

4 OHNE NUTZUNG – LEERSTAND IN OSTDEUTSCHEN INNENSTÄDTEN

Die problematischen Auswirkungen eines Wohnungsüberangebots sind in Deutschland ein vergleichsweise „junges“ Phänomen. Erst mit der ausbleibenden Nachfrage auf dem ostdeutschen Wohnungsmarkt vor rund einem Jahrzehnt rückte es in den Fokus der Stadtentwicklung, obwohl die Stadtsoziologen Häußermann und Siebel bereits in den 1980er Jahren für Westdeutschland auf sinkende Bevölkerungszahlen und ihre Konsequenzen hingewiesen haben. Zuvor prägte die Entwicklung der Städte in Deutschland und in ganz Europa seit der Industrialisierung im Wesentlichen ein Bevölkerungswachstum.¹ Wohnraum war eher ein knappes Gut in Deutschland, wo kriegsbedingt eine geringe Bautätigkeit bzw. die Zerstörungen von Wohnraum die Situation vielerorts erheblich verschärften. Vor diesem Hintergrund wurde die deutsche Wohnungspolitik im 20. Jahrhundert ganz wesentlich von dem Ziel bestimmt, die Wohnraumversorgung der Bevölkerung quantitativ und qualitativ zu verbessern.

Dies traf für beide deutsche Nachkriegsstaaten bis zu ihrer Wiedervereinigung² im Jahr 1990 zu. Allerdings wurden in der BRD und der DDR unterschiedliche Strategien zum Erreichen dieses Ziels verfolgt. Die Unterschiede zeigten sich besonders deutlich am Umgang mit dem Altbaubestand – insbesondere nach dem Europäischen Denkmalschutzjahr 1975. Während in der BRD zunehmend ein Umdenken einsetzte und vermehrt ein behutsamer Umgang mit der Altbausubstanz die zuvor favorisierte Flächensanierung („Kahlschlagsanierung“) ablöste, wurden in der DDR Altbauten, also die vor 1949 errichteten Gebäude, auch weiterhin nahezu flächendeckend dem Verfall preisgegeben. Infolge dieser Vernachlässigung kennzeichnete ostdeutsche Innenstädte Ende der 1980er Jahre ein desolater baulicher Zustand der Gebäude und des öffentlichen Raums. Viele Gebäude standen aufgrund ihrer baulichen Mängel teilweise oder vollständig leer oder befanden sich in einem nicht bewohnbaren Zustand.

Im Jahr 1990 lassen sich ostdeutsche Städte grob drei Gruppen zuordnen.³ Die kleinste Gruppe stellten die „Altbaustädte“. Sie kennzeichnete ein hoher Anteil an Altbauten und wenige oder keine Neubaugebiete (mindestens 70 Prozent der Wohnungen liegen im Altbaubestand). „DDR-Entwicklungsstädte“ wurden dagegen vorrangig durch Neubauten geprägt (mindestens 70 Prozent der Wohnungen liegen in Gebäuden, die nach 1948 errichtet wurden). Die mit Abstand größte Gruppe bildeten die „Doppelstädte“. Aufgrund der Entstehung von autonomen Neubaugebieten mit eigenen Versorgungseinrichtungen und Subzentren (mit 30 Prozent bis 70

¹ Mit der Industrialisierung im 19. Jd. erfolgte ein explosionsartiges Bevölkerungswachstum mit Zuwanderung der Landbevölkerung. In vielen Städten verdoppelte sich die Bevölkerung innerhalb weniger Jahrzehnte. Um den steigenden Wohnraumbedarf der neuen Arbeiterschicht zu decken, setzte ein regelrechter Bauboom ein. Es kam zu Stadterweiterungen in einer aus historischer Sicht neuen Größenordnung. Als Antwort auf den entstehenden Markt für Mietwohnungen entwickelte sich eine Bauindustrie getragen von Kapitalgesellschaften, die gewinnorientiert (spekulativ) arbeiteten. Heute prägen die damals entstandenen Stadterweiterungsgebiete aus der Gründerzeit das Stadtbild der Innenstädte maßgeblich. Reulecke 1985, S. 68.

² Zugunsten einer besseren Lesbarkeit wird der Beitritt der DDR zum Geltungsbereich des Grundgesetzes der BRD am 03. Oktober 1990 nachfolgend als Wiedervereinigung bezeichnet.

³ Für die nachfolgenden Erläuterungen siehe Kommission 2000, S. 22.

Prozent der Wohnungen), die räumlich getrennt von den historischen Innenstadtgebieten (mit entsprechend 70 Prozent bis 30 Prozent der Wohnungen) entstanden sind, besaßen sie einen gewissen Doppelstadt-Charakter.

Die Rahmenbedingungen für die Entwicklung der Innenstadtgebiete unterschieden sich in den drei Gruppen, beispielsweise hinsichtlich der Zentrumsfunktion, aber auch innerhalb jeder Gruppe war eine große Bandbreite an individuellen Ausprägungen zu verzeichnen (hinsichtlich Stadtgröße, Alter und Zustand der Bausubstanz, Stadtbild). Unabhängig von der Gruppenzugehörigkeit herrschten in der DDR in den Innenstädten insgesamt eher schlechte Wohnbedingungen. Es gab allerdings auch Ausnahmen, wenn beispielsweise in den 1980er Jahren in Berlin (Ost) Stadterneuerungsmaßnahmen durchgeführt wurden.⁴

Nach der politischen Wende 1989 und der Wiedervereinigung 1990 standen die Instandsetzung und Modernisierung des ostdeutschen Wohnungsbestandes, sowohl in den Altbaugebieten als auch den Großwohnsiedlungen in industrieller Bauweise am Stadtrand, im Vordergrund der Auseinandersetzung. Gleichzeitig verloren in Westdeutschland die Probleme (und Chancen) einer „schrumpfenden Gesellschaft“ und ihre städtebaulichen Konsequenzen, die Mitte der 1980er Jahre u. a. von Häußermann und Siebel in die westdeutsche Fachdiskussion eingebracht worden waren,⁵ angesichts einsetzender Zuwanderung⁶ aus dem ostdeutschen Raum an Aktualität. In der Politik wurde das Thema „schrumpfende Gesellschaft“ erst aufgegriffen, als Ende der 1990er Jahre deutlich wurde, dass die Rahmenbedingungen in ostdeutschen Städten sich grundlegend von denen westdeutscher Städte unterschieden und die erwartete positive Entwicklung ausblieb – trotz des Einsatzes umfangreicher Städtebaufördermittel. Es war insbesondere die problematische finanzielle Situation der kommunalen und genossenschaftlichen Wohnungsunternehmen, die zur Wahrnehmung des Leerstands beitrugen. Aufgrund der unterschiedlichen Interessen und Wohnungsbestände von Wohnungsunternehmen und privaten Eigentümern, ist es sinnvoll beide Eigentümergruppen getrennt zu betrachten.

Nachfolgend werden die Ursachen des Wohnungsleerstands in ostdeutschen Innenstadtgebieten und seine Entwicklung zu einem städtebaulichen Problem aufgezeigt (Kap. 4.1). Untersucht wird weiterhin, mit welchen Strategien in der Städtebauförderung (Kap. 4.2) und kommunalen Praxis (Kap. 4.3) reagiert wird und welche Problemsicht dem jeweiligen Vorgehen zugrunde lag. Betrachtet werden die Programme Städtebaulicher Denkmalschutz (Programmstart 1991) und Stadtbau Ost (Programmstart 2002), mit denen auf die (zunächst) für ostdeutsche Städte

⁴ Im Stadtteil Prenzlauer Berg erfolgte bspw. eine Entkernung und Begrünung von Blockinnenbereichen zugunsten der Aufwertung des Wohnumfeldes; im gründerzeitlichen Stadtteil Brühl in Chemnitz gab es ähnliche Bemühungen um eine Erneuerung. BMVBS 2012, S. 6. Die Grundlage hierfür legte der IX. Parteitag der SED im Mai 1976. Hier wurde die Forderung formuliert, den „Wohnungsneubau mit der Rekonstruktion und Erneuerung von Wohngebieten“ zugunsten der Erhaltung des baukulturellen Erbes zu verbinden und „die historisch entstandenen kulturellen Werte und progressiven Züge in der Struktur und im Antlitz der Städte soweit als möglich“ zu bewahren. Zitiert nach Düwel, Gutschow 2001, S. 219.

⁵ Vgl. Häußermann, Siebel 22. März 1985 und Häußermann, Siebel 1987.

⁶ Die Zuwanderung in die alten Bundesländer erfolgte zunächst aus Osteuropa (zwischen 1988 und 1992 vor allem durch Bürgerkriegsflüchtlinge aus dem ehemaligen Jugoslawien und Spätaussiedler aus osteuropäischen Ländern (Häußermann, Läßle, Siebel 2008, S. 203), nach 1989 schließlich aus den neuen Bundesländern.

spezifischen Probleme reagiert wurde. Neben der Ausrichtung der beiden „lernenden“ Programme werden auch deren Auswirkungen untersucht. Der sich bei der „Lösungssuche“ einstellende Erkenntnisgewinn zur Wirkungsweise der Programme und ihren Fördermaßnahmen wird an den Programmmodifikationen gemessen. Das Kapitel schließt mit der Zusammenfassung und Diskussion der Ergebnisse (Kap. 4.4).

Die Innenstadt als Untersuchungsgegenstand bedingt gewisse Ungenauigkeiten hinsichtlich der räumlichen Abgrenzung. Tatsächlich fehlt eine allgemeingültige Definition der Innenstadt. Die Definition bzw. räumlich-funktionale Abgrenzung ist stark von den örtlichen Gegebenheiten und fachlichen Perspektiven abhängig. Nachfolgend kommt ein (erweiterter⁷) Innenstadtbegriff zur Anwendung, der die Gesamtheit der Stadtquartiere einschließt, welche die „räumliche, funktionale und kommunikative sowie kulturelle Mitte einer Stadt“⁸ bilden. Die Innenstadt bezeichnet

*den historischen oft mittelalterlich geprägten Stadtkern, d. h. den durch Befestigungsanlagen eingefassten, siedlungsgeschichtlich ältesten Teil der Stadt. Sie schließt darüber hinaus die an den Stadtkern anschließenden klassizistischen und gründerzeitlichen Stadterweiterungsgebiete bis 1919 und die innerstädtische Bebauung der Zwischenkriegszeit der Jahre von 1919 bis 1948 ein, auch wenn diese zu späteren Zeitpunkten baulich überformt oder aufgrund von Kriegszerstörungen neu aufgebaut wurden.*⁹

In historisch gewachsenen Städten werden die Innenstädte im Wesentlichen durch die, bis 1948 errichteten Stadtgebiete geprägt. Diese werden nachfolgend als Innenstadtgebiete bezeichnet. Ihnen kommt eine wichtige Funktion als Wohngebiet zu, wobei in der Regel eine Nutzungsmischung und besondere baulich-räumliche, soziale und kulturelle Eigenschaften kennzeichnend sind. Einen besonderen Stellenwert in der Untersuchung besitzen gründerzeitliche Stadtgebiete in geschlossener Bauweise (Blockrandbebauung), nachfolgend kurz als Gründerzeitgebiete bezeichnet. Für die zukünftige Entwicklung dieser Gebiete wird der Umgang mit dem Wohnungsleerstand von großem Einfluss sein. Sie sind Ende 2010 von einem überdurchschnittlichen Wohnungsleerstand, von Modernisierungsbedarf und Imageproblemen gekennzeichnet.

⁷ Der Begriff „erweitert“ bezieht sich hier auf die vom Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) für die laufenden Raumbesichtigungen verwendete Definition der Innenstadt. Hier werden unter dem Begriff „Innenstadt“ die Lagetypen „City“ und „Cityrand/sonstige Gebiete der Innenstadt“ zusammengefasst. Die Innenstadtgebiete beschränken sich somit im Wesentlichen auf das Stadtzentrum mit dem zentralen Hauptgeschäftsbereich und dem historischen Stadtkern (Altstadt). Gemeinsam mit den Gebieten „Innenstadtrand“ bzw. den „innenstadtnahen Stadtteilen“ bildet die Innenstadt die „Innere Stadt“. Der „Stadtrand“ (auch „äußere Stadt“ genannt) und der „Nahbereich“ ergänzen die vier genannten Lagetypen. Diesem Verständnis von der Innenstadt liegen vorrangig ein funktionales Verständnis und ein (idealisiertes) Ordnungsschema einer konzentrisch aufgebauten Stadtstruktur zugrunde. Vgl. BBR 2007b.

⁸ BMVBS, BBR 2008b, S. 14.

⁹ BMVBS, BBR 2008b, S. 14.

Im Allgemeinen¹⁰ kennzeichnet die baulich-räumliche Organisation ostdeutscher Innenstädte, ebenso wie die westdeutscher, eine (eher) kleinteilige, dicht bebaute Parzellenstruktur, eine Gliederung in Baublöcke und ein vielfältiger öffentlicher Raum als verbindendes Element (Straßen, Plätze, Parks). Baudenkmäler, historische Gebäude und bedeutsame städtebauliche Ensembles¹¹ aus unterschiedlichen Entstehungszeiten sowie weitere stadtbildprägende und identitätsstiftende Bauten und Plätze, sind typisch für Innenstadtgebiete.

Ostdeutsche Innenstädte unterscheiden sich hinsichtlich Größe und Lage, städtebaulicher Anlage, Struktur und Dichte, Baualter und Zustand der Bausubstanz, Nutzungen, Nutzungsbeziehungen und Image. Sie sind „vielfältig in ihrer Funktion, verschieden in ihrer Dimension, individuell in ihrer Geschichte und speziell in ihrer Eigenart. Pauschalisierungen und Durchschnittswerte verführen zu Fehlschlüssen“.¹² Hinter dem Begriff Innenstadt verbirgt sich (wie in anderen europäischen Städten) eine Vielzahl spezifischer Einzelfälle, die sich aus den jeweiligen „Stadtbiografien“ und den vorgefundenen Eigenschaften ergeben. Die daraus resultierende begriffliche „Unschärfe“ ist bei der Betrachtung der Innenstadtentwicklung zu berücksichtigen. Sie wirkt sich auch auf die raumbezogene Betrachtung der Leerstands-entwicklung und -struktur aus.

4.1 PROBLEMGENESE IN OSTDEUTSCHEN INNENSTÄDTEN

Die Entwicklung des Wohnungsleerstands zu einem Problem („Problemgene“ in ostdeutschen Städten von nationaler Bedeutung ist Gegenstand der nachfolgenden Betrachtungen. Der Schwerpunkt liegt auf der Entwicklung in den Innenstädten. Die gesamtstädtische Entwicklung wird dort in die Betrachtung einbezogen, wo sie die Entwicklung innerstädtischer Altbaubestände direkt beeinflusst. Zunächst werden der Wohnungsleerstand und seine Ursachen zum Zeitpunkt der politischen Wende aufgezeigt. Die weitere Entwicklung der Innenstädte und des dort lokalisierten Wohnungsleerstands wird anschließend für die zwei Dekaden von 1990 bis 2000 und von 2000 bis 2010 dargelegt. Die betrachteten Zeiträume erweisen sich als geeignet, um die Programme Städtebaulicher Denkmalschutz und Stadtumbau Ost zu untersuchen, um Unterschiede und Modifikationen in der Programmumsetzung darlegen zu können.

Die Darstellung des Wohnungsleerstands konzentriert sich auf den strukturellen Wohnungsüberhang in innerstädtischen Mehrfamilienhäusern. Aus Gründen der besseren Lesbarkeit wird

¹⁰ Städte des Typs „DDR-Entwicklungsstädte“ sind hierbei ausgenommen.

¹¹ Der Begriff *städtebauliches Ensemble* bezeichnet in der vorliegenden Arbeit eine städtebauliche Situation innerhalb der Stadt, in der Bebauung und öffentlicher Raum eine über die Wirkung der einzelnen Teile hinausgehende Gesamtwirkung (Ensemblewirkung) entfalten: Hierbei kann es sich bspw. um gründerzeitliche Quartiere, Platzräume oder Straßenzüge handeln. Der Begriff *historisches Stadtensemble* wird im Unterschied hierzu als Synonym für das städtebauliche Erbe einer Stadt in seiner Gesamtwirkung verwendet.

¹² BMVBS 2011d, S. 15. „So liegt z. B. der Anteil der Innenstadtbevölkerung an allen Stadtbewohnern zwischen 4 und 44 Prozent, während sich der Flächenanteil zwischen 1 und 16 Prozent und der Anteil der Wohnungen in der Innenstadt zwischen 4 und 47 Prozent bewegt.“ Ebd.

dieser nachfolgend wahlweise kurz als Leerstand bezeichnet.¹³ Eine Differenzierung nach Leerstandskategorien (fluktuationsbedingter, funktionaler und struktureller Leerstand) liegt in der Literatur allerdings nur bedingt vor. Bei der Interpretation der absoluten Angaben zu den Leerstandszahlen und Leerstandsrate kann daher die Unterscheidung zwischen dem Gesamtleerstand und dem strukturellen Wohnungsleerstand nicht immer mit Sicherheit erfolgen. Charakteristisch für ostdeutsche Städte ist zudem eine starke Ausdifferenzierung benachbarter Stadtquartiere mit sehr unterschiedlichen städtebaulichen, sozialen und wirtschaftlichen Entwicklungslinien.¹⁴ Vor diesem Hintergrund wäre eine differenzierte Betrachtung der Leerstandsentwicklung nach Gebieten sinnvoll. Sie ist jedoch in der Regel aufgrund der begrenzten Aussagekraft der Datengrundlagen nicht möglich. So werden im „Altbaubestand sowohl (bewohnbare) Wohnungen in gutem Erhaltungszustand als auch Wohnungen, die z. T. schon vor 1990 leer standen und inzwischen unbewohnbar geworden sind, unterschiedslos als Leerstand gezählt“.¹⁵ Eine Klassifizierung nach Baualter, wie sie mit dem Mikrozensus vorliegt, lässt gewisse Rückschlüsse zu. Allerdings werden hier in der Gruppe der Altbauten sowohl kleinere Gebäude mit nur einer Wohnung, die vorrangig in Gemengelage am Stadtrand liegen, als auch Mehrfamilienhäuser, vorrangig in Innenstadtgebieten gelegen, zusammengefasst. Diese unterscheiden sich jedoch deutlich hinsichtlich Sanierungsstand und Nachfrage.¹⁶ Erstere müssten bei der Beurteilung der innerstädtischen Entwicklung von der Betrachtung ausgenommen werden,¹⁷ eine Forderung die in der Praxis aufgrund des damit verbundenen Aufwandes meist nicht umgesetzt wird. Gleichzeitig beeinflusst, wie beschrieben, die für die Leerstandserfassung gewählte Methode das Ergebnis der Erhebung. Damit wird die Vergleichbarkeit der Angaben zur Struktur und Größenordnung des Wohnungsleerstands erschwert (Kap. 3.1). Auch auf diese zweite „Unschärfe“ der nachstehenden Darstellung der räumlichen Lage und Größenordnung des Wohnungsleerstands sei an dieser Stelle hingewiesen.

4.1.1 Ostdeutsche Innenstädte 1989

Die heutigen Probleme in ostdeutschen Innenstädten (Sanierungsbedarf und Wohnungsleerstand) sind nur vor dem Hintergrund des „Erbes“ der DDR-Städtebau- und Wohnungspolitik zu verstehen. Diese war bis auf geringe Ausnahmen einseitig auf den Wohnungsneubau ausgerichtet und hatte den jahrzehntelangen flächendeckenden Verfall und Funktionsverlust der Innenstadtgebiete zur Folge.

¹³ Damit wird der Leerstand von Gewerbeeinheiten explizit ausgeschlossen. Beziehen sich Aussagen auf den Leerstand von Gewerbeeinheiten, wird darauf im Einzelnen hingewiesen.

¹⁴ Dabei soll bereits an dieser Stelle darauf hingewiesen werden, dass die in den Innenstadtgebieten vorgefundenen Probleme und städtebaulichen Missstände ebenso vielfältig sind. Vielfach kennzeichnet ein Ausdifferenzierungsprozess die Entwicklung der Innenstädte und führt zu gegenläufigen Entwicklungstrends in unmittelbarer Nachbarschaft. „So liegen immer häufiger Innenstadtquartiere mit ausgewogener Funktionsmischung und hoher Attraktivität nur wenige Straßenzüge von Quartieren entfernt, die bereits über einen längeren Zeitraum Nutzungen eingebüßt haben und z.-B. Leerstände aufweisen.“ BMVBS 2010c, S. 22.

¹⁵ Franz 2001a, S. 27-28.

¹⁶ In der Regel weisen erstere einen geringen Handlungsbedarf auf und werden auf dem Wohnungsmarkt nachgefragt. Eichstädt 2007.

¹⁷ Eichstädt 2007.

Städtebauliche Entwicklung 1949 - 1989

Für den Aufbau der „neuen sozialistischen Gesellschaft“ wurden in der DDR neue „zeitgemäße“ Lebensräume gefordert. Ziel war es, die Städte im Zeitgeist der „sozialistischen Moderne“ umzugestalten. Im Sozialismus sollte sich

die Nutzungsstruktur der Stadt nicht aus den Verwertungsinteressen der privaten Grundeigentümer, sondern aus politischen Festlegungen ergeben; das System der Wohnungsverorgung sollte soziale Ungleichheit nicht reproduzieren, sondern für alle Einwohner gleiche Bedingungen für eine 'sozialistische Lebensweise' herstellen; die Stadtstruktur sollte kompakt sein, damit die 'kollektiven' Infrastruktureinrichtungen und die öffentlichen Verkehrsmittel gut erreichbar sind.¹⁸

In letzter Konsequenz führte dies dazu, dass die Bautätigkeit nahezu vollständig auf den Neubau von Wohnungen begrenzt wurde. Dies hatte zur Folge, dass die neu errichteten Wohnungen zum Großteil lediglich die durch Verfall und Abrissmaßnahmen sinkenden Wohnungszahlen kompensierten.¹⁹ Es entstanden zunächst ausschließlich am Stadtrand, später im geringen Maße auch in den Innenstädten die für die „späte Moderne“ der 1960er bis 1980er Jahre so typischen monofunktionalen Großwohnsiedlungen in industrieller Bauweise mit vorgefertigten Teilen (Abb. 7).²⁰ Mit den sogenannten „Plattenbausiedlungen“ wurde zudem das Ziel einer ökonomischen Rationalisierung verfolgt, das in der Praxis jedoch nicht erreicht wurde.²¹ „Seit 1964 g[alt]ten Wirtschaftlichkeit und Rentabilität als Grundprinzipien im Städtebau [...] – die ökonomisch sinnvolle breite Rekonstruktion der Altbausubstanz [hatte] zurückstehen müssen, weil die Prioritäten eindeutig beim Neubau lagen.“²² Ausgestattet mit den notwendigen Versorgungs- und Infrastruktureinrichtungen sollten die modernen Wohngebiete die „Leistungskraft des Sozialismus“²³ symbolisieren und die Identifikation der Bürger mit dem sozialistischen System fördern. Architektur und Städtebau sollten so einen Beitrag zur „Entwicklung einer Menschengemeinschaft mit sozialistischer Lebensweise“ leisten.²⁴ Das tradierte Stadtbild wurde als ein Erbe der kapitalistischen bürgerlichen Gesellschaft angesehen und sollte langfristig beseitigt werden. In vielen Städten war zu diesem Zweck die flächen- deckende Beseitigung der historischen Innenstädte geplant.

¹⁸ Häußermann 1995, S. 3.

¹⁹ Marcuse 1991, S. 160; Schöller 1987, S. 443, 452; Buck 2004, S. 345-347. Buck ermittelte auf der Grundlage amtlicher Angaben der DDR-Regierung von 1971 bis 1989 einen Zugewinn an Wohnungen von rund 946.000 Einheiten. Im gleichen Zeitraum wurden in etwa zwei Millionen Wohnungen gebaut (Neubau, Umbau, Instandsetzung). Es ist davon auszugehen, dass in den letzten zwei Jahrzehnten der SED-Regierung rund 1,1 Millionen Wohnungen durch den fortgeschrittenen Verfall unbewohnbar und in der Folge zum Teil abgerissen wurden. Ebd.

²⁰ Vgl. Hannemann 1997.

²¹ Vgl. Hannemann 1994 und Pensley 1995.

²² Schöller 1987, S. 446.

²³ Häußermann 1995, S. 6.

²⁴ So in einer „Denkschrift“ des Leiters der Abteilung Bauwesen des ZK der SED an Walter Ulbricht (Erster Sekretär des ZK der SED) Ende 1967. Abgedruckt in: Buck 2004, S. 318-322.



Abb. 7: Stadtentwicklung in ostdeutschen Städten in der DDR. Links: Vision von der neuen Stadt für die sozialistische Gesellschaft. Quelle: Dutschke 1959, S. 536. Rechts: Innerstädtische Nachverdichtung mit Neubauten in Erfurt. Ansicht von 1989. Quelle: Topfstedt 1994, S. 152.

Die bewusste Benachteiligung des privaten Eigentums führte dazu, dass der Anteil an Wohnungen in Privatbesitz zwischen 1971 und 1989 von 62 Prozent auf 41 Prozent sank.²⁵ Privaten Eigentümern historischer Gebäude waren in der Regel politisch, finanziell und materiell die Hände gebunden. Das „Einfrieren der Mieten“ auf dem Niveau von 1944 machte für private Eigentümer eine nachhaltige Bewirtschaftung mit Investitionen in den Bestand nahezu unmöglich.²⁶ Erschwerend kam hinzu, dass Baumaterial und Bauhandwerker oft nur über persönliche Beziehungen verfügbar waren.²⁷ Die Wohnhäuser in den Innenstädten verfielen und entsprechend verschlechterten sich die dortigen Wohnverhältnisse (Abb. 8). Im Jahr 1989 entsprach der technische Ausstattungsstandard der Altbauwohnungen vielfach noch dem um die Jahrhundertwende (1900).²⁸

Die Förderung des in den historischen Innenstadtquartieren vorgefundenen Einzeleigentums – traditionell mit einem selbstbewussten Bürgertum verbunden – war im Sozialismus nach wie vor politisch nicht gewünscht. Entsprechend wenig Interesse bestand seitens der DDR-Regierung, die Sanierung und Modernisierung des Wohnungsbestandes in Privatbesitz zu unterstützen und ihn rentabel zu machen,²⁹ im Gegenteil:

Ihn ließ das SED-Regime bewusst verrotten. In den großen Städten sollten die Wohnungsbestände aus der Gründerzeit, die als charakteristisch für den kapitalistischen Städtebau galten, insgesamt durch die sozialistischen Plattenbauten in aufgelockerter Siedlungsstruktur ersetzt werden.³⁰

²⁵ Kelle, Müller 1994, S. 650.

²⁶ Schöller 1987, S. 457.

²⁷ Schöller 1987, S. 457; Buck 2004.

²⁸ So besaßen 18 % keine Dusche/Bad, 24 % lediglich eine Außentoilette und 53 % waren ohne modernes Heizsystem. Kelle, Müller 1994, S. 650.

²⁹ Häußermann 1995, S. 7.

³⁰ Friedrichs, Häußermann 2001, S. 316.



Abb. 8: Historische Altstadt in Görlitz 1989. Quelle: Stadt Görlitz 2001a, S. 49.

Gleichwohl gab es lokale Bemühungen die historische Bausubstanz zu erhalten (Abb. 9).³¹ Die Instandsetzung der Altbauten war in der Praxis schon aufgrund des Mangels an entsprechenden Fachkräften aus Bauhandwerksbetrieben nicht möglich. Diese standen seit der zwangsweisen Umwandlung der mittelständigen Unternehmen in volkseigene Betriebe im Jahr 1972 für erhaltende Baumaßnahmen nicht mehr zur Verfügung.³² Entsprechend kamen lediglich Teilrekonstruktionen von Altstädten zur Umsetzung, die meist mit der flächenhaften Beräumung anderer historischer Innenstadtgebiete Hand in Hand gingen.³³ In der Praxis erwies sich die nach 1968 nahezu ausschließlich eingesetzte Wohnungsbauserie „WBS 70“ für kleinteilige Innenstadstandorte aus Kostengründen als ungeeignet.³⁴ Dieser Umstand führte dazu, dass dem Wohnungsmangel weiterhin über monotone und monofunktionale Wohnsiedlungen am Stadtrand begegnet wurde und die Entvölkerung und Vernachlässigung der Innenstädte weiter voranschritten.

Aufgrund der großen Zahl an heruntergekommenen und nicht mehr bewohnbaren Altbauten empfahl die Abteilung Bauwesen des ZK der SED-Führung den Abriss von rund 1,2 Millionen „nicht mehr modernisierungswürdigen“ Altbauwohnungen bis 1990 zugunsten einer innerstädtischen Nachverdichtung mit Wohnblöcken in industrieller Bauweise („komplexe

³¹ So bspw. in der Stadt Görlitz. Penske 2004.

³² Topfstedt 1994, S. 21. Bis 1989 sank die Anzahl privater Bauhandwerksbetriebe auf unter ein Drittel der 1950 vorhandenen Betriebe. Diese Dezimierung der lokalen Bauhandwerksbetriebe und damit der örtlich verfügbaren Baukapazität ist eine wesentliche Ursache für den Verfall der Altbaugebiete. Es standen weder ausreichend viele noch entsprechend ausgebildete Fachkräfte zur Verfügung. Buck 2004, S. 355-356.

³³ Schöller 1987, S. 455-456. Hierfür geradezu exempl. ist die Umgestaltung des Stadtkerns von Bernau Ende der 1970er Jahre. Hier wurde die historische Bausubstanz nahezu vollständig abgerissen und durch Neubauten in Plattenbauweise ersetzt.

³⁴ Topfstedt 1994, S. 20.

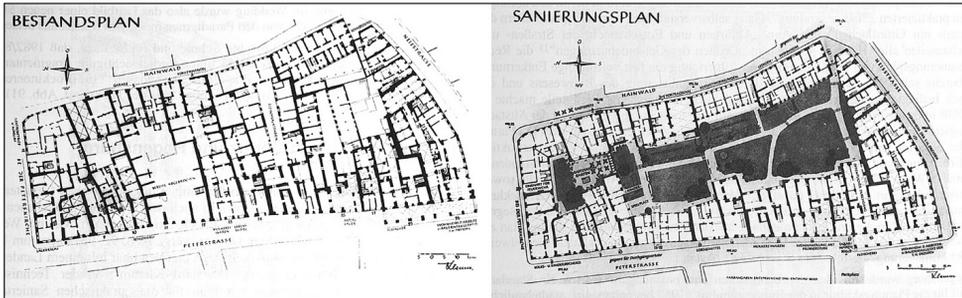


Abb. 9: Sanierungsplan zur behutsamen Blockentkernung in der Historischen Altstadt von Görlitz aufgestellt von Klemm (1957/1958). Die Überlegungen von Klemm für den Block Petersstraße/ Neißstraße/Hainwald/Bei der Peterskirche wurden zur Grundlage für weitere Untersuchungen und für die „Städtebauliche Leitplanung Altstadt“ 1975-1980 (Penske 2004, S. 16). Das in Görlitz vom Stadtplanungsamt verfolgte Ziel der umfassenden Erhaltung der historischen Stadtteile hatte hier seinen Ursprung. Links: Bestandsplan. Quelle: Klemm 1957/58a, S. 943. Rechts: Sanierungsplan zugunsten einer Begrünung und Durchwegung des Blockinnenbereichs. Quelle: Klemm 1957/58b, Planbeilage zw. S. 1112 u. S. 1113.

Modernisierung“).³⁵ Aufgrund fehlender Finanzmittel, der wachsenden Entrüstung in der Bevölkerung und der Widerstände seitens der Denkmalschutzbehörden wurden die Innenstädte in der Regel von einem grundlegenden Umbau nach sozialistischen Leitbildern verschont und der Großteil der Altbausubstanz blieb erhalten.³⁶

Die staatliche Zuteilung der Wohnungen führte in der DDR in gewissem Umfang zu (politisch kontrollierten) sozialen Segregationsprozessen.³⁷ Die Wohnstandorte der Innenstadt wurden zum „Sammelbecken“ politisch nicht erwünschter gesellschaftlicher Randgruppen, zu denen „Querulanten“, „Arbeitsverweigerer“ und „Asoziale“, aber auch alte Menschen und unqualifizierte Arbeitskräfte zählten.³⁸ Wer in eine staatlich zugeteilte Neubauwohnung ziehen durfte, nahm am gesellschaftlichen Aufstieg teil und verbesserte seine Lebenssituation deutlich. In Verbindung mit den desolaten Wohnbedingungen in den Innenstadtgebieten führte dies oftmals dazu, dass die historischen Stadtteile einen schlechten Ruf als Wohngebiete bekamen, der bis heute nachwirkt – trotz der erfolgten umfangreichen Erneuerungen in den letzten 20 Jahren. Gleichzeitig wurde der Verfall der Innenstädte zum Sinnbild für das Versagen des sozialistischen Staatssystems und die Unzufriedenheit der Bürger zum Auslöser für Proteste, Widerstand und die friedliche Revolution im Jahr 1989 (Abb. 10).³⁹

³⁵ Buck 2004, S. 352-353. Als höchst problematisch wurde im Falle einer Umsetzung dieser Pläne die Entsorgung des Bauschuttakkommens angesehen.

³⁶ Buck 2004, S. 353; Häußermann, Läßle, Siebel 2008, S. 102. Die Widerstände der Denkmalpflege konnten auf lokaler Ebene durchaus Unterstützung von der Stadtplanung erhalten – wie bspw. in der Stadt Görlitz (siehe auch Kap. 5.1.1).

³⁷ Häußermann, Läßle, Siebel 2008, S. 102-105.

³⁸ Vgl. Hinrichs 1992.

³⁹ Dem schlechten Zustand der Städte und der Dörfer wird bei der Herausbildung der Opposition eine größere Bedeutung zugeschrieben, als beispw. dem Mangel an Konsumgütern – es war somit der „Verfall der Städte [an dem sich] in der DDR der Protest entzündet“ hat. Rostock 1991, S. 41. Vgl. außerdem: Wetzel 1996; Häußermann 1995, S. 6-7; Topfstedt 1994, S. 29-30.



Abb. 10: Bürgerproteste in Halberstadt 1989. Gegen die fortschreitende Stadterstörung demonstrierende Bürger in Halberstadt. Quelle: Wetzel 1996, S. 462.

Zum Zeitpunkt der politischen Wende waren rund 15 Prozent des gesamten Wohnungsbestandes in der DDR unbewohnbar oder wiesen schwere bauliche Mängel und einen dringenden Sanierungsbedarf auf.⁴⁰

Vom offiziellen – statistisch überhöhten – Wohnungsbestand, der am 31.12.1989 bei ca. 7 Mio. Wohnungen gelegen haben soll, waren nach der DDR-Statistik 225 000 Wohnungen unbewohnbar (Bauzustandsstufe IV). Weitere 340 000 von insgesamt 800 900 Wohnungen der Bauzustandsstufe III (schwerwiegende Schäden, komplette Instandsetzung notwendig) drohten kurzfristig in die Stufe IV abzusacken und damit ebenfalls unbewohnbar zu werden.⁴¹

Die historischen Stadtkerne und Innenstadtgebiete waren von einem nahezu flächendeckenden Verfall und Funktionsverlust sowie ausgedehnten Brachflächen infolge von Abrissmaßnahmen betroffen.⁴² Diese Probleme hatten ihre Ursache in der DDR-Städtebau- und Wohnungspolitik. Der Bestand an Altbauwohnungen hatte sich zwischen 1961 und 1990 von 5,4 Mio. auf 3,9 Mio. Wohnungen reduziert.⁴³ Der Anteil an Altbauwohnungen die vor 1948 errichtet wurden, war mit rund 55 Prozent (1989) in ostdeutschen Städten vergleichsweise hoch.⁴⁴

⁴⁰ Kelle, Müller 1994, S. 650.

⁴¹ Kelle, Müller 1994, S. 650.

⁴² Schöller 1987, S. 440.

⁴³ Häußermann 1995, S. 6.

⁴⁴ In westdeutschen Städten betrug er zeitgleich rund 30 %. Kelle, Müller 1994, S. 650. Der erhöhte Anteil an Altbauten erklärt sich aus dem Umstand, dass die Städte im Staatsgebiet der späteren DDR von der Zerstörung im Zweiten Weltkrieg weitaus weniger betroffen waren, als die Städte im Staatsgebiet der späteren BRD. Schöller 1987, S. 440.

Wohnungsleerstand 1989

Im Jahr 1989 prägten Wohnungsleerstand und jahrzehntelang vernachlässigte Altbauten das Stadtbild historisch gewachsener Innenstädte in Ostdeutschland und machen in den meisten Gemeinden eine nahezu vollständige Wiederherstellung des historischen Stadtensembles und des Stadtbildes erforderlich.⁴⁵ Im Jahr 1990 werden insgesamt 420.000 leer stehende Wohnungen in Ostdeutschland ermittelt, die sich überwiegend in Altbauten befinden.⁴⁶ Wie gezeigt wurde, ist dieser Wohnungsleerstand zu wesentlichen Teilen auf „40 Jahre wohnungs-politische Misswirtschaft“⁴⁷ in der DDR zurückzuführen. Nach der Wende kennzeichneten die Innenstädte weitere Bevölkerungsverluste, insbesondere aufgrund der Abwanderung in die Neubaugebiete am Stadtrand. Mit dieser Entwicklung erlitten die Innenstadtgebiete einen umfassenden Funktionsverlust.

Resümee

Die Ursachen für die Defizite zum Zeitpunkt der politischen Wende 1989 sind im Wesentlichen auf die DDR-Städtebaupolitik zurückzuführen. Bis dahin herrschten in den Innenstadtgebieten aufgrund der unterlassenen Instandsetzungs- und Modernisierungsmaßnahmen über mehrere Jahrzehnte sehr schlechte Wohnbedingungen. Das Engagement der Einzeleigentümer und einer selbstbestimmten Bürgergesellschaft waren in der DDR politisch nicht gewollt und wurden bewusst geschwächt. Die Innenstadtgebiete erlitten in der Folge einen starken Imageverlust. Dieser war sowohl auf den Verfall der Bausubstanz zurückzuführen als auch auf den Umstand, dass gesellschaftliche Randgruppen hier häufig verblieben. Mit einem Umzug in eine Neubauwohnung am Stadtrand, wo sich auch die Infrastruktureinrichtungen konzentrierten, war ein gesellschaftlicher Aufstieg verbunden.

Trotz der flächendeckenden Defizite waren die historischen Stadtensembles in vielen Fällen mit beeindruckender Geschlossenheit erhalten geblieben. Eine Überformung durch Um- und Ersatzbauten, wie sie in der BRD infolge des hohen Nutzungsdrucks vielerorts erfolgte, hatte in der DDR nicht in gleichem Umfang stattgefunden. So hat der Verlust der Nutzungen in der DDR zwar zu einem fortgeschrittenen und höchst problematischen baulichen Verfall geführt, schuf aber gleichzeitig die Voraussetzungen dafür, dass ein Großteil der Altbausubstanz unverändert erhalten blieb und die historischen Stadtbilder nach der Wiedervereinigung in beachtlicher Geschlossenheit wieder hergestellt werden konnten. Aus dieser Perspektive, erwiesen sich die durch die gezielte Vernachlässigung verursachten städtebaulichen Defizite langfristig als bedeutende Grundlage für die Entwicklung der Städte.

⁴⁵ Walter 1990, S. 633.

⁴⁶ Kommission 2000, S. 10.

⁴⁷ Kelle, Müller 1994, S. 650.

4.1.2 Ostdeutsche Innenstädte zwischen 1990 und 2000

Städtebauliche Entwicklung 1990 - 2000

Erste Maßnahmen zur Sicherung des historischen Baubestandes in ostdeutschen Innenstädten wurden aufgrund der großen baulichen und funktionalen Mängel noch vor der Wiedervereinigung in die Wege geleitet. Bereits im Januar 1990 verständigten sich der Bundesminister für Raumordnung und Städtebau der BRD und der Bauminister der DDR über eine enge Zusammenarbeit bei der Sicherung und Instandsetzung der Innenstädte.⁴⁸ Zunächst wurden fünf Städte für ein Modellstadt-Programm ausgewählt, später sechs weitere Städte in das Programm aufgenommen.⁴⁹ Die Erfahrungen aus dem Modellstadt-Programm flossen in das noch 1990 aufgelegte „Sofortprogramm der Stadt- und Dorferneuerung“ für mehr als 700 Städte und Dörfer ein.⁵⁰ Die für die Sofortmaßnahmen bereitgestellten 750 Mio. Mark aus dem Reichsdevisenfond der DDR wurden zur Hälfte für Sicherungs- und Sanierungsmaßnahmen an Gebäuden und Lückenschließungen eingesetzt.⁵¹ Die übrigen Mittel verteilten sich auf Infrastrukturmaßnahmen und Freiraumgestaltungen, Baumaterialien und technische Ausrüstungen für Baubetriebe und Architekturbüros sowie städtebauliche Planungen und vorbereitende Untersuchungen.⁵²

Nach der Wiedervereinigung hat sich das Programm Städtebaulicher Denkmalschutz als maßgebliches Instrument für die Aufwertung der ostdeutschen Innenstädte erwiesen. Das Sonderprogramm für die ostdeutschen Bundesländer wurde im Jahr 1991 von Bund und Ländern aufgelegt und hat bis heute Bestand.⁵³ Neben dem kommunalen Eigenanteil (in Höhe von 20 Prozent statt des, in den meisten anderen Programmen üblichen Drittels der Gesamtsumme) war die Ausweisung der zu fördernden Gebiete als Erhaltungsgebiet gemäß § 172 BauGB

⁴⁸ Topfstedt 1994, S. 30.

⁴⁹ Die 1990 bestimmten ersten fünf Städte waren Brandenburg/Havel (Brandenburg), Halberstadt (Sachsen-Anhalt), Meißen (Sachsen), Stralsund (Mecklenburg-Vorpommern) und Weimar (Thüringen). Die Modellstädte erhielten insgesamt 130 Mio. Mark der DDR und 25 Mio. DM der BRD als Soforthilfe. Das Programm wurde bis 1994 verlängert und die Bundesmittel um 186 Mio. DM für weitere Modellstädte aufgestockt: 1991 kamen die Städte Cottbus (Brandenburg), Görlitz (Sachsen), Güstrow (Mecklenburg-Vorpommern), Jena (Thüringen), Naumburg (Sachsen-Anhalt) und Mühlhausen (Thüringen) dazu. Topfstedt 1994, S. 30; BMVBS 2011a, S. 33.

⁵⁰ Probleme bei der Umsetzung der Sanierungsarbeiten ergaben sich unter anderem durch die Vielzahl ungeklärter Fragen zu Eigentumsverhältnissen, das Fehlen „fundierter städtebaulicher Planungen“ und „parlamentarisch legitimierte[r] Gesprächspartner“ sowie aus dem hohen Anspruch die „Leistungen in kürzester Zeit zu erbringen“ trotz der notwendigen Einführung der neuen gesetzlichen Regelungen. Walter 1990, S. 634.

⁵¹ Vgl. Walter 1990, S. 634. In der Publikation anlässlich des 40jährigen Bestehens der deutschen Städtebauförderung sind leicht abweichende Zahlen aufgeführt: 800 Mio. DDR-Mark für 750 Städte und Dörfer. BMVBS 2011a, S. 33.

⁵² Vgl. Walter 1990.

⁵³ Das Programm startete im Jahr 1991 mit 80 Programmkommunen. Im Jahr 2008, dem Ende der ersten Programmlaufzeit (Programmeinführung) werden 178 Kommunen unterstützt. BMVBS 2009a, S. 67. Mit der Programmfortsetzung werden weitere Kommunen aus der ganzen Bundesrepublik aufgenommen. Bis zum Jahr 2010 wurden insgesamt 200 Kommunen in das Programm aufgenommen. Bundestransferstelle SD 2010, S. 8.