

Den demographischen Wandel gestalten

Anpassungsstrategien für Städte und Regionen mit Bevölkerungsrückgang

Die Fakten sind mittlerweile bekannt: Zukünftig sind weitreichende Veränderungen der demographischen Rahmenbedingungen in Deutschland zu erwarten. Bis zum Jahr 2050 ist mit einem Rückgang der Bevölkerung von jetzt etwa 82 Millionen auf unter 70 Millionen Menschen zu rechnen. Bevölkerungsrückgang und Alterung sind unumkehrbar und wirken in vielen Städten und Regionen zusammen mit wirtschaftlich-strukturellen Umbrüchen, mit Standortkonkurrenzen und zunehmender sozialer Segregation. Die demographische Entwicklung kommt als zusätzliche Herausforderung ins Spiel und stellt Stadt- und Regionalentwicklung sowie Wohnungspolitik in ganz Deutschland vor neue Aufgaben, denn Bevölkerungsrückgang, Abwanderung und Alterung sind schon längst kein ausschließlich ostdeutsches Problem mehr. Noch sind die Auswirkungen auf soziale Sicherungssysteme, Wirtschaftsentwicklung, Arbeitsmarkt, öffentliche Finanzen und öffentliche Daseinsvorsorge nicht detailliert zu beschreiben. Für Politik und Planungsdisziplinen ist es jedoch dringend geboten, sich frühzeitig mit den möglichen Auswirkungen des demographischen Wandels zu befassen und zusammen mit den betroffenen Städten und Regionen Handlungs- und Anpassungsstrategien zu entwickeln. Die räumlichen Strukturen der Städte und Regionen, ihre technische und soziale Infrastruktur werden von den Entwicklungen besonders stark betroffen sein.

Die Bundesarbeitsgemeinschaft (BAG) Planen - Bauen - Wohnen von Bündnis 90/Die Grünen hat sich mit dem Thema „Strategien für schrumpfende Städte und Regionen“ mehrfach befasst und aus den Diskussionen das folgende Positionspapier entwickelt. Kontroverse Diskussionen wurden dabei insbesondere darüber geführt, ob und in welchem Umfang auch künftig „gleichwertige Lebensverhältnisse“ in ganz Deutschland, wie sie im Grundgesetz (Art.72) und im Raumordnungsgesetz normiert sind, garantiert werden können. Die Diskussionen über einen möglichen Paradigmenwechsel in Raumordnung und Regionalplanung werden weiter gehen. Für Bündnis 90/ Die Grünen ist entscheidend, dass der öffentlich-demokratische Gestaltungsanspruch erhalten bleibt, dass auch in Zeiten der Schrumpfung die Gemeinwohlverpflichtung der Städte und Regionen nicht aus den Augen verloren wird und dass analog europäischer Zielsetzungen die Kohäsionspolitik (wirtschaftlicher und sozialer Zusammenhalt) im Vordergrund räumlicher Politiken steht.

Thesen:

1. Der demographische Wandel stellt eine der zentralen Herausforderungen für eine zukunftsfähige und nachhaltige Raum- und Siedlungsstruktur dar. Räumliche Planung sowie die sektoralen Planungsträger der öffentlichen Daseinsvorsorge müssen sich auf eine generelle Bevölkerungsabnahme einstellen, die sich jedoch regional unterschiedlich niederschlägt. Sie müssen sich des Weiteren auf Alterung und Internationalisierung der Bevölkerung einstellen und ihre Angebote entsprechend anpassen und weiterentwickeln. Kommunale Infrastruktur ist an eine abnehmende Auslastung und an neue Bedarfe anzupassen und zukunftsfähig auszugestalten. Dabei sind neue und differenzierte Maßstäbe hinsichtlich des Begriffs „gleichwertige Lebensverhältnisse“ zu entwickeln. Bei der Bestimmung dieser Maßstäbe wird es künftig stärker um regionalspezifische Ansätze und Lösungen gehen müssen. Die Sicherung gleichwertiger Lebensverhältnisse in allen Teilräumen Deutschlands muss ein wichtiges Ziel der Raumentwicklungs politik bleiben. Dies kann unter den Bedingungen einer abnehmenden und alternden Bevölkerung allerdings nicht bedeuten, dass überall die gleichen Versorgungsstandards und Leistungsangebote vorhanden sein müssen. Vielmehr geht es um ein „den jeweiligen Nachfrage- und Auslastungsverhältnissen angepasstes und zumutbares Niveau der Daseinsvorsorge“ (BBR). Ziel muss es sein, die Lebensqualität im gesamten Bundesgebiet auf einem angemessenen Niveau zu erhalten. Über die Raumentwicklung hinaus ergeben sich Anpassungserfordernisse im

städtebaulichen Bereich und bei der Wohnungsversorgung sowie hinsichtlich der technischen, sozialen und kulturellen Infrastruktur. Betroffen sind Handel und Dienstleistungen ebenso wie wirtschaftsnahe Infrastrukturen. Ziel sollte es dabei sein, eine dezentrale wohnortnahe Versorgung weitgehend aufrecht zu erhalten.

2. Die Konsequenzen des demographischen Wandels werden auf der kommunalen und regionalen Ebene besonders sichtbar sein und werden die Lebensqualität der Menschen unmittelbar beeinflussen. Die Chance besteht darin, bereits heute **innovative Strategien** zu entwickeln, die flexibles Agieren ermöglichen, Qualitätsverbesserungen in vielen Bereichen (nicht zuletzt aufgrund des nachlassenden Nutzungsdrucks) zu erreichen und die Kreativitätspotentiale der vorhandenen Bevölkerung zu mobilisieren. Schrumpfende Regionen müssen versuchen, sich im Rahmen des regionalen Wettbewerbs anders und mit ihren spezifischen Stärken zu positionieren. Sie müssen trotz aller Probleme attraktive Bedingungen schaffen und bestimmte Standards erhalten, um möglichst viele Bewohner, Beschäftigte, Unternehmen/Arbeitsplätze zu erhalten. Sie müssen darüber hinaus Anreize bieten für neue Bevölkerungspotentiale (zum Beispiel Ruhesitzwanderer, Touristen, Migranten) und generell die Potentiale älterer Menschen stärker als bisher nutzen. Der gewachsene Anteil ausländischer Bevölkerungsgruppen, insbesondere in den Stadtregionen, erfordert verstärkte Integrationsanstrengungen und spezifische Infrastrukturen.
3. Schrumpfende Regionen müssen auf Basis demokratischer Strukturen und unabhängiger Moderation weiterentwickelt werden und ihr Leitbild einer zukünftigen Entwicklung erarbeiten. Übertragbare Einheitslösungen für alle Räume gibt es schon längst nicht mehr. Für Aufgabenstellungen wie die Sicherung der öffentlichen Daseinsvorsorge können tragbare Lösungen und Regelungen nur auf regionaler und lokaler Ebene gefunden werden, um nachhaltige Strukturen aufzubauen und die Akzeptanz der Bevölkerung zu sichern. Regionen und Kommunen müssen daher Formen einer aktiveren **Beteiligung der Bevölkerung** zulassen und organisieren, die über die bisherige reine Informationsvermittlung hinausgehen.
4. Die bisherigen Strategien und Planungen der Infrastrukturausstattung sind mit dem Ziel zu überprüfen, eine bedarfsgerechte öffentliche Infrastrukturversorgung in allen Teilräumen des Bundesgebietes sicher zu stellen. Insbesondere ist die Erreichbarkeit von Infrastrukturangeboten für weniger mobile Bevölkerungsschichten zu sichern. Bei der Neuausrichtung von Infrastruktur sollten verstärkt neue Zuschnitte und Modelle sowie die bessere Kooperation einzelner Dienstleister erprobt werden. Zu prüfen ist, inwieweit alternative Angebotsformen (durch Private, in öffentlich-privater Partnerschaft, in Selbsthilfe) durch die öffentliche Hand angereizt und ggf. unterstützt werden können. Die öffentliche Haushaltssituation wird allerdings dazu beitragen, dass sich die Öffentliche Hand zunehmend auf **Gewährleistungsverantwortung** konzentrieren muss: Sie gewährleistet eine funktionstüchtige Infrastruktur, überlässt aber die Bereitstellung der Angebote und Dienstleistungen verstärkt auch nichtstaatlichen Akteuren. Bei der Auslagerung staatlicher Aufgaben ist auf Qualitätssicherung und Gemeinwohlverpflichtung zu achten. Hierfür sind Kontrollmechanismen einzubauen.
5. Die Raumordnung und Regionalplanung haben die Verantwortung bei der Moderation der Planungs- und Anpassungsprozesse verschiedener Planungsträger, um zu kooperativen und angepassten Lösungen zu kommen. Die **Raumordnung und das System der zentralen Orte** stellen das Grundgerüst zur Bewältigung von regionalen Anpassungsprozessen bei der Infrastruktur dar. Es ist der am besten geeignete Ansatz zur räumlichen Bündelung von Einrichtungen und Dienstleistungen und ermöglicht einen Beitrag zur Kosteneinsparung für die öffentlichen

Haushalte (MKRO am 13. Oktober 2003 in Berlin). Landesplanerische Verträge müssen die Funktionsverteilung regeln. Zentrale Voraussetzung ist allerdings eine funktionierende interkommunale Zusammenarbeit. Die Zahl der Zentren und ihre Klassifizierung muss in eine angemessene Relation zum Bevölkerungsrückgang gebracht werden, d. h., dass gegebenenfalls das System der zentralen Orte angepasst werden muss, dass Orte in ihrer Zentralität zurückgestuft werden und dass den zentralen Orten verschiedene Stufen klar abgegrenzter Funktionen zugeordnet werden. Die Ausstattungsmerkmale zentraler Orte müssen an den (zu erwartenden) regionalen Einwohnerpotentialen orientiert werden, um eine wirtschaftliche Auslastung zu gewährleisten. Im Zusammenhang mit veränderten räumlichen Einzugsbereichen sind differenzierte Mindeststandards der Daseinsvorsorge festzulegen.

6. Bildung gehört neben medizinischer Versorgung, Mobilität und Kommunikation zu den Kernfunktionen der Daseinsvorsorge. Der Zugang zu **Bildungs- und Kultureinrichtungen** sollte bei der Sicherstellung von Infrastruktur in Räumen mit geringer Bevölkerungsdichte besondere Priorität besitzen. Zur Sicherung von Chancengleichheit ist ein ausreichendes Schul- und Berufsbildungsangebot erforderlich. Durch Kooperation und Vernetzung von Bildungseinrichtungen lassen sich möglicherweise auch in Schrumpfsregionen Synergien und Qualitätsverbesserungen erzielen.
7. Öffentliche Mobilität ist und bleibt Mittel zur Selbstverwirklichung aller Menschen und Voraussetzung, um Kultur und Gemeinschaft zu erleben. Die differenzierte Entwicklung der Gesellschaft und die zunehmende Individualisierung der Lebensstile erfordern aber ein neues **Verständnis von öffentlicher Mobilität**, die künftig in manchen Regionen nicht mehr flächendeckend durch den klassischen Linienverkehr gewährleistet werden kann. Ein finanzierbares, flächendeckendes Mobilitätsangebot ist auf die Herausbildung neuer Partnerschaften und Kooperationen, auf eine Gemeinschaftsnutzung von Ressourcen und verschiedenster Dienstleister sowie die Einbindung aller Verkehrsträger angewiesen. Eine neue „Mobilitätskultur“, die die soziale Verantwortung aller Akteure und auch ehrenamtliches Engagement erfordern kann, muss sich erst noch herausbilden. Die bestehenden (rechtlichen) Rahmenbedingungen auf Bundes-, Landes- und Kreisebene sind diesen veränderten Mobilitätsanforderungen und neuen innovativen Strukturen anzupassen.
8. Mit dem Anstieg des Anteils der über 75-jährigen Menschen verändert sich nicht nur die Nachfrage nach medizinischen, sondern auch nach sozialen und pflegerischen Angeboten. Qualitativ und quantitativ ausreichende Versorgungsstrukturen sind bundesweit erst noch zu entwickeln. Die Bereitstellung entsprechender Angebote in dünn besiedelten Regionen erfordert dabei gegebenenfalls Sonderwege und innovative Modellprojekte. Um die Folgen des demographischen Wandels in den Bereichen **medizinischer Versorgung** auch in der Fläche besser bewältigen zu können, müssen die verschiedenen medizinischen Teilbereiche gebündelt werden und besser kooperieren (z.B. in Sozial- und Gesundheitszentren).
9. Die immer komplexer werdenden regionalen und städtischen Problemlagen erfordern eine stärkere fachliche Kooperation und Ressourcenbündelung. Notwendig ist künftig eine bessere Zusammenschau der verschiedenen Versorgungsstrukturen und Angebotsträger sowie der jeweiligen Kosten. Angesichts der problematischen Lage aller öffentlichen Haushalte wird das koordinierte Handeln verschiedener Verwaltungsteile und der abgestimmte Einsatz von finanziellen Ressourcen aus unterschiedlichen Politikfeldern und föderalen Ebenen zwingend. Die künftige Zusammenführung verschiedener stadtbezogener Förderbereiche (z.B. Städtebauförderung, Wirtschaftsförderung, Arbeitsmarktförderung) könnte zu mehr Kosteneffizienz und zu einer nachhaltigen Verbesserung der Stadtstrukturen beitragen. Für diese komplexe Aufgabe ist ein integriertes Städtebauförderungskonzept, eine **Stadtstrukturförderung**, sinnvoll, die nicht einseitig auf (rück-) bauliche Maßnahmen abstellt sondern in gleicher Weise Wiedernutzung, Wohnumfeld, Infrastrukturanpassung und nichtinvestive, für eine integrierte Entwicklung notwendige Maßnahmen zum Fördergegenstand hat. Die erfolgreichen, integrierten „URBAN“-Programme der EU könnten hier Vorbild sein.

10. Die Basis für jede öffentliche Förderung müssen integrierte regionale und **stadtentwicklungspolitische Handlungskonzepte** sein, wie sie beispielsweise Voraussetzung für die Förderprogramme „Soziale Stadt“ und „Stadtumbau Ost/ West“ sind. Fördermittel sind uneingeschränkt an diese, durch die politischen Gremien der Region/ der Stadt bestätigten Entwicklungskonzepte zu binden und entsprechend zu kontrollieren. Die ressortübergreifende Kooperation muss ebenso wie die interkommunale Kooperation innerhalb einer Region Voraussetzung für öffentliche Förderung sein. Der Stadtumbau in jeder Stadt erfordert letztlich ein interkommunal abgestimmtes Handlungskonzept, um einzelne Standorte innerhalb einer Region ohne Wachstum sachgerecht zu profilieren.
11. Auch für Stadtumbau und Rückbau sind im Sinne einer qualitativen Entwicklung Gestaltungsansprüche, wie sie die Bundesinitiative **Baukultur** postuliert, aufrecht zu erhalten. Entsprechende Konzepte und Beispiele für den qualitätvollen Umbau von Regionen und Städten werden bereits vielfach erprobt. Für die Kommunen sind neue Überlegungen und flexiblere Haltungen hinsichtlich der Stilllegung oder Zwischennutzung von Flächen und Gebäuden erforderlich, um „Möglichkeitenräume“ für bisher nicht erwogene Nutzungen und Nutzer zu öffnen. Stadtentwicklung ohne Wachstum beinhaltet die Chance, dass durch Rückbau von Gebäuden neue Freiräume für vielfältige und gute Wohn-, Arbeits- und Lebensverhältnisse erschlossen werden, dass das Wohnen in den Innenstädten aufgrund rückläufiger Miet- und Bodenpreise wieder attraktiver wird und dass aufgrund reduzierter Flächen-nachfrage aus Brachflächen attraktive Freiflächen entstehen können.
12. Die Städte und Gemeinden in Ostdeutschland sind bereits heute gefordert, einen noch mehrere Jahrzehnte andauernden Rückbauprozess zu bewältigen. Der Rückbau von leer stehenden Wohnungen und vorhandener Infrastruktur oder deren Umnutzung ist unumgänglich geworden. Dabei darf es künftig nicht mehr allein um Abrissprogramme gehen. Vielmehr muss ein **Stadtumbau Ost** eingeleitet werden, der veränderte Wohnbedürfnisse einbezieht und neue Qualitäten und Perspektiven für die Städte schafft. Integrierte Stadtentwicklungskonzepte müssen über die baulich-räumlichen Konzepte hinaus auch Szenarien der weiteren Bevölkerungs- und Wirtschaftsentwicklung einbeziehen. Die Folgen des wirtschaftlichen Umbruchs und einer verfehlten Förderpolitik nach der Wende sind in Ostdeutschland auch in Zukunft nicht ohne weitere Förderung zu bewältigen. Es ist aber zwingend, dass unnötige Subventionen abgebaut und umgelenkt werden. Das Bund-Länder-Programm Stadtumbau Ost ist derzeit das wichtigste stadtentwicklungsrelevante Förderprogramm in Ostdeutschland, das angepasst und fortgeführt werden muss.
13. Auch die westdeutschen Städte und Regionen werden zukünftig Rückbau statt Wachstum zu organisieren haben. Schon jetzt sind in westdeutschen Stagnationsräumen überdurchschnittlich hohe Leerstände in teilweise nicht mehr attraktiven Wohnungsbeständen vorhanden. Seit 2003 werden im Rahmen des **Stadtumbau West** Modellprojekte gefördert, bei denen es anders als in Ostdeutschland nicht vorrangig um den Rückbau von Wohnungen geht. Eher sind Aufgaben wie die Neuentwicklung von Gewerbebrachen, die Nachrüstung älterer Siedlungsbestände oder weitreichende wohnungspolitische und soziale Anpassungsstrategien zu initiieren: generelle Wohnwertverbesserung, die Anpassung an altersgerechte Anforderungen, die Verbesserung integrativer Strukturen für Migranten oder die Vermeidung weiterer sozialer Segregation. Die Ursachen für Segregation sind neben der demographischen Alterung der Gesellschaft auch eine selektive Abwanderung – insbesondere von Teilen der deutschen Bevölkerung ins Umland der Städte. Um einer weiteren Spaltung der Gesellschaft entgegenzuwirken ist eine Stadtentwicklung erforderlich, die auf Partizipation, soziale Integration, Identifikation der BewohnerInnen und die Stärkung der lokalen Ökonomie und Versorgungsinfrastruktur setzt.

⇒ Bundesarbeitsgemeinschaft Planen – Bauen – Wohnen von Bündnis 90/Die Grünen (Redaktion: Carola Scholz, Elke Kleinwächter-Jamot, Klaus Habermann-Niese, Rainer Danielczyk)

Kontakt: Kleinwaechter.Jamot@t-online.de, habermann-niese@iws-hannover.de