenden Wohnungsangebotes für auf dem Wohnungsmarkt diskriminierte Mieter zu verzichten. Da bislang kaum (wie im Westen) Belegungsrechte und Mietpreisbindungen im Tausch gegen gewährten Wohnungsbausubventionen gesichert wurden, konzentrieren sich diese Instrumente auf den Altbestand von kommunalen und genossenschaftlichen Wohnungsunternehmen. Wird dieser Bestand durch Abriss reduziert, bleibt nur noch die Verdichtung von Belegungsrechten auf die verbleibenden Bestände oder der Ankauf von Belegungsrechten bei privaten Vermietern. Im ersten Fall würde es zu einer räumlichen Konzentration von sozialen Problemen kommen, im zweiten zu zusätzlichen Haushaltsbelastungen für finanziell sowieso schon stark geforderte Kommunen.

9. Entwicklungsland Innenstadt

Im Hintergrund der Überlegungen, die trotz dieser Risiken für den prioritären Abriss von Plattenbauten votieren, steht oft die Vorstellung von einer einfachen Wirkungskette: Eine Verknappung des Wohnungsangebotes in den peripheren Neubaugebieten würde demnach zu einer Umlenkung der Nachfrage auf die Innenstadt führen, dort die Belegungsdichte erhöhen und so die Bewirtschaftung der dortigen Wohnhäuser rentabler machen. Darüber hinaus wird erwartet, dass die Verknappung des globalen Wohnungsangebotes insgesamt wieder zu einem Anstieg der Mieterträge, resp. der Rentabilität von Immobilieninvestitionen, führen würde, so dass sich die Sanierung auch bei solchen Altbauten wieder „rechnet“, bei denen sie jetzt aus betriebswirtschaftlichen Erwägungen unterbleibt. Durch den Abriss in der Platte würde also – salopp gesagt – der Immobilienmarkt in der Innenstadt wieder „anspringen“ und das soll dann einerseits die bestehende Wohnungswirtschaft retten und andererseits eine Renaissance der Kernstädte in Gang setzen.

Auch diese Vorstellung kann m.E. - aus einer Reihe von Gründen - durchaus skeptisch beurteilt werden.

Denn zunächst einmal haben Mieter, die durch den Abriss zum Umzug genötigt werden, unter der Bedingung von Überangeboten auf dem Wohnungsmarkt tatsächlich ein hohes Maß an „Wahlfreiheit“ bei der Wahl ihrer neuen Wohnung. Da sie ihre Wohnpräferenzen unter Umständen genau so gut und besser in Eigenheimen oder in Beständen privater Vermieter decken können, ist es durchaus nicht ausgemacht, dass sie in Bestände ihres alten Vermieters zurück gelenkt werden können. Gelingt dies aber nicht, bleibt das Leerstandsproblem dieser Vermieter erhalten und wird nur in andere Bestände verschoben. Im Resultat dürfte sich die Bereitschaft dieser Vermieter weiterhin ihre eigenen Bestände anzugreifen zumindest deutlich verringern.

Darüber hinaus ist der beträchtliche Leerstand in vielen historischen Innenstädten¹⁹ ja durchaus nicht nur eine Folge der allgemeinen Marktlage, sondern erklärt sich aus einem Bündel von Gründen, denen allein mit einem Abriss der Platte überhaupt nicht begegnet werden kann. Denn zum einen werden die Mängel, die bislang zu einem Wegzug von Bevölkerung aus vielen ostdeutschen Innenstädten geführt haben, ja nicht durch einen Abriss anderer Bestände behoben. Hohes Verkehrsaufkommen, fehlende Parkplätze, Lärm, mangelnde Versorgung mit Waren des täglichen Bedarfs, Restitutionsprobleme, mangelnde Eigenkapi-

¹⁹ 1998 standen in innerstädtischen Geschosswohnungen fast viermal so viele Wohneinheiten wie in der Platte leer. Gerade in „Doppelstädten“ wie Halle oder Leipzig konzentriert sich der Leerstand immer noch stark auf den Gründerzeitbestand.

talausstattung von Alteigentümern und daraus resultierender schlechter Instandhaltungs- und Ausstattungszustand bleiben Nachteile, die ostdeutsche Altbauviertel gegenüber anderen Beständen haben und die auch durch eine Verknappung des lokalen Wohnungsangebotes nicht behoben werden können. Zum zweiten müssten die Mietpreise, zu denen eine Altbausanierung wieder rentabel wird - ohne Steuersubventionen o.ä. - auf rund 15-20 DM/m² steigen. Ein solches Mietniveau ist höchstens in Einzelfällen realisierbar, mit Sicherheit aber nicht in den schlecht gelegenen Beständen, die am meisten von Leerstand betroffen sind. Anders, als in der öffentlichen Diskussion wahr genommen, konzentrieren sich also in den Altbauvierteln für weite Nachfragegruppen kaum zu behebende Nachteile.

Dass diese Nachteile gleichzeitig komparative Vorteile für die stiefmütterlich behandelten Neubauviertel sind, hat auf witzige Weise eine Berliner Wohnungsbaugesellschaft in den Vordergrund ihrer PR-Arbeit gestellt.

Abbildung 2: Werbung einer Berliner Wohnungsbaugesellschaft

Hellersdorfer WohnTheke
 ...und finden Sie hier Ihr neues Zuhause!
Reif für Hellersdorf!

- Viel Grün und frische Luft
- Kühle, saubere Wohnanlagen
- Wohlsortierte Wohnungen
- 30 Min. bis Alexanderplatz mit der U5
- Gute Einkaufsmöglichkeiten
- Günstige Mieten...
- Großes Spielplatzangebot

Wir haben das Richtige für Sie!
 Frankfurter Allee 35-37
 Telefon: 42 08 77 01
 e-mail: WohnTheke@t-online.de

Testen Sie sich: Reif für einen Tapetenwechsel?
 Bitte Zutreffendes einfach ankreuzen:

- Heute wieder ins „Glück“ gezogen.
- Spielplätze sind hier Mangelware.
- Kaum Grün ringsum.
- Viel dicke Luft.
- Die Parkplatzsuche ist nur Stress.
- Die Straßen sind völlig verkeopft.
- Der Straßenlärm ist unerträglich.
- Der Putz fällt nicht nur von der Fassade.
- Die vielen Baustellen nerven.
- Von Überhitzung habe ich die Nase voll.
- Die Hausverwaltung kümmert sich kaum.
- Die Miete ist mir einfach zu hoch.
- Bei mir wird immer noch nicht saniert.

Sie haben wenigsten 3 Kreuze gemacht?
Dann wenden Sie das Blatt.....

Hellersdorfer WohnTheke
 Frankfurter Allee 35-37
 Telefon: 42 08 77 01
 e-mail: WohnTheke@t-online.de

Wer von „Tretminen“, „dicker Luft“, Lärm, Dreck, vollen Parkplätzen, Mangel an Grün, hohe Verkehrsbelastung und teuren Mieten in der Innenstadt genug hat, ist nach dieser Argumentation „reif für einen Tapetenwechsel“ - und zwar in den Plattenbezirk Hellersdorf. In der Platte zu wohnen, erscheint nicht als Nachteil, sondern als echte Alternative zu den Mißständen der Innenstadt. Können diese typische Mängel nicht behoben werden, muss sich

eine Verknappung des Wohnungsangebotes in der Platte durchaus nicht in ein Innenstadt-Revival übersetzen. Vorstellbar wäre genauso gut ein Szenario, in dem zwar das globale Wohnungsüberangebot vom Markt genommen wurde, aber ein Großteil der bis jetzt nicht sanierten Altbaubestände weiter verfällt, das Niedrigpreis-Marktsegment, auf dem sich die unteren Einkommenschichten versorgen, in Folge des Abriss von unsanierten Plattenbeständen reduziert wurde und auch Eigenheimbau im Umland durch die gestiegenen Mieten in der Kernstadt wieder attraktiver wird.

10. Rettung durch Eigentum?

Anzuzweifeln ist schließlich auch eine wohnungspolitische Strategie mit der wegzugswillige Haushalte durch günstige Angebote (entweder in Form innerstädtischer Eigenheime oder durch Bestandserwerbsförderung) zu einer verstärkten Eigentumsbildung in den Kernstädten angeregt und dadurch von der Suburbanisierung abgehalten werden sollen. Eine solche „Eigentumsstrategie“ findet sich in vielen Stadtumbaukonzepten und führt in verschiedenen ostdeutschen Kommunen zu Entwicklungen städtischer Brachflächen für eine Bebauung mit Eigenheimen, zu Eigentümerberatungseinrichtungen und zu Bestandsverkäufen. Bund und Länder reichen darüber hinaus im Rahmen des Programms „Stadtumbau Ost“ Zuschüsse für die Wohneigentumsbildung in innerstädtischen Altbauquartieren aus, die zusätzlich zur Eigenheimzulage angenommen werden können und den Eigentumswunsch von der „grünen Wiese“ zurück in die Städte lenken sollen.

Bewusst oder unbewusst knüpft diese Strategie an eine Vorstellung an, die Suburbanisierung und den „Wunsch nach Eigentum“ als unvermeidliche und unabänderliche Konstante der Stadtentwicklung ansieht, die es nur noch zu gestalten gelte. Dabei wird oft übersehen, dass der Eigenheimbau der vergangenen Jahrzehnte innerhalb sehr spezifischer Rahmenbedingungen stattfand, die sich in den nächsten Dekaden gerade in Ostdeutschland erheblich ändern werden. Insbesondere der allgemein prognostizierte starke Rückgang von Familien mit Kindern, die in der Vergangenheit zu einem maßgeblichen Teil die „Flucht in´s Eigenheim“ getragen haben, wird zu einem Nachfrageverfall für suburbanen Lebensformen führen. Denn die bis jetzt vorherrschende Wohnform - das am Stadtrand oder im Umland gelegene zweigeschossige einzeln stehende oder Reihen-Haus mit ausgebautem Dachgeschoss - orientiert sich in Grundrissgestaltung und Lage überwiegend noch an der Kernfamilie mit zwei Kindern, die es immer weniger gibt (Winkel 2001). Unter den Bedingungen einer Überalterung der Bevölkerung und eines Sinkens der Haushaltsgrößen wird das Standard-Eigenheim (egal ob es in der Stadt oder am Stadtrand steht) über zu viel Fläche verfügen.

Mit einem allgemein entspannten Wohnungsmarkt nimmt zudem der komparative Preisvorteil des Wohnens zur Miete gegenüber der Eigentumsbildung wieder zu, so dass sich Eigentumserwerb weniger „lohnt“.²⁰ Insgesamt wird die Nachfrage nach Eigenheimen also perspektivisch abnehmen und Leerstandsprobleme sind zukünftig auch in vielen Stadt-Umland-Gebieten zu erwarten. Die bisher in vielen Kommunen praktizierte Strategie, durch Ausweisung von Konkurrenz-Eigenheimen innerhalb des Stadtgebietes gegenüber dem Umland im Wettbewerb um Steuerbürger zu punkten, könnte dann zu einer Forcierung von Marktüberhängen führen und so den nächsten Leerstandsberg aufbauen helfen.

Darüber hinaus beschränken nicht nur quantitative und demographische Faktoren, sondern auch die nach wie vor geringeren Vermögen in Ostdeutschland die Finanzierbarkeit des Eigentumserwerbs erheblich. Bis jetzt haben sich zwar, wie von Befürwortern der Eigentumsstrategie angemerkt wird (z.B. Pfeiffer 2001), die Einkommen der unter 40 Jährigen in Ostdeutschland dem westdeutschen Niveau angenähert - ob der für den Eigentumserwerb notwendige Eigenkapitalstock bisher aufgebaut werden konnte, ist aber anzuzweifeln. Zudem tragen sowohl der Geburtenknick nach der Wende, als auch die Abwanderung gerade junger und gut qualifizierter Haushalte aus Ostdeutschland nachhaltig dazu bei, den Bestand an „eigentumsorientierten“ Altersgruppen zu senken. Gerade selbstgenutzte Eigentumswohnungen werden daher in Ostdeutschland ein sehr kleines Marktsegment bleiben (vgl. a. BBR 2001).²¹ Auch mit hohem Förderaufwand dürfte es nach Schätzungen des BBR kaum gelingen, mehr als 40-50.000 Haushalte für den Erwerb von Eigentum im vorhandenen Wohnungsbestand zu bewegen. Verglichen mit den 1,3 Mio. Wohnungen, die zur Zeit leer stehen, ist das „ein Tropfen auf den heißen Stein“. Die sowieso schon geringe Nachfrage dürfte sich zudem nahezu ausschließlich auf diejenigen Regionen (z.B. Umland von Berlin) oder städtischen Teilgebiete (z.B. Villenviertel) erstrecken, die sowieso schon gut laufen. An den Problemräumen der Schrumpfung (z.B. innerstädtische Quartiere mit hoher Verkehrsbelastung und schlechtem Umfeld) läuft sie sicher vorbei.

Dass eine Revitalisierung der gefährdeten Innenstadtquartiere auf dem Weg einer „Eigentums offensive“ erfolgreich sein kann, ist darum eher unwahrscheinlich. Die wieder einmal in den Vordergrund gerückte Eigentumsstrategie erscheint - angesichts der Umstände - eher als unsubstantiierte Schimäre, die - wie schon so oft in den letzten zehn Jahren - als Allheil-

²⁰ Die „Initiative Wohneigentum“ des VHW hat so überzeugend argumentiert, dass die hohe Umland-Abwanderung der 90er Jahre primär durch die angespannte Wohnungsmarktlage und die daraus resultierenden hohen Mieten verursacht wurde. (www.vhw-online.de/aktuelles/index.html, 10.8.2002)

²¹ Einem Bestandserwerb im Altbau stehen zudem die oben bereits angesprochenen Mängel der Altbauviertel (die ja durch die Förderung nicht aufgehoben werden), die hohen Grundstückskosten sowie die an hohen Flächenverbrauchen und hohen Investitionskosten orientierte Förderstruktur entgegen.

mittel zur Lösung verschiedenster Probleme der ostdeutschen Stadtentwicklung angepriesen wird, aber nie die Hoffnungen einlösen konnte, die in sie gesteckt wurden.

11. Was passiert, wenn nichts passiert?

Fasst man die Argumentation bis hier zusammen, kann man festhalten, dass der begonnene Stadtumbau mit einer Vielzahl von Unwägbarkeiten, Problemen, Blockaden und Risiken belastet ist. Es ist zudem alles andere als sicher, dass die in vielen Städten eingeschlagene Strategie durch eine Verknappung des Wohnungsangebotes und eine gezielte Förderung den Immobilienmarkt in den ostdeutschen Innenstädten wieder „anspringen“ zu lassen, funktionieren kann. Als Folge des gegenwärtig tatsächlich praktizierten Stadtumbaus sind genauso gut andere, als die mit ihm angestrebten, Ergebnisse vorstellbar. Ob sie eintreten werden, wird, neben den von Ort zu Ort spezifischen Umständen, vor allem auch von der Qualität der kommunalen Planung und Steuerung abhängen.

In einem der ersten wichtigen Gutachten zum Thema führte Bernd Hunger 1999 aus, „was passiert, wenn nichts passiert“ (GdW 1999, S.16f.). Ohne ein Eingreifen der Politik, so argumentierte er, würden die Leerstände zu einer Kette von Insolvenzen, weiterem Verfall, Zersiedlung des Umlandes und steigendem Bedarf an kommunalen Transferleistungen führen. Seitdem hat sich die Politik zwar bewegt - wichtige Rahmenbedingungen für einen sinnvollen und nachhaltigen Stadtumbau harren aber, wie ich zu zeigen versucht habe - nach wie vor ihrer Lösung.

In Anlehnung an Bernd Hunger möchte ich darum versuchen, holzschnittartig zu skizzieren, „was passiert“, wenn sich die Rahmensezungen für das Handeln der verschiedenen Akteure nicht ändern:

Zunächst ist - schon aus demographischen Gründen - in weiten Teilen Ostdeutschlands mit einem weiteren Absinken der Wohnungsnachfrage zu rechnen (vgl. BBR 2001, empirica 2001, NordLB 2001). Der bestehende Wohnungsüberhang kann also - ohne Eingriffe - nicht abgebaut werden, ein weiteres Anwachsen der Leerstände ist vorprogrammiert. Die überwiegende Mehrzahl der ostdeutschen Städte wird sich deshalb an Abrissprogrammen beteiligen, bei denen eher zu erwarten ist, dass ihre Dimensionen deutlich über die bis jetzt geplanten Abrisse hinausgehen werden müssen.

Aufgrund der besseren Zugänglichkeit einerseits und des Eigeninteresses der „Altschulden“-minimierenden Wohnungsunternehmen andererseits, werden sich diese Abrisse im wesentlichen auf die Bestände kommunaler und genossenschaftlicher Unternehmen, d.h. auf die

„Platte“ konzentrieren. Die Blockaden in den Altbauvierteln - schlechte Infrastruktur, Vielzahl von Eigentümern, Mangel an Eigenkapital, „letztes Drittel“ von nicht mehr rentabel zu sanierenden Altbauten... - werden fortbestehen und die Tendenz, Wohnungsmarktüberhänge allein durch Abriss der „Platte“ zu beseitigen, verstärken.

Periphere „Plattenviertel“ drohen damit zur Verfügungsmasse für weitere Abrisse zu verkommen. Sie werden zu „temporären Quartieren“, in denen Investitionen in Infrastruktur, Modernisierung und Instandsetzung unterbleiben. Die Unsicherheit über die Zukunft dieser Viertel mündet in einer allgemeinen Investitionsblockade, einem Prozess, der aus den USA als „redlining“ bekannt ist.²² Durch das Zusammenwirken von Mieterfluktuation, Zukunftunsicherheit und Investitionsblockaden setzt in den betroffenen Vierteln ein „filtering-down“-Prozess ein, der in eine kumulative Abwärtsspirale mündet. Dieser Prozess verläuft wie eine Kettenreaktion: Durch Unsicherheit über die Zukunft, fehlende Investitionen in Wohnsubstanz und Infrastruktur verschlechtert sich die Konkurrenzfähigkeit der dortigen Bestände gegenüber Alternativangeboten (z.B. im sanierten Altbau oder im Eigenheim). Das motiviert weitere Wegzüge, so dass der Leerstand steigt. Der steigende Leerstand führt wiederum bei den betroffenen Vermietern zu weiteren Erlösrückgängen, so dass ihnen noch weniger Mittel für Investitionen zur Verfügung stehen. Sie sind daher nicht mehr in der Lage, den noch bestehenden Modernisierungstau abzubauen und müssen sukzessive auch an Instandhaltung und Service sparen - wodurch sich die Marktposition der von diesen Vermietern verwalteten Plattenbauten weiter verschlechtert. Der durch den Bevölkerungsverlust vor Ort bedingte Rückgang an zahlungskräftiger Nachfrage trifft auch das lokale Gewerbe, das mit Umsatzeinbußen zu kämpfen hat, die ab einer bestimmten Schwelle nicht mehr getragen werden können. Zusätzlich zur Verschlechterung der Wohnsubstanz dünnt sich also auch die Dienstleistungs- und Gewerbestruktur aus. Es gibt also immer weniger Gründe, in dem betroffenen Viertel wohnen zu bleiben, so dass die Bereitschaft zum Wegzug weiter steigt. Mit sinkenden Bewohnerzahlen ist schließlich irgendwann ein Punkt erreicht, an dem die Unterlastung der sozialen und technischen Infrastruktur so gravierend wird, dass sich die finanzschwache Kommune ihren Erhalt nicht mehr leisten kann. Sie wird daher zurückgebaut oder aufgegeben, der Gebrauchswert des Viertels verschlechtert sich weiterhin, weitere Bewohner ziehen weg...

²² „Redlining“ bezeichnet das Vorgehen amerikanischer Banken um Viertel, in denen Kredite als nicht mehr sicher betrachtet werden, auf der Karte eine „red line“ zu ziehen und sich dort nicht mehr finanziell zu engagieren.

Abbildung 3: Die Leerstandsspirale



Die Wirkungskette der „Abwärtsspirale“ funktioniert dabei sowohl mit als auch ohne Rückbau. Während ein Abwarten sukzessive die Vermieter in den Ruin treibt, kann ein Stadtumbau ohne klare Zukunftsaussichten die Unsicherheit der Mieterhaushalte vergrößern und zu einer Flucht aus dem - sei es auch nur potentiell betroffenen - Bestand führen. Die Wahl der Strategie steht daher in den „Umstrukturierungsgebieten“ leicht vor einem unlösbaren Dilemma.

Trotz Bevölkerungsrückgang und Abriss ist zudem kaum zu erwarten, dass der Wohnungsneubau völlig zum Erliegen kommt. Die Zahl der durch Sanierung wieder auf den Markt gebrachten Wohnungen in den Altbaubeständen und der durch Neubau „auf der grünen Wiese“ entstandenen Eigenheime wird in Reaktion auf öffentliche Subventionen und Steuervorteile (Investitionszulage, Steuerabschreibung in Sanierungsgebieten und bei denkmalgeschützten Gebäuden, Eigenheimzulage) weiter anwachsen. Die Kluft zwischen Wohnungsangebot und Wohnungsnachfrage bleibt darum also zumindest bestehen (wobei ihre Größenordnung nur schwer prognostizierbar ist). Trotz der bereits vollzogenen Abrisse bleibt der Leerstand ein Hauptproblem in ostdeutschen Städten und der Wettbewerb zwischen verschiedenen Anbietern wird schärfer.

Die ostdeutsche kommunale und genossenschaftliche Wohnungswirtschaft, deren Unternehmen sich zu einem großen Teil bereits jetzt am Rand der Insolvenz befinden, gerät damit zunehmend in die Klemme. Wachsender Leerstand bei bleibenden Aufwendungen für getä-

tigte Kredite führt zu Erlösschmälerungen, die den wirtschaftlichen Spielraum für Instandhaltung und Modernisierung der verbleibenden Bestände und eine Aufwertung des Umfeldes mindern. Durch die Preiskonkurrenz unternehmerischer Vermieter (vor allem „Zwischenerwerber“ und Aufkäufer insolventer Bestände), die ihre bessere wirtschaftliche Manövrierfähigkeit nutzen, um Mieter mit Dumpingpreisen für unsanierte Wohnungen abzuwerben, verschlechtert sich ihre Konkurrenzfähigkeit weiter und zehrt zunehmend die Reserven auf... Auch hier wirkt eine Kettenreaktion, an deren Ende die Übernahme eines Großteils der bestehenden kommunalen und genossenschaftlichen Wohnungswirtschaft durch Vermieter stehen kann, die ihre Bestände im wesentlichen als „shareholder value“ behandeln und kaum bereit sind, auf lokale Probleme einzugehen.

Auch die residentielle Segregation kann durch die Wohnungsabrisse forciert werden: Da der Bestand an unsanierten, und daher preiswerten, Wohnungen insgesamt durch Modernisierung und Abriss sinkt, kann es zu einer Konzentration von auf niedrigste Mieten angewiesenen Bevölkerungsschichten in den verbleibenden unsanierten Beständen kommen. Das führt zu einem Phänomen, das aus der Flächensanierung als „Bugwelle vor der Sanierung“ bekannt ist und eine Konzentration von benachteiligten Personengruppen in den jeweils schlechtesten Beständen und eine Herausbildung sozialer Brennpunkte bewirkt.

Entscheidend ist hierbei nicht die Stärke oder Schwäche der einzelnen Bestandteile der beschriebenen Wirkungskette. Wichtig ist vielmehr, dass sich (unter den gegebenen Bedingungen) in den Plattenvierteln, in denen sich die Abrisse konzentrieren, ein explosives Problemgemisch sammelt, in dem sich die einzelnen Wirkungsgrößen gegenseitig verstärken und das weitreichende Folgen für die Zukunft der Großsiedlungen, für die kommunale und genossenschaftliche Wohnungswirtschaft und für die Herausbildung von „sozialen Brennpunkten“ hat.

Parallel zur Abwertung der Plattengebiete wird sich die Situation auch in den Altbauvierteln ausdifferenzieren. Da die öffentliche Hand unter den Bedingungen eines anhaltenden Nachfragerückgangs kaum in der Lage sein wird, die Standortnachteile der bereits jetzt am schlechtesten gelegenen Gebäude (z.B. Gebäude an großen Einfallstraßen) wettzumachen und der Immobilienmarkt bei anhaltendem Wohnungsüberangebot nur wenig Impulse erzeugt, ist eine weitere Verschlechterung der Marktlage noch nicht modernisierter und/oder schlecht gelegener Altbausubstanz abzusehen. Dadurch kommt es auch hier zu einer schärferen Bewertung der Lage, in schlechten Lagen „lohnt“ sich die Sanierung von Altbauten nicht mehr und die noch nicht instandgesetzte Gebäude verfallen weiter.

Diese gleichzeitige Abwertung von Platten- und Altbaubeständen führt notwendig zu einem Anhalten der relativen Konkurrenzvorteile suburbaner Siedlungsformen - so dass weiterhin eine Nachfrage nach Eigenheimen bestehen bleibt. Da bis jetzt kaum wirksame Instrumente zu erkennen sind, die Suburbanisierung zu steuern, dürfte diese Nachfrage zu einer entsprechenden Bautätigkeit im Umland der Städte führen. Parallel zum Abriss in den Kernstädten würde also die Zersiedlung des Umlandes fortschreiten.

Im Ergebnis wäre dann also mit dem Abriss nicht der Wohnungsmarkt wieder in Gang, sondern marktgesteuerte Abwertungsketten in Bewegung gesetzt worden. Die Folgen für die Städte wären: eine Abwertung der „Plattensiedlungen“, und eine Herausbildung von „sozialen Brennpunkten“ in bislang sozial durchmischten Gebieten, ein weiterer Verfall eines Teils des Altbaubestandes, eine fortschreitende Zersiedlung des Umlandes und ein „Zerfransen“ der Kernstädte. Der Marktanteil kommunaler und genossenschaftlicher Wohnungsunternehmen würde in diesem Szenario weit sinken, und von ausschließlich verwertungsorientiert handelnden Eigentümern übernommen werden. Die Fähigkeit der Kommune zu wohnungspolitischen und sozialräumlichen Steuerungen würde dadurch abnehmen. Gleichzeitig entstünden neue Kosten (Infrastruktur, Ankauf von Belegungsrechten), die von den finanzschwachen ostdeutschen Städten kaum noch getragen werden können.

Die beschriebenen Wirkungsketten müssen natürlich nicht überall und auch nicht überall im gleichen Maße zustande kommen. Ohne eine Änderung der Rahmenbedingungen sind sie aber durchaus wahrscheinlicher als die Einlösung des proklamierten Zieles einer „nachhaltigen“ und „zukunftsfähigen“ Stadt. Ob das beschriebene Szenario eintritt, wird maßgeblich davon abhängen, ob es gelingt, die beschriebenen „Knackpunkte“ des Stadtumbaus zu lösen, oder ob sich Politik darauf beschränkt, das freie Spiel der Marktkräfte zu begleiten.

12. Die Steuerbarkeit von Schrumpfungsprozessen

Fragt man nach „Risiken und Nebenwirkungen des Stadtumbaus“ landet man also unabdingbar bei Fragen, die die politische Steuerung von Schrumpfungsprozessen betreffen.

Diese Fragen berühren nicht nur die aktuelle Planungspraxis sondern sie betreffen Kernbestände des deutschen Stadtplanungssystems. Dominante Aufgabe dieses Planungssystems war es in der Vergangenheit immer, Wachstumsprozesse zu lenken und mit sozialplanerischen Schutzmaßnahmen zu begleiten. Diese Planung war (und ist) im wesentlichen eine Angebotsplanung, bei der es darum ging, in die Städte drängende Investitionen so zu steu-

ern, dass sie sich verträglich über den Raum verteilen und soziale und ökologische Spannungen dabei vermeiden oder gemildert werden konnten. Sie funktionierte, weil Stadtentwicklung (resp. Schaffung von neuen Bauflächen und Neubau) als privates Geschäft funktionierte, das genügend Rendite abwarf, um auch den Erfordernissen der gesellschaftlichen Reproduktion genügen zu können.

Unter Schrumpfbedingungen ändern sich diese Vorzeichen grundlegend. Denn der Abriss nicht mehr benötigter Strukturen schafft unmittelbar überhaupt keinen privaten Gewinn, sondern nur Kosten. Auch die unter Umständen durch den Abriss möglich werdende Aufwertung von Lagen durch die Schaffung neuer Freiflächen und Grünanlagen kann nur sehr begrenzt neue Gewinnmöglichkeiten für die Immobilienwirtschaft öffnen. Denn kurz-, mittel- und langfristig wird die Bevölkerung Ostdeutschlands weiter zurückgehen und mit ihr der Bedarf an bebauter Fläche. Es gilt also nicht nur kurzfristig Fehlfunktionen des Immobilienmarktes zu beseitigen, sondern langfristig eine Stadt- und Regionalentwicklung zu organisieren, die bereits bebaute Räume mit wenig Aussicht auf private Gewinne entwickelt. Anstatt Investitionen zu kanalisieren und Raum für hereindringende und wachsende Nutzungen bereit zu stellen, muss sie neue Nutzungen für längst erschlossene Raumkomplexe entwickeln.

Mit dieser Umorientierung wird aber auch der Sockel, auf dem die Mehrzahl der zur Verfügung stehenden Planungsinstrumente steht, vakant. Denn an die Stelle eines „Pokers“ zwischen öffentlichen Bedürfnissen und privaten Gewinnen tritt unter Schrumpfbedingungen ein Handeln über die Übernahme von Kosten. Wenn das „Planungsspiel“ aber statt aus einer Beteiligung an Gewinnen nur noch aus einer Verteilung von Verlusten besteht - wer sollte dann Lust haben, an ihm teilzunehmen? Ist diese Fragestellung schon prinzipiell nur skeptisch zu beantworten, wird die Antwort in den am härtesten von Schrumpfung betroffenen Regionen Ostdeutschland nahezu hoffnungslos. Egal ob man hier auf die Kommunen, die Wohnungsunternehmen, die Hypothekenbanken oder die Bewohner schaut - man wird überall nur auf Akteure treffen, die schon jetzt am Rande ihre Belastbarkeit arbeiten. Von ihnen Solidarität, Kompromissbereitschaft und eine Aufgabe eigener Interessen zugunsten eines vagen Gemeinwohls zu erwarten, ist einfach unrealistisch.

Für die Steuerung von Schrumpfbedingungen wird also ein Akteur gesucht, der unabhängig von eigenen Renditeinteressen ist, die Fähigkeit zu übergreifendem Interessenausgleich hat und die Kapazitäten, umfangreiche Kosten auch ohne Gegenleistung zu übernehmen. In Theorie und Praxis gibt es nur einen institutionellen Akteur, der dazu in der Lage ist: den

Staat. Ein Beibehalten der Steuerungsansprüche bedarf daher auch notwendig eines Nachdenkens über eine Re-Etatisierung der Stadtentwicklungspolitik.

Das gilt vor allem deshalb, weil die Übernahme von Steuerungskompetenzen durch den Markt für die wenig renditeträchtigen Räume nur ein Ausbleiben von Investitionen und ein Absinken der Vermögenswerte bedeutet - nicht aber ein Verschwinden der dort bestehenden räumlichen Komplexe und sozialräumlichen Strukturen. Denn Stadträume haben auch unabhängig von ihrer Marktstellung eine Versorgungsfunktion für die in ihnen wohnende Bevölkerung, die sich nicht einfach in Luft auflösen kann. Sie sind zudem sowohl in technischer als auch in sozialer Hinsicht komplexe Gebilde, bei denen Wechselwirkungen - wie Verkehrsströme, Ver- und Entsorgungssysteme, Umzugsverhalten, öffentliche Sicherheit - zwischen Veränderungen auf verschiedenen räumlichen Ebenen bestehen. Ein Ausbleiben von Investitionen kann zwar die Gewichte zwischen verschiedenen Räumen verschieben - ein gänzlich Leerlaufen von Regionen ist aber unwahrscheinlich. Eine ungesteuerte Schrumpfung birgt darum die Gefahr einer chaotischen Erosion bestehender Strukturen mit weit reichenden Folgekosten in sich.

Zudem ist der vorhandene Gebäudebestand eine „gebaute Ressource“ (Banse u.a. 2000), die es auch in ökologischer Hinsicht optimaler zu nutzen gilt. Die Frage nach ihrer verantwortlichen Nutzung anstelle einer immer weiteren Inanspruchnahme von Räumen, Stoffen und Energieströmen bei Entwertung bereits bestehender Potenziale stellt sich unter den Bedingungen von verringertem Wachstum und Bevölkerungsrückgang in verschärfter Masse.

„Nachhaltiger“ Stadtumbau hat also Voraussetzungen, die weit über das bisher in den Programmen Angeschobene hinausgehen. Dass er trotzdem gelingen kann, zeigen Einzelprojekte, die zu verschiedenen Themen an verschiedenen Orten erarbeitet wurden. Damit diese aber vom Modell zum Serienprodukt entwickelt werden können bedarf es tiefgreifender Veränderungen in der Stadtumbau-Praxis. Insgesamt gibt es hier aber mehr Grund für Skepsis, als für Euphorie.

Literatur:

- Banse, Juliane u.a. 2000: Wohnungsleerstand und Wohnungsversorgung in sächsischen Städten (IÖR Texte 127), Dresden
- Beck, Christoph 2002: Die Erwartungen der Wohnungswirtschaft, In: Deutscher Verband für Wohnungswesen, Städtebau und Raumordnung e.V. 2002, S.79-83
- Beer, Ingeborg 2002: „Wohnen und Leben im Wartestand“. Ein Quartier in Schwedt zwischen Abriss und Aufwertung, In: Berliner Debatte Initial 13 (2002)
- Bernt, Matthias: Abschied von der Mieterstadt? eine kritische Bilanz von fünf Jahren eigentumsorientierter Wende in der Berliner Wohnungspolitik, in: Jahrbuch Stadterneuerung 2001, S.341-356
- Borst, Renate 1996: Volkswohnungsbestand in Spekulantenhand? Zu den möglichen Folgen der Privatisierung von ehemals volkseigenen Wohnungen in den neuen Bundesländern, In: Häußermann, Hartmut/ Neef, Rainer (Hg.): Stadtentwicklung in Ostdeutschland. Soziale und räumliche Tendenzen, Opladen, S. 107-128
- Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (Hg) 2001: Perspektiven der Wohnungsbauinvestitionen in den neuen Ländern (Forschungen, Heft 104), Bonn
- Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen 2001: Wettbewerb Stadtumbau Ost. Für lebenswerte Städte und attraktives Wohnen. – Auslobung und Wettbewerbsunterlagen, Berlin
- Burkardt, Ludwig 2001: Das Maßnahmenpaket zur Leerstandsbekämpfung Ost muss dringend nachgebessert werden, In: Die Wohnungswirtschaft ; 54. Jg.(2001)11, S.34-35
- Busmann, Friedrich 2001: Steuerung des Stadtumbaus - Ein Überblick, Vortrag auf dem 2. Treffen des Kommunalforums „Zukunft des Wohnens in den Städten Sachsen-Anhalts“ am 29.08.2001 in Halle, In: <http://www.komsanet.de/SGSA/>
- Buttolo, Albrecht 2001: Integrierte Stadtentwicklung im Freistaat Sachsen, In: Wohnbund-Informationen 3/2001, S.4-6
- Buttolo, Albrecht 2001a: Erste Schritte des Umbaus in sächsischen Städten, In: Die Wohnungswirtschaft ; H. 10/2001, S.44-45
- Deilmann, Clemens/ Iwanow, Irene/ Schiller, Georg 2001: Ökologische Effekte der Bestandsentwicklung bei rückläufiger Wohnungsnachfrage, In: Keim, Karl-Dieter (Hg.): Regenerierung schrumpfender Städte - zur Umbaudebatte in Ostdeutschland, Erkner, S. 173 -192
- Deutsche Akademie für Städtebau und Landesplanung (Hg.) 2002: Schrumpfende Städte fordern neue Stadtqualitäten. Aus dem Leerstand in neue Qualitäten (Dokumentation wissenschaftliches Colloquium 2001 in Leipzig), Berlin

- Deutscher Verband für Wohnungswesen, Städtebau und Raumordnung e.V. 2002: Wohnungswirtschaftlicher Strukturwandel in Ostdeutschland. Redebeiträge zum Schwerpunktthema des Deutschen Verbandes für Wohnungswesen, Städtebau und Raumordnung e.V. (Tagungsdokumentation), Berlin 2002
- Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung, Institut für Wirtschaftsforschung Halle u.a.2002: Fortschrittsbericht wissenschaftlicher Institute über die wirtschaftliche Entwicklung in Ostdeutschland (Forschungsauftrag des Bundesministeriums für Finanzen), Halle
- Doehler, Marta 2001:Schrumpfung planen, In: Wohnbund-Informationen 3/2001, S.7-9
- Eichstädt, Wulf 2001: Planung mit erhöhtem Risiko, In: StadtBauwelt 24/01, S.34-40
- Emmerich, Horst van 2001: Stadtentwicklungsgesellschaft Halle/Saale - „Lastenausgleich“ zwischen Wohnungsunternehmen und „Privaten“, Vortrag auf dem 2. Treffen des Kommunalforums „Zukunft des Wohnens in den Städten Sachsen-Anhalts“ am 29.08.2001 in Halle, In: <http://www.komsanet.de/SGSA/>
- Empirica 2001: Perspektiven des Wohnungsmarktes in Ostdeutschland, Berlin (eigenverlag)
- Expertenkommission 2000: Wohnungswirtschaftlicher Strukturwandel in den neuen Bundesländern. Bericht der Kommission im Auftrag des BMVBW
- Fischer, Ralf-Joachim 2002: Weniger bringt mehr – Chancen und Aufgaben des leerstandsbedingten Stadtbbaus am Beispiel Chemnitz, In: Deutsche Akademie für Städtebau und Landesplanung (Hg.) 2002, S.71-85
- Franz, Peter 2001: Leerstände in ostdeutschen Städten - Keineswegs nur ein wohnungspolitisches Problem, In: IWH, Wirtschaft im Wandel 2/2001
- Gesamtverband der Wohnungswirtschaft (GdW) 1999: Zukunft sichern! Programm zur nachhaltigen Stadtentwicklung und zur Sicherung des Bestandes der Wohnungsunternehmen in strukturschwachen Regionen der neuen Länder (GdW Informationen, H.87), Berlin
- Gesamtverband der Wohnungswirtschaft (GdW) 2001: Stadtentwicklungskonzepte als Voraussetzung für Aufwertung und Rückbau. Wie Wohnungsunternehmen und Kommunen gemeinsam den Strukturwandel der Städte und Wohnungsmärkte in den neuen Ländern gestalten können (GdW-Arbeitshilfe 32), Berlin
- Gesamtverband der Wohnungswirtschaft (GdW) 2002: Für die Zukunftssicherung ostdeutscher Städte und Wohnungsunternehmen. Forderungen des GdW Bundesverbandes deutscher Wohnungsunternehmen e.V. zur wirksamen und zügigen Umsetzung sowie Ergänzung des Stadtbauprogramms anlässlich des Kongresses am 11.April 2002, In: www.gdw.de
- Goldschmidt, Jürgen/ Klinke, Dagmar 2002: Rolle der Banken bei der Altschuldenhilfe und beim Stadtbau, In: Finanzwirtschaft 6/2002, S.143-147
- Goldschmidt, Jürgen/ Taubenek, Olaf 2001: Stadtbau- und Wohnungswirtschaftskonzepte unter Berücksichtigung des Altschuldenhilferechts (Rechtshandbuch Vermögen und Investitionen in der ehemaligen DDR – RVI), München

- Haller, Christoph 2002: Leerstand im Plattenbau. Ausmaß – Ursachen – Gegenstrategien, Berlin
- Hannemann, Christine/ Kabisch, Sigrun/ Weiske, Christine (Hg.) 2002: Neue Länder – neue Sitten? Überlagerungen von Transformation und Globalisierung in ostdeutschen Städten, Berlin
- Häußermann, Hartmut 2002: Was bedeutet der Stadtumbau für die ostdeutsche Gesellschaft?, In: Berliner Debatte Initial 13 (2002)
- Healey 1992: Planning Through Debate. The Communicative Turn in Planning Theory, In: Town Planning Review 63 (2), S.143-162
- Hirschman, Albert O. 1974: Abwanderung und Widerspruch, Tübingen
- Helbrecht, Ilse 1996: Die halbe Innovation, In: Selle, Klaus (Hg.): Planung und Kommunikation. Gestaltung von Planungsprozessen in Quartier, Stadt und Landschaft, Wiesbaden und Berlin, S.153-160
- Hunger, Bernd 2000: Strukturschwache Regionen in den neuen Ländern. Die schwierige Situation der Kommunen und Wohnungsunternehmen, In: Raumplanung 91 (August 2000), S.168-172
- Hunger, Bernd 2001: Schrumpfende Städte - Zwischenbilanz 12 Jahre nach der Wende, In: Wohnungspolitische Informationen 24/2001, S. 211-214
- Institut für Regionalentwicklung und Strukturplanung e.V. (IRS) u.a. 2001: Stadtumbau in den neuen Ländern. Integrierte wohnungswirtschaftliche und städtebauliche Konzepte zur Gestaltung des Strukturwandels auf dem Wohnungsmarkt der neuen Länder (Studie im Auftrag des BMVBW), Berlin
- Kabisch, Sigrun 2001a: Stadtumbau aus Akteursperspektive. Stadtsoziologische und stadtplanerische Perspektiven zur Auseinandersetzung mit dem Problem des Wohnungsleerstandes, In: Keim, Karl-Dieter (Hg.): Regenerierung schrumpfender Städte - zur Umbaudebatte in Ostdeutschland, Erkner, S. 69-97
- Kabisch, Sigrun 2001b: Wenn das Kleid der Stadt nicht mehr passt - Strategien im Umgang mit dem Wohnungsleerstand in ostdeutschen Städten aus stadtplanerischer und stadtsoziologischer Perspektive (UFZ-Diskussionspapiere 3/2001), Leipzig
- Kabisch, Sigrun/ Bernt, Matthias 2002: Nachhaltiger Stadtumbau. Integrierte Strategien zum Umgang mit dem Wohnungsleerstand (Dokumentation des Workshops, Leipzig 5.6.2002), Leipzig
- Keim, Karl-Dieter (Hg.): Regenerierung schrumpfender Städte - zur Umbaudebatte in Ostdeutschland, Erkner
- Kofner, Stefan 2001: Kritische Anmerkungen zur Initiative der Bundesregierung zur Verbesserung der Stadt- und Wohnungsmarktentwicklung in den neuen Ländern (Programm „Stadtumbau Ost“), unveröffentl. Manuskript
- Krätke, Stefan 1995: Stadt-Raum-Ökonomie. Einführung in aktuelle Problemfelder der Stadtökonomie und Wirtschaftsgeographie, Basel u.a.

- Lauritzen, Christian: Auswirkungen von Basel II auf die Immobilienwirtschaft, In: [www.deutscher-verband.org/ downloads/rede_lauritzen.pdf](http://www.deutscher-verband.org/downloads/rede_lauritzen.pdf), 16.07.2002
- Liebmann, Heike 2001: Konzepte zur Gestaltung des Strukturwandels auf dem Wohnungsmarkt der neuen Länder, In: IRS-aktuell H.32/2001, S.8-10
- Mayer, Hans-Norbert/ Siebel, Walter 1998: Neue Formen politischer Planung. IBA Emscher Park und Expo 2000 Hannover, In: DISP 134 (Juli 1998)
- Ministerium für Stadtentwicklung, Wohnen und Verkehr des Landes Brandenburg - MSWV (Hg.) 2000: WohnOrt Innenstadt. Eine Entwicklungschance für Brandenburger Städte, Potsdam
- Ministerium für Stadtentwicklung, Wohnen und Verkehr des Landes Brandenburg - MSWV (Hg.) 2002: Öffentlichkeitsarbeit und Bewohnerbeteiligung im Stadtumbau, Potsdam
- Netzwerk Wohnen in Halle 2000 fortfd.: Netzwerkbrief
- NordLB 2001: Wohnungswirtschaft in Ostdeutschland, www.nordlb.com
- Olson, Mancur 1968: Die Logik des kollektiven Handelns. Kollektivgüter und die Theorie der Gruppen, Tübingen
- Pfeiffer, Ulrich: Der Leerstandsschock, In: StadtBauwelt ; 92. Jg.(2001)24, S.282-33
- Rietdorf, Werner (Hg.) 1997: Weiter wohnen in der Platte, Berlin
- Rietdorf, Werner 2001: Integrierte Stadtentwicklungskonzepte: Keine fertigen Rezepte, aber wertvolle Erfahrungen. Ergebnisse eines BMVBW-Forschungsprojektes (Thesenpapier zur Auftaktveranstaltung des Bundeswettbewerbes „Stadtumbau Ost“ am 15.11.2001 in Berlin)
- Rietdorf, Werner u.a. 2001: Schrumpfende Städte - verlassene Grosssiedlungen: stadtstrukturelle Bedeutung und Problem von Grosswohnsiedlungen, In: DISP : Dokumente und Informationen zur Schweizerischen Orts-, Regional- und Landesplanung ; 37. Jg.(2001)146, S.4-12
- Rohwer, Kristiane von der 2001: Der Plattenbau beginnt Mieter zu locken: Überraschende Wende an begehrten Standorten im Osten, In: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 31.08.2001 ;
- Sächsisches Staatsministerium des Inneren (SMI)/ Institut für ökologische Raumentwicklung e.V. (IÖR) 2001: Umbau sächsischer Städte - integrierte Stadtentwicklung im Zusammenhang regionaler Entwicklungen. Gemeinsame Veranstaltung am 22.1.2001 im Sächsischen Landtag (Dokumentation), Dresden
- Schädlich, Michael: Wohnungsleerstand und Zukunft des städtischen Wohnens in Halle: Grundpositionen und Handlungsvorschläge, In: Wohnbund-Informationen H.3/2001, S.10-12
- Selle, Klaus 1994: Was ist bloß mit der Planung los? Erkundungen auf dem Weg zum kooperativen Handeln, Dortmund

Taubenek, Olaf: Stadtumbau Ost. Notwendigkeiten von Fusionen der Wohnungsunternehmen im Rahmen des Stadtumbaus Ost und Probleme ihrer Durchführung, In: Finanzwirtschaft 7/2002, S.175-181

Thüringisches Innenministerium (Hg.) 2001: Mehr Stadt für weniger Bürger : Stadtumbau und Wohnungsmarktstabilisierung in Thüringen; Dokumentation der Fachtagung am 20. September 2001 in Leinefelde (Arbeitsblätter für die Städtebauförderung ; 8) , Erfurt

Waldmann, Manfred 2001: Leerstandskrise spitzt sich zu: Stadtumbauprogramm Ost greift nicht - dort, wo es gebraucht würde, kann niemand etwas damit anfangen, In: Die Welt vom 26.10.2001

Werz, Nikolaus 2001: Abwanderungen aus den neuen Bundesländern von 1989 bis 2000, In: Aus Politik und Zeitgeschichte B 39-40/2001, S.23-31

Winkel, Rainer 2001a: Planung im Wandel - Schrumpfung, Bestandsentwicklung, veränderte Anforderungen, In: www.stadtumbau-ost.de

Winkel, Rainer 2001b: Weg vom Rand? Zur Endlichkeit von Suburbanisierung, In: PlanerIn, Heft 3-01, S. 15-17