

## **Die Zukunft der europäischen Stadt** **Prof. Dr. Walter Siebel, Oldenburg**

**Vortrag Saarbrücken, 05.04.2006**

Sehr geehrte Frau Oberbürgermeisterin, meine Damen und Herren,

ich bedanke mich für die Einladung, hier zur Zukunft der europäischen Stadt zu sprechen.

Ich werde zunächst einige gesellschaftliche Veränderungen benennen, die die Zukunftsfähigkeit der europäischen Stadt in Frage stellen können. Das ergibt ein eher finsternes Bild, gegen das ich im zweiten Teil Einwände und Gegenargumente vortragen werde. Zum Schluss wird die Frage gestellt, weshalb eine produktive Auseinandersetzung mit dem Thema „Schrumpfen“ in der Praxis so schwer fällt. Ich will die These vertreten, dass dafür Denkblockaden verantwortlich sind, die in den Rahmenbedingungen gegenwärtiger Stadtpolitik institutionalisiert sind.

### **I**

Zunächst vier Stichworte zu stadtrelevanten gesellschaftlichen Veränderungen:

#### **1. Globalisierung**

Damit ist einmal eine Liberalisierung der Märkte für Güter, Dienstleistungen und Kapital gemeint. Ferner eine Organisation von Produktionsvorgängen in globaler Arbeitsteilung über Nationalstaatsgrenzen hinweg und schließlich, als ein besonders offenkundiges Phänomen der Globalisierung, die internationalen Wanderungen, die nicht nur die Armut und die kulturellen Differenzen, sondern auch die politischen Konflikte der Dritten und Zweiten Welt in den Städten der Ersten präsent sein lassen.

#### **2. Der ökonomische Strukturwandel von der Industrie zur Dienstleistungs- und Wissensgesellschaft**

Er geht einher mit einer sich verhärtenden Arbeitslosigkeit, vor allem von männlichen, niedrig- und gewerblich unqualifizierten Arbeitskräften. Außerdem treten arm und reich, oben und unten in der Einkommensverteilung stärker auseinander. Auf absehbare Zeit wird die Dienstleistungsgesellschaft eine ungerechtere Gesellschaft sein, als es die Industriegesellschaft in ihren goldenen Jahren nach Ende des zweiten Weltkrieges gewesen ist.

#### **3. Demographische Veränderungen:**

Die Bevölkerung in der Bundesrepublik wird älter, heterogener und weniger.

4. Der Handlungsspielraum der Kommunen verengt sich, obwohl die Aufgaben, insbesondere der großen Städte, anwachsen, z.B. die Integrationsaufgaben. Die Globalisierung erweitert und vertieft die Konkurrenz unter den Städten. Die deutschen Städte konkurrieren nicht mehr nur noch untereinander um ein vorwiegend deutsches standortsuchendes Kapital, sondern im globalen Kontext um ein global mobiles Kapital, das von global organisierten Unternehmen gesteuert wird. Gegenüber diesen Global-Playern werden Städte zu bloßen Standorten, deren historische Identität und engeständigen Zukunftsentwürfe allenfalls als Lokalkolorit eine Rolle spielen. Die Konkurrenz wird nicht nur global erweitert, sondern auch inhaltlich vertieft: Es geht nicht mehr nur um Kapital, sondern mehr und mehr um qualifizierte Arbeitskräfte und, angesichts der demographischen Entwicklung, generell um Menschen. Parallel zu dieser Verschärfung der Konkurrenz verengt sich der Handlungsspielraum der Städte. Die Globalisierung der Finanzmärkte macht die Rahmenbedingungen der Kommunen mittel- und langfristig immer weniger berechenbar. Die Privatisierung kommunaler Betriebe und die Deregulierung schwächen die Kommunen als Akteur auf dem Markt und als Instanz hoheitlicher Steuerung. Ein Beispiel dafür ist die Internationalisierung der deutschen Immobilienmärkte. Diese ist ein weiteres Indiz der Globalisierung. Aber das Engagement international tätiger Investoren auf dem deutschen Wohnungsmarkt kann nicht nur problematische Konsequenzen für die Wohnungsversorgung zeitigen. Mindestens ebenso bedrohlich ist die Tatsache, dass damit die Kommunen wichtige Partner der Stadtentwicklungspolitik verlieren. Gerade die ehemals gemeinnützigen Wohnungsbaugesellschaften hatten sich in den letzten Jahren zu zentralen Akteuren einer sozialen Stadtentwicklungspolitik entwickelt. Es ist zumindest sehr fraglich, ob die neuen Eigentümer diese Rolle übernehmen werden.

Kurz: Globalisierung, Deregulierung, Privatisierung und eine angebotsorientierte Steuerpolitik schränken die Steuerungsmöglichkeiten der Stadtpolitik gerade zu dem Zeitpunkt ein, wo erweiterte Konkurrenz, wachsende Integrationsaufgaben und Schrumpfen neue und sehr komplizierte Aufgaben stellen.

Die eigentliche Problematik liegt aber nicht in einzelnen dieser Entwicklungen, sondern in ihrem möglichen Zusammentreffen. Dadurch nämlich können sich Circulus-vitiosus-Effekte ergeben. Die geschilderten Prozesse verlaufen räumlich nicht neutral. In den Neuen Bundesländern und in alt-industriellen Regionen des Westens treffen seit einiger Zeit die negativen Folgen des ökonomischen Strukturwandels zusammen mit dem natürlichen Bevölkerungsrückgang, Wanderungsverlusten und einer Steuerungsschwäche der öffentlichen Hand. Daraus können sich schwer steuerbare Abwärtsspiralen ergeben. Wanderungsbewegungen sind hoch selektiv. Es wandern vor allem die Jungen und Qualifizierten ab, was das Angebot an qualifizierten jüngeren Arbeitskräften auf dem örtlichen Arbeitsmarkt verringert. Das aber kann eine spätere ökonomische Stabilisierung des Raumes erschweren. Dasselbe gilt für eine mögliche spätere demographische Stabilisierung. Es wandern vorwiegend junge Frauen ab. Das bedeutet, dass dem Raum die künftigen Mütter verloren gehen, weshalb künftig ihre Bevölkerungszahl noch schneller sinken wird.

In diese Entwicklungen sind selbstverstärkende Momente eingebaut. Wenn die Zahl der Einwohner, insbesondere der qualifizierten und mobilitätsfähigen zurückgeht, dann sinkt die Kaufkraft in diesem Raum. Das kann private Anbieter von Gütern und Dienstleistungen veranlassen, ihre Angebote einzuschränken. Auch die Versorgung mit öffentlicher Infrastruktur wird problematisch und muss eingeschränkt werden. Das Image des Raumes verschlechtert sich, die Banken werden zurückhaltend bei der Vergabe von Krediten, was nun wiederum Immobilieneigentümer veranlassen kann, nicht mehr in ihre Bestände zu investieren. Das Gebiet verkommt allmählich auch äußerlich, weitere Haushalte, die sich Mobilität leisten können, nehmen das zum Anlass, den Raum zu verlassen. Es ergibt sich ein Teufelskreis, an dessen Ende ein sozialer Brennpunkt entstanden ist. Unter Bedingungen entspannter Wohnungsmärkte verlaufen solche Prozesse besonders schnell und sie sind besonders schwer steuerbar.

## II

Gegen dieses finstere Bild von der Zukunft der europäischen Stadt lassen sich aber Einwände und vor allem Gegenteilstendenzen anführen:

Prognosen müssen nicht notwendig eintreffen. Selbst das Ausmaß des Rückgangs der deutschen Bevölkerung ist umstritten. Die Bevölkerungsentwicklung in einer Region ist von drei Faktoren bestimmt: Einmal der Entwicklung der Geburten, dem „härtesten“ Datum von Bevölkerungsprognosen. Zum anderen der Entwicklung des Lebensalters und schließlich – am wenigsten sicher vorherzusagen – von den Wanderungsbewegungen. Optimistische Prognosen gehen von einer Konstanz der Bevölkerung bis zum Jahr 2050 aus. Sie kommen zu dieser Aussage auf Basis der Annahme längerer Lebenszeit und höherer Einwanderung. Gerechnet wird mit ca. 300.000 Zuwanderern pro Jahr. Damit verschöbe sich die Problematik von einer quantitativen zu einer qualitativen. Deutschland hätte größere Probleme in der Gesundheitsversorgung zu bewältigen, sowie bei der Integration von Zuwanderern.

Rückgang der Bevölkerung hat auch nicht notwendig einen Rückgang der Wohnungsnachfrage zur Folge. Die Wohnungsnachfrage wird nicht nur von der Zahl der Menschen, sondern auch von der Haushaltsgröße und vom Wohlstand beeinflusst. Wenn die Tendenz, in immer kleineren Haushalten zu leben, anhält, und wenn gleichzeitig die Kaufkraft der Haushalte weiter steigt, dann wird auch bei absolut sinkender Bevölkerungszahl mehr Wohnfläche nachgefragt werden. Laut einer Prognose von Empirica wird der Wohnungsbedarf steigen, und zwar bis zum Jahre 2015 um jährlich ca. 200.000 Wohneinheiten. Die Erwerbsbevölkerung wird dagegen sehr viel schneller zurückgehen, was auch bedeutet, dass die Nachfrage nach Büroflächen schneller sinken wird.

Wichtiger als solche Einwände gegen die pessimistischen Prognosen sind aber Gegenteilstendenzen, die für eine neue Attraktivität von Stadt als Wohn- und Arbeitsort sprechen:

Einmal gewinnt die Stadt an ökonomischer Bedeutung. Dafür gibt es bereits empirische Indizien. Die Zahl der versicherungspflichtigen Beschäftigten ist in den großen westdeutschen Stadtregionen Hamburg, München, Frankfurt a. M., Köln, Düsseldorf und Stuttgart zwischen 1998 und 2004 um 1 ½ % gewachsen. Im selben Zeitraum ist sie in den übrigen Regionen um 3 ½ % gesunken. Das heißt sowohl absolut wie erst recht relativ gewinnen diese Regionen an ökonomischem Gewicht. Die Ursache dafür ist der ökonomische Strukturwandel von der Industrie- zur Dienstleistungs- und Wissensgesellschaft. Die Wissensökonomie bevorzugt urbane Standorte. Die theoretische Begründung für dieses Phänomen argumentiert mit der Unterscheidung zweier Formen des Wissens: Einmal Informationen, d.h. Daten, die technisch ubiquitär auf der Welt verfügbar gehalten werden können. Zum anderen das so genannte Hintergrunds- oder Kontextwissen, ein Wissen um die ökonomischen, politischen, sozialen und kulturellen Zusammenhänge, innerhalb deren bestimmte Daten überhaupt erst sinnvoll und vor allem neu interpretiert werden können. Dieses Hintergrundwissen scheint aber in einem enormen Maße an urbane Milieus gebunden zu sein, in denen es erzeugt, gelernt und vermittelt wird.

Auch hierfür gibt es eine empirische Bestätigung: Die Betriebe der New Economy, die rein technisch gesehen der Inbegriff nicht standortgebundener Betriebe sind, konzentrieren sich räumlich auf die metropolitanen Regionen und hier auf einzelne Quartiere und sogar Straßenzüge. Richard Florida hat dies in seinem Bestseller „The rise of the creative class“ zu einer These zugespitzt: Entscheidend für ökologisches Wachstum in modernen Gesellschaften seien Innovationen. Innovationen würden produziert von hoch qualifizierten Arbeitskräften, jenen Arbeitskräften, die Florida die „kreative Klasse“ nennt. Deren Angehörige aber bevorzugten urbane Milieus, d.h. Städte, deren Bildungs- und Kulturangebot, deren Toleranz und differenzierten „Szenen“ besonders ausgeprägt sind. Diese Aspekte der Lebensqualität seien – so Florida – für die Angehörigen der kreativen Klasse sogar wichtiger bei der Wahl ihres Wohnstandorts als die dort gegebenen Einkommenschancen. Da aber eine wissensbasierte Ökonomie auf gerade diese Arbeitskräfte besonders angewiesen sei, wandere das Kapital wissensbasierter Betriebe dort hin, wo diese Arbeitskräfte sich aufhalten. Unter Bedingungen einer Wissensökonomie ziehen demnach nicht mehr Arbeitskräfte zu den Betrieben, sondern die Betriebe ziehen dorthin, wo die hochqualifizierten Arbeitskräfte gerne leben möchten. Damit – so Florida – werde die urbane Lebensqualität zum entscheidenden Thema einer städtischen Wirtschaftspolitik. Nach dieser Strategie ist, übrigens lange vor Florida, die Internationale Bauausstellung Emscher-Park vorgegangen, als sie das Ruhrgebiet erneuerte. Die IBA Emscher-Park ist von der These ausgegangen, dass nicht ein weiteres Angebot an Gewerbeflächen oder eine Verbesserung von Autobahnanschlüssen entscheidend für die Zukunft des Ruhrgebiets seien, sondern vielmehr seine Attraktivität als Wohn- und Lebensort für hoch qualifizierte und anspruchsvolle Arbeitskräfte.

Ein weiteres ökonomisches Argument für die wachsende Bedeutung der Städte sind veränderte Organisationsformen von Unternehmen. Outsourcing, Dezentralisierung und zunehmende überbetriebliche Kooperationen lassen regionale Netzwerke immer wichtiger werden. Ein Beispiel dafür ist die Tendenz, bei besonders komplexen Aufgaben projektförmig zu kooperieren. Man kann sich das nach dem Modell der Jam-

session im Jazz vorstellen. Es werden ad hoc für eine besonders innovative Aufgabe hoch qualifizierte Arbeitskräfte und spezialisierte Betriebe zusammen gerufen. Das setzt aber einen großen und differenzierten regionalen Arbeitsmarkt voraus, der die entsprechenden Ressourcen kurzfristig abrufbar bereit hält.

Der zweite Grund für die wachsende Attraktivität der Stadt als Wohn- und Lebensort ist ein sozialer: der Wandel der Lebensweise und insbesondere der Wandel in der Rolle der Frau. Hoch qualifizierte Arbeitskräfte leben außerordentlich berufs- und karriereorientiert. Früher war eine solche berufsorientierte Lebensweise unter der Voraussetzung möglich, dass man – und es war in der Regel der Mann – über einen traditionellen Haushalt, geführt von einer traditionellen Hausfrau, verfügte, die einem den Rücken von allen außerberuflichen Verpflichtungen frei hielten. Heute aber gibt es immer mehr hoch qualifizierte Frauen, die ebenfalls ein berufsorientiertes Leben führen und deshalb ihrerseits Entlastung verlangen. Ray Pahl hat dies sehr plastisch auf den Punkt gebracht: „a professionell woman needs a wife“. Wenn aber immer mehr Menschen ein berufsorientiertes Leben führen, gleichzeitig aber die sozialen Voraussetzungen dieser Lebensweise erodieren, dann gibt es aus diesem Dilemma unter gegebenen Bedingungen nur zwei Auswege:

Einmal die radikale Reduktion aller außerberuflichen Verpflichtungen: Man rüstet seinen Haushalt mit arbeitssparenden Maschinen auf, stellt - vorzugsweise aus dem Reservoir der Migrantinnen - Haushaltshilfen ein und verzichtet auf Kinder. Jede Vierte der heute lebenden Akademikerinnen wird ihr Leben lang kinderlos bleiben.

Oder aber man zieht in eine große Stadt. Die moderne Dienstleistungsstadt mit ihrer Überfülle privat und öffentlich organisierter Dienstleistungs- und Güterangebote ist eine Form der Vergesellschaftung des Haushalts, eine riesige Maschine, die jedem, sofern er über Geld verfügt, all das zur Verfügung stellt, was früher der private Haushalt leistete. Man kann in New York nachts um Zwei gewärmte Handtücher, ein Vier-Sterne-Menü und auch psychotherapeutischen Zuspruch erhalten. Das Leben in einer modernen Dienstleistungsstadt ist die Voraussetzung für die berufsorientierte Lebensweise der hoch qualifizierten Arbeitskräfte in den produktionsorientierten Dienstleistungen. Deshalb beobachten wir auch seit längerem eine steigende Nachfrage eben dieser Menschen nach Stadt als Wohn- und Lebensort.

Das dritte Argument für einen Bedeutungsgewinn der Stadt ist ein negatives: Die Kräfte, die die Suburbanisierung im 20. Jahrhundert getragen haben, werden schwächer:

Suburbanisierung ist ein Phänomen der familialen Lebensweise. Das Einfamilienhaus im Grünen ist das ideale Gehäuse für die klassische Zweigenerationen-Familie. Aber eben dieses Lebensmodell verliert an Bedeutung. Einmal, weil immer weniger Menschen überhaupt als Erwachsene noch in diesem Lebensmodell eine Phase ihres Lebens verbringen, zum andern aber auch, weil diese Phase angesichts steigender Lebenszeit an relativer Bedeutung verliert. Wenn ein Elternpaar über 80 Jahre alt wird und nur ein, maximal zwei Kinder hat, die spätestens nach 20 Jahren den Haushalt verlassen, so haben diese Eltern nach dem Auszug ihrer Kinder noch gut 30 bis

40 Jahre eines Lebens jenseits der Familienphase vor sich. D.h.: Die soziale Basis der Suburbanisierung erodiert.

Ferner ist das Leben in Suburbia und damit die großräumige Trennung von Arbeiten und Wohnen immer schwerer vereinbar mit modernen Zeitstrukturen. Die Tendenz zur Flexibilisierung der Arbeitszeiten und zur Entgrenzung von Wohnen und Arbeiten wird die Neigung der Menschen, längere Pendelzeiten zwischen Wohnen und Arbeiten auf sich zu nehmen, notwendigerweise einschränken.

Und schließlich erodiert auch die ökonomische Basis der Suburbanisierung. Suburbanisierung hängt auch zusammen mit Eigentumbildung im Wohnbereich. Die Bildung von Wohneigentum ist weniger auf besonders hohe als auf langfristig stabile Einkommen angewiesen, denn die langfristige Kalkulierbarkeit seines Einkommens ist Voraussetzung für die Kreditfähigkeit eines Haushalts. Diese Bedingung wird durch die Veränderungen auf dem Arbeitsmarkt in Frage gestellt. Wenn gleichzeitig die Subventionen der Eigentumbildung im Wohnbereich abgebaut werden, dann stellt das die ökonomischen Grundlagen der Suburbanisierung in Frage.

Kurz: Wandel der Lebensweise, Wandel der Zeitstrukturen und Veränderungen auf dem Arbeitsmarkt lassen die Suburbanisierung schwächer werden.

Viertens wird Schrumpfen zum relativen Bedeutungsgewinn der Städte beitragen. Bei rückläufigen Bevölkerungszahlen sind bestimmte Güter-, Dienstleistungs- und Infrastrukturangebote in stark schrumpfenden Regionen nicht mehr aufrecht zu erhalten. Das wird notwendigerweise zu einer Konzentration entsprechender Angebote auf die Städte führen. Schrumpfen wird also eine Tendenz zur Rezentralisierung, zu einer Stärkung des zentralen Ortesystems befördern.

Fünftens lassen sich aus dem krisenhaften Umbruch von der Industrie- zur Dienstleistungsgesellschaft kulturelle Potentiale für eine neue Urbanität gewinnen, das häufig genannte Argument von der Krise als Chance kann also auch für eine neue Attraktivität der Stadt angeführt werden. Essen ist deshalb zur Kulturhauptstadt Europas 2010 gewählt worden, weil es in seiner Bewerbung die außerordentliche Bedeutsamkeit von Kultur für die Bewältigung des gesellschaftlichen Strukturwandels herausgestellt hat und gleichzeitig sichtbar machen konnte, welche kulturellen Potentiale aus eben diesem gesellschaftlichen Strukturwandel zu gewinnen sind. Wenn Essen als europäische Kulturhauptstadt erfolgreich sein wird, dann aufgrund einer produktiven Auseinandersetzung mit 150 Jahren industrieller Urbanisierung. Essen als europäische Kulturhauptstadt könnte dazu beitragen, den Begriff europäischer Stadtkultur, der gegenwärtig immer noch weitgehend von vormodernen Stadtkonzepten beherrscht ist, so zu erweitern, dass er auch die 150 Jahre industrieller Urbanisierung und damit die Phase der europäischen Urbanisierung, die jenseits der Phase der Gründung der europäischen Städte im 11. und 12. Jahrhundert für das europäische Stadtsystem am bedeutendsten war, einschließt.

Nun ist das Argument, man müsse die Krise als Chance begreifen, zwar ein beliebtes Schlagwort, von dem in der Praxis aber recht selten etwas zu bemerken ist. Es dominiert in der gegenwärtigen Stadtpolitik der Versuch, Schrumpfen in Wachstum umzukehren. Das aber ist eine Illusion. Unter Bedingungen des Schrumpfens bedeutet selbst die Konstanz einer Bevölkerung in einer Stadt, dass die Krise an anderen

Orten verschärft wird. Aber warum ist Schrumpfen nur als Katastrophe denkbar, die koste es was es wolle abzuwenden ist? Mit dieser Frage will ich nicht die außerordentlich schwierigen und komplexen Probleme einer Steuerung des Schrumpfens klein reden. Ich möchte nur darauf hinweisen, dass auch die Steuerung des Wachstums Probleme aufgeworfen hat, und dass es keineswegs von vorne herein ausgemacht ist, dass Steuerung des Schrumpfens größere Probleme aufwerfen würde. Ich will dazu vier Fragen stellen:

1. Was ist eigentlich so schlimm daran, wenn in der Bundesrepublik Deutschland demnächst ebenso viele Menschen wohnen sollten wie in der damals flächenmäßig sehr viel größeren Weimarer Republik, nämlich 65 Mio.? Zu Weimarer Zeiten hatte das Schlagwort vom „Volk ohne Raum“ fatale politische Wirksamkeit. Heute dagegen, wo 20 Mio. mehr Menschen in einer kleineren Bundesrepublik wohnen, scheinen wir beherrscht zu sein von der Angst vor einem Raum ohne Volk.
2. Schrumpfen beschleunigt einen Prozess, der bisher durch wachsenden Wohlstand vorangetrieben wurde, nämlich die Ausdehnung der pro Kopf verfügbaren öffentlichen und privaten Flächen. Wir sind gewohnt, dies als eine Verbesserung von Lebensqualität anzusehen. Die Ausdehnung der verfügbaren Fläche war dann auch das Ziel aller städtebaulichen Leitbilder des 20. Jahrhunderts, z.B. der gegliederten und aufgelockerten Stadt. Bislang konnte dieses Ziel fast ausschließlich nur im Umland realisiert werden, also auf Kosten urbaner Lebensqualität. Heute bietet Schrumpfen die Chance für ein weniger von Enge geprägtes Leben innerhalb der Kernstädte, also ohne Verzicht auf eine urbane Umgebung. In Leipzig wohnten um 1900 400 Menschen pro Hektar, heute sind es 76 (allerdings auch aufgrund von Eingemeindungen, nicht nur von sinkender Bewohnerdichte). Wenn diese Entwicklung sich weiter fortsetzt, nun aber unter Bedingungen des Schrumpfens, wieso betrachten wir es nicht mehr als einen Gewinn? Problematisch ist nicht dieser Prozess selber, sondern problematisch sind die gesellschaftlichen Bedingungen, unter denen er sich vollzieht: dass nämlich der Markt nur unvollkommen funktioniert, d.h. Schrumpfen nicht zu entsprechendem Rückgang der Preise führt, dass ferner die Eigentümer Instandhaltungs- und Modernisierungsinvestitionen nicht mehr vornehmen und deshalb die Bausubstanz verkommt. Vor allem aber, dass die Gemeindefinanzen an die Entwicklung der Einwohnerzahl gebunden sind. Das nämlich bedeutet, dass der Gemeinde das Geld in dem Maße ausgeht, wie sie es benötigt, um die rein physisch gegebenen Chancen des Schrumpfens auch nutzen zu können.
3. Der demographische Wandel beinhaltet nicht nur einen quantitativen Rückgang der Zahl der Menschen, sondern auch eine Veränderung der Altersstruktur. Hieran werden besonders pessimistische Prognosen geknüpft. Einmal befürchtet man einen Mangel an Arbeitskräften und, weil vor allem die jüngeren Arbeitskräfte seltener werden, einen Verlust an Innovationsfähigkeit. Diese Befürchtungen sind sicher begründet, aber die befürchteten Konsequenzen lassen sich politisch in erheblichem Maße beeinflussen. Es ist nicht einzusehen, weshalb noch heute an Pensionsgrenzen festgehalten wird, die unter den Bedingungen schwer belastender industrieller Arbeit gerechtfertigt waren, nicht aber unter den Bedingungen

heutiger Dienstleistungsarbeit. Außerdem sind die Ausbildungszeiten außerordentlich lang. Würde man die Pensionsgrenze entsprechend der Verlängerung der Lebenszeit verschieben und die Ausbildungszeiten nur etwas kürzen, würde sich die Lebensarbeitszeit erweitern, was den quantitativen Rückgang auf den Arbeitsmärkten kompensieren könnte. Dasselbe gilt für die Integration von Frauen in den Arbeitsmarkt. In der Bundesrepublik sind im Vergleich zu ähnlich entwickelten Gesellschaften weniger Frauen berufstätig. Entscheidend aber ist nicht so sehr die Zahl der Arbeitskräfte als ihre Qualifikation, denn moderne Volkswirtschaften sind konkurrenzfähig auf der Basis ihrer Produktivität und diese wird wesentlich bestimmt von der Qualifikation der eingesetzten Arbeitskräfte. Zuwanderer werden einen immer größeren Anteil des Arbeitskräfteangebots stellen. Wenn sie weiterhin so miserabel ausgebildet bleiben wie gegenwärtig, nämlich zu 60 % maximal über einen Hauptschulabschluss verfügen, dann wird das zum entscheidenden Hemmnis in einer wissensbasierten Ökonomie werden.

An die veränderte Altersstruktur werden auch pessimistische Prognosen für die Sozialversicherungssysteme angeknüpft. Ein wachsender Anteil alternder Menschen führe zu unzumutbaren Belastungen der Erwerbstätigen. Es sei nicht mehr zumutbar, wenn demnächst ein Erwerbstätiger drei Nicht-Erwerbstätige ernähre. Aber worin besteht eigentlich der Unterschied, wenn in den 50er Jahren ein erwerbstätiger Mann eine Hausfrau und zwei Kinder ernährte, zu heute, wenn ein Erwerbstätiger sagen wir zwei alte Menschen und ein Kind ernährt. Die Relation zwischen Erwerbstätigen und nicht Erwerbstätigen hätte sich überhaupt nicht verändert, verändert aber hat sich die Art und Weise, wie die Gesellschaft die Transfers zwischen diesen Gruppen organisiert: früher informell und innerhalb des Verwandtschaftssystems, heute über Geld und in politisch definierten Sozialversicherungssystemen. Diese Sichtbarkeit und Politisierung der Transfers hat das alte Problem der Transfers dramatisiert.

4. Vielleicht erinnern sich einige an die Diskussion in den 60er Jahren. Damals, unter Bedingungen des Baby-Booms, befürchtete man ein explosionsartiges Wachstum. Alexander Mitscherlich hat in seinem Bestseller „Die Unwirtlichkeit unserer Städte“ von der Notwendigkeit einer Geburtenregelung als der Voraussetzung für bessere Städte gesprochen. Das war vor 40 Jahren. Woher weiß man, dass, sagen wir in 80 Jahren, sich die Bevölkerung der Bundesrepublik nicht auf einem niedrigeren Niveau von vielleicht 65 Mio. wieder stabilisiert. Thomas Malthus hat im 19. Jahrhundert die unterschiedlichen Raten, mit denen die Bevölkerung sich vermehrte und die Lebensmittelproduktion zunahm, zueinander in Beziehung gesetzt und daraus auf die Unvermeidbarkeit katastrophischer Hungersnöte geschlossen. Er sah nur die Möglichkeit einer Rückkehr zu den Kontrollmechanismen des Mittelalters: Keuschheit, späte Heirat, Seuchen und Kriege. Aber seine „ehernen Gesetze“ hatten sich bald als durchaus gesellschaftlich bedingt und damit als höchst wandelbar erwiesen. Heute werden vergleichbare Katastrophenszenarios entwickelt, zwar auf der Basis gegenteiliger Trends, nämlich des Schrumpfens der Bevölkerung, aber nach dem selben Denkmuster: die demographische Entwicklung wird isoliert von den gesellschaftlichen Bedingungen, unter denen sie stattfindet, zur Katastrophe hochgerechnet und wiederum eine Rück-

kehr gefordert, nun nicht zur Keuschheit und später Heirat, sondern eher zum Gegenteil.

Aber Schrumpfen wird in unserer Gesellschaft immer noch vorwiegend als Katastrophe thematisiert und Stadtpolitik setzt alles daran, dieses Schicksal von der eigenen Gemeinde wenigstens abzuwenden. Man veranstaltet große Ereignisse und stärkt die konkurrenzfähigen Höhepunkte, die „weithin sichtbaren“ Gebiete mit hohem Prestigewert, um in der wachsenden Konkurrenz um qualifizierte Arbeitskräfte besser bestehen zu können. In der Tat spricht vieles für eine Aufwertung der Kernstadt als Wohn- und Lebensort. In der Wissensökonomie und angesichts des Wandels der Lebensweise in Richtung auf mehr stadtorientierte Lebensstile ist eine solche Politik notwendig. Problematisch ist nur die Einseitigkeit dieser Politiken. Stadtpolitik bewegt sich immer noch in Kategorien des Wachstums und der vorwiegend physischen Planung. In Zukunft aber wird Stadtpolitik sehr viel mehr Sozial-, Bildungs-, Kultur- und Integrationspolitik sein müssen.

Worin besteht denn der positive Effekt, wenn alle Kommunen die selbe Politik einer Aufwertung betreiben, um sich gegenseitig das seltene Wild der hoch qualifizierten Arbeitskräfte abzujagen? Alle Städte stellen sich als schöne, lebenswerte, kulturell attraktive Orte dar. Aber gleichzeitig vertiefen sich die sozialen und räumlichen Spaltungen der Städte, nicht zuletzt gerade aufgrund einer solchen Politik. Der entscheidende Engpass aber bleibt, nämlich die Knappheit qualifizierter Arbeitskräfte. 40 % der Frankfurter Bevölkerung sind heute bereits Migranten oder Kinder von Migranten. In westdeutschen Großstädten werden in naher Zukunft bis zu 50 % der Bewohner aus dem Ausland stammen. Wenn aber die Hälfte der Arbeitskräfte und vor allem der jüngeren Arbeitskräfte auf großstädtischen Arbeitsmärkten so miserabel ausgebildet bleiben wie gegenwärtig, dann wird das das entscheidende Hemmnis einer positiven Entwicklung der Städte sein.

Solange das Wachstum nicht gefährdet erschien, war auch das Nachdenken über seine möglichen Grenzen und Kosten selbstverständlich. Anfang der 70er Jahre wurde in München über die Vorteile eines Nullwachstums diskutiert. Der Club of Rome hat in seinem berühmten Gutachten die ökologischen Schäden des Wachstums herausgestellt. In der Geographie und der Regionalökonomie gibt es eine traditionsreiche Diskussion über optimale Stadtgrößen. Dabei ging es um die Frage, ab welcher Bevölkerungszahl in einer Stadt die Kosten pro Kopf überdurchschnittlich ansteigen. Das heißt: mit Wachstum waren die selben Befürchtungen verknüpft, die gegenwärtig mit Schrumpfen assoziiert sind. Diese Diskussionen sind heute vergessen, und jeder Versuch, anders über Schrumpfen nachzudenken, stößt auf Widerstände, die sich als Denkblockaden auswirken. Diese Denkblockaden sind so resistent, weil sie in den Rahmenbedingungen der Stadtpolitik institutionalisiert sind.

Einmal sind die Instrumente, die Leitbilder und die Förderungsbestimmungen der Stadtpolitik auf physische Planung und auf die Steuerung von Wachstum ausgerichtet.

Zum zweiten beinhaltet die Organisation der Kommunalen Selbstverwaltung Hindernisse, sich mit Schrumpfen auseinander zu setzen. Unter Bedingungen des Wachstums ergeben sich Win-Win-Situationen, bei denen für jeden letztlich etwas Gutes abfällt. Das heißt: unter Bedingungen des Wachstums sind Konflikte zwischen verschiedenen Gemeinden innerhalb einer Region durch konsensuale Aushandlungsprozesse lösbar. Unter Bedingungen des Schrumpfens aber müssen auch Verluste verteilt werden. Das verlangt Hierarchisierung, also die Region als finanziell und politisch handlungsfähiges, demokratisch legitimes Subjekt. Eine regionale Zentralisierung von rechtlichen und finanziellen Kompetenzen aber kann in Widerspruch zur Garantie der Kommunalen Selbstverwaltung geraten. Die Etablierung der Region als handlungsfähigem Subjekt steht damit vor einem ähnlichen Dilemma wie die Europäische Union, nämlich Geld und Kompetenzen zu zentralisieren, ohne die historisch gewachsenen Identitäten ihrer Mitglieder zu verletzen und ohne demokratische Mitwirkungsmöglichkeiten zu beschränken.

Es gibt aber auch ein demokratie-theoretisches Argument für die Regionalisierung. Immer mehr Menschen organisieren ihren Alltag arbeitsteilig über verschiedene Gemeinden hinweg. Man wohnt in A, arbeitet in B, kauft ein in C und fährt durch D mit dem Pkw hindurch. Damit sehen sich die Gemeinden hoch spezialisierten Kundenwünschen gegenüber, die ohne viel Kompromissbereitschaft formuliert werden: Von A möglichst ungestörtes Wohnen, von B einen gut erreichbaren und expandierenden Arbeitsmarkt, von C mit Parkhäusern gut erschlossene Fußgängerzonen und von D eine kreuzungsfreie Schnellstraße. Das heißt aber, dass die Kommunen in ihrer Öffentlichkeit immer weniger eine politische Basis für die traditionelle Aufgabe kommunaler Politik finden, nämlich einen Kompromiss zu formulieren zwischen den konfligierenden Anforderungen von Arbeiten, Wohnen, Konsum und Verkehr. Eine derart kompromissfähige Bürgerschaft lässt sich erst wieder auf regionaler Ebene organisieren.

Die Organisation der kommunalen Finanzen beinhaltet eine weitere und besonders gewichtige Denkblockade. Wenn die Einnahmen einer Kommune an die Zahl der Einwohner gebunden sind, dann ist es kein Wunder, wenn der Verlust von Einwohnern vorwiegend als Katastrophe definiert wird. Mindestens so notwendig wie eine handlungsfähige Regionalplanung ist daher eine Gemeindefinanzreform, die die Gemeinden auch unter Schrumpfungsbedingungen handlungsfähig hält. Dabei geht es um mehr als die Garantie einer Sockelfinanzierung, die die Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse sichert, es geht um eine solche Stärkung der Kommunen, die sie in die Lage versetzt, die Dynamik von Teufelkreiseffekten zu durchbrechen. Schrumpfen produziert Kosten genauso wie Wachstum. Aber Wachstum hat Einnahmen zur Folge, mit denen die Kosten bestritten werden können. Schrumpfen dagegen produziert nur Einnahme-Ausfälle: Bei Wachstum muss ein neues Baugebiet erschlossen und der Kanalquerschnitt erweitert werden. Bezahlt wird dies aus den Gewerbe- und Einkommenssteuern der neu angesiedelten Nutzer. Beim Schrumpfen müssen Bauten abgerissen und Kanalquerschnitte verengt werden, aber diese Kosten lassen sich aus den Steuern und Gebühren von Nutzern, die verschwunden sind, schlecht finanzieren.

Kurz: Je größer die Aufgaben aufgrund von Schrumpfen, desto größer die Einnahmeausfälle. Also muss ein Finanzierungssystem entwickelt werden, das die Kommunen auch unter diesen Bedingungen handlungsfähig hält, und zwar ausreichend, um circulus vitiosus Effekte zu unterbrechen. Diese können sonst eine Dynamik entfalten, die jede Hoffnung auf Stabilisierung auf niedrigerem Niveau illusorisch werden lässt. Ein solcher Ausbau des Finanzausgleichs liefe aber den gut begründeten Bestrebungen zuwider, die kommunale Finanzautonomie und dadurch den Wettbewerb unter den Kommunen und die lokale Verantwortlichkeit zu stärken.

Unter den gegebenen Rahmenbedingungen bleibt jeder Versuch, über die Chancen des Schrumpfens nachzudenken, akademische Theorie. Also macht man erst gar nicht den Versuch. Das trägt wiederum dazu bei, die Rahmenbedingungen unangestastet zu lassen. Diesen Zirkel zu durchbrechen wäre nur ein kleiner Schritt. Aber nach 150 Jahren industrieller Urbganisierung haben wir uns angewöhnt, Stadtentwicklung als Wachstumsprozess zu denken. Außerdem haben wir die Erfahrungen der „goldenen Jahre“ des Kapitalismus im Kopf, als die sozialen Probleme des Kapitalismus durch die hohen Wachstumsraten lösbar erschienen, und als das Wirtschaftswunder auch die deutsche Vergangenheit in den Hintergrund drängte. Das waren schöne Zeiten. Aber sie sind vorüber. Dies sich einzugestehen aber scheint das Allerschwerste.