

Prof. Dr. Hartmut Häußermann

Der Stadtumbauprozess – Möglichkeiten und Grenzen für eine Stadtentwicklung „von unten“

Die deutsche Bevölkerung wird „weniger“, „älter“ und „bunter“. Ausgehend von aktuellen Prognosen erörtert der Beitrag die für die Stadtentwicklung folgenreichen Facetten der Bevölkerungsentwicklung. Dem daraus abgeleiteten Negativszenario für die Stadtentwicklung stellt er Potentiale und Chancen eines geordneten Stadtumbauprozesses durch eine Stadtentwicklungsplanung „von unten“ gegenüber, welche die Bürger einbezieht und ihren Wohnwünschen und -bedürfnissen Rechnung trägt.¹

Bevölkerungsentwicklung in Deutschland

Die Prozesse des Stadtumbaus in Ost und West reagieren auf die langfristig abnehmende Zahl von Bewohnern in Städten und Gemeinden. Die teilweise bereits heute hohen Leerstände stellen nicht nur ein betriebswirtschaftliches Problem für die Wohnungseigentümer dar, sondern auch ein Problem für das soziale Leben in den Quartieren, in denen sich die Leerstände besonders konzentrieren.

Die Sicherheit der Annahme, dass man diese Wohnungen in Zukunft nie mehr brauchen wird, beruht auf Bevölkerungsprognosen. Diese Prognosen zeigen in der Regel, dass die Bevölkerung in Deutschland im kommenden Jahrzehnt beginnt stark zu schrumpfen. Daher wird von einem dauerhaften Überschuss an Wohnungen ausgegangen. Die allgemeine Abnahme der Bevölkerungszahl wird überlagert von regionalen Wanderungen, die in bestimmten Gebieten – zurzeit vor allem in Ostdeutschland – zu einer dramatischen Abnahme der Bevölkerung in den Gemeinden führt.

Neben der Frage, wie viele Menschen in Deutschland voraussichtlich im Jahre 2020 bzw. 2050 wohnen werden, ist für die Stadtentwicklung auch bedeutsam, welche Altersstruktur dabei zu erwarten ist. Wie wird die Bevölkerungsstruktur in Städten aussehen, wenn die Einwohnerzahl insgesamt stark abgenommen hat? Wer wird da noch wohnen bzw. wohnen wollen?

Die Bevölkerungsentwicklung wird, wie allgemein bekannt ist, von der Geburtenrate, von der Lebenserwartung der Bewohner und von Wanderungsprozessen beeinflusst. Wir wissen, dass die Geburtenrate seit langer Zeit nicht mehr das „Reproduktionsniveau“ erreicht, das bei mindestens 2,1 Kindern pro Frau läge. Gleichzeitig steigt aber die Lebenserwartung, so dass ein Teil des Geburtendefizits, das sich aus der Diskrepanz zwischen gegen-

wärtiger Bevölkerungszahl und durch die gesunkenen Geburtenzahlen erwartete Bevölkerungszahl ergibt, dadurch kompensiert wird, dass die Menschen einfach länger leben. Für Bevölkerungsprognosen ist es daher von erheblicher Bedeutung, welche Lebenserwartung bzw. welchen Zuwachs an Lebenserwartung man annimmt.

Einen starken Einfluss auf die Bevölkerungszahl haben die Wanderungen: Für Prognosen der im gesamten Land lebenden Bevölkerungszahl sind die Außen-Wanderungen, d. h. die Zu- oder Abwanderungen aus dem oder ins Ausland wichtig, bei Prognosen für einzelne Regionen oder Orte spielen außerdem die inländischen Wanderungen eine einflussreiche Rolle.

„Weniger“, „älter“ und „bunter“

Wenn man sich die Bevölkerungsvorausschätzungen von darauf spezialisierten Instituten ansieht, zeigen sich erhebliche Unterschiede bis zum Jahre 2030. Das Statistische Büro der Europäischen Union, EUROSTAT, hat im Jahre 2000 für Deutschland im Jahre 2020 eine Bevölkerungszahl von 83,4 Mio. errechnet, das Deutsche Institut für Wirtschaftsforschung (DIW 2004) kommt in seiner mittleren Prognose auf 84,5 Mio., während das Statistische Bundesamt (2003) für das gleiche Jahr 80,1 Mio. prognostizierte. Diese Unterschiede resultieren aus unterschiedlichen Annahmen zum Wanderungssaldo und zur Entwicklung der Lebenserwartung. Wenn man sich diese Zahlen ansieht, beschleichen einen doch Zweifel an der Sicherheit, mit welcher heute in der Diskussion unter Planern von einer dramatischen Abnahme der Bevölkerung in den kommenden zwei bis drei

Durchschnittlicher jährlicher Wanderungssaldo 1997–2003: +85

Annahmen: +207 +222 +115

	Eurostat 2000	DIW 2004	Statistisches Bundesamt 2003
2003: 82,5			
2020	83,4	84,5	80,1
2050	76,4 -6,1	78,9 -3,6	67,1 -15,4

1963: ca. 75 Mio.; gegenüber 2003 -9%

Tabelle 1: Bevölkerungsvorausschätzung (in Mio.). Quelle: Eurostat, DIW, Stat. Bundesamt.

¹ Der Beitrag basiert auf dem gleichnamigen Vortrag von Herrn Prof. Dr. Häußermann anlässlich des vhw-Verbandstags am 23.09.2004 in Leipzig.

Jahrzehnten ausgegangen wird – für längere Zeiträume kann man das Wohnungsangebot wohl ohnehin nicht sinnvoll planen.

Für das Jahr 2050 gehen die Prognosen noch weiter auseinander, jedoch gehen dann alle Institute von einer Abnahme der Bevölkerungszahl aus. EUROSTAT nimmt gegenüber dem Jahr 2003 eine Abnahme von 6,1 Mio. an, das Deutsche Institut für Wirtschaftsforschung (DIW) geht von lediglich 3,6 Mio. Abnahme aus, während das Statistische Bundesamt einen Rückgang um 15,4 Mio. prognostiziert (s. Tabelle 1).

Diese unterschiedlichen Prognosen führe ich hier nur an, um deutlich zu machen, wie groß die Unsicherheiten bei solchen Vorausschätzungen sind. Dies wird sehr deutlich, wenn man sich die Bedeutung unterschiedlicher Annahmen zur Entwicklung der Lebenserwartung ansieht, wie sie das DIW demonstriert hat. Dort wurde der Altersquotient errechnet, der sich aus der Entwicklung der einheimischen Bevölkerung ergibt, d. h., Wanderungen sind dabei nicht einkalkuliert. Der Altersquotient drückt das Verhältnis zwischen der Zahl der Menschen über 60 Jahre zur Anzahl der 20- bis 59-jährigen aus. Bei konstanter Lebenserwartung läge der Altersquotient im Jahre 2020 bei 57,3, bei einer konstanten Zunahme der Lebenserwartung bei 63,0. Im Jahre 2050 hätten sich diese Relationen dramatisch verändert: Bei der Annahme einer konstanten Lebenserwartung würde der Altersquotient dann 82,2 betragen, bei einer konstant zunehmenden Lebenserwartung 112,9. Das hieße, dass es in Deutschland mehr Menschen im Alter über 60 Jahre gäbe als im Alter zwischen 20 und 59 Jahren.

Altersquotient (60+/20–59-jährige) ohne Wanderungen

Lebens- erwartung	konstant	leichte Zunahme	konstante Zunahme
2020	57,3	62,5	63,0
2050	82,2	108,3	112,9

Tabelle 2: Annahmen zur Entwicklung der Lebenserwartung. Quelle: DIW 2004.

Die sich aus solchen Berechnungen ergebenden Probleme für die Rentenversicherung sind inzwischen bekannt, die Verschiebung im Altersdurchschnitt hat aber auch Konsequenzen für die zukünftig zu erwartende regionale Verteilung der Bevölkerung. Ich komme später darauf zurück.

Da bei allen Bevölkerungsprognosen die Annahmen zur Zahl der Zuwanderer einen entscheidenden Faktor darstellen, sind auch die Berechnungen für den zukünftigen Anteil der Ausländer in Deutschland sehr unterschiedlich. Vom DIW wurde in seiner letzten Bevölkerungsprognose der Ausländeranteil in Deutschland an den 20- bis unter 60-jährigen für die Jahre 2020 und 2050 errechnet. Dabei zeigt sich, dass er sich zwischen 2001 und 2050 fast verdoppeln würde (er steigt von 10,8 auf 18,8 Prozent), wobei die heute so gravierenden Unterschiede zwischen West und Ost sich angleichen – im Jahre 2050 wäre der Ausländeranteil

Anteile der Zwanzig- bis Vierzigjährigen ohne deutschen Paß an der gesamten Bevölkerung dieser Altersspanne in %

	1992	2010
Duisburg	17,4	45,9
Remscheid	18,1	44,7
Köln	19,3	42,9
Gelsenkirchen	14,8	42,0
Düsseldorf	17,8	41,6
Wuppertal	17,2	40,9
Solingen	17,5	40,9
Nordrhein-Westfalen	11,9	31,5

Tabelle 3: Prognostizierte Ausländeranteile in Städten Nordrhein-Westfalens.

in Ostdeutschland sogar höher als in Westdeutschland. Das ist damit zu erklären, dass die Bevölkerungszahl in Ostdeutschland durch die Abwanderung von einheimischer Bevölkerung sehr stark abnimmt, so dass auch eine geringere Zunahme der Zahl der Ausländer zu einem höheren Prozentanteil führt als in Westdeutschland.

Zusammenfassend lässt sich aus allen Prognosen herleiten, dass die Bevölkerung insgesamt „weniger“, „älter“ und „bunter“ wird. Mit bunter ist die stärkere ethnische Mischung der Bevölkerung gemeint. Darin stimmen alle Prognostiker überein.

„Weniger“: Bei gleich bleibenden Tendenzen der Bevölkerungsentwicklung werden die Städte Cottbus, Neubrandenburg, Chemnitz, Frankfurt/Oder und Zwickau in den Jahren 2020/2025 nur noch etwa die Hälfte der Einwohnerzahl von 1990 haben. Das sind krasse Beispiele für die Aussage, dass die Bevölkerungszahl geringer wird.

„Bunter“: Wie stark sie die ethnische Bevölkerungsmischung verändern wird, zeigen Berechnungen zum Anteil der Bewohner ohne deutschen Pass an den 20- bis 40-jährigen in nordrhein-westfälischen Städten, wie sie Birg vorgenommen hat. In vielen Städten steigt der Ausländeranteil in dieser Alterskategorie um mehr als das Doppelte und erreicht bereits im Jahre 2010 fast 50 Prozent (vgl. Tabelle 3). Im gesamten Land Nordrhein-Westfalen wird der Ausländeranteil in dieser Altersspanne von 11,9 innerhalb von acht Jahren auf 31,5 Prozent steigen. Die Gruppe der 20- bis 40-jährigen ist die mobilste und aktivste Bevölkerung auf Wohnungs- und Arbeitsmärkten, aber auch in der Benutzung der öffentlichen Räume. Diese Entwicklung wird die Städte sehr verändern.

Negativszenario der Stadtentwicklung

Angesichts solcher Entwicklungen formulierte Paul Klemmer bei einer Tagung über die Perspektiven der Stadtentwicklung in Westdeutschland im Jahre 2003: „Es ist noch offen, ob unsere menschliche Phantasie in der Lage sein wird, Lösungsmodelle

für zu erwartende Schrumpfungsprobleme zu konzipieren und ein mögliches Ende von Städten zu verhindern.“

Dieser Aussage liegen Befürchtungen zugrunde, die mit einem Negativszenario der Stadtentwicklung unter Schrumpfungsbedingungen verknüpft sind. Danach wird ein abnehmendes Erwerbspersonenpotential zu einem Entwicklungshemmnis der Städte. Die abnehmende Einwohnerzahl führt zu einer Abnahme der Innovationskraft, weil es vor allem die jüngeren, frisch ausgebildeten Arbeitskräfte sind, die fehlen. Die Produktivität nimmt in der Folge ab, die kommunalen Einnahmen gehen zurück, während die hohen Fixkosten der Infrastruktur durch die Stadt kaum zurückgeführt werden können. Sowohl die abnehmende Einwohnerzahl als auch das höhere Durchschnittsalter führen zu einem Kaufkraftrückgang, der wiederum Leerstände bei Gewerbeimmobilien und Wohnungen zur Folge hat. Desinvestitionen in Gebäuden führen zu einem sichtbaren Verfall. „Mutlosigkeit und Apathie“ prägen die Mentalität der Bevölkerung, so dass eine von Schrumpfungsprozessen geprägte Stadt insgesamt in eine Abwärtsspirale ohne Ende gerät.

So sehen Ökonomen die Perspektiven des Schrumpfens, weil sie sich eine akzeptable Entwicklung immer nur als Wachstum vorstellen können. Wenn das Wachstum ausbleibt, ist Entwicklung nur noch Verlust und Katastrophe.

Potentiale und Chancen

Gegenüber diesem vor allem an Einkommen, Investitionen und Umsatz orientierten Negativszenario lässt sich einwenden, dass das Wohlergehen, das „Sich-Wohlfühlen“ und angenehme Lebensbedingungen nicht von der Größe der Einwohnerzahl abhängen – selbst der Reichtum einer Stadt oder eines Landes hängt doch eher von der Produktivität der Arbeit und weniger von der Zahl dort lebenden Menschen ab. Das Schrumpfen der Einwohnerzahl hat fraglos auch angenehme Begleiterscheinungen.

Dazu zählt zunächst das Angebot an Wohnraum, der Überfluss an Wohnraum, der jetzt gerade zum „Problem Nummer 1“ erklärt worden ist. Im gesamten 20. Jahrhundert war aus der Sicht der Bewohner das zentrale Problem der Stadtentwicklung, dass die Wohnfläche im Verhältnis zu Lage und Qualität zu teuer war, so dass man sich in der Regel nur kleinere Wohnungen im Vergleich zu dem leisten konnte, was man sich eigentlich gewünscht hätte. Bei einem Überangebot an Wohnungen müssten, wenn der Markt funktioniert, auch die Mietpreise oder die Immobilienpreise sinken, so dass man sich auch mit geringerem Einkommen relativ große und vielleicht sogar gut ausgestattete Wohnungen leisten kann.

Zum anderen: Wenn man Bewohner fragt, welche Wohnumgebung sie am liebsten haben, dann bevorzugen die meisten Menschen ruhige Lagen und übersichtliche Nachbarschaften. Die mittleren und kleinen Städte waren in der alten Bundesrepublik über Jahrzehnte die Gewinner der Bevölkerungsmobilität. Eine solche Wohnumgebung wäre in Städten mit geringerer Einwohnerzahl sehr viel leichter verfügbar als in den dicht genutzten Quartieren mit hoher Mobilität in den Wachstumszentren.

Es stimmt wohl, was Klaus Kunzmann auf der bereits oben erwähnten Tagung sagte: „Jede Stagnation wird als Verschlechterung der persönlichen Lebensqualität gesehen. Daher wird Schrumpfung auch nicht akzeptiert, da sie nicht als Chance, schon gar nicht als Beginn von etwas Neuem begriffen wird.“ Dieses Neue wird von ihm mit Begriffen aus der englischen Sprache formuliert: „*slim is beautiful, smart decline, lean city*“. Mit diesen Begriffen wird versucht, unserer vom Wachstumsdenken geprägten Kultur Begriffe gegenüberzustellen, die auch alternative Entwicklungen als attraktiv erscheinen lassen sollen.

Geordnetes Schrumpfen

Ein Schrumpfungsprozess, der allein Marktprozessen überlassen wird, schafft freilich keine attraktiven Situationen – das war bei Wachstumsprozessen genauso. Eine schrumpfende Stadt kommt ebenso wenig ohne Stadtentwicklungskonzept aus wie eine wachsende Stadt, wenn die Wohn- und Lebensqualität der Bewohner als eine relevante Größe in die Entwicklung eingehen soll.

Zu einem solchen Konzept gehört, dass die Nutzung von Brachflächen Vorrang hat und dass keine Bauflächen neu ausgewiesen werden. Außerdem müssen Konzepte für leer stehende Gewerbeflächen ausgearbeitet werden, die nicht nur immer aus neuen Gewerbenutzungen bestehen müssen – auch kulturelle und soziale Aktivitäten haben hier eine größere Chance.

Flächen und Gebäude müssen neu bewertet werden, die tatsächlich gesunkenen Werte bei sinkender Nachfrage müssten sich also auch in den preislichen Angeboten realisieren. Wir wissen, dass heute in Städten mit schrumpfender Einwohnerzahl die Immobilienpreise keineswegs entsprechend sinken, weil die Eigentümer diese Prozesse als nur vorübergehend betrachten, um den Wertverlust nicht tatsächlich akzeptieren zu müssen. Diese spekulative Zurückhaltung schafft schwierige Situationen und verzögert Anpassungsprozesse, in denen neue Qualitäten gewonnen werden könnten.

„Stadtentwicklung von unten“

Generell müsste es eine Aufgabe der Stadtentwicklung sein, die frei gewordenen Gebäude für Aneignungsprozesse der Bewohner zugänglich zu machen, so dass diese nicht in einer chaotisch erscheinenden Geisterstadt leben müssen, wo der Wandel täglich als Verfall und Verlust sichtbar dokumentiert wird. Wenn von „Stadtentwicklung von unten“ die Rede ist, dann muss daher die Frage gestellt werden, ob es heute tatsächlich die Bürger sind, die die Entwicklung tatkräftig beeinflussen können, oder ob der Prozess von spekulativen Erwartungen der Eigentümer gesteuert wird.

Da, wie wir bei den Bevölkerungsprognosen gesehen haben, der Anteil von Bürgern mit nichtdeutschem Pass erheblich ansteigen wird, gehört es zur Entwicklung einer schrumpfenden Stadt, dass die Möglichkeiten für ethnische Ökonomien gestärkt werden. Was dabei herauskommt, ist schwer vorherzusagen – jedenfalls hat sich in großen amerikanischen Städten gezeigt, dass herun-

tergekommene und aufgegebene Stadtviertel durch die Aktivitäten der Zuwanderer neue Attraktivität gewonnen haben.

Aus der anhaltenden Attraktivität des Wohnens in suburbanen Gebieten können wir außerdem erkennen, dass es eine große Zahl von Einwohnern gibt, die keineswegs an vibrierenden und hektischen urbanen Situationen orientiert sind. Sie akzeptieren im Gegenteil eine minimale Infrastruktur zugunsten einer bestimmten Wohnqualität, d. h., ihre Ansprüche an die städtische Infrastruktur sind sehr viel niedriger, als sie üblicherweise in der Planung vorausgesetzt werden.

Die „Entdeckung der Langsamkeit“, ein Buchtitel aus den 80er-Jahren des 20. Jahrhunderts, wurde und wird von einem wachsenden Teil der Bevölkerung als erstrebenswerte Alternative zu einem von Leistungszwang und Schnelligkeit geprägten Lebensstil favorisiert. Alternative Lebenskonzepte wenden sich von Karrieredenken und beruflichem Stress ab und geben sich mit einem sehr viel niedrigeren Lebenshaltungsniveau zufrieden, das andere Qualitäten beinhaltet als den schrankenlosen Konsum. Schließlich gibt es durchaus einen Bedarf, Eigeninitiative und Selbstorganisation realisieren zu können, sofern die Umweltbedingungen dies zulassen. Man könnte, um dies zu begründen, auch auf anthropologische Bestimmungen des Menschen zurückgreifen.

Schließlich ist das höhere Durchschnittsalter der Bevölkerung nicht nur als ein Verlust von Innovationsfähigkeit und Produktivität zu betrachten, sondern auch als ein Gewinn für Städte mit schrumpfender Bevölkerung. Die ältere Bevölkerung ist nämlich weit immobiler als die junge, sie trägt daher nach einer Phase des Schrumpfens zur Stabilität der Bewohnerschaft bei – und sie fragt Dienstleistungen nach, die auch in schrumpfenden Städten Arbeitsplätze schaffen.

Viele Bewohner der großen Städte, die im Laufe ihrer Biographie aus ländlichen Verhältnissen zugewandert sind, träumen ihr Leben lang von einer Rückkehr in ruhige, überschaubare Gemeinden, in denen traditionelle Gemeinschafts- und Lebensformen vorhanden sind (vgl. Hannemann 2004). In einer empirischen Befragung, die wir vor zwei Jahrzehnten mit Industriearbeitern in einer westdeutschen Großstadt durchgeführt haben, zeigte sich, dass ein großer Teil von ihnen durchaus unwillig in einer kleinen Wohnung in der Großstadt lebte und beständig davon träumte, wieder „nach Hause“ aufs Land ziehen zu können, ins eigene Haus, mit eigenem Land, mit Möglichkeiten, die eigene Arbeitskraft in wachsende Qualität des Wohnens umzusetzen. Diese Heimatverbundenheit ist durchaus eine Ressource, auf die die Orte mit abnehmender Einwohnerzahl rechnen können, denn tatsächlich gibt es diesen lebenszyklischen Kreislauf von Wanderung in die Großstadt und Rückkehr in kleine Gemeinden oder ländliche Siedlungen (vgl. Beetz 2004). Das Grundeigentum spielt dabei eine herausragende Rolle.

Führt man sich diese verbreiteten Wünsche vor Augen, dann muss man feststellen, dass ein großer Teil der Bevölkerung in Deutschland nicht zu den Befürwortern urbaner Lebenswelten gehört. Natürlich behalten die urbanen Regionen auf Dauer ihre Attraktivität als Orte für das Einkaufen oder für den Konsum

von Kultur aller Art. Für schrumpfende Orte ist es daher von zentraler Bedeutung, die Erreichbarkeit von urbanen Zentren aufrechtzuerhalten, so dass die Qualitäten von zwei verschiedenen sozialen Welten gleichzeitig erreichbar sind.

Fazit

Die Stadtentwicklungsplanung muss dazu beitragen, ein geordnetes Schrumpfen zu ermöglichen. Dafür gibt es durchaus Instrumente, dafür müssen die Kommunen allerdings auch über entsprechende Mittel verfügen können. Besonders wichtig ist es, Planungssicherheit zu schaffen, die zum einen deutlich macht, wo die Grundstücke nicht in absehbarer Zeit einer neuen rentablen Verwertung zugeführt werden können und andererseits denjenigen, die bereit sind, etwas zu investieren, die Sicherheit gibt, dass sie dies nicht in einem Gebiet tun, das von baulichem Verfall und sozialer Desintegration geprägt sein wird. Solche Konzepte müssen natürlich regional angelegt werden, da eine Beschränkung von Bauland nur dann wirksam ist, wenn nicht die Nachbargemeinde Bauland neu ausweist.

Mit diesen Überlegungen wollte ich zeigen, dass einerseits die Sicherheit, mit der heute bereits langfristige Prognosen als Begründung für den raschen Abriss von Wohnbausubstanz herangezogen werden, durchaus auch skeptisch betrachtet werden kann. Zum anderen sollte deutlich werden, dass Schrumpfen keineswegs ausschließlich als ein Negativszenario begriffen werden muss, sondern dass sich darin Potentiale und Chancen bieten, die freilich auf ein bestimmtes Nachfrageprofil und ein Lebensmodell ausgerichtet sind, von dem wir, wenn wir über Stadtentwicklung reden, üblicherweise absehen und es als zweitklassig oder rückständig denunzieren.

Diese beiden Aspekte bringen mich dazu, den gegenwärtigen Eifer und die geradezu überschäumende Begeisterung für Rückbaukonzepte in Zweifel zu ziehen, also die Frage zu stellen, ob Stadtplaner wirklich so genau wissen können, wohin die Entwicklung in den Städten mit zurückgehender Einwohnerzahl gehen wird. Man kann auch so denken: Wenn die Entwickler und Planer nicht mehr weiterwissen, kann man die Stadt den Bürgern überlassen – also eine „Stadtentwicklung von unten“ wirklich ermöglichen.

Prof. Dr. Hartmut Häußermann

Lehrstuhl für Stadt- und Regionalsoziologie an der Humboldt-Universität Berlin

Literatur

Hannemann, Christine (2004): Marginalisierte Städte. Probleme, Differenzierungen und Chancen ostdeutscher Kleinstädte im Schrumpfungsprozess. Berlin.

Beetz, Stephan (2004): Dörfer in Bewegung. Ein Jahrhundert sozialer Wandel und räumliche Mobilität in einer ostdeutschen ländlichen Region. Beiträge zur Osteuropaforschung, Bd. 9. Hamburg.