

Wotha, Brigitte; Dembowski, Nina:

Folgen von Reurbanisierung – Steuerungserfordernisse und planerische Konsequenzen in Politik und Verwaltung in einer mittleren Großstadt am Beispiel von Kiel

URN: urn:nbn:de:0156-4233136



CC-Lizenz: BY-ND 3.0 Deutschland

S. 217 bis 234

Aus:

Schlich, Dietmar (Hrsg.):

Reurbanisierung zwischen Wunsch und Wirklichkeit. Ein Blick auf nordwestdeutsche Städte und Regionen.

Hannover 2019

Arbeitsberichte der ARL 27

Brigitte Wotha, Nina Dembowski

FOLGEN VON REURBANISIERUNG – STEUERUNGSERFORDERNISSE UND PLANERISCHE KONSEQUENZEN IN POLITIK UND VERWALTUNG IN EINER MITTLEREN GROSSSTADT AM BEISPIEL VON KIEL

Gliederung

- 1 Einleitung
 - 2 Methodik
 - 3 Bevölkerungsentwicklung in Kiel und der Region Kiel
 - 3.1 Bevölkerungsentwicklung und Wanderungen in Kiel
 - 3.2 Bevölkerungsentwicklung und Wanderungen in der Kiel-Region
 - 4 Reurbanisierung als Thema im Diskurs der Stadt- und Regionalentwicklung Kiels und der Umlandgemeinden
 - 5 Strategien im Umgang mit den Folgen der Bevölkerungszunahme in Kiel
 - 6 Fazit
- Literatur

Kurzfassung

Nach einer Phase des deutlichen Bevölkerungsrückgangs verzeichnet Kiel schon seit 2001 wieder ansteigende Bevölkerungszahlen. Auch die Bevölkerung der Gemeinden im angrenzenden Ordnungsraum nahm im selben Zeitraum etwas abgeschwächer zu. Die Prozesse der Bevölkerungszunahme haben neben den gesellschaftlichen und nachbarschaftlichen Auswirkungen, infrastrukturellen Herausforderungen und einer weiteren Flächenverknappung verstärkt auch innerstädtische und regionale Segregationsprozesse zur Folge.

Die Steuerungsmöglichkeiten der Kommunen werden durch die langen Planungszeiten, überregionale Entwicklungen und finanzielle Restriktionen stark eingeschränkt. Hinzu kommt, dass insbesondere die Steuerungsmöglichkeiten im Wohnungsbau durch Fördergelder aufgrund der Niedrigzinspolitik stark eingeschränkt sind. Im Beispiel der Landeshauptstadt kommt ein ausgeprägter Mangel an kommunalen Flächen hinzu. Steuerungsmöglichkeiten der kommunalen Verwaltungen liegen damit überwiegend in der Prozesssteuerung. Die in Kiel gewählten konsensorientierten Vorgehensweisen mit dem Masterplan Wohnen, der Zusammenarbeit und Vernetzung mit den Wohnungsmarktakteuren sowie ergänzende Maßnahmen und Projekte der Sozialplanung und Quartiersentwicklung wie auch die neu belebte Kooperation mit dem Umland sind dafür gute Beispiele. Zur nachhaltigen Sicherung einer ausgeglichenen räumlichen Entwicklung sind längerfristige strategische Planungen auf Augenhöhe mit allen beteiligten Akteuren notwendig.

Schlüsselwörter

Mittlere Großstädte – Umlandwanderung – Reurbanisierung – Planungsherausforderungen – Steuerungserfordernisse – Kiel – Kiel-Region

The effects of reurbanisation – the need for control and the planning-related consequences in policy and administration in a medium-sized city: the example of Kiel

Abstract

After a phase of clear decline, the population of Kiel has grown again since 2001. The population of neighbouring municipalities has also increased in the same period, albeit at a somewhat lower rate. The processes of population growth have had social and neighbourhood effects, created infrastructural challenges, put further pressure on available land, and have also resulted in inner-urban and regional segregation processes.

The options of the municipalities for controlling these developments are greatly limited by long planning periods, supra-regional trends and financial restrictions. Furthermore, the use of subsidies for housing construction is extremely restricted by low interest policies. In the case of the state capital, the pronounced lack of municipal land is another relevant factor. The majority of the options available to the municipal authorities are thus concerned with managing processes. Kiel has chosen to pursue a consensus-oriented approach with a master-plan for housing, cooperation and networking with actors on the housing market, and supplementary measures and projects related to social planning and neighbourhood development, as well as revived cooperation with the surrounding periphery. To ensure that balanced spatial development can be sustained it will be necessary to pursue more long-term strategic planning on an equal footing with all the actors involved.

Keywords

Medium-sized cities – rural-urban migration – reurbanisation – planning challenges – control requirements – Kiel – Kiel region

1 Einleitung

Reurbanisierung im engeren Sinne, bezogen auf eine Zunahme der Bewohnerinnen und Bewohner der Stadt (vgl. Scholich und M. Pohl in diesem Band), hat in den Großstädten und verstärkt auch in dem angrenzenden Umland Auswirkungen. Dabei ist die Bevölkerungszunahme stark selektiv nach Alter, sozioökonomischen Verhältnissen, kulturellen und infrastrukturellen Anforderungen. Dieses wird besonders in der Nutzung und Ausgestaltung der Wohngebiete und der sie begleitenden oder fehlenden wohnortnahen Infrastruktur deutlich. Die Stadtentwicklung und Stadtplanung sind trotz ausreichender Datengrundlagen oftmals mit der Dynamik der Vorgänge überfordert. Zudem ist der Handlungsspielraum der Städte durch finanzielle und strukturelle

Restriktionen seit den 1990er Jahren zunehmend stark eingeschränkt. Auch die für die Kommunen im Eigentum befindlichen und verfügbaren Flächen lassen wenige Möglichkeiten offen. Durch die Dynamik der Entwicklung verlieren die Anpassung und die Weiterentwicklung städtebaulicher Leitbilder an Bedeutung. Damit entstehen durch kurzfristige Reaktionen auf wachsende Bedarfe insbesondere im Wohnungsmarkt neue Konfliktlinien zwischen Lebensqualität und nachhaltiger Planung. Am Beispiel der Landeshauptstadt Kiel und ihres Umlandes soll aufgezeigt werden, wie Verwaltung und Politik in Kommunen mit vormals abnehmender Bevölkerungszahl und die sie umgebende Region mit dem Phänomen ‚Reurbanisierung‘ umgehen.

2 Methodik

Die Datenbasis der Untersuchung fußt auf der Auswertung demografisch-statistischer Daten des Statistikamtes Nord und der Regionaldatenbank der Statistischen Ämter des Bundes und der Länder. Die relevanten Indikatoren für die Untersuchung stellen zum einen die Bevölkerungsentwicklungen in der Landeshauptstadt Kiel von 1996 bis 2015 sowie in den Kreisen Plön und Rendsburg-Eckernförde von 2000 bis 2015 dar. Zum anderen werden für den identischen Zeitraum die Wanderungssalden der Landeshauptstadt Kiel unterteilt in deutsche und ausländische Bevölkerung berechnet und die Gesamtsalden in Altersklassen unterteilt. Für eine weitere Betrachtung werden die Wanderungssalden der Kreise Plön und Rendsburg-Eckernförde herangezogen. Für die Abgrenzung des Umlandes wurde der Ordnungsraum Kiel herangezogen. Zum Ordnungsraum Kiel zählen 53 Gemeinden, die in ihrer engen Verflechtung mit Kiel zahlreichen heterogenen Raumannsprüchen unterliegen und demnach für die Betrachtung der Wechselbeziehungen zwischen Kiel und dem Umland als optimaler Betrachtungsraum identifiziert wurden.

In die Untersuchung wurden in Hinblick auf die Forschungsfrage Strategieprogramme und -konzepte einbezogen. Das Integrierte Stadtentwicklungskonzept Kiel (INSEKK), das Integrierte Entwicklungskonzept Kieler Ostufer 2014–2018, der Masterplan Wohnen 2015, die Zwischenbilanz Masterplan Wohnen aus dem Jahr 2017, das Kieler Wohnungsmarktkonzept 2007 sowie die Fortschreibung des Wohnungsmarktkonzepts aus dem Jahr 2013 und der Wohnungsmarktbericht 2017 sind Bestandteil einer im Rahmen der Auswertung angelegten Inhaltsanalyse.

Des Weiteren wurde diese Datenerhebung mit sechs im August, September und November 2017 geführten leitfadengestützten Interviews mit Experten aus den Fachbereichen Stadtplanung, Regionalmanagement, Wohnungsbau und Interessenverbänden verdichtet.

3 Bevölkerungsentwicklung in Kiel und der Region Kiel

3.1 Bevölkerungsentwicklung und Wanderungen in Kiel

Die Entwicklung der Landeshauptstadt wurde lange von einem Rückgang der Bevölkerungszahlen dominiert. Entgegen den bundesweiten Trends waren in Kiel jedoch schon seit 2001 wieder zunehmende Bevölkerungszahlen zu verzeichnen (vgl. Abbildung 1).

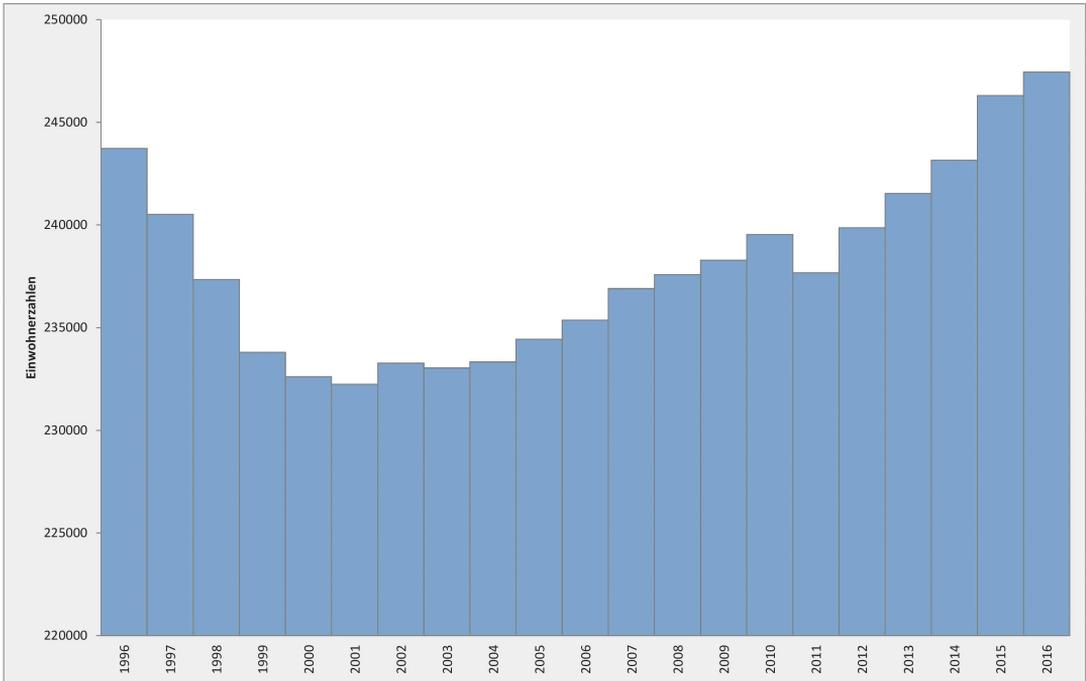


Abbildung 1: Bevölkerungsentwicklung Kiels von 1996 bis 2015 jeweils zum 31.12. des Jahres / Quelle: Eigene Darstellung nach Statistische Ämter des Bundes und der Länder 2017

Die Zunahme der Kieler Bevölkerung resultiert überwiegend aus Wanderungen. Betrachtet man die Salden der Wanderungen, so wird deutlich, dass die Zuzüge aus dem Bundesgebiet und Schleswig-Holstein sowie zunehmend aus dem Ausland kommen. Die Fortzüge hingegen verteilen sich zu großen Teilen auf die benachbarten Kreise Rendsburg-Eckernförde und Plön (vgl. Abbildung 2).

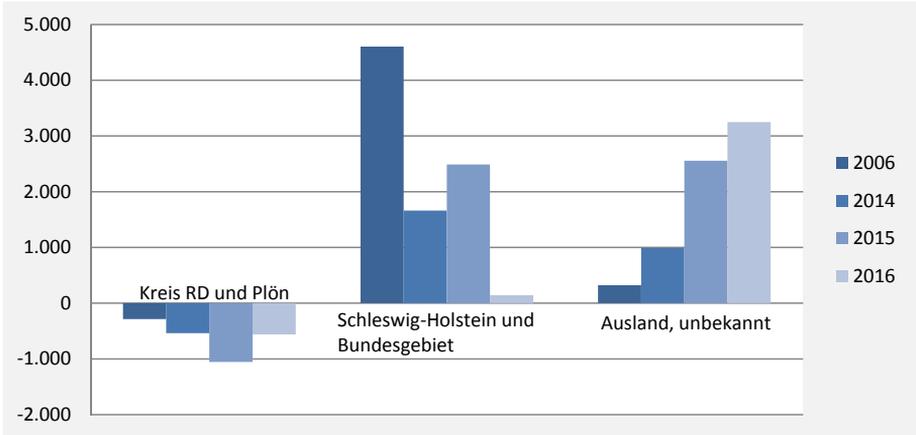


Abbildung 2: Entwicklung des Wanderungssaldos nach ausgewählten Regionen (Jahressumme) /
Quelle: Eigene Darstellung nach Landeshauptstadt Kiel 2017a: 2

Jahr	Saldo Deutsche	Saldo Ausländer	Saldo Kiel
2000	-1.693	925	-768
2001	-1.391	1.482	91
2002	384	965	1.349
2003	-485	593	108
2004	473	162	635
2005	767	646	1.413
2006	538	697	1.235
2007	796	950	1.746
2008	794	83	877
2009	592	416	1.008
2010	636	790	1.426
2011	1.212	1.408	2.620
2012	610	1.774	2.384
2013	-134	1.933	1.799
2014	-521	2.020	1.499
2015	-578	3.571	2.993

Tabelle 1: Gesamtwanderung Kiels von 2000 bis 2015 / Quelle: Eigene Berechnung nach Statistische Ämter des Bundes und der Länder 2017

	2015	2014	2013	2012	2011	2010	2009	2008	2007	2006	2005	2004	2003	2002
Saldo der Fort- und Zuzüge	413	-34	-234	-233	-170	-174	-200	-227	-95	-263	-128	-301	-271	-225
<18	3.217	3.015	3.177	3.498	3.512	2.753	2.467	2.647	2.873	2.740	2.706	2.759	2.340	2.917
18 bis 25	31	-476	-354	-308	-20	-236	-189	-406	-33	-155	-102	-237	-165	197
25 bis 30	-733	-1.015	-833	-728	-703	-856	-939	-978	-796	-876	-784	-1.184	-1.403	-1.134
30 bis 50	91	6	37	161	64	2	-13	-76	-59	1	-73	-102	-98	-39
50 bis 65	-26	3	6	-6	-63	-63	-118	-83	-144	-212	-206	-300	-295	-367
>65														

Betrachtet man den Saldo der Zuwanderung durch die deutsche Bevölkerung seit 2000, so ist nach einem starken Anstieg bis 2012 ein negativer Wanderungssaldo festzustellen (vgl. Tabelle 1).

Nach Altersgruppen betrachtet verzeichnet die Gruppe der 18- bis 30-Jährigen die stärkste Zuwanderung und eine deutlich geringere Abwanderung. Zum einen gibt dies die Zuwanderung Studierender, Auszubildender und Berufsanfänger wieder. Zum anderen ist in der Gruppe der ausländischen Zugewanderten diese Altersgruppe überproportional vertreten. Die Salden der 50-Jährigen und Älteren zeigen seit 2010 eine zunehmende Tendenz in den Zuzügen. Dies beruht auf einer leichten Steigerung der Zuzüge bei den 50- bis 65-Jährigen und einem leicht verminderten Wegzug der über 65-Jährigen (vgl. Tabelle 2 und Abbildung 2). Dieser Trend wird auch in Aussagen der interviewten Akteure bestätigt, die von einer steigenden Nachfrage ‚junger Alter‘ berichten, die das Vorhandensein der Infrastruktur, die Kultur-, Mobilitäts- und Versorgungsangebote in der Stadt schätzen.

Deutlich sind auch die Fortzüge in der Familienbildungsphase der unter 18-Jährigen sowie der Elterngeneration, der 30- bis 50-Jährigen, zu erkennen.

Tabelle 2: Salden der Wanderungen (Zu- und Fortzüge) von 2002 – 2015 nach Altersklassen / Quelle: Eigene Berechnung nach Statistische Ämter des Bundes und der Länder 2017

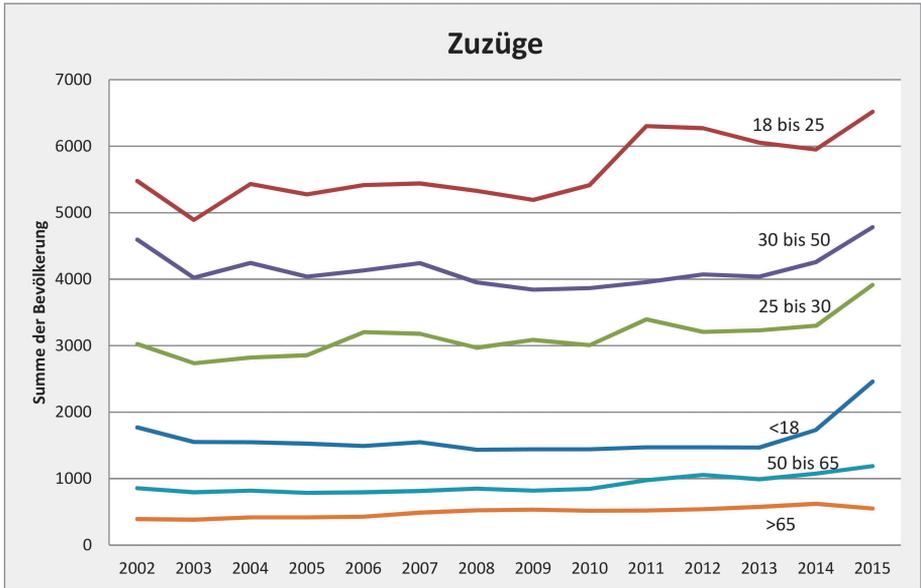


Abbildung 3: Summe der Zuzüge von 2002 – 2015 nach Altersklassen / Quelle: Eigene Berechnung nach Statistische Ämter des Bundes und der Länder 2017

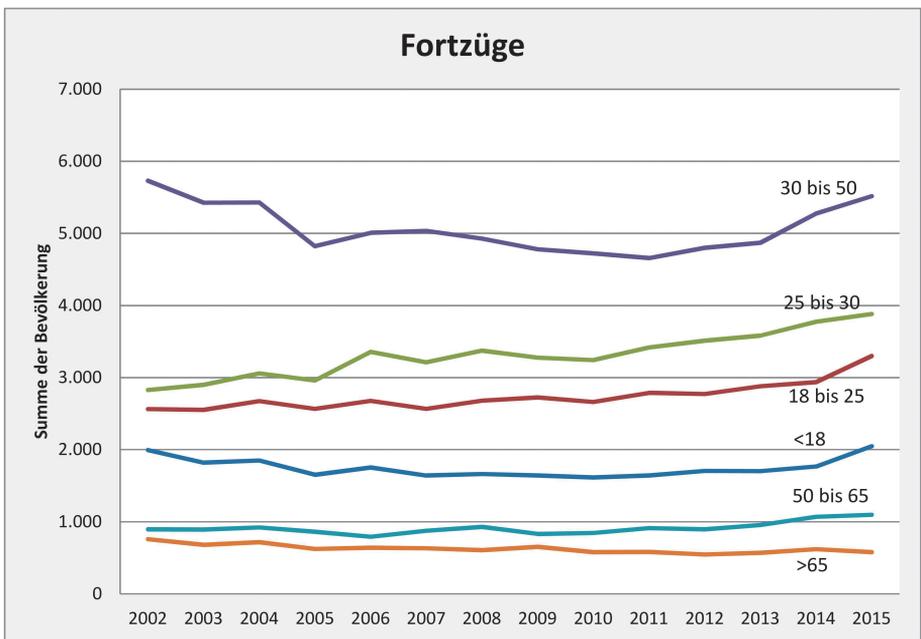


Abbildung 4: Summe der Fortzüge von 2002 – 2015 nach Altersklassen / Quelle: Eigene Berechnung nach Statistische Ämter des Bundes und der Länder 2017

Trotz der Bevölkerungszunahme jüngerer Menschen wird sich aufgrund der Ausgabensbevölkerung die Altersstruktur ändern. In der Prognose der Landeshauptstadt Kiel (Landeshauptstadt Kiel 2014) wird ersichtlich, dass von 2013 bis 2034 die Zahl der 80-Jährigen und Älteren um 40% zunehmen wird. Dadurch werden sich die Ansprüche an Wohnen und Wohnumfeld künftig weiter ändern.

Betrachtet man die Entwicklungen in den einzelnen Stadtteilen, so zeigt sich die Zuwanderung abhängig von dem Wohnangebot und der Attraktivität der einzelnen Standorte. Starke Zunahmen sind in den ausgewiesenen Neubaugebieten (Suchsdorf und Wellsee) zu beobachten. Durch Nachverdichtung und Generationswechsel ist auch in den Gebieten mit großen attraktiven Altbauwohnungen in der Nähe der Universität oder der Altstadt (Blücherplatz, Südfriedhof) sowie in den bevorzugten Gebieten an der Förde (Holtenau, Wik, Düsternbrook, Brunswik, Schrevenpark) eine deutliche Zunahme durch einkommensstarke Familien und Menschen der Altersgruppe ab 50 festzustellen. Die verstärkte Bautätigkeit im eigentlichen Innenstadtbereich (Altstadt und Vorstadt) führt seit 2016 zu einem Ausweiten der Wohnflächen von mehr als 50%. Die Baufertigstellungen sind nach einem starken Rückgang 2003/2004 wieder auf das Doppelte angestiegen und lagen 2015 bei 442 Wohnungen in Wohngebäuden und 2016 bei 494 Wohnungen in Wohngebäuden (Statistische Ämter des Bundes und der Länder, Regionalstatistik 2018). Der Großteil dieser Wohnungen ist im hochpreisigen Bereich zu finden (Landeshauptstadt Kiel 2017a: 3).

Nach den Einschätzungen der befragten Akteure wird die Situation auf dem stadtnahen Wohnungsmarkt für Menschen mit mittlerem und kleinerem Einkommen immer schwieriger. Im Wohnungsmarktbericht 2017 wird eine Steigerung von 10% in den Nettokaltmieten der Neuvertragsmieten pro m² seit 2012 festgestellt (berechnet nach Landeshauptstadt Kiel 2017a: 5). Menschen mit geringerem verfügbarem Einkommen und Menschen, denen aus anderen Gründen der Zugang zum Wohnungsmarkt erschwert ist, sind auf die günstigeren Wohnungen in weniger bevorzugten Stadtteilen wie Friedrichsort (teilweise), Gaarden, Neumühlen-Dietrichsdorf und Mettenhof angewiesen. In den Zeiten des entspannten Wohnungsmarktes wurde hier weniger in die Immobilien investiert, sodass die Mieten hier im Vergleich geringer sind (Landeshauptstadt Kiel 2017a: 7). Die Nachfrage nach kleinen Wohnungen wird durch die wachsende Anzahl von Einpersonenhaushalten und durch die Studierenden zusätzlich beeinflusst. In dem Wettbewerb um Wohnraum ist die Gruppe der Geflüchteten stark benachteiligt. Die eher familienorientierten Geflüchteten haben eine Nachfrage nach günstigen, eher größeren Wohnungen. Diese sind selten zentrumsnah zu finden. So kommt es zu verstärkten Verdrängungsprozessen für die weniger einkommensstarken Bevölkerungsgruppen an die Stadtränder. Es erfolgt eine Verstärkung der sozioökonomischen und soziokulturellen Segregation in den Stadtteilen, die sich trotz der Anstrengungen, neuen Wohnraum bereitzustellen, auch zukünftig noch verfestigen wird (siehe Abbildung 5).

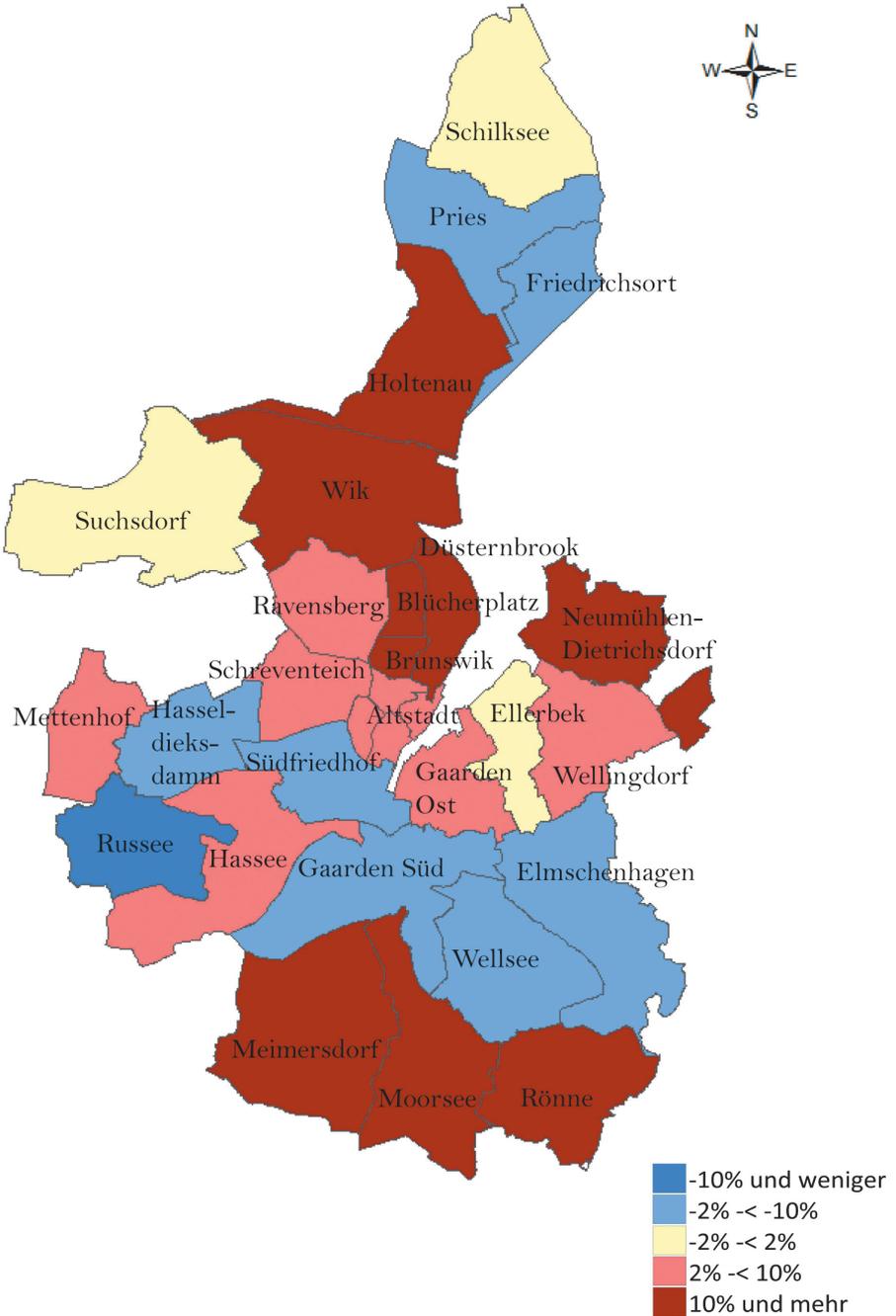


Abbildung 5: Bevölkerungsentwicklung in den Kieler Stadtteilen 2016 bis 2036 in Prozent / Quelle: Eigene Darstellung nach zur Verfügung gestellten Berechnungen der Landeshauptstadt Kiel 2017b

3.2 Bevölkerungsentwicklung und Wanderungen in der Kiel-Region

Parallel zum Anstieg der Bevölkerungszahl in Kiel um 5,9% zwischen 2000 und 2015, erhöhte sich auch die Bevölkerungszahl des Ordnungsraumes von 2000 – 2015 um 2,4% (eigene Berechnungen nach Statistisches Amt für Hamburg und Schleswig-Holstein 2016).

Für eine differenziertere Betrachtung der Entwicklung in der Region Kiel wurden die Gemeinden im Ordnungsraum um Kiel herangezogen. Als Ordnungsräume werden Räume mit einem hohen Siedlungsdruck und einer fortschreitenden Verdichtung definiert, die Anteil an der dynamischen Entwicklung des Raumes haben (Ministerium für ländliche Räume, Landesplanung, Landwirtschaft und Tourismus des Landes Schleswig-Holstein, Landesplanungsbehörde 2001: 16).

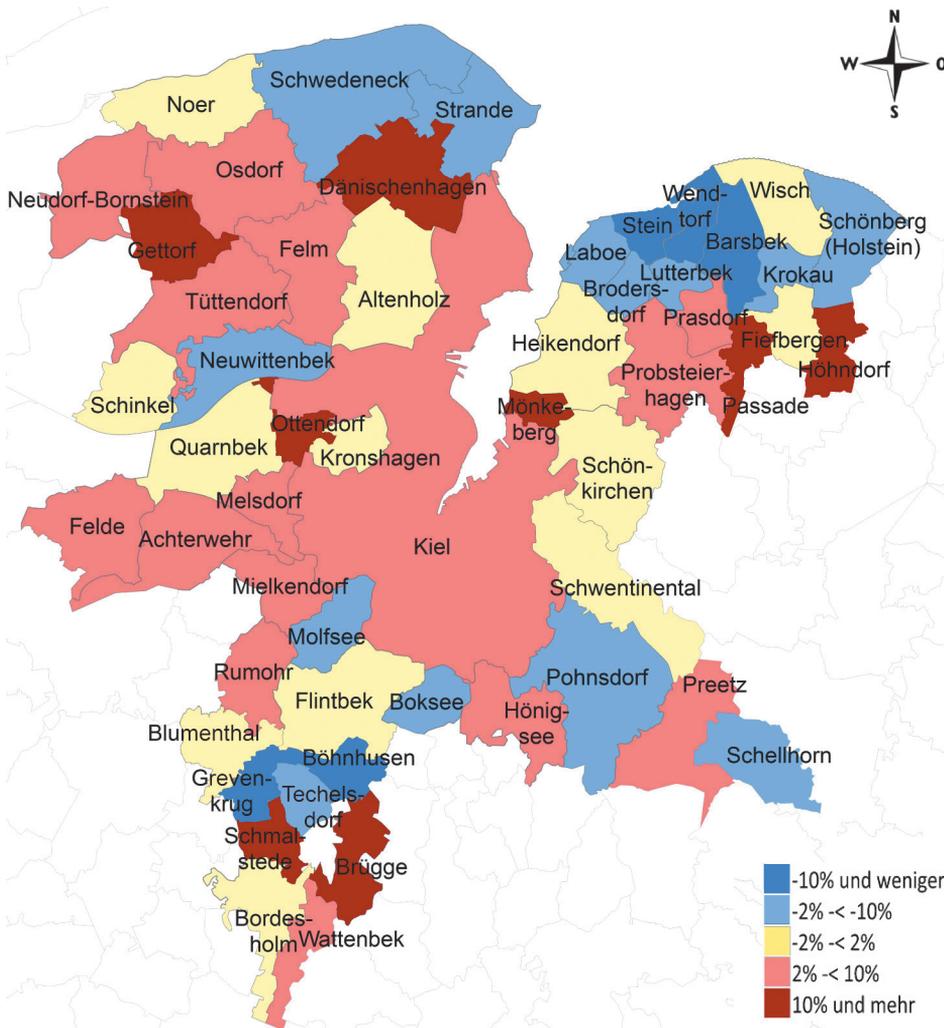


Abbildung 6: Räumliche Verteilung der Bevölkerungsentwicklung der Gemeinden und der Landeshauptstadt Kiel von 2000 bis 2015 im Ordnungsraum Kiel / Quelle: Eigene Darstellung nach Statistisches Amt für Hamburg und Schleswig-Holstein 2016

Starke Zunahmen zeigen sich insbesondere in verkehrlich gut erschlossenen Gemeinden, die größere Neubaugebiete mit Einzel- und Reihenhäusern ausgewiesen haben, wie z. B. Dänischenhagen, Heikendorf, Mönkeberg und Gettorf (mit Bahnanschluss). Die Gemeinden, die in früheren Phasen der Suburbanisierung der 1950er und 1960er Jahre stärkere Zuwanderungen hatten, wie z. B. Kronshagen, Laboe, Schönberg, Molfsee, Neuwittenbek oder Strande, weisen Bevölkerungsrückgänge auf. Zum einen sind in diesen Gemeinden oftmals die Flächenreserven für Neubaugebiete gering. Zum anderen nehmen hier durch die Alterung der Bevölkerung die Haushaltsgrößen und damit die Einwohnerzahlen ab. Zunehmend kommt es in diesen Gemeinden allerdings auch zu Besitzwechseln der Immobilien („Goldene-Hochzeits-Gebiete“), die dann die Bevölkerungszahl wieder ansteigen lassen. In einer Untersuchung von Wotha und Kliesow (2016) ist am Beispiel der direkt an Kiel angrenzenden Gemeinden Mönkeberg und Schönkirchen (Amt Schrevenborn 2016: 40) deutlich die Altersstruktur der Zuwandernden in Neubau- und in Bestandsgebieten abzulesen. Die Zuwanderung der Umlandgemeinden wird damit sowohl in den Neubau- als auch in den Bestandsgebieten überwiegend durch junge Familien getragen.

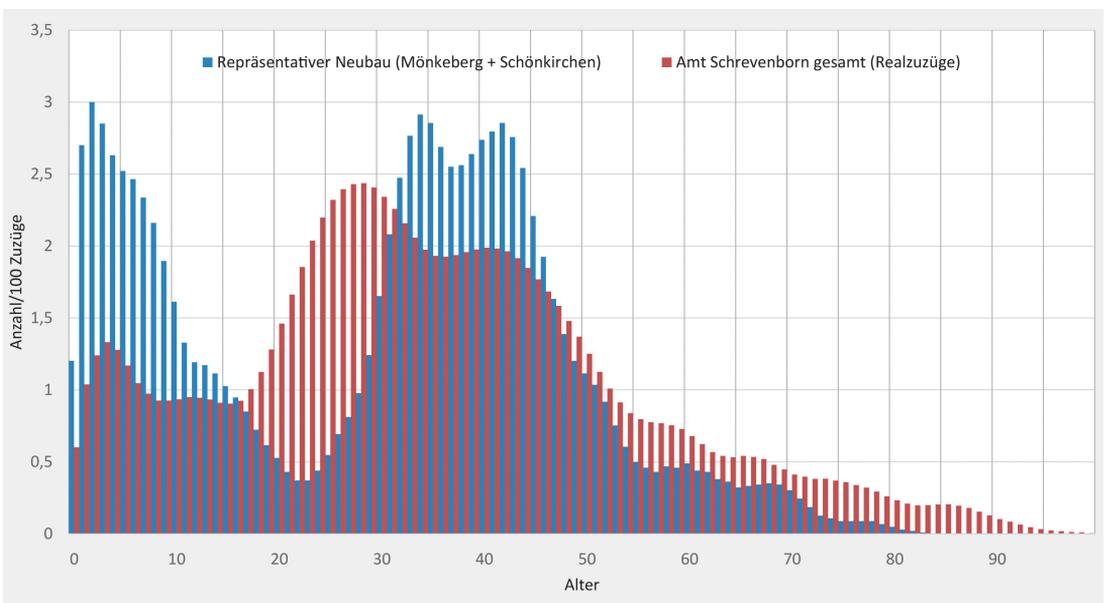


Abbildung 7: Altersstruktur Zuzüge Amt vs. Zuzüge Neubau / Quelle: Eigene Darstellung (C. Kliesow) und Berechnung nach Daten des Einwohnermeldeamtes Amt Schrevenborn 2015

Dies wirkt sich auch stark auf die von den Gemeinden zur Verfügung zu stellenden Infrastrukturen wie z. B. Kindertagesstätten und Schulen aus. Aufgrund der vorangegangenen Siedlungsentwicklung in den Umlandgemeinden Kiels ist zugleich auch ein zunehmender Bedarf an Wohnungen und Dienstleistungen für Ältere und Hochaltrige festzustellen (vgl. Amt Schrevenborn 2016: 16). Durch die Präsenz beider Altersgruppen stellen sich zukünftig für die Umlandgemeinden erhöhte Herausforderungen in der Versorgung mit sozialer Infrastruktur.

Eine weitere Folge der deutlichen Konzentrationsprozesse durch Bevölkerungszunahmen in den an den Siedlungsachsen liegenden oder direkt an Kiel angrenzenden Gemeinden ist eine höhere Inanspruchnahme und Belastung der Verkehrswege ins Zentrum.

Neben den Auswirkungen auf Infrastruktur, demografische Bevölkerungsentwicklung und Wohnungs- bzw. Städtebau kommt es durch den Zuzug auch zu Veränderungen in der sozialen Zusammensetzung der Bevölkerung.

4 Reurbanisierung als Thema im Diskurs der Stadt- und Regionalentwicklung Kiels und der Umlandgemeinden

Die Zunahme der Wohnbevölkerung und die daraus resultierenden Folgen für Wohnraum und Infrastruktur werden in Politik und Verwaltung der Landeshauptstadt Kiel und auch im Umland inzwischen stark thematisiert. Der Beginn der Reflexion dieser Entwicklungen liegt nach Einschätzung von Akteuren der Stadt etwa im Jahr 2000. In der Auseinandersetzung wurde jedoch der Begriff der Reurbanisierung kaum verwendet. Es ging – insbesondere unter ökologischen Aspekten und dem Ziel des Klimaschutzes – um das Ziel ‚Innen- vor Außenentwicklung‘. Das Struktur- und Entwicklungskonzept der Landeshauptstadt Kiel begründet die wieder gestiegene Bevölkerungszahl mit der Abnahme der Suburbanisierung seit 2000 (Landeshauptstadt Kiel 2005: 12). Der Wohnungsneubau in Kiel war in diesem Zeitraum aufgrund des entspannten Wohnungsmarktes stark zurückgegangen. Es gab Leerstände insbesondere in den Großwohnsiedlungen (Landeshauptstadt Kiel 2005: 135). Die Kieler Wohnungsbaugesellschaft wurde 1999 verkauft. Die Wohnungspolitik der Stadt beschränkte sich auf für am Wohnungsmarkt benachteiligte Gruppen, Einfamilienhausangebote sowie eine Aktivierung von innerstädtischen Standorten (Landeshauptstadt Kiel 2005: 136 f.). Im Jahr 2005 wurde erstmals der Trend ‚Rückkehr zur Stadt‘ identifiziert (ebd.). Das Stadtentwicklungskonzept (STEP) beschreibt ebenfalls den Wiederanstieg der Bevölkerungszahl, thematisiert den Wohnungsbau aber nur rudimentär (Landeshauptstadt Kiel 2006). Im Rahmenkonzept für die Perspektiven der Kieler Innenstadt im Jahr 2009 wird ganz bewusst gefordert, das Wohnen in der Innenstadt zu fördern (Landeshauptstadt Kiel 2009: 29). Bereits 2007 wurde mit Unterstützung der GEWOS das erste Kieler Wohnungsmarktkonzept erstellt, welches die Schwerpunkte auf die Anpassung des vorhandenen Wohnungsbestandes an demografische Veränderungen, Familienfreundlichkeit, das Steigern bzw. Halten der Einwohnerzahl unter anderem durch die Verbesserung der Wohn- und Lebensqualitäten in den einzelnen Stadtteilen und das Schaffen von preisgünstigem Wohnraum legte. Im Integrierten Entwicklungskonzept (INSEKK) von 2010 wurden die Gründe für die Bevölkerungszunahme in der Ausweisung von Neubaugebieten und in gestiegenen Mobilitätskosten gesehen (Landeshauptstadt Kiel 2011: 21). Für die zukünftigen Wohnbedarfe wurde ab 2012 ein zusätzlicher Neubaubedarf von 6.600 Wohneinheiten prognostiziert (Landeshauptstadt Kiel 2011: 100). Die Fortschreibung des Wohnungsmarktkonzeptes 2013 betrachtete dann die veränderte Marktsituation differenzierter nach Altersgruppen (GEWOS 2013: 2). Die Begründung für eine Verknappung des innerstädtischen Wohnungsmarktes wurde dem hohen Anteil Studierender (2015: > 30.200) und der geringen Anzahl an Wohnheimplätzen (2015: 2.240) zugeschrieben (GEWOS 2013: 26).

Beschäftigt man sich mit der Frage, wie Reurbanisierung im Jahr 2017 von den Akteuren wahrgenommen wird, so wird die Bevölkerungsentwicklung vermehrt als eine Herausforderung gesehen, die die vorhandenen Strukturen infrage stellt. So werden die aktuellen Tendenzen von den befragten Akteuren unter anderem als ein „[...] Auseinandersprenge[n] [der Stadt] [...]“, bei dem „[...] die angestammten Menschen, die [in Kiel] wohnen, überhaupt keine Perspektive haben“, identifiziert. Dieser Entwicklungsdruck innerhalb der Stadt wird durch die in Kiel sehr begrenzte Flächenverfügbarkeit verstärkt. Diese limitierte Flächenverfügbarkeit äußert sich unter anderem durch den Umstand, dass „[...] schwierige Flächen auf einmal [...] händelbar [...]“ werden (z. B. Kleingärten, Parkplätze, schwierige Lagen wie Krim am Gleisgelände). Die Nutzungskonkurrenzen zwischen Wohnen und Gewerbe und Klimaschutz werden deutlich schärfer ausgetragen: „[...] die öffentliche Diskussion [verkommt] zu so einer Art Schwarzer-Peter-Spiel“, „ein Ausstechen der Nutzungen [...]“.

Das Schaffen von Wohnraum im Innenstadtbereich, insbesondere in der Altstadt und der Vorstadt, wird kontrovers beurteilt. So sehen einige Beteiligte mögliche Entlastungswirkungen durch den Bau hochpreisiger Wohnungen in der Innenstadt und folgendem Sickereffekt. Zudem bewerten sie die Chancen für die gesamte Entwicklung der Innenstadt durch die neu hinzukommende Kaufkraft positiv. Andere befragte Akteure hingegen gewichten die separierenden Effekte für die Gesamtstadt schwerer und fordern begleitende Maßnahmen ein.

Die zunehmenden Veränderungen werden auch von den Einwohnerinnen und Einwohnern der Stadt stärker wahrgenommen. Sie nehmen die Prozesse zum Teil als Gefahr für den eigenen Wirkungsraum wahr. Insbesondere bei Nachverdichtungen regt sich der Widerstand der Anwohnerinnen und Anwohner. Aus diesem Grund verstärkt die Landeshauptstadt Kiel Beteiligungsaktivitäten bei Neuplanungen oder Nachverdichtungen durch frühzeitige Beteiligungen, Befragungen sowie Öffentlichkeitsarbeit zum Thema ‚Wohnen und Bevölkerungsentwicklung‘. Der Druck richtet sich auch zunehmend gegen neu Zugezogene. Die Landeshauptstadt Kiel initiiert z. B. Sozialprojekte und Quartiersentwicklung, um gezielt die Nachbarschaften und den nachbarschaftlichen Zusammenhalt zu stärken.

Im Kieler Umland und in den umgebenden Kreisen wird die Bevölkerungszunahme Kiels in Verbindung mit den Auswirkungen auf das Umland erst seit etwa 2010/2012 diskutiert. Zuvor wurde der demografische Aspekt auf regionaler Ebene eher in der Sicherstellung der Daseinsvorsorge in schrumpfenden Gemeinden diskutiert. Im Regionalen Entwicklungskonzept der KielRegion 2013 werden die daraus resultierenden Anforderungen in das Leitbild aufgenommen (Weiterentwicklung der Wohn- und Lebensstandorte für Bewohnerinnen und Bewohner und potenzielle Zuwanderer, bedarfsgerechte Weiterentwicklung der Wohnangebote auf Basis einer gemeinsamen Wohnungsmarktentwicklung (KielRegion GmbH 2013: 166)). Die ersten Diskussionen über Folgen der Bevölkerungszunahme in Kiel für das Umland ergaben sich aus den Überlastungen der bestehenden Infrastruktur, z. B. bei Kindertagesstätten in den betroffenen Kommunen. Auch die weiter zunehmenden Verkehre erfordern neue regionale Lösungen. So wurde 2017 gemeinsam mit den angrenzenden Kreisen Rendsburg-Eckernförde und Plön, der Landeshauptstadt Kiel und dem Nahverkehrsverbund Schleswig-Holstein 2017 der Masterplan Mobilität erstellt.

5 Strategien im Umgang mit den Folgen der Bevölkerungszunahme in Kiel

Das vordringliche Interesse der mit dem Thema ‚Reurbanisierung‘ befassten Akteure liegt nach Aussagen der Experten in der Schaffung neuen Wohnraums zur Begegnung des erhöhten Wohnraumbedarfs. Kiel sieht sich als eine flächenarme Stadt. Eine Angebotsplanung kann in diesen Zusammenhängen kaum mehr stattfinden. Die Planungsmöglichkeiten konzentrieren sich auf die Identifizierung und Erschließung möglicher Wohnungsbauflächen. Die zu erschließenden Flächen sind überwiegend brachgefallene Gewerbe-, Bundesimmobilien- oder Verkehrsflächen (Schlossquartier, Feuerwache, Post, Marinequartier), Nachverdichtungsflächen sowie Blockinnenbereiche (Nettelbeckstraße). Die Maßnahmen und die daraus entstehenden Bedarfe verlangen die verstärkte Zusammenarbeit aller beteiligten Akteure. Neben der Identifizierung ist die Grundstücksverfügbarkeit durch die Besitzer ein großes Hemmnis. Die Steuerungsmöglichkeiten der Kommune sind auch in finanzieller Hinsicht begrenzt, da in Zeiten der Niedrigzinspolitik die Steuerungsmöglichkeiten über Fördermittel stark eingeschränkt sind (vgl. Ottma 2017: 78).

Der Masterplan Wohnen als Erfolg der Zusammenarbeit der Wohnungsmarktakeure

Die Landeshauptstadt Kiel hat dazu im März 2015 gemeinsam mit dem Eigentümerverband Haus & Grund, dem BAG Mitte des VNW Landesverbandes, dem BFW Landesverband Nord, dem Verband der Immobilienverwalter und dem Kieler Mieterverein e. V. einen Masterplan Wohnen verabschiedet (Landeshauptstadt Kiel 2015). Die verabredeten Maßnahmen waren u. a. eine Verbesserung der Kooperation und Kommunikation durch regelmäßige Treffen, Wohnungsmarktstammtische, eine engere Zusammenarbeit lokaler Investoren, ein Drittmix mit gefördertem Wohnungs-, Mietwohnungs- und Eigentumswohnungsbau auf städtischen Flächen, das Überprüfen der Möglichkeiten der Hinterland- und Lückenbebauung sowie mittelfristig geplante Maßnahmen der Innenhofbebauung und Umnutzung von Bestandsbauten. Weitere Maßnahmen bei der Wohnraumversorgung von Mieterinnen und Mietern mit geringem Einkommen (ungeachtet der 2015 eingeführten Mietpreisbremse) waren z. B. die regelmäßige Wohnungsmarktanalyse, die Prüfung von Interventionsmöglichkeiten bei vernachlässigtem Wohnraum sowie der Ausbau studentischen Wohnens. Sämtliche Maßnahmen berücksichtigen dabei die Herausforderungen für am Zugang zum Wohnungsmarkt eingeschränkte Menschen. Hier versucht die Kommune, inklusive Ansätze hin zu nachbarschaftlichen Stützungsstrukturen umzusetzen. Weitere Maßnahmen sind die Unterstützung von Quartiersentwicklungsprojekten oder Informationen der Öffentlichkeit, wie z. B. die Wohnprojektetage in Kiel. Die Kommunikation wird auf allen Ebenen von der Landes- bis zur Stadtteilebene zwischen der Stadtverwaltung und Akteuren der Wohnungswirtschaft umgesetzt. Das Monitoring erfolgt in einem jährlichen Wohnungsmarktbericht.

Flächenmanagement und ressortübergreifendes Handeln

Zur Mobilisierung und aktiveren Gestaltung möglicher Flächenpotenziale wurde 2015 für die Landeshauptstadt Kiel ein Wohnbauflächenatlas beschlossen. Ergänzend werden in der Stadtverwaltung weitere Projekte zur Lokalisierung von Wohnbauflächenpotenzial durch Luftbildanalysen, zur Hinterlandbebauung und zu einer Bewertung

von Möglichkeiten der Innenhofbebauung angestoßen. Da die Flächenverfügbarkeit nur einen Teilbereich der durch die Bevölkerungszunahme entstehenden Probleme abdeckt, werden in Zusammenarbeit mit den anderen Ressorts Soziales, Umwelt und Wirtschaft begleitende Maßnahmen im Bereich der sozialen, wirtschaftlichen und ökologischen Angebote entwickelt, die die planerischen Maßnahmen ergänzen. So versucht man z. B. in der Nachverdichtung durch Mehrfachbeauftragung Qualitäten in der Stadtentwicklung zu erhalten. In der Natur- und Freiraumplanung wurde begleitend zum Wohnflächenatlas das Konzept ‚Kieler Stadtgrün‘ mit kurzfristig realisierbaren Maßnahmen auf den Weg gebracht.

Kommunale Wohnungsbaugesellschaft

Die Entwicklung des Wohnungsmarktes ließ in Verwaltung und Politik Kiels eine Diskussion über die Neugründung einer kommunalen Wohnungsbaugesellschaft aufleben. Im Jahr 1999 verkaufte die Landeshauptstadt die kommunale Wohnungsbaugesellschaft KWG. Im September 2018 beschloss die Kieler Ratsversammlung die Gründung einer neuen städtischen Wohnungsbaugesellschaft.

Zusammenarbeit: Kiel und die Gemeinden der Region Kiel

Es zeigten sich schon früh die Bestrebungen, insbesondere die Wohnungsproblematik auf einer regionalen Ebene zu thematisieren. Dennoch sind die meisten Analysen, Maßnahmen, Instrumente oder Initiativen auf einzelne Kommunen beschränkt. Neue Zusammenarbeitsfelder haben sich aus der regionalen kreisübergreifenden Entwicklungskooperation KielRegion in den Bereichen Mobilität und Gewerbeflächenentwicklung ergeben. Nach dem Scheitern des Kieler Umlandverbandes 1992 fand die Zusammenarbeit mit den Umlandkreisen eher auf informeller oder projektbezogener Ebene statt. 2000 wurde diese Zusammenarbeit in der „Arbeitsgemeinschaft Kiel und Umland“ institutionalisiert. Doch erst seit etwa zwei Jahren wird diese Zusammenarbeit wieder intensiviert. Derzeit ist eine Kooperationsvereinbarung über ein neues kommunales Bündnis mit etwa 80 Gemeinden in der Förde-Region zu den Themenfeldern Wohnraumentwicklung, gemeinsames Flächenmarketing, besserer ÖPNV sowie bessere Zusammenarbeit bei Kinderbetreuungs- und Schulangeboten im Abstimmungsprozess.

6 Fazit

In der Datenauswertung und in den Expertengesprächen zeigte sich, dass der Prozess der Bevölkerungszunahme neben den gesellschaftlichen und nachbarschaftlichen Auswirkungen verstärkt räumliche Segregationsprozesse zur Folge hat. Trotz einer guten Datengrundlage reicht eine alleinige Betrachtung der Bevölkerungsentwicklung nicht aus, um eine nachhaltige Stadt- und Regionalentwicklung sicherzustellen. Das Beispiel Kiels als mittlere Großstadt, die eine starke zentralörtliche Funktion für die sie umgebende Region ausübt, kann die Wirkungen und die daraus entstehenden Anforderungen dieser Bevölkerungszunahme exemplarisch aufzeigen. In städtischen Gebieten konzentrieren sich die Menschen mit einem beschränkten Zugang zum Wohnungsmarkt in den sozial belasteten Stadtteilen. In den bevorzugten Stadtteilen ziehen einkommensstarke Bevölkerungsgruppen zu, die ihr Umfeld prägen und weitere Verdrängungsprozesse nach sich ziehen. Einzelne Gruppen, wie in Kiel die Studierenden,

deren Anteil 2017 bei ca. 13% lag, verstärken diesen Prozess noch. Auch für die regionale Entwicklung in den Umlandgemeinden konnten als Folge der Bevölkerungszunahme Kiels verstärkte Segregationsprozesse festgestellt werden, da sich die aus der Stadt wegziehenden Menschen überwiegend in den verkehrlich gut erschlossenen oder stadtnahen Gemeinden konzentrieren. Dies führt zu einer Überlastung der Infrastruktur in den wachsenden Umlandkreisen und einer weiteren Schrumpfung der Gemeinden in den peripheren Räumen.

Die Steuerungsmöglichkeiten der Kommunen sind durch die langen Planungszeiten, die im Gegensatz zu den sich deutlich schneller wandelnden gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Gegebenheiten stehen, eingeschränkt. Dies ist z. T. darin begründet, dass die vorhandenen administrativen und kommunalen Grenzen oftmals nicht die funktionalen Bezüge zum Umland abbilden. Aufgrund der langwierigen Prozesse sind kaum Angebotsplanungen möglich. Hinzu kommen Einschränkungen durch fehlende eigene Flächen in den Städten und Gemeinden, die eine stärkere Steuerung ermöglichen würden. Weitere Steuerungsmöglichkeiten der Kommunen, wie z. B. Fördermittel für den sozialen Wohnungsbau, sind durch die Niedrigzinspolitik und die zunehmende Belastung kommunaler Haushalte weitgehend wirkungslos geworden.

Am Beispiel Kiels und seiner Umlandgemeinden wurde deutlich, dass die Steuerungsmöglichkeiten der Kommune überwiegend in der Prozesssteuerung liegen. Ein verstärktes Monitoring und die kleinräumige Analyse der Bevölkerungsentwicklung sind dafür Voraussetzung. Die Bereitstellung von Entwicklungsflächen und die Forcierung des Wohnungsbaus wurden in Kiel durch die Zusammenarbeit der Akteure umgesetzt. Zusätzliche Steuerungsbedarfe ergaben sich aus den Auswirkungen des Bevölkerungsdrucks auf die Bewohnerschaft und die zunehmende räumliche Segregation der Stadtteile und der Gemeinden im Umland. Die Handlungsmöglichkeiten einzelner Ressorts sind durch die Dynamik des Prozesses überfordert. Räumliche Entwicklungsprozesse müssen von sozialen, wirtschaftlichen und ökologischen Maßnahmenpaketen begleitet werden. Dieses wird in den Beschlüssen zum Masterplan Wohnen, aber auch im Zusammenwirken des Wohnflächenatlas mit dem Konzept ‚Kieler Stadtgrün‘ deutlich. Die im Umland wachsenden Überlastungen der Verkehrsinfrastruktur und der sozialen Infrastruktur sowie die Flächenknappheit in Kiel lassen sich ebenfalls nur im Konsens lösen, für den die neu geschlossene Kooperationsvereinbarung ein guter Anfang ist.

Dennoch werden kurzfristige Änderungen von Wohnpräferenzen und der demografischen und wirtschaftlichen Entwicklung auch zukünftig wieder neue Herausforderungen bringen. Die Inanspruchnahme von Freiflächen auf politischen Druck hin gefährdet das Gleichgewicht einer nachhaltigen Quartiersgestaltung gerade in einer von sozioökonomischen Veränderungen geprägten Stadt. Die zunehmenden Pendlerverflechtungen und die Überlastung der sozialen Infrastruktur in den Umlandgemeinden schaffen neue Problemfelder. Die in dem bisherigen Prozess gewonnenen Erkenntnisse der Zusammenarbeit müssen daher auch in längerfristige strategische Planungen auf Augenhöhe aller beteiligten Akteure überführt werden.

Literatur

- Amt Schrevenborn** (Hrsg.) (2016): Amtsentwicklungsplan 2016 Amt Schrevenborn. Heikendorf. https://www.amt-schrevenborn.de/media/custom/2099_337_1.PDF?1481641753 (27.09.2018).
- GEWOS Institut für Stadt-, Regional- und Wohnforschung** (2007): Kieler Wohnungsmarktkonzept 2007 Teil 1 und Teil 2. https://www.kiel.de/de/kiel_zukunft/wohnen/wohntwicklung/_dokumente_wohnungsmarktkonzept/WMK_Teil_2.pdf (28.09.2018).
- GEWOS Institut für Stadt-, Regional- und Wohnforschung** (2013): Fortschreibung Wohnungsmarktkonzept Landeshauptstadt Kiel. Kurzbericht. https://www.kiel.de/de/kiel_zukunft/wohnen/wohntwicklung/_dokumente_wohnungsmarktkonzept/Bericht_Fortschreibung_WMK_Kiel_April_2013_ohne_Stadtteilprofile.pdf (28.09.2018).
- Kiel Region GmbH** (Hrsg.); Landeshauptstadt Kiel, Amt für Wirtschaft (2013): Regionales Entwicklungskonzept KielRegion. Gesamtbericht. Kiel.
- Landeshauptstadt Kiel** (2017a): Wohnungsmarktbericht 2017. Daten für Taten. Kiel.
- Landeshauptstadt Kiel** (2017b): Primärdaten Bevölkerungsprognose 2016–2036. Kiel.
- Landeshauptstadt Kiel** (2015): Masterplan Wohnen für Kiel. Kiel. https://kiel.de/de/kiel_zukunft/wohnen/wohntwicklung/_dokumente_masterplan_wohnen/masterplan_wohnen_fuer_Kiel.pdf (27.09.2018).
- Landeshauptstadt Kiel, Amt für Wohnen und Grundsicherung** (2014): Integriertes Entwicklungskonzept Kieler Ostufer 2014–2018 im Rahmen des Städtebauförderungsprogramms „Soziale Stadt“. Kiel.
- Landeshauptstadt Kiel** (2011): Integriertes Stadtentwicklungskonzept Kiel (INSEKK). Kiel.
- Landeshauptstadt Kiel** (2009): Rahmenkonzept: Perspektiven für die Kieler Innenstadt. Kiel.
- Landeshauptstadt Kiel** (2006): Stadtentwicklungsprogramm der Landeshauptstadt Kiel. Kiel.
- Landeshauptstadt Kiel** (2005): Struktur- und Entwicklungskonzept für den Wirtschaftsstandort Kiel. Kiel.
- Ministerium für ländliche Räume, Landesplanung, Landwirtschaft und Tourismus des Landes Schleswig-Holstein, Landesplanungsbehörde** (2001): Fortschreibung 2000 Regionalplan für den Planungsraum III – Technologie-Region K.E.R-N. Kreisfreie Städte Kiel und Neumünster, Kreis Plön und Rendsburg-Eckernförde. Kiel.
- Ottma, S.** (2017): Renaissance der kommunalen Wohnungspolitik? Handlungs- und Regelungsstrukturen in der Wohnungswirtschaft – die Schwarmstädte Kiel und Potsdam im Vergleich. Unveröffentlichte Masterarbeit. Geographisches Institut. Christian-Albrechts-Universität zu Kiel. Kiel.
- Ratsfraktion Bündnis 90/DIE GRÜNEN** (2017): Zwischenbilanz Masterplan Wohnen von März 2015. Kiel. https://gruene-kiel.de/uploads/media/Drucksache_0781_2017.pdf (27.09.2018).
- Statistische Ämter des Bundes und der Länder (Regionalstatistik)** (2018): Fertigstellung Wohnen in Wohngebäuden.
- Statistische Ämter des Bundes und der Länder** (2017): 182-41-4. Zu- und Fortzüge nach Altersgruppen (über Gemeindegrenzen und Grenzen des Bundesgebietes).
- Statistisches Amt für Hamburg und Schleswig-Holstein** (2016): Bevölkerungsentwicklung in den Gemeinden Schleswig-Holsteins. Hamburg. <http://www.statistik-nord.de/publikationen/publikationen/statistische-berichte/bevoelkerung-und-gebiet/dokumentenansicht/43/produkte-1/> (27.09.2018).

Autorinnen

Brigitte Wotha (*1961), Geographin. Inhaberin eines Büros für Stadt- und Regionalentwicklung in Strande/Kiel und Professorin für Stadt- und Regionalentwicklung mit dem Schwerpunkt Regionalentwicklung und Diversity Management an der Hochschule für angewandte Wissenschaften Ostfalia in Salzgitter. Am Institut für Tourismus- und Regionalforschung der Ostfalia beschäftigt sie sich schwerpunktmäßig mit den Themengebieten Diversity, Inklusion, Kreativität und Tourismus in der Stadt- und Regionalentwicklung. Das Büro für Stadt- und Regionalentwicklung hat seine Schwerpunkte in der strategischen Entwicklungsberatung von Gemeinden und Regionen.

Nina Dembowski (*1989), Bachelor of Arts. Wissenschaftliche Mitarbeiterin an der Hochschule für angewandte Wissenschaften Ostfalia in Salzgitter. An der Fakultät Verkehr-Sport-Tourismus-Medien der Ostfalia beschäftigt sie sich neben dem Masterstudium „Führung in Dienstleistungsunternehmen“ mit der Thematik der Reurbanisierung und dem touristischen Qualitätsmanagement.