

### Räumliche Konsequenzen des demographischen Wandels: T. 11, Erkennen - Steuern - Handeln: Antworten auf den demographischen Wandel

Küpper, Patrick (Ed.); Küttner, Leander (Ed.); Luther, Jochen (Ed.); Strauß, Christian (Ed.)

Veröffentlichungsversion / Published Version

Sammelwerk / collection

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:

Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL)

#### Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Küpper, P., Küttner, L., Luther, J., & Strauß, C. (Hrsg.). (2008). *Räumliche Konsequenzen des demographischen Wandels: T. 11, Erkennen - Steuern - Handeln: Antworten auf den demographischen Wandel* (Arbeitsmaterial, 341). Hannover: Verl. d. ARL. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-284611>

#### Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

#### Terms of use:

This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.

By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.



Räumliche Konsequenzen des demographischen Wandels

Teil 11

# Erkennen – Steuern – Handeln: Antworten auf den demographischen Wandel

Patrick Küpper, Leander Küttner, Jochen Luther, Christian Strauß (Hrsg.)

# ARL

Erkennen – Steuern – Handeln:  
Antworten auf den demographischen Wandel

AM Nr. 341  
ISBN: 978-3-88838-341-0  
ISSN 0946-7807

Alle Rechte vorbehalten • Verlag der ARL • Hannover 2008  
© Akademie für Raumforschung und Landesplanung  
Druck: poppdruck, 30851 Langenhagen

Bestellmöglichkeiten:  
über den Buchhandel

VSB Verlagsservice Braunschweig GmbH  
Postfach 47 38  
38037 Braunschweig  
Tel. (0 18 05) 7 08-7 09  
Fax (05 31) 7 08-6 19  
E-Mail: [vsb-bestellservice@westermann.de](mailto:vsb-bestellservice@westermann.de)  
Onlineshop der ARL: [www.ARL-net.de](http://www.ARL-net.de)

Verlagsanschrift:  
Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL®)  
Hohenzollernstraße 11, 30161 Hannover  
Tel. (05 11) 3 48 42-0, Fax (05 11) 3 48 42-41  
E-Mail: [ARL@ARL-net.de](mailto:ARL@ARL-net.de)  
Internet: [www.ARL-net.de](http://www.ARL-net.de)

Akademie für Raumforschung und Landesplanung

 ARBEITSMATERIAL DER ARL

Räumliche Konsequenzen des demographischen Wandels

Teil 11

# Erkennen – Steuern – Handeln: Antworten auf den demographischen Wandel

10. Junges Forum der ARL

6. bis 8. Juni 2007 in Dresden

Patrick Küpper, Leander Küttner, Jochen Luther, Christian Strauß (Hrsg.)

Mit freundlicher Unterstützung durch:



Förderkreis für Raum-  
und Umweltforschung e.V.

*omniphon* 

## Autorinnen und Autoren

- Growe, Anna*, Dipl.-Ing., Fakultät Raumplanung, Technische Universität Dortmund
- Klein-Hitpaß, Anne*, Dipl.-Geogr., Institut für Verkehrsforschung, Deutsches Zentrum für Luft- und Raumfahrt e.V., Berlin
- Küpper, Patrick*, Dipl.-Geogr., Leibniz-Institut für ökologische Raumentwicklung, Dresden
- Küttner, Leander*, Dipl.-Geogr., Leibniz-Institut für ökologische Raumentwicklung, Dresden
- Langhagen-Rohrbach, Christian*, Referat Grundsatzfragen, Verkehrspolitik/Logistik, Hessisches Ministerium für Wirtschaft, Verkehr und Landesentwicklung, Wiesbaden
- Luther, Jochen*, Dipl.-Geogr., Leibniz-Institut für ökologische Raumentwicklung, Dresden
- Münch, Sybille*, Dipl.-Pol., Leibniz-Institut für Länderkunde, Leipzig
- Regener, Maren*, Dipl.-Geogr., Leibniz-Institut für ökologische Raumentwicklung, Dresden
- Reuter, Ruth*, Dipl.-Ing., Stadt Dinslaken
- Rößler, Stefanie*, Dipl.-Ing., Leibniz-Institut für ökologische Raumentwicklung, Dresden
- Schmidt, Petra Ilona*, Dipl.-Ing., Abteilung Raumordnung und Landesplanung, Ministerium für Verkehr, Bau und Landesentwicklung Mecklenburg-Vorpommern, Schwerin
- Schmitz-Veltin, Ansgar*, Dipl.-Geogr., Lehrstuhl für Wirtschaftsgeographie, Universität Mannheim
- Schüler, Daniela*, Dipl.-Geogr., Geographisches Institut, Humboldt-Universität Berlin
- Schwarting, Henning*, Dipl.-Ing., HA Hessen Agentur GmbH, Wiesbaden
- Strauß, Christian*, Dipl.-Ing., Institut für Stadtentwicklung und Bauwirtschaft, Universität Leipzig
- Tanzmann, Lars*, Dipl.-Volksw., Professur VWL II für Öffentliche Finanzen, Justus-Liebig-Universität Gießen
- Thurmann, Torsten*, Dipl.-Ing., Urban Policy and Planning Team, East Midlands Development Agency, Nottingham, England
- Westphal, Christiane*, Dipl.-Ing., Leibniz-Institut für ökologische Raumentwicklung, Dresden

*Die wissenschaftliche Verantwortung für die Beiträge  
liegt allein bei den Autorinnen und Autoren.*

Betreuung im Sekretariat der ARL:  
Dr. Andreas Klee (E-Mail: klee@ARL-net.de)

## INHALT

<b>Vorwort</b>		VII
<i>Patrick Küpper, Leander Küttner</i>	Erkennen – Steuern – Handeln: Antworten auf den demographischen Wandel. Einführung	1
<i>Petra Ilona Schmidt</i>	Erkennen – Steuern – Handeln: Das Fallbeispiel Mecklenburg-Vorpommern – Antworten auf den demographischen Wandel	5
<i>Christian Strauß</i>	Modelle, Ziele und Leitbilder zukünftiger räumlicher Entwicklung	14
<i>Anna Growe</i>	Der „demographische Wandel“ in den neuen Leitbildern für die Raumentwicklung in Deutschland	21
<i>Anne Klein-Hitpaß</i>	Die Verkehrsnachfrage einer alternden Gesellschaft – sind wir fit für die Zukunft?	32
<i>Christian Langhagen-Rohrbach</i>	„Masterplan Güterverkehr und Logistik“ – Leitbild der künftigen Versorgung von Bevölkerung und Wirtschaft – Beispiel Hessen	42
<i>Lars Tanzmann</i>	Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse, kommunaler Finanzausgleich und Strukturwandel	53
<i>Patrick Küpper, Maren Regener</i>	Regional Governance und Strategieentwicklung zum Umgang mit dem demographischen Wandel und seinen Folgen	64
<i>Henning Schwarting</i>	Interkommunale Zusammenarbeit – Strategiebaustein im demographischen Wandel in Hessen	71
<i>Patrick Küpper</i>	Zwischen Wunsch und Wirklichkeit – Reaktionen der Regionalpolitik auf den demographischen Wandel in dünn besiedelten, peripheren Räumen	83
<i>Torsten Thurmann</i>	Alternde Regionen – Handlungsansätze aus England	96
<i>Jochen Luther, Stefanie Rößler</i>	Handlungsansätze – Flächenmanagement und Stadtstruktur	102
<i>Stefanie Rößler, Christiane Westphal</i>	Stadtmodelle unter Schrumpfungsbedingungen – Auswirkungen auf Infrastruktur und Freiraumversorgung	108
<i>Daniela Schüler</i>	Flächenmanagementsysteme – eine Antwort auf den demographischen Wandel?	125

## ■ Inhalt

<i>Leander Küttner</i>	Handlungsansätze der Stadterneuerung und Wohnungsmarktanpassung im Kontext des demographischen Wandels	132
<i>Ruth Reuter</i>	Demographischer Wandel – Steuerung durch behutsame Stadterneuerung?	139
<i>Ansgar Schmitz-Veltin</i>	Demographischer Wandel und Wohnungsmärkte in wachsenden Regionen – Strategien und Handlungsansätze von Wohnungsunternehmen als Akteuren städtischer Entwicklung	148
<i>Sybille Münch</i>	Mit „gesunder“ Mischung zu Stabilität und Integration? Zum wohnungspolitischen Umgang mit ethnisch segregierten Nachbarschaften	160
<b>Anhang</b>		
	Programm des Jungen Forums in Dresden	171
	Teilnehmerliste des Jungen Forums in Dresden	176
	<b>Kurzfassungen/Abstracts</b>	181

## Vorwort

Die räumlichen Auswirkungen des demographischen Wandels in Deutschland und Europa sind nach wie vor ein aktuelles Thema sowohl für die raumwissenschaftliche Forschung als auch für die Praxis der Stadt-, Regional- und Landesplanung. Die dabei im Fokus stehenden Fragen der sozial selektiven Abwanderung aus peripheren Räumen, der Aufrechterhaltung von Einrichtungen der technischen und sozialen Infrastruktur sowie der Bewahrung gleichwertiger Lebensverhältnisse in allen Teilräumen eines Landes haben mittlerweile auch die öffentliche Diskussion erreicht. Denn insbesondere in Ostdeutschland werden bereits jetzt Schulen geschlossen, es wird über Standards der medizinischen Versorgung diskutiert und Fragen der verkehrlichen Erreichbarkeit müssen beantwortet werden.

„Erkennen – Steuern – Handeln: Antworten auf den demographischen Wandel“ war das Thema des zehnten Treffens des Jungen Forums der ARL vom 6. bis 8. Juni 2007 in Dresden. Im Vordergrund standen die Suche nach Lösungsmöglichkeiten im Umgang mit den räumlichen Auswirkungen des demographischen Wandels, die Diskussion von lokalen und regionalen Anpassungsstrategien sowie die Implementierung von Strategien in die politische Praxis.

Die vorgetragenen und diskutierten Beiträge aus Wissenschaft und Praxis sind Gegenstand dieses Arbeitsmaterials. Neben grundlegenden Fragestellungen beziehen sich die Beiträge auf vier übergeordnete Themenbereiche:

- Modelle, Ziele und Leitbilder zukünftiger räumlicher Entwicklung
- Regional Governance und Strategieentwicklung
- Handlungsansätze in den Bereichen Flächenmanagement und Stadtgestalt
- Handlungsansätze in den Bereichen Stadterneuerung und Wohnungsmarktanpassung

Es ist mittlerweile gute Tradition bei den Treffen des Jungen Forums, nicht nur neue Erkenntnisse zu vermitteln und auszutauschen. Es geht auch immer darum, kreative Ideen zu entwickeln und diese in die wissenschaftliche wie planungspraktische Diskussion zurückzuspielen.

An dieser Stelle ist dem großen Engagement der Teilnehmerinnen und Teilnehmer in Dresden ebenso zu danken wie dem Organisationsteam, bestehend aus Patrick Küpper, Leander Küttner, Jochen Luther und Christian Strauß. Ihnen gilt ein herzliches Dankeschön für ihre Arbeit bei der Vorbereitung, Durchführung und Nachbereitung der Veranstaltung.

Ein besonderer Dank gilt auch den Sponsoren, ohne deren Unterstützung die Aktivitäten des Jungen Forums nicht in dieser Art und Weise durchgeführt werden können. 2007 unterstützten das Treffen der Förderkreis für Raum- und Umweltforschung e.V. (FRU), Hannover, sowie die Firma omniphon GmbH aus Leipzig.

*Andreas Klee*  
*Akademie für Raumforschung und Landesplanung*

Patrick Küpper, Leander Küttner

## **Erkennen – Steuern – Handeln: Antworten auf den demographischen Wandel**

### **Einführung**

Der demographische Wandel ist eine aktuelle Rahmenbedingung für alle raumrelevanten Entwicklungen in Deutschland. In der Vergangenheit war die wissenschaftliche Debatte vor allem auf dessen Beschreibung und die Erörterung seiner Auswirkungen auf unterschiedliche Handlungsfelder fokussiert. Die Diskussion zum Umgang mit den Folgen des demographischen Wandels rückt jedoch immer mehr in den Vordergrund. Auch in der planerischen Praxis ist das Thema in den letzten Jahren zunehmend ins Bewusstsein der Akteure gerückt. Politiker und Planer sehen sich mit der Frage konfrontiert, wie denn nun mit den aus dem demographischen Wandel resultierenden Chancen und Herausforderungen umzugehen ist und welche konkreten Schritte einzuleiten sind. Vor diesem Hintergrund beschäftigte sich das Junge Forum der ARL 2007 mit der Suche nach geeigneten Antworten auf den demographischen Wandel. Die Publikation dokumentiert diese Tagung und möchte damit einen Beitrag zu dieser Debatte aus der Perspektive junger Raumwissenschaftler und Planungspraktiker leisten.

Der demographische Wandel wird dabei in einem umfassenden Verständnis als Komplex der folgenden drei Komponenten betrachtet: (1) fertilitäts- und wanderungsbedingte Abnahme der Bevölkerungszahl, (2) Alterung der Bevölkerung und (3) Heterogenisierung der Bevölkerungsstruktur. Diese Komponenten sind Auswirkungen von drei sogenannten Megatrends, die den demographischen Wandel in Deutschland charakterisieren:

- Natürliche Bevölkerungsbewegung: Rückgang der Fertilitätsrate und demographische Alterung, was dem demographischen Wandel im engeren Sinne entspricht
- Außenzuwanderungen: Internationalisierung, Heterogenisierung
- Sozialer Wandel: Pluralisierung, Singularisierung, Polarisierung

Das Ziel des Treffens in Dresden war es, sich mit den Strategien und Maßnahmen der Reaktion auf die Herausforderungen des demographischen Wandels auseinanderzusetzen. Das Thema sollte auf verschiedenen Ebenen, zu denen jeweils Impulsreferate in einem Call for Papers ausgeschrieben wurden, diskutiert werden.

Dies betrifft zunächst die methodische Ebene, wobei Methoden bzw. Techniken zur Erkennung und Abbildung des demographischen Wandels, seiner Folgen und Auswirkungen entsprechender Politiken angesprochen waren (GIS-Anwendungen, Prognose- und Szenariomethoden etc.). Da die Resonanz auf dieses Thema nur gering ausfiel, wurde es nicht mehr weiter behandelt. Dennoch stellte sich heraus, dass es für die Diskussion zum demographischen Wandel bedeutsam ist, sodass der geringe Rücklauf auf einen gewissen Forschungsbedarf hinweist.

Außerdem wurde vorgeschlagen, normative Anforderungen, also die Anpassung von Modellen, Zielen und Leitbildern der Raumentwicklung an die Trends der gesellschaftlichen Entwicklung, zu diskutieren. Weitere Themen des Call for Papers waren die Auseinandersetzung mit Prozessen der Strategieentwicklung und Regional Governance so-

wie die Vorstellung von konkreten Ansätzen und Maßnahmen der Reaktion auf die Folgen des demographischen Wandels. Die Resonanz auf diese Themenvorschläge war insbesondere zu den praktischen Handlungsansätzen sehr hoch, sodass wir deren Diskussion in zwei Arbeitsgruppen aufteilen mussten. Dieser umfangreiche Rücklauf gerade zu praktischen Ansätzen und Maßnahmen lässt vermuten, dass die Herausforderungen des demographischen Wandels in der Praxis erkannt werden und eine Vielfalt an Reaktionen existiert.

Welche Strategien und Maßnahmen in den jeweiligen Themenbereichen konkret Anwendung finden und inwieweit diese erfolgsversprechend sind, wurde in den nachfolgend beschriebenen Arbeitsgruppen diskutiert.

### ***AG 1: Modelle, Ziele und Leitbilder zukünftiger räumlicher Entwicklung***

Realistische Leitbilder und Leitlinien sind eine unabdingbare konzeptionelle Voraussetzung für die Planung in Städten und Regionen. Die Herausforderung besteht darin, dass sich infolge des demographischen Wandels grundlegende Rahmenbedingungen für die räumliche Entwicklung geändert haben und somit sowohl die bestehenden fachspezifischen als auch die fachübergreifenden Leitbilder zur Diskussion stehen. Aktuell sind daher bestehende raumtheoretische Ansätze wie auch politische Konzepte infrage gestellt, während gleichzeitig eine völlige Neuausrichtung fehlt. So wird beispielsweise versucht, das Zentrale-Orte-Konzept durch Ausdünnung und Zusammenlegung an die Schrumpfungsprozesse anzupassen, ohne grundlegend Fragen nach Erreichbarkeit, Versorgung und Verflechtung zu diskutieren. Ein bloßes Reagieren auf den demographischen Wandel reicht aber nicht aus. Es gilt vielmehr, proaktiv die Fragen nach der Entwicklung der Zwischenstadt und der siedlungsstrukturellen und verkehrlichen Achsen zu beantworten. Es bedarf in diesem Kontext auch einer Auseinandersetzung mit den Begriffen „Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse“ und „Wachstumspole“. Des Weiteren sind die interkommunalen Konkurrenzen sowie mögliche Arbeitsteilungen zwischen den Kommunen zu beachten.

### ***AG 2: Regional Governance und Strategieentwicklung***

Die Handlungsansätze, die derzeit im Zusammenhang mit dem demographischen Wandel diskutiert werden, sind zumindest teilweise bereits seit Jahrzehnten bekannt und es liegen zahlreiche Good Practices in Deutschland und im Ausland vor. Eine große Herausforderung scheint demnach nicht in der Entwicklung völlig neuer Ansätze, sondern in der Umsetzung des Bekannten zu liegen. Die Hemmnisse sind zum einen im fehlenden Problembewusstsein und in der mangelnden Kooperationsbereitschaft der Akteure sowie zum anderen in einer zunehmenden Kompetenzzersplitterung zwischen verschiedenen politischen Ebenen, privatwirtschaftlichen und quasi privaten Akteuren zu sehen. In diesem Zusammenhang wurde in dieser Arbeitsgruppe die Frage nach der Fähigkeit zur Steuerung von Prozessen zur Lösung der anstehenden Probleme diskutiert.

### ***AG 3: Handlungsansätze – Flächenmanagement und Stadtgestalt***

Insbesondere der Bevölkerungsrückgang und der damit verbundene Stadtumbau führen zu einem Wandel der Flächenbedarfe und zu einer steigenden Anzahl unbebauter Flächen in der Stadt. In der Folge sind veränderte Konzepte und Anpassungsmaßnahmen in der Raumplanung und in den verschiedenen Fachplanungen erforderlich. Zu beachten ist dabei der räumliche Kontext, z. B. die Differenzierung von Handlungsansätzen für städtische und eher ländliche Räume, sowie die unterschiedlichen Handlungsebenen der Stadtentwicklung.

Schwerpunkt der Diskussion waren die Auswirkungen des demographischen Wandels auf die Flächennutzung in Städten und Stadtregionen. Stichworte wie Leerstand, Stadtbrachen und Suburbanisierung, aber auch Fragen der Dichte, insbesondere im Zusammenhang mit der Bereitstellung von Infrastruktur und der Entwicklung von Freiräumen, bis hin zur Frage der räumlichen Gestalt von Städten und Stadtregionen und dem Umgang mit Flächennutzungsbedarfen für die Wohn- und Gewerbeflächenentwicklung wurden anhand der Impulsreferate diskutiert.

#### ***AG 4: Handlungsansätze – Stadterneuerung und Wohnungsmarktanpassung***

Bevölkerungsrückgang, Alterung und veränderte Lebensstile führen zu einem Wandel der Ansprüche an die bebaute Umwelt in einer Stadt. Im Fokus stehen hierbei besonders die Wohnbebauung und die Veränderung des Wohnungsmarktes. Zu beachten ist dabei der räumliche Kontext, z.B. die Differenzierung von Handlungsansätzen für Schrumpfungs- und Wachstumsregionen, sowie die Einordnung in die generellen Prozesse der Stadtentwicklung. Zu berücksichtigen sind weiterhin, vor dem Hintergrund des Ansatzes der integrierten Planung, die Wechselwirkungen zwischen verschiedenen Akteuren der Wohnungswirtschaft und Stadtplanung sowie den unterschiedlichen sozialen Gruppen der Wohnungsnachfrage.

In dieser Arbeitsgruppe wurden Handlungsansätze zum Umgang mit den Herausforderungen des demographischen Wandels hinsichtlich der Gestaltung der bebauten Stadt erörtert. Neben eher konzeptionellen Überlegungen wurden hier auch konkrete Maßnahmen und Praxisbeispiele vorgestellt und diskutiert.

#### ***Exkursion in die Dresdener Stadtteile Prohlis und Reick***

Ergänzt wurde der fachliche Austausch innerhalb der Arbeitsgruppen durch eine Exkursion in das sogenannte Weiterentwicklungsgebiet Prohlis als Beispiel für Stadterneuerung im Rahmen des Programms „Städtebauliche Weiterentwicklung großer Neubaugebiete – StWENG“ sowie in das Wohngebiet Reick „Am Koitschgraben“ als ein Programmgebiet des Bund-Länder-Programms „Stadtteile mit besonderem Entwicklungsbedarf – Die Soziale Stadt“. Die beiden benachbarten Gebiete befinden sich im Südosten der Stadt, ca. 7 km vom Stadtzentrum entfernt, und sind vor allem durch sechs-, zehn- und siebzehngeschossige Wohngebäude in industrieller Plattenbauweise geprägt. Aufgrund vielfältiger Defizite im Wohnumfeld sowie in der Ausstattung mit Kommunikations-, Kultur-, Freizeit- und Sporteinrichtungen ist in diesen Gebieten ein Bevölkerungsrückgang zu verzeichnen.

Unter der Einbeziehung von Fördermitteln des Bundes, des Landes und der Stadt Dresden wurden in den Wohngebieten bereits umfangreiche Umgestaltungen und Aufwertungen von Freiflächen sowie Um-, Ausbau- und Sanierungsmaßnahmen an Gemeinbedarfseinrichtungen durchgeführt. Dadurch soll eine langfristige Sicherung und Stärkung der Qualitäten des Wohngebietes und der Abbau vorhandener Defizite erreicht werden.

Anhand anschaulicher Beispiele sowie kompetenter Informationen von Vertretern der Stadt Dresden konnten mögliche Reaktionsstrategien auf die aktuellen gesellschaftlichen Herausforderungen eindrücklich verdeutlicht werden.

Insgesamt wurde auf der Tagung des Jungen Forums 2007 deutlich, dass bereits vielfältige Antworten auf den demographischen Wandel ausprobiert werden bzw. sich schon bewährt haben. Allerdings gibt es auch noch Themenfelder mit offenen Fragen und Diskussionsbedarf. Dies betrifft einerseits eher theoretisch-normative Aspekte, wie

## ■ Einführung

die Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse als Leitorientierung der räumlichen Entwicklung, aber auch praktische Fragen, wie den Umgang mit dem zunehmenden Anteil ungenutzter Flächen in der Stadt bzw. die infrastrukturelle Ausstattung in dünn besiedelten ländlichen Räumen. Es sind also noch längst nicht alle Antworten auf den demographischen Wandel gefunden. Diesen Herausforderungen müssen sich die verantwortlichen Akteure in Forschung und Praxis im Rahmen ihrer Möglichkeiten noch stellen.

Petra Ilona Schmidt

# **Erkennen – Steuern – Handeln: Das Fallbeispiel Mecklenburg-Vorpommern – Antworten auf den demographischen Wandel**

## **Gliederung**

- 1 Einleitung
  - 2 Ausgewählte Aspekte zur Entwicklung des Landes
    - 2.1 Aspekte der demographischen Entwicklung
    - 2.2 Aspekte der Strukturentwicklung
  - 3 Steuerungs- und Handlungsansätze der Landes- und Regionalentwicklung
    - 3.1 Steuerungsansätze
      - 3.1.1 Beispiel: Straffung Zentraler Orte
      - 3.1.2 Beispiel: Stadt-Umland-Räume
      - 3.1.3 Beispiel: Entwicklungsstrategien
    - 3.2 Handlungsansätze
      - 3.2.1 Beispiel: Berufliche Schulen
      - 3.2.2 Beispiel: Internat?
      - 3.2.3 Beispiel: ÖPNV
      - 3.2.4 Beispiel: Gesundheitsversorgung
  - 4 Resümee
- Literatur

## **1 Einleitung**

Die Auswirkungen des demographischen Wandels tangieren die Bevölkerung Mecklenburg-Vorpommerns unmittelbar in vielen Lebensbereichen. Immer weniger Menschen, ein immer höher werdender Anteil älterer Menschen, Abwanderungen insbesondere gut ausgebildeter junger Menschen, landesinterne Wanderungen vor allem aus den ländlichen Räumen in die Stadt-Umland-Räume oder auch Männerüberschuss sind nur einige Stichworte, die in der öffentlichen Diskussion angekommen sind. Es gibt Enquête-Kommissionen des Landtags, Fachtagungen, Veranstaltungen jeglicher Art auf den unterschiedlichsten Ebenen, die sich mit Analysen, Wertungen und Lösungsmöglichkeiten beschäftigen. Und in jüngerer Zeit sind immer häufiger geradezu trotzige Reaktionen aus den am stärksten betroffenen Regionen zu hören, wie „Wir werden’s den Demographen schon zeigen“ oder auch „Wir wollen aktiv gestalten statt passiv zu erleiden“. Die sich hierin ausdrückende örtliche und regionale Handlungsbereitschaft ist eine wichtige Voraussetzung, um Maßnahmen zur Bewältigung der negativen Auswirkungen des de-

mographischen Wandels umsetzen zu können, aber auch, um die Chancen, die sich ergeben können zu nutzen. Aufgrund ihres Engagements in diesem Zusammenhang wurde z.B. die Region Stettiner Haff (Landkreise Ostvorpommern und Uecker-Randow) als Modellvorhaben „demographischer Wandel – Zukunftsgestaltung der Daseinsvorsorge in ländlichen Regionen“ des Bundesministeriums für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung ausgewählt (BMVBS 2007).

Die folgenden Ausführungen zeigen kurz ausgewählte Aspekte der demographischen und Strukturentwicklung des Landes auf, um dann anhand konkreter Beispiele Steuerungs- und Handlungsansätze aus dem Bereich der Landes- und Regionalentwicklung vorzustellen.

## **2 Ausgewählte Aspekte zur Entwicklung des Landes**

Im Fokus dieses Beitrags stehen konkrete Beispiele zu Steuerungs- und Handlungsansätzen aus dem Bereich der Landes- und Regionalentwicklung zum Umgang mit den Auswirkungen des demographischen Wandels. Aspekte zur Entwicklung des Landes werden nur grob skizziert, um eine Einordnung der aufgezeigten Beispiele zu ermöglichen und den Hintergrund einer möglichen Diskussion zur Übertragbarkeit zu kennen. Vertiefte Informationen zu unterschiedlichen Entwicklungsbereichen sind im Internet zu finden unter der Adresse: [www.mv-regierung.de](http://www.mv-regierung.de)

### **2.1 Aspekte der demographischen Entwicklung**

Die in 2007 aktualisierte Bevölkerungsprognose des Statistischen Amtes Mecklenburg-Vorpommern geht von einem Bevölkerungsrückgang von derzeit gut 1,7 Mio. Einwohnern auf knapp 1,6 Mio. Einwohner im Jahr 2020 aus. Die Aktualisierung war erforderlich, da der Bevölkerungsrückgang der letzten Jahre geringer war als ursprünglich vorausberechnet.

Mit 75 Einwohnern/km<sup>2</sup> ist Mecklenburg-Vorpommern im bundesweiten Vergleich dünn besiedelt, nicht jedoch im Vergleich der Ostseeanrainer. Auf Gemeindeebene liegt die Spannweite der Bevölkerungsdichte zwischen 10 Einwohnern/km<sup>2</sup> und 1.500 Einwohnern/km<sup>2</sup>. Die Siedlungsstruktur ist dispers, geprägt durch viele kleine Ortschaften, etwa 40% der Gemeinden haben weniger als 500 Einwohner, die kleinste Gemeinde weniger als 100 Einwohner, die größte Stadt knapp 200.000 Einwohner.

Bis zum Jahr 2020 wird der Anteil der über 60-Jährigen auf gut ein Drittel der Gesamtbevölkerung ansteigen, der Anteil der unter 20-Jährigen auf unter 20% absinken (Statistisches Amt Mecklenburg-Vorpommern 2007).

Der Aspekt der Internationalisierung spielt in Mecklenburg-Vorpommern keine wesentliche Rolle.

Die Diskussion um die nach wie vor zu verzeichnende Abwanderung insbesondere junger gut ausgebildeter Menschen lässt häufig die internen Wanderungsbewegungen vergessen. Die Stadt-Umland-Wanderungen der 1990er Jahre sind so gut wie abgeschlossen, nach wie vor sind jedoch Wanderungsbewegungen aus den ländlichen Räumen in die Stadt-Umland-Räume festzustellen – eine Herausforderung nicht nur für die ländlichen Räume sondern auch für die Stadt-Umland-Räume.

Die vergleichsweise hohe Abwanderung gut ausgebildeter junger Frauen stellt ein besonderes Problem dar: Es gehen damit nicht nur die künftigen Mütter, auch der aktuell auftretende, teilweise recht hohe Männerüberschuss in bestimmten Räumen bleibt nicht ohne gesellschaftliche Folgen.

Mit dieser Entwicklung steht Mecklenburg-Vorpommern keineswegs alleine da, sondern reiht sich ein in einen europäischen, ja sogar weltweiten Kontext. „Auf allen Kontinenten findet ein bemerkenswerter demographischer Wandel statt: Die Landbevölkerung zieht in die Städte, die Frauen bekommen weniger Kinder, und das Durchschnittsalter der Bevölkerung steigt“ (Bloom 2006: 29).

## 2.2 Aspekte der Strukturentwicklung

Die Lage Mecklenburg-Vorpommerns im wirtschaftlich prosperierenden Ostseeraum ist sicherlich ein Standortvorteil im Wettbewerb der Regionen. Diesen Standortvorteil gilt es verstärkt zu nutzen, denn die Disparitäten zur Öresundregion, zu den Metropolregionen Hamburg und Berlin/Brandenburg sind erheblich, ebenso wie die Entwicklungsunterschiede zur Wojewodschaft Westpommern, wenn auch hier mit anderen Vorzeichen.

Wichtig für die Entwicklung von Strategien zur Landes- und Regionalentwicklung ist die Feststellung, dass das Land insgesamt Entwicklungsunterschiede zu anderen deutschen und europäischen Ländern bzw. Regionen hat, es jedoch auch deutliche landesinterne Entwicklungsunterschiede (westliche zu östlichen Landesteilen) gibt.

Seit 2004 ist eine Verbesserung der wirtschaftlichen Entwicklung festzustellen, allerdings liegt das Bruttoinlandsprodukt in 2006 mit 19.112 Euro je Einwohner noch immer nur bei 68,2% des Bundesdurchschnitts. Die Zusammensetzung und Entwicklung der Wirtschaftsbereiche ist untypisch. Die Anteile des produzierenden Gewerbes (ohne Baugewerbe) an der Bruttowertschöpfung steigen zwar stetig, liegen aber immer noch deutlich unter dem Bundesdurchschnitt. Der Anteil der öffentlichen und privaten Dienstleistungen an der Bruttowertschöpfung ist, trotz eines leichten Absinkens, noch immer untypisch hoch. Die Agrarwirtschaft und insbesondere der Tourismus gehören zu den Wirtschaftsbereichen, die überdurchschnittlich gut entwickelt sind.

Zukunftsbereiche der wirtschaftlichen Entwicklung liegen in der maritimen Verbundwirtschaft, Biotechnologie, Gesundheits-, Tourismus- und Agrarwirtschaft, Kunststoffproduktion und -verarbeitung sowie der Holzverarbeitung, in der Dienstleistungsbranche und in der Entwicklung und Nutzung regenerativer Energien.

Die Arbeitslosigkeit ist nach wie vor viel zu hoch, geht allerdings seit 2004 wieder zurück. Die Arbeitslosenquote lag 2006 bei 20,8%. Parallel zum Rückgang der Arbeitslosigkeit steigt auch seit 2004 die Zahl der Erwerbstätigen wieder an.

Bei zurzeit gut 1,7 Mio. Einwohnern ist die Bildungs-, Ausbildungs- und Forschungsinfrastruktur des Landes beachtlich. Zwei Universitäten, fünf Fachhochschulen, 14 weitere Forschungseinrichtungen und vier Landesforschungsschwerpunkte: Innovationsnetzwerk Biosystemtechnik, Kompetenznetzwerk Neue Wirkstoffe und Biomaterialien – Innovatives Screening und Produktionsprozesse, Multimediales Content Management in Mobilen Umgebungen sowie regenerative Medizin.

Mecklenburg-Vorpommern ist durch die A 19, A 20 und A 24 sowie den weiteren Ausbau von A 14 und der Relation Berlin – Rostock – Gedser – Kopenhagen gut in das deutsche und europäische Verkehrsnetz integriert.

Die Naturraumausstattung, auch eine wichtige Grundlage für z. B. Tourismus und Gesundheitswirtschaft, ist hervorragend.

Zusammengefasst kann man sagen, dass Mecklenburg-Vorpommern zwar wirtschaftlich noch als strukturschwach einzustufen ist, jedoch mit deutlichen internen Entwicklungsunterschieden, mit besonderen Herausforderungen zum Umgang mit den Folgen

des demographischen Wandels, aber auch ausgestattet mit zukunftsfähigen Entwicklungspotenzialen.

### **3 Steuerungs- und Handlungsansätze der Landes- und Regionalentwicklung**

Die Auswirkungen der Bevölkerungsentwicklung und daraus abgeleitet notwendige Steuerungs- und Handlungsfelder sowie -ansätze treffen umfassend alle Lebensbereiche, entsprechend gibt es auf Landesebene auch Zuständigkeiten quer durch alle Ressorts. Die im Folgenden vorgestellten Beispiele zeigen nur ein kleines Spektrum aus dem Gesamt-Blumenstrauß an Aktivitäten, die gemeinsam haben, dass die Landes- und Regionalentwicklung aktiv mitwirkt.

#### **3.1 Steuerungsansätze**

Das wichtigste Steuerungsinstrument der Raumordnung ist nach wie vor das Raumentwicklungsprogramm (Landes-/Regionalplan). Mecklenburg-Vorpommern hat sein Landesraumentwicklungsprogramm neu aufgestellt und Anfang 2005 zur Rechtswirksamkeit gebracht. Zu den Gründen der Neuaufstellung gehörte explizit der erforderliche Umgang mit den Auswirkungen des demographischen Wandels bzw. die Notwendigkeit, raumordnerische Instrumente und ihren Einsatz vor dem Hintergrund negativer Auswirkungen des demographischen Wandels zu überdenken, anzupassen oder gar neu zu gestalten.

Die beiden ersten Beispiele zeigen zwei wichtige Festlegungen des Landesraumentwicklungsprogramms, das gestraffte System Zentraler Orte und das neue Instrument der Stadt-Umland-Räume (als Antworten auf Bevölkerungsrückgang und landesinterne Wanderungen). Das dritte Beispiel „Entwicklungsstrategien“ steht für einen möglichen Steuerungsansatz in Umsetzung des Landesraumentwicklungsprogramms.

##### **3.1.1 Beispiel: Straffung Zentraler Orte**

Die Straffung des Zentrale-Orte-Netzes ist eine Antwort auf Rückgang und Alterung der Bevölkerung insbesondere in den ländlichen Räumen und dennoch auch ein Beitrag zur Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse. Wichtiges Grundprinzip der Straffung war der Erhalt des über das gesamte Land gespannten Netzes mit seinen Knotenpunkten, den Zentralen Orten. Es wurden keine Teilräume abgehängt.

Die Straffung findet ihre Begründung darin, dass die stärkere Bündelung von Infrastruktureinrichtungen sowie deren Konzentration auf leistungsfähige Arbeitsmarktzentren nicht nur vor dem Hintergrund der Auswirkungen des demographischen Wandels, sondern auch vor dem Hintergrund der immer knapper werdenden Mittel der öffentlichen Haushalte unvermeidlich sind. Damit es bei dem mit der Bündelung verbundenen Rückbau von Einrichtungen nicht zu unkoordinierten Schließungen mit der Gefahr von Dominoeffekten kommt, in deren Folge große unterversorgte Teilräume entstehen, ist eine Konzentration der verbleibenden Einrichtungen auf ein gestrafftes Netz Zentraler Orte, die die leistungsfähigen Arbeitsmarktzentren abbilden, erforderlich. Diese Zentralen Orte müssen zu multifunktionalen Auffang-, Stabilisierungs- und Entwicklungsknoten des unvermeidlich weitmaschiger werdenden Netzes ausgestaltet werden, um Synergieeffekte besser nutzen zu können. Die Ankerfunktion, die hierdurch insbesondere der Ebene der Grundzentren in den strukturschwachen, dünn besiedelten ländlichen Räumen zukommt, leistet auch einen Beitrag zu deren Stabilisierung und damit letztlich einen Beitrag zu gleichwertigen Lebensverhältnissen.

Mit dem neuen Landesraumentwicklungsprogramm wurde das Zentrale-Orte-System vereinfacht. Es wurde von fünf (Oberzentren, Mittelzentren, Mittelzentren mit Teilfunktionen, Unterzentren, Ländliche Zentralorte) auf drei Stufen (Ober-, Mittel- und Unterzentren) reduziert und die Anzahl der Zentralen Orte insgesamt gestrafft. Von 136 bleiben knapp 100 erhalten (bei 850 Gemeinden insgesamt). Zur Festlegung der Zentralen Orte sind neben Bevölkerungs- und Versorgungskriterien auch Arbeitsmarktkriterien relevant.

Trotz dieser erfolgten Straffung sehen die neuen Leitbilder der Raumentwicklung (BMVBS 2006) noch immer im Ostteil des Landes die Tragfähigkeit eines gemeinsamen Oberzentrums und einiger Mittelzentren gefährdet. Eine weitere Reduzierung ist jedoch von Seiten des Landes derzeit nicht vorgesehen.

### 3.1.2 Beispiel: Stadt-Umland-Räume

Ebenfalls mit dem Landesraumentwicklungsprogramm wurden 2005 erstmals Stadt-Umland-Räume festgelegt. Diese repräsentieren die wirtschaftlichen und wissenschaftlichen Kernräume des Landes und haben für die Entwicklung insgesamt eine besondere Bedeutung. In ihnen leben und arbeiten knapp 40% der Gesamtbevölkerung und knapp 50% der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten. Die landesinternen Wanderungsbewegungen zielen in hohem Maße auf die Stadt-Umland-Räume.

Für die Stadt-Umland-Räume wurde ein sogenanntes Kooperations- und Abstimmungsgebot eingeführt, das unter anderem einfordert, dass spätestens nach fünf Jahren eine abgestimmte gemeinsame Entwicklungsstrategie vorliegt, an der sich auch der Einsatz öffentlicher Mittel orientiert. Angesprochen werden insbesondere die Bereiche Wohnen, Gewerbe einschließlich Einzelhandel, Verkehr, Kultur- und Freizeiteinrichtungen, naturschutzfachliche Ausgleichsmaßnahmen und nicht zuletzt die Vorhaltung kommunaler Einrichtungen. Also ist auch eine Abstimmung zu der Frage erforderlich, wo welche Infrastruktureinrichtungen erhalten, ggf. auch ausgebaut, und wo sie rückgebaut werden – Antworten auf Aspekte des demographischen Wandels.

### 3.1.3 Beispiel: Entwicklungsstrategien

„Im Extremfall wird es darauf hinauslaufen, dass ganze Gegenden komplett veröden. Und: wir sollten nicht versuchen sie zu retten. Wir müssen die Regionen auswählen, die gefördert werden – und jene, bei denen nur noch der Rückbau organisiert werden kann.“ (Joachim Ragnitz, Ökonom am Institut für Wirtschaftsforschung, Halle, im SPIEGEL vom 05.09.2005, S. 88)

Aus Sicht der Landesentwicklung Mecklenburg-Vorpommerns ist eine andere Entwicklungsstrategie als die von Ragnitz beschriebene zu verfolgen. Im Ergebnis des Prozesses der Neuaufstellung des Landesraumentwicklungsprogramms (2005) kann von vier großen Potenzialbereichen ausgegangen werden:

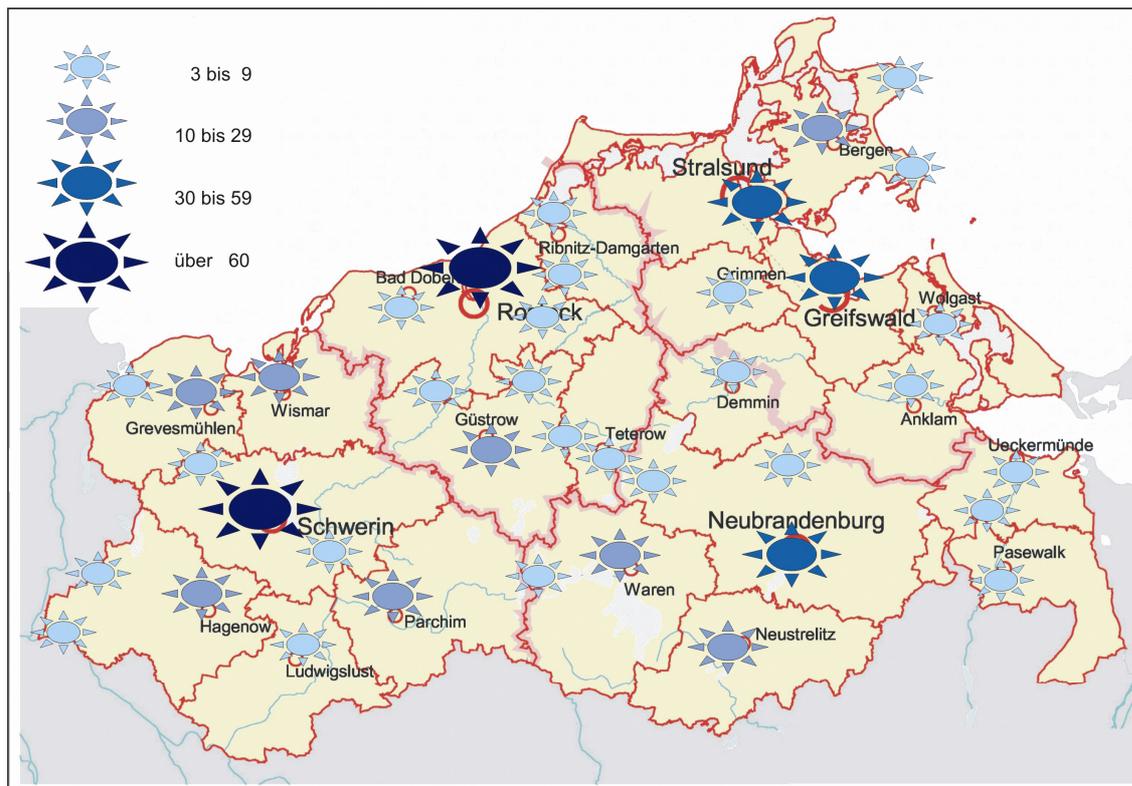
- positive Einflüsse der außerhalb des Landes liegenden Metropolen und Zentren (Hamburg, Lübeck, Kopenhagen/Malmö, Stettin, Berlin),
- Stadt-Umland-Räume als Kernräume des wirtschaftlichen Wachstums,
- ländliche Räume mit wirtschaftlichen Wachstumspotenzialen, insbesondere mit zwei wichtigen Wirtschaftsbereichen mit einem hohen Raumanspruch – Tourismus und Landwirtschaft – sowie
- die großräumige Entwicklungsachse Berlin – Rostock – Gedser – Öresund.

## ■ Fallbeispiel Mecklenburg-Vorpommern

Alleine ein Blick auf die räumliche Verteilung der Betriebe mit mehr als 100 sozialversicherungspflichtig Beschäftigten (vgl. Abb. 1) zeigt, dass Entwicklungspotenziale auch in den ländlichen Räumen zu finden sind.

Die Landesentwicklung Mecklenburg-Vorpommerns verfolgt keine Absiedlungsstrategie, wie von Ragnitz gefordert. Förderungen sollen an vorhandenen Potenzialen festgemacht werden und insofern von der „Gießkanne“ wegkommen. Es soll nicht darum gehen, Mittel für den Abbau vermeintlicher Schwächen einzusetzen, sondern Mittel für den Ausbau vorhandener Potenziale, egal ob sich diese in den Stadt-Umland-Räumen befinden oder in den ländlichen Räumen.

Abb. 1: Betriebe mit mehr als 100 sozialversicherungspflichtig Beschäftigten (2004)



Quelle: Eigene Bearbeitung auf der Basis des Landesraumentwicklungsprogramms Mecklenburg-Vorpommern (2005) und von Daten der Bundesagentur für Arbeit (Stand der Datengrundlage: 30.06.2004)

## 3.2 Handlungsansätze

Raumordnung hat, nach § 13 Bundesraumordnungsgesetz (ROG), auch die Aufgabe, einen Beitrag zur Verwirklichung ihrer Programme bzw. Pläne zu leisten. Alleine die Formulierung des ROG zeigt, dass es hierbei in der Regel um Ansätze im Zusammenwirken mit weiteren Akteuren geht. Die vier folgenden Beispiele stehen hierfür.

### 3.2.1 Beispiel: Berufliche Schulen

Handlungsstrategien zur Gestaltung der Berufsschullandschaft müssen davon ausgehen, dass sich die Zahl der Berufsschüler halbiert, und gleichzeitig darauf ausgerichtet sein, die Qualität, Breite und Moderne des Angebots aufrecht zu erhalten.

Vor dem Hintergrund der für das Land und die Planungsregionen erstellten Prognosen der Schülerzahlen haben die Landkreise und kreisfreien Städte im Rahmen ihrer

jeweiligen Regionalen Planungsverbände Berufsschulkonzeptionen erarbeiten lassen. Diese waren Grundlage für Abstimmungen mit dem zuständigen Ministerium für Bildung, Wissenschaft und Kultur. Gemeinsam wurde ein zukunftsfähiges Konzept bestandsfähiger beruflicher Schulen entwickelt, das sowohl eine Standortkonzentration (von über 30 Standorten auf etwa die Hälfte) als auch eine Profilierung nach Berufsbereichen und Berufsgruppen an den einzelnen Standorten zum Inhalt hat. Unter dem Stichwort „Regionale Berufliche Bildungszentren“ ist zurzeit ein Projekt aufgelegt, das eine Weiterentwicklung der bestandsfähigen beruflichen Schulen zu beruflichen Bildungszentren zum Inhalt hat. Dabei wird darüber nachgedacht, Standorte der beruflichen Schulen mit sonstigen Einrichtungen der Aus- und Weiterbildung ggf. auch mit Einrichtungen wie Technologiezentren und Ähnlichem zusammenzufassen. Weitere Informationen sind zu finden unter: [www.bildung-mv.de](http://www.bildung-mv.de)

### 3.2.2 Beispiel: Internat?

Sollten in bevölkerungsschwachen ländlichen Räumen, wie z. B. in den östlichen Teilräumen Mecklenburg-Vorpommerns Internate (wieder) eingeführt werden? Aufgrund der drastisch zurückgehenden Schülerzahlen und davon ausgehend, dass ein qualitativ hochwertiger Unterricht eine Mindestzahl an Schülern verlangt (ein qualitativ hochwertiges, fachlich breites und modernes Lehrangebot benötigt ein gefächertes Spektrum an Lehrkräften sowie eine gute technische Ausstattung der Schulen), werden die Schulwege bei allen Optimierungsversuchen für die Mehrzahl der Schüler viel zu lang.

Dass eine qualitativ hochwertige Schulausbildung künftig immer wichtiger wird, zeigen folgende Zitate aus Wissen 14 (McK 2005: 11 und 30):

„Mehr als die Hälfte der deutschen Jobs sind hoch qualifizierte, wissensintensive Tätigkeiten; Tendenz stark steigend. Die volkswirtschaftliche Bedeutung von Industrie (25 Prozent) und nicht wissensintensiven Dienstleistungen (21 Prozent) hat in den vergangenen Jahren stark abgenommen“.

„20 bis 25 Prozent der deutschen 15-Jährigen haben nicht die nötigen Kenntnisse und Fähigkeiten, um eine Ausbildung zu absolvieren. Vor allem fehlt es an Rechenfertigkeiten und sprachlichem Ausdrucksvermögen: Knapp 13 Prozent lesen und rechnen auf Grundschulniveau, neun Prozent schaffen nicht einmal das“.

„Vorsorge statt Folgeschäden. Eine Regierung, die möglichst viel Geld in die Bildung und Erziehung von kleinen Kindern investiert, tut nicht nur etwas für ihre Bürger. Sie handelt auch ökonomisch klug. Denn die Investition rentiert sich, und zwar vor allem für den Staat“.

Fazit: Um Schülern in bevölkerungsschwachen ländlichen Räumen eine Bildung zu ermöglichen, die ihnen gleichwertige Chancen zur Teilhabe am künftigen Arbeitsleben einräumt, erscheint die Einrichtung von Internaten überdenkenswert, und zwar nicht nur im Interesse der Schüler (Vermeidung viel zu langer Schulwege und trotzdem qualitativ hochwertiges, fachlich breites und modernes Bildungsangebot), sondern auch im volkswirtschaftlichen Interesse (Einnahmen aus hoch qualifizierter Beschäftigung sowie Vermeidung sozialer Kosten in Folge mangelnder Arbeitsplätze für gering Qualifizierte).

### 3.2.3 Beispiel: ÖPNV

„Wo bleibt die ÖPNV-Versorgung der ländlichen Räume, wenn die Schülerverkehre wegbrechen?“ Eine Frage, die man sich stellen muss, denn die Schülerverkehre sind das Rückgrat des ÖPNV in der Fläche. Im Rahmen eines Modellvorhabens der Raumord-

nung „Regionalplanerische Handlungsansätze zur Gewährleistung der öffentlichen Daseinsvorsorge“ werden u. a. am Beispiel der Planungsregion Mecklenburgische Seenplatte Bedienungskonzepte und Organisationsvorschläge für den ÖPNV entwickelt. Der Regionale Planungsverband Mecklenburgische Seenplatte schätzt die Aufrechterhaltung des öffentlichen Personennahverkehrs mittelfristig als eine der größten Herausforderungen ein. Neue innovative und flexible Bedienungsformen sind nach seiner Auffassung erforderlich, insbesondere da mit einer kurzfristigen Erhöhung des Schülerbeförderungsaufkommens aufgrund von Schulschließungen in der Fläche zu rechnen ist, die weitere Abnahme der Bevölkerungsdichte voraussichtlich eine Reduzierung des Fahrgastaufkommens zur Folge haben wird sowie die Neustrukturierung von Aufgabenträger- und Leistungserstellungsverhältnissen im Hinblick auf die Anpassung an das neue EU-Wettbewerbsrecht nicht folgenlos bleiben wird (RPV Mecklenburgische Seenplatte 2005). Weitere Informationen hierzu sind zu finden unter: [www.bbr.bund.de](http://www.bbr.bund.de) und [www.region-mecklenburgische-seenplatte.de](http://www.region-mecklenburgische-seenplatte.de).

In Ergänzung zu diesem auf eine der vier Planungsregionen des Landes bezogenen Modellvorhaben wurde vonseiten des Ministeriums für Verkehr, Bau und Landesentwicklung eine Vorstudie zur „Entwicklung von Instrumenten zur Optimierung von Schulentwicklungs- und Nahverkehrsplanungen (integrierte Planungen)“ in Auftrag gegeben, die im Sommer 2007 abgeschlossen wurde (zu finden unter: [www.vm.mv-regierung.de](http://www.vm.mv-regierung.de) / Link: Landesentwicklung / Aktuelles) und nun im Rahmen einer Hauptstudie weitergeführt wird.

### 3.2.4 Beispiel: Gesundheitsversorgung

Ebenfalls durch ein Modellvorhaben der Raumordnung, „Anpassungsstrategien für ländlich/periphere Regionen mit starkem Bevölkerungsrückgang in den neuen Ländern“, wurde der drohende Zusammenbruch der medizinischen Versorgung ins öffentliche Bewusstsein gerückt (Böck-Friese 2003). Ein Lösungsvorschlag aus der Planungsregion Mecklenburgische Seenplatte (RPV Mecklenburgische Seenplatte 2003) sah vor, in jedem Zentralen Ort der Region ein hausärztliches Versorgungszentrum entstehen zu lassen. Dieses sollte die ambulante medizinische Versorgung seines Nahbereichs übernehmen. Fachärzte könnten sich dem Versorgungszentrum anschließen. Eine Kopplung mit anderen Dienstleistungsfunktionen des Zentralen Ortes wäre möglich, insbesondere mit Einzelhandelsvorhaben. Ein entsprechendes Konzept wurde bislang allerdings noch nicht umgesetzt.

Aber dies wird auch nicht alleine die Lösung sein können, Ergänzungen sind notwendig und werden bereits erprobt, wie Vorhaben aus dem Bereich der Telemedizin, z. B. die Gemeindegeschwester mit Notebook. Im Rahmen eines Modellprojektes nehmen Gemeindegeschwester in ausgewählten dünn besiedelten ländlichen Räumen in Brandenburg Hausbesuche bei älteren, wenig mobilen Patienten wahr. Der Kontakt zum Arzt kann über das mitgeführte Notebook bei Bedarf hergestellt werden, insbesondere werden jedoch vom Arzt die notierten Patientendaten später ausgewertet und in die Behandlung einbezogen. „Das ‚Modellprojekt Gemeindegeschwester‘ ist eine Zusammenarbeit des Instituts für Community Medicine der Universität Greifswald und des Medizinischen Zentrums Lübbenau. Drei Krankenschwestern und sieben Ärzte im Spreewaldkreis arbeiten seit September 2006 zusammen, um die Versorgung von Patienten zu verbessern.“ (ZDF 2006)

## 4 Resümee

Es gibt vielfältige weitere Beispiele, z. B. zu Anpassungen im Rahmen der Siedlungsentwicklung, insbesondere im Rahmen des Stadtumbaus Ost, im Rahmen der technischen Infrastruktur, wie u. a. der Abwasserbeseitigung, im Rahmen der sozialen und kulturellen Infrastruktur. Es gibt auch Beispiele, die zeigen, wie für Mecklenburg-Vorpommern positive Aspekte besser genutzt werden können, z. B. durch Zuzüge älterer Menschen, die im Anschluss an ihr aktives Berufsleben ihren Wohnsitz aufs Land verlegen.

Es gibt keinen „10-Punkte-Plan Demographie“ in Mecklenburg-Vorpommern sondern vielfältige Steuerungs- und Handlungsansätze in allen Politikbereichen, die in eine zukunftsorientierte Gesamtstrategie des Landes eingebunden werden müssen. Nötig ist ein konstruktives Zusammenspiel von Land, Regionen, Kommunen und auch privaten Akteuren, um mit den Auswirkungen des demographischen Wandels auf alle Lebensbereiche umgehen, negative Aspekte mildern und positive Aspekte stärken zu können.

Die beispielhaft aufgezeigten Steuerungs- und Handlungsansätze müssen eingebunden sein in eine zukunftsorientierte Gesamtstrategie. Ziel der Landesregierung ist es, Menschen im Nordosten eine Perspektive zu geben. Maßnahmen in der Arbeitsmarktpolitik, Weiterbildungsangebote und die Förderung von Gründern, eine Standortoffensive und Investorenwerbung, nicht zuletzt eine familienfreundliche und zukunftsweisende Bildungs- und Sozialpolitik sollen auch junge Menschen reizen, in Mecklenburg-Vorpommern zu leben.

## Literatur

- Bloom, B. R. (2005): Die Globalisierung der Krankheit. In: Spektrum der Wissenschaft, H. 12, S. 58-65.
- Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (BMVBS) (2006): Leitbilder und Handlungsstrategien für die Raumentwicklung in Deutschland, verabschiedet von der Ministerkonferenz für Raumordnung am 30.06.2006 ([www.bmvbs.de](http://www.bmvbs.de)).
- Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (BMVBS) (2007): Tiefensee: Modellvorhaben sollen Lebensqualität in ländlichen Regionen sichern. Pressemitteilung Nr. 210/2007 vom 20.07.2007.
- Böck-Friese, A. (2003): Zukünftige ambulante medizinische Versorgung in der Region Mecklenburgische Seenplatte. In: Informationen zur Raumentwicklung, H. 12, S. 771-778.
- Der Spiegel (05.09.2005): Kollektive Ratlosigkeit (Interview mit Joachim Ragnitz), S. 88-93.
- McK (2005): Das Magazin von McKinsey – Wissen 14, Thema Bildung. September 2005.
- RPV Mecklenburgische Seenplatte (2003): Arbeitsgruppe Medizinische Versorgung. Konzeptentwurf. Stand 30.06.2003.
- RPV Mecklenburgische Seenplatte (2005): Strategiepapier des Regionalen Planungsverbands im Umgang mit der Bevölkerungsvorausberechnung bis 2020 in Vorbereitung der Neuaufstellung des Regionalen Raumentwicklungsprogramms ([www.region-mecklenburgische-seenplatte.de](http://www.region-mecklenburgische-seenplatte.de)).
- Statistisches Amt Mecklenburg-Vorpommern (2007): 3. Landesprognose – Bevölkerungsentwicklung in Mecklenburg-Vorpommern bis 2020 – überarbeitete Fassung 2007 ([www.statistik-mv.de/berichte](http://www.statistik-mv.de/berichte)).
- ZDF (2006): Die neue Gemeindegewester. Beitrag in der Sendung ML Mona Lisa am 19.11.2006 (<http://monalisa.zdf.de/ZDFde/inhalt/23/0,1872,4071799,00.html>).

Christian Strauß

# Modelle, Ziele und Leitbilder zukünftiger räumlicher Entwicklung

## Bericht aus der Arbeitsgruppe 1

### Gliederung

- 1 Problemhintergrund
- 2 Zielsetzung und Ablauf der Arbeitsgruppe
- 3 Diskussionsergebnisse
- 4 Fazit

Literatur

## 1 Problemhintergrund

Realistische Leitbilder und Leitlinien sind eine unabdingbare konzeptionelle Voraussetzung für das Management von Städten und Regionen (Knieling 2000: 92; Sinning 2004: 240). Die Erarbeitung und die Umsetzung von Leitbildern sind kein neues Planungsinstrument (Wüstenrot-Stiftung 2003: 23), aber in den 1970er und 1980er Jahren war die Planungspraxis im Zusammenhang mit dem Inkrementalismus von diesen ganzheitlichen und in der Handhabung aufwändigen Instrumenten eher abgekehrt. Seit den 1990er Jahren erleben Leitbilder der räumlichen Entwicklung eine Renaissance (Becker/Jessen/Sander 1998).

Im Zusammenhang mit dem demographischen Wandel haben Leitbilder zusätzlich an Bedeutung gewonnen. Seit dem Bundeswettbewerb „Stadtumbau Ost“ 2001 werden integrierte Stadtentwicklungskonzepte erarbeitet, die neben konkreteren teilräumlichen Inhalten auch Aussagen zur gesamtstädtischen Entwicklung enthalten. Diese interdisziplinären und integrierten Aussagen entsprechen einem lokalspezifischen Leitbild. Die Erarbeitung erfolgt kooperativ von der öffentlichen Hand, den Bürgern und der Wirtschaft, um realitätsnahe und umsetzbare Antworten auf den demographischen Wandel zu finden. Dies reflektiert den Anspruch, eine neue Qualität der Planung zu erzielen, die einer verständigungsorientierten Kultur gerecht wird (Naegler 2003: 23).

Um Antworten auf den demographischen Wandel zu finden, ist es erforderlich, dessen räumliche Auswirkungen zu erkennen und die dabei neu entstehenden Modelle als Grundlage neuer Leitbilder und Zielsysteme zu erklären. Daraus erwachsen neue Qualitäten für die Steuerung und die Handlungspraxis.

Infolge des demographischen Wandels haben sich jedoch grundlegende Rahmenbedingungen für die räumliche Entwicklung geändert. Bestehende Leitbilder und Zielsysteme der an der räumlichen Entwicklung beteiligten Akteure müssen daher hinterfragt und gegebenenfalls angepasst werden. Trotz mehrjähriger Erfahrung im Umgang mit dem demographischen Wandel bestehen Unsicherheiten in der Planungspraxis hinsichtlich der zukünftigen demographischen Entwicklung und ihrer raumstrukturellen Folgen.

Um Lösungen für die Planungspraxis zu entwickeln, untersuchen Wissenschaftler verschiedener Disziplinen die Formen und Folgen des demographischen Wandels. Allerdings liegen noch keine wissenschaftlichen Modelle vor, wie sich der demographische Wandel im Raum vollzieht. Noch scheinen die Schrumpfungs- und Transformationsprozesse lokalspezifisch zu individuell, um sie in ihrer Komplexität reduzieren und in ein vereinfachendes Modell überführen zu können.

Dies begründet sich in der Tatsache, dass es bislang auch in der Wissenschaft Unschärfen und Unsicherheiten gibt. Sie beziehen sich nicht nur auf Bevölkerungs- und Raumnutzungsprognosen – weshalb eher Szenarien und Projektionen erarbeitet werden –, sondern sie beziehen sich auch auf teilräumliche Aussagen bezüglich Status-Quo- und Ex-Post-Analysen. Die reduzierte Abbildung der Realität mithilfe von Modellen (Beckmann 2005: 660) sowie der methodologische Transfer eines analytischen Modells in eine Anwendung für konzeptionelle Aussagen sind vor dem Hintergrund der neuen Rahmenbedingungen infrage gestellt.

Doch nicht nur zwischen Wissenschaft und Planungspraxis bestehen neue Herausforderungen. Auch der Anspruch, in der Praxis interdisziplinäre Leitbilder zu entwickeln, stellt die Akteure vor neue Herausforderungen. Der demographische Wandel berührt nicht nur die ökonomische Perspektive der Wohnungswirtschaft oder die stadtgestalterische Perspektive der Städtebauer auf den Raum, sondern erfordert eine ganzheitliche, gesellschaftliche Auseinandersetzung. Diese setzt sich aus dem physischen Substrat, den gesellschaftlichen Interaktionen und der Wahrnehmung zusammen (Läpple 1991: 196-197; Werlen 2000: 29). Dies erschwert zunächst die auf kurzfristige Entscheidung und Handlung bedachte Lokalpolitik. Aber nur ein solches Verständnis wird dem sich in allen Disziplinen des gesellschaftlichen Zusammenlebens auswirkenden demographischen Wandel gerecht.

Liegt ein solches Raumverständnis der Erarbeitung von Leitbildern zugrunde, können sich alle Akteure in der Stadt – Bürger, Wirtschaft und öffentliche Hand – mit ihren Belangen in den Planungsprozess einbringen. Dies erfordert allerdings eine Auseinandersetzung mit ihren jeweiligen Rationalitäten und ihre Verbindung zu polyrationalem Vorgehen (Davy 2004: 145).

Lässt sich die Planungspraxis auf die Tatsache ein, dass der Anspruch der Planung auf Rationalität (Lendi 1998: 27) eine Utopie (Siebel 2006: 2) ist, das Verständnis einer polyrationalen Planung aber eine mögliche Lösung zum Umgang mit verschiedenen Perspektiven darstellt, kann die Erarbeitung eines Leitbildes auch unter den Vorzeichen des demographischen Wandels gelingen. Dies bedeutet aber auch für die Erarbeitung von Leitbildern und Zielen, dass eine kritische Reflexion der Steuerung erforderlich ist (Fürst 2005). Der demographische Wandel als neue inhaltlich prägende Rahmenbedingung hat daher nicht nur Auswirkungen auf die Inhalte der Modelle, Leitbilder und Ziele, sondern auch auf den Prozess ihrer Erstellung.

Für die Planung und im Speziellen die Erarbeitung von Modellen, Leitbildern und Zielen bedeutet der demographische Wandel demzufolge eine Erweiterung mehrerer Dimensionen: der inhaltlichen, zeitlichen, räumlichen, prozessualen und der akteursbezogenen Dimension. In all diesen Bereichen gilt es daher, neue Antworten zu finden.

## **2 Zielsetzung und Ablauf der Arbeitsgruppe**

Zielsetzung der Arbeitsgruppe war die Auseinandersetzung mit der Frage, wie vor dem Hintergrund des demographischen Wandels Modelle, Ziele und Leitbilder der zukünftigen

gen räumlichen Entwicklung identifiziert und kommuniziert werden können. Aus dieser Zielsetzung ergaben sich folgende Leitfragen:

- Welche materiellen Aussagen können getroffen werden, um unter den Vorzeichen des demographischen Wandels eine nachhaltige regionale Entwicklung zu gewährleisten?
- Welche prozessualen Herausforderungen für die Erarbeitung eines Leitbildes ergeben sich durch den demographischen Wandel?
- In welchem Verhältnis stehen wissenschaftliche Erkenntnis und Modellbildung sowie die politische Leitbildentwicklung?
- Wie können Teilziele zu einer gemeinsamen Zielrichtung verdichtet werden und wie wird mit konfligierenden Zielen umgegangen?

Um sich der Zielsetzung der Arbeitsgruppe anzunähern, hielt Christian Strauß zunächst ein Einführungsreferat zum Thema „Normativität und Polyrationalität – zur Modellbildung und Leitbildentwicklung in der räumlichen Planung“. Im Anschluss referierten vier Wissenschaftler zu unterschiedlichen Aspekten des Themas und stellten sich jeweils einer Diskussion über ihren Beitrag.

Anna Growe erörterte die Bedeutung des demographischen Wandels in den drei neuen Leitbildern für die Raumentwicklung in Deutschland. Vor allem das Leitbild „Daseinsvorsorge sichern“ stellt die Frage nach der Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse und erörtert die Auswirkungen des demographischen Wandels. Allerdings widersprechen sich die Leitbilder aufgrund ihrer unterschiedlichen Zielrichtung – Wachstum und Innovation versus Daseinsvorsorge sichern – zum Teil: Für einzelne Teilräume Deutschlands werden in der Überlagerung der Leitbilder sowohl metropolitane Funktionen vorgesehen als auch Schrumpfungsprozesse angenommen. Abschließend widmete sich Anna Growe der Frage nach der Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse und interpretierte diese als Zugangs- und Chancengerechtigkeit.

Die beiden folgenden Referate reflektierten die zukünftigen verkehrlichen Entwicklungen. Zunächst untersuchte Anne Klein-Hitpaß die Veränderungen einer alternden Gesellschaft im Hinblick auf die Verkehrsnachfrage. Sie referierte, dass sich die Gruppe der älteren Menschen hinsichtlich ihrer Mobilität stärker differenzieren werden. Dabei wird der Anteil der älteren Einwohner, die einen Führerschein besitzen, immer mehr zunehmen. Die zukünftige Verkehrsnachfrage wird allerdings von mehreren Trends beeinflusst, weshalb sie in ihrem Volumen und in ihrer Ausprägung nicht eindeutig prognostiziert werden kann. Anne Klein-Hitpaß kam aber zu dem Schluss, dass bereits umfangreiche Kenntnisse über die Mobilität im Alter vorliegen, um eine nachfrageorientierte Verkehrsplanung auch in Zukunft betreiben zu können.

Im zweiten Beitrag zum Thema Verkehr widmete sich Christian Langhagen-Rohrbach dem „Masterplan Güterverkehr und Logistik“, der ein Leitbild für die künftige Versorgung der Bevölkerung und Wirtschaft darstellt. Am Beispiel des Bundeslandes Hessen stellte er dar, wie der Masterplan einer Bewertung unterzogen wurde, indem in einem kooperativen Verfahren hierfür ein Grundsatzpapier erarbeitet wurde. Die Kombination aus beiden Arbeitsergebnissen stellt eine fundierte Grundlage zur zukünftigen Wirtschafts- und Landesentwicklung dar. Für diejenigen Landesteile Hessens, die vom demographischen Wandel besonders betroffen sind, leisten Masterplan und Grundsatzpapier daher einen wichtigen Beitrag.

Im abschließenden Beitrag untersuchte Lars Tanzmann die Bedeutung des Strukturwandels für die Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse. Zunächst betonte er, dass für

die Kommunen in ihrer Gesamtheit in Deutschland nicht von einem Einnahmeeinbruch ausgegangen werden muss. Allerdings wird sich die Finanzausstattung der einzelnen Kommunen unterschiedlich entwickeln. Daher diskutierte er verschiedene Möglichkeiten, Kommunen mit einem hohen Bevölkerungsrückgang im kommunalen Finanzausgleich in besonderer Weise zu berücksichtigen. Dies verknüpfte er mit Überlegungen zu einer dezentral-aktiven Strukturpolitik. Er sprach sich schließlich für eine dynamische Interpretation des Begriffes „Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse“ aus.

Den Referaten schloss sich jeweils direkt eine Diskussion an. Dabei wurden zentrale Begriffe, offene Fragen und drängende Probleme für die sich anschließende Gruppenarbeit gesammelt.

### 3 Diskussionsergebnisse

Die Diskussionsergebnisse umfassen sowohl materielle Ausführungen zum Umgang mit dem demographischen Wandel im Raum als auch Aussagen zur Steuerung der Transformation des Raumes.

Die Arbeitsgruppe verständigte sich grundsätzlich darauf, in der Diskussion die Fragestellung auf die regionale Entwicklung zu fokussieren. In der Abgrenzung dieser Raumeinheit folgte sie dabei der verwaltungsräumlichen Aufteilung in Planungsregionen, um vorhandene Institutionen und Steuerungsformen zur Erarbeitung und Umsetzung von Leitbildern anerkennen zu können.

Zunächst stellten die Diskussionsteilnehmer die Frage nach der intraregionalen Gleichwertigkeit: Was bedeutet Gleichwertigkeit innerhalb einer Region, wie kann sie gemessen werden? Soll jede Kommune, jeder Bürger gleichermaßen ausgestattet werden? Die Gruppe verständigte sich auf den Grundsatz einer „Bedarfsgerechtigkeit“, die eine *Gleichartigkeit* der Lebensverhältnisse nicht umfasst.

Aktuelle politische und wissenschaftliche Kontroversen wurden nun aufgegriffen. So gab es eine Auseinandersetzung darüber, ob die Stärken gestärkt werden sollten, ob Wachstum oder Ausgleich das Ziel seien – und wer darüber entscheiden sollte. Von Relevanz ist auch die Frage nach dem Maßstab: Welcher Ort hat welchen Bedarf? Und welcher Bedarf kann bei geringer werdenden öffentlichen und privaten finanziellen Ressourcen befriedigt werden?

Die Gruppe verständigte sich darauf, dass eine Bedarfsgerechtigkeit nicht frei von Mindeststandards sein könne: Unter Zuhilfenahme von Modellannahmen zur Erreichbarkeit von Versorgungsstandorten sollen bestimmte Einrichtungen für jeden Einwohner der Region zugänglich sein. Allerdings ist es hier denkbar, innovative Lösungen zu entwickeln, bei denen nicht die Einwohner des Verflechtungsbereiches mobil sind und den Versorgungsstandort aufsuchen, sondern im Gegenteil die Infrastruktureinrichtung „mobilisiert“ wird. Beispiele hierfür sind mobile Hausärzte, Bibliotheken und Lebensmittelbusse.

Einen diskussionswürdigen Ansatz zur Ermittlung der „Gleichwertigkeit“ stellte schließlich die Anwendung eines Scoring-Modells dar, um die Bedarfsgerechtigkeit der Kommunen inhaltlich lokalspezifisch unterschiedlich zu interpretieren und dennoch in der gesamten Regionen eine gleichwertige Lebensqualität nachweisen zu können. Mithilfe dieses Modells könnten bestimmten infrastrukturellen Ausstattungen und weiteren Standortbedingungen eine Punktezahl gegeben werden. In der Summe ließen sich die Standorte untereinander vergleichen.

Im Ergebnis haben die Teilnehmer der Arbeitsgruppe ein zweiteiliges Konzept für die „intraregionale Gleichwertigkeit“ herausgearbeitet, das aus einer Mindestausstattung sowie einer freiwilligen Leistung besteht, wobei letztere mithilfe eines Scoring-Modells bewertet wird. Dies bedeutet für die Kommunen eine Neuordnung der bisherigen Pflicht- und der freiwilligen Aufgaben. „Bedarfsgerechtigkeit“ bedeutet dann, dass jede Kommune für sich selbst regelt, welche Aufgaben sie neben der Mindestausstattung leisten will und kann.

Die Frage nach dem Bedarf berührt aber auch einen anderen Aspekt. Sie reflektiert den Konflikt zwischen dem objektiv Notwendigen und dem politisch Geforderten. So kamen die Diskutanten zu dem Schluss, dass in der politischen Praxis zunächst ein auf den demographischen Wandel eingehendes Konzept erarbeitet, aus politischen Gründen aber stark verfremdet beschlossen wird.

Es stellt sich die Frage, wie der demographische Wandel auch im Bereich der Nachfrageorientierung von Politik einen Wandel erzielt. Denn noch versucht die öffentliche Hand, jede vorhandene – oder neu entstehende Nachfrage – zu befriedigen und ein entsprechendes Angebot zu schaffen. Daher forderte die Gruppe, die Planung von einer nachfrageorientierten zu einer Angebotsplanung umzugestalten. Bürger, die einen Wohnstandort innerhalb der Region suchen, sollten darüber aufgeklärt werden, in welchen Teilräumen und Kommunen auch zukünftig Infrastruktur vorgehalten werden kann – zuweilen wurde in der Gruppe auch von einer „Zwangsberatung für Umzugswillige“ gesprochen. Ziehen diese an einen Ort, für den zukünftig keine infrastrukturelle Versorgung gesichert wird, so ist es ihre eigene Entscheidung, die nicht durch eine Nachbesserung des Angebots politisch aufgefangen werden sollte. Mit entstehenden Ausstattungsdefiziten müssen sie zurecht kommen.

Im Ergebnis knüpft sich an die Interpretation der Gleichwertigkeit daher neben der „Bedarfsgerechtigkeit“ ein weiterer Begriff: „Chancengleichwertigkeit“. Chance auf gleichwertige Bildung, Chance auf „Zugang“ sollten alle Einwohner haben – da sie dies in ländlichen Räumen nicht mehr immer gewährleistet bekommen, liegt es an ihnen, Wohnstandorte aufzusuchen, die ihnen diese Chance bieten.

Dieser Ansatz führt nicht im suburbanen, sondern vielmehr in ländlichen Räumen zu Problemen mit Versorgungsengpässen und dem Angebotsabbau. Kommunen werden nicht mehr infrastrukturell erschlossen sein, es wird keine ÖPNV-Verbindung mehr geben, und die Instandhaltung des Straßennetzes wird noch stärker vernachlässigt als bisher.

Von einem derartigen Rückzug des Staates aus ländlichen Räumen werden aber nicht potenzielle Neubürger, sondern vor allem die Einwohner betroffen sein, die bislang im ländlichen Raum wohnen. Hieran knüpfte sich in der Arbeitsgruppe die Überlegung an, der dort ansässigen Bevölkerung einen Umzug zu subventionieren, um einen geordneten Rückzug zu ermöglichen.

In der Gruppe wurde die Zukunft des ländlichen Raumes aber nicht nur als Renaturierungsfläche interpretiert und seine Bewohner als „Problembürger“ stigmatisiert: Vielmehr wurden im ländlichen Raum auch Chancen gesehen. Es wurden Lösungsansätze erörtert, wie der Raum dezentral stabilisiert werden kann. So gibt es Überlegungen, den ländlichen Raum für erneuerbare Energien zu nutzen und ihm im Rahmen der „Großräumigen Verantwortungsgemeinschaften“ neue Funktionen zuzuweisen.

Doch letztlich ist die Frage nach der Zukunft des ländlichen Raumes in der Gruppe kontrovers diskutiert worden. Die Frage, wie innerhalb der Region eine weit geringere

und wesentlich ältere Bevölkerung verteilt sein sollte, um zur Stabilisierung aller Teilräume beitragen zu können, ist demnach offen geblieben.

In der Diskussion über die zukünftige räumliche Entwicklung darf zudem nicht übersehen werden, dass diese der Unschärfe von Prognosen und Szenarien zukünftiger Entwicklung unterliegt. Sind zukunftsgerichtete wissenschaftliche Aussagen überhaupt verlässlich? Je kleinräumiger sie formuliert werden, desto ungenauer sind sie. Selbst in der Status-Quo- und der Ex-Post-Betrachtung fehlen oftmals kleinräumige Daten – wie sollen daher kleinräumige Bevölkerungsprognosen glaubhaft formuliert werden? Der für das Jahr 2011 vorgesehene Mikrozensus wird daher die Erarbeitung von Modellen und Leitbildern erleichtern.

Planung ist aber auch bei einer verbesserten Datengrundlage mit Unschärfe verbunden – denn sie bildet lediglich eine *mögliche* zukünftige Entwicklung ab. Vor allem die auf längere Zeiträume ausgerichteten Szenarien und Leitbilder sind mit entsprechenden Unschärfen verbunden. Daher scheint es auch nicht möglich zu sein, etwa die Herausbildung von Gesellschaftsräumen und die Ansiedelung von kreativen Milieus vorwegnehmen zu können. Dies erschwert die Planung von Infrastruktureinrichtungen, die erst dann fertiggestellt werden, wenn die Bevölkerung bereits die Region verlassen hat.

#### 4 Fazit

Die Arbeitsgruppe bestand aus Experten verschiedener Disziplinen, die sich entsprechend intensiv – und kontrovers – mit den Modellen, Zielen und Leitbildern zukünftiger räumlicher Entwicklung auseinandersetzten. Entsprechend vielfältig waren die Perspektiven auf den Diskussionsgegenstand – und ebenso kreativ wurden konzeptionelle Ansätze zum Umgang mit dem demographischen Wandel formuliert.

Im Mittelpunkt standen dabei die materiellen Fragen zum Umgang mit dem demographischen Wandel, wenn auch die Aspekte der Steuerung und Vermittlung sowie das Verhältnis zwischen Politik, Bürgern, Wirtschaft und Wissenschaft zur Sprache kamen. Im Kern hat die Arbeitsgruppe folgende Themen erörtert und diskutiert:

- Lokalspezifische Ziele stehen im Spannungsverhältnis zu Rahmenbedingungen. Während sich die Rahmenbedingungen aus der nachhaltigen Zielstellung, der Finanzierbarkeit von Siedlungsstruktur und der Bevölkerungsprognose ergeben, bleibt dennoch ein Handlungsspielraum der politischen Akteure zur lokalspezifischen Willensbildung.
- Eine Prioritätensetzung in der kommunalen Ausstattung ist erforderlich. Sie stellt eine „Mindestchancengleichheit plus“ dar. Hierfür ist eine Neuordnung der Pflicht- und der freiwilligen Aufgaben erforderlich.
- Umzugswillige innerhalb einer Region sollten einer „Zwangsberatung“ unterzogen werden. Für viele ländliche Räume werden im Wesentlichen ein geordneter Rückzug aus der Fläche und ein Angebot zur Umsiedelung erforderlich.
- Zwischen Wissenschaft und Praxis ist ein neuer Wissenstransfer erforderlich. Hierfür sollten eine wissenschaftliche Analyse und ein Modell als Grundlage für ein regionales Leitbild erarbeitet werden. Zugleich sollte die Kommunikation der zukunftsgerichteten Aussagen durch die Wissenschaft erfolgen, um den Aussagen mehr Gewicht zu verleihen.

Diese ermittelten Ergebnisse befinden sich in einem Wechselverhältnis zwischen dem demographischen Wandel, der intraregionalen Gleichwertigkeit und der Funktion des

Leitbildes als strategisches Instrument zur Kommunikation und Gestaltung zukünftiger Entwicklung.

War es grundlegendes Ziel der Arbeitsgruppe, „Antworten“ auf den demographischen Wandel zu finden, so wurden doch (erneut) viele Fragen formuliert, die auch in dieser Arbeitsgruppe nicht abschließend beantwortet werden konnten. Dies zeigt, dass weitere Forschungsprojekte zum demographischen Wandel erforderlich sind.

## Literatur

- Becker, H.; Jessen, J.; Sander, R. (1998): Ohne Leitbild? Städtebau in Deutschland und Europa. Stuttgart, Zürich.
- Beckmann, K. J. (2005): Modelle für die räumliche Planung. In: Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.): Handwörterbuch der Raumordnung. Hannover, S. 657-666.
- Davy, B. (2004): Die Neunte Stadt. Wilde Grenzen und Städteregion Ruhr 2030. Wuppertal.
- Fürst, D. (2005): Entwicklung und Stand des Steuerungsverständnisses in der Raumplanung. In: DISP 163, H. 4, S. 16-27.
- Knieling, J. (2000): Leitbildprozesse und Regionalmanagement. Ein Beitrag zur Weiterentwicklung des Instrumentariums der Raumordnungspolitik. Frankfurt am Main u. a.. = Beiträge zur Politikwissenschaft, Band 77.
- Läpple, D. (1991): Essay über den Raum. In: Häußermann, H. et al. (Hrsg.): Stadt und Raum: soziologische Analysen. Pfaffenweiler, S. 157-207.
- Lendi, M. (1998): Rechtliche Grundlagen. In: Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.): Methoden und Instrumente räumlicher Planung. Hannover, S. 23-38.
- Naegler, D. (2003): Planung als soziale Konstruktion. Leitbilder als Steuerungsmedium in Stadtplanungsprozessen. Berlin.
- Siebel, W. (2006): Wandel, Rationalität und Dilemmata der Planung. In: Planung neu denken, H. 4, S. 1-22. [http://www.planung-neu-denken.de/dokumente/siebel\\_lang.pdf](http://www.planung-neu-denken.de/dokumente/siebel_lang.pdf), Zugriff am 07.10.2007.
- Sinning, H. (2004): Stadtmanagement. Ein Beitrag zu Modernisierung der Stadt(-Region)? In: RaumPlanung Nr. 117, S. 239-244.
- Werlen, B. (2000): Sozialgeographie. Eine Einführung. Bern, Stuttgart, Wien.
- Wüstenrot Stiftung (Hrsg.) (2003): Nutzungswandel und städtebauliche Steuerung. Opladen.

Anna Growe

## Der „demographische Wandel“ in den neuen Leitbildern für die Raumentwicklung in Deutschland

### Gliederung

- 1 Einleitung
- 2 Herausforderung „Demographischer Wandel“
- 3 Die neuen Leitbilder der Raumentwicklung – Anlass und Themen
- 4 Verständnis des „demographischen Wandels“ in den neuen Leitbildern
- 5 Das Leitbild *Daseinsvorsorge sichern*
- 6 Analytische Grundlagen des Leitbildes *Daseinsvorsorge sichern*
- 7 Reaktionen auf das Leitbild *Daseinsvorsorge sichern*
- 8 Die Leitbilder als Neuakzentuierung des raumordnerischen Aufgabenverständnisses
- 9 Fazit: Der demographische Wandel in den neuen Leitbildern
- 10 Konsequenzen für die Raumordnung

Literatur

### 1 Einleitung

Der demographische Wandel – die Veränderung der Alterszusammensetzung in einer Gesellschaft – hat nicht nur große Auswirkungen auf die Sozialversicherungssysteme, sondern auch auf Wirtschafts- und Siedlungsstruktur. Zwei zentrale Aspekte des demographischen Wandels, der Bevölkerungsrückgang und die Bevölkerungsalterung, haben unterschiedliche Auswirkungen auf die Raumstruktur und -politik und geschehen nicht gleichmäßig in allen Teilräumen. In den neuen Leitbildern für die Raumentwicklung in Deutschland wird mit dem Leitbild *Daseinsvorsorge sichern* auf diese Herausforderung reagiert.

### 2 Herausforderung „Demographischer Wandel“

Deutschland hat seit 1969 auf dem Gebiet der neuen Bundesländer und seit 1972 in den alten Bundesländern als erstes Land der Welt mehr Sterbefälle als Geburten. Trotz Ansätzen der Kompensation dieser Entwicklung durch Zuwanderung aus dem Ausland wirkt sich der demographische Wandel in Deutschland nachhaltiger und früher aus als in anderen Ländern (vgl. Birg 2004: 55).

Die Schrumpfungstendenzen im Kontext des demographischen Wandels führen nicht zu einer linearen Maßstabsverkleinerung der Bevölkerungszahlen, sondern spalten die Gemeinden, Regionen und Länder in Gewinner und Verlierer (vgl. Birg 2004: 49). Diese Bevölkerungsschrumpfung ist jedoch nicht nur auf ein Geburtendefizit, sondern auch auf Wanderungsbewegungen zurückzuführen.

Unter Berücksichtigung des Einflusses der Wanderungen auf die Altersstruktur und die Geburtenrate steigt die Bedeutung der Wanderungskomponente für die Raumordnungspolitik zusätzlich (vgl. Mai 2006: 368). Diese Tatsache ist für die Raumordnung von großer Bedeutung, da die beinahe flächendeckende demographische Schrumpfung in den östlichen Bundesländern nicht nur auf niedrigen Geburtenraten basiert, sondern auch auf den Wirkungen der Abwanderungen auf die Geburtenzahlen (vgl. Birg 2005: 96).

Durchschnittlich entfallen in einem Stadt- und Landkreis auf jede Geburt im Jahr drei bis fünf Zuwanderungen und auf jeden Sterbefall eine mehrfache Zahl von Abwanderungen (vgl. Birg 2005: 96). Diese Wanderungen führen zugleich zu einem Verlust vor allem von jüngeren und gut ausgebildeten Menschen. Die Attraktivität der Regionen sinkt dadurch weiter und der Wanderungsstrom verläuft weiterhin einseitig. Vor dem Hintergrund der hohen Bedeutung der Wanderungskomponente für die Bevölkerungsveränderung in einer Region erhalten die Attraktivität einer Region und ihre Wettbewerbsfähigkeit zusätzliche Bedeutung.

Die Wanderungs- und Schrumpfungsprozesse führen zu einer Veränderung der Zusammensetzung der Bevölkerung nach sozioökonomischen Merkmalen, da die räumliche Mobilität vor allem bei Menschen mit einer überdurchschnittlichen Bildung besonders hoch ist. Regionen mit einem positiven Binnenwanderungssaldo haben auch wirtschaftliche Vorteile durch die Verbesserung der Qualifikationsstruktur der Bevölkerung (vgl. Birg 2005: 96).

### **3 Die neuen Leitbilder der Raumentwicklung – Anlass und Themen**

Die im Juni 2006 verabschiedeten neuen Leitbilder und Handlungsstrategien für die Raumentwicklung greifen die veränderten raumwirksamen Rahmenbedingungen auf und beschreiben Aufgabenschwerpunkte der Raumordnung für die nächsten Jahre. Die drei Leitbilder

- *Wachstum und Innovation,*
- *Daseinsvorsorge sichern und*
- *Ressourcen bewahren, Kulturlandschaften gestalten*

stehen gleichwertig nebeneinander. Sie umfassen Elemente des Nachhaltigkeitsprinzips und sind dem Ziel der Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse verpflichtet (vgl. BMVBS 2006: 5).

Die in den Leitbildern enthaltenen Handlungsschwerpunkte werden nicht aus der Binnenperspektive der Raumordnung, sondern aus dem aktuellen gesellschaftlichen Umfeld entwickelt. Dabei werden „neue gesellschaftliche Herausforderungen“ (Globalisierung, Wandel staatlicher Gestaltungsmöglichkeiten, Europäische Integration, demographischer Wandel in Deutschland und Europa) und ein „Wandel der räumlichen Entwicklung und Raumnutzungen“ (gleichwertige Lebensverhältnisse, Metropolisierung, Verkehrs- und Mobilitätsentwicklung, nachhaltige Raumentwicklung) unterschieden (vgl. BMVBS 2006: 6-9). Statt Raumordnungskategorien werden politische Aufgaben in den Mittelpunkt gestellt.

### **4 Verständnis des „demographischen Wandels“ in den neuen Leitbildern**

„Der demographische Wandel ist gekennzeichnet durch Stagnation und Rückgang der Bevölkerungszahl, rasche Alterung sowie eine Zunahme von Bevölkerungsanteilen mit

Migrationshintergrund“ (BMVBS, BBR 2006a: 45). Es wird davon ausgegangen, dass der demographische Wandel regional unterschiedliche Auswirkungen hat, die von den Ausgangssituationen der Regionen abhängen. In Teilen der neuen Bundesländer sind massive Bevölkerungsrückgänge bereits heute Realität. In Zukunft werden sich Schrumpfungstendenzen auch in den alten Bundesländern häufen (vgl. BMVBS, BBR 2006a: 45).

Die räumlichen Muster von Wachstum, Stagnation und Schrumpfung werden überlagert von Veränderungen im Städtesystem und in den Verflechtungen zwischen Verdichtungsräumen und ländlichen Räumen (vgl. BMVBS 2006: 7), sodass komplexe Entwicklungen auftreten: In einigen – überwiegend strukturschwachen und peripheren – Räumen sind starke Schrumpfungstendenzen zu erwarten, in einer Vielzahl von Zentren ist jedoch noch einige Zeit mit steigenden Bevölkerungszahlen zu rechnen. Zugleich tritt flächendeckend eine Veränderung der Bevölkerungsstruktur zugunsten der älteren Generation auf. Diese Verschiebung ist Folge einer nachlassenden Geburtenrate bei gleichzeitig steigender Lebenserwartung (vgl. Ragnitz 2007).

Die flächendeckende Sicherung der Daseinsvorsorge steht demnach vor drei zentralen Herausforderungen:

- Erstens entsteht bei der Versorgung mit stadttechnischer Infrastruktur bei zurückgehenden Nutzerdichten ein Kostenproblem. Dieses Problem wird durch eine disperse Siedlungsentwicklung verschärft.
- Zweitens entsteht ein hoher Anpassungsdruck bei Einrichtungen der sozialen Infrastruktur. Vor dem Hintergrund geringerer Steuereinnahmen und Mittelzuweisungen durch sinkende Einwohnerzahlen bestehen hohe Sparzwänge für die Kommunen.
- Drittens ist vielerorts die Tragfähigkeit von Infrastruktureinrichtungen an Zentralen Orten gefährdet. Die Tragfähigkeit hängt von dem Nachfragepotenzial im Einzugsbereich der Einrichtungen ab und ist damit abhängig von der räumlichen Verteilung der Einrichtungen und den jeweiligen regionalen Erreichbarkeitsverhältnissen (vgl. Einig et al. 2006: 628).

Darüber hinaus thematisieren die neuen Leitbilder den demographischen Wandel, insbesondere teilräumlich auftretende Bevölkerungsrückgänge, mit der Flächeninanspruchnahme. Das Leitbild *Ressourcen bewahren, Kulturlandschaften gestalten* nennt in diesem Zusammenhang den zu erwartenden Bevölkerungsrückgang, die Alterung der Bevölkerung und die sich verstärkenden regionalen Entwicklungsunterschiede und formuliert als Ziel, die Flächeninanspruchnahme zu vermindern (vgl. BMVBS 2006: 24). Bislang nimmt die Siedlungsfläche in Deutschland unabhängig von der Bevölkerungsentwicklung weiter zu. Die Folge sind weniger Einwohner auf einer vergrößerten Siedlungsfläche. Diese geringere Siedlungsdichte führt zu einer steigenden Kostenbelastung je Nutzer, wenn die bislang bestehende Versorgungsdichte aufrechterhalten werden soll (vgl. BMVBS, BBR 2006b: 8). Im Folgenden steht jedoch das Leitbild *Daseinsvorsorge sichern* im Vordergrund der Betrachtung.

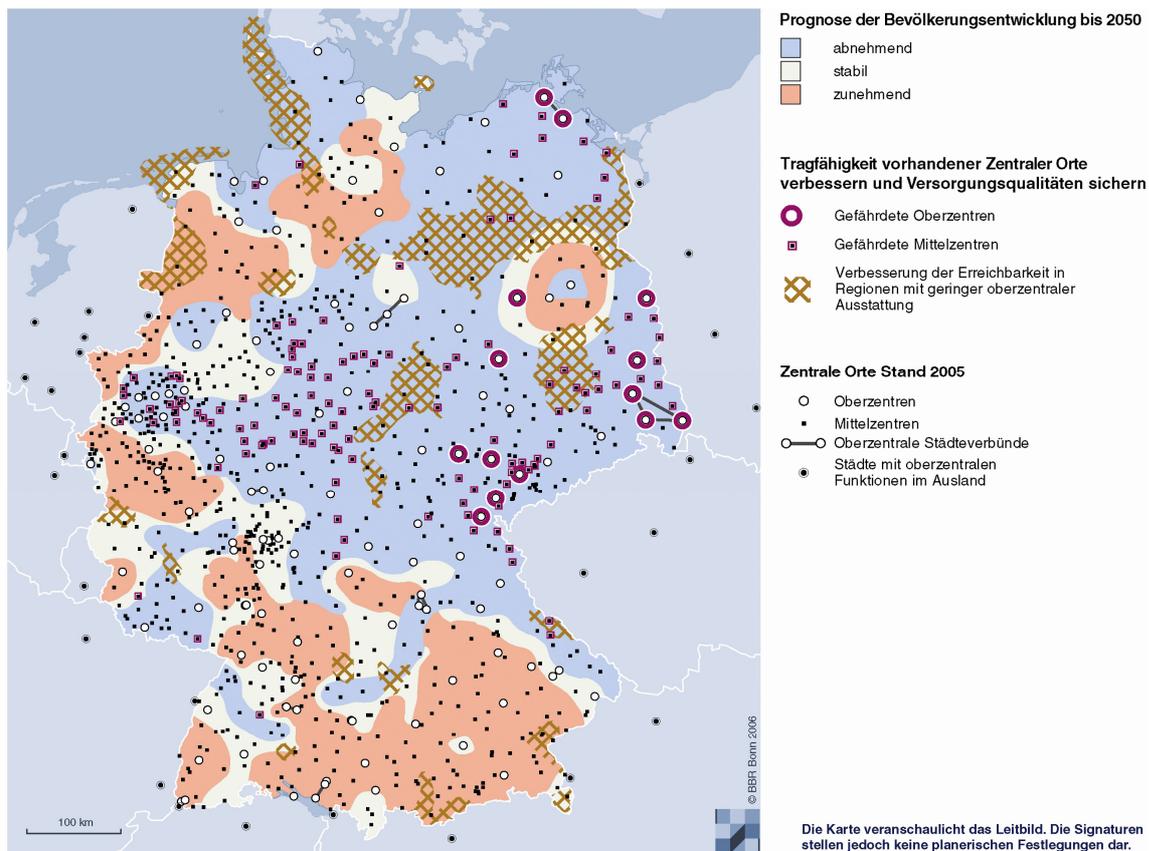
## 5 Das Leitbild *Daseinsvorsorge sichern*

Das Leitbild *Daseinsvorsorge sichern* (vgl. Abb. 1) bezieht sich explizit auf die veränderten demographischen und wirtschaftlichen Rahmenbedingungen und zielt darauf, „gleichwertige Lebensverhältnisse bei der Versorgung mit Dienstleistungen und Infrastruktur der öffentlichen Daseinsvorsorge zu gewährleisten“ (BMVBS 2006: 18). Zur öffentlichen Daseinsvorsorge werden die Zugänglichkeit und die öffentliche Erreichbarkeit von Einrichtungen und Angeboten der Grundversorgung für alle Bevölkerungs-

gruppen gezählt. Der durch den demographischen Wandel entstehende Handlungsbedarf bei der öffentlichen Daseinsvorsorge wird in diesem Leitbild herausgearbeitet und an ausgewählten Infrastrukturen dargestellt.

Zentrales Ziel des Leitbildes ist die Gewährleistung einer angemessenen Daseinsvorsorge mit Leistungen der Grundversorgung (insbesondere in den Bereichen Gesundheit, Bildung und öffentlicher Verkehr) auch in Zukunft. Dabei soll auch bei engeren finanziellen Handlungsspielräumen für alle Bevölkerungsgruppen ein gleichberechtigter und diskriminierungsfreier Zugang zu Versorgungsangeboten sichergestellt werden (vgl. BMVBS, BBR 2006a: 48).

Abb. 1: Leitbild *Daseinsvorsorge sichern*



Quelle: BBR (2007)

Mit der unterschiedlichen Entwicklung von Regionen steigt die Notwendigkeit, Mindeststandards zur Versorgung der Bevölkerung festzulegen. Die Festlegung von Mindeststandards soll dazu beitragen, gleichwertige Lebensverhältnisse für die überwiegende Mehrheit der Bevölkerung auch in Zukunft zu gewährleisten (vgl. BMVBS, BBR 2006a: 45).

Die Sicherung verschiedener Infrastrukturangebote von überörtlicher Bedeutung ist in Deutschland auf ein System Zentraler Orte ausgerichtet. Vor allem die dünn besiedelten Räume und Räume mit Entleerungstendenzen stellen das System der Zentralen Orte vor zwei wesentliche Herausforderungen: die Gewährleistung einer flächendeckenden Erreichbarkeit von Zentren auf der einen Seite sowie die wirtschaftliche Tragfähigkeit und die Sicherung von Qualitätsstandards durch langfristige Auslastungspotenziale der Einrichtungen auf der anderen Seite (vgl. BMVBS, BBR 2006a: 49).

Um das Ziel des Leitbildes zu erreichen, werden folgende Umsetzungsstrategien empfohlen:

- *Zentrale-Orte-System anpassen:* Das System der Zentralen Orte soll weiterhin das Grundgerüst zur Bewältigung regionaler Anpassungsprozesse bei der Infrastrukturversorgung darstellen. Durch die koordinierte räumliche Bündelung von Einrichtungen können aufgrund tragfähiger Einzugsgebiete Abwärtsspiralen verhindert werden (vgl. Blotevogel 2006: 469). Das Zentrale-Orte-System muss jedoch flexibel an die jeweiligen regionalen Gegebenheiten angepasst werden. Einige Angebote können eventuell temporär und mobil gestaltet werden. Zugleich muss die Versorgungsstruktur stärker dezentral konzentriert werden. Dies kann auch zum Rückbau von Einrichtungen führen (vgl. BMVBS 2006: 20).
- *Kommunikation der Anpassungsprozesse:* In den Regionen Deutschlands, in denen das Angebot der Daseinsvorsorge spürbare Einschnitte für die Bevölkerung erfährt, soll die Bevölkerung an den Anpassungsprozessen beteiligt werden. So können die Gründe für die Veränderungen erklärt und durch die Diskussion mit den Betroffenen die für die jeweilige Region adäquaten Lösungswege gesucht werden (vgl. BMVBS, BBR 2006a: 48).
- *Berücksichtigung der langfristigen Kosten:* Eine wesentliche Herausforderung stellt die Anpassung und Aufrechterhaltung der technischen und sozialen Infrastruktur dar. Die Anpassung erfolgt in einem Spannungsfeld von akzeptabler Erreichbarkeit, wünschenswertem Qualitätsniveau, wirtschaftlichem Betrieb und den jeweiligen Nachfragebedingungen. Sie kann durch die Raumordnung durch zwei Handlungsansätze unterstützt werden. Erstens muss eine Raum- und Siedlungsstruktur geschaffen werden, die eine effiziente und kostengünstige Daseinsvorsorge ermöglicht. Zweitens muss bei einer Standortverteilung von Infrastruktureinrichtungen eine Standort- und Netzstruktur bewahrt oder geschaffen werden, die zum einen Versorgungs- und Erreichbarkeitsstandards einhält und zum anderen auch wirtschaftlich betrieben werden kann (vgl. BMVBS, BBR 2006a: 21).
- *Daseinsvorsorge in den fachübergreifenden Dialog stellen:* Um die Herausforderungen durch den demographischen Wandel für die Daseinsvorsorge bewältigen zu können, muss der Dialog der Raumordnung mit den Fachplanungen aufrechterhalten und das Thema der Daseinsvorsorge stärker miteinbezogen werden (vgl. BMVBS, BBR 2006a: 49).
- *Solidargemeinschaft stärken:* Für die Gestaltung des öffentlichen Lebens in den einzelnen Teilräumen ist eine neue Rollenverteilung der Solidargemeinschaft und ein stärkeres bürgerschaftliches Engagement notwendig. „Bürgerregionen“ sollen geschaffen werden, in denen sich die Menschen aktiv in die Gestaltung ihres Umfeldes und ihrer Region einbringen können (vgl. BMVBS, BBR 2006a: 49).

Die jeweiligen Lösungsansätze der Umsetzungsstrategien sollen jedoch vor Ort, in den unterschiedlich betroffenen Regionen, noch genauer erprobt werden. Hinweise dazu geben die „Modellvorhaben der Raumordnung“ des Bundesministeriums für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (BMVBS). Die Ergebnisse der Modellvorhaben können als „gute Beispiele“ Anregungen zur Nachahmung in anderen Regionen geben (vgl. BMVBS 2006: 21). Auf diese Art unterstützt das Leitbild *Daseinsvorsorge sichern* die Neuausrichtung von Strategien, Standards und Instrumenten der Raumordnung.

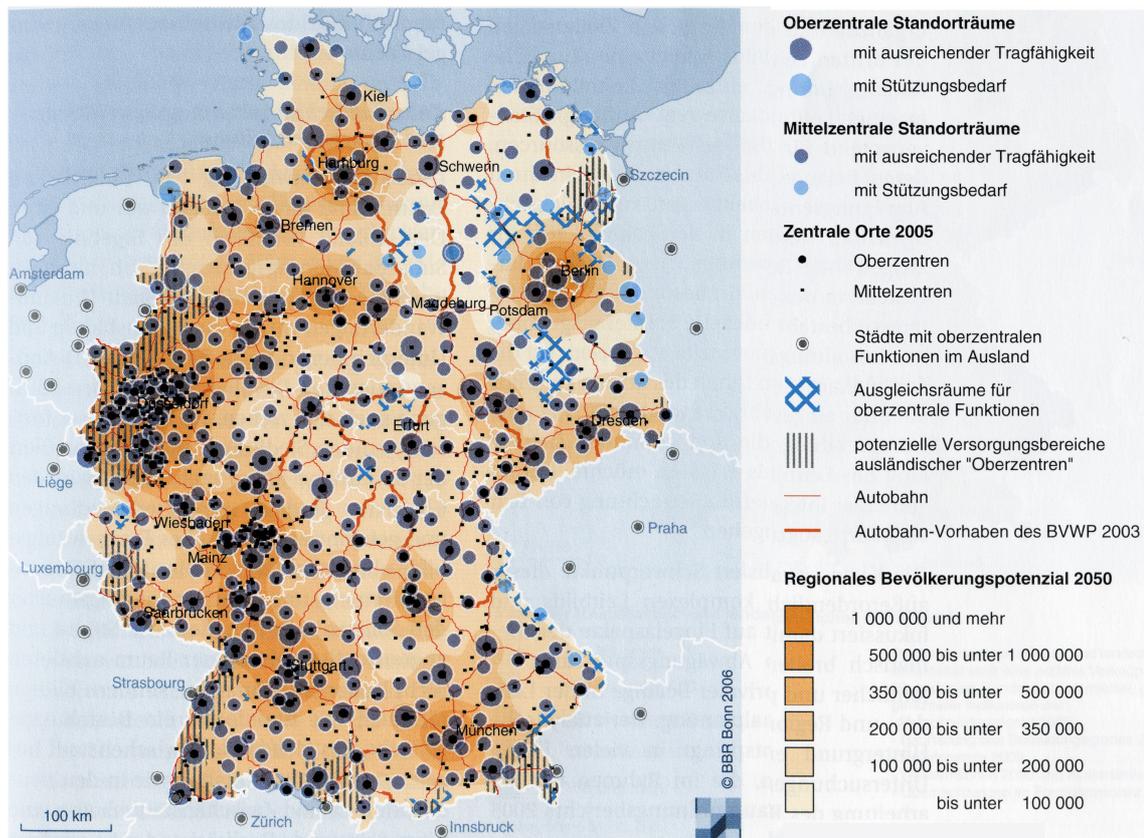
## 6 Analytische Grundlagen des Leitbildes *Daseinsvorsorge sichern*

Das Leitbild basiert auf dem Zentrale-Orte-Konzept, das weiterentwickelt wird und an die Herausforderungen durch den demographischen Wandel angepasst wird. Entsprechend der Zielsetzung, die Inhalte staatlicher Daseinsvorsorge aufzugreifen, werden in den analytischen Grundlagen angemessene Mindeststandards und zumutbare Erreichbarkeiten dargestellt. Als analytische Grundlage werden die Prognose der langfristigen Bevölkerungsentwicklung und Erreichbarkeitsmodellierungen des Bundesamtes für Bauwesen und Raumordnung (BBR) zugrunde gelegt. In die weiterentwickelte Vorstellung des Zentrale-Orte-Konzeptes werden einerseits Metropolregionen – mit ihrer großen Bedeutung für wirtschaftliches Wachstum und Innovationen – als eine weitere Hierarchiestufe einbezogen. Andererseits werden auch flexible Angebotsformen von Leistungen der Daseinsvorsorge berücksichtigt, wie beispielsweise temporär-mobile Dienstleistungen der Grundversorgung (vgl. Einig et al. 2006: 628).

Auf diesen Grundannahmen werden Erreichbarkeitsdefizite und Tragfähigkeitsprobleme im zentralörtlichen System identifiziert. Erreichbarkeitsdefizite werden durch Modellierungen ermittelt, wobei eine Pkw-Fahrzeit von mehr als 30 Minuten zum nächsten Mittelzentrum oder von mehr als 60 Minuten zum nächsten Oberzentrum als defizitär gilt. Tragfähigkeitsprobleme der Mittel- und Oberzentren werden auf Grundlage der Prognose der langfristigen Bevölkerungsentwicklung ermittelt. Mittelzentren gelten als gefährdet bzw. stark gefährdet, wenn sie von einem Bevölkerungsrückgang bis 2050 von mehr als 15% bzw. von mehr als 30% betroffen sind und zugleich unter den Schwellenwert von 35.000 Einwohnern im Verflechtungsbereich geraten. Oberzentren gelten als gefährdet bzw. stark gefährdet, wenn sie bis 2050 von einem Bevölkerungsrückgang von mehr als 20% bzw. mehr als 30% betroffen sind und zugleich unter den Schwellenwert von 300.000 Einwohner im Einzugsbereich rutschen (vgl. Einig et al. 2006: 629-630).

Aus diesen Überlegungen wird ein Szenario (vgl. Abb. 2) eines künftigen Standortkonzepts Zentraler Orte entwickelt. Die Anzahl der Mittelzentren, die für eine ausreichende Versorgung notwendig ist, kann von über 900 auf rund 400 reduziert werden. Erreichbarkeitsmindeststandards blieben dabei flächendeckend erhalten. Durch die Optimierung werden Tragfähigkeitsprobleme nur bei 23 mittelzentralen Standorten angenommen (statt bisher bei rund 120 Mittelzentren). Von den 120 Oberzentren sind nur 90 erforderlich, um eine ausreichende Versorgung zu gewährleisten. Für das Jahr 2050 erfüllen nahezu alle oberzentralen Verflechtungsräume die Tragfähigkeit von jeweils etwa 300.000 Einwohnern.

Abb. 2: Basisnetz zentraler Standorträume



Quelle: Einig et al. (2006: 631)

## 7 Reaktionen auf das Leitbild *Daseinsvorsorge sichern*

Das Leitbild *Daseinsvorsorge sichern* bestätigt, dass die Sicherung der Daseinsvorsorge eine Kernaufgabe der Raumordnung ist (vgl. Blotevogel 2006: 468) – auch vor dem Hintergrund eines gewandelten Staatsverständnisses. Dabei handelt es sich um eine Entwicklung vom fürsorgenden Wohlfahrtsstaat zum vorsorgenden und aktivierenden Gewährleistungsstaat. Der Staat selbst soll die Daseinsvorsorge für seine Bürger nicht mehr in Form einer Leistungsverwaltung erbringen, sondern die Erfüllung der Daseinsvorsorge durch private Anbieter gewährleisten. Mit der Aufnahme des veränderten Staatsbildes in die neuen Leitbilder der Raumentwicklung nimmt die Raumordnung Bezug auf eine Entwicklung, die vor allem durch die Privatisierung einiger Sektoren der Daseinsvorsorge (Verkehr, Post, Telekommunikation und Energieversorgung) angestoßen wurde (vgl. Kesten 2006: 252).

Der Rückzug des Staates aus der umfassenden Daseinsvorsorge hängt jedoch nicht nur mit dem gewandelten Staatsverständnis zusammen. Zunehmende finanzielle Engpässe führen zu einer Verlagerung von staatlicher Gewährleistung zu privater Leistungserbringung. Folgekosten und Erneuerungsbedarf der materiellen Infrastruktur verschärfen die Problemlage (vgl. Blotevogel 2006: 468-469).

Diese komplexe Aufgabe kann nur durch die Zusammenarbeit von Raumordnung und Fachplanungen erreicht werden. Der Umbau von Infrastruktur und Einrichtungen der Daseinsvorsorge muss sektoral übergreifend abgestimmt und koordiniert werden, um einen Domino-Effekt in dünn besiedelten Regionen zu vermeiden. An dieser Stelle kann die Raumordnung durch die Stützung von Zentralen Orten mit Auffang- und Stabilisie-

rungsfunktion Standorte definieren, in denen die Bündelung von Infrastruktur- und Versorgungseinrichtungen auch in Zukunft deren Tragfähigkeit sichert. Dieser Ansatz kann jedoch nicht mit den bestehenden Standards umgesetzt werden. Das System der Zentralen Orte muss flexibilisiert werden. Neue zumutbare Regel- und Mindeststandards müssen diskutiert werden. Das zivilgesellschaftliche Selbsthilfepotenzial muss stärker mobilisiert werden (vgl. Blotevogel 2006: 469).

Von den zurückgehenden Tragfähigkeiten werden insbesondere die Klein- und Grundzentren betroffen sein. In diesem Zusammenhang wird kritisiert, dass das Leitbild *Daseinsvorsorge sichern* keine Aussagen zu den künftigen Funktionen der Grundzentren trifft, obgleich diese Zentralitätsstufe besonders betroffen ist (vgl. Blotevogel 2006: 469). Für die Funktion als Auffang- und Stabilisierungszentren sollten geeignete Mittel- und Oberzentren bestimmt werden, um eine Strategie der „Stabilisierung durch Konzentration“ zu erreichen. Kritisch anzumerken ist in diesem Kontext, dass die zugrunde gelegten Bevölkerungs- und Tragfähigkeitsprognosen nur scheinbar genau sind, da ernsthafte wissenschaftliche Prognosen bis in das Jahr 2050 nicht getroffen werden können. Weiterhin muss die Ausrichtung der Erreichbarkeitsmodelle auf den motorisierten Individualverkehr kritisch hinterfragt und um ÖPNV-Erreichbarkeiten ergänzt werden (vgl. Blotevogel 2006: 469).

## 8 Die Leitbilder als Neuakzentuierung des raumordnerischen Aufgabenverständnisses

Durch die Formulierung der neuen Leitbilder der Raumentwicklung werden gegenwärtige Herausforderungen aufgegriffen und das Aufgabenverständnis der Raumordnung neu akzentuiert (vgl. BMVBS 2006: 27). Es erfolgt eine

- *Stärkung des Entwicklungsauftrages:* Räumliche Entwicklung soll nicht nur als ein Instrument der Ausgleichspolitik dienen, sondern auch als Beitrag für Wachstum und Innovation verstanden werden. Das spezielle Entwicklungspotenzial jeder Region soll zur Sicherung des gesamtwirtschaftlichen Wachstums aktiviert werden.
- *Neue Gewichtung des Ausgleichsauftrages:* Der Ausgleichsauftrag der Raumordnung hat weiterhin einen großen Stellenwert. Die Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse wird jedoch durch die Formulierung „Sicherung der Daseinsvorsorge“ konkretisiert und in den Kontext gesellschaftlicher Entwicklungen, vor allem des demographischen Wandels, gestellt. Die dazu notwendigen Anpassungen (z. B. des Zentrale-Orte-Systems) sollen sowohl auf wirtschaftlicher Tragfähigkeit als auch auf Mindeststandards der Erreichbarkeit beruhen.
- *Bekräftigung des Ordnungsauftrages:* Der Ordnungsauftrag der Raumordnung soll verstärkt durch die Abwägungskompetenz zur Koordinierung von Nutzungsansprüchen und durch eine moderierende Rolle im Rahmen eines Ressourcenmanagements ausgeübt werden. Schutzinteressen und Entwicklungspotenziale stehen gleichwertig nebeneinander (vgl. Lutter 2006: 449-450).

Diese neue Akzentuierung bedeutet keineswegs einen vollständigen Paradigmenwechsel für die zukünftige Raumordnungspolitik, sie wird jedoch zum Teil als ein solcher Paradigmenwechsel wahrgenommen. Dies liegt in erster Linie an der herausragenden Position des Leitbildes *Wachstum und Innovation* und den mit diesem Leitbild in den Fokus gerückten räumlichen Kategorien der Metropolregionen, welche dieses Leitbild im Laufe des fachöffentlichen Diskussionsprozesses bekommen hat.

## 9 Fazit: Der demographische Wandel in den neuen Leitbildern

Obwohl in der Einleitung zu den Leitbildern der demographische Wandel erläutert wird, werden im Leitbild *Daseinsvorsorge sichern* nicht alle dort genannten Aspekte behandelt. Einleitend wird dargelegt, dass „der demographische Wandel [...] durch Stagnation und Rückgang der Bevölkerungszahl, rasche Alterung sowie eine Zunahme von Bevölkerungsanteilen mit Migrationshintergrund“ gekennzeichnet ist (BMVBS, BBR 2006a: 45). Im Leitbild *Daseinsvorsorge sichern* werden jedoch nur die Stagnation und der Rückgang der Bevölkerungszahl sowie die rasche Alterung der Bevölkerung aufgegriffen. Der demographische Wandel wird als Übergang zu einer schrumpfenden und alternden Gesellschaft verstanden, der Aspekt einer Zunahme von Bevölkerungsanteilen mit Migrationshintergrund wird im Leitbild *Daseinsvorsorge sichern* übergangen.

Der thematische Bezug der Leitbilder ist positiv hervorzuheben, da er Schwerpunkte zukünftiger Aufgaben deutlich macht. Es fehlen jedoch Verbindungen zwischen den Leitbildern bzw. zwischen den thematischen Schwerpunkten der drei Leitbilder. So stellen die Leitbilder 1 (*Wachstum und Innovation*) und 2 (*Daseinsvorsorge sichern*) Wachstum und Schrumpfung gegenüber. Räumlich können Wachstum und Schrumpfung jedoch nicht getrennt werden, sie finden vielmehr parallel statt. So sind einige Regionen in Leitbild 1 als (tendenziell wachsende) Metropolräume gekennzeichnet und werden zugleich in Leitbild 2 als Räume mit abnehmender Bevölkerungsentwicklung identifiziert. Diese Entwicklungen können räumlich nicht klar voneinander getrennt werden und führen dazu, dass gerade vor dem Hintergrund des demographischen Wandels eine planerische und politische Auseinandersetzung sowohl mit dem Postulat der Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse (im Sinne einer Sicherung der Daseinsvorsorge) als auch mit den räumlichen Wachstumspolen (im Sinne einer Unterstützung der Wachstumspole) notwendig ist.

Vor dem Hintergrund des demographischen Wandels muss ein Konsens darüber erzielt werden, wie sozialverträgliche Standards der öffentlichen Daseinsvorsorge auch in Zukunft gewährleistet werden können. Besonders hervorgehoben wird der Zugang zu Einrichtungen und Angeboten der Grundversorgung für alle Bevölkerungsgruppen zur Wahrung regionaler Chancengerechtigkeit (vgl. BMVBS, BBR 2006a: 45). Im Sinne des Leitbildes *Daseinsvorsorge sichern* kann Gleichwertigkeit als Zugangs- und Chancengerechtigkeit interpretiert werden.

## 10 Konsequenzen für die Raumordnung

Aufgrund des Rückgangs der Bevölkerungszahlen und der Zunahme des Anteils älterer Bevölkerungsgruppen kann das ausgedehnte Infrastrukturnetz in seiner heutigen Form nicht weiter aufrechterhalten werden. Misst man die Qualität der Lebensbedingungen am Zugang zu Infrastrukturen, dann wird eine Reduzierung der Infrastruktureinrichtungen dazu führen, dass sich die Lebensbedingungen in einigen Regionen verschlechtern.

Im Leitbild *Daseinsvorsorge sichern* wird daher deutlich, dass zwei zentrale Aspekte der Daseinsvorsorge neu diskutiert werden müssen:

- Erreichbarkeit und Tragfähigkeit der Infrastruktureinrichtungen und
- regional differenzierte Mindeststandards.

Beide Aspekte sind im Zusammenhang mit dem Festhalten an der Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse nicht unproblematisch (vgl. Schmitz-Veltin 2006: 352).

Im Zusammenhang mit der finanziellen Situation der Kommunen steht die Forderung, dass der Staat in Zukunft eine aktivere Rolle bei der Siedlungspolitik einnehmen muss.

Ragnitz (2007) weist darauf hin, dass es unter ökonomischen Gesichtspunkten günstiger sei, wenn durch die Bevölkerungsverteilung im Raum die bestehende Infrastruktur optimal ausgelastet wird. Dies bestärkt die Bedeutung des Ansatzes der dezentralen Konzentration. Zugleich wird die Notwendigkeit deutlich, ökonomische Konsequenzen der Siedlungsstruktur transparent zu machen. Zur Umsetzung dieser Notwendigkeit werden kostenadäquate Nutzungsentgelte vorgeschlagen, also den tatsächlichen Kosten entsprechend gestaffelte Gebühren.

Langfristig muss eine verstärkte Konzentration der Siedlungstätigkeit Ziel raumordnerischer Bemühungen sein. Dabei darf der Blick nicht nur auf Neuausweisungen von Siedlungsfläche gelegt werden. Durch Bestärken eines Trends der „Reurbanisierung“ sollte versucht werden, die Stadt-Umland-Wanderungen zu beenden. In letzter Konsequenz kann der demographische Wandel zur Auflösung von Siedlungsbereichen führen (vgl. Birg 2004: 55).

Aus Sicht der Demographieforschung und der Politik kann abschließend festgestellt werden, dass die räumliche Dimension des demographischen Wandels vielfach in ihrer Bedeutung unterschätzt wird (vgl. Birg 2004: 48). Dies trifft auch auf die neuen Leitbilder für die Raumentwicklung zu, wenngleich das Leitbild *Daseinsvorsorge sichern* der Komplexität des demographischen Wandels gar nicht zur Gänze gerecht werden kann. Aus raumordnerischer Perspektive bietet das Leitbild Ansatzpunkte zur Behandlung des Themas, insgesamt überwiegt jedoch der analytische Aspekt des Leitbildes. Dabei werden jedoch die Grenzen der Raumordnung deutlich.

Die Bewältigung der raumrelevanten Auswirkungen des demographischen Wandels erfordert die Zusammenarbeit verschiedenster Fachpolitiken und die übergreifende Koordinierung durch die Raumordnung auf Bundes-, Länder- und regionaler Ebene. Diese Anforderungen werden bereits in den neuen Leitbildern für die Raumentwicklung angesprochen. Der Koordinierungsauftrag der Raumordnung wird betont (vgl. BMVBS 2006: 9) und das Thema Daseinsvorsorge soll fachübergreifend diskutiert werden (vgl. BMVBS 2006: 21).

Festzustellen bleibt, dass die neuen Leitbilder nur Wirkung zeigen können, wenn sie auch in Zukunft wahrgenommen und diskutiert werden und auch über den engen Zirkel der Raumordnung hinaus bekannt sind und Berücksichtigung finden.

## Literatur

- BBR (2007): Leitbild 2: Daseinsvorsorge sichern. Daten, Karten, Graphiken. Stand: Juli. [http://www.bbr.bund.de/cln\\_007/nn\\_22550/DE/ForschenBeraten/Raumordnung/RaumentwicklungDeutschland/LeitbilderKonzepte/Leitbild2/03\\_\\_DatenKartenGraphiken.html](http://www.bbr.bund.de/cln_007/nn_22550/DE/ForschenBeraten/Raumordnung/RaumentwicklungDeutschland/LeitbilderKonzepte/Leitbild2/03__DatenKartenGraphiken.html)
- Birg, H. (2004): Bevölkerungsentwicklung. = Informationen zur politischen Bildung, H. 282.
- Birg, H. (2005): Bevölkerung/Bevölkerungsentwicklung. In: Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.): Handwörterbuch der Raumordnung. Hannover, S. 89-97.
- Blotevogel, H. H. (2006): Neuorientierung der Raumordnungspolitik? Die neuen „Leitbilder und Handlungsstrategien für die Raumentwicklung in Deutschland“ in der Diskussion. In: Raumforschung und Raumordnung, H. 6, S. 460-472.
- BMVBS 2006: Leitbilder und Handlungsstrategien für die Raumentwicklung in Deutschland. Berlin.
- BMVBS; BBR (2006a): Perspektiven der Raumentwicklung in Deutschland. Bonn.
- BMVBS; BBR (2006b): Umbau statt Zuwachs. Siedlungsentwicklung und öffentliche Daseinsvorsorge im Zeichen des demographischen Wandels. Bonn.
- Einig, K. et al. (2006): Analytische Grundlagen der Leitbilder. In: Informationen zur Raumentwicklung, H. 11/12, S. 621-636.

- Kersten, J. (2006): Daseinsvorsorge und demographischer Wandel: Wie ändert sich das Raum- und Staatsverständnis? In: Raumforschung und Raumordnung, H. 4, S. 245-257.
- Lutter, H. (2006): Neue Leitbilder der Raumentwicklung in Deutschland. In: Raumforschung und Raumordnung, H. 6, S. 441-450.
- Mai, R. (2006): Die altersselektive Abwanderung aus Ostdeutschland. In: Raumforschung und Raumordnung, H. 5, S. 355-369.
- Ragnitz, J. (2007): Daseinsvorsorge und Raumordnung in Deutschland vor dem Hintergrund des demographischen Wandels. Stand: Juli. <http://www.iwh-halle.de/d/Abteil/STWA/jrg/pub/stel38.htm>.
- Schmitz-Veltin, A. (2006): Lebensbedingungen im demographischen Wandel. In: Raumforschung und Raumordnung, H. 5, S. 343-354.

Anne Klein-Hitpaß

## **Die Verkehrsnachfrage einer alternden Gesellschaft – sind wir fit für die Zukunft?**

### **Gliederung**

- 1 Einleitung
- 2 Verkehrliche Wirkungen des demographischen Wandels
- 3 Altersstruktureffekte als eine Determinante der Verkehrsnachfrage
- 4 Mobilität älterer Menschen
- 5 Zukünftige Mobilität älterer Menschen

Literatur

### **1 Einleitung**

Der demographische Wandel erfasst die Regionen Deutschlands in unterschiedlicher Intensität und zudem zeitversetzt. Er verändert grundlegende Rahmenbedingungen in fast allen Bereichen der Gesellschaft, so auch die der Verkehrsnachfrage. Die Auswirkungen des demographischen Wandels auf die Verkehrsentwicklung ergeben sich jedoch nicht nur aufgrund der zahlenmäßigen Veränderung der Bevölkerung. Für den Verkehrskontext ebenso relevant sind Binnenwanderungen und die Veränderung von Haushaltsstrukturen sowie die Altersstruktur der Bevölkerung.

Mobilität und Mobilitätsansprüche verändern sich im Laufe eines Lebens. Ältere Menschen<sup>1</sup> unterscheiden sich in ihren Ansprüchen und Bedürfnissen von jüngeren Personengruppen und zeichnen sich durch ein anderes Mobilitätsverhalten aus. Die Gruppe der Senioren ist, sowohl relativ als auch absolut, die am stärksten wachsende Personengruppe. Ältere Menschen werden das Verkehrsgeschehen der Zukunft maßgeblich mitbestimmen und stehen daher im Fokus dieses Artikels.

Auch innerhalb dieser Gruppe vollziehen sich altersstrukturelle Veränderungen: die Gruppe der hochbetagten Menschen über 80 Jahre wird in Zukunft die höchsten Zuwächse verzeichnen. Diese Personen haben die geringste Verkehrsleistung und sind die am wenigsten mobile Personengruppe. Ihre Mobilität in Zukunft aufrechtzuerhalten und somit ihre Teilhabe an der Gesellschaft zu sichern, ist eine der dringendsten Herausforderungen.

Ziel dieses Artikels ist es, die Auswirkungen der demographischen Alterung auf die Verkehrsnachfrage im Personenverkehr darzustellen und dabei neben dem Altern der Gesellschaft auch das individuelle Altern zu berücksichtigen. Bisherige Studien betrachten diese Entwicklungen oft getrennt voneinander. Der Artikel versucht beides zu berücksichtigen und im Ansatz zu vereinen. Die Entwicklungen erscheinen oft widersprüchlich: Was in gesellschaftlicher Hinsicht als sicher angenommen werden kann

---

<sup>1</sup> Ältere Menschen sind hier definiert als Personen nach Austritt aus dem Erwerbsleben und mindestens 60 Jahre alt.

(z. B. die zunehmende Motorisierung der Frauen), muss auf individueller Ebene nicht gelten (z. B. fehlende Pkw-Verfügbarkeit aufgrund zu hoher Mobilitätskosten). So sind im Folgenden bisweilen widersprüchliche Trends und Entwicklungen dargestellt, die mitunter keine eindeutigen Angaben zu künftigen Entwicklungen zulassen.

Die Auswirkungen der Alterung auf die Verkehrsnachfrage hat einerseits eine verkehrswissenschaftliche Perspektive und ist andererseits auch für die Raumwissenschaften relevant. Zum einen verläuft die Alterung räumlich selektiv und hat somit Konsequenzen für die räumliche Verteilung der Nachfrage und folglich Auswirkungen auf die Intensität von Raumnutzung. Zum anderen hat eine dauerhaft veränderte Nachfrage nicht nur Konsequenzen für die Bereitstellung von Verkehrsinfrastrukturen. Auch die Planung, Bemessung und der Entwurf von Verkehrsangeboten ist an ihr auszurichten. Planungsparadigmen und raumordnerische Leitbilder müssen in diesem Zusammenhang neu überdacht werden.

## 2 Verkehrliche Wirkungen des demographischen Wandels

Neben der Altersstruktur haben auch andere demographische Entwicklungen Auswirkungen auf die Verkehrsnachfrage und sind mittlerweile in einer Vielzahl von Publikationen (z. B. Wissenschaftlicher Beirat beim BMVBW 2004, Holz-Rau/Scheiner 2004, Scheiner 2006a) beschrieben worden. So wirken Bevölkerungsentwicklung, Binnenwanderungen und die Veränderung von Haushaltsstrukturen auf die zukünftige Verkehrsentwicklung, wobei die zu erwartenden Veränderungen „nicht den Charakter von Strukturbrüchen“ (Wissenschaftlicher Beirat beim BVMBW 2004: 10) haben, vielmehr sind langfristige und sich überlagernde Effekte der oben genannten Faktoren zu erwarten. Die prognostizierte, absolute Bevölkerungsabnahme geht gleichzeitig mit einer Abnahme der Erwerbsbevölkerung und einer Abnahme jüngerer und mobilerer Altersgruppen einher. Obschon die Verkehrsbeteiligung und Mobilität in allen Altersklassen steigt, ist langfristig mit einem Rückgang des Personenverkehrsaufkommens zu rechnen. Ein Grund dafür ist der wachsende Anteil älterer Menschen, der nach wie vor unterdurchschnittliche Verkehrsleistungen aufweist.

Daneben gilt die Binnenwanderung als wesentliche Triebkraft räumlicher Differenzierung. Sie ist eine wesentliche Bestimmungsgröße der Siedlungsentwicklung und damit der Verkehrsnachfrage. Ergebnis dieses Wanderungsgeschehens ist die Ausbildung von Wachstumsregionen und Schrumpfungsräumen. Die Relationen von Orten verändern sich, und durch diese Verlagerung von Wohn- und Aktivitätsstandorten ändern sich die Quellen und Ziele des Personenverkehrs. So kann ein teilräumlicher Bevölkerungsrückgang zu einer Zunahme der individuellen Mobilität führen, wenn beispielsweise der wohnortnahe Supermarkt schließen muss und die nächste Einkaufsgelegenheit – der Discounter auf der grünen Wiese – nur noch motorisiert erreicht werden kann (Scheiner 2006a, Wissenschaftlicher Beirat beim BMVBW 2004).

Die Veränderung der Haushaltsstrukturen ist ein weiterer, für die Verkehrsnachfrage relevanter Aspekt der demographischen Entwicklung. So führen Entwicklungen, mit den Schlagworten „Pluralisierung“ und „Individualisierung“ beschrieben, zu einer Zunahme von Ein-Personen-Haushalten, die proportional mehr Wege zurücklegen.

Diese Entwicklungen lassen also vermuten, dass die Abnahme der Bevölkerung insgesamt zu einer Stagnation, wenn nicht zu einem Rückgang der Verkehrsnachfrage führen wird. Dennoch sind bis 2020 nur geringe Auswirkungen auf die Verkehrsnachfrage zu erwarten, erst danach ist mit deutlichen Veränderungen zu rechnen (Forschungsgesellschaft für Straßen- und Verkehrswesen 2006, Wissenschaftlicher Beirat beim

BMVBW 2004). Bis dahin ist vor allem in den Agglomerationsräumen Westdeutschlands, noch von kurz- bis mittelfristigen Steigerungen der Verkehrsnachfrage auszugehen. In den ländlichen Regionen hingegen, wie in manchen Regionen der neuen Bundesländer oder in den altindustrialisierten Gebieten Westdeutschlands, sind bereits seit einigen Jahren deutliche Rückgänge in der Verkehrsnachfrage zu beobachten. Das Wissen um leere öffentliche Kassen und die Kenntnis einer schrumpfenden und alternden Bevölkerung steht hier im Widerspruch zu den langen Planungs- und Realisierungshorizonten großer Straßeninfrastrukturprojekte. Beutler (2005: 221) hat zugespitzt formuliert, dass heute noch Umgehungsstraßen für Dörfer gebaut würden, die „Mitte des Jahrhunderts vermutlich von der Landkarte verschwunden sein werden“.

### **3 Altersstruktureffekte als eine Determinante der Verkehrsnachfrage**

Aufgrund sinkender Geburtenzahlen bei anhaltend steigender Lebenserwartung vollzieht sich in Deutschland eine demographische Alterung der Gesellschaft. Das Durchschnittsalter der Bevölkerung betrug 1990 noch 39 Jahre, 2005 waren es schon 42 Jahre, Tendenz weiter steigend (Statistisches Bundesamt 2006). Besonders sichtbar wird die Alterung unserer Gesellschaft, wenn die sogenannte Baby-Boom-Generation – die geburtenstarken Jahrgänge der 1950er und 1960er Jahre – das Rentenalter erreicht. Das wird in den 20er Jahren des 21. Jahrhunderts eintreten. Für die Entwicklung der Verkehrsnachfrage ist dieser Zuwachs älterer Menschen von besonderer Bedeutung.

Im Jahr 2030 wird laut gängigen Prognosen mehr als ein Drittel (34%) der Bevölkerung über 60 Jahre alt sein. Jedoch sind nicht nur die absoluten und relativen Zuwächse in der Gruppe der Menschen ab 60 für die Verkehrs- und Raumentwicklung relevant, sondern auch die „Alterung der Alten“. Der Anteil der Hochbetagten nimmt, bedingt durch die steigende fernere Lebenserwartung<sup>2</sup>, stark zu. So erhöht sich die Zahl der Menschen über 80 Jahre von 3,2 Mio. (2001) auf 5,7 Mio. im Jahr 2030. Für 2050 geht man bereits von 9,1 Mio. sehr alten Menschen aus, damit würde sich ihre Anzahl nahezu verdreifachen.

Durch die relative und absolute Zunahme älterer Menschen und durch die Zunahme der Hochbetagten altert die deutsche Bevölkerung in gewisser Weise dreifach, mit heute schon erkennbaren Konsequenzen für den Verkehr: So hat Scheiner (2006b) festgestellt, dass sich die demographische Alterung bereits heute in den Tagesganglinien des Verkehrs sichtbar nachweisen lässt. Ältere Menschen sind durch die fehlende Erwerbsarbeit flexibler in der Gestaltung ihrer Tagesabläufe und verfügen über mehr disponible Zeit. Dies führt u. a. zu einer Entzerrung der Nachfragespitzen, da diese Personen ihre Wege beispielsweise zu verkehrsrärmeren Zeiten zurücklegen.

Verlässt man die gesellschaftliche Perspektive und blickt auf die individuelle Ebene, stellt man fest, dass es sich bei den älteren Menschen um eine heterogene Personen-Gruppe mit differenzierten Bedürfnissen im Hinblick auf ihre Lebensgestaltung und ihre Aktivitäten handelt. So beeinflussen die daraus resultierenden spezifischen Mobilitätsansprüche die Art der Verkehrsnachfrage.

### **4 Mobilität älterer Menschen**

Unterschiede in der Gruppe der älteren Menschen ergeben sich nicht allein aus dem kalendarischen Alter, sondern in erster Linie aus Veränderungen der Lebensphase. Der Renteneintritt markiert für viele Menschen einen besonderen Einschnitt. Dieser Lebens-

---

<sup>2</sup> Unter fernere Lebenserwartung versteht man die Lebenserwartung, die ein Mensch mit 60 Jahren noch hat.

phasenwechsel wird auch subjektiv von den Senioren als Bruch wahrgenommen. Der Renteneintritt kennzeichnet in gewisser Weise den „Eintritt in das Alter“ und gilt als letzter, gesellschaftlich konstruierter Phasenwechsel. Gleichzeitig fühlen sich Menschen zu diesem Zeitpunkt ihres Lebens mehrheitlich nicht „alt“. Dieses Attribut wird weder ihrem eigenen Selbstbild noch ihren Aktivitätsprofilen gerecht. In der Wissenschaft hat sich entsprechend eine Differenzierung durchgesetzt, die zwischen „jungen Alten“, „mittleren Alten“ und „alten Alten“ unterscheidet.

Abb.1.: Alter = mehr als eine Phase

60	70	80	90
<i>Junge Alte</i>		<i>Mittlere Alte</i>	
		<i>Alte Alte / Hochbetagte</i>	
3. Lebensalter <ul style="list-style-type: none"> <li>• Neuorientierung im Alter</li> <li>• Sinnsuche, Suche nach Umweltstimulation</li> <li>• geprägt von selbst gewählten Aktivitäten</li> <li>• hohe Verhaltenskompetenz</li> </ul>		4. Lebensalter <ul style="list-style-type: none"> <li>• Zunahme von Krankheiten</li> <li>• Abnehmende Kompetenzen</li> <li>• Aufrechterhaltung selbstständiger Lebensführung</li> <li>• Verarbeitung von Verlusten</li> </ul>	

Quelle: Eigene Darstellung nach Huber/Baum 2005

Das Alter folgt also Phasen, die nun keiner äußeren Strukturierung mehr folgen, sondern dem individuellen Gesundheitszustand oder der persönlichen Kompetenz. So wird im 3. Altenbericht der Bundesregierung auch zwischen dem dritten, noch aktiven Lebensalter und dem vierten Lebensalter unterschieden, in dem die Menschen sich nach und nach aus ihrem aktiven Leben zurückziehen (vgl. Abb. 1). Festzustellen ist, dass dieser Übergang aufgrund der steigenden Lebenserwartung immer später einsetzt und im Mobilitätsverhalten sichtbar ist. Er folgt den individuellen Kompetenzen der betreffenden Personen und sein zeitliches Einsetzen ist nicht verallgemeinerbar. Während die „jungen Alten“ noch aktiv und mobil sind, fallen die spezifischen Mobilitätsraten nach diesem Phasenwechsel signifikant ab (BMFSFJ 2000; Zumkeller et al. 2006).

Der Renteneintritt markiert also einen bedeutenden biographischen Bruch. Dennoch scheiden schon viele ältere Menschen vor dem gesetzlich festgelegten Renteneintrittsalter (65 Jahre) aus dem Erwerbsleben aus. So machen heute die nicht erwerbstätigen älteren Menschen mehr als ein Viertel der Bevölkerung aus. Die meisten von ihnen sind gesund, aktiv, mobil, ökonomisch abgesichert und verfügen über viel freie Zeit. Ihre Mobilität kann wie folgt charakterisiert werden: Ältere Menschen legen, im Vergleich zu jüngeren Altersgruppen, weniger und kürzere Wege zurück. Hauptsächlich begründet durch den Wegfall der Arbeitswege legt ein Rentner durchschnittlich 20 km am Tag zurück, ein Erwerbstätiger hingegen 53 km (Holz-Rau/Scheiner 2004: 247). Die Bedeutung der Freizeitwege steigt mit dem Austritt aus dem Erwerbsleben an, und auch die Einkaufswege nehmen zu. Mobilität bedeutet für ältere Menschen Teilhabe an der Gesellschaft und die Aufrechterhaltung der eigenständigen Lebensführung. Sie steht für Lebensqualität und hat Einfluss auf die Lebenszufriedenheit, wie in verschiedenen Forschungsprojekten nachgewiesen wurde, z. B. MOBILATE, FRAME, SIZE.

Dabei ist die Mobilität älterer Menschen differenziert zu betrachten: Neben den individuellen Lebensphasen sind auch die individuellen Voraussetzungen zur Befriedigung der Mobilitätsbedürfnisse zu berücksichtigen, wie z. B. die persönlichen Mobilitätsbud-

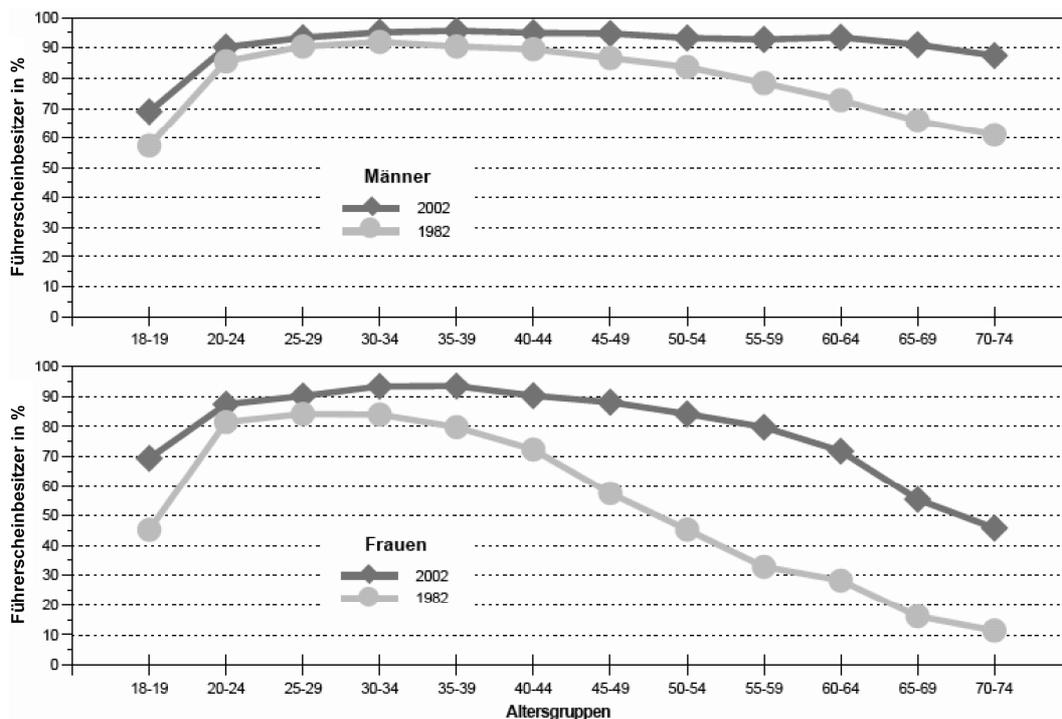
gets, der Besitz eines Führerscheins oder Autos oder gar gesundheitliche Einschränkungen.

Nicht zuletzt haben auch die Raumstruktur und das Wohnumfeld einen Einfluss auf die Mobilität. So spielt sich ein Großteil der außerhäuslichen Aktivitäten Älterer im Wohnumfeld ab, wobei die Ausprägung dieser Nahraumorientierung vom jeweiligen Urbanisierungsgrad abhängig ist. So konnte für die Freizeitaktivitäten Älterer im Forschungsprojekt FRAME nachgewiesen werden, dass mehr als die Hälfte der außerhäusigen Freizeitaktivitäten innerhalb eines Radius von einem Kilometer stattfindet. Diese Orientierung auf das Umfeld der eigenen Wohnung ist vor allem im ländlichen Raum hoch. 71 % der Freizeitaktivitäten finden in der Nähe zum eigenen Heim statt, mit Auswirkungen auf die Verkehrsmittelnutzung: So weisen die Senioren im ländlichen Raum die kürzesten Jahresdistanzen für die gefahrenen Pkw-Kilometer auf. Ältere Menschen hingegen, die im suburbanen Raum leben, legen die weitesten Jahresdistanzen zurück (Rudinger/Holz-Rau/Grotz 2004). Wird gut die Hälfte der Freizeitaktivitäten in der Nähe zum Wohnstandort ausgeübt, bedeutet dies, dass die andere Hälfte in weiterer Entfernung stattfindet. So konnten Beckmann et al. (2005) nachweisen, dass die Wege älterer Menschen in ihrer Freizeit aufgrund der zunehmenden Motorisierung im Laufe der vergangenen Jahre immer weiter geworden sind.

Auch in ihrer Verkehrsmittelwahl unterscheiden sich ältere Menschen von anderen Personengruppen. Sie nutzen beispielsweise öfter den öffentlichen Verkehr und legen im Vergleich zu jüngeren Altersgruppen weniger Kilometer mit dem eigenen Pkw zurück. Besonders die Bedeutung der Fußwege steigt mit dem Alter.

Aber auch hier sind innerhalb der Gruppe der älteren Menschen große Unterschiede in der Verkehrsmittelnutzung sichtbar. Das wird bei der Gegenüberstellung der Zahlen zur Verkehrsmittelnutzung aus den Jahren 1982 und 2002 deutlich (vgl. Abb. 2).

Abb. 2: Prozentualer Anteil der Verkehrsmittel an den Wegen älterer Menschen in den Jahren 1982 und 2002



Quelle: Dalaker/Luley 2006

Vergleichend gegenübergestellt werden die Mobilitätsbefragungen KONTIV 1982 und die MiD 2002<sup>3</sup>. Auch wenn ein direkter Vergleich der einzelnen Querschnitterhebungen aufgrund unterschiedlicher Erhebungsdesigns nur bedingt möglich ist und die Ergebnisse demnach vorsichtig zu interpretieren sind, wird die Tendenz einer veränderten Verkehrsmittelnutzung im Alter dennoch deutlich.

So hat von 1982 bis 2002 die Bedeutung des Pkws für Menschen über 60 Jahre zugenommen: Mehr als die Hälfte der Wege<sup>4</sup> der Älteren wurden 2002 mit dem Pkw zurückgelegt. Selbst die am wenigsten mobilen und am stärksten durch gesundheitliche Einschränkungen gekennzeichneten Hochbetagten legen mehr als ein Drittel ihrer Wege motorisiert zurück, 1982 waren es erst 15% der Wege. Der Pkw wird von den älteren Menschen heutzutage deutlich mehr genutzt als von den 60-Jährigen zu Beginn der 1980er Jahre. Fragt man heute die Senioren von morgen, also die heute 45- bis 55-Jährigen, nach ihren zukünftigen Mobilitätsperspektiven, äußern sie mehrheitlich, dass sie so lange wie möglich selber „automobil“ und auch in ihrer Freizeit so lange wie möglich unterwegs sein möchten (Blume et al. 2005). Diese Aussagen der „zukünftig Alten“ decken sich mit den Annahmen verschiedener Experten, die allesamt von einer weiter steigenden Bedeutung des Pkw ausgehen (vgl. u. a. Mollenkopf et al. (2004); Beckmann et al. (2005); Scheiner (2006a)). Die zukünftigen Alten, so der Konsens, werden aufgrund ihrer „Auto-Sozialisation“ und der mobileren und entfernungsintensiveren Lebensstile mobiler sein als alle Generationen vor ihnen. Dabei werden sie immer häufiger einen Führerschein (vgl. Abb. 3) und auch ein Auto besitzen und das in jüngeren Jahren routinisierte Verkehrsverhalten in der Seniorenzeit fortsetzen. So werden gegenwärtig bereits mehr als 25% der Neuwagen auf Menschen zugelassen, die 60 Jahre oder älter sind, 1992 waren dies erst ca. 14% (Shell Deutschland 2004).

Triebkräfte dieser Entwicklung sind der verstärkte Führerscheinbesitz (vgl. Abb. 3) und die größere Pkw-Verfügbarkeit der jüngeren Geburtsjahrgänge. So werden die nachrückenden Kohorten in stärkerem Maße über eine Fahrerlaubnis (und auch über einen Pkw) verfügen, ihr Anteil nimmt mit jeder Alterskohorte zu. In diesem Zusammenhang wird oft auch von „Vollmotorisierung“ oder einer „ergrauenden Gesellschaft auf Rädern“ gesprochen.

Abb. 3: Führerscheinbesitz verschiedener Alterskohorten in Westdeutschland, in %

Lebensalter in Jahren	Kontiv 1982				MiD 2002			
	Fuß	Rad	ÖPNV	Pkw	Fuß	Rad	ÖV	Pkw
<b>60 + insgesamt</b>	48,0	7,5	10,7	32,7	28,3	9,7	6,2	54,8
<b>60 – 69 Jahre</b>	42,2	8,8	9,4	38,8	27,1	10,1	5,1	56,7
<b>70 – 79 Jahre</b>	54,1	6,6	12,4	25,8	29,9	8,6	7,6	52,3
<b>älter als 80 Jahre</b>	67,0	1,5	14,3	15,8	38,3	8,7	15,1	35,9

Quelle: Infas/DIW (2004)

<sup>3</sup> Diese Erhebungen, beauftragt vom Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen, sind aufgrund ihres Stichprobenumfangs, ihrer Repräsentativität und der alle sechs Jahre stattfindenden Erhebungen wichtige Untersuchungen und erlauben umfangreiche Analysen zum Verkehrsverhalten in Deutschland.

<sup>4</sup> In diesem Vergleich wird nicht unterschieden, ob die Personen selbst fahren oder lediglich Mitfahrer sind.

Wesentlich für diese Entwicklung ist hier die „nachholende Motorisierung der Frauen“. Der Führerscheinbesitz der älteren Jahrgänge weist noch hohe geschlechtsspezifische Unterschiede auf, die in den jüngeren Jahrgängen nur noch marginal vorhanden sein werden. Während die 70- bis 74-jährigen Männer 2002 schon zu über 80% über einen Führerschein verfügten, besaß von den gleichaltrigen Frauen nicht einmal die Hälfte eine Fahrerlaubnis. Betrachtet man hingegen die 40- bis 44-Jährigen, sind kaum noch geschlechtsspezifische Unterschiede auszumachen. Diese Jahrgänge werden 2020 das Renteneintrittsalter erreichen und zu über 90% einen Führerschein besitzen. Für den Pkw-Besitz treffen Beckmann et al. (2005) ähnliche Aussagen. Die Zunahme der privaten Motorisierung wird hier ebenfalls von den Frauen verursacht, während die Motorisierung der Männer auf hohem Niveau stagniert.

Außerdem kommen Beckmann et al. (2005) durch ihre auf KONTIV- und MiD-Daten beruhenden Analysen der Kohorten- und Altersgruppen zu dem Ergebnis, dass sich bei den „jüngeren Alten“ eine leichte Zunahme der Wege aufgrund besserer Verkehrsmittelverfügbarkeit und Motorisierung andeutet. Aufgrund der „Mobilitätssozialisation“ dieser Personengruppe gehen die Autoren davon aus, dass dieser Trend anhalten wird. Erst bei den älteren Kohorten (75–80 Jahre) kommt es zu einem Rückgang der Wegeanzahl und zu einer verstärkten Nahraumorientierung. Gleiches haben Zumkeller et al. (2006) durch die Analyse des Mobilitätspanels (MOP) herausgefunden: In der Tendenz scheint die Verkehrsleistung aller Rentner zu steigen, allerdings hängt dies signifikant vom Alter der betrachteten Senioren ab. Die Jüngeren dieser Altersgruppe sind weiterhin mobil, direkt nach Renteneintritt ist mitunter sogar ein Anstieg der Wege zu verzeichnen. Erst im weiteren Verlauf des Rentenalters kann man eine „nachgelagerte Mobilitätsreduktion“ und deutlich sinkende Mobilitätsnachfrage beobachten (Zumkeller et al. 2006).

Für die Verkehrsnachfrageentwicklung ist neben der zunehmenden Motorisierung eine Vielzahl weiterer Determinanten von Bedeutung, nicht zuletzt die verfügbaren Finanzmittel für die Mobilität. So werden sich aufgrund unterschiedlicher Mobilitätsbudgets nicht alle Senioren in Zukunft Mobilität gleichermaßen leisten können.

## **5 Zukünftige Mobilität älterer Menschen**

Mit der Darstellung der altersstrukturellen Determinanten wurde ein Aspekt, der im Zusammenhang mit der demographischen Entwicklung steht, herausgegriffen. Die Verkehrsnachfrage wird jedoch von weiteren Faktoren (z. B. Bevölkerungszahl, wirtschaftlicher Entwicklung, Siedlungs- und Zeitstrukturen, Lebensstile, Politik etc.) beeinflusst. Und um die Entwicklung der zukünftigen Mobilität in einem größeren Zusammenhang darzustellen, werden im Folgenden weitere, bislang noch nicht erwähnte Trends und Einflüsse zu Wachstums- und Stagnationstrends zusammengefasst.

Folgende Entwicklungen lassen eine Steigerung der Verkehrsnachfrage und eine steigende Bedeutung des Automobils für die persönliche Mobilität erwarten:

- Mit dem Eintritt der Baby-Boom-Generation in das Rentenalter rücken Generationen nach, die die meiste Zeit ihres Lebens automobil unterwegs gewesen sind und eine hohe Bindung an das eigene Auto haben. Sie zeichnen sich durch ein hohes Bedürfnis nach Mobilität und durch eine hohe Führerschein- und Pkw-Verfügbarkeit aus. In diesem Zusammenhang spielt auch die nachholende Motorisierung der Frauen eine große Rolle.

- Veränderte Haushaltsstrukturen, z. B. durch die Zunahme der Ein-Personen-Haushalte, führen zu proportional mehr Wegen bei gleichzeitig abnehmenden Pkw-Besetzungsgraden.
- Mehr Wege entstehen auch durch die Entkopplung der Wohn- und Arbeitsstandorte, die Zentralisierung von Dienstleistungs- und Freizeiteinrichtungen und die zugunsten der Pendlermobilität gesunkene Wohnmobilität.
- Die zunehmende Auflösung von Raum-, Zeit- und Siedlungsstrukturen erhöht die Bedeutung persönlicher Mobilität.
- Schließlich wird die Verkehrsnachfrage durch Zunahme älterer Menschen in Räumen mit schlechter Versorgungslage und die damit einhergehende Abhängigkeit vom Pkw steigen.

Daneben gibt es jedoch auch Trends, die auf eine Verringerung der Verkehrsnachfrage hindeuten:

- Durch die langfristig geringere Bevölkerungszahl gibt es weniger Menschen, die Verkehr verursachen. Zudem sind die Verkehrsleistungen der wachsenden Zahl älterer Menschen – nach bisherigen Kenntnissen und allen Mobilitätssteigerungen zum Trotz – im Vergleich zu anderen Gruppen immer noch unterdurchschnittlich.
- Die am wenigsten mobile Personengruppe der Hochbetagten wird stark zunehmen, während gleichzeitig die Gruppe der Erwerbstätigen, also die Gruppe mit den höchsten Verkehrsleistungen, abnimmt.
- Die Zunahme der Ein-Personen-Haushalte kann in gleichem Maße negativ auf die Verkehrsnachfrage wirken, und zwar dann, wenn die finanziellen Mobilitätsbudgets der Haushalte nicht mehr ausreichen, die steigenden Mobilitätskosten aufzubringen. Da in Zukunft mit einer verstärkten Altersarmut und einer verstärkten Polarisierung der Alterseinkünfte zu rechnen ist, werden sich die zukünftigen Rentner Mobilität nicht mehr gleichermaßen leisten können.

Die hier dargestellten, z. T. widersprüchlichen Trends lassen keine eindeutigen Aussagen zur zukünftigen Verkehrsnachfrage zu. Langfristig spricht vieles für eine Stagnation der Verkehrsnachfrage. Diese Nachfrageentwicklung verläuft räumlich differenziert. Während in Schrumpfungsräumen Ostdeutschlands, in alt-industrialisierten Gebieten im Westen oder in peripheren Räumen bereits seit einigen Jahren ein Rückgang der Verkehrsnachfrage zu verzeichnen ist, müssen Wachstumsregionen (z. B. die Region Rhein-Main oder der Raum Köln-Bonn) kurz- bis mittelfristig noch mit einer Steigerung des Verkehrsnachfragevolumens rechnen. Zudem führten die Suburbanisierungsprozesse der vergangenen Dekaden zu Prozessen, die heute als „ageing in place“ bezeichnet werden. Siedlungen, im Verlauf der Suburbanisierung entstanden, altern mit ihren Bewohnern, die trotz schlechter Versorgungslagen in ihren Eigenheimen wohnen bleiben. So spricht man in diesem Zusammenhang auch von einer „Alterung der Peripherie“, die für wenig mobile Senioren, wie z. B. Hochbetagte oder Frauen ohne Führerschein, Mobilität zusätzlich erschwert (Scheiner 2006a).

Auch wenn die Mobilität pro Kopf wahrscheinlich weiter ansteigen wird, bewirken Bevölkerungsstruktureffekte bei einer unsicheren Wachstumsdynamik und zunehmenden spezifischen Kosten für die Mobilität langfristig – also nach 2020 – eine sinkende Verkehrsnachfrage. Die Auswirkungen der demographischen Entwicklung auf die Verkehrsnachfrage sind nicht eindeutig zu quantifizieren und auch die Nachfrageentwicklung des Personenverkehrs ist ein komplexes Konstrukt verschiedener Determinanten.

So wurde in diesem Zusammenhang deutlich, dass mit dem Aspekt der demographischen Alterung nur *ein* Aspekt der Nachfrageentwicklung beleuchtet wurde und dass Mobilität und Alterung neben der gesellschaftlichen Relevanz eine große persönliche Bedeutung für jeden Einzelnen haben. Mobilität ist für ältere Menschen von hoher Bedeutung und steht für die Aufrechterhaltung der eigenständigen Lebensführung, bedeutet Lebensqualität und hat Einfluss auf die Lebenszufriedenheit. Ein wichtiger Aspekt zukünftiger Mobilität ist die Erreichbarkeit, sie ist für ältere Menschen wichtiger als Geschwindigkeit (Scheiner 2006a) und sichert nicht nur die Teilnahme am Verkehr, sondern auch die Teilhabe an der Gesellschaft.

Die mit diesen Ausführungen verbundene Frage, ob wir den zukünftigen Anforderungen gewachsen sind, ist, ebenso wie die Frage nach der Mobilität im Alter, nicht ohne nähere Differenzierung zu beantworten. Ja, wir sind fit für die Zukunft, den Anforderungen gewachsen, denn es gibt mittlerweile umfangreiche Kenntnisse und Untersuchungen zur Mobilität älterer Menschen, es gibt ein breites Wissen über die Bedeutung von Mobilität im Alter, über ihre spezifischen Bedürfnisse, Anforderungen und auch Schwierigkeiten. Auch wie man älteren Menschen den Zugang zur Mobilität erleichtern kann, ist in der Literatur vielfach beschrieben. Andererseits gilt es jedoch auch, dieses Wissen zu nutzen. Wir sind gefordert, die heutigen Erkenntnisse sowohl planerisch als auch politisch umzusetzen. Um für die Zukunft gewappnet zu sein, ist das Wissen von heute zu nutzen, um auf die Veränderungen von morgen zu reagieren.

## Literatur

- Beckmann, K. et al. (2005): Mobilität älterer Menschen – Analysen und verkehrsplanerische Konsequenzen. In: Echterhoff, W. (Hrsg.): Strategien zur Sicherung der Mobilität älterer Menschen. Köln, S. 43-71. = Schriftenreihe der Eugen-Otto-Butz-Stiftung, Bd. 1.
- Beutler, F. (2005): Verkehrsinfrastrukturen vernetzen, multimodales Mobilitätsverhalten fördern! In: Loske, R.; Schaeffer, R. (Hrsg.): Die Zukunft der Infrastrukturen. Intelligente Netzwerke für eine nachhaltige Entwicklung. Marburg, S.213-235.
- Blume, V. et al. (2005): Demographischer Wandel und räumliche Mobilität – Einstellung der Bevölkerung, Urteile von Experten. Berlin. = Wochenbericht des DIW Berlin, Nr. 51/52/2005.
- Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (2000): 3. Altenbericht: Alter und Gesellschaft. Im Internet unter: <http://www.bmfsfj.de/Kategorien/Publikationen/Publikationen,did=3174.html>. Letzter Zugriff: Juli 2007.
- Dalaker, M.; Luley, T. (2006): Demographic development and mobility patterns: activity spaces of elderly people in Germany yesterday, today and tomorrow. Vortrag auf dem Dritten Internationalen Symposium „Networks for mobility“. Stuttgart.
- Forschungsgesellschaft für Straßen- und Verkehrswesen (2006): Hinweise zu verkehrlichen Konsequenzen des demografischen Wandels. Köln.
- Holz-Rau, C.; Scheiner, J. (2004): Folgerungen aus der demographischen Entwicklung für die Verkehrsplanung. In: Gertz, C.; Stein, A. (Hrsg.): Raum und Verkehr gestalten. Festschrift für Eckhard Kutter. Berlin, S. 240-259.
- Huber, F.; Baum, T. (2005): Raum- und Siedlungsplanung unter Berücksichtigung der Mobilität älterer Menschen. In: Echterhoff, W. (Hrsg.): Strategien zur Sicherung der Mobilität älterer Menschen. Köln, S. 155-180. = Schriftenreihe der Eugen-Otto-Butz-Stiftung, Bd 1.
- Infas/DIW (2004): Mobilität in Deutschland (MiD) 2002: Ergebnisbericht. Institut für angewandte Sozialwissenschaft GmbH (Infas) und Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung (DIW), im Auftrag des Bundesministeriums für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen. Im Internet unter: [www.kontiv2002.de](http://www.kontiv2002.de). Letzter Zugriff: Juli 2007.
- Mollenkopf, H. et al. (2004): Ageing and Outdoor Mobility. A European Study. Amsterdam.
- Rudinger, G.; Holz-Rau, C.; Grotz, R. (Hrsg.) (2004): Freizeitmobilität älterer Menschen. Dortmund.

- Scheiner, J. (2006a): Auswirkungen des demographischen Wandels auf den Verkehr. In: Gans, P.; Schmitz-Veltin, A. (Hrsg.): Demographische Trends in Deutschland – Folgen für Städte und Regionen. Hannover, S.131-153. = Forschungs- und Sitzungsberichte der ARL, Bd. 226.
- Scheiner, J. (2006b): Zeitstrukturen und Verkehr: Individualisierung der Mobilität? – Tagesganglinien des Verkehrs 1976 bis 2002. In: Internationales Verkehrswesen, 58. Jg., H. 12, S. 576-583.
- Shell Deutschland (2004): Shell Pkw-Szenarien bis 2030. Flexibilität bestimmt Motorisierung. Im Internet unter: [http://www.shell.com/static/de-de/downloads/2004/24\\_shell\\_pkw\\_studie\\_2004.pdf](http://www.shell.com/static/de-de/downloads/2004/24_shell_pkw_studie_2004.pdf). Letzter Zugriff: Juli 2007.
- Statistisches Bundesamt (2006): Bevölkerung Deutschlands bis 2050. 11. Koordinierte Bevölkerungsvorausberechnung. Wiesbaden.
- Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesminister für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen (2004): Demographische Veränderungen – Konsequenzen für Verkehrsinfrastruktur- und Verkehrsangebot.
- Zumkeller, D. et al. (2006): Panelauswertung 2005. Projekt Nr. FE 70.0753. Zwischenbericht. Karlsruhe.

Christian Langhagen-Rohrbach

# **„Masterplan Güterverkehr und Logistik“ – Leitbild der künftigen Versorgung von Bevölkerung und Wirtschaft – Beispiel Hessen**

## **Gliederung**

- 1 Einleitung
- 2 Ausgangslage – Logistik in Hessen
- 3 Aktuelle Entwicklungen in der Logistik
- 4 Masterplan Güterverkehr und Logistik – Prozessbetrachtung
- 5 Grundsatzpapier zur Situation der Logistik in Hessen – Prozess und Ergebnis
- 6 Mögliche Handlungsfelder
  - 6.1 Planerische Themen
  - 6.2 Clustermanagement
  - 6.3 Infrastruktur
- 7 Masterplan und Grundsatzpapier im Spannungsfeld?

Literatur

## **1 Einleitung**

In den vergangenen Jahren hat die Bedeutung der Logistik deutlich zugenommen. Logistik ist nicht nur Träger räumlicher Vernetzung und wirtschaftlicher Entwicklung, sondern auch eine Branche, die für sehr viele Menschen in Deutschland Arbeitsplätze bietet. Dennoch führt sie eher ein Schattendasein, denn Größe und Bedeutung der Logistik werden in der Öffentlichkeit häufig unterschätzt. Mit der Koalitionsvereinbarung vom November 2005 haben sich die Regierungsparteien CDU/CSU und SPD verpflichtet, einen „Masterplan Güterverkehr und Logistik“ zu erarbeiten, der Stärken und Schwächen sowie Entwicklungsmöglichkeiten des Logistikstandortes Deutschland aufzeigen soll. Der Masterplan ist in seiner Breite somit ein verkehrspolitisches Leitbild der Regierung, das auch weit reichende Folgen, z.B. bei Investitionsentscheidungen, nach sich ziehen soll und zu einer Effizienzsteigerung des Gesamtverkehrssystems beitragen soll.

Der Masterplan ist für zahlreiche Bundesländer Anlass gewesen, sich ebenfalls eingehend mit der Logistikbranche zu befassen und deren Struktur innerhalb der eigenen Grenzen zu hinterfragen. Der folgende Beitrag zeigt, wie das Bundesland Hessen eigene Grundlagen in Hinblick auf den Masterplan entwickelt hat und wie diese in den Gesamtprozess integriert werden. Ziel ist es – neben dem eigentlichen Masterplan – auch landeseigene Ansätze zu erhalten, um die Entwicklung der Logistikbranche positiv zu begleiten. Dabei gilt es auch zu bedenken, wie sich der demographische Wandel auf die Güterströme auswirken wird.

## 2 Ausgangslage – Logistik in Hessen

Der Begriff „Logistik“ wird heute in einer sehr breiten Definition verwendet. Im engeren Sinn bezeichnet Logistik die sogenannten TUL-Leistungen (Transport, Umschlag, Lagerung), die das logistische Kerngeschäft bilden. Dazu kommen weitere Tätigkeiten, wie z. B. sämtliche mit der Auftragsabwicklung und Disposition verbundenen Aktivitäten sowie die „unternehmensübergreifenden Planungs-, Steuerungs- und Dispositionsaufgaben, die heute im Zusammenhang mit dem Bemühen um das Management ganzer Supply Chains zu erledigen sind“ (Klaus/Kille 2006: 32). Zu berücksichtigen ist außerdem das (wertmäßige) Bestandsmanagement inklusive der Kapital- und Abschreibungskosten, die ein modernes Logistikmanagement erst ermöglichen. Damit kann folgende Definition von Logistik verwendet werden, die auch im Prozess zur Erstellung des Masterplans verwendet wird (Konsortium MGL 2007): „Zur Logistik gehören alle Maßnahmen, die notwendig sind, um Güter in der richtigen Menge, im richtigen Zustand, zum richtigen Zeitpunkt und zu angemessenen Kosten am richtigen Ort zur Verfügung zu stellen.“

Betrachtet man unter diesen Voraussetzungen den Logistikmarkt, so schließt dieser auch sogenannte value added services (z. B. Kommissionierung, Konfektionierung, Verpackung), sämtliche Abwicklungskosten sowie alle Planungs-, Steuerungs- und Verwaltungsaufwendungen mit ein. Dabei darf auch nicht übersehen werden, dass logistische Dienstleistungen nicht nur in „reinen“ Logistikunternehmen erbracht werden, sondern häufig auch in produzierenden Unternehmen oder anderen Firmen ihren Platz haben. Insgesamt hat der so abgegrenzte Logistikmarkt ein Inlandsvolumen von 170 Mrd. Euro (2004) gegenüber 160 Mrd. Euro in 2001 (Klaus/Kille 2006: 44-45).

Der genannte Logistikaufwand wird von 2,5 Mio. Erwerbstätigen – darunter etwa 2,2 Mio. sozialversicherungspflichtig Beschäftigte – erbracht (Klaus/Kille 2006: 56). In diesen Zahlen sind alle Personen enthalten, deren Tätigkeit der Logistik zugerechnet werden kann, unabhängig vom eigentlichen Unternehmenszweck (zur Methodik vgl. Distel 2005).

Nach derselben Methode wurden 2007 von der HessenAgentur GmbH Berechnungen zu den Logistikbeschäftigten in Hessen durchgeführt. Dabei ergab sich, dass in Hessen 193.000 Personen in der Logistikbranche arbeiten, davon rund 170.000 sozialversicherungspflichtig Beschäftigte. Dies entspricht einem Anteil von etwa 8% an den sozialversicherungspflichtig Beschäftigten insgesamt, sodass Hessen hier mit anderen Bundesländern wie Bayern oder Baden-Württemberg gleichauf liegt.

Neben dem Gesamtaufwand und der Beschäftigtenzahl listen Klaus/Kille (2006) auch die umsatzstärksten Unternehmen der Logistik mit auf. Dabei werden in der Liste der umsatzstärksten Unternehmen jedoch 120 Unternehmen aufgeführt, die je mehr als 50 Mio. Euro Jahresumsatz erwirtschaften. Allein die Top 10-Unternehmen erwirtschafteten 2004 knapp 20 Mrd. Euro, alle gelisteten Unternehmen zusammen 42,7 Mrd. Euro, wobei die Stückgutkooperationen, die weitere rund 4 Mrd. Euro umsetzen, nicht berücksichtigt sind (Klaus/Kille 2006: 214-215). Gerade in den Umsätzen der Kooperationen steckt ein hoher Anteil hessischer Unternehmen: Da insgesamt 11 der 19 gelisteten Kooperationen ihren Sitz in Hessen haben, werden hier auch knapp 3 Mrd. Euro von den Kooperationen erwirtschaftet (73,5%). Darüber hinaus sind weitere 18 Unternehmen in der Gesamtliste, die ihren Unternehmenssitz in Hessen haben – diese erwirtschaften weitere 6,8 Mrd. Euro Inlandsumsatz.

Bei der Betrachtung der räumlichen Verteilung der Logistikunternehmen in Hessen stellt sich schnell heraus, dass sich diese in zwei hessischen Teilräumen konzentrieren (nach HMWVL 2007b):

- Nord- und Osthessen: Die Logistik in Nord- und Osthessen ist vor allem zwischen den Polen Kassel im Norden und Fulda im Süden angesiedelt. Den Mittelpunkt bildet Bad Hersfeld. Hier haben sich vor allem die bereits genannten Stückgutkooperationen angesiedelt. Selbst Kooperationen, die nicht ihren Firmensitz in dieser Region haben, unterhalten hier meist einen zentralen Umschlagplatz („hub“). Weiterhin spielen hier die „hubs“ der Kurier-, Express- und Paketdienste sowie Zentren für deutschland- oder europaweite Distribution eine Rolle. Der Standort profitiert von seiner hervorragenden Erreichbarkeit, den günstigen Flächenpreisen und einem großen Angebot an Arbeitskräften. Mit dem „Regionalmanagement Nordhessen“ in Kassel gibt es eine Institution, die die nordhessische Logistik im Rahmen des Mobilitätsclusters betreut.
- Südhessen/Rhein-Main: In der Region Rhein-Main liegt der zweite Schwerpunkt der hessischen Logistik. Innerhalb dieses Schwerpunktes kommt den wissensintensiven Dienstleistungen ein hoher Stellenwert zu. Allerdings wird auch in dieser Region Ware umgeschlagen, z.B. am Frankfurter Flughafen, der mit einem Luftfrachtumschlag von rund 2,1 Mio. t (2006) die „Nr. 1“ in Europa ist. Gerade die Nähe zum Flughafen hat zur Ansiedlung spezifischer Dienstleister geführt, die die unmittelbare Nähe zum Flughafen suchen. Der ohnehin schon hohe Druck auf dem Immobilienmarkt wird so weiter erhöht, was die Entwicklung von Logistikimmobilien teilweise hemmt. Die eigentliche Stärke der Region liegt in der Konzeption und Organisation innerbetrieblicher Logistik bzw. ganzer Wertschöpfungsketten. Entsprechende Dienstleistungen werden von Unternehmensberatungen aus der Region für Dritte ebenso erbracht wie von Unternehmensabteilungen oder Tochterunternehmen für die eigene Firma oder den Konzern. Dementsprechend sind auch die Anforderungen an die Qualifikationen andere als in Nordhessen. Ein insgesamt hohes Lohnniveau erklärt zudem, dass innovative Ansätze bezüglich der Arbeitsorganisation und des -ablaufes einen wesentlichen Faktor darstellen, um die Wettbewerbsfähigkeit des Standortes zu stützen. In Südhessen etabliert sich mit der „Logistikinitiative RheinMain“, Wiesbaden, gerade ein Clustermanagement für die Logistik.

### **3 Aktuelle Entwicklungen in der Logistik**

Die Tatsache, dass heute gerade den Logistikdienstleistungen und hier den Organisations- und Koordinationsaufgaben ein besonderer Stellenwert zukommt, liegt vor allem in der Tatsache begründet, dass mehrere Megatrends für eine weiterhin steigende Bedeutung der Logistik sorgen. Zu diesen Trends gehört zum Beispiel die EU-Osterweiterung, die einerseits neue Absatz- und andererseits günstige Produktionsmöglichkeiten bietet. Durch stetig gesunkene Transportkosten hat sich so, unterstützt durch die Liberalisierungs- und Deregulierungstendenzen im Zuge der Globalisierung, eine arbeitsteilige Produktionsweise durchgesetzt, die konsequent Vorteile einzelner Standorte optimal nutzt und durch intelligente und koordinierte Transporte miteinander verbindet. Gerade durch große Distanzen zwischen einzelnen Produktionsstandorten sowie hohe Qualitätsanforderungen der Kunden in Bezug auf Lieferqualität und -pünktlichkeit ist es notwendig geworden, die Logistikleistungen stärker miteinander zu vernetzen und zu dirigieren.

Gleichzeitig gab – und gibt – es Tendenzen innerhalb der Produktionsunternehmen, sich auf wesentliche Kernaufgaben zu beschränken und die Wertschöpfungstiefe weiter zu reduzieren. Mittlerweile werden z.B. in der Automobilindustrie lediglich rund 25–40% der Fertigung beim eigentlichen Hersteller erbracht, während das Gros von Zulieferern erbracht wird (vgl. Vahrenkamp 2005: 206). Die Verlagerung von einzelnen Aufgaben aus den Produktionsunternehmen heraus hat dazu geführt, dass Logistikdienstleister mehr und mehr Aufgaben übernommen haben, beginnend mit einfachen Tätigkeiten (Kommissionierung, Konfektionierung o.Ä.). Im Lauf der Zeit wuchs der Anteil der wissensintensiven Verlagerungen, sodass mittlerweile an die Dienstleister nicht nur Produktions-, sondern auch Entwicklungsaufgaben ausgelagert werden (z.B. von Fahrzeugkomponenten). Durch die insgesamt große Aufgabenfülle ist auch ein Bedeutungsgewinn der Logistik insgesamt zu verzeichnen.

Den aktuell vorliegenden Abschätzungen der Güterverkehrsentwicklung zufolge ist zu entnehmen, dass diese Effekte weit schwerer wiegen als der Rückgang der Bevölkerungszahl im Zuge des demographischen Wandels. Es lässt sich bereits für die Vergangenheit gesamtwirtschaftlich nachweisen, dass auch bei einer stabilen Bevölkerungszahl eine steigende Güterverkehrsleistung zu verzeichnen war (vgl. ProgTrans 2007: 40). Dies liegt u. a. daran, dass die Bevölkerungszahl lediglich indirekt bzw. lediglich in einigen Segmenten direkten Einfluss auf die Nachfrage nach Güterverkehrsleistungen ausübt. Stark ist der Einfluss des Exports der deutschen Wirtschaft, sodass regionale Effekte in der gesamtwirtschaftlichen Betrachtung zu vernachlässigen sind. Zudem werden die Wirkungen in den Zuständigkeitsbereich der Unternehmen verschoben: Zwar ist durch den Rückgang der Zahl an Erwerbspersonen mit Schwierigkeiten in der Versorgung mit qualifiziertem Personal zu rechnen, wobei der demographische Wandel in seinen regionalen Folgen wohl eher dazu führen wird, neue angepasste Logistikangebote zu entwickeln. Damit wäre der demographische Wandel an sich aber ebenfalls ein Treiber der positiven Branchenentwicklung insgesamt (BMVBS 2007a: 6).

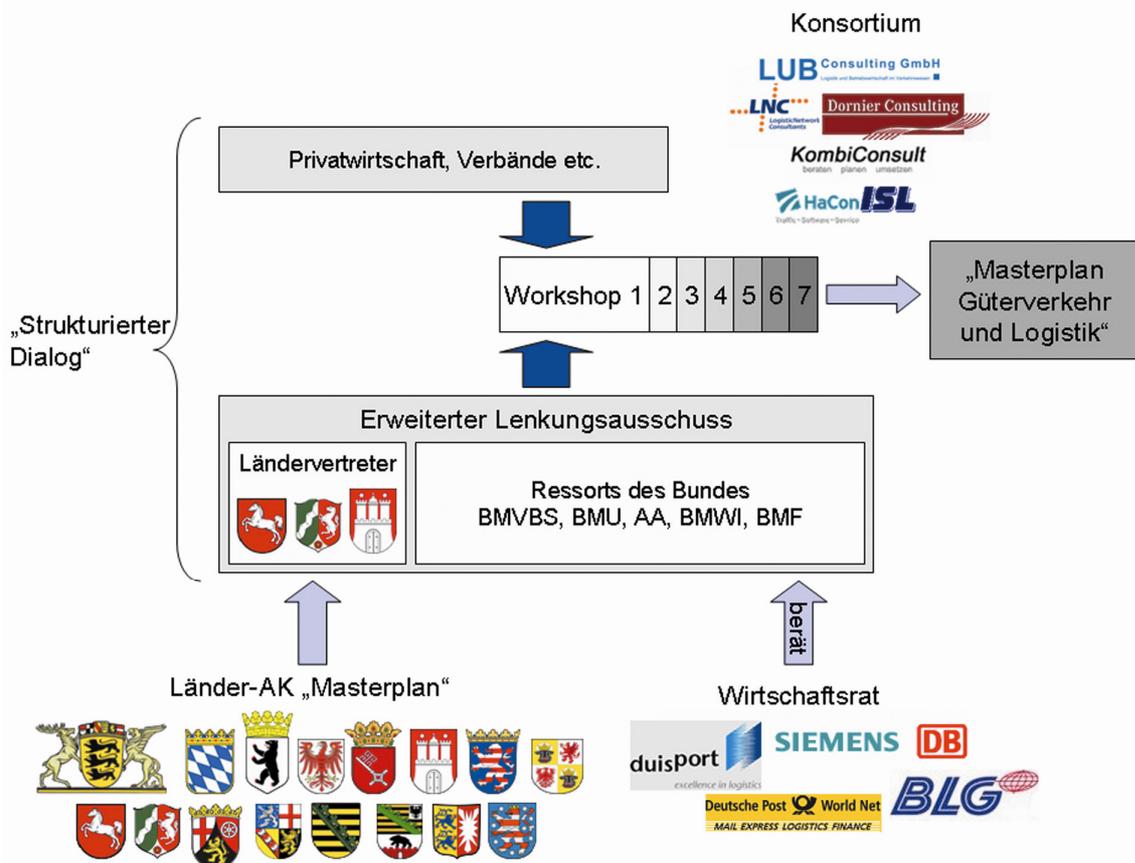
#### **4 Masterplan Güterverkehr und Logistik – Prozessbetrachtung**

Die skizzierten Entwicklungen haben dazu geführt, dass auch die Politik die Bedeutung der Logistik erkennt. Allerdings klafft zwischen der stark gestiegenen Bedeutung der Logistik (und dem ebenfalls gestiegenen Bewusstsein in der Öffentlichkeit, dass die Logistik ein wesentlicher Erfolgsfaktor der deutschen Wirtschaft ist) und der zur Verfügung stehenden Verkehrsinfrastruktur eine Lücke – diese kann mit der prognostizierten Entwicklung der Verkehrsleistung bei gleichen Investitionen nur größer werden. Um eine weitere positive Entwicklung der deutschen Wirtschaft, eingebettet in globale Produktionsprozesse, zu ermöglichen, sind daher entsprechende politische Maßgaben nötig. Der „Masterplan Güterverkehr und Logistik“ verfolgt das Oberziel, eine effizientere Nutzung des Gesamtverkehrssystems zu ermöglichen. Dieses Ziel soll mithilfe eines sogenannten strukturierten Dialogs und anderer Maßnahmen erreicht werden (vgl. auch Abb. 1):

- **Strukturierter Dialog:** Gesteuert wird das Verfahren vom Erweiterten Lenkungsausschuss (ELA), dem neben den mit Güterverkehr befassten Referaten des Bundesministeriums für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (BMVBS) weitere Ressorts des Bundes (z. B. das Bundesfinanzministerium, das Umweltministerium, das Auswärtige Amt) angehören. Zudem sind Vertreter aus Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen und Hamburg als Repräsentanten der Länder Mitglieder des ELA. Der ELA koordiniert das gesamte Verfahren, vor allem aber die themenzentrierten Workshops.

- Themenzentrierte Workshops: In insgesamt sieben Workshops (Dezember 2006 bis Juli 2007) wurden mit Vertretern von Unternehmen, den Verbänden sowie dem ELA Themen diskutiert, in denen potenzielle Handlungsfelder für die Politik vermutet wurden. Zu den Themen gehören z.B. die Nutzung der Informations- und Kommunikationstechnologie, die Finanzierung von Verkehrsinfrastruktur, die Umweltwirkungen oder die Ausbildungssituation. Die Einladung der Workshop-Teilnehmer erfolgte auf Vorschlag des ELA durch das BMVBS, wobei dort die letztendliche Teilnehmerauswahl aus den Vorschlägen erfolgte.
- Fachinhalte: Der Prozess insgesamt wird durch ein Konsortium aus sechs spezialisierten Logistik-Beratungsunternehmen betreut und koordiniert (KombiConsult, Frankfurt; HaCon, Hannover; ISL, Bremen; LNC, Hannover; Dornier Consult, Berlin; LUB, Dresden). Diese Unternehmen sind zudem für weitere Fachinhalte verantwortlich, die u. a. aus einer Bestandsaufnahme der Stärken und Schwächen des Logistikstandortes sowie daraus abgeleiteter Handlungsfelder bestehen.
- Wirtschaftsrat: Für Rückfragen steht dem BMVBS der Wirtschaftsrat zur Verfügung. In diesem sind mehrere deutsche Großunternehmen vertreten.
- Mobilitätsoffensive: Dieses Gremium vereint Vertreter aus der verladenden Wirtschaft, des Transportgewerbes, der Verbände, der Gewerkschaften und der Politik und wurde von Alt-Bundeskanzler Schröder gegründet. Die Mobilitätsoffensive ist im Rahmen des Masterplan-Prozesses ebenfalls beratend tätig.

Abb. 1: Masterplan-Prozess auf Bundesebene



Aus den Ergebnissen der Workshops und den Fachinhalten soll dann der eigentliche Masterplan entstehen, der auch andere bestehende Konzepte (z. B. zum Luftverkehr oder zur Schiene) mit berücksichtigt. Die Erarbeitung eines Masterplans für eine vergleichsweise heterogene Branche sowie mit einer sehr großen Bandbreite an Handlungsfeldern und -optionen erfordert ein Verfahren, das in der Lage ist, die ebenso zahlreichen wie unterschiedlichen Interessenlagen zu bündeln. Diese Komplexitätsreduktion wurde mit dem strukturierten Dialog erreicht – allerdings gibt es auch in diesem Verfahren einige Klippen, die besser umschifft worden wären:

- Die Länder sind als Umsetzungsebene nach Verabschiedung des Masterplans nötige Partner. Zwar sind die Länder am Verfahren beteiligt, aber dies geschah auf Wunsch der Länder, nicht durch Einladung des Bundes. Die Vertretung der Länder ist mit drei Repräsentanten relativ schwach, vor allem wenn man bedenkt, wie unterschiedlich die Profile der Logistikunternehmen in den einzelnen Bundesländern sind.
- In den Workshops waren mittelständische Unternehmen nur schwach repräsentiert. Auf Bitten des BMVBS wurden entsprechende Kontakte geknüpft, die dann bei den konkreten Workshop-Einladungen jedoch nicht berücksichtigt wurden. Auch dies hat zu (an sich vermeidbarer) Verstimmung geführt.
- Durch die Vielzahl der beteiligten Akteure waren die Abstimmungsprozesse lang und der Informationsfluss entsprechend zäh. Auch hier wäre eine raschere Kommunikation mit allen Beteiligten wünschenswert gewesen.

Wenn es trotz der angerissenen Probleme im Prozess zum Masterplan gelingt, mit dem Masterplan ein Leitbild vorzulegen, das Chancen zur Bewältigung des weiter steigenden Güterverkehrs eröffnet und gleichzeitig mit dazu beiträgt, bestehende oder bevorstehende Engpässe zu entschärfen, so kann der Masterplan ein wesentliches Element auch der Wirtschaftspolitik darstellen, mit dem der Standort Deutschland zukunftsfähig wird. Dazu wird jedoch ein ganzes Bündel an Maßnahmen nötig sein. Es reicht von konkreten kleinen Maßnahmen bis hin zur Frage, wie und wo noch ein Ausbau der Verkehrsinfrastruktur notwendig ist, wie dieser finanziert werden kann und ob die jetzt erkannten Bedarfe auch mit den bisherigen Planungen des Bundesverkehrswegeplanes 2003 übereinstimmen. Dabei spielen Fragen der demographischen Entwicklung allerdings keine Rolle, da das BMVBS weder im Personen-, noch im Güterverkehr mit einer Abnahme der verkehrlichen Belastung insgesamt rechnet (BMVBS 2007b).

## **5 Grundsatzpapier zur Situation der Logistik in Hessen – Prozess und Ergebnis**

Für das Bundesland Hessen stellte sich bereits während der Erarbeitung des Masterplans die Frage nach dessen Bewertung. Wie kann ein Bundesland mit einem Masterplan für eine Branche umgehen, wenn bislang wenig Wissen über diese vorhanden ist? Dazu wurde entschieden, ein Grundsatzpapier (HMWVL 2007a) zu erstellen, das die aktuelle Situation der Logistik im Land reflektiert, Chancen und Stärken sowie Probleme aus der Sicht wesentlicher Akteure identifiziert und Handlungsfelder benennt, die die Branche innerhalb des Landes stützen können. Zur Erstellung wurde innerhalb des Hessischen Ministeriums für Wirtschaft, Verkehr und Landesentwicklung, in dem das Referat Verkehrspolitik, Logistik für die Betreuung der Branche verantwortlich zeichnet, ein mehrstufiges Verfahren verwendet:

- Phase 1: Es wurde zunächst eine Reihe leitfadengestützter Expertengespräche mit Akteuren aus Wirtschaft, Wissenschaft und Verbänden geführt, deren Ergebnisse in einem Entwurf des Grundsatzpapiers zusammengefasst wurden.
- Phase 2: In einer ersten Feedback-Runde wurde der Entwurf den Experten zur kritischen Durchsicht und Kommentierung übersandt. Gleichzeitig wurde das Dokument auch innerhalb des Ministeriums abgestimmt.
- Phase 3: Nach der ersten Feedback-Runde wurde das Grundsatzpapier veröffentlicht und Interessierte wurden dazu aufgefordert, selbst Stellung zu beziehen, um die Belastbarkeit des Dokumentes in einer breiteren Öffentlichkeit zu testen.
- Phase 4: Zusätzlich wurden die Geschäftsführer und Vorstände zahlreicher hessischer Logistikunternehmen angeschrieben und ebenfalls um Stellungnahmen gebeten.

Die Stellungnahmen dienten der kritischen Reflektion der gemachten Aussagen bzw. ggf. der Überarbeitung einzelner Teilaussagen. Generell kann gesagt werden, dass bereits in Phase 2 hauptsächlich redaktionelle Änderungswünsche geäußert wurden. Hinweise dahingehend, dass die Darstellung der Branche, ihrer Lage und des daraus abgeleiteten Handlungsbedarfs unvollständig oder falsch seien, gingen in keiner der Phasen 2 bis 4 ein. Das Grundsatzpapier wurde zudem offiziell über den ELA in den Masterplan-Prozess als Fachinhalt eingespeist. Durch die Beteiligungsphasen und die Zustimmung, die das Dokument durch alle Phasen hindurch erfahren hat, kann davon ausgegangen werden, dass das Grundsatzpapier eine belastbare Basis zur Bewertung des Masterplans insgesamt darstellt.

## 6 Mögliche Handlungsfelder

Unabhängig davon, ob alle im Grundsatzpapier gelisteten möglichen Maßnahmen durch den Masterplan Güterverkehr und Logistik aufgenommen werden können und so Unterstützung durch den Bund erfahren, gibt es zahlreiche Maßnahmen, die durch die Länder oder die Planungsregionen umgesetzt werden können. Zusammengefasst können folgende Handlungsfelder unterschieden werden:

- Planerische Themen
- Imagewerbung
- Beschäftigung/Qualifikation
- Clustermanagement
- Infrastruktur
- Innerbetriebliche Optimierung/Effizienzsteigerung

Die Handlungsfelder „Planerische Themen“, „Clustermanagement“ und „Infrastruktur“ sollen hier abrissartig näher erläutert werden.

### 6.1 Planerische Themen

Logistiknutzungen führen häufig zu Konflikten, z. B. durch Lärm- oder Abgasemissionen oder in Bezug auf Flächenversiegelung. In der kommunalpolitischen Diskussion sind Ansiedlungswünsche von Logistikunternehmen daher häufig schwer zu kommunizieren. Zudem wird auch unterschätzt, welches Arbeitsplatzpotenzial Logistiksiedlungen mit sich bringen. Es erscheint daher sinnvoll, sowohl zur Unterstützung von Investoren aus der Logistik bzw. aus dem Bereich der Logistikimmobilien Handreichun-

gen für die Kommunen zu machen, wie man mit Ansiedlungswünschen aus der Branche erfolgreich umgehen kann und welche planerischen Mittel dabei zur Problemlösung genutzt werden können. Einen vergleichbaren Leitfaden hat Nordrhein-Westfalen publiziert, wobei dieser ausdrücklich auf die Planer, weniger auf die Kommunalpolitik zielt (Landesinitiative NRW o. J.).

Zudem ist es sinnvoll, Logistikknutzungen an bestimmten gut erreichbaren Standorten in Logistikparks zu konzentrieren. Dies bietet mehrere Vorteile: Einerseits sind die oben geschilderten Probleme damit auch räumlich konzentriert und in Teilen besser lösbar. Andererseits können auf die Logistikunternehmen bezogene Dienstleistungen (z. B. Gebäudemanagement, Personalservice) für die Unternehmen innerhalb des Parks gemeinsam angeboten werden, was sich kostensenkend auswirkt.

Solche Logistikparks benötigen große Flächen (ab 100.000 m<sup>2</sup>), die – gerade in Ballungsräumen – kaum zur Verfügung stehen. Chancen bieten Konversionsflächen nach ggf. nötiger Sanierung oder interkommunale Gewerbegebiete. Aufgrund der Größe sind die Anlagen regionalplanerisch als bedeutsam einzustufen. Eine entsprechende Berücksichtigung in der Regionalplanung ist daher sinnvoll. Dies gilt auch für Bestandsflächen, die abzusichern wären. Eine Idee in diesem Zusammenhang ist die Entwicklung eines landesweiten Konzeptes für Logistikzentren, das den Bestand schützen, gleichzeitig aber sinnvolle und konzentrierte Entwicklungsmöglichkeiten für die Logistik schaffen kann. Diese Idee soll zeitnah weiter konkretisiert werden.

Vor allem fallen in diesen Bereich jedoch Fragestellungen, die sich auf die Erstellung und den Erhalt von Verkehrsinfrastruktur beziehen. Da Maßnahmen, insbesondere im Rahmen der Bundesverkehrsplanung, meist Realisierungszeiträume von zehn und mehr Jahren in Anspruch nehmen, ist eine Überprüfung des tatsächlichen Bedarfs unter der Maßgabe einer sich verändernden demographischen Struktur nötig. Für den Individualverkehr liegen bereits Untersuchungen vor, die eine gewisse räumliche Differenzierung erlauben. Für den Güterverkehr gibt es bislang keine entsprechenden Grundlagenarbeiten, weder auf Bundes- noch auf Landesebene. Daher wird derzeit eine entsprechende Untersuchung erarbeitet, die das Verkehrsaufkommen im Güterverkehr für das Land Hessen bis zum Jahr 2030 modellieren soll. Es steht zu erwarten, dass sich durch die räumliche Selektivität des demographischen Wandels ein anderes Ergebnis zeigen wird, als dies in der bislang vorliegenden gesamtdeutschen Betrachtung der Fall ist.

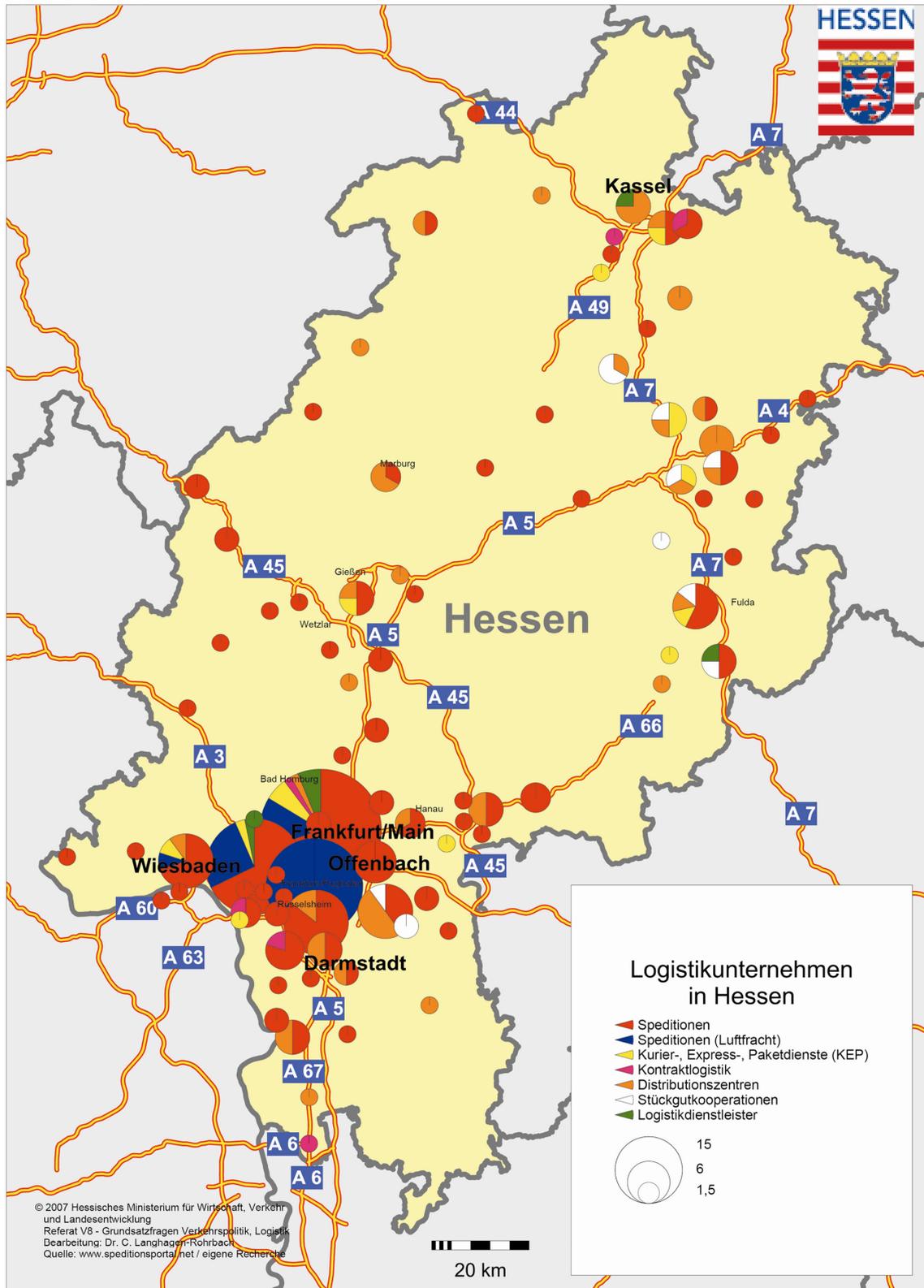
## 6.2 Clustermanagement

Cluster können im weitesten Sinn als Unternehmensnetzwerke verstanden werden, in denen durch persönliche Kontakte Synergien und Innovationen entstehen (dazu und zu Clustern in Hessen bzw. der Region Rhein-Main vgl. Langhagen-Rohrbach 2005). Mit dem Ziel, die Netzwerkbildung in der Logistik zu unterstützen, um den Akteuren Einblicke in weitere Teile der Wertschöpfungsketten zu geben, Vertrauen in die anderen Teilnehmer zu stärken, Verständnis der Wertschöpfungsketten zu fördern und Missverständnisse bzw. Hemmnisse abzubauen, werden Einrichtungen des Clustermanagements aufgebaut bzw. unterstützt.

In Nordhessen hat sich das Mobilitätscluster des Regionalmanagements Nordhessen, das auch die dort ansässigen Logistikbetriebe mit betreut, bereits fest etabliert. In Südhessen wird derzeit mit Unterstützung der Stadt Wiesbaden die Logistik-Initiative RheinMain aufgebaut, die ihren Schwerpunkt weniger im Bereich der Vernetzung von Unternehmen als in der Vernetzung des dort bzw. an weiteren Institutionen der Region vorhandenen Wissens sieht. Ziel beider Initiativen, die in ihrem Wirken durch das Land

unterstützt werden, ist aber die Erschließung von Synergiepotenzialen (zu den Logistik-Clustern in Hessen vgl. Abb. 2).

Abb. 2: Logistikunternehmen in Hessen



Quelle: HMWVL 2007b

### 6.3 Infrastruktur

Der Komplex Infrastruktur ist sicher der größte – allerdings ist er auch mit am schwersten zu bearbeiten, da er sich in Teilen der Einflussnahme des Landes entzieht. Dies betrifft Infrastruktur, die von Privaten aufgebaut wird (z. B. Deutsche Telekom, Deutsche Bahn), ebenso wie Projekte, deren Finanzierung durch den Bund erfolgt (Bundesfernstraßen). Die möglichen Maßnahmen reichen in diesem Themenfeld vom Ausbau der vorhandenen Infrastruktur (Lückenschlüsse im Autobahnnetz, teilweise Erweiterung bestehender Autobahnen, Neu- und Ausbaustrecken im Bahnnetz), über Telematik-Lösungen zur Effizienzsteigerung der Verkehrssysteme (z. B. im Rahmen des Projektes „Staufreies Hessen 2015“) bis hin zur Sicherung einer flächendeckenden Versorgung mit Breitband-Internet-Anschlüssen (DSL o. Ä.). Gerade in Bezug auf den hier angerissenen Infrastrukturausbau muss jedoch angemerkt werden, dass belastbare Prognosen zum künftigen Mobilitätsverhalten bislang kaum vorliegen. Zum Individualverkehr gibt es „holzschnittartige“ und vergleichsweise großräumige Szenarien (z. B. acatech 2006; Oeltze et al. 2007), auf die zurückgegriffen werden kann. Zum Güterverkehr wurde erst zur Jahresmitte 2007 eine erste weitreichende Prognose für das Bundesgebiet vorgelegt (ProgTrans 2007), während regionalisierte Varianten noch fehlen. Das Fehlen belastbarer Szenarien zur Entwicklung von Individual- und Güterverkehr erschwert die Bewertung von Maßnahmen in den Regionen, die vom demographischen Wandel besonders betroffen sind. Unstrittig ist jedoch, dass sich in den Netzen an den Knotenpunkten bereits heute Engpässe abzeichnen.

## 7 Masterplan und Grundsatzpapier im Spannungsfeld?

Ein Vergleich der ersten Ergebnisse aus dem Prozess zur Erarbeitung der Masterplans Güterverkehr und Logistik mit den Handlungsansätzen, die in Hessen im Rahmen der Arbeiten am Grundsatzpapier zur Situation der Logistik erstellt wurden, hat gezeigt, dass beide Konzepte inhaltlich nahe beieinander liegen. Die Haupthandlungsfelder weisen in dieselbe Richtung. Beide Konzepte werden sich also zur späteren Umsetzung der Handlungsempfehlungen miteinander kombinieren lassen. Insofern kann erwartet werden, dass aus der Kombination von Grundsatzpapier und Masterplan für Hessen ein umfassendes Leitbild entstehen wird, das zeigen wird, wie die Logistik zu einer stabilen Wirtschaftsentwicklung und zur Landesentwicklung, auch und gerade in Landesteilen, die vom demographischen Wandel betroffen sind, beitragen kann und so die Versorgung von Wirtschaft und Bevölkerung sicherstellen kann. Dabei geht Hessen allerdings einen wesentlichen Schritt weiter: Während der Bund lediglich die Konsequenzen des demographischen Wandels für den Arbeitsmarkt sieht, bemüht sich Hessen darum, differenzierte Daten zur künftigen Nutzung der Verkehrsnetze durch den Individual- und den Güterverkehr zu erhalten. Dies ist ebenfalls eine Maßnahme, die mit dazu beitragen wird, Investitionen und Erhaltungsmaßnahmen mit größtmöglicher Effizienz innerhalb der Verkehrsnetze zu tätigen.

### Literatur

- acatech (2006): Mobilität 2020. Perspektiven für den Verkehr von morgen. Schwerpunkt: Straßen- und Schienenverkehr. Stuttgart.
- BMVBS (Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung) (2007a): Verkehrspolitische Orientierung für einen Masterplan Güterverkehr und Logistik. Berlin.
- BMVBS (Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung) (2007b): Bericht über Vorschläge zur Verbesserung von Güterverkehr und Logistik in Deutschland aus den bisher durchgeführten Workshops zur Erarbeitung eines Masterplans Güterverkehr und Logistik. Berlin.

## ■ Masterplan Güterverkehr und Logistik

- Distel, S. (2005): Vermessung der Logistik in Deutschland. Eine quantitative Analyse der wirtschaftsweiten Logistikleistungen auf Basis der volkswirtschaftlichen Input-Output-Analyse und der Beschäftigtenstatistik. Hamburg. = Edition Logistik, Bd. 7.
- HMWVL (Hessisches Ministerium für Wirtschaft, Verkehr und Landesentwicklung) (2007a): Grundsatzpapier zur Situation der Logistik in Hessen. Wiesbaden.
- HMWVL (Hessisches Ministerium für Wirtschaft, Verkehr und Landesentwicklung) (2007b): Logistikunternehmen in Hessen. Wiesbaden.
- Klaus, P.; Kille, C. (2006): Top 100 der Logistik. Marktgrößen, Marktsegmente und Marktführer in der Logistikdienstleistungswirtschaft. Hamburg.
- Konsortium Masterplan Güterverkehr und Logistik (MGL) (2007): Prioritäre Themenschwerpunkte und Handlungsempfehlungen aus Sicht der Bundesländer zum Masterplan „Güterverkehr und Logistik“. Ergebnisse der Länderbefragung. (Unveröffentlichte Präsentation aus dem AK Masterplan Güterverkehr und Logistik der Länder).
- Langhagen-Rohrbach, C. (2005): Cluster in der Rhein-Main-Region – Werbeslogan oder Zukunftskonzept? In: Cichorowski, G. (Hrsg.): Clusterinitiativen in der Rhein-Main-Region – Ein Konzept für die Wirtschafts- und Regionalpolitik. Darmstadt, S. 29-40. = Sofia-Diskussionsbeiträge zur Institutionenanalyse Nr. 05-2.
- Landesinitiative NRW; Ministerium für Wirtschaft, Mittelstand und Energie des Landes Nordrhein-Westfalen (o. J.): Ansiedlungshandbuch Logistik NRW. Leitfaden für Kommunalplaner. Düsseldorf.
- Oeltze, S. et al. (2007): Mobilität 2050. Szenarien der Mobilitätsentwicklung unter Berücksichtigung von Siedlungsstrukturen bis 2050. Berlin.
- ProgTrans (2007): Abschätzung der langfristigen Entwicklung des Güterverkehrs in Deutschland bis 2050. Basel.
- Vahrenkamp, R. (2005): Logistik. Management und Strategien. München, Wien.

Lars Tanzmann

# Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse, kommunaler Finanzausgleich und Strukturwandel

## Gliederung

- 1 Einleitung
- 2 Die kommunale Einnahmestruktur im Überblick
- 3 Grundzüge des kommunalen Finanzausgleichs
  - 3.1 Der kommunale Finanzausgleich im Gemeindefinanzsystem
  - 3.2 Die Funktionsweise des kommunalen Finanzausgleichs
- 4 Der kommunale Finanzausgleich zwischen reaktiver und aktiver Strukturpolitik
  - 4.1 Die Auswirkungen des Strukturwandels auf den kommunalen Finanzausgleich
  - 4.2 Der kommunale Finanzausgleich und dezentral-aktive Strukturpolitik
- 5 Fazit

Literatur

## 1 Einleitung

Das Grundgesetz formuliert in Art. 72 ein weitreichendes gesellschaftliches Ziel: *Die Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse* für das Bundesgebiet. Daraus ergibt sich der Anspruch der Bürger auf eine vergleichbare, keineswegs aber einheitliche Versorgung mit öffentlichen Leistungen unabhängig von ihrem Wohnort in Deutschland (vgl. Barlösius 2006: 26). Die Erreichung gleichwertiger Lebensverhältnisse ist in gewissem Sinne die räumliche Dimension der Solidarität zwischen Bevölkerungsgruppen und ein Charakteristikum der sozialen Marktwirtschaft in Deutschland (vgl. Eltges 2006: 363). Es wurde zu einem prägenden Leitbild der Raumpolitik auf allen Ebenen des Staates in der Bundesrepublik.

Auch um diesem Leitbild institutionell zu genügen, wurden verschiedene, teilweise miteinander verbundene Finanzausgleichssysteme etabliert. Hierzu zählen der Länderfinanzausgleich unter Einschluss der Bundesergänzungszuweisungen und innerhalb der Bundesländer der kommunale Finanzausgleich. Dieser Aufsatz beschränkt sich auf den kommunalen Finanzausgleich.

Nach einem Überblick über die kommunale Einnahmestruktur wird im dritten Kapitel der kommunale Finanzausgleich (KFA) in Deutschland in seinen Grundzügen dargestellt. Darauf aufbauend werden die Wirkungen des Strukturwandels auf die kommunalen Einnahmen und Ausgaben und mögliche Implikationen für den KFA untersucht. Im letzten Kapitel geht es um die Möglichkeit einer aktiven Strukturpolitik auf kommunaler Ebene in einem Gemeindefinanzsystem mit kommunalem Finanzausgleich.

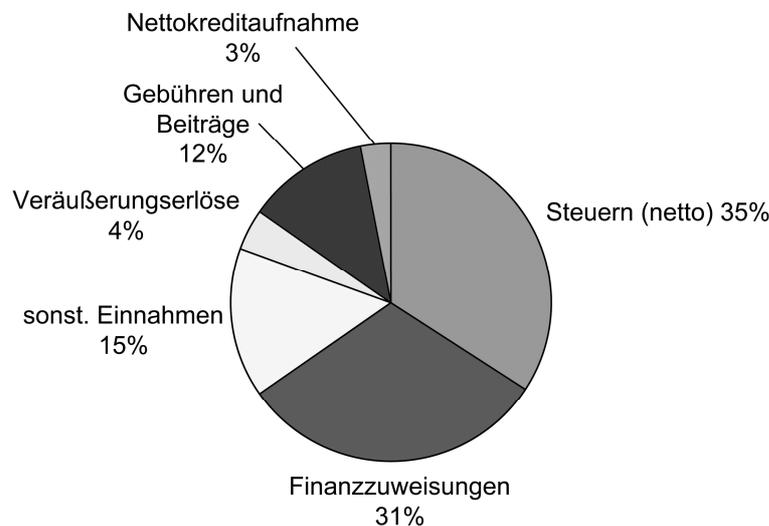
Vor diesem Hintergrund stellt sich die grundlegende Frage, inwieweit das Prinzip der Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse neu interpretiert werden muss, um den Anforderungen des Strukturwandels im kommunalen Finanzausgleichssystem gerecht zu werden.

## 2 Die kommunale Einnahmestruktur im Überblick

Die Kommunen in Deutschland haben auf viele verschiedene Quellen Zugriff, um ihre Ausgaben zu finanzieren. Der Hauptanteil wird aber durch einige wenige Einnahmequellen gedeckt. Die wichtigste Einnahmequelle der Gemeinden sind als Block gesehen ihre (Netto-) Steuereinnahmen<sup>1</sup> (vgl. Abb. 1).

Schlüsselt man den Block der Steuereinnahmen weiter auf, so sind das Aufkommen der Gewerbesteuer mit 40,2% und der Gemeindeanteil an der Einkommensteuer mit 36,3% quantitativ am bedeutendsten.<sup>2</sup>

Abb. 1: Die Struktur der kommunalen Einnahmen (2004)



Quelle: Eigene Darstellung nach Karrenberg/Münstermann (2006: 80)

Die Kommunen haben nur begrenzt Einfluss auf die Höhe ihres Steueraufkommens. Während ihr Anteil an der Einkommensteuer gar nicht von ihnen beeinflusst werden kann, haben sie bei der Gewerbesteuer und den Grundsteuern ein Hebesatzrecht. Daneben haben sie ein begrenztes Steuerfindungsrecht bezüglich der örtlichen Verbrauchs- und Aufwandsteuern wie z.B. der Hundesteuer, Vergnügungssteuer und anderer. Die Aufwand- und Verbrauchssteuern bringen den Kommunen aber nur ein relativ geringes Aufkommen (Bagatellsteuern). Neben den Steuern stellen die Gebühren und Beiträge eine wichtige eigenständige Einnahmequelle der Kommunen dar und machten 2004 einen Anteil von 12% aus. Die originären Einnahmen der Kommunen aus ihren Steuern und anderen eigenständigen Einnahmen (Primärverteilung) reichen regelmäßig nicht aus, um die Ausgaben der Gemeinden in der Gesamtheit decken zu können (vgl. Grosseckler 2003: 692). Hierzu sind zusätzlich Finanzzuweisungen der höheren Gebietskörperschaften notwendig. Im Jahr 2004 lag deren Anteil bei 31% der

<sup>1</sup> Nach Abzug der Gewerbesteuerumlage.

<sup>2</sup> Einen guten Überblick über die kommunalen Steuereinnahmen bietet Schwarting (2006).

Gesamteinnahmen für das gesamte Bundesgebiet. Beschränkt man sich auf Ostdeutschland, betrug ihr Anteil 2004 sogar 56%.<sup>3</sup>

### 3 Grundzüge des kommunalen Finanzausgleichs

#### 3.1 Der kommunale Finanzausgleich im Gemeindefinanzsystem

Die Bundesländer müssen Finanzausweisungen an die Kommunen leisten, da sie laut Grundgesetz dazu verpflichtet sind, den Kommunen eine „angemessene“ Finanzausstattung zu gewähren. Nach Art. 106 Abs. 7 GG haben die Kommunen neben ihren originären Finanzquellen einen Anspruch auf Beteiligung am Länderaufkommen der Einkommen,- Umsatz- und Körperschaftsteuer. Dies ist der *obligatorische* Steuerverbund. Die Länder können diesen obligatorischen Steuerverbund erweitern und die Kommunen noch an weiteren Einnahmequellen wie z. B. der Kfz-Steuer, Erbschaftssteuer, Biersteuer oder den Einnahmen aus dem Länderfinanzausgleich beteiligen. Dies ist der *freiwillige* Steuerverbund (vgl. Scherf/Hoffmann 2003: 323). Allerdings bedeutet ein breit angelegter Steuerverbund per se noch keine Besserstellung der Kommunen, da die Beteiligungsquote der Kommunen von den Ländern festgelegt wird.

Die oben beschriebene systembedingte „Unterfinanzierung“ der kommunalen Ebene, die sich aus der derzeitigen Primärverteilung ergibt, wird durch den kommunalen Finanzausgleich entschärft. Ihm kommt die Aufgabe zu, die Kommunen ausreichend mit Finanzmitteln zu versorgen, damit sie ihre eigenständigen Selbstverwaltungsaufgaben und Aufgaben, die ihnen vom Land oder dem Bund zugeordnet wurden, angemessen erfüllen können. Dies bezeichnet man als die fiskalische Funktion des KFA. Der KFA hat daneben eine redistributive Funktion, d. h. er soll eine vergleichbare Finanzausstattung zwischen den einzelnen Kommunen gewährleisten. Dahinter steht das Ziel der Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse. Mithilfe der Annäherung der Pro-Kopf-Finanzausstattung soll jedem Bürger Zugang zu vergleichbaren öffentlichen Leistungen gewährleistet werden, unabhängig von der Wohnsitzkommune (vgl. Schwarting 2006: 25).

Die Städte und Gemeinden sind in Deutschland die untersten Verwaltungseinheiten des Staates. Staatsrechtlich gesehen ist die kommunale Ebene aber nicht eigenständig, sondern Bestandteil der Länder (vgl. Scherf/Hoffmann 2003: 318). Es obliegt dem einzelnen Bundesland, nach welchen Regeln der kommunale Finanzausgleich durchgeführt wird; die Länder sind lediglich nach Art. 28 GG verpflichtet, den Kommunen eine finanzielle Mindestausstattung zu gewährleisten. Deren Höhe lässt der Gesetzgeber freilich undefiniert. Diese Gestaltungsfreiheit der Länder hat zu einer bunten Vielfalt an kommunalen Finanzausgleichssystemen in Deutschland geführt, die aber in ihrer Grundstruktur charakteristische Gemeinsamkeiten aufweisen (vgl. Grosseckler 2003: 692).

#### 3.2 Die Funktionsweise des kommunalen Finanzausgleichs

Das Hauptinstrument des kommunalen Finanzausgleichs sind die Schlüsselzuweisungen der Länder an die Kommunen. Schlüsselzuweisungen dienen dazu, die Lücke zwischen Finanzbedarf und Finanzkraft einer Kommune zu verringern. Sie sind nicht zweckgebunden und erhöhen somit die allgemeine Finanzausstattung einer Kommune.

Im Folgenden soll auf Basis von Abbildung 2 die Grundtechnik zur Berechnung der Schlüsselzuweisungen im KFA dargelegt werden. Dieser Beitrag beschränkt sich auf

<sup>3</sup> Berechnung nach Karrenberg/Münstermann (2006: 84).

die grundlegende Funktionsweise und vernachlässigt viele Details, was aufgrund der besseren Übersichtlichkeit an dieser Stelle gerechtfertigt erscheint.

Abb. 2: Berechnung von Bedarfs- und Steuerkraftmesszahl einer Kommune

Bedarfsmesszahl	Steuerkraftmesszahl
Einwohnerzahl	
x Gewichtung nach	Grundbetrag der GwSt. x Nivellierungshebesatz
- Hauptansatz	+ Grundbetrag der GrundSt.* x Nivellierungshebesatz
- Nebenansätzen	+ Gemeindeanteil an der Einkommensteuer
= Gesamtansatz	+ Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer
x Grundbetrag	
= <b>Bedarfsmesszahl</b>	= <b>Steuerkraftmesszahl</b>

\*jeweils für Grundsteuer A + B.

Quelle: Eigene Darstellung in Anlehnung an Kelders (2006: 31).

Auf der linken Seite der Abbildung 2 findet sich die Vorgehensweise zur Berechnung der *Bedarfsmesszahl*. Zunächst wird die Einwohnerzahl einer Gemeinde multipliziert mit dem Hauptansatz, der i. d. R. eine Gewichtung der Einwohner zugunsten größerer Gemeinden vornimmt.<sup>4</sup> Es kommt zu einer *Einwohnerveredelung*.

Daneben können weitere Gewichtungen durch diverse Nebenansätze vorgenommen werden. Die Gewichtung der Einwohner nach Haupt- und Nebenansätzen ergibt den Gesamtansatz. Dieser wiederum muss mit dem Grundbetrag multipliziert werden, um die *Bedarfsmesszahl* zu erhalten. Der Grundbetrag gewährleistet dabei, dass es zu einer vollständigen Aufteilung der Schlüsselmasse auf die Kommunen kommt (vgl. Kelders 2006: 30).

Abbildung 3 liefert einen Überblick über die in den Ländern gebräuchlichen Haupt- und Nebenansätze. Durch die Berücksichtigung von Nebenansätzen sollen weitere Sachverhalte berücksichtigt werden, die neben der Einwohnerzahl zu einem Mehrbedarf an Finanzmitteln einer Kommune führen können, wie z. B. Streitkräfte oder überdurchschnittliches Bevölkerungswachstum. Die Länder Rheinland-Pfalz, Mecklenburg-Vorpommern und Schleswig-Holstein verzichten neben dem Hauptansatz auch auf die Einbeziehung von Nebenansätzen. Da bei einem solchen Vorgehen jeder Einwohner gleich gewichtet wird, spricht man auch vom Einwohner=Einwohner-Prinzip (Scherf 2003: 9).

<sup>4</sup> Wobei die Gewichtungsfaktoren keineswegs einheitlich in den einzelnen Ländern gewählt werden. Eine Übersicht bietet Henneke (2006: 512).

Abb. 3: Haupt- und Nebenansätze in den Ländern

	Hauptansatz	Modifikationen	Nebenansätze									
			Schüler	Studenten	Streitkräfte	Kurorte	Zentrale Orte	Bevölkerungswachstum	Strukturschwäche	Geburtenrate	Soziallasten	
Mecklenburg-Vorpommern												
Rheinland-Pfalz												
Schleswig-Holstein												
Hessen	X	Zentrale Orte	X		X	X		X			X	
Saarland	X				X		X					
Sachsen	X	Kreisstädte nach Größe	X									
Sachsen-Anhalt	X											
Baden-Württemberg	X			X	X							
Brandenburg	X	Zentrale Orte										
Niedersachsen	X											
Bayern	X	Bevölkerungsrückgang, Kreisfreie Städte +10%			X					X		X
NRW	X		X									X
Thüringen	X	kreisfreie Städte +5%										

Quelle: Henneke (2006: 513) und kommunale Finanzausgleichsgesetze

Grundsätzlich lässt sich die Einwohnerveredlung damit rechtfertigen, dass Zentrale Orte öffentliche Güter anbieten, die auch Bürger anderer Kommunen nutzen können. Es kommt zu sogenannten Nutzen-Spillovers. Beispiele sind kulturelle Einrichtungen wie Theater oder Infrastrukturgüter wie Flughäfen. Für die Bewohner der anderen Kommunen besteht ein Anreiz, sich nicht an den Kosten der Unterhaltung dieser Einrichtungen zu beteiligen, diese aber trotzdem in Anspruch zu nehmen (sogenanntes Schwarzfahrerverhalten). Die Einwohnerveredlung ist ein Weg, das Schwarzfahrerproblem zu lösen. Fraglich ist aber, ob zentrale Funktionen immer mit der Größe eines Ortes korrelieren und ob man Nutzen-Spillovers nicht zielgenauer durch Zweckzuweisungen internalisieren kann (vgl. Scherf 2003: 15). In beiden Fällen kommt es aber zu mehr Zentralität der Entscheidungskompetenz, da das Land über die Ausgestaltung der Einwohnerveredlung und die Vergabe von Zweckzuweisungen bestimmt, nicht die kommunale Ebene.

Neben der Bedarfsmesszahl wird im kommunalen Finanzausgleichssystem die *Steuerkraftmesszahl* berechnet, was schematisch in der rechten Spalte der Abbildung 2 dargestellt wird. Die Steuerkraftmesszahl soll die Möglichkeit einer Kommune widerspiegeln, eigene Steuermittel einzutreiben. Aus diesem Grund werden die Einnahmen bei den Steuern mit Hebesatzrecht nicht mit dem realen Steueraufkommen, sondern mit einem normierten Steueraufkommen angesetzt. Hierzu wird zunächst der Quotient aus dem Ist-Steueraufkommen der Grund- und Gewerbesteuer mit den aktuellen Hebesätzen der Gemeinde gebildet, was deren Grundbeträge ergibt, die in der rechten Spalte von Abbildung 2 aufgeführt sind.<sup>5</sup> Diese Grundbeträge werden mit dem jeweiligen Nivellierungshebesatz multipliziert.<sup>6</sup> Das Ansetzen des normierten Aufkommens bei der Grund- und Gewerbesteuer vermeidet, dass Kommunen, die ihr Besteuerungspotenzial ausschöpfen wollen, durch eine Kürzung der Schlüsselzuweisungen im KFA bestraft wer-

<sup>5</sup> Vgl. als Beispiel zur Ermittlung der Grundbeträge: Bayerisches Staatsministerium der Finanzen (2006: 35).

<sup>6</sup> Die verwendeten Nivellierungshebesätze liegen i. d. R. geringfügig unterhalb vom Landesdurchschnitt (vgl. Schwarting 2006: 158).

den. Zum nivellierten Realsteueraufkommen werden der Gemeindeanteil an der Einkommensteuer und der Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer hinzuaddiert. In der Summe ergibt sich daraus die gesuchte *Steuerkraftmesszahl* (vgl. Kelders 2006: 30).

Ist die Differenz zwischen Bedarfsmesszahl und Steuerkraftmesszahl positiv, wird sie vom Land zu einem gewissen Prozentsatz ausgeglichen. Eine Abschöpfung abundanter<sup>7</sup> Kommunen, also ein *horizontaler* Finanzausgleich, wird i. d. R. nicht durchgeführt (vgl. Scherf/Hoffmann 2003: 324).

## **4 Der kommunale Finanzausgleich zwischen reaktiver und aktiver Strukturpolitik**

### **4.1 Die Auswirkungen des Strukturwandels auf den kommunalen Finanzausgleich**

Unter Strukturwandel soll hier die grundlegende Änderung des wirtschaftlichen oder sozialen Gefüges (= Struktur) einer Gesellschaft innerhalb eines bestimmten Gebietes verstanden werden. Hierunter fallen also gleichermaßen der sektorale Wandel einer Wirtschaft, die Abwanderung großer Bevölkerungsgruppen sowie Änderungen in der Altersstruktur einer Gesellschaft (demographischer Wandel).<sup>8</sup>

Gerade soziale Veränderungen der Gesellschaft spielen in den letzten Jahrzehnten unter dem Schlagwort *Demographischer Wandel* in der öffentlichen Diskussion eine immer bedeutendere Rolle. Ländliche Kommunen in Ostdeutschland sind besonders vom sozialen Strukturwandel betroffen, da sie zusätzlich zum Geburtenrückgang nach der Wiedervereinigung eine vermehrte Bevölkerungsabwanderung zu verzeichnen hatten. Das Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (2006) geht nach eigenen Berechnungen davon aus, dass sich dieser Trend des Bevölkerungsrückganges im ländlichen Raum Ostdeutschlands bis zum Jahr 2020 fortsetzen wird.

An dieser Stelle soll überlegt werden, welche Folgen die Fortschreibung dieses Trends auf die kommunalen Einnahmen haben wird. Wichtig ist, dass zwischen den Auswirkungen des demographischen Wandels auf die kommunalen Einnahmen als Ganzes und der Auswirkung auf einzelne, betroffene Kommunen unterschieden wird (vgl. Mäding 2004: 89). Der Einfluss des demographischen Wandels auf die gesamten Steuereinnahmen wird nach Schätzungen des Deutschen Instituts für Wirtschaftsforschung als wenig gravierend eingestuft (Bach et al. 2002). Für die Gewerbesteuererinnahmen wird damit gerechnet, dass das Produktivitätswachstum den Rückgang an örtlichen Arbeitskräften kompensieren kann und somit der Gewerbeertrag nicht absinkt (Junkernheinrich/Micosatt 2005: 102). Das Aufkommen der Einkommensteuer kann durch Maßnahmen der Politik, wie z. B. die Verlängerung der Arbeitszeit, gegen den demographischen Trend stabilisiert werden (vgl. Mäding 2004: 92). Auch bei der Einkommensteuer gilt, dass Produktivitätseffekte dem Bevölkerungsrückgang *ceteris paribus* entgegenwirken (vgl. Bach et al. 2002: XVI).

Allerdings ist zu erwarten, dass in Zukunft der Ausgleichsmechanismus des KFA trotzdem stärker beansprucht werden wird. Dies liegt daran, dass Kommunen in einigen Regionen besonders von den Folgen des demographischen Wandels betroffen sein wer-

---

<sup>7</sup> Von einer abundanten Kommune spricht man, wenn die Steuerkraftmesszahl die Bedarfsmesszahl übersteigt.

<sup>8</sup> Der Begriff Strukturwandel wird in diesem Aufsatz umfassender gebraucht als in den Wirtschaftswissenschaften allgemein üblich. Dort bezieht sich der Begriff in der Regel auf den sektoralen Wandel nach Fischer, wonach der Dienstleistungssektor in Relation zum Industrie- und Agrarsektor für entwickelte Volkswirtschaften an Bedeutung gewinnt (vgl. Pelka 2005: 168 ff.).

den, wie die ländlichen Regionen Ostdeutschlands, aber wie eine Untersuchung von Junkernheinrich/Micosatt (2005) zeigt, auch Kommunen des Ruhrgebiets.

Einzelne vom regionalen Bevölkerungsrückgang besonders betroffene Kommunen werden jedoch einen Rückgang derjenigen Einnahmen zu erwarten haben, die unmittelbar mit der Einwohnerzahl verbunden sind, wie der Einkommensteueranteil, Gebühren, Beiträge und Schlüsselzuweisungen. Hier schlägt sich ein Bevölkerungsrückgang direkt in Mindereinnahmen nieder. Andere Einnahmen wie der Umsatzsteueranteil werden bei einem Bevölkerungsrückgang tendenziell auch sinken, da mit einem Rückgang der wirtschaftlichen Aktivität zu rechnen ist. Für ostdeutsche Kommunen wird sich zudem bemerkbar machen, dass durch die schrumpfende Bevölkerung auch die Landeshaushalte weniger Zuweisungen aus dem Länderfinanzausgleich bekommen werden, da diese von den Einwohnerzahlen abhängen (vgl. Fester et al. 2005: 47). Die zu verteilende Verbundmasse im KFA wird demnach rückläufig sein.

Als Ergebnis bleibt festzuhalten, dass ein Einnahmeeinbruch für die Kommunen als Gesamtheit nicht absehbar ist. Vielmehr ist gemäß den Prognosen zur Bevölkerungsentwicklung anzunehmen, dass die Abweichungen der Finanzausstattung einzelner Kommunen vom Durchschnitt zunehmen werden (vgl. Mäding 2004: 97). Dies angemessen zu berücksichtigen, ist die Aufgabe des kommunalen Finanzausgleichs.

Problematisch ist dabei, dass der Bevölkerungsrückgang nicht nur einen Einnahmerückgang der betroffenen Kommune verursacht, sondern mit einer Erhöhung der Pro-Kopf-Ausgabenbedarfe einhergeht. Aufgrund des Bevölkerungsrückganges kann es in manchen Kommunen zu einem Überangebot an Infrastruktur wie Straßen, Kanalisation, öffentlichem Personennahverkehr usw. kommen. Bei vielen öffentlichen Leistungen sind aufgrund des Bevölkerungsrückganges Kostenremanenzen zu erwarten (Jakubowski 2006: 40 f.). Unter Kostenremanenzen versteht man, dass bei einem Bevölkerungsrückgang die Pro-Kopf-Kosten für die Leistungserstellung ansteigen (vgl. Fester et al. 2005: 107). Grund hierfür ist, dass das Angebot an Infrastrukturgütern aufgrund von Unteilbarkeiten nicht im gleichen Maße zurückgefahren werden kann, wie die Nachfrage im Zuge des Bevölkerungsrückganges sinkt (vgl. Junkernheinrich/Micosatt 2005: 78 f.).

Überträgt man diese zu erwartenden Konsequenzen des Bevölkerungsrückganges in die geltende Systematik des KFA, so bedeutet dies, dass den betroffenen Kommunen zumindest temporär ein finanzieller Mehrbedarf entsteht. Einzig Bayern berücksichtigt derzeit die Auswirkungen des demographischen Wandels explizit bei der Ausgestaltung seines kommunalen Finanzausgleichsystems. Hier wird den Kommunen im Rahmen einer Modifikation des Hauptansatzes die Möglichkeit gewährt, nicht die aktuellen Einwohnerzahlen bei der Berechnung der Bedarfsmesszahl anzusetzen, sondern den Durchschnitt der letzten fünf Jahre. So wird eine schnelle Verringerung des Finanzbedarfs aufgrund des Bevölkerungsrückganges vermieden. Die Kommunen können durch den Betrag, der über die Pro-Kopf-Zuweisungen hinausgeht, die Anpassungskosten an den Strukturwandel finanzieren (vgl. Karrenberg/Münstermann 2006: 54).

Alternativ wäre es vorstellbar, Kommunen mit hohem Bevölkerungsrückgang einen weiteren Nebenansatz zu zugestehen. Dies würde das Gesamtsystem des kommunalen Finanzausgleichs aber noch unübersichtlicher machen und das System immer weiter von einer transparenten Mittelverteilung wegführen. Außerdem verankert der Nebenansatz einen Anspruch auf höhere Schlüsselzuweisungen im System. Die Kommunen könnten daher systembedingt ein Interesse daran haben, z.B. den Rückbau von Infrastrukturgütern hinauszuzögern, um in Zukunft weitere Zahlungen im Rahmen des Finanzausgleichs zu erhalten. Dies ist zumindest bei der bayerischen Lösung nicht der

Fall, da spätestens nach fünf Jahren die niedrigere Einwohnerzahl angesetzt werden muss.

Ein anderes Instrument zur Berücksichtigung der strukturwandelbedingten Ausgabenmehrbedarfe einer Kommune sind Zweckzuweisungen. Das Land kann den Kommunen Zweckzuweisungen gewähren, die z. B. für den Rückbau eines bestimmten Infrastrukturgutes verwendet werden müssen. Ist der Rückbau abgeschlossen, kann die Gewährung von Zweckzuweisungen eingestellt werden. Dies erscheint einfacher durchführbar zu sein, als das Finanzausgleichssystem wieder neu zu justieren.

Allerdings ist zu beachten, dass bei Zweckzuweisungen immer dann ein Eigenanteil der Zuweisungsempfänger als sinnvoll erscheint, wenn ein Fehlverhalten der Kommunen bei der Entstehung der Kosten nicht ausgeschlossen werden kann. Dies gilt auch für die Planung der Infrastruktur der ostdeutschen Kommunen. So kommt Jakubowski (2006: 244) exemplarisch zu dem Ergebnis, dass im Bereich der Kanalisationsinfrastruktur Überangebote in Ostdeutschland bei angemessener Planung durchaus hätten vermieden werden können. Daher sollten in diesem konkreten Fall zumindest nicht die Gesamtkosten des Kanalisationsrückbaus als unabwendbare Folgekosten des Strukturwandels eingestuft werden.<sup>9</sup> Wenn die Kommunen damit rechnen könnten, dass Folgekosten von Fehlinvestitionen als Sonderbedarfe im Finanzausgleichssystem geltend gemacht werden könnten, würde dies einer rationalen Investitionsplanung mit einer soliden Kosten-Nutzen-Analyse wenig dienlich sein.

In einer Studie von Seitz et al. (2007) wird die kostensteigernde Wirkung des demographischen Wandels für die Gesamtheit der Kommunen bestritten. Hier wird nach dem Nettoprinzip argumentiert, d. h. Mehrbedarfe, die z. B. durch Rückbaukosten entstehen, werden mit Minderbedarfen z. B. bei der Bereitstellung von Kitaplätzen verrechnet. Nach diesem Prinzip wird ein Rückgang der kommunalen Pro-Kopf-Ausgaben in Ostdeutschland um 3,94% bis zum Jahr 2020 berechnet (vgl. Seitz et al. 2007: 161). Dieses Ergebnis gilt für die Gesamtheit aller Kommunen. Für einzelne Kommunen ist wohl davon auszugehen, dass die Entlastungseffekte auf der Ausgabenseite eher in der längeren Frist wirksam werden, sodass die oben diskutierten steigenden Pro-Kopf-Ausgaben bei den betroffenen Kommunen zumindest kurz- bis mittelfristig zu erwarten sind.

#### **4.2 Der kommunale Finanzausgleich und dezentral-aktive Strukturpolitik**

Bis hierhin wurde lediglich der Fall der reaktiven Strukturpolitik beschrieben, d. h. der Staat reagiert korrigierend auf Veränderungen in der Wirtschafts- bzw. Bevölkerungsstruktur. Geht es aber darum, dass der Staat Veränderungen herbeiführen will, betreibt er aktive Strukturpolitik.<sup>10</sup> Eine aktive Strukturpolitik wird oftmals gleichgesetzt mit einer wachstumsorientierten Regionalpolitik (vgl. Zimmermann/Henke 2005: 458 ff.). Die Förderung weniger Ballungsgebiete, sogenannter Wachstumspole, ist eine bewusste Abwendung vom Ziel der Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse. Im folgenden Kapitel soll skizziert werden, wie der kommunale Finanzausgleich neben seiner allokativen und redistributiven Funktionen auch als ein Mittel zur Gestaltung einer dezentral-aktiven Strukturpolitik dienen kann, ohne dass es zu einer systematischen Bevorzugung bestimmter Regionen kommt.

In der finanzwissenschaftlichen Theorie wird in den letzten Jahren vermehrt die Bedeutung des dezentralen Staatsaufbaus aus dynamischer Sicht untersucht. Hier geht es

---

<sup>9</sup> Generell ist eine Minimierung der laufenden Kosten aufgrund des Überangebots an Infrastruktur anzustreben. Ob ein Rückbau der Infrastruktur im wörtlichen Sinne durch Abriss wirtschaftlich ist, muss im Einzelfall geprüft werden.

<sup>10</sup> Niehaus (2003: 468) spricht von antizipativer Strukturpolitik, was hier abgelehnt wird, da das Ergebnis dieser Art aktiver Strukturpolitik nicht antizipiert werden kann.

darum, wie es durch Dezentralisierung zu Politikexperimenten kommt, wodurch Innovationen im öffentlichen Leistungsangebot entstehen. Durch Imitation der Innovationen in anderen Gebietskörperschaften verbreiten sich diese über die Grenzen der Gebietskörperschaften hinweg. Es kommt zu sozialen Lernprozessen im föderalen Staat (vgl. Kerber/Eckardt 2007; Schnellenbach 2007). Oates bezeichnet dies als „Laborföderalismus“ (Oates 1999: 1131). Dezentralismus kann in diesem Sinne als ein Entdeckungsverfahren besserer öffentlicher Leistungen interpretiert werden (vgl. Kerber 2003: 75 ff.).

Welche Konsequenzen sich hieraus für die Ausgestaltung eines Finanzausgleichssystems ergeben, ist eine Fragestellung, deren Beantwortung in Zukunft noch Forschungsaufwand erfordert. Trotzdem sollen an dieser Stelle grobe Überlegungen angestellt werden, welche Implikationen sich ergeben. Es ist offensichtlich, dass alle Kommunen über eine finanzielle Mindestausstattung verfügen müssen, um ihre zugewiesenen Pflichten zu erfüllen. Dies ist im Sinne des Konnexitätsprinzips „Wer bestellt bezahlt“ (Scherf 2003: 3).

Darüber hinaus brauchen die Kommunen aber noch freie Mittel für ihre Selbstverwaltung, mit deren Hilfe sie neue Politikmaßnahmen selbstständig finanzieren können. Um diese Art von „freier Spitze“ zu garantieren, kommt neben mehr Autonomie bei der Gestaltung der Steuereinnahmen eine Erhöhung der Schlüsselzuweisungen im Rahmen des KFA in Frage. Letzteres soll im Weiteren diskutiert werden.<sup>11</sup>

Die Hinwendung zu einem kommunalen Finanzausgleichssystem, das Lerneffekte gezielt berücksichtigt, würde einen institutionellen Umbau erfordern. Der Landesebene käme eine eher ordnende als bestimmende Funktion zu. Bildlich gesprochen übernimmt das Land die Rolle des Schiedsrichters des KFA. So müsste es prüfen, wofür die Gelder verwendet werden sollen, um dort, wo Kosten z. B. aufgrund von Größeneffekten eingespart werden können, Kooperationen zwischen den Kommunen finanziell zu fördern. Dies wäre ein alternativer Weg zur Einwohnerveredelung, um dem Schwarzfahrerverhalten unter den Kommunen zu begegnen. Das Land müsste zudem eine Plattform bereitstellen, durch die alle Kommunen Zugang zu den Informationen haben, wie andere Kommunen ihre „freie Spitze“ verwenden. Auf diese Weise stellt das Land sicher, dass Kommunen durch Imitation von Leistungen anderer Kommunen ihr Leistungsangebot verbessern können.<sup>12</sup>

Solche Lernplattformen gibt es z. B. bereits im Rahmen der „lokalen Bündnisse für Familie“. Hier können Kommunen mit Unterstützung des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend ein sogenanntes lokales Bündnis für Familie gründen, um besser auf die Bedürfnisse der Familien vor Ort eingehen zu können. Das Bundesministerium vernetzt die Kommunen untereinander. Es sorgt über das Internet, mittels gedruckter Informationsmaterialien, durch Konferenzen und Ähnliches für die Verbreitung von Informationen über Projekte, die in Kommunen, die ein lokales Bündnis für Familie gegründet haben, durchgeführt wurden. So wird die Kommunikation unter den Kommunen gefördert, die für einen Lernprozess erforderlich ist. Im Rahmen

<sup>11</sup> Die Frage, welche Lösung zu bevorzugen ist, lässt sich an dieser Stelle nicht endgültig beantworten (vgl. zu dieser Diskussion Zimmermann/Henke 2005: 206 ff.). Ein Vorteil einer größeren Einnahmeautonomie ist, dass kommunale Fehlentscheidungen stärker budgetwirksam werden und daher stärker von den Bürgern wahrgenommen werden. Es ist anzunehmen, dass dies zu einer besseren Kontrolle der Politik führt, da die Bürger durch eine Kommunalsteuer unmittelbar am eigenen „Geldbeutel“ betroffen sind. Demgegenüber steht der Nachteil, dass es zu einem Steuerwettbewerb zwischen den Kommunen kommen kann und daher die Steuereinnahmen der kommunalen Ebene insgesamt zurückgehen könnten. Ein weiterer Nachteil einer stärkeren Steuerautonomie der Kommunen ist der zu erwartende Mehraufwand bei der Steuererhebung.

<sup>12</sup> Auf die genauen Mechanismen sozialen Lernens sei an dieser Stelle nicht eingegangen. Einen Überblick über gängige Lerntheorien gibt Brenner (1999).

dieses Programms werden anders als im KFA keine Zuweisungen an die Kommunen verteilt. Ein zentrales Anliegen des Bundesministeriums ist es aber, die erwähnten Lerneffekte zwischen den Kommunen gezielt zu fördern (vgl. Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend 2006).

Die Umsetzung eines „lernorientierten“ kommunalen Finanzausgleichssystems nach dem Vorbild der lokalen Bündnisse für Familie würde dieses Konzept folglich wesentlich erweitern, da erstens bei den lokalen Bündnissen für Familie auf die finanzielle Situation einer Kommune keine Rücksicht genommen wird und zweitens solche Lerneffekte auch in anderen Politikbereichen wie z. B. bei der Bereitstellung von Infrastruktur, der Umweltpolitik, der Integrationspolitik, der Wirtschaftsförderung, der Energiepolitik und anderen zu erwarten sind.

## 5 Fazit

Der Strukturwandel wird den kommunalen Finanzausgleich nach jetziger Datenlage in naher Zukunft besonders in Ostdeutschland vor neue Herausforderungen stellen, da die Unterschiede in der relativen Finanzausstattung der Kommunen tendenziell zunehmen werden und die Finanzbedarfe der Kommunen steigen. Eine stärkere Berücksichtigung des Strukturwandels im System des KFA erscheint aus diesem Grund angebracht. Der KFA wirkt dann als „Medikament“, das die Folgen des Strukturwandels lindert.

Zur Diskussion gestellt wurde auch, der kommunalen Ebene mehr Entscheidungsfreiheit zu belassen und Lerneffekte bei der Bereitstellung öffentlicher Leistungen verstärkt zu berücksichtigen. Der KFA würde den finanziellen Rahmen hierzu mitbestimmen und müsste institutionell neu ausgerichtet werden. Das gesellschaftliche Ziel der Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse bliebe auch dann maßgebend für die Ausgestaltung des kommunalen Finanzsystems. Allerdings müsste es zu einer *dynamischen* Interpretation des Begriffs kommen. Dynamisch meint in diesem Zusammenhang, dass regionale Unterschiede in den Leistungsangeboten der Kommunen von der Bevölkerung temporär hingenommen werden müssen. Denn nur so ist ein Prozess aus Innovation durch Politikexperimente und Imitation erfolgreicher Konzepte möglich, von dem wiederum Rückwirkungen auf den Strukturwandel und die demographische Entwicklung ausgehen können. Langfristig kann auf diese Weise die ganze Gesellschaft von der Verbesserung des öffentlichen Leistungsangebotes profitieren.

## Literatur

- Bach, S. et al. (2002): Demografischer Wandel und Steueraufkommen. Endbericht eines Forschungsprojekts im Deutschen Institut für Wirtschaftsforschung (DIW). Berlin.
- Barlösius, E. (2006): Gleichwertig ist nicht gleich. In: Aus Politik und Zeitgeschichte, Nr. 37, S. 16-22.
- Bayerisches Staatsministerium der Finanzen (2006): Der kommunale Finanzausgleich in Bayern. München.
- Brenner, T. (1999): Modelling Learning in Economics. Cheltenham.
- Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (2006): Perspektiven der Raumentwicklung in Deutschland. Berlin.
- Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (2006): Nachmachen erwünscht – Erfahrungswissen und Praxisbeispiele der lokalen Bündnisse für Familie.  
[http://www.familienbuendnisse.de/testarea/pdf/Nachmachen\\_erwuenscht.pdf](http://www.familienbuendnisse.de/testarea/pdf/Nachmachen_erwuenscht.pdf).  
Download am 25.10.2007.
- Eltges, M. (2006): Fiskalische Ausgleichssysteme und gleichwertige Lebensverhältnisse. In: Informationen zur Raumentwicklung, H. 6/7, S. 363-371.

- Fester, T. et al. (2005): Öffentliche Infrastruktur und kommunale Finanzen. Dresden. = ifo Dresden Studien, Nr. 37.
- Grosseckler, H. (2003): Öffentliche Finanzen. In: Vahlens Kompendium der Wirtschaftstheorie und Wirtschaftspolitik, Band 1. München, S. 612-717.
- Henneke, H.-G. (2006): Grundstrukturen des kommunalen Finanzausgleichs. In: Henneke, H.-G.; Pünder, H.; Waldhoff, C. (Hrsg.): Recht der Kommunal Finanzen. München, S. 499-512.
- Jakubowski, P. (2006): Stadt ohne Infrastruktur heißt Stadt ohne Zukunft – Zur Agenda kommunaler Infrastrukturpolitik. In: Informationen zur Raumentwicklung, H. 5, S. 237-248.
- Junkernheinrich, M.; Micosatt, G. (2005): Kommunale Daseinsfürsorge im Ruhrgebiet bei rückläufiger Bevölkerung. Essen.
- Karrenberg, H.; Münstermann, E. (2006): Gemeindefinanzbericht 2006. In: Der Städtetag, H. 5, S. 14-78.
- Kelders, C. (2006): Besteuerungsanreize in den deutschen Kommunal Finanzen. München. = ifo Beiträge zur Wirtschaftsforschung, Bd. 24.
- Kerber, W. (2003): Evolutorische Ökonomik und Wirtschaftspolitik: Probleme und Perspektiven am Beispiel des Wettbewerbsföderalismus. In: Dopfer, K. et al. (Hrsg.): Studien zur Evolutorischen Ökonomik VIII. Berlin, S. 67-97.
- Kerber, W.; Eckardt, M. (2007): Policy learning in Europe: the open method of co-ordination and laboratory federalism. In: Journal of European Public Policy, Vol. 14, Nr. 2, S. 227-247.
- Mäding, H. (2004): Demografischer Wandel und Kommunal Finanzen. In: Deutsche Zeitschrift für Kommunalwissenschaften, 43. Jg., H. 1, S. 84-102.
- Niehaus, V. (2003): Strukturpolitik. In: Vahlens Kompendium der Wirtschaftstheorie und Wirtschaftspolitik, Band 2. München, S. 444-485.
- Oates, W. E. (1999): An Essay on Fiscal Federalism. In: Journal of Economic Literature, Vol. 37, S. 1120-1149.
- Pelka, G. J. (2005): Wachstum und Strukturwandel. Marburg.
- Scherf, W. (2003): Sachgerechte Verteilung staatlicher Finanzausweisungen. Gießen. = Finanzwissenschaftliche Arbeitspapiere Nr. 66, Justus-Liebig-Universität Gießen.
- Scherf, W.; Hoffmann, K. (2003): Die kommunale Finanzverfassung in Deutschland. In: Kost A.; Wehling, H.-G. (Hrsg.): Kommunalpolitik in den deutschen Ländern. Eine Einführung. Wiesbaden, S. 313-334.
- Schnellenbach, J. (2007): Rational ignorance is not bliss: When do lazy voters learn from decentralized policy experiments. Download am 23.10.2007 unter: [http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=990268](http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=990268)
- Schwarting, G. (2006): Der kommunale Haushalt. Haushaltswirtschaft – Haushaltssteuerung – Kameralistik und Doppik. Berlin.
- Seitz, H. et al. (2007): Die Auswirkungen der demographischen Veränderungen auf die Budgetstrukturen der öffentlichen Haushalte. In: Perspektiven der Wirtschaftspolitik, 8. Jg., Nr. 2, S.147-164.
- Zimmermann, H.; Henke, K.-D. (2005): Finanzwissenschaft. München.

Patrick Küpper, Maren Regener

# **Regional Governance und Strategieentwicklung zum Umgang mit dem demographischen Wandel und seinen Folgen**

## **Bericht aus der Arbeitsgruppe 2**

### **Gliederung**

- 1 Problemhintergrund
- 2 Zielsetzung und Ablauf der Arbeitsgruppe
- 3 Diskussionsergebnisse
- 4 Fazit

Literatur

## **1 Problemhintergrund**

Die Handlungsansätze, die derzeit im Zusammenhang mit dem demographischen Wandel diskutiert werden, sind teilweise bereits seit Jahrzehnten bekannt und es liegen zahlreiche Best Practices in Deutschland und im Ausland vor (Ehrenamt, interkommunale Kooperation, multifunktionale, mobile, dezentrale und flexible Infrastrukturen, Stadtumbau, betreutes Wohnen, Hausgemeinschaften, Innenentwicklung vor Außenentwicklung, Weiterbildung älterer Arbeitskräfte etc.). Die größte Herausforderung scheint demnach nicht in der Entwicklung völlig neuer Ansätze, sondern in der Umsetzung des Bekannten zu liegen. Die Hemmnisse liegen dabei zum einen in fehlendem Problembewusstsein und in mangelnder Kooperationsbereitschaft der Akteure sowie zum anderen in einer zunehmenden Kompetenzzersplitterung zwischen verschiedenen politischen Ebenen, privatwirtschaftlichen und quasi privaten Akteuren. In der Folge stellt sich die Frage nach der Fähigkeit zur Steuerung von Prozessen zur Lösung der anstehenden Probleme und danach, welche Instrumente dabei zum Einsatz kommen können.

Vor diesem Hintergrund widmete sich die Arbeitsgruppe der Aufgabe, geeignete Governance-Strukturen und Prozesse der Strategieentwicklung zu diskutieren, um mit den Herausforderungen, die sich aus dem demographischen Wandel ergeben, umzugehen. Zunächst gilt es zu klären, was sich hinter den beiden viel genutzten Begriffen Governance und Strategieentwicklung verbirgt. Der Governance-Begriff hat derzeit Konjunktur, und das nicht nur in den Raumwissenschaften, sondern auch in der Politikwissenschaft, Wirtschaftswissenschaft, Rechtswissenschaft und Soziologie. Der Erfolg dieses Modewortes kann damit begründet werden, dass es hinreichend diffus ist, dass man sich ein zum jeweiligen Zweck passendes Verständnis zurechtlegen kann. Demzufolge wird Governance sehr unterschiedlich verwendet. Dabei findet oftmals eine negative Definition statt, indem verdeutlicht wird, was Governance nicht ist. Mayntz (2004) grenzt Governance als institutionentheoretischen Ansatz von der Steuerungstheorie als einem akteurstheoretischen Ansatz ab. Jann (2002) versteht Governance im Kontrast zu Management, da sich Ersteres auf die Koordination zwischen Organisationen und Letzteres auf

die innerhalb einer Organisation bezieht. Schließlich versteht Benz (2004) Governance als Gegensatz zu Government, weil hier nicht die traditionellen staatlichen Institutionen, sondern eher weiche Kooperationen nichtstaatlicher Akteure im Vordergrund stehen. Darüber hinaus gibt es ein enges (nur Kooperationen unter Beteiligung nichtstaatlicher Akteure) und ein weites (Governance-Mix aus hierarchischen, marktlichen und kooperativen Elementen) Verständnis sowie ein normatives (Good Governance) und ein analytisches (Beschreibung und Erklärung des Institutionenwandels) Konzept. Governance erscheint teilweise nur als ein neuer Begriff für etwas, das bereits vor Jahrzehnten unter anderem Namen diskutiert wurde. So gab es bspw. in der Politikwissenschaft bereits in den 1970er Jahren die Korporatismusforschung, bei der es um Kooperationen zwischen Staat, wirtschaftlichen und zivilgesellschaftlichen Organisationen geht. In den 1980er Jahren wurde dann über Policy-Netzwerke diskutiert und seit Beginn der 1990er Jahre hat der Governance-Begriff Hochkonjunktur.

Ähnlich wie Governance stehen auch hinter dem Begriff Strategieentwicklung sehr unterschiedliche Verständnisse. Dabei wird die aktuelle Diskussion geprägt durch Ansätze, die in den Wirtschaftsschulen der USA entwickelt wurden (Bryson/Roering 1987). Zum einen ist damit ein rational-analytischer Prozess gemeint, der auf die Erstellung und Umsetzung eines Plans abzielt. Die einzelnen Schritte umfassen die Bestandsaufnahme, SWOT-Analyse, Ziel- und Leitbildentwicklung, Maßnahmenauswahl sowie Umsetzung und Monitoring bzw. Controlling. Diese strategische Planung ist integrativ, langfristig und zielorientiert. Sie unterscheidet sich von der alten integrierten Entwicklungsplanung der 1960er Jahre durch klare Schwerpunktsetzungen und die Aufgabe des Anspruches allumfassender Steuerung (Ritter 2006: 140 f.). Auf der anderen Seite des Kontinuums stehen inkrementelle (Quinn 1980) und verhandlungsorientierte (Pettigrew 1977) Planungsverständnisse. Planungen bestehen aus einer Vielzahl unkoordinierter, kleiner Schritte, die sich am Machbaren orientieren und auf konkrete Missstände reagieren. Strategien, die sich durch Versuch und Irrtum herauskristallisieren, können erst retrospektiv identifiziert werden. In der Praxis stellt die Strategieentwicklung meist eine Mischung aus beiden Vorgehensweisen dar. Wie vorgegangen wird, hängt in vielen Fällen davon ab, was realisierbar und umsetzbar ist. Teilweise werden Entscheidungen auf der Grundlage von Erfahrungen getroffen, die anschließend mittels analytisch-rationaler Verfahren legitimiert werden. Eine solche Ex-post-Rationalisierung erleichtert die Durchsetzbarkeit der Entscheidungen.

## **2 Zielsetzung und Ablauf der Arbeitsgruppe**

In Abstimmung mit den Arbeitsgruppenteilnehmern wurden vorrangig die folgenden Ziele für die Arbeit aufgestellt, um sich der komplexen Fragestellung zu nähern:

- Ermittlung des Status quo in der wissenschaftlichen Debatte und in der regionalen Praxis
- Austausch von Praxiserfahrungen unter den Teilnehmern
- Impulse für die eigene Arbeit in Wissenschaft und Praxis
- Formulierung offener Fragen und weiteren Forschungsbedarfs
- Diskussion und Schärfung des Governance-Begriffs

Bevor mit der Arbeitsgruppendifkussion begonnen wurde, wurden die Teilnehmer gefragt, wie hoch sie die Handlungsfähigkeit der regionalen öffentlichen Akteure im Umgang mit dem demographischen Wandel und seinen Folgen auf einer Ordinalskala (hoch → gering) einschätzen. Das Ergebnis zeigt, dass die Teilnehmer die Handlungs-

fähigkeit eher gering beurteilen, wodurch die Relevanz des Themas der Arbeitsgruppe unterstrichen wurde.

Nach einem Einführungsreferat zum Problemhintergrund des Arbeitskreises folgten drei Impulsreferate mit anschließender Diskussion. Das erste von Henning Schwarting beschäftigte sich mit interkommunaler Kooperation im Stadtumbau in Hessen als einem Ansatz zum Umgang mit dem demographischen Wandel. Die interkommunale Kooperation stellt eine spezifische Governance-Form dar, die auf Verhandlung als Koordinationsmechanismus setzt. Angesichts der Krise öffentlicher Haushalte, die auch durch den demographischen Wandel ausgelöst wird, gewinnt interkommunale Kooperation zunehmend an Bedeutung, um die Handlungsfähigkeit der Kommunen zu erhöhen und die bestehenden Mittel möglichst optimal einzusetzen. Das Besondere an der Situation in Hessen ist die Einbettung in das Programm zum Stadtumbau. Dieses bietet einen institutionellen Rahmen zur Förderung der Kooperationen, da das Land Anreize zur Verfügung stellt und Druckmittel in der Hand hat, was auch als „Schatten der Hierarchie“ bezeichnet werden kann.

Im zweiten Referat von Patrick Küpper wurden mögliche Reaktionen der Regionalpolitik in dünn besiedelten, peripheren Räumen auf den demographischen Wandel aufgezeigt. Dabei wurden die Spannungsfelder ermittelt, in denen sich das Handeln abspielt. Die verschiedenen Reaktionsweisen wurden anhand theoretischer Diskussionen und erster empirischer Ergebnisse hinsichtlich ihrer Eignung und wahrscheinlichen Verbreitung bewertet. Dies betraf sowohl strategische Ansätze als auch Governance-Strukturen in der Regionalpolitik. Dabei zeigte sich, dass die Umsetzung der in der wissenschaftlichen Literatur häufig empfohlenen Ansätze auf Grund des spezifischen institutionellen Kontextes und der Handlungsorientierungen der Akteure wenig wahrscheinlich ist.

Das letzte Impulsreferat von Torsten Thurmann erweiterte die bislang stark auf Deutschland bezogene Diskussion um Beispiele aus England. Hier spielt die Bevölkerungsalterung eine dominante Rolle, während Schrumpfung weitgehend unbedeutend ist. Zwei Handlungsansätze wurden vorgestellt. Zum einen war dies ein Instrument zur Strategieentwicklung. Das „Age Proofing Toolkit“ stellt einen Leitfaden und Fragenkatalog zur „Altersverträglichkeitsprüfung“ regionaler Entwicklungsstrategien und Pläne dar. Zum anderen wurde ein Governance-Ansatz vorgestellt. Das regionale Netzwerk „5050vision“ zielt durch Öffentlichkeitsarbeit und das Publizieren von Forschungsergebnissen darauf ab, die Aufmerksamkeit für Fragen im Zusammenhang mit Alterung zu erhöhen, um damit regionale Entscheidungsträger in ihrem Handeln zu beeinflussen.

Aus den Impulsreferaten und den daran anschließenden Diskussionen folgte die Formulierung von zentralen offenen Fragen. Eine Auswahl dieser Fragen wurde in kleinen Gruppen weiter vertieft und dann in der Arbeitsgruppe vorgestellt und diskutiert.

### **3 Diskussionsergebnisse**

In der Arbeitsgruppe wurden spannende Diskussionen geführt, aus denen im Folgenden nur einige zentrale Ergebnisse dargestellt werden können. Da die teilweise kontroverse Debatte nicht im Einzelnen nachgezeichnet werden kann, spiegeln die Ausführungen vor allem die Eindrücke und Meinungen der Verfasser und Moderatoren wider.

Zur Initiierung interkommunaler Kooperationen ist ein gemeinsames Problemverständnis bedeutsam. Dazu ist der Leidensdruck besonders wichtig. Der objektive Leidensdruck spielt dabei kaum eine Rolle, sondern der subjektive ist entscheidend. Dieser kann aber bei der Auswahl von Fördergebieten, wie z. B. im Stadtumbau in Hessen,

nicht berücksichtigt werden, da eine objektive Begründung erforderlich ist. Zudem muss sich aus der interkommunalen Kooperation ein Mehrwert für alle Beteiligten ergeben. Auf diese Weise kann die Handlungsfähigkeit erhöht werden, die durch die hohe Verschuldung, sogar in ökonomisch erfolgreicheren Regionen wie z. B. Südhessen, allerdings eingeschränkt ist. Damit stellt sich die Frage nach einem fairen Nutzen-Lasten-Ausgleich. Entsprechende Erfahrungen bestehen z. B. bei gemeinsamen Gewerbegebieten. Finanzschlüssel orientieren sich an den eingebrachten Ressourcen (Flächen, Erschließungskosten oder finanzielle Mittel) und verteilen die Einnahmen (Flächenverkauf, Steuern) anteilmäßig.

Interkommunale Kooperation wird auf Grund ihrer spezifischen Hemmnisse allerdings nur als zweitbeste Lösung betrachtet. Gebietsreformen wären wünschenswert. Diese sind zumindest in Westdeutschland infolge schlechter Erfahrungen in der Vergangenheit, wie das Beispiel der gescheiterten Fusion von Gießen und Wetzlar gezeigt hat, wenn sie durch das Land von oben auferlegt werden, politisch kaum durchsetzbar. Es bleibt die Möglichkeit der freiwilligen Gemeindefusionen von unten, wie aktuell in Wolfen-Bitterfeld. Institutionelle Regelungen können diese befördern, wenn dadurch Einwohnergrenzen überschritten werden und die Finanzzuweisungen überproportional ansteigen. Das Land Brandenburg bietet darüber hinaus einen einmaligen Zuschuss bei Gemeindefusionen, wodurch die Entwicklung angekurbelt wurde.

Es stellt sich zudem die Frage, ob Kooperation im Gegensatz zum Wettbewerb steht. Kooperation kann als Anpassung an einen sich verschärfenden Wettbewerb betrachtet werden. Kleinere Kommunen können so zur Kooperation gezwungen sein, um im Wettbewerb mit anderen Regionen zu bestehen. Außerdem kann es sinnvoll sein, in bestimmten Bereichen regional zu kooperieren, in anderen ist Wettbewerb effektiver.

Neben der Frage nach Kooperation oder Wettbewerb ist die Frage der beteiligten Akteure entscheidend. Dem bürgerschaftlichen Engagement wird vor allem in kleineren Gemeinden ein großes Potenzial beigemessen. Ein wichtiger Faktor liegt darin, dass eine gewisse Nähe zwischen den Kommunalpolitikern und den Bürgern besteht. Wenn jeder jeden kennt, die Wege kurz sind und eine gemeinsame Sprache gesprochen wird, sind Projekte unter Beteiligung von Bürgern und zivilgesellschaftlicher Gruppen leichter umsetzbar.

Ein Netzwerk wie „vision5050“ scheint wichtig zu sein, um das Thema Demographischer Wandel auf die politische Agenda zu setzen. Ein Lobby-Netzwerk zur Vertretung der Senioreninteressen scheint bereits in den parlamentarischen Gremien präsent zu sein, da Politiker meist eher zu den älteren Jahrgängen gehören. Dennoch darf nicht vergessen werden, dass sie sich wahrscheinlich selbst nicht für alt halten. Insbesondere Hochbetagte sind kaum vertreten und können sich nur schwer artikulieren. Generell geht es darum, das Thema Alterung positiv zu besetzen und zu zeigen, dass damit auch Vorteile und Chancen verbunden sind: ein längeres Leben, höhere Mobilität, Wachstum von Branchen, die entsprechende Produkte und Dienstleistungen anbieten etc. So versucht z. B. Mecklenburg-Vorpommern, sich als „Florida des Nordens“ zu vermarkten und damit zu signalisieren, dass hier eine hohe Lebensqualität für Senioren besteht.

Bei den strategischen Handlungsoptionen stehen sich Gegensteuern und Anpassen nicht als unvereinbare Alternativen gegenüber. Maßnahmen, die auf eine Anpassung an demographische Veränderungen abzielen, können gleichzeitig der Attraktivitätssteigerung dienen, wie z. B. beim Ausbau der Betreuungs- oder Pflegeangebote für Senioren. Außerdem kann die frühzeitige Anpassung an eine schrumpfende Bevölkerung dazu dienen, neue, dezentrale Konzepte zu installieren, die die Versorgung verbessern können. Es werden keine Ressourcen vergeudet, dagegen anzukämpfen, was zu verstärkten

Angebotseinbußen und in der Folge zu einer geringeren Lebensqualität für die regionale Bevölkerung führen kann. Somit kann die proaktive Anpassung auch als langfristige Stabilisierungsmaßnahme betrachtet werden.

Das „Age Proofing Toolkit“ stellt ein Instrument dar, das die Entwicklung und Überprüfung von Plänen und Strategien bezüglich ihrer Berücksichtigung der Alterung fördern soll. Dabei stellt sich zunächst die Frage, ob ein solches Instrument überhaupt nötig ist. Alte Menschen gab es schon immer. Der bereits seit Jahrzehnten existierende Trend der Alterung wird allerdings heute zum Problem, da er sich mit dem Eintritt der Baby-Boom-Generation ins Seniorenalter beschleunigt. Außerdem treten bestimmte Krankheiten – wie Demenz – ab einem bestimmten Alter sehr viel wahrscheinlicher ein. Je mehr Menschen mit der ansteigenden Lebenserwartung dieses Alter erreichen, desto mehr erkranken daran. Daraus entstehen Probleme im Gesundheitswesen, in der Pflege und Betreuung. Generell sollte zwischen verschiedenen Gruppen von Senioren unterschieden werden. Bei „jungen Alten“ spielen insbesondere berufliche Themen eine Rolle, wie die Integration in den Arbeitsmarkt oder Weiterbildung. Später sind dann Themen wie Pflege, Gesundheit, Erreichbarkeit, Wohnen oder Servicedienstleistungen bedeutsam.

Des Weiteren stellt sich die Frage, warum Strategien lediglich auf die spezifischen Bedürfnisse der älteren Senioren geprüft werden sollten. Wäre demnach nicht auch eine Familien-, Kinder-, Ausländer-, Frauenverträglichkeitsprüfung etc. nötig? Dadurch würde allerdings der Planungsaufwand überstrapaziert werden. Das Thema Alterung liegt aber derzeit sehr im Trend. Damit besteht die Chance, über dieses Thema alte Probleme auf die Tagesordnung zu setzen, die auch für andere Gruppen von Vorteil sind. Beispielsweise ist eine barrierefreie Architektur und Straßenraumgestaltung sowie ein benutzerfreundlicher öffentlicher Verkehr nicht nur für Senioren attraktiv.

Abschließend wurde die Wirksamkeit des Toolkit diskutiert, das in England bei der Strategieentwicklung nicht verbindlich ist. In der Unverbindlichkeit könnte der Nutzen liegen, dass damit kein bürokratisches Ärgernis geschaffen wurde und in der Folge keine Gegenstrategien zur Nichteinhaltung entwickelt werden. Ein weiterer Grund für die Anwendung des Instruments könnte in der Veränderung der Wählerlandschaft liegen. Der Einfluss älterer Wählergruppen nimmt durch den demographischen Wandel zu, während die Parteibindung abnimmt. Daraus könnte der Wunsch vieler Politiker erwachsen, deren Interessen zu berücksichtigen und eine seniorenfreundliche Politik zu betreiben.

Zusammenfassend lässt sich schlussfolgern, dass der Handlungsdruck in vielen Regionen nicht automatisch zu entsprechenden Maßnahmen führt, da fehlendes Problembewusstsein, Kooperationshemmnisse und bestehende Institutionen dem entgegenstehen. Zunächst sind Persönlichkeiten erforderlich, die das Thema ansprechen sowie handlungs- und kooperationsbereit sind.

Ein weiteres Ergebnis bestand in der Sammlung zentraler offener Forschungsfragen, die im Zusammenhang mit den diskutierten Themen aufgeworfen wurden:

1. Welche Handlungsbereiche betreffen welche Altersgruppen?
2. Wie kann man das zentralörtliche System weiterentwickeln bzw. optimieren? Welche alternativen Lösungsmöglichkeiten gibt es?
3. Wie kann man die Umsetzung der bekannten Lösungsansätze befördern (über alle Ebenen – Multi-level-Governance – und über alle Altersgruppen)?

4. Wie kann ein Arbeitsverständnis von Governance aussehen? Wo liegen die Chancen und Grenzen von Governance-Ansätzen? Was ist der Wert von Governance-Prozessen?
5. Welche Akteure und Akteursnetze sind am handlungsfähigsten?
6. Welche institutionellen Rahmenbedingungen sind Voraussetzung für eine erfolgreiche regionale Kooperation?

Angesichts des begrenzten zeitlichen Rahmens wurden die Fragen 3 und 4 ausgewählt und vertieft diskutiert. Zur Frage, wie die Umsetzung bekannter Lösungen verbessert werden kann, wurden zunächst die Ursachen der Hemmnisse betrachtet. Als ein wesentlicher Faktor wurde das fehlende Problembewusstsein ausgemacht, das sich aus dem schleichenden Prozess demographischer Veränderungen ergibt. Ein weiterer Grund könnte der Begriff *demographischer Wandel* sein, der für die regionalen Akteure wenig greifbar ist. Daher scheinen konkrete Probleme, wie die drohende Schließung eines Schwimmbades, wichtig, um die Akteure und insbesondere die Bürgerschaft zu mobilisieren.

Darüber hinaus scheinen Governance-Ansätze zur Überwindung von Umsetzungshemmnissen zentral zu sein. In der entwickelten Arbeitsdefinition wird ein enges Begriffsverständnis zu Grunde gelegt, womit das Zusammenwirken von öffentlichen, privatwirtschaftlichen, zivilgesellschaftlichen (und wissenschaftlichen) Akteuren gemeint ist. Außerdem wird der Begriff rein analytisch und nicht normativ verwandt. Die Chancen für die Umsetzung von Maßnahmen in Reaktion auf den demographischen Wandel liegen im Bündelungswert von Ressourcen, da der öffentliche Sektor alleine wenig handlungsfähig ist und das Handeln der gesellschaftlichen Akteure nur unzureichend koordinieren kann. Die Aktivierung relevanter Akteure wird erleichtert, wodurch auch neue kreative Ideen im Diskussionsprozess entstehen können. Die Gefahr eines Veto-Spieler-Verhaltens wird minimiert, da keiner außen vor bleiben will und alle von möglichen Kooperationserfolgen profitieren möchten.

Auf der anderen Seite bestehen klare Grenzen dieser eher weichen Ansätze, die die Erwartungen einschränken und die bei der Anwendung Berücksichtigung finden sollten. So lassen sich kaum Lösungen für Win-lose-Situationen finden. Es besteht das Problem asymmetrischer Interessensberücksichtigung, da meist nur organisierte Interessen einbezogen werden. Traditionelle Institutionen können Verantwortlichkeiten abschieben und so nicht mehr ihrem Auftrag nachkommen, Entscheidungen – auch solche, die unangenehm sind – zu treffen. Wenn Entscheidungen bereits vor Beginn eines Governance-Prozesses feststehen, wird eine Art Pseudo-Governance durchgeführt, um diese Entscheidungen nachträglich zu legitimieren und durchzusetzen.

Zukünftige Governance-Ansätze können sich an bestehenden Erfahrungen orientieren. Es gibt eine Reihe von guten Beispielen, die sich auch mit dem demographischen Wandel und seinen Folgen auseinandersetzen. Dazu gehören die lokalen Bündnisse für Familie (Servicebüro Lokale Bündnisse für Familie 2007), das Netzwerk „vision5050“ (vgl. Beitrag Thurmann in diesem Band) sowie das Programm Soziale Stadt (vgl. Beitrag Reuter in diesem Band).

#### 4 Fazit

Die Diskussion in der Arbeitsgruppe „Regional Governance und Strategieentwicklung zum Umgang mit dem demographischen Wandel und seinen Folgen“ hat die Komplexität des Themas deutlich gemacht. Alleine über die Bedeutung der Begriffe Governance und Strategieentwicklung kann endlos debattiert werden. Dennoch scheint die Ausein-

andersetzung mit dieser Materie unerlässlich, um auf die Herausforderungen des demographischen Wandels angemessen reagieren zu können. Wichtig war die Betrachtung konkreter Beispiele, weil damit die abstrakten theoretischen Begriffe greifbar wurden. Auch wenn Praxisbeispiele niemals eins zu eins übertragbar sind, lässt sich doch von ihnen lernen – auch von den Bad-practice-Beispielen. Strategien und Strukturen sind immer wieder kritisch in Bezug auf ihre Chancen und Gefahren zu hinterfragen. Demzufolge konnte die Arbeitsgruppe keine endgültigen Antworten geben und viele Fragen mussten offen bleiben. Somit bleibt genügend Bedarf für weitere Forschungen und zukünftige Diskussionen bestehen.

## Literatur

- Benz, A. (2004): Einleitung: Governance – Modebegriff oder nützliches sozialwissenschaftliches Konzept? In: Benz, A. (Hrsg.): Governance – Regieren in komplexen Regelsystemen. Eine Einführung. Wiesbaden, S. 11-28.
- Bryson, J. M.; Roering, W. D. (1987): Applying Private-Sector Strategic Planning in the Public Sector. In: Journal of the American Planning Association, H. 1, S. 9-22.
- Jann, W. (2002): Der Wandel verwaltungspolitischer Leitbilder: Von Management zu Governance? In: König, K. (Hrsg.): Deutsche Verwaltung an der Wende zum 21. Jahrhundert. Baden-Baden, S. 279-303.
- Mayntz, R. (2004): Governance Theory als fortentwickelte Steuerungstheorie? MPIfG Working Paper 04/1. Stand: März. <http://www.mpifg.de/pu/workpap/wp04-1/wp04-1.html>
- Pettigrew, A. M. (1977): Strategy formulation as a political process. In: International Studies of Management and Organisations, H. 2, S. 78-87.
- Quinn, J. (1980): Strategies of Change. Logical Incrementalism. Homewood.
- Ritter, E.-H. (2006): Strategieentwicklung heute. Zum integrativen Management konzeptioneller Politik (am Beispiel der Stadtentwicklungsplanung). In: Selle, K. (Hrsg.): Planung neu denken. Band 1. Zur räumlichen Entwicklung beitragen. Konzepte. Theorien. Impulse. Dortmund, S. 129-145.
- Servicebüro Lokale Bündnisse für Familie (2007): Lokale Bündnisse für Familie. Stand: Juli. <http://www.lokale-buendnisse-fuer-familie.de/>

Henning Schwarting

## **Interkommunale Zusammenarbeit – Strategiebaustein im demographischen Wandel in Hessen**

### **Gliederung**

- 1 Kommunalentwicklung unter veränderten Vorzeichen
- 2 Neue Gestaltungsspielräume durch Zusammenarbeit
- 3 Stand der interkommunalen Kooperation in Hessen
  - 3.1 Fallbeispiel Schwalm-Eder-West
  - 3.2 Interkommunale Kooperation im Programm „Stadtumbau in Hessen“
- 4 Erfahrungen
  - 4.1 Hemmnisse
  - 4.2 Erfolgsfaktoren
- 5 Ausblick und Schlussbemerkungen

Literatur

### **1 Kommunalentwicklung unter veränderten Vorzeichen**

Die hessischen Städte und Gemeinden sehen sich heute einem tief greifenden Paradigmenwechsel ausgesetzt. Während in der Vergangenheit häufig das Wachstum von Bevölkerung und lokaler Wirtschaft die Kommunalentwicklung bestimmte, prägen heute Stagnation oder Schrumpfung die langfristigen Entwicklungsperspektiven vieler Städte und Gemeinden.

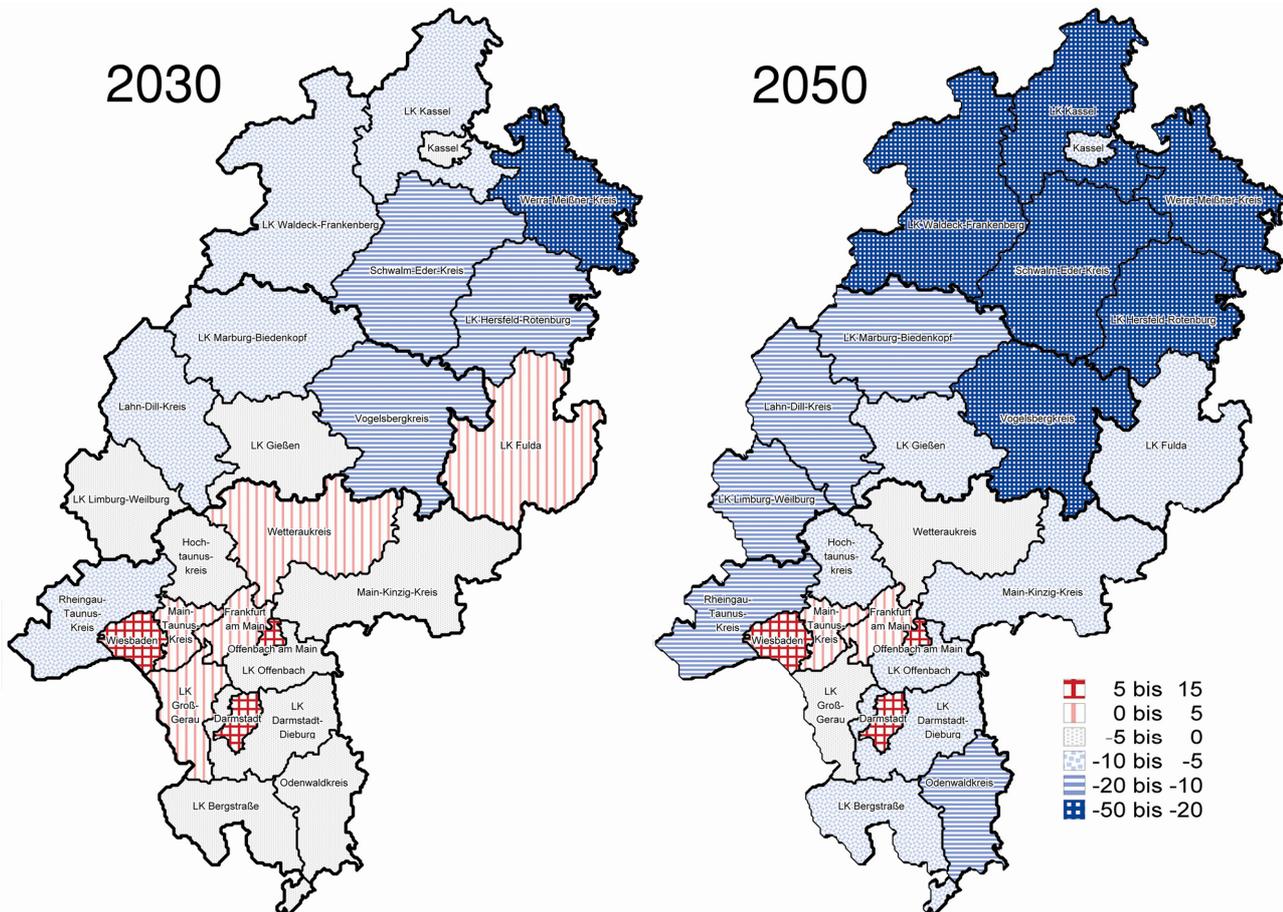
Dabei unterscheiden sich die demographischen Ausgangsbedingungen der hessischen Kommunen (vgl. Abb. 1), abhängig von ihrem regionalen Umfeld und dessen wirtschaftlicher Entwicklung, in hohem Maße (van den Busch 2007):

- Die Städte und Gemeinden in strukturschwachen Gebieten Nord- und Mittelhessens mit ungünstiger Arbeitsmarktsituation verzeichnen in der Regel eine Abwanderung junger Menschen. In der Folge beschleunigen sich die Überalterung der Bevölkerung und der aus der natürlichen Bevölkerungsentwicklung resultierende Einwohnerrückgang.
- Kommunen in wirtschaftlich attraktiveren Räumen Südhessens erfahren Zuwanderung und können so ihr demographisches Nachwuchspotenzial aufstocken. Dies wirkt zum einen einer schwachen natürlichen Bevölkerungsentwicklung entgegen. Zum anderen festigt diese Entwicklung die gute Ausgangslage der Städte und Gemeinden, da das damit einhergehende Arbeitskräfte- und Kaufkraftpotenzial die Attraktivität dieser Standorte sichert. Gleichwohl werden sich auch die Kommunen in Südhessen auf einen steigenden Anteil an Älteren und Menschen mit Migrationshintergrund einstellen müssen.

■ **Interkommunale Zusammenarbeit**

Diese gegenläufigen regionalen Entwicklungen bewirken eine Verschärfung der schon bestehenden regionalen Disparitäten in Hessen. Sie führen dazu, dass insbesondere die kleinen und mittleren Städte und Gemeinden in den ländlich-peripheren Räumen Nord- und Mittelhessens mit den Auswirkungen des demographischen Wandels zu kämpfen haben.

Abb. 1: Schätzung der Bevölkerungsentwicklung in Hessen 2006 bis 2030 / 2050



Quelle: van den Busch (2007: 11 f.)

Zur demographischen Entwicklung kommen weitere Herausforderungen. Globalisierung, technologische Innovationen und veränderte Verteilerstrukturen für Waren und Dienstleistungen führen zu Arbeitsplatzverlusten in traditionellen Branchen. Neue Beschäftigungsmöglichkeiten entstehen in technologienahen, jungen Branchen sowie im Dienstleistungssektor mit einem räumlichen Schwerpunkt in den Ballungsräumen und größeren Städten. Der wirtschaftliche Strukturwandel führt daher zu veränderten Standortansprüchen und -präferenzen von Betrieben und Selbstständigen (regional und interkommunal) und macht, wie auch die Bevölkerungsentwicklung, eine Anpassung von Siedlungsstrukturen und Infrastruktursystemen erforderlich. Der wirtschaftsstrukturelle und der demographische Wandel stehen dabei in enger Wechselwirkung.

Als wesentliche Rahmenbedingung der Kommunalentwicklung ist schließlich die Lage der öffentlichen Haushalte zur berücksichtigen. Die aktuell günstige Konjunktur und die damit verbundenen Steuereinnahmen dürfen nicht darüber hinwegtäuschen, dass sich die öffentlichen Haushalte aus strukturellen Gründen vielfach in einer Schieflage befinden. Gleichzeitig steigt die Komplexität der von der kommunalen Ebene zu bewäl-

tigenden Aufgaben. Neben dem demographischen und wirtschaftsstrukturellen Wandel gilt dies für viele Bereiche kommunalen Handelns. Als ein aktuelles Beispiel hierfür sei lediglich die Umstellung von der kameralistischen Buchführung zur kaufmännischen doppelten Buchführung in Konten (Doppik) genannt, die insbesondere von kleineren Städten und Gemeinden als schwer zu bewältigende Hürde empfunden wird.

## 2 Neue Gestaltungsspielräume durch Zusammenarbeit

Im Spannungsfeld zwischen steigenden Anforderungen in einem zunehmend komplexeren Umfeld und einer durch knappe finanzielle Ressourcen eingeschränkten Handlungsfähigkeit sehen mehr und mehr Städte und Gemeinden neue Gestaltungsspielräume in interkommunaler Zusammenarbeit.

Die Vorteile einer gemeindeübergreifenden Zusammenarbeit sind vielfältig. Auf Grundlage von Praxiserfahrungen aus Hessen lassen sich die wesentlichen Vorteile wie folgt zusammenfassen (Krökel/Schwarting 2006: 13):

- *Vermeidung ruinöser Konkurrenz/Entwicklung im Konsens:* Ein unbeschränkter Wettbewerb um eine schrumpfende Zahl an Bürgern und Betrieben führt zu Gewinnern und Verlierern unter den Kommunen. Im ungünstigsten Fall entsteht eine Situation, die letzten Endes ausschließlich Verlierer generiert. Notwendig ist stattdessen eine Entwicklung im regionalen Konsens. Hierzu bedarf es der Abstimmung über örtlich bedeutsamer Vorhaben und der Entwicklung gemeinsamer Entwicklungsleitlinien. Eine solche Vorgehensweise bietet Planungssicherheit und Schutz vor Fehlentwicklungen.
- *Synergien durch Bündelung von Potenzialen:* Benachbarte Städte und Gemeinden haben vielfach sehr unterschiedliche spezifische Stärken, die sich im Sinne differenzierter Funktionsschwerpunkte und einer optimierten arbeitsteiligen Nutzung des Raums wechselseitig ergänzen können. Durch gemeinsames und planvolles Handeln können diese Stärken wirksam weiterentwickelt und vorhandene Schwächen ausgeglichen werden.
- *Gemeinsame Profilierung und Positionierung:* Für einzelne, insbesondere kleinere Kommunen ist es schwer, sich zu profilieren. Gemeinsam mit Nachbarn fällt es im Standortwettbewerb leichter, den eigenen Standort und seine Stärken, Vorzüge und Möglichkeiten öffentlichkeitswirksam zu kommunizieren.
- *Finanzierung von Infrastruktur und Verwaltungseinrichtungen:* Der Rückgang kommunaler Einnahmen führt vielerorts dazu, dass Verwaltungs- und Infrastruktureinrichtungen zunehmend schwerer zu finanzieren sind. Hinzu kommt, dass aufgrund des demographischen Wandels die Auslastungsgrade bestimmter Infrastruktureinrichtungen sinken. Gemeinsame Organisations- und Trägermodelle können die Wirtschaftlichkeit und somit die langfristige Finanzierbarkeit öffentlicher Infrastruktur- und Verwaltungseinrichtungen sichern.

Diese Vorteile haben insbesondere vor dem Hintergrund der veränderten Ausgangsbedingungen für Kommunen Gültigkeit. Notwendig ist ein entschlossenes kommunalpolitisches Handeln auf Grundlage eines geeigneten Mix aus Anpassungs- und Gegenstrategien. Dabei greifen isolierte kommunale Ansätze zu kurz. Die Adaption der Siedlungs- und Infrastruktursysteme bedarf vielmehr einer gemeindeübergreifenden Betrachtung. Beispiel hierfür ist der Bereich der sozialen Infrastruktur. So muss angesichts häufig nur geringer Distanzen zwischen benachbarten Orten die Frage gestellt werden, ob jede Gemeinde beziehungsweise jeder Ortsteil ein eigenes Schwimmbad, eigene Sportanlagen und eigene Dorfgemeinschaftshäuser unterhalten muss oder ob nicht

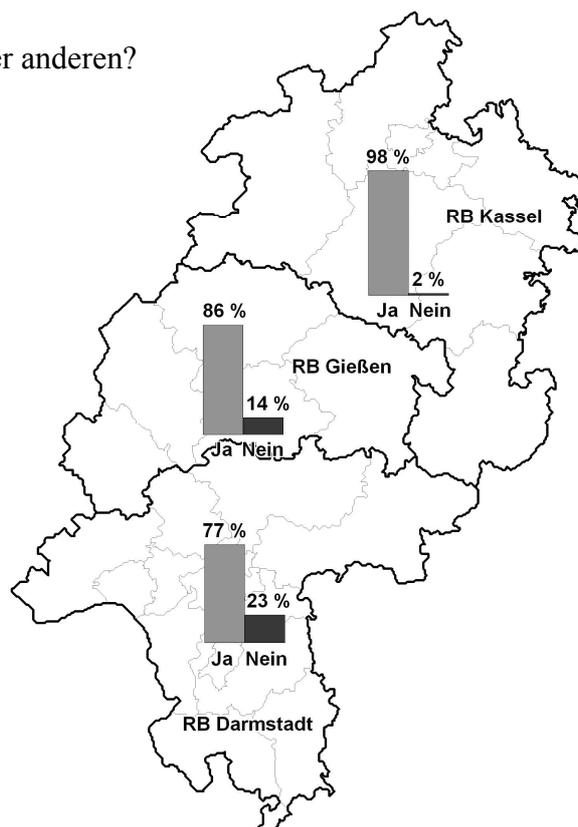
durch eine gemeinsame Infrastrukturnutzung ein in der Summe qualitativ besseres Angebot vorgehalten werden kann. Gerade bei kleineren und mittleren Städten und Gemeinden können durch Kooperation erhebliche Synergien gehoben werden. Hintergrund sind die dort häufig geringen Auslastungsgrade beispielsweise im Bereich der örtlichen Bauhöfe (Lindauer 2007). Gleichzeitig ergibt sich bei kleineren Kommunen die Notwendigkeit zur Zusammenarbeit häufig schlicht aus mangelnder Verfügbarkeit finanzieller und personeller Ressourcen.

### 3 Stand der interkommunalen Kooperation in Hessen

Kooperation ist kein neues Instrument (vgl. Klemme 2002: 23 ff.). Wie auch in der übrigen Bundesrepublik wurden in Hessen im 20. Jahrhundert zahlreiche interkommunale Zweckverbände im infrastrukturellen Bereich insbesondere zur Wasserver- und -entsorgung gegründet. Seit den 1970er Jahren kamen – in zahlenmäßig deutlich geringerem Umfang – Stadt-Umland-Kooperationen (Zweckverband Raum Kassel, Umlandverband Frankfurt), informellere regionale Zusammenarbeitsformen (regionale Foren und Konferenzen) sowie vielfältige punktuelle Kooperationsprojekte hinzu. Beispiele hierfür sind etwa interkommunale Gewerbegebiete (vgl. Wuschansky/König 2006: 154 ff.), gemeinsame Ordnungsbehördenbezirke oder interkommunale Fremdenverkehrsförderung.

Die Tatsache, dass Zusammenarbeit von Kommunen in Hessen seit langem praktiziert wird, drückt sich in einem hohen Anteil kooperierender Städte und Gemeinden aus. So haben im Rahmen einer 2004 durchgeführten Umfrage, an der etwa die Hälfte der hessischen Städte und Gemeinden teilgenommen hat, 88 % der Kommunen angegeben, mit einer anderen Stadt oder Gemeinde zu kooperieren. Dies gilt bei einer regionalen Betrachtung sogar für 98 % der Städte und Gemeinden in Nordhessen. In Mittel- und Südhessen sind es immerhin noch 86 bzw. 77 % (vgl. Abb. 2). Die unterschiedliche regionale Kooperationsdichte erklärt sich durch die hohe Zahl an verhältnismäßig kleinen Städten und Gemeinden in Nordhessen sowie durch die Strukturschwäche des Raums.

Abb. 2: Gibt es eine Kooperation Ihrer Stadt/Gemeinde mit einer anderen?



Quelle: HA Hessen Agentur GmbH

Die Umfrage ergab des Weiteren, dass der Gegenstand der Zusammenarbeit ein breites Spektrum darstellt (vgl. Abb. 3). Die Kooperation besteht jedoch gegenwärtig häufig in einer eng begrenzten, punktuellen Zusammenarbeit in einem oder zwei der in der Abbildung dargestellten Kooperationsfelder. Die Möglichkeit einer umfassenden und handlungsfeldübergreifenden Kooperation von Nachbarkommunen als strategischer Ansatz im Umgang mit dem demographischen und wirtschaftsstrukturellen Wandel wird bislang nur vereinzelt genutzt (Krökel/Schwarting 2006: 23 ff.).

Abb. 3: Kooperationsprojekte nach Themenfeldern und Häufigkeit

Anzahl Nennungen	Siedlungs- und Freiflächenplanung	Lokale Wirtschaft	Freizeit und Tourismus	Technische und soziale Infrastruktur	Verwaltung
5 bis unter 10	Flächennutzungsplanung (außerhalb des PVFRM)	Gründerzentren, Gründerberatung, Gründerfond  Regional- und Standortmarketing  Wirtschaftsförderungsgesellschaften, -vereine, etc.	Naturschutz, Natur- und Regionalparke  Kulturzusammenarbeit, Veranstaltungskalender	Jugendpflege  Schwimmbadbetrieb  Alten- und Krankenpflege, Sozialstationen	Vollstreckung  EDV
10 bis unter 20					Feuerwehr Personalverwaltung und -verbände, Ausbildungsverbände  Bauhof Finanzwesen, Haushalts- und Rechnungswesen  Einkaufsgemeinschaft, Beschaffung
20 bis unter 30	Verkehr (einschließlich Radwege und Nahverkehr) Interkommunales Gewerbegebiet				Abfallwirtschaft
30 und mehr			Fremdenverkehrsförderung		Gemeinsamer Ordnungsbehördenbezirk  Wasserver- und Entsorgung einschl. Abwasserreinigung

Quelle: HA Hessen Agentur GmbH

### 3.1 Fallbeispiel Schwalm-Eder-West

Ein Beispiel für einen strategischen Ansatz im Umgang mit dem demographischen und wirtschaftsstrukturellen Wandel ist die Zusammenarbeit der Kommunen Borken (Hessen), Bad Zwesten, Jesberg, Neuental und Wabern im Rahmen des Zweckverbands Schwalm-Eder-West (vgl. ausführlich Krökel/Schwarting 2006: 68 ff.).

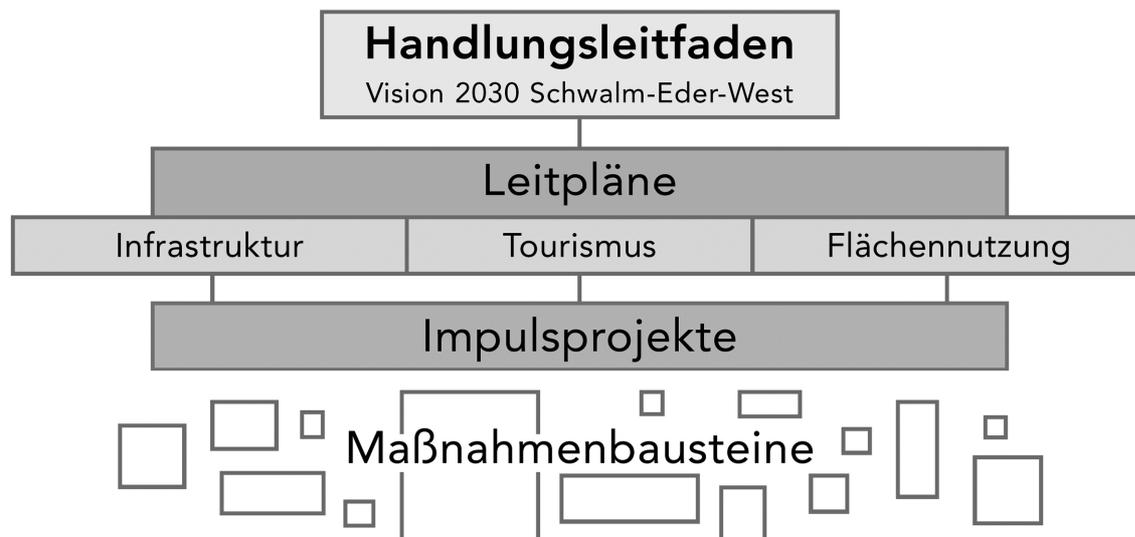
Mit dem Ende der Braunkohleförderung in der Region gingen zahlreiche Arbeitsplätze verloren. In der Folge wanderte ein Teil der jungen Bevölkerungsgruppe ab, sodass Ende der 1990er Jahre ein Einwohnerrückgang und die Alterung der Bevölkerung spürbar wurden.

Angeregt durch das BMBF-Forschungsprojekt „Stadt 2030“ entwickelte der Raum eine gemeindeübergreifende Vision 2030, die durch die Definition von Zielen und Handlungsfeldern, aber auch konkreten Maßnahmen sowie einem räumlich-funktionalen Gesamtkonzept eine gemeinsame Entwicklungsperspektive für den Raum darstellt.

Um eine effektive Umsetzung der geplanten Maßnahmen zu gewährleisten, wurde 2003 der Zweckverband „Interkommunale Zusammenarbeit Schwalm-Eder-West“ gegründet, in dessen Rahmen die Städte und Gemeinden gemeinsame Projekte für die im demographischen und wirtschaftsstrukturellen Wandel bedeutsamen Handlungsfelder Stadtumbau, Verwaltung, Gewerbeentwicklung und Tourismus anstoßen und umsetzen.

Durch die Aufnahme von Schwalm-Eder-West in das ExWoSt-Forschungsfeld „Stadtumbau West“ spielt das Handlungsfeld Stadtumbau eine besondere Rolle. Im Zug der Programmteilnahme wurden basierend auf der Vision 2030 interkommunale Leitpläne für die Themen Infrastruktur, Tourismus und Flächennutzung erstellt, die nachfolgend zu einem gemeindeübergreifenden Masterplan zusammengeführt wurden. Auf dieser Grundlage werden aus Programmmitteln Impulsprojekte zur Stärkung des Raums finanziert (vgl. Abb. 4).

Abb. 4: Vorgehensweise Stadtumbau Schwalm-Eder-West



Quelle: Zweckverband Interkommunale Zusammenarbeit Schwalm-Eder-West

Ein Beispiel für ein Impulsprojekt ist das noch bis vor kurzem leer stehende Maximilianschlösschen in Jesberg, das mithilfe der Förderung zu einem Senioren-Dienstleistungszentrum ausgebaut wurde. Mit diesem Projekt ist es gelungen, eine neue Nutzung für leer stehende Bausubstanz zu finden und gleichzeitig das Dienstleistungsspektrum für eine älter werdende Bevölkerung weiterzuentwickeln.

Die Aktivitäten sind auch in den anderen Bereichen der Zusammenarbeit vielfältig. So wurde beispielsweise im Rahmen der Verwaltungszusammenarbeit eine enge Kooperation der Bürgerbüros erreicht und ein Intranet für die fünf Verbandskommunen eingerichtet. Im Bereich der Gewerbeentwicklung wird in Kooperation mit einem privaten Partner ein interkommunales Gründerzentrum betrieben. Des Weiteren ist die Ausweisung eines gemeinsamen Gewerbegebietes geplant. Im Handlungsfeld Tourismus

wird gemeindeübergreifend an der Realisierung eines archäologischen Wanderwegs gearbeitet.

Ein wichtiger Bestandteil der gemeinsamen Strategie der fünf Beteiligten ist der Einbezug der Bürgerschaft. Bereits im Zuge der Vision 2030 konnten sich die Bürger in moderierten Workshops einbringen. Die Beteiligung der Bürgerschaft wird darüber hinaus im Rahmen von Ideenwettbewerben gepflegt und durch den Förderverein Schwalm-Eder-West e.V. institutionalisiert. Der Förderverein ist Mitglied im Zweckverband und dort mit beratender Stimme vertreten.

### **3.2 Interkommunale Kooperation im Programm „Stadtumbau in Hessen“**

Angeregt durch die guten Erfahrungen aus dem Pilotprojekt Schwalm-Eder-West hat das Hessische Ministerium für Wirtschaft, Verkehr und Landesentwicklung die Städte und Gemeinden im Rahmen des Auswahlverfahrens zur Teilnahme am Programm „Stadtumbau in Hessen“ ausdrücklich ermutigt, sich als interkommunale Gruppe zu bewerben.

Eine große Zahl an Kommunen hat dies aufgegriffen und damit eindrucksvoll ihre Bereitschaft zur Kooperation unter Beweis gestellt. Aktuell sind 16 interkommunale Gruppen mit über 70 beteiligten Städten und Gemeinden im Programm.

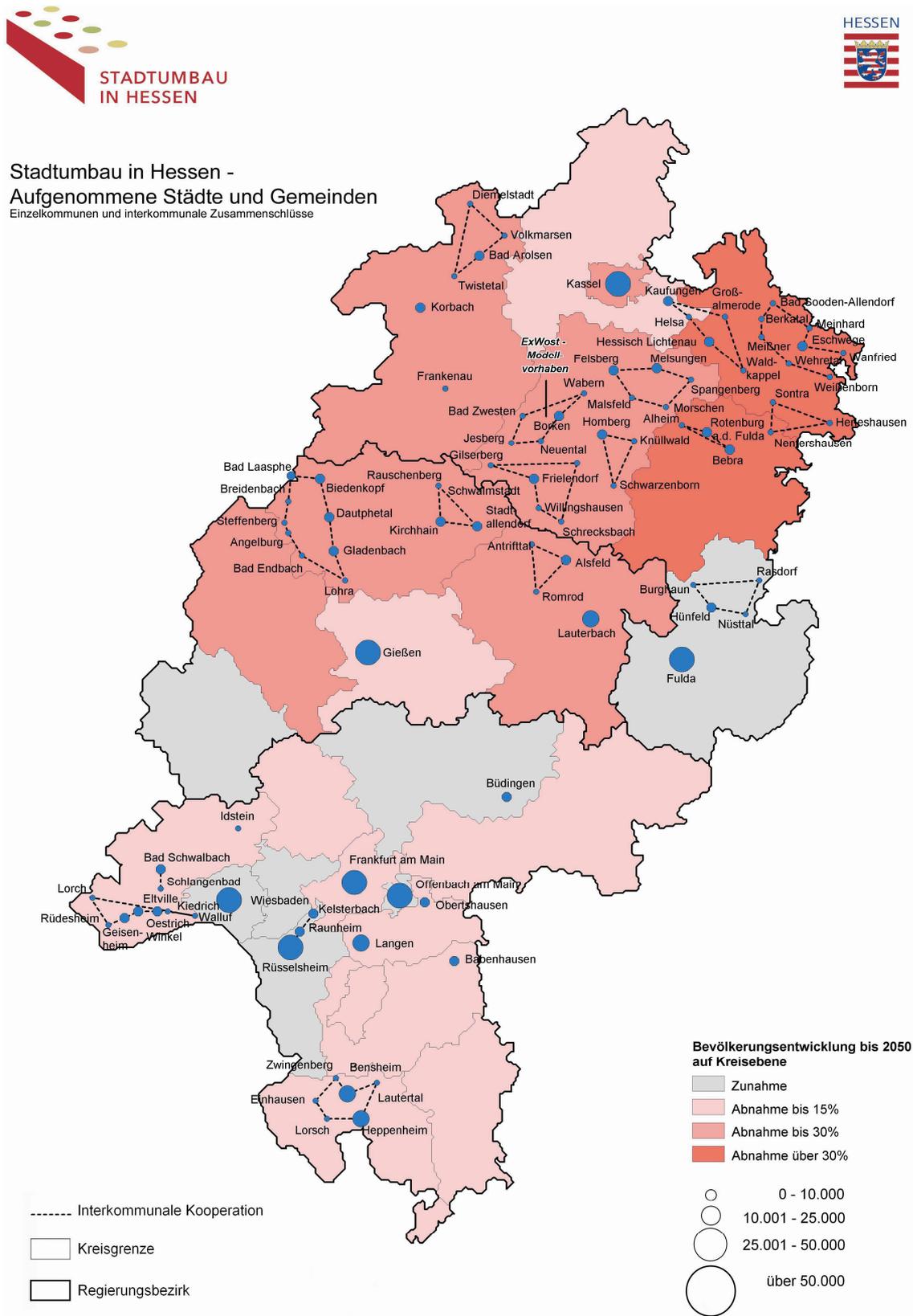
Als besonders positiv ist dabei zu vermerken, dass sich insbesondere die Städte und Gemeinden in den ländlich-peripheren Schrumpfräumen (vgl. Abb. 5) zu interkommunalen Gruppen zusammengeschlossen haben. Gerade dort ist die gemeindeübergreifende Zusammenarbeit besonders notwendig.

Seit Aufnahme in das Programm im Jahr 2005 haben die interkommunalen Gruppen entsprechend den Vorgaben entweder Zweckverbände oder Kommunale Arbeitsgemeinschaften, ergänzt durch rechtsverbindliche öffentlich-rechtliche Verträge, gegründet. Aktuell arbeiten diese an interkommunalen Integrierten Handlungskonzepten, in denen die Grundzüge für einen gemeinsamen Stadtumbau entwickelt werden. Darüber hinaus werden im Rahmen dieses interkommunalen Konzepts Stadtumbaugebiete festgelegt sowie eine interkommunal abgestimmte Maßnahmen-, Zeit- und Kostenplanung vorgenommen.

Um beim Umbau der Städte und Gemeinden erfolgreich zu sein, bedarf es ferner der gemeinsamen Initiative des öffentlichen, privaten und zivilgesellschaftlichen Sektors. Hierzu gründen die Gruppen interkommunale Lenkungsgruppen, die die jeweils vor Ort zu berücksichtigenden Akteure in den Stadtumbauprozess einbinden.

Die interkommunale Organisation, das Integrierte Handlungskonzept und die interkommunale Lenkungsgruppe stellen die Grundpfeiler einer gemeinsamen Anpassung der Siedlungs- und Infrastruktur in den Programmkommunen dar. Zwar ist der Stadtumbauprozess in Hessen noch zu jung, um erste Schlussfolgerungen zu ziehen, dennoch zeichnen sich bereits heute vielversprechende Ergebnisse ab.

Abb. 5: Interkommunale Gruppen im Programm „Stadtumbau in Hessen“



Quelle: HA Hessen Agentur GmbH

## 4 Erfahrungen

Die Erfahrungen, die im Rahmen der Umfrage im Jahr 2004 sowie der Recherche guter Beispiele für den Bericht „Gemeinschaftsinitiative Stadtumbau in Hessen – Interkommunale Kooperation“ im Jahr 2005 gemacht wurden, aber auch die ersten Erfahrungen im Rahmen des Programms „Stadtumbau in Hessen“ lassen grundlegende Hemmnisse und Erfolgsfaktoren für interkommunale Zusammenarbeit erkennen.

### 4.1 Hemmnisse

Die Hemmnisse lassen sich in vier Gruppen zusammenfassen:

- *Strukturelle/emotionale Hemmnisse:* Die in Artikel 28 Absatz 2 des Grundgesetzes gewährleistete Selbstverwaltungshoheit garantiert den Städten und Gemeinden, „alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft im Rahmen der Gesetze in eigener Verantwortung zu regeln“. Sie ist ein Kernbestandteil des bundesdeutschen Staatsaufbaus und wird von den Städten und Gemeinden als hohes Gut geschätzt. Die Zusammenarbeit mit anderen Kommunen und die damit einhergehende Verpflichtung, Entscheidungen gemeinsam zu treffen und gegebenenfalls Infrastrukturen, Gerätschaften und Personal gemeinsam zu nutzen, wird von vielen Kommunen als Verlust an Gestaltungsfreiheit, Einschränkung der Ausstattungsstandards und Verlust an Bürgernähe empfunden. Gleichzeitig besteht die Furcht vor Fremdbestimmung und Benachteiligung. Aus Sicht von Teilen der kommunalen Ebene droht damit insgesamt eine Aushöhlung der Selbstverwaltungshoheit.
- *Interessenkonflikte der tragenden Akteure:* Die Zusammenarbeit zwischen Städten und Gemeinden wird häufig durch konfligierende Interessen bei den tragenden Akteuren behindert. Politische Entscheidungsträger und Verwaltungsmitarbeiter sehen in manchen Fällen die eigene Position durch die Zusammenarbeit gefährdet und sprechen sich daher gegen eine Zusammenarbeit aus.
- *Organisatorische Hemmnisse/Mehraufwand:* Die Zusammenarbeit von Kommunen erzeugt zunächst zusätzlichen Abstimmungs- und Organisationsbedarf. Abhängig vom Kooperationsgegenstand müssen neue Organisations- und Entscheidungsstrukturen geschaffen werden, was für die Kooperationsbeteiligten zumindest in der Anfangsphase einen Mehraufwand darstellt. Des Weiteren bestehen Unsicherheiten gegenüber neuen Organisationsstrukturen, da diese von der eingeübten Verwaltungspraxis abweichen.
- *Rechtliche Hemmnisse:* In unterschiedlichen Handlungsfeldern interkommunaler Kooperation bestehen rechtliche Hemmnisse. Beispiel hierfür ist das Pass- und Meldewesen, das aufgrund datenschutzrechtlicher Bestimmungen einer gemeindeübergreifenden Kooperation in diesem Bereich enge Grenzen setzt. In der Diskussion ist ferner die Anwendung des europäischen Vergaberechts. Fraglich ist, inwiefern und unter welchen Bedingungen die Beauftragung von interkommunal getragenen Unternehmen und Organisationen vergaberechtlich relevant ist. Beachtet werden muss ferner die kartellrechtliche Relevanz von kommunalen Einkaufsgemeinschaften. Zu prüfen ist hier, ob eine spürbare, den kartellrechtlichen Bestimmungen entgegenstehende Marktmacht vorliegt.

### 4.2 Erfolgsfaktoren

Im Umgang mit den Hemmnissen einer Zusammenarbeit ist die Berücksichtigung der aus der Praxis identifizierten Erfolgsfaktoren wichtig. Diese sind vielfältig und bedürfen

einer differenzierten Betrachtung (Krökel/Schwarting 2006: 73 ff.). An dieser Stelle soll nur eine Zusammenfassung der wesentlichen Erfolgsfaktoren vorgenommen werden:

- Grundvoraussetzung für die Umsetzung interkommunaler Zusammenarbeit ist zunächst ein eindeutiger politischer Wille. Dieser kann, da Kooperation niemals Selbstzweck ist, nur durch einen für Entscheidungsträger und Bürger klar erkennbaren *Mehrwert* entstehen, der durch isoliertes kommunales Handeln nicht erreicht werden kann.
- Um den beschriebenen strukturellen/emotionalen Hemmnissen zu begegnen, ist eine solide Vertrauensbasis notwendig. Wichtig hierfür ist eine *Kooperation auf Augenhöhe*. Dies ist insbesondere bei Konstellationen wichtig, in denen Städte und Gemeinden unterschiedlicher Größe kooperieren. Ziel muss ein partnerschaftliches Miteinander sein, das sich in Entscheidungsstrukturen widerspiegelt, in denen auch kleinere Partner Einfluss nehmen können (Einstimmigkeitsprinzip, Sperrminorität etc.).
- Die Berücksichtigung der Interessen aller Partner muss sich auch in einem *fairen Interessensausgleich* ausdrücken. Im Vorteil sind hier handlungsfeldübergreifende Kooperationen, in denen sich die Partner mit unterschiedlichen funktionalen Schwerpunkten profilieren können und sich so ein wechselseitiges Geben und Nehmen entwickeln kann.
- Von zentraler Bedeutung ist auch die *frühzeitige Einbindung von Akteuren und Partnern*. Die Strategie, zunächst ein Projekt zu konzipieren und im Anschluss Nachbarkommunen als Partner zu gewinnen, birgt die Gefahr, dass das Projekt den spezifischen Anforderungen der Nachbarn nicht entspricht. Besser ist es daher, Partner möglichst frühzeitig, also bereits in der Phase der Ideenfindung, einzubinden. Gleiches gilt für die Akteure aus Bürgerschaft, Kommunalpolitik und Verwaltung. Hier gilt es Vorbehalte abzubauen, indem Bürger, Räte und Verwaltungsmitarbeiter die Gelegenheit bekommen, ihre Ziele und Anforderungen in den Prozess einzubringen.
- Zusammenarbeit ist als Prozess zu begreifen. Erforderlich ist es, zunächst ein gemeinsames Problemverständnis und realisierbare Ziele zu definieren. Nach Herstellung einer solchen gemeinsamen Basis empfiehlt es sich, Kooperationsthemen schrittweise zu entwickeln. Sinnvoll ist es, mit kleineren Projekten zu starten, erste Erfolgserlebnisse zu generieren und sukzessive weitere, möglicherweise zunehmend komplexere Handlungsfelder anzugehen. Mit den Kooperationsinhalten kann auch die Organisationsform wachsen. Zu Anfang sind informelle oder einfache formelle Organisationsformen wie etwa die kommunale Arbeitsgemeinschaft ausreichend. Ein niederschwelliger Einstieg verhindert, dass man sich gleich zu Anfang in „Verfassungsdiskussionen“ verstrickt. Ist später die gemeinsame Trägerschaft investiver Projekte geplant, wird in der Regel eine Weiterentwicklung hin zu verbindlicheren Organisationsform (Zweckverband, GmbH o. Ä.) leichter fallen.
- Schließlich ist ein *transparenter Ausgleich von finanziellen Lasten und Nutzen* anzustreben. Finanzierungs- und Umlageschlüssel müssen für alle – möglichst auch Bürger und Räte – einfach nachvollziehbar sein. Dabei empfehlen sich statt komplizierter Berechnungsformeln der häufig bewährte Einwohnerschlüssel oder – in Fällen ungleicher Inanspruchnahme von Leistungen – Aufwandsverteilungen anhand erfasster Leistungsstunden (z. B. im Back-Office-Bereich). Dabei gilt es zu berücksichtigen, dass finanzielle Lasten und Nutzen häufig nicht auf den Cent genau zugeordnet werden können.

## 5 Ausblick und Schlussbemerkungen

Interkommunale Kooperation ist zweifelsohne ein Zukunftsthema. Dies ergibt sich nicht nur aus der erwähnten Umfrage unter hessischen Städten und Gemeinden, in der etwa drei von vier Kommunen überwiegend positive Erfahrungen mit gemeindeübergreifender Zusammenarbeit angeben. Vor diesem Hintergrund verwundert es nicht, dass 83 % der Befragten die Absicht haben, interkommunale Zusammenarbeit zukünftig zu intensivieren. Gleichwohl ist Kooperation kein Selbstläufer. Etwa zwei Drittel der Befragten sehen Unterstützungsbedarf bei der Umsetzung interkommunaler Kooperation, insbesondere in Form finanzieller, rechtlicher und fachlich-organisatorischer Unterstützung. Darüber hinaus wird der Bedarf gesehen, den örtlichen Kooperationsprozess durch externe Moderation zu unterstützen.

Das Land Hessen hat diesen Bedarf bereits im Rahmen mehrerer Landesprogramme aufgegriffen. Neben dem Programm „Stadtumbau in Hessen“ ist hier insbesondere das Programm zur Förderung gemeinsamer Dienstleistungszentren zu nennen, in dem Verwaltungsverbände bzw. Verwaltungsgemeinschaften in Kommunen unter 15.000 Einwohnern gefördert werden.

Aktuell werden von Seiten der Landespolitik weitere Maßnahmen zur Unterstützung interkommunaler Zusammenarbeit erwogen. So hat der Hessische Ministerpräsident Roland Koch anlässlich des Kongresses zur Interkommunalen Zusammenarbeit am 19. April 2007 den kommunalen Spitzenverbänden das Angebot gemacht, in einer gemeinsamen Arbeitsgruppe über Fragen der interkommunalen Zusammenarbeit und daraus resultierende Handlungsbedarfe für den Landesgesetzgeber zu beraten. Darüber hinaus könne – sofern ein nachhaltiges Interesse vonseiten der Kommunen bestehe – ein Kompetenzzentrum Interkommunale Zusammenarbeit als Anlaufstelle für interessierte Kommunen in der Landesregierung geschaffen werden.

Angesichts des aus der Umfrage hervorgehenden kommunalen Interesses an gemeindeübergreifender Zusammenarbeit ist die Einrichtung eines solchen Kompetenzzentrums sinnvoll. Es kann einen wesentlichen Beitrag dazu leisten, dass sich mehr Städte und Gemeinden auf die anstehenden Herausforderungen im Rahmen eines umfassenden und strategischen interkommunalen Ansatzes einstellen.

Abschließend ist darauf hinzuweisen, dass interkommunale Zusammenarbeit nur einen der erforderlichen Strategiebausteine im demographischen und wirtschaftsstrukturellen Wandel darstellt. An dieser Stelle soll keine umfassende Strategiediskussion vorgenommen werden. Ergänzend zur interkommunalen Kooperation ist aber zumindest die Notwendigkeit einer intrakommunalen Kooperation, also der Zusammenarbeit mit Bürgerschaft und Privatunternehmen im Rahmen von Governance-Ansätzen beziehungsweise Public-Private-Partnership, zu erwähnen. Mit Blick auf die Herausforderungen der Zukunft ist es notwendig, dass an die Stelle von klassischem hoheitlichem Handeln eine Kultur der Kooperation tritt, die sachgerechte und kreative Lösungsansätze ermöglicht.

## Literatur

- Busch, U. van den (2007): Bevölkerungsvorausschätzung für die hessischen Landkreise und kreisfreien Städte – Eine Projektion für den Zeitraum von 2007 bis 2030 und eine Trendfortschreibung bis 2050. Wiesbaden. = FEH-Report 720.
- Klemme, M. (2002): Interkommunale Kooperation und nachhaltige Entwicklung. Dortmund. = Dortmunder Beiträge zur Raumplanung, Bd. 110.

## ■ Interkommunale Zusammenarbeit

- Krökel, K.; Schwarting, H. (2006): Gemeinschaftsinitiative Stadtumbau in Hessen – Interkommunale Kooperation. Wiesbaden. Hessisches Ministerium für Wirtschaft, Verkehr und Landesentwicklung.
- Lindauer, D. (2007): Zwei Gemeinden – Ein Bauhof. In: Hessische Städte- und Gemeindezeitung, Nr. 6, 187-191.
- Wuschansky, B.; König, K. (2006): Interkommunale Gewerbegebiete in Deutschland. Dortmund. = ILS-NRW-Schriften, Bd. 200.

Patrick Küpper

## **Zwischen Wunsch und Wirklichkeit – Reaktionen der Regionalpolitik auf den demographischen Wandel in dünn besiedelten, peripheren Räumen**

### **Gliederung**

- 1 Problemstellung
- 2 Theoretische Spannungsfelder bei der Reaktion auf ein komplexes strategisches Problem
  - 2.1 Ansatzpunkte einer regionalpolitischen Reaktion: Anpassung vs. Gegensteuern
  - 2.2 Raumstrukturelles Leitbild: Konzentration vs. Dezentralisation
  - 2.3 Veränderung der Akteurskonstellation in der Regionalpolitik: nichtöffentliche vs. öffentliche Akteure
  - 2.4 Dominierende Interaktionsformen: Kooperation vs. einseitiges Handeln
  - 2.5 Verfolgte Planungsmodelle: strategische Planung vs. Inkrementalismus
- 3 Schlussfolgerungen und ein erster Typologierungsversuch

### Literatur

### **1 Problemstellung**

Dünn besiedelte, periphere Räume in West- und Ostdeutschland sind besonders stark von demographischen Veränderungen betroffen, wie eine Clusteranalyse mit insgesamt zehn demographischen Indikatoren des Bundesamtes für Bauwesen und Raumordnung (BBR) zeigt (Schlömer 2006). Dies liegt daran, dass der demographische Wandel durch ökonomische Probleme überlagert wird und somit durch arbeitsmarktbedingte Abwanderungen verstärkt wird. Der Handlungsdruck ist höher, da die Schließung von Infrastruktureinrichtungen anders als in Verdichtungsräumen nicht einfach durch das Ausweichen auf benachbarte Standorte kompensiert werden kann. Außerdem ist die Tragfähigkeitsgrenze wegen der geringen Siedlungsdichten häufig bereits heute erreicht.

Auf der anderen Seite bietet die Regionalpolitik die Möglichkeit, auf die aus dem demographischen Wandel resultierenden Probleme zu reagieren. Über die Regionalpolitik werden finanzielle, organisatorische und personelle Hilfen gewährt, um auf die spezifischen Problemlagen in den Regionen zu reagieren. Dazu steht eine Vielzahl von Fördertöpfen und Initiativen von EU, Bund und Land zur Verfügung, wie z. B. die Gemeinschaftsaufgabe zur Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur (GAW), LEADER+, Regionen der Zukunft, InnoRegio, Region aktiv, Integrierte ländliche Entwicklung. Darüber hinaus wird der regionalen Handlungsebene wachsende Bedeutung beigemessen, da staatliche Aufgaben dezentralisiert werden, regional angepasste staatliche Politiken entwickelt werden sollen, sich die Wirtschaftsbeziehungen und Lebensweisen regionalisieren, einzelne Kommunen fachlich und finanziell überfordert sind, die Partizipationsmöglichkeiten verbessert werden sollen und sich eine nachhaltige Ent-

wicklung auf dieser Ebene vorrangig realisieren lässt (Benz et al. 1999; Danielzyk 1999).

Der Beitrag strebt eine theoretische Auseinandersetzung mit der Frage an, wie die Regionalpolitik in dünn besiedelten, peripheren Räumen auf den demographischen Wandel reagiert. Unter Regionalpolitik wird hier eine themenübergreifende, überwiegend eigenständige regionale Entwicklungspolitik verstanden (Benz et al. 1999: 48 ff.). Dünn besiedelte, periphere Räume werden in Anlehnung an den siedlungsstrukturellen Gebietstyp „dünn besiedelte, ländliche Kreise“ des BBR definiert. Dazu zählen die Kreise, deren Bevölkerungsdichte unter 100 Einwohner pro km<sup>2</sup> liegt und die sich in peripherer Lage zu Oberzentren befinden. Dabei sind jedoch Verzerrungen durch den Gebietszuschnitt möglich, was insbesondere auf die Umlandkreise von Berlin zutrifft. Diese Kreise können ebenfalls dem Siedlungsstrukturtyp zugewiesen werden, da der Einfluss von Berlin nur etwa 20 Kilometer hineinreicht (Hollenbach/Weiß 2007: 115 f.).

Ziel des Beitrages ist es, die Unklarheiten und Spannungsfelder der Strategieentwicklung (inhaltliche Handlungsansätze, raumstrukturelle Leitbilder und Planungsmodelle) sowie der Regional Governance (beteiligte Akteure und deren Interaktion untereinander) herauszuarbeiten. Die unterschiedlichen Reaktionsweisen werden vor dem Hintergrund der wissenschaftlichen Diskussion und theoretischer Reflexionen in zwei polare Typen eingeordnet. Damit werden theoretische Überlegungen vorgestellt, die im Zusammenhang eines Dissertationsvorhabens im Rahmen des Projektes „demographischer Wandel – Komplexität als Herausforderung für die Stadt- und Regionalentwicklung“ der vier raumwissenschaftlichen Leibniz-Einrichtungen (4R) entstanden sind und dessen künftiges empirisches Vorgehen leiten und strukturieren sollen.

## **2 Theoretische Spannungsfelder bei der Reaktion auf ein komplexes strategisches Problem**

Aus der bisherigen raumwissenschaftlichen Diskussion zum demographischen Wandel sowie den damit verbundenen raumwissenschaftlichen und politikwissenschaftlichen Theorien und Diskussionssträngen lassen sich die im Folgenden dargestellten zentralen Streitfragen ableiten. Zur ersten Einschätzung der Reaktionsmöglichkeiten hinsichtlich Realisierbarkeit und wahrscheinlicher Verbreitung wird in Anlehnung an die von Mayntz und Scharpf (1995: 66 f.) vorgeschlagene analytische Hierarchisierung der institutionelle Kontext und die Annahme rationalen Verhaltens korporativer Akteure zur Erklärung herangezogen. Außerdem wird auf die bisherigen empirischen Erfahrungen verwiesen. Angesichts der hohen Komplexität des Untersuchungsfeldes, die sich auf Grund der Betroffenheit sämtlicher politischer Handlungsfelder und der Vielzahl überlagernder Einflussfaktoren ergibt, wird ein relativ hohes Abstraktionsniveau betrachtet.

### **2.1 Ansatzpunkte einer regionalpolitischen Reaktion: Anpassung vs. Gegensteuern**

Zunächst stellt sich die Frage, auf welches Ziel das regionalpolitische Handeln in Bezug auf den demographischen Wandel ausgerichtet wird. Hierzu lassen sich in Anlehnung an Dybe (2007), Gürtler (2004: 29 ff.) und Hahne (2004: 27 ff.) grundsätzlich zwei Möglichkeiten formulieren. Zum einen ist dies die defensive Strategie, Anpassungsstrategie oder auch Strategie des geordneten Rückzugs. Hierbei wird der demographische Wandel als unveränderbarer Tatbestand akzeptiert und eine Anpassung der Raum- und Siedlungsstruktur an eine alternde und abnehmende Bevölkerung angestrebt. Als Handlungsoptionen bieten sich der Rückbau von Wohnungen, Infrastrukturen und Betrieben sowie die Flexibilisierung und Effizienzsteigerung des Infrastrukturangebotes an (BBR

2005a; Burberg 1981; Nake-Mann 1987). Gleichzeitig werden Einrichtungen für Ältere ausgebaut, altengerechte Wohnungen, Verkehrs- und Siedlungsstrukturen geschaffen (OECD 2003), die Produktivität älterer Arbeitskräfte erhöht und Arbeitsmarktreserven gezielt genutzt (Schäfer/Seyda 2004).

Zum anderen besteht die Möglichkeit, eine offensive Strategie, eine Strategie des Gegensteuerns oder auch eine lokale Wachstumsstrategie zu verfolgen. Ziel ist es hierbei, die Bevölkerungsentwicklung zu beeinflussen, um den Trend umzukehren oder zumindest zu verlangsamen und schließlich zu stabilisieren. Die Verringerung der Anzahl von Senioren, um gegen die Alterung zu steuern, wird bisher noch nicht in Betracht gezogen, obwohl das Zulassen wachsender Defizite in der Pflege- und Gesundheitsversorgung darauf hinausläuft. Es bleiben zwei Handlungsoptionen bestehen. Der erste Ansatzpunkt betrifft die Steigerung der Fertilität, was in Anlehnung an die Theorie der biographischen Festlegung (Birg 1987) mittels Ausbau der Kinderbetreuung und flexibler Arbeitsmodelle möglich wäre. Der zweite Ansatz zielt darauf ab, die Bevölkerungsabnahme durch Zuwanderung zu kompensieren und die Abwanderung der eigenen Bevölkerung zu vermeiden. Zu diesem Zweck wird die Schaffung attraktiver Lebens- und Arbeitsbedingungen angestrebt, die sich auch auf bestimmte Zielgruppen – wie Alte, Künstler, Erwerbslose, Ausländer – konzentrieren kann (Beirat für Raumordnung 2005; Dehne; Hannemann 2007: 169 ff.; Hahne 2004: 27 f.). Bspw. plant die Stadt Oranienburg die Errichtung einer *Chinatown*, obwohl bislang noch kaum Chinesen dort leben, in der Hoffnung Chinesen anzulocken.

Einer Strategie des Gegensteuerns wird insbesondere in dünn besiedelten, peripheren Räumen wenig Aussicht auf Erfolg attestiert (z. B. Beirat für Raumordnung 2005; Dehne/Hannemann 2007: 161; Hahne 2004: 21 f.). Dies liegt einerseits an der demographischen Trägheit, daran, dass Maßnahmen, die auf die Vereinbarkeit von Familie und Beruf abzielen, in strukturschwachen Gebieten mit hoher Arbeitslosigkeit kaum wirken können, sowie an der Notwendigkeit eines Einstellungswandels hin zur Kinderfreundlichkeit bei jungen Menschen und Unternehmern. Andererseits fehlt häufig das wirtschaftliche Potenzial, abgesehen von landwirtschaftlicher Produktion, Energieerzeugung und extensivem Tourismus, deren Arbeitsmarkteffekte meist gering bleiben. Somit besteht die Gefahr, dass durch die Anwendung eines wanderungsorientierten Ansatzes lediglich intraregionale Umverteilungsprozesse angestoßen werden und dabei Ressourcen verbraucht werden, die eine Anpassung und eine Aufrechterhaltung einer möglichst hohen Lebensqualität für die Restbevölkerung erschweren. Befragungen kommunaler Entscheidungsträger zeigen, dass diese vor allem auf Attraktivitätssteigerung im Sinne einer offensiven Strategie setzen (Eckert/Wetzstein/Erbeldinger 2004: 17 ff.; Hahne/Sigel/Vieth 2006: 24 ff.; Sedlacek 2007: 97 ff.). Theoretisch lässt sich dieses Verhalten mit dem *endowment effect*, *loss aversion* und *status quo bias* erklären, wonach es Menschen schwer fällt, den Bestand – auch mit der Aussicht auf künftige Vorteile – aufzugeben (Kahneman/Knetsch/Thaler 1991). In der Regionalpolitik dürfte diese Handlungsorientierung noch weiter verbreitet sein, da kleinräumig Wachstum und Schrumpfung beieinander liegen. Infolgedessen bestehen unterschiedliche Interessen, die einem geordneten Rückzug entgegenstehen und zur Ausklammerung solch konfliktträchtiger Themen führen (vgl. Abschnitt 2.4). Außerdem sind die bisherige Praxis und das bestehende Förderinstrumentarium primär auf die Attraktivitätssteigerung der Region durch Investitionszulagen, Infrastrukturausbau, Tourismusentwicklung, Verbesserung der Bedingungen für die Landwirtschaft etc. ausgerichtet. Es bestehen also Anreize und Routinen, die eine Fortführung dieser Ansätze des Gegensteuerns wahrscheinlich machen, auch wenn in der wissenschaftlichen Literatur häufig die Anpassung an den demographischen Wandel empfohlen wird.

## 2.2 Raumstrukturelles Leitbild: Konzentration vs. Dezentralisation

Neben der grundlegenden Zielrichtung stellt sich die Frage nach der Raumstruktur, die durch das regionalpolitische Handeln in Reaktion auf den demographischen Wandel angestrebt wird. Die Raumstruktur wird definiert als räumliche Verteilung von Bevölkerung, Arbeitsplätzen und Infrastruktur. Allgemein gelten kompakte Siedlungsstrukturen als besonders nachhaltig (vgl. z. B. Dosch 2006). Durch die Bevölkerungsabnahme im Zuge des demographischen Wandels nimmt die Siedlungsdichte jedoch ab. In der Folge wird die Tragfähigkeit von Infrastrukturen und privaten Dienstleistungen infrage gestellt.

Vor diesem Hintergrund scheint die Konzentration dieser Funktionen auf Zentrale Orte angebracht, um Größenvorteile, Synergien, Kopplungsmöglichkeiten von Tätigkeiten und eine Erleichterung der Verkehrsanbindung zu nutzen (BBR 2005a: 7; Beirat für Raumordnung 2005: 7 f.; MKRO 2006: 14 ff.). Auch die wirtschaftliche Entwicklung sollte zur Nutzung von Agglomerationsvorteilen (Lokalisationsvorteile, Urbanisationsvorteile, Größeneffekte, innovative Milieus, Netzwerke und Cluster) auf Wachstumspole konzentriert werden (BBR 2005b: 163 ff.; Dybe 2007: 107; v. Dohnanyi/Most 2004: 21 ff.). Darüber hinaus scheinen die Vermeidung von Neubau insbesondere im Außenbereich und eine Konzentration auf den Bestand angebracht, um die Infrastrukturfolgekosten zu minimieren (Siedentop et al. 2006), die Ressourcen zu schonen und eine Verödung der Ortskerne zu vermeiden (Gans/Schmitz-Veltin 2005: 127).

Auf der anderen Seite wird gefordert, eine Dezentralisation der Raumstruktur anzustreben. Der Anlass der Anpassung des Infrastrukturbestandes sollte demnach genutzt werden, um dezentrale, mobile, flexible und bedarfsgerechte Organisationsformen zu entwickeln, die die Leistungsabgabe in die Nähe der Nutzer bringen (Burberg 1981; Nake-Mann 1987). Somit können Zugangsbarrieren abgebaut und die Chancengleichheit verbessert werden. Für den Bereich des Schulwesens kann z. B. nachgewiesen werden, dass insbesondere die Bildungsbeteiligung von Kindern aus bildungsfernen Schichten mit der Entfernung zur Schule abnimmt (Fickermann/Schulzeck/Weishaupt 2002). Dezentrale Angebote gewinnen des Weiteren in einer alternden Gesellschaft an Bedeutung, da die Aktionsräume von Senioren auch auf Grund eingeschränkter Mobilität sehr kleinräumig sind und bei fehlendem Angebot Aktivitäten ersatzlos wegfallen (Scheiner 2004).

Einschränkend muss allerdings angemerkt werden, dass die neuen Angebotsformen nicht für alle Infrastrukturbereiche möglich sind, mit Qualitätsverschlechterungen verbunden und kostenintensiver sein können. Dabei spielt auch die in den letzten Jahrzehnten gestiegene Professionalisierung, Spezialisierung, Standardisierung und Verrechtlichung eine wesentliche Rolle (Muschwitz/Schuler/Monheim 2002: 32 ff.). Im Bereich der Wirtschaftsförderung kann sich eine Fixierung auf die heute wachsenden Räume und Sektoren – die viel beschworenen Wachstumskerne – als Irrweg herausstellen. Wichtige Innovationen in anderen Bereichen können verpasst werden, Mitnahmeeffekte sind zu erwarten und die Vielfalt von Potenzialen und Problemen einer Region wird verengt (Knieling 2006: 482). Darüber hinaus steht das Konzentrationsziel der Siedlungsentwicklung im Konflikt mit anderen Zielen, wie z. B. dem günstigen Bauland, dem Wunsch vieler Bürger nach dem Eigenheim im Grünen, der Erhöhung des Steueraufkommens der Kommune (Dosch 2006: 17 f.). Auch die bestehenden Institutionen, wie die kommunale Planungshoheit, die Zustimmung der Kommunen zur Regionalplanung, die Verpflichtung zur bedarfsgerechten Baulandausweisung oder die niedrige Grundsteuer, hemmen eine auf Konzentration ausgerichtete Siedlungsentwicklung (Einig 2003: 480 ff.). Außerdem ist davon auszugehen, dass viele Gemeinden bereits weit

über den Bedarf Flächen ausgewiesen haben, was eine Umkehr der Strategie hin zu Innen- vor Außenentwicklung und dezentraler Konzentration erschwert. Daher fordern Hollenbach und Weiß (2007: 130), das Dichteziel aufzugeben, um die Chancen des in dünn besiedelten, peripheren Gebieten im Überfluss zur Verfügung stehenden Potenzi als an Fläche zu nutzen. Des Weiteren können dezentrale Funktionszuweisungen als Koppelgeschäfte (Benz/Scharpf/Zintl 1992: 69 ff.) in der verhandlungsbasierten Regionalpolitik eingesetzt werden, um Konsense zu erzielen.

Insgesamt wird die raumstrukturelle Konzentration als Reaktion auf den demographischen Wandel empfohlen, da diese als besonders nachhaltig und effizient angesehen wird. Ein auf Dezentralisation abzielendes Handeln scheint aber in der Regionalpolitik vorherrschend zu sein, weil institutionelle Anreize, der Wunsch der Wähler nach flächendeckender Versorgung und günstigem Bauland sowie die Möglichkeit zur Konsensbeschaffung in diese Richtung weisen.

### **2.3 Veränderung der Akteurskonstellation in der Regionalpolitik: nichtöffentliche vs. öffentliche Akteure**

Neben den Zielen und Leitbildern der Regionalpolitik im Zusammenhang mit dem demographischen Wandel stellt sich die Frage, wer diese Politik entwickelt und umsetzt. Dabei wird meist von einem Bedeutungsgewinn nichtöffentlicher Akteure (privatwirtschaftliche Unternehmen, zivilgesellschaftliche Organisationen und Bürger) ausgegangen. Der Grund dafür wird in der Krise öffentlicher Haushalte gesehen, die sich im Zuge des demographischen Wandels verstärkt, da die Ausgaben für Senioren insbesondere in den sozialen Sicherungssystemen stark ansteigen werden, Einnahmen und Zuweisungen kommunaler Haushalte mit der Einwohnerzahl abnehmen sowie Remanenzkosten auftreten (Müller 2006). In der Folge wird die eigenständige Finanzierung von Projekten erschwert, die nötige Eigenbeteiligung zur Abrufung von Fördergeldern kann vielfach alleine nicht mehr aufgebracht werden und die öffentlichen Akteure ziehen sich aus der Regionalpolitik zurück.

Dementsprechend erscheint die Beteiligung nichtöffentlicher Akteure an der Konzeptentwicklung und Projektumsetzung zunehmend erforderlich. Einerseits verspricht dies eine höhere Akzeptanz bzw. demokratische Legitimation von Entscheidungen bei den Adressaten und andererseits die Nutzung zusätzlicher Ressourcen (Kapital, ehrenamtliches Engagement, Informationen, Know-how). Diese Entwicklung entspricht den Ideen zum Wandel des Staates im Zuge einer Überforderung, wie es in den Diskussionen zu Governance (v. Blumenthal 2005), zum Enabling State (Gilbert/Gilbert 1989) sowie zum Gewährleistungsstaat (Schuppert 2005) beobachtet bzw. angestrebt wird.

Vor dem Hintergrund der wachsenden Anzahl von Senioren wird dem Ehrenamt ein besonders großes Potenzial z. B. in der Infrastrukturversorgung beigemessen, da die alten Menschen noch nie so gesund, gebildet und mobil waren wie heute und voraussichtlich in Zukunft sein werden (Schwitzer 2007: 51 ff.). Darüber hinaus ergibt sich durch das Ehrenamt der Nebeneffekt einer sinnvollen Freizeitbeschäftigung und einer stärkeren Bindung an die Region. Dabei werden den dünn besiedelten Räumen auf Grund relativ hohen Sozialkapitals und einer Tradition der bürgerschaftlichen Selbstorganisation besonders gute Voraussetzungen beigemessen (Dehne/Hannemann 2007: 177).

Dem Bedeutungsgewinn nichtöffentlicher Akteure widerspricht jedoch die aktuell beobachtete Dominanz öffentlicher Akteure in der Regionalpolitik in Deutschland (Wortmann 2006: 305). Das Potenzial von Privatisierungen und Public Private Partnerships (PPP) wird als begrenzt angesehen (Kersten 2006). Die Vorteile und Möglich-

keiten von PPP werden durch hohe Transaktionskosten, die abnehmende Anzahl von Kunden in Schrumpfungsbereichen und der Gewährleistungspflicht der Daseinsvorsorge bei Insolvenz stark eingegrenzt. Die Leistungsfähigkeit von Ehrenamt und Selbstorganisation wird ebenfalls begrenzt (Göschel 2003: 9 f.). Tätigkeiten können durch Professionalisierungsanforderungen zu anspruchsvoll (z. B. Krankenpfleger oder Theaterschauspieler) oder aber zu anspruchslos (z. B. Reinigungskräfte oder Kassierer) sein. Trotzreaktionen können auftreten, wenn immer wieder Selbstorganisation eingefordert wird. Außerdem wurde seit vielen Jahrzehnten der Sozialstaat immer weiter ausgebaut, sodass Vollversorgungsmentalitäten entstanden sind. Der Trend zur Individualisierung führt zum Verlust von Sozialkapital und alternative Freizeitangebote können attraktiver sein als das ehrenamtliche Engagement. Außerdem führt der demographische Wandel zu Nachwuchsproblemen (insbesondere in Sportvereinen, Freiwilligen Feuerwehren etc.), sodass es schwierig wird, das bestehende Angebot aufrechtzuerhalten. Hinzu tritt die beobachtbare depressive Grundstimmung und Peripherisierung in den Köpfen in Schrumpfungsbereichen, die zu einem Rückzug ins Privatleben führt (Matthiesen 2003: 101). Schließlich bleibt das demokratietheoretische Problem, dass mit der Anzahl der Beteiligten nicht die demokratische Legitimität zunimmt und reine Output-Legitimität niemals demokratisch sein kann (Wortmann 2006). Im Gegenteil werden die demokratischen Verfahren durch den Auszug aus den Institutionen geschwächt, woran die öffentlichen Akteure kein Interesse haben dürften.

Abschließend kann festgehalten werden, dass einerseits eine Bedeutungszunahme nichtöffentlicher Akteure als Reaktion auf den demographischen Wandel erwartet und in der wissenschaftlichen Diskussion häufig empfohlen wird. Andererseits ist eher von einem Vorherrschen öffentlicher Akteure in der Regionalpolitik auszugehen, da diese ihren Machtverlust verhindern dürften sowie die Potenziale privatwirtschaftlicher und zivilgesellschaftlicher Akteure begrenzt sind. Letzteres wird auch durch die bisherigen Erfahrungen bestätigt.

## 2.4 Dominierende Interaktionsformen: Kooperation vs. einseitiges Handeln

Es stellt sich nun die Frage, wie diese Akteure miteinander interagieren. Da die Entwicklungspolitik auf der regionalen Ebene in Deutschland eher schwach institutionalisiert ist, treffen relativ autonome Akteure aufeinander, die entweder einseitig handeln oder sich über Verhandlungssysteme abstimmen und kooperieren. In der wissenschaftlichen Diskussion scheint die einhellige Meinung vorzuherrschen, dass durch den demographischen Wandel das Kooperationserfordernis ansteigt (z. B. Beier 2004: 118; Winkel 2005: 22 f.). Neben den im Zusammenhang mit regionaler Kooperation gerne verwendeten Schlagwörtern – wie Schlüsselakteure vernetzen, Synergien ausnutzen und Ressourcen bündeln – erscheint die Empfehlung plausibel, da durch regionale Arbeitsteilung die Tragfähigkeit von Infrastruktureinrichtungen verbessert werden kann und durch einen geordneten Rückbau regional gut erreichbare Standorte aufrechterhalten werden können. Darüber hinaus kann die Bündelung von Wissen und Finanzmitteln dazu genutzt werden, kreative Lösungen zu entwickeln und umzusetzen. Außerdem besteht die Hoffnung, dass durch regionale Kooperation ein ruinöser Wettbewerb zwischen Gemeinden verhindert werden kann. Teilweise wird sogar insbesondere für dünn besiedelte, periphere Räume der regionalen Kooperation das größte Potenzial zur Reaktion auf den demographischen Wandel beigemessen (Fahrenkrug/Melzer 2006: 120; Winkel 2005: 23).

Die politikwissenschaftlichen Theorien zu Verhandlungssystemen (Benz/Scharpf/Zintl 1992) und Vetospielen (Tsebelis 2002) schränken die Erwartungen an regionale Kooperationen jedoch ein. Die erste Theorie betrifft das Verhandlungsdi-

lemma. Demnach setzt die Einigung auf ein wohlfahrtsoptimales Verhandlungsergebnis die offene Aussprache der wahren Ziele und Interessen aller Beteiligten voraus. Das Dilemma besteht darin, dass Akteure, die dieser Forderung nachkommen, Gefahr laufen, von den übrigen übervorteilt zu werden. Außerdem besteht in der Regionalpolitik ein Problem der Bewertung von Kosten und Nutzen von Entscheidungen, wodurch ein fairer Ausgleich erschwert wird. Die zweite Theorie besagt, dass mit der Anzahl und der Heterogenität der Vetospieler die Wahrscheinlichkeit zur Veränderung des Status quo abnimmt.

Neben den theoretischen Erkenntnissen weist die empirische Forschung zu regionalen Kooperationen (vgl. z.B. ARL 1998; Diller 2001) darauf hin, dass die regionale Kooperation auf Grund ihrer Freiwilligkeit und ihres auf Konsens ausgelegten Entscheidungsmodus mit hohen Transaktionskosten verbunden ist. Die Ergebnisse sind meist wenig innovativ und bleiben vorwiegend auf weiche Effekte (Lernen, Vertrauen, Netzwerke) beschränkt. Das Erfordernis von Win-win-Situationen führt dazu, dass konfliktträchtige Themen ausgeklammert werden. Dies betrifft Standortentscheidungen wie die Ausweisung von Wohngebieten oder sichtbare und häufig frequentierte Infrastrukturen (z.B. Schulschließungen), während auf anderen Feldern (technische Infrastruktur, ÖPNV und zunehmend Verwaltungstätigkeiten) seit langem Kooperationen stattfinden. Hinzu kommen die Angst vor Autonomieverlust sowie alte Streitigkeiten und historische Befindlichkeiten zwischen den Akteuren. Insbesondere den Ansätzen in dünn besiedelten, peripheren Räumen wird nachgesagt, dass die Kooperationen lediglich auf Grund der Anforderungen von Förderprogrammen und zum Lobbying bei staatlichen Akteuren Anwendung finden (ARL 1998: 1; Danielzyk 1999: 583).

Im Zusammenhang mit der Bevölkerungsschrumpfung werden regionale Kooperationen als besonders schwierig angesehen, da auf Grund des Nebeneinanders von Wachstum und Schrumpfung heterogene Interessenlagen bestehen und da der Konkurrenzkampf um die geringer werdende Anzahl der Einwohner, Kunden, Nutzer und Steuerzahler zunimmt. Die Erfahrungen aus den Modellregionen der Raumentwicklung (Kocks 2007) sowie aus der Regionalpolitik im zentralen Erzgebirge (Bose/Wirth 2006) unterstützen diese Vermutung.

Es kann geschlussfolgert werden, dass Kooperationen in der wissenschaftlichen Literatur vielfach gefordert werden, da durch den demographischen Wandel ein Anstieg ihrer Notwendigkeit insbesondere in dünn besiedelten, peripheren Regionen festgestellt wird. Auf der anderen Seite erscheint einseitiges Handeln in der Reaktion auf den demographischen Wandel vorzuherrschen, da – wie durch bisherige Erfahrungen bestätigt – die Konsensfindung im Rahmen der bestehenden Institutionen schwierig ist. Bei der Wahl der Interaktionsform spielt jedoch die konkrete institutionelle Ausgestaltung der regionalen Kooperation und des „Schattens der Hierarchie“ eine wichtige Rolle. Diese können sich von Region zu Region und von Förderprogramm zu Förderprogramm stark unterscheiden.

## **2.5 Verfolgte Planungsmodelle: strategische Planung vs. Inkrementalismus**

Abschließend ist von Interesse, welches Planungsmodell bei der Reaktion auf den demographischen Wandel verfolgt wird. Vor dem Hintergrund der planungstheoretischen Diskussion besteht ein Spannungsverhältnis zwischen analytisch-rationalen und inkrementalistischen Ansätzen (Faludi 1973: 150 ff.). Ersteres schlägt sich in der strategischen Planung nieder, worunter ein analytisch-rationaler Management- und Lernprozess verstanden wird, der aus den führenden Business-Schulen der USA stammt (Bryson/Roering 1987). Damit ist eine klare Zielorientierung des Handelns verbunden. Trotz

eines integrativen Ansatzes werden Prioritäten gesetzt sowie Schlüsselthemen und -projekte definiert. Damit unterscheidet sich der neuere Typ strategischer Planung von der integrierten Entwicklungsplanung oder Synoptik aus den 1960er Jahren (Ritter 2006: 140 f.). Strategische Planung ist einerseits langfristig orientiert, was angesichts des Zeithorizonts demographischer Prozesse erforderlich und wegen ihrer relativ guten Prognostizierbarkeit möglich erscheint. Andererseits bleibt sie offen für Revisionen und Lerneffekte, die durch kontinuierliches Monitoring bzw. Controlling ermöglicht werden. Damit weist sie eine gewisse Flexibilität auf, die auf Grund unsicherer kleinräumiger Prognosen bedeutsam ist.

So wird auch in der Diskussion zum demographischen Wandel die Entwicklung langfristiger Leitbilder und Handlungskonzepte zur Überzeugung und Motivation der Akteure und der Öffentlichkeit sowie zur Maßnahmenkoordination und zum effizienten Mitteleinsatz als wichtig angesehen (z. B. BBR 2005a: 113 ff.; Kocks 2007: 30 f.; Müller/Wirth 2007: 181 ff.). Integrierte Ansätze scheinen auch vor dem Hintergrund abnehmender öffentlicher Mittel und der Bestrebung des Ausbaus multifunktionaler Infrastrukturen sinnvoll. Dabei bieten die wenig sektoralisierten kleinen Kommunalverwaltungen und der große Einfluss der Bürgermeister in dünn besiedelten, peripheren Räumen gute Voraussetzungen.

Dem eher analytisch-rationalen Modell der strategischen Planung steht der Inkrementalismus gegenüber, der auf Lindblom (1959) zurückgeht. Planung wird hierbei als ein schrittweiser, pragmatischer Prozess verstanden, der mit unkoordinierten, kleinen Schritten auf den Abbau konkreter Missstände abzielt. Dieser Ansatz beansprucht, eher der Realität mit begrenzter Rationalität sowie der auf die Tagespolitik und die nächsten Wahlen fokussierten politischen Aushandlungsprozesse zu entsprechen. Müller und Wirth (2007: 168 f.) gehen von einer Verfestigung inkrementeller Vorgehensweisen in der Planungspraxis aus. Dementsprechend scheint ein solches Planungsverständnis auch bei der Reaktion auf den demographischen Wandel Anwendung zu finden. Ein Beispiel wäre, wenn abgewartet wird, bis bestimmte Auslastungskennziffern einer Infrastruktureinrichtung unterschritten werden und erst dann durch Schließung oder alternative Betreibermodelle reagiert wird.

Langfristige, integrierte Konzepte sind aus Sicht der Inkrementalisten nicht sinnvoll, da eine sich ständig wandelnde Umwelt eine kontinuierliche Anpassung des Handelns erfordert. Dies trifft auch auf die Reaktion der Regionalpolitik auf den demographischen Wandel zu, wobei angesichts der hohen Komplexität mit der Vielzahl sonstiger Einflussfaktoren die Prognosefähigkeit der Folgen – insbesondere bei der vielfach notwendigen Kleinräumigkeit und Langfristigkeit – kaum gegeben ist. Des Weiteren wird die Orientierung an diesem Planungsmodell auf Grund der eher weichen Institutionalisierung der Regionalpolitik und des Zwangs zur Verhandlung wahrscheinlich.

### **3 Schlussfolgerungen und ein erster Typologierungsversuch**

Die Diskussion der Spannungsfelder zu möglichen Reaktionsweisen der Regionalpolitik auf den demographischen Wandel in dünn besiedelten, peripheren Räumen hat die großen Unklarheiten des Untersuchungsfeldes deutlich werden lassen. Sowohl für das eine als auch das andere Extrem ließen sich Argumente finden, die eine entsprechende Reaktion begründen könnten. Dabei zeichnet sich ab, dass in Arbeiten zum demographischen Wandel eher Handlungsempfehlungen gegeben werden, die Anpassungsansätze, raumstrukturelle Konzentration, Bedeutungszunahme nichtöffentlicher Akteure, regionale Kooperationen und strategische Planungsmodelle präferieren. Empirische Erkenntnisse und theoretische Überlegungen unter der Annahme rationalen Verhaltens und eines

konstanten institutionellen Kontextes begründen den entgegengesetzten Typ als Handlungsorientierung regionaler Akteure und machen ihn somit für die Regionalpolitik wahrscheinlich. Der Gegensatz zwischen Wunsch und Wirklichkeit ergibt sich aus der eingenommenen Perspektive. Wenn eine externe Rationalität angelegt wird und überlegt wird, welches Handeln für die Bewohner einer Region optimal wäre, kann dies zu konträren Ergebnissen führen, die durch die Akteursrationalität mit entsprechenden Interessen und Handlungsorientierungen innerhalb des gegebenen institutionellen Rahmens zustande kommen.

Es sollte ebenfalls deutlich gemacht werden, dass die vielfach erwünschte Reaktionsweise aus der normativen Perspektive einer nachhaltigen Entwicklung strittig ist. Eine rein reaktive Anpassung an demographische Veränderungen birgt die Gefahr der Aufgabe weiter Räume und damit dem Zwang zur Abwanderung sowie der Aufgabe des hier investierten Kapitals und der verbrauchten Ressourcen. Die raumstrukturelle Konzentration erschwert die Zugänglichkeit zu Funktionen sowie die Chancengleichheit und verhindert die Ausschöpfung der wirtschaftlichen Potenziale in der gesamten Region. Die Einbindung nichtöffentlicher Akteure wirft die Frage der demokratischen Legitimität auf. Die Forderung nach zunehmender Selbstorganisation der Bürger schafft soziale Ungerechtigkeiten, da in den stark vom demographischen Wandel betroffenen Gebieten die Bürger Leistungen erbringen sollen, die ansonsten wie selbstverständlich von Staat und Kommunen übernommen werden. Kooperatives Handeln kann dazu führen, dass Entscheidungen aufgeschoben werden und im Alleingang mehr erreicht werden könnte. Außerdem kann der Wettbewerb zwischen den verschiedenen Akteuren auch kreative Lösungen fördern. Schließlich beinhaltet ein strategisches Planungsmodell das Risiko von Fehlplanungen auf der Grundlage falscher Prognosen. Sektorale Koordination kann sich als langwierig herausstellen und Enttäuschungen der Beteiligten sind absehbar, wenn die im Vorfeld formulierten hehren Ziele nicht erreicht werden.

Abb. 1: Aus theoretischen Überlegungen abgeleitete polare Typen der regionalpolitischen Reaktion auf den demographischen Wandel in dünn besiedelten, peripheren Räumen

	<b>Erwünschte Reaktion</b>	<b>Vermutliche Reaktion</b>
<b>Handlungsansatz</b>	Anpassung <ul style="list-style-type: none"> <li>• Anpassung der Raumstruktur an eine abnehmende Bevölkerung</li> <li>• Anpassung der Raumstruktur an eine alternde Bevölkerung</li> </ul>	Gegensteuern <ul style="list-style-type: none"> <li>• Zuwanderungsorientierte Stabilisierung</li> <li>• Fertilitätsorientierte Stabilisierung</li> </ul>
<b>Raumstrukturelles Leitbild</b>	Konzentration <ul style="list-style-type: none"> <li>• Dezentrale Konzentration</li> <li>• Bündelung von Infrastrukturen</li> <li>• Wachstumspolkonzept</li> </ul>	Dezentralisation <ul style="list-style-type: none"> <li>• Nutzung des Flächenpotenzials</li> <li>• Dezentrale und mobile Infrastrukturen</li> <li>• Nutzung der wirtschaftlichen Potenziale der gesamten Region</li> </ul>
<b>Akteurskonstellation</b>	Bedeutungsgewinn nicht-öffentlicher Akteure <ul style="list-style-type: none"> <li>• Nutzung privatwirtschaftlicher Ressourcen</li> <li>• Nutzung des ehrenamtlichen und partizipatorischen Potenzials v.a. von Senioren</li> </ul>	Öffentliche Akteure bleiben dominant <ul style="list-style-type: none"> <li>• Konzeptentwicklung und -umsetzung durch Landkreise und Kommunen</li> <li>• Finanzierung durch EU, Bund und Land</li> </ul>
<b>Interaktionsform</b>	Kooperation <ul style="list-style-type: none"> <li>• Regional abgestimmtes Handeln</li> <li>• Entwicklung und Umsetzung kreativer Lösungen</li> </ul>	Einseitiges Handeln <ul style="list-style-type: none"> <li>• Konkurrenz um Einwohner und Arbeitsplätze</li> <li>• Einseitiges Handeln bei konfliktträchtigen Themen</li> </ul>
<b>Planungsmodell</b>	Strategische Planung <ul style="list-style-type: none"> <li>• Klare Zieldefinition und Prioritätensetzung</li> <li>• Integrierter Ansatz</li> <li>• Vorausschauende Konzepte</li> </ul>	Inkrementalismus <ul style="list-style-type: none"> <li>• Orientierung der Ziele am Machbaren</li> <li>• Fragmentierter Ansatz</li> <li>• Reaktion auf aktuelle Probleme</li> </ul>

Wichtig ist der Typencharakter dieses ersten Typologisierungsversuchs (vgl. Abb. 1). Es ist davon auszugehen, dass in der Realität Mischformen die Regel sein werden. In einem weiteren Forschungsschritt muss es darum gehen, die Praxis mittels einer quantitativen Befragung systematisch zu erheben. Dadurch können sich ganz neue Merkmalskombinationen ergeben und eine empirisch begründete Typenbildung kann erfolgen. Anschließend können besonders interessante Typen, die relativ häufig vorkommen oder einem Ideal besonders gut entsprechen, in Fallstudien näher betrachtet werden. Der konkrete institutionelle Kontext, die Handlungsorientierungen und die impliziten Theorien der regionalen Akteure können dabei analysiert werden, wodurch sich erste Schlussfolgerungen zur Erklärung der entsprechenden Reaktionsweisen generieren lassen. Dadurch lassen sich empirische Erkenntnisse darüber gewinnen, welchen Beitrag die Regionalpolitik zum Umgang mit dem demographischen Wandel aktuell leistet. Zudem lassen sich Ansatzpunkte identifizieren, welche Akteure institutionell und über Ressourcenzuteilungen zu stärken wären, um eine gewünschte Reaktion zu fördern.

Die Forschung zum demographischen Wandel sollte sich nicht darauf beschränken, wünschenswerte Handlungen vorzuschlagen und bei deren Realisierung an die Einsicht der Akteure zu appellieren. Vielmehr ist darauf zu achten, was unter gegebenen Bedingungen überhaupt umsetzbar ist und was getan werden sollte, um die Umsetzung zu fördern.

## Literatur

- ARL (= Akademie für Raumforschung und Landesplanung) (1998): Interkommunale und regionale Kooperation – Variablen ihrer Funktionsfähigkeit. Hannover. = Arbeitsmaterial der ARL, Nr. 244.
- BBR (= Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung) (Hrsg.) (2005a): Anpassungsstrategien für ländliche/periphere Regionen mit starkem Bevölkerungsrückgang in den neuen Ländern. Bonn.
- BBR (= Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung) (Hrsg.) (2005b): Raumordnungsbericht 2005. Bonn.
- Beier, M. (2004): Kooperative Entwicklungsansätze im Umgang mit Abwanderung und demographischer Schrumpfung. In: Wiechmann, T.; Fuchs, O. (Hrsg.): Planung und Migration. Determinanten, Folgen und raumplanerische Implikationen von sozialräumlicher Mobilität. Hannover, S. 116-125. = Arbeitsmaterial der ARL, Nr. 307.
- Beirat für Raumordnung (2005): Stellungnahme zur raumordnerischen Diskussion der Ausgestaltung des Leitprinzips „Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse“. Stand: 19.04.2007. [http://www.bmvbs.de/Anlage/original\\_944522/Stellungnahme-zur-Gleichwertigkeit-der-Lebensverhaeltnisse-21.09.05.pdf](http://www.bmvbs.de/Anlage/original_944522/Stellungnahme-zur-Gleichwertigkeit-der-Lebensverhaeltnisse-21.09.05.pdf)
- Benz, A.; Scharpf, F. W.; Zintl, R. (1992): Horizontale Politikverflechtung. Zur Theorie von Verhandlungssystemen. Frankfurt und New York.
- Benz, A. et al. (1999): Regionalisierung. Theorie – Praxis – Perspektiven. Opladen.
- Birg, H. (1987): A Biography Approach to Theoretical Demography. Bielefeld. = IBS-Materialien, Bd. 23.
- Blumenthal, J. v. (2005): Governance – eine kritische Zwischenbilanz. In: Zeitschrift für Politikwissenschaft, H. 4, S. 1149-1180.
- Bose, M.; Wirth, P. (2006): Gesund schrumpfen oder Ausbluten? In: Aus Politik und Zeitgeschichte, Nr. 21/22, S. 18-24.
- Bryson, J. M.; Roering, W. D. (1987): Applying Private-Sector Strategic Planning in the Public Sector. In: Journal of the American Planning Association, H. 1, S. 9-22.
- Burberg, P.-H. (1981): Neue Organisationsformen der Infrastruktur für dünnbesiedelte ländliche Räume. In: Ernst, W. et al. (Hrsg.): Gleichwertigkeit der Lebensbedingungen – auch bei abnehmender Bevölkerungszahl? Münster, S. 83-104. = Materialien zum Siedlungs- und Wohnungswesen und zur Raumplanung, Bd. 25.
- Danielzyk, R. (1999): Regionale Kooperationsformen. In: Informationen zur Raumentwicklung, H. 9/10, S. 577-586.
- Dehne, P.; Hannemann, C. (2007): Kleine Stadt, was tun? – Zukunftschancen von kleinen Städten im Peripherieraum Nordostdeutschlands. In: Kujath, H. J.; Schmidt, S. (Hrsg.): Umbau von Städten und Regionen in Nordostdeutschland. Handlungsnotwendigkeiten und Handlungsperspektiven. Hannover, S. 156-183. = Arbeitsmaterial der ARL, Nr. 330.
- Diller, C. (2001): Zwischen Netzwerk und Institution. Eine Bilanz regionaler Kooperationen in Deutschland. Opladen.
- Dohnanyi, K. v.; Most, E. (2004): Kurskorrektur des Aufbaues Ost. Bericht des Gesprächskreises Ost der Bundesregierung. Stand: 21.04.2007. <http://www.bpb.de/files/YPE3LF.pdf>
- Dosch, F. (2006): Flächeneffizienz statt Zersiedlung – Zwischenbilanz der flächenpolitischen Diskussion vor dem Hintergrund aktueller Trends. In: Job, H.; Pütz, M. (Hrsg.): Flächenmanagement. Grundlagen für eine nachhaltige Siedlungsentwicklung mit Fallbeispielen aus Bayern. Hannover, S. 12-42. = Arbeitsmaterial der ARL, Nr. 322.
- Dybe, G. (2007): Anpassen oder gegensteuern? Das Wechselverhältnis zwischen Wirtschaftsförderung und demographischer Entwicklung in Nordostdeutschland. In: Kujath, H. J.; Schmidt, S. (Hrsg.): Umbau von Städten und Regionen in Nordostdeutschland. Handlungsnotwendigkeiten und Handlungsperspektiven. Hannover, S. 104-113. = Arbeitsmaterial der ARL, Nr. 330.
- Eckert, R.; Wetzstein, W.; Erbedinger, P. (2004): Folgen des demographischen Wandels aus der Sicht kommunaler und regionaler Entscheidungsträger – Ergebnisbericht der Regionalstudie Trier. Trier.
- Einig, K. (2003): Positive Koordination in der Regionalplanung: Transaktionskosten des Planentwurfs in Verhandlungssystemen. In: Informationen zur Raumentwicklung, H. 8/9, S. 479-503.
- Fahrenkrug, K.; Melzer, M. (2006): Kleine Gemeinden im ländlichen Raum. In: Bertelsmann-Stiftung (Hrsg.): Wegweiser Demographischer Wandel 2020. Analysen und Handlungskonzepte für Städte und Gemeinden. Gütersloh, S. 119-125.
- Faludi, A. (1973): Planning Theory. Oxford u.a.

- Fickermann, D.; Schulzeck, U.; Weishaupt, H. (2002): Schule als Standortfaktor – die Schulversorgung. In: Institut für Länderkunde (Hrsg.): Nationalatlas Bundesrepublik Deutschland. Band 6, Bildung und Kultur. Berlin, Heidelberg, S. 26-29.
- Gans, P.; Schmitz-Veltin, A. (2005): Bevölkerungsentwicklung in ländlichen Gemeinden: Szenarien zu kleinräumigen Auswirkungen des demographischen Wandels. In: Birg, H. (Hrsg.): Auswirkungen der demographischen Alterung und Bevölkerungsschrumpfung auf Wirtschaft, Staat und Gesellschaft. Münster, S. 111-129.
- Gilbert, N.; Gilbert, B. (1989): The Enabling State. Modern Welfare Capitalism in America. Oxford.
- Göschel, A. (2003): Gesund-Schrumpfen? Konzepte für eine nachhaltige Infrastrukturentwicklung. Stand: 18.05.04. [http://www.netzwerk.nrw.de/pdf/Vortrag\\_G%F6schel.pdf](http://www.netzwerk.nrw.de/pdf/Vortrag_G%F6schel.pdf)
- Gürtler, M. (2004): Demographischer Wandel – Herausforderung für die Kommunen – Auswirkungen auf Infrastruktur und Kommunal Finanzen. Trier. TAURUS-Diskussionspapier Nr. 8.
- Hahne, U. (2004): Regionalentwicklung in Zeiten der Schrumpfung. Regionalplanerische Antworten auf demographische Entwicklungen. In: Institut für Städtebau (Hrsg.): Forum ländlicher Raum. Schrumpfung als Phänomen der Siedlungsentwicklung ländlicher Räume. Neue Herausforderungen und bisherige Erfahrungen. Referatssammlung aus dem 443. Kurs (Januar 2003) des Instituts für Städtebau Berlin. Berlin, S. 17-37.
- Hahne, U.; Sigel, H.-G.; Vieth, C. (2006): Demographischer Wandel im Werra-Meißner-Kreis. Die Sicht kommunalpolitischer Akteure. Kassel.
- Hollenbach, J.; Weiß, W. (2007): Veränderte Handlungsspielräume der Landes- und Raumplanung infolge demographischer Veränderungsprozesse in ländlichen Räumen an Beispielen aus Mecklenburg-Vorpommern. In: Kujath, H. J.; Schmidt, S. (Hrsg.): Umbau von Städten und Regionen in Nordostdeutschland. Handlungsnotwendigkeiten und Handlungsperspektiven. Hannover, S. 114-137. = Arbeitsmaterial der ARL, Nr. 330.
- Kahneman, D.; Knetsch, J. L.; Thaler, R. (1991): Anomalies. The Endowment Effect, Loss Aversion, and Status Quo Bias. In: Journal of Economic Perspectives, H. 1, S. 193-206.
- Kersten, J. (2006): Daseinsvorsorge und demographischer Wandel: Wie ändert sich das Raum- und Staatsverständnis? In: Raumforschung und Raumordnung, H. 4, S. 245-257.
- Knieling, J. (2006): Leitbilder und strategische Raumentwicklung. Planungstheoretische Einordnung und Diskussion der neuen Leitbilder für die deutsche Raumentwicklung. In: Raumforschung und Raumordnung, H. 6, S. 473-485.
- Kocks, M. (2007): Konsequenzen des demographischen Wandels für die Infrastruktur im ländlichen Raum. In: Geographische Rundschau, H. 2, S. 24-31.
- Lindblom, C. E. (1959): The Science of Muddling Through. In: Public Administration Review, H. 19, S. 79-88.
- Matthiesen, U. (2003): Im Sog von Schrumpfungsdynamiken – eine lernende Region im deutsch-polnischen Grenzgebiet. In: Matthiesen, U.; Reutter, G. (Hrsg.): Lernende Regionen – Mythos oder lebendige Praxis? Bielefeld, S. 89-114.
- Mayntz, R.; Scharpf, F. W. (1995): Der Ansatz des akteurszentrierten Institutionalismus. In: Mayntz, R.; Scharpf, F. W. (Hrsg.): Gesellschaftliche Selbstregelung und politische Steuerung. Frankfurt, New York, S. 39-72.
- MKRO (= Ministerkonferenz für Raumordnung) (2006): Leitbilder und Handlungsstrategien für die Raumentwicklung in Deutschland. Stand: 16.03.2007. [http://www.bbr.bund.de/cln\\_005/nn\\_22550/DE/ForschenBeraten/Raumordnung/RaumentwicklungDeutschland/LeitbilderKonzepte/Leitbild\\_\\_text.html](http://www.bbr.bund.de/cln_005/nn_22550/DE/ForschenBeraten/Raumordnung/RaumentwicklungDeutschland/LeitbilderKonzepte/Leitbild__text.html)
- Müller, B.; Wirth, P. (2007): Schrumpfung an der Peripherie – Welche Chancen haben die Kommunen? In: Wirth, P.; Bose, M. (Hrsg.): Schrumpfung an der Peripherie. Ein Modellvorhaben – und was Kommunen daraus lernen können. München, S. 107-123.
- Müller, W. (2006): Räumliche Auswirkungen des demographischen Wandels auf die öffentlichen Finanzen. In: Gans, P.; Schmitz-Veltin, A. (Hrsg.): Demographische Trends in Deutschland – Folgen für Städte und Regionen. Hannover, S. 84-111. = Forschungs- und Sitzungsberichte der ARL, Bd. 226.
- Muschwitz, C.; Schuler, D.; Monheim, H. (2002): Forschungsexpertise Infrastrukturanpassung bei Bevölkerungsrückgängen – Abschlussbericht an das Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung. Trier.
- Nake-Mann, B. (1987): Flexible Infrastruktur. Möglichkeiten der Anpassung der sozialen Infrastruktur an räumliche Auswirkungen demographischer und ökonomischer Veränderungsprozesse. Opladen.
- OECD (= Organization for Economic Co-Operation and Development) (Hrsg.) (2003): Ageing, Housing and Urban Development. Paris.

- Ritter, E.-H. (2006): Strategieentwicklung heute. Zum integrativen Management konzeptioneller Politik (am Beispiel der Stadtentwicklungsplanung). In: Selle, K. (Hrsg.): Planung neu denken. Band 1. Zur räumlichen Entwicklung beitragen. Konzepte. Theorien. Impulse. Dortmund, S. 129-145.
- Schäfer, H.; Seyda, S. (2004): Arbeitsmärkte. In: Institut der deutschen Wirtschaft Köln (Hrsg.): Perspektive 2050. Ökonomik des demographischen Wandels. Köln, S. 97-120.
- Scheiner, J. (2004): Aktionsräume älterer Menschen in der Freizeit. Räumliche, soziale und biographische Bezüge. In: Raumplanung, H. 114/115, S. 137-142.
- Schlömer, C. (2006): Typisierung der Kreise Deutschlands hinsichtlich des demographischen Wandels. In: Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (Hrsg.): Raumordnungsprognose 2020/2050. Bonn (CD-Rom).
- Schuppert, G. F. (Hrsg.) (2005): Der Gewährleistungsstaat – Ein Leitbild auf dem Prüfstand. Baden-Baden.
- Schwitzer, K.-P. (2007): Folgen der demographischen Alterung und der Veränderung familialer Lebensformen in (Ost-)Deutschland – Chancen und Handlungsoptionen. In: Kujath, H. J.; Schmidt, S. (Hrsg.): Umbau von Städten und Regionen in Nordostdeutschland. Handlungsnotwendigkeiten und Handlungsperspektiven. Hannover, S. 29-61. = Arbeitsmaterial der ARL, Bd. 330.
- Sedlacek, P. (2007): Kommunale Bevölkerungspolitik – Ein Weg aus der Krise? In: Sedlacek, P. (Hrsg.): Umdenken – Umplanen – Umbauen. Stadt- und Regionalentwicklung in Sachsen, Sachsen-Anhalt und Thüringen unter Schrumpfbedingungen. Hannover, S. 93-108. = Arbeitsmaterial der ARL, Bd. 331.
- Siedentop, S. et al. (2006): Siedlungsentwicklung und Infrastrukturfolgekosten - Bilanzierung und Strategieentwicklung. Bonn.
- Tsebelis, G. (2002): Veto Players: How Political Institutions Work. Princeton.
- Winkel, R. (2005): Raumplanung und kommunale Infrastruktur unter den Bedingungen des demographischen Wandels. Dresden.
- Wortmann, R. (2006): Regional Governance – Legitimationsprobleme einer neuen Form des Regierens. In: Kleinfeld, R.; Plamper, H. Huber, A. (Hrsg.): Regional Governance Band 2. Steuerung, Koordination und Kommunikation in regionalen Netzwerken als neue Formen des Regierens. Osnabrück, S. 305-315.

Torsten Thurmman

## Alternde Regionen – Handlungsansätze aus England

### Gliederung

- 1 Einleitung
- 2 Demographische Alterung im Vereinigten Königreich und in Deutschland
- 3 Einfluss der demographischen Alterung auf die Raumentwicklung
- 4 Handlungsansätze in England
  - 4.1 Handlungsansatz 1: Age Proofing Toolkit
  - 4.2 Handlungsansatz 2: 5050vision
  - 4.3 Nutzen der Ansätze und ihre Übertragbarkeit auf Deutschland

### 1 Einleitung

Der demographische Wandel ist in England anders ausgeprägt als in Deutschland. Während die Herausforderung in Deutschland vor allem durch den Umgang mit Schrumpfungprozessen geprägt ist, liegen für acht der neun englischen Regionen für die nächsten 20 Jahre Bevölkerungswachstumsprognosen vor. In einem anderen Teilaspekt des demographischen Wandels gibt es dagegen einen gemeinsamen Handlungsbedarf, nämlich im Umgang mit den Folgen einer alternden Bevölkerung.

In den letzten Jahren haben sich in England im Bereich der Regionalentwicklung verschiedene Handlungsansätze zum Umgang mit alternden Regionen herausgebildet. Nach einer allgemeinen Einführung in die Problematik werden in diesem Beitrag zwei Handlungsansätze näher betrachtet.

Beim ersten handelt es sich um das *Age Proofing Toolkit Regional Strategies and Demographic Ageing*. Dies ist im Kern ein Fragenkatalog, der darauf abzielt, dass bereits bestehende und zukünftige regionale Pläne und Entwicklungskonzepte im Rahmen einer Altersverträglichkeitsprüfung an die Herausforderungen der demographischen Alterung angepasst werden können.

Die Betrachtung dieses strategischen Handlungsansatzes soll durch die Vorstellung eines Ansatzes aus der Praxis der Regionalentwicklung ergänzt werden. Dabei handelt es sich um *5050vision*, das erste regionale Forum zum Themenkomplex Alterung in England. Das Netzwerk wurde 2003 in der North West Region Englands gegründet und bringt eine Vielzahl regionaler Partner zusammen. Der Fokus des Forums liegt auf der Altersgruppe der über 50-Jährigen. Sein primäres Ziel ist, Probleme und Handlungsbedarf im Zusammenhang mit der demographischen Alterung zu erforschen und publik zu machen und dieses Wissen in die Strategien und Handlungsprogramme öffentlicher, privater und nichtstaatlicher Organisationen zu integrieren.

## 2 Demographische Alterung im Vereinigten Königreich und in Deutschland

Obwohl die demographische Alterung zukünftig die meisten Länder in verstärktem Maße vor große Herausforderungen stellen wird, sind die Dringlichkeit und Aufmerksamkeit bezüglich dieser Thematik in verschiedenen Ländern unterschiedlich ausgeprägt. Dies wird am Beispiel eines kurzen Vergleichs der Situation in Deutschland mit der im Vereinigten Königreich deutlich. Während Deutschland 2003 den zweitgrößten Anteil von Einwohnern über 60 Jahren an der nationalen Bevölkerung in der EU hatte, lag dieser im Vereinigten Königreich im gleichen Zeitraum unter dem EU-Durchschnitt. Dies ist Ausdruck der Tatsache, dass die Gesellschaft in Großbritannien deutlich langsamer altert als in den meisten EU-Ländern. Obwohl Alterung im Vereinigten Königreich schon länger ein Thema war, welches in verschiedenen Strategien diverser Organisationen isoliert behandelt wurde, wird seit Ende der 1990er Jahre versucht, einen ganzheitlichen Ansatz zu verfolgen. In Deutschland haben sich in den letzten Jahren ebenfalls verschiedene Initiativen entwickelt, aber es mangelt an integrierten regionalen und nationalen Alterungs-Strategien (EPRC 2006: 15 ff.).

Im Umgang mit demographischen Alterungsprozessen bedarf es umfangreicher und integrierter Ansätze, da die Problematik Auswirkungen auf alle Aspekte des gesellschaftlichen Lebens hat. Regionen sind dabei wichtige Handlungsräume im Umgang mit demographischen Alterungsprozessen, weil viele Auswirkungen der Alterung regionale Bedeutung haben und die Regionen durch den Einfluss der EU weiter an Gewicht gewinnen.

## 3 Einfluss der demographischen Alterung auf die Raumentwicklung

Die demographische Alterung und vor allem deren Auswirkungen auf Beschäftigung und Migration stellen Planer vor große Herausforderungen. Die Planung muss dabei nicht nur auf die steigende Zahl älterer Bürger reagieren, sondern auch auf die Heterogenität ihrer Lebensumstände, welche sich in Abhängigkeit von Einkommen, Gesundheitszustand und Familienstrukturen stark voneinander unterscheiden können. Es ist davon auszugehen, dass auch in Zukunft viele Senioren allein leben werden und zahlreiche junge Menschen zum Arbeiten in die urbanen Räume abwandern. Das kann zur Isolierung der Älteren in suburbanen oder ländlichen Räumen führen. Andererseits verlegen bestimmte Gruppen mittleren Alters ihren Wohnort in Vorbereitung auf den Ruhestand in ländliche Räume, was einerseits die dortige Infrastruktur unter Druck setzt, andererseits aber auch potenzielle wirtschaftliche Vorteile für die betreffenden Räume bringen kann. Eine grundlegende Herausforderung besteht darin, den richtigen Mix aus Wohnungs-, Betreuungs- und Unterstützungsangeboten zur Verfügung zu stellen, damit ältere Menschen weiter im eigenen Haushalt oder in Wohnanlagen in der eigenen Gemeinde leben können. Ein ganzheitlicher Ansatz ist dabei von elementarer Bedeutung, das heißt Gemeindegestaltung in einer alternden Gesellschaft sollte neben Wohnungsfragen auch das weitere Wohn- und Sozialumfeld einschließen. Zentrale Themen einer altersgerechten Planung sind dabei beispielsweise Sicherheit, gute Erreichbarkeit von Einkaufsmöglichkeiten und Gesundheitseinrichtungen in Verbindung mit guten ÖPNV-Angeboten sowie die Bereitstellung spezieller altersgerechter Dienstleistungen (vgl. Baker/Ferry 2006: 20 f.).

Die demographische Alterung sollte aber nicht nur als Problem betrachtet werden. Sie bietet auch Chancen, die Raumentwicklung nachhaltiger zu gestalten. Altengerechte Städte und Gemeinden mit lokalen Versorgungsstrukturen können beispielsweise zu einer Verminderung des Verkehrsaufkommens führen. Die Bedeutung wohnungsnaher

qualitativer Freiraumversorgung steigt ebenfalls im Alter. Somit könnte eine Aufwertung der Freirauminfrastruktur in einer alternden Gesellschaft die Lebens- und Umweltqualität von Städten insgesamt steigern. Anhand dieser Beispiele wird bereits deutlich, dass viele Maßnahmen zur Steigerung der Lebensqualität älterer Bürger der gesamten Gesellschaft zugute kommen können.

## 4 Handlungsansätze in England

### 4.1 Handlungsansatz 1: Age Proofing Toolkit

Das *Age Proofing Toolkit Regional Strategies and Demographic Ageing* besteht aus einer Anleitung und einer Reihe von Checkfragen, welche die wichtigsten Aufgaben aufzeigen, die sich aus der demographischen Alterung für die Regionalpolitik ergeben. Es soll die regionalen Behörden und regional tätigen Organisationen aus allen Bereichen dazu anhalten, bei der Erarbeitung regionaler Dokumente umfassend auf die Bedürfnisse einer alternden Bevölkerung einzugehen und ihre Dokumente sozusagen einer Altersverträglichkeitsprüfung zu unterziehen (Baker/Ferry 2006: 4).

Das Toolkit wurde 2006 herausgegeben und ist speziell für die Regionen der Europäischen Union entwickelt worden. Die Erarbeitung erfolgte durch die University of Strathclyde und Age Concern England in Zusammenarbeit mit dem European Union Committee of the Regions und The European Older People's Platform. Das Toolkit wurde kürzlich vom Englischen ins Deutsche und Französische übersetzt und weitere Übersetzungen sind angedacht.

Das Toolkit sollte bei der Entwicklung und Überprüfung der unterschiedlichen regionalen Strategien Berücksichtigung finden, egal ob sie Wirtschaft, Raumordnung, Wohnen, Verkehr oder soziale Eingliederung betreffen. Es kann sowohl als Handlungsanleitung zur Berücksichtigung von Alterungsfragen vor der Erstellung eines regionalen Dokuments als auch zur Altersverträglichkeitsprüfung eines bereits bestehenden Dokuments angewendet werden (Baker/Ferry 2006: 4 f.).

Der Fragenkatalog ist in fünf Themenfelder unterteilt, welche die Hauptaufgabenbereiche regionaler und sub-regionaler Behörden in der EU widerspiegeln. Abbildung 1 zeigt, welche Themenbereiche für welche regionalen Dokumente besonders relevant sind. Für Dokumente der Raumordnung sind dies speziell die Themenbereiche Trends und Indikatoren, Regionalentwicklung und Infrastruktur. Da allerdings andere raumordnerische Themenbereiche wie Verkehr, Wohnen oder ländliche Entwicklung als separate regionale Strategien aufgeführt sind, kann man sagen, dass das Toolkit für raumrelevante Themen in einem umfassenderen Sinne relevant ist.

Abb. 1: Konzentration des *Age Proofing Toolkit* auf die maßgeblichen Themenfelder

Regionale Strategien	Trends und Indikatoren	Wirtschaft	Regionalentwicklung	Infrastruktur	Regional Governance
Wirtschaft	X	X	X		
Raumordnung	X		X	X	
Qualifikationen	X	X			
Wohnen	X	X	X	X	
Soziale Eingliederung	X	X	X	X	
Kommunale Planung	X	X	X	X	X
Ländliche Entwicklung	X	X	X	X	X
Verkehr	X	X	X	X	

Quelle: Baker/Ferry 2006: 6 (leicht modifizierte Darstellung)

Es ist wichtig zu betonen, dass EU-Regionen in Deutschland die Bundesländer sind. Da das Toolkit aber auch für sub-regionale Behörden in der EU entwickelt worden ist, kann es sowohl auf der Ebene der Landes- als auch der Regionalplanung angewendet werden.

Im Folgenden sollen vier Kernfragen mit besonders hoher Relevanz für die Raumentwicklung vorgestellt werden, um einen ersten Eindruck von der Natur des Toolkits zu vermitteln (vgl. Baker/Ferry 2006: 21):

- Geht das Dokument auf die momentanen und künftigen Anforderungen an Wohnmöglichkeiten (für Paar- und Einzelhaushalte) ein, die sich aus der Bevölkerungsalterung ergeben?
- Wird erörtert, wie die Auswahl an Wohnmöglichkeiten und Wohnbedingungen für ältere Menschen verbessert werden kann?
- Wird auf geeignete Verkehrslösungen eingegangen, die älteren Bürgern ein aktives Leben ermöglichen?
- Werden Einkaufsmöglichkeiten und andere Dienstleistungen für ältere Bürger thematisiert?

Die Auswahl dieser Fragen verdeutlicht bereits, dass das Toolkit als recht ambitioniert bezeichnet werden kann, da wohl die wenigsten regionalen Dokumente in den jeweiligen Themenbereichen speziell auf die Bedürfnisse älterer Menschen eingehen. Somit versucht das Toolkit, die Standards regionaler Dokumente in Bezug auf die Berücksichtigung der demographischen Alterung zu erhöhen.

#### 4.2 Handlungsansatz 2: 5050vision

*5050vision* ist ein Netzwerk regionaler Schlüsselakteure in der North West Region Englands, das die Koordinierung von Aktivitäten im Kontext der demographischen Alterung zur Aufgabe hat. Der Fokus liegt dabei auf der Verbesserung der Lebenssituation der über 50-Jährigen. Bereits 1998 wurde landesweit eine umfangreiche Diskussion über den Handlungsbedarf zur Anpassung an demographische Alterungsprozesse ange-

stoßen. Die Diskussion in der North West Region mündete im Abschlussbericht *The Debate of the Age in the North West*. Als Reaktion auf den großen Handlungsbedarf in der Region wurde eine Arbeitsgruppe gegründet, die eine Studie zum demographischen Wandel in der Region in Auftrag gegeben hat (*An Ageing Population – Impacts for the North West*). Aus dieser Arbeitsgruppe ist dann 2003 das Netzwerk *5050vision* hervorgegangen (vgl. *5050vision* 2007).

*5050vision* hat derzeit 29 Mitglieder und Förderer. Das Sekretariat ist bei der *North West Regional Development Agency* eingerichtet, wo eine Vollzeitkraft mit der Koordination des Netzwerks beschäftigt ist. Die Arbeit von *5050vision* wird durch einen Vorstand geleitet. Inhaltlich wird in verschiedenen Arbeitsgruppen gearbeitet, bislang unter anderem mit den Schwerpunktthemen Gesundheit, Beschäftigung und gesellschaftlicher Umbau.

Das Netzwerk hat die folgenden Kernziele:

- Erhöhung der Aufmerksamkeit bezüglich der Alterungsthematik
- Beeinflussung regionaler Dokumente und Entscheidungsträger
- Grundlagenforschung und Veröffentlichungen
- Monitoring der regionalen Alterungsprozesse
- Durchführung von Öffentlichkeitsarbeit
- Verbreitung von Best Practice Beispielen

*5050vision* hat während seiner relativ kurzen Existenz bereits einige wichtige Ergebnisse erzielen können. Erwähnenswert ist beispielsweise die Herausgabe des regionalen Toolkits *Sustainable Communities – Meeting the Needs of Older People in the North West*, welches als „kleiner Bruder“ des zuvor besprochenen Age Proofing Toolkits bezeichnet werden kann. Es ist in sechs Themenbereiche unterteilt, einer davon ist Raumplanung. Weitere Themenbereiche sind Verkehr, Wohnungsbau, Gesundheit, Sicherheit und Services (vgl. *5050vision* 2005).

Neben Veröffentlichungen spielen aber auch Stellungnahmen, beispielsweise zum Regionalplan, eine wichtige Rolle bei der Beeinflussung regionaler Entscheidungsträger und -prozesse. Weiterhin hat *5050vision* mehrere regionale Konferenzen zum Themenfeld Alterung durchgeführt und konnte dadurch und durch weitere Aktivitäten sein Netzwerk weiter ausbauen (*5050vision* 2006).

### **4.3 Nutzen der Ansätze und ihre Übertragbarkeit auf Deutschland**

Im Folgenden werden der Nutzen der zuvor vorgestellten Ansätze und eine mögliche Übertragbarkeit auf Deutschland diskutiert. Wie bereits erläutert, ist das Toolkit zur Altersverträglichkeitsprüfung für die Regionen und Sub-Regionen der EU entwickelt worden. Die Autoren des Toolkits sind sich dabei der Problematik der Übertragbarkeit des Fragenkatalogs im Kontext der verschiedenen Rahmenbedingungen in den EU-Mitgliedsstaaten durchaus bewusst und thematisieren dies auch explizit im Dokument. Um dennoch dem Anspruch der Übertragbarkeit gerecht werden zu können, ist der Fragenkatalog gezwungenermaßen recht allgemein gehalten, sodass er in den unterschiedlichen Länderkontexten angewendet werden kann. Aus der Bereitstellung eines Fragenkatalogs für alle denkbaren regionalen Dokumente in allen Mitgliedsstaaten der EU ergibt sich also unmittelbar die Notwendigkeit, jene Fragen auszuwählen, welche für den jeweiligen räumlichen und inhaltlichen Kontext die höchste Relevanz haben. Das Toolkit trägt dieser Notwendigkeit durch seine Untergliederung in verschiedene Themenberei-

che Rechnung. In der Praxis kann es deshalb durchaus sein, dass nur wenige Fragen überhaupt für die Prüfung eines konkreten Dokuments relevant sind. Deshalb empfiehlt sich auch die Modifikation bzw. Ergänzung des Fragenkatalogs, um einen dem jeweiligen Kontext angepassten Katalog zu erhalten. In jedem Fall ist das Toolkit ein nützlicher Startpunkt bei der Zusammenstellung eines individuellen Fragenkatalogs, da es die Hauptthemen der demographischen Alterung prägnant darstellt. Diese freie Anwendung des Toolkits ist sicherlich im Sinne der Autoren, da es die Hauptintention des Dokuments ist, die Standards regionaler Dokumente im Bezug auf die Berücksichtigung der demographischen Alterung zu erhöhen.

Somit ist das Toolkit der beste Anknüpfungspunkt für alle, die derzeit eine Altersverträglichkeitsprüfung regionaler oder sub-regionaler Dokumente durchführen wollen. Eine Anwendung eines modifizierten Fragenkatalogs auf kommunaler Ebene ist dabei auch denkbar, auch wenn dies von den Autoren nicht explizit vorgesehen worden ist.

Ein Akteursnetzwerk wie *5050vision* ließe sich problemlos auf Deutschland oder andere Länder übertragen. Ein solches Netzwerk könnte leicht in einem unterschiedlichen administrativen Kontext etabliert werden. Dies erscheint auch nützlich, insbesondere da Deutschland eines der am stärksten von der demographischen Alterung betroffenen EU-Länder ist. Die zentrale Frage ist, ob sich die dafür notwendige politische und finanzielle Unterstützung findet, insbesondere in Zeiten knapper Kassen und im Kontext einer Vielzahl konkurrierender Interessen, die zudem meist besser organisiert sind. Des Weiteren stellt sich die Frage der räumlichen Ebene, auf der ein solches Netzwerk angesiedelt sein sollte. Die regionale Ebene in England entspricht, wie bereits erläutert, eher der Länderebene in Deutschland. Es ist möglicherweise sinnvoller, ein solches Netzwerk auf der Ebene der deutschen Regionen zu etablieren, aber solche Entscheidungen müssen stets den jeweiligen spezifischen Kontext berücksichtigen. Auf jeden Fall bringt die Etablierung eines solchen Netzwerks eine Reihe von Vorteilen und sollte in Erwägung gezogen werden, wenn Maßnahmen zum Umgang mit der demographischen Alterung umgesetzt werden sollen.

## Literatur

- Baker, R.; Ferry, M. (2006): Regional strategies and demographic ageing. Age Proofing Toolkit.
- EPRC – European Policies Research Centre (2006): Regions for all ages: The implications of demographic ageing for regional policy. Strathclyde. [http://www.eprc.strath.ac.uk/eprc/Documents/PDF\\_files/Final\\_Report\\_EU.pdf](http://www.eprc.strath.ac.uk/eprc/Documents/PDF_files/Final_Report_EU.pdf)
- 5050vision (2007): Who we are. Stand: Juli 2007. <http://www.5050vision.com/about/>
- 5050vision (2006): Business Plan April 2006 – March 2008. [http://www.5050vision.com/publications/publications\\_info.php?id=24&catid=3](http://www.5050vision.com/publications/publications_info.php?id=24&catid=3)
- 5050vision (2005): Sustainable Communities – Meeting the Needs of Older People in the North West. [http://www.5050vision.com/publications/publications\\_list.php?catid=2](http://www.5050vision.com/publications/publications_list.php?catid=2)

Jochen Luther, Stefanie Rößler

# Handlungsansätze – Flächenmanagement und Stadtstruktur

## Bericht aus der Arbeitsgruppe 3

### Gliederung

- 1 Problemhintergrund
- 2 Zielsetzung und Ablauf der Arbeitsgruppe
- 3 Diskussionsergebnisse
- 4 Fazit

Literatur

### 1 Problemhintergrund

Die räumlichen Wirkungen des demographischen Wandels werden vor allem in der Flächennutzungsstruktur der Stadtregionen sichtbar. In der Folge sind veränderte Konzepte und Anpassungsmaßnahmen in der Raumplanung und in den verschiedenen Fachplanungen erforderlich. Zu beachten ist dabei der räumliche Maßstab, z. B. die Differenzierung von Handlungsansätzen für städtische und ländliche Räume, für schrumpfende und wachsende Regionen oder die unterschiedlichen Handlungsebenen der Stadt- und Regionalentwicklung.

In der Arbeitsgruppe 3 standen räumliche Auswirkungen des demographischen Wandels und flächenbezogene Handlungsansätze zum Umgang mit den damit verbundenen Herausforderungen im Mittelpunkt. Die Arbeitsgruppe widmete sich einer kritischen Betrachtung aktueller und künftig denkbarer Stadtstrukturen, insbesondere vor dem Hintergrund des Ziels einer nachhaltigen Stadtentwicklung einerseits und der diesem Ziel oft widersprechenden Realitäten andererseits. Anschließend wurden Lösungsansätze für die Konsequenzen des demographischen Wandels im Hinblick auf die künftige Siedlungsentwicklung und das Flächenmanagement gesucht. Der Schwerpunkt lag dabei auf schrumpfenden Stadtregionen, in denen dem Flächenrecycling und -management und nicht der weiteren Neuinanspruchnahme von Flächen zukünftig ein größerer Stellenwert eingeräumt werden sollte.

### 2 Zielsetzung und Ablauf der Arbeitsgruppe

Als Einstieg war die Vorstellung der Teilnehmerinnen und Teilnehmer mit ihren spezifischen fachlichen Hintergründen und Interessen hilfreich. Es zeigte sich eine gute Mischung aus praxisnahen und wissenschaftlichen Interessensfeldern. Aus der Themenformulierung der Arbeitsgruppe sowie den Impulsreferaten konnte zunächst folgende Leitfrage für die Diskussion formuliert werden: „Welche räumlichen Modelle von Städten bzw. Stadtregionen werden derzeit unter den Rahmenbedingungen des demographischen Wandels diskutiert und wie wirken sich diese unterschiedlichen Ansätze auf verschiedene Sektoren der Stadt- und Regionalentwicklung aus?“

Folgende Impulsreferate leiteten die Diskussion ein:

- Bedeutung von Freiräumen in schrumpfenden Städten (Stefanie Rößler)
- Dichte als Indikator der Flächennutzung in schrumpfenden Städten (Christiane Westphal)
- Flächenmanagementsysteme – eine Antwort auf den demographischen Wandel? (Daniela Schüler)

Ausgangspunkt für die Diskussion war zum einen eine deskriptive Analyse flächiger (besonders von Freiräumen) und linearer Strukturen (besonders der Infrastruktur) in der Stadtregion anhand der ersten beiden Impulsreferate.

Stefanie Rößler beschäftigte sich im ersten Impulsreferat mit der Bedeutung des Freiraums im Umgang mit den räumlichen Auswirkungen städtischer Schrumpfungsprozesse. Ausgehend von einer Analyse der Rahmenbedingungen für die Freiraumplanung in schrumpfenden Städten hinsichtlich des Freiflächenzuwachses und der räumlichen Verteilung diskutierte sie Modelle der Stadtentwicklung unter Schrumpfungsbedingungen und ihre Wirkungen für die Freiraumentwicklung. Anhand von Beispielen aus schrumpfenden Städten Ostdeutschlands stellte sie aktuelle städtebauliche Leitbilder mit einer stärkeren Bedeutung städtischer Freiräume vor. In Anbetracht des erwarteten Freiraumzuwachses und der Frage nach der Gestaltung, Nutzung und Unterhaltung dieser Freiräume wurden in der anschließenden Diskussion Ideen, Ansätze und Erfahrungen erörtert und ausgetauscht.

Der zweite Beitrag von Christiane Westphal legte ähnliche Ansätze von Stadtmodellen zugrunde und setzte sich mit Dichte als Indikator für schrumpfende Städte, konkretisiert an der Bereitstellung leitungsgebundener Infrastrukturen, auseinander. Die Frage nach der Dichte impliziert zunächst, wie intensiv der gebaute Raum genutzt wird, und stellt sich als multiple Planungsgröße (soziale Infrastruktur, Verkehr, Stadtökologie, etc.) dar. Westphal betrachtete z. B. Einwohner-, Arbeitsplatz-, Nutzungs-, und Bebauungsdichte. Dichte und Nutzungsmischung gelten oft als Voraussetzung für Urbanität. Je nach Anforderung sollten für einzelne Stadtstrukturtypen Dichteschwellenwerte festgelegt werden. Durch den demographischen Wandel ist großräumig in einzelnen Regionen und kleinräumig in bestimmten Stadtstrukturtypen die Aufrechterhaltung der bisherigen Infrastrukturversorgung gefährdet. Es stellt sich also die Frage, welche Standards der Daseinsvorsorge künftig in stark vom demographischen Wandel betroffenen Räumen noch möglich sind. Die Kosten für Strom- und Telekommunikationsversorgung spielen gegenüber den Kosten für Trink- und Abwasser, Grünflächen und soziale Infrastruktur eine untergeordnete Rolle. Eine geringere Dichte und eine verstreute Versorgung mit bestimmten Infrastrukturangeboten ziehen in vielen Fällen einen erhöhten (Freizeit-)Verkehr nach sich.

Die Diskussion ist dabei nicht nur an Schrumpfungsbedingungen gekoppelt: Auch wachsende Kommunen weisen noch immer gering verdichtete Wohngebiete aus, um im kommunalen Wettbewerb zahlungskräftige Bevölkerungsschichten zu halten oder zu gewinnen. Diesem Problem kann nur durch regionale Lösungen eines Flächenmanagements begegnet werden.

Bei großräumiger Betrachtung stehen die Handlungsansätze für Flächennutzung und -management in den Bereichen Gewerbe und Wohnen im Vordergrund, sowohl in der Stadtregion als auch in ihrem ländlichen Umland. Für diese Thematik gab der dritte Vortrag wichtige Impulse. Daniela Schüler gab einen Überblick über Flächenmanagementsysteme in schrumpfenden und wachsenden Städten Deutschlands. Ihr Vortrag

ging dabei der Frage nach, ob Flächenmanagementsysteme eine Antwort auf den demographischen Wandel darstellen. Flächenmanagementsysteme sind ein Instrument, um das sich ändernde Angebot an Bau- und Freiflächen mit der veränderten Nachfrage miteinander abzustimmen. Vier Bausteine eines Flächenmanagementsystems wurden vorgestellt und mit einzelnen Beispielen aus Berlin und Stuttgart unterlegt.

### 3 Diskussionsergebnisse

Schwerpunkt der Diskussion waren die Auswirkungen des demographischen Wandels auf die Flächennutzung in Städten und Stadtregionen. Stichworte wie Leerstand, Stadtbrachen und Suburbanisierung, aber auch Fragen der Dichte insbesondere im Zusammenhang mit der Bereitstellung von Infrastruktur und der Entwicklung von Freiräumen bis hin zur Frage der generellen räumlichen Gestalt von Städten und Stadtregionen und dem Umgang mit Flächennutzungsbedarfen für die Wohn- und Gewerbeflächenentwicklung wurden anhand der Impulsreferate diskutiert.

In der Diskussion wurden der demographische Wandel und seine unterschiedlichen Einflüsse auf die Entwicklung der Flächennutzung und Stadtstruktur erörtert. Hilfreich dafür war das Aufstellen einer Arbeitsdefinition des Schrumpfungsbegriffes. Als Beispiel sei die Definition von Lang/Tenz (2003: 137) genannt: „Aus Sicht der Stadtentwicklung ist eine schrumpfende Stadt durch zwei ursächliche Prozesse gekennzeichnet: erstens durch den Verlust von Einwohnern und zweitens durch eine nachlassende wirtschaftliche Dynamik. Diese demographischen bzw. ökonomischen Schrumpfungsprozesse ziehen in allen Bereichen der Stadtentwicklung Folgeprozesse nach sich. Charakteristisch für diese Folgeprozesse sind quantitative und qualitative Veränderungen, deren Intensität und Auswirkungen maßgeblich vom Ausmaß und dem zeitlichen Verlauf der ursächlichen Prozesse abhängig sind. Durch die beiden ursächlichen Schrumpfungsprozesse (Demographie und Ökonomie) nimmt die nutzungsspezifische Dichte der schrumpfenden Stadt ab. Je nach Intensität ist auch eine physische Schrumpfung des Stadtkörpers denkbar.“

Darüber hinaus galt es, die Diskrepanz zwischen weiterhin steigendem Flächenverbrauch und zunehmender Schrumpfung und Entdichtung zu beleuchten. Im Hinblick auf die in Deutschland bestehende Gleichzeitigkeit von Schrumpfung und Wachstum wurden bestehende und neue Instrumente zur Steuerung der Flächeninanspruchnahme, aber auch zur Wiedernutzung von Brachen und zur Innenentwicklung, bezüglich ihrer Eignung und Steuerungskraft diskutiert.

Neben der Leitfrage wurden während der Diskussion weitere Problembereiche identifiziert:

- Mit welchen Maßnahmen erfolgt die Anpassung der technischen, sozialen („kulturellen“) und verkehrlichen Infrastrukturen? Welche Annahmen und Methoden werden dabei zur Ermittlung geeigneter Auslastungen, Netzdichten und Einzugsgebiete verwendet?
- Welche Auswirkungen hat der demographische Wandel auf den Diskurs zur nachhaltigen Stadtentwicklung (Flächenschutzziel)?
- Wie sehen zukunftsfähige Stadtmodelle oder städtebauliche Leitbilder aus?
- Welche Entwicklungsmöglichkeiten bietet das Leitbild der kompakten Stadt? Wie können Entdichtung gestoppt und die diskutierten idealen Stadtstrukturen für schrumpfende Städte erreicht werden?

- Wie lassen sich Instrumente der Flächenhaushaltspolitik bzw. des Flächenmanagements, die ursprünglich auf Wachstum ausgerichtet waren, an Schrumpfungsbedingungen in der Siedlungsentwicklung anpassen?
- Welche Entwicklungen sollten gefördert oder verhindert werden? Welche Entwicklungen regeln sich möglicherweise von selbst?
- Welche Auswirkungen des demographischen Wandels auf weitere baulich-räumliche Strukturen (neben Wohnen, Gewerbe und Verkehr) und deren Flächeninanspruchnahme lassen sich feststellen?

Drei als grundsätzlich mögliche Entwicklungsrichtungen identifizierte Stadtmodelle (kompakte Stadt, Archipel, fraktale Stadt) wurden anhand von vier Kriteriengruppen diskutiert: (1) Nachhaltigkeit (ökonomisch, ökologisch, sozial), (2) Standards der Daseinsvorsorge (z.B. technische, soziale), (3) Steuerungsmöglichkeiten (Aufwand und Resultat, formelle und informelle Instrumente) und (4) Auswirkungen auf die Nutzungsstrukturen (Wohnen, Freiraum, Gewerbe). In drei Kleingruppen wurden die Folgen und Anforderungen der drei Stadtmodelle erörtert. Es wurde zunächst herausgestellt, dass die wenigsten Modelle nebeneinander bestehen, sondern sich eher in einer zeitlichen Reihenfolge bei entsprechenden Rahmenbedingungen ergeben.

Ökonomisch gesehen fördert eine *kompakte Stadt* hohe Boden- und Mietpreise, was zu einem Mangel an bezahlbarem Wohnraum führt. Weiterhin können aufgrund der hohen Dichten bzw. intensiven Nutzungen stadtökologische Probleme auftreten. Insgesamt ist Kompaktheit wegen des geringeren Flächenverbrauchs und der Ressourcenschonung als ökologisch nachhaltig zu sehen. Hohe technische und soziale Standards bei relativ stabilen Kosten sind weiterhin möglich, so kann z.B. der innerörtliche ÖPNV erhalten und das Pkw-Aufkommen im Innenbereich begrenzt werden. Die Flächenknappheit bzw. die Begrenzung des Flächenverbrauchs könnte als Innovationsmotor fungieren. Jedoch ist bei den unterschiedlichen Nutzungen auf engem Raum ein hohes Maß an Toleranz (Rücksichtnahme) und nachbarschaftlichem Engagement nötig. Der Steuerungsaufwand ist generell hoch und ein gut funktionierendes regionales Flächenmanagement ist nötig. Dieses sollte sich auf entsprechende Informationsinstrumente, die Sicherung von Zwischennutzungen und Freiräumen, restriktive Planung (z. B. Gewerbe-restriktionen) stützen. Aus Sicht der Nutzungsstruktur besteht eine hohe Wohndichte mit Nutzungsmischung. Einfamilienhäuser werden auch im Bestand (z. B. auf Brachflächen) entstehen können. Freiräume erleben eine hohe Wertschätzung sowie eine aufwändige, mitunter identitätsbildende Gestaltung und Nutzung. Im Gewerbebereich herrscht eine hohe Flächenkonkurrenz.

Das Stadtmodell *Archipel* ist durch Polarisierung und Segregation und hohe Infrastrukturfolgekosten gekennzeichnet. Als nachhaltig zu bewertende regionale Kreisläufe stehen im Gegensatz zu steigendem Flächenverbrauch und Individualverkehr. Die Städte lösen sich dispers im Raum auf. In Bezug auf Standards wird von mehr individueller Verantwortung und einem steigenden Mobilitätsaufwand sowie einer eher dezentralen Versorgung ausgegangen. Der Verlust sozialer Netze und in bestimmten Gebieten die Reduktion gegenwärtiger Standards wird in Kauf genommen. Letztere sind nur noch schwer zu finanzieren. Diese Änderungen der Rahmenbedingungen müssen jedoch ins Bewusstsein gebracht werden. Während die formale Planung schwach und kaum strategisch ist, fehlt es der informellen Planung an Akzeptanz. Ohne stärkeres Eingreifen durch die Planung würde sich ein archipelartiger Stadtraum als Reaktion auf die gegenwärtige Nachfrage einstellen. Im Umland der Städte bedingen niedrige Baulandpreise einen hohen Flächenverbrauch. Dagegen kommt es im Innenbereich durch Brachfal-

len und ein kleinräumiges Nebeneinander von neuen Freiflächeninseln und bebauter Fläche zu abnehmenden Dichten. Rückbauverpflichtung und Flächenverantwortung könnten diesen Tendenzen entgegenwirken.

Das dritte Stadtmodell, die *fraktale Stadt*, stellt sich teilweise als eine Kombination der beiden vorigen Modelle dar. Es stellt einen mittels Achsen vernetzten Zusammenschluss von mehr oder weniger kompakten und unterschiedlich genutzten Siedlungskernen dar, zwischen denen große Freiräume erhalten bleiben. Allerdings ist durch Entwicklungs- bzw. Verkehrsachsen der (ökologische) Austausch zwischen den Freiräumen behindert. Der Steuerungsaufwand ist recht hoch, da sich Investitionen auf die Knoten konzentrieren sollten bzw. Entwicklung entlang der Achsen erfolgen sollte. Werden bestimmte Infrastrukturen auf einzelne Knoten verteilt, lassen sich hohe soziale und technische Standards beibehalten. Das zwar erhöhte Verkehrsaufkommen bietet aber auch Chancen für den ÖPNV.

#### 4 Fazit

Bei genauerer Betrachtung lässt sich eine Gleichzeitigkeit und Überlagerung der einzelnen Modelle feststellen. Theoretisch bzw. historisch gesehen würden sie bei ungenügender Steuerung in der Reihenfolge kompakte Stadt, fraktale Stadt und Archipel ineinander übergehen. Jedoch lassen sich die Modelle nur plakativ so modellhaft differenzieren, bei detaillierter Beschäftigung verschwinden die Grenzen zwischen ihnen schnell. Zudem sind viele Strukturen abhängig von den physisch-geographischen und sozioökonomischen Gegebenheiten. Auch zeigte die Diskussion, dass die Bewertung einzelner Aspekte hinsichtlich der Vor- und Nachteile teilweise ambivalent ist. Das ideale Stadtmodell lässt sich somit kaum definieren und ist von den spezifischen Rahmenbedingungen jeder einzelnen Stadtregion abhängig. Wenige generelle Feststellungen können getroffen werden: Je höher die angestrebte Dichte ist, desto höher wird der Steuerungsaufwand sein. Ebenso können verstärkt ökonomische Zwänge und Kostenwahrheiten zu kompakteren Siedlungsstrukturen führen.

Für Deutschland und Mitteleuropa ist die Reduzierung der Flächeninanspruchnahme ein unbestrittenes Ziel. Die schwierigen finanziellen Rahmenbedingungen in vielen Kommunen, und damit auch der Wettbewerb um die einkommensstärkste Bevölkerung mit ihren Ansprüchen an großzügigen Wohnraum „im Grünen“, begünstigen den Flächenverbrauch. Innerhalb dieses „Wettbewerbsföderalismus“ ist ein großzügiges Baulandangebot an attraktiven Standorten zu niedrigen Preisen wichtig (Simsch et al. 2000). Gerade in schrumpfenden Regionen herrscht dadurch eine Gleichzeitigkeit von Wohnungsempässen und Wohnungsüberhängen in den verschiedenen Wohnungsmarktsegmenten. Bei der vorherrschenden Orientierung auf die Deregulierung der Märkte erscheint es anachronistisch, diesem Ziel durch neue formelle Instrumente zu begegnen (Walz 2006). Eher könnten ökonomische Instrumente mit Hilfe der Koordinations-, Anreiz- und Allokationswirkung von Märkten (z. B. verursachergerechte Erschließungsabgabe, Flächennutzungssteuer, Bodenversiegelungsabgabe, Flächennutzungszertifikate, handelbare Bodennutzungsrechte und Flächenkontingente, Subventionen zur Freiflächenfreihaltung, flächen- und regionsabhängige Umweltabgaben) für die Erreichung sowohl quantitativer Reduktionsziele als auch qualitativer Ziele sorgen. Allerdings erhöht sich der Informationsbedarf enorm. Zudem sollten Kontingentierungen nicht gemeindescharf sein, weil dies einen zu starken Eingriff in die kommunale Selbstverwaltungsgarantie darstellen würde. Weiterhin gewinnen selbstregulative Mechanismen an Bedeutung. Diese sind in ihrer Wirksamkeit jedoch oft begrenzt, sobald sie die Betroffenen stärker finanziell belasten.

Die Nachfrage nach sozialen und kulturellen Infrastrukturen und Dienstleistungen (Anpassung/Umnutzung) verändert sich, wobei manche öffentliche Infrastrukturen jedoch nur einen geringen Zusammenhang zwischen sinkender Einwohnerzahl und dem Umfang des Dienstleistungsangebotes zeigen. In ländlichen Gebieten kommt es schon heute zu einer Mobilisierung von Geschäften. Für diese Nutzungen werden generell relativ wenige Flächen neu in Anspruch genommen. Bei einer weiteren Entdichtung wird trotz neuer ÖPNV-Lösungen eine weitere Zunahme des motorisierten Individualverkehrs erwartet (Troge/Hutter 2004).

Bis 2020 wird der demographische Wandel nicht der entscheidende Faktor für die Entwicklung der Flächeninanspruchnahme sein. In den alten Bundesländern sind z.B. die Wohnflächenzuwächse jeweils zur Hälfte auf Wohlstandeffekte und Haushaltsentwicklung zurückzuführen. Wirtschaftlicher Strukturwandel und Wohlstandswachstum sind somit die Hauptursachen für den Flächenverbrauch. Der demographische Wandel wird erhebliche Auswirkungen auf die Weiterentwicklung und Anpassung des Bestandes (gravierender als Flächeninanspruchnahme) haben. Besonders in den ländlichen und verstädterten Räumen Ostdeutschlands werden diese Veränderungen dramatisch sein (Bürkner et al. 2004).

## Literatur

- Bürkner, H.-J. et al. (2004): Der demographische Wandel und seine Konsequenzen für Wohnungsnachfrage, Städtebau und Flächennutzung. Erkner. [http://www.irs-net.de/download/wp\\_wandel.pdf](http://www.irs-net.de/download/wp_wandel.pdf)
- Lang, T.; Tenz, E. (2003): Von der schrumpfenden Stadt zur Lean City. Prozesse und Auswirkungen der Stadtschrumpfung in Ostdeutschland und deren Bewältigung. Dortmund.
- Simsch, K. et al. (2000): Handlungsempfehlungen für ein effektives Flächenrecycling. Berlin. = UBA-Texte 10/00.
- Troge, A.; Hutter, C.-P. (Hrsg.) (2004): Dokumentation der Fachtagung „Der Bevölkerungsrückgang – Konsequenzen für die Nutzung und für das Management von Flächen sowie der Umwelt“. Stuttgart.
- Walz, R. (2006): Instrumente der Flächenpolitik – Eine Einordnung in generelle Trends der umweltpolitischen Instrumentendiskussion. In: GAIA, H. 3, S. 177-180.

Stefanie Rößler, Christiane Westphal

# Stadtmodelle unter Schrumpfungsbedingungen – Auswirkungen auf Infrastruktur und Freiraumversorgung

## Gliederung

- 1 Einleitung
- 2 Stadtstrukturen zwischen Konzentration und Auflockerung
  - 2.1 Städtebauliche Leitbilder
  - 2.2 Richtwerte in der Stadtplanung
- 3 Auswirkungen des demographischen Wandels auf die Flächennutzung und Siedlungsstruktur
  - 3.1 Auswirkungen auf Intensität und Struktur der Flächennutzung
  - 3.2 Auswirkungen auf die Qualität von Stadtstrukturen
- 4 Stadtmodelle für schrumpfende Städte
  - 4.1 Kontraktion
  - 4.2 Dispersion
  - 4.3 Fragmentierung
- 5 Bewertung von Stadtmodellen für schrumpfende Städte
- 6 Fazit: Das ideale Raummodell für schrumpfende Städte?

Literatur

## 1 Einleitung

Die Veränderung der Struktur schrumpfender Städte ist die sichtbare Auswirkung des demographischen und ökonomischen Wandels und der planerischen Reaktionen darauf. Städtische Schrumpfungsprozesse stellen die Planung und Steuerung der räumlichen Stadtentwicklung vor große Herausforderungen: Den Chancen auf Entdichtung und eine bessere Freiraumversorgung stehen Zwänge der Versorgung mit sozialer und technischer Infrastruktur sowie der Wahrung ökologisch und ökonomisch effizienter Siedlungsformen und die Forderung der Vermeidung einer Flächenneuanspruchnahme im Stadtumland gegenüber. Es stellt sich die Frage, welche Stadtmodelle Handlungsansätze für die stadtstrukturelle Entwicklung in diesem Spannungsfeld liefern und wie die künftige ideale Stadtstruktur aussehen kann. Eingebettet wird die Antwort auf diese Frage in die Kontinuität stadtplanerischer Diskurse um ideale Stadtstrukturen (Kapitel 2) sowie die Analyse der Auswirkungen des demographischen Wandels auf die Flächennutzungsstruktur (Kapitel 3). Dargelegt werden aktuell diskutierte Raummodelle für schrumpfende Städte (Kapitel 4), deren Chancen und Risiken im Hinblick auf die Infrastruktur- und Freiraumversorgung erörtert werden (Kapitel 5).

## 2 Stadtstrukturen zwischen Konzentration und Auflockerung

Unter Stadtstruktur wird hier die „räumliche Anordnung von Bereichen unterschiedlicher Nutzung, also die Verteilung menschlicher Nutzungen im Raum ...“ verstanden, die sich „... in der Form des baulichen Gefüges niederschlagen“ (Albers 2007: 31). Demnach bezeichnet die Stadtstruktur die physische Struktur der Stadt, bestehend aus Gebäuden, Verkehrsflächen, Netzen der Infrastruktur und Freiräumen. Über die ideale räumliche Struktur einer Stadt bestehen seit jeher Diskussionen.

### 2.1 Städtebauliche Leitbilder

Die jeweils als ideal angesehene Stadtstruktur schwankt zwischen Konzentration und Auflockerung, zwischen einer Bevorzugung urbaner, dichter und nutzungsgemischter Strukturen einerseits und einer starken Landschafts- und Freiraumorientierung andererseits (vgl. u. a. Kühn 2000; Bormann/Koch/Schmeinig 2005: 34 ff.; Reinborn 1996; Albers 2007).

- Die Verdichtung und die schlechten Lebensbedingungen der Städte der Industrialisierung stießen bereits seit der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts auf Kritik. Zunehmend wurden Vorschriften für eine Begrenzung der Verdichtung in Form von Staffel- und Zonenbauordnungen erlassen, die die Ausnutzbarkeit privater Grundstücke beschränkten (Geberding-Wiese 1968: 37 ff.). Eine stadtstrukturelle Antwort auf die städtebaulichen Missstände war die „Gartenstadt“ von Howard im Jahr 1902. Ziel war die Schaffung kleinerer durchgrünter Stadteinheiten als Gartenstädte, welche um eine Zentralstadt mit einer grünen Mitte angesiedelt waren. Die einzelnen Wohnbereiche sollten durch Grüngürtel getrennt werden (Reinborn 1996: 48). Ebenso stehen seit Ende des 19. Jahrhunderts Grüngürtel oder auch die Umsetzung von Ring-Radial-Systemen für das Bestreben nach einer gliedernden Funktion der Freiräume.
- In der Folge gab es mit den Reformansätzen im Wohnungsbau und den Bewegungen des „Neuen Bauens“ um 1920 und der Vision des „paysage urbain“ von Le Corbusier weitere Ansätze der Durchdringung landschaftlicher und städtischer Elemente (Bormann/Koch/Schmeinig 2005: 134). In den klar strukturierten Wohnsiedlungen dieser Zeit spielen wohnungsnaher Freiräume eine große Rolle (Fürst et al. 1996: 11). Bauordnungen der 1920er und 1930er Jahre gestatteten in den Innenstädten eine hohe Dichte auf kleinen Grundstücken und an den Siedlungsrändern geringe Dichten bei großen Grundstücken (Göderitz/Rainer/Hoffmann 1957: 21).
- Die ideale Wohnform der gegliederten und aufgelockerten Stadt ist das Reihenhaus mit einem Bezug zu einem eigenen Garten (Göderitz/Rainer/Hoffmann 1957: 54 f.). Die Auflockerung und Gliederung in funktionale Bereiche sollte vor allem durch verringerte Baudichten und großzügige Durchgrünung erreicht werden. Aufgrund der geringen Wohnfläche je Einwohner von weniger als 20 m<sup>2</sup> konnte bei niedriger Bebauungsdichte eine vergleichsweise hohe Einwohnerdichte erzielt werden (Rainer 1968: 13). Der mit bis zu 20 m<sup>2</sup>/Einwohner sehr hohe Anteil an Freiräumen (Röhrbein 1986: 44) in Siedlungen dieser Zeit verstärkte den Charakter dieser „Stadtlandschaften“, wengleich zunehmend Kritik an dem undifferenzierten und kaum nutzbaren „Abstandsgrün“ aufkam (Tessin 2002: 37).
- Mit dem Leitbild „Urbanität durch Dichte“ erfolgt in den 1970er Jahren eine Abkehr von diesem freiraumbezogenen Ideal des Wohnens. Eine hohe Dichte des sozialen und kulturellen Austausches sollte durch eine erhöhte bauliche Dichte ermöglicht werden (Boeddinghaus 1995: 9 f.). Freiräume konnten ihre funktionale oder

gliedernde Rolle nicht erfüllen, sie wurden zum Abstandsgrün zwischen Gebäuden und Verkehrsflächen (Borchard 1989: 1321).

- In den 1980er Jahren kommt es mit den Leitbildern der behutsamen Stadterneuerung und der ökologischen Stadt zu einer erneuten Abkehr von der baulichen Verdichtung. Die beabsichtigte Innenentwicklung beinhaltet neben der kleinteiligen baulichen Aufwertung des Bestands auch die gezielte Verbesserung der kleinräumigen Freiraumversorgung in den Innenstädten. Die Bedeutung der ökologischen Grenzen der Verdichtung wird hervorgehoben (BMBau 1983; 1986; Gassner 1978).
- Ziele der Wohngebietsentwicklung der DDR sind durch das Ideal hoher Dichten gekennzeichnet, die eine effiziente Erschließung und Daseinsvorsorge ermöglichen sollen (Reinborn 1996: 218 f.). Grundlage der angestrebten Effizienz ist eine durchgehend geringe Wohnfläche je Einwohner von 18–19 m<sup>2</sup> (z. B. Bauakademie der DDR 1976: 9). In den Siedlungen des DDR-Städtebaus finden sich trotz ambitionierter Vorstellungen zur Gestaltung der meist gemeinschaftlich nutzbaren Freiräume vor allem funktionale Mängel. Auch hier waren die durchaus großzügig bemessenen Grünflächen eher Abstandsgrün als vielfältig nutzbare Freiraumangebote (Rietdorf 2002: 140 f.).
- In den 1990er Jahren entwickeln sich parallele Vorstellungen der Stadtentwicklung (Kühn 2000). Das Leitbild der kompakten europäischen Stadt zielt auf verdichtete undutzungsgemischte Stadtquartiere als Voraussetzung für eine nachhaltige Lebensweise (Apel et al. 2000: 57). Modelle der Zwischen- oder Netzstadt hingegen beschreiben aktuelle Tendenzen der Dispersion und Auflockerung von Siedlungsstrukturen auch als Folge weit reichender Suburbanisierungstendenzen (Sieverts 1997; Oswald 1998). In diesen Modellen erhält der Freiraum mit der Neuinterpretation des Begriffs der Stadtlandschaft eine besondere Bedeutung.

Die dargestellten Trends der stadtplanerischen Diskussion um die ideale Stadtstruktur setzen sich auch unter Schrumpfungsbedingungen fort. Dabei ist es weniger die grundsätzliche Form der Stadtstruktur als deren Maßstab im Bezug zum Raum und deren Beweggründe, die sich von denen unter Wachstumsbedingungen unterscheiden (Albers 2007).

## 2.2 Richtwerte in der Stadtplanung

Parallel zur Entwicklung raumstruktureller Leitbilder wurde versucht, die unterschiedlichen Flächenansprüche in den Städten zu quantifizieren.

Seit 1962 steuern die Baunutzungsverordnungen (BauNVO) über Vorgaben zu maximalen Gebäudehöhen, Geschossflächenzahlen und Baumassenzahlen die Entwicklung im Hinblick auf eine den vorherrschenden Leitbildern entsprechende Gestaltung der Siedlungsstrukturen. Entscheidend für die Intensität der Flächennutzung sind dabei die angegebenen Höchstwerte des Maßes baulicher Nutzung (z. B. als Geschossflächenzahl (GFZ)), die entsprechend der jeweils vorherrschenden Zielvorstellungen in den Fassungen von 1968, 1977 und 1990 eine Anpassung erfahren haben. So lag die maximal zulässige GFZ für allgemeine und reine Wohngebiete 1962 bei 1,0 und wurde im Zuge der Verfolgung des Leitbildes „Urbanität durch Dichte“ mit der BauNVO 1968 auf 1,2 angehoben.

Für Einrichtungen der sozialen Infrastruktur existieren Orientierungswerte für optimale Betriebsgrößen von Einrichtungen sowie für die maximalen Entfernungen zur nächsten Einrichtung. So liegt die optimale Größe eines Kindergartens bei 15–25 Kindern pro Gruppe und drei Gruppen je Kindergarten. Die Dimensionierung von Netzen

und Anlagen der technischen Infrastrukturen greift unter anderem auf einwohnerspezifische Verbräuche und Aufkommen (z. B. Trinkwasserverbrauch je Einwohner und Tag) zurück, der allerdings im Verlauf der Zeit erheblichen Schwankungen unterworfen ist. So ist z. B. der Trinkwasserverbrauch in Ostdeutschland von 220 l je Einwohner und Tag in den 1980er Jahren (Freudenberg/Koziol 2003: 56) auf heute 90–100 l zurückgegangen (Statistische Ämter des Bundes und der Länder 2007).

Richtwerte für die optimale Versorgung der Quartiere mit Grün- und Erholungsflächen entstanden zu Beginn des 20. Jahrhunderts, beispielsweise ging Wagner 1915 von 2,0 m<sup>2</sup> Parkanlage pro Einwohner aus. Insbesondere in den 1970er Jahren wurden Richtwerte einer sozial gerechten Freiraumversorgung in beiden deutschen Staaten erneut herangezogen. Für stadtteilbezogene Freiräume finden sich durchschnittliche Werte von 6 m<sup>2</sup>/Einwohner (Gartenamtsleiterkonferenz 1973 nach Ermer/Hoff/Mohrmann 1996; Greiner/Gelbrich 1972).

Richtwerte bedeuteten somit die Verankerung sozialpolitischer Errungenschaften als planungsrelevante Größen in der kommunalen Planung (vgl. Giseke/Renker 1998: 560). Die Verwendung von quantifizierten Richtwerten blieb jedoch nicht ohne Kritik, z. B. im Hinblick auf die vermeintliche, doch nicht tatsächliche Objektivität und deren Instrumentalisierbarkeit durch verschiedene Akteursgruppen wie z. B. die Bauwirtschaft (Hübner 1969: 270). In jüngerer Zeit jedoch erfolgt eine erneute Hinwendung zu quantifizierten Zielvorgaben im Sinne von Orientierungswerten der Planung (Fuhrich 2001). Diese kann jedoch nur vor dem Hintergrund erfolgen, dass diese Orientierungswerte den aktuellen gesellschaftlichen Entwicklungen angepasst sind.

Lange Zeit gültige und angewendete Richtwerte zur Steuerung des Wachstums der Städte verlieren in schrumpfenden und sich entdichtenden Städten zunehmend an Bedeutung. Während bisherige Standards vor allem auf eine Begrenzung der Verdichtung ausgerichtet waren, verlangen die aktuellen Herausforderungen quantitative Aussagen zu minimal erforderlichen Dichten zur Aufrechterhaltung der Funktionsfähigkeit und Finanzierbarkeit technischer und sozialer Infrastrukturen. Bezüglich des Verhältnisses von bebautem und unbebautem Raum spielen auch Fragen der Wahrnehmung von Urbanität und der Sicherheit im öffentlichen Raum eine wichtige Rolle, wobei die Quantifizierung dieser Aspekte kaum möglich sein wird.

### **3 Auswirkungen des demographischen Wandels auf die Flächennutzung und Siedlungsstruktur**

Schrumpfung ist ein mehrdimensionaler Prozess und dabei durch demographische, ökonomische und räumliche Vorgänge gekennzeichnet (Hannemann 2003; Gatzweiler/Meyer/Milbert 2003). Die Folgen der Schrumpfungprozesse können für die „drei Dimensionen der Stadt“ beschrieben werden: Gebaute Stadt, Stadt als Wirtschafts- und Lebensraum und Stadt als politische Institution und administrative Körperschaft (Mädling 2003). Im Mittelpunkt dieses Beitrags stehen die räumlichen Auswirkungen des demographischen Wandels vor allem im Hinblick auf den Rückgang der Bevölkerungszahlen zahlreicher Städte in Ostdeutschland, zunehmend aber auch in Westdeutschland (Bertelsmann Stiftung 2006: 13). Dabei wird unterschieden zwischen den Auswirkungen auf die Intensität der Flächennutzungsstruktur und auf die Qualität künftiger Stadtstrukturen.

#### **3.1 Auswirkungen auf Intensität und Struktur der Flächennutzung**

Der Rückgang der absoluten Bevölkerungszahl durch Abwanderung und geringe Geburtenraten führt zu einer verringerten Intensität und zu veränderten Strukturen der Flä-

chennutzung, gekennzeichnet durch eine Zunahme freier und leerer Flächen und Räume. Neben diesem demographischen Faktor spielen die Stadtentwicklungspolitik der Nachwendejahre sowie die Veränderung der Wohnpräferenzen eine große Rolle. Insbesondere die Förderung des Wohneigentums an den Stadträndern sowie die großzügige Ansiedlungspolitik im Gewerbebereich mit einem parallelen Ausbau der Verkehrsinfrastruktur bewirkte eine rasante Suburbanisierung (Kunz 2007).

### ***Rückgang der Einwohnerdichten***

So hat sich z. B. die durchschnittliche Einwohnerdichte in Leipzig von 148 Einwohnern je ha in 1985 auf 76 Einwohner je ha in 2001 halbiert. Dabei ist der Dichterückgang allerdings deutlich höher als der Rückgang der Einwohnerzahl, der im gleichen Zeitraum nur 21 % betrug (Büro für urbane Projekte 2004: 86).

Hierfür können zwei Ursachen benannt werden:

- Zum einen sinken die Einwohnerdichten städtischer Strukturen infolge der steigenden individuellen Wohnflächeninanspruchnahme permanent. Diese führt dazu, dass die gleiche Wohnfläche von immer weniger Einwohnern in Anspruch genommen wird. Ging man z. B. bei der Wohnungsplanung vor 1989 von einer durchschnittlichen individuellen Wohnflächeninanspruchnahme von 19 m<sup>2</sup> je Einwohner aus, beträgt diese derzeit in Ostdeutschland 36,6 m<sup>2</sup> (Statistisches Bundesamt 2004: 46).
- Zum anderen vollzieht sich im Zuge des Neubaus von Wohnungen auf bisher unbesiedelten Flächen eine permanente Ausweitung der Siedlungsfläche, sodass sich die bereits reduzierte Bevölkerung auf eine ständig wachsende Fläche verteilt. So hat z. B. in Leipzig die Siedlungs- und Verkehrsfläche von 1996 bis 2000 um 8 % zugenommen (bezogen auf den Gebietsstand von 2000) (Daten des Statistischen Landesamts Sachsen).

### ***Wohnungsleerstände, Rückbau und verringerte Bebauungsdichten***

Mit Rückgängen der Einwohnerzahlen und Einwohnerdichten sowie dem großen Angebot nicht nachfragegerechter Wohnungen sind Leerstände des Wohnungsbestands verbunden. Dabei kommt es zu einer starken Heterogenität der teilträumlichen Entwicklung und damit zu einem kleinteiligen Nebeneinander zwischen wachsenden und schrumpfenden, von Leerstand betroffenen Stadtgebieten. Die stark von Schrumpfungsprozessen betroffenen östlichen Stadtteile der Stadt Leipzig haben z. B. zwischen 1993 und 2002 27,7% ihrer Bevölkerung verloren. Dabei gibt es teilträumlich große Unterschiede, was sich in Wohnungsleerständen zwischen 18% und 52% widerspiegelt (Stadt Leipzig 2003: 22). Verursacht durch diesen Wohnungsleerstand entkoppeln sich Bebauungs- und Einwohnerdichten, sodass verdichtete Wohnungsbestände des Geschosswohnungsbaus nur noch die Einwohnerdichten von Ein- und Zweifamilienhäusern aufweisen (Schiller/Siedentop 2005: 87).

Als Reaktion auf die Wohnungsleerstände wurde das Bund-Länder-Programm „Stadtumbau Ost“ ins Leben gerufen, das die Stabilisierung des Wohnungsmarkts zum Ziel hat, ebenso wie die Aufwertung von betroffenen Stadtteilen (z. B. BMVBS/BBR 2006; 2007). Im Zuge dieses Programms erfolgt ein Rückbau von Wohnungen, was sich wiederum in einem Rückgang der Bebauungsdichten in den schrumpfenden Städten und Stadtteilen äußert.

### ***Entstehung von Brachen, leeren Flächen und Freiräumen***

Der politisch und durch staatliche Förderung forcierte Rückbau nicht mehr benötigter Wohn- und Gewerbegebäude führt zunächst zu einer auch sichtbaren Entdichtung der Stadtstrukturen. Trotz des Paradigmas der Innenentwicklung zur Vermeidung der Flächeninanspruchnahme am Stadtrand und des Verwertungsinteresses der Flächeneigentümer werden die meisten dieser Rückbauflächen zumindest mittelfristig nicht wieder bebaut.

Bei teilstädtischen Bevölkerungsrückgängen von bis zu 50% oder gar 70% kehrt sich das traditionelle Bild der Stadt um. So liegt der gebaute Raum nicht mehr innerhalb einer umgebenden Freiraumstruktur, sondern Leere und freie Räume dominieren die Wahrnehmung und werden durch verinselte Bebauung durchbrochen. Die durch den Stadtumbau entstehenden Brachen stellen zunächst nur Leerräume innerhalb der gebauten Stadt dar.

Eine Widmung, Nutzung und Gestaltung dieser Flächen als mehr oder weniger grüne Freiräume hängt dabei vor allem von den rechtlichen und ökonomischen Rahmenbedingungen ab. Eigentums- und baurechtliche Restriktionen erschweren die tatsächliche Nutzung dieser Flächen als Grünflächen oder ermöglichen nur eine temporäre Widmung als öffentlicher Freiraum. Weiterhin sind weder auf Seiten der Kommunen noch auf Seiten der privaten Flächeneigentümer entsprechende finanzielle Mittel vorhanden, auf all diesen Flächen im Vergleich zu Wohnungsbeständen zunächst unrentable Grünflächengestaltungen zu realisieren (Rößler 2007). Die städtischen Grünverwaltungen haben schon seit längerem mit einer steigenden Anzahl an Grünflächen und gleichzeitig sinkenden Budgets zu kämpfen. So hat die Menge öffentlicher Grünflächen in Leipzig (altes Stadtgebiet) von 1992 bis 2005 um 36% zugenommen (Heck 2005: 27).

### **3.2 Auswirkungen auf die Qualität von Stadtstrukturen**

Veränderte Nutzungsintensitäten und -strukturen haben Auswirkungen auf die Qualitäten städtischer Räume, die insbesondere durch deren Ausstattung mit Infrastrukturen sowie deren Versorgung mit nutzbaren Freiräumen bestimmt wird:

- Verringerte Einwohnerdichten haben vor allem Auswirkungen auf die liniengebundene *stadttechnische Infrastruktur*, wie insbesondere die Ver- und Entsorgung mit Trinkwasser, Abwasser und Fernwärme. Nehmen Aufkommen und Verbrauch dieser Medien infolge einer Abnahme der Nachfrager (verbunden mit allgemeinen Verbrauchsrückgängen im Zuge des technischen Fortschritts) ab, kann die technische Funktionsfähigkeit beeinträchtigt werden, z. B. wird die hygienische Qualität des Trinkwassers gemindert und Abwasserleitungen sind von Ablagerungen und Korrosionen betroffen (Freudenberg/Koziol 2003: 61 ff.; Koziol/Walther 2006: 161). Weiterhin steigt im Zuge der Abnahme der Nutzerzahlen der spezifische Aufwand der stadttechnischen Erschließung pro Kopf, messbar z. B. anhand des Indikators der Netzlänge je Einwohner (Schiller/Siedentop 2005: 87 f.). Bei einer Verringerung der Einwohnerdichten steigen die Kosten der stadttechnischen Ver- und Entsorgung, vor allem da die nicht reduzierbaren Fixkosten von 70–80% auf immer weniger Nutzer verteilt werden. Hinzu kommen zusätzliche betriebstechnische Aufwendungen sowie Kosten für Maßnahmen zur baulichen Anpassung der Netze (Siedentop et al. 2006: 13, 148 ff., 210).
- Einrichtungen der sozialen Infrastruktur werden anhand der betriebswirtschaftlichen Mindestgrößen von Einrichtungen und den als zumutbar angesehenen Entfernungen zur nächsten Einrichtung dimensioniert und verortet. Bei Einrichtungen für spezifi-

sche Altersgruppen ist deren Anteil an der Gesamtbevölkerung eine entscheidende Dimensionierungsgröße (Korda 2005: 122; Siedentop et al. 2006: 69). Damit haben Rückgänge der Einwohnerdichten ebenso Auswirkungen auf die Bereitstellung von Angeboten der *sozialen Infrastruktur*, insbesondere in Bezug auf Angebote für Kinder, deren Zahl im Zuge des fortgesetzten demographischen Wandels weiter abnehmen wird. Rückgänge der Einwohnerdichten können zu Steigerungen der einwohnerspezifischen Kosten für die Bereitstellung von Angeboten der sozialen Infrastrukturen führen. Kommt es infolge dieser Kostensteigerungen zur Schließung von Einrichtungen, ergibt sich für die verbleibenden Einwohner eine verschlechterte Erreichbarkeit (Gutsche 2006: 271 ff.).

- Rückbau kann vor allem in bisher sehr dichten und mit *Freiräumen* unterversorgten Altbauquartieren zu einer merklichen *Wohnumfeldverbesserung* führen. Spielplätze, Aufenthaltsbereiche und nicht zuletzt Parkflächen stellen in diesen Stadtstrukturtypen eine Erweiterung des Raumangebotes dar. Der Großteil des derzeit realisierten Rückbaus findet allerdings in zumeist randstädtischen Großsiedlungen in Plattenbauweise statt. Für diese zumindest in Ostdeutschland quantitativ gut mit Freiräumen versorgten Quartiere stellt ein reiner Zuwachs an freien und grünen Räumen nicht automatisch eine Qualitätsverbesserung dar. Wird dem Flächenzuwachs nicht mit entsprechenden Gestaltungsansätzen begegnet – was wiederum nicht in gewohntem Umfang finanzierbar ist – kann ein Zuwachs an freien Flächen auch die Wahrnehmung des Niedergangs und weiterer Schrumpfung verstärken. Darüber hinaus wirken sich sowohl die Bevölkerungszahl als auch die Bevölkerungsstruktur zum einen auf die Nutzungsintensität und zum anderen auf die Angebotsnachfrage bestehender sowie neu entstehender Freiräume aus.
- Neben den Funktionen für die Stadtgestalt und Erholung erfüllen städtische *Freiräume* vielfältige *ökologische Funktionen* und stellen damit wichtige Ausgleichsräume innerhalb der Stadtstruktur dar. Unversiegelte und begrünte Flächen sind zum einen Lebensraum für Pflanzen und Tiere und können zum anderen zur Verbesserung des Stadtklimas beitragen. Werden Flächen im Zuge des Rückbaus frei, so bietet sich die Chance, das Netz stadtoökologischer Ausgleichsräume zu erweitern. Eine aus ökologischer Sicht zu befürwortende naturnahe Entwicklung dieser Flächen bedarf dabei immer auch der Auseinandersetzung mit den Bedürfnissen der Nutzer.

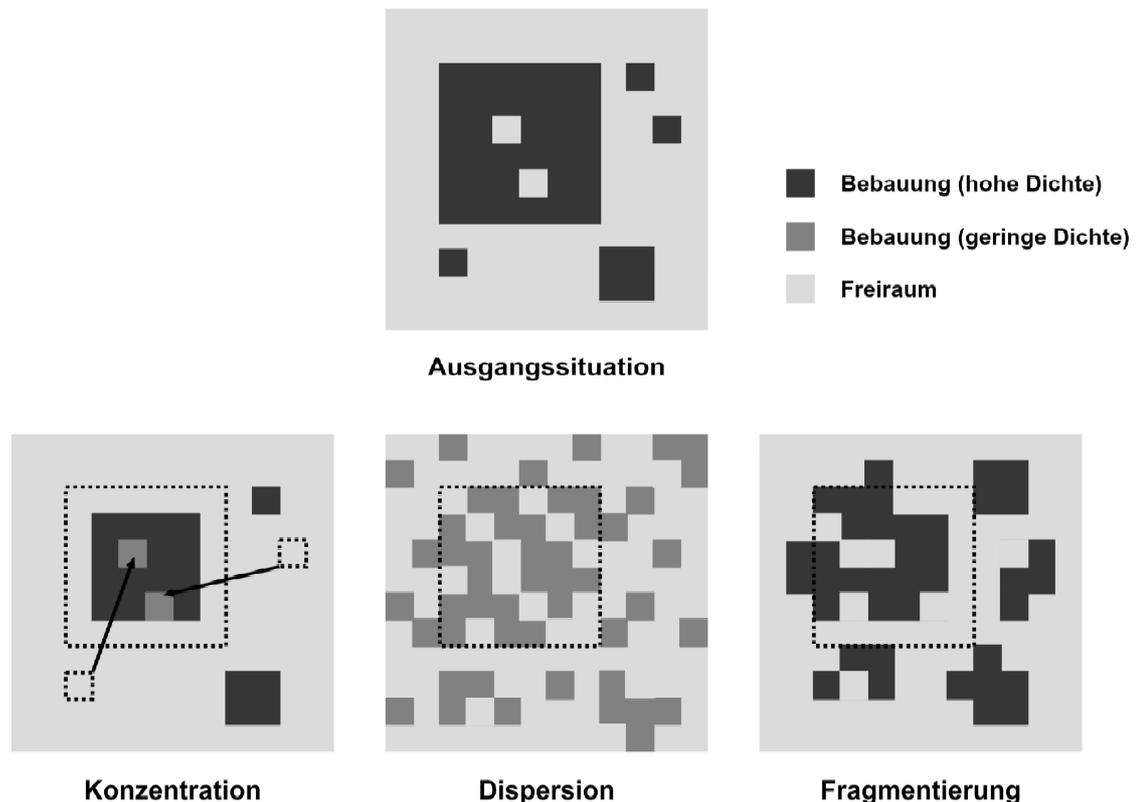
Die Auswirkungen von Bevölkerungs- und Dichterückgängen im Zuge des demographischen Wandels auf die Qualität von Stadtstrukturen hängen stark von der jeweils verfolgten räumlichen Ausrichtung des Stadtumbaus ab. Hierzu werden im Folgenden aktuell diskutierte Modelle der Siedlungsentwicklung unter Schrumpfungsbedingungen erläutert (Kapitel 4) und im Hinblick auf die Wirkungen bzw. die Bedeutung für die Themen (1) technische Infrastruktur, (2) soziale Infrastruktur, (3) Stadtökologie und (4) Erholung diskutiert (Kapitel 5).

#### 4 Stadtmodelle für schrumpfende Städte

Die Reduzierung des Bestandes an Wohngebäuden, Gewerbeanlagen und Einrichtungen der sozialen Infrastruktur als die wahrnehmbare räumliche Schrumpfung der Stadt kann verschiedenen Richtungen folgen und zu unterschiedlichen Mustern der Stadtstruktur führen (vgl. Abb. 1). Räumliche Schrumpfungsprozesse – ob bewusst stadtplanerisch gesteuert oder den Interessen der Marktakteure folgend – können dabei zwei grundsätzlich unterscheidbare Richtungen einschlagen: (1) Die Konzentration von Bausubstanz und Nutzungen und gleichzeitig geringere Flächenausdehnung oder (2) die Entdichtung

oder Perforation städtischer Strukturen durch ungesteuerten Rückbau bei gleichzeitiger weiterer Flächenausdehnung. In der Folge sind drei unterschiedliche Stadtmodelle denkbar, die sich entsprechend auch in städtebaulichen Leitbildern widerspiegeln (vielfältige Diskussionsansätze siehe z.B. bei Reuther 2002; Doehler-Behzadi/Schiffers 2004; Blume 2005; Albers 2007). Die hier erörterten Modelle sind dabei „vereinfachende Darstellungen einer idealtypischen Anordnung“ und beschränken sich auf die Grobgliederung in Bebauung und Freiraum, ohne nach Nutzungsarten zu differenzieren (Albers 2007: 31).

Abb. 1: Stadtmodelle unter Schrumpfungsbedingungen



Graphik: S. Rößler

#### 4.1 Kontraktion

Geringe Bedarfe und eine sinkende Nachfrage nach baulichen Strukturen können dazu führen, dass sich Nutzungen mit dem Ziel der Verdichtung, Effizienzsteigerung und der Nutzung von Synergien auf kompakte Kerne konzentrieren. Dies würde bedeuten, dass überflüssige Bausubstanz vor allem an den Rändern von Siedlungskernen reduziert und neue Nutzungen bewusst zur Verdichtung zu erhaltender Strukturen genutzt würden. Diese Konzentration kann zum einen als „Zusammenziehen“ des Siedlungskörpers durch einen Rückbau von „außen nach innen“ erfolgen oder zum anderen auch in mehreren baulich und funktional dichten Kernen resultieren (vgl. Blume 2005: 107 ff.). Das Bestreben zum Erhalt kompakter, dichter und urbaner Strukturen wird im Leitbild der „kompakten europäischen Stadt“ deutlich, dessen Übertragung auf schrumpfende Städte versucht wird (z. B. Fuhrich 2003; Lang/Tenz 2003). Viele betroffene Städte möchten die räumlichen Schrumpfungsprozesse entsprechend diesem Modell steuern – Eigentümerinteressen, Wohnpräferenzen und ökonomische Belange stehen dem oft entgegen (BMVBS/BBR 2006: 43, 72).

## 4.2 Dispersion

Diametral dem Modell der Kontraktion gegenüber steht das Modell der Dispersion, das eine Auflösung städtischer Strukturen und Zusammenhänge in die Fläche beschreibt. Diese wird gleichermaßen verursacht durch den fortgesetzten Prozess der Perforation bestehender Siedlungsstrukturen und die trotz Schrumpfung erfolgende weitere Suburbanisierung von Nutzungen in die Stadtregion. Das – unter Wachstumsbedingungen entstandene – Muster der „Zwischenstadt“ manifestiert sich durch weitere Auflockerung und Ausdehnung. Das ungesteuerte Verschwinden und Entstehen von Bausubstanz auf Grund der Interessen einzelner Akteure führt zum Auseinanderbrechen funktionaler und struktureller Zusammenhänge. Die Vision der „Präriestadt“ reagiert auf die „doppelte Dispersion der Siedlungsstruktur“ mit der Folge, dass „überkommene Stadtstrukturen erodieren“. Dieser Ansatz schafft ein Gegenbild zum klassischen Stadtverständnis. Die Präriestadt wird dabei als „Hybrid von extensivem Landschaftsraum (Prärie) und Stadt als kompakte Siedlungsform“ entwickelt (Oswalt/Overmeyer 2001: 50 ff.).

## 4.3 Fragmentierung

Als Abbild der Gleichzeitigkeit von Wachstum und Schrumpfung treten Konzentrations- und Dispersionserscheinungen in schrumpfenden Städten häufig teilräumlich parallel auf. Dabei spielen die Bestandsstruktur und Lagequalitäten, die wohnungswirtschaftlichen Interessen und das Steuerungsvermögen der Kommune eine Rolle. In der Konsequenz führt dies zu heterogenen Stadtstrukturen. Beim Stadtmodell der Fragmentierung tragen sowohl Prozesse der Kontraktion als auch der Dispersion zur Neugliederung der Stadt bei. Geht man von einer auch schon vor den massiven Schrumpfungsprozessen vorhandenen unterschiedlichen Dichteverteilung aus, ist die durch teilräumliche Verdichtung und Auflockerung entstehende Fragmentierung ein durchaus realistisches Stadtmodell. Dabei bedeutet Fragmentierung das Entstehen baulich und funktional unterschiedlich ausgeprägter städtischer Teilräume, die als Fragmente untereinander in Beziehung stehen (Doehler-Behzadi/Schiffers 2004: 43; Blume 2005: 107).

## 5 Bewertung von Stadtmodellen für schrumpfende Städte

Die Frage nach geeigneten Stadtmodellen für schrumpfende Städte erlaubt keine einfache und pauschale Antwort. Je nachdem, welche Handlungsfelder der Stadtplanung betrachtet werden, existieren unterschiedliche Ansprüche an eine unter Schrumpfungsbedingungen geeignete Stadtstruktur. Entgegengesetzte Vorstellungen ergeben sich dabei vor allem im Hinblick auf die Daseinsvorsorge mit stadttechnischer und sozialer Infrastruktur und eine Freiraumversorgung als Grundlage für die Ermöglichung von Erholung und eine Verbesserung der kleinräumigen stadtökologischen Qualität. Vor diesem Hintergrund werden im Folgenden die Chancen und Risiken der drei dargestellten Stadtmodelle für schrumpfende Städte im Hinblick auf diese Aspekte dargelegt und diskutiert.

Wie bereits erläutert, fügt sich das Modell der *Kontraktion* in die Debatte um die kompakte europäische Stadt ein. Seine wesentlichen Vorteile liegen in der Ermöglichung einer kosten- und ressourceneffizienten Infrastrukturversorgung. Durch hohe Nutzerdichten kann der Aufwand für die stadttechnische Erschließung (z. B. gemessen in m Leitungsnetz je Einwohner) auch unter Schrumpfungsbedingungen stabilisiert werden (Westphal 2006). Ebenso können Beeinträchtigungen der technischen Funktionsfähigkeit infolge von Aufkommens- und Verbrauchsrückgängen vermieden werden. Die Stabilisierung von Infrastrukturaufwand und technischer Funktionsfähigkeit erlaubt die Sicherung der ökonomischen Tragfähigkeit und damit auch der Preisstabilität. Ein-

zig nachteilig aus Sicht der stadttechnischen Infrastruktur ist der im Zuge einer Kontraktion erfolgende Rückbau jüngerer und ggf. noch nicht abgeschriebener Leitungsnetze.

Auch für eine gut erreichbare Versorgung mit Angeboten der sozialen Infrastruktur bietet die Kontraktion die besten Voraussetzungen, da hohe Nutzerdichten die Bereitstellung eines Angebots in geringer Entfernung ermöglichen.

Aus Sicht der Freiraumversorgung ist das Modell der Kontraktion kritischer zu bewerten. Einerseits ergeben sich klare Chancen im Hinblick auf die Sicherung von Lebens- und Erholungsräumen im bisher unbebauten Außenbereich. Dem gegenüber stehen hohe Risiken des Verlusts von Freiräumen im Innenbereich mit der Gefahr der Beeinträchtigung stadtklimatischer und stadtökologischer Funktionen sowie einer Übernutzung bestehender Grünflächen mit der entsprechenden Beeinträchtigung der Erholungsfunktion (vgl. Abb. 2).

Abb. 2: Chancen und Risiken des Stadtmodells *Kontraktion*

Kontraktion		
Sektor	Chancen	Risiken
Infrastruktur	<b>Technisch</b> Durch stabile Nutzerzahlen Vermeidung übermäßiger Aufkommens- und Verbrauchsrückgänge und damit Vermeidung von Funktionsstörungen  Stabilisierung des einwohnerspezifischen Erschließungsaufwands (z. B. in m Leitungsnetz je Einwohner)  Ökonomische Tragfähigkeit und Preisstabilität	Rückbau jüngerer Netze mit längeren Lebensdauern
	<b>Sozial</b> Finanzierbare Daseinsvorsorge in guter Erreichbarkeit	
Freiraumversorgung	<b>Stadtökologie</b> Schutz von Lebensräumen und Freiflächen am Stadtrand und im Umland durch Vermeidung von Flächenneuanspruchnahme und Förderung der Innenentwicklung	Nachverdichtung und Wiedernutzung von Brachflächen führt zum Verlust innerstädtischer potenzieller ökologischer Ausgleichsflächen  Gefahr der Bebauung stadtklimatisch und stadtökologisch bedeutsamer Ausgleichsräume im Innenbereich
	<b>Erholung</b> Schaffung neuer Erholungsräume am Stadtrand, Gestaltung der Übergänge zur Landschaft	Überlagerung von Nutzerbedürfnissen in intensiv genutzten Freiräumen  Qualitätsbeeinträchtigung durch Übernutzung, Gefahr der Verdrängung von Nutzergruppen

Ein entgegengesetztes Bild zeigt sich für das Modell der *Dispersion*. Gerade für die leitungsgebundene technische Infrastruktur ist eine disperse Entwicklung unter Schrumpfbedingungen mit erheblichen Nachteilen verbunden. Da eine disperse Siedlungsentwicklung keinen Rückbau von Leitungsnetzen erlaubt und die Neuerschließung am Siedlungsrand entstehender Baugebiete sogar noch eine Ausweitung der Erschließungsnetze erfordert, steigt der einwohnerspezifische Erschließungsaufwand (z. B. in m Leitungsnetz je Einwohner) (Westphal 2006). Bei starkem Rückgang der Einwohnerdichten kann es durch die Verbrauchs- und Aufkommensrückgänge zu Beeinträchtigungen der technischen Funktionsfähigkeit kommen, z. B. im Hinblick auf die

hygienische Qualität des Trinkwassers oder auf Ablagerungen in den Abwasserleitungen mit der Folge von Verstopfungen und Korrosionen der Leitungsnetze. Insgesamt ist mit deutlichen Kosten- und damit auch Preissteigerungen zu rechnen. Eine Alternative zu dieser negativen Entwicklung kann vor allem in Gebieten geringer Dichte eine dezentrale Versorgung darstellen, der allerdings gerade für den Bereich der Trinkwasserversorgung derzeitige Regelungen zur Trinkwasserqualität entgegenstehen.

Auch bei der sozialen Infrastruktur führt eine Dispersion unter Schrumpfungsbedingungen zu Kostensteigerungen. Sinkt infolge von Bevölkerungsrückgängen die Zahl der Nutzer im Einzugsbereich der sozialen Einrichtungen, was infolge des demographischen Wandels insbesondere bei Einrichtungen für Kinder und Jugendliche der Fall ist, steigen die Kosten der Leistungsbereitstellung pro Nutzer. Im Zuge dieser Entwicklung kann es zu einer Schließung und damit zu einer reduzierten Erreichbarkeit verbleibender Einrichtungen durch die Nutzer kommen (Gutsche 2006). Eine mögliche Milderung dieser Effekte könnte durch alternative Formen zur sozialen Daseinsvorsorge erzielt werden, wie z. B. durch einen jahrgangsübergreifenden Unterricht in den Schulen.

Im Hinblick auf die (quantitative) Freiraumversorgung lässt das Modell der Dispersion zunächst eine Verbesserung vermuten. Aus stadttökologischer Sicht ist ein Zugewinn an – wenngleich sekundären – Lebens- und Ausgleichsräumen im Hinblick auf die Artenvielfalt, die Biotopvernetzung und die stadtklimatischen Wirkungen positiv zu bewerten. Dabei darf aber nicht außer Acht gelassen werden, dass parallel durch eine Ausdehnung der Siedlungsstrukturen im Raum Freiräume verloren gehen und der Anteil unzerschnittener und ungestörter Freiräume abnimmt. Auch im Hinblick auf die Nutzungsmöglichkeiten und Erholungsfunktionen der bei diesem Modell zu erwartenden großen, dispers verteilten und kaum zu gestaltenden Freiräume bedeutet ein Mengenzuwachs nicht per se einen Qualitätsgewinn. Aufgrund mangelnder Nutzungsansätze und Finanzierungsmöglichkeiten ist auf einem Großteil der freien Flächen eher von Verwilderung oder agrarischen bzw. forstwirtschaftlichen Nutzungsformen auszugehen (vgl. Abb. 3). Der Akzeptanz solcher Freiraumtypen als städtische Elemente vor allem in Bezug auf die Wahrnehmung von Urbanität und den Erhalt „des städtebaulichen und sozialräumlichen Kontinuums“ sind vermutlich Grenzen gesetzt (Becker/Giseke 2004).

Abb. 3: Chancen und Risiken des Stadtmodells *Dispersion*

Dispersion		
Sektor	Chancen	Risiken
Infrastruktur	Dezentrale Versorgung?	Überproportionale Steigerungen des Erschließungsaufwandes Funktionsbeeinträchtigungen Kosten- und Preissteigerungen
	Neue Formen des Angebots und der Leistungserbringung	Kostensteigerungen Schließung von Einrichtungen und schlechtere Erreichbarkeit
Freiraumversorgung	Innere Gliederung der Stadt durch Grünzüge mit klimatischen und Lebensraumfunktionen	Weiterer Freiraumverlust und Freiraumzerschneidung durch anhaltende Flächenneuanspruchnahme
	Wohnungsnahe Angebotsvielfalt, Beseitigung von quantitativen Angebotsdefiziten Dispers verteilte Freiräume unterschiedlicher Größe, Funktion und Verantwortung, Spielräume für neue Nutzungsideen	Verlust städtischer Zusammenhänge Mangel an Verwertungsideen und Nutzung sowie fehlende Finanzierung kann zu Verwahrlosung führen Eingeschränkte Erholungseignung

Ebenso wie die Kontraktion bietet auch die *Fragmentierung* die Chance, den Aufwand für die innere stadttechnische Erschließung zu stabilisieren sowie deren technische Funktionsfähigkeit zu sichern und einen überproportionalen Kosten- und Preisanstieg zu vermeiden. Dies erfordert allerdings, dass sich die Form der Fragmente an den Strukturen der Erschließungsnetze orientiert und einen Rückbau dieser Netze von den Netzenden ermöglicht. Bei Beibehaltung zentraler Versorgungssysteme kommt es allerdings zu einem erhöhten Aufwand für die Anbindung der einzelnen Fragmente an die zentralen Netze und Anlagen.

Auch für die soziale Infrastruktur können die negativen Auswirkungen der Schrumpfung durch Fragmentierung vermieden werden, wenn die Nutzerzahlen der Einrichtungen innerhalb der Fragmente den jeweiligen Mindestgrößen für diese Einrichtungen entsprechen. Können diese Mindestnutzerzahlen innerhalb der einzelnen Fragmente jedoch nicht mehr erreicht werden, steigen – ebenso wie bei einer dispersen Entwicklung – die einwohnerspezifischen Kosten für die Bereitstellung der Leistungen, was ebenfalls zu einer Schließung von Einrichtungen und damit verbunden zu einer verschlechterten Erreichbarkeit führen kann.

Die Vorteile einer quantitativ ausreichenden Freiraumversorgung können in einer fragmentierten Stadt durch eine klare Zuordnung und bedarfsgerechte Angebote der neuen Freiräume auch im Hinblick auf eine qualitative Aufwertung der Siedlungsfragmente ausgebaut werden. Gelingt es, eine Gliederung der schrumpfenden Stadt umzusetzen, bedeutet dies auch die Möglichkeit der Vernetzung der Freiräume mit Vorteilen für stadtökologische und Erholungsfunktionen. Allerdings bedarf es hierbei auch neuer Gestaltungsansätze und Nutzungsformen sowie einer verstärkten Einbindung privater Akteure, um die steigende Menge an Freiräumen tatsächlich zu einer Qualitätsverbesserung der städtischen Struktur zu nutzen (vgl. Abb. 4).

Abb. 4: Chancen und Risiken des Stadtmodells *Fragmentierung*

Fragmentierung		
Sektor	Chancen	Risiken
Technisch	Stabilisierung des Infrastrukturaufwands durch Rückbau von den Netzen	Rückbau nicht entlang der Netze und damit Steigerung des Infrastrukturaufwands, Gefährdung der technischen Funktionsfähigkeit und der Kosten- und Preisstabilität
	Sicherung der technischen Funktionsfähigkeit	
Infrastruktur	Kosten- und Preisstabilität	
	Tragfähige Angebote der sozialen Infrastruktur innerhalb der Fragmente	Angebote sind innerhalb der einzelnen Fragmente nicht tragfähig mit der Folge der Kostensteigerung  Schließung von Einrichtungen und verschlechterte Erreichbarkeit
Freiraumversorgung	Schaffung eines Freiraumverbundes zur Vernetzung von Lebensräumen	
	Stadtklimatische Ausgleichsflächen	
Erholung	Quartiersbezogene Versorgung mit größeren und zusammenhängenden Freiräumen unterschiedlicher Qualität	Verlust städtischer Zusammenhänge  Entstehung großer Freiräume ohne klare Verantwortlichkeiten und mit unklarer Finanzierung

## 6 Fazit: Das ideale Raummodell für schrumpfende Städte?

Die dargestellten Stadtmodelle und die beschriebenen Wirkungen auf die unterschiedlichen Handlungsfelder der Gestaltung der gebauten Stadt verdeutlichen die sehr nah beieinander liegenden Chancen und Risiken räumlicher Schrumpfung.

Die Entwicklung städtischer Strukturen in Anlehnung an diese drei grundsätzlichen Raummodelle hängt dabei auch ab von der historischen Siedlungsentwicklung, der topographischen Lage, der Struktur und Qualität des Wohnungsbestandes, dem aus dem spezifischen Wohnungsmarkt und Leerstand erwachsenden Handlungsdruck sowie den konsensfähigen städtebaulichen Leitbildern und Zielvorstellungen in den jeweiligen Kommunen. Die Steuerung des Stadtumbaus erweist sich dabei in der Praxis schrumpfender Städte als schwierig: Die nach stadtplanerischen Zielstellungen wünschenswerte räumliche Entwicklung folgt in der Regel nicht den Verwertungsinteressen und Prämissen der den Stadtumbau durchführenden Wohnungsmarktakteure (Bernt 2005). Die für den Rückbau infrage kommenden Bestände (leer und unsaniert) befinden sich zunehmend nicht mehr an den Stellen, die auch städtebaulich für einen Rückbau und für eine bewusste Gestaltung der künftigen Stadtstruktur infrage kommen.

Wirtschaftliche Anreize durch Wohnungspotenziale und die Grenzen der Finanzierbarkeit sozialer und technischer Infrastruktur, aber auch einer wachsenden Anzahl an Freiräumen, scheinen dabei die entscheidenden Stellschrauben für die künftige räumliche Entwicklung schrumpfender Städte zu sein. Welchem Raummodell die einzelne Stadt folgt, ist von oben genannten Faktoren abhängig. Das Ideal der kompakten Stadt der kurzen Wege mit einer klaren Abgrenzung zum Umland scheint dabei ebenso wenig

realistisch und zukunftsfähig wie die vollständige Auflösung der gebauten Stadt in den Raum.

In der Gesamtschau der Wirkungen der drei Raummodelle scheint eine städtische Entwicklung, die sich am Modell der Fragmentierung orientiert, deutliche Vorteile zu bieten. Dies gilt zum einen im Hinblick auf die Chancen und Risiken aus Sicht verschiedener städtischer Handlungsfelder und zum anderen bezüglich der vergleichsweise guten Steuer- und Umsetzbarkeit. Die Entwicklung bedient sich dabei in Teilen auch der Kontraktion – denn einzelne Bereiche benötigen nach wie vor bestimmte Dichten, um attraktive und langfristig finanzierbare Wohnstandorte zu bleiben. Ebenfalls kann der Weg zu einer fragmentierten Stadtstruktur auch durch unterschiedliche Phasen der Dispersion führen. Entscheidend ist hierbei die Körnigkeit des Prozesses bezogen auf die gesamte Siedlungsfläche.

Die Wirksamkeit solcher Raummodelle zur Steuerung der Stadtentwicklung ist durchaus umstritten – trotzdem kann eine Auseinandersetzung mit „generalisierenden Modellvorstellungen“ Diskussionsansätze für die Gestaltung der Stadtstruktur unter Schrumpfungsbedingungen bieten (Albers 2007). Um mithilfe der Fragmentierung tragfähige und attraktive schrumpfende Städte zu ermöglichen, bedarf es einer Weiterentwicklung dieses Modells. Zunächst ist es erforderlich, das bisher grob umrissene Modell der fragmentierten Stadt zu einem konsistenten Leitbild weiterzuentwickeln, sowohl für die städtische als auch für die stadregionale Ebene. Hierzu gehört auch die Anpassung bestehender Richtwerte und Standards der Daseinsvorsorge sowie der Freiraumversorgung als quantifizierte Operationalisierung dieses Leitbilds. Diese sollten jedoch nicht als normative Richtwerte verstanden werden, sondern vielmehr als Orientierungswerte für die Gestaltung tragfähiger städtischer Fragmente. In diesem Zusammenhang ist zu diskutieren, bei Fragmenten welcher Größe und Dichte alternative Formen der Daseinsvorsorge eine sinnvolle Alternative darstellen. Vor dem Hintergrund der zunehmenden Polarisierung und Heterogenisierung der Raumentwicklung sind dabei differenzierte Zielvorgaben für Räume unterschiedlicher Zentralität und Dichte zu erarbeiten.

Entscheidend für funktionsfähige und attraktive schrumpfende Städte ist jedoch die konkrete Umsetzung des Leitbilds in Bezug auf den lokalen Kontext. Hierzu sind die jeweiligen Fragmente der Bebauung und des Freiraums entsprechend der jeweiligen lokalen Rahmenbedingungen zu dimensionieren und zu verorten (Albers 2007). Dies erfordert eine integrierte Betrachtung der verschiedenen stadtplanerischen Sektoren. Zu berücksichtigen sind die Struktur der Netze der technischen Infrastruktur, die Einzugsbereiche der sozialen Infrastruktur sowie die Lage, Ausstattung und Vernetzung bestehender Freiräume und Landschaftselemente. Auch die hier nicht betrachteten Aspekte der Stadtplanung, wie z. B. die verkehrstechnischen Erfordernisse oder die Belange des Denkmalschutzes, stellen an die Entwicklung der Stadtstruktur Anforderungen. Eine Entscheidung für eine bestimmte Entwicklungsrichtung ist damit ein komplexer Prozess, in dessen Verlauf auch die Prämissen anderer städtischer Akteure zu berücksichtigen sind, um sowohl die Umsetzbarkeit als auch die Tragfähigkeit zu gewährleisten. Sowohl Wohnungseigentümer als auch Stadtbewohner mit ihren jeweiligen Wohnpräferenzen sind dabei wichtige Diskussionspartner, um tatsächlich zukunftsfähige Stadtstrukturen gerade unter Schrumpfungsbedingungen zu erhalten und zu entwickeln.

## Literatur

- Albers, G. (2007): Strukturmodelle für die Stadtentwicklung – gerichtet auf Wachstumslenkung, geeignet für Schrumpfungslenkung? In: Giseke, U.; Spiegel, E. (Hrsg.): *Stadtlichtungen. Irritationen, Perspektiven, Strategien*. Basel, Gütersloh, S. 31-46. = *Bauwelt-Fundamente*, Nr. 138.
- Apel, D.; et al. (2000): *Szenarien und Potentiale einer nachhaltig flächensparenden und landschaftsschonenden Siedlungsentwicklung*. Berlin. Deutsches Institut für Urbanistik.
- Bauakademie der DDR; Institut für Städtebau und Architektur (1976): *Komplexrichtlinie für die städtebauliche Planung und Gestaltung von Neubauwohngebieten*. Berlin. = *Schriftenreihe der Bauforschung, Reihe Städtebau und Architektur, Sonderheft 2*.
- Becker, C. W.; Giseke, U. (2004): Wildnis als Baustein künftiger Stadtentwicklung. In: *Garten + Landschaft*, H. 2, S. 22-23.
- Bernt, M. (2005): Die politische Steuerung des Stadtumbaus in Leipzig-Grünau. Leipzig. = *UFZ-Diskussionspapiere*, Nr. 24.
- Bertelsmann Stiftung (Hrsg.) (2006): *Wegweiser Demographischer Wandel 2020. Analysen und Handlungskonzepte für Städte und Gemeinden*. Gütersloh.
- Blume, T. (2005): Neue urbane Figuretionen. In: IBA-Büro (Hrsg.): *Die anderen Städte. IBA Stadtumbau 2010. Bd. 1: Experiment*. Dessau, S. 106-111.
- BMBau (= Bundesministerium für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau) (1983) (Hrsg.): *Baulandbericht 1983*. Bonn.
- BMBau (= Bundesministerium für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau) (1986) (Hrsg.): *Baulandbericht 1986*. Bonn.
- BMVBS (= Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung); BBR (= Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung) (Hrsg.) (2006): *Statusbericht. Stadtumbau Ost – Stand und Perspektiven. Erster Statusbericht der Bundestransferstelle*. Berlin.
- BMVBS (= Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung); BBR (= Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung) (Hrsg.) (2007): *Statusbericht. 5 Jahre Stadtumbau Ost – eine Zwischenbilanz. Zweiter Statusbericht der Bundestransferstelle*. Berlin.
- Boeddinghaus, G. (1995): Vorwort. In: Boeddinghaus, G. (Hrsg.): *Gesellschaft durch Dichte. Kritische Initiativen zu einem neuen Leitbild für Planung und Städtebau 1963/1964, in Erinnerung gebracht von Gerhard Boeddinghaus*. Braunschweig, Wiesbaden, S. 7-11. = *Bauwelt Fundamente*, Nr. 107.
- Borchard, K. (1989): Städtebauliche Leitbilder. In: *Deutsche Bauzeitschrift*, H. 10, S. 1317-1326.
- Bormann, O.; Koch, M.; Schmeinig, A.; (2005): *Zwischen Stadt Entwerfen*. Wuppertal. = *Zwischenstadt*, Bd. 5.
- Büro für urbane Projekte (2004): *Die perforierte Stadt*. In: *Stadt Leipzig; empirica; Büro für urbane Projekte* (Hrsg.): *Leipzig 2030*. Leipzig, S. 85-92.
- Doehler-Behzadi, M.; Schiffers, B. (2004): Eine Dichte-Geschichte. In: Lütke Daldrup, E.; Doehler-Behzadi, M. (Hrsg.): *Plus Minus Leipzig 2030. Stadt in Transformation*. Wuppertal, S. 32-48.
- Ermer, K.; Hoff, R.; Mohrmann, R. (1996): *Landschaftsplanung in der Stadt*. Stuttgart.
- Freundenberg, D.; Koziol, M. (2003): *Anpassung der technischen Infrastruktur beim Stadtumbau, Arbeitshilfe*. Frankfurt/Oder. = *ISW-Schriftenreihe: Fachbeiträge zu Stadtentwicklung und Wohnen im Land Brandenburg*, Nr. 2.
- Fuhrich, M. (2001): *Indikatoren gestützte Erfolgskontrolle in der Stadtentwicklung – praktische Erfahrungen in den Modellstädten*. Bonn. *Arbeitspapier des Bundesamts für Bauwesen und Raumordnung 2/2001*.
- Fuhrich, M. (2003): *Stadt retour – Dimensionen und Visionen zur schlanken Stadt*. In: *Informationen zur Raumentwicklung*, H. 10-11, S. 589-604.
- Fürst, D. et al. (1996): *Leitbilder in der Stadt- und Raumplanung von 1930 bis 1996*. Hannover. = *Beiträge zur Räumlichen Planung*, H. 48.
- Gassner, E. (1978): Die Grenzen der Verdichtung bei Wohnbaugebieten. In: Borchard, K.; Weiß, E. (Hrsg.): *Aus Verantwortung für die Gestaltung unserer Umwelt, ausgewählte Beiträge von Edmund Gassner*. Bonn, S. 93-119. = *Beiträge zu Städtebau und Bodenordnung des Instituts für Städtebau, Bodenordnung und Kulturtechnik der Universität Bonn*, Bd. 12.
- Gatzweiler, H.-P.; Meyer, K.; Milbert, A. (2003): *Schrumpfende Städte in Deutschland? Fakten und Trends*. In: *Informationen zur Raumentwicklung*, H. 10/11, S. 557-574.
- Geberding-Wiese, I. (1968): *Dichtewerte und Freiflächenzahl im Städtebau*. Dissertation, Fakultät für Bauwesen, Rheinisch-Westfälische Technische Hochschule Aachen.

- Giseke, U.; Renker, U. (1998): Wieviel Grün braucht die Stadt? In: Stadt + Grün, H. 8, S. 560-563.
- Göderitz, J.; Rainer, R.; Hoffmann, H. (1957): Die gegliederte und aufgelockerte Stadt. Tübingen.
- Greiner, J.; Gelbrich, H. (1972): Grünflächen in der Stadt. Berlin.
- Gutsche, J.-M. (2006): Soziale Infrastrukturen: Anpassungsfähigkeit und Remanenzkosten bei Nachfrageveränderungen. Modellrechnungen für die Planungsregion Havelland-Fläming. In: Informationen zur Raumentwicklung, H. 5, S. 271-280.
- Hannemann, C. (2003): Schrumpfende Städte in Ostdeutschland – Ursachen und Folgen einer Stadtentwicklung ohne Wirtschaftswachstum. In: Aus Politik und Zeitgeschichte, H. B 20, S. 16-23.
- Heck, A. (2005): Grün trifft Haus. In: Garten + Landschaft, H. 1, S. 26-28.
- Hübner, H. (1969): Richtwerte und Werturteile. In: StadtBauwelt, H. 24, S. 270-272.
- Jessen, J. (1999): Stadtmodelle im europäischen Städtebau – Kompakte Stadt und Netz-Stadt. In: Becker, H.; Jessen, J.; Sander, R. (Hrsg.): Ohne Leitbild? – Städtebau in Deutschland und Europa. Stuttgart, S. 489-504.
- Korda, M. (2005): Städtebau, Technische Grundlagen. Stuttgart, Leipzig, Wiesbaden.
- Koziol, M.; Walther, J. (2006): Ökonomische Schwellenwerte bei der Rücknahme von technischer Infrastruktur in der Stadt. In: Informationen zur Raumentwicklung, H. 5, S. 259-269.
- Kühn, M. (2000): Vom Ring zum Netz? Siedlungsstrukturelle Modelle zum Verhältnis von Großstadt und Landschaft in der Stadtregion. In: DISP, H. 143, S. 18-25.
- Kunz, W. (2007): Leipzig. Alternative Strukturkonzepte für eine Stadt im Übergang. In: Giseke, U.; Spiegel, E. (Hrsg.): Stadtlichtungen. Irritationen, Perspektiven, Strategien. Basel, Gütersloh, S. 134-161. = Bauwelt-Fundamente, Nr. 138.
- Lang, T.; Tenz, E. (2003): Von der schrumpfenden Stadt zur Lean City. Prozesse und Auswirkungen der Stadtschrumpfung in Ostdeutschland und deren Bewältigung. Dortmund.
- Mäding, H. (2003): Demographischer Wandel: Herausforderung an eine künftige Stadtpolitik. In: Stadtforschung und Statistik, H. 1, S. 63-72.
- Oswald, F. (1998): Die Zukunft der Stadt: Anmerkungen zur Netzmetapher der Stadt. In: DISP, H. 134, S. 36-39.
- Oswald, P.; Overmeyer, K. (2001): Weniger ist Mehr. Experimenteller Stadtumbau in Ostdeutschland. Studie der Stiftung Bauhaus Dessau.
- Rainer, R. (1968): Sinn und Grenzen städtebaulicher Verdichtung. In: Ahuis, H. et al. (Hrsg.): Johannes Göderitz zum 80. Geburtstag am 24. Mai 1968. Eine raumplanerische Kommentation. Stuttgart, S. 12-17.
- Reinborn, D. (1996): Städtebau im 19. und 20. Jahrhundert. Stuttgart.
- Reuther, I. (2002): Leitbilder für den Stadtumbau. In: BMVBW; BBR (Hrsg.): Fachdokumentation zum Wettbewerb „Stadtumbau Ost“: Expertisen zu städtebaulichen und wohnungswirtschaftlichen Aspekten des Stadtumbaus in den neuen Ländern. Bonn, S. 12-24.
- Rietdorf, W. (2002): Freiraumqualität im Mietgeschosswohnungsbau der DDR – Zielsetzung, Ideenfindung und realisierte Beispiele. In: Spithöver, M. (Hrsg.): Freiraumqualität statt Abstandsgrün. Band 1: Geschichte der Freiräume im Mietgeschosswohnungsbau. Kassel, S. 109-148.
- Röhrbein, R. (1986): Wandel städtebaulicher Leitbilder. In: Garten + Landschaft, H. 1, S. 42-48.
- Rößler, S. (2007): Aktuelle Herausforderungen für die Freiraumplanung in schrumpfenden Städten. In: Dettmar, J.; Werner, P. (Hrsg.): Perspektiven und Bedeutung von Stadtnatur für die Stadtentwicklung. Tagungsbeiträge der 1. Tagung des Kompetenznetzwerkes Stadtökologie CONTUREC, 26.10.-28.10.2007 in Darmstadt. Darmstadt, S. 117-127.
- Schiller, G.; Siedentop, S. (2005): Infrastrukturfolgekosten der Siedlungsentwicklung unter Schrumpfungsbedingungen. In: DISP, H. 160, S. 83-93.
- Siedentop, S. et al. (2006): Siedlungsentwicklung und Infrastrukturfolgekosten – Bilanzierung und Strategieentwicklung. Forschungsvorhaben im Auftrag des Bundesamts für Bauwesen und Raumordnung, Endbericht. Dresden, Cottbus, Hamburg.
- Sieverts, T. (1997): Zwischenstadt: Zwischen Ort und Welt, Raum und Zeit, Stadt und Land. Basel, Gütersloh. = Bauwelt-Fundamente, Bd. 118.
- Stadt Leipzig (2003): Konzeptioneller Stadtteilplan Leipziger Osten. Stadt umbauen! Leipzig. = Beiträge zur Stadtentwicklung, H. 38.
- Statistische Ämter des Bundes und der Länder (2007): Gemeinsames Datenangebot: Umwelt – Wasserabgabe der öffentlichen Wasserversorgung, Zugriff am 18.06.07 unter [http://www.statistikportal.de/Statistik-Portal/de\\_jb10\\_jahrtabu2.asp](http://www.statistikportal.de/Statistik-Portal/de_jb10_jahrtabu2.asp)

## ■ Stadtmodelle unter Schrumpfungsbedingungen

- Statistisches Bundesamt (2004): Bautätigkeit und Wohnungen, Mikrozensus-Zusatzerhebung 2002 Bestand und Struktur der Wohneinheiten Wohnsituation der Haushalte. Wiesbaden. = Fachserie 5, H. 1.
- Tessin, W. (2002): Die ästhetisch-ideologische Inwertsetzung des Profanen: Eine weiter ausholende Randnotiz zum Buch „Zwischenstadt“ von Thomas Sieverts. In: Stadt + Grün, H. 8, S. 34-40.
- Westphal, C. (2006): Density as a tool to guide urban shrinking processes concerning technical infrastructures? In: Graduiertenkolleg 'Perspectives on Urban Ecology' (Hrsg.): UECB 2006, 3<sup>rd</sup> International Conference on Urban Ecology in Berlin, 15./16. September 2006 – Proceedings. Berlin.

Daniela Schüler

## Flächenmanagementsysteme – eine Antwort auf den demographischen Wandel?

### Gliederung

- 1 Einführung
- 2 Rahmenbedingungen der Flächenentwicklung in Zeiten des demographischen Wandels
- 3 Flächenmanagementsysteme: Definition, Akteure und Funktionsweise
- 4 Die vier Bausteine des Flächenmanagements
- 5 Bedeutung des Flächenmanagements in Zeiten des demographischen Wandels

Literatur

### 1 Einführung

Der demographische Wandel stellt die Siedlungsentwicklung innerhalb der BRD vor völlig neue Herausforderungen. Sowohl quantitative als auch qualitative Veränderungen innerhalb der Bevölkerungsstruktur finden ihren Niederschlag auch in der räumlichen Entwicklung. Und diese ist von einem Paradoxon gekennzeichnet! Nach den Berechnungen des Statistischen Bundesamtes wird die Bevölkerungszahl in den Jahren zwischen 2000 bis 2050 um rund sieben Millionen Menschen auf etwa 75 Millionen sinken (vgl. Statistisches Bundesamt 2003). Obwohl die Bevölkerung insgesamt also abnimmt, wächst die Neuflächeninanspruchnahme in den Jahren 2002 bis 2005 auf durchschnittlich 114 ha pro Tag an (BBR 2005) – eine Entwicklung, die wiederum nicht im Einklang mit den Zielen der nachhaltigen Entwicklung steht. Für Deutschland ist eine tägliche Neuflächeninanspruchnahme von maximal 30 ha vorgesehen (Rat für Nachhaltige Entwicklung 2006). Das Ergebnis ist insgesamt eine sinkende Nutzungsdichte pro Einwohner, die die räumliche Entwicklung vor weitere Herausforderungen stellt: zunehmendes Auftreten von Brachflächen, Zersiedelung im suburbanen Raum, steigende Infrastrukturkosten etc. In der Konsequenz steht das lange verfolgte planerische Ziel der Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse bereits in der Diskussion.

Seit einigen Jahren wird das Instrument des Flächenmanagements als Mittel zur Bewältigung der genannten Herausforderungen diskutiert. Es ist ein umfassender Ansatz, mit dessen Hilfe versucht wird, die veränderte Nachfrage und Ansprüche an die Flächenentwicklung (demographischer Wandel, Ziel-30-ha) mit den veränderten Ausgangsbedingungen (begrenzte kommunale Finanzhaushalte) und dem Angebot an Flächen (zunehmendes Auftreten von Brachflächen) abzustimmen. Dies geschieht im Sinne einer nachhaltigen Entwicklung und den eigenen kommunalen Leitbildern entsprechend.

Dieser Artikel geht der Frage nach, inwiefern Flächenmanagementsysteme eine Antwort auf die neuen Herausforderungen, im Speziellen den demographischen Wandel, sein können. Dabei werden zunächst die Rahmenbedingungen der Flächenentwicklung

dargelegt, um im Folgenden das Instrument des Flächenmanagements in seinem Aufbau und seiner Funktionsweise darzustellen. Der dritte Teil stellt die einzelnen Bausteine eines idealtypischen Flächenmanagementsystems dar und unterlegt diese mit praktischen Beispielen.

## **2 Rahmenbedingungen der Flächenentwicklung in Zeiten des demographischen Wandels**

Die Flächenentwicklung in Deutschland ist auf Zuwachs programmiert. Die Neuflächeninanspruchnahme hat sich zwar in den letzten Jahren verlangsamt, liegt aber noch immer weit über dem angestrebten Ziel von 30 ha pro Tag. Auf der anderen Seite existiert ein Flächentyp, der kontinuierlich zunimmt, gerade weil er nicht mehr in Nutzung steht: die Brachfläche. Die Erfassung des Brachflächenbestandes in Thüringen ergab nach einer Hochrechnung einen Bestand von ca. 10.000–12.000 ha Brachflächen, entsprechend 9% der Siedlungs- und Verkehrsfläche Thüringens (Juckenack 2006: 49 f.). Brachflächen sind jedoch ein deutschlandweites Phänomen und treten sowohl in prosperierenden als auch stagnierenden Regionen auf. Nach der aktuellen Baulandumfrage des Bundesamts für Bauwesen und Raumordnung weisen gut die Hälfte der 620 befragten Kommunen Wiedernutzungspotenziale auf Brachflächen auf, hauptsächlich im Bereich der Wohnnutzung (BBR 2004: 48).

Folglich findet eine gegenläufige Entwicklung statt. Während zunehmend innerstädtische Standorte von Industrie, Gewerbe, Infrastruktur und auch Wohnstandorten brach fallen, sind es meist außerstädtische Flächen, die neu in Anspruch genommen werden. Flächen, die vorher landwirtschaftlich genutzt wurden oder begrünt waren, verlieren somit ihre ökologische Leistungsfähigkeit. Die hohe Flächenneuanspruchnahme wird hauptsächlich durch Suburbanisierungsprozesse ausgelöst, bei denen Wohn-, Gewerbe- und Dienstleistungsstandorte ins Umland der Städte verlagert werden. Dieser Prozess bedingt wiederum das Auftreten von Brachflächen an innerstädtischen Standorten. Weitere Gründe sind der Strukturwandel, Standortverlagerungen, aber auch neue oder verbesserte Technologien oder die Neuorganisation von Betriebsabläufen (vgl. Böhme/Henckel/Besecke et al. 2006: 17 ff.).

Die umfassende Rahmenbedingung, in der die Neuflächeninanspruchnahme und das Brachfallen ehemals genutzter Flächen stattfinden, ist der demographische Wandel. Er besitzt sowohl eine quantitative als auch qualitative Ebene. Die quantitative Ebene beschreibt die absolute Abnahme der Bevölkerung, auch als demographische Schrumpfung bezeichnet. Auf der anderen Seite besitzt der demographische Wandel auch eine qualitative Komponente. Er beschreibt u. a. Veränderungen in der Bevölkerungsstruktur und -zusammensetzung: Alterung und Heterogenisierung bzw. Internationalisierung sind die Schlagwörter dieses Trends (vgl. Gans/Horn 2006). Mit diesen Veränderungen gehen auch veränderte Ansprüche der Menschen an ihre Lebensumwelt einher. Ältere Menschen legen bei ihrem Wohnstandort und -umfeld mehr Wert auf Sicherheit im Haus oder Einkaufsmöglichkeiten in räumlicher Nähe (vgl. Banse 2007: 3). Veränderte Ansprüche an den Raum und dessen Struktur gehen auch mit dem veränderten Mobilitätsverhalten älterer Menschen einher (vgl. dazu Klein-Hitpaß in diesem Band).

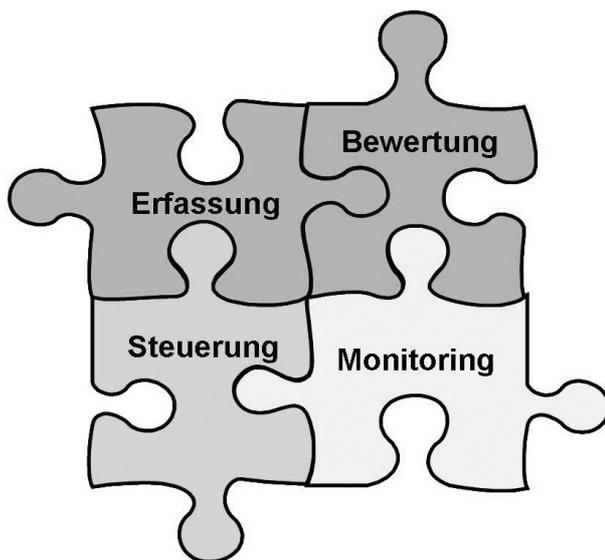
Zusammenfassend ist festzuhalten, dass diese beiden Entwicklungen – die Flächenentwicklung (Neuanspruchnahme und Brachfallen) und der demographische Wandel – in Wechselbeziehung zueinander stehen. Mithilfe des Instruments des Flächenmanagements gilt es, diese Aspekte miteinander in Einklang zu bringen, um den veränderten Herausforderungen gerecht zu werden.

### 3 Flächenmanagementsysteme: Definition, Akteure und Funktionsweise

Derzeit existiert noch keine eindeutige Definition von Flächenmanagement, sodass darunter häufig einzelne Teilbereiche wie das Flächenrecycling oder die städtebauliche Nachverdichtung subsumiert werden (vgl. Langner/Oppermann/Humborg et al. 2003: 8). Ein umfassenderes Verständnis verfolgt das Land Brandenburg, das Flächenmanagement als ein nutzungsorientiertes Konzept ansieht. „Darunter fallen die Systematisierung und eine regelmäßige Verknüpfung der Planung mit Umsetzungsaktivitäten und -konzepten, die frühzeitige und intensive Zusammenarbeit zwischen Kommunen und privaten Investoren sowie die Schaffung von aufbau- und ablauforganisatorischen Strukturen“ (Schrenk 2000: 39). Flächenmanagement ist demnach kein neues Instrument, sondern knüpft an die bekannten und in der Praxis bewährten Aufgabenstellungen an. Neu ist allerdings die Akzentuierung und Verknüpfung der Aufgabenstellungen und der Akteure unter dem Managementansatz (vgl. Ministerium für Stadtentwicklung, Wohnen und Verkehr des Landes Brandenburg 1999).

Ein idealtypischer Aufbau eines Flächenmanagementsystems umfasst vier Bausteine: Erfassung des verfügbaren Flächenbestandes und der Nachfrage, Bewertung von Angebot und Nachfrage, Steuerung und Umsetzung sowie das Monitoring (vgl. Abb. 1).

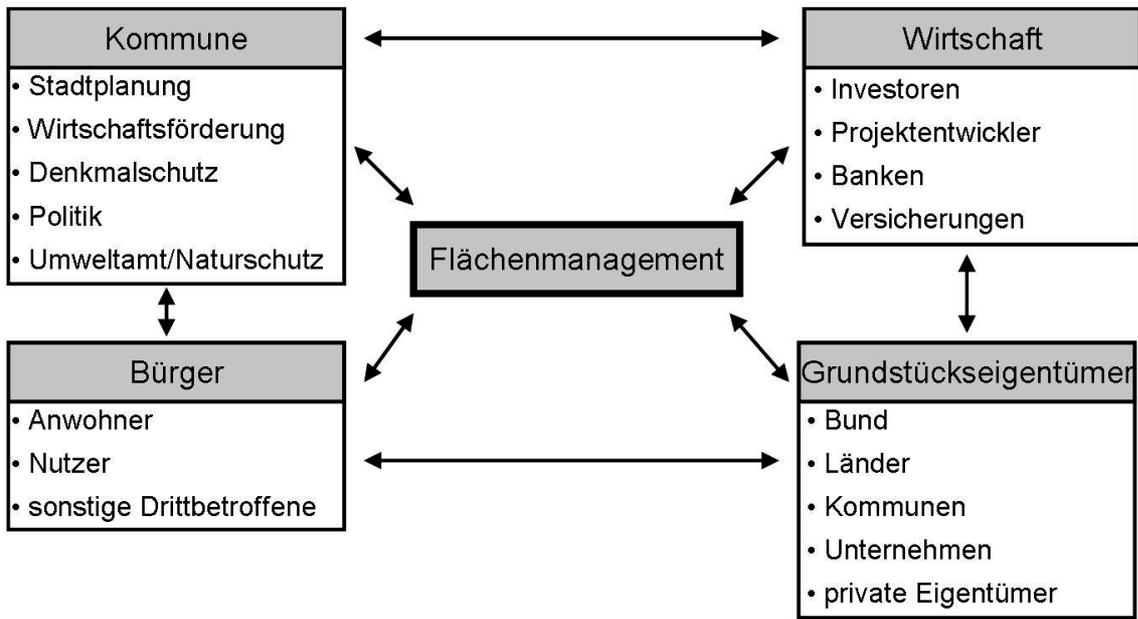
Abb. 1: Die vier Bausteine des Flächenmanagements



In der Praxis findet sich dieser idealtypische Aufbau eines Flächenmanagementsystems nur bedingt. Häufig haben die Kommunen erst einzelne Bausteine realisiert. Ein weiteres Unterscheidungsmerkmal sind die betrachteten Flächen. Während sich einige Flächenmanagementsysteme nur auf Gewerbe- oder Wohnflächen beziehen, haben andere Systeme den Schwerpunkt auf Brachflächen gelegt. Hintergrund sind die unterschiedlichen Ausgangslagen und Bedürfnisse der Kommunen.

Die Akteure des Flächenmanagements kommen nicht nur aus den Kommunen, wie das Stadtplanungsamt, die Wirtschaftsförderung oder das Umwelt- und Naturschutzamt. Auch die Wirtschaft, Grundstückseigentümer und die Bürger sind in das Flächenmanagement eingebunden bzw. einzubeziehen (vgl. Abb. 2). Gerade auf der kommunalen Ebene stellt die ämterübergreifende Zusammenarbeit eine notwendige Bedingung dar, um den Anforderungen des Flächenmanagements gerecht zu werden (vgl. Tomerius/Preuß 2001: 14).

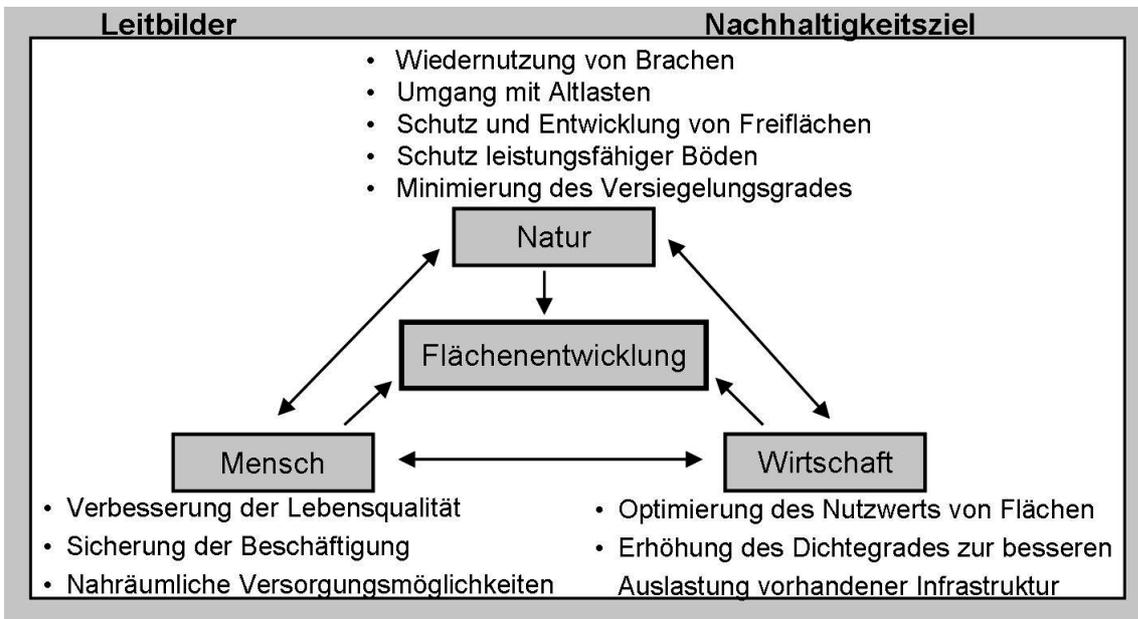
Abb. 2: Akteure des Flächenmanagements



Quelle: Eigene Darstellung, verändert nach Tomerius/Preuß (2001)

Die Ziele des Flächenmanagements sind je nach Ausgangslage in der Kommune unterschiedlich gewichtet. In Anlehnung an das Nachhaltigkeitsdreieck mit den drei Ziel-ebenen Mensch, Natur und Wirtschaft lassen sich die Ziele der zukünftigen Flächenentwicklung darstellen (vgl. Abb. 3).

Abb. 3: Ziele der zukünftigen Flächenentwicklung



In der Zielebene Mensch ist das grundlegende Ziel die Verbesserung der Lebensqualität. Den Herausforderungen des demographischen Wandels entsprechend gilt es, zukünftige Bedürfnisse der veränderten Bevölkerungsstruktur aufzunehmen, wie z. B. den zunehmenden Bedarf nach nahräumlichen Versorgungsmöglichkeiten. In der Zielebene Natur geht es vorrangig um den ressourcenschonenden Flächenverbrauch. Damit gehen

z. B. die Minimierung des Versiegelungsgrades, der Schutz leistungsfähiger Böden oder der Entwicklung von Freiflächen einher. Dritter Aspekt ist die wirtschaftliche Ebene. Unter diesen Bereich fallen u. a. die Bereitstellung erschlossener Grundstücke für die Unternehmensansiedlung sowie fiskalische Aspekte wie die Optimierung des Nutzwerts von Flächen oder die Erhöhung des Dichtegrades zur besseren Auslastung der vorhandenen Infrastruktur (vgl. hierzu Rößler/Westphal in diesem Band).

#### 4 Die vier Bausteine des Flächenmanagements

Angelehnt an den Anspruch eines Flächenmanagementsystems, Angebot und Nachfrage nach Flächen miteinander zu koordinieren, umfasst der erste Baustein zunächst die *Erfassung* von Angebot und Nachfrage. Bei der Erfassung des Angebots steht die Identifizierung und Charakterisierung des bestehenden Flächenpotenzials im Vordergrund. Einen umfassenden Ansatz verfolgt dabei die Stadt Berlin, die im Rahmen ihres Flächenmonitorings nicht nur bestehende Brachflächen erfasst, sondern auch mindergenutzte Flächen und Umnutzungsflächen. Dies sind Flächen, die in absehbarer Zeit einer Nutzungsaufgabe unterliegen, wie in Berlin beispielsweise die beiden innerstädtischen Flughäfen Tempelhof und Tegel (Senatsverwaltung für Stadtentwicklung Berlin 2001). In vielen Ländern und Kommunen bestehen bereits Flächenkataster mit Schwerpunkt Brachflächen. Bei der Erfassung des Flächenpotenzials ist auch die Aufnahme zusätzlicher Standortfaktoren und Eigenschaften der Fläche zu beachten, um das Entwicklungspotenzial der Fläche einschätzen zu können. Als Ergebnis stehen am Ende umfangreiche Datenbanken bzw. Kataster mit aussagekräftigen Daten zu den einzelnen Flächenbeständen. Neben der Erfassung des Angebots gilt es, auch die aktuelle und zukünftige Nachfrage zu erfassen. Bevölkerungsprognosen bieten verlässliche Daten zur zukünftigen Bevölkerungsentwicklung. Hingegen sind wirtschaftliche Entwicklungen größeren konjunkturellen Einflüssen unterlegen und somit nur bedingt voraussagbar. Neben rein quantitativen Aussagen zum zukünftigen Flächenbedarf sind auch qualitative Aspekte zu berücksichtigen, wie z. B. Veränderungen der Standortanforderungen verschiedener Nutzungen. Ein Abgleich zwischen Angebot und Nachfrage hilft bei der Erstellung zukünftiger Planungen. Für Berlin ergab der Abgleich zwischen Angebot und Nachfrage, dass auch für die Zukunft kein Flächenengpass für eine der Hauptnutzungen besteht (vgl. Senatsverwaltung für Stadtentwicklung Berlin 2006).

Der zweite Baustein umfasst die *Bewertung* des Angebots und der Nachfrage nach Flächen. Nachdem das Angebot erfasst wurde, gilt es, dieses hinsichtlich seines Entwicklungspotenzials zu bewerten. Eine ökologische Bewertung der Nachnutzungseignung findet beispielsweise mit Hilfe von Kriterienkatalogen statt (vgl. Mathey/Kochan/Stutzriemer 2001). Der finanzielle Entwicklungsaufwand wird durch das von Cabernet entwickelte A-B-C-Modell bewertet, das die Flächen in die drei Kategorien Selbstläufer, Potenzialflächen und Reserveflächen einteilt (Cabernet 2007). Eine Bewertung sollte sich immer auch an den kommunalen Zielen und Leitbildern sowie dem Aspekt der Nachhaltigkeit orientieren (vgl. hierzu Abb. 3). Des Weiteren sollten aktuelle und zukünftige Veränderungen der Flächennachfrage, z. B. bedingt durch den demographischen Wandel, berücksichtigt werden.

Drittes Element eines Flächenmanagementsystems ist die *Steuerung* und Umsetzung der Flächenentwicklung. Dabei werden fünf Kategorien von Instrumenten unterschieden, die im Rahmen des Flächenmanagements Anwendung finden (vgl. Abb. 4).

Abb. 4: Instrumente der Steuerung der Flächenentwicklung im Rahmen des Flächenmanagements



Quelle: Eigene Darstellung nach Ministerium für Stadtentwicklung, Wohnen und Verkehr des Landes Brandenburg 1999

Unter Planungsinstrumente fallen sowohl formelle Ansätze wie der Flächennutzungs- oder der Bebauungsplan als auch informelle, wie der städtebauliche Rahmenplan. Sicherungsinstrumente agieren in drei Bereichen: Sicherung der Planungsziele in der Planungsphase, bei der Realisierung und Beeinflussung von Bodenpreisentwicklungen. Mobilisierungsinstrumente beziehen sich auf Flächen, mit Schwerpunkt auf die in der Bauleitplanung vorgesehene Nutzung. Mithilfe des Aufkauf- oder Umlegungsverfahrens werden Flächen dem Markt zugeführt und somit mobilisiert. Weitere Instrumente in diesem Bereich sind die städtebauliche Sanierungs- und die Entwicklungsmaßnahme. Erschließungsbeiträge, Kommunalkredite zur Zwischenfinanzierung und Förderprogramme von Bund und Ländern fallen in die Instrumentenkategorie „Finanzierung und Förderung“. Schließlich stellen Marketinginstrumente alle Instrumente dar, die vorhandene Flächen im Rahmen des Flächenmanagements bewerben und vermarkten. Neben der Veröffentlichung des erhobenen Flächenkatasters kann dies beispielsweise die Teilnahme an Fach- und Investorenmesse oder die Ausschreibung von Wettbewerben sein (Ministerium für Stadtentwicklung, Wohnen und Verkehr des Landes Brandenburg 1999).

Abschließendes Element eines umfassenden Flächenmanagementsystems ist das *Monitoring*. Es umfasst sowohl die fortlaufende Erfassung von Veränderungen im verfügbaren Flächenbestand als auch Veränderungen in der Nachfragestruktur. Aktuelle Kenntnisse über Flächenbestand und -nachfrage bilden die Grundlage einer bedarfsgerechten und vorausschauenden Planung.

## 5 Bedeutung des Flächenmanagements in Zeiten des demographischen Wandels

Die einzelnen Bausteine des in diesem Artikel geschilderten Flächenmanagementsystems werden in vielen Kommunen bereits seit längerem angewendet. Das Neue bei der Kombination aller vier Bausteine ist der zentrale Managementansatz, der sich in der Koordinierung der einzelnen Arbeitsbereiche und Akteure durch eine zentrale Stelle – meist das Stadtplanungsamt – äußert. Von dieser Koordinierungsstelle wird die Zusammenarbeit mit anderen Arbeitsbereichen sowohl intern als auch extern mit Grundstückseigentümern, Anwohnern oder Projektpartnern im Rahmen einer Public-Private-Partnership koordiniert. Erst die gemeinsame Anstrengung aller am Flächenmanagement beteiligten Akteure und somit die Koordination, Abstimmung und der Diskurs zwischen den Akteuren kann den veränderten Herausforderungen der Flächenentwicklung im Rahmen des demographischen Wandels gerecht werden.

Erst mithilfe des Flächenmanagements ist es möglich, das Angebot und die Nachfrage nach Flächen miteinander abzustimmen. Somit können Prioritäten der Entwicklung auf bestimmte Gebiete und Flächen gesetzt werden, eine langfristige und vorausschauende Planung wird etabliert und die Leitbilder der Entwicklung sowie das 30-ha-Ziel können tatkräftig verfolgt werden.

Die Vorteile und das Wirken eines Instrumentes werden oftmals besonders deutlich, wenn man sich die Realität ohne dessen Einsatz vorstellt. Eine gleichbleibend hohe Flächenneuanspruchnahme, die mit Zersiedelung und steigenden Kosten der Infrastruktur einhergeht, wäre u. a. die Folge. Die administrative Ebene besäße wenig Transparenz über Flächenangebot und -nachfrage und könnte die weitere Flächenentwicklung nur unzulänglich steuern. Dies sind Ausgangsbedingungen, die eine Antwort auf die neuen Herausforderungen durch den demographischen Wandel nur schwer möglich machen.

## Literatur

- Banse, J. (2007): Demographischer Wandel und Wohnansprüche Älterer (60+). In: IÖRinfo, H. 36, S. 3.
- BBR (= Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung) (2004): Bauland und Immobilienmärkte. Bonn.
- BBR (= Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung) (2005): Raumordnungsbericht 2005. Bonn.
- Böhme, C.; Henckel, D.; Besecke, A. (2006): Brachflächen in der Flächenkreislaufwirtschaft. Eine Expertise des ExWost-Forschungsfeldes Kreislaufwirtschaft in der städtischen/stadtregionalen Flächennutzung – Fläche im Kreis. Berlin.
- Cabernet (2007): Model 2: Brownfield Redevelopment Types – the A-B-C Modell. <http://www.cabernet.org.uk/index.asp?c=1312> (Zugriff 21.07.2007)
- Gans, P.; Horn, M. (2006): Demographische Alterung und Heterogenisierung der Bevölkerungsstruktur als Herausforderungen an die Stadtentwicklung. Das Beispiel Ludwigshafen am Rhein. In: Zeitschrift für Bevölkerungswissenschaft, H. 3-4, S. 507-536.
- Juckenack, Ch. C. (2006): Mit Fläche haushalten – ein Gebot nachhaltiger Entwicklung. In: Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (Hrsg.): Flächenrecycling in Stadtumbauregionen. Strategien, innovative Instrumente und Perspektiven für das Flächenrecycling und die städtebauliche Erneuerung. Bonn, S. 48-52.
- Langner, K.; Oppermann, B.; Humborg, C. (2003): Win-Win-Lösungen im Flächenmanagement. Kooperatives Flächenmanagement zwischen Wirtschaft, Verwaltung und Bürgerschaft: Problemtypologien, Einigungspotentiale und Akteurskonstellationen in Baden-Württemberg. Stuttgart. <http://xfaweb.baden-wuerttemberg.de/fofaweb/berichte/bwc20023/bwc20023.html> (Zugriff: 21.07.2007)
- Mathey, J.; Kochan, B.; Stutzriemer, S. (2001): Biodiversität auf städtischen Industriebrachen? Ein Kriterienkatalog zur Einschätzung naturverträglicher Folgenutzungen. In: Zeitschrift für Angewandte Umweltforschung, H. 13, S.71-82.
- Ministerium für Stadtentwicklung, Wohnen und Verkehr des Landes Brandenburg (1999): Flächenmanagement in Brandenburg. Potsdam.
- Rat für Nachhaltige Entwicklung (2006): Mehr Wert für die Fläche: Das Ziel-30-ha für die Nachhaltigkeit in Stadt und Land. [http://www.nachhaltigkeitsrat.de/service/download/publikationen/broschueren/Broschuere\\_Flaechenempfehlung.pdf](http://www.nachhaltigkeitsrat.de/service/download/publikationen/broschueren/Broschuere_Flaechenempfehlung.pdf) (Zugriff am 26.07.2007)
- Schrenk, V. (2000): Boden- und Flächenressourcenmanagement in Ballungsräumen. Vorstudie zum Leitprojekt Technologieorientierter Projektbeitrag: Industrieflächenrecycling, Flächenmanagement und Grundwasserschutz. <http://bwplus.fzk.de/berichte/SBer/PW98203SBer.pdf> (Zugriff am 21.07.2007)
- Senatsverwaltung für Stadtentwicklung Berlin (2001): Stadtentwicklung 2002. Berlin.
- Senatsverwaltung für Stadtentwicklung Berlin (2006): Flächenentwicklung in Berlin. Bilanz 2001-2005. Berlin. [http://www.stadtentwicklung.berlin.de/planen/basisdaten\\_stadtentwicklung/flaechenmonitoring/de/bericht\\_2001.shtml](http://www.stadtentwicklung.berlin.de/planen/basisdaten_stadtentwicklung/flaechenmonitoring/de/bericht_2001.shtml) (Zugriff am 21.07.2007)
- Statistisches Bundesamt (2003): Die Bevölkerung Deutschlands bis 2050. 10. koordinierte Bevölkerungsvorausberechnung. Bonn.
- Tomerius, S.; Preuß, T. (2001): Flächenrecycling als kommunale Aufgabe. Potentiale, Hemmnisse und Lösungsansätze in den deutschen Städten. Berlin.

Leander Küttner

# **Handlungsansätze der Stadterneuerung und Wohnungsmarktanpassung im Kontext des demographischen Wandels**

## **Bericht aus der Arbeitsgruppe 4**

### **Gliederung**

- 1 Problemhintergrund
- 2 Zielsetzung und Ablauf der Arbeitsgruppe
- 3 Diskussionsergebnisse
- 4 Fazit

Literatur

## **1 Problemhintergrund**

Der Schwerpunkt des Jungen Forums 2007 war die Diskussion der Reaktionen auf die vielfach diagnostizierten Herausforderungen des demographischen Wandels. In dieser Arbeitsgruppe sollten dementsprechend Handlungsansätze zum Umgang mit Schrumpfung, Alterung und Heterogenisierung im Bereich des Wohnungswesens und der Stadterneuerung im Mittelpunkt stehen.

Allgemeine Einflussfaktoren des Wohnungsmarktes sind beispielsweise aktuelle sozioökonomische Trends, wie steigende Arbeits- und Energiekosten, knappe öffentliche Kassen, sozialpolitische Regelungen, z. B. im Rahmen der wohlfahrtsstaatlichen Versorgungleistungen, sowie makroökonomische Prozesse, wie die Globalisierung der Finanzmärkte. In dieses Tableau fügen sich die dem demographischen Wandel zugeordneten Auswirkungen ein.

So prognostiziert man, bedingt durch die Schrumpfung der Einwohnerzahl mit dem daraus resultierenden Überangebot an Wohnraum, einen langfristigen Mietermarkt. Dadurch werden die Wohnungsunternehmen mit geringeren Mieteinnahmen, erhöhter Fluktuation der Mieter etc. konfrontiert. Die Investitionen im Wohnungsbausektor werden entsprechend abnehmen. Einen weiteren Bedeutungsgewinn erfahren außerdem Wohnumfeld und Qualität der Wohnlage. In weniger günstigen Wohnquartieren und -regionen besteht die Gefahr von Abwertungsprozessen und Stigmatisierungen bedingt durch hohe Leerstandsdaten sowie infrastrukturelle Defizite. Die Polarisierung der Gesellschaft schlägt sich somit auch verstärkt in sozialräumlichen Differenzierungen und Sozialisierungen nieder.

Ein Wohnungsüberhang entsteht auch durch die Verringerung der Zahl der Ersthaushaltsgründer, bewirkt durch geburtenschwache Jahrgänge. Dem entgegen wirkt allerdings insbesondere der zunehmende Anteil von Einpersonenhaushalten infolge der Singularisierung in allen Altersklassen. Einer Reduzierung der Nachfrage nach Ein- und

Zwei-Raum-Wohnungen sowie nach Wohnraum, der für Wohngemeinschaften geeignet ist, kann somit entgegengesteuert werden.

Die weitere Zunahme der Haushalte mit älteren Personen führt zur steigenden Nachfrage nach altengerechten Wohnungen. Dies umfasst das Angebot von barrierearmem Wohnraum und Wohnumfeld sowie von bedarfsgerechten und bezahlbaren Wohnformen, z. B. begleitetes Wohnen, Wohngemeinschaften für Ältere etc.

Die Teilprozesse des demographischen Wandels – Bevölkerungsrückgang, Alterung und Heterogenisierung – erfordern somit Konzepte und Anpassungsmaßnahmen in den verschiedenen wohnungsmarktrelevanten Handlungsfeldern. Insbesondere angesichts der längerfristigen und multiplen Belastungen der Wohnungswirtschaft besteht eine Notwendigkeit zur Förderung des Stadtumbaus. Die hohe Nachfrage nach kleineren Wohnungen sowie nach altengerechtem Wohnraum und Wohnumfeld erfordern einen hohen Investitionsbedarf zur Schaffung von entsprechenden Angeboten. Auch gilt es, der sozialen Polarisierung entgegenzuwirken und die Entstehung urbaner Problemgebiete zu verhindern, um Chancenungleichheit zu gewährleisten und Stigmatisierungseffekte zu vermeiden.

Der demographische Wandel ist in seinen Komponenten regional und lokal sehr unterschiedlich ausgeprägt; z. B. gibt es Ost-West- bzw. Stadt-Land-Unterschiede, daher sind entsprechend differenzierte Reaktionen notwendig. Diese betreffen nicht nur Schrumpfs-, sondern auch Wachstumsregionen, z. B. im Süden des Landes, wo weiterhin mit steigenden Bevölkerungs- und Haushaltszahlen zu rechnen ist. Aber auch dort sind Maßnahmen zur Marktanpassung notwendig. Interessant ist auch zu beobachten, ob und inwieweit sich ein Trend zur Reurbanisierung durch Alterung und Heterogenisierung ausprägen wird. Durch eine stärkere Nachfrage nach urbanen Wohnungen und neuen Wohnformen (z. B. Zunahme der Wohngemeinschaften) wäre eine Umkehr des bisher dominierenden Trends zum Einfamilienhaus denkbar.

## 2 Zielsetzung und Ablauf der Arbeitsgruppe

Zu Beginn der Arbeitsgruppe galt es, die jeweiligen Interessen und Ansprüche der Teilnehmer zu eruieren. Dabei zeigte sich, dass vor allem der Informationsaustausch und die Vorstellung von Fallbeispielen im Mittelpunkt der Arbeit stehen sollten. Als Diskussionsgrundlage gab es dazu drei Impulsreferate:

- Demographischer Wandel – Steuerung durch behutsame Stadterneuerung (Ruth Reuter)
- Demographischer Wandel und Wohnungsmärkte in Westdeutschland – Strategien und Handlungsansätze von Wohnungsunternehmen als Akteure städtischer Entwicklung (Ansgar Schmitz-Veltin)
- Integration von Zuwanderern durch Wohnungspolitik (Sybille Münch)

Ruth Reuter erörterte die Auswirkungen des demographischen Wandels auf den Prozess der Stadterneuerung. Städte unterliegen permanenten Veränderungen. Selbstverständlich wirken demographische Trends, wie Schrumpfung, Alterung und Heterogenisierung, auch auf die Entwicklung einer Stadt, z. B. über die Prozesse des Stadtumbaus. Durch den Stadtumbau sollen die Wohnungsmärkte an aktuelle demographische Trends angepasst und so deren Wirtschaftlichkeit und damit auch die Zukunft und Wettbewerbsfähigkeit der Städte gesichert werden. Dies umfasst vor allem den Abriss von Wohnungen zur Reduzierung des Wohnungsleerstandes. Trotz steigender Haushaltszahlen ist vor allem die wirtschaftliche Situation der ostdeutschen Wohnungsunternehmen

durch erhebliche Leerstände, ca. 1 Mio. Wohnungen (Bericht der Kommission „Wohnungswirtschaftlicher Strukturwandel in den neuen Bundesländern“ 2000), belastet. Der Schwerpunkt der Maßnahmen des Stadtumbau Ost (2002–2009) liegt dabei auf der Reduzierung der Wohnungsbestände in den sogenannten Plattenbauten, z. B. in Leipzig-Grünau mindestens 3.779 Wohnungen bis Ende 2005 (Entwicklungsstrategie Grünau 2020, Stand: 29.05.2007). Szenarien prognostizieren beispielsweise in Leipzig-Grünau einen Abriss von 7.700–11.200 Wohnungen bis 2020 (Entwicklungsstrategie Grünau 2020, Stand: 29.05.2007). Im Unterschied dazu tritt in Westdeutschland Wohnungsleerstand nur in einigen Regionen in problematischen Ausmaßen auf. Daher ist der Stadtumbau West weniger ein „Abrissprogramm“, sondern dient vorrangig der Anpassung des Wohnungsangebotes an aktuelle Trends der Nachfrage (z. B. betreutes Wohnen, Mehrgenerationenhaus) bzw. der Umnutzung von Gewerbebrachen infolge des wirtschaftlichen Strukturwandels.

Die Folgen des demographischen Wandels für das Wohnen in den bislang eher weniger auffälligen Regionen Südwestdeutschlands stellte Ansgar Schmitz-Veltin dar. Er zeigte dabei, dass die Konsequenzen des demographischen Wandels sich einerseits nicht nur auf Schrumpfung reduzieren lassen und andererseits durchaus auch in den westdeutschen Wachstumsregionen spürbar werden. Neben dem zu erwartenden Einwohnerrückgang ab 2020 ist bereits heute eine Verstärkung der regionalen Differenzen hinsichtlich der Zu- und Abnahme der Bevölkerung festzustellen. Selbst innerhalb einer Stadt, z. B. Heidelberg, werden einzelne Quartiere Einwohner gewinnen, während andere eher Verluste erleiden. Stärkere Relevanz als Schrumpfungprozesse haben in Westdeutschland allerdings die zunehmend älter werdende Gesellschaft sowie sozio-kulturelle Trends wie Singularisierung und Pluralisierung. Die Herausforderungen durch diese Prozesse werden auch von den meisten der Wohnungsunternehmen in den Wachstumsregionen Südwestdeutschlands erkannt. Entscheidend hierfür ist jedoch der jeweilige Professionalisierungsgrad des Unternehmens. Als Reaktion werden vor allem Strategien der Bestandsanpassung und der Ausbau des Dienstleistungsangebotes, z. B. Einkaufsservice, Betreuungsleistungen etc., präferiert. Insgesamt lässt sich feststellen, dass die Wohnwünsche und -bedürfnisse der Mieter zunehmend Beachtung bei Vermietern finden. Dies umfasst auch die Interessen von Migranten.

Die Integration von Migranten ist bereits seit den 1970er Jahren und ohne direkten Bezug zum demographischen Wandel ein vieldiskutiertes Thema. Meist wird die Zuwanderung aus dem Ausland als eine geeignete Reaktion auf die Schrumpfung der Bevölkerungszahlen in Deutschland betrachtet. Sybille Münch betonte, dass die erweiterte Definition des „Demographischen Wandels“ auch ein „Bunter werden“ der Bevölkerung umfasst. Dieser Aspekt der Integration wird bisher zu wenig in der Diskussion beachtet. In dieser Hinsicht erhält die Debatte um geeignete Konzepte der Integration von Zuwanderern zusätzliche Brisanz. Interessant ist diesbezüglich auch ein Blick in andere europäische Länder. Dabei kann man feststellen, dass hinsichtlich der Zielgruppe, der (räumlichen) Ebene oder der expliziten Ziele durchaus Unterschiede im Verständnis von Mischung bzw. Integration bestehen. Ein weiterer interessanter Gesichtspunkt ist die Frage, inwieweit die Steuerung der räumlichen Verteilung bzw. Konzentration von Zuwandern durch staatliche Stellen möglich ist. Schlussendlich kann man festhalten, dass Segregation bzw. „Ghettoisierung“ in Deutschland eher an sozialen als an ethnischen Trennlinien entlang verläuft und relativ kleinräumig ausgeprägt ist.

### 3 Diskussionsergebnisse

Die sehr engagiert geführte Diskussion im Anschluss an die Inputvorträge kann im Folgenden nicht im Einzelnen präsentiert werden. Allerdings wird versucht, die aus Sicht des Autors wesentliche Struktur darzustellen.

Im Zusammenhang mit den Vorträgen diente die Debatte vorrangig dem Versuch der Beantwortung folgender Leitfragen:

- Welche Handlungsansätze werden im Bereich Stadterneuerung und -sanierung diskutiert? Welche Möglichkeiten eröffnet der Stadtumbau in Hinblick auf die Verbesserung der Lebensqualität und damit Steigerung der Attraktivität von Städten?
- Welche Strategien bilden sich als Reaktion auf veränderte Wohnpräferenzen und Leerstände im Bereich des Wohnungswesens heraus? Welche Antworten gibt es auf die zunehmende Alterung und Heterogenisierung der Gesellschaft?
- Welche potenziellen Gegenimpulse ergeben sich durch Zuwanderung und eine verstärkte Integration von Migranten?

Im Anschluss an Ruth Reuters Input hinsichtlich der Entwicklungen im Bereich der Stadterneuerung und -sanierung stand insbesondere die Frage im Zentrum, inwieweit der demographische Wandel Chancen für eine Reurbanisierung eröffnet. Bislang sind derartige Effekte allerdings nicht signifikant nachweisbar. Zweifellos bieten die Zentren hinsichtlich des Dienstleistungsangebots, z.B. Ärztehaus, Poliklinik, und der Qualität des Nahverkehrs attraktive Wohnstandorte für Ältere. Möglicherweise ist diese „gefühlte“ Wiederbelebung des innerstädtischen Wohnens durch Rentner auch allein deren quantitativer Zunahme insgesamt und darauf folgender höherer Gewichtung geschuldet. Propagiert wird dieser Trend bislang hauptsächlich von Akteuren wie DB Immobilien bzw. dem Deutschen Institut für Urbanistik (Difu). Die Methodik entsprechender Untersuchungen enthüllt aber meist nur Rechtfertigungen der Innenstadtbewohner für ihre Standortpräferenz. Vor allem die Präferenz für Kultur und Mobilität, welche mit dem Bildungsstand der Bewohner korreliert, ist hierbei entscheidend. Generell existiert auch bei Rentnern momentan noch der Trend „Raus aus der Stadt“, wie beispielsweise Wanderungsstudien in Köln (Stadt Köln 2003: 22) zeigen. Hinzu kommt, dass der Wegzug aus der Stadt häufig mit der Wohneigentumsbildung korreliert. Die Alterskohorte der 35-55-Jährigen, die hauptsächlich Eigentum bilden, wird bis 2010 um 12% wachsen (vgl. IZT 2002: 3). Eine signifikante Reurbanisierung wird daher in den nächsten Jahren eher nicht stattfinden.

Daher und auch angesichts des Wohnungsleerstandes vor allem im Osten, ist aktuell nicht von Verdrängungseffekten in innerstädtischen Wohngebieten bedingt durch den demographischen Wandel zu sprechen. Allgemein müssen derartige Prozesse immer auch im Kontext der regionalen Entwicklung betrachtet werden. Der Zuzug von Senioren kann in Zukunft möglicherweise für kleinere und mittlere Städte von Relevanz sein. Dies kann in Ostdeutschland durch entsprechende innerdeutsche Wanderungen zu Tendenzen der Reurbanisierung führen. Bei der Prognose einer Renaissance des Stadtwohnens gilt es, weiterhin die Effekte niedriger Zinsen zu beachten, wodurch Kredite und damit die Bildung von Wohneigentum in der Stadt insgesamt günstiger werden.

Ein weiterer Diskussionspunkt waren die konkreten Ansatzpunkte des Stadtumbaus. Häufig wird der Stadtumbau Ost als Abrissprogramm für Plattenbauten angesehen. Dem gegenüber steht eine Präferenz für die „Platte“ bei vielen Bewohnern, wie z. B. in Görlitz, wo trotz Planungsleitbild „Innenstadt“ das Wohnen im Plattenbaugebiet bevorzugt wird. Ähnliche Beispiele lassen sich auch in anderen Städten finden, wo Plattenbauten –

mittlerweile meist saniert – auch weiterhin eine wichtige Rolle auf dem Wohnungsmarkt spielen werden, z. B. Dresden-Prohlis bzw. -Gorbitz. Der Stadtumbau Ost ist daher keineswegs ein Anti-Plattenbau-Programm. Im Gegenteil – die „Platte“ wird weiterhin ein Bestandteil der europäischen Stadt bleiben. Der Abriss von Plattenbaugebieten gestaltet sich aber in der Regel aufgrund der übersichtlichen Akteursstrukturen in diesen Gebieten einfacher. Allerdings kann man der Studie Deutschland 2050 (IÖR Dresden 2006) entnehmen, dass der bislang geplante bzw. vollzogene Stadtumbau noch nicht ausreichend ist. Der Abriss wird sich demnach auch auf andere Wohngebiete ausweiten. Daher bedarf es einer kohärenten Siedlungsstrukturpolitik.

Der Input von Ansgar Schmitz-Veltin machte deutlich, dass der Stadtumbau West die Bestandsanpassung und teilweise sogar den Neubau umfasst. Dabei geht es in erster Linie um die Umgestaltung des Wohnraums hinsichtlich Barrierearmut und neuen Wohnformen sowie um die Einrichtung bzw. Erweiterung von Dienstleistungsangeboten. Grundsätzlich ist die diesbezügliche Problemwahrnehmung bei den Wohnungsunternehmen ausgeprägter als in der Politik. Weiterhin konnten zumindest in Süddeutschland Unterschiede zwischen Groß- und Kleinstädten festgestellt werden. Eine mögliche Erklärung hierfür bietet der unterschiedliche Grad der Professionalisierung. Da private Unternehmen im Vergleich zu kommunalen Unternehmen in der Regel innovativer sind, ist auch in privaten Beständen mehr Bewegung im Rückbau zu erwarten. Die Wohnungsgenossenschaften haben ebenfalls relativ früh mit Servicestrategien und neuen Wohnformen reagiert. Dies mag daran liegen, dass deren Mitgliederstruktur oft durch ältere Bewohner gekennzeichnet ist. Bei Bürgern und Kommunen hingegen ist noch ein relativ geringes Problembewusstsein vorherrschend. Der gegenwärtig feststellbare Trend zur Privatisierung kommunaler Wohnungsbestände, wie z. B. in Dresden, kann allerdings nicht als Lösung gesehen werden. Auch wenn es noch zu früh ist, um die Auswirkungen in sozialer Hinsicht abzuschätzen, besteht doch die berechtigte Befürchtung der sozio-ökonomischen Segregation durch Verdrängung bzw. Vernachlässigung von sozial Schwächeren und Rentnern.

Inwieweit werden neue Wohnformen überschätzt? Ist das wirklich ein lohnender Markt? Bestimmte Wohnformen werden in der Tat nachgefragt. Allerdings werden einige davon, wie z. B. Alten-Wohngemeinschaften, eher ein Nischenprodukt bleiben. Als bedeutender werden die Möglichkeiten der Gestaltung der Wohnungen, wie ein nutzungsneutraler Grundriss, also Platz für Kinderwagen oder Rollstuhl, angesehen, da sie es erlauben, flexibel auf nachgefragte Bedürfnisse reagieren zu können.

Schlussendlich lässt sich festhalten, dass der Problemdruck in den Wachstumsregionen fehlt. Daher existieren auch noch keine einheitlichen Standards im Sinne eines Kriterienkatalogs für die Bestandsanpassung bzw. den Rückbau.

Im Mittelpunkt der Diskussion im Anschluss an Sybille Münchs Vortrag standen die Integrationsstrategien von Migranten in die Wohngebiete einer Stadt im Möglichkeitsfeld zwischen Mischung und Segregation. Die Strategie der Mischung ist grundsätzlich sinnvoll, aber nicht auf alle Situationen anwendbar und muss immer an den lokalen Kontext angepasst werden. Grundsätzlich sind die Wohnbedürfnisse von Migranten und Einheimischen nicht so verschieden, als dass eine Mischung nicht möglich wäre. Die Ansprüche jedenfalls sind vergleichbar. Allerdings zeigt das Umzugsverhalten im Zusammenhang mit der Einschulung der Kinder auch eine Tendenz der Entmischung, zumindest bei bestimmten Bevölkerungsschichten. Segregation allein wiederum ist oft nicht das Problem und wird teilweise auch von Migranten gewünscht. Wenn etwa in segregierten Gemeinden intakte Sozialbeziehungen vorhanden sind, können diese auch sinnvoll zur Stabilisierung der Quartiere beitragen. Problematisch wird Segregation aber

insbesondere im Kontext des Stadtverfalls. Dies ist zumindest in Deutschland nicht hinreichend mit kulturellen Unterschieden zu erklären. Interessanterweise haben Spätaussiedler im Vergleich zu Ausländern oft mit größeren Integrationsproblemen zu kämpfen. Nachteilig in diesem Zusammenhang ist daher, dass die Spätaussiedler in den meisten Kommunen nicht statistisch separat erfasst werden können und dementsprechend bei der Integrationsdebatte nur eine untergeordnete Rolle spielen.

#### 4 Fazit

Der demographische Wandel besteht aus drei Teilprozessen – Heterogenisierung, Alterung und Schrumpfung der Bevölkerung. Eine Heterogenisierung ergibt sich vor allem aus der zunehmenden Singularisierung der Haushalte und der Pluralisierung der Lebensstile. Die Akteure der Angebotsseite des Wohn- und Immobilienmarktes reagieren darauf meist mit flexibel gestaltbaren Wohnungen sowie der Realisierung neuer Wohnformen, z.B. Wohn- bzw. Hausgemeinschaften oder Bauherrengemeinschaften. Ein anderer Teilaspekt des „Bunter Werdens“ mit künftig zunehmender Relevanz entsteht infolge der vermehrten Zuwanderung nach Deutschland als Möglichkeit, um der Schrumpfung entgegenzusteuern. Dadurch erhält die seit Jahrzehnten geführte Debatte um Integration oder Segregation zusätzlichen Antrieb. Kulturelle Unterschiede in Bezug auf Wohnbedürfnisse stellen dabei keine große Herausforderung dar. Schwerpunkt der Diskussion ist eher die soziale Stabilisierung von Wohnquartieren durch Integration oder, wenn sinnvoll, auch Segregation. Welche Strategie als geeignet erscheint, ist dabei insbesondere abhängig von der Stabilität der sozialen Beziehungen innerhalb der Migrantengruppe. Andererseits spielt auch die jeweilige Phase des Lebenszyklus der anässigen Bevölkerung eine entscheidende Rolle.

Die Kernstadt mit ihren Angeboten an Dienstleistungen und der Möglichkeit guter Mobilität durch ein dichtes ÖPNV-Netz erscheint für Senioren attraktiv. Die zunehmende Alterung der Gesellschaft könnte daher auch eine Reurbanisierung zur Folge haben. Aktuell sind derartige Trends allerdings noch nicht allzu deutlich ausgeprägt. Feststellbar ist eine vermehrte Nachfrage nach altersgerechtem Wohnen, welches u.a. durch barrierearme Wohnraumgestaltung charakterisiert ist. Häufig verfolgen Wohnungsanbieter auch sogenannte Servicestrategien, wie Mehrgenerationenhaus, Hauservice, Umzugsmanagement etc.

Die Konsequenzen des Rückgangs der Einwohnerzahl vor allem in Ostdeutschland sind allseits bekannt. Auf den vermehrten Kostendruck durch Wohnungsleerstände sowie bei der Bereitstellung technischer wie auch sozialer Infrastruktur wird mit Abriss insbesondere in randstädtischen Plattenbaugebieten reagiert. Dadurch wird in diesen Regionen der Stadtumbau zum nachhaltigen Prozess innerhalb der Stadterneuerung. In Hinblick auf die Absicherung der sozialen Infrastruktur existieren einerseits vielfältige Einzelansätze, wie Bildungshäuser (z.B. in Hamburg), Seniorenuniversität (z. B. in Dresden), andererseits auch verbreiterte Konzepte, wie Ärztehäuser oder Polikliniken.

Trotz der geschilderten vielversprechenden Antworten auf den demographischen Wandel gibt es in einigen Bereichen durchaus noch Handlungsbedarf, beispielsweise eine Abkehr von der Konzentration auf große Wohnungsanbieter und eine Zuwendung zur Förderung auch von Kleinanbietern. Notwendig erscheinen in diesem Kontext beispielsweise Beratungsangebote für kleinere Eigentümer. In Hinblick auf die Erhaltung von sozialer Infrastruktur erscheint die Förderung von bürgerschaftlichem Engagement als eine bislang zu wenig in Betracht gezogene Strategie.

## Literatur

- Bericht der Kommission „Wohnungswirtschaftlicher Strukturwandel in den neuen Bundesländern“, im Auftrag der Bundesregierung erstellt, November 2000.
- Stadt Leipzig, Dezernat Stadtentwicklung und Bau (2007): Entwicklungsstrategie Grünau 2020. Leipzig.
- Stadt Köln (2003): Das Wanderungsgeschehen in Köln. Auswertung der Wanderungsmotivuntersuchung 2002 und aktueller Wanderungsstatistiken im Rahmen des Wohnungsgesamtplans 2003. Köln. = Kölner Statistische Nachrichten, H. 9.
- IZT Institut für Zukunftsstudien und Technologiebewertung (2002): Mobilität und Wohnen. Berlin.
- Leibniz-Institut für ökologische Raumentwicklung (2006): Deutschland 2050 – Auswirkungen des demographischen Wandels auf den Wohnungsbestand. Dresden.

Ruth Reuter

## Demographischer Wandel – Steuerung durch behutsame Stadterneuerung?

### Gliederung

- 1 Einleitung
- 2 Behutsame Stadterneuerung
- 3 Strategien der behutsamen Stadterneuerung als Reaktion auf den demographischen Wandel
  - 3.1 Städtebauförderung
  - 3.2 Beispiel der Städtebauförderung: Stadtumbau
    - 3.2.1 Stadtumbau Ost
    - 3.2.2 Stadtumbau West
    - 3.2.3 Beispiel Stadtumbau Ost in Leipzig-Grünau
- 4 Strategien der Wohnungswirtschaft als Reaktion auf den demographischen Wandel
  - 4.1 Barrierefreies Wohnen
  - 4.2 Wohnen mit Service
  - 4.3 Mehrgenerationenhäuser
- 5 Fazit

### Literatur

#### 1 Einleitung

„Zuerst fallen die dunklen Vorhanglosen Fenster der Wohnungen und die leeren Geschäfte auf, vor allem in den weniger attraktiven Stadtgebieten. Dann bleiben öffentliche Einrichtungen wie Schwimmbäder und Bibliotheken ungenutzt. Irgendwann kommt der öffentliche Nahverkehr zum Erliegen, weil ihn keiner mehr benutzen will. Das Gemeinwesen kollabiert. Schließlich rücken die Bagger an und reißen alles ein.“ (Berlin-Institut für Bevölkerung und Entwicklung 2006: 42).

Um ein solches Bild in Deutschland zu vermeiden, werden zunehmend Strategien in der Stadterneuerung bzw. der Wohnungswirtschaft für die zukünftige Erhaltung der Wettbewerbs- und Leistungsfähigkeit der Städte und Regionen entwickelt.

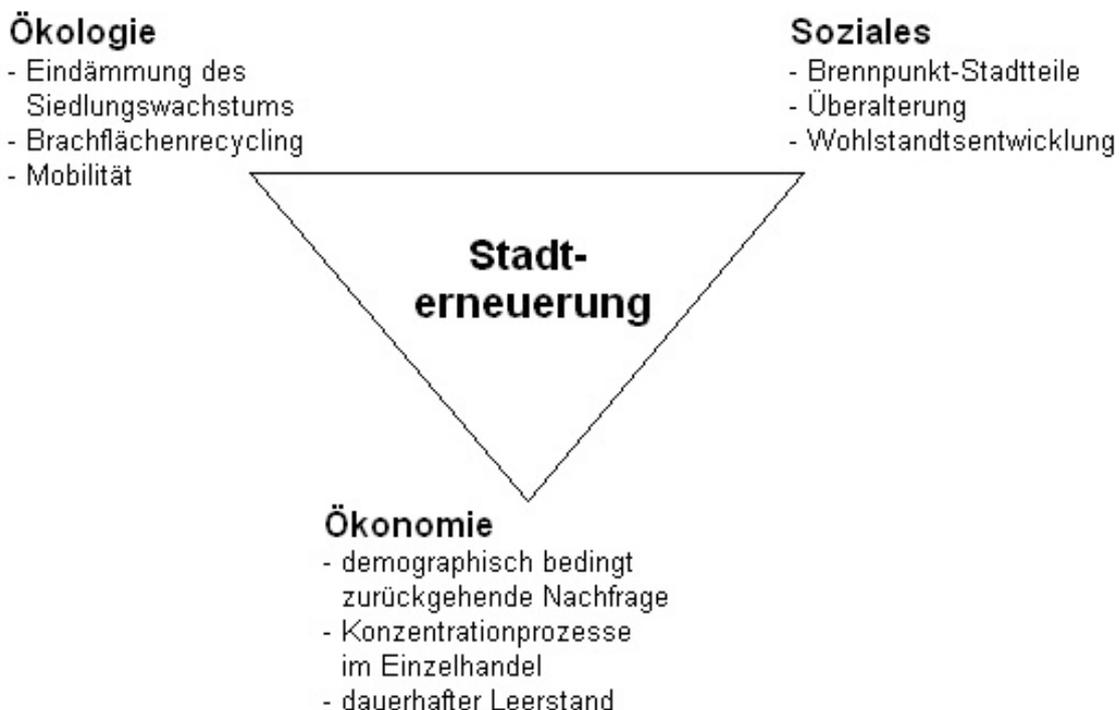
Im Folgenden werden beispielhaft aktuelle Strategien zur Steuerung der Auswirkungen des demographischen Wandels durch behutsame Stadterneuerung vorgestellt. Weiterhin werden ausgewählte Handlungsansätze der Wohnungswirtschaft zur Verbesserung der Situation erläutert.

## 2 Behutsame Stadterneuerung

Gesellschaften sind dynamische Gebilde, die schon immer einem permanenten Wandel unterlagen, weshalb Veränderungsprozesse für Städte an sich keine neuen Herausforderungen darstellen. Die Städte mussten immer wieder an veränderte äußere Rahmenbedingungen und an neue Ansprüche innerhalb der Gesellschaft angepasst werden. Im Laufe der Zeit wandelte sich auch die Art der Durchführung der Stadterneuerung. Bis Mitte der 1970er Jahre erfolgte in erster Linie die Aufwertung der Städte durch bauliche Maßnahmen. Danach begann ein Umdenken, das durch Bürgerproteste, die berühmt gewordenen Hausbesetzungen (z.B. in Berlin) und durch den zunehmenden sozialen Abwärtstrend vereinzelter Stadtteile bestimmt war. Dies führte schließlich dazu, dass sich die Politik von der klassischen, baulichen Erneuerung ab- und der behutsamen Stadterneuerung zuwandte.

Im Gegensatz zum alten Vorgehen berücksichtigt die behutsame Stadterneuerung nicht nur bauliche Maßnahmen, sondern auch soziale. Sie geht auf ökologische, soziale und ökonomische Entwicklungen innerhalb einer Stadt oder eines Stadtteils ein. Denn viele Quartiere leiden nicht nur unter baulichen Problemen, sondern auch unter sozialen und ökonomischen, die sich letztendlich in der baulichen Qualität widerspiegeln. Durch die Erkenntnis, dass nur ein Zusammenspiel zwischen der Baustruktur, der Bevölkerungsstruktur und der ökonomischen Struktur für ein stabiles Umfeld sorgen kann, hat die behutsame Stadterneuerung bzw. integrierte Stadtentwicklung eine immer größere Bedeutung bekommen.<sup>1</sup> Abbildung 1 zeigt die Bedeutung der drei Komponenten Ökologie, Soziales und Ökonomie für die Stadtentwicklung.

Abb. 1: Behutsame Stadterneuerung



Quelle: Gärtling (2006)

<sup>1</sup> Denn besonders die integrierte Stadtentwicklung zeichnet sich durch eine Aufwertung unter Einbezug verschiedener Projekte aus unterschiedlichen Handlungsfeldern aus.

Im Zusammenhang mit dem demographischen Wandel zeichnet sich die behutsame Stadterneuerung bzw. die integrierte Stadtentwicklung dadurch aus, dass sie als allumfassender Prozess auf unterschiedliche, häufig sich gegenseitig bedingende Probleme besonders gut reagieren kann. Wie das im Einzelnen geschieht, wird im Folgenden beschrieben.

### **3 Strategien der behutsamen Stadterneuerung als Reaktion auf den demographischen Wandel**

Die Konsequenzen des demographischen Wandels, wie Schrumpfung der Städte, Abnahme der Finanzkraft der Städte oder Wohnungsleerstände, wurden in den letzten Jahren immer offensichtlicher. Die Politik musste reagieren, wodurch die Städtebauförderung eine immer größere Bedeutung bekam.

Zur Minderung der Auswirkungen des demographischen Wandels wurde im Bereich der Stadterneuerung besonders in die Städtebauförderung investiert. Somit wird den Städten, besonders auch den finanzschwachen, die Möglichkeit gegeben, die Leistungsfähigkeit der Stadt wiederherzustellen bzw. langfristig zu erhalten. Wie dies erfolgt, wird im Weiteren beispielhaft erläutert.

#### **3.1 Städtebauförderung**

Zur Stärkung und Erhaltung der Leistungsfähigkeit der europäischen Städte haben die für Stadtentwicklung zuständigen Minister der Mitgliedsstaaten der EU im Mai 2007 gemeinsame Grundsätze der Stadtentwicklung in der „Leipzig Charta zur nachhaltigen europäischen Stadt“ formuliert. Mit dieser Charta verpflichten sich die Mitgliedsstaaten dazu, das Instrument der integrierten Stadtentwicklung voranzubringen, die Governance-Strukturen für deren Umsetzung zu unterstützen und die hierfür erforderlichen Rahmenbedingungen auf nationaler Ebene zu schaffen. Denn „auf Dauer können die Städte ihre Funktion als Träger gesellschaftlichen Fortschritts und wirtschaftlichen Wachstums im Sinne der Lissabon-Strategie nur wahrnehmen, wenn es gelingt, die soziale Balance innerhalb und zwischen den Städten aufrecht zu erhalten, ihre kulturelle Vielfalt zu schützen und eine hohe gestalterische, bauliche Umweltqualität zu schaffen.“ (Informelles Ministertreffen zur Stadtentwicklung 2007).

Um diese Grundsätze und Ziele einzuhalten, wird auch die Städtebauförderung, die seit Jahren besteht, weiter verstärkt. Beispielhaft werden in Abbildung 2 einige Programme sowohl auf EU- als auch auf Bundesebene benannt.

Abb. 2: Städtebauförderprogramme

<i>Programm</i>	<i>Ziel</i>
INTERREG III – EU-Programm	Bezuschussung regionaler Zusammenarbeit
JESSICA und JEREMIE – EU-Programme	Unterstützung der Stadtentwicklung und kleinerer und mittlerer Unternehmen
Stadtteile mit besonderem Entwicklungsbedarf – die Soziale Stadt – Bundesprogramm	Förderung sozialer, ökologischer, ökonomischer und baulicher Projekte in benachteiligten Stadtteilen
Stadtumbau Ost und West – Bundesprogramm	Reaktion auf die veränderten Bedingungen des demographischen Wandels durch bauliche Maßnahmen und Aufwertung des Wohnumfeldes

### 3.2 Beispiel der Städtebauförderung: Stadtumbau

Das Bundesprogramm „Stadtumbau“ reagiert ebenfalls auf die veränderten Bedingungen der demographischen Entwicklung. Die negative Bevölkerungsentwicklung und das Älterwerden der Gesellschaft schaffen einen Handlungsbedarf, denn beispielsweise werden die Entstehung innerstädtischer Brachflächen oder Wohnungsleerstände immer offensichtlicher. Deshalb nehmen Maßnahmen zur Anpassung der Wohnungs- und Infrastrukturversorgung zu.

Das Ziel des Stadtumbauprogramms ist die Herstellung nachhaltiger städtebaulicher Strukturen in einem von erheblichen städtebaulichen Funktionsverlusten betroffenen Gebiet (vgl. Stadtumbau West 2005: 7).

Nach dem Baugesetzbuch (§ 171a BauGB) sollen Stadtumbaumaßnahmen dazu beitragen, „dass

1. die Siedlungsstruktur den Erfordernissen der Entwicklung von Bevölkerung und Wirtschaft angepasst wird,
2. die Wohn- und Arbeitsverhältnisse sowie die Umwelt verbessert werden,
3. innerstädtische Bereiche gestärkt werden,
4. nicht mehr bedarfsgerechte bauliche Anlagen einer neuen Nutzung zugeführt werden,
5. einer anderen Nutzung nicht zufühbare bauliche Anlagen zurückgebaut werden,
6. freigelegte Flächen einer nachhaltigen städtebaulichen Entwicklung oder einer hiermit verträglichen Zwischennutzung zugeführt werden,
7. innerstädtische Altbaubestände erhalten werden.“

Zur Verdeutlichung werden die Programme Stadtumbau Ost (Abschnitt 3.2.1) und Stadtumbau West (Abschnitt 3.2.2) vorgestellt und mithilfe des Beispiels Leipzig-Grünau (Abschnitt 3.2.3) illustriert.

### 3.2.1 Stadtumbau Ost

Das Programm „Stadtumbau Ost“ besteht seit 2002 und zielt auf die Bekämpfung der strukturellen Wohnungsleerstände in ostdeutschen Städten ab. Die Ausgangsbasis für die Implementierung dieses Förderprogramms war der hohe Leerstand in Ostdeutschland. Es „stehen eine Million Wohnungen – das sind 13% des Bestandes – leer. Etwa 400.000 Wohnungen waren schon 1990 unbewohnbar und verfielen. Inzwischen stieg der Leerstand durch Neubau von knapp 800.000 Wohnungen trotz wachsender Zahl der Haushalte um rund 600.000 an. Nur gut die Hälfte des gesamten Leerstandes wird noch am Markt angeboten. Der Rest ist ‚ausgebucht‘ oder unbewohnbar“ (Schader Stiftung 2007). Um diese Tendenzen in den Griff zu bekommen, soll Wohnungs- und Infrastrukturrückbau bei gleichzeitiger Aufwertung des Wohnumfeldes betrieben werden, um so die Leistungsfähigkeit der Städte und Stadtteile zu erhalten und die Kosten, die durch Leerstand und überdimensionierte Infrastruktur hervorgerufen werden, zu reduzieren. Zur Erreichung dieses Ziels werden von der Bundesregierung zwischen 2002 und 2009 insgesamt rund 2,5 Milliarden Euro zur Verfügung gestellt. Bis 2005 sind bereits 342 Kommunen (einschließlich Berlin) gefördert worden (vgl. Schader-Stiftung 2007).

### 3.2.2 Stadtumbau West

Durch die auch in Westdeutschland immer deutlicher werdenden Tendenzen der Schrumpfung wurde Ende 2002 das ExWoSt-Forschungsfeld „Stadtumbau West“ ins Leben gerufen. Der Stadtumbau West ist jedoch kein sogenanntes Abrissprogramm, sondern ein Programm für die zukünftige Stärkung der Leistungsfähigkeit der Stadtteile in der Stadt und der Stadt in der Region. Neben der Anpassung des Bestandes bietet dieses Programm auch die Chance für die Weiterentwicklung von Stadtteilen und Städten. Das heißt, es wird nicht nur der Rückbau von Wohnungen gefördert, sondern beispielsweise auch die Umnutzung von Brachflächen oder die Umstrukturierung von Wohn- und Gewerbestandorten, um die funktionale Leistungsfähigkeit der Flächen und Stadtteile wieder herzustellen bzw. langfristigen Funktionsverlusten entgegenzuwirken.

Das Forschungsprogramm wird bis Ende 2007 in 16 Pilotstädten (z. B. Bremen, Gelsenkirchen, Völklingen, Albstadt) erprobt. In dieser Phase werden Umbaukonzeptionen und Strategien getestet. Da die Zwischenbilanz sehr positiv ausfiel, wurde das Programm 2004 über die Pilotstädte hinaus ausgeweitet. Im Jahr 2007 förderte der Bund das Projekt mit 55 Millionen Euro (vgl. Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung 2007).

### 3.2.3 Beispiel Stadtumbau Ost in Leipzig-Grünau

Ein Beispiel für ein Stadtumbauprojekt ist Leipzig-Grünau. Dieser Stadtteil ist durch Plattenbauten geprägt. Seit der deutschen Wiedervereinigung 1990 schrumpfte der Stadtteil von 85.000 auf 47.000 Einwohner. Um trotz der Schrumpfung einen kompakten und urbanen Wohnstandort mit einer langfristig stabilen und sozial durchmischten Bevölkerungsstruktur zu erhalten, wurde die „Leipzig-Grünau 2020-Strategie“ entwickelt. Diese Strategie sieht eine Reduzierung des Wohnungsbestandes von 7.700 Wohnungen bei gleichzeitigem Rückbau der Ver- und Entsorgungs- sowie der restlichen Infrastruktur vor, mit anschließender attraktiver Gestaltung des Wohnumfeldes.

Zur erfolgreichen Umsetzung der Strategie wurde ein Stadtteilmanagement eingerichtet, welches in enger Zusammenarbeit mit den dort ansässigen Wohnungsunternehmen einen gesteuerten Rückbauprozess leiten soll. Als schwierig stellt sich bei diesem Prozess heraus, dass es keine rechtlichen Instrumente gibt, die die Wohnungseigentü-

mer dazu zwingen können, zurückzubauen. Der gesamte Prozess erfolgt auf Verhandlungsbasis. Es gibt in unregelmäßigen Abständen Treffen sowohl mit allen beteiligten Eigentümern als auch zwischen einzelnen Eigentümern und dem Stadtteilmanagement, um gemeinsam Lösungen zu erarbeiten und den Rückbau sowie die Aufwertung des Wohnumfeldes erfolgreich durchzuführen.<sup>2</sup>

## **4 Strategien der Wohnungswirtschaft als Reaktion auf den demographischen Wandel**

Nicht nur großflächig auf der Stadtteilebene wird durch die Erneuerung und Aufwertung auf den demographischen Wandel reagiert, sondern auch kleinräumig bzw. auf sozialer Ebene durch die Wohnungswirtschaft. Die Bevölkerung altert. Die „Generation 50plus“ kehrt teilweise zurück in die Innenstädte, weshalb in Städten wie Köln, Bonn oder Stuttgart und München das Wohnungssegment „seniorengerechtes oder barrierefreies Wohnen“ verstärkt angeboten und beworben wird. Allerdings wird nicht nur durch Wohnungsformen auf den demographischen Wandel reagiert, sondern auch durch wohnungsnahen Dienstleistungen. Im Folgenden werden verschiedene Strategien der Wohnungswirtschaft als Reaktion auf den demographischen Wandel erläutert.

### **4.1 Barrierefreies Wohnen**

Die Barrierefreiheit stellt ein spezielles Merkmal für seniorengerechtes Wohnen dar. Barrierefreie Wohnungen sprechen jedoch nicht nur Senioren an, sondern bieten auch für behinderte Menschen oder Familien mit Kindern eine verbesserte Nutzung des privaten und öffentlichen Raums.

Barrierefreiheit bedeutet nach der DIN 18025 Teil 1 und Teil 2 u. a. die Vermeidung von Stufen und Schwellen beim Zugang zur und innerhalb der Wohnung. Weiterhin sind entsprechende Türbreiten und -höhen zur problemlosen Nutzung von Rollstühlen oder Kinderwagen notwendig. Der Einbau von Aufzügen wird ebenfalls empfohlen.

Vorrangig ist diese Barrierefreiheit bzw. -armut in Neubauten umgesetzt. Der Umbau von Altbauten verursacht in der Regel außerordentlich hohe Kosten, da diese durch enge Küchen oder Bäder oder mangelnden Platz für den Einbau eines Aufzugs gekennzeichnet sind. Die Anpassung der Altbauten gilt jedoch als eine große Zukunftsaufgabe zur Erhaltung der Attraktivität der Immobilien und zur Vermeidung von Leerständen, denn heute sind 87% aller bestehenden Wohnungen bereits älter als 15 Jahre (vgl. Edinger 2007).

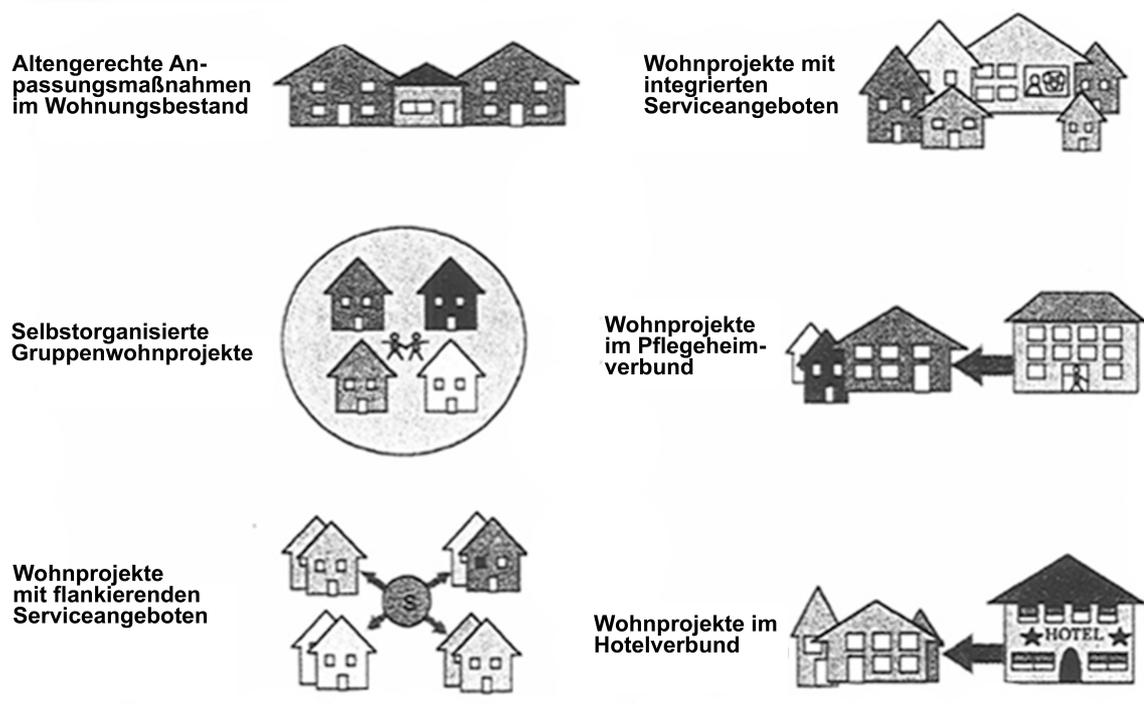
### **4.2 Wohnen mit Service**

Eine weitere Reaktion der Wohnungswirtschaft auf den demographischen Wandel erfolgt über ein spezielles Seniorenwohnangebot. Abbildung 3 gibt einen Überblick über die unterschiedlichen Serviceformen. Die verschiedenen Angebote können individuell gegen einen Aufpreis auf die Miete, das Hausgeld bei Eigentumswohnungen oder auf Rechnung wahrgenommen werden.

---

<sup>2</sup> Interview mit Dipl.-Ing. Sebastian Pfeiffer am 13.05.2007, Mitarbeiter der Wüstenrot Haus- und Städtebau GmbH und Stadtteilmanager in Leipzig-Grünau.

Abb. 3: Wohnen mit Service



Die verschiedenen Serviceangebote besitzen folgende Merkmale:

- Die altengerechten Anpassungsmaßnahmen im Wohnungsbestand zielen auf die bereits in Abschnitt 4.1 dargestellten Maßnahmen zur Barrierefreiheit bzw. -armut ab. Darüber hinaus erfolgt häufig auch der Einbau von behindertengerechten Sanitäranlagen mit Haltegriffen etc.
- Selbstorganisierte Gruppenwohnprojekte sind ähnlich einer studentischen Wohngemeinschaft organisiert. Jeder Bewohner eines Hauses bzw. einer Wohnung wohnt in einem eigenen Zimmer mit integrierten Sanitäranlagen. Es besteht ein Aufenthaltsraum als Treffpunkt für die Bewohner, häufig erfolgt auch die Küchennutzung gemeinsam.
- Ein mobiler Pflegedienst oder temporäre Hilfsangebote können bei Wohnprojekten mit flankierenden Serviceangeboten bei Bedarf ständig oder über ausgewählte Zeiträume angefordert werden.
- Ein minimales Serviceangebot in Form eines Ansprechpartners für soziale Fragen bis hin zur täglichen Pflege durch einen Pflegedienst sind kennzeichnend für Wohnprojekte mit integrierten Serviceangeboten.
- Wohnprojekte im Pflegeheimverbund sind an ein Pflegeheim angegliedert. Die Bewohner eines oder mehrerer ausgewählter Häuser können so die Serviceangebote, z. B. der häuslichen Pflege, durch das angegliederte Pflegeheim in ihrer Wohnung in Anspruch nehmen.
- Wohnprojekte im Hotelverbund bieten den Bewohnern der benachbarten Wohnungen einen Hoteldienst. So haben diese die Möglichkeit, z. B. einen Wäscheservice in Anspruch zu nehmen.

### 4.3 Mehrgenerationenhäuser

Zur Durchmischung sowie zur Förderung des sozialen Miteinanders eines Stadtteils wurden mithilfe von ESF-Fördermitteln durch das Bundesfamilienministerium Mehrgenerationenhäuser ins Leben gerufen.

Ziel der Mehrgenerationenhäuser ist die Stärkung des Zusammenhalts zwischen den Generationen. An einem zentralen Platz soll ein Ort geschaffen werden, der als Dienstleistungsmarkt fungiert. Dieser Markt bietet Leistungen für Haushalt und Nachbarschaft an. Dabei können die Jüngeren u. a. einen Wäscheservice für die Senioren einrichten und die Senioren als „Leih-Oma/Opa“ tätig sein. Das Nutzen von Erfahrungen, z. B. in der Kindererziehung oder im Umgang mit dem Internet, steht dabei im Vordergrund. Somit unterstützen die Mehrgenerationenhäuser Netzwerke für eine lebendige Bürgergesellschaft und führen Wirtschaft, staatliche Leistungen und bürgerschaftliches Engagement zusammen.

Bis zum Sommer 2007 sollen 439 Mehrgenerationenhäuser in Deutschland eingerichtet werden. Pro Landkreis und pro kreisfreie Stadt soll ein Haus existieren (vgl. Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend 2007).

## 5 Fazit

Zusammenfassend lässt sich sagen, dass durch verschiedene Fördermöglichkeiten auf die baulichen und sozialen Veränderungen von Städten und Stadtteilen und explizit auf die veränderten Rahmenbedingungen durch den demographischen Wandel reagiert wird.

So kann speziell die Städtebauförderung dazu beitragen, die Städte für alle Bevölkerungsgruppen attraktiv zu halten. Besonders der integrative Ansatz führt zu einer ganzheitlichen Aufwertung und Einbeziehung aller in einer Stadt bzw. einem Stadtteil lebenden Gruppen.

Auch die Reaktion der Wohnungswirtschaft auf den Wandel durch spezielle Angebote führt zu einer positiven Anpassung an veränderte Bedürfnisse der Gesellschaft. Der Vorteil hier ist, dass besonders barrierearme Wohnungen und Gebäude verschiedene Bevölkerungsgruppen ansprechen. Somit wird nicht nur etwas für die Senioren getan. Die Wohnprojekte mit Serviceangeboten tragen dazu bei, dass das Leben der Senioren vereinfacht und ihnen ein längerer Aufenthalt im eigenen Heim ermöglicht wird.

Allerdings muss darauf hingewiesen werden, dass alle beschriebenen Strategien und Maßnahmen in erste Linie jedoch „nur“ eine Reaktion auf den demographischen Wandel darstellen, diesen jedoch nicht bekämpfen oder beeinflussen können.

## Literatur

- Berlin-Institut für Bevölkerung und Entwicklung (2006): Die demografische Lage der Nation. Wie zukunftsfähig sind Deutschlands Regionen? München.
- Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (2007): Stadtbau West. <http://www.bmvbs.de/artikel-,302.22750/Stadtbau-West.htm> (Stand: Mai 2007).
- Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (2007): Mehrgenerationenhäuser. <http://www.mehrgenerationenhaeuser.de> (Stand: April 2007).
- Edinger, S. (2007): Barriereabbau im Bestand. In: Bundesbaublatt, H. 3, S. 28-31.

- Gärtling, S. (2006): Soziales Management in der Stadtentwicklung/Stadterneuerung und Wohnungswirtschaft. Teil II. Vorlesungsskript. Ludwigsburg.
- Informelles Ministertreffen zur Stadtentwicklung (2007): LEIPZIG CHARTA zur nachhaltigen europäischen Stadt. [http://www.bmvbs.de/Anlage/original\\_998676/Leipzig-Charta-zur-nachhaltigen-europaischen-Stadt-Angenommen-am-24.-Mai-2007.pdf](http://www.bmvbs.de/Anlage/original_998676/Leipzig-Charta-zur-nachhaltigen-europaischen-Stadt-Angenommen-am-24.-Mai-2007.pdf) (Stand: Mai 2007).
- Schader Stiftung (2007): Stadtumbau Ost. [http://www.schader-stiftung.de/wohn\\_wandel/772.php](http://www.schader-stiftung.de/wohn_wandel/772.php) (Stand: Mai 2007).
- Stadtumbau West (2005): Leitfaden zur Ausgestaltung des Städtebauförderprogramms „Stadtumbau West“. Stand September 2006. <http://www.stadtumbauwest.de/newsletterdaten/LeitfadenASBW.pdf> (Stand: September 2006).

Ansgar Schmitz-Veltin

# **Demographischer Wandel und Wohnungsmärkte in wachsenden Regionen – Strategien und Handlungsansätze von Wohnungsunternehmen als Akteuren städtischer Entwicklung**

## **Gliederung**

- 1 Einleitung
- 2 Grundlagen
  - 2.1 Der demographische Wandel
  - 2.2 Wachstumsregionen
- 3 Strategien der Wohnungsunternehmen
  - 3.1 Anmerkungen zum Untersuchungsdesign
  - 3.2 Einführung in die Situation auf den Wohnungsmärkten
  - 3.3 Strategien zur Anpassung des Bestandes
  - 3.4 Strategien zur Ausweitung des Dienstleistungsangebots
  - 3.5 Marketing und Unternehmensführung
- 4 Wohnungsunternehmen als Akteure städtischer Entwicklung
- 5 Zusammenfassung

Literatur

## **1 Einleitung**

Die Debatten um den demographischen Wandel haben nach anfänglicher Zurückhaltung den Wohnungsmarkt erreicht. Vor allem in Ostdeutschland, das durch eine deutliche Abnahme der Einwohnerzahlen und eine Intensivierung der Neubautätigkeit während der Euphorie der frühen 1990er-Jahre inzwischen über zum Teil deutliche Angebotsüberhänge verfügt, ist die Diskussion um den öffentlich geförderten Rückbau zu einer wichtigen Größe geworden. Zunehmend reagieren auch westdeutsche Kommunen mit Rückbauprogrammen auf die Folgen des Bevölkerungsrückgangs. Insbesondere in Regionen, in denen sich wirtschaftliche Strukturschwäche, soziale Problemlagen und Einwohnerverluste zu Schrumpfungstendenzen verdichten, ist der Rückbau als Strategie zur Vermeidung von Preisverfall auf den Wohnungsmärkten zunehmend bedeutsam.

In den wirtschaftlichen Wachstumsregionen Westdeutschlands wurde die Diskussion um die Auswirkungen des demographischen Wandels auf die Wohnungsmärkte bislang zurückhaltend thematisiert. Regionen mit anhaltendem Bevölkerungswachstum aufgrund von Wanderungsgewinnen sind nach wie vor durch eine hohe Wohnraumnachfrage gekennzeichnet, was die Auseinandersetzung mit der Thematik in den Hintergrund drängt. Zunehmend rücken jedoch differenzierte Betrachtungen hinsichtlich der

durch den demographischen Wandel entstehenden Nachfragerstrukturen in das Interesse der Wohnungswirtschaft. Begleitet von Untersuchungen zu differenzierten Wohnwünschen und -bedürfnissen von Bevölkerungs- und Lebensstilgruppen (vgl. z.B. Schneider/Spellerberg 1999; Klee 2001) gewinnen die qualitativen Aspekte der Wohnungsnachfrage an Bedeutung für die strategischen Entscheidungen der Wohnungsunternehmen. Der folgende Beitrag soll aufzeigen, inwieweit sich Wohnungsvermieter in Südwestdeutschland auf die Folgen der demographischen Entwicklung einstellen und welche Strategien sie dafür entwickeln. Darüber hinaus wird betrachtet, inwieweit sich die Unternehmen als wichtige kommunale Akteure mit ihrem Handeln in die städtische Entwicklung einbringen.

## 2 Grundlagen

### 2.1 Der demographische Wandel

Trotz der großen Relevanz und Aufmerksamkeit des Begriffs des demographischen Wandels steht eine umfassende theoretische Fundierung bislang aus. In den meisten Arbeiten wird auf eine explizite Definition des Terminus trotz dessen zentraler Bedeutung gänzlich verzichtet. In dem 2002 von der Bundestags-Enquête-Kommission „Demographischer Wandel – Herausforderungen unserer älter werdenden Gesellschaft an den Einzelnen und die Politik“ vorgelegten Abschlussbericht wird demographischer Wandel im Wesentlichen durch Alterung und Zuwanderung beschrieben (Deutscher Bundestag 2002: 15). Die Alterung als Kernkomponente der demographischen Entwicklung resultiert aus einem Absinken der Geburtenraten bei einem gleichzeitigen Anstieg der Lebenserwartung. Schon seit den 1970er-Jahren ist die Fertilität unter zwei Kinder je Frau und damit unter das Reproduktionsniveau gesunken, welches rein rechnerisch – ohne Berücksichtigung von Zuwanderung – für eine konstante Einwohnerzahl erreicht werden müsste.

Die Zuwanderung aus dem Ausland hat die negativen natürlichen Bevölkerungsentwicklungen in den 1970er- und 1980er-Jahren mehr als ausgeglichen. Seit Mitte der 1990er-Jahre ist indes sowohl bei der Anzahl der Zuwanderungen als auch bei deren räumlicher Verteilung ein regional differenziertes Muster entstanden: Die Zuwanderung konzentriert sich auf die wirtschaftlich dynamischen Zentren und führt hier zu weiteren Bevölkerungszuwächsen, während weite Teile Ostdeutschlands und einige Regionen im Westen hiervon nicht profitieren können und entsprechend an Einwohnern verlieren (Gans/Bähr 2003). Innerdeutsche Wanderungen verstärken diese Entwicklung und führen aufgrund ihrer altersselektiven Wirkungen zu einer weiteren Beschleunigung der Alterung in den Regionen Ostdeutschlands (Mai 2006).

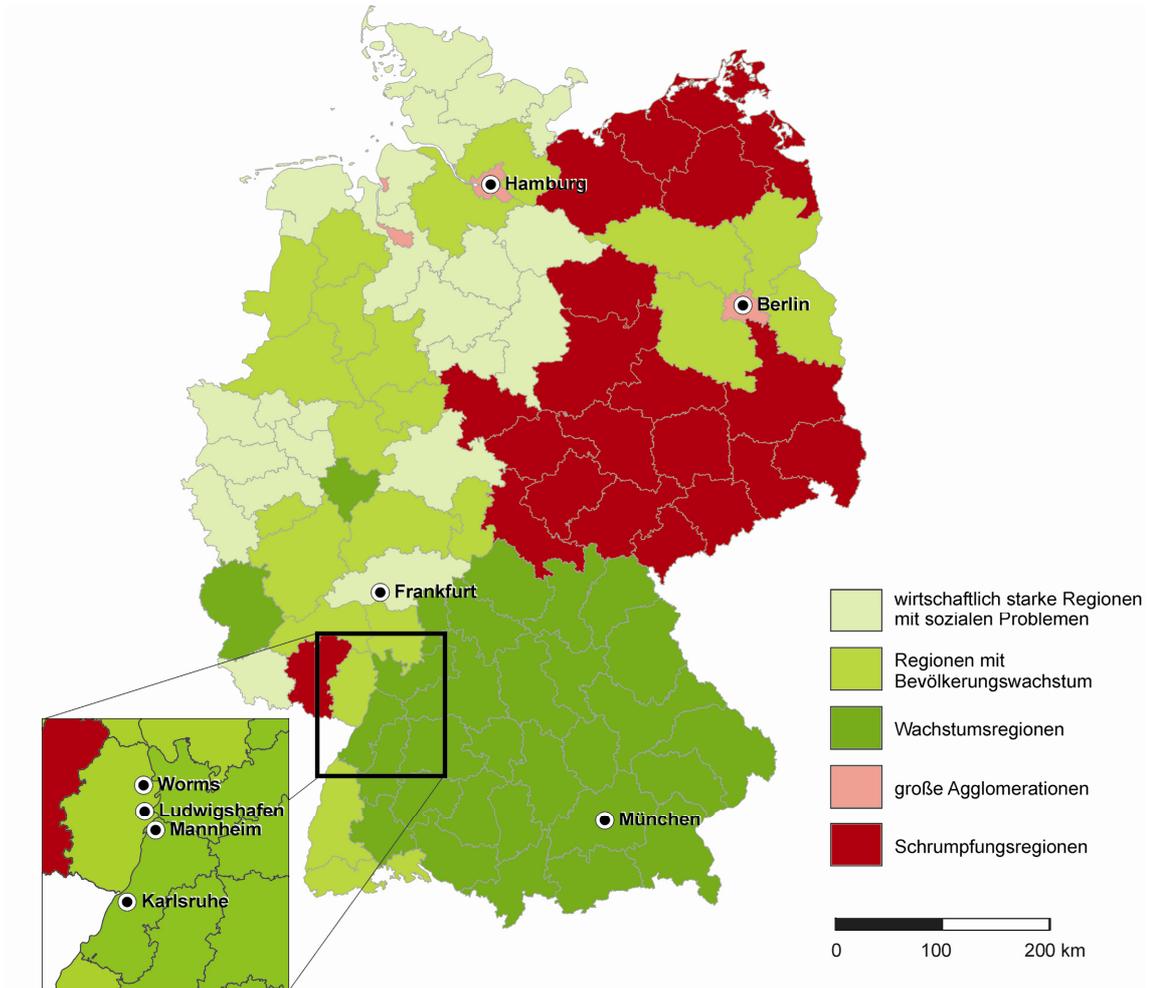
Die durch die Außenwanderungsgewinne entstehende Heterogenisierung der Gesellschaft wird in der Literatur zum demographischen Wandel häufig als dessen dritte Komponente bezeichnet (vgl. z.B. Gans/Schmitz-Veltin 2006). Der Begriff der Heterogenisierung muss jedoch nicht auf die Zunahme der kulturellen und ethnischen Vielfalt auf Grundlage von Außenwanderungsgewinnen beschränkt bleiben. Auch die gelegentlich als Vereinzelung (Gans 2006) oder Verkleinerung der Haushalte (Tovote 2003) beschriebene Entwicklung kann als Heterogenisierung der Bevölkerung im Sinne von neuen Haushalts- und Beziehungsformen interpretiert werden. Neben der Verkleinerung der Haushalte durch die Zunahme Älterer steigt als Folge von sich verändernden Wert- und Einstellungsmustern sowie Arbeitsmarktanforderungen gerade in den Städten der Anteil der allein lebenden jüngeren Erwachsenen an (Häußermann/Siebel 1987).

Bei der Betrachtung der Konsequenzen der demographischen Entwicklung für die Wohnungsmärkte in wachsenden Regionen spielt der Bevölkerungsrückgang flächendeckend keine Rolle, zumal sich die Nachfrage nach Wohnraum nicht aus der Zahl der Bevölkerung, sondern aus der Zahl der Haushalte ergibt. Kleinräumig jedoch bestehen deutliche Differenzen, die auch in Regionen mit insgesamt zunehmenden Einwohnerzahlen zu teilräumlichen Rückgängen führen können. Im Zentrum der Betrachtungen zur Wohnungsmarktentwicklung soll hier jedoch nicht der Rückgang, sondern die Komponenten Alterung und Heterogenisierung stehen. Letztere ist je nach Region und Perspektive die wichtigste Komponente. In ihrer Funktion als Schnittstelle zwischen demographischer und gesellschaftlicher Entwicklung werden hier die gegenseitigen Einflüsse von sich ändernden Wert- und Verhaltensmustern auf der einen und der gesellschaftlichen Manifestation dieser in Form von Lebensstilen und pluralisierten Gesellschaftsformen auf der anderen Seite deutlich. Darüber hinaus kommt der Heterogenisierung eine wichtige Rolle bei der Diversifizierung der Nachfrage an Wohnungsmärkten zu. Grundlegend beeinflusst sie die Bildung und Zusammensetzung von Haushalten und konstituiert so die Nachfrage nach Wohnraum (vgl. Nutz 2006).

## 2.2 Wachstumsregionen

Im Folgenden werden die Auswirkungen des demographischen Wandels auf die Wohnungsmarkttakteure in wachsenden Regionen untersucht. Als wachsende Regionen wurden unter Berücksichtigung der Indikatoren Bevölkerungsentwicklung, Bruttoinlandsprodukt pro Kopf und Sozialhilfeempfänger je 1.000 Einwohner die in Abbildung 1 dunkelgrün dargestellten Regionen identifiziert. Die Regionen mit Bevölkerungswachstum sind durch Einwohnergewinne, aber durch eine geringere Wirtschaftskraft gekennzeichnet, lassen sich jedoch ebenfalls als wachsende Regionen bezeichnen. Abbildung 1 zeigt die ausgewählten Untersuchungsstädte, in denen beispielhaft für größere Wohnungsunternehmen die oben aufgezeigten Fragen untersucht werden sollen.

Abb. 1: Charakterisierung der Raumordnungsregionen und Darstellung des Untersuchungsgebiets



		Entwicklung der Bevölkerung zwischen 1995 und 2003	Bruttoinlandsprodukt je Einwohner 2003	Sozialhilfeempfänger je 1000 Einwohner 2003
wirtschaftlich starke Regionen mit sozialen Problemen	Mittelwert	1,059	24,068	43,968
	N	22	22	22
	Standardabweichung	2,5563	4,9493	5,9915
Regionen mit Bevölkerungswachstum	Mittelwert	4,068	22,555	28,405
	N	22	22	22
	Standardabweichung	2,5026	3,4288	3,2266
Schrumpfungsregionen	Mittelwert	-5,635	17,570	31,640
	N	20	20	20
	Standardabweichung	2,4677	1,8974	7,4846
große Agglomerationen	Mittelwert	-,567	34,600	77,300
	N	3	3	3
	Standardabweichung	1,9604	10,9668	8,7069
Wachstumsregionen	Mittelwert	3,190	27,217	17,573
	N	30	30	30
	Standardabweichung	1,9897	4,6175	4,4684
Insgesamt	Mittelwert	,970	23,685	30,764
	N	97	97	97
	Standardabweichung	4,2644	5,7729	13,8660

Quelle: Eigene Berechnung auf der Grundlage von Daten des Bundesamts für Bauwesen und Raumordnung 2006

### 3 Strategien der Wohnungsunternehmen

#### 3.1 Anmerkung zum Untersuchungsdesign

Die bislang wenig systematisch erforschte Bedeutung des demographischen Wandels für die Wohnungsunternehmen in wachsenden Regionen legt eine qualitative Herangehensweise an die Thematik nahe. Die überblicksartig dargestellten Strategien und Handlungsoptionen stellen auf Grundlage von Expertengesprächen und Literaturlauswertungen zu Wohnungsunternehmen in Mannheim, Ludwigshafen, Worms und Karlsruhe (vgl. Abb. 1) eine erste Näherung an die Thematik dar. Daher erheben sie nicht den Anspruch auf Vollständigkeit und quantitative Bewertung. Die Konzentration auf große städtische und privatwirtschaftliche Wohnungsunternehmen kann dabei nur einen Teil des Wohnungsmarktes abdecken. Der Anteil von gewerblichen Vermietern liegt bei rund 25% aller Wohnungen. Selbst auf dem Mietwohnungsmarkt werden etwa 60% aller Wohnungen von privaten Klein- und Amateurvermietern angeboten (GdW 2006).

#### 3.2 Einführung in die Situation auf den Wohnungsmärkten

Bei einem großen Teil der betrachteten Unternehmen werden in den Folgen der demographischen Entwicklung bedeutsame Herausforderungen gesehen. Nach anfänglicher Skepsis bezüglich des allzu leicht aufgestellten Zusammenhangs zwischen bundesweit rückläufigen Einwohnerzahlen und einer sinkenden Nachfrage nach Wohnraum hat die Betrachtung mittlerweile an Differenzierung gewonnen. Die gesellschaftliche Diskussion um Bevölkerungsrückgang, Alterung und Heterogenisierung hat in der Wohnungswirtschaft, insbesondere jedoch in einigen wenigen Vorreiterunternehmen, einen deutlichen Innovationsschub ausgelöst. Die Entstehung eines Nachfragermarktes in weiten Teilen Ostdeutschlands und einigen Bereichen des Westens hat strategische Energien freigesetzt, die zusammen mit Entwicklungstrends auf der Anbieterseite zu einer stärkeren Kundenorientierung im Rahmen der Produktdiversifizierung führten (vgl. Eichener 2000: 380).

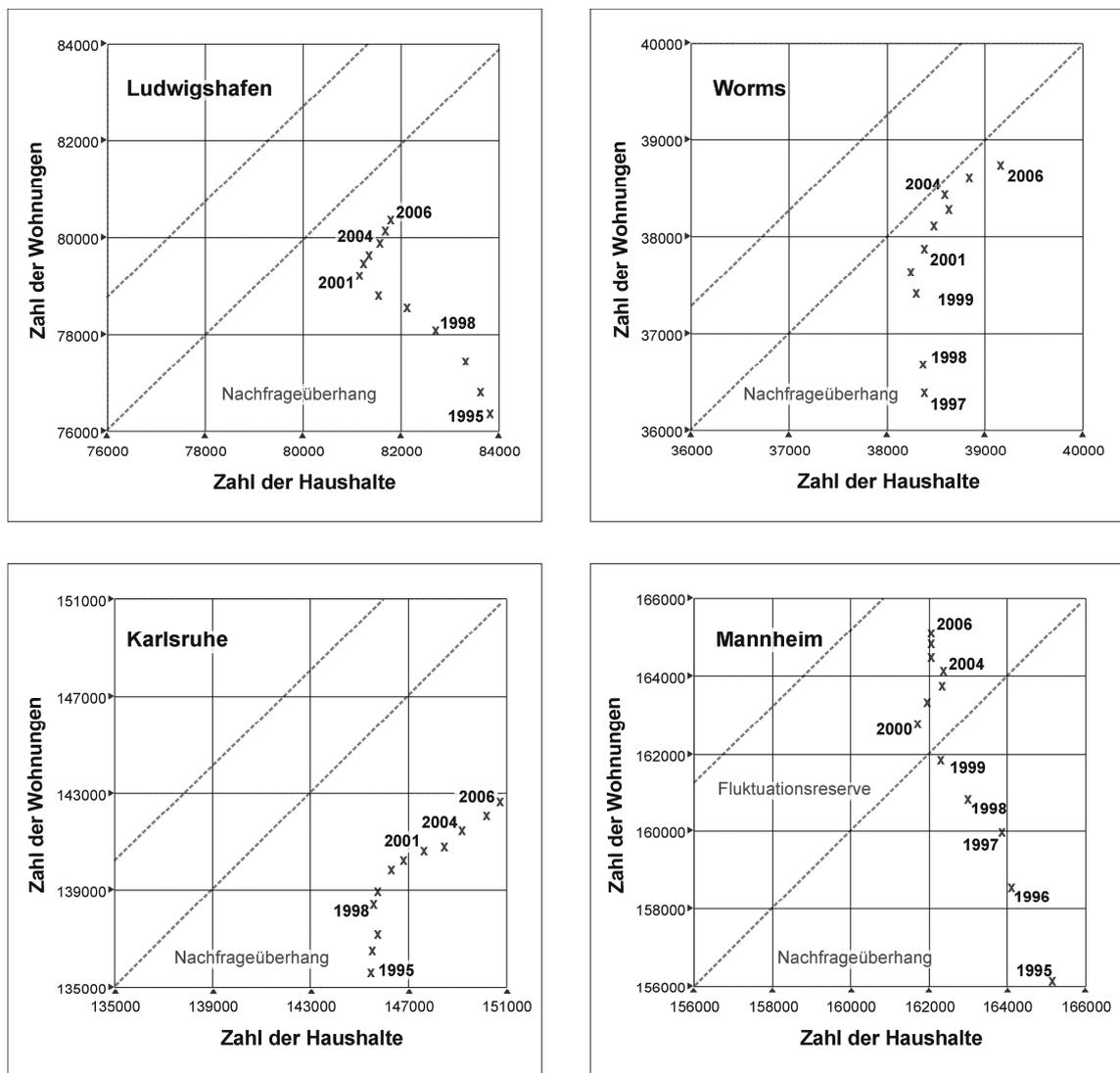
Jahrzehntlang war der Wohnungsmarkt in Deutschland hochgradig reguliert. Engpässe und der Bedarf, in möglichst kurzer Zeit ausreichend Wohnraum zur Verfügung zu stellen, prägten die Situation. Die Versorgung der wachsenden Bevölkerung mit angemessenem Wohnraum war in der Bundesrepublik wie in der DDR ein wichtiges politisches Ziel und rechtfertigte den großen staatlichen Einfluss, der traditionell seit der Industrialisierung den Wohnungsmarkt charakterisiert (Börsch-Supan 2000). Aufbauend auf dem Fordismus der 1960er- und 1970er-Jahre und dem Ziel der Massenproduktion war das Angebot an Wohnraum bis in die 1980er-Jahre hinein quantitativ ausgerichtet und zielte auf die standardisierte Versorgung der klassischen Familienhaushalte (vgl. Eichener 2000). Dass sich in den letzten Jahren aus verwalteten Anstalten marktgängige Unternehmen gebildet haben, hat zwei Ursachen (vgl. auch Spars 2006; Nutz 2006; Waltersbacher 2006):

Auf der einen Seite stehen die Wohnungsanbieter zunehmend den Herausforderungen durch die Globalisierung gegenüber. Augenscheinlichstes Thema ist der Kauf von Wohnungsbeständen durch ausländische Investoren (vgl. Lorenz-Henning et al. 2007) oder die Umstrukturierung städtischer Wohnungsbestände in privatwirtschaftlich geführte Gesellschaften. Private wie öffentliche Unternehmen sehen sich steigenden Rendite- und Effizienzerwartungen vonseiten der Gesellschafter gegenüber, zu deren Erfüllung sie neue Zielgruppen erschließen oder ihre Mieter langfristig binden müssen (vgl. z. B. Wullkopf 2003). Auf der anderen Seite führt eine sich ausdifferenzierende Nachfrage dazu, dass Wohnungsunternehmen zunehmend flexibel reagieren müssen. Die

Zeiten der Massenware mit Standardgrundriss nach DIN-Norm oder der Frankfurter Zeilen sind weitestgehend vorbei. Die Wohnraumnachfrage differenziert sich aus und die Angebotsseite muss mit angepassten Konzepten reagieren, um bei steigender Konkurrenz bestehen bleiben zu können.

Allerdings sind in den strukturstarken Regionen Südwestdeutschlands viele Unternehmen nach wie vor in der Lage, ihren Wohnungsbestand traditionell zu verwalten. Abgesehen von gebietstypischen Ausnahmen – zum Beispiel Großwohnsiedlungen der 1970er-Jahre – ist die Situation in den meisten Städten trotz einer Ausweitung des Angebots insgesamt nach wie vor durch Nachfrageüberhänge gekennzeichnet. Lediglich in Mannheim werden mehr Wohnungen als Haushalte verzeichnet, ohne dass jedoch die Fluktuationsreserve überschritten würde. Insgesamt ist in allen betrachteten Städten die Zahl der Wohnungen seit Mitte der 1990er-Jahre stärker gestiegen als die Zahl der Haushalte (vgl. Abb. 2).

Abb. 2: Entwicklung des Verhältnisses von Haushalten (Träger der Nachfrage) und Wohnungen (Angebot) auf den Wohnungsmärkten der Untersuchungsstädte



Quelle: Eigene Berechnung auf der Grundlage von Daten der statistischen Landesämter Baden-Württemberg und Rheinland-Pfalz sowie des Statistischen Bundesamtes

### 3.3 Strategien zur Anpassung des Bestandes

Der lokal und regional zu beobachtende quantitative Rückgang der Nachfrager, ihre Ausdifferenzierung in unterschiedliche Haushaltstypen und die sich ändernden Ansprüche und Bedürfnisse an die Wohnung und das Wohnumfeld gelten als wichtigste nachfrageseitige Ursachen für die Anpassung der Wohnungsbestände (vgl. Abb. 3). Der *Abbau des Angebots*, beispielsweise in Form von Rückbaumaßnahmen, ist in den südwestdeutschen Wachstumsregionen nie in dem Maße thematisiert worden wie im Osten Deutschlands (vgl. z.B. Weidner 2005). Rückbaumaßnahmen, erfolgen im Wesentlichen im Bereich von Großwohnsiedlungen der 1970er-Jahre, die seit den 1990er-Jahren zum Teil drastische Bevölkerungsrückgänge verzeichneten und hohe Leerstandsquoten aufweisen. Die LUWOG, das Wohnungsunternehmen der BASF, das am Standort Ludwigshafen rund 8.000 Wohneinheiten betreut und über große Bestände in dem am nördlichen Stadtrand gelegenen Stadtteil Pfingstweide verfügt, plant dort beispielsweise den Abriss von 250 Wohnungen in mehrgeschossigen Wohngebäuden. Zwischen 1995 und 2006 hat der Stadtteil rund ein Fünftel seiner Einwohner verloren, der Leerstand in den nun abzureißenden Häusern beträgt rund 25%. Da die regionale Nachfrage insgesamt jedoch auf einem hohen Niveau verweilt, soll die durch die Maßnahme frei werdende Fläche anschließend für den Neubau von kleineren, energiesparenden Wohngebäuden genutzt werden.

Abb. 3: Strategien von Wohnungsunternehmen

	Rückgang der Zahl privater Haushalte	Zunahme der Zahl privater Haushalte	Zunahme Älterer	Abnahme Jüngerer	Veränderungen der Haushaltsstrukturen	Zunahme von Einwohnern mit Migrationshintergrund
<b>Angebotsabbau</b> (Rückbau, Verkauf, Leerstand)	+	-	o	o	o	o
<b>Bestandsanpassung</b> (Umbau des Bestands, Wohnfelds)	o	+	++	+	++	o
<b>Bestandsneubau</b> (Bau oder Kauf von neuen Wohnungen)	-	++	o	o	+	o
<b>Ausbau des Dienstleistungsumfeldes</b> (Beratungs- und Hilfsangebote)	+	+	++	+	+	++
<b>Neue Wohn- und Wohnungsformen</b>	+	+	++	o	++	+
<b>Ausbau der Marketingaktivitäten</b>	++	o	+	+	+	+
<b>Ausdehnung oder Verlagerung der Unternehmensaktivitäten</b>	+	-	o	o	o	o

Quelle: Eigene Zusammenstellung auf der Grundlage von Expertengesprächen, Berichten und Expertisen von Wohnungsunternehmen in Anlehnung an Nordalm 2003 und Glatter 2003.

Verbreiteter als der Rückbau sind Strategien zur *Bestandsanpassung*. Diese sind nicht ausschließlich an die Folgen der demographischen Entwicklung gekoppelt, erfahren vor dem Hintergrund der Nachfrageverschiebungen seit einigen Jahren jedoch neuen Auf-

trieb. Im Zentrum der Aktivitäten aller betrachteten Unternehmen stehen Modernisierungen, Zusammenlegungen von Wohnungen und neue Wohnungszuschnitte. Insbesondere die Schaffung barrierearmer Wohnungen und flexibel nutzbarer Grundrisse sind für die meisten Unternehmen wichtige Ziele. Darüber hinaus erfreuen sich auch alternative Wohnungen, beispielsweise Lofts, einer wachsenden Beliebtheit bei überwiegend urban orientierten jungen Nachfragern (Funke 2006).

Auch für den *Bestandsneubau* spielen der zukünftigen Bevölkerungsstruktur angepasste Grundrisse und Zugänglichkeiten eine immer größere Rolle. Städte mit steigenden Einwohnerzahlen und deutlichen Nachfrageüberhängen auf den Wohnungsmärkten sind verstärkt um die Ausweitung ihres Angebots bemüht. Vor dem Hintergrund der Diskussionen um die Wiederentdeckung urbanen Wohnens setzen sie dabei vor allem auf zwei Zielgruppen: junge Familien und Senioren. Für beide entwickeln Wohnungsunternehmen differenzierte Strategien, wenngleich die tatsächliche Einwohnerentwicklung die hohen Erwartungen in vielen Fällen nicht erfüllen kann. Statt einer generellen Trendwende zugunsten der Städte machen Studien ein breites und qualitativ hochwertiges Angebot an attraktiven stadtnahen Wohnungen und Häusern als zunehmend wichtiger werdende Voraussetzung aus (vgl. z. B. Kaiser/Thebes 2006). In diesem Sinne ist in den Städten, die über innerstädtische oder stadtnahe Flächenreserven verfügen, in den letzten Jahren mehrheitlich eine entsprechende Inwertsetzung zu beobachten. Ein mit 150 Häusern und Wohnungen im Neubau vergleichsweise großes Projekt ist von der städtischen Wohnungsgesellschaft Volkswohnung GmbH in Karlsruhe entwickelt worden. Nach dem Abzug der amerikanischen Truppen boten sich die freien Flächen als stadtnahes Bauland an. Gemeinsam mit der Stadt entwickelte die Wohnungsgesellschaft ein Konzept zum Bau bedarfsgerechter, günstiger, familienfreundlicher und zum Teil barrierefreier Wohnungen und Reihenhäuser.

### 3.4 Strategien zur Ausweitung des Dienstleistungsangebots

Neben baulichen Veränderungen reagieren die Unternehmen auf die sich ändernden Marktbedingungen durch eine Ausweitung ihrer Dienstleistungsangebote. Hierzu gehören sowohl zusätzliche Angebote in den Bereichen Integration und Altenpflege als auch innovative Wohnprojekte.

Im Rahmen ihres sozialen Managements bietet beispielsweise die GBG – Mannheimer Wohnungsbaugesellschaft mbH weitreichende *Dienstleistungen* an. Ihr Angebot erstreckt sich auf Serviceleistungen für Ältere (z. B. Einkaufsservice, Besuchsdienste) und auf Hilfsangebote in Krisensituationen (z. B. Krisenintervention, Schlichtung bei Nachbarschaftskonflikten, Mediation, Täter-Opfer-Ausgleich, Schuldnerberatung). Beides ist vor dem Hintergrund des demographischen Wandels zu deuten, der sich auch in Mannheim in einem deutlichen Anstieg von Älteren und in zunehmenden sozio-ökonomischen Problemen äußert. Der Anteil von Mietern mit Migrationshintergrund liegt bei der GBG bei rund 40%. Zur besseren Betreuung ihrer Bewohner hat die Wohnungsgesellschaft in Zusammenarbeit mit der Bundesagentur für Arbeit das Modell der Wohnbetreuung entwickelt. Die 50 eingestellten Wohnbetreuer sind mindestens 55 Jahre alt und unterstützen die Mieter teilweise unentgeltlich (z. B. Austausch von Leuchtmitteln, Anschluss eines Fernsehgerätes, Briefkastenleerung) und teilweise gegen ein geringes Entgelt (z. B. Einkaufsdienste, Treppenreinigung) (GBG 2006). Erste Erfahrungen deuten darauf hin, dass das Modell sehr gut angenommen wird, wenngleich nicht abschließend geklärt ist, inwieweit es nach dem Auslaufen der Unterstützung durch die Bundesagentur für Arbeit langfristig eigenständig finanziert werden kann.

Über das Angebot von Dienstleistungen zur Erweiterung klassischer Wohnungen haben sich in den vergangenen Jahren zunehmend auch innovative *neue Wohnformen* auf einigen Teilmärkten etablieren können. Die unter dem Überbegriff der neuen Wohnformen oder des gemeinschaftlichen Wohnens zusammengefassten Projekte (vgl. z. B. Fedrowitz/Gailing 2003) sind nach wie vor Nischenprodukte, wurden jedoch in unterschiedlichen Formen in allen betrachteten Städten realisiert oder sind dort in Planung. Während die meisten aus privater Initiative entstanden und in Eigentumsform realisiert wurden, sind Wohnungsunternehmen, die den Trend aufgreifen, eher selten. Grundlage für das wachsende Interesse an Projekten zum gemeinschaftlichen Wohnen sind neben demographisch bedingten Faktoren wie Alterung und Vereinzelung vor allem der Wandel gesellschaftlicher Werte, der sich in einer zunehmenden Einforderung von Partizipation vonseiten der Nachfrageseite äußert (Schmitz-Veltin/West 2007).

Abb. 4: Das in Planung befindliche Projekt zum generationenübergreifenden Wohnen in Worms



Quelle: Eigene Aufnahmen

Als eines der ersten Unternehmen der Region versucht die städtische Wohnungsbau GmbH Worms ein partizipatives gemeinschaftliches Wohnprojekt zur Miete in ihren Beständen zu realisieren (vgl. Abb. 4). In dem von der Stadt und den Beratungs- und Koordinierungsstellen von Caritas, Diakonie, Deutschem Rotem Kreuz und Arbeiterwohlfahrt unterstützten Projekt wird ein Wohnhaus aus den 1920er-Jahren bis Anfang 2008 entkernt und nach den Vorstellungen der künftigen Bewohner renoviert. Geplant sind neben der intensiven Partizipation der zukünftigen Mieter auch die Schaffung von Gemeinschaftsanlagen und der Aufbau eines Beteiligungsmodells für die Zukunft. Der bisherige Projektverlauf hat zum einen gezeigt, dass ein Interesse an entsprechenden Wohnformen in allen Altersklassen besteht. Es zeigte sich aber auch, dass das Zusammenbringen von hierarchisch organisierten Wohnungsgesellschaften und den demokratischen Ansätzen gemeinschaftlichen Wohnens nicht immer reibungslos funktioniert. Im Gegensatz zu privat organisierten Projekten bleiben Machtasymmetrien bei der Beteiligung von Wohnungsgesellschaften als Vermieter und Eigentümer der Wohnungen bestehen und hindern so leicht die Bildung einer eigenständigen Selbstbestimmung aufseiten der Mieter. Über die Stufe der Mitbestimmung (vgl. Arnstein 1969), beispielsweise bei der Vergabe neuer Wohnungen, kommen die meisten Projekte daher trotz guter Absichten kaum hinaus. Allzu oft erhoffen sich Wohnungsunternehmen von Projekten zum gemeinschaftlichen Wohnen auch lediglich eine Diversifizierung ihres Angebots, ohne sich auf das Abenteuer einer Umstrukturierung der eigenen Unternehmensorganisation einzulassen. Gerade Letzteres wäre für die langfristige Implementierung gemeinschaftlich orientierter selbstbestimmter Wohnprojekte eine wichtige Voraussetzung.

### 3.5 Marketing und Unternehmensführung

Umstrukturierungen der Unternehmen, neue Marketingaktivitäten und eine zunehmende Bedeutung von Studien und Gutachten zur Nachfrageentwicklung sind nicht unmittelbar an den demographischen Wandel gekoppelt, gewinnen im Zuge seiner öffentlichen Thematisierung jedoch zusätzlich an Bedeutung. Sowohl der steigende Bedarf an genauen Kenntnissen über die Struktur der Nachfrager als auch deren gezielte Bewerbung stehen insbesondere in Zusammenhang mit der qualitativen Differenzierung der Haushalts- und Familienformen, die ein breites Angebot an individuell angepassten Wohnlösungen erforderlich machen.

## 4 Wohnungsunternehmen als Akteure städtischer Entwicklung

Generelle Aussagen über die Einbindung von Wohnungsunternehmen in die gesamtstädtische Entwicklung lassen sich nicht treffen. Zu unterschiedlich stellen sie sich hinsichtlich ihrer Organisationsstruktur dar. Tendenziell kann bei kommunalen Unternehmen eine weiter reichende Zusammenarbeit mit der amtlichen Planung festgestellt werden. Neben den privaten sind aber auch die meisten öffentlichen Unternehmen hinsichtlich ihrer Strategien zur Diversifizierung des Angebots stark auf Haushalte mit mittleren und höheren Einkommen fokussiert. Neue und größere Wohnungen, Lofts, stadtnahe Einfamilienhäuser oder Niedrigenergiewohnungen richten sich in aller Regel an aufgeschlossene junge und finanziell abgesicherte Zielgruppen.

Zusammenarbeit zwischen dem Sektor der Verwaltung und Politik und dem der privaten bzw. privat organisierten Wohnungswirtschaft im Sinne einer Governance-Strategie findet nur dann statt, wenn sie die jeweiligen Interessen sinnvoll ergänzt. Als Beispiel kann die gemeinsame Entwicklung städtischer Konversionsflächen gesehen werden, in der vor dem Hintergrund der Reurbanisierungsdebatte sowohl die Städte als auch die Wohnungsunternehmen Vorteile sehen. Auf der einen Seite spielt das Wohnungsangebot eine entscheidende Rolle dabei, inwieweit die Städte ihre Wachstumsziele umsetzen können; dementsprechend naheliegend sind Kooperationen mit der Wohnungswirtschaft. Auf der anderen Seite sind die Unternehmen in wachsenden Städten an der Ausweitung ihres Bestandes interessiert. Verschiedene Beispiele zeigen, dass die Zusammenarbeit zwischen Wohnungsgesellschaften und Städten in diesen Fällen zu wirtschaftlich tragfähigen wie architektonisch ansprechenden städtebaulichen Entwicklungen beitragen kann. Dahingegen sind die meisten dieser Projekte nicht geeignet, die sozialen Probleme innerhalb der Städte zu lösen, was vor dem Hintergrund einer zunehmenden sozio-ökonomischen Polarisierung und wachsender Anteile von Haushalten mit Migrationshintergrund jedoch dringend geboten wäre.

## 5 Zusammenfassung

Zusammenfassend kann für die betrachtete Region eine beginnende Beschäftigung der Wohnungsunternehmen mit dem Themenbereich des demographischen und gesellschaftlichen Wandels festgestellt werden. Die meisten Unternehmen in den großen Städten sind sich der auf sie zukommenden Herausforderungen bewusst. Strategien für den Umgang mit neuen Nachfragergruppen und rückläufigen Haushaltszahlen entwickeln vor allem Unternehmen mit einem hohen Professionalisierungsgrad. Dagegen bestehen im nichtprofessionellen Vermietungsbereich nach wie vor erhebliche Informationsdefizite. Hier wird zu selten erkannt, dass bestimmte Wohnlagen und Segmente bereits aktuell von Angebotsüberhängen gekennzeichnet sind. Der nach dem Jahr 2020 eintretende flächenhafte Rückgang der Haushalts- und damit der Nachfragerzahlen wird von vielen Klein- und Amateurvermietern nicht hinreichend berücksichtigt. Dies ist

insbesondere daher problematisch, weil die Einnahmen aus Vermietungen für viele Menschen einen fest eingeplanten Bestandteil der zukünftigen Alterssicherung darstellen.

Die Strategien der Wohnungsunternehmen konzentrieren sich auf die Anpassung des Wohnungsbestandes an die sich ändernden Haushaltsformen und Wohnwünsche sowie auf eine Ausweitung der Marketingaktivitäten. Eine zunehmende Bedeutung von Gutachten und eigenen Studien in Form von Mieterbefragungen kennzeichnen einen erhöhten Informationsbedarf bei der Einschätzung der jeweiligen Zielgruppen. Immer mehr Unternehmen machen ältere Menschen als wachsende Zielgruppe aus und stärken entsprechend ihr Dienstleistungsangebot, beispielsweise auch in Form von Assisted-Living-Projekten (Spellerberg 2008). Dagegen wird auf den infolge des gesellschaftlichen Wertewandels immer stärker in den Vordergrund tretenden Bedarf an Beteiligung, nicht mehr nur in Form von Befragungen und Informationen, sondern zunehmend in Form von Selbst- bzw. zumindest Mitbestimmung, bislang wenig reagiert. Ansätze, die diese Wünsche beispielsweise in Form von Projekten zum gemeinschaftlichen Wohnen aufgreifen, werden meist ohne Beteiligung der klassischen unternehmerischen Wohnungswirtschaft realisiert.

## Literatur

- Arnstein, S. R. (1969): A ladder of citizen participation. In: *Journal of the American Institute of Planners*, Vol. 35, No. 4, S. 216-224.
- Börsch-Supan, A. (2000): Die Entwicklung der Wohnungsmärkte seit dem Zweiten Weltkrieg im internationalen Vergleich. In: Eichener, V.; van Emmerich, H.; Petzina, D. (Hrsg.): *Die unternehmerische Wohnungswirtschaft: Emanzipation einer Branche*. Frankfurt, S. 22-37.
- Bullinger, D. (2002): Schrumpfende Städte und leere Wohnungen. Ein neues Phänomen und der Trend der Zukunft nicht nur in Ostdeutschland. In: *Raumforschung und Raumordnung*, Jg. 60, H. 3-4, S. 264-271.
- Deutscher Bundestag (Hrsg.) (2002): *Schlussbericht der Enquête-Kommission „Demographischer Wandel – Herausforderungen unserer älter werdenden Gesellschaft an den Einzelnen und die Politik“*. Bundestagsdrucksache 14/8800. Berlin.
- Eichener, V. (2000): Marketing, Management und Organisation: Eine Branche im Strukturwandel. In: Eichener, V.; van Emmerich, H.; Petzina, D. (Hrsg.): *Die unternehmerische Wohnungswirtschaft: Emanzipation einer Branche*. Frankfurt, S. 372-392.
- Fedrowitz, M.; Gailing, L. (2003): *Zusammen wohnen. Gemeinschaftliche Wohnprojekte als Strategie sozialer und ökologischer Stadtentwicklung*. Dortmund. = *Dortmunder Beiträge zur Raumplanung*, Bd. 112.
- Funke, B. (2006): Lofts in Berlin – Chance für ein Nischenobjekt? In: Spars, G. (Hrsg.): *Wohnungsmarktentwicklung Deutschland. Trends, Segmente, Instrumente*. Berlin, S. 125-142. = *ISR-Diskussionsbeiträge*, H. 58.
- Gans, P. (2006): Die regionale Vielfalt des demographischen Wandels in Europa. In: *Raumforschung und Raumordnung*, H. 3, S. 200-205.
- Gans, P.; Bähr, J. (2003): Regionale Typen ähnlicher Migrationsdynamik in Deutschland. In: *Zeitschrift für Bevölkerungswissenschaft*, Jg. 28, H. 2-4, S. 233-242.
- Gans, P.; Schmitz-Veltin, A. (Hrsg.) (2006): *Demographische Trends in Deutschland – Folgen für Städte und Regionen. Räumliche Konsequenzen des demographischen Wandels*, Teil 6. Hannover. = *Forschungs- und Sitzungsberichte der ARL*, Bd. 226.
- GBG Mannheimer Wohnungsbaugesellschaft (2006): *Neue Serviceangebote für unsere Mieter. Ausgezeichnet wohnen*. Mannheim.
- GdW – Bundesverband deutscher Wohnungs- und Immobilienunternehmen e.V. (Hrsg.) (2006): *Wohnungswirtschaftliche Daten und Trends 2006/2007: Zahlen und Analysen aus der Jahresstatistik des GdW*. Berlin.

- Glatter, J. (2003): Strategien der Wohnungsunternehmen in schrumpfenden und wachsenden Märkten. In: Hutter, G.; Iwanow, I.; Müller, B. (Hrsg.): Demographischer Wandel und Strategien der Bestandsentwicklung in Städten und Regionen. Dresden, S. 149-172. = IÖR-Schriften, Bd. 41.
- Häußermann, H.; Siebel, W. (1987): Neue Urbanität. Frankfurt.
- Kaiser, M.; Thebes, M. (2006): Gibt es eine Rückwanderung? Konsequenzen für die Stadtentwicklung. In: Wohnbund-Informationen, H. 1-2, S. 11-12.
- Klee, A. (2001): Der Raumbezug von Lebensstilen in der Stadt. Ein Diskurs über eine schwierige Beziehung mit empirischen Befunden aus der Stadt Nürnberg. Passau. = Münchner Geographische Hefte, Bd. 83.
- Lorenz-Henning, K. et al. (2007): Veränderungen der Anbieterstruktur im deutschen Wohnungsmarkt und wohnungspolitische Implikationen. Bonn. = Forschungen des Bundesamts für Bauwesen und Raumordnung, H. 124.
- Mai, R. (2006): Die altersselektive Abwanderung aus Ostdeutschland. In: Raumforschung und Raumordnung, Jg. 64, H. 5, S. 355-369.
- Nordalm, V. (2003): Strategien in angespannten Wohnungsmärkten. In: Bundesbaublatt, Jg. 52, H. 2, S. 34-36.
- Nutz, M. (2006): Demographischer Wandel und Wohnungsmarktentwicklung. In: Berichte zur deutschen Landeskunde, Bd. 80, H. 3, S. 257-274.
- Schmitz-Veltin, A.; West, C. (2007): Wahlverwandtschaften – Implementierung kreativer Steuerungsmechanismen im gemeinschaftlichen Wohnen bei Wohnungsunternehmen. In: Gans, P.; Nachtkamp, H.-H. (Hrsg.): Mannheimer Schriften zu Wohnungswesen, Kreditwirtschaft und Raumplanung, Bd. 7. Mannheim (in Vorbereitung).
- Schneider, N.; Spellerberg, A. (1999): Lebensstile, Wohnbedürfnisse und Mobilität. Opladen.
- Spars, G. (2006): Makrotrends für die Wohnungsmärkte in Deutschland. In: Spars, G. (Hrsg.): Wohnungsmarktentwicklung Deutschland. Trends, Segmente, Instrumente. Berlin, S. 15-42. = ISR-Diskussionsbeiträge, H. 58.
- Spellerberg, A. (2008): Was ist neu an neuen Wohnformen und wie ist ihr Potential einzuschätzen? In: Gans, P.; Nachtkamp, H. H. (Hrsg.): Neue Wohnformen. Mannheim. Mannheimer Schriften zu Wohnungswesen, Kreditwirtschaft und Raumplanung, Bd. 6 (im Druck).
- Spieker, R. (2005): Schrumpfende Märkte in der Wohnungswirtschaft. Ursachen, Folgen, Handlungsmöglichkeiten. Münster. = Beiträge zum Siedlungs- und Wohnungswesen, Bd. 224.
- Tovote, B.-U. (2003): Demographischer Wandel in den Städten und im ländlichen Raum – am Beispiel von Niedersachsen. In: Hutter, G.; Iwanow, I.; Müller, B. (Hrsg.): Demographischer Wandel und Strategien der Bestandsentwicklung in Städten und Regionen. Dresden, S. 53-68. = IÖR-Schriften, Bd. 41.
- Waltersbacher, M. (2006): Räumliche Auswirkungen des demographischen Wandels auf den Wohnungsmarkt. In: Gans, P.; Schmitz-Veltin, A. (Hrsg.): Demographische Trends in Deutschland – Folgen für Städte und Regionen. Räumliche Konsequenzen des demographischen Wandels, Teil 6. Hannover, S. 112-130. = Forschungs- und Sitzungsberichte der ARL, Bd. 226.
- Weidner, S. (2005): Stadtentwicklung unter Schrumpfungsbedingungen. Leitfaden zur Erfassung dieses veränderten Entwicklungsmodus von Stadt und zum Umgang damit in der Stadtentwicklungsplanung. Leipzig.
- Wullkopf, U. (2003): Wenn die Globalisierung die Wohnungswirtschaft erreicht. In: Bundesbaublatt, Jg. 52, H. 5, S. 16-20.

Sybillie Münch

## **Mit „gesunder“ Mischung zu Stabilität und Integration? Zum wohnungspolitischen Umgang mit ethnisch segregierten Nachbarschaften**

### **Gliederung**

- 1 Heterogenisierung als Teilaspekt des demographischen Wandels
- 2 Die Wohnstandortverteilung ausländischer Haushalte und ihre Ursachen
- 3 Zum Umgang mit ethnischer Segregation in Deutschland
- 4 Segregationsbekämpfung im europäischen Vergleich
  - 4.1 Verschiedene Ausgangspunkte: Segregation oder Konzentration
  - 4.2 Unterschiedliche Zielgruppen: ethnische oder soziale Mischung?
  - 4.3 Heterogene Handlungsebenen: auf Bewohner oder auf den Wohnungsbestand bezogen?
- 5 Praktische und normative Einwände gegen Durchmischungsversuche

### Literatur

## **1 Heterogenisierung als Teilaspekt des demographischen Wandels**

„Wir werden weniger, älter und bunter“, lautet ein allgegenwärtiger Slogan in Veröffentlichungen westdeutscher Kommunen und Wohnungsanbieter zum demographischen Wandel. „Bunter“ meint dabei nicht nur die Ausdifferenzierung der Lebensstile, sondern vor allem den wachsenden Anteil von Menschen mit Migrationshintergrund<sup>1</sup>. Auf demographischen Fachtagungen findet dieser letzte Aspekt jedoch kaum Beachtung, was wohl zum einen auf den meist ostdeutschen Fokus der Debatte zurückzuführen ist. Zum anderen wird häufig übersehen, dass die Zunahme der Personen mit Migrationshintergrund weniger durch klassische Einwanderung, sondern vielmehr durch ein natürliches Wachstum dieser Bevölkerungsgruppe zu erklären ist. Insbesondere im Zusammenhang mit ethnischer Segregation, also der ungleichen Verteilung von Deutschen und Ausländern über das Stadtgebiet, geht es vor allem um eine proportionale Veränderung. Der Wanderungsüberschuss ausländischer Personen lag im Jahr 2006 bei geringen 75.000 Personen (Statistisches Bundesamt 2007a). Dennoch stellen Personen mit Migrationshintergrund bei den unter 5-Jährigen bereits die Mehrheit in einigen westdeutschen Städten, unter anderem in Nürnberg (67%), Frankfurt (65%), Düsseldorf und Stuttgart (jeweils 64%) (Statistisches Bundesamt 2007b). Dies liegt nicht etwa an einem besonderen Kinderreichtum ausländischer Frauen, wie oft impliziert wird. Die Fertilität ausländischer Frauen hat sich mit knapp 1,4 Kindern je Frau weitgehend der der Deut-

---

<sup>1</sup> Dem Mikrozensus zufolge lebten 2005 rund 15,3 Millionen Menschen mit Migrationshintergrund in Deutschland. Ihr Anteil an der Gesamtbevölkerung ist mit knapp 19% fast doppelt so hoch wie der Anteil der bisher erfassten Ausländer, die 9% der Gesamtbevölkerung ausmachen (Statistisches Bundesamt 2007b).

schen angeglichen (Wahl 2003: 7). Da die ausländische Bevölkerung jedoch weiterhin deutlich jünger ist, liegt ihre allgemeine Geburtenziffer mit 13 Neugeborenen pro 1.000 Einwohner immer noch über der entsprechenden Rate der Deutschen mit neun Neugeborenen pro 1.000 Einwohner (Zwick 2000). „Mit dem neuen Staatsangehörigkeitsrecht haben sich die Analysemöglichkeiten des Geburtenverhaltens von Ausländern noch weiter verschlechtert. Nach der so genannten Legaldefinition werden die Neugeborenen ausländischer Frauen, die nach dem neuen Recht die deutsche Staatsangehörigkeit erhalten, in Beziehung zu den deutschen Frauen gesetzt; dies erhöht rechnerisch die Geburtenziffern Letzterer und vermindert die Geburtenziffern der Ausländerinnen. In den Jahren 2000 und 2001 betraf dies ungefähr die Hälfte der Geburten ausländischer Frauen“ (Schulz 2004). Hinzu kommt, dass durch die jüngere Altersstruktur die Sterberate der ausländischen Bevölkerung entsprechend niedriger ist als die der deutschen Bevölkerung. Gerade in einigen in den 1970er-Jahren erbauten Großwohnsiedlungen wie beispielsweise der Nordweststadt in Frankfurt/Main kann man daher beobachten, dass die Pioniere, also die Erstbezieher von einst, gemeinsam altern und ihre frei werdenden, familienfreundlichen Wohnungen vor allem von Migrantenhaushalten nachgefragt werden.

## **2 Die Wohnstandortverteilung ausländischer Haushalte und ihre Ursachen**

Die Konzentration von Zuwanderern in bestimmten Quartieren ist also oftmals weniger das Ergebnis bewusster Entscheidungen der Migrantenhaushalte, sondern nicht zuletzt der Struktur des Wohnungsbestandes geschuldet. Dabei fällt die schwache Stellung der Migranten auf dem Wohnungsmarkt, aber auch die diskriminierende Praxis einzelner Vermieter ins Gewicht. Zudem wird häufig übersehen, dass Segregation in Nachbarschaften und vor allem an Schulen auch auf die Segregationsbestrebungen deutscher Mittelschichtsfamilien zurückzuführen ist, da diese durch „Gestattungen“ Schuleinzugsbereiche umgehen oder durch Fortzug ins Umland nach ethnischer und sozialer Homogenität in ihrem Wohnumfeld streben.

Aus der physischen Wohnstandortverteilung in jedem Fall auf eine Präferenz der Zuwanderer an segregierten Nachbarschaften zu schließen, widerspricht nicht nur verschiedenen Umfrageergebnissen (z. B. Jessen/Schäfers/Weeber 2002), in denen ausländische Befragte sich noch stärker als deutsche für gemischtes Wohnen aussprechen, sondern lässt sich auch wenig mit der Beobachtung vereinbaren, dass „Ausländerviertel“ in deutschen Städten vor allem multiethnisch sind. Die Bewohner haben meist nur wenig gemeinsam außer ihrem schwachen sozialen Status. Eher untypisch sind Stadtviertel, in denen eine einzige Migrantengruppe dominiert. Eine jüngst veröffentlichte Untersuchung von 1.810 Gebietseinheiten in 33 (west-)deutschen Städten des IRB-Datensatzes hat gezeigt, dass es nur sehr wenige Stadtviertel gibt, in denen die Angehörigen einer bestimmten Nationalität auch nur 10% der Bevölkerung stellen. Selbst bei türkischen Staatsbürgern als der größten Migrantengruppe trifft dies in nur etwa 7% der Viertel zu. Die Türken sind zudem nicht immer die zahlenmäßig dominierende Zuwanderergruppe in den einzelnen Stadtvierteln. In 32% der Viertel leben mehr Menschen aus dem ehemaligen Jugoslawien als Türken. In einem weiteren Drittel aller Gebiets-einheiten (34%) stellt die Gruppe der Bewohner aus der ehemaligen Sowjetunion die Mehrheit derjenigen, die entweder Ausländer sind oder einen deutschen und einen weiteren Pass haben (Schönwälder 2006: 22).

Die häufig anzutreffende Bezeichnung von Stadtteilen mit hohem Migrantenanteil als Ghettos übersieht zudem die Tatsache, dass der Anteil an Bewohnern ohne Migrations-

hintergrund in diesen „Ausländervierteln“ hoch bleibt und die Konzentrationsgebiete zudem relativ kleinräumig sind (Mahnig 2001: 2). Um den Begriff Ghetto zu rechtfertigen, bedarf es zudem nicht nur eines hohen Ausländeranteils, es muss auch ein hoher Anteil der gesamtstädtischen Gruppe in diesem Quartier wohnen. Außerdem impliziert der Begriff Ghetto, dass seine Bewohner sich nicht durch Fortzug aus ihm befreien könnten. Dies gilt für die ethnisch geprägten Quartiere in der Regel nicht. Untersuchungen haben in manchen Gebieten sogar eine höhere Fluktuation der ausländischen Bewohner im Vergleich zu ihren deutschen Nachbarn nachgewiesen. Das Borsigplatzviertel in Dortmund beispielsweise hatten 90% der ausländischen Bewohner nach 16 Jahren wieder verlassen (Caesperlein/Gliemann 2002: 7). Auch die Frankfurter Umzugsstatistiken weisen auf eine höhere Mobilität ausländischer Haushalte hin (DASL 2002).

### 3 Zum Umgang mit ethnischer Segregation in Deutschland

Gegen die Konzentration von Zuwanderern im Wohnquartier wird gemeinhin mit zwei gänzlich unterschiedlichen Begründungen argumentiert: Zum einen wird unterstellt, die Konzentration sei nicht im Interesse der Zuwanderer, da zum Beispiel das Erlernen der deutschen Sprache in einem Stadtteil mit hohem Zuwandereranteil erschwert werde. Zum anderen wird die Toleranz der Einheimischen und die „Aufnahmefähigkeit“ des Stadtteils auf ein bestimmtes Maß festgesetzt. Die Existenz von Nachbarschaften mit hohem Ausländeranteil wird von den meisten Praktikern in Deutschland, aber auch in anderen europäischen Ländern, ausgesprochen kritisch gesehen. Diese Einheitlichkeit der Bewertung, die mit der Furcht vor islamistischem Terrorismus noch gesteigert wurde, überrascht insofern, als die wissenschaftliche Bewertung ausgesprochen ambivalent ausfällt. Wissenschaftlich ist es keineswegs hinreichend geklärt, ob und gegebenenfalls auf welche Weise das Umfeld eines Wohnviertels die individuellen Lebenschancen seiner Bewohner beeinflusst. Dies gilt für die Wirkungen von Armut und Kriminalität, noch mehr aber für Annahmen bezüglich einer Wirkung des „ethnisch“ geprägten Umfelds (Söhn/Schönwälder 2007: 73). „A clear problem for those who have consistently asked for more socially diverse communities as the basis for sustainability and social equity is that this position has relied on an intuitive rather than explicit evidence-base“ (Atkinson 2005: 27).

Hinsichtlich der Integration von Zuwanderern mit Blick auf das Wohnen verfolgen deutsche Kommunen und Wohnungswirtschaft bislang das Ziel der ethnischen und sozialen „Mischung“ der Bevölkerung auf städtischer wie auf Quartiersebene. Das Baugesetzbuch (§ 1, Abs. 6) sowie das Wohnraumförderungsgesetz von 2002 fordern die „Schaffung und Erhaltung sozial stabiler Bewohnerstrukturen“ bei der Bauleitplanung respektive der Förderung von Wohnungen ein. Dies ist von besonderer Relevanz, da die Durchmischung der Quartiersbevölkerung in erster Linie durch die Verteilung von Sozialwohnungsberechtigten erfolgt. Das Ideal der „gesunden Mischung“ ist bis heute in Kommunen und Wohnungsunternehmen dermaßen verankert, dass die ursprüngliche Fassung des Antidiskriminierungsgesetzes (AGG) auf Druck der Verbände dahingehend korrigiert wurde, dass Wohnungsanbietern und Kommunen auch weiterhin die ethnische und soziale Mischung in ihren Beständen ermöglicht wird: „Bei der Vermietung von Wohnraum ist eine unterschiedliche Behandlung im Hinblick auf die Schaffung und Erhaltung sozial stabiler Bewohnerstrukturen und ausgewogener Siedlungsstrukturen sowie ausgeglichener wirtschaftlicher, sozialer und kultureller Verhältnisse zulässig“ (§ 19 Abs. 3 AGG). In der Debatte um eine solche Ausnahmeklausel wurde häufig auf die zeitgleich stattfindenden Unruhen in den französischen Banlieues Bezug genommen, wobei diese nicht selten als lokaler „Kampf der Kulturen“ und als schon fast zwangsläufig

fige Folge ethnischer Segregation interpretiert wurden (z.B. Ridinger in Schader Stiftung et al. 2006: 71).

Wann eine Bewohnerstruktur „ausgewogen“ ist, wird von den deutschen Kommunen höchst selektiv interpretiert. Die Abschottung deutscher Familien oder Besserverdienender in eigenen Wohnvierteln wird schließlich nicht als Bruch mit dem Ideal der sozialen und ethnischen Mischung verstanden. Den drastischsten Weg hat in der Vergangenheit sicher Berlin mit einer Zuzugssperre für Ausländer in einigen Innenstadtbezirken gewählt, die erst nach 15 Jahren im Jahr 1990 aufgehoben wurde. Betroffen davon waren nicht die klassischen Gastarbeitergruppen, sondern vor allem Zuwanderer und Flüchtlinge aus Osteuropa, Polen, dem Libanon, Palästina, Iran und Vietnam, denn Bürger der Europäischen Gemeinschaft, assoziierter Staaten und solche mit einer unbeschränkten Aufenthaltserlaubnis waren ohnehin von der Regelung ausgeschlossen (Senatsverwaltung für Stadtentwicklung, Umweltschutz und Technologie Berlin 1995: 28). In Berlin versuchte man außerdem mit subtileren Maßnahmen zur damals so genannten Entballung beizutragen, etwa mit der Verbilligung von Wohnraum für zuzugswillige Deutsche oder mit dem Versuch, durch die Einführung einer Mindestbelegung von 15% Migrantenanteilen in allen Beständen der gemeinnützigen Wohnungsgesellschaften den Zugang dieser Gruppe zum Wohnungsmarkt zu verbessern (John 2004: 7). Heute wird das Konzept der Mischung in deutschen Kommunen vor allem durch die Festlegung von Obergrenzen (Quoten) implementiert, bis zu denen Bewerber aus besonders benachteiligten Gruppen bei der Belegung freier Wohnungen der ehemals gemeinnützigen Wohnungswirtschaft berücksichtigt werden. Das Wohnungsamt in Frankfurt am Main kooperiert beispielsweise seit 1974 mit den örtlichen Vermietern auf Basis des Frankfurter Vertrags, der seither mehrfach den demographischen Realitäten angepasst werden musste. Als „sozialverträgliche Belegung“ gilt demnach eine Quote von 30% Ausländern, 15% Sozialhilfebeziehern und 10% Aussiedlern sowie 25% anderen Bewerbern aus dem umgebenden Stadtteil (Bartelheimer 1998: 10).

In Deutschland sind es allerdings nicht nur die Kommunen, die die Verteilung von verschiedenen Bevölkerungsgruppen zu lenken versuchen, sondern auch die institutionellen Wohnungsanbieter, die ihrerseits mit eigenen Belegungsstrategien operieren. Diese müssen nicht den Zielvorstellungen der Kommunen widersprechen, sind aber deutlich intransparenter und kaum untersucht. Auch Volker Eichener, auf dessen Dissertation von 1988 die in der deutschen Wohnungswirtschaft lang verbreitete Faustformel von 15% Ausländern pro Haus als wünschenswerte Obergrenze zurückzuführen ist, geht nur präskriptiv auf die Belegungssteuerung ein – vermutlich galten zu dieser Zeit noch die in privatem Streubesitz befindlichen Wohnungsbestände der Innenstädte als klassische Einwandererviertel, in denen ohnehin kein Belegungsmanagement betrieben wurde. Eine Umfrage des „Planerladens“ zeigte die große Unsicherheit der Wohnungsanbieter, die sich in einer Vielzahl verschiedener Belegungsstrategien offenbarte bei gleichzeitigem Unwillen, das eigene Vorgehen zu ändern oder zu diskutieren (Planerladen 2006).

Zugegebenermaßen wird das Ideal der Durchmischung nicht überall umgesetzt. Erstens werden Vermieter sich in Regionen mit geringer Nachfrage eher um die Vermietung ihrer Leerstände sorgen als um die Herstellung einer sozial stabilen Bevölkerungsmischung. Die unterschiedlichen Prioritäten in Städten mit angespanntem oder entspanntem Wohnungsmarkt manifestieren sich beispielsweise im unterschiedlichen Umgang mit neu zuziehenden Spätaussiedlern: Während die Stadt Münster im Rahmen eines INTERREG-Projektes ein umfangreiches Beratungsprogramm aufgelegt hat, das Spätaussiedler zum Zuzug in ein nicht segregiertes Gebiet ermuntern soll, nutzen von

Schrumpfung betroffene Kommunen diese Zuwanderergruppe, um ihre besonders unattraktiven Bestände zu füllen. Die Konzentration von Aussiedlern wird hier nicht nur geduldet, sondern sogar forciert (Bautz 2007: 64 f.).

Zweitens muss zwischen sozialer Stabilität und Integration unterschieden werden, auch wenn beide Begriffe häufig synonym Verwendung finden. Einige Vermieter bevorzugen teilweise ethnisch homogene Häuser und betrachten eher ein Übermaß an Mischung, nämlich das Zusammenleben einer großen Zahl verschiedener Minderheiten, als problematisch (ILS NRW 2006: 110). In der Vergangenheit brachte die Wohnungsverwaltung von Thyssen im Duisburger Norden daher verschiedene Herkunftsgruppen bewusst in unterschiedlichen Quartieren unter (Waltz 2005: 36).

Drittens unterscheidet sich in ganz Europa auch in Ländern, die dem Mischungsideal nachstreben, der Umgang in Bezug auf unterschiedliche Minderheiten. Während die meisten wohnungspolitischen Integrationsansätze auf Verteilung setzen, werden die Gruppe der Roma oder Traveller beispielsweise in Großbritannien und Deutschland in der Regel nicht in gemischten Beständen untergebracht (Phillips 2006: 9).

#### **4 Segregationsbekämpfung im europäischen Vergleich**

Auch in anderen europäischen Staaten werden Einwandererviertel als Problem ausgemacht. Viele Staaten mit Einwanderung verfolgen Desegregations- und Verteilungsstrategien zur Herstellung von ethnischer und sozialer Durchmischung in den Quartieren ihrer Städte. Hierzu zählen die Niederlande, Belgien, Großbritannien, Schweden, Finnland und Frankreich. In der Umsetzung treten zwar deutliche Unterschiede zutage, die Diskurse weisen jedoch erhebliche Ähnlichkeiten auf: Die Problematisierung von ethnisch geprägten Quartieren ist erstens weitgehend unabhängig von der Höhe des Ausländeranteils. In Deutschland und in den Niederlanden wurde schon in den 1970er-Jahren die Ballung in einigen Stadtvierteln gefürchtet, auch wenn zu diesem Zeitpunkt der Ausländeranteil ausgesprochen gering war. Zweitens wird in nahezu allen Ländern, die derartige Mischungskonzepte verfolgen, unabhängig von der tatsächlichen Entwicklung unterstellt, die Segregation nehme zu und habe negative Auswirkungen auf die Integration der ethnischen Minderheiten (vgl. Musterd/Ostendorf 2007: 43). Die Vorzüge gemischter Bestände im Gegensatz zur „Einseitigkeit“ werden dabei jedoch meist im Hinblick auf die Potenziale der Nachbarschaft diskutiert und weniger mit Bezug zu den Entwicklungschancen des Individuums.

##### **4.1 Verschiedene Ausgangspunkte: Segregation oder Konzentration**

Ländern wie Schweden und Deutschland ist der multiethnische Charakter von Nachbarschaften gemein. In diesen Fällen liegt also eine ethnische Segregation vor, während in Großbritannien durchaus monoethnische Konzentrationen verbreitet sind. Es ließe sich vermuten, dass sich dementsprechend auch die Diskussionen um die Ursachen für die Wohnstandortverteilung unterscheiden, je nachdem ob Segregation oder Konzentration vorliegt, ob also stärker soziale Ungleichheit diskutiert wird oder der vermeintliche Rückzug der Migranten. Tatsächlich findet man in Schweden relativ wenige, die eine kulturalistische Begründung der Segregation vornehmen. Hier wird Segregation vor allem als Folge von Diskriminierung am Wohnungsmarkt diskutiert (Andersson 2007: 74), während in England mit seinen konzentrierten Nachbarschaften die Debatte in Richtung Selbst-Segregation der Minderheiten verläuft. In Großbritannien ist das neue Interesse an ethnischer Segregation eng verbunden mit der Furcht, der Multikulturalismus vermöge keine gemeinsamen Werte zu produzieren, eine Debatte, die zusätzlich

angeheizt wurde durch die Unruhen in Bradford und Oldham und die Angst vor „home-grown terrorism“ nach den Anschlägen in London im Sommer 2005.

In Deutschland geht die Debatte allerdings ebenfalls in Richtung eines bewussten Rückzugs der Migranten in ihre eigenethnischen communities, obwohl die meisten Stadtteile eben weniger durch eine bestimmte Minderheit als eher durch eine Vielzahl von Nationalitäten charakterisiert sind.

#### **4.2 Unterschiedliche Zielgruppen: ethnische oder soziale Mischung?**

Mit dem Versuch, die Konzentration von Ausländern in bestimmten Nachbarschaften durch explizit auf diese Zielgruppe zugeschnittene Mischungsversuche anzugehen, stehen deutsche Kommunen im Vergleich zu anderen europäischen Staaten weitgehend allein da. Überwiegend wird in unseren Nachbarstaaten die ethnische Mischung über eine soziale Mischung operationalisiert, da in diesen Staaten die politische Kultur oder die Verfassung eine gesonderte Behandlung aufgrund von Herkunft oder Nationalität verbietet. So hat etwa die dänische Regierung 2005 eine „Anti-Ghetto-Politik“ inklusive verschiedener Umsiedlungsmaßnahmen aufgelegt. Diese sehr rigoros klingenden Maßnahmen vermeiden jedoch ausdrücklich eine explizite Bezugnahme auf Migranten, auch wenn diese implizit deutlich als Zielgruppe zu erkennen sind und die Rede von ausgeglichener Mischung im Gegensatz zu „Parallelgesellschaften“ und schlechten Dänischkenntnissen ist (Ministeriet for Flygtninge, Invandrere og Integration 2005: 7).

Die Niederlande versuchen der Konzentration ethnischer Minderheiten ebenfalls indirekt über den „social mix“ zu begegnen. Die Stadt Rotterdam unterbindet in einem mittlerweile verfestigten Modellprojekt in bestimmten Stadtteilen den Zuzug für Arbeitslose. Da in den Niederlanden Ausländer ebenso wie in Deutschland in stärkerem Maße von Armut und Arbeitslosigkeit betroffen sind, werden sie von solchen Maßnahmen besonders getroffen. In Frankreich wird die ethnische Mischung ebenfalls über die soziale Mischung operationalisiert, da das republikanische Verständnis hier ebenfalls eine Unterscheidung nach Herkunft verbietet.

#### **4.3 Heterogene Handlungsebenen: auf Bewohner oder auf den Wohnungsbestand bezogen?**

Da Segregation das Ergebnis eines Zusammenspiels von Struktur (also Wohnungsangebot, Zugang etc.) und Handlung (also die Entscheidungen von Haushalten) ist, könnte beides durch politische Intervention im Sinne einer Verhinderung von Segregation beeinflusst werden. Maßnahmen, die auf die Struktur abzielen, finden sich in Ländern wie England, Holland oder Schweden, die eine ethnische Mischung durch die Mischung des Wohnungsbestandes herzustellen versuchen, etwa durch die Auflockerung von Sozialwohnungsbeständen durch Wohneigentum. Mit dieser Strategie werden allerdings zwei widersprüchliche Ziele verfolgt. Entweder verspricht man sich davon, mit neu zuziehenden Wohnungseigentümern erfolgreiche Rollenvorbilder in den Stadtteil zu holen und dessen Stigmatisierung zu bekämpfen (Kleinhans 2004: 370). Eine hohe Fluktuation, ein Austausch der Quartiersbewohner wird etwa in den dänischen Programmgebieten bewusst gefördert (Ministeriet for Flygtninge, Invandrere og Integration 2005: 2). Anderswo wird jedoch versucht, mit diesen Maßnahmen die Fluktuation besonders gering zu halten. Man möchte dadurch den Bewohnern einen Aufstieg innerhalb des Stadtteils ermöglichen und die Fluktuation im Interesse guter Kohäsion verringern (Sarkissian/Forsyth/Heine 1990). Diejenigen Desegregationsmaßnahmen, die sich nicht auf die Struktur beziehen, sondern versuchen, die Entscheidungen von Haushalten zu beeinflussen, zielen meist auf die Gruppe der Migranten und nicht auf die Mehrheitsgesellschaft,

die durch „white flight“, „white avoidance“ oder „blocking“ ebenfalls zur Segregation beitragen. Dabei wird allerdings außer Acht gelassen, dass gerade auch die Mehrheitsbevölkerung mit ihrer Wohnstandortwahl Segregation fördert.

Weiterhin unterscheiden sich die Kommunen Europas im Zeitpunkt ihrer Maßnahmen, ob also der Zuzug präventiv durch Sperre, Quotierung oder Beratung verhindert wird oder ob bestehende Strukturen durch Umsiedlung oder Abriss aufgelöst werden sollen.

## 5 Praktische und normative Einwände gegen Durchmischungsversuche

Wie in anderen europäischen Ländern ist auch in Deutschland die Intensität der Debatte über die vermeintlichen Nachbarschaftseffekte segregierter Gebiete weitgehend unabhängig von der jeweiligen Handlungsfähigkeit, das Ideal der Mischung tatsächlich umsetzen zu können. In Deutschland schwindet die Handhabbarkeit bestehender Konzepte aus einer Reihe von Gründen. Zum einen ist der Familiennachzug heute wesentliche Quelle der Zuwanderung, wodurch bestehende geographische Verteilungsmuster selbstverständlich verstärkt werden. Die in den Quoten zum Ausdruck kommenden vermeintlichen „tipping points“, also der Ausländeranteil, bei dem angeblich der Wegzug der deutschen Bevölkerung droht, suggerieren zwar Berechenbarkeit, sind jedoch weitgehend willkürlich. So ist die früher weit verbreitete Schwelle von 15% obsolet, wenn aufgrund des demographischen Wandels bereits der Ausländeranteil der Gesamtstadt darüber liegt. Im Bericht „Ausländerintegration in Bayern“ aus dem Jahr 1999 scheint man den Wert bereits den Umständen angepasst zu haben: „Besondere Bedeutung kommt einem sozialgerechten und integrationsfördernden Wohnen von Ausländerinnen und Ausländern zu, das in der Regel bei einem Anteil ausländischer Haushalte in Sozialwohnungsgebäuden und -anlagen von mehr als 25% in Frage gestellt wäre“ (Interministerielle „Arbeitsgruppe Ausländerintegration“ 1999: 212). Auf welcher Grundlage allerdings diese Zahl basiert, bleibt ungenannt.

Zudem verlieren die Kommunen ihre Handlungsfähigkeit, da kommunale Belegungsrechte zur „Verteilung“ Sozialwohnungsberechtigter auslaufen. Nur 7% des Wohnungsbestandes befinden sich noch in der sozialen Bindung – mit abnehmender Tendenz (BBR 2006). Da sich zudem die verbleibenden Sozialwohnungen in bestimmten neueren Beständen konzentrieren, wird die soziale und damit auch ethnische Segregation vermutlich zunehmen. Schon jetzt liegt der Segregationsindex am Stadtrand bei 20% und damit aufgrund der Zuweisungen höher als in der Innenstadt, wo er nur 14% beträgt (Böltken/Gatzweiler 2002: 399).

Durch die Privatisierung von ehemals öffentlichen Wohnungsbeständen und den Eintritt internationaler Finanzinvestoren in den deutschen Wohnungsmarkt gehen den Kommunen darüber hinaus weitere Steuerungsmöglichkeiten verloren. In den vergangenen Jahren sind etwa 650.000 Wohnungen privatisiert worden, wobei eine hohe Rendite für die Neueigentümer wichtiger ist als die sozialen Aspekte des Wohnens. Einige Kommunen berichten, dass sich die neuen Eigentümer aus der Zusammenarbeit in Fragen der Stadtentwicklung zurückgezogen haben. Nach Auskunft verschiedener kommunaler Akteure verfolgen die Investoren zwei entgegengesetzte Vermietungsstrategien, die jedoch beide die soziale und damit ethnische Segregation verstärken können. Entweder neigen sie in Vermietermärkten zu „cherry-picking“, sind also hochgradig selektiv in der Auswahl ihrer Mieter, oder sie sorgen durch den Weiterverkauf der Wohnungen an die Mieter für eine Verdrängung der weniger zahlungskräftigen Bewohner in andere Bestände. In entspannten Wohnungsmärkten oder solchen mit geringer Nachfrage berichten wohnungspolitische Akteure hingegen davon, dass die Finanzinvestoren

gerade um sozial schwächere Haushalte wie Transferleistungsempfänger werben, da sie hier gesicherte Mieteinnahmen erwarten können. Überspitzt formuliert könnte die Privatisierung von Wohnungsunternehmen zum neuen „Motor der Segregation“ werden, da privatisierte Unternehmen auf Vollvermietung setzen, die gerade in den weniger attraktiven 1970er-Jahre-Siedlungen nahezu ausschließlich über die Vermietung an ALG-II-Empfänger zu erreichen ist.

Die kommunalen Versuche der „Durchmischung“ stießen aber auch in der Vergangenheit auf Schwierigkeiten, etwa angesichts des Widerstandes deutscher Haushalte, in Nachbarschaften mit hohem Migrantanteil zu ziehen (Bartelheimer 1998). Der Versuch, die Stabilität oder Instabilität einer Nachbarschaft an ihrem Ausländeranteil festzumachen, ist auch insofern fragwürdig, als Nationalität oder ethnischer Hintergrund keine verlässlichen Wegweiser zur Identität oder zum Verhältnis zur restlichen Gesellschaft sind. So wie manche Stadt (z. B. Stuttgart) die Zuwanderer als Potenzial entdeckt hat, betrachten heute auch viele Wohnungsunternehmen Migranten als gewöhnliche Kunden. Laut Robert Kulle von der Gesellschaft für Bauen und Wohnen Hannover wird die Unauffälligkeit von Mietern mit Migrationshintergrund auch durch die Sinus-Milieu-Studien der nicht kommunalen Wohnungsanbieter bestätigt, die die verschiedenen Nachfragergruppen am Wohnungsmarkt differenziert ausweisen. Sie unterscheiden nicht zwischen Aufnahmegesellschaft und Zuwanderern – lediglich die Kategorie „DDR-Nostalgiker“ weist die Variable „Herkunft“ im Wohnverhalten gesondert aus (Unveröffentlichter Tagungsbeitrag anlässlich der Abschlusskonferenz „Zuwanderer in der Stadt“ am 28./29. September 2006 in Nürnberg). Außerdem ist nicht jeder Stadtteil mit hohem Ausländeranteil instabil. Von vielen Stadtteilakteuren wird sogar die soziale Stabilisierung benachteiligter Quartiere durch Bewohner mit Migrationshintergrund und ihre vergleichsweise stabilen, kompensatorisch wirksamen Familien- und Netzwerkstrukturen hervorgehoben (z. B. Staubach 2005: 210). Auch die Studie „Überforderte Nachbarschaften“ des Bundesverbandes deutscher Wohnungs- und Immobilienunternehmen stellt fest: „Die länger in der Bundesrepublik lebenden Ausländer sind vielfach die ökonomisch aktivsten und stärksten Gruppen“ und „bilden häufig einen Faktor der Stabilität“ (GdW 1998: 105; 110). Selbst im städtebaulichen Bericht der Bundesregierung von 2004 wird hierzu festgestellt: „Eine durchlässige ethnisch-kulturelle Milieubildung im Stadtquartier [kann] durchaus positive Wirkungen haben, wenn sie zur Anerkennung der Verschiedenheit bei gleichzeitiger Vermeidung von Ausgrenzung führt“ (BMVBW 2004: III).

## Literatur

- Andersson, R. (2007): Ethnic Residential Segregation and Integration Processes in Sweden. In: Schönwälder, K. (Hrsg.): Residential Segregation and the Integration of Immigrants: Britain, the Netherlands and Sweden. Berlin, S. 61-90. = WZB-Discussion Paper Nr. SP IV 2007-602.
- Atkinson, R. (2005): Neighbourhoods and the Impacts of Social Mix: Crime, Tenure Diversification and Assisted Mobility. Bristol, Glasgow. = CNR Paper 29/ November 2005.
- Bartelheimer, P. (1998): Durchmischen oder stabilisieren? – Plädoyer für eine Wohnungspolitik diesseits der „sozialen Durchmischung“. In: de Bruyn, G. (Hrsg.): Öffentliche Wohnungsbestände im Widerstreit der Interessen: Markt – Stadtplanung – Sozialpolitik. Werkstattbericht zum wohnungspolitischen Kolloquium der Schader-Stiftung. Darmstadt, S. 8-21. [http://www.schader-stiftung.de/docs/wb\\_oeff\\_wohnungsbestaende\\_ok.pdf](http://www.schader-stiftung.de/docs/wb_oeff_wohnungsbestaende_ok.pdf)
- Bautz, W. (2007): Schrumpfende Regionen – schrumpfende Integration. Die Integration von Zuwandernden in Brandenburg. In: Meyer, F. (Hrsg.): Wohnen – Arbeit – Zuwanderung. Stand und Perspektiven der Segregationsforschung. Münster, S. 59-72. = Beiträge zur europäischen Stadt- und Regionalforschung, Bd. 2.

## ■ Mit „gesunder“ Mischung zu Stabilität und Integration?

- BBR (= Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung) (2006): Vergleich wohnungspolitischer Ansätze in EU-Staaten. Internationales Expertengespräch. Dokumentation des gemeinsam vom Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung und dem Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung durchgeführten Expertengesprächs am 4. November 2005 in Berlin. [http://www.bbr.bund.de/nr\\_23582/DE/Veroeffentlichungen/BBR-Online/Downloads2002-2006/DL\\_VergleichwohnungspolitischerAns\\_C3\\_A4tze,templateId=raw,property=publicationFile.pdf/DL\\_VergleichwohnungspolitischerAns%C3%A4tze.pdf](http://www.bbr.bund.de/nr_23582/DE/Veroeffentlichungen/BBR-Online/Downloads2002-2006/DL_VergleichwohnungspolitischerAns_C3_A4tze,templateId=raw,property=publicationFile.pdf/DL_VergleichwohnungspolitischerAns%C3%A4tze.pdf)
- Böltken, F.; Gatzweiler, H.-P. (2002): Räumliche Integration von Ausländern und Zuwanderern. In: Informationen zur Raumentwicklung, H. 8, S. 397-414.
- Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen BMVBW (Hrsg.) (2005): Nachhaltige Stadtentwicklung – ein Gemeinschaftswerk. Städtebaulicher Bericht der Bundesregierung 2004. Berlin.
- Caesperlein, G.; Gliemann, K. (2002): The never ending rumors about Ghettos. Vortrag auf der Young Housing Researchers' Conference, 29./30. Juni 2002 in Wien, unveröffentlichtes Manuskript.
- Deutsche Akademie für Städtebau und Landesplanung (DASL) (2002): Stadtentwicklung durch Zuwanderung. Integration von Migration. Vorbereitende Berichte zur Jahrestagung 2002.
- Eichener, V. (1988): Ausländer im Wohnbereich: theoretische Modelle, empirische Analysen und politisch-praktische Maßnahmenvorschläge zur Eingliederung einer gesellschaftlichen Außenseitergruppe. Regensburg.
- GdW (= Bundesverband deutscher Wohnungs- und Immobilienunternehmen) (1998): Überforderte Nachbarschaften. Zwei sozialwissenschaftliche Studien über Wohnquartiere in den alten und den neuen Bundesländern im Auftrag des GdW. Berlin.
- ILS NRW (= Institut für Landes- und Stadtentwicklungsforschung und Bauwesen des Landes Nordrhein-Westfalen) (2006): Sozialraumanalyse. Soziale, ethnische und demographische Segregation in nordrhein-westfälischen Städten. Dortmund. = ILS NRW-Schriften, Bd. 201.
- Interministerielle „Arbeitsgruppe Ausländerintegration“ zur Situation der Ausländerinnen und Ausländer in Bayern (1999): Ausländerintegration in Bayern. <http://www.stmas.bayern.de/migration/material/integrat.pdf>
- Jessen, J.; Schäfers, B.; Weeber, R. (2002): Migration und Ethnizität in Theorie und Praxis. In: Deutsche Akademie für Städtebau und Landesplanung (Hrsg.): Stadtentwicklung durch Zuwanderung. Integration von Migration. Vorbereitende Berichte zur Jahrestagung 2002.
- John, B. (2004): 22 Jahre Integrationspolitik in Berlin – Bedingungen erfolgreicher Integration. Berlin.
- Kleinhans, R. (2004): Social implications of housing diversification in urban renewal: A review of recent literature. In: Journal of Housing and the Built Environment, Vol. 19, S. 367-390.
- Mahnig, H. (2001): Ethnische Segregation als Herausforderung städtischer Politik. Neuenburg. = Discussion Paper Schweizerisches Forum für Migrations- und Bevölkerungsstudien.
- Ministeriet for Flygtninge, Invandrere og Integration (2005): Memorandum on the most important elements of the Danish Government's action to prevent ghettoisation in the period 2004-2005. Kopenhagen.
- Musterd, S.; Ostendorf, W. (2007): Spatial Segregation and Integration in the Netherlands. In: Schönwälder, K. (Hrsg.): Residential Segregation and the Integration of Immigrants: Britain, the Netherlands and Sweden. Berlin, S. 41-60. = WZB-Discussion Paper Nr. SP IV 2007-602.
- Phillips, D. (2006): Dislocating segregation: Understanding minority ethnic housing integration. Paper presented at the ENHR conference „Housing in an expanding Europe: theory, policy, participation and implementation“. Ljubljana, Slowenien, 2.-5. Juli 2006. [http://enhr2006-ljubljana.airs.si/publish/W10\\_Phillips.pdf](http://enhr2006-ljubljana.airs.si/publish/W10_Phillips.pdf), Zugriff am 22. Mai 2007.
- Planerladen (2006): Migranten auf dem Wohnungsmarkt: Befragung von Wohnungsunternehmen zu „Migranten als Mieter, Käufer, Kunden“. Ergebnisse der nachfassenden Telefonbefragung zu Belegungsstrategien. Dortmund.
- Sarkissian, W.; Forsyth, A.; Heine, W. (1990): Residential „Social Mix“: The Debate Continues. In: Australian Planner, H. 1, S. 5-16.
- Schader Stiftung et al. (2006): Integration – sind wir auf einem guten Weg? Dokumentation der gleichnamigen Tagung, 22.03.2006 in Köln. [http://www.schader-stiftung.de/docs/dokumentation\\_vdw\\_tagung\\_komplett.pdf](http://www.schader-stiftung.de/docs/dokumentation_vdw_tagung_komplett.pdf)
- Schönwälder, K. (2006): Bunter als die Politik behauptet. Abschottungstendenzen von Migranten werden überschätzt. In: WZB-Mitteilungen, Nr. 113, S. 21-24.

- Schulz, E. (2004): Bevölkerungsentwicklung in West- und Ostdeutschland – Vorausschätzungen bis 2050. Berlin. = Wochenbericht des DIW 33/04. [http://www.diw.de/deutsch/wb\\_33/04\\_bevoelkerungsentwicklung\\_in\\_west\\_und\\_ostdeutschland\\_vorausschaetzungen\\_bis\\_2050/31196.html](http://www.diw.de/deutsch/wb_33/04_bevoelkerungsentwicklung_in_west_und_ostdeutschland_vorausschaetzungen_bis_2050/31196.html).
- Senatsverwaltung für Stadtentwicklung, Umweltschutz und Technologie Berlin (1995): Migration – Berlin: Zuwanderung, gesellschaftliche Probleme, politische Ansätze. Berlin.
- Söhn, J.; Schönwälder, K. (2007): Siedlungsstrukturen von Migranten und Migrantinnen in Deutschland. In: Verbundpartner „Zuwanderer in der Stadt“ (Hrsg.): Handlungsfeld: Stadträumliche Integrationspolitik. Ergebnisse des Projektes „Zuwanderer in der Stadt“, Darmstadt, S. 73-91.
- Statistisches Bundesamt (2007a): 2006 zogen wieder viele Westdeutsche ins Ausland; viele Ostdeutsche nach Westen. Pressemitteilung vom 30.05.2007. [http://www.destatis.de/jetspeed/portal/cms/Sites/destatis/Internet/DE/Presse/pm/2007/05/PD07\\_\\_220\\_\\_125,templateId=renderPrint.psml](http://www.destatis.de/jetspeed/portal/cms/Sites/destatis/Internet/DE/Presse/pm/2007/05/PD07__220__125,templateId=renderPrint.psml)
- Statistisches Bundesamt (2007b): Neue Daten zur Migration in Deutschland verfügbar. Pressemitteilung vom 04.05.2007. <http://www.destatis.de/presse/deutsch/pm2007/p1830021.htm>
- Staubach, R. (2005): Migranten als Kunden? Zum Umgang der Wohnungswirtschaft mit ethnisch-kultureller Vielfalt. In: RaumPlanung, Nr. 122, S. 208-212.
- Wahl, S. (2003): Geburtenverhalten in Deutschland und anderen ausgewählten Ländern, IWG-Impulse, Bonn. [http://www.iwg-bonn.de/uploads/tx\\_smartextendedcontent/GeburtenverhaltenD\\_EU.pdf](http://www.iwg-bonn.de/uploads/tx_smartextendedcontent/GeburtenverhaltenD_EU.pdf)
- Waltz, V. (2005): Parallel und integriert – integriert und isoliert? Verantwortlichkeiten und Ursachen von Konflikten – Fragen zur Integration an Politik und Verwaltung. epd-Dokumentation Nr. 37: Leben Migrantinnen und Migranten in „parallelen Welten“? Möglichkeiten der Integration. Referate einer Tagung der evangelischen Akademie Bad Boll in Kooperation mit dem Ausländerbeauftragten der Landesregierung Baden-Württemberg und dem Diakonischen Werk Württemberg. September 2005, S. 29-38.
- Zwick, M. (2000): Zwei von drei jugendlichen Ausländern sind in Deutschland geboren. In: AiD, Integration in Deutschland, Nr. 16 vom 01.12.2000. <http://www.isoplan.de/aid/2000-4/Statistik.htm>, Zugriff am 20. April 2007.



## Anhang: Programm des Jungen Forums in Dresden

---



# Erkennen – Steuern – Handeln: Antworten auf den demographischen Wandel

6. bis 8. Juni 2007 in Dresden

Mit freundlicher Unterstützung durch:



Förderkreis für Raum-  
und Umweltforschung e.V.



## PROGRAMM

### Mittwoch, den 06.06.2007 – Anreisen, Zuhören und Kennen lernen

- 15.00 Uhr **Treffpunkt im World Trade Center Dresden und Anmeldung (im 14. Obergeschoss)**
- 15.30 Uhr **Begrüßung und Einführung in die Thematik**  
*Prof. Dr. Heinrich **Mädig**, Präsident der ARL*
- 16.00 Uhr **Demographischer Wandel – Ursachen, Wirkungen, Perspektiven**  
*Prof. Dr. Herwig **Birg**, Universität Bielefeld*
- 16.45 Uhr **Erkennen – Steuern – Handeln: Das Fallbeispiel Mecklenburg-Vorpommern**  
*Ministerialrätin Petra Ilona **Schmidt**, Ministerium für Verkehr, Bau und Landesentwicklung des Landes Mecklenburg-Vorpommern, Schwerin*
- 17.30 Uhr **Diskussion im Plenum**
- 18.30 Uhr Ende der Diskussionsrunde
- ab 19.00 Uhr Geselliges Beisammensein im Studentenclub Bärenzwinger mit Abendessen

### Donnerstag, den 07.06.2007 – Arbeiten und Erleben

- 09.00 Uhr **Arbeit in parallelen Arbeitsgruppen im Hotel Elbflorenz**
- AG 1: Modelle, Ziele und Leitbilder zukünftiger räumlicher Entwicklung**  
Raum Machiavelli
- Moderation: Christian **Strauß**, Universität Leipzig, Institut für Stadtentwicklung und Bauwirtschaft*
- Einführung: Normativität und Polyraionalität – zur Modellbildung und Leitbildentwicklung in der räumlichen Planung  
*(Christian **Strauß**)*
  - Neue Leitbilder der Raumentwicklung in Deutschland  
*(Anna **Growe**)*
  - Die Verkehrsnachfrage einer alternden Gesellschaft – sind wir fit für die Zukunft? *(Anne **Klein-Hitpaß**)*

- "Masterplan Güterverkehr und Logistik" – Leitbild der künftigen Versorgung von Bevölkerung und Wirtschaft – Beispiel Hessen (*Christian Langhagen-Rohrbach*)
- Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse, Strukturwandel und kommunaler Finanzausgleich (*Lars Tanzmann*)

## AG 2: Regional Governance und Strategieentwicklung

Raum Medici

*Moderation: Dipl.-Geogr. Patrick Küpper, Leibniz-Institut für ökologische Raumentwicklung, Dresden  
Dipl.-Geogr. Maren Regener, Leibniz-Institut für ökologische Raumentwicklung, Dresden*

- Interkommunale Kooperation zur Anpassung an den demographischen Wandel am Beispiel des Stadtumbaus in Hessen (*Henning Schwarting*)
- Alternde Regionen – Handlungsansätze aus England (*Torsten Thurmman*)

## AG 3: Handlungsansätze – Flächenmanagement und Stadtgestalt

Raum da Vinci

*Moderation: Dipl.-Geogr. Jochen Luther, Leibniz-Institut für ökologische Raumentwicklung, Dresden  
Dipl.-Ing. Stefanie Rößler, Leibniz-Institut für ökologische Raumentwicklung, Dresden*

- Bedeutung von Freiräumen in schrumpfenden Städten (*Stefanie Rößler*)
- Dichte als Indikator der Flächennutzung in schrumpfenden Städten (*Christiane Westphal*)
- Welche Handlungsansätze werden im Hinblick auf Flächennutzung und –management im Bereich der Siedlungsentwicklung diskutiert? (*Daniela Schüler*)

## AG 4: Handlungsansätze – Stadterneuerung und Wohnungsmarktanpassung

Raum Boccaccio

*Moderation: Dipl.-Geogr. Leander Küttner, Leibniz-Institut für ökologische Raumentwicklung, Dresden*

- Demographischer Wandel und Wohnungsmärkte in Westdeutschland – Strategien und Handlungsansätze von Wohnungsunternehmen als Akteure städtischer Entwicklung  
(*Ansgar Schmitz-Veltin*)
- Integration von Zuwanderern durch Wohnungspolitik  
(*Sybille Münch*)
- Demographischer Wandel – Steuerung durch behutsame Stadterneuerung (*Ruth Reuter*)

10.30 Uhr	<b>Kaffeepause</b>
11.00 Uhr	<b>Fortsetzung der Arbeitsgruppen</b>
12.30 Uhr	<b>Mittagessen im Hotel Elbflorenz</b>
13.30 Uhr	<b>Fortsetzung der Arbeitsgruppen</b>
15.00 Uhr	<b>Kaffeepause</b>
15.30 Uhr	<b>Zwischenpräsentation der Arbeitsgruppen im Plenum</b> (Raum Galilei)
16.30 Uhr	<b>Busexkursion</b> nach Dresden–Prohlis (Räumliche Auswirkungen des demographischen Wandels in einem Wohngebiet industrieller Bauweise – Anpassungsstrategien; Rückbau, Stadtumbau („Stadtumbau Ost“))
19.00 Uhr	<b>Gemeinsames Abendessen im Restaurant Rosengarten in Dresden–Neustadt</b>

## **Freitag, den 08.06.2007 – Arbeiten, Resümieren und Abreisen**

- 09.00 Uhr **Fortsetzung der Arbeitsgruppen im Hotel Elbflorenz**
- 11.00 Uhr **Kaffeepause**
- 11.30 Uhr **Vorstellung und Diskussion der Ergebnisse der Arbeitsgruppen im Plenum**
- 13.00 Uhr **Schlusswort und Ausblick**  
*Prof. Dr.-Ing. Dietmar Scholich, Generalsekretär der ARL*
- 13.15 Uhr **Imbiss im Hotel Elbflorenz**
- 14.00 Uhr **Ende der Veranstaltung**

## Anhang: Teilnehmer des Jungen Forums in Dresden

(Adressen Stand April 2008)

Name, Vorname	Titel, Dienstbezeichnung, Adresse	E-Mail-Adresse
Albert, Stephan	Bismarckstraße 36 67655 Kaiserslautern	stephanalbert@gmx.de
Anz, Michael	Dipl.-Geogr. Technische Universität Dresden Institut für Geographie Helmholtzstraße 10 01062 Dresden	michael.anz@mailbox.tu-dresden.de
Bader, Johannes	Dipl.-Ing. Universität Stuttgart Institut für Grundlagen der Planung Keplerstraße 11 70174 Stuttgart	bader@igp.uni-stuttgart.de
Bierbaum, Claudia	Dipl.-Ing. Stadt Osnabrück FB Städtebau Hasemauer 1 49074 Osnabrück	bierbaum@osnabrueck.de
Blasch, Felix Michael	Sonnenstraße 9 93080 Pentling	felix.blasch@web.de
Bölitz, Dirk	Dipl.-Ing. Leibniz-Institut für ökologische Raum- entwicklung Weberplatz 1 01217 Dresden	d.boelitz@ioer.de
Brambora, Susanne	Dipl.-Ing. Regionalverband Ruhr (RVR) Kronprinzenstraße 35 45128 Essen	brambora@rvr-online.de
Brüggemann, Dagmar	Dipl.-Ing. Planungsbüro Stadt-Kinder Huckarder Straße 8-12 44147 Dortmund	dagmar.brueggemann@stadt-kinder.de
Dominé, Attina	Dipl.-Geogr. Statistisches Landesamt Baden- Württemberg Böblinger Straße 68 70199 Stuttgart	attina.domine@stala.bwl.de
Growe, Anna	Dipl.-Ing. Technische Universität Dortmund Fakultät Raumplanung August-Schmidt-Straße 10 44221 Dortmund	anna.growe@uni-dortmund.de
Hege, Hans-Peter	Dipl.-Ing. Verband Region Rhein-Neckar P 7, 20-21 68161 Mannheim	hans-peter.hege@vrrn.de
Henkel, Knut	Dipl.-Ing. Senatsverwaltung für Stadtentwick- lung Württembergische Straße 6 10707 Berlin	knut.henkel@senstadt.berlin.de

Name, Vorname	Titel, Dienstbezeichnung, Adresse	E-Mail-Adresse
Herding, Matthias	Dipl.-Geogr. Landeshauptstadt Düsseldorf Stadtplanungsamt Brinckmannstraße 5 40225 Düsseldorf	matthias.herding@gmail.com
Höferl, Karl-Michael	Dipl.-Ing. Universität für Bodenkultur Wien Institut für Raumplanung und ländliche Neuordnung Peter-Jordan-Straße 82 A-1190 Wien	kami@boku.ac.at
Hüttenhain, Britta	Dipl.-Ing. Universität Stuttgart Städtebau-Institut Keplerstraße 11 70174 Stuttgart	britta.huettenhain@si.uni-stuttgart.de
Klein-Hitpaß, Anne	Dipl.-Geogr. Deutsches Zentrum für Luft- und Raumfahrt Rutherfordstraße 2 12489 Berlin	anne.klein-hitpass@dlr.de
Klüsener, Sebastian	Dr. Max Planck-Institut für demographische Forschung Konrad-Zuse-Straße 1 18057 Rostock	kluesener@demogr.mpg.de
Küpper, Patrick	Dipl.-Geogr. Leibniz-Institut für ökologische Raumentwicklung Weberplatz 1 01217 Dresden	p.kuepper@ioer.de
Küttner, Leander	Dipl.-Geogr. Leibniz-Institut für ökologische Raumentwicklung Weberplatz 1 01217 Dresden	l.kuettner@ioer.de
Langhagen-Rohrbach, Christian	Dr. Hessisches Ministerium für Wirtschaft, Verkehr und Landesentwicklung Kaiser-Friedrich-Ring 75 65185 Wiesbaden	christian.langhagen-rohrbach@hmvwl.hessen.de
Leibert, Tim	Dipl.-Geogr. Leibniz-Institut für Länderkunde Schongauerstraße 9 04329 Leipzig	t_leibert@ifl-leipzig.de
Luther, Jochen	Dipl.-Geogr. Leibniz-Institut für ökologische Raumentwicklung Weberplatz 1 01217 Dresden	j.luther@ioer.de
Mieth, Stefan	Robert-Matzke-Straße 38 01127 Dresden	stefan-mieth@web.de
Moorfeld, Maria	Dipl.-Ing. Technische Universität Berlin Fachgebiet Landschaftsplanung Straße des 17. Juni 145 10623 Berlin	maria.moorfeld@tu-berlin.de

Name, Vorname	Titel, Dienstbezeichnung, Adresse	E-Mail-Adresse
Müller, Peter	Dipl.-Ing. Akademie für Raumforschung und Landesplanung Hohenzollernstraße 11 30161 Hannover	mueller@arl-net.de
Münch, Sybille	Dipl.-Pol. Leibniz-Institut für Länderkunde Schongauerstraße 9 04329 Leipzig	s_muench@ifl-leipzig.de
Oertel, Holger	Dipl.-Geogr. Leibniz-Institut für ökologische Raumentwicklung Weberplatz 1 01217 Dresden	h.oertel@ioer.de
Otto, Andreas	Dipl.-Geogr. Leibniz-Institut für ökologische Raumentwicklung Weberplatz 1 01217 Dresden	a.otto@ioer.de
Pult, Heiko	Prinzenallee 24 13359 Berlin	heiko-pult@gmx.de
Regener, Maren	Dipl.-Geogr. Leibniz-Institut für ökologische Raumentwicklung Weberplatz 1 01217 Dresden	m.regener@ioer.de
Reuter, Ruth	Dipl.-Ing. Stadt Dinslaken Hünxer Straße 46535 Dinslaken	ruth.svm@web.de
Rößler, Stefanie	Dipl.-Ing. Leibniz-Institut für ökologische Raumentwicklung Weberplatz 1 01217 Dresden	s.roessler@ioer.de
Rosentreter, Steffi	Dipl.-Ing. Stadt Ravensburg Tiefbauamt, Abteilung Öffentliches Grün Seestraße 32/1 88214 Ravensburg	steffi.rosentreter@ravensburg.de
Scheffler, Nils	Dipl.-Ing. Zossener Straße 8 10961 Berlin	nscheffler@gmx.de
Schmidt, Stephan	Ostrowskistraße 2 a 17491 Greifswald	stephan.schmidt@uni-greifswald.de
Schmitz-Veltin, Ansgar	Dipl.-Geogr. Universität Mannheim Lehrstuhl Wirtschaftsgeographie L 7, 3-5 68161 Mannheim	schmitz-veltin@uni-mannheim.de
Schüle, Friederike	Dipl.-Ing. Deutscher Industrie- und Handelskammertag e.V. Breite Straße 29 10178 Berlin	schuele.friederike@berlin.dihk.de

Name, Vorname	Titel, Dienstbezeichnung, Adresse	E-Mail-Adresse
Schüler, Daniela	Dipl.-Geogr. Humboldt-Universität zu Berlin Geographisches Institut Unter den Linden 6 10099 Berlin	daniela.schueler@geo.hu-berlin.de
Schwarting, Henning	Dipl.-Ing. HA Hessen Agentur GmbH Abraham-Lincoln-Straße 38-42 65189 Wiesbaden	henning.schwarting@hessen-agentur.de
Simon, Dana	Basedowstraße 1 01237 Dresden	dana.simon@freenet.de
Stock, Katja	Dipl.-Ing. Luchterhandt Stadtplanung, Stadtforschung, Stadt- reisen Wrangelstraße 18 20253 Hamburg	stock@luchterhandt.de
Strauß, Christian	Dipl.-Ing. Universität Leipzig Institut für Stadtentwicklung und Bauwirtschaft Jahnallee 59 04109 Leipzig	cstrauss@wifa.uni-leipzig.de
Tanzmann, Lars	Dipl.-Volksw. Justus-Liebig-Universität Gießen Professur VWL II für Öffentliche Finanzen Licher Straße 74 35394 Gießen	lars.tanzmann@wirtschaft.uni-giessen.de
Theobald, Daniel	Dipl.-Ing. Technische Universität Kaiserslau- tern LS Regionalentwicklung und Raum- ordnung Pfaffenbergstraße 95 67633 Kaiserslautern	theobald@rhrk.uni-kl.de
Theuerkauf, Markus	Bahnhofstraße 33 a 59174 Kamen	markus.theuerkauf@web.de
Thurmann, Torsten	Dipl.-Ing. East Midlands Development Agency Urban Policy and Planning Team Apex Court, City Link GB Nottingham, NG2 4LA	torstenthurmann@emd.org.uk
Torns, Fabian	Dipl.-Ing. Regionalverband Südlicher Ober- rhein Reichsgrafenstraße 19 79102 Freiburg	torns@region-suedlicher- oberrhein.de
Weiß, Ute	Dipl.-Ing. Regionale Planungsstelle Mittelthü- ringen c/o Thüringer Landesverwaltungs- amt Weimarplatz 4 99423 Weimar	ute.weiss@tlvwa.thueringen.de

■ Anhang

Name, Vorname	Titel, Dienstbezeichnung, Adresse	E-Mail-Adresse
Westphal, Christiane	Dipl.-Ing. Leibniz-Institut für ökologische Raumentwicklung Weberplatz 1 01217 Dresden	c.westphal@ioer.de
Zakirova, Betka	Dipl.-Geogr. Freie Universität Berlin Institut für Geographische Wissen- schaften Malteser Straße 74-100 Haus K, Raum 074 12249 Berlin	beti_zakirova@yahoo.co.uk
Zimmermann, Thomas	Dipl.-Ing. Technische Universität Berlin Institut für Stadt- und Regionalpla- nung Hardenbergstraße 40a 10623 Berlin	t.zimmermann@isr.tu-berlin.de

## Kurzfassungen / Abstracts

### **Erkennen – Steuern – Handeln: Antworten auf den demographischen Wandel**

#### *Identify – Steer – Act: Responses to Demographic Change*

Petra Ilona Schmidt

### **Erkennen – Steuern – Handeln: Das Fallbeispiel Mecklenburg-Vorpommern – Antworten auf den demographischen Wandel**

Der demographische Wandel betrifft vor allem ländlich strukturierte Gebiete in vielerlei Hinsicht. Auf der regionalen Ebene entwickelt sich daher ein lebhafter öffentlicher Diskurs bezüglich der Probleme und möglicher Lösungsstrategien. Am Beispiel Mecklenburg-Vorpommerns werden ausgewählte Aspekte der demographischen und der Strukturentwicklung aufgezeigt, um anschließend anhand konkreter Beispiele Steuerungs- und Handlungsansätze aus dem Bereich der Landes- und Regionalentwicklung vorzustellen. Auf der Ebene der Steuerungsansätze werden die mit der Neuaufstellung des Raumentwicklungsprogramms (Landes-/Regionalplan) verbundene Straffung Zentraler Orte sowie das neue Instrument der Stadt-Umland-Räume vorgestellt und Entwicklungspotenziale im Bundesland aufgezeigt. Die raumordnerischen Steuerungsansätze werden anschließend durch innovative Modelle aus den Bereichen Bildung, ÖPNV sowie Gesundheitsversorgung praktisch ergänzt und konkretisiert.

#### *Identify – Steer – Act: The case of Mecklenburg-West Pomerania. Responses to demographic change*

*Rurally structured areas are affected particularly severely by demographic change in a number of different ways. At the regional level, a lively public debate is unfolding on problems and possible strategies to bring about solutions. Using the case of the eastern state of Mecklenburg-West Pomerania as an illustration, this paper first outlines selected aspects of demographic change and structural development before going on to present a number of concrete strategies for steering action in the field of state-level and regional planning. At the level of steering strategies, the author provides an introduction to attempts to streamline the central-places concept, an effect of the revised framework development programme (the state-level and regional plan); the paper also sets out the new instrument of what are termed “city/hinterland spaces” and examines the potential for development within the state of Mecklenburg-West Pomerania. Observations on approaches to steering development at the higher level of comprehensive spatial planning are given more practical and concrete detail, finally, by reference to innovative models from the fields of education, public transport and health care.*

Anna Growe

### **Der „demographische Wandel“ in den neuen Leitbildern für die Raumentwicklung in Deutschland**

Der demographische Wandel hat große Auswirkungen auf Wirtschafts- und Siedlungsstruktur. In den neuen Leitbildern für die Raumentwicklung wird mit dem Leitbild *Daseinsvorsorge sichern* auf diese Herausforderung reagiert. Zentrales Ziel dieses Leitbildes ist die Gewährleistung einer angemessenen Daseinsvorsorge mit Leistungen der Grundversorgung auch in Zukunft. Der Beitrag reflektiert das den Leitbildern zugrunde gelegte Verständnis des demographischen Wandels und stellt fest, dass die neuen Leitbilder nur Wirkung zeigen können, wenn sie auch in Zukunft wahrgenommen und diskutiert werden und auch über den engen Zirkel der Raumordnung hinaus bekannt sind und Berücksichtigung finden.

#### ***“Demographic change” in the new visions for spatial development in Germany***

*Demographic change impacts significantly on both economic and settlement structure. The new Leitbilder (or “visions”) for spatial development respond to this challenge by including the vision of “Securing provision of the basic necessities for living”. The key objective of this vision is to guarantee into the future an appropriate level of provision of the basic services needed to serve human needs. The paper considers the understanding of the notion of demographic change on which these visions are based; it goes on to conclude that these new visions can only be effective if they continue to be acknowledged and discussed in the future, and gain recognition and support beyond the narrow circle of spatial planning.*

Anne Klein-Hitpaß

### **Die Verkehrsnachfrage einer alternden Gesellschaft – sind wir fit für die Zukunft?**

Die Abnahme und Alterung der Bevölkerung und die prognostizierten regionalen Verschiebungen in der Verteilung der Wohnbevölkerung verlaufen räumlich differenziert und obendrein mit unterschiedlicher Dynamik. Diese demographischen Entwicklungen haben Auswirkungen auf die Entwicklung der Verkehrsnachfrage. Ältere Menschen werden das zukünftige Verkehrsgeschehen in viel stärkerem Maße mitbestimmen.

Neben der rein quantitativen Zunahme der Menschen über 60 mit verbreitetem Führerschein- und Pkw-Besitz wird diese Personengruppe bereits mit einem anderen Selbstverständnis während ihres Lebens auto-mobil und in größeren Aktionsräumen unterwegs gewesen sein, als das heute der Fall ist. Es ist anzunehmen, dass sich die Mobilität älterer Menschen in Zukunft sehr von dem Mobilitätsverhalten heutiger Senioren unterscheidet.

Ziel des Artikels ist es, die Auswirkungen der demographischen Alterung auf die Verkehrsnachfrage im Personenverkehr darzustellen und dabei neben dem Altern der Gesellschaft auch das individuelle Altern zu berücksichtigen. Die Entwicklungen erscheinen oft widersprüchlich: Was in gesellschaftlicher Hinsicht als sicher angenommen werden kann, muss auf individueller Ebene nicht gelten. Bisherige Studien betrachten diese Entwicklungen oft getrennt voneinander. Dieser Artikel versucht beides zu berücksichtigen und im Ansatz zu vereinen.

***Transport demand in an ageing society: are we prepared for the future?***

*Population loss and ageing, and also the shifts between regions which have been predicted with regard to the geographical distribution of the population, are proceeding at different rates and to differing degrees depending on location. These developments in demographics in turn affect the development of demand for transport. Transport patterns in the future will be determined to a much greater extent by the elderly.*

*In addition to the sheer quantitative increase in the number of over-60s – a demographic within which the possession of a driving licence and car ownership are widespread – it is clear that this group, over the course of their lives, have developed a different attitude to “auto-mobility” (and to what constitutes an acceptable distance to drive) than is usual today. Mobility for elderly people in the future can be expected to differ radically from the mobility patterns displayed by today’s senior citizens.*

*This paper aims to describe the effects of the demographic process of ageing on transport demand, with particular reference to passenger transport. It addresses ageing both in respect of society in general and of individuals. These developments often appear to be contradictory: what can be regarded as certain in terms of society need not necessarily apply at the individual level. Previous studies have frequently viewed these developments separately. The present paper attempts to take both into account and to bring them together within one single approach.*

Christian Langhagen-Rohrbach

**„Masterplan Güterverkehr und Logistik“ – Leitbild der künftigen Versorgung von Bevölkerung und Wirtschaft – Beispiel Hessen**

Der „Masterplan Güterverkehr und Logistik“ der Bundesregierung soll zur Steigerung der Effizienz des Gesamtverkehrssystems beitragen. Der Beitrag zeigt, wie der Masterplan erarbeitet wird und welche Grundlagen das Bundesland Hessen dazu selbst erarbeitet hat. Ziel ist dabei die Entwicklung eines Leitbildes unter Einbeziehung der Ergebnisse des Masterplanprozesses. Dieses soll die Eckpunkte enthalten, die auch weiterhin eine positive Wirtschaftsentwicklung ermöglichen, die dazu nötige Infrastruktur benennen und auch Aspekte des demographischen Wandels angemessen mit berücksichtigen. Dazu werden auch bereits identifizierte Handlungsfelder benannt und diskutiert.

***The “Freight Transport and Logistics Masterplan”: a vision for the future supply of people and business. A case study from Hesse***

*The federal government’s Freight Transport and Logistics Masterplan aims to contribute to increasing the efficiency of the transport system overall. This paper describes the way in which the masterplan is being developed and the fundamental input which the federal state of Hesse has itself supplied to this end. The objective is to develop a vision which incorporates the results of the masterplan process. This vision should contain the cornerstones required to guarantee future positive economic development, it should identify the infrastructure required, and give due and appropriate recognition to aspects of demographic change. Against this background, the paper also lists and discusses the areas for action which have been identified to date.*

Lars Tanzmann

### **Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse, kommunaler Finanzausgleich und Strukturwandel**

Grundlegende Veränderungen sozialer und wirtschaftlicher Strukturen bleiben nicht ohne Folgen für komplexe gesellschaftliche Systeme wie den kommunalen Finanzausgleich. Dieser Aufsatz beschäftigt sich mit der Frage, welche Konsequenzen aufgrund des Strukturwandels für das jetzige System des kommunalen Finanzausgleichs zu erwarten sind. Diskutiert werden verschiedene Möglichkeiten, das kommunale Finanzausgleichssystem den Herausforderungen des Strukturwandels anzupassen. Hierbei geht es zudem um die Frage, ob das Leitbild der Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse weiterhin für die Ausgestaltung des kommunalen Finanzausgleichs auch im Hinblick auf eine aktivere Rolle der kommunalen Ebene in der Strukturpolitik maßgebend sein sollte.

#### *“Parity of living conditions”, fiscal redistribution and structural change*

*Radical changes to social and economic structures cannot fail to have consequences for such complex systems within society as the so-called “equalisation system” for sharing local-authority revenues and burdens. This paper considers the likely consequences for the current system of fiscal redistribution among local authorities which might ensue from structural change. It discusses a number of options for adapting the current system to meet the challenges posed by structural change. The paper also addresses the guiding vision of “parity of living conditions” and considers whether it should indeed retain its critical importance for decisions on fiscal redistribution in the light of the more active role now being played by the local-authority level in structural policy.*

Henning Schwarting

### **Interkommunale Zusammenarbeit – Strategiebaustein im demographischen Wandel in Hessen**

Städte und Gemeinden befinden sich in einem Dilemma. Einerseits erfordert der demographische und wirtschaftsstrukturelle Wandel zielgerichtetes Handeln, andererseits sind den Kommunen durch knappe öffentliche Haushalte und einen beschränkten örtlichen Wirkungskreis die Hände gebunden. Eine wachsende Zahl an hessischen Städten und Gemeinden sieht daher in interkommunaler Zusammenarbeit ein wichtiges Instrument, den Herausforderungen zu begegnen und Handlungsfähigkeit zu wahren. Bisher dominieren punktuelle Kooperationsansätze. Angesichts der grundlegenden Strukturveränderungen bedarf es aber eines strategischen und handlungsfeldübergreifenden Ansatzes. Beispiel hierfür ist der Zweckverband Schwalm-Eder-West, in dessen Rahmen fünf Kommunen in den Handlungsfeldern Stadtumbau, Verwaltung, Gewerbeentwicklung und Tourismus kooperieren. Weitere Kooperationen nach diesem Vorbild werden aktuell im Rahmen des Programms „Stadtumbau in Hessen“ angestoßen. Zur Unterstützung der Zukunftsaufgabe Kooperation prüft das Land darüber hinaus die Einrichtung eines Kompetenzzentrums zur Beratung der Städte und Gemeinden in Fragen interkommunaler Zusammenarbeit.

***Inter-authority co-operation: a strategy module for coping with demographic change in Hesse***

*Cities and municipalities are faced with a dilemma. On the one hand, demographic change and economic restructuring call for targeted action; on the other hand, local authorities find that their hands are tied by tight public-spending budgets and the limited geographical radius of their powers. In Hesse, a growing number of towns, cities and municipalities are now coming to see inter-authority co-operation as an important instrument for meeting these challenges and maintaining their capacity for action. Up to now it has been one-off cases of co-operation which have predominated. However, in the face of the radical structural changes currently in process, there is now a need for a strategic and (sectorally) over-arching approach. One example of this is the ad hoc alliance Schwalm-Eder-West: within this framework, five local authorities are co-operating in the areas of urban renewal (or “remodelling”), administration, economic development and tourism. Further partnerships on this model are currently being initiated within the framework of the Stadtumbau in Hessen programme (“Reshaping the City – Hesse”). In order to support further co-operation in the future, the Land is currently considering the possibility of setting up a dedicated competence centre to provide advice to cities and municipalities on matters of inter-authority co-operation.*

Patrick Küpper

**Zwischen Wunsch und Wirklichkeit – Reaktionen der Regionalpolitik auf den demographischen Wandel in dünn besiedelten, peripheren Räumen**

Die dünn besiedelten, peripheren Räume sind besonders stark vom demographischen Wandel betroffen. Die Regionalpolitik bietet finanzielle und organisatorische Möglichkeiten zur Reaktion auf die daraus resultierenden Herausforderungen. Dabei stellt sich die Frage, welche strategischen Ansätze verfolgt werden und welche Governance-Formen zum Einsatz kommen. Der Beitrag unternimmt eine theoretische Auseinandersetzung mit diesem Thema auf der Basis der raumwissenschaftlichen Diskussion, politikwissenschaftlicher Theorien und bisheriger empirischer Erfahrungen. Im Ergebnis werden zwei entgegengesetzte Reaktionsweisen ermittelt, von denen die eine dem Wunschbild vieler Wissenschaftler entspricht und die andere bei den gegebenen Institutionen und Handlungsorientierungen regionaler Akteure wahrscheinlich zu sein scheint. Die Entwicklung von Handlungsempfehlungen sollte demzufolge nicht nur das Wünschenswerte betrachten, sondern auch dessen Umsetzbarkeit im jeweiligen Kontext berücksichtigen.

***Between desire and reality: regional-policy reactions to demographic change in thinly populated, peripheral areas***

*Sparsely populated, peripheral areas are particularly affected by population decline and ageing. The regional policy offers a financial and organisational framework for reacting to the resulting challenges. This contribution discusses the strategies pursued and the governance structures adopted. The issues are approached from a theoretical standpoint based on spatial science discourse, political science theories and previous empirical research. As a result two opposite types of reactions can be detected. The first represents the ideal of many scientists and the latter shows the probable outcome under the given institutions and orientations of the regional actors. Hence policy recommen-*

*dations should not only examine desirable actions but also their feasibility in a specific context.*

Torsten Thurmann

### **Alternde Regionen – Handlungsansätze aus England**

Der Beitrag stellt zwei Handlungsansätze aus England zum Umgang mit demographischen Alterungsprozessen auf regionaler Ebene vor. Beim ersten handelt es sich um das *Age Proofing Toolkit Regional Strategies and Demographic Ageing*, einen Leitfaden und Fragenkatalog zur Altersverträglichkeitsprüfung regionaler Dokumente. Der zweite Handlungsansatz ist *5050vision*, ein Netzwerk regionaler Akteure zum Themenkomplex Alterung in der North-West-Region Englands. Nach einer Einführung in die Thematik und der Vorstellung der beiden Ansätze diskutiert der Beitrag die Frage des Nutzens und der Übertragbarkeit der Ansätze auf Deutschland.

#### ***Ageing regions: approaches from England***

*This paper presents two approaches from England to dealing at the regional level with the demographic processes associated with ageing. The first is known as Regional Strategies and Demographic Ageing – Age Proofing Toolkit, and is a guide and a set of questions aimed at ensuring that regional documents meet the needs of the elderly. The second approach, 5050vision, is a forum of regional organisations and agencies in the North West of England concerned with ageing. Following on from an introduction to the subject matter and to these two approaches, the paper discusses the value of these approaches and their potential for adoption in Germany.*

Stefanie Rößler, Christiane Westphal

### **Stadtmodelle unter Schrumpfungsbedingungen – Auswirkungen auf Infrastruktur und Freiraumversorgung**

Der Beitrag beschäftigt sich mit den stadträumlich wirksamen Aspekten des demographischen Wandels. Vor dem Hintergrund zurückgehender Bevölkerungszahlen werden Modelle der räumlichen Stadtentwicklung unter Schrumpfungsbedingungen diskutiert. Die Reduzierung von nicht mehr benötigter Bausubstanz und die geringe Nachfrage nach einer baulichen Nachnutzung durch Rückbau entstehender Freiflächen führen zu einer Entdichtung der Stadtstruktur. Drei grundsätzlichen Entwicklungsrichtungen der stadträumlichen Schrumpfung folgend, werden die Chancen und die Risiken des jeweiligen Stadtmodells für die Versorgung mit technischer und sozialer Infrastruktur sowie für die Freiraumversorgung im Hinblick auf Belange der Stadtökologie und Erholung erörtert.

#### ***Models of the city under conditions of “shrinkage”: impacts for infrastructure and open spaces***

*This paper addresses those aspects of demographic change which affect urban spaces. Against the backdrop of declining populations, the authors discuss models of spatial development for cities under conditions of “shrinkage”. The removal of building stock where this is now surplus to needs, coupled with the low level of demand for the regeneration of open space which has been reclaimed by reverse development, is leading to a thinning out of urban structure. Following the three main directions which urban con-*

*traction is taking, this paper discusses the opportunities and threats which ensue from respective models for urban development in respect of technical and social infrastructure, as well as urban-ecology and recreational concerns associated with the supply of open space.*

Daniela Schüler

### **Flächenmanagementsysteme – eine Antwort auf den demographischen Wandel?**

Der Artikel geht der Frage nach, ob Flächenmanagementsysteme eine Antwort auf den demographischen Wandel darstellen. Dazu werden zunächst die Rahmenbedingungen der Flächenentwicklung in Deutschland genannt, die gekennzeichnet sind von einer hohen Neuflächeninanspruchnahme trotz sinkender Bevölkerungszahlen. Flächenmanagementsysteme sind ein Instrument, um das veränderten Angebot an Flächen mit der veränderten Nachfrage aufeinander abzustimmen. Die vier Bausteine eines Flächenmanagementsystems werden kurz dargelegt und mit einzelnen Beispielen unterlegt.

#### ***Land-resource management systems: an answer to demographic change?***

*This article considers whether land-resource management systems might provide an answer to the challenge of demographic change. It begins with a description of the framework conditions affecting land development in Germany, which are characterised by high levels of demand for virgin land despite population depletion. Land-resource management systems are an instrument for co-ordinating changes in the supply of land with changes on the demand side. The four components of a land-resource management system are outlined and illustrated.*

Ruth Reuter

### **Demographischer Wandel – Steuerung durch behutsame Stadterneuerung?**

Durch Stadterneuerung wird der Wandel von Städten und Gesellschaften angepasst. Die Praxis in Deutschland zeigt, dass immer stärker mit Hilfe der behutsamen Stadterneuerung bzw. integrierten Stadtentwicklung sowie der Wohnungswirtschaft auf den demographischen Wandel reagiert wird. Durch Städtebaufördermittel wird die Stadtentwicklung vorangetrieben bzw. Stadtteile werden aufgewertet. So wurde z. B. das Programm „Stadtumbau“ als Reaktion auf den demographischen Wandel ins Leben gerufen. Weiterhin entwickelte die Wohnungswirtschaft verschiedene Strategien, wie seniorenge-rechtes Wohnen mit unterschiedlichen Serviceangeboten. Außerdem wird beim Neubau von Häusern und Wohnungen auf Barrierefreiheit bzw. -armut geachtet. Um alle Bevölkerungsgruppen zu integrieren und zusammenzuführen, wurden Mehrgenerationenhäuser eingerichtet. Diese stellen Netzwerke für eine lebendige Bürgergesellschaft dar und führen Wirtschaft, staatliche Leistungen und bürgerschaftliches Engagement zusammen.

#### ***Demographic change: sensitive urban renewal as a means of steering development?***

*Urban renewal is a means of making adjustments as cities and societies undergo change. Practice in Germany reveals that sensitive urban renewal (or integrated urban development) and the rented-property market are being used more and more as a means of responding to demographic change. Funding for urban construction is used to push urban development, or to upgrade neighbourhoods. The Stadtumbau programme (“Reshaping the City”) was launched as a reaction to demographic change. The rented-*

*property market has also developed a number of strategies, such as accommodation to cater specifically for the needs of the elderly, with various services included. Equally, when new housing and flats are being designed, attention is paid to reducing or eliminating “barriers” to use. In order to integrate and include all groups within society, so-called “multi-generation houses” have been created. These serve as the hubs of a thriving civic society and are a point of contact for private-sector and state actions, and for civic engagement.*

Ansgar Schmitz-Veltin

### **Demographischer Wandel und Wohnungsmärkte in wachsenden Regionen – Strategien und Handlungsansätze von Wohnungsunternehmen als Akteuren städtischer Entwicklung**

In den wirtschaftlichen Wachstumsregionen Westdeutschlands wurde die Diskussion um die Auswirkungen des demographischen Wandels auf die Wohnungsmärkte lange Zeit kaum thematisiert. Bislang fehlen hier systematische Untersuchungen zum Umgang der Wohnungswirtschaft mit den Folgen des demographisch-gesellschaftlichen Wandels. Alterung, Heterogenisierung, Außenwanderungsgewinne, neue Lebens- und Familienformen stellen die Wohnungsunternehmen jedoch auch in wachsenden Regionen vor neue Herausforderungen. Der Beitrag untersucht, inwieweit die Wohnungswirtschaft im Rahmen ihrer strategischen Entscheidungen auf die Folgen der demographischen Entwicklung eingeht und welche Wege sie bei der Diversifizierung ihres Angebots wählt.

### ***Demographic change and rented-property markets in growing regions: the strategies and approaches of housing providers as agents of municipal development***

*In the growth regions of western Germany, for a long time discussion of the impacts of demographic change rarely focused on the market for rented property (flats). To date there remains a dearth of systematic studies of the ways in which the rented-property market has dealt with the consequences of demographic and societal change. However, even in growth regions, ageing, increasing heterogeneity, population gain through immigration, non-traditional living patterns and new family structures are posing new challenges for housing associations. This paper explores the extent to which the strategic decisions taken within the rented-property market are to be seen as a response to the consequences of developments in demographics, and the paths it has chosen in diversifying the range of accommodation it offers.*

Sybille Münch

### **Mit „gesunder“ Mischung zu Stabilität und Integration? Zum wohnungspolitischen Umgang mit ethnisch segregierten Nachbarschaften**

Die Integration von Migranten durch Wohnungspolitik könnte auf zweierlei Arten thematisiert werden: einmal als Integration von Zuwanderern im Bereich des Wohnens im Sinne eines gleichberechtigten Zugangs zu qualitativ hochwertigen, sicheren, bezahlbaren Unterkünften, also als strukturelle Integration in den Wohnungsmarkt. Im Mittelpunkt dieses Beitrags soll jedoch ein zweiter Aspekt stehen, nämlich der Versuch verschiedener Kommunen, über die Wohnungspolitik die Integration von Zuwanderern durch ethnisch gemischte Nachbarschaften und damit interethnische Kontakte zu för-

dern. Dies geschieht durch Versuche, ethnische Segregation zu verhindern beziehungsweise aufzulösen. Diese Konzepte sind nicht erst als Reaktion auf den demographischen Wandel entstanden, sondern erhalten durch ihn einerseits eine besondere Aktualität, werden aber, andererseits, durch ihn konterkariert. Der Artikel stellt die verschiedenen auf Mischung angelegten Strategien dar, beleuchtet kritisch ihre Besonderheiten im Vergleich zum Vorgehen in anderen europäischen Staaten und schließt mit Überlegungen zur künftigen Umsetzbarkeit der vorgestellten Konzepte.

***Is a “healthy ethnic mix” the way to achieve stability and integration? How housing policy can deal with ethnically segregated neighbourhoods***

*The integration of migrants by means of housing policy could be approached from two different angles: firstly, as the integration of immigrants through housing policy in terms of equal access to high-quality, safe and affordable housing, i.e. as structural integration in the housing market. This paper, however, focuses on a second aspect: the attempts of various local authorities to promote the integration of immigrants by fostering ethnically mixed neighbourhoods, that is by encouraging inter-ethnic contact. This is done by attempting to prevent or dissolve segregation along ethnic lines. These approaches have not emerged only recently as a reaction to demographic change; this development does, however, render them particularly timely, even if it may also undermine them. This article describes the various strategies based on ethnic mix, it examines critically the distinctive features they share in contrast to approaches adopted in other European countries, and closes with some remarks on the feasibility of future implementation of the strategies presented.*

Die räumlichen Auswirkungen des demographischen Wandels in Deutschland und Europa sind nach wie vor ein aktuelles Thema sowohl für die raumwissenschaftliche Forschung als auch für die Praxis der Stadt-, Regional- und Landesplanung. Die dabei im Fokus stehenden Fragen der sozial selektiven Abwanderung aus peripheren Räumen, der Aufrechterhaltung von Einrichtungen der technischen und sozialen Infrastruktur sowie der Bewahrung gleichwertiger Lebensverhältnisse in allen Teilräumen eines Landes haben mittlerweile auch die öffentliche Diskussion erreicht. Denn insbesondere in Ostdeutschland werden bereits jetzt Schulen geschlossen, es wird über Standards der medizinischen Versorgung diskutiert und Fragen der verkehrlichen Erreichbarkeit müssen beantwortet werden.

„Erkennen – Steuern – Handeln: Antworten auf den demographischen Wandel“ war das Thema des zehnten Treffens des Jungen Forums der ARL vom 6. bis 8. Juni 2007 in Dresden. Im Vordergrund standen die Suche nach Lösungsmöglichkeiten im Umgang mit den räumlichen Auswirkungen des demographischen Wandels, die Diskussion von lokalen und regionalen Anpassungsstrategien sowie die Implementierung von Strategien in die politische Praxis.

Die vorgetragenen und diskutierten Beiträge aus Wissenschaft und Praxis sind Gegenstand dieses Arbeitsmaterials. Neben grundlegenden Fragestellungen beziehen sich die Beiträge auf vier übergeordnete Themenbereiche:

- Modelle, Ziele und Leitbilder zukünftiger räumlicher Entwicklung
- Regional Governance und Strategieentwicklung
- Handlungsansätze in den Bereichen Flächenmanagement und Stadtgestalt
- Handlungsansätze in den Bereichen Stadterneuerung und Wohnungsmarktanpassung

The spatial impacts of demographic change in Germany and Europe remain a topical issue both for spatial research and for the practice of urban, regional and state-level planning. The central questions which arise have now also become matters of wide debate among the general public: socially selective migration away from peripheral areas; whether and how to keep up technical and social infrastructure, and continue to preserve the "parity of living conditions" throughout the state in its entirety. Particularly in eastern Germany, schools are already being closed, discussion has turned to standards of health-care provision, and questions of transport and accessibility now also need to be answered.

"Identify – Steer – Act: Responses to demographic change" was the topic of the tenth gathering of the ARL's Junges Forum, held from June 6–8, 2007 in Dresden. The prime focus was on attempts to find solutions in dealing with the spatial impacts of demographic change, on discussion of local and regional adjustment strategies, and the implementation of new strategies in political practice.

The contributions from research and practice which were presented and discussed at the gathering form the contents of the working materials assembled here. In addition to touching on a number of fundamental issues, these papers address four broad topic areas:

- Models, goals and visions for future spatial development
- Regional governance and strategy development
- Approaches to land-resource management and the cityscape
- Approaches to urban renewal and realigning the rented-property market