

Dokumentation

Demographiekongress des Regionalforums Bremerhaven
am 23.11.2010

- Workshop 2: Mobilität, Nahversorgung, Siedlungsentwicklung

Moderation und Dokumentation: Martin Karsten



Einführung

Der Ablauf des Workshops 2 „Mobilität, Nahversorgung, Siedlungsentwicklung“ unterteilte sich in drei Blöcke:

- Fachlicher Input des Moderators
- Erörterung der Bestandsaufnahme
- Erörterung der Handlungsbedarfe und regionaler Handlungsoptionen

Der 15minütige fachliche Input diente einerseits der Sensibilisierung für notwendige räumliche Differenzierungen nach Raumtypen bei der Bestandsaufnahme und im Hinblick auf Handlungsoptionen im Kontext von Mobilität, Nahversorgung und Siedlungsentwicklung. Weiterhin wurden Beispiele regionalen Handelns aus anderen Regionen zur Anregung skizziert.

Die vorliegende Dokumentation des Workshops orientiert sich weitgehend am skizzierten Ablauf und folgt folgender Gliederung:

- Fachlicher Input
- Schwerpunkte der Diskussion – mit Überraschungen
- Initiativen regionaler Zusammenarbeit in den Handlungsfeldern Mobilität, Nahversorgung und Siedlungsentwicklung

Fachlicher Input

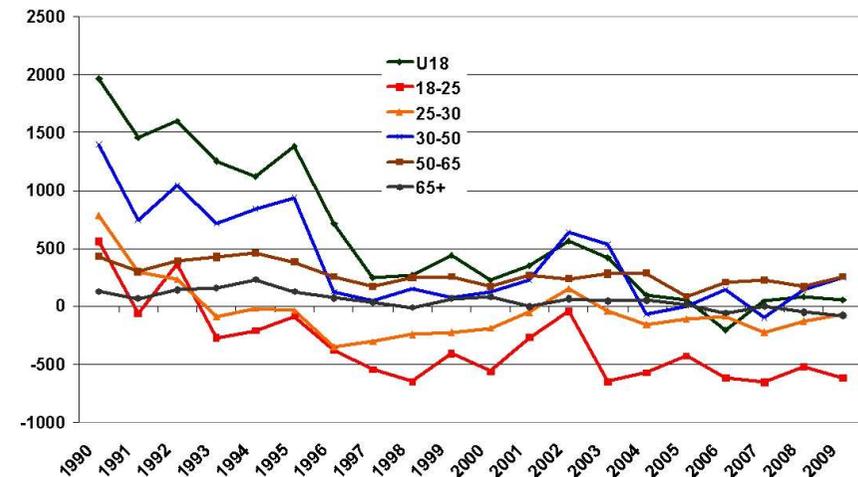
Allgemeine demographische Entwicklungstrends

Insgesamt ist die Unterweserregion seit einigen Jahren vom Zurückgehen der Bevölkerungszahl und von einer anteiligen Zunahme älterer Einwohner betroffen. Ausschlaggebend dafür ist zum einen ein negativer natürlicher Bevölkerungssaldo, also der Umstand, dass die Zahl der Geburten hinter der der Sterbefälle deutlich zurückbleibt. Zum anderen ist auch der Wanderungssaldo etwa seit der Jahrtausendwende negativ: Bis Ende der 1990er Jahre zogen insgesamt noch mehr Menschen in die Region zu als fort, dies betrifft insbesondere die Altersgruppe der jungen Erwachsenen, also der 18 bis 30jährigen (vgl. Abb. 1). Das veränderte Wanderungsverhalten dieser potenziellen Elterngeneration wirkt sich wiederum unmittelbar negativ auf den natürlichen Saldo aus.

Eine Beeinflussung der beiden Salden und damit der demographischen Entwicklung ist schwierig: Während man möglicherweise durch die Schaffung von Arbeitsplätzen, neuen Wohnangeboten oder weitere Maßnahmen positive

Auswirkungen auf den Wanderungssaldo erreichen kann, ist der negative natürliche Bevölkerungssaldo strukturell viel tiefer und langfristiger verfestigt: Dadurch, dass die Geburtenzahlen seit den 1970er Jahren deutlich zurückgegangen sind, fehlen heute potenzielle Eltern, die wiederum keine Kinder bekommen – ein Teufelskreis, der sich allein durch die Steigerung der so genannten Geburtenziffer (durchschnittliche Anzahl Kinder je Frau im „gebärfähigen“ Alter) von heute 1,4 auf etwa 2,1 durchbrechen ließe. Die zurückgehenden Wanderungsgewinne können den negativen natürlichen Saldo bereits seit einiger Zeit nicht mehr ausgleichen. Es muss also – trotz aller Anstrengungen – davon ausgegangen werden, dass die Bevölkerung der Unterweserregion in den kommenden Jahren weiter schrumpfen wird.

Abbildung 1: Addierte Wanderungssalden der Landkreise Cuxhaven und Wesermarsch sowie der Stadt Bremerhaven zwischen 1990 und 2009



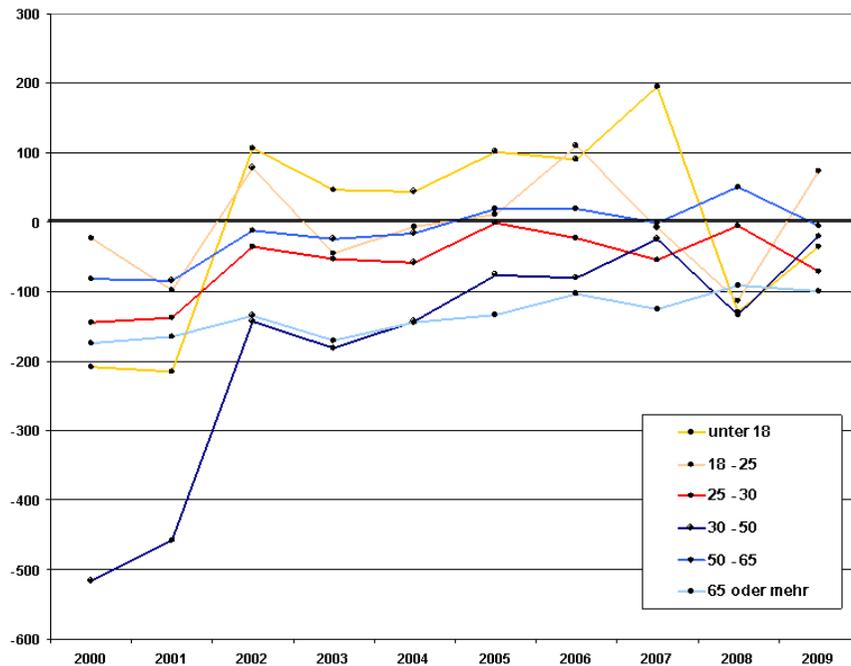
Eigene Darstellung, Datenquelle: Niedersächsisches Landesamt für Statistik, Statistisches Landesamt Bremen

Auch eine Betrachtung der Teilräume innerhalb der Region ist wichtig, da es in der jüngeren Vergangenheit zu signifikanten Verschiebungen gekommen ist: Etwa bis zur Jahrtausendwende waren es insbesondere die größeren Städte, die von Schrumpfung und Alterung betroffen waren, allen voran die Großstadt Bremerhaven. Seither zeichnet sich jedoch ab, dass es v. a. die peripher gele-

genen ländlichen Gemeinden in der Unterweserregion sind, deren Einwohnerzahl am stärksten zurückgeht. Die deutlichsten Alterungsprozesse sind in den Stadtrandgemeinden zu beobachten, die über Jahre hinweg von der so genannten Suburbanisierung profitiert haben, also dem Zuzug von Bewohnern aus der Stadt (Bremerhaven).

Dieser Trendbruch wird auch anhand der folgenden Grafiken deutlich:

Abbildung 2: Wanderungsverflechtungen der Stadt Bremerhaven mit ihrem Umland 2000 bis 2009 nach Altersgruppen

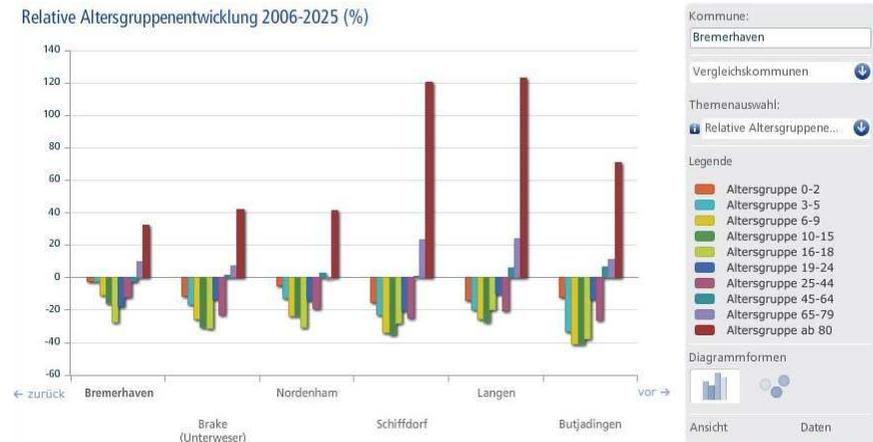


Eigene Darstellung, Datenquelle: Statistisches Landesamt Bremen

Abb. 2 zeigt die Wanderungsverflechtungen der Stadt Bremerhaven mit ihrem unmittelbaren und mittelbaren Umland seit 2000, unterschieden nach Altersgruppen. Insgesamt wird deutlich, dass die jährlichen Einwohnerverluste Bremerhavens zugunsten des Umlandes in allen Altersklassen zurückgehen, was einen – auch bundesweit zu erkennenden – Trend zugunsten der Städte widerspiegelt. Immer weniger Menschen, gerade auch Familien, entscheiden sich für einen Wohnstandort weit außerhalb von Städten „im Grünen“. Gründe für diese

Entwicklung sind u. a. die steigenden Kosten für Mobilität (Angewiesensein auf mindestens ein Auto) oder Fragen des Zeitmanagements, da potenzielle Freizeitangebote im ländlichen Raum im Vergleich zur Stadt vergleichsweise zeitaufwändig zu erreichen sind. Schaut man auf die Kurve der Altersgruppe 30 bis 50 Jahre, also die der Elterngeneration, bestätigt sich der Trend: Wanderten 2000 noch über 500 Menschen dieser Altersgruppe mehr aus Bremerhaven ab als zu, so ist der Saldo 2009 fast ausgeglichen gewesen. Eine weitere Ursache dafür ist auch, dass die klassische Generation der „Suburbanisierer“, also derer, die nach erfolgter Ausbildung die Städte verlassen, um im Umland im eigenen Haus sesshaft zu werden und eine Familie zu gründen, zahlenmäßig deutlich kleiner ist, als noch vor Jahren. Die geburtenstarken Jahrgänge der 1960er Jahre sind mittlerweile nicht mehr in dieser Lebensphase und die folgenden Jahrgänge sind erheblich kleiner. Entsprechend weniger Menschen können in den letzten Jahren den Schritt „raus aus der Stadt“ überhaupt vollziehen. Zudem ermöglicht Bremerhaven durch neue Wohnangebote im Einfamilienhaussegment potenziellen Abwanderern einen Verbleib in der Stadt.

Abbildung 3: Anteilige Entwicklung der Altersgruppen in ausgewählten Kommunen der Unterweserregion 2006 bis 2025



Quelle: Bertelsmann-Stiftung

Ähnlich logisch sind die Entwicklungen, die sich in Abb. 3 widerspiegeln: Die Zunahme des Anteils älterer und hochbetagter Menschen wird in den Kommunen in nächster Zukunft am stärksten ausgeprägt sein, die im Zuge der ersten Suburbanisierungswellen in den 1960er und 1970er Jahren stark gewachsen

sind. Diejenigen, die sich damals im jungen Erwachsenenalter im Umland Bremerhavens niedergelassen haben, werden ab 2020 in einem entsprechend hochbetagten Alter (über 80 Jahre) sein. Abb. 3 zeigt beispielhaft für die Gemeinden Schiffdorf und Langen eine Zunahme des Anteils über 80jähriger bis 2025 von 120% und mehr. Doch auch peripher gelegene Gemeinden (in der Abbildung: Butjadingen) sind überdurchschnittlich von Alterung betroffen.

Zusammenfassend können die demographischen Entwicklungstrends in den Teilräumen der Unterweserregion wie folgt benannt werden:

- Die größeren Städte, insbesondere Bremerhaven, waren bislang am stärksten von Bevölkerungsschrumpfung und Alterung betroffen.
- In Zukunft werden die Landkreise Cuxhaven und Wesermarsch stärker von Schrumpfung betroffen sein als Bremerhaven.
- Die stärksten Alterungsprozesse werden zukünftig in den Stadtrandgemeinden, aber auch im ländlichen Raum zu beobachten sein.
- Trotz der innerregionalen Verschiebungen und Unterschiede bleibt festzuhalten, dass alle Teilräume auch weiter schrumpfen und altern werden!

Raumtypen

Die beschriebenen demographischen Entwicklungstrends weisen bereits auf Unterschiede in der Betroffenheit von Teilräumen hin. Eine systematische Untersuchung dieser differenzierten Betroffenheit liegt für den Unterweserraum bislang nicht vor. Auf der Basis der Analysen anderer Regionen liegt allerdings die grundsätzliche Unterscheidung in folgende Raumtypen, die die Entwicklung bedarfsangepasster Handlungsperspektiven erleichtert, nahe:

- **Raumtyp 1: Oberzentrum Bremerhaven:**
Bremerhaven ist das einzige Oberzentrum der Unterweserregion und stellt damit einen eigenen Raumtyp dar. Die Stadt muss sich bereits seit geraumer Zeit mit Schrumpfungsprozessen auseinandersetzen und hat in der jüngeren Vergangenheit vielfältige Anstrengungen der Gegensteuerung und Anpassung vorgenommen, die teilweise als pionierhaft beschrieben werden können. Die besonderen Herausforderungen der Stadt im Bereich Siedlungsentwicklung liegen auf der Notwendigkeit einer „Qualitätsoffensive“ im Bestand. Nahversorgungsprobleme ergeben sich insbesondere in räumlich peripher gelegenen Siedlungen. Im Hinblick auf Mobilität gilt es, die Beweglichkeit des schon heute sehr hohen Anteils älterer Menschen zu sichern.
- **Raumtyp 2: Mittelzentrum im ländlichen Raum:**
Mittelzentren in der Unterweserregion sind Brake, Cuxhaven, Hemmoor und

Nordenham. Ihre Aufgabe ist die Bündelung von Funktionen im Sinne der Daseinsvorsorge für den sie umgebenden dünn besiedelten ländlichen Raum. Die zurückliegende demographische Entwicklung, aber auch die Konzentrationstendenzen der Arbeitsplatzangebote und der Strukturwandel im Einzelhandel stellen die Mittelzentren vor große Herausforderungen: Diese liegen bei der Siedlungsentwicklung insbesondere in der Belebung ihrer Innenstädte und einer Qualitätsoffensive in ihren älteren Einfamilienhausgebieten. Weiterhin gilt es die Anbindung der Mittelzentren mit dem ÖPNV in Zeiten zurück gehenden Schülerverkehrs zu sichern.

- **Raumtyp 3: Stadtrandgemeinden:**
Die Stadtrandgemeinden haben - nicht nur in der Region Bremerhaven – in jüngerer Zeit die stärkste Entwicklungsumkehr erlebt: Nach langen Jahren des Wachstum sind sie in eine Stagnation- bzw. Schrumpfungsphase eingetreten, die von ihnen eine Neuorientierung ihrer Entwicklungsziele und den Einsatz eines neuen Instrumentarium verlangen. Besonderen Mut verlangt erfahrungsgemäß die notwendige Abkehr von der Neuausweisung von Bauland zu einer Initiative der qualitativen Aufwertung älterer Einfamilienhausgebiete. Ein weiterer Handlungsbedarf im Kontext des demographischen Wandels liegt in der Einführung bedarfsorientierter Bedienungsformen im ÖPNV.
- **Raumtyp 4: Peripher gelegene ländliche Gemeinden:**
Vor den unzweifelhaft größten Herausforderungen stehen peripher gelegene ländliche Gemeinden wie Beverstedt oder die Samtgemeinde Am Dobrock. Deren Entwicklung wird auch weiterhin von deutlichem Bevölkerungsrückgang und Alterung geprägt sein, die mit Gebäudeleerständen und Immobilienwertverlusten einhergehen. Dieser Typ Gemeinde wird nicht umhin kommen, die Siedlungsentwicklung auf die Kerne der jeweiligen Ortschaften zu konzentrieren und Ortsmittenprojekte zu starten, die den Kern der Orte lebendig halten. Auf absehbare Zeit könnte es notwendig sein, besonders periphere Wohnstandorte von weiterer Entwicklung auszuschließen und auf lange Sicht alternative Nutzungsszenarien zu erarbeiten. „Normale“ Angebotsformen des Einzelhandels lassen sich in diesen dünn besiedelten Lagen nicht mehr wirtschaftlich betreiben, daher besteht die Herausforderung, neue Formen mobiler oder stationärer Nahversorgung zu entwickeln. Eine ebenso anspruchsvolle Aufgabe besteht in der dauerhaften Sicherung der Mobilität in diesen Räumen.

Abbildung 4: Oberzentrum (rot), Mittelzentren (orange) und Stadtrandgemeinden in der Unterweserregion



Quelle: Regionalforum Bremerhaven und FORUM

Beispiele regionalen Handelns in anderen Regionen

Der oben skizzierten demographischen Entwicklung sind in unterschiedlicher Intensität nahezu alle Regionen in Deutschland ausgesetzt. Damit stehen auch andere Regionen vor der Aufgabe regional abgestimmte Handlungsansätze zum

Umgang mit den Folgen des demographischen Wandels zu entwickeln. Zur Anregung der Workshop-Diskussionen wurden folgende Ansätze kurz vorgestellt:

- „Mittendrin ist in“:
Die Metropolregion Hamburg hat sich zum Ziel gesetzt, im Rahmen einer Sensibilisierungskampagne mit dem Titel „Mittendrin ist in“ insbesondere die politischen Entscheidungsträger von der Notwendigkeit der Konzentration auf Innenentwicklung zu überzeugen. Diese Kampagne umfasst verschiedene Instrumente wie Veranstaltungen, Handbücher und Werbepлакate. Nähere Informationen finden sich [hier](#).
- Initiative „Ort schafft Mitte“:
Das Bayerische Ministerium des Innern hat 2010 einen Wettbewerb für kleine Städte und Gemeinden im ländlichen Raum ausgeschrieben, der zum Ziel hat, Kommunen in Schrumpfungsräumen bei der Entwicklung innovativer Formen der Ortsmittenentwicklung zu unterstützen. Von den 85 Bewerbungen wurden zehn ausgewählt, die ab Ende 2010 mit Städtebauförderungsmitteln gefördert werden. Eine Begleitforschung wertet die Erfahrungen aus. Nähere Informationen finden sich [hier](#).
- Neue Nahversorgungskonzepte:
In vielen Regionen in Deutschland werden neue Formen von Nahversorgungskonzepten erprobt. Diese Konzepte stellen in der Regel Ansätze jenseits normaler wirtschaftlicher Rentabilität dar und beinhalten häufig Mehrfachnutzung, nicht-stationäre Angebotsformen oder bürgerschaftliches Engagement. Einen guten Überblick gibt eine Veröffentlichung, die [hier](#) zum Download bereit steht.
- Regionale Kooperation bei der Mobilitätssicherung:
Wie oben beschrieben liegen Bedarfe für bedarfsorientierte Bedienungsformen des ÖPNV insbesondere auch in Stadtrandgemeinden vor. Im Raum Bremerhaven sind bereits regionale Kooperationsformen umgesetzt worden, indem das Anrufsammeltaxi z.B. in den Gemeinden Langen, Loxstedt und Schiffdorf durch eine Managementzentrale bei der Verkehrsgesellschaft Bremerhaven AG organisiert wird.

Schwerpunkte der Diskussion – mit Überraschungen

Die Schwerpunkte der Diskussion lagen auf der Erörterung der Problemlagen in den einzelnen Raumtypen, die damit verbundenen Handlungsbedarfe und möglichen Handlungsansätzen in regionaler Zusammenarbeit.

Die im Rahmen des Inputs vorgestellte Raumtypologie, die auf unterschiedliche Problemlagen und Handlungsbedarfe abstellt, wurde von den Workshop-Teilnehmern weitgehend bestätigt. Überraschenderweise erfolgte aber im Rahmen der Erörterung keine weitere räumliche Differenzierung der Problemlagen, sondern eine Fokussierung auf folgende, nahezu alle Raumtypen betreffenden Problemstellungen:

- **Umgang mit verwaorosten Immobilien:**
Teilnehmer aus verschiedenen Regionsteilen, die unterschiedliche Raumtypen repräsentieren, formulierten als besonderes Problem, dass zunehmend Einzelimmobilien in Erscheinung träten, bei denen deren Eigentümer aus unterschiedlichsten Gründen eine Verwaorlosung zuließen. Hintergrund sei häufig, dass die Nachfrageschwäche auf dem Immobilienmarkt mit der Folge geringer Mieten, hoher Fluktuation und Leerstand vielfach eine Sanierung von Gebäuden unrentabel erscheinen lasse. Langjähriger Modernisierungstau führe dann zu städtebaulichen Missständen, die den Wert ganzer Quartiere negativ beeinflussten. Derartige Fälle verwaorlostter Immobilien gäbe es als ehemals landwirtschaftlich genutzte Gebäude in Ortsmitten von Dörfern ebenso wie als ehemalige Einzelhandelsgebäude in den Innenstädten der Mittelzentren oder in Gründerzeitquartieren der Stadt Bremerhaven.
- **Bedarf an Nahversorgungsstrukturen:**
Ähnlich überschneidender Handlungsbedarf wurde im Kontext der notwendigen Verbesserung der Nahversorgungsstrukturen ausgemacht: Defizite der Nahversorgung gäbe es in peripheren Wohnlagen der Stadt Bremerha-

Abb. 5: Teilnehmer des Workshops



Quelle: Regionalforum Bremerhaven

ven genauso wie am Rande der Mittelzentren und in den Dörfern auf dem Lande. Mit der mangelnden Kaufkraft im jeweiligen Einzugsgebiet läge auch dieselbe Ursache vor, die nur durch neuartige Angebotsformen behoben werden könne.

Die weitere Diskussion von möglichen Handlungsansätzen offenbarte, für manchen Workshop-Teilnehmer wiederum überraschend, dass wichtige Erfahrungen in einzelnen Kommunen vorliegen, die anderen Städten und Gemeinden im Unterweserraum bei der Lösung ihrer Problemlagen helfen könnten. Folgende Themen wurden beispielhaft ausgemacht:

- **Umgang mit verwaorosten Immobilien:**
Das Stadtplanungsamt der Stadt Bremerhaven verfügt insbesondere aufgrund der besonders hohen Anzahl von Problemimmobilien im Ortsteil Lehe über vielfältige Erfahrungen im Umgang mit sog. Schrottimmobilen. Diese Erfahrungen beziehen sowohl Informations- und Überzeugungs- als auch Zwangsinstrumente ein. Die Stadt Bremerhaven war beispielsweise maßgeblich verantwortlich für die durch das Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung initiierte Erarbeitung eines sog. „Leitfadens zum Einsatz von Rechtsinstrumenten im Umgang mit verwaorosten Immobilien“. Herr Stadtbaurat Holm und Herr Friedrich, Abteilungsleiter Stadtplanung erklärten sich gerne bereit, diese Erfahrungen anderen Kommunen im Unterweserraum zur Verfügung zu stellen.
- **Kleinflächenkonzepte im Einzelhandel:**
Im Ortsteil Groden der Stadt Cuxhaven wurde ein sog. Cap-Markt als Beschäftigungskonzept für Behinderte zur Schaffung eines Nahversorgungsangebotes etabliert. Die entsprechenden Erfahrungen könnten auch für andere Standorte im Unterweserraum hilfreich sein.
- **Anrufsammeltaxi:**
In zahlreichen Gemeinden liegen mittlerweile langjährige Erfahrungen mit Anrufsammeltaxien vor, in anderen Kommunen werden Bürgerbusse eingesetzt. Auch hier scheint ein Erfahrungstransfer sinnvoll.

Initiativen der regionalen Zusammenarbeit in den Handlungsfeldern Mobilität, Nahversorgung und Siedlungsentwicklung

Die Diskussionen zu Handlungsbedarfen und Handlungsoptionen regionaler Initiativen zum Umgang mit den Folgen des demographischen Wandels mündeten in folgende drei Vorschläge für Leitprojekte und einen Vorschlag für ein Modellprojekt:

- Leitprojekt „Ortsmittenentwicklung“:
In den Ortsmitten konzentrieren sich vielfach die Folgen der zunehmenden Nachfrageschwäche nach Immobilien und gefährden die Vitalität der Mitten. Gleichzeitig spielen die Ortskerne eine besondere Rolle für die Identifikation der Bürger mit ihren Kommunen. Unternutzungen, Leerstände und damit städtebauliche Funktionsverluste in den Ortsmitten von Dörfern, den Innenstädten der Mittelzentren und Stadtteilzentren des Oberzentrums zu beheben, stellt daher eine wichtige Aufgabe dar, bei der der Erfahrungsaustausch in der Region eine Unterstützung darstellen kann. Dies gilt insbesondere für die Fragen der Finanzierung von Aufwertungsbemühungen und des Umgangs mit vernachlässigten Immobilien. Die Teilnehmer plädieren daher für die Konzeption eines Leitprojektes, in dessen Rahmen der Erfahrungstransfer von Gemeinden in der Unterweserregion die Vitalisierung ihrer Ortskerne befördert.
- Leitprojekt „Konzentration der Siedlungsentwicklung“:
Die demographischen Trends erfordern in allen Raumtypen der Unterweserregion eine Konzentration der Siedlungsentwicklung. Um dieses Ziel zu erreichen bedarf es nicht der Entwicklung neuer Instrumente, sondern in erster Linie der Akzeptanzstärkung dieses Zieles und dessen Umsetzung durch kommunalpolitische Entscheidungen. Nach wie vor tun sich die politischen Vertreter mit dem Verzicht auf Neuausweisung von Bauland zugunsten von Innenentwicklungsprojekten schwer. Eine vom Regionalforum Bremerhaven ausgehende regionale Kampagne zur Stärkung der Akzeptanz der Konzentration von Siedlungsentwicklung könnte da eine wichtige Hilfestellung darstellen.
- Leitprojekte „Entwicklung von Nahversorgungskonzepten“:
Der Erfahrungsaustausch der Workshop-Teilnehmer hat gezeigt, dass in vielen Teilräumen die Notwendigkeit besteht, neue Angebotsformen zur Sicherung der Nahversorgung zu entwickeln. Auch hier könnte eine

regionale Initiative unterstützen: Denkbar wäre z.B. die Initiierung und Förderung von ausgewählten Modellprojekten unterschiedlicher Nahversorgungskonzepte, die durch einen begleitenden regionalen Erfahrungsaustausch die Sensibilität anderer Kommunen für die Thematik und für ortsangepasste tragfähige Lösungen schärft.

- Modellprojekt zur Mobilität im ländlichen Raum:
Anrufsammeltaxen als den Rahmenbedingungen im suburbanen und ländlichen Raum angepasste bedarfsorientierte Bedienungsform des ÖPNV ist in der Unterweserregion schon weit über das Erprobungsstadium hinaus etabliert. Insbesondere für die peripher gelegenen ländlichen Räume werden aber neue Bedienungsformen des ÖPNV entwickelt werden müssen. Der WeserSprinter von Oldenburg nach Bremerhaven stellt beispielsweise ein solches Modell dar, das ebenfalls mittlerweile Routine geworden ist. Womöglich könnten aber die in der Region ansässigen Verkehrsunternehmen weitere neue Bedienungsformen entwickeln, die sie dem Verkehrsverbund (VBN) als Modellprojekte anbieten.

Oldenburg, 04. Januar 2011

Martin Karsten