



Weniger Menschen – weniger Fläche?

Über die Zukunft des ländlichen Raums in Zeiten demografischen Wandels

von Ulrich Kriese

Der demografische Wandel stärkt die Stadtregionen und die zentralen Orte und schwächt den ländlichen Raum, die Peripherie. Die Bereitschaft einer zunehmend städtischen Gesellschaft, die ländlich geprägten Landesteile finanziell zu unterstützen, wird in steigendem Maße von deren Gegenleistungen abhängen. Ländliche Regionen als Arbeits- und Wohnort haben daher letztlich nur ökologisch eine Zukunft. Dies schließt einen verantwortungsvollen und sparsamen Umgang mit dem Gut Fläche ausdrücklich ein. Denn das unterscheidet ja das Land von der Stadt: Geringe Bevölkerungsdichte, freie, unverbaute Landschaft, weite Ausblicke, vergleichsweise mehr Ruhe, Naturerfahrung, ökologische Qualitäten und Ausgleichsleistungen. All dies zu erhalten und zu ermöglichen wird von Außenstehenden immer mehr erwartet, liegt aber auch im ureigenen Interesse derjenigen, die auch künftig noch oder wieder auf dem und vom Land leben möchten. Bund, Länder und Kommunen müssen daher gänzlich andere Anreize setzen als bisher und für eine nachhaltige Flächenbewirtschaftung sorgen. – Der vorliegende Beitrag zeigt entsprechende Lösungswege auf und erörtert unter anderem auch den Vorschlag, im Boden – ebenso wie in Luft und Wasser – ein gesellschaftliches Gemeingut zu sehen, das erfordert, gänzlich auf privates Eigentum an Grund und Boden oder zumindest auf unverdiente Bodenrenten zu verzichten.

Der Prozess zusätzlicher Flächeninanspruchnahme vollzieht sich in vielen kleinen und einigen großen Schritten, praktisch flächendeckend. Tatsächlich entfällt über die Hälfte des Zuwachses an Siedlungs- und Verkehrsfläche auf Gemeinden unter 10.000 Einwohner und deutlich über 30 Prozent auf Gemeinden unter 5.000 Einwohner, somit zu einem großen Teil auf nicht zentrale Orte (1). Wenn man dies als grobe Näherung an den ländlichen Raum betrachtet, dann trägt dieser überproportional stark zum Landschaftsverbrauch bei – nicht zuletzt durch Vorhaben im Außenbereich. Die Baulandreserven der Kommunen übersteigen vertretbare Größenordnungen (2).

Das Siedlungs- und Verkehrsflächenwachstum beeinträchtigt Natur und Landschaft: Zuallererst geht Fläche zum Anbau von landwirtschaftlichen Erzeugnissen verloren (siehe auch die Abbildung auf Seite 180 in diesem Agrarbericht). Mehr als 90 Prozent des Siedlungs- und Verkehrsflächenwachstums gehen in der Tat zulasten landwirtschaftlich genutzter Fläche. Angesichts weltweit steigender Knappheiten der Ressource Boden, des zusätzlichen Flächenbedarfs für die Herstellung nachwachsender Rohstoffe sowie der notwendigen Ökologi-

sierung und Extensivierung der Landwirtschaft sollte dies zu denken geben. Das Siedlungs- und Verkehrsflächenwachstum greift regelmäßig störend in den Landschaftswasserhaushalt und das lokale Klimagefüge ein. Biotop- und Freiräume, somit auch Erholungsräume und Wildtierkorridore werden zerstört und zerschnitten. Ausgedehnte Siedlungsräume haben längere Wegstrecken, zusätzliche Verkehrsbelastungen sowie mehr Lärm und klima- und gesundheitsschädliche Emissionen zur Folge (3). Die Kostensteigerungen im öffentlichen Nahverkehr, ein weiterer Aspekt, sind großteils eine direkte Folge der Zersiedelung, vor allem in Gemeinden abseits der Entwicklungs- und Verkehrsachsen. Denn je länger die Wege und je weiter die Abstände, desto höher die Kosten.

Expansion: Der sichere Weg in den finanziellen Ruin

Trotz stagnierender und zurückgehender Bevölkerung (wie es früher oder später nahezu überall in Deutschland der Fall sein wird) weisen viele Kommunen weiterhin neue Baugebiete aus, überbieten sich dabei noch gegen-

seitig und erhoffen sich dadurch zusätzliche Steuereinnahmen oder einen Beitrag zur Haushaltssanierung. Doch in der Regel handelt es sich dabei um Milchmädchenrechnungen. Neue Wohn- und Gewerbegebiete rechnen sich für eine Kommune nur bei einer engen Auslegung des Begriffs Erschließung, und auch nur dann, wenn es sich bei den künftigen Bewohnern bzw. Nutzern nicht um Ortsansässige, sondern um Zuzügler handelt. Unter Berücksichtigung der Kosten für die äußere Erschließung (im Fall der Gewerbegebiete) und der Kosten für die zusätzlich erforderliche soziale Infrastruktur (im Fall der Wohngebiete) übersteigen die Kosten die Erträge (4). Siedlungsstrukturen mit geringer Dichte weisen pro Nutzer meist deutlich höhere Infrastrukturkosten auf als verdichtete Strukturen. Dieser Zusammenhang tritt bei Bevölkerungsrückgang umso deutlicher zutage (5). Die Ansiedlung neuer Einwohner in Neubaugebieten ist für eine Gemeinde daher letztlich ein Zuschussgeschäft und erscheint einer Gemeinde mitunter nur deshalb als Gewinn, weil die Zuweisungen über den kommunalen Finanzausgleich den eigentlichen Verlust ausgleichen (6). Doch Kompensationszahlungen und Subventionen aller Art werden wohl künftig eher abnehmen.

Alle Gemeinden, die den Konkurrenzkampf um Einwohner und Arbeitsplätze mit Hilfe von Neubaugebieten austragen, werden sich am Ende als Verlierer wiederfinden: Geringfügig steigenden oder gar sinkenden Einnahmen werden weit höhere Ausgaben gegenüberstehen. Einwohner und vor allem Unternehmen sind heute mobiler denn je, sodass selbst bei anfänglich erfolgreicher Ansiedlung eine dauerhafte Auslastung von auf Jahrzehnte angelegten Strukturen keineswegs sichergestellt ist. Neubaugebiete sind somit grundsätzlich ungeeignet, um die wirtschaftliche Situation einer Kommune zu verbessern. Die weitere Zersiedlung der Landschaft beschleunigt vielmehr den Abstieg einer Region. Hinzu kommt, dass wegen der insgesamt rückläufigen Bevölkerungszahl und Immobiliennachfrage, gefolgt von einem entsprechenden Preisverfall, Immobilien in Randlage längst nicht mehr – anders als es Bundesregierung und Bausparkassen weiterhin glauben machen – als sicherste Form der Altersvorsorge gelten können.

Zukunftsansichten für den ländlichen Raum

Der einsetzende Bevölkerungsrückgang und die alternde Gesellschaft legen eine Kontraktion der bewohnten und besiedelten Fläche nahe, und zwar auch in Westdeutschland. Dies bedeutet im Kern einen Rückzug aus peripheren Lagen, eine Konzentration auf zentraler gelegene Orte und auf Städte. Als Alternative zu „Grüne-Wiese“-Entwicklungen müssen bestehende Bauten im Innenbereich sowie dort bereits erschlossene, aber nicht

oder nur geringfügig genutzte Grundstücke („stille Reserven“) stärker in Anspruch genommen werden. Für die Zukunft gilt es, die Vorteile von Kompaktheit, Dichte und Nähe für das Zusammenleben und die Lebensqualität im Ort neu zu entdecken.

Der Rückzug aus bestimmten Siedlungen ist denkbar und wohl mancherorts auch unvermeidlich. Dem Land Brandenburg beispielsweise wurde bereits empfohlen, einzelne Dörfer ganz aufzugeben – notfalls mit finanzieller Unterstützung der „Noch-Bewohner“ beim Umzug (7). Natur und Landschaft, nicht Gewerbebauten und Schlafdörfer sind das höchste Gut des ländlichen Raums. Sie zu schützen und den örtlichen, naturräumlichen Bedingungen gemäß zu entwickeln, muss Priorität haben. Es macht keinen Sinn, gegen den unabänderlichen demografischen Trend und zu unverträglich hohen Kosten fast verlassene Orte dauerhaft zu erhalten. Sicher wird man sich jeden Einzelfall genau ansehen müssen. So wird es einen Unterschied machen, ob eine örtliche Initiative mit Ideenreichtum ein Dorf(leben) aufrechterhält, oder ob in einem Ort Lethargie vorherrscht. In letzterem Fall ist es wahrscheinlich für alle Beteiligten, gerade auch für alte Menschen, tatsächlich sinnvoller, den geordneten Rückzug aktiv in die Hand zu nehmen als abzuwarten, bis der Letzte das Licht ausmacht.

Die Aufgaben und Funktionen des ländlichen Raums liegen primär in der ökologischen Produktion von Nahrungsmitteln und Rohstoffen, in der Bereitstellung erneuerbarer Energien und von Kohlendioxid-Senken, im ökologischen Ausgleich „städtischer“ Belastungen und im Naturtourismus. Das Land muss also wieder stärker als Arbeits- und Lebensgrundlage verstanden werden. Dort wo sich Menschen diese Aufgaben und Funktionen des Landes zu eigen machen, sollten sie, soweit es sich privatwirtschaftlich nicht trägt, auch die nötige staatliche Unterstützung erfahren. Zielvereinbarungen zwischen den Beteiligten und der öffentlichen Hand könnten dabei gute Dienste leisten.

Wer dagegen den ländlichen Raum nur als Wohn- oder Freizeitort begreift und nutzt, kann dort künftig nicht mehr den in den vergangenen rund 40 Jahren üblichen Standard oder dafür gar staatliche Leistungen erwarten. Die immer schon utopische Vorstellung, in allen Landesteilen gleichwertige Lebensverhältnisse herzustellen und aufrechterhalten zu können, wird man endgültig aufgeben müssen. Gemeinschaftsgüter und Infrastrukturen werden in peripheren Räumen nicht mehr allein von der öffentlichen Hand und schon gar nicht von einzelnen Kommunen bereitgestellt werden können. Das verlangt nach neuen Verantwortungsgemeinschaften, nach neuen Formen der interkommunalen Zusammenarbeit, nach öffentlich-privater Kooperation, nach einem hohen Maß an Partizipation von Bewohnern und Unternehmen und nach Selbsthilfe und Selbstverwaltung bis

hin zu nahezu autarken Lebensgemeinschaften. Ver- und Entsorgung werden dezentralisiert werden. Auch flexible, mobile und multifunktionale Handels- und Dienstleistungsformen werden zunehmend gefragt sein.

Die Einrichtung interkommunaler Gewerbegebiete, ein scheinbar probates Mittel, greift dabei zu kurz. Zu oft stehen auch solche Gewerbegebiete in keinem Zusammenhang mit den Eigenarten ihrer „Wirts-Kommunen“, sondern könnten überall stehen. Hinzu kommt, dass gerade interkommunale Gewerbegebiete häufig ausdrücklich an den Gemeindegrenzen, grenzübergreifend auf dem Gebiet von mehreren Gemeinden im Außenbereich entstehen, mit den bekannten ökologischen und ökonomischen Folgen. Insbesondere kommunale Grensräume zeichnen sich oft durch ein hohes ökologisches Potenzial aus. Fließgewässer, Feucht- oder Waldgebiete, Grenzertragsböden sowie Heckenstrukturen bilden gleichsam historisch gewachsene, natürliche Grenzbarrieren. Interkommunale Gewerbegebiete können somit nicht nur maßgeblich zur Zersiedlung beitragen, sondern auch Ursache für ausgesprochen gravierende Eingriffe in Natur und Landschaft sein.

Die ländlichen Räume werden sich, im Gegensatz zu den Stadtregionen, auf den Weg einer eigenständigen Entwicklung machen müssen, sich weitgehend unabhängig machen von den Irrungen und Wirrungen der globalen Wirtschaft. Das wird auch wieder zu einer stärkeren räumlichen Akzentuierung zwischen Stadt und Land führen.

Über kurz oder lang werden sich die flächensparenden und auf Dauer kostensparenden, ökologisch entwickelnden Kommunen und Regionen in vielerlei Hinsicht als die attraktivere Alternative herausstellen. Für sie kommen folgerichtig ganz neue Marketingansätze in Betracht, mit denen sie sich selbstbewusst als nachhaltig entwickelnde Städte, Gemeinden und Regionen nach innen und außen präsentieren. Um dieses Potenzial erschließen zu können, müssen die Kommunen und Regionen erkennen und schätzen lernen, was sie jeweils baulich und siedlungsstrukturell, ebenso wie in landschaftlicher und naturräumlicher, kultureller, wirtschaftsstruktureller und sozialer Hinsicht auszeichnet und auf Dauer zu tragen vermag; müssen sie sich auf ihre ureigenen Kräfte und Ressourcen besinnen und erkennen, worin für sie der Mehrwert einer nachhaltigen Land- und Siedlungsentwicklung bestehen kann, um auf dieser Basis ein grundlegend neues Selbstverständnis, eine neue Identität entwickeln zu können (8).

Neue staatliche Anreize schaffen

Der Gedanke, Wirtschaftswachstum und Wohlstand seien an ein Wachstum in die Fläche gekoppelt, entstammt dem zu Ende gehenden Ölzeitalter und einem Glauben

an die immerwährende Verfügbarkeit von billiger Energie – eine kurze Episode der Geschichte. Künftig gilt es daran zu arbeiten, Wachstum und Wohlstand dauerhaft mit weniger Ressourceneinsatz sicherzustellen. Dazu werden Wohn- und Arbeitsort wieder stärker zusammenrücken. Um dem nötigen Umbau und Umdenken Nachdruck zu verleihen, sollten quantifizierte Zielwerte zur Reduzierung der Flächeninanspruchnahme (wie sie – wenn auch viel zu großzügig bemessen – beispielsweise bereits in der Region Hannover für die Eigenentwicklung der Kommunen gelten) verbindlich Einzug in die Landes- und Regionalplanung halten. Eine ökologische Reform des Gemeindefinanzsystems, der Grunderwerbsteuer, der Bauförderung sowie der Regionalstrukturförderung sind weitere Eckpfeiler (9). Begleitend dazu müssen die Agrarumweltprogramme und die Agrarstrukturförderung weiter ökologisiert werden (10).

Der Grundsteuer kommt in jedem Fall eine herausragende Bedeutung zu, nicht zuletzt weil sie in der Bevölkerung das Bewusstsein für den Wert von Boden und Fläche zu schärfen vermag. Ökologisch reformiert sollte sie zur wichtigsten Einnahmequelle der Kommunen werden und könnte entscheidend beitragen zur Mobilisierung von Bestandspotenzialen/-brachen und für einen effizienteren und sparsameren Umgang mit der Ressource Fläche (11). Gerade auf dem Land wird man lernen müssen, mit Fläche sparsamer und effizienter umzugehen, beim privaten Hausbau ebenso wie bei der Ausweisung neuer Gewerbegebiete oder auch in der Landwirtschaft. Werden neue Bau- und Verkehrsflächen ausgewiesen, müssen künftig die Kosten und Folgekosten, die auf die öffentliche Hand und den Steuer- und Gebührenzahler zukommen, ermittelt und veröffentlicht werden. Die Kommune, nicht die übergeordnete Behörde, sollte zudem nachweisen müssen, dass sie den reklamierten Mehrbedarf tatsächlich nicht innerhalb des Bestands befriedigen kann. Das schafft die nötige Transparenz im Vorfeld planerischer Entscheidungen und wird dazu beitragen, Kommunen und Bürger vor teuren Fehlplanungen zu bewahren.

Wider die Bodenspekulation – ein „idealer“ Ausblick

Eine von vielen verkannte Ursache des Landschaftsverbrauchs ist die Bodenspekulation, wie sie auch im ländlichen Raum üblich ist. Eigentümer von Grund und Boden, der jenseits heutiger Siedlungsgrenzen liegt, warten mehr oder weniger geduldig auf den Tag, an dem ihr Stück Land zu Bauland erklärt wird. Diese Erwartungshaltung führt regelmäßig zu Interessenkonflikten bei Stadt- und Gemeinderäten und setzt sie, so sie nicht selbst befangen sind, erheblichem sozialen Druck aus.

Folgerungen & Forderungen

- Der ländliche Raum hat nur ökologisch eine Zukunft.
- Flächensparen und Investitionen in den Siedlungsbestand helfen, finanzielle und gesellschaftliche Spielräume für die Zukunft zu sichern.
- Ländliche Kommunen und Regionen müssen sich auf ihre ureigenen Kräfte, vor allem auf ihre natürlichen Ressourcen besinnen, sich neue Vorbilder suchen und ihr Selbstverständnis grundlegend überdenken.
- Bund und Länder müssen gänzlich andere Anreize setzen. So gilt es beispielsweise, die Reduktion der Flächeninanspruchnahme mit quantifizierten Zielwerten verbindlich festzuschreiben.
- Um die Bodenspekulation zu verhindern, wäre ein grundsätzlicher Verzicht auf privates Eigentum an Grund und Boden und auf unverdiente Bodenrenten ideal.

Etwas andere Mechanismen wirken innerorts. Hier kann sich der Eigentümer von längst erschlossenem Bauland (Baulücke, Brachfläche) erlauben, dem Markt dieses Land vorzuenthalten, ohne dass er dabei nennenswerte Nachteile zu erleiden hat oder Sanktionen befürchten muss. Auch hier wird munter auf Wertsteigerungen spekuliert, selbst wenn sich jahre- oder gar jahrzehntelang kein Käufer oder Nutzer findet.

Ein enormer Fortschritt wäre somit der Verzicht auf privates Eigentum an Grund und Boden und unverdiente Bodenrenten (12). Grund und Boden könnte dann verfügbar gemacht werden für gesellschaftlich sinnvolle Nutzungen von Dauer. Bodennutzungsfragen würden versachlicht, weil private Interessen weitgehend außen vor blieben. Die Bodennutzung gewänne an Effizienz, weil die vom öffentlichen oder gemeinnützigen Bodeneigentümer zu erhebende Nutzungsgebühr das Vorenthalten von Fläche zu teuer machen würde. Ein wesentliches Motiv zur Schaffung neuer Baurechte und zur Ausweisung neuer Baugebiete würde entfallen. Wohnen und nicht-kommerzielle Nutzungen an zentralen Lagen würden erschwinglich gemacht. So ist es schon heute möglich, einen Beitrag zu einer nachhaltigen Land- und Siedlungsentwicklung zu leisten, ohne auf wie oben skizzierte Gesetzesänderungen warten zu müssen.

Anmerkungen

- (1) S. Siedentop und S. Kausch: Die räumliche Struktur des Flächenverbrauchs in Deutschland. In: Raumforschung und Raumordnung, 1/2004, S. 36–49.
- (2) U. Kriese: Handelbare Flächenfestsetzungskontingente. Anforderungen an ein Mittel zur Beendigung des Landschaftsverbrauchs. In: Informationen zur Raumentwicklung, H. 4/5 (2005), S. 297–306.

- (3) BUND et al.: Aktiv für Landschaft und Gemeinde! Leitfaden für eine nachhaltige Siedlungsentwicklung, hrsg. von den deutschen Umwelt- und Naturschutzverbänden. Rheinbach/Bonn 2006. Download unter www.nabu.de/siedlungspolitik.
- (4) M. Reidenbach et al.: Neue Baugebiete: Gewinn oder Verlust für die Gemeindekasse? Fiskalische Wirkungsanalyse von Wohn- und Gewerbegebieten. Deutsches Institut für Urbanistik. Berlin 2007.
- (5) Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung: Siedlungsentwicklung und Infrastrukturfolgekosten – Bilanzierung und Strategieentwicklung. BBR-Online-Publikation 3/2006. Download unter www.bbr.bund.de.
- (6) S. Flaig: Neubaugebiete und demografische Entwicklung. Stuttgart 2007. Download unter www.region-stuttgart.org.
- (7) Berlin-Institut für Bevölkerung und Entwicklung: Gutachten zum demografischen Wandel im Land Brandenburg. Berlin 2007. – Siehe ferner A. Weber und W. Klingholz: Demografischer Wandel. Ein Politikvorschlag unter besonderer Berücksichtigung der Neuen Länder. Gutachten des Berlin-Instituts für Bevölkerung und Entwicklung im Auftrag des Bundesministeriums für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung. Berlin 2009.
- (8) U. Kriese und P. Schulte: Flächenakteure zum Umsteuern bewegen! Analyse und Bewertung vorliegender Kommunikationsansätze – Ausgangspunkt für neue kreative Marketingstrategien. In: S. Bock et al. (Hrsg.): Nachhaltiges Flächenmanagement – in der Praxis erfolgreich kommunizieren. Ansätze und Beispiele aus dem Förderschwerpunkt REFINA (Beiträge aus der REFINA-Forschung, Band IV). Berlin 2009, S. 47–56. – I. Helbrecht: Stadt- und Regionalmarketing. Neue Identitätspolitiken in alten Grenzen. In: C. Scholz (Hrsg.): Identitätsbildung. Implikationen für globale Unternehmen und Regionen. München 2005, S. 191–199. In diesem Zusammenhang interessante Ansätze hat die IBA Stadtumbau in Sachsen-Anhalt hervorgebracht. – Siehe ferner www.refina-info.org sowie das NABU-Vorhaben „Partnerschaften für eine nachhaltige Siedlungsentwicklung“.
- (9) U. Kriese: Für ein Ende der Discount-Kommunen. In: Politische Ökologie 23, H. 97/98 (2005), S. 54–56. – U. Kriese: Aufforderung zum Dialog. Städtebaurecht und Finanzpolitik zusammengedacht. In: PlanerIn, H. 3 (2003), S. 57–59. Siehe auch die zahlreichen Beiträge unter www.nabu.de/siedlungspolitik.
- (10) Siehe www.nabu.de/landwirtschaft.
- (11) Siehe Anmerkung 9.
- (12) D. Löhr: Ein Bodenfonds für die Ausgabe von Erbbaurechten als Instrument der Bodenpolitik. Working Paper No. 6 des Zentrums für Bodenschutz und Flächenhaushaltspolitik am Umwelt-Campus Birkenfeld. Birkenfeld 2009. – U. Herrmannstorfer: Schein-Marktwirtschaft. Arbeit, Boden, Kapital und die Globalisierung der Wirtschaft. Stuttgart 1997. Siehe ferner www.maryon.ch.

Autor

Ulrich Kriese
Siedlungspolitischer Sprecher des Naturschutzbund Deutschland e.V. (NABU). Seit 2009 Mitarbeiter der gemeinnützigen Stiftung Edith Maryon.

Naturschutzbund Deutschland (NABU) e.V.
Charitéstraße 3
10117 Berlin
E-Mail: ulrich.kriese@nabu.de
u.kriese@maryon.ch

