

## **Vortrag Petra Kelly Stiftung 11. Oktober 2006**

### **Die Gestaltung der schrumpfenden Stadt – ein Überblick Entwicklungstendenzen und Handlungsnotwendigkeiten in Ost- und Westdeutschland**

#### **Rainer Bohne**

Meine sehr geehrten Damen und Herren, liebe Kolleginnen und Kollegen, zunächst möchte ich den Veranstaltern danken, dass sie mir die Gelegenheit gegeben haben, zu Ihnen zu sprechen. Erlauben Sie mir, dass ich mich zunächst kurz vorstelle. Ich bin von Beruf Stadtplaner, habe lange Jahre sowohl freiberuflich als auch angestellt in Planungsbüros und bei Entwicklungsträgern gearbeitet und bin seit jetzt 10 Jahren Geschäftsführer des Berufsverbandes der PlanerInnen, der SRL.

Da ich mit meinem Büro vor allem in Berlin und in Ostdeutschland tätig war, wurde ich sehr früh mit den besonderen Problemen Ostdeutschlands konfrontiert und insbesondere mit den Problemen, die jahrelang verschwiegen, tabuisiert und dadurch unzureichend angegangen wurden. Ich möchte deshalb meinen Vortrag insbesondere darauf ausrichten, Ihnen

*Ursachen*

*Wirkungen*

*Irrtümer*

nahe zu bringen. Wenn ich Ihnen im Weiteren verschiedene Folien zeige, dann nicht, um Ihnen dort detaillierte Inhalte zu vermitteln, sondern nur, um beispielhaft Erläuterungen zu geben. Detaillierte Ergebnisse werden Sie sicherlich in den folgenden Vorträgen bekommen.

*Demographischer Wandel*

*Entwicklung in Ostdeutschland*

*Stadtumbau in Westdeutschland*

*Unterschiede / Fazit*

Der Schwerpunkt meiner Ausführungen liegt in der Entwicklung in Ostdeutschland und ich möchte versuchen, Ihnen die dortigen Ursachen und die Unterschiede zu der gesamtdeutschen Entwicklung zu verdeutlichen.

Beginnen wir mit dem Schlagwort des „demografischen Wandels“, mit dem derzeit alles erklärt wird. Sie kennen alle die Grafiken dieses Wandels, insbesondere die Bevölkerungsprognosen 2030 bzw. 2050.

*Bild Bevölkerungspyramiden 1950/2001/2050*

Sie kennen das, wir werden „älter, bunter, weniger“, in der Schweiz wird richtigerweise noch dazu gesagt „ärmer“. Dabei ist es meines Erachtens ziemlich egal, ob nun eine Abnahme von 82 Mio auf 77, 73 oder 65 Mio Einwohner bis 2050 realistisch ist. Alle drei Dinge „älter, bunter, weniger“ sind nicht wirklich schlimm. Zum Stichwort weniger: Als im 3. Reich vom „Volk ohne Raum“ die Rede war, gab es in einem weit größeren Deutschland gerade mal 65 Mio Einwohner. Wichtiger und aufschreckend war eher das Wort „älter“, „bunter“ ist nur in bestimmten politischen Kreisen ein Problem.

Warum ist das erschreckend? Das Unwort „Überalterung“ macht die Runde. Das erinnert mich an den Film „Soylent green“. Die Leute werden zu alt. Eigentlich sollten sie sterben, damit die Sozialkassen entlastet werden. Inzwischen habe ich ein Alter erreicht, wo mich solche Worte stören. Das Problem liegt aber wo anders. Unsere Sozialkassen sind aufgebaut worden, als die Lebenserwartung eines Deutschen bei 67 Jahren lag, also bei einer Rente mit 65 kaum Rentenzahlungen geleistet werden mussten. Entweder wird also Alterssicherung nicht mehr aus der Rentenkasse bezahlt, oder die Arbeitszeit wird verlängert. Unpopulär, ich weiß. Die Einzahlungszeiten in die Rentenkasse werden gleichzeitig durch Ausbildungszeiten, die nicht mehr anerkannt werden und Arbeitslosigkeit immer geringer. Jemand über 50 hat kaum mehr Chancen auf dem Arbeitsmarkt. Hier läge ein Ansatzpunkt, Alter als Chance und nicht als Problem zu betrachten. Mehr Kinder bringen übrigens unter Umständen gar nichts, im Gegenteil, wenn sie wie Migrantenkinder oder Hartz IV Kinder keine Chance auf Ausbildung und Arbeitsplatz haben und damit fast ihr ganzes Leben wiederum nur Transfergeldempfänger bleiben.

## **Die Entwicklung im Osten Deutschlands**

Bleiben wir zunächst bei der Bevölkerungsentwicklung.

### *Bevölkerungsentwicklung aller ostdeutschen Länder*

Zu unterscheiden sind drei Formen des Bevölkerungsverlustes in den Städten und Regionen, die Bevölkerungsabnahme durch Stadt-Umland-Wanderungen, die Abwanderung von Ost nach West und die demografische Entwicklung.

### **Stadt-Umlandwanderung**

Die Stadt-Umlandwanderung, die zur Entleerung von Städten führt und in den Weichbildern der Städte zur Zersiedelung der Landschaft führt, ist eine Entwicklung, die seit der Schleifung der Stadtmauern und dem nicht mehr notwendigen Schutz der Bevölkerung durch die ummauerte Stadt begann und seitdem anhält. Waren es zunächst nur die Wohlhabenden, die sich den Traum vom Wohnen im Grünen erfüllen konnten, ist mit zunehmendem Reichtum der Gesellschaft und mit Förderung

der Umverteilung die Zersiedelung immer weiter fortgeschritten. Durch Eingemeindungen wurden regelmäßig die Weichbilder der Städte kommunalpolitisch neu geordnet, um die negativen Wirkungen durch die Bevölkerungsverluste in Grenzen zu halten. Schließlich geht es für die Kommunen vorrangig um die Vermeidung von Verlusten aus Steuereinnahmen.

### *Beispiel Bevölkerungsentwicklung Leipzig*

Andere Gegenstrategien hatten meist wenig Erfolg, da das Wohnen im freistehenden Einfamilienhaus oder in den modernen „Stadtwillen“ und Reihenhaussiedlungen staatlicherseits gefördert wurde und die Begründung von Eigentum von der westdeutschen Gesellschaft empfohlen wurde.

Während sich in Westdeutschland diese Entwicklung jahrzehntelang ungebrochen fortsetzen konnte, war in Ostdeutschland eine freie Wahl des Wohnortes erst seit 1990 in nennenswertem Umfang möglich. Der enorme „Nachholeffekt“ in Ostdeutschland wurde durch die Steuergesetzgebung erheblich unterstützt und gefördert. Inzwischen ist eine gewisse Beruhigung dieser Situation eingetreten, da einerseits durch kommunale Neugliederungen die Abwanderung nicht mehr steuerlich wirksam wird und andererseits die Nachholeffekte aufgebraucht sind.

### **Abwanderung Ost - West**

Die zweite Form des Bevölkerungsverlustes ist die Abwanderung von Arbeitskräften zu den Orten, an denen noch Arbeit vorhanden ist. Außer einigen wenigen Ballungsräumen wie dem Berliner Raum, dem Leipziger und Dresdner Raum und der A4-Schiene (Erfurt-Jena), die inzwischen ihre Bevölkerung auf niedrigerem Niveau halten können, zählen sämtliche Regionen im Osten Deutschlands zu den Entleerungsregionen.

Von 1989 bis 1999 hatten die alten Bundesländer einen Bevölkerungszuwachs von 5 Millionen Einwohnern zu verzeichnen und die neuen Länder dagegen einen Verlust von 1,3 Millionen, das sind immerhin gut 8 % der Gesamtbevölkerung Ostdeutschlands in 10 Jahren. Jedes Jahr verlassen 100.000 Menschen Ostdeutschland, jedes Jahrzehnt also ca. 1 Million. Dies betrifft bislang allerdings nicht den Großraum Berlins, so dass sich die Abwanderung auf das „Restgebiet“ bezieht.

Der Zuwachs an Einwohnern im Westen resultierte nur zu einem Viertel aus Umzügen aus dem Osten, die Mehrheit kam aus dem Ausland, insbesondere durch Aussiedler, die nach dem Zusammenbruch des Ostblocks ihr Wohlergehen im Westen suchten. Die zunächst äußerst lax vorgenommene Anerkennung als „Deutscher“ in den 90er Jahren wurde im Zuge zunehmender Ressentiments der Bevölkerung zurückgefahren, so dass nunmehr der Zuzugsstrom fast zum Erliegen kam.

Alle derzeitigen realistischen Prognosen für den Osten gehen inzwischen davon aus, dass zwischen 2000 und 2015 eine weitere Million Ostdeutscher den Zug nach Westen antreten werden und zwar vorrangig die Jungen, Erwerbsfähigen. Das hat zur Folge, dass die Zahl der Erwerbsfähigen abnimmt und gleichzeitig der Anteil der Älteren zunimmt.

Die Ursachen hierfür sind lapidar: Es gibt nicht ausreichend Arbeit im Osten und die Menschen wissen, dass ein ausreichender oder erstrebenswerter Lebensstandard nur durch Erwerbseinkommen zu sichern ist. Ein Land ohne ein differenziertes Angebot an Arbeitsplätzen für alle oder zumindest für viele, kann seine Bevölkerung nicht halten.

Nimmt man zum Beispiel die Arbeitslosenzahlen vom September 2003 und vergleicht sie mit dem September 2002, so hat in Deutschland in dem einen Jahr die Arbeitslosigkeit um 300.000 Personen zugenommen. Davon waren 60.000 aus Westdeutschland und 240.000 aus Ostdeutschland. Das heißt 4 x soviel bei nicht einmal einem Viertel der Bevölkerung. Und das in einer Zeit, in der zur Hochwasserschadensbeseitigung im Osten Deutschland 10 Milliarden ausgegeben wurden. Trotz eines vergleichbar großen Konjunkturprogrammes konnte ein Ende der Abwanderung nicht erreicht werden.

Solange es keine neuen Wertschöpfungsketten gibt, solange wird der Exodus weitergehen! Die Abwanderung wird fortschreiten, bis sie ein Niveau erreicht hat, auf dem die regionalen Märkte zur Sicherung der Existenz ausreichen.

Besondere Probleme ergeben sich daraus, dass insbesondere die mobilsten Schichten das Land verlassen. Und dazu zählt nicht nur Mobilität in punkto eigenes Auto usw., sondern Mobilität im Sinne von Bindungsfreiheit, d.h. junge Leute, die noch keine Familie gegründet haben, kein Eigentum in nennenswertem Umfang haben. Das bedeutet junge Leute, insbesondere gut ausgebildete und hier kommt ein gender Aspekt zum Tragen, vor allem junge Frauen.

1991 bis 2002 wanderten netto gut 243.700 Männer aus Ostdeutschland fort, jedoch 447.600 Frauen. In der Altersgruppe der 18-25-Jährigen kommt das besonders drastisch zum Ausdruck: 95.600 Männer gegenüber 191.600 Frauen.

Zurück bleiben Jugendliche ohne Perspektive, schlecht ausgebildet und immobil. Inwieweit dies auf die Rechtsradikalität Auswirkungen hat, bleibt den Soziologen zur weiteren Untersuchung.

#### *Tabelle Abwanderung junger Menschen (altersspezifisch, s. „Städte im Umbruch) nach Geschlecht*

Besondere Auswirkungen wird dieser Rückgang überall dort haben, wo die ökonomische Basis kein „Über-Leben“ (d.h. mehr Einkommen als Hartz IV) für die meisten Erwerbsfähigen ermöglicht. Weder Zuwanderer gehen in solche Gegenden, noch bleiben dort Menschen, die für sich eine Zukunft ohne Transferleistung

erhoffen. Dazu kommt das Lohnniveau bzw. die Lebenshaltungskosten, die im Osten **nicht** geringer sind, als im Westen.

Die Ausdünnung solcher Gegenden wird auch Westdeutschland erreichen, insbesondere in den Gegenden, die früher im Rahmen der Zonenrandgebietsförderung eine Sicherung der wirtschaftlichen Basis erhielten. Die regionale Umverteilung der Bevölkerung wird noch stärker ungleichgewichtig werden, sowohl großräumig, als auch in kleineren Teilräumen.

### **Demografische Entwicklung**

Die dritte Form des Bevölkerungsverlustes ist in der demografischen Entwicklung und hierbei vor allem im generativen Verhalten begründet. In den ersten Jahren nach 1990 sank die Geburtenrate im Osten auf ein bis dahin aus keinem Land der Erde gekanntes Niveau von 0,7. Inzwischen nähert diese sich zwar wieder dem „Westniveau“ von 1,3 an (derzeit bei 1,1), allerdings sind 10 Jahre lang ausbleibende Geburten nicht wieder einholbar, schon gar nicht, wenn die erforderliche Gesamtproduktionsrate bei 2,1 liegt. Dies wirkt sich insbesondere dadurch aus, dass nicht geborene Kinder auch nicht erwachsen werden können und deshalb als Nachfrager auf dem Wohnungsmarkt nicht auftauchen. So wird die Zahl der Haushaltsneugründer im Osten zwanzig Jahre nach Beginn dieser Entwicklung, also ab 2010 bis 2015, erheblich sinken.

Dazu kommt ein bereits oben erwähnter Tatbestand, die inzwischen erfolgte und weiter gehende Abwanderung der mobilsten Teile der Bevölkerung, d.h. insbesondere der jungen Erwerbstätigen und hier nachweislich der jungen Frauen. Während bei den älteren Arbeitnehmern der Wunsch nach Erhalt der bisherigen Lebensumwelt zu enormen Pendlerbewegungen führt, gründen die jungen Erwerbstätigen am neuen Arbeitsort ihren Hausstand und werden vermutlich dort ihre neuen Familiengründungen vornehmen. Zurück bleiben in überproportionalem Verhältnis die immobilen Bevölkerungsschichten, die schlecht ausgebildeten und die älteren BewohnerInnen.

### **Zuwanderung**

#### *Tabelle Zuwanderung 1991 bis 2004*

Der Rückgang der Bevölkerung in Deutschland ist aufgrund der Geburtenrate nicht von der inländischen Bevölkerung veränderbar, sondern hängt von der Zuwanderung ab, insbesondere in seiner jeweiligen Beschleunigung. Die bereits weitgehend zurückgefahrenen Zuwanderung durch gesetzliche Maßnahmen in den 90er Jahren hat eine Entwicklung manifestiert, die nur bei einer sehr stark erhöhten Zuwanderung in den nächsten Jahren den Gesamtrückgang der Bevölkerung vermindern könnte. Eine Änderung des Regierungshandelns ist nicht abzusehen, so dass Änderungen kaum mehr Erfolg haben dürften. Dazu kommt, dass die bisherige und auch

absehbare weitere Politik der nächsten Jahre nicht vermuten lässt, dass ein Klima erzeugt wird, das gut ausgebildete Einwanderer veranlassen könnte, gerade nach Deutschland zu ziehen. Was bietet Deutschland ausländischen Zuwanderern? Die Bevölkerungsprognosen 2050 gingen in der Regel von einer „mittleren“ Variante aus, d.h. 200.000 pro Jahr. Inzwischen sind wir bereits bei weit unter 100.000 pro Jahr angekommen.

Für Ostdeutschland wird Zuwanderung grundsätzlich nur noch wenig bringen. Arbeitskräfte aus anderen Ländern suchen Arbeitsplätze und nicht leere Wohnungen. Wer also nach Deutschland kommt, der geht zu den Arbeitsplätzen und nicht dahin, wo die ehemals ansässige Bevölkerung das Land verlassen hat, weil es dort keine Arbeit gibt. Wenn also Zuwanderer aus den neuen EU-Beitrittsländer kommen oder von noch weiter weg, dann werden diese in die Wachstumsregionen Süddeutschlands strömen und nicht in die wirtschaftsschwachen Randregionen.

Eine abnehmende Bevölkerung an sich ist zunächst allerdings weder schädlich, noch wird damit die wirtschaftliche Basis gefährdet. Die vorhandene Reservearmee an arbeitslosen Erwerbsfähigen aber auch die zunehmende Zahl arbeitsfähiger gut ausgebildeter älterer Menschen reicht zur Sicherung einer möglichen Beschäftigtengesellschaft aus.

## **Die Ursachen**

Die reinen Zahlen und Darstellungen der Bevölkerungsentwicklung sind eine Sache, die Ursachen allerdings liegen tiefer.

Der Vereinigungsprozess der beiden deutschen Staaten fand zu einer Zeit statt, zu der bereits der Umschwung von der Industriegesellschaft zur Dienstleistungs- und Informationsgesellschaft in vollem Gange war. Die Produktion von Gütern findet in einer globalen Konkurrenz statt und alte „Erbhöfe“ der Industriegesellschaften sind der Marktkonkurrenz unterworfen. Betriebe, die sich bereits frühzeitig auf Nischen der Veredelung von Produkten spezialisiert haben, haben dabei erheblich bessere Marktchancen, als Betriebe, die auf einem tradierten Produktionsprozess oder althergebrachtem Kundenstamm basieren. In Ostdeutschland waren viele Betriebe nicht auf den Weltmarkt ausgerichtet, sondern auf feste Abnehmer aus den ehemaligen Ostblockstaaten. Der Zusammenbruch dieses Marktes nahm die bisherigen Absatzmärkte weg, neue Absatzmärkte konnten aufgrund einer fehlenden Kapitaldecke nicht oder nicht rechtzeitig erschlossen werden.

Die fehlende Marktfähigkeit ist allerdings für viele Branchen in Ostdeutschland nicht der Ausschlag für den Niedergang gewesen. Nicht die Produkte waren schlecht oder nicht absetzbar, sondern die Konkurrenz insbesondere zu den marktführenden westdeutschen Herstellern führte zum Arbeitsplatzabbau sowie der Wegfall der Arbeitsteilung im RGW-Verbund. Die „Übernahme der Ostproduktion“ durch westdeutsche Firmen war beabsichtigt und sollte dem Westen Aufschwung auf Kosten des Ostens bringen. Die Beispiele von rentierlichen Betrieben im Osten sind

Legion, die Bischofferodes sind überall zu finden. Ostbetriebe wurden übernommen, ausgeschlachtet und geschlossen, weil ihre Produktion angeblich nicht rentierlich sei. Die Kapitaldecke westdeutscher Firmen war erheblich höher, als die von ostdeutschen Firmen, die Kreditaufnahme aufgrund der Basel II Kriterien für ostdeutsche Betriebe fast unmöglich. Der Prozess wurde gefördert durch die Westgesetzgebung und eine Wirtschaftsförderung, die diejenigen begünstigt, die gemäß der „Lissabonstrategie der EU“ investieren, um Arbeitsplätze zu reduzieren. So wurden Konkurrenzbetriebe aufgelöst und die Absatzmärkte für Westprodukte vorbereitet.

Im Ergebnis ist in Ostdeutschland in weiten Teilen die industrielle Basis weggefallen, nur wenige Produktionskerne konnten sich halten. Vor allem dort, wo bereits vor 1990 industrielle Spitzenprodukte hergestellt wurden, in Jena, Dresden und Leipzig konnten sich Wachstumskerne halten und aufgrund des hoch ausgebildeten Arbeitskräftestamms teilweise erweitert werden. In so gut wie allen anderen Regionen konnten sich bestenfalls lokal bedeutsame Produktionen halten (EKO-Stahl Eisenhüttenstadt, BASF-Schwarze Pumpe, aber immer mit einem erheblich reduziertem Mitarbeiterstamm), neue Wertschöpfungsketten konnten nur in geringem Maße im Tourismus und wenigen Dienstleistungsbereichen aufgebaut werden.

## **Die Folgen**

*Leerstand / Schrumpfung*

*Segregation*

*Infrastrukturprobleme*

### **Leerstand / Schrumpfung**

Seit 1990 sind erhebliche Mittel nach Ostdeutschland, insbesondere in den Immobiliensektor, geflossen. Allerdings ist ein Großteil der Mittel nicht raumwirksam eingesetzt worden, sondern nach dem „Gießkannenprinzip“. Insbesondere die Abschreibungsmöglichkeiten der Steuergesetzgebung und hier vor allem die „Sonder-AfA Ost“, haben schwerwiegende Fehlentwicklung hervorgerufen. Sichtbarer Ausdruck dieser Entwicklungen sind einerseits brachliegende Industriearale und andererseits leer stehende Wohnungen. Als die Enquete-Kommission 2000 ihren Abschlussbericht vorstellte, standen, je nach Berechnungsmethode, zwischen 800.000 und 1 Million Wohnungen leer. 2002 gab es, und damit schon längst wieder von der Realität überholt, 1,3 Millionen leer stehender Wohnungen. Mit dem Förderprogramm Stadtumbau-Ost kann bis 2009 der Abriss von 350.000 erfolgen. Das heißt nur 25 % der 2002 leer stehenden Wohnungen! Selbst wenn der Exodus nicht weiter geht stehen 2009 immer noch über 1 Million Wohnungen leer.

*Karte Schrumpfende Städte*

*Leerstandsentwicklung*

Die im Rahmen der Förderung entwickelten Stadtumbaukonzepte beschäftigen sich mit den 25 % des möglichen geförderten Abrisses von leer stehenden Wohnungen. Dringend erforderlich sind allerdings Konzepte, die realistischer Weise mit den gesamten 100% oder besser sogar mit 125% des jetzigen Leerstandes beschäftigen. Denn es werden nicht nur weitere Wohnungen durch Abwanderung leer fallen, sondern zunehmend müssen auch Neubauten errichtet werden, die der ins Umland abwandernden Bevölkerung eine Alternative bieten und ihnen eine Möglichkeit zum Verbleib oder gar zum Rückziehen in die Stadt ermöglicht.

Verschärft wird die Situation dadurch, dass trotz der Erarbeitung integrierter Stadtentwicklungskonzepte die Wohnungswirtschaft und hier vorrangig die Gesellschaften für die kommunale Bürgschaften bestehen, das Stadtumbaugeschehen bestimmen. Nicht die Entwicklung zukunftsfähiger Strukturen für die Kommunen steht im Vordergrund, sondern die Vermeidung von Firmenpleiten auf dem Wohnungssektor. Der Abriss von Wohnungen, egal ob auf integrierbaren Standorten oder auf abseits liegenden bleibt vorrangiges Ziel. So ist es nicht verwunderlich, dass Aufwertungsstrategien schwer durchsetzbar sind, die nicht direkt der Vermarktungsfähigkeit des Bestandes dienen.

Die Förderungsvorschriften für den Stadtumbau gehen davon aus, dass nur 50 % in den Abriss und die anderen 50 % in die Aufwertung gehen. Dieses Verhältnis wird nirgends erreicht. In Sachsen werden 10 % in die Aufwertung gesteckt.

**Segregation:** Nach über 150 Jahren kapitalistischer Stadtentwicklung zu behaupten, dass es ohne Zwangsbewirtschaftung von Wohnungen durchmischte Stadtquartiere geben könnte und man die Plattenbaugebiete nur mit vielen Millionen verschönern muss, dann könnte man dort eine nicht segregierte Wohnbevölkerung halten, ist unsinnig. Mieter und Wohnungseigentümer sind nicht dumm, sie ziehen dahin, wo sie für ihr Geld die beste Wohnung bekommen. Bei gleicher Miete wird sich ein Mieter immer die bessere Wohnung suchen und zur besseren Wohnung gehört auch das Umfeld, wie die Ausstattung mit Schulen, Lehrern und Mitschülern, Kindertagesstätten und Verkehrsbeziehungen.

Bei einem Umzug ins Weichbild der Städte entstehen enorme Kosten für die Erstellung der technischen, sozialen und grünen Infrastruktur. Dadurch dass diejenigen, für die diese Einrichtungen der Infrastruktur zusätzlich im Umland geschaffen werden, nicht an den Kosten beteiligt werden, werden die Kosten der Allgemeinheit aufgebürdet. Zu den Kosten der Erstellung und des laufenden Unterhalts kommen dann noch die Kosten, die durch die staatlich geförderte Segregation entstehen.

Gleichzeitig führt diese Entwicklung zu sinkenden Steuereinnahmen der Kommunen, die die Infrastrukturen nicht mehr aufrecht erhalten können. Die Zuspitzung von Versorgungsengpässen für eine immobiler, da älter werdende Gesellschaft ist abzusehen.

**Infrastrukturprobleme:** Eine der wichtigsten Folgen der Entwicklung in Ostdeutschland ist der inzwischen eingetretene **beschleunigte**

**Bevölkerungsrückgang auf dem Land**, insbesondere in den peripheren Räumen. Die Aufrechterhaltung der Infrastrukturen wird immer problematischer, die Finanzknappheit der Kommunen ermöglicht keine Stützung der geringer werdenden Ausstattungsichte an Infrastrukturen. Neben die Finanznot der Kommunen tritt die Armut der Bevölkerung. In vielen Gebieten muss bereits auf die erforderliche Erneuerung von Straßen verzichtet werden, da die Anlieger nicht in der Lage sind, die **Erschließungsbeiträge** aufzubringen. Zwangsmittel der Kommunen würden ins Leere gehen, da Hypotheken auf die Gebäude nicht mehr aufgenommen werden können und ein Verkauf der Gebäude aufgrund mangelnder Nachfrage nicht möglich ist.

Trifft die Infrastrukturausstattung zunächst die technische Infrastruktur (Straßen, Wasser- und Abwasserversorgung), da die anliegenden Nutzer aufgrund des Leerstandes nicht mehr ausreichen, um die Netze aufrecht zu erhalten, so tritt zunehmend die Ausstattung an sozialer Infrastruktur ins Blickfeld. Die **Schließung von Schulen, Kindertagesstätten und anderen Sozialeinrichtungen** erhöhen die zurückzulegenden Entfernungen für die Nutzer, Zusatzangebote im Sport- oder Musikbereich können kaum mehr in sinnvoller Entfernung zum Wohngebiet angeboten werden. Die Folge sind Versorgungslücken, die zunächst zu einem Sinken der Ausbildungs- und Lebensqualität führen, im Weiteren aber zur Überlegung, die angestammten Wohnorte zu verlassen. Die **Wegzugsspirale** der mobileren Bevölkerungsschichten beschleunigt sich.

Problematischer wird es insbesondere für die nicht mobilen Schichten der Bevölkerung, vor allem die älteren Menschen und Kranken. Die Ausdünnung des Netzes der Gesundheitsversorgung im Bereich der niedergelassenen Ärzte hat bereits zu erheblichen Versorgungsengpässen geführt, die Erreichbarkeit von Ärzten, Krankenstationen usw. wird immer schwieriger.

Ergebnis ist, dass das Netz der sozialen Infrastruktur immer weitmaschiger wird, so dass in peripheren Räumen eine Versorgung nicht mehr gewährleistet werden kann. Wer seinen Kindern eine gute Ausbildung ermöglichen möchte oder seine Eltern vor einem zu frühen Tod aufgrund der Versorgungslage bewahren möchte, muss die Randregionen verlassen. Eine weitere Ausdünnung dieser Räume ist die Folge.

Für die Kommunen, die durch den Abbau der Arbeitsplätze und den Bevölkerungsrückgang erhebliche **Einbußen in ihren Finanzmitteln** (Gewerbsteuer, Einkommenssteuer) zu verzeichnen haben, tut sich eine Abwärtsspirale auf, die kaum mehr zu stoppen ist. Die Verpflichtung, ein Mindestmaß an Daseinsvorsorge für die Bewohner bereit zu halten, bedingt, Infrastruktureinrichtungen vorzuhalten, auch wenn diese nicht mehr voll ausgelastet sind. Durch die geringe Auslastung entstehen immer höhere Remanenzkosten, da Einrichtungen oder auch Straßen nicht still gelegt werden können, ihr Weiterbetrieb aber weitere Kosten verursacht, die nicht mehr finanziert werden können. Viele Kommunen sind in Ostdeutschland bereits zahlungsunfähig.

*2 x Weisswasser*

2 x Leipzig

2 x Zwischennutzung

## Was tun?

Das Problem ist, dass es sich im Osten Deutschlands nicht um einen Schrumpfungsprozess der einen oder anderen Stadt handelt, sondern um einen regionalen, bundesländerübergreifenden Prozess.

Es gibt derzeit keinerlei Patentrezepte, wie es sein muss bzw. werden muss. Alles was man vorschlägt kann für die eine Stadt oder die eine Region richtig sein und für die andere Stadt oder Region keine Hilfe bringen. Es gilt eine Rückbaukultur zu entwickeln, in der Rückbau und Schrumpfung nicht als negatives Gespenst gesehen wird, sondern als Möglichkeit, sich in der Realität wieder zu fangen. Das bedeutet, dass wir die Realität annehmen und auf dieser Basis unsere Konzepte und Maßnahmen entwickeln. Dazu gehört auch:

- **Fortschreibung der Stadtentwicklungskonzepte:** Wir müssen die bestehenden Stadtentwicklungskonzepte fort entwickeln und regelmäßig überprüfen. Es kann nicht dabei bleiben, die jetzigen Konzepte mit Fördermaßnahmen zu untermauern. Die Konzepte müssen elastisch werden und regelmäßig angepasst werden. Keine statischen Konzepte, sondern flexible Instrumente, die den Entwicklungen entsprechen und darauf reagieren können.
- Wir müssen zu allererst eine realistische und schonungslose **Offenlegung der potenziellen Entwicklungen** erarbeiten. Falsche Rücksichtnahme auf politische, kurzfristige, vermeintlich der Bevölkerung zumutbare Szenarien helfen nicht mehr weiter. Konzepte, die gegebenenfalls auf ein zukünftig noch niedrigeres Bevölkerungsniveau abheben sind zukunftsfähiger als Schönrederei.
- Wir müssen die Konzepte in einen **regionalen Verbund** setzen und raumordnerische Maßnahmen ergreifen. Wir müssen dabei klären, ob und in welchem Masse überhaupt Entwicklungspotenziale realistisch sind. Wir müssen neue Modelle für die Stadt und die Region der Zukunft entwickeln. Wir müssen sehen, ob das Modell der europäischen Stadt für manche ostdeutschen „Rest“-Städte und „Rest“- Siedlungen überhaupt noch gültig sein kann. Im regionalen Verbund müssen Egoismen der Einzelkommunen zurückgedrängt werden. Es müssen Kernzonen und Gebiete definiert werden, die es zu erhalten gilt.
- **Aktive Entleerungsstrategien:** Wir müssen weg von der kurzfristigen Lösung. Das heißt nicht, auf Einzelabrisse zu verzichten, sondern möglicherweise viel großflächiger als bisher siedlungsstrukturelle Veränderungen anzugehen. Wir müssen möglicherweise sogar aktiv Entleerungsstrategien entwerfen und in bestimmten Gegenden mit Geld das gezielte Abwandern unterstützen. Es reicht vielerorts nicht mehr

Gebäude abzureißen, ganze Stadtviertel sollten frühzeitig aufgegeben werden, um dem Rest Überlebensfähigkeit zu geben. Die stückweise Beseitigung von Baukörpern wird zunehmend zu hohen Unterhaltskosten der technischen Infrastruktur führen und damit wichtige Finanzmittel für die Stärkung anderer, noch regenerierbarer Stadtgebiete binden.

- Reduktionsszenarien mit teilweiser Rückführung von Mittelstädten und größeren Kleinstädten auf „Landstadtniveau“ können zu hoher Verunsicherung bei der Bevölkerung führen. Deshalb ist eine schonungslose Offenlegung erforderlich und ein **Einbeziehen aller Akteure vor Ort**. Mitplanen, mitwirken, mitentscheiden. Nur bei gemeinsam durchgeführten Prozessen ist der Abwärtsspirale Einhalt zu gebieten. Das Engagement der Bürgergesellschaft muss unterstützt und vorsichtig gelenkt werden. Die Potenziale der Bürgergesellschaft werden derzeit häufig nicht ausgenutzt oder verstärkt, weil durch falsche Strategien nicht Hoffnung, sondern Untergang gepredigt wird. Schrumpfung an sich ist weder gut noch schlecht. Strategien können aber ins Leere laufen, wenn die BürgerInnen nicht „mitgenommen“ werden.
- **Gemeindefinanzreform:** Wir dürfen die Kommunen nicht bestrafen, wenn sie sich auf eine verminderte Bevölkerung einstellen. Wir müssen Kommunen und Länder wieder dazu befähigen, finanzpolitisch zu lenken. Die Städte und Gemeinden brauchen Entlastung zur Bewältigung der zukünftigen Aufgaben. Vielfach können Gemeinden bereits heute die notwendigsten Eigenmittel zur Mitfinanzierung nicht mehr aufbringen. Eine Kommune, die ihr Geld für die Sicherung von Sozial- und Arbeitslosenhilfe benötigt, hat keinen Spielraum zur Steuerung. Werden die Rückbauprozesse nicht mit genügend Finanzmitteln untermauert, haben die Kommunen keine Chance radikale Problemlösungen anzugehen.
- **Leitideen im regionalen Kontext:** Die Kommunen müssen sowohl für sich selbst, aber auch für ihr Umland und für ihren regionalen Kontext Leitbilder entwickeln, die ein aktives Handlungsmanagement beinhalten. Sei es die Seenlandschaft, die umweltgerechte Stadt oder die Gesundheits- und Wellnessregion, alle diese Leitbilder benötigen Organisationsstrukturen, die auf Kooperation und nicht auf Konkurrenz basieren. Die Beispiele von Kommunen, in denen aktive BürgermeisterInnen ein Handlungsfeld schaffen, in dem Zukunftsfähigkeit angegangen werden kann, existieren bereits. Auch wenn eine Übertragbarkeit nicht immer gewährleistet ist, stellen sie doch ein erhebliches Lernfeld dar.
- **Neue Konzepte der Infrastrukturversorgung:** Inzwischen werden erste Konzepte zur möglichen Aufrechterhaltung einer Minimalversorgung im Bundesministerium diskutiert. Dazu gehört die Wiedereinführung von Zwergschulen oder der Gemeindeschwester Agnes als Beispiel einer ländlichen Gesundheitsversorgung.

### *Bild Gemeindeschwester Agnes*

Diese Konzepte vernachlässigen allerdings, dass sie weder durch die Ländergesetze gedeckt sind, noch die Finanzierungsprobleme lösen. Und schon gar nicht die wahren Probleme einer qualitätvollen Versorgung. Mindeststandard heißt dann, ein Mindestmaß an Überlebensmöglichkeit zu gewährleisten, es heißt nicht mehr Ausbildung oder angemessene Gesundheitsversorgung zu sichern.

### **Westdeutschland**

Die sich in Ostdeutschland in wenigen Jahren im Zeitraffertempo vollziehende Entwicklung von der Industriegesellschaft zur Dienstleistungs- und Informationstechnologiesgesellschaft fand in Westdeutschland auch statt, allerdings bereits sehr viel früher und regional sehr unterschiedlich.

Seit der ökonomischen Krise von 1967 mit dem Ende des Wirtschaftswunders wiederholt sich der Niedergang verschiedener Industriezweige in Westdeutschland. Der Niedergang der Industrien im Ruhrgebiet mit dem „Zechensterben“, die Kohle- und Stahlkrise der 70er Jahre des letzten Jahrhunderts läutete das Ende des Wachstumsparadigmas ein. Die Wandlung der wirtschaftlichen Basis im Ruhrgebiet ist zwar in den letzten 30 Jahren nicht vollkommen gelungen, aber durch die relative Langsamkeit des Wandlungsprozesses im Gegensatz zum Osten konnten Gegenstrategien ergriffen werden, neue Wachstumspotenziale erschlossen werden und neue Wertschöpfungsketten etabliert werden. Der Wandel durch den Aufbau neuer Produktionszweige in der Hochleistungstechnik, der Automatisierung im Maschinenbau, der Aufbau von High-Tech-Industrien aller Art hat dort, wo er frühzeitig unterstützt und gefördert wurde zu neuen Wachstumskernen geführt. Die regionale Umverteilung der Arbeitsplätze hat in Westdeutschland in den letzten 30 Jahren in großem Umfang stattgefunden. Süddeutschland und die Rhein-Main-Schiene haben den Anschluss an den europäischen und Weltmarkt geschafft, in vielen Bereichen Norddeutschlands konnte nur durch erhebliche Förderung die Abwanderung der Arbeitsplätze aufgehalten werden.

Ähnlich wie in Ostdeutschland sind nunmehr vor allem die peripheren und monostrukturierten Gebiete (Selb-Porzellan; Pirmasens-Schuhe; Wilhelmshaven-Hafen) vom Niedergang betroffen. Die regionalen Ungleichgewichte in der Arbeitsplatzverteilung steigen auch in Westdeutschland, allerdings nicht in einem solch flächendeckendem Ausmaß, wie in Ostdeutschland. Die räumliche Verteilung von Metropolregionen mit Wachstumskernen und den Möglichkeiten des Aufbaus neuer und zukunftsfähiger Wertschöpfungsketten ist in Westdeutschland dichter, als in Ostdeutschland und ihre Erreichbarkeit aufgrund des frühzeitigen Infrastrukturausbaus höher.

Auch wenn in einzelnen Städten und Regionen Westdeutschlands bereits Bevölkerungsrückgänge und Wohnungsleerstände existieren und bis 2015 Rückgänge bis zu 15 % prognostiziert werden, so handelt es sich doch derzeit noch um lokale, maximal teilregionale Entwicklungen. Dies wird sich allerdings in seiner Ausprägung verschärfen. Der Wandel vollzieht sich in Westdeutschland aber in geringerem Umfang und in längeren Zeiträumen. Gegenstrategien haben deshalb grundsätzlich eine bessere Chance, Wirksamkeit zu entwickeln. Dafür spricht auch, dass die seit 1990 in Westdeutschland aufgenommenen zusätzlichen 5 Millionen Einwohner vergleichsweise gut in die Wirtschaftskreisläufe aufgenommen werden konnten und sich nicht nur in den süddeutschen Ballungsräumen oder der Rhein-Main-Schiene konzentrieren.

Verschärft wird allerdings die Situation in Westdeutschland aktuell vor allem dadurch, dass der Aufbau alternativer ökonomischer Strukturen zunehmend schwieriger wird, da einerseits die Nachfrage fehlt oder zu gering ist und andererseits die Konkurrenz anderer Städte, Regionen und Länder beim Aufbau einer neuen diversifizierten Wirtschaft groß ist. Schließlich haben einige Städte bereits im Vorfeld des Abbruchs einer ökonomischen Wertschöpfungskette gehandelt und gegengesteuert. Es erscheint wenig aussichtsreich, die x-te Mediacity, den y-ten Healthcare-Standort oder die nächste Wissensstadt oder –region aufzubauen. Auch Konzepte, wie von der Bertelsmannstiftung, die überall vorschlagen, die altengerechte oder kinderfreundliche Kommune zu schaffen, helfen nicht wirklich weiter. Neue Konzepte und Nischen sind gefragt, die Entwicklung und Unterstützung von High-Tech-Produktionen und Informationsmedien oder alternative Energien und ökologische Produktionen sind gefordert. Produktionsleistungen, die eine entwickelte Wirtschaft und ein hohes geistiges Potenzial benötigen.

### **Was tun? Gleiches und Unterschiede**

Die in den Nachkriegsjahrzehnten ausufernden Städte mit ihren Siedlungen in den Weichbildern führen auch hier zunehmend zu Leerständen, die insbesondere die Einfamilienhaussiedlungen erreichen werden. Die Häuser der Elterngeneration werden von der nachfolgenden Generation, die bereits ihren Traum vom Wohnen erfüllt hat, nicht mehr benötigt. In manchen Gebieten im Schwarzwald sind beispielsweise bereits Teile der Orte durch ehemalige Aussiedler übernommen worden. Dies wird, da die Zuwanderung von Ausländern, aber auch von Aussiedlern nahezu zum Erliegen kommt, keine Strategie für die Zukunft sein. Es ist auch hier damit zu rechnen, dass zunehmend Gebiete ausdünnen und dann die Remanenzkosten für die Kommunen erheblich steigen. Da diese Entwicklungen im Gegensatz zu Ostdeutschland aber vergleichsweise langsam ablaufen, besteht hier die Chance sowohl im kleinräumlichen lokalen als auch im regionalen Kontext zu handeln und mit Entwicklungsstrategien anzugehen.

- Ähnlich wie in Ostdeutschland sind auch in Westdeutschland integrierte **Stadtentwicklungskonzepte** aufzustellen und in einem permanenten Prozess zu überprüfen und anzupassen. Neue planerische Instrumente sind einzuführen, die elastisch und flexibel auf Veränderungen reagieren können.
- Die wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Potenziale, aber auch die Schwächen, sowohl in den Kommunen als auch im **regionalen Kontext** müssen analysiert und die umsetzbaren Teillösungen angegangen werden. Die Hoffnung, uns trifft es wahrscheinlich nicht so stark oder die Vermutung, die Probleme würden durch eine zyklisch folgende Aufwärtsentwicklung wieder verschwinden ist kurzsichtig und führt zu einem zu späten Reagieren. Nur wer heute die Probleme der Zukunft angeht, hat eine Chance diese zu bewältigen.
- In den westdeutschen Städten und Regionen sind **Städtenetze und Kooperationen** zu fördern, die ermöglichen, dass arbeitsteilige Aufgabenzuschreibungen im regionalen Kontext zu neuen Wertschöpfungen führen. Die bisher geübte Konkurrenz führt zu einem Ausbluten aller Beteiligten. Kurzfristige Gewinne aus der Konkurrenz führen langfristig zum Verlust für alle Beteiligten.
- Die Stärkung der Innenstädte und die Konzentration auf Entwicklungskerne wird auch in Westdeutschland nötig sein, um die erforderlichen Infrastrukturen zu erhalten und zukunftsfähig zu gestalten. Flächenrecycling muss Vorrang vor der Inanspruchnahme neuer Siedlungsflächen erhalten, da die ausufernden Siedlungsflächen wirtschaftlich auf Dauer nicht überall zu erhalten sind und damit Volksvermögen unnötig verschleudert wird. Anreize zur weiteren Zersiedelung der Fläche müssen dringend umgewandelt werden in raumwirksame Förderungen, die den Bestand aufwerten.
- Die finanzielle Ausstattung der Kommunen und Regionen ist zukünftig von der Kooperationsbereitschaft der Beteiligten abhängig zu machen. Eine Förderung der Konkurrenz durch Ansiedlungsvergünstigungen muss durch eine Förderung von zukunftsfähigen Strukturen ersetzt werden.
- Auch für Westdeutschland gilt es in der Verwaltung nicht-hierarchische Strukturen zu fördern und eine Vernetzung der Akteure mit dem Ziel einer gemeinsamen Entwicklungsstrategie aufzubauen. Die Beteiligung einer Vielzahl der Akteure muss gegen die Klüngelentscheidung von Politik und Wirtschaft gesetzt werden. Nur durch eine Mitwirkung Aller kann ein Leitbild für eine zukunftsfähige Entwicklung in der Kommune und Region erstellt und umgesetzt werden. Solche Entwicklungsprozesse mögen zunächst langwierig und durch ihre Widersprüchlichkeit nicht zielgerichtet erscheinen, sind aber längerfristig erforderlich, um die Potenziale der Bürgergesellschaft nutzbar zu machen.

- Leitbildentwicklungen und die Generierung neuer Wertschöpfungspotenziale sind nicht kurzfristig realisierbar. Sie reichen vor allem über Legislaturperioden hinaus. Die Politik muss lernen, Abschied vom kurzfristigen Erfolg zu nehmen, der die nächste Wiederwahl ermöglicht. Die Entwicklung neuer Strukturen und die sie begleitenden Strategien sind nicht am kurzfristigen Erfolg zu messen. Eine Bevölkerung, die an diesen Prozessen intensiv beteiligt wird, wird Verständnis für die Entwicklungsdauer haben und davon nicht die kurzfristig anstehenden Wahlentscheidungen abhängig machen.