

Thesen zur Stadtentwicklung im demographischen Wandel – Chancen für mehr Nachhaltigkeit?

Referat auf der Tagung der DASL-Landesgruppe Hessen, Rheinland-Pfalz, Saarland am 8.12.06 in Kassel

Bei den ersten Überlegungen zu meinem Beitrag fiel mir die von Häußermann und Siebel schon 1987 in ihrem Buch „Neue Urbanität“ gestellte Frage ein: „Chancen durch Schrumpfung?“ (S. 149). Das Bändchen zur Hand nehmend, fand ich eine ganze Reihe von fast prophetisch erscheinenden Formulierungen bezogen auf die dominante Debatte zum Umbau von Staat, Wirtschaft, Gesellschaft und Städten als deren urbanen Gefäßen. Ein Zitat habe ich ausgewählt und gleichsam zum Motto meiner Ausführungen gemacht :

„Die Städte werden zwar schrumpfen, einige in heute kaum vorstellbarem Ausmaß, aber die meisten werden sich auf niedrigerem Niveau stabilisieren können. Allerdings wird dies zu einer anderen Form von Stadtleben führen, und es wird eine andere Form von Stadtpolitik erfordern.“(S. 118).

Häußermann und Siebel sprechen nicht explizit von Nachhaltigkeit, ihre Ausführungen kreisen aber zu großen Teilen schon um die Schlüsselbegriffe Ökonomie, Ökologie und Soziales. Diese erhielten dann mit der Rio-Konferenz 1992 weltweite Bedeutung. Das magische Dreieck der Nachhaltigkeit war mit diesen drei Begriffen besetzt.

Auf die Stadt- und Raumentwicklung bezogen wurde der Nachhaltigkeitsgedanke u. a. folgendermaßen konkretisiert:

- Sparsamer Flächenverbrauch, Reduzierung der Bodenversiegelung (offizielles Regierungsziel: Reduktion der täglichen Neuversiegelung von 130 auf 30 Hektar).
- Verlangsamung bzw. Stop des individuellen Flächenverbrauchs
- Sparsamere und effizientere Nutzung der natürlichen Ressourcen (vor allem Wasser) und von Energie in jeder Form
- Reduzierung von Emissionen, die das Klima gefährden, u. a. durch technische Ausrüstung von Fahrzeugen und Fabrikationsanlagen, aber auch durch Reduzierung der Verkehrsmengen und Umsteuerung bei den Mobilitätsformen.

Betrachten wir die demographischen Vorausschätzungen der Statistischen Bundes- und Landesämter, der Bertelsmannstudie u. a. („Wir werden weniger, älter und bunter“), so ist die erste spontane Reaktion : das kann dem Nachhaltigkeitsgedanken nur gut tun. Der zweite Blick kommt dann aber zu differenzierteren Ergebnissen.

Zunächst: der demographische Wandel trifft alle, aber unterschiedlich stark und inhaltlich verschieden. Bezogen auf das Gebiet unserer Landesgruppe lässt sich vereinfacht sagen:

- Im Mittelteil (erweitertes Rhein-Main-Gebiet) hat man sich weniger mit Abnahme, und auch etwas weniger mit Überalterung zu beschäftigen
- Im Südwesten und Nordosten (Saarland, Nordhessen) dominieren dagegen

- Abnahme und Überalterung, teilweise in dramatischen Dimensionen.

So werden z. B. für Kassel folgende Zahlen angenommen (2020, 2050):

194 000 – 184 000 – 158 000 Einwohner

Über 65 Jahre alt: 19,4 % - 22,6 % - 34,0 %

Für das Abnehmen der jüngeren Jahrgänge gilt Entsprechendes. In einzelnen Landkreisen des ehemaligen Zonenrandgebietes, z. B. dem Werra-Meißner-Kreis muss mit einer Bevölkerungsabnahme bis 2050 um fast 48%, im Landkreis Hersfeld-Rotenburg um über 37% gerechnet werden. Dagegen haben einzelne Gebietskörperschaften im Rhein-Main-Gebiet sogar langfristig noch mit Zuwächsen, allerdings auch mit Alterung und größerer ethnisch-kultureller Heterogenität zu rechnen.

Einig sind sich alle Experten, dass der entscheidende Grund für die regionale Ausdifferenzierung die jeweilige Arbeitsmarktsituation, d. h. der wirtschaftliche Entwicklungsstand und dessen Dynamik sein wird, wenn man einmal von Gunstfaktoren wie niedrigeren Lebenshaltungskosten an periphereren Standorten mit ICE-Anschluss absieht. Darauf, dass die wirtschaftliche Entwicklung positiv zu beeinflussen ist und man deshalb erfolgreich gegen vorausgesagte Trends anarbeiten kann, hoffen natürlich eine ganze Reihe von Kommunen und Teilregionen und richten darauf ihre Politik aus, so z.B. auch Kassel und Teile von Nordhessen. Ob das gelingt, hängt von vielen Faktoren ab und dürfte eher die Ausnahme darstellen. In keinem Falle wird es nach meiner Einschätzung zu einer Trendumkehr, allenfalls zu einer Abfederung und relativen Stabilisierung kommen.

Häußermann und Siebel formulieren 1987 zur Frage des Umgangs der Städte mit der Schrumpfungproblematik: „Die Politik der Städte ist nicht irrelevant. Sie kann den Restrukturierungsprozess des Kapitals allerdings nicht beeinflussen – das kann keine Stadt mehr, seitdem das kapitalistische Wirtschaften zum universellen Organisationsprinzip der gesamten Volkswirtschaft geworden ist. Städte vermögen sich als Standorte von Produktions- und Dienstleistungsindustrie mehr oder weniger gut anzubieten, ob sie ausgewählt werden, liegt nicht in ihrer Macht. Die Frage, wie sie mit dieser Situation umgehen, ist allerdings von großer Bedeutung für ihre Bewohner. Denn sie können die Folgen durchaus verschlimmern oder abmildern-vielleicht sogar Chancen nutzen, die der Schrumpfungprozess bietet.

Welche Folgen hat die gegenwärtig betriebene Stadtpolitik, und welche Alternativen sind dazu denkbar? Unsere zentrale These ist, dass die gegenwärtig dominante Orientierung, Schrumpfen in Wachstum umkehren zu wollen, die negativen Folgen nicht nur verstärkt, sondern auch Möglichkeiten neuer urbaner Lebensformen verbaut.“(S. 120).

In dieser These, über die sich sicher trefflich streiten lässt, steckt auch die Aussage, dass eine unzeitgemäße Stadtpolitik Chancen zu mehr Nachhaltigkeit auslässt, wenn nicht gar verhindert.

Nun einige thesenhafte Gedanken zum Zusammenhang von demographischem Wandel und Nachhaltigkeitszielen. Vorweg noch kurz zur Erinnerung: wir stehen nicht nur vor einem demographischen, sondern auch noch in einem wirtschaftlichen und sozialen Strukturwandel. Beides beeinflusst sich wechselseitig. So führen etwa die ausbleibenden Kinder, verbunden mit einem m. E. zu Recht in der internationalen Kritik stehenden Bildungssystem schon heute zu regional spürbaren Engpässen bei qualifizierten Fachkräften – trotz 4 Millionen Arbeitslosen. Dieser Mangel wird sich ab etwa 2015 mit zahlenmäßig immer schwächer werdenden Jahrgängen erheblich verschärfen. Eine neue Runde im „Krieg um Köpfe“ wird die Folge sein – mit sehr ungleicher Chancenverteilung. Noch weiss niemand, welche Auswirkungen das auf

die Basis unseres Wohlstands haben wird. Deshalb ist das Thema: Ausschöpfen der Bildungsreserven im gesellschaftspolitischen Diskurs so weit nach vorne gerückt. In Kassel z.B. bleiben derzeit 23% eines Jahrgangs schulabschlussgefährdet, solange das Schulsystem so ist wie es ist (L. G. Braun). Die Stadt Kassel kann max. 10% ihres Bedarfs an Feuerwehrleuten aus dem örtlichen Arbeitskräfteangebot befriedigen – bei 15-18% Arbeitslosigkeit in den letzten Jahren (J. Barthel).

Zum Thema: Reduzierung des Flächenverbrauchs.

Ein Teilziel ist erreicht: statt 130 Hektar/Tag werden derzeit nur noch ca. 100 Hektar/Tag überbaut. Diese erfreuliche Abnahme war aber nach Ansicht von Experten im wesentlichen konjunkturbedingt. Die Flächenausweisungspolitik von Kommunen ist erst im Ansatz auf die neuen Daten eingestellt. Vielfach spekuliert man auf das enge Zeitfenster 2012/15 mit überwiegend noch steigenden Haushaltszahlen bei der Wohnbaulandausweisung, auch bzw. gerade in tendenziell schrumpfenden Kommunen. Ich nenne das „Angsttrieb-Syndrom“ nach einer typischen Erscheinung bei Fichten im Waldsterbensprozess: bevor die Bäume ganz abgängig werden, gibt es noch überlange Jahrestriebe.

So hat z.B. Kassel noch 2003 einen Beschluss gefasst, bis 2006 jährlich 20 Hektar statt der sonst lange Zeit üblichen 5-7 Hektar/Jahr auf den Markt zu bringen und eine „offensive Angebotspolitik“ zu betreiben.

Nach den Berechnungen des Zweckverband Raum Kassel ZRK bei der Fortschreibung des Siedlungsrahmenkonzepts 1994 bis 2015 hätten die 2005 im Verbandsgebiet noch vorhandenen Reserven aus dem alten Konzept, sowohl an Wohnbauland, als auch für Gewerbe, bis 2015 mehr als ausgereicht. Dennoch kamen von den Verbandsgemeinden Neuausweisungsforderungen in mehr als doppelter Höhe, die zwar bis zum mühsam ausgehandelten Beschluss vom März 2006 herunter verhandelt wurden, aber angesichts der demographischen Perspektive fragwürdig erscheinen müssen. Das vor allem auch deshalb, weil einzelne ZRK-Mitglieder in der Begründung ihrer Anmeldung von einer langfristigen Stabilisierung oder höchstens einer geringen Abnahme der Einwohnerzahlen ausgingen. Dahinter steckt die alte Denkfigur, dass man dem Unheil doch noch irgendwie entkommen könnte – und sei es auf Kosten der Nachbarn in der Stadtregion.

Das von vielen Kommunen in diesem Zusammenhang in`s Feld geführte Argument der Schwierigkeiten bei der Mobilisierung von ausgewiesenen Flächen, besonders im bebauten Innenbereich, (Brachen, Baulücken), mag in vielen Fällen zutreffen. Es muss jedoch die Frage gestellt werden, ob in die Mobilisierungsbemühungen immer ausreichend Energie gesteckt wurde, wenn denn postulierte Nachhaltigkeitsziele ernst gemeint sind, oder ob die Ausweisung und Erschließung neuer Flächen an der Peripherie nicht vielfach nur die gewohnt bequemere Lösung darstellt. Das ist vor allem aus stadtwirtschaftlichen, vielfach aber auch aus ökologischen Gründen zu hinterfragen, wenn es sich um schwierig erschließbare (z.B. Bergschadensflächen) oder stadtklimatisch wichtige Standortbereiche handelt.

Im Extremfall kann es bei dieser Siedlungspolitik zu einer weiter fragmentierten Stadtlandschaft mit unnötiger Flächenversiegelung und unwirtschaftlichen Infrastrukturinvestitionen kommen.

Das konkrete Angebot erschlossener bzw. vorbereiteter Flächen richtet sich immer noch fast ausschließlich an die Ein- und Zweifamilienhausbauer, obwohl die Haushaltsgruppe der Familien inzwischen eine deutliche Minderheit darstellt. Das erhöht den Druck auf diesen Teilmarkt potentiell auf fatale Weise: bei abnehmender Nachfrage verlieren ältere, ungünstig gelegene Häuser schnell an Wert. Im zweiten

und dritten Ring um Kassel z.B. ist das heute schon ein gravierendes Problem, in Kassel selbst wird es stellenweise ebenfalls schon sichtbar, wie Makler berichten. D. h.: jeder Neubau an halbwegs attraktiver Stelle verschärft tendenziell das Mengen-(Überhang)-Problem und drückt den Wert der Immobilien des jeweiligen Teilmarktes. Natürlich ist diese flächenbeanspruchende Neubaupolitik entscheidend auch der minderen Qualität vieler Angebote geschuldet: weder Größe, Zuschnitt, Ausstattung, Lage oder gar energetische Standards entsprechen oft der heutigen oder künftigen Nachfrage. Kinder haben, wenn überhaupt vorhanden, längst selber gebaut oder sind den Arbeitsplätzen hinterher gezogen.

Dieses Problem verspricht in ländlichen Entleerungsräumen wie in weiten Teilen Nordhessens dramatische Züge anzunehmen, wie wir das aus ostdeutschen Regionen heute schon kennen. Im Einzelfall können Menschen persönlich auf besondere Weise betroffen sein: die so genannte „Renaissance der Innen- bzw. Kernstädte“ als Wohnstandort resultiert auch aus Rückzugswünschen von alt gewordenen früheren Stadtflüchtlingen, die bei erodierender Infrastruktur gerne in altengerechte Stadtwohnungen umziehen würden, das aber künftig vielfach nicht werden realisieren können, wenn dazu das Kapital aus der Veräußerung ihrer ländlichen Immobilie nötig wird, da diese schon heute vielfach unverkäuflich geworden sind.

Dennoch wird ein steigender Anteil der Stabilisierung städtischer Räume aus dem Rückzug von Landflüchtlingen resultieren. Hier wird es zu sehr speziellen Nachfrageschwerpunkten kommen, die im heutigen Bestand vielfach nicht zu erfüllen sein werden. Inwieweit diese Nachfrage durch Neubau, z.B. auf nachverdichteten Flächen oder Brachen, durch Umbau von Beständen, oder durch Abriss nicht mehr marktgängiger früher Nachkriegsbauten in attraktiven Lagen und Ersatz durch altengerechte Neubauten erfolgt, wird künftig die Kreativität lokaler Akteure in verstärktem Maße beschäftigen müssen. Im Regelfall wird es um einen Mix der drei Teilstrategien gehen, wofür es in Kassel z.B. schon erste gute Beispiele gibt. In der Bilanz muss man allerdings davon ausgehen, dass die Versiegelung und Flächeninanspruchnahme auch langfristig zunimmt, da Abriss und Renaturierung hierzulande wohl nur die Ausnahme darstellen wird. Ob es im Bereich unserer Landesgruppe zu Diskussionen über neue Wüstungen kommen wird, (etwa im Kreis Werra-Meißner mit einer möglichen Abnahme der Bevölkerung um fast die Hälfte), wie das in ostdeutschen Bundesländern schon in den Staatskanzleien diskutiert wird, ist wohl eher unwahrscheinlich.

Was über die mögliche disparate Wohnbauflächenentwicklung gesagt wurde, trifft für gewerbliche Flächen ebenso zu. Zur Verdeutlichung wieder ein Beispiel aus dem nordhessischen Raum. Bei vorhandenen ca. 460 Hektar Reserveflächen, (Stand 2004), von denen ca. 11% im Oberzentrum Kassel, 30% in den übrigen Zweckverbandsgemeinden, der Rest im direkten Umland liegen, besteht eine Verschärfung der Konkurrenzsituation, wenn – wie geschehen – im Rahmen der Fortschreibung des Siedlungsrahmenkonzepts des ZRK weitere Neuausweisungen in erheblicher Größenordnung vorgenommen werden. Kassel ist daran u.a. mit einem Projekt von ca. 70 Hektar beteiligt, das aus stadtklimatischen, aber auch aus stadtwirtschaftlichen Gründen umstritten ist. Die von Kassel vorgebrachte Argumentation, die absehbaren Bedarfe auf das Oberzentrum zu lenken statt z.B. die diversen frei gewordenen Bundeswehrstandorte im Umland gewerblich umzunutzen, ist einerseits verständlich, führt aber angesichts der sich ausbreitenden Ängste, zu den demographischen Verlierern zu gehören, zu einer verschärften Bürgermeisterkonkurrenz. Auch hier also wieder das schon bekannte „Angsttrieb-

Syndrom“. Die Gefahr, wie in Ostdeutschland „beleuchtete Schafweiden“ zu produzieren, ist nicht von der Hand zu weisen. Zwar gibt es einige Beispiele und weitere Ansätze interkommunaler Kooperation, von denen das GVZ in Kassel und Lohfelden das bedeutendste ist, aber so etwas wie ein regionaler Flächenpool und dessen Steuerung durch eine Entwicklungsgesellschaft bei vertraglich abgesicherter Verteilung von Gewinnen und Verlusten muss wohl vorerst ein planungspolitischer Traum bleiben. Man kann nur hoffen, dass es auch hier nicht am Ende zu einer ökonomisch und ökologisch schädlichen Fragmentierung des Raumes kommt.

Zum Thema Brachenentwicklung als der eigentlich zu präferierenden Strategie: auch hier gilt, dass dieses Geschäft wesentlich mühsamer ist als die Überplanung Grüner Wiesen. Vor allem die Verhandlungen mit der DB-AG bzw. ihren Töchtern, aber auch mit Industriekonzernen, deren Zentralen weit weg sind, haben sich vielerorts, so auch hier in Kassel, als ernüchternd erwiesen – im Gegensatz zu denen mit Bundesbehörden bei der Konversion militärischer Liegenschaften, wo Kassel, wie auch einige Umlandgemeinden der ersten Freigabephase, außerordentlich erfolgreich agiert haben.

Werfen wir nun einen Blick auf den individuellen Flächenverbrauch.

Die bisherige stetige Steigerung resultierte nicht allein aus wirtschaftlicher Prosperität, sondern vor allem aus der Veränderung von Haushaltsstrukturen. Dieser Trend wird anhalten und sich noch erheblich verstärken. Das wird vor allem dem enormen Anwachsen des älteren bis hochalten Bevölkerungsanteils geschuldet sein. Alle bekannten Untersuchungen stimmen darin überein, dass der überwiegende Teil alter Menschen in den eigenen vier Wänden – egal ob Miete oder Eigentum – verbleiben möchte. Sicher wird man durch ein intelligentes Umzugsmanagement und andere Serviceangebote einige alte Menschen zu Umzügen bewegen können. Aber in der Gesamtbilanz wird gerade der Faktor Altern den individuellen Flächenverbrauch erheblich steigern. Auch hier wird übrigens die Unverkäuflichkeit bzw. der Wertverlust von Immobilien eine verstärkende Rolle spielen, weil der Umzug in eine altengerechte Wohnung mit Serviceeinrichtungen oder in ein Pflegeheim Kapital erfordert, das oft nicht oder nicht in ausreichendem Umfang mobilisiert werden kann.

Wir werden es deshalb, trotz der einen oder anderen innerstädtischen Nachverdichtung, insgesamt mit einer (einwohnerbezogen) Entdichtung der meisten Städte zu tun haben.

Das leitet zu der Frage der Ressourceneffizienz und des Mobilitätsverhaltens über. Zwar werden wir wohl nur im Einzelfall „ostdeutsche Verhältnisse“ bekommen, am ehesten in den Klein- und Mittelstädten im ehemaligen Grenzgebiet. Aber auch in den weniger gefährdeten Gebieten wird es zu einer weiteren Ausdünnung der Infrastruktureinrichtungen kommen, die ja bereits seit Jahren zu beobachten ist, wenn man z.B. an Post, Banken und Sparkassen denkt. Rückläufige Nachfrage, Rückzug des Staates und auch kirchlicher sowie freier Träger aus traditionellen Bereichen der Daseinsvorsorge, begründet mit Rationalisierungsnotwendigkeiten, aber auch mit veränderten Lebensformen sorgen dafür, dass sich das Bild weiter wandelt. Diese Entwicklung trifft die Teilräume unterschiedlich stark. Existenziell kann das in ländlichen Gebieten aussehen, aber auch städtische Agglomerationen sind betroffen. In Kassel findet z.Zt. eine kontroverse öffentliche Debatte über die bevorstehende erste Schließung einer städtischen Kindertagesstätte statt – bei gleichzeitig postuliertem politischen Ziel, eine kinderfreundliche Stadt zu werden. Dies

ist sicherlich nur der Anfang einer sich verschärfenden Debatte. Im Bereich der technischen Infrastruktur mit hohem Fixkostenanteil und bestimmten technischen Notwendigkeiten (z.B. Mindestdurchflussmengen in der Kanalisation) führt die Ausdünnung der Bevölkerung zu Kostensteigerungen für die verbleibenden Nutzer, was zusammen mit anderen Unannehmlichkeiten zu Wegzugsentscheidungen beitragen kann. Dass hier z.B. eine Spülung der Leitungen mit Frischwasser immer noch kostengünstiger ist als ein Rückbau bzw. Ersatz durch angepasst dimensionierte Leitungen, kann einen unter Nachhaltigkeitsgesichtspunkten auch nicht froh stimmen.

Ein Auslastungs- und Wirtschaftlichkeitsproblem in ausgedünnten städtischen, aber vor allem ländlichen Räumen wird der öffentliche Personenverkehr bekommen, bzw. bestehende Probleme werden sich verschärfen. Schon die drastische Reduzierung von Schülerzahlen wird zwangsläufig die Bedienungsqualität mindern, wenn es nicht gelingt, auf andere Beförderungssysteme umzustellen, z.B. Anrufsammeltaxis. Manchen Nutzer wird die Angebotsverschlechterung zu einer „Rolle rückwärts“ bewegen, nämlich in`s eigene Auto, was die Negativspirale beschleunigen kann. Dass die Ausdünnung der Infrastruktur, zu der ich die gesamten Versorgungseinrichtungen zähle, trotz rückläufiger Bevölkerung und steigendem Altenanteil kaum zu einer Reduzierung von Fahrkilometern führen wird, diese sich im Gegenteil aufgrund der Zwangsmobilität sogar erhöhen können, macht auch auf diesem Feld die Hoffnung auf Nachhaltigkeitseffekte zunichte.

Zum Schluss wage ich eine Bilanz und einen Ausblick.

Die „Stadtentwicklung rückwärts“ (Klaus Selle) muss nicht zwangsläufig zum Verlust von Lebensqualität führen, sicher aber in Teilräumen zu anderen Lebensweisen. So lehrt etwa ein Blick in traditionell dünner besiedelte nordeuropäische Länder, dass auch dezentrale Infrastruktursysteme ein angenehmes Leben ermöglichen. Zweifellos werden wir uns mittelfristig ohnehin von der einen oder anderen Sammelkläranlage verabschieden müssen. Und damit auch von Dingen, die wir als Errungenschaften der Moderne für uns definiert haben. Das bedeutet nicht den Weg zurück in die Plumpsklo – Vormoderne, sondern die Anpassung des Moderne – Begriffs an veränderte Rahmenbedingungen.

Die Veränderungen von Lebensweisen in den Städten kann vielleicht von einer Umkodierung nutzlos gewordener Bauten wie etwa älterer unverkäuflicher Einfamilienhäuser bestimmt werden, die Möglichkeitsräume für das Einfügen kleiner Mischnutzungsbausteine eröffnen, z.B. einer Bürogemeinschaft, einer Werkstatt, eines selbstorganisierten Quartiersbegegnungszentrums etc. Auch das wäre ein Beitrag zu einer „Korrektur der Moderne“, den man durchaus als Schritt hin zu einer nachhaltigen Raum- und Lebensorganisation bezeichnen könnte.

Auf dem Weg dahin brauchen wir offene Diskussionen ohne Tabus, das eine oder andere geförderte Experiment, vor allem aber eine ganz neue planerische und gesellschaftspolitische Kreativität. Sie setzt zwingend voraus, den demographischen und strukturellen Wandel als Herausforderung anzunehmen, statt in unrealistischen Wunschbildern zu verharren und mit Rezepten von gestern die Zukunft gestalten zu wollen.

Dann kann es trotz aller auch in diesem Beitrag geäußerten Skepsis mittel- und längerfristig gelingen, den Nachhaltigkeitszielen ein ganzes Stück näher zu kommen.

Christian Kopetzki, Kassel im Dezember 2006