



Prof. Dr. Gerd Schmidt-Eichstaedt

## Bodenpolitik in schrumpfenden Städten – eine Bestandsaufnahme mit unterschiedlichen Blickwinkeln

Nach den amtlichen Prognosen des Statistischen Bundesamtes in Verbindung mit den Hochrechnungen des Bundesamtes für Bauwesen und Raumordnung (BBR) wird die Bevölkerungszahl der Bundesrepublik Deutschland nur noch für

wenige Jahre bei ca. 82 bis 83 Millionen stabil bleiben. Ab 2013 wird dann ein rückläufiger Trend einsetzen, der bis 2050 mit starken regionalen Unterschieden zu einem Rückgang der Bevölkerung auf (optimistisch geschätzt) ca. 75 Millionen, eher pessimistisch geschätzt auf 67 Millionen und darunter führen wird. Die Autoren Fuhrich und Dosch legen dies in ihrem Beitrag (S. 59-64) ausführlicher dar. Die Hauptursache für diesen Rückgang liegt im Geburtenmangel. In Deutschland müssten jährlich 600.000 Kinder mehr geboren werden, wenn die Bevölkerungszahl stabil bleiben sollte. Gegenwärtig reduziert sich jede nachwachsende Generation um mindestens ein Drittel – im Osten Deutschlands nahezu um die Hälfte. Die Schrumpfrate um ein Drittel entspricht dem Verlust an Bevölkerung, der im Mittelalter in ganz Europa durch die Große Pest von 1347 bis 1351 verursacht wurde. Danach kam es zu einer Neuverteilung des Vermögens, Überlebende kamen zu Reichtum. Durch den Arbeitskräftemangel stiegen die Löhne – zugleich stiegen aber auch die Preise, weil sämtliche Waren knapp waren. In der Folge gab es gesetzlichen Arbeitszwang sowie gesetzlich geregelte Lohn- und Preiskontrollen. Gute Aussichten für die Zeit nach einer Schrumpfung? Für die gegenwärtige, schleichende Schrumpfung ist kein Ende absehbar – daher gibt es auch keine guten Aussichten für die Zeit danach.

Bevölkerungsrückgang allein ist noch kein endgültiges Indiz für eine Schrumpfung insgesamt. Nach einem von der BBR entwickelten Indikatorensystem ist Schrumpfung definiert durch sechs Strukturindikatoren:

- Bevölkerungsentwicklung,
- Bevölkerungswanderung,
- Arbeitsplatzentwicklung,
- Arbeitslosigkeit,
- Realsteuerkraft und
- Kaufkraft.

Erst wenn die Mehrzahl dieser Indikatoren für eine Stadt deutlich negativ ausfällt, ist die Einstufung als „Schrumpfende Stadt“ mit erheblichen städtebaulichen Funktionsverlusten gerechtfertigt. Wenn man diese Definition auf die Situation von heute anwendet, ergibt sich folgende Situation: Nahezu flächendeckende Schrumpfung im Osten und zunehmend auch im altindustrialisierten Westen. Wenige wachstumsstarke Städte im Westen, zunehmende Schrumpfungstendenz insgesamt.

Die Optimisten geben sich Mühe, der Schrumpfung auch Positives abzugewinnen. Nach Tum (S. 94-98) kann im Ruhrgebiet „nach einer kurzzeitigen Lethargie seit einigen Monaten beobachtet werden, dass dem Schrumpfungsprozess mehr und mehr auch positive Seiten abgewonnen

werden; vielerorts vermehren sich die Ansichten, dass die Städte des Ruhrgebiets die prognostizierte Entwicklung als städtebauliche Chance für eine Entdichtung ansehen und über einen geordneten Rückzug zu qualitätsvollerer Siedlungsentwicklung gelangen könnten“. Positiv ist jedenfalls, dass die Flächeninanspruchnahme für Siedlungszwecke nachlässt. Waren es 2001 noch bundesweit 131 ha pro Tag, so sollen 2003 „nur“ noch 93 ha pro Tag in Anspruch genommen worden sein. (Die Berechnungs- und Beurteilungsgrundlagen für diese Werte sind allerdings nicht ganz zweifelsfrei).

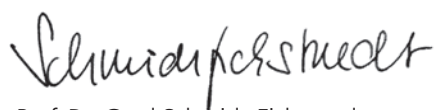
Und überhaupt: Die Schrumpfung ist keineswegs an allem Schuld (wie Davy beweist, S. 67-72). Wenn man als das eigentlich Negative nicht „die Schrumpfung“, sondern städtebauliche Funktionsverluste (urban *downsizing*) begreift, dann ist die von Davy vorgetragene Vermutung gerechtfertigt, dass in Ostdeutschland Planungsfehler bei der Transformation zur Marktwirtschaft, die „Suburbanisierungseuphorie“ und unverhältnismäßig hohe Subventionen in den ersten Jahren nach der Wende mindestens ebenso zu Funktionsverlusten innerstädtischer Lagen beigetragen haben wie die „Schrumpfung“. Und was die Bodenwerte angeht, sollte man sich mit Davy daran erinnern, dass sich der Wert eines Grundstücks eben nicht nur im Verhalten von Verkäufern und Käufern von Grundstücken widerspiegelt (also dem Bodenmarkt als Verkaufsmarkt), sondern auch vom Verhalten jener Grundstückseigentümer mitbestimmt wird, die ihre Grundstücke nicht verkaufen, sondern innehaben und nutzen (Bodenmarkt als Vermögensnutzung). Wer sein Grundstück am Stadtrand (mit aufstehender Immobilie) behalten und nutzen will, wird nur selten das Gefühl der mit dem Stadtbau beauftragten Stadtplaner teilen, dass nun unverzüglich mit dem „Rückbau von außen nach innen“ begonnen werden müsse. Für ihn behält das Grundstück seinen Wert – auch wenn sich dieser am Bodenmarkt derzeit nicht durchsetzen lässt.

Von daher kann man Verständnis für den von Koch und Schmökel (S. 80 ff.) referierten Standpunkt aufbringen, wonach der Bewertungssachverständige „sich hüten“ wird, den Wert der Grundstücke in Schrumpfungsbereichen „völlig in Abrede zu stellen, auch wenn er zum Zeitpunkt seiner Wertermittlung keine Nachfrage und keine Geschäftstätigkeit erkennen kann“, und zwar insbesondere dann, „wenn es lediglich um Wertfeststellungen für bilanzielle oder beleihungsspezifische Zwecke geht“. Nach Koch/Schmökel muss berücksichtigt werden, dass „die bisher angenommenen Werte der Grundstücke schließlich auch Beleihungsgrundlagen waren und sind, also nicht leichtfertig in Abrede gestellt werden dürfen“. Am Ende zeichnet sich dann aber auch nach Koch/Schmökel anhand der vorliegenden Erkenntnisse über das Marktgeschehen in Schrumpfungsbereichen ab, „dass die (künftige) Grünfläche im nicht mehr nachgefragten Wohngebiet auch dann am Grundstücksmarkt nur den planungsadäquaten Wert (von z. B. nur noch 5,- Euro/qm) hat, wenn sie nach den geltenden planungsrechtlichen Rahmenbedingungen weiterhin als Bauland (mit einem Baulandwert von ehemals 40 Euro/qm) einzustufen ist. Damit würde ein Planungsschaden auch dann nicht eintreten, wenn die Möglichkeit der baulichen

Nutzung förmlich aufgehoben wird, da der Wertverlust häufig durch die Marktsituation verursacht und nicht erst durch die Aufhebung des Planungsrechts entstanden ist“. Tja, was gilt nun? „Bilanz = Beleihungswert“ der noch stehenden Immobilie bei 35 Euro/qm, „Planungsschadenswert“ jedoch nur bei 5 Euro/qm- und das zum gleichen Stichtag? Wie fühlt sich der betroffene Eigentümer einer noch bebauten künftigen Grünfläche, wenn das Nachbarhaus stehen bleiben darf und der Boden dort weiterhin Baulandqualität und Baulandwert hat? Lässt sich ein adäquater Lastenausgleich organisieren? Die diesbezüglichen Ausführungen von Goldschmidt/Terboven (S. 86 ff.) stimmen eher skeptisch. Die Baulandumlegung und das „kommunale Flächenmanagement“ helfen wohl auch nicht weiter – auch wenn es eine Strategie geben sollte, wie Grothe (S. 89-94) meint, und zwar diese: „Das Wohnen muss wieder in die Stadt, in die City und ran an die schönen Flussufer.“

Im Ergebnis stimmt jedenfalls die Aussage von Dransfeld (S. 72 ff.), wonach weder stark steigende noch stark sinkende, sondern nur einigermaßen stabile Preise die Voraussetzung für einen funktionierenden (im Sinne von sozial gerechten) Bodenmarkt sind; einigermaßen stabile Preise sind die beste Grundlage dafür, die den Bodenmarkt bestimmenden beiden unterschiedlichen Systeme – die Marktwirtschaft mit dem freien Spiel der Kräfte einerseits und die regulativen Elemente des hierarchischen deutschen Planungssystems andererseits – in einen sozial gerechten Einklang zu bringen. In schrumpfenden Märkten kann man zwar billig wohnen und sehr billig Wohneigentum erwerben – es fehlt jedoch gerade hier die Möglichkeit für die sozial schwächeren Schichten, das auch für den preiswertesten Wohnraum immer noch notwendige Einkommen durch Arbeit zu erzielen. Die positiven Effekte der Schrumpfung werden von anderen Effekten überlagert und kompensiert.

Dennoch: Mutlosigkeit ist die schlechteste aller Lösungen. „Abbruchstimmung entmutigt die Menschen, die an Stadtbaugebiete durch Bodeneigentum oder als ihren Lebensmittelpunkt gebunden sind. Umbau, Rückbau, die Anpassung der Siedlungsstruktur wecken weder Mut noch Initiative“ (so Davy – mit Recht). Gebraucht wird das Gegenteil: Mut für die Zukunft, Mut zur Familie, Mut zu mehr Kindern. Die Zukunft liegt bei den Nachkommen – den geborenen und den noch ungeborenen – nicht aber in der Kapitulationsparole: „Wir werden älter“ (= Vergreisung), „weniger“ (= Schrumpfung) „und bunter“ (= Einwanderung jeder Art, legal und illegal, braun, schwarz, gelb, rot und bleich). Standhafter, zukunftsfroher und kinderfreundlicher müssen die Deutschen werden – allein dies könnte das Problem der Schrumpfung lösen, nämlich beenden.



Prof. Dr. Gerd Schmidt-Eichstaedt

Geschäftsführender Direktor des Instituts für Stadt- und Regionalplanung an der TU Berlin, Kuratoriumsmitglied des vhw