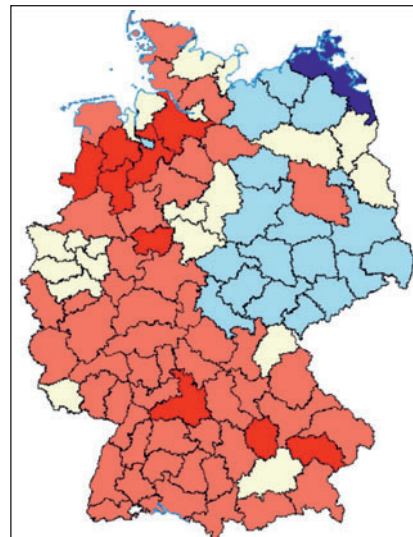




Dr. Manfred Fuhrich/Dr. Fabian Dosch

Veränderte Rahmenbedingungen und ihre Konsequenzen für die Bodenpolitik

Die Bevölkerung Deutschlands hat sich neu verteilt und wird langfristig deutlich zurückgehen. In den nächsten Jahren wird auch der Westen durch Bevölkerungsverluste geprägt sein. Bis 2050 wird die Einwohnerzahl von heute 82,5 auf ca. 75 Mio. sinken. Schrumpfung ist als komplexer Prozess definiert durch die Strukturindikatoren: Bevölkerungsentwicklung, Bevölkerungswanderung, Arbeitsplatzentwicklung, Arbeitslosigkeit, Realsteuerkraft und Kaufkraft. In Zukunft wird es verstärkt Rückgang und Wachsen in räumlicher Nachbarschaft geben. Die Konsequenzen für eine nachhaltige Bodenpolitik liegen vor allem in kompakten Siedlungsformen, einem regional angepassten Flächenmanagement, der Berücksichtigung wirtschaftsstruktureller Entwicklungen und in einer Aktivierung der Bestandsreserven zur Eingrenzung des Siedlungswachstums.



Karte 1:
Bevölkerungsentwicklung
Deutschland 1991-1999.
Quelle: BBR Laufende
Raumbeobachtung.

Differenz in %	
■	-19...-9
■	- 9...-1
■	- 1... 4
■	4...10
■	10...16

Vier Blicke auf den Boden

Der Blick zurück: Die Bevölkerung in Deutschland hat sich neu verteilt

In der Bundesrepublik Deutschland leben 82,5 Mio. Einwohner. Diese Zahl ist seit 1997 als bundesweiter Wert nur geringfügig gestiegen, aber die Verteilung auf den Raum weist eindeutige Verlagerungen aus. Seit Anfang der 1990er Jahre haben die neuen Bundesländer erheblich an Bevölkerung verloren: mehr als 1,5 Mio. Einwohner. Vorpommern und das nördliche Mecklenburg stellten bisher die einzigen hochgradigen Entleerungsräume dar. Insgesamt sind in der BRD ca. 270 Gemeinden durch Einwohnerverluste gekennzeichnet.

Wachstumsstarke Regionen und Städte setzten ihre positive Entwicklung fort. Zahlreiche Städte konnten einen bereits einsetzenden Rückgang durch Zuwanderung aus dem Osten und einigungsbedingtes Wirtschaftswachstum bremsen oder sogar umkehren. Den wenigen „Gewinnern“ im Westen stehen zahlreiche „Verlierer“ im Osten gegenüber. So haben besonders die Mittelstädte in den neuen Bundesländern an Bevölkerung verloren. Fast jede zweite Mittelstadt ist betroffen.

Konsequenzen aus der räumlichen Umverteilung der Bevölkerung

Aus den sehr unterschiedlichen regionalen Rahmenbedingungen ergeben sich geänderte Anforderungen an eine nachhaltige

Stadtentwicklungspolitik. Die eher auf die Steuerung von Wachstum ausgerichteten bodenpolitischen Instrumente sind an die neuen Herausforderungen anzupassen. Die enormen Bevölkerungsverluste in fast allen Regionen der neuen Bundesländer stellen vor dem Hintergrund eines umfassenden wirtschaftlichen Strukturwandels eine gesamtgesellschaftliche Herausforderung dar.

Die Novellierung des Baugesetzbuchs trug diesen Herausforderungen Rechnung und unterstützte die Anstrengungen für den Aufbau-Ost. Die anfänglich auf die Beseitigung des Leerstands fixierten Programme und Maßnahmen erfuhren eine notwendige Ergänzung durch städtebauliche Entwicklungskonzepte. Der Wettbewerb „Stadtumbau-Ost“ lieferte hierzu wichtige Impulse. Das Bund-Länder-Förderprogramm „Stadtumbau-Ost“ hat wesentliche Beiträge zur Stabilisierung der Lebensverhältnisse in den ostdeutschen Gemeinden geleistet. Nur in einzelnen Regionen im Westen ergaben sich vergleichbare Problemlagen dort, wo globale Entwicklungen zu Krisen in Weltmarkt abhängigen Branchen führten. Hierauf reagierte das ExWoSt-Forschungsfeld „Stadtumbau-West“, das der Vorbereitung des neuen Programmbereichs in der Städtebauförderung diente (ExWoSt 2005).

Die bereits in den 1980er Jahren in vielen westdeutschen Städten zu beobachtenden Bevölkerungsverluste der Städte an ihr Umland wurden vielerorts als vorübergehend angesehen. Zudem wurden die schon damals strukturell angelegten Rückgänge bei der Zahl der Stadtbewohner im Westen durch die Ost-West-Wanderungen überlagert. Damit wurde die Chance verpasst,

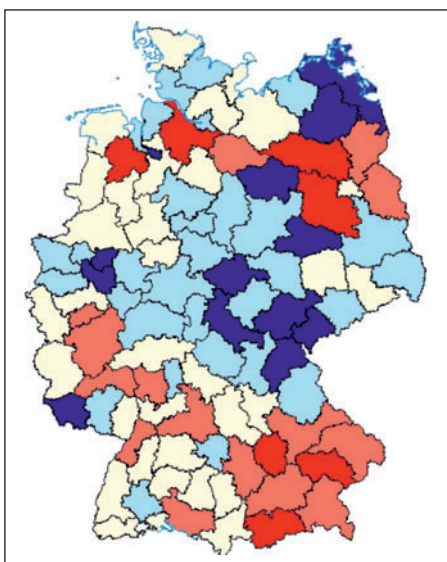


schon rechtzeitig eine nachhaltige Entwicklung der Städte mit weniger Ressourceneinsatz für weniger Menschen einzuleiten.

Der Blick nach vorn: Die Bevölkerung nimmt bundesweit langfristig ab

Die in der Vergangenheit den Osten flächendeckend kennzeichnende Entwicklung wird auch zunehmend bundesweite Verbreitung finden. Allerdings wird die Bevölkerungszahl von heute 82,5 Mio. Einwohnern in den nächsten Jahren noch leicht auf 83 Mio. Einwohner zunehmen. Dies darf aber nicht den Blick darauf verstellen, dass ab etwa 2013 ein rückläufiger Trend einsetzen wird, der bis zum Jahr 2050 ca. 75 Mio. Einwohner in der BRD erwarten lässt. Sollte die Zuwanderung auf unter 100.000 Personen pro Jahr sinken und wird die Lebenserwartung niedriger angesetzt, so wird eine Bevölkerungszahl von nur noch 67 Mio. Einwohnern erwartet.

Bereits für die noch überschaubare Zeitspanne der nächsten 15 Jahre weist die Prognose des BBR auf ein verändertes Bild in der räumlichen Verteilung von Zuwachs und Verlust von Bevölkerung hin. Der Nordosten bleibt zwar weiterhin Entleerungsgebiet, aber weitere Regionen mit hohen Bevölkerungsverlusten kommen hinzu. Hiervon ist die gesamte Mitte der BRD von Aachen bis Görlitz betroffen. Demgegenüber ist besonders in den westlichen Speckgürteln von Berlin, dem südlichen von Hamburg und dem weiten Umland von München ein hoher Bevölkerungszuwachs zu erwarten. Alle neuen Bundesländer verlieren überdurchschnittlich zwischen 24 und 31 Prozent der Bevölkerung. Die Entwicklung setzt sich in den nächsten Jahrzehnten fort.



Karte 2: Bevölkerungsentwicklung bis 2020, Quelle: BBR; INKAR PRO.

Die Aussichten für einzelne Städte lassen die besonderen Herausforderungen erkennen, vor denen die betroffenen Städte stehen werden. So hat Hoyerswerder ein Drittel, Dessau ein Fünftel der Bevölkerung verloren, und auch im Westen haben Städte wie

Bremerhaven, Duisburg, Hagen prozentual zweistellige Einwohnerückgänge. Unter diesen Bedingungen stellt sich die Frage, wie der Staat die Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse in den Regionen und Gemeinden der BRD sichern können wird.

Konsequenzen aus der künftigen räumlichen Umverteilung

Bundesweite Durchschnittswerte lassen bereits erkennen, dass Konsequenzen für die Bodenpolitik unausweichlich sind. Aber: Räumlich ergeben sich höchst unterschiedliche Auswirkungen. In den Wachstumsregionen wird es darum gehen, Reserven zu mobilisieren und Ressourcen bewusst zu nutzen, um eine nachhaltige Entwicklung zu steuern. Im verstärkten Maße werden solche städtebau- und bodenpolitischen Instrumente benötigt, die eine geordnete räumliche Entwicklung der Gemeinden unterstützen, die erheblich an Bevölkerung verlieren. Der Rückgang wird nicht sprunghaft verlaufen, sondern eher schleichend, mit der Gefahr, dass der Handlungsbedarf nicht erkannt wird. Die letzte Novellierung des Baugesetzbuchs hat wichtige Ergänzungen für die Aufgaben des Stadtumbaus gebracht. Gleichwohl bleiben Fragen offen. So sind z. B. der Umgang mit Zwischennutzungen und deren rechtliche Ausgestaltung klärungsbedürftig. Ebenso erfordert eine konsequente Rückgabe von bisher baulich genutzter Flächen ein Umdenken im Umgang mit Nutzungsoptionen (BBR 2004-1). In dem neuen ExWoSt-Forschungsfeld „Stadtquartiere im Umbruch“ werden Modellvorhaben zu diesem Thema wissenschaftlich begleitet (ExWoSt 2005).

Zwischennutzung und Renaturierung stellen nämlich neue Anforderungen an das bodenpolitische Instrumentarium, insbesondere betrifft dies bestehende Baurechte. Dies berührt nicht nur den Eigentumsschutz, sondern auch die Bewertung von Bauland und Immobilien. In der Konsequenz ergeben sich auch Anforderungen für Neubauten, wenn ihr Rückbau bereits bei den Investitionen mitgedacht werden soll. Vorbilder liefern das Bergrecht für die Renaturierung von Abbaugebieten. Auch Fondslösungen erfahren durch den Stadtumbau, mehr noch durch den Rückbau, neue Aufmerksamkeit.

Der geschärfte Blick: Schrumpfung ist mehr als nur Bevölkerungsverlust

In der öffentlichen Diskussion wird der Begriff „Schrumpfung“ sehr verkürzt auf den Rückgang von Einwohnerzahlen. Dies ist allerdings kein neues Phänomen, denn die Flucht aus der Stadt ins Umland hält seit mehreren Jahrzehnten an. Bereits Mitte der 1980er Jahre wurde dies problematisiert (Häußermann/Siebel 1986). Heute ist allerdings ein differenzierter Begriff zu Grunde zu legen, der demographische und sozio-ökonomische Größen beinhaltet.

Nach den vom BBR entwickelten sechs Strukturindikatoren ist Schrumpfung definiert durch: Bevölkerungsentwicklung, Bevölkerungswanderung, Arbeitsplatzentwicklung, Arbeitslosigkeit, Realsteuerkraft und Kaufkraft. Nach dieser Definition ist



Schrumpfung dann gegeben, wenn die Mehrzahl der Indikatoren besonders negativ ist (Gatzweiler 2003). Damit wird deutlich, dass Bevölkerungsrückgänge allein noch kein Indiz für Schrumpfung sind. Die Stadt kann sogar eine starke Position haben, wenn die Kaufkraft hoch ist, der kommunale Haushalt solide und ein gutes Angebot an Arbeitsplätzen vorhanden ist.

Die Debatte um den „Stadtumbau-Ost“ suggeriert anfänglich eine Gleichsetzung von Wohnungsleerständen und Schrumpfung. Tatsächlich sind leerstehende Wohnungen nur Ausdruck dafür, dass die Bewohner für die Wohnungen fehlen. Menschen, die weg gezogen sind, haben nur woanders Arbeit finden können. Es sind also in erster Linie Defizite des Wirtschaftsstandortes, die Probleme für den Wohnstandort erzeugen. Die einsetzenden Schrumpfungsprozesse im Westen sind viel weniger durch Leerstände von Wohngebäuden als viel mehr durch Strukturkrisen einzelner Branchen geprägt. Fehlende Arbeitsplätze führen zu Kaufkraftverlusten, die wiederum den örtlichen Einzelhandel gefährden und zu Leerständen in den Städten führen. Kommunale Finanznot engt den lokalen Gestaltungsspielraum ein.

Schrumpfung erweist sich also als eine komplexe Dynamik. Auf der Basis der BBR-Definition ergibt sich für Deutschland folgende Situation: Nahezu flächendeckende Schrumpfung im Osten – mit einzelnen Wachstumsinseln – und zunehmend im überwiegend altindustrialisierten Westen. Wenige wachstumsstarke Städte in den Metropolregionen werden stärker werdenden Schrumpfungstendenzen in Regionen mit Strukturschwächen – auch im Westen – gegenüber stehen.

Konsequenzen aus regionalen Schrumpfungprozessen

Die Reduktion des Begriffs „Schrumpfung“ auf Bevölkerungsrückgang greift zu kurz. Stadtumbau muss mehr sein als Wohnungsabriss im unternehmerischen Interesse von „Marktbereinigung“. Das gesellschaftliche Interesse verlangt nach einem differenzierten Ansatz von Standortpolitik. In erster Linie stellt sich die Frage nach der Konkurrenz der Städte als Wirtschaftsstandorte untereinander. Fernwanderungen werden durch den Arbeitsmarkt, aber nicht durch Unzufriedenheit mit der Wohnung

und dem Wohnumfeld ausgelöst. Dagegen drücken Stadtrandwanderungen lokale Standortdefizite aus.

Hier kann eine nachhaltige Bodenpolitik ansetzen. Zumal in solchen Städten, in denen sich die örtlichen Boden- und Immobilienmärkte mangels Nachfrage entspannen. An diesen Standorten werden zukünftig auch solche Nutzungen realisierbar, die sich bisher nicht gegen die ökonomisch Stärkeren durchsetzen konnten. Hierin liegt auch eine Chance für die Wiederentdeckung der Stadt als attraktiver Lebensraum.

Eine nachhaltige Entwicklung schließt auch ein, rückläufige Siedlungsdichte nicht als Verlust von Urbanität zu begreifen, sondern als Perspektive, die Städte grüner mit mehr Freiraumqualitäten zu gestalten. Kompakte Stadt und grüne Stadt stellen kein Widerspruch dar. Gerade wachsende Städte müssen mit den vorhandenen Ressourcen sparsam umgehen. Langfristig könnten nämlich auch solche Regionen von rückläufigen Entwicklungen erfasst werden, die heute noch von so genannten Zukunftsbranchen bestimmt sind. Deren Schicksal wird aber zunehmend nicht am Ort entschieden, sondern in Zentralen von Weltkonzernen ohne lokale Kenntnis der Folgen von Unternehmensentscheidungen und ohne Verantwortung für den Standort.

Der Lernprozess in den Schrumpfungsregionen kann hilfreich sein für Städte, die heute noch durch Wachstum geprägt sind. Das städtebauliche und bodenpolitische Instrumentarium ist vor dem Hintergrund einschlägiger Erfahrungen im „Stadtumbau-Ost“ weiter zu entwickeln. Die Ausgestaltung des „Stadtumbau-West“-Programmereichs der Städtebauförderung profitiert bereits jetzt davon.

Der Blick zur Seite: Rückgang und Wachsen in Nähe und Nachbarschaft

Charakteristisch für die Stadtentwicklung in Deutschland ist, dass es weiterhin wachsende Städte und Stadtregionen gibt, die Zahl der schrumpfenden Städte aber zunehmen wird. Zudem wird es auch in wachsenden Städten einzelne Stadtteile geben, die durch Schrumpfung betroffen sind. Dieses Phänomen der Ko-

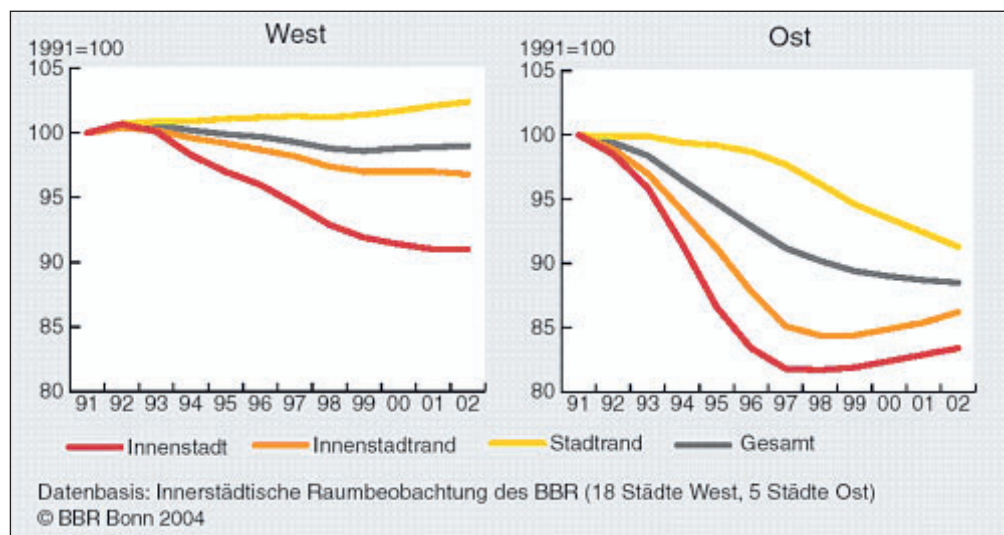


Abb. 1: Bevölkerungsentwicklung in Großstädten in Ost und West.
Quelle: BBR Laufende Raumebeobachtung.



existenz ist nicht nur zur gleichen Zeit zu beobachten, sondern sogar in räumlicher Nähe.

Soweit es den Strukturindikator „Bevölkerungsentwicklung“ betrifft, kann unabhängig von regional spezifischen Einflussfaktoren generell festgestellt werden, dass Innenstädte weiterhin Bevölkerung verlieren, während die Suburbanisierung weiter voranschreitet. Auch im innerstädtischen Vergleich sind die innerstädtischen Gebiete die Verlierer, während die Innenstadtrandlagen zwar auch verlieren, aber deutlich weniger. Besonders augenfällig wird im Ost-West-Vergleich, dass im Osten alle städtischen Lagen verlieren. Im Westen sind die Verluste der Innenstadt im Gegensatz zum Innenstadtrand und zur Gesamtstadt besonders hoch.

Konsequenzen aus Gleichzeitigkeit und Nachbarschaft von Schrumpfen und Wachsen

Die großräumigen Disparitäten finden ihre kleinräumige Entsprechung im örtlichen Nebeneinander von wachsenden und schrumpfenden Gebieten. Dabei ist immer wieder zu beobachten, dass sogar in räumlicher Nachbarschaft entgegengesetzte Entwicklungen erfolgen. Vernachlässigte Stadtteile erhalten eine wachsende Wertschätzung. Gemiedene Stadtteile werden „in“, während andere in der Gunst zurückfallen. Diese Entwicklungen sind nun nicht in erster Linie das Ergebnis eines klugen Einsatzes städtebaulicher oder bodenpolitischer Instrumente. Aber dieser kann unterstützend und stimulierend wirken, wenn der Standort grundsätzlich angenommen wird. Dies gilt natürlich vor allem für solche Areale, die nach der Aufgabe der bisherigen Nutzung zunächst brachliegen und dann von „Pionieren“ oder Investoren entdeckt werden. Gute Beispiele sind hier Konversionsprojekte innerstädtisch gelegener Kasernengelände oder andere leerstehende öffentliche Einrichtungen wie Krankenhäuser, Schlachthöfe, Markthallen.

Diese unternehmerischen Entscheidungen müssen allerdings eingebettet sein in konzeptionelle Vorstellungen über die künftige Entwicklung des Stadtteils. So können große Erwartungen in das neue Instrument des „städtebaulichen Entwicklungskonzeptes“ und des „Stadtumbauvertrages“ gesetzt werden. Eine Schlüsselrolle spielen dabei die Wertermittlung und die Konditionen zu denen die Stadtbrachen veräußert werden. Gibt die bisherige Nutzung, die neue Nutzung oder die Nutzung anderer Brachflächen in der Nachbarschaft Orientierung für die Preisgestaltung? Hiervon hängt entscheidend ab, ob auch weniger profitable Nutzungen eine Perspektive haben. So kann ein neuer Park zur Aufwertung vernachlässigter Quartiere führen und damit die Keimzelle für ein neues Image legen. Das Nebeneinander wachsender und schrumpfender Areale und das Nacheinander solcher Phasen sind Elemente urbaner Vielfalt und verlangen nach einem ebenso behutsamen wie innovativen Einsatz des städtebaulichen und bodenpolitischen Instrumentariums.

Fünf Ansichten zur Bodenpolitik

Siedlungswachstum durch Flächenmanagement mindern und steuern

Langfristig begünstigt die skizzierte demographische Entwicklung das flächenpolitische Ziel einer deutlichen Verminderung der Flächeninanspruchnahme, insbesondere wenn die Zahl der Haushalte und Wohnfläche pro Kopf Sättigungsgrenzen erreicht haben wird. Schon seit einigen Jahren sinkt die Flächeninanspruchnahme, seit 2001 zum dritten Mal in Folge bundesweit auf nunmehr 93 ha pro Tag. Der Rückgang der Zunahme spiegelt sich in fast allen Bundesländern wider. Insbesondere die Gebäude- und Freiflächenzunahme, zu mehr als der Hälfte am Siedlungs- und Verkehrsflächen (SuV)-Zuwachs beteiligt, ist deutlich rückläufig und hat sich innerhalb weniger Jahre nahezu halbiert. Grund ist nicht nur die nachlassende Bautätigkeit (StBA 2003, RNE 2004) für Wohnen, sondern auch die erheblich zurückgegangene Ausweisung neuer Gewerbe- und Industriegebiete sowie von Flächen für Handel- und Lagerstätten, die in den 1990er Jahren noch enorme Zuwachsraten verzeichneten (UBA 2004). Weitere Gründe liegen in einer effizienteren Bestandsflächennutzung und demographischen Ursachen. Insgesamt ist die Flächeninanspruchnahme gegenüber dem Spitzenwert von 131 ha pro Tag bundesweit damit um nahezu 1/3 in nur 3 Jahren zurückgegangen.

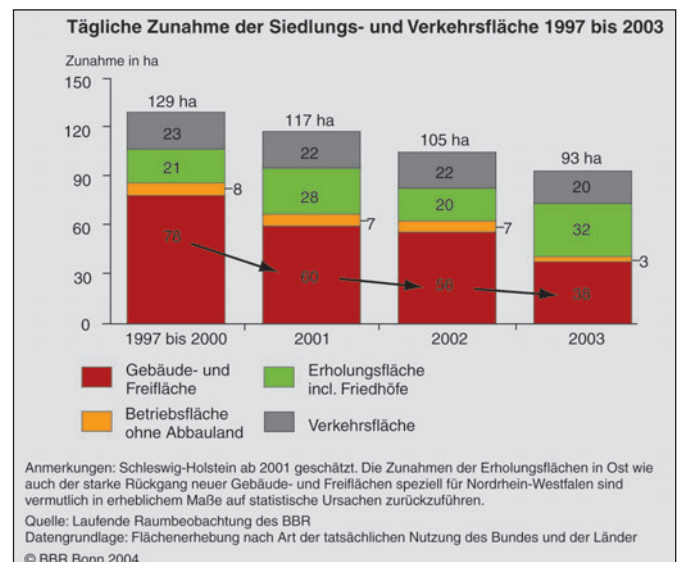


Abb. 2: Tägliche Zunahme der Siedlungs- und Verkehrsfläche 1996-2003. Quelle: BBR Laufende Raumbewertung.

Bei der künftigen Entwicklung der Flächeninanspruchnahme wird es erhebliche Entwicklungsunterschiede geben. In wirtschaftlich erfolgreichen Regionen mit Bevölkerungszunahme ist auch mittelfristig mit anhaltend hoher Flächeninanspruchnahme zu rechnen (vgl. Bürkner et al. 2004). Insbesondere die hohen Baulandpreise werden in diesen Räumen aber auch den sparsamen Umgang mit Fläche und die Wiedernutzung von Brachflächen begünstigen. In Schrumpfungsregionen hingegen wird schon jetzt deutlich weniger Fläche nachgefragt. Derzeit wird



trotz Leerstand, Brachflächen und sinkender Nachfrage vielerorts das Angebot an neuer Siedlungsfläche aber noch erweitert. In der Folge sinken die Siedlungsdichten und damit auch die Auslastung öffentlicher Infrastrukturen. Deshalb sind gerade in schrumpfenden Regionen Aktivitäten zum Flächenmanagement besonders wichtig, etwa um die großen Potenziale wieder nutzbarer Flächen zu mobilisieren und die bereits vorhandenen Infrastrukturbestände besser auszunutzen.

Bisher konzentrieren sich die kommunalen und regionalen Aktivitäten zum Flächenmanagement auf die Wachstumsregionen insbesondere des Südens und Westens der BRD (vgl. Einig und Dosch 2004). Wegweisend sind die Akteurs-Bündnisse für das Flächensparen auf Länderebene, wie sie etwa in Bayern oder Baden-Württemberg initiiert wurden. Sie tragen maßgeblich dazu bei, den notwendigen Strukturwandel zu einer bestandsorientierten Siedlungsentwicklung zu fördern. Generell erhält künftig das Flächenmanagement in Stadtregionen, d. h. der nachhaltige Umgang mit den Flächen im Siedlungsbestand, einen deutlich höheren Stellenwert als die Planung neuer Siedlungsgebiete. Aufgrund der vielen regionalen Facetten dieser Entwicklung dürfte der Planungsbedarf insgesamt eher zu- als abnehmen.

Innenentwicklung durch Nutzung der Reserven im Bestand fördern

Der Zuwachs an Siedlungsflächen war im alten Bundesgebiet seit 1960 ein persistentes Phänomen. Die Zunahme verlief wesentlich schneller als die der Bevölkerung oder die Zahl der Erwerbstätigen. In den neuen Bundesländern vollzog sich die Suburbanisierung in den 1990er Jahren im Zeitraffer. Durch den Neubau großer Einkaufs- und Produktionszentren am Stadtrand besonders in Ostdeutschland, aber auch eine nachlassende Nachfrage nach Gewerbeflächen bundesweit, entstand ein großes Überangebot auf den meisten regionalen Gewerbaulandmärkten. Auch bei Wohnbauland bestehen außerhalb der Agglomerationsräume zunehmend Angebotsüberhänge (BBR 2004-2). Der rückläufige Wohnungsneubau dürfte, abgesehen von regionalen Besonderheiten, auch mittelfristig kaum eine wesentliche Belebung erfahren. Eine sinkende Nachfrage sowohl vom Wirtschafts- als auch Wohnungsbau könnte eine dauerhafte Trendwende des langfristigen Siedlungswachstums bewirken. Allerdings sinkt damit auch der Marktdruck zur Wiedernutzung von Brachflächen.

Die Zunahme der Siedlungsflächen und der Rückgang der Siedlungsdichte würden erkennbar abgeschwächt, wenn die Reserven im Bestand konsequent abgebaut werden könnten. Die Bestandsangaben variieren je nach Definitionen und bauleitplanerischer Verfügbarkeit (BBR 2004-2); Größenordnungen von 70.000 bis 140.000 ha wurden hochgerechnet. Hinzu kommt ein geschätzter Zuwachs von 12 ha pro Tag (UBA 2004) – trotz steigender Wiedernutzung. Der Zuwachs des Vorrats ist also höher als die Entnahme durch Recycling. Nach der BBR-Baulandumfrage reicht die durch Siedlungsbrachen mobilisierte Reserve für gewerbliche Nutzung für drei Jahre (BBR 2004-2).

Infrastrukturkosten senken durch kompaktere Siedlungsformen

Trotz rückläufigen Flächenverbrauchs und regionalen Tendenzen der Reurbanisierung sinken die Siedlungsdichten derzeit weiter. Nach wie vor steigt die Ausstattung von Siedlungs- und Verkehrsflächen je Einwohner bzw. die Siedlungsdichten nehmen ab – in den neuen Ländern stärker als in den alten, in ländlichen Räumen stärker als in Agglomerationsräumen. Doch diese relativen Werte ergeben sich nicht nur durch realen Zuwachs an Siedlungsfläche, sondern sind relativer Ausdruck des Rückganges der Einwohnerzahl. Besonders gravierend zeigen sich die Folgen der Schrumpfung in den ostdeutschen Großstädten. Hier wird erkennbar, dass Schrumpfung eben nicht zugleich Rückgang der Siedlungsfläche bedeutet oder wenigstens Abschwächung des Zuwachses.

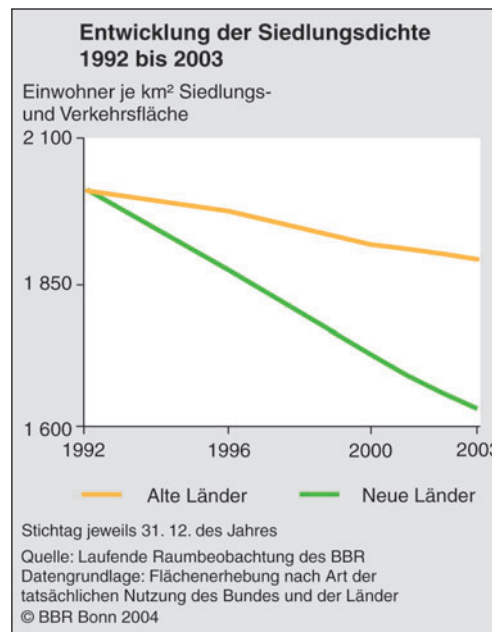


Abb. 3: Veränderung der Siedlungsdichte 1992 bis 2003.

Insbesondere in altindustrialisierten Regionen könnten die Siedlungsdichten in den Städten deutlich stärker abnehmen als in suburbanen Räumen. Sinkende Siedlungsdichten führen zu einer abnehmenden Auslastung der Ver- und Entsorgungssysteme (ANU 2004). Dies bedingt einen technischen Mehraufwand und Mehrkosten, die auf weniger Menschen verteilt werden. Die Produktion öffentlicher Infrastrukturvorsorgeleistungen wird bei Schrumpfung teurer als unter verdichteten Entwicklungspfaden. Das Infrastrukturangebot wird bei gleich bleibenden Standards und Fixkosten seine Tragfähigkeitsgrenzen schnell erreichen.

Empirische Analysen warnen vor den ökonomischen Risiken einer dispersen Siedlungsentwicklung unter demographischen Schrumpfungsbedingungen (Schiller und Siedentop 2005). Eine kompakte Bebauung würde die Belastung der öffentlichen und privaten Haushalte sowie von Betrieben mit technischer Infrastruktur erheblich senken. Auch bei der sozialen und kulturellen Versorgungsinfrastruktur ergeben sich Kostenvorteile bei einer kompakteren Siedlungsentwicklung.



Wirtschaftsstrukturelle Entwicklung erfordert verstärktes Gewerbeflächenmanagement

Das regionale Angebot an Arbeitsplätzen bestimmt maßgeblich die künftige Siedlungsentwicklung. Die wirtschaftsstrukturelle Entwicklung dürfte für die Bodenpolitik bedeutsamer sein als die demographische Entwicklung, wenngleich regional weit schwieriger vorhersehbar. Die Bevölkerung wandert mit den Arbeitsplätzen – Siedlungswachstum oder Schrumpfungprozesse sind die Folge. Zusätzlich bewirkt der Trend von der Industrie- zur Wissensgesellschaft auch erhebliche Veränderungen der arbeitsplatzspezifischen Flächennachfrage sowie ihrer räumlichen Verteilung. Weniger Produktion, mehr bürogebundene Dienstleistungen – das könnte, jenseits aller räumlichen Facetten, die gewerbliche Flächennachfrage insgesamt bremsen.

Schon jetzt gibt es große Überhänge auf den meisten Gewerbebaulandmärkten (BBR 2004), selbst in Agglomerationsräumen der alten Bundesländer. Bekannt sind die großen Gewerbeflächenüberhänge in Ostdeutschland. Diese werden sichtbar, wenn der erwartete Flächenbedarf in Relation gesetzt wird zu den verfügbaren Flächenreserven. Der Gewerbeflächenbedarf der nächsten Jahrzehnte kann in fast allen Städten und Kreisen aus dem Bestand gedeckt werden. Nach der Modellrechnung sind Flächenreserven in einigen Kreisen für über 100 Jahre vorhanden (Glaser et al. 2004). Angesichts dieser Flächenüberhänge im Bestand verwundert es nicht, wenn die tatsächliche Zunahme der Gewerbeflächen in Ostdeutschland bereits seit 1998, dem Auslaufen der besonderen Abschreibungsmöglichkeiten für Ost-Immobilien mit 50 Prozent „Sonder-AFA“, deutlich zurückgegangen ist.

Mit der langfristigen Schrumpfung wird auch eine weitere Zentralisierung von Einzelhandelseinrichtungen festzustellen sein, wie sie sich schon seit einigen Jahren andeutet. Eine alternde Bevölkerung benötigt weniger konsumptive Güter. Einzelhandelsbranchen werden auch hierzulande zunehmen. Es gibt aber auch wachsende Märkte: Neben Zukunftsbranchen (etwa Informationstechnologie, Nano-/Biotechnologie, Medien) sind hier personenbezogene Dienstleistungen zu nennen. So werden etwa Gesundheits- und Pflegedienste zunehmen, die gewisse Mindestanforderungen an Verdichtung stellen (Bürkner et al. 2004).

Die EU-Osterweiterung führt zu einer verstärkten Abwanderung von Betrieben aus Deutschland in Billiglohnländer. Eine Belebung der Gewerbeflächenmärkte, abgesehen von wenigen lokalen und regionalen Ausnahmen, ist auch auf längere Sicht unwahrscheinlich. Für die großen Überhänge sind neue Management-, Kooperations- und Vermarktungsstrategien erforderlich, die bisher noch wenig angegangen wurden. Vielerorts werden auch ein dauerhafter Rückbau von nicht vermarktbareren Flächenbeständen und eine Renaturierung der einzige Weg sein, die Flächenüberhänge gerade außerhalb zentraler und verkehrsgünstiger Lagen zurückzuführen.

Perspektiven für den Flächenkreislauf eröffnen

Zumindest in strukturschwachen Räumen werden viele der heute geplanten und realisierten Wohn- und Gewerbegebiete in naher Zukunft als bauliche Altlasten leer stehen. Deshalb gilt es schon heute, die Altlasten von morgen durch Umplanung, Einstellung bzw. Reduzierung in der Bauleitplanung zu vermeiden (ANU 2004). In schrumpfenden Regionen ist die Förderung der Erschließung neuer Bauflächen mit Mitteln der öffentlichen Hand nicht tragfähig. Die Berücksichtigung volkswirtschaftlicher Kosten und Einspareffekte wird gute Begründungen für eine bestandsorientierte Siedlungsentwicklung liefern. Nahe liegend ist, dass die Kommunen sich deutlich mehr als heute mit den Flächenreserven und der Verfügbarkeit dieser auseinandersetzen müssen, wozu ein kleinräumiges Monitoring zählt.

Der Mix von Instrumenten für eine nachhaltige Bodenpolitik ist vielfach dokumentiert, z. B. vom Rat für nachhaltige Entwicklung, dem Sachverständigenrat für Umweltfragen oder im Fortschrittsbericht 2004 zur nationalen Nachhaltigkeitsstrategie (ARL 2004, Dosch 2005, Bundesregierung 2004). Diese lassen sich stichwortartig u. a. mit den Begriffen Kostenwahrheit, Mengenreduzierung, Aufwertung des Siedlungsbestandes, Akteursanreize Flächenmanagement, Region und Dialog umschreiben. Die demographische und wirtschaftsstrukturelle Entwicklung erfordert die Anpassung der sozialen, technischen und verkehrlichen Infrastruktur, eine Qualifizierung und Flexibilisierung der Wohnungsbestände und den sinnvolle Umgang mit Wohnungsleerständen und Brachflächen. Auch empirisch lässt sich nachweisen, dass eine deutliche Reduzierung des Flächenverbrauchs bei effizienterem Flächenrecycling realisierbar ist (Bergmann et al. 2004). Es geht nicht um Verzicht, sondern um Gestaltung der Handlungsspielräume und den Gewinn neuer Standortqualitäten.

Für eine dauerhafte Trendwende vom Flächenverbrauch hin zum Flächenkreislauf müssen den Akteuren – neben dem viel diskutierten Mix aus ordnungs- und planungsrechtlichen Vorgaben – auch monetäre Signale gegeben werden. Flächensparen muss sich lohnen, die (Wieder-)Nutzung von Bestandsflächen lukrativer sein als die Neuausweisung. Hier liegt ein wesentlicher Schlüssel zum Erfolg. Dann kann es gelingen, Nachhaltigkeit und Effizienz in der Flächennutzung zusammenzubringen und sie langfristig in Richtung einer Kreislaufwirtschaft auszurichten.

Dr. Manfred Fuhrich
Referatsleiter des Referats I 2 – Stadtentwicklung

Dr. Fabian Dosch
Wissenschaftlicher Mitarbeiter des Referats I 5 –
Verkehr und Umwelt

Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung, Bonn



Literatur

ANU = Akademie für Natur- und Umweltschutz Baden-Württemberg (2004): Bevölkerungsrückgang – Konsequenzen für Flächennutzung und Umwelt. Hutter, C-P., Troge, A. (Hrsg.), Beiträge Band 35, Stuttgart.

ARL = Akademie für Raumordnung und Landesplanung (2004): Positionspapier eines adhoc-Arbeitskreises zur Flächenhaushaltspolitik, Bonn.

BBR = Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (2004): Bevölkerungsprognose INKAR PRO. Bonn. – Weitere Informationen zu den Daten siehe unter: www.bbr.bund.de, dort: INKAR 2004 (Indikatoren und Karten zur Raumentwicklung)

BBR (2004-1): Zwischennutzung und neue Freiflächen, Bonn.

BBR (2004-2): Bauland- und Immobilienmärkte, Ausgabe 2004, Bonn.

Bergmann, E.; Dosch, F. (2004): Von Siedlungsexpansion zum Flächenkreislauf. Trendwende zu einem haushälterischen Umgang bei der Flächeninanspruchnahme? In: PlanerIN 01-2004, S. 5-8. Berlin.

Bürkner, H-J.; Berger, O.; Luchmann, C.; Tenz, E. (2004): Der demographische Wandel und seine Konsequenzen für Wohnungsnachfrage, Städtebau und Flächennutzung. IRS-Working Paper, Erkner.

Bundesregierung (2004): Bericht der Bundesregierung über die Perspektiven für Deutschland – Nationale Strategie für eine nachhaltige Entwicklung. Fortschrittsbericht 2004. Unterrichtung durch die Bundesregierung. BT-Drucksache 15/4100 vom 02.11.2004.

Dosch, F. (2005): Trendwende eingeleitet: Flächeneffizienz statt Zersiedelung. – Zwischenbilanz der flächenpolitischen Diskussion vor dem Hintergrund aktueller Trends. Unveröff. Manuskript für Arbeitsmaterialien der ARL.

Einig, K.; Dosch, F. (2004): Von der Siedlungsexpansion zur regionalen Innenentwicklung: der Beitrag integrierter Flächenmanagementansätze. In: Jahrbuch für Bodenpolitik 2004. Dieterich, H., Löhr, D. und Tomerius, S. (Hrsg.), VWF, Verlag f. Wissenschaft u. Forschung, Akademische Abhandlungen zur Raum- und Umweltforschung 2004, S. 85-118.

Gatzweiler et al (2003): Schrumpfende Städte in Deutschland; In: Stadtbau, Informationen zur Raumentwicklung, Heft 10/11.2003, S. 557 ff.

Glaser, J.; Krause, J.; Bonny, H. W.; Bunde, J. (2004): Wettbewerbsfähigkeit des regionalen Gewerbeflächenpotenzials in Ostdeutschland, unveröff. Bericht, Hamburg.

Häußermann, H.; Siebel, W. (1986): Die Chancen des Schrumpfens, In: Die Zeit, 22.03.1986.

Schiller und Siedentop (2005): Infrastrukturfolgekosten der Siedlungsentwicklung unter Schrumpfungsbedingungen. DISP 160, Heft 2.

UBA = Umweltbundesamt (2004): Reduzierung der Flächeninanspruchnahme durch Siedlung und Verkehr. Materialienband. UBA-Texte 90/2003, Berlin.

ExWoSt: Weitere Informationen zu den Projekten des BBR siehe unter „www.stadtbau-ost.info“, „www.stadtbauwest.de“, „www.stadtquartiere-im-umbruch.de“, „www.flaeche-im-kreis.de“



Bundeswettbewerb

„Erfolgreiche Beispiele interkommunaler Kooperationen – KommKOOP“ wird ausgelobt

Die Kommunen in Deutschland geraten mit der anhaltenden Globalisierung der Weltmärkte, der fortschreitenden europäischen Integration, durch die Konsequenzen des demographischen Wandels und enger werdender finanzieller Spielräume unter einen Wettbewerbsdruck, der entschlossenes Handeln erforderlich macht. Zunehmend gewinnt die Erkenntnis an Bedeutung, dass viele Probleme nur durch Zusammenarbeit der betroffenen Kommunen zu lösen sind. Kooperationen dienen dabei der Verbesserung der kommunalen Aufgabenerfüllung sowie ihrer Aufrechterhaltung in neuen räumlichen Bezügen im Kontext der verfassungsrechtlich abgesicherten kommunalen Planungshoheit.

Um das Thema der interkommunalen Kooperation voranzutreiben und für eine möglichst große Verbreitung von guten und übertragbaren Ansätzen zu sorgen, lobt das Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen gemeinsam mit dem Deutschen Städtetag, dem Städte- und Gemeindebund und dem Deutschen Landkreistag in diesem Jahr den Bundeswettbewerb „Erfolgreiche Beispiele interkommunaler Kooperationen – kommKOOP“ aus. Ziel des Wettbewerbs ist es, innovative Ansätze der interkommunalen Zusammenarbeit zu ermitteln und erfolgreiche Kooperationen von Kommunen auszuzeichnen. Die Handlungsfelder der Kooperationen können beispielsweise die Bereiche räumliche Planung, Daseinsvorsorge, kommunales Wirtschaften oder Stadt- und Regionalmarketing umfassen.

Die Auslobung des Wettbewerbs als Modellvorhaben der Raumordnung wird voraussichtlich im **Mai 2005** starten und unter anderem im Internet auf der Homepage des Bundesamtes für Bauwesen und Raumordnung www.bbr.bund.de veröffentlicht werden. Der Wettbewerb richtet sich an alle Städte und Gemeinden im Gebiet der Bundesrepublik Deutschland unabhängig von ihrer Größe, die im Rahmen einer interkommunalen Zusammenarbeit tätig geworden sind.