

Patrick Döring, MdB

# Die Gestaltung der Zukunft

## Herausforderung an eine nachhaltige Stadt- und Raumentwicklung

**Der demografische Wandel in Deutschland ist eine altbekannte Tatsache. Nur langsam hat sich jedoch die Erkenntnis durchgesetzt, dass die Veränderung in der Altersstruktur der Gesellschaft nicht nur eine Herausforderung für die Sozialsysteme und den Arbeitsmarkt bedeutet, wie sie zum Beispiel im Bericht der Enquete-kommission demografischer Wandel des Deutschen Bundestages diskutiert wurden (Bundestags-Drs. 14/8800). Auch auf die Entwicklung unserer Städte und Gemeinden hat der demografische Wandel große Auswirkungen. In der Tat bemerken wir hier die Veränderungen in unserer Gesellschaft sogar früher als an anderer Stelle, weil einzelne Regionen sich wirtschaftlich und demografisch sehr disparat entwickeln. So wachsen zwar einige Regionen in Deutschland durch fortwährenden Zuzug weiter – andere Regionen jedoch, vor allem in Ostdeutschland, aber auch zum Beispiel im Saarland und im nördlichen Ruhrgebiet, altern und schrumpfen dafür umso schneller. (Statistisches Bundesamt, 2006 / Berlin Institut, 2006 / BBR, 2004)**

Viele deutsche Städte und Regionen stehen bereits jetzt vor großen Herausforderungen: Abnehmende Einwohnerzahlen, der steigende Anteil älterer Bürger, die Perforierung der Stadtstruktur und die weitere Heterogenisierung der Bevölkerung stellen die Stadt- und Raumentwicklung vor immense Aufgaben. Die Kosten technischer und sozialer Infrastrukturen pro Kopf steigen infolge sinkender Auslastung. Vor allem das Angebot sozialer Infrastruktur in Räumen mit sich verringernder Siedlungsdichte kann in der althergebrachten Form auf Dauer nur bei immensen Kosten aufrechterhalten werden. (Gräf, Schattenberg, 2006 / Canzler, Knie, 2005)

Die Politik in den Kommunen, in den Ländern und im Bund hat auf diese Entwicklung bereits in der Vergangenheit reagiert. Die prominentesten Beispiele sind sicherlich das Stadtumbauprogramm Ost und die Pilotprojekte des Stadtumbauprogramms West. In vielen Ländern und Kommunen wurden Pläne und Strategien zum Umgang und zur Bewältigung des demografischen Wandels ins Werk gesetzt. Trotzdem bleibt immer noch viel zu tun. Längst nicht jede Kommune, die in Zukunft vom demografischen Wandel betroffen sein wird, hat diese Herausforderung erkannt und in Angriff genommen. Und auch der Bund muss mehr tun: Die bisherigen Programme haben

Großartiges geleistet, um zum Beispiel den Wohnungsmarkt in Ostdeutschland zu stabilisieren. Doch neben dem Rückbau an der Peripherie, für den weit über fünfzig Prozent der Mittel des Stadtumbauprogramms Ost verwendet wurden, muss auch mehr gestaltet werden. Dem Abriss der Vergangenheit muss nun die Gestaltung der Zukunft folgen.

Es geht darum, auf den demografischen Wandel nicht nur zu reagieren, sondern ihn nachhaltig zu gestalten. Aus der Herausforderung kann eine Chance werden. Doch dazu muss die Politik den demografischen Wandel, seine Folgen und Wirkungen verstehen und geeignete Instrumente zur Gestaltung dieses Entwicklungsprozesses identifizieren.

Aus diesem Grund hat der Parlamentarische Beirat für Nachhaltige Entwicklung des Deutschen Bundestages im Oktober 2006 eine Expertenanhörung zum Thema „Demografie und Infrastruktur“ durchgeführt. Dabei wurde nochmals deutlich, wie die sinkende Auslastung der technischen und sozialen Infrastruktur den Kostendruck erhöht. Nach Auffassung des Beirates sollte der Bund daher überlegen „inwieweit künftig neue öffentliche oder mit öffentlichen Mitteln geförderte Vorhaben im Bereich der Infrastruktur bereits im Vorfeld auf ihre Demografiefestigkeit und nachhaltige Wirkung hin überprüft werden können, damit bereits absehbare spätere Anpassungsmaßnahmen vermieden werden können“. Vorbild für eine solche Bewertung könnte zum Beispiel ein Modellversuch des Bundesamtes für Bauwesen und Raumordnung sein (BBR, 2006), der auf der Grundlage demografischer Prognosen Nutzen und Kosten errechnet, die durch die tatsächliche Inanspruchnahme von Infrastrukturen in Gegenwart und Zukunft entstehen werden.

## Förderung von Abstimmung und Kooperation

Mit der Überprüfung einzelner Investitionen wird es jedoch nicht getan sein. Um den demografischen Wandel sinnvoll zu gestalten, müssen auch die herkömmlichen Strukturen überdacht werden. Pauschale und zentralistische Lösungen verbieten sich dabei jedoch. Es sind die Kommunen, die die Probleme vor Ort am besten erkennen und geeignete Lösungen entwickeln können. Der Bund kann, so der Parlamentarische Beirat, die Kommunen bei dieser Aufgabe allerdings wirksam unterstützen – nicht nur durch finanzielle Mittel, sondern vor allem auch durch die Unterstützung von interkommunaler und regionaler Abstimmung und Kooperation.



Die bisherigen Maßnahmen sind viel zu oft insular, nur mit dem Blick auf eine Kommune oder Maßnahme gedacht. Daher kann es immer noch passieren, dass demografischer Wandel in erster Linie als Verdrängungswettbewerb verstanden wird, in dem es darum geht, Einwohner, Unternehmen und Steuergelder zu gewinnen, im Zweifelsfall auch auf Kosten anderer Kommunen. Dies kann zu einer Art „Wettrüsten“ führen – die Ausweisung von günstigem Bauland und Gewerbegebieten, der Bau von Schulen, Kindergärten und anderen sozialen Einrichtungen im Wettlauf mit den Nachbarn. So wird ein Überangebot an Infrastruktur erst geschaffen, das bereits unter jetzigen Bedingungen subventioniert werden muss und bei fortschreitender Bevölkerungsabnahme zu einer gewaltigen finanziellen Belastung wird.

In seinem Bericht zum „Demografischen Wandel und nachhaltiger Infrastrukturplanung“ (Bundestags-Drs. 16/4900) empfiehlt der Beirat der Bundesregierung deshalb, „lokal und regional angepasste und vor allen Dingen über klassische Ressortgrenzen hinweg vernetzte Lösungen“ zu entwickeln. So sollen Synergieeffekte besser genutzt und Wechselwirkungen in der Stadt-Land-Beziehung besser berücksichtigt werden. Dem entspricht auch die Forderung des Berichtes, dass interkommunale Kooperationen und regionale Entwicklungskonzepte gefördert werden sollen und bei der Vergabe von Fördermitteln an eine Kommune auch die jeweilige Region stärker eingebunden werden soll.

## Zentralität und Mobilität

Das Prinzip der Vernetzung gilt nicht nur für Kommunen, die miteinander „auf Augenhöhe“ stehen, sondern auch ganz besonders in Stadt-Umland-Beziehungen. Lokale Zentren – das kann in Abhängigkeit von der regionalen Struktur eine städtische Metropole oder eine kleinere Kommune sein – bieten den unschätzbaren Vorteil, dass insbesondere soziale Einrichtungen hier für viele erreichbar und damit relativ günstig vorgehalten werden können. Aus Gründen der Effizienz – die uns durch den demografischen Wandel aufgezwungen wird – ist es daher erstrebenswert, die Attraktivität solcher Zentren für Menschen jeden Alters und jeder Lebenslage als Wohn-, Arbeits- und Lebensort zu erhöhen. Das von CDU/CSU, SPD und FDP unterstützte Gesetz zur Innenentwicklung der Städte (Bundestags-Drs. 16/3308) hat bereits einen ersten Schritt in diese Richtung gemacht, indem die Bebauung in den Innenräumen der Städte deutlich erleichtert wurde. Der Parlamentarische Beirat geht diesen Weg jetzt weiter, indem er unter anderem eine verstärkte Förderung des Bauens im Bestand und der Umnutzung leer stehender bzw. von Leerstand bedrohter Gebäude empfiehlt.

Aber auch die Kehrseite der Medaille wird in den Blick genommen. Denn Zentralität heißt auch: Mobilität und Erreichbarkeit für das Umland. Dies stellt die wahrscheinlich größte Herausforderung für die Zukunft dar. Denn herkömmliche Formen des Öffentlichen Personennahverkehrs werden in sehr dünn besiedelten Räumen finanziell kaum tragbar sein. Mobile und

dezentrale Versorgung als Alternative kann aber nur die äußerste Notlösung sein. Hier muss über alternative und flexible Angebotsformen nachgedacht werden. Vor allem aber muss klar bleiben – so der Konsens im Beirat über alle Parteien hinweg – dass in solchen Räumen „viele Menschen auf den Individualverkehr angewiesen sein werden und dieser daher bezahlbar bleiben muss“.

## Gedanken zur nachhaltigen Stadt- und Raumentwicklung

Mit diesen und weiteren Empfehlungen hat der Parlamentarische Beirat das Problem und mögliche Lösungsansätze umrissen und eine solide Grundlage für die Ausarbeitung politischer Konzepte geliefert. Auf dieser Basis gilt es nun weiterzuarbeiten. Der Größe der Aufgabe entsprechend muss dabei in viele Richtungen gedacht werden. Kernaufgabe aber wird es sein, die Rahmenbedingungen für die Stadt- und Raumentwicklung neu zu gestalten. Einerseits müssen die Voraussetzungen dafür geschaffen werden, dass in einer Art und Weise geplant und gebaut wird, die den sich wandelnden gesellschaftlichen Anforderungen gerecht wird. Zu denken ist hier vor allem an den Neu- und Umbau von altersgerechten Wohnungen oder die barrierearme Planung und Entwicklung öffentlicher Räume. Aber auch die Durchmischung von Lebensräumen zur Integration sowohl der unterschiedlichen gesellschaftlichen Gruppen als auch der verschiedenen individuellen Lebenswelten (Arbeit, Freizeit, Wohnen) wird uns vor große Aufgaben stellen. Dem sollte auch im Planungs- und Baurecht in geeigneter Weise Rechnung getragen werden.

Zugleich müssen wir aber viel mehr tun, um zentrales Wohnen nicht nur attraktiv, sondern auch leichter zu machen. Die zügige, unbürokratische Ausweisung von innerstädtischem Wohnbauland unter Berücksichtigung des Bedarfes an Nahversorgungseinrichtungen ist deshalb ebenso zu unterstützen wie eine gezielte Förderung des selbst genutzten und vermieteten Wohneigentums im Bestand. Um flexible, schnelle und den lokalen Erfordernissen angemessene Entscheidungen zu ermöglichen, sollten bürokratische Hürden, die durch Bundesgesetze errichtet wurden, abgebaut werden. So wäre zum Beispiel im Bereich des Städtebaus sowie des Umwelt- und Immissionsschutzrechts über weitere Öffnungsklauseln nachzudenken, um die Zentren im Wettbewerb mit der „Grünen Wiese“ weiter zu stärken. Auch müssten investitionsfeindliche Regelungen abgebaut werden, um private Investoren insbesondere für die Unterhaltung und Entwicklung des Wohnungsbestandes zu gewinnen.

## Staat macht keine Stadt

Es wäre allerdings eine Illusion zu glauben, dass durch staatliches Handeln allein der demografische Wandel gestaltet werden könnte. Dies kann nur zusammen mit den Bürgerinnen und Bürgern geschehen. Dies gilt vielleicht in keinem Politikfeld in



solcher Weise wie in der Stadtentwicklung. Hier ist der Bürger nicht nur ein „Teil“ des öffentlichen Raumes, sondern zugleich sein Gestalter. Diese Ressource, die Kompetenz und das Engagement der Bürger für die Planung, Entwicklung und Umsetzung sie unmittelbar betreffender Entwicklungsmaßnahmen, sollte durch eine Stärkung der kommunalen Bürgerbeteiligung genutzt werden. Der Bund sollte solche Bemühungen durch seine Beteiligung mehr unterstützen. Gemeinschaftlich getragene Projekte, durch die das Bürgerbewusstsein sich verstärkt und die Wertschätzung und damit Dauerhaftigkeit einer Maßnahme zunimmt, sollten größere Priorität erhalten. Vor allen Dingen aber muss den Kommunen der erforderliche Freiraum gegeben werden, um Beteiligungsmodelle erfolgreich zu entwickeln und zu erproben.

Zur Bürgerbeteiligung gehört aber auch die Einbeziehung vor allem auch jener Unternehmen, die Stadt machen und ausmachen: kleine und mittelständische Einzelhändler sowie die Haus- und Wohnungseigentümer. Viele engagieren sich bereits jetzt in ganz vorbildlicher Weise für ihr Quartier und ihre Stadt. Denn die Prinzipien einer vernünftigen, nachhaltigen Wirtschaftsweise – die in jüngster Zeit in Konzepten wie Good Corporate Citizenship und Corporate Social Responsibility ihren Niederschlag fanden – sind für diese Unternehmen ganz natürlich: Eine ökologisch und sozial intakte Umwelt ist für sie mit Voraussetzung für ökologischen Erfolg. Vielleicht in keinem anderen Wirtschaftsfeld ist die Beziehung zwischen den drei Säulen der Nachhaltigkeit – Ökonomie, Ökologie und Soziales – so innig und so offensichtlich wie im Einzelhandel und in der Wohnungswirtschaft.

Das Problem ist nicht ein Desinteresse der Privaten, sondern allein, dass es hier – anders als bei unmittelbarem oder (durch z. B. städtische Wohnungsunternehmen) mittelbarem Handeln der Kommune – in der Regel keine zentrale Steuerung und Führung von Maßnahmen gibt. Jeder Private ist für sich engagiert und bemüht – und viele Tropfen auf den heißen Stein führen bisweilen auch zum Erfolg. Dieser könnte aber noch um vieles größer sein, würde man sich darum bemühen, die Kräfte zu einem starken Strom zu bündeln. Dies wird zum jetzigen Zeitpunkt leider immer wieder versäumt, da der Blick allzu oft auf staatliche Akteure und Unternehmen der öffentlichen Hand als, wenn man so will, „Diener des Gemeinwohls“ verengt ist, während privatwirtschaftlichen Unternehmen unterstellt wird, dass sie in erster Linie nur ihre „ökonomische Verantwortung in Verbindung mit der Maximierung des Shareholder-Value“ im Blick hätten (Schwalbach, Schwerk, Smuda, 2006, S. 25). Dabei könnte durch eine verbesserte Koordination und Zusammenarbeit mit dieser großen Zahl an privaten Akteuren eine immense Stadttrendite – also zusätzliche gesellschaftliche Gewinne neben der rein wirtschaftlichen Rendite der jeweiligen Unternehmen – gehoben werden.

Ein gutes Beispiel für die so zu gewinnende Stadttrendite sind die so genannten Business Improvement Districts (BIDs), wie es sie heute schon zum Beispiel in Nordrhein-Westfalen, Hamburg und

Hessen gibt. BIDs sind lokale Unternehmensinitiativen, die sich gezielt für die Stärkung ihrer Einkaufsstraße einsetzen: Kleine und mittelständische Unternehmen übernehmen Mitverantwortung für die Standortgestaltung, die sie selbst mitfinanzieren und organisieren (DSSW, 2004). Gleiches könnten so genannte Housing Improvement Districts (HIDs) zur Hebung von Wohnstraßen und -quartieren leisten. Durch Improvement Districts kann das Können und Wissen, das finanzielle und zeitliche Engagement der Bürger für ihr Quartier aktiviert werden. Jedoch dürfen Improvement Districts nicht dazu missbraucht werden, um das örtliche Gewerbe durch die Hintertür mit einer weiteren Zwangsabgabe zu belasten und Verantwortung zu delegieren. BIDs und HIDs erbringen freiwillige Zusatzleistungen – sie entbinden die Kommunen nicht von ihren Pflichten.

Auch BIDs und HIDs sind natürlich nicht die Antwort auf jedes Problem. Die Herausforderungen, die auf Deutschland infolge des demografischen Wandels zukommen, sind von so vielfältiger Art, dass sie unmöglich mit nur einem Instrument bewältigt werden können. Der Bericht des Parlamentarischen Beirats gibt uns einen Vorgeschmack auf diese Zukunft und benennt wichtige Aufgaben für die Politik. Vor allem wird deutlich: Es braucht eine umfassende Strategie, die möglichst viele Handlungsfelder zueinander in Bezug setzt, um Deutschland auf diese Entwicklung vorzubereiten.

Es wäre jedoch ein fataler Irrtum zu glauben, dass der Staat dieses alleine bewältigen könnte. Eine nachhaltige Stadt- und Raumentwicklung ist ohne die Einbeziehung der Gesellschaft undenkbar. Die Geschichte lehrt, dass Städte mit zu wenig Bürgersinn schnell tote Städte sind – Bürgerstädte sind daher nicht nur die Vergangenheit, sondern auch die Zukunft Deutschlands. Hier muss die Politik noch dazulernen. Allzu oft konzentriert sich politisches Handeln noch allein an den klassischen Instrumenten staatlichen Handelns. Dabei sieht die Wirklichkeit in Deutschland schon heute oftmals anders aus. Die Bürger erobern sich durch eigene Initiative ihre Stadt zurück, weil der Staat handlungsunfähig geworden ist. Diese Entwicklung wird sich durch den demografischen Wandel noch beschleunigen, weil sich viele Angebote des Staates in ihrer gegenwärtigen Form unter den neuen Bedingungen nicht werden behaupten können. Anstatt der Verbürgerlichung der Städte weiter Widerstand zu leisten, sollte die Politik besser früher als später beginnen, diesen Prozess zu fördern. Eine positive und nachhaltige Stadttrendite ist auf Dauer nur im Verbund und in der Kooperation mit Bürgern, Unternehmen, Vereinen und Verbänden zu erreichen. Dafür müssen wir jetzt die entsprechenden Rahmenbedingungen schaffen.

Patrick Döring, MdB

Sprecher für Stadtentwicklung der FDP-Bundestagsfraktion,  
Mitglied des Parlamentarischen Beirates für Nachhaltige  
Entwicklung



### Quellen:

Statistisches Bundesamt (Hrsg.), Bevölkerung Deutschlands bis 2050. 11. koordinierte Bevölkerungsvorausberechnung, Wiesbaden 2006.

Berlin Institut für Bevölkerung und Entwicklung (Hrsg.), Die demografische Lage der Nation. Wie zukunftsfähig sind Deutschlands Regionen, München: dtv, 2006.

Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR) (Hrsg.), Herausforderungen des demografischen Wandels für die Raumentwicklung in Deutschland, September 2004.

Gräf, Bernhard/Schattenberg, Marc: Die demografische Herausforderung. Simulationen mit einem überlappenden Generationenmodell, Frankfurt am Main: Deutsche Bank Research, 2006.

Canzler, Weert/Knie, Andreas: Demografische und wirtschaftsstrukturelle Auswirkungen auf die künftige Mobilität: Neue Argumente für eine neue Wettbewerbsordnung im Öffentlichen Verkehr, Berlin: WZB – discussion paper, 2005.

BBR (Hrsg.): Siedlungsentwicklung und Infrastrukturfolgekosten – Bilanzierung und Strategieentwicklung, Bonn: BBR-Online-Publikation, 3/2006.

Schwalbach, Joachim/Schwerk, Anja/Smuda, Daniel: Stadttrendite der öffentlichen Wohnungswirtschaft. Formalisierung und Operationalisierung des Begriffs „Stadttrendite“ und Anwendung am Fallbeispiel DEGEWO, Berlin: Humboldt-Universität zu Berlin, Institut für Management, 2006

Deutsches Seminar für Städtebau und Wirtschaft (DSSW) (Hrsg.), Business Improvement Districts – ein Modell für europäische Geschäftsstraßen? Erste Schritte zur Einbindung von Eigentümern, Berlin: DSSW-Schriften 47, 2004.

Dr. Hans-Ulrich Oel

## Herausforderungen und Chancen des demografischen Wandels

**Seit Jahrzehnten befasst sich die Wissenschaft mit dem demografischen Wandel und den prognostizierten Folgen. Politikerinnen und Politiker näherten sich dem Thema eher zögerlich. Bürgermeister wählten sich für Bevölkerungszuwachs verantwortlich, sinkende Einwohnerzahlen wurden als Versagen gedeutet. 1992 setzte der Deutsche Bundestag eine Enquetekommission ein. Träger von Kindertagesstätten und Schulen sowie die Wohnungswirtschaft mussten zu dieser Zeit schon handeln. Kinder, die nicht geboren wurden, benötigten keinen Platz im Kindergarten und drückten keine Schulbank. Ihre Plätze blieben leer. Menschen, die andernorts neue Arbeit gefunden hatten, ließen eine leere Wohnung zurück. Ein Nachmieter war nicht in Sicht, denn der Nachwuchs fehlte, und die Zuzüge konnten die Fortzüge bei weitem nicht ausgleichen. Inzwischen ist das Thema auf allen politischen Ebenen angekommen. Dass der Wandel auch Chancen birgt, wird in der öffentlichen Diskussion allerdings noch allzu sehr vernachlässigt.**

### Erste Antworten auf den demografischen Wandel

Kommunen, Länder, der Bund und auch die Europäische Union haben den demografischen Wandel als politische Herausforderung erkannt und in unterschiedlicher Intensität und mit

verschiedenen Maßnahmen begonnen, darauf zu reagieren. Das Land Brandenburg hat in der Staatskanzlei ein Referat „Demografischer Wandel“ eingerichtet, das die Aufgabe hat, die Gestaltung des demografischen Wandels und seiner Folgen fach- und ressortübergreifend politisch zu steuern. Die Staatskanzlei kommuniziert das Thema für alle Politikbereiche und auf allen regionalen Ebenen, in den Kommunen, gegenüber Bund und Ländern ebenso wie im europäischen Kontext. Der Brandenburger Landtag hat das Thema in allen Fachausschüssen beraten. Die Landtage mehrerer anderer Länder haben Enquetekommissionen eingesetzt. Kommunalpolitische Organisationen diskutieren das Thema, und Bildungseinrichtungen veranstalten auf Fachpolitik bezogene Seminare für Kommunalpolitikerinnen und Kommunalpolitiker. Auch erste gute und beispielhafte Problemlösungen gibt es bereits. Sie zu erkennen, zu beschreiben, ihre Übertragbarkeit auf andere Projekte oder andere Orte zu prüfen und die Ergebnisse zu kommunizieren, bleibt eine ständige Aufgabe. Eine vollständige Aufzählung der zahlreichen Initiativen und Aktivitäten ist – glücklicherweise – nicht mehr möglich.

### Gefordert sind Politik, Wirtschaft und gesellschaftliche Organisationen

Demografischer Wandel ist kein eigenes Politikfeld. So wie der demografische Wandel in alle Lebensbereiche hinein wirkt, müssen alle Fachpolitiken angepasst werden, und alle gesellschaftlichen Gruppen müssen ihren Beitrag dazu leisten, den demografischen Wandel und seine Folgen zu gestalten.