

Vom Wachstum zur Schrumpfung – Ein Beitrag zum neuen Planungsverständnis für Städte und Dörfer im demografischen Wandel

Theo Kötter und Hans Joachim Linke

Zusammenfassung

Die Entwicklung der Städte und Dörfer wird immer stärker durch Gleichzeitigkeit und räumliche Nachbarschaft von Wachstum und Schrumpfung geprägt. Der demografische und wirtschaftliche Strukturwandel sowie die andauernde Suburbanisierung mit der Folge der Funktionsentleerung zahlreicher Innenstadtbereiche werden dafür als maßgebliche Ursachen genannt. Verödung von Innenstädten und Ortskernen, strukturelle Gebäudeleerstände und Brachflächen sowie die Gefährdung der Daseinsvorsorge sind einige der oftmals kumulierenden Problemlagen. Die klassischen Strategien des Städtebaus mit wachstumsorientierten Ansätzen und angebotsorientierter Planung führen allein nicht mehr zum Erfolg. Der Umbau der Städte und Dörfer zeichnet sich daher schon seit mindestens zwei Jahrzehnten als zentrale Herausforderung und wichtige Daueraufgabe im Städtebau ab. Der Wechsel vom Wachstum zur Schrumpfung und die damit verbundenen neuen Aufgaben erfordern nicht nur innovative Strategien, sondern auch ein neues Planungsverständnis.

Summary

Development of towns and villages is characterised by simultaneous growth and shrinkage side by side. Decisive reasons are the demographic and economic structural change as well as the constantly suburbanisation with the effect of losing functionalities of inner-city areas. Further problems are desolation of inner-city areas and centres, significant building vacancy, existence and expansion of brownfields and endangering the supply with public services. Familiar strategies of urban development with offer-oriented planning and growth-oriented approaches do not longer succeed in any case. Re-development of towns and villages has been a central and permanent challenge in the process of urban development for at least the last two decades. Innovative strategies and a new understanding of planning are prerequisite for a successful change from growth to shrinkage.

Schlüsselwörter: Demografischer Wandel, Stadtumbau, Dorfumbau, Innenentwicklung, Planungsverständnis

1 Wachstum und Schrumpfung in Deutschland

Vor über 30 Jahren hat der Bevölkerungswissenschaftler Herwig Birg den demografischen Wandel vorhergesagt (Birg 1975) und 1985, mehr als zehn Jahre nach dem Einsetzen einer negativen natürlichen Bevölkerungsentwick-

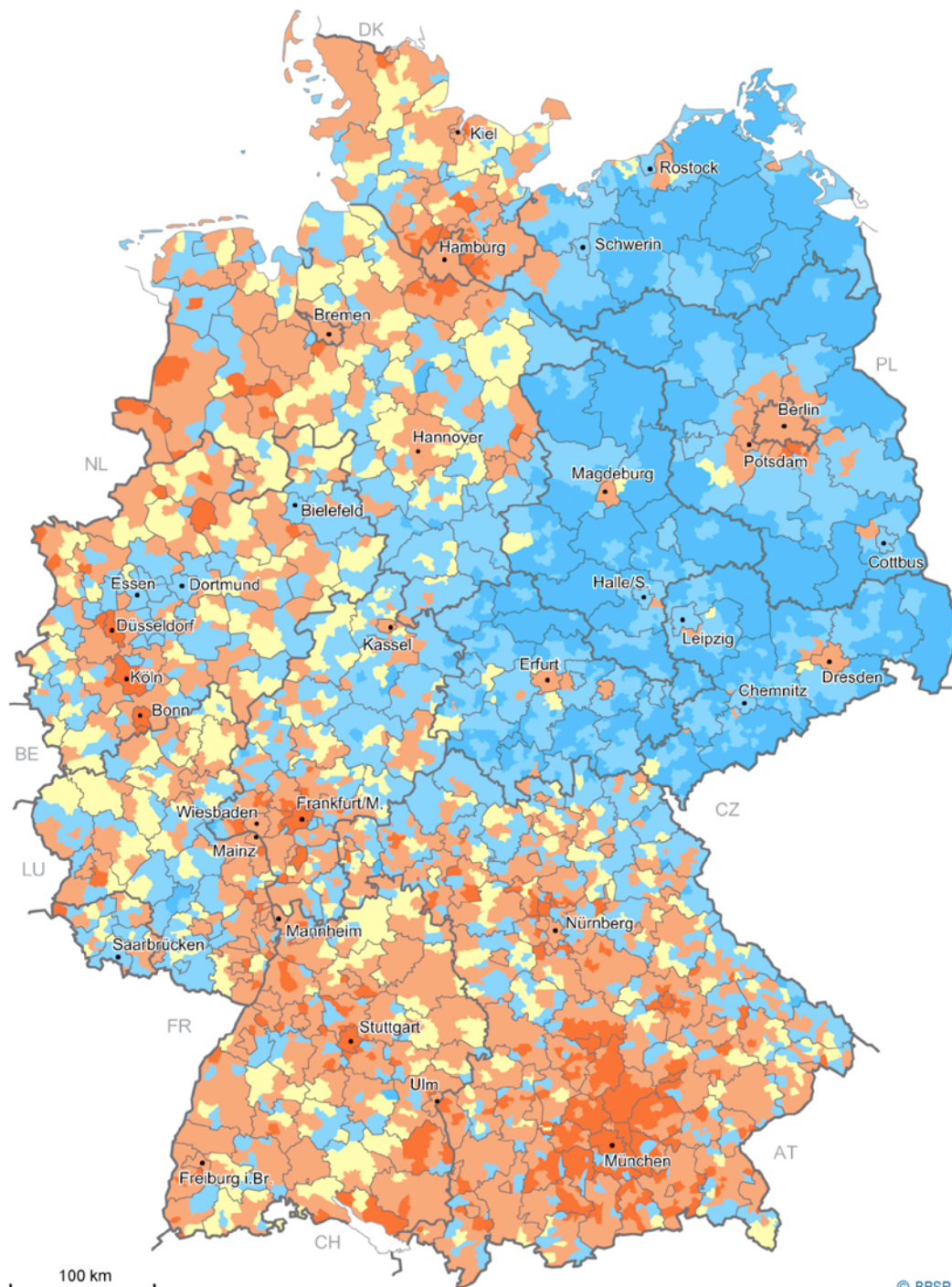
lung, haben die beiden Sozialwissenschaftler Häußermann und Siebel eine andere Stadtentwicklungspolitik eingefordert und zugleich auf die »Chancen des Schrumpfens« hingewiesen. Dass diese Forderungen zunächst in der Praxis des Städtebaus nur vorübergehend Resonanz fanden, war vor allem auf die erheblichen Bevölkerungszuwächse und demzufolge auch auf die neue Stadt- und Dorferweiterungsphase zu Beginn der 1990er Jahre zurückzuführen.

Bereits seit den 1970er Jahren hat in den Städten und Gemeinden nach einer langen Phase stetigen Wachstums und wirtschaftlicher Prosperität ein wirtschaftlicher und demografischer Wandel eingesetzt, der in einigen Regionen Deutschlands zu anhaltenden Arbeitsplatz- und Bevölkerungsverlusten führt. Zugleich haben zahlreiche Umlandgemeinden von Abwanderungen aus den Innenstädten profitiert. Nach aktuellen Szenarien vermindert sich die Bevölkerungszahl in Deutschland bis 2060 (Statistisches Bundesamt 2009) zwischen 15 und 22% und damit von derzeit 82 Millionen auf 64 bis 70 Millionen Einwohner. Schon bislang ist aufgrund von Außen- und Binnenwanderungen und aufgrund der Kopplung mit anderen Faktoren der räumlichen Entwicklung bereits eine äußerst heterogene räumliche Struktur entstanden, die sich weiter verstärken wird. Neben einem Ost-West-Gefälle lässt sich ein kleinteiliges Nebeneinander von wachsenden und schrumpfenden Räumen erkennen (Abb. 1).

Dazu tragen maßgeblich die Außenwanderungsgewinne bei, die im Jahr 2011 auf 279.000 Personen anstiegen. Dabei nahm der Anteil der Zuwanderer aus den EU-Ländern überproportional zu (+34%) und hierbei insbesondere aus den Ländern, die von der Finanz- und Schuldenkrise schwer betroffen sind, sowie aus den Ländern, die seit 2004 der EU beitraten. Fast zwei Drittel aller Zuwanderer gingen nach Nordrhein-Westfalen, Bayern, Baden-Württemberg und Hessen (Statistisches Bundesamt 2012a). Die Altersgruppen zwischen 18 und 25 sowie 25 und 50 Jahren sind am stärksten vertreten. Die künftige Entwicklung wird maßgeblich von der wirtschaftlichen Entwicklung Deutschlands und Europas und der Einwanderungspolitik bestimmt.

Die Binnenwanderung folgt denselben Mustern, auch hier dominiert ein Zuzug in die wirtschaftsstarke Regionen Deutschlands. Analysiert man die Wanderungsbilanz zwischen den Bundesländern auf Kreisebene (Abb. 2), so verzeichnen nicht nur die neuen Bundesländer nach wie vor, mit Ausnahme Brandenburgs, einen Bevölkerungsverlust, sondern in den meisten Bundesländern, mit

Wachsende und schrumpfende Gemeinden 2009



© BBSR Bonn 2011

Wachsende und schrumpfende Städte und Gemeinden

- stark wachsend
- wachsend
- stabil
- schrumpfend
- stark schrumpfend

Betrachtete Strukturindikatoren:

- ◆ Bevölkerungsentwicklung 2004-2009
- ◆ Gesamtwanderungssaldo 2007/08/09
- ◆ Arbeitsplatzentwicklung 2004-2009
- ◆ Arbeitslosenquote 2008/09
- ◆ Realsteuerkraft 2008/09
- ◆ Kaufkraft 2008

Klassendefinition nach der Häufigkeit von Werten der gerangierten Strukturindikatoren im untersten (<20% aller Werte) und obersten (>20% aller Werte) Quintil

- stark schrumpfend: 4 - 6 Indikatoren im untersten Quintil
- schrumpfend: 1 - 3 Indikatoren im untersten Quintil
- stabil: keine Indikatoren im untersten oder obersten Quintil
- wachsend: 1 - 3 Indikatoren im obersten Quintil
- stark wachsend: 4 - 6 Indikatoren im obersten Quintil

Datenbasis: Laufende Raumbearbeitung des BBSR
Geometrische Grundlage: BKG, Einheitsgemeinden und Gemeindeverbände, 31.12.2009

Quelle: www.bbsr.bund.de

Abb. 1: Wachsende und schrumpfende Städte und Gemeinden in Deutschland

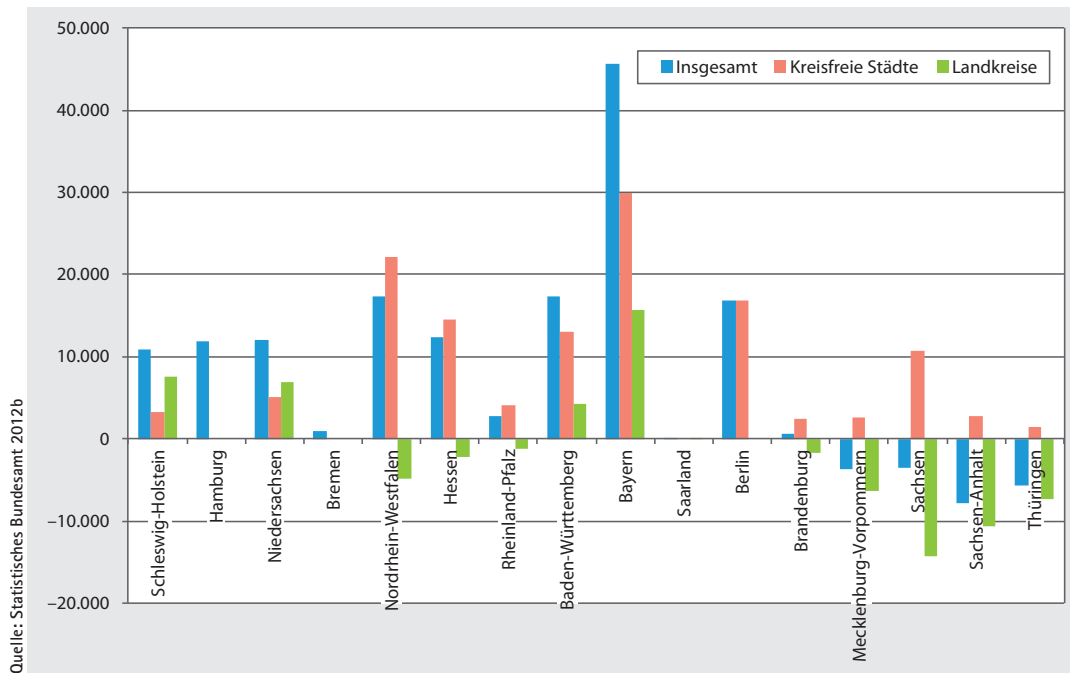


Abb. 2:
Bevölkerungswanderung 2010 zwischen den Bundesländern aufgeteilt nach kreisfreien Städten und Landkreisen

Ausnahme von Schleswig-Holstein, Niedersachsen, Baden-Württemberg und Bayern, besteht bei den kreisfreien Städten ein Wanderungsgewinn zu Lasten der Landkreise (Statistisches Bundesamt 2012b). Bei den Bundesländern Schleswig-Holstein, Niedersachsen, Baden-Württemberg und Bayern konzentrieren sich die Wanderungsgewinne vor allem auf die Landkreise in oder am Rand von Metropolregionen (z.B. Hamburg, München, Stuttgart). Bezogen auf das Alter der Binnenwanderer zeigt sich auch hier, dass die Jahrgänge in den Altersgruppen zwischen 18 und 25 sowie 25 und 50 Jahren am stärksten vertreten sind.

Der Zuzug gerade jüngerer bzw. erwerbsfähiger Menschen in die Metropolregionen hat vor allem zwei Ursachen. Zum einen findet sich dort eine Vielzahl von Bildungseinrichtungen, die insbesondere einen Zuzug in der Altersgruppe zwischen 18 und 25 Jahren bewirken (Bildungswanderung). Zum anderen erfahren wirtschaftsstarke Regionen mit einem hohen Arbeitsplatzangebot insbesondere einen Zuzug in der Altersgruppe zwischen 25 und 50 Jahren. Diese Wanderungsgewinne gehen vor allem zu Lasten der wirtschaftsschwächeren peripheren ländlichen Räume und altindustriellen Standorte. Die Wanderungen aus wirtschaftsschwächeren Regionen werden auch zukünftig anhalten, da nicht zu erwarten ist, dass die nachfolgende Generation bereit sein wird, tägliche Pendeldistanzen von mehr als einer Stunde je Richtung oder Wochenendpendeln auf sich zu nehmen, wie dies derzeit Erwerbstätige insbesondere aus den peripheren ländlichen Räumen in Ostdeutschland auf sich nehmen (müssen) (BBSR 2011). Dies wird zu einer weiteren Reduzierung der Bevölkerungszahl in diesen Räumen führen und verstärkt durch den überproportionalen Anteil gut ausgebildeter junger Frauen, die dort keinen adäquaten Arbeitsplatz finden.

Zudem erzeugen sich ändernde Familienstrukturen eine veränderte Nachfrage nach Wohnraum. So wird erwartet, dass die Zahl der Ein- und Zweipersonenhaushalte bis 2030 um ca. 10% steigen und die Zahl der Drei- und Mehrpersonenhaushalte um bis zu 30% sinken wird (Statistisches Bundesamt 2011). Daraus resultiert eine steigende Nachfrage nach kleinen Wohnungen bei gleichzeitiger Reduzierung der Nachfrage nach größeren Wohnungen.

Hinzu kommt, dass die geburtenstarken Jahrgänge 1950 bis 1970 im Zeitraum zwischen 2015 bis 2035 aus dem Berufsleben ausscheiden und diese nur zu 50 bis 70% durch in Deutschland geborene Personen ersetzt werden (Statistisches Bundesamt 2009). Dies führt zu einer Konkurrenz der Arbeitgeber aus wirtschaftlich stärkeren Regionen mit denen aus wirtschaftlich schwächeren Regionen um die geringer werdende Anzahl von Auszubildenden und Erwerbstätigen. Die Verfügbarkeit von gut ausgebildeten Arbeitskräften in ausreichender Anzahl innerhalb einer Region (Arbeitskräftepotenzial) ist aber eine der wesentlichen Voraussetzungen zum Erhalt und zur Ansiedlung von nicht-standortgebundenen Gewerbe- und Industriebetrieben. Ist diese nicht gegeben, wandern (weitere) Betriebe aus der Region ab, die Zahl der Arbeitsplätze sinkt weiter, und dies führt zu einem weiteren Verlust bei der erwerbstätigen Bevölkerung. Wirtschaftlich schwächere Regionen benötigen daher besondere Anstrengungen bei der Akquirierung und Qualifizierung von Arbeitskräften, um nicht-standortgebundene Gewerbe- und Industriebetriebe halten zu können (Baden-Württemberg 2011). Andernfalls reduziert sich das Arbeitsplatzangebot einer Region auf den Bedarf standortgebundener Gewerbe- und Industriebetriebe, wie z.B. der Land- und Forstwirtschaft und der Weiterverarbeitung land- und forstwirtschaftlicher Produkte.

Ab 2030 bis 2050 wird sich die Anzahl der Hochbetagten (80 Jahre und älter) gegenüber 2010 aufgrund der geburtenstarken Jahrgänge 1950 bis 1970 fast verdoppeln (Statistisches Bundesamt 2009). Aufgrund der Abwanderung der jüngeren bzw. erwerbsfähigen Menschen aus den wirtschaftlich schwächeren Räumen ist dort ein besonders hoher Anteil der Hochbetagten an der Gesamtbevölkerung zu erwarten, deren Pflegebedarf nicht von Familienangehörigen gedeckt wird. Dies eröffnet einerseits ein Potenzial an Arbeitsplätzen zur Deckung des Bedarfs der Hochbetagten in diesen Räumen. Andererseits entstehen höhere Kosten bei größeren räumlichen Distanzen zwischen den einzelnen zu pflegenden Personen und das Risiko, dass der Arbeitskräftebedarf aufgrund fehlender Arbeitskräfte nicht gedeckt werden kann. Daraus entsteht zumindest die Notwendigkeit, wirtschaftlich tragfähige Pflegeeinrichtungen zu etablieren, d. h. an geeigneten Standorten entsprechend größere Einheiten zu bilden. Der Trend zum Bau von seniorengerechten Wohnungen in zentralen Orten größerer Gemeinden lässt sich bereits heute feststellen. Ebenso findet eine Bevölkerungswanderung, auch von Senioren aus peripheren Ortsteilen in das Gemeindezentrum statt (Köhler 2011).

2 Auswirkungen auf Städte und Dörfer

Die systematische Ableitung des Handlungsbedarfs für den Umbau der Städte und Dörfer sowie die Entwicklung geeigneter Strategien setzen eine sorgfältige Analyse der Auswirkungen der demografischen und wirtschaftsstrukturellen Veränderungen auf Städte und Dörfer voraus. Dabei sollen nicht nur die baulich relevanten Bereiche betrachtet werden, sondern die Stadt bzw. die Gemeinde mit ihren unterschiedlichen Ebenen.

2.1 Stadt als zentraler Ort, Lebens- und Wirtschaftsraum

Einwohnerückgänge erfolgen meist durch selektive Abwanderungen der jüngeren, qualifizierten, erwerbsorientierten Bevölkerung. Zusammen mit der Alterung führt dies zur Entleerung ganzer Infrastrukturbereiche. Gleichzeitig verstärkt die Zuwanderung den Bevölkerungsanteil aus einem anderen kulturellen Kontext, sodass ein neuer Bedarf an spezifischen Bildungs-, Kultur- und Freizeiteinrichtungen entsteht. Hinzu kommt die Auflösung familiärer Lebensformen, die ein relativ neues Phänomen in der Bevölkerungsentwicklung darstellt und ebenfalls nicht ohne Auswirkungen auf das notwendige Infrastrukturangebot bleiben wird. Wurden bisher 80% aller Pflege- und Versorgungsleistungen innerhalb der Familie erbracht, so wird sich mit dem demografischen Wandel dieser Anteil erheblich verringern und die Frage aufwerfen, inwieweit Kommunen diese Leistungen übernehmen

sollen und können. Durch die angespannte Haushaltslage sind den Städten hier enge Grenzen gesetzt.

Einwohnerverluste in der Stadt gehen oft auch mit entsprechenden Bevölkerungsrückgängen in der Region und damit im Versorgungsbereich der Stadt einher. Ein Verlust an Zentralität wird die zwangsläufige Folge sein. Die klassische Aufgabe zentraler Orte, Versorgungs- und Wachstumsfunktionen zu übernehmen, ist nicht mehr gewährleistet.

Eine Ausdünnung des Netzes der punktuellen sozialen Infrastruktureinrichtungen wird ihre Einzugsbereiche vergrößern und damit die Versorgungsqualität verringern. Soweit es nicht gelingt, die Einwohnerdichte in den Innenstadtbereichen zu erhalten, wird ein wesentlicher Standortvorteil der Städte als Lebensraum, nämlich die bessere Erreichbarkeit von Infrastruktur- und Versorgungseinrichtungen gegenüber ländlichen Gebieten, an Bedeutung verlieren.

Der wirtschaftliche Strukturwandel wird vor allem durch den Übergang zur wissensbasierten Hochtechnologie- und Dienstleistungsproduktion geprägt, ohne dass die klassische Industrieproduktion vollständig verschwinden wird. Der demografische Wandel wird diesen Prozess stärker als bisher beeinflussen. Derartige neue Produktionsstätten setzen ein erhebliches Potenzial gut ausgebildeter Personen voraus, die in Zuwanderungsgebieten anzutreffen sind. Allerdings ist bislang nicht nachgewiesen worden, dass eine schrumpfende Bevölkerung immer mit einer schrumpfenden Wirtschaft korreliert ist. Ein negativer, sich verstärkender Prozess durch eine schrumpfende Bevölkerung kann daher nicht grundsätzlich als Gesetzmäßigkeit angenommen werden

2.2 Stadt bzw. Dorf als Bauwerk

Der Bevölkerungsrückgang und Veränderungen in der Sozialstruktur haben zunächst keine unmittelbaren Auswirkungen auf die bauliche Gestalt und Struktur der Städte. Von schrumpfenden Städten kann daher nicht die Rede sein. Erst die erforderlichen baulichen Umbaumaßnahmen führen zu den städtebaulich und ökonomisch notwendigen Anpassungen der gebauten Stadt. Augenfälligstes Merkmal des demografischen Wandels ist der Gebäudeleerstand, dessen Verteilung regional und auch bezogen auf die einzelnen Stadtquartiere recht unterschiedlich ist. In den Siedlungen von Wohnungsunternehmen kann aufgrund der Eigentumsverhältnisse mit einem zentralen Umzugsmanagement eine Konzentration der Bewohner auf langfristig vermietbare Wohngebäude erreicht werden, sofern die Wohnqualität angemessen ist und durch Modernisierungs- und Wohnumfeldverbesserungsmaßnahmen weiter aufgewertet wird, um für Bewohner aus benachbarten Quartieren attraktive Wohnungsangebote zu schaffen und damit die Leerstände zu verringern. In Gründerzeitquartieren und anderen Gebieten mit einer kleinteiligen Eigentumsstruktur ist eine

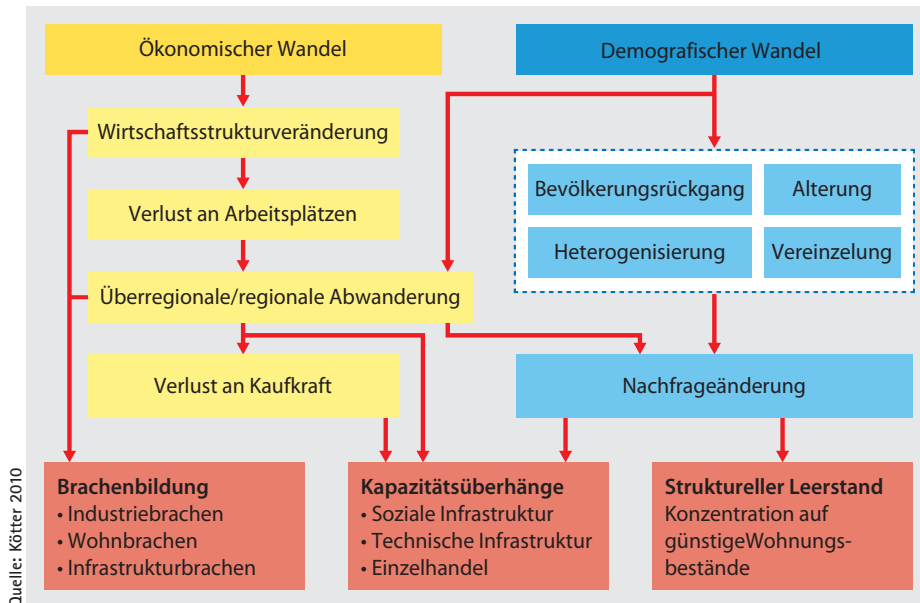


Abb. 3: Auswirkungen des ökonomischen und demografischen Wandels auf die Städte

solche Strategie nur schwer umsetzbar. Deswegen wird hier der demografische Wandel zu dispers verteilten Leerständen von Gebäuden führen. Ohne eine städtebauliche Gesamtstrategie werden Gebäudeabbrüche und damit eine Perforation ursprünglich geschlossener, historischer Stadtquartiere nicht zu vermeiden sein. Insbesondere die Kleinteiligkeit dieser neuen Wohnungsbrachen stellt besondere Anforderungen an passende Stadtumbaustrategien. Eine Auflösung des Bebauungszusammenhangs in den Straßen bewirkt eine Fragmentierung der historischen Stadtstruktur, die weder städtebaulich vertretbar noch ökonomisch tragfähig ist.

Während im Wohnungsbereich ein proportionaler Rückbau der Gebäude erfolgen kann, ist dies im Bereich der sozialen und technischen Infrastruktur nicht möglich. Bei den Gemeinbedarfseinrichtungen sind Mindestgrößen und Schwellenwerte für eine optimale Auslastung zu beachten. Bei den technischen Infrastrukturanlagen erschweren vor allem die Netzgestaltungen und deren Kapazitäten die Anpassungsmöglichkeiten. Eine rückläufige Bevölkerungsentwicklung mit flächenhafter Verringerung der Einwohner im Stadtgebiet führt bei ansonsten gleich bleibenden Netzlängen und technischen Anlagenstandards zu erhöhten Fixkosten pro Einwohner. Ein Rückgang der Bevölkerung um 50% würde eine Kostensteigerung um 100% mit sich bringen. Waren bislang bei den Versorgungsunternehmen Kapazitätsengpässe aufgrund wachsender Bevölkerungszahlen das Hauptproblem, so sind nun in Kommunen mit rückläufiger Einwohnerentwicklung Überkapazitäten zu bewältigen. Ein Wohnungsleerstand von 50% kann bereits die Funktionsfähigkeit der bestehenden Abwasserleitungen gefährden, und nur aufwendige Spülungen der nunmehr überdimensionierten Kanäle können eine Verschlammung verhindern. Bei der Wasserversorgung kann es durch Verringerung der Abnahmedichte zu einer Verkeimung des Trinkwassers

aufgrund verlängerter Standzeiten in den Wasserleitungen und damit zu einer erheblichen Qualitätsverschlechterung kommen. Schon aus diesen Gründen stellen gerade Gebiete mit dispersen Leerständen eine besondere Herausforderung für die technische Ver- und Entsorgung dar.

Als weitere Auswirkungen auf die gebaute Stadt ist der Verfall der Immobilienwerte zu nennen. Im Mietwohnungsbau ist damit zu rechnen, dass notwendige Modernisierungs- und Instandsetzungsmaßnahmen unterbleiben bzw. dass diese mit geringeren Standards ausgeführt werden, weil eine Refinanzierung über Mieten unsicher ist. Weiterhin ist von diesen Vermögensverlusten auch die

Sicherung von Krediten betroffen. Geringere Beleihungsspielräume reduzieren wiederum die Investitionsmöglichkeiten der Wohnungseigentümer in ihre Immobilien. So kann ein sich verstärkender Kreislauf von Leerstand, Verringerung der Immobilienwerte und unterlassenen substanzerhaltenden Maßnahmen nicht ausgeschlossen werden. Als weitere ökonomische Folgewirkung ist der Bedeutungsverlust der Immobilien als Alterssicherung zu nennen. Zumindest in den Fällen, in denen Immobilien zur Finanzierung von altersbedingten Versorgungs- und Pflegemaßnahmen veräußert werden müssen, ist diese Funktion erheblich eingeschränkt.

2.3 Stadt als Institution

Bevölkerungsrückgänge gefährden auch die Institution Kommune. Zunächst ist auf die dramatisch verringerte Handlungsfähigkeit durch sinkende Steuereinnahmen und einwohnerabhängige Finanzzuweisungen hinzuweisen. Nach dem gegenwärtigen Finanzsystem der Kommunen ist davon auszugehen, dass ein Bevölkerungsrückgang zu jährlichen Einnahmeverlusten von ca. 3.000 Euro pro Einwohner führt. Verringerte Haushaltsmittel werden zweifellos eine Einschränkung der kommunalen Aufgaben bewirken und in manchen Kommunen gar eine Reduzierung auf die gesetzlichen Pflichtaufgaben. Vor diesem Hintergrund steht die Effizienz der Institution Kommune zur Diskussion. Zwei Entwicklungsmöglichkeiten zeichnen sich ab: Zum einen wird sicherlich die Kooperation zwischen den Kommunen verstärkt werden müssen, um durch stärkere regionale Aufgabenteilung und gemeinsame Infrastrukturangebote die Ausgabeneffizienz zu verbessern und um angemessene Standards in der Daseinsvorsorge in den Bereichen der sozialen und technischen Infrastruktur aufrechterhalten zu können. Zum anderen

werden Kooperationen zwischen Kommunen, Wirtschaft und Bürger ausgeweitet werden müssen, um privates Engagement zu initiieren und private Finanzierungsmöglichkeiten stärker zu nutzen.

In wirtschaftlich starken Regionen (wachsenden Regionen) führt der anhaltende Bevölkerungszuzug insbesondere zu einer steigenden Nachfrage nach Wohnraum und damit einhergehenden Preissteigerungen (Arbeitskreis der Gutachterausschüsse und Oberen Gutachterausschüsse in der Bundesrepublik Deutschland 2012). Die Deckung eines Teils dieses Bedarfs kann im bestehenden Siedlungsbereich durch die Reaktivierung von Brachen gedeckt werden (REFINA 2012), welche gleichzeitig eine bessere Auslastung von bestehenden Infrastruktureinrichtungen ermöglicht. Eine Nachverdichtung bestehender Wohngebiete sollte unter Berücksichtigung des Klimawandels und seiner Auswirkungen auf Siedlungsstrukturen und deren Kleinklima erfolgen. Eine weitere Außenentwicklung insbesondere in den verkehrlich gut angeschlossenen Randbereichen dieser Regionen wird für die Deckung der Nachfrage nach flächenintensiven Einfamilienhäusern vielfach nicht zu umgehen sein.

Das Überangebot an Wohnraum kommt zum Teil zeitlich verzögert an den Markt, da Eigentümer und auch Mieter ihre Wohnraumsituation vielfach nicht einer veränderten Familiensituation (z.B. Auszug der Kinder, Tod eines Partners) anpassen und hierdurch ältere Menschen einen durchschnittlich größeren Wohnfläche bewohnen als jüngere (Remanenzeffekt). Insofern wird mit dem Anstieg des Anteils älterer Menschen auch die durch diese Bevölkerungsgruppe gebundene Wohnfläche steigen und vielfach erst am Immobilienmarkt verfügbar, wenn die Nutzung wegen stationärer Pflegebedürftigkeit oder Tod des letzten Bewohners aufgegeben werden muss. Die hierdurch frei werdenden Immobilien haben dabei häufig einen schlechten Unterhaltungszustand und einen nicht unerheblichen Modernisierungsbedarf zur Anpassung an moderne Wohn- und Energiestandards.

Die Städte und Dörfer in diesen Regionen müssen an die verringerte Nachfrage nach Wohnraum aber auch nach Gewerbefläche angepasst werden, um perforierte Städte und Dörfer mit all ihren Nachteilen, wie steigende Kosten der Infrastruktureinrichtungen oder wenig attraktive Ortsbilder, zu vermeiden (Linke und Köhler 2010). Kurzfristig anzugehende Maßnahmen sind vor allem die Umnutzung für bisherige, z.B. landwirtschaftliche Zwecke nicht mehr benötigte Gebäude (Henseler 2011, Voß et al. 2010), die Mobilisierung vorhandener Baulücken und Nachverdichtungspotenziale im Innenbereich (Kötter 2011) oder die Neuordnung mehrerer, heutigen Bauungsansprüchen nicht mehr genügender Grundstücke nach Beseitigung wirtschaftlich nicht mehr nutzbarer Gebäude (Schumann 2008). Langfristig bedarf es geeigneter Strategien und Vorgehensweisen mit denen einem zu erwartenden dauerhaften Überangebot entgegen gewirkt werden kann. Hierbei dürfen auch flächenhafte Rückbaumaßnahmen und im Extremfall die Aufgabe

von Siedlungen keine Tabuthemen sein, wenn die strukturschwächeren Regionen dauerhaft stabilisiert werden sollen.

Ansätze zur Durchführung von Rückbaumaßnahmen auf freiwilliger Basis sind in den §§ 171a ff. BauGB bereits gesetzlich geregelt. Ein solcher freiwilliger Rückbau wird z.B. im Rahmen der Bund-Länder-Programme Stadtumbau Ost und West gefördert. Allerdings zeigen aktuelle Untersuchungen, dass nach einer ersten Rückbauwelle in den Jahren 2005 bis 2007 nunmehr die Anzahl der Gebäudeabriss kontinuierlich abnimmt, obwohl der Leerstand zunimmt (Sächsische Aufbaubank 2012). Insbesondere die Aktivierung privater Eigentümer einzelner Immobilien gestaltet sich schwierig, da hier durch den Abriss des Gebäudes dem Eigentümer kein Vorteil entsteht, sofern es für die frei werdende Fläche keine wirtschaftliche Folgenutzung gibt. Kommunale und private Wohnungsbaugesellschaften mit größeren Gebäudebeständen haben dagegen den Vorteil, dass sie durch einen Abriss von Teilen ihres Gebäudebestandes eine bessere Auslastung ihrer verbleibenden Gebäude erreichen können.

3 Neues Planungsverständnis

Auf diese veränderten Anforderungen an Siedlungen durch die wirtschaftliche Entwicklung und die demografischen Veränderungen sowie aufgrund der veränderten quantitativen und qualitativen Nachfrage nach Wohnraum müssen auch die Raumplanung und das Landmanagement reagieren. Zur Weiterentwicklung von adäquaten Planungsprozessen für die Anpassung der Städte und Dörfer unter Schrumpfungsbedingungen zeichnen sich folgende Prinzipien als erfolgversprechend ab:

Strategische Planung statt perspektivischem Inkrementalismus

Die Einsicht in die begrenzte Steuerungsfähigkeit räumlicher Entwicklungen hat bereits in den 1980er Jahren dazu geführt, Ziele der Stadtentwicklung in kleinen Schritten durch einzelne initiierte Projekte zu erreichen (perspektivischer Inkrementalismus, Albers 2006). In schrumpfenden Regionen kann ein solcher Ansatz wegen unzureichender strategischer Ausrichtung nicht zielführend sein. Auch wenn der wissenschaftliche Diskurs über die Planungsansätze bisher nicht abgeschlossen ist, wird immer deutlicher, dass es effektiverer Planungsformen bedarf. In der Praxis der Raumplanung kommen zunehmend Methoden aus der Managementpraxis zum Einsatz, wie Planungsmanagement, Szenariotechnik, Kosten-Nutzen-Analysen und Evaluationsmethoden. Die geforderte stärkere Orientierung der Planung auf ihre Entwicklungsfunktion erfordert nach Wiechmann und Hutter 2010 »neue integrative Strategien, die neben den Trägern

öffentlicher Belange auch gezielt Akteure aus Wirtschaft und Zivilgesellschaft ansprechen».

Kontinuierliches Monitoring statt Bestandsaufnahme

Die Vielzahl von sich ständig ändernden Einflussfaktoren auf die Nachfrage nach Wohn- und Gewerberaum und die daraus erwachsenden Veränderungen der lokalen Immobilienmärkte erfordern deren kontinuierliche Erfassung und Analyse, um zeitnah auf diese Veränderungen mit einer Anpassung der Strategie und der Durchführung geeigneter Umsetzungsmaßnahmen reagieren zu können. Hierzu bieten sich Geoinformationssysteme als Unterstützung an, mit denen Informationen mit Raumbezug, wie z.B. die Altersstruktur der Bewohner eines Hauses oder eines Quartiers, analysiert werden können (Schaffert 2011). Mittels geeigneter Analyseroutinen unter Verwendung von Geodateninfrastrukturen lassen sich zumindest halb automatische Monitoringsysteme erstellen.

Szenarien statt Prognosen

Aufgrund der Vielzahl der Einflussfaktoren und deren gegenseitigen Abhängigkeiten lassen sich letztlich keine auf einen Zeitpunkt bezogenen eindeutigen Prognosen erstellen. Vielmehr müssen hier Szenarien verwendet werden, die entsprechend der gegebenen Unsicherheiten bei der Entwicklung der einzelnen Determinanten und Interdependenzen eine Bandbreite an potenziellen zukünftigen Wirkungen aufzeigen. Die Anwendung der Szenariotechnik erlaubt es auch, Strategien und einzelne Umsetzungsmaßnahmen hinsichtlich ihrer möglichen Auswirkungen und Folgen zu testen (Schaffert 2011).

Nachfrage- statt angebotsorientierter Planung

Angebotsorientierte Planung mit dem Ziel eines ständigen vor allem außenbereichsbezogenen Wachstums von Siedlungen ist für schrumpfende Regionen nicht zielführend, da sie zu einer Perforierung von Städten und Dörfern mit den o.g. negativen Folgen beiträgt. Benötigt wird eine kleinteilige, nachfrageorientierte Planung, die sich ergebende punktuelle Möglichkeiten einer Innenentwicklung fördert, mit bestehender Nachfrage zusammen bringt und in Projekte umsetzt (Kötter und Schollan 2010).

Mix von kooperativen und hoheitlichen Instrumenten

Die Erstellung von Konzepten zum Umbau von Städten und Dörfern sowie vor allem deren Umsetzung bedürfen für eine Akzeptanz in der Gemeinde einer umfassenden Partizipation der Bürger und Kooperation mit den ökonomisch von einem Umbau Betroffenen, nämlich den Immobilieneigentümern (Friecke 2008, Linke und Köhler 2010). Dass die Gemeinde bei der Durchführung von Umbaumaßnahmen auf eine freiwillige Beteiligung der

Immobilieneigentümer hinwirkt, ergibt sich schon aus den allgemeinen Grundsätzen der Zulässigkeit staatlichen Handelns. Gleichwohl bedarf es hoheitlicher Instrumente, die nur dann zum Einsatz kommen, wenn Konflikte zwischen den individuellen Interessen Einzelner mit den Interessen der Allgemeinheit nicht einvernehmlich gelöst werden können (»Kooperation braucht Krallen«, Davy 2005).

Regionale Kooperation statt kommunaler Entwicklungs-egoismen

Auch Gemeinden in schrumpfenden Regionen versuchen vielfach neues Bauland auszuweisen, um hierdurch die Attraktivität der Siedlung zu steigern und damit neue Einwohner gewinnen zu können. Tatsächlich führt diese Vorgehensweise allenfalls zu einem »Einwohnerkannibalismus« zwischen benachbarten Gemeinden, in der Regel jedoch zu einer Fehlinvestition der Gemeinde, da sich die Baugebiete aufgrund fehlender regionaler Nachfrage nicht füllen lassen. Zu den wesentlichen Voraussetzungen für einen Umbau von Städten und Dörfern gehört daher nicht nur eine gemeindeinterne, sondern auch eine interkommunale Abstimmung, um den für alle beteiligten Gemeinden ruinösen Wettbewerb um Bewohner zu vermeiden (Friecke 2008, Büchs und Magel 2010).

Temporäres, auf den wirtschaftlichen Lebenszyklus von Immobilien abgestimmtes statt unbefristetes Planungsrecht

Das derzeit durch die Bauleitplanung an private Grundstückseigentümer verliehene unbefristete Recht zur baulichen Nutzung führt insbesondere in schrumpfenden Regionen bei Maßnahmen zur Anpassung von Siedlungen zur Frage, ob und ggfs. welcher Planungsschaden i. S. v. § 42 BauGB einem Immobilieneigentümer durch Aufhebung bestehenden Baurechts im Zuge eines Rückbaus entsteht, wenn für diese Immobilie zukünftig am Immobilienmarkt allenfalls eine marginale Nachfrage zu erwarten ist. Diese Problematik könnte zumindest teilweise gelöst werden, wenn das Planungsrecht lediglich temporär geschaffen wird und nicht mehr unbefristet.

Planmäßiger Siedlungsumbau durch konsequenten Vorteils- und Lastenausgleich

Durch den Umbau von Siedlungen erfahren einerseits die Immobilieneigentümer einen Nachteil, deren Objekte noch wirtschaftlich genutzt werden können, aber im Zuge des geordneten Umbaus zurückgebaut werden müssen. Im Gegenzug erfahren andererseits die Immobilieneigentümer, die vom Rückbau nicht betroffen sind, einen Vorteil, da die rückbaubedingte Reduzierung des Angebots eine Stabilisierung des Immobilienmarktes und damit eine Verkehrswerterhöhung bewirkt. Derartige wirtschaftliche Vorteile erwachsen diesen Immobilieneigentümern ohne eigene Investitionen und ausschließlich aufgrund ge-

meindlicher Aktivitäten. Analog zur städtebaulichen Sanierungs- und Entwicklungsmaßnahme nach dem BauGB sollten diese Wertvorteile der Allgemeinheit zur Deckung der Kosten des die Wertvorteile auslösenden Siedlungsrückbaus verfügbar gemacht werden (Linke 2012).

Umsichtige Abwägung zwischen Bestands- und Neuentwicklung

Die Diskrepanz zwischen bestehender Gebäudestruktur und den zeitgemäßen Nutzungsanforderungen für Wohnen, Arbeiten etc. werden nicht in jedem Einzelfall eine Erhaltung der vorhandenen Bausubstanz ermöglichen. Abriss- und Neubaumaßnahmen gehören daher auch zum Repertoire des Stadt- und Dorfumbaus, um die Revitalisierung der Stadtinnenbereiche bzw. der Dorfkerne zu ermöglichen (Kötter 2008 und 2010).

Revolvierende Fonds statt Maßnahmenförderung

Der Umfang der Innenentwicklungsaufgaben erfordert eine stärkere Koordination der vielfältigen projektbezogenen Planungs- und Förderinstrumente sowie eine stärkere präventive, problemorientierte Ausrichtung. Mit revolvierenden Fonds könnten die Kommunen den erheblichen Vorfinanzierungs- und Förderbedarf für notwendigen Grundstückszwischenwerb, Flächenbevorratung, Neuordnung und Freilegung von Grundstücken, innovative Planungsverfahren und intensive Einzelberatungen optimaler bewältigen (Kötter 2010).

4 Fazit

Die Verwirklichung der vorstehenden Forderungen bedarf noch weitergehender Forschungen, um praxistaugliche Instrumente für den erforderlichen langfristigen Umbau von Städten und Dörfern in schrumpfenden Regionen zu entwickeln. Zu den wichtigsten aktuellen Forschungsfragen gehören:

- Welche Indikatoren eignen sich zur Erfassung des Umbaubedarfs von Städten und Dörfern in schrumpfenden Regionen und aus welchen Daten können diese für ein laufendes Monitoring einfach abgeleitet werden?
- Wie ist der Prozess einer regionalen Kooperation beim Umbau von Städten und Dörfern zu initiieren und auszugestalten, um deren nachhaltige Entwicklung zu erreichen? Wie kann die Regionalisierung und der Aufbau regionaler bürgergesellschaftlicher Strukturen unterstützt werden?
- Wie ist der lokale Partizipationsprozess zum Umbau von Städten und Dörfern zu gestalten, um die Immobilieneigentümer für Aufwertungs- und Rückbaumaßnahmen zu gewinnen?
- Mit welchen methodischen Ansätzen und Verfahren können Immobilienwerte in schrumpfenden Märkten

plausibel ermittelt werden, um beispielsweise die durch den Umbau von Städten und Dörfern entstehenden Vor- und Nachteile zutreffend quantifizieren zu können?

- Welche Änderungen der bodenpolitischen Handhaben sind erforderlich, um die Innenentwicklung zu stärken und einen funktionierenden Vorteils- und Lastenausgleich sicherzustellen?

Allein die Weiterentwicklung von Methoden und Instrumenten wird indessen für die erfolgreiche Problembewältigung schrumpfender Städte und Dörfer nicht ausreichen, sondern entscheidend wird ebenso deren sachgerechte Handhabung unter den neuen Rahmenbedingungen und Herausforderungen sein.

Literatur

- Albers G.: Zur Entwicklung des Planungsverständnisses: Kontinuität und Wandel. In: Selle K. (Hrsg.): Planung neu denken. Band I: Zur räumlichen Entwicklung beitragen. Dortmund, 2006, S. 43–55.
- Arbeitskreis der Gutachterausschüsse und Oberen Gutachterausschüsse in der Bundesrepublik Deutschland (Hrsg.): Immobilienmarktbericht Deutschland 2011. Oldenburg, 2012.
- Baden-Württemberg, Landtag (Hrsg.): Drucksache 15/84 v. 09.06.2011.
- Birg H.: Analyse und Prognose der Bevölkerungsentwicklung in der Bundesrepublik Deutschland und in ihren Regionen bis zum Jahr 1990. Berlin, 1975.
- Büchs S., Magel H.: Weniger – aber wie? Anmerkungen zur strategischen Entwicklung schrumpfender Dörfer. Flächenmanagement und Bodenordnung 72, Heft 6, S. 268–275, 2010.
- Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung im Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBSR) (Hrsg.): Raumordnungsbericht 2011.
- Davy B.: Grundstückswerte, Stadtbau und Bodenpolitik. vhw Forum Wohneigentum, Heft 2/2005, S. 67–72.
- Friesicke F.: Stadtbau im Konsens!? Zur Leistungsfähigkeit und Fortentwicklung des städtebaulichen Instrumentariums unter Schrumpfungsbedingungen. Schriftenreihe des IGG der Universität Bonn, Heft 13, Bonn, 2008.
- Häußermann H., Siebel W.: Die Chancen des Schrumpfens. Plädoyer für eine andere Großstadtpolitik. In: Die Zeit vom 22.03.1985.
- Henseler A.: Strategien für landwirtschaftliche Altgebäude. Flächenmanagement und Bodenordnung 73, Heft 2, S. 67–73, 2011.
- Köhler T.: Verwaltungsreform im ländlichen Raum. Schriftenreihe Fachrichtung Geodäsie, Fachbereich Bauingenieurwesen und Geodäsie, Heft 34, Darmstadt, 2011.
- Kötter T.: Aufgaben in Städtebau und Stadtentwicklung. In: Kummer K., Frankenberger, J. (Hrsg.): Das deutsche Vermessungs- und Geoinformationswesen 2012. Wichmann Verlag, Berlin, S. 57–66, 2011.
- Kötter T.: Chancen und Grenzen der Innenentwicklung – zwischen Umnutzung und Rückbau. vhw Forum Wohnen und Stadtentwicklung, Heft 1/2010, S. 7–12.
- Kötter T., Schollän U.: Suburbane Wohngebiete in Zeiten des demografischen Wandels – Szenarien, Handlungsbedarfe und Anpassungsstrategien. Flächenmanagement und Bodenordnung 72, Heft 6, S. 254–250, 2010.
- Kötter T.: Strategien für den Stadtbau. In: Roch I., Banse J., Leimbrock H. (Hrsg.): Freiraum- und Wohnqualitäten. Potenziale für den Stadtbau. Leibniz-Institut für ökologische Raumentwicklung e.V., Dresden, 2008, S. 25–39.
- Linke H.J.: Siedlungsumbau aufgrund des demografischen Wandels – am Beispiel von Dörfern in ländlichen Räumen. In: Hepperle E. u. a. (Hrsg.): Land Management: Potential, Problems and Stumbling Blocks. vdf, Zürich, 2012 (im Druck).

- Linke H.J., Köhler T.: Ansätze zum Siedlungsumbau bei sinkenden Bevölkerungszahlen im ländlichen Raum. Flächenmanagement und Bodenordnung 72, Heft 3, S. 102–109, 2010.
- REFINA: Forschung für die Reduzierung der Flächeninanspruchnahme und ein nachhaltiges Flächenmanagement. www.refina-info.de.
- Sächsische Aufbaubank: Wohnungsbaumonitoring 2011.
- Schaffert M.: Szenariotechnik und GIS – Ein Beitrag zur demografie-robusten Planung in Kommunen. Schriftenreihe Fachrichtung Geodäsie, Fachbereich Bauingenieurwesen und Geodäsie, Heft 32, Darmstadt, 2011.
- Schumann M.: Baulandbereitstellung und Dorffinnenentwicklung in der Flurbereinigung. DVW-Schriftenreihe, Bd. 55, S. 175–186, 2008.
- Statistisches Bundesamt: Bevölkerung Deutschlands bis 2060, 12. Koordinierte Bevölkerungsvorausberechnung. Wiesbaden, 2009.
- Statistisches Bundesamt: Bevölkerung und Erwerbstätigkeit – Entwicklung der Privathaushalte bis 2030. Wiesbaden, 2011.
- Statistisches Bundesamt: Hohe Zuwanderung nach Deutschland im Jahr 2011. Pressemitteilung vom 16. Mai 2012, Wiesbaden, 2012a.
- Statistisches Bundesamt: Bevölkerung und Erwerbstätigkeit – Wanderungen 2010. Fachserie 1, Reihe 1.2, Wiesbaden, 2012b.
- Voß W., Gülkenberg E., Kirsch-Stracke R., Streibel N.: Modellprojekt Umnutzung landwirtschaftlicher Altgebäude und Hofanlagen als Beitrag zur Vitalisierung von Ortskernen. Abschlussbericht der wissenschaftlichen Begleitforschung, Hannover, 2010.
- Wiechmann T., Hutter G.: Strategische Planung – zum Stand der Diskussion. In: Hutter G., Wiechmann T. (Hrsg.): Strategische Planung – Zur Rolle der Planung in der Strategieentwicklung für Städte und Regionen. Reihe Planungsgrundschau, Bd. 18, S. 7–16, 2010.

Anschrift der Autoren

Univ.-Prof. Dr.-Ing. habil. Theo Kötter
 Professur Städtebau und Bodenordnung
 Institut für Geodäsie und Geoinformation
 Rheinische Friedrich-Wilhelms-Universität Bonn
 Nußallee 1, 53115 Bonn
koetter@uni-bonn.de

Univ.-Prof. Dr.-Ing. Hans Joachim Linke
 Fachgebiet Landmanagement
 Institut für Geodäsie
 Technische Universität Darmstadt
 Petersenstraße 13, 64287 Darmstadt
linke@geod.tu-darmstadt.de