

Gastkommentar

Rainer Winkel

Die Bevölkerungsentwicklung verändert die Anforderungen an die Siedlungsplanung

Die Bevölkerungsentwicklung dürfte in diesem Jahrhundert größten Einfluss auf die Siedlungsentwicklung ausüben, durchaus vergleichbar mit dem Gewicht der Umweltaspekte. Das lässt in vielen Bereichen neue Anforderungen erwarten, auf die sich die Planung einstellen muss.

1 Einführung

Die globale Bevölkerungsentwicklung war in den letzten zwei Jahrhunderten von einem progressiv ansteigenden Wachstum geprägt. In weniger als 200 Jahren stieg die Weltbevölkerung von 1 Mrd. auf knapp 7 Mrd. an. Dieser enorme Zuwachs hält in leicht abgeschwächter Form immer noch an. Durch das Bevölkerungswachstum entstanden etliche neue Millionenstädte sowie Megastädte mit 10 und mehr Millionen Einwohnern. Dort kommt es zu ganz neuen Herausforderungen auf Grund der riesigen Versorgungsbedarfe, Verkehrs- und Umweltprobleme, gegen die sich die europäischen wie auch die deutschen Stadtentwicklungsprobleme vergleichsweise unbedeutend ausnehmen.

Für die deutsche Bevölkerung zeigen die jüngsten Prognosen ein ganz anderes Bild auf. Demnach muss innerhalb der nächsten 50 Jahre mit einem deutlichen Bevölkerungsrückgang, hoher Überalterung und hoher Zunahme hier lebender Ausländer gerechnet werden. In diesem Zeitraum wird voraussichtlich die Bevölkerung Deutschlands, je nach tatsächlichem Entwicklungsverlauf und Anteil hier lebender Ausländer, auf 73 Mio. (-12 %) bis 66 Mio. (-20,5 %) zurückgehen.¹ Zugleich wird die Personengruppe unter 20 Jahren von derzeit etwa 21 % auf 15 % bis 15,5 % zurückgehen, bei gleichzeitigem Anstieg der Bevölkerung über 60 Jahre von heute 21,5 % auf 38,3 % bis 40 %.²

Diese Entwicklung wird Deutschland nicht gleichförmig treffen. In den wachstumsstarken Verdichtungsräumen dürfte es, anhaltende Wirtschaftskraft vorausgesetzt, durch hohe Zuwanderungen kaum zu einem größeren Einwohnerrückgang kommen. Stattdessen muss dort bei anhaltender Stadtrandwanderung und

Suburbanisierung mit einer Umverteilung der Bevölkerung gerechnet werden. In den Großstädten wird der Anteil der Ausländer erheblich zunehmen und bei der jungen Bevölkerung über 50% liegen. Bis dahin dürfte jedoch die Staatsbürgerschaft neu zu definieren sein, so dass diese Differenzierung gegenstandslos sein könnte.

In den anderen Räumen wird sich der Bevölkerungsrückgang umso stärker auswirken, da dort die ausgleichende Zuwanderung der Ausländer fehlt. Dem entsprechend muss in diesen Räumen mit deutlichen Rückgängen gerechnet werden, die teilweise weit höher liegen dürften als die oben angeführten Prozentangaben. Von dieser Entwicklung sind mit hoher Wahrscheinlichkeit die ländlichen peripheren Räume und die neuen Bundesländer besonders betroffen.

2 Mögliche Konsequenzen für die Siedlungsentwicklung und -planung

Die Bevölkerungsentwicklung wird die Siedlungsentwicklung umfassend treffen, d.h. sowohl die Wohnversorgung, Wohnfolgeinfrastruktur und Technische Infrastruktur als auch die kommunalen Finanzen.

Wohnversorgung

Mit dem Einwohnerrückgang wird sich auch der Bedarf an Wohnungen reduzieren. Dem wird jedoch durch die Haushaltsverkleinerungen und den wachsenden Wohnflächenverbrauch je Einwohner entgegengewirkt. Für die Haushaltsgröße wird aber erwartet, dass sie sich nach 2010 nicht mehr wesentlich weiter reduziert. Dadurch und wegen der möglicherweise stagnierenden oder sinkenden Einkommenslagen auf Grund verminderter Rentenleistungen sowie durch steigende Mietnebenkosten auf Grund konsequenter kommunaler Gebührenpolitik könnte es zur Abschwächung in der Zunahme der Wohnflächenausstattung kommen. Gleichfalls spricht der wachsende Anteil der Senioren, insbesondere der hochbetagten Senioren, für diese Abschwächung.

In Siedlungen, die keine größeren Außenzuwanderungen erhalten, wird es deshalb zu Leerständen kommen, die sich kaum gleichmäßig verteilen werden, sondern sich auf einzelne Stadtteile konzentrieren und dort zu entsprechenden Problemen führen. Die reale Entwicklung in den neuen Bundesländern verdeutlicht die Probleme, die damit verbunden sind. So weisen z.B. in Chemnitz einzelne Wohnblöcke bereits Leerstandsquoten von 70 % auf.

Es zeichnen sich auch Probleme struktureller und qualitativer Art ab. Die vielen Eigenheime bieten für die bevorstehende hohe Anzahl der 1- und 2-Personen-Haushalte der Senioren kaum geeignete Wohnformen. Diese Siedlungsstrukturen beinhalten zudem hohe Folgekosten, die die Kommunen stark belasten. Der Wohnungsbestand ist zudem einseitig auf bestimmte deutsche Standards ausgerichtet. Sie entsprechen z.T. nicht den Wohnvorstellungen ethnisch anderer Bevölkerungsgruppen, wie z.B. den Moslems. Die bevorstehende hohe Zunahme der Ausländer wird deshalb Folgen für die Wohnversorgung haben.

Wohnfolgeinfrastruktur

Das große Ausstattungsangebot, das heute in weiten Teilen Deutschlands erreicht ist, wird durch den Bevölkerungsrückgang tendenziell weniger ausgelastet. In Siedlungen mit hohem Rückgang kann es zu Leerständen kommen. Der hohe Ausstattungsstand bedingt außerdem, dass veränderten Versorgungsanforderungen immer weniger durch Neubauten entsprochen werden kann³, sondern vor allem durch Weiterentwicklung des Bestands.

Quantitative Bedarfsveränderungen stehen durch den weiteren Rückgang der Zahl der Kinder und Jugendlichen, nach 2010 vor allem durch steigenden Anteil von Senioren bevor. Dabei dürften in der Seniorenversorgung, die zunehmend nur noch Leistungen nach dem Pflegekassengesetz umfasst, Probleme entstehen. Benötigt werden altengerechte Wohnungen in großer Anzahl und ambulante Hilfsdienste, insbesondere zur Unterstützung der selbständigen Haushaltsführung. Probleme wird auch die Versorgung der zukünftig vielen hochbetagten und damit immobilen Senioren in der Fläche der ländlichen Räume aufwerfen.

Technische Infrastruktur

Die rückläufige Bevölkerungsentwicklung führt auch dort zu sinkender Auslastung des Bestands. Zugleich wird diese Entwicklung durch verändertes Verbraucherverhalten und neue technisch effiziente Lösungen

überlagert, durch die zusätzlich die Bedarfe zurückgehen. Diese Entwicklung kann problematische Folgen haben. Wenn z.B. die Kapazitätsauslegung eines Entwässerungssystems deutlich unterschritten wird, bricht die Funktion zusammen. Das gilt genauso für Kläranlagen. Aufwändige Anpassungen bis hin zum notwendigen Neubau können die Konsequenz sein. Veränderte Anforderungen stehen auch im ÖPNV bevor, sowohl durch veränderte Bedarfe als auch durch die Immobilität vieler Senioren.

Kommunale Finanzen

Ein Einwohnerrückgang führt tendenziell zu geringeren kommunalen Einnahmen an Gebühren, Steuern und dgl., dem jedoch nur wenig Entlastungen gegenüberstehen. Das Verhältnis zwischen dadurch bedingt sinkenden Versorgungsaufwendungen und Einnahmen je Bürger liegt für die Kommunen etwa bei 1:5 bis 1:6.⁴ Der somit tendenziell rückläufigen Einnahmentwicklung, auch durch das immer ungünstigere Verhältnis zwischen Rentnern und Berufstätigen, stehen umgekehrt wahrscheinlich deutlich steigende Soziallasten gegenüber, die nach heutiger Rechtslage vor allem von den Kommunen zu tragen wären.

3 Anforderungen an die zukünftige Stadt- und Siedlungsplanung

Für die zukünftige Stadt- und Siedlungsplanung ergeben sich daraus vor allem zwei Anforderungen:

- Sie muss den vorhandenen Bestand an die sich verändernden quantitativen, qualitativen und sachlichen Anforderungen anpassen und
- diese Aufgaben aus ökologischen und finanziellen Gründen mit geringerem Ressourcenverbrauch bewältigen.

Die zukünftige Ausrichtung der Siedlungsplanung kann deshalb nur in der Bestandsentwicklung liegen. Darauf ist die Planung wenig vorbereitet, was sowohl für die überkommunale Planung als auch die kommunale Planung gilt.

Bestandsentwicklung heißt vor allem Siedlungsentwicklung durch Weiterentwicklung der vorhandenen Wohn- und Infrastrukturkapazitäten bei minimalen Neubaupotenzialen. Damit verbunden ist die Suche nach sinnvollen Folgenutzungen für nicht mehr benötigte Kapazitäten, teilweise auch nur Zwischennutzungen, da sich die altersstrukturellen Veränderungen in der Bevölkerungsentwicklung in wellenförmigem Verlauf vollziehen. Zugleich ist kostengünstig neuen Be-

darfen zu entsprechen. Die traditionell auf Einzelkommunen und sektorale Zuständigkeit ausgerichteten Versorgungskonzepte sind dafür kaum geeignet. Stattdessen werden sektoral übergreifende Konzepte mit multifunktionalen, flexiblen Infrastruktureinrichtungen in interkommunaler Kooperation benötigt.⁵ Außerdem sollten die Förderprogramme für Infrastruktur grundsätzlich Flexibilität der Kapazitäten bis hin zu Rückbaustufen verlangen.

Die Landes- und Regionalplanung ist bislang darauf wenig ausgerichtet, stattdessen geht es dort immer noch vorrangig um expansive Entwicklung. Die Ziele und Konzepte sind überwiegend auf Wachstum und die räumlich verträgliche Verteilung der zusätzlichen Potenziale ausgerichtet. Was können z.B. Entwicklungsachsen noch in einer Bestandsentwicklung bewirken? Wo gibt es den Landesentwicklungsplan oder den Regionalplan, der sich mit Schrumpfung auseinandersetzt? In diesen Plänen wird bislang nicht einmal in Teilbereichen der längst reale Schrumpfungsprozess, z.B. in den neuen Bundesländern, durch Alternativen berücksichtigt. Bestandsentwicklung ist zudem vor allem kommunale Angelegenheit. Wie kann da übergeordnete Planung noch greifen? Hier entstehen ganz andere Aufgaben und Anforderungen, für die es neue Ansätze zu entwickeln gilt.

Die kommunale Ebene ist auf diese Entwicklung ebenfalls kaum vorbereitet. Bestandsentwicklung ist eine weit kompliziertere Aufgabe als Neuplanungen, da es viele Abhängigkeiten zu berücksichtigen gilt. Sie erfordert unerlässlich übergreifende, vorausschauende Entwicklungskonzepte, und zwar weniger im Sinne der technokratischen Stadtentwicklungsplanung der 70er Jahre, sondern vielmehr im Sinne fortschrittlicher neuer Konzepte zur integrativen Stadtentwicklung. Dafür fehlen jedoch in vielen Kommunen die personellen Voraussetzungen.

Damit zeichnet sich ein Unterstützungs- und Beratungsbedarf ab. Hier könnten neue gewichtige Aufgaben für die Regionalplanung entstehen. Da Bestandsentwicklung vor allem eine kommunale Angelegenheit ist, könnten die klassischen Instrumente der Raumplanung ohnehin an Wirkungen verlieren. Wenn die Regionalplanung ihre neuen Ansätze wie Regionalmanagement und Moderation insbesondere in Richtung auf beratende Unterstützung ausbaut, könnte sie zum einen den Kommunen wichtige Hilfe leisten und zum anderen auf neuen Wegen räumliche Steuerung aus übergeordneter Sicht ausüben.

4 Resümee

Die Entwicklung in Deutschland spricht dafür, dass wir im Gegensatz zu weiten Teilen der Welt mit einer stagnierenden, mittel- und erst recht längerfristig schrumpfenden Bevölkerung rechnen müssen. Bestandsentwicklung ist eine neue und spezifische Aufgabe. Deshalb müssen wir darauf unser Bau- und Planungsrecht, die Planungskonzeptionen und Instrumente sowohl auf der kommunalen als auch der Landes- und Regionalebene bis hin zu den Förderprogrammen einstellen. Nun ist diese Entwicklung scheinbar noch in weiter Ferne, die Bevölkerungsprognosen sprechen ja erst ab 2040 und den Zeitraum danach für drastische Folgen. Aber bedenken wir, dass der Großteil der räumlichen Veränderungen, insbesondere die mit Bauleistungen verbundenen, die durch unsere heutigen Planungen entstehen, noch weit über das Jahr 2040 hinaus bestehen werden. Von daher sollte der Handlungsbedarf schon als dringlich eingestuft werden.

Anmerkungen

(1)
DIW Wochenbericht (1999) 42; Statistisches Bundesamt (Hrsg.): Neunte koordinierte Bevölkerungsfortschreibung. – Wiesbaden 2000

(2)
Ebenda

(3)
Der jährliche Zugang durch Neubauten gegenüber den Bestandskapazitäten beträgt für die meisten Infrastruktureinrichtungen zwischen 0,2 % und 1 %.

(4)
Winkel, R.: Infrastruktur in der Stadt- und Regionalplanung. – Frankfurt, New York 1989

(5)
Siehe Winkel, R.: Neue Möglichkeiten öffentlicher Infrastrukturversorgung durch verknüpfte Netze multifunktionaler Einrichtungen. In: Archiv für Kommunalwissenschaften (1991) 1; ders.: Umsetzung von Regionalen Entwicklungskonzepten durch interkommunale Kooperation. – Erfurt 1999

Prof. Dr. Rainer Winkel
Institut für Städtebau und Regionalplanung
Technische Universität Dresden
Mommstraße 13
01062 Dresden