

Block 1 Einleitung

Erfordernisse der inter-und transdisziplinären Forschung zur Lösung aktueller Herausforderungen auf den Gebieten:

Impulsvortrag: Herausforderungen auf dem Gebiet des demographischen Wandels

Prof. Dr. Rainer Winkel,

Deutsches Institut für Stadt und Raum, Technische Universität Dresden

Der demographische Wandel betrifft Deutschland in umfassend. In folge der fehlenden Geburten der Vergangenheit ist das Potential möglicher Mütter bereits stark zurückgegangen. Aus diesem Grund müsste jede Frau zukünftig im statistischen Durchschnitt 3,6 bis 3,7 Kinder gebären, oder es müssten jedes Jahr 300.000 Ausländer zuwandern und hier dauerhaft verbleiben, um den bevorstehenden Rückgang der Bevölkerung auszugleichen. Beides ist höchst unwahrscheinlich, deshalb sind die demographischen Veränderungen nicht mehr zu verhindern. Es kommt darauf an, mit dieser Erscheinung sinnvoll umzugehen. Die negativen Folgen müssen gemindert und zugleich die Chancen, die in dieser Entwicklung liegen, genutzt werden.

Der demographische Wandel ist jedoch keines Falls eine neue Erscheinung. Die alten Bundesländer sind seit ca. 40 Jahren davon betroffen. Die fehlenden Geburten konnten dort durch hohe Zuwanderungen ausgeglichen werden, jedoch nicht die altersstrukturellen Veränderungen. Die Forschung hat sich bereits Ende der 70-er und in den 80-er Jahren umfassend mit dem Thema auseinandergesetzt, z. T. sogar breiter und umfassender (Einbeziehung des Wertwandels und stärkerer Bezug zu den finanziellen Wirkungen) als in jüngerer Vergangenheit. Diese Arbeiten gerieten nur häufig in Vergessenheit.

Der größte Forschungsbedarf in der Auseinandersetzung mit dem demographischen Wandel wird hier vor allem in folgenden Bereichen gesehen:

Wertwandel

Der Versorgungsbedarf einer Bevölkerung hängt nicht nur von deren quantitativer Größe sondern immer auch von ihren Präferenzen ab. Die gesellschaftlichen Werte

haben sich jedoch immer im zeitlichen Verlauf verändert. Dafür spricht schon die demographisch bedingte zunehmende Alterung unsere Einwohner und ebenfalls rückgangsbedingte Unterauslastungen und Leerstand, da eine quantitative Bedarfssättigung stets zu steigenden qualitativen Anforderungen führt, wie W. Herbert in seinen empirischen Studien nachgewiesen hat. Aufgrund des Wertwandels wird es grundsätzlich auch zukünftig neue Versorgungsbedarfe geben. Das gilt auch für Schrumpfungsräume.

Finanzen

Die Finanzen sind entscheidend, ob bei einem Einwohnerrückgang der Lehrstand zu qualitativen Verbesserungen genutzt wird, ob veränderten Präferenzen mit neuen Angeboten entsprochen werden kann oder ob Einrichtungen bei Auslastungsdefiziten zu schließen sind. Der demographische Wandel bewirkt jedoch nur geringe Entlastungen der öffentlichen Hand, aber eindeutig sinkende Einnahmen. Diese Zusammenhänge müssen viel stärkere Beachtung erfahren. Dann würde wahrscheinlich auch der Flächenverbrauch, die Ausweisung neuer Bauflächen oder die Suburbanisierung für viele Gemeinden erheblich an Attraktivität verlieren.

Flexibilität

Für den Umgang mit dem demographischen Wandel bedarf es wesentlich größerer Flexibilität, was sowohl für die Kapazitäten als auch die Nutzungsarten gilt. Mit derartigen Konzepten könnten die Versorgung bei rückläufiger Bevölkerung verbessert und zugleich die Kosten gesenkt werden, wie ich in umfangreichen Untersuchungen bereits in den 80-er Jahren nachgewiesen habe. Ein wesentliches Problem liegt jedoch in den unterschiedlichen Zuständigkeiten bis hin zu rein sektoral orientierten Gesetzen und Verwaltungsvorschriften.

Verknüpfung von Megatrends

Der demographische Wandel ist ein Megatrend, der umfassend die Entwicklungsbedingungen verändert. Das Gleiche gilt für den Klimawandel. Das spricht dafür beide im engeren Zusammenhang zu sehen, zumal der demographische Wandel für die Durchsetzung von Maßnahmen zum Klimaschutz neue Chancen eröffnet.

Umgang mit peripheren Räumen

Der demographische Wandel wirft bereits heute in peripheren Räumen große Probleme auf. Es ist absehbar, dass Deutschland Schrumpfräume mit Wüstung von Siedlungen bekommt. Diese Thematik ist für Politiker zu brisant, deshalb wäre gerade hier die Forschung gefragt darauf Antworten zu erarbeiten.

Zukünftige Wohnpräferenzen und Wohnungsbedarf

Aufgrund des demographischen Wandels und gesellschaftlicher Veränderungen gewinnen kleinere Haushalte und der Anteil der Senioren in Deutschland ein großes zunehmend wachsendes Gewicht. Dafür sind die Eigenheime und Reihenhäuser wegen ihrer Größe, ihres Zuschnittes und der Geschoßanzahl schlecht geeignet. Auch die Altenversorgung wird in diesen Siedlungen Probleme aufwerfen. Die heute bevorzugten Altbauhäuser und -villen sowie kleinere Mehrfamilienhäuser sind ebenfalls kaum geeignet.

Dort fallen hohe Kosten für den Unterhalt des notwendigen Aufzugs an, die bei unseren Rentenperspektiven von vielen kaum zu bewältigen sind. Der Großteil der neu errichteten Häuser und Wohnsiedlungen ist am zukünftigen Bedarf vorbeigebaut. Diese Siedlungen dürften in späterer Zukunft ähnliche Probleme aufwerfen wie wir sie aus Plattenbauwohnsiedlungen kennen und wahrscheinlich ebenfalls Abbruchprogramme erfordern. Deshalb wäre es wichtig, dass die Forschung Antworten hinsichtlich der zukünftigen Wohnpräferenzen und des Wohnungsbedarfs erarbeitet, auf der dann Siedlungsplanung, Bauplanung und Förderprogramme auszurichten wären.

Standards- und Gleichwertigkeit

Der demographische Wandel und die damit veränderten Rahmenbedingungen von Entwicklung sowie gesellschaftliche Veränderungen und neue konzeptionelle Erkenntnisse verändern die Standards. Die traditionellen Richt- und Orientierungswerte der Wiederaufbau- und Ausbauphase versagen häufig unter den veränderten Bedingungen. Zudem bestehen z. T. sehr große Unterschiede in den Vorgaben der einzelnen Bundesländer (z. B. Mindestanzahl je Schulkasse zwischen 10 und 22 Schüler oder eine völlige Abkehr von derartigen Vorgaben). Damit stellt sich die Frage, wie bei derartig großen Unterschieden Gleichwertigkeit durchsetzbar ist, bzw. von welcher Gleichwertigkeit auszugehen ist? Außerdem werfen deutsche Standardvorgaben z. T. größte Probleme im Umgang mit dem demographischen Wandel auf, wie ein Vergleich mit den Bedingungen in anderen

dünn besiedelten Industrienationen zeigt. Ein gangbarer Weg könnte darin liegen, stattdessen die Zielvorgaben stärker zu standardisieren und für den Weg dorthin einen breiten Gestaltungsspielraum offen zu halten, Überlegungen, die ich bereits vor 20 Jahren zur Diskussion gestellt habe.

Partizipation und Bürgerverantwortung

Der Umgang mit dem demographischen Wandel bedingt z. T. unvermeidliche Versorgungseinschnitte. Diese werden um so eher Akzeptanz finden, je stärker die Bürger in die Entscheidungen eingebunden sind. Bei sinkender Leistungskraft der Kommunen in Schrumpfräumen kommt zudem dem Bürgerengagement, ehrenamtlicher Tätigkeiten und dgl. eine wichtige Bedeutung zu, die es zu nutzen gilt. Das wird jedoch um so eher gelingen, je stärker die Bürger in diesem Problemfeld eingebunden sind.

Entwicklung wird Wachstum gleich gesetzt

In Deutschland wird Entwicklung - trotz der demographischen Entwicklung - immer noch falsch und einseitig allein im Sinne von Wachstum verstanden. Bei diesem Verständnis sind unsere Siedlungen immer noch vorrangig auf Neubau und Siedlungsausweitung ausgerichtet. Deshalb kommt es zum fortschreitenden Flächenverbrauch, zum Neubauzuwachs selbst in Leerstandsräumen. Siedlungsplanung erfolgt immer noch zu wenig prozessorientiert. Die Förderprogramme und Steuerabschreibungen begünstigen überwiegend Neuinvestitionen und Neubauten. Selbst in der Ausbildung von Architekten dominieren Neubauten als Entwurfsaufgabe und nicht etwa die Gestaltung von Umbauten oder baulicher Bestandsveränderung. Das bedingt riesige Ressourcenvergeudungen, zukünftige Fehlinvestitionen und teure Unterauslastungen bis hin zu Leerständen.

Stärkere Ausrichtung auf Bestandsentwicklung

Die Förderprogramme sind wesentlich stärker und gezielter auf Bestandsentwicklung auszurichten. Für Siedlungserweiterungen sollten nur öffentliche Mittel Verwendung finden, wenn der Zweck der Erweiterung mit dem Bestand nicht zu erreichen ist. Bei Planungen sind wesentlich längere Zeiträume einzubeziehen, die sich an den realen Nutzungszeiträumen orientieren. Neu errichtete soziale Infrastruktur wird bis 2050 oder länger, neue technische Infrastruktur häufig sogar noch wesentlich länger genutzt! Beim Siedlungsbau und

bei Bauwerken sollten deren Wirkungen auf die Identifikation der Bevölkerung wesentlich stärkere Beachtung finden, denn diese beeinflussen ebenfalls evtl. spätere Abwanderungsbereitschaft. Die Ausbildung von Stadtplanern und Architekten muss diesen Veränderungen Rechnung tragen. Der demographischen Wandel müsste auch Ausbildungsinhalt für Architekten sein, genauso Bestandsentwicklung, Umbau und Bestandsveränderungen als Entwurfsschwerpunkte.

Planung unter veränderten Einflussmöglichkeiten

Die Folgen des demographischen Wandels und der veränderten Rahmenbedingungen verändern auch die Planungsmöglichkeiten. Raumplanung und Landesplanung wird in Schrumpfungsräumen besonders wichtig. Zugleich werden aber dort die traditionellen Steuerungsinstrumentarien an Wirkung verlieren, da es sich dort vorrangig um Entwicklungen im Bestand der Kommunen handelt. Zudem verlieren mit der fortschreitenden Privatisierung von Aufgaben der Daseinsvorsorge sowie der Ausweitung gemeinnütziger Träger und ehrenamtlicher Akteure die Steuerungsinstrumente zusätzlich an Wirksamkeit.

Die angesprochenen Aspekte sprechen für Forschungsbedarf, insbesondere bezüglich:

- Wertwandel: Von welchen Präferenzen ist zukünftig auszugehen? Welche Flexibilität ist wo erforderlich um damit umzugehen?
- Wohnversorgung: Welche Präferenzen werden dort entstehen? Wie wirken sie sich aus? Wie ist damit in Planung und Förderprogrammen umzugehen?
- Folgekosten: Orientierungswerte und Verfahren, wie lassen sich diese einigermaßen zu-treffend in Vorherschätzungen berücksichtigen?
- Flexibilität: Wie können die Hemmnisse gegenüber sektoralübergreifenden Nutzungskonzepte durch wesentliche Verbesserungen in der interministeriellen Abstimmung und Kooperation ausgeräumt werden?
- Verknüpfung von Megatrends: Wie können demographischer Wandel und Klimawandel besser miteinander verknüpft werden, insbesondere die Konzepte zur wechselseitigen Ergänzung im Umgang mit diesen Erscheinungen?
- Schrumpfung: Wie ist in peripheren Räumen mit Schrumpfung und Wüstung umzugehen? Wie kann diese für die betroffene Bevölkerung erträglich und finanzierbar gestaltet werden?

- Welche Standards benötigen wir zukünftig angesichts der demographischen Veränderungen, des Wertwandels und der finanziellen Möglichkeiten? Welche Konsequenzen ergeben sich daraus für das Gleichwertigkeitsziel?
- Wie ist Raumplanung, Stadtplanung und Planung in kleineren Gemeinden, insbesondere in Schrumpfräumen zukünftig umzusetzen? Welche Planungen brauchen wir?

Die Forschung hat bereits etliche Beiträge geliefert, so vor allem durch Forschungsvorhaben des BMVBS und des BBSR sowie der Ministerien, die früher für diesen Bereich zuständig waren und die Vorläuferorganisationen des BBSR. Hervorzuheben sind die MORO-Vorhaben zum demographischen Wandel und zur Daseinsvorsorge, wo derzeit auch ein Forschungsvorhaben zur Klärung der Standardvorhaben läuft um nur einige dieser Aktivitäten zu nennen. Die Länder haben ebenfalls eigene Forschungsvorhaben dazu vergeben, so z. B. Thüringen 1999/2000 mit einem Forschungsauftrag zur Klärung der Folgen der demographischen Veränderungen, um Handlungskonzepte herauszuarbeiten. Sachsen hat 2001/2002 einen vergleichbaren Forschungsauftrag erteilt. Etliche weitere Forschungsarbeiten sind seit dem als Landesaufträge durchgeführt worden. Die ARL (Akademie für Raumforschung und Landesplanung) beschäftigt sich mit dieser Thematik seit 1976/77. Hinzu kommen etliche weitere Forschungsinstitutionen und Wissenschaftler, oft in Verbindung mit der Praxis.

Der demographische Wandel bringt tatsächlich umfassende Veränderungen und großen Handlungsbedarf mit sich, aber auch Chancen. Das ist eine große Herausforderung für Praxis und Forschung. Es ist bereits sehr viel geschehen, insbesondere wenn wir neben den umfangreichen neuen Arbeiten und Publikationen auch die Forschungsergebnisse aus den 70-er und 80-er Jahren einbeziehen, zumal diese Ergebnisse auch heute noch oft hochaktuell sind. Weil sie teilweise vergessen wurden sind sie heute oft neuen Erkenntnissen gleichzusetzen. Die Forschung wird auch die hier angesprochenen Fragenkomplexe klären. Es bleibt zu hoffen, dass das BMVBS und die BBSR diese Bemühungen wie bisher durch die Ausschreibung von Forschungsprojekten unterstützen.

Dresden, im Juni 2009