



Städte im demografischen Wandel

Dezembertagung des Arbeitskreises
"Städte und Regionen" der DGD
in Kooperation mit dem BBR

6. - 7. Dezember 2007 in Berlin

Wesentliche Strukturen und Trends des demografischen Wandels in den Städten Deutschlands - Diskussionsgrundlage -



Autoren:

Dr. Josef Fischer, Stadt Leipzig
Kim Gerber, Universität zu Köln
Dr. Günter Herfert, Leibniz-Institut für Länderkunde
Andreas Kaiser, HafenCity Universität Hamburg,
Prof. Dr. Bernhard Köppen, Universität Koblenz-Landau
Dr. Steffen Maretzke, Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung Bonn
Antonia Milbert, Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung Bonn
Dr. Jörg Pohlan, HafenCity Universität Hamburg,
Claus Schlömer, Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung Bonn
Marco Schmidt, Christian-Albrechts-Universität zu Kiel
Dr. Gabriele Sturm, Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung Bonn

(1) Die demografische Entwicklung der Städte bewegt sich zwischen Wachstum und Schrumpfung.

Bei den deutschen Großstädten gibt es ein Nebeneinander von bevölkerungswachsenden und bevölkerungsschrumpfenden Städten. Dieses Nebeneinander wiederholt sich auf Stadtebene in allen Städten und unabhängig vom innerstädtischen Lagetyp – in schrumpfenden, wie in wachsenden Städten. Entgegengesetzte Dynamiken finden sich also dicht beieinander. Große Konkurrenz gibt es um innerstädtische Wohnstandorte, so dass die mancherorts zu konstaterende Reurbanisierung i. d. R. keine Zunahme der Hauptwohnbevölkerung in der Innenstadt nach sich zieht. Das knappe Wohnungsangebot in den westdeutschen Wachstumsräumen führt stattdessen nach wie vor zur Verdrängung bestimmter Bevölkerungsgruppen an den Stadtrand oder gar – insbesondere in süddeutschen Städten – ins Umland. Ostdeutsche und altindustriell geprägte westdeutsche Städte haben inzwischen wegen ihrer entspannten Wohnungsmärkte keine Suburbanisierungsverluste mehr.

(2) Wanderungen waren und bleiben eine wichtige Stellgröße des demografischen Wandels der Städte.

Die Bevölkerungsentwicklung der Kernstädte wird in starkem Maße durch Wanderungen bestimmt. Während in den westdeutschen Städten insbesondere die internationalen Wanderungen bedeutsam sind, prägen in den ostdeutschen Kernstädten - außer Berlin - vor allem die interregionalen Wanderungen die Dynamik der Bevölkerungsentwicklung - im positiven wie im negativen Sinne.

Während diese in den westdeutschen Kernstädten die Gestorbenenüberschüsse und Binnenwanderungs-, hier auch Suburbanisierungsverluste meist kompensierten, so dass sich oft per Saldo ein leichter Bevölkerungszuwachs einstellte, konnten diese den z. T. drastischen Rückgang der städtischen Bevölkerung in den neuen Ländern nicht verhindern. Damit profitierten vor allem die westdeutschen Städte von diesen selektiven Wanderungen, werden diese doch in einem überdurchschnittlichen Maße von jungen Menschen getragen.

Die Außenwanderungsgewinne, die sich in starker Abhängigkeit von den politisch gesetzten Rahmenbedingungen gestalten, weisen eine große Schwankungsbreite auf. Sie verringerten sich in den ost- und westdeutschen Städten seit 1990. Der gesetzliche Rahmen bewegt sich zwischen restriktiver Zugangsregelung (dies gilt u. a. für alle Nicht-EU-Bürger sowie für Personen aus den neuen EU-Mitgliedsländern, für die die Arbeitskräftefreizügigkeit erst 2011 wirksam wird) und uneingeschränkter Bewegungsfreiheit des Humankapitals (Personen des EU-Raums). Ändert sich etwas an diesen Regeln, wird auch die Außenwanderungsbilanz der Städte sehr schnell darauf reagieren.

Gemessen am Kreistyp „Kernstadt“ wiesen sowohl die west-, als auch die ostdeutschen Kernstädte in der Vergangenheit meist Binnenwanderungsverluste auf. Diese verringerten sich aber kontinuierlich und kehren sich aktuell z. T. in leichte Binnenwanderungsgewinne um. Ob es sich dabei um einen neuen Trend handelt, kann derzeit aber noch nicht eindeutig vorhergesagt werden, zumal sich gerade in den ostdeutschen Städten mit dem absehbaren Rückgang der 18- u. 30-Jährigen die Hauptquelle ihrer gegenwärtigen Wanderungsgewinne habieren wird und zukünftige, evtl. wieder in das Umland gerichtete Migrationsentscheidungen trotz der empirischen Hinweise auf einen möglichen Einstellungswandel nur schwer vorhersagbar sind.

Dennoch können sich hinter diesen prourbanen Wohnstandortentscheidungen, die sozial und auch demografisch hoch selektiv sind, signifikante Umverteilungsprozesse verbergen, die die derzeitige und zukünftige Bevölkerungs-

struktur von Stadtteilen und städtischen Teilräumen maßgeblich prägen. Innerstädtische Segregationsprozesse können durch diese Entwicklungen sowohl gemildert als auch noch weiter verstärkt werden.

(3) Suburbanisierungsprozesse auf dem Rückzug!?

Suburbanisierungsprozesse waren bislang ein steter Begleiter der städtischen Bevölkerungsentwicklung. Diese Prozesse werden in den alten und den neuen Bundesländern aber durch sehr unterschiedliche Ausgangs- und Rahmenbedingungen geprägt. Während sich in den alten Ländern bereits seit den 1960er Jahren eine Umverteilung von Bevölkerungsanteilen zu Lasten der Kernstädte beobachten lässt, die dort in mehreren Wellen verlief und in den 1990er Jahren einen letzten Höhepunkt erlebte, konnten sich diese stadtreionalen Dekonzentrationsprozesse in den neuen Ländern erst mit der politischen Wende 1990 uneingeschränkt entfalten. Aufgrund des angestauten und unbefriedigten Nachholbedarfs zeichnete sich die ostdeutsche Suburbanisierung vor allem in den ersten Jahren durch eine äußerst hohe Dynamik aus.

Während diese Stadt-Umland-Wanderungen der 1990er Jahre in den ostdeutschen Städten den latenten Bevölkerungsrückgang weiter verstärkten, konnten die westdeutschen Städte diese Verluste meist durch Binnen-, Außenwanderungsgewinne und/oder Geburtenüberschüsse kompensieren.

Seit 2000 hat sich die Suburbanisierung in Ostdeutschland nicht nur drastisch abgeschwächt. Die ist mit Ausnahme der Suburbanisierunginsel Berlin sowie vereinzelter, eng umrissener „Speckwürfel“ in den weiteren Verdichtungsräumen sogar zum Stillstand gekommen.

(4) Die Städte, insbesondere die ostdeutschen, sind wegen ihres traditionell niedrigen Geburtenniveaus und vorherrschender Binnenwanderungsverluste Vorreiter der demografischen Alterung.

Aufgrund des geringen Geburtenniveaus in ganz Deutschland, das den Ersatz der Elterngeneration schon lange nicht mehr sichert, altert auch die städtische Bevölkerung kontinuierlich. Zeichneten sich die westdeutschen Städte Anfang der 90er Jahre gegenüber den ostdeutschen noch durch eine vergleichsweise ungünstige Altersstruktur der Bevölkerung, also durch einen höheren Anteil älterer Menschen aus, so hat sich dies bis 2005 ins Gegenteil verkehrt. Die starken Geburteneinbrüche in der ersten Hälfte der 1990er Jahre, hohe Binnenwanderungsverluste an die alten Länder sowie an das eigene Umland, infolge der sich nun erstmals frei entfaltenden Suburbanisierungsprozesse, brachten gerade für die ostdeutschen Städte eine massive demografische Alterung mit sich, die man in dieser regionalen Breite und Intensität bislang kaum kannte. Die Städte im Westen konnten ihre Altersstruktur demgegenüber annähernd stabil halten und sind nur geringfügig gealtert.

Die Wanderungsgewinne aus dem Ausland milderten sowohl in den ostdeutschen, vor allem aber in den westdeutschen Städten die Intensität dieses Alterungsprozesses, weil überdurchschnittlich viele 18-u.30-Jährige an den Zuzügen aus dem Ausland beteiligt waren. Da sich die Außenwanderungsgewinne der Städte seit Anfang der 90er Jahre bundesweit jedoch deutlich verminderten, gehen von der Außenwanderung immer weniger dämpfende Wirkungen auf die Intensität des Alterungsprozesses aus. Auch die Binnenwanderungsverluste der ost- und westdeutschen Kernstädte haben sich inzwischen spürbar verringert, z. T. sogar in leichte Gewinne gewandelt. Damit geht von den Binnenwanderungen derzeit in der Regel keine Forcierung der demografischen Alterung der Städte aus.

(5) Die Städte müssen den Großteil der Integrationsarbeit leisten, die sich künftig noch stärker auf die Städte konzentrieren wird.

Die Integration von ausländischen Mitbürgern ist eine Herausforderung, die in besonders starkem Maße von Städten, insbesondere den größeren, getragen werden muss.

Aufgrund der regional unterschiedlichen ökonomischen und sozial-kulturellen Entwicklung in den vergangenen 50 Jahren zeigen sich hinsichtlich der Bevölkerungsanteile starke Unterschiede zwischen den Stadtregionen. So leben in den ostdeutschen Stadtregionen noch immer deutlich weniger als in den westdeutschen. Im europäischen Vergleich ist die residentielle Segregation der Migranten in deutschen Großstädten, die u. a. von deren Herkunft und möglicherweise von der Dauer ihres bereits in Deutschland verbrachten Lebens abhängig ist, im Durchschnitt nicht übermäßig groß.

(6) Es sind eher nicht die großen Städte, die bundesweit die günstigste demografische Entwicklung aufweisen.

Die Parallelität von Wachstum und Schrumpfung der Bevölkerungszahl betrifft alle Kategorien der Stadttypen: es gibt wachsende und schrumpfende Großstädte, wachsende und schrumpfende Mittelstädte, wachsende und schrumpfende Kleinstädte. In der Regel weisen sie eine ungünstigere Bevölkerungsentwicklung als die Landgemeinden auf. Während sich die westdeutschen Klein- und Mittelstädte seit 1995 dynamischer als die Großstädte entwickelten, wiesen gerade diese Städte in den neuen Ländern die relativ stärksten Bevölkerungsverluste auf. Während die Bevölkerungsverluste, die für die Mehrzahl der ostdeutschen Städte Realität sind, nahezu gleichermaßen aus Sterbeüberschüssen und Wanderungsverlusten resultieren, konnten die Wanderungsgewinne in nahezu allen westdeutschen Städten die Sterbeüberschüsse noch mehr als kompensieren. Tendenziell werden sich diese Trends der Bevölkerungsentwicklung bis 2020 fortsetzen.

(7) Für eine stabile demografische Entwicklung brauchen die Städte eine leistungsfähige Wirtschaft.

Die demografische Entwicklung der Städte gestaltet sich in starker Abhängigkeit von ihrer wirtschaftlichen Situation. Städte mit einer positiven Beschäftigungsentwicklung und/oder einem relativ niedrigen Niveau der Arbeitslosigkeit weisen eine günstige Bevölkerungsstruktur und -entwicklung auf. Dieser Zusammenhang sticht insbesondere durch die Ost-West-Disparitäten seit der deutschen Einheit hervor und hat sich in den letzten Jahren weiter verstärkt.

Die Menschen reagieren auf strukturelle Unterschiede vor allem über ihr Wanderungsverhalten. Während „attraktive“ Städte Wanderungsgewinne realisieren, weisen die „strukturellschwächeren“ Städte meist starke Abwanderungen, v. a. Fernwanderungen auf.

Neben den vielen ostdeutschen Städten sind auch das Ruhrgebiet, wie das Saarland Beispiele für das Wirken dieser Wechselwirkungen. Während dort mit der Industrialisierung die Urbanisierungs- und in deren Folge auch die Suburbanisierungsprozesse relativ früh einsetzten, verstärkten sich nun mit dem industriellen Niedergang die Abwanderungen, die vor allem Fernwanderungen waren, aber auch die Wanderungen aus den Kerngebieten in die Ballungsrandzonen.

(8) Zwischen Wunsch und Wirklichkeit: Gibt es eine Renaissance der Städte und kann sie in Reurbanisierung münden?

Trotz positiver Wanderungssalden vieler Städte, teilweise auch gegenüber deren Umland, scheint es noch zu früh, um von einer „Renaissance der Stadt“ oder einem Trend zur „Reurbanisierung“ sprechen zu können. Zwar wurde mit der

„Renaissance der Städte“ eine klare Bezeichnung für diesen prognostizierten, neuen Trend gefunden. Die im Kontext dieses Prozesses oftmals als logische Konsequenz konstatierte Reurbanisierung ist bisher hingegen nur ungenügend definiert. Deshalb werden unter dem Oberbegriff Reurbanisierung derzeit ganz unterschiedliche Ausprägungen von quantitativem über relativem Bedeutungszuwachs subsumiert, bis hin zu verstärkter Gentrification.

Im klassischen Sinne bedeutet Reurbanisierung die absolute und/oder relative Bedeutungszunahme der Kernstadt gegenüber ihrem Umland, so dass es auch in schrumpfenden Regionen Reurbanisierung geben kann.

Im Zuge der nachlassenden Dynamik der Suburbanisierungstendenzen in Ost und West und ihrer Überlagerung durch Reurbanisierung stellt sich die Frage, ob ein Trendbruch in der städtischen Entwicklung zu erwarten ist. Bislang zeigen sich solch städtische Konzentrationsprozesse stärker in Ostdeutschland, wo der Anteil der interregionalen Wanderungen in die Kernstädte wächst, Zuwanderungen aus dem Umland hingegen marginal bleiben. Per Saldo handelt es sich dabei aber nur um vereinzelte, durchaus markante Reurbanisierungsinselfen in mitten einer demographischen Schrumpfungslandschaft. Da diese Prozesse bisher dominant von jungen Migranten (18-35 Jahre) getragen werden, könnten diese auch das Ergebnis eines Struktureffektes sein, da sich diese stark besetzte Kohorte der „DDR-Babyboomer“ gerade (noch) in der Phase ihrer ersten Haushaltsgründung befindet.

Auch in Westdeutschland wird die aktuelle Reurbanisierung tendenziell von jüngeren Menschen getragen. Ältere Migranten, insbesondere die Generation 55+, der zukünftig insbesondere von Planung und Immobilienwirtschaft erhebliches Reurbanisierungspotenzial zugeschrieben wird, aber auch die „breite Bevölkerung“ sind bisher nicht signifikant als Träger von Reurbanisierung – weder in Ost- noch in Westdeutschland – nachweisbar.

Die grundsätzliche, empirisch gesicherte Feststellung einer gestiegenen Wertschätzung der Innenstadt als Wohnstandort ist in der Tat eine bemerkenswerte Erkenntnis, mit Konsequenzen für Stadtpolitik und Planung, für die Finanz-, Wohnungs- und Immobilienmärkte. Dies allein reicht aber nicht aus, um Reurbanisierung als den zukünftig bedeutendsten Stadtentwicklungsprozess verlässlich zu identifizieren. Trotz nachweisbarer Wanderungsgewinne einzelner Städte und plausibler Hypothesen zur Reurbanisierung, finden sich auch viele stichhaltige Argumente, die einer stärkeren Ausbreitung dieser Entwicklung widersprechen.

Die Ausprägung der Reurbanisierungsprozesse gestaltet sich lokal/regional noch äußerst heterogen und spezifisch, wobei sich ein Nebeneinander von wachsenden und schrumpfenden Raumeinheiten, von Sub-, Re- und Disurbanisierungsprozessen zeigt. Das Bild der demographischen Entwicklung deutscher Stadtregionen diversifiziert und polarisiert sich zunehmend. Um einen nachhaltigen, absolut bedeutsamen (Leit)-Trend, der die Mehrheit der deutschen Städte erfassen wird, handelt es sich daher noch nicht.

Von den selektiven, stadtwärtsgerichteten Wanderungsgewinnen profitieren bislang nur wenige Städte, vor allem die attraktiven Quartiere, die klar umrissen sind. Wenn es dort also eine „Renaissance der Stadt“ gibt, dann geht diese Entwicklung mit Gentrifizierungstendenzen einher, die in den Städten eher zu Segregation und räumlicher Polarisierung, statt zu einer nachhaltigen Entwicklung führen.

(9) Von der Gunst des Bevölkerungszuwachses, zumindest aber stabiler Entwicklung werden langfristig immer weniger Städte profitieren.

Auch in der Zukunft wird es in Deutschland ein Nebeneinander von wachsenden und schrumpfenden Städten geben. Tendenziell werden dabei immer mehr Städte vom Wachstum zur Schrumpfung wechseln. Dies liegt vor allem am niedrigen Geburtenniveau, das sich langfristig nicht verbessern und einen Wandel der Altersstruktur der Bevölkerung forcieren wird, der auch in den Städten immer höhere Geburtenüberschüsse erwarten lässt. Ein Wachstum der Städte wird somit tendenziell immer weniger aus einer günstigen Altersstruktur der Bevölkerung, denn aus Binnen- und/oder Außenwanderungsgewinnen resultieren. Damit ist eine erfolgreiche demografische Entwicklung der Städte künftig noch stärker als bislang von Wanderungsgewinnen abhängig, wobei die Zuwanderungen aus dem Ausland eine weitere Internationalisierung der städtischen Bevölkerung mit sich bringt, woraus wachsende Bedarfe zur Integration dieser Bevölkerungsgruppe resultieren. Der Großteil der städtischen Wanderungsgewinne erfolgte bislang in der Altersgruppe der 18- bis unter 30-Jährigen. Da diese künftig jedoch abnehmen wird, im Westen nach 2012 eher langsam und stetig im Osten dagegen massiv ab ca. 2008, wird vor allem den ostdeutschen Städten die Hauptquelle ihrer Wanderungsgewinne weg brechen. Die demografische Alterung wird in den Städten langsamer als im Umland und im ländlichen Raum verlaufen. Der Ost-West-Gegensatz wird in den Städten deutlich *geringer* ausfallen als im ländlichen Raum, wobei auch innerhalb der alten Länder eine polarisierte demografische Entwicklung in verschiedenen Stadttypen (Wirtschaftsstruktur, großräumige Lage) denkbar ist.

(10) Die zunehmende Heterogenität der städtischen Bevölkerungsentwicklung und die anhaltende Internationalisierung der Bevölkerung stellen die Stadtentwicklungspolitik vor z. T. völlig neue Herausforderungen.

Die große Heterogenität der demografischen Entwicklung und die absehbar steigende Zahl von Städten mit Bevölkerungsrückgang gehen mit einer wachsenden Gefährdung der Tragfähigkeit vieler Mittel- und Oberzentren einher. Zwar konzentriert sich diese Entwicklung derzeit noch stärker auf die ostdeutschen Städte. Diese Trends werden künftig aber immer mehr westdeutsche Städte erfassen.

Die große Herausforderung für die Raumentwicklungspolitik besteht vor allem im Rückgang der Nachfragepotenziale in den Einzugsbereichen der zentralen Orte, die eine effiziente Auslastung der stadtechnischen und sozialen Infrastruktur zunehmend schwieriger machen. In den ostdeutschen Städten kommt erschwerend hinzu, dass sie ohnehin nur ein schwaches Städtensystem aufweisen und außerhalb ihrer Stadtregionen meist von noch stärker schrumpfenden ländlichen, oft peripher gelegenen Räumen umgeben sind.

Um den Anspruch auf gleichwertige Lebensbedingungen aufrecht erhalten zu können muss die Regionalplanung zu einer weiteren Straffung des Zentrale-Orte-Systems ermutigt werden, die die langfristige Tragfähigkeit öffentlicher und privater Infrastruktureinrichtungen, den effektiven Einsatz öffentlicher Mittel, die Aufrechterhaltung privater Infrastrukturen und die Schaffung von Synergieeffekten sicher stellen. Diese politischen Entscheidungen zur Anpassung des Zentrale-Orte-Systems an die veränderte Nachfrage erfordern Mut und Beharrungsvermögen, aber auch Investitionen in die Zukunft von Standorten, die entsprechende Potenziale aufweisen.

Das System der Daseinsvorsorge muss künftig stärker gebündelt und konzentriert werden, damit es auch bei verminderter sowie strukturell veränderter Nachfrage tragfähig

bleiben und insbesondere im Bildungs- und Gesundheitswesen hohe Qualitätsstandards bewahren kann. Die weitere Reduzierung der Zahl zentraler Orte, die Bildung von Städteverbänden zur kooperativen Funktionsteilung, die Verbesserung und Vereinheitlichung der elektronischen Verwaltung sind wichtige Bausteine in dem dafür erforderlichen Instrumentenpaket. Um die Nachteile notwendiger Konzentrationsprozesse für den Bürger ausgleichen zu können wird die Versorgung der Bevölkerung mit temporären, mobilen und/oder flexiblen Infrastrukturen und Verwaltungsangeboten immer wichtiger.

Für die Länder, Städte und Regionen bringt der demografische Wandel die Notwendigkeit mit sich, ihre raumbezogenen Ziele zu überprüfen und die Instrumente an die veränderten Rahmenbedingungen anzupassen. Dafür ist eine kritische Auseinandersetzung mit bisherigen Planungs- und hierbei insbesondere Wachstumsparadigmen unumgänglich, weil gerade die Gestaltung von „Schrumpfung“ einer sensiblen und anspruchsvollen Planung bedarf. Diese neuen Herausforderungen brauchen Entscheidungen, die bei den aktuell zu beobachtenden Anpassungsbemühungen zur Straffung des Zentrale-Orte-Systems, durchaus noch mutiger hätten ausfallen können. Was nutzt schließlich eine Straffung dieses Systems, wenn es schon wenige Jahre später durch die demografische Entwicklung erneut in Frage gestellt wird? Untersuchungen haben gezeigt, dass die Zahl der Mittelzentren in Deutschland deutlich reduziert werden könnte.

Die Politik nimmt die Herausforderungen des demografischen Wandels an. Raumordnung und Stadtentwicklungspolitik sind wichtige Themen, die durch vielfältige Programme und Aktivitäten untersetzt werden. Zu nennen wären hier u. a. die neuen Leitbilder der Raumordnung, die über das Leitbild „Daseinsvorsorge sichern“ auch die Gefährdung vieler Mittel- und Oberzentren problematisieren, die ihre Funktionen langfristig nicht effizient werden aufrechterhalten können. Im Leitbild „Wachstum und Innovation“ werden Metropolregionen, Wachstumskerne und Ankerpunkte der Daseinsvorsorge in Stabilisierungsräumen abgegrenzt, die maßgeblich von Städten geprägt und/oder getragen werden. Für die Räume mit Stabilisierungsbedarf wird ausdrücklich eine Stärkung vorhandener Verdichtungsansätze, u. a. um Klein- und Mittelstädte, als Entwicklungskerne und Ankerpunkte gefordert, die vom demografischen Wandel ja besonders ungünstig betroffen sind. Auf die starken Bevölkerungsverluste der ostdeutschen Städte hat die Politik u. a. mit dem Förderprogramm „Stadtumbau Ost“ reagiert, das eine qualitative Aufwertung der Städte, vor allem aber eine Stabilisierung der städtischen Wohnungsmärkte zum Ziel hat, eine anspruchsvolle Zielstellung angesichts der hohen Dynamik des Bevölkerungsrückgangs. Seit kurzem gibt es auch ein Programm „Stadtumbau West“.

Der zunehmenden Internationalisierung der Bevölkerung, die insbesondere die westdeutschen Groß- und Mittelstädten betrifft, wird u. a. mit dem Städtebauförderprogramm „Soziale Stadt“ begegnet, das sich bundesweit der Verringerung der sozialen Polarisierungstendenzen innerhalb von Städten widmet.

Dem weiter wachsenden Anteil Älterer gilt es durch ein breites Spektrum an Maßnahmen/Aktivitäten zu begegnen, die sich zum einen auf den wachsenden Bedarf an neuen Wohnformen, an veränderten Freizeit- und Betreuungsangeboten einstellen, die es zum anderen aber auch ermöglichen, das große Potenzial an bürgerschaftlichem Engagement der älteren Menschen einzubinden.

Weitere Chancen ergeben sich u. a. aus dem verminderten Druck auf die Wohnungsmärkte und die wachsende Möglichkeit ungenutzte Wohnflächen neuen Nutzungen zuzuführen, die zur Steigerung der Lebensqualität und Attraktivität der Städte beitragen können.