



**Bundesinstitut
für Bau-, Stadt- und
Raumforschung**

im Bundesamt für Bauwesen
und Raumordnung



BBSR-Online-Publikation, Nr. 11/2014

Vom demografischen Wandel besonders betroffene Regionen. Ein wichtiges Thema im Kontext der Demografiestrategie

Dezembertagung des Arbeitskreises „Städte und Regionen“
der DGD in Kooperation mit dem BBSR am
5. und 6. Dezember 2013 in Berlin

Impressum

Herausgeber

Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) im
Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR), Bonn

Projektleiter

Dr. Steffen Maretzke, BBSR
Vorsitzender des DGD-Arbeitskreises „Städte und Regionen“

Vervielfältigung

Alle Rechte vorbehalten

Zitierhinweise

Steffen Maretzke: Vom demografischen Wandel besonders betroffene Regionen. Ein wichtiges Thema im Kontext der Demografiestrategie. In: BBSR-Online-Publikation 11/2014. Hrsg.: Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) im Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR), Bonn, Dezember 2014.

Die von den Autoren vertretenen Auffassungen sind nicht unbedingt mit denen des Herausgebers identisch.

ISSN 1868-0097

© BBSR Dezember 2014

Inhaltsverzeichnis

Vorwort	3
<i>Steffen Maretzke</i> Besonders vom demografischen Wandel betroffene Regionen. Ergebnisse der Arbeitsgruppe D "Lebensqualität in ländlichen Räumen und integrative Stadtpolitik fördern" der Demografiestrategie der Bundesregierung	4
<i>Moritz Kirchesch</i> Regionale Schrumpfung gestalten	22
<i>Timo Munzinger</i> Demografischer Wandel: Handlungsbedarfe in den Kommunen - politische Strategien	32
<i>Jürgen Göddecke-Stellmann</i> Demografischer Wandel und besonders betroffene Regionen - Und was passiert in und mit den Städten?	39
<i>Bernd Hubner</i> Demografie – Infarktrisiko oder Phantomschmerz der Wasserwirtschaft	47
<i>Alexandra Tautz</i> Herausforderungen des demografischen Wandels für die Regionalplanung in der Uckermark mit besonderem Blick auf den Anpassungsbedarf innerhalb der Daseinsvorsorge	59
<i>Jan Matthias Stielike</i> Konstitutionelle Anforderungen an die Versorgung peripherster Räume mit Infrastrukturen und Angeboten der Daseinsvorsorge	71
<i>Carolin Dietrich, Reyhaneh Farrokhikhiavi, Dirk Vallée</i> Lösungsansätze zur Sicherung der Daseinsvorsorge außerhalb der heute gültigen rechtlichen Regelungen - Anpassung und Flexibilisierung um jeden Preis?	78
<i>Wolfgang Weiß; Axel Wolz</i> <i>Demographischer Wandel und öffentliche Daseinsvorsorge in den ländlichsten Räumen Ostdeutschlands: Welche Rolle spielt die Landwirtschaft?</i>	92
<i>Peter-Georg Albrecht</i> Zur Machbarkeit von Generationswechseln in alternden sozialen Gruppen	106
<i>Johann Kaether</i> Das Aktionsprogramm regionale Daseinsvorsorge – ein wichtiger Orientierungspunkt für die Entwicklung einer Demografiestrategie	112
<i>Regine Wagner</i> Der Integrationsbedarf von Kommunen - eine andere Seite demografischer Herausforderung	121
<i>Reinhold Koch</i> Räume mit besonderem Handlungsbedarf im Landesentwicklungsprogramm Bayern 2013 - Abgrenzung, politische Ausgestaltung, Umsetzung	131

Vorwort

zur Umsetzung der Demografiestrategie der Bundesregierung hat die Arbeitsgruppe D „Entwicklung eines Nationalen Koordinierungsrahmens zur Sicherung der Daseinsvorsorge und Stärkung der regionalen Wirtschaftskraft“ Vorschläge zur Abgrenzung von Regionen vorgelegt, die besonders vom demografischen Wandel betroffen sind. Darüber hinaus wurden Handlungsempfehlungen zur Stärkung dieser Regionen erarbeitet.

Die Handlungsempfehlungen sehen unter anderem vor, dass regionsspezifische Antworten gefunden und den Kommunen mehr Gestaltungsspielräume zur Sicherung der Daseinsvorsorge eröffnet werden sollten. Zudem geht es darum, neue Kooperationsmöglichkeiten zu nutzen und dabei auch stärker auf bürgerschaftliches Engagement zu setzen. Förderprogramme sollten noch besser auf die unterschiedlichen Bedürfnisse der Regionen zugeschnitten werden.

Die Dezembertagung 2013 bot ein Forum, die Ergebnisse der Arbeitsgruppe mit Fachleuten aus den Kommunen und Regionen sowie der Wissenschaft zu diskutieren. Die Anregungen konnten so für die Demografiestrategie der Bundesregierung aufgegriffen werden.

Wir hoffen, dass Ihnen die in dieser Publikation vereinten Beiträge gute Anregungen geben können.



Prof. Dr. Tilman Mayer
Präsident der Deutschen
Gesellschaft für Demographie e.V.



Harald Herrmann
Direktor und Professor des Bundesinstitutes für
Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) im BBR

Steffen Maretzke

**Besonders vom demografischen Wandel betroffene Regionen.
Ergebnisse der Arbeitsgruppe D "Lebensqualität in ländlichen Räumen und
integrative Stadtpolitik fördern" der Demografiestrategie der Bundesregierung**

1. Einleitung

Weil die Bundesregierung erkannt hat, dass die Gestaltung des demografischen Wandels nur gelingen kann, wenn alle staatlichen Ebenen, Wirtschaft, Sozialpartner und gesellschaftliche Akteure unter Einbindung der Menschen vor Ort zusammenwirken. Wird sie einen umfassenden und kontinuierlichen Dialogprozess mit den Gestaltungspartnern mit dem Ziel initiieren, die unterschiedlichen Perspektiven und Gestaltungsansätze zum demografischen Wandel zusammenzuführen.

„Dazu beabsichtigt die Bundesregierung, die Gestaltungspartner regelmäßig zu einem Demografiegipfel einzuladen. Zur Vorbereitung dieser Treffen schlägt die Bundesregierung vor, Arbeitsgruppen in Themenbereichen zu bilden, in denen die vorhandenen Strukturen der Zusammenarbeit vor dem Hintergrund der längerfristigen Herausforderungen des demografischen Wandels ergänzungsbedürftig erscheinen. Eine Doppelung vorhandener Strukturen soll vermieden werden. Die Arbeitsgruppen sollten unter Vorsitz eines Bundesressorts und Co-Vorsitz jeweils eines vorrangig betroffenen Gestaltungspartners aus dem Bereich der Länder, Kommunen, Wirtschaft, Gewerkschaften, der Verbände, Wissenschaft oder der Zivilgesellschaft stehen.“ (BMI 2012: 51f.)

Auf dem ersten Demografiegipfel am 4. Oktober 2012 haben sich zu den sechs Handlungsfeldern der Demografiestrategie der Bundesregierung neun Arbeitsgruppen konstituiert, deren Struktur unter der Koordinierung des Bundesministeriums des Innern weiterentwickelt wurde. Inzwischen läuft der Arbeitsgruppenprozess zu diesen Handlungsfeldern der Demografiestrategie mit den folgenden zehn Arbeitsgruppen.

Familie als Gemeinschaft stärken

- Arbeitsgruppe „Gute Partnerschaften für starke Familien“
- Arbeitsgruppe „Jugend gestaltet Zukunft“

Motiviert, qualifiziert und gesund arbeiten

- Arbeitsgruppe „Motiviert, qualifiziert und gesund arbeiten“

Selbstbestimmtes Leben im Alter

- Arbeitsgruppe „Selbstbestimmtes Leben im Alter“
- Arbeitsgruppe „Allianz für Menschen mit Demenz“

Lebensqualität in ländlichen Räumen und integrative Stadtpolitik fördern

- Arbeitsgruppe „Regionen im demografischen Wandel stärken – Lebensqualität in Stadt und Land fördern“

Grundlagen für nachhaltiges Wachstum und Wohlstand sichern

- Arbeitsgruppe „Mobilisierung aller Potenziale zur Sicherung der Fachkräftebasis“
- Arbeitsgruppe „Ausländisches Arbeitskräftepotenzial erschließen und Willkommenskultur schaffen“
- Arbeitsgruppe „Bildungsbiografien fördern“

Handlungsfähigkeit des Staates erhalten

- Arbeitsgruppe „Der öffentliche Dienst als attraktiver und moderner Arbeitgeber“

Quelle: Demografieportal des Bundes und der Länder 2014

Abbildung 1: Arbeitsgruppen im Kontext der Demografiestrategie

Eine Schwerpunktaufgabe der Arbeitsgruppe (AG) „Regionen im demografischen Wandel stärken – Lebensqualität in Stadt und Land fördern“ war die Entwicklung eines Nationalen Koordinierungsrahmens zur Sicherung der Daseinsvorsorge und Stärkung der regionalen Wirtschaftskraft, um den besonders vom demografischen Wandel betroffenen ländlichen und städtischen Regionen und den dort lebenden Menschen faire Entwicklungschancen und gleichwertige Lebensverhältnisse bieten zu können. Die bundesseitige Federführung übernahmen das Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit, das Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur und das Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz.

2. Erste Abgrenzungsergebnisse

Zur Entwicklung einer solchen Abgrenzung besonders vom demografischen Wandel betroffener Regionen hat die AG „Regionen im demografischen Wandel stärken – Lebensqualität in Stadt und Land fördern“ das BBSR und das Thünen-Institut beauftragt einen methodischen Vorschlag zu erarbeiten und zu begründen. Dieser Vorschlag wurde Ende 2013 vorgestellt (Küpper et al. 2013).

Im Folgenden werden die bislang vorliegenden Ergebnisse dieser Arbeit vorgestellt, d.h. die Methodik zur Abgrenzung der besonders betroffenen Gebiete, wie zentrale Ergebnisse in Form der veröffentlichten Karten, die im Prozess der Diskussion und Abstimmung von BBSR & Thünen-Institut mit den Mitgliedern der AG vereinbart wurden. Diese Ausführungen lehnen sich dabei stark an die Ausführungen in der o.g. Publikation (Küpper et al. 2013) an.

2.1 Zentrale Handlungsfelder und deren Merkmale

Der von der Arbeitsgruppe zu entwickelnde Nationale Koordinierungsrahmen soll in besonders betroffenen Regionen die Daseinsvorsorge sichern und deren regionale Wirtschaftskraft stärken. Vor diesem Hintergrund wurden für die Abgrenzung der besonders vom demografischen Wandel betroffenen Regionen die folgenden zwei Schwerpunkte als zentrale Themenfelder bestimmt:

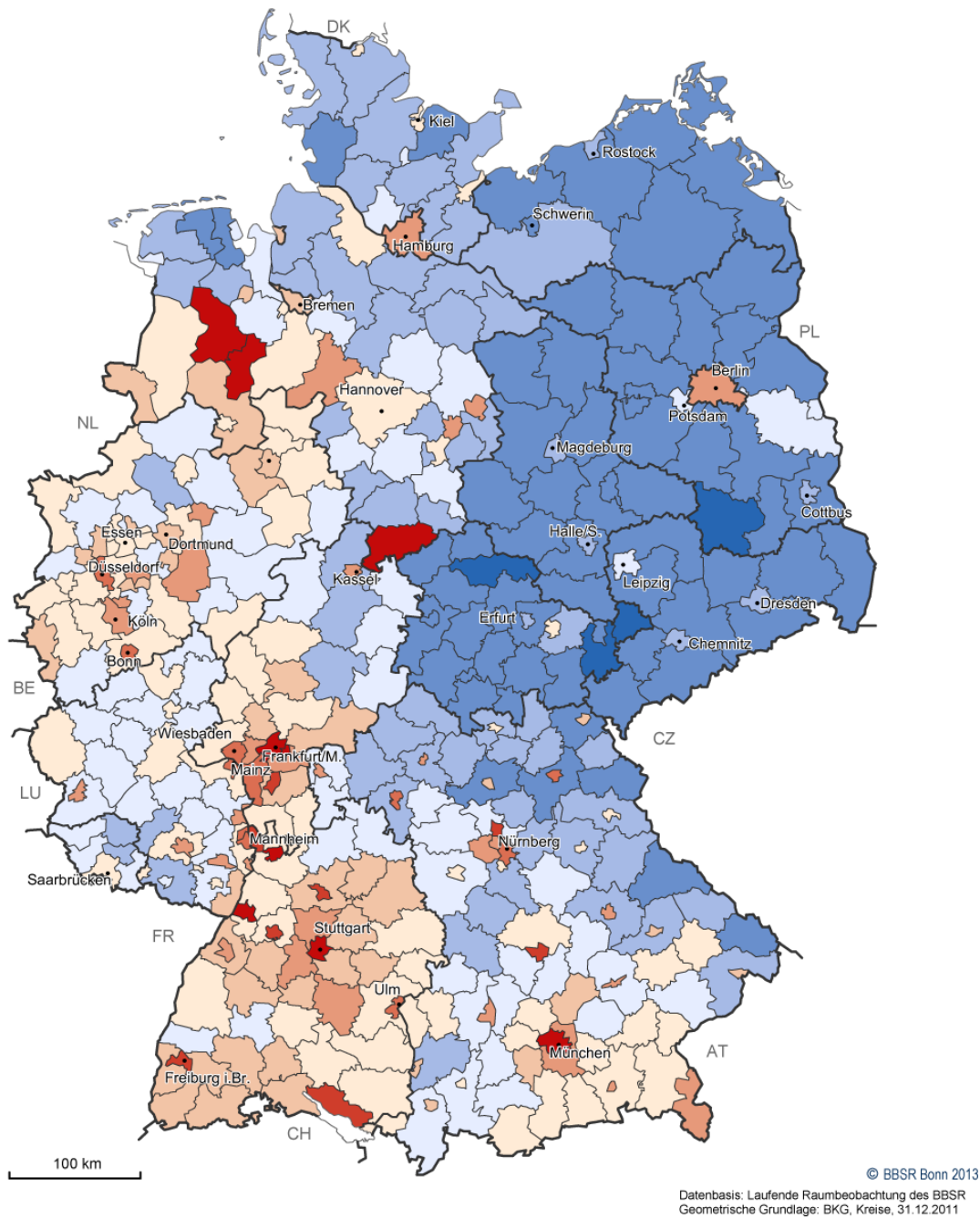
- 1 Sicherung der Daseinsvorsorge
- 2 Stärkung der Wirtschaftskraft

Die Grundannahme dieser Abgrenzungsmethodik war, dass demografische Veränderungsprozesse alleine noch keinen hinreichenden Handlungsbedarf darstellen. Zum einen hängt der Handlungsbedarf von den Ausgangsbedingungen vor Ort und zum anderen von den Handlungsmöglichkeiten der regionalen Akteure ab, auf den demografischen Wandel zu reagieren. Deshalb wurden sowohl demografische als auch weitere Merkmale mit Bezug zu den beiden Handlungsfeldern ausgewählt. Der demografische Wandel wurde dabei mit den beiden Komponenten Alterung und Schrumpfung relativ eng definiert. Indikatoren der Internationalisierung, die als dritte Komponente zwar auch als wichtig angesehen wurde und dessen Regionalstruktur in den Ergebnissen der AG auch präsentiert wurde (vgl. Karte 1), gingen auf Grund des unklaren Bezugs zu den beiden o.g. Handlungsfeldern aber nicht in die Methodik zur Abgrenzung der besonders vom demografischen Wandel betroffenen Regionen ein.

Der demografische Wandel wurde im Kontext dieser Abgrenzungsmethodik vor allem als Prozess charakterisiert. Deshalb wurden im Wesentlichen auch die Veränderungen demografischer Strukturen abgebildet. Für die Ableitung von Handlungsbedarf wurde zum einen davon ausgegangen, dass sich Veränderungen von 1990 bis 2010 auch aktuell noch auswirken und entsprechende Maßnahmen erfordern. Zum anderen wurde der aus den zukünftig zu erwartenden Veränderungen resultierende Handlungsbedarf durch die Raumordnungsprognose 2030 des BBSR¹ abgebildet. Zusätzlich zu den demografischen Indikatoren wurden, differenziert nach den beiden Handlungsfeldern, noch weitere Strukturindikatoren in die Abgrenzungsmethodik einbezogen, die die durch den demografischen Wandel verursachten Probleme jeweils verstärken oder abschwächen können.

1

http://www.bbsr.bund.de/nr_53446/BBSR/DE/Raumbeobachtung/UeberRaumbeobachtung/Komponenten/Raumordnungsprognose/Modell/ModellBev.html [abgerufen am 3.11.2014]



Bedarf an Integrationsleistungen* auf Kreisebene

unterdurchschnittlich	überdurchschnittlich
■ bis unter -1,5	■ 0,0 bis unter 0,5
■ -1,5 bis unter -1,0	■ 0,5 bis unter 1,0
■ -1,0 bis unter -0,5	■ 1,0 bis unter 1,5
■ -0,5 bis unter 0,0	■ 1,5 bis unter 2,0
	■ 2,0 bis unter 2,5
	■ 2,5 und mehr

* (Bedarf bemisst sich an der Intensität der Zuzüge aus dem Ausland und dem Anteil der Menschen mit Migrationshintergrund)

Bearbeitung: P. Küpper (TI), S. Maretzke, A. Milbert und C. Schlömer (BBSR)



Karte 1: Regionen im demografischen Wandel – Integrationsbedarf²

² Vgl. http://www.demografie-portal.de/SharedDocs/Arbeitsgruppen/DE/2012/Ergebnisse/AG_D_Karte

Im Folgenden werden die Indikatoren und ihre regionalen Bezugsebenen für die beiden Handlungsfelder „Sicherung der Daseinsvorsorge“ und „Stärkung der Wirtschaftskraft“ kurz vorgestellt, wobei auf eine Zusammenführung der beiden Themenfelder zu einem Gesamt-Index, nach Rücksprache mit den Mitgliedern der Arbeitsgruppe, verzichtet wurde.

2.1.1 Sicherung der Daseinsvorsorge: Indikatorenauswahl und räumliche Bezugsebene

Probleme der Daseinsvorsorge können sich sowohl durch die Veränderung der Bevölkerungszahl als auch durch den Wandel der Altersstruktur der Bevölkerung ergeben. So beeinflusst die Veränderung der Gesamtbevölkerungszahl die Nachfrage nach altersübergreifend genutzter Daseinsvorsorge. Dazu zählen technische Infrastrukturen (Wasser und Abwasser, Müllentsorgung, Energie, Straßen,...) sowie altersübergreifende soziale Infrastrukturen (Kulturangebote, Freizeiteinrichtungen,...). Demografische Schrumpfung bringt häufig erhebliche Auslastungsprobleme der Daseinsvorsorgeangebote und Finanzierungsprobleme mit sich, weil die Unterhaltskosten für viele Angebote auf Grund hoher Fixkostenanteile nicht in dem Maße gesenkt werden können, wie sich die Nutzerzahl verringert (Remanenzkosteneffekt). Notwendig können im Ergebnis der Rückbau oder sogar die Schließung dieser Einrichtungen sein, was die Erreichbarkeit für die Nutzer weiter reduziert. Zudem drohen die Verschlechterung der Angebotsqualität, steigende Kosten für die Nutzer und/

Die Nachfrage und Finanzierung der Daseinsvorsorge hängt neben der Bevölkerungszahl insgesamt auch von der Altersstruktur der Bevölkerung ab, d.h. ob in einer Region mehr oder weniger junge bzw. alte Menschen leben. Die Veränderung der 0-bis-9-Jährigen ist insbesondere für die Daseinsvorsorgebereiche Kindergärten und -krippen sowie Grundschulen von entscheidender Bedeutung. Der Schwerpunkt der Bedeutung bei den 10-bis-19-Jährigen liegt in den Bereichen weiterführende Schulen, ÖPNV und Jugendarbeit. Mit der Verringerung der Anzahl Kinder und Jugendlicher in diesen beiden Gruppen sind Tragfähigkeitsprobleme, höherer Finanzbedarf je Nutzer, Erreichbarkeitsdefizite bei Schließungen oder Qualitätseinbußen in Folge von Angebotsverschlechterungen zu befürchten.

Der demografische Wandel führt zu einem starken Anstieg der Altersgruppe 65 Jahre und älter. Die 65-bis-79-Jährigen sind dabei besonders relevant für die Daseinsvorsorgebereiche Gesundheitsinfrastruktur und Mobilität. In der Gruppe der 80-Jährigen und älteren spielt darüber hinaus auch noch die Pflege- und Betreuungsinfrastruktur, barrierearme Wege sowie die wohnortnahe Versorgung eine zentrale Rolle. Der Anstieg der Bevölkerungszahl in diesen beiden Gruppen lässt einen Auf- und Ausbaubedarf seniorengerechter Strukturen sowie damit verbundener Finanzierungsprobleme und Personalknappheiten erwarten.

Die Daseinsvorsorge im Zuge des demografischen Wandels zu sichern, ist vor allem dort schwierig, wo bereits heute erhebliche Probleme bestehen, Angebote bereitzustellen und zu nutzen. Davon sind insbesondere Räume mit ungünstiger Siedlungsdichte, einem geringen Bevölkerungspotenzial und schlechter Erreichbarkeit von Zentren betroffen. Mit diesen Komponenten wurden nicht alle relevanten Rahmenbedingungen für die einzelnen Daseinsvorsorgebereiche abgedeckt, sondern nach übergreifenden Strukturmerkmalen gesucht.

Das *Bevölkerungspotenzial* ist ein Zentralitätsmaß, das für einen Umkreis von 100 km die Einwohnerzahl distanzgewichtet aufsummiert. Damit stellt das Bevölkerungspotenzial einen Indikator für die Tragfähigkeit insbesondere sozialer Infrastrukturen und Einrichtungen dar, die ein gewisses Nutzerpotenzial in ihrer Nähe benötigen. Die *Siedlungsdichte* als Verhältnis zwischen Siedlungs- und Verkehrsfläche zur Einwohnerzahl ist ein Maß für die Kompaktheit der Siedlungsstruktur. Von ihrem Niveau hängt entscheidend der Aufwand für die Erschließung einer Region mit technischer Infrastruktur ab. Mit steigender Siedlungsdichte steigt zudem die Wahrscheinlichkeit, Versorgungseinrichtungen - insbesondere des täglichen Bedarfs - fußläufig erreichen zu können.

In der Landesplanung werden Ober- und Mittelzentren ausgewiesen, in denen Einrichtungen des periodischen und episodischen Bedarfs konzentriert werden sollen. Die *Erreichbarkeit dieser Zentren mit dem Pkw und dem ÖPNV* ist demnach ein relevanter Indikator für die Versorgung der Fläche. Da es sich bei der Zentrenausweisung um normative Aussagen handelt und die Ausstattungsqualität zwischen den Bundesländern unterschiedlich gehandhabt wird, sind jedoch gewisse Verzerrungen nicht auszuschließen.

Mit Blick auf diese Überlegungen wurden für die Berechnung des Teilindizes „Sicherung der Daseinsvorsorge“ die folgenden Indikatoren berücksichtigt (vgl. Tab. 1):

Indikatoren		Polung*	Quelle
Demografische Indikatoren			
Alterung** 1990-2010 (%)	0 bis 9Jährige	-	Laufende Raumbeobachtung auf der Grundlage der Fortschreibung des Bevölkerungsstandes des Bundes und der Länder
	10 bis 19Jährige	-	
Alterung** 2010-2030 (in %)	0 bis 9Jährige	-	Raumordnungsprognose 2030
	10 bis 19Jährige	-	
Alterung** 1990-2010 (%)	65 bis 79 Jahre	+	Laufende Raumbeobachtung auf der Grundlage der Fortschreibung des Bevölkerungsstandes des Bundes und der Länder
	80 Jahre und älter	+	
Alterung** 2010-2030 (in %)	65 bis 79 Jahre	+	Raumordnungsprognose 2030
	80 Jahre und älter	+	
Bevölkerungsentwicklung 1990-2010 (%)		-	Laufende Raumbeobachtung auf der Grundlage der Fortschreibung des Bevölkerungsstandes des Bundes und der Länder
Bevölkerungsentwicklung 2010-2030 (%)		-	Raumordnungsprognose 2030
Weitere Indikatoren			
Siedlungsstruktur	Bevölkerungspotenzial	-	Laufende Raumbeobachtung auf der Grundlage der Fortschreibung des Bevölkerungsstandes des Bundes und der Länder
	Siedlungsdichte	-	
Erreichbarkeit von Infrastrukturen	Erreichbarkeit von Mittelzentren (PKW-Fahrzeit)	+	Erreichbarkeitsmodell des BBSR
	Erreichbarkeit von Oberzentren (PKW-Fahrzeit)	+	Erreichbarkeitsmodell des BBSR
	Erreichbarkeit von Mittelzentren (ÖPNV-Fahrzeit)	+	Sonderauswertung
	Erreichbarkeit von Oberzentren (ÖPNV-Fahrzeit)	+	Sonderauswertung

* Die Polung stellt die Richtung des Zusammenhangs zur regionalen Betroffenheit dar. Ein Minus bedeutet, dass mit einer Abnahme (z.B. bei den 0-bis-9-Jährigen) die Betroffenheit vom demografischen Wandel zunimmt. Im Ergebnis bedeutet ein standardisierter Indikator mit Werten größer Null, dass für diesen ein großer demografisch bedingter Handlungsbedarf besteht, bei Werten kleiner Null ein geringerer.

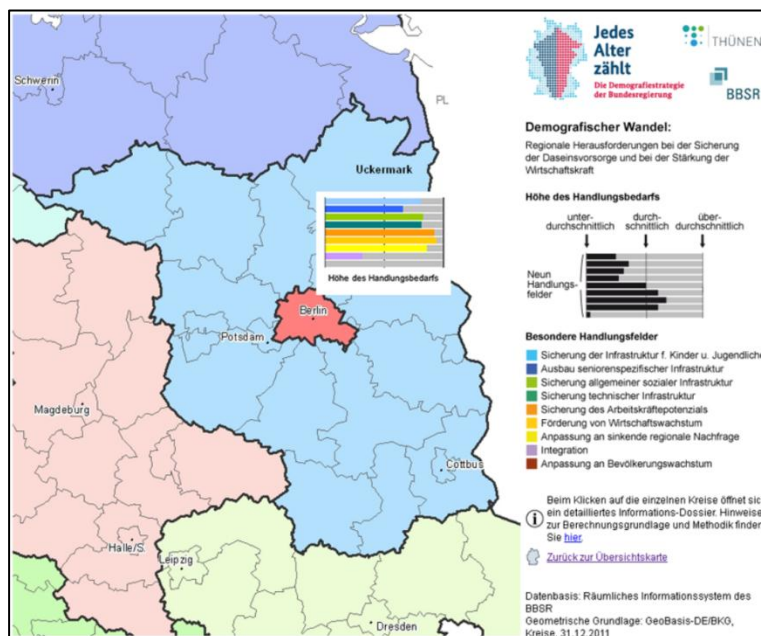
** Alle Indikatoren zum Thema Alterung werden über eine Addition der Wachstumsraten (in %) der zugehörigen Altersgruppen berechnet, unter Berücksichtigung der jeweiligen Polung des Indikators.

Tabelle 1: Übersicht über die Indikatoren im Handlungsfeld „Sicherung der Daseinsvorsorge“

Einen wichtigen Aspekt für die Abgrenzung der besonders vom demografischen Wandel betroffenen Regionen stellt auch die Wahl der räumlichen Bezugsebene dar, auf der die regionale Betroffenheit im Handlungsfeld dargestellt wird. Denn die Wahl des räumlichen Bezugssystems hängt nicht nur von der Datenverfügbarkeit, sondern vor allem von inhaltlichen Überlegungen ab.

Das Handlungsfeld Daseinsvorsorge adressiert die Versorgungsbedingungen am Wohnort. Deshalb sollen die Indikatoren möglichst kleinräumig erfasst werden. Da die zukünftige Entwicklung, abgebildet durch die Raumordnungsprognose 2030, einfließt, muss sich die Wahl der Bezugsebene an der Verfügbarkeit der Prognoseergebnisse orientieren. Analyse und Ergebnisdarstellung des Teilindex Daseinsvorsorge erfolgen daher auf der Ebene der 696 Prognoserräume, weil die Bevölkerungsentwicklungen nur für diese Ebene relativ verlässlich langfristig prognostizierbar sind.

Die 696 Prognoserräume basieren auf einer Überlagerung der 402 Kreise (Gebietsstand 2010) und den so genannten Stadt-Land-Regionen. Die Stadt-Land-Regionen sind eine neue, bundesweit flächendeckende Raumgliederung, die im BBSR erarbeitet wurde. Diese Regionen basieren überwiegend auf Pendlerverflechtungen zwischen Städten und ihrem Umland. Sie bilden damit funktionale Raumeinheiten, die näherungsweise täglich erlebte Arbeits- und Wohnungsmarktregionen abbilden. Sie lassen sich insofern auch als Aktionsräume interpretieren, die sich aus der täglichen Mobilität zwischen Wohn- und Arbeitsort ergeben. Der Anteil eines Kreises an einer Stadt-Land-Region bildet immer einen eigenen Prognoseraum.



Um auf Ebene der Prognoserräume Aussagen treffen zu können, müssen die Basisdaten entweder auf Ebene der Gemeindeverbünde vorliegen oder direkt, wie die Raumordnungsprognose 2030 des BBSR, auf dieser Ebene ermittelt worden sein. Eine Aggregation der Daten auf Stadt- und Landkreise für die Regionsprofile, die - basierend auf einer interaktiven Karte - als ein weiteres Ergebnis der AG auf dem Demografieportal der Bundesregierung und Länder Ende 2013 online zur Verfügung gestellt wurden³, war dabei durch die Berücksichtigung der Kreisgrenzen bei den Prognoserräumen ohne Informationsverlust möglich.

Abbildung 2:
Onlineeinstieg zur interaktiven Karte zu regionalen Herausforderungen

Um die o.g. Indikatoren zu einem Index zusammenfassen zu können wurden diese zuvor über eine z-Transformation normiert, nach der alle Indikatoren einen Mittelwert von 0 und eine Standardabweichung von 1 aufweisen. Durch dieses Vorgehen wird verhindert, dass Indikatoren einer höheren Streuung mit einem höheren, impliziten Gewicht in den Index einfließen. Diese Normierung wurde bei der Berechnung der Alterung für den Zeitraum 1990 bis 2010 (Vergangenheit) und für den Zeitraum 2010 bis 2030 (Zukunft) unterlassen. Die Veränderungsraten der Altersgruppen werden einfach gemäß ihrer Polung (vgl. Tab. 1) addiert. In der Folge gehen damit Altersgruppen mit hohen Veränderungsraten stärker in das Ergebnis ein als Altersgruppen mit niedrigeren Veränderungsraten⁴. Nach dieser Vorgehensweise wird für Altersgruppen mit geringer Veränderung entsprechend wenig(er) Handlungsbedarf unterstellt.

³ Vgl. http://www.demografie-portal.de/DE/Informieren/Karte/Interaktive_Karte.html [abgerufen am 3.11.2014]

⁴ Damit ist jedoch eine implizite Gewichtung verbunden, wenn die Altersgruppen unterschiedlich stark besetzt sind oder wenn der Handlungsbedarf je Prozentpunkt Veränderungen zwischen den Altersgruppen nicht gleich ist.

Zusammenfassend wurden die Komponenten des Teilindizes „Sicherung der Daseinsvorsorge“ wie folgt gebildet und behandelt:

- **Alterung:** Addition der prozentualen Veränderungsraten der 0- bis 9-Jährigen, der 10- bis 19-Jährigen, der 65- bis 79-Jährigen und der 80-Jährigen und älter; anschließende z-Transformation der Komponente Alterung – jeweils getrennt für den Zeitraum der Vergangenheit und der Zukunft
- **Dynamik:** z-Transformation des Indikators Veränderung der Bevölkerungszahl – jeweils für den Zeitraum der Vergangenheit und der Zukunft
- **Siedlungsstruktur:** Addition der z-transformierten Indikatoren der Siedlungsdichte und des Bevölkerungspotenzials; anschließende z-Transformation der Komponente Siedlungsstruktur
- **Erreichbarkeit:** Addition der z-transformierten Indikatoren der Erreichbarkeit von Mittelzentren im ÖPNV und im MIV sowie der Erreichbarkeit der Oberzentren im ÖPNV und MIV; anschließende z-Transformation der Komponente Erreichbarkeit.

Zur Berechnung des Teilindizes „Daseinsvorsorge“ wurde das additive Verfahren gewählt, weil uneingeschränkte Substituierbarkeit der Indikatoren unterstellt wurde. Von Substituierbarkeit wird dann ausgegangen, wenn sich die Indikatoren ergänzen und jeweils einen anderen Handlungsbedarf abbilden. Das bedeutet, dass ein ungünstiger Wert in einem Indikator durch einen günstigen in einem anderen kompensiert werden kann. Im Umkehrschluss heißt das: Die Handlungsbedarfe werden "kumuliert". Die höchsten Werte weisen im Ergebnis jene Regionen auf, die bei vielen Teilindikatoren hohe (ungünstige) Ausprägungen haben.

Die verwendeten Indikatoren weisen vielfältige Korrelationen auf, die auf gemeinsame Ursachen der Ausprägungen hinweisen können. Dazu gibt es auch theoretische Hinweise, die auf kausale Zusammenhänge hinweisen. Damit könnte die Gefahr verbunden sein, dass sich Indikatoren inhaltlich überschneiden und somit Aspekte mehrfach in die Berechnung eingehen. Da es bei dieser Abgrenzung aber nicht darum geht, die Betroffenheit vom demografischen Wandel zu erklären, sondern den Handlungsbedarf zu identifizieren, können Indikatoren, die auf gemeinsame Ursachen zurückzuführen sind, durchaus unterschiedliche Probleme charakterisieren. Da davon ausgegangen wurde, dass die ausgewählten Indikatoren ergänzende Handlungsbedarfe abbilden, ist diese implizite⁵ Gewichtung vernachlässigbar.

Die additive Verknüpfung von Indikatoren zu einem Index erfordert eine explizite Gewichtung der Komponenten. Neben der politischen Priorisierung der einzelnen Handlungsbedarfe durch den demografischen Wandel kann dabei auch eine Rolle spielen, welcher Unterstützungsbedarf nötig ist, um die damit verbundenen Herausforderungen zu meistern. Da kein umfangreiches theoretisches und empirisches Modell zur Erklärung der Betroffenheit vom demografischen Wandel mit entsprechenden Beziehungen zwischen den einzelnen Indikatoren existiert, bleiben die Gewichte notwendigerweise subjektiv und daher nur eingeschränkt nachvollziehbar. Im Ergebnis der Diskussion mit der Arbeitsgruppe wurden für die einzelnen Komponenten die folgenden Gewichte festgelegt (vgl. Tab. 2).

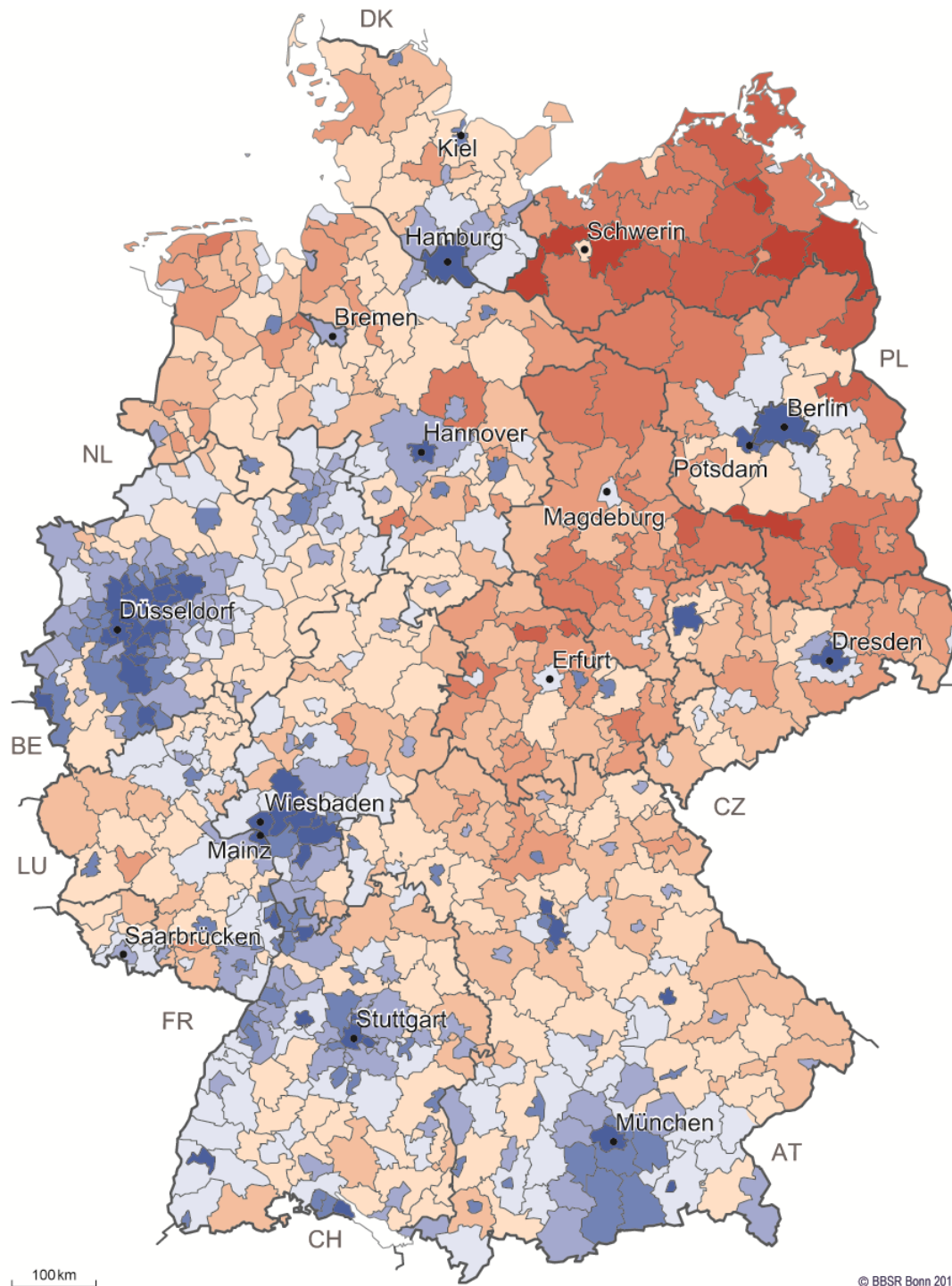
⁵ Implizite Gewichtungen sind ein Nebenprodukt methodischer Entscheidungen. Die Auswahl der Indikatoren, um die einzelnen Komponenten zu operationalisieren, hat einen Einfluss darauf, mit wie viel Gewicht die einzelnen Indikatoren in das Ergebnis eingehen. Dabei spielt nicht nur die Anzahl der Indikatoren eine Rolle, sondern auch die Frage, inwiefern sie gleiche Aspekte abbilden.

Merkmal	Gewichtung im Handlungsfeld	Gewicht der Dimensionen
Demografische Komponenten (Alterung & Dynamik)		
Alterung 1990-2010	1/8 von 50%	50,0%
Dynamik 1990-2010	1/8 von 50%	
Alterung 2010-2030	3/8 von 50%	
Dynamik 2010-2030	3/8 von 50%	
Weitere Komponenten		
Erreichbarkeit	25,0%	50,0%
Siedlungsstruktur	25,0%	
Summe	100,0%	100,0%

Tabelle 2: Gewichtung der Einzelindikatoren im Teilindex „Sicherung der Daseinsvorsorge“

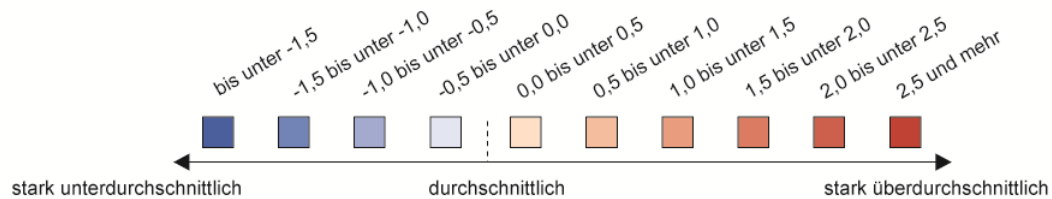
Die demografischen Indikatoren, die auf prognostizierten Werten beruhen, werden damit dreimal so stark gewichtet wie diejenigen, die die vergangene Entwicklung abbilden. Denn zum einen sind vermutlich zumindest teilweise Reaktionen auf die Entwicklungen in der Vergangenheit erfolgt, während die Prognosen einen künftigen Handlungsbedarf darstellen und vorausschauendes Handeln ermöglichen. Zum anderen bildet der Zeitraum in der Vergangenheit die Sondersituation in Ostdeutschland kurz nach der Wende ab, was zu einem deutlichen Unterschied zwischen Ost- und Westdeutschland führt.

Da es sich um eine Abgrenzung besonders vom demografischen Wandel betroffener Gebiete handelt, sollten die demografischen Indikatoren insgesamt mindestens die Hälfte des Gewichtes einnehmen. Die demografischen Indikatoren einerseits und die Strukturindikatoren andererseits werden insgesamt also gleich gewichtet. Innerhalb der Komponenten erfolgte die Gewichtung, wie oben beschrieben. Während bei den demografischen Komponenten die Indikatoren zur Beschreibung der künftigen Entwicklung dreimal stärker als die der Vergangenheit gewichtet werden, gehen die Erreichbarkeits- und Siedlungsstrukturindikatoren jeweils mit 25 % in den Teilindex „Daseinsvorsorge“ ein. Abschließend wurde der so berechnete Index noch einmal z-transformiert, um die Ergebnisse besser interpretierbar und mit dem Teilindex Wirtschaftskraft direkt vergleichbar zu machen. Im Ergebnis weisen in diesem Handlungsfeld all jene Regionen (Prognoseräume) einen überdurchschnittlichen Handlungsbedarf, die einen Indexwert größer 0 aufweisen (vgl. Karte 2).



© BBSR Bonn 2013

Sicherung der Daseinsvorsorge (BBSR-Prognoserräume)



Teilindizes: Abweichung vom Mittelwert gemessen im Vielfachen der Standardabweichung
 Bearbeitung: P. Küpper (TI), S. Maretzke, A. Milbert und C. Schlömer (BBSR)
 Datenbasis: Laufende Raumbewertung des BBSR,
 BBSR-Bevölkerungsprognose 2009-2030/ROP
 geometrische Grundlage: BKG, Gemeinden, 31.12.2011

Karte 2: Regionen im demografischen Wandel – Herausforderungen bei der Daseinsvorsorge

2.1.2 Stärkung der Wirtschaftskraft: Indikatorenauswahl und räumliche Bezugsebene

Der Zusammenhang zwischen demografischen Indikatoren und der regionalen Wirtschaftskraft erscheint deutlich komplexer und daher schwieriger einschätzbar als bei der Daseinsvorsorge. Hierbei wurde von Rückkopplungen ausgegangen, da wirtschaftliche Strukturschwäche zur Abwanderung von Erwerbstätigen führt, wodurch Bevölkerungsalterung und -schrumpfung verstärkt werden. Die Veränderung der Bevölkerungszahl insgesamt beeinflusst die Nachfrage nach Gütern und Dienstleistungen des regionalen Binnenmarktes. Damit hängen auch öffentliche Dienstleistungen und Investitionen zusammen, die von einwohnerbezogenen Finanzzuweisungen und Einnahmen abhängen. In diesen Branchen ist mit Arbeitsplatzverlusten, weniger Auswahlmöglichkeiten, höheren Preisen und schlechterer Erreichbarkeit für die Kunden, Verschlechterung öffentlicher Leistungen und Entwertung der Sachkapitalausstattung zu rechnen.

Für die Wirtschaftskraft und den regionalen Arbeitsmarkt ist insbesondere die Altersgruppe der 20-bis-64-Jährigen von Bedeutung, da sie den Großteil der erwerbsfähigen Personen und somit ein Indikator für das Erwerbspersonenpotenzial darstellt. Innerhalb dieser Altersgruppe der Erwerbsfähigen gibt es eine differenzierte Entwicklung einzelner Altersgruppen. Die 20-bis-34-Jährigen sind wichtig als Arbeitskräfte-nachwuchs, für die Gründungstätigkeit und für das Innovationspotenzial der Unternehmen. Außerdem ist in dieser Gruppe die Arbeitsplatzmobilität besonders ausgeprägt, was Wissenszu- und -abflüsse zwischen Unternehmen impliziert. Die Gruppe der 35-bis-49-Jährigen ist ebenfalls von Bedeutung für die Gründungstätigkeit und das Innovationspotenzial der Wirtschaft. In dieser Gruppe spielt das Ausbildungswissen eine geringere, dafür aber das Erfahrungswissen eine zunehmende Rolle. Der Rückgang dieser beiden Altersgruppen im Zuge des demografischen Wandels kann daher mit einer sinkenden Erneuerungsfähigkeit und Produktivität der regionalen Wirtschaft einhergehen. Dem steht die Gruppe der 50 bis 64-Jährigen gegenüber. In dieser Altersgruppe liegt die Ausbildung meist länger zurück, was mit einer alternden Wissensbasis verbunden sein kann. Demgegenüber stehen das Erfahrungswissen und die über Jahre erworbenen sozialen Kompetenzen. Im Ergebnis kann ein Anwachsen dieser Altersgruppe das regionale Humankapital beeinträchtigen, wenn negative Effekte größer sind als der weitere Zuwachs an Erfahrungswissen. Über aktive Maßnahmen der Fort- und Weiterbildung kann solchen Effekten aktiv entgegengewirkt werden.

Neben der Alterung innerhalb der erwerbsfähigen Bevölkerung verändert sich mit dem demografischen Wandel auch das Verhältnis zwischen dieser Gruppe und der Gesamtbevölkerung. Der Bevölkerungsanteil der Erwerbsfähigen stellt zudem den demografischen Rahmen für die Erwirtschaftung des Bruttoinlandsproduktes (in Relation zur Gesamtbevölkerung und damit für die Zielgröße BIP/Einwohner) dar. Die Abnahme dieses Anteils ist deshalb – unter sonst gleichbleibenden Bedingungen und unter Ausblendung wahrscheinlicher Gegenreaktionen – als möglicher demografischer Indikator für den Verlust von Wirtschaftskraft je Einwohner verwendbar.

Neben den demografischen Veränderungsprozessen sind für die Betroffenheit im Handlungsfeld Wirtschaftskraft auch die ökonomischen Ausgangsbedingungen von Bedeutung. Die Grundannahme besteht darin, dass der Handlungsbedarf besonders hoch ist, wenn der demografische Wandel auf eine strukturschwache Wirtschaft trifft. Demografische Entwicklungen schwächen die Wirtschaftskraft weiter, weil die regionalen Unternehmen und Gebietskörperschaften unzureichende Ressourcen zur Verfügung haben, um Anpassungsmaßnahmen zu ergreifen. Im Gegensatz dazu sind strukturstarke Regionen trotz demografischen Wandels eher in der Lage, qualifizierte Arbeitskräfte anzuziehen oder ihr Erwerbspersonenpotential fort- und weiterzubilden.

Im Rahmen der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ (GRW) werden seit langem die strukturschwachen Regionen in Deutschland identifiziert. Seit 2007 handelt es sich dabei um ein bundesweit einheitliches Verfahren, das von Bund und Ländern gemeinsam bestimmt wurde. Auf Grund der langen wissenschaftlichen Diskussion im Zuge dieser Abgrenzung und des abgeschlossenen politischen Abstimmungsprozesses hat sich die AG dazu entschieden, den GRW-Indikator zu übernehmen. Im Ergebnis der Indikatorendiskussion zu diesem Themenbereich wurden die folgenden demografischen und weitere Kontextindikatoren für die Berechnung eines Teilindizes für das Handlungsfeld „Stärkung der Wirtschaftskraft“ ausgewählt (vgl. Tab. 3 und Karte 3).

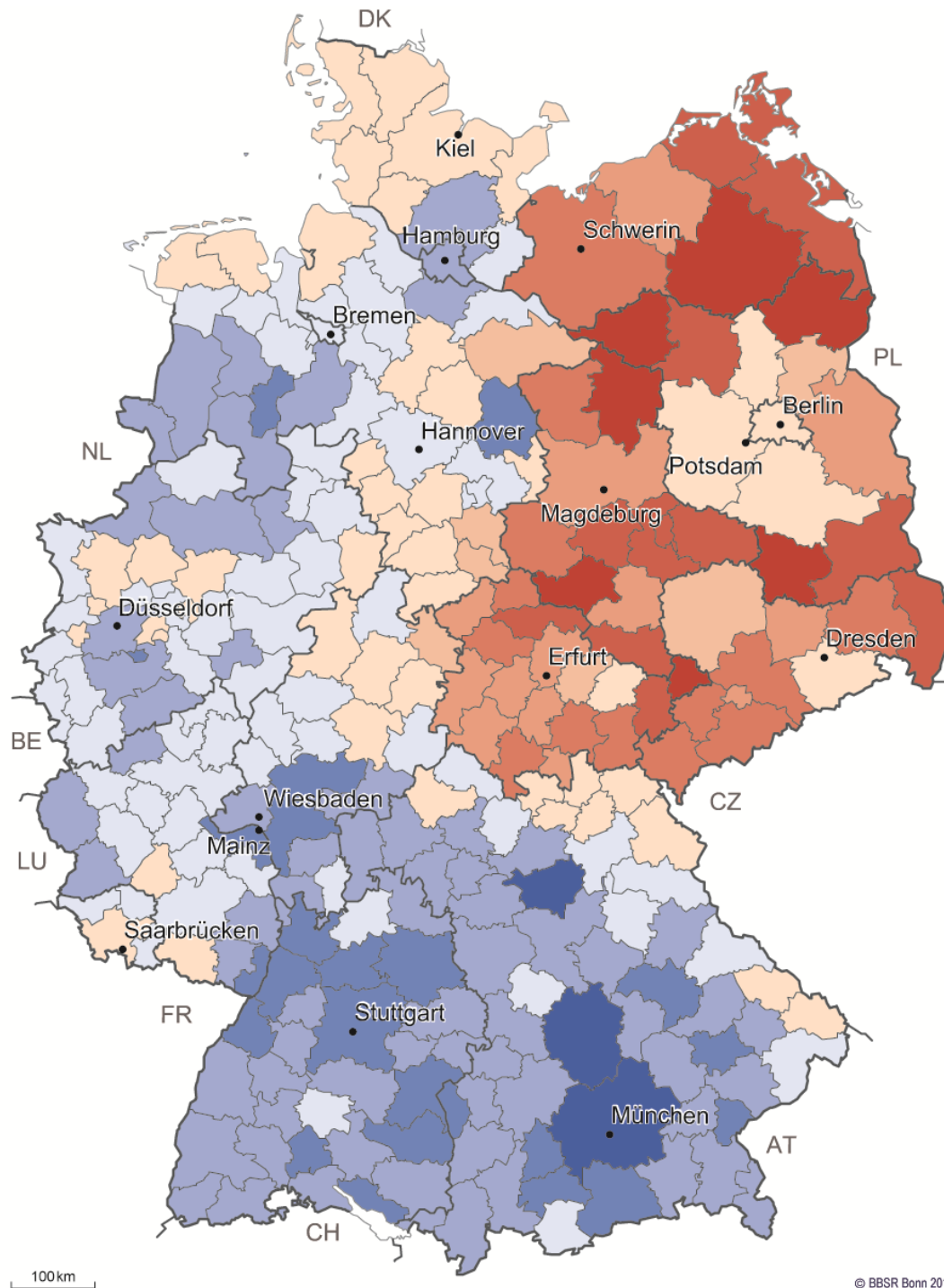
Indikatoren		Polung*	Quelle
Demografische Indikatoren			
Alterung** 1990-2010 (%)	20 bis 34 Jahre	-	Laufende Raumbeobachtung des BBSR (LRB) und Fortschreibung des Bevölkerungsstandes des Bundes und der Länder
	35 bis 49 Jahre	-	
	50 bis 64 Jahre	+	
Alterung** 2010-2030 (in %)	20 bis 34 Jahre	-	Raumordnungsprognose 2030
	35 bis 49 Jahre	-	
	50 bis 64 Jahre	+	
Veränderung der Erwerbsfähigenquote 1990-2010 (Absolute Differenz der Erwerbsfähigenquoten(%))		-	LRB und Fortschreibung des Bevölkerungsstandes von Bund und der Ländern
Veränderung der Erwerbsfähigenquote 2010-2030 (Absolute Differenz der Erwerbsfähigenquoten(%))		-	Raumordnungsprognose 2030
Bevölkerungsentwicklung 1990-2010 (%)		-	LRB und Fortschreibung des Bevölkerungsstandes von Bund und der Ländern
Bevölkerungsentwicklung 2010-2030 (%)		-	Raumordnungsprognose 2030
Weitere Indikatoren ***			
Arbeitslosigkeit	Durchschnittliche Arbeitslosenquote 2009-2012	+	Arbeitsmarktstatistik der Bundesagentur für Arbeit
Ein-kommen	Bruttolohnsumme je sv-pflichtig Beschäftigten	-	Berechnung durch das IAB
Infra- struktur- indikator	Erreichbarkeit der drei nächsten nationalen oder ausländischen Agglomerationsräume im Pkw- oder Schienenverkehr (Fahrzeit)	+	BBSR-Erreichbarkeitsmodell
	Erreichbarkeit europäischer Metropolen im kombinierten Pkw/Luftverkehr (Reisezeit)	+	BBSR-Erreichbarkeitsmodell
	Ausstattung mit hochrangigen Verkehrsinfrastruktureinrichtungen (Fahrzeit zu Autobahnanschluss, internationalem Verkehrsflughafen und Fernbahnhof)	+	BBSR-Erreichbarkeitsmodell
	Breitbandversorgung (mind. 50 MBit/s) (Anteil versorgbarer Haushalte)	-	Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie, TÜV Rheinland
	Berufliche Ausbildungsplatzkapazitäten	-	LRB
	Beschäftigte in wissensintensiven unternehmensorientierten Dienstleistungen	-	LRB
	Anteil der Beschäftigten in technischen Berufen an allen Beschäftigten	-	LRB
	Personaleinsatz in Wissenstransferinstitutionen	-	BBSR-Umfrage
	Regionales Bevölkerungspotenzial	-	LRB
Erwerbs-tätigen-prognose	Entwicklung des Erwerbstätigenanteils der Arbeitsmarktreion 2011-2018	-	Prof. Bade, Universität Dortmund

* Die Polung stellt die Richtung des Zusammenhangs zur regionalen Betroffenheit dar. Ein Minus bedeutet, dass mit einer Abnahme (z.B. bei den 20-bis-34-Jährigen) die Betroffenheit vom demografischen Wandel zunimmt. Im Ergebnis bedeutet ein standardisierter Indikator mit Werten größer Null, dass für diesen ein großer demografisch bedingter Handlungsbedarf besteht, bei Werten kleiner Null ein geringerer.

** Alle Indikatoren zum Thema Alterung werden über eine Addition der Wachstumsraten (in %) der zugehörigen Altersgruppen berechnet, unter Berücksichtigung der jeweiligen Polung des Indikators.

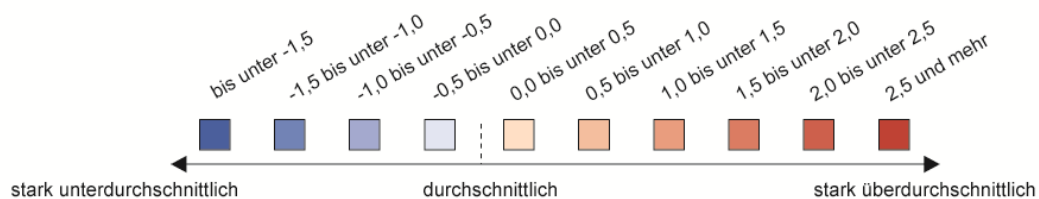
*** Teilindikatoren, die in die Berechnung des GRW-Indikators 2013 einfließen

Tabelle 3: Indikatoren des Handlungsfeldes „Stärkung der Wirtschaftskraft“



© BBSR Bonn 2013

Stärkung der Wirtschaftskraft (Arbeitsmarktregionen 2014)



Teilindizes: Abweichung vom Mittelwert gemessen im Vielfachen der Standardabweichung
 Bearbeitung: P. Küpper (TI), S. Maretzke, A. Milbert und C. Schlömer (BBSR)
 Datenbasis: Laufende Raumbeobachtung des BBSR,
 BBSR-Bevölkerungsprognose 2009-2030/ROP
 geometrische Grundlage: BKG, Gemeinden, 31.12.2011



BBSR



THÜNEN

Karte 3: Regionen im demografischen Wandel – Herausforderungen für die Stärkung der Wirtschaftskraft

Im Handlungsfeld „Stärkung der Wirtschaftskraft“ wurden die Arbeitsmarktreionen als relevante räumliche Bezugsgröße gewählt, weil sich diese kreisscharf abgegrenzten Regionen maßgeblich an den Pendlerverflechtungen orientieren. Damit trägt diese Regionsabgrenzung der Tatsache Rechnung, dass sich die regionalen Arbeitsmärkte zum Teil weit über die Grenzen eines Kreises hinaus erstrecken. Wirtschaftsindikatoren lassen sich auf dieser räumlichen Ebene am plausibelsten interpretieren, weil Verzerrungen durch Nachbarschaftseffekte abgemildert werden.

Auch im Teilindex „Stärkung der Wirtschaftskraft“ wurden die verschiedenen Indikatoren – wiederum mit Ausnahme der Veränderung der Altersgruppen (s.o.) – vor ihrer Addition z-transformiert. Die expliziten Gewichte der Teilkomponenten dieses Teilindizes wurden nach Diskussion in der Arbeitsgruppe mit folgendem Ergebnis gesetzt (vgl. Tab. 4).

Merkmal	Gewicht im Handlungsfeld	Gewicht der Dimensionen
Demografische Komponenten		
Alterung 1990-2010	1/3 von 12,5%	50,0%
Dynamik 1990-2010	1/3 von 12,5%	
Veränderung der Erwerbsfähigenquote 1990-2010	1/3 von 12,5%	
Alterung 2010-2030	12,5%	
Dynamik 2010-2030	12,5%	
Veränderung der Erwerbsfähigenquote - 2010-2030	12,5%	
Weitere Komponenten		
GRW-Indikator 2013	50,0%	50,0%
Summe	100,0%	100,0 %

Tabelle 4: Gewichtung der Einzelindikatoren im Teilindex „Stärkung der Wirtschaftskraft“

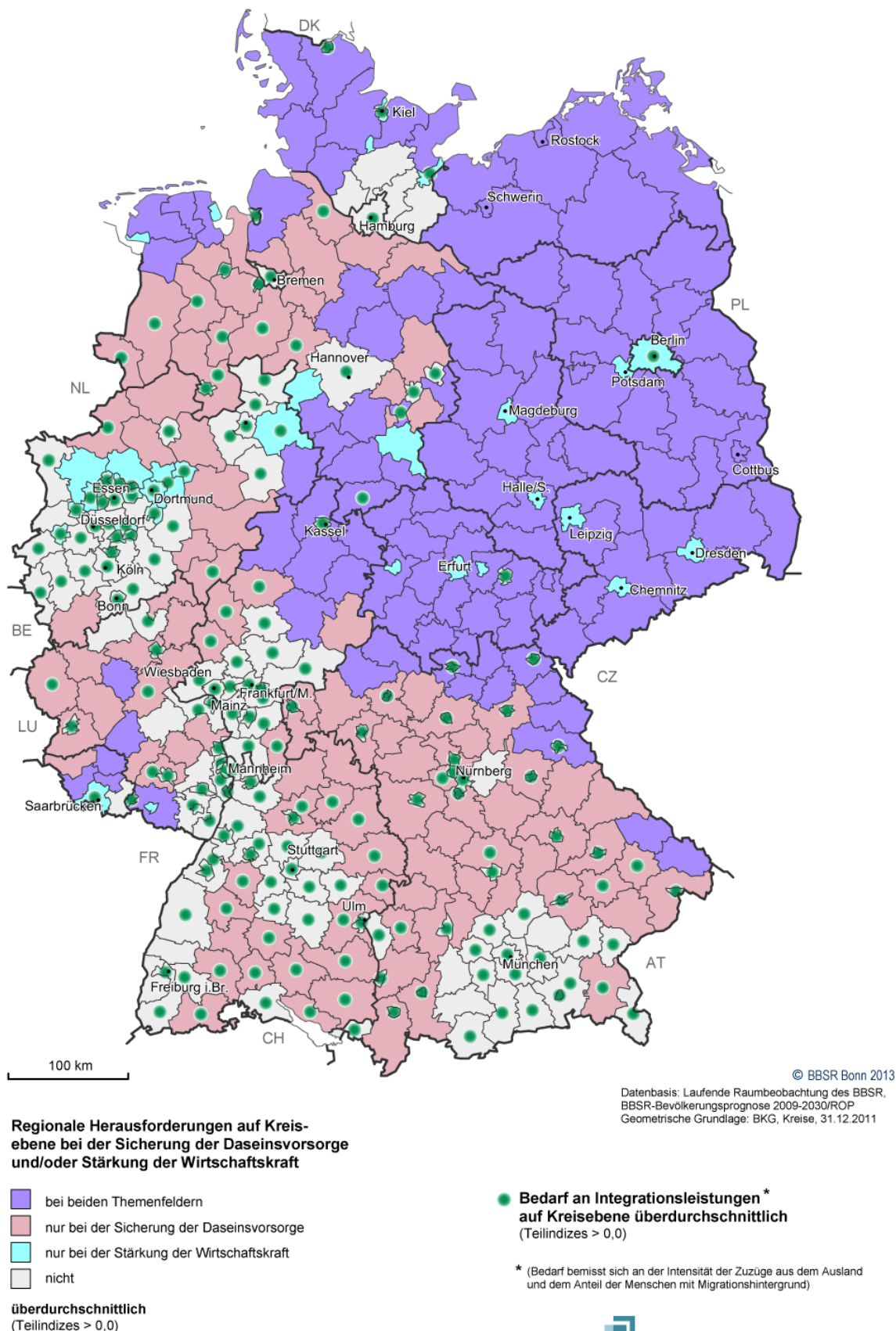
Auch hier wurden die demografischen Indikatoren, die auf prognostizierten Werten beruhen, dreimal so stark gewichtet wie diejenigen, die die vergangene Entwicklung abbilden. Der GRW-Indikator 2013 erhält als Strukturdimension mit 50% das gleiche Gewicht wie die demografischen Komponenten. Der GRW-Indikator wird so berücksichtigt, wie er zur Abgrenzung der GRW-Fördergebiete⁶ genutzt wird. Auch dieser aggregierte Teilindex wurde abschließend noch einmal z-transformiert, um einen direkten Vergleich mit dem Teilindex „Sicherung der Daseinsvorsorge“ zu ermöglichen (vgl. Karte 2).

Neben den Karten, die jeweils die Regionalstruktur des Teilindizes „Sicherung der Daseinsvorsorge“ bzw. „Stärkung der Wirtschaftskraft“ veranschaulichen, wurden Ende 2013 auch die Karten

- Kumulation der Herausforderungen: Daseinsvorsorge, Wirtschaftskraft, Integrationsbedarf
- Spezifische Herausforderungen in den Regionen:
soziale und technische Infrastruktur, Wirtschaftskraft, Integrationsbedarf

veröffentlicht, die jeweils über ausgewählte Dimensionen des demografischen Wandels informieren, die wichtig im Kontext der Diskussion um die Abgrenzung der besonders vom demografischen Wandel betroffenen Regionen sind (vgl. Karte 4 und 5).

⁶ Damit werden auch die Gewichte zwischen diesen sekundären Indikatoren, die bereits politisch zwischen Bund und Ländern abgestimmt sind, übernommen. Außerdem hat sich der Bund-Länder-Ausschuss zur Abgrenzung der GRW-Fördergebiete für eine multiplikative Verknüpfung entschieden, weil die damit unterstellte partielle Substituierbarkeit aus seiner Sicht besser den komplexen regionalökonomischen Wirkungszusammenhängen entspricht und die Multiplikation zu einer in der Ökonomie oft verwendeten Indifferenzkurve führt. In Analogie zur Cobb-Douglas-Produktionsfunktion werden die Gewichte mittels Potenz der Indikatoren berücksichtigt, was die Komplexität erhöht und Nachvollziehbarkeit einschränkt.



Bearbeitung: P. Küpper (TI), S. Maretzke, A. Milbert und C. Schlömer (BBSR)

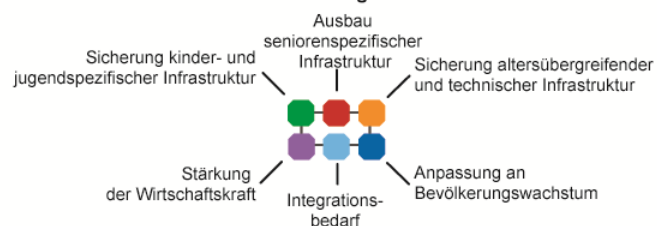
Karte 4: Regionen im demografischen Wandel - Kumulation der Herausforderungen



© BBSR Bonn 2013

Datenbasis: Laufende Raumbeobachtung des BBSR
Geometrische Grundlage: AMR 2014 BKG/BBSR

**Überdurchschnittlicher Handlungsbedarf
auf Ebene der Arbeitsmarktregionen in den Bereichen:**



Bearbeitung: P. Küpper (TI), S. Maretzke, A. Milbert, C. Schlömer (BBSR)



Karte 5: Regionen im demografischen Wandel - regionale Betroffenheit und Handlungsbedarf

3. Diskussionsstandpunkte zu den vorliegenden Abgrenzungsergebnissen

Ziel der Dezembertagung 2013 war es u.a. die Ende 2013 vorgestellten Arbeitsergebnisse der AG "Lebensqualität in ländlichen Räumen und integrative Stadtpolitik fördern" zu präsentieren und zu diskutieren. Die Beiträge der ReferentInnen und deren engagierte Diskussion durch zahlreiche Vertreter von Politik, Wissenschaft und Praxis bestätigten, dass sich die Bundesregierung mit ihrer Demografiestrategie auf einem wichtigen Weg befindet, der wichtige Handlungserfordernisse unserer Zeit aufgreift. Zahlreiche Diskussionsbeiträge zeigten aber auch, dass gerade in Bezug auf die Abgrenzung der besonders vom demografischen Wandel betroffenen Regionen mehr Transparenz und Verbindlichkeit erwartet wird. Diese Standpunkte lassen sich wie folgt zusammenfassen:

- Die vorgestellte Abgrenzung besonders vom demografischen Wandel betroffener Regionen bleibt unvollendet, weil auf die Festlegung einer eindeutigen Förderraumkulisse verzichtet wird. Gerade die Vertreter peripherer, strukturschwacher Regionen (Altmark, Uckermark), die ohne Frage besonders vom demografischen Wandel betroffen sind, machten darauf aufmerksam, dass ihnen eine konkrete Abgrenzung durchaus helfen würde, da sie sich in ihren Regionen z.T. noch immer dafür rechtfertigen müssen, wenn sie das Thema Demografie regelmäßig wieder auf die Tagesordnung setzen. Im Alltag ist schnell auch mal ein anderes Thema, z.B. Windkraftanlagen, Breitband u.a.m. wichtiger.
- Für die Abgrenzung der besonders vom demografischen Wandel betroffenen Regionen sind klare, eindeutige Standpunkte zu der Frage wichtig, wann ein Raum besonders betroffen ist, unter welchen Voraussetzungen sich der Bund und die Länder im Rahmen einer Demografiestrategie engagieren wollen.
 - Ist Bevölkerungswachstum wirklich ein Thema der Demografiestrategie (vgl. Beitrag Munzinger in dieser Publikation), wenn dieses immer seltener werdende Phänomen doch einzig ein Thema strukturstarker Regionen/Kommunen ist, die sich auch selber helfen können?
 - Soll eine besondere Betroffenheit auch für innerstädtische Differenzierungen abgegrenzt werden, wie es Göddecke-Stellmann in seinem Beitrag in dieser Publikation anregt?

Letztendlich geht es auch um die Frage, ob es bei der Abgrenzung besonderer Betroffenheit um klein- oder großräumige Unterschiede geht.

- Unterstellt man, dass eine eindeutige Abgrenzung der besonders vom demografischen Wandel betroffenen Regionen einen wichtigen Handlungsrahmen für die Politik bilden könnte/sollte, so wie es Bayern im Prinzip vorgemacht hat (vgl. Beitrag Koch in dieser Publikation), dann sind die BBSR-Prognoseräume hierfür kaum eine geeignete räumliche Abgrenzungseinheit. Vielen Akteuren im Raum ist dieser Begriff völlig unbekannt.
- Obwohl das Themenfeld „Integration“ über konkrete Karten mehrfach als Herausforderung berücksichtigt wird, findet dieser Aspekt im vorgestellten Abgrenzungsmodell keine Berücksichtigung. Argumentiert wird im Methodikpapier, dass die aus der Internationalisierung resultierenden Herausforderungen zwar prinzipiell als wichtig angesehen werden, diese auf Grund ihres unklaren Bezugs zu den Handlungsfeldern „Sicherung der Daseinsvorsorge“ und „Stärkung der Wirtschaftskraft“ aber nicht berücksichtigt werden (Küpper et al. 2013: 1). Dieser Argumentation wurde in der Diskussion nicht immer gefolgt. Zum einen ist bei diesem Thema der Zusammenhang zur demografischen Entwicklung wesentlich direkter als bei der Wirtschaftskraft. Zum anderen konzentrieren sich vor allem in strukturschwachen hochverdichteten Regionen mit hohen Anteilen an ausländischer Bevölkerung die Integrationsbedarfe, weil z.B. die Arbeitslosenquote der Ausländer bundesweit deutlich über der der deutschen Bevölkerung liegt (September 2014 - 13,8% Ausländer vs. 5,8% Deutsche (BA 2014: 33)). Die betroffenen Kommunen/Regionen sind z.T. überfordert, diese Herausforderungen alleine zu meistern, zumal diese demografischen Herausforderungen eine ganz andere Qualität im Vergleich zur demografischen Schrumpfung bzw. Alterung haben.

- Die Vielzahl der Indikatoren (16 für das Handlungsfeld „Sicherung der Daseinsvorsorge; 22 für die „Stärkung der Wirtschaftskraft“) und deren Aggregation zu Teilindizes ist sehr intransparent. Hier wird über, für einen Laien kaum nachvollziehbare methodische Verfahren (Addition, Subtraktion, Normierung, Gewichtung), eine Wissenschaftlichkeit vorgetäuscht, die einer engagierten fachlichen Diskussion kaum standhält. Fundierte, theoriebasierte Argumente zur Auswahl der Indikatoren fehlen. Weniger ist manchmal mehr.
 - Indikatoren werden in den Handlungsfeldern mehrfach verwendet;
 - Aussagen zur Arbeitskräfteangebotsentwicklung erfolgen lediglich auf Basis von Bevölkerungszahlen, nicht auf Basis der Arbeitskräfteangebotsprognose des BBSR;
 - Für die Bestimmung des „Integrationsbedarfs“ werden die „Zuzüge aus dem Ausland je 1000 Einwohner“ berücksichtigt. Diese korrelieren aber sehr stark mit den Fortzügen ins Ausland (corr. 0,935). Sollte man hier nicht eher nur das Außenwanderungssaldo nehmen, oder ganz darauf verzichten, weil sich diese Außenwanderungen letztendlich im Anteil der Personen mit Migrationshintergrund niederschlagen?
 - In den Kreisprofilen wird die Abgrenzung der besonderen Betroffenheit hinsichtlich der „Förderung des Humankapitals“ nur über Indikatoren der „demografischen Alterung“ begründet. Für viele besonders betroffene Regionen und dort agierende Unternehmen wird neben der Alterung vor allem auch der Mangel an Erwerbsfähigen zu einer immer größeren Herausforderung.
 - Der demografische Wandel wird als eine wichtige Stellgröße wirtschaftlicher Entwicklung herausgestellt. Entsprechend wird für das Themenfeld „Stärkung der Wirtschaftskraft“ sogar eine Abgrenzung besonders vom demografischen Wandel betroffener Regionen vorgenommen. Warum aber bleibt hier die bisherige Ausschöpfung des Arbeitskräfteangebotes unberücksichtigt? Zudem stellt sich die Frage, ob der demografische Wandel, angesichts der Vielzahl anderer bedeutsamer Einflussfaktoren auf die regionale Wirtschaftskraft, wirklich so eine wesentliche Einflussgröße ist!?

4. Fazit

Mit Blick auf die vielfältigen demografischen Herausforderungen, die sich im räumlichen Kontext immer in Extremen darstellen (Wachstums vs. Schrumpfung), kommt der Abgrenzung besonders vom demografischen Wandel betroffener Regionen im Rahmen der Demografiestrategie von Bund und Ländern eine herausragende Bedeutung zu, will die Politik die vielfältigen demografischen Herausforderungen wirksam in die perspektivische Ausgestaltung ihres Handelns einbinden. Hier sollte die AG noch eindeutiger Standpunkte definieren, welche regionale Ebene in welcher Hinsicht für sie handlungsrelevant und wann eine Region für sie besonders vom demografischen Wandel betroffen ist.

Damit die aktuell vorliegenden Ergebnisse der AG „Regionen im demografischen Wandel stärken – Lebensqualität in Stadt und Land fördern“ ein wirksames Instrument zur Ausgestaltung konkreter Förderpolitiken werden kann, muss die AG jedoch noch den Schritt, hin zu einer eindeutigen Abgrenzung der besonders vom demografischen Wandel betroffener Regionen gehen. Denn wenn man unter spezifischen Problemstellungen besonders betroffene Räume zur Fundierung, Qualifizierung bzw. Optimierung künftiger regionsbezogener Förderstrategien identifizieren will, sollten auch handlungsrelevante Grenzen gezogen werden, die die potenziellen Aktionsräume eindeutig abgrenzen, so wie es z.B. Bayern vorgebracht hat (vgl. Beitrag Koch i. d. Publikation). Im Idealfall stützt man sich dabei zudem auf ein transparenteres und nachvollziehbareres Verfahren, was für die Akzeptanz dieser Ergebnisse nur von Vorteil sein kann. Nur solch klar definierte „Problemräume“ können im Weiteren auch Grundlage und Ziel konkreter Förderaktivitäten für aller Ressorts und Ebenen sein. Welche Art der Förderung dort platziert werden soll, kann durch die Akteure später bestimmt werden.

Die AG hat bislang für die zwei Handlungsfelder „Sicherung der Daseinsvorsorge“ und „Stärkung der Wirtschaftskraft“ Karten zur besonderen Betroffenheit der Regionen vom demografischen Wandel vorgelegt. Das Thema „Integrationsbedarf“, das die besonderen Herausforderungen beschreiben soll, die aus der kontinuierlichen Zuwanderung aus dem Ausland resultieren, wird von der AG demgegenüber nicht als eigenes Handlungsfeld ausgewiesen. Diese Zuwanderungen konzentrieren sich vor allem auf die Städte. Weil die Zuwanderer u.a. häufiger arbeitslos sind, geringere Einkommen erzielen, auch weil sie ihre - den Deutschen oft durchaus vergleichbaren - Qualifikationen meist nicht in eine adäquate Beschäftigung umsetzen können, stellen diese viele Städte, zumindest in der kurzen Frist, aber durchaus vor beachtliche Integrationsherausforderungen (Wirtschaftsdienst, 2014). Vor allem strukturschwächere Städte können

von diesen Integrationsleistungen überfordert werden und sind dementsprechend von dieser Komponente demografischer Entwicklung besonders betroffen. An dieser Konzentration der Zuwanderung auf hochverdichtete Räume wird sich auch künftig sicherlich kaum etwas ändern. Und weil diese Herausforderungen gegenüber den demografischen Schrumpfungs- und Alterungsprozessen eine völlig anders geartete, eigene Qualität aufweisen, wäre es sinnvoll, wenn es im Kontext der Abgrenzung besonders vom demografischen Wandel betroffener Regionen auch ein eigenes Handlungsfeld gäbe, das sich direkt den Integrationsherausforderungen widmet.

Auch wenn Räume relativ ähnlich betroffen zu sein scheinen, wie es die Ergebniskarten 1 bis 5 signalisieren, kann es um deren Potenziale zur Bewältigung dieser Herausforderungen durchaus sehr unterschiedlich bestellt sein. Vor allem die Faktoren „Strukturschwäche“ und „periphere Lage/geringe Verdichtung“ erweisen sich für viele Kommunen, vor allem in ihrer Bündelung, als solch große Bürden, dass sie im Alltag überfordert zu sein scheinen, die daraus resultierenden Herausforderungen alleine zu meistern. Dieser Aspekt ist in den vorliegenden Ergebnissen bislang nur unzureichend gewürdigt. Diese tatsächliche Leistungsfähigkeit der Kommunen, diese demografischen Herausforderungen zu meistern, macht ja gerade die besondere Betroffenheit aus. Hinsichtlich dieser tatsächlichen Leistungsfähigkeit von Kommunen gibt es noch beachtliche Wissensdefizite, die durch Forschungsprojekte möglichst kurzfristig abgebaut werden sollten.

Literatur:

BA - Bundesagentur für Arbeit (Hrsg.), 2014: Analyse des Arbeitsmarktes für Ausländer September 2014 Nürnberg

BMI – Bundesministerium des Innern (Hrsg.), 2012: Jedes Alter zählt. Demografiestrategie der Bundesregierung, Zugriff: http://www.bmi.bund.de/SharedDocs/Downloads/DE/Broschueren/2012/demografiestrategie.pdf?__blob=publicationFile [abgerufen am 31.10.2014]

Demografieportal des Bundes und der Länder, 2014: Zugriff: <http://www.demografie-portal.de/SharedDocs/Arbeitsgruppen/DE/2014/Arbeitsgruppenprozess.html> (gelesen am 31.10.2014)

Patrick Küpper, Steffen Maretzke, Antonia Milbert, Claus Schlömer; 2013: Darstellung und Begründung der Methodik zur Abgrenzung vom demografischen Wandel besonders betroffener Gebiete, Zugriff: http://www.demografie-portal.de/SharedDocs/Arbeitsgruppen/DE/2012/Ergebnisse/AG_D_Methodik_Abgrenzung.pdf?__blob=publicationFile&v=6 [abgerufen am 3.11.2014]

Wirtschaftsdienst, 2014: Zugriff: <http://www.wirtschaftsdienst.eu/archiv/jahr/2014/3/zuwanderung-nach-deutschland-problem-und-chance-fuer-den-arbeitsmarkt/#res2> (gelesen am 11.11.2014)

Autor:

Steffen Maretzke
Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und
Raumforschung im BBR
steffen.maretzke@bbr.bund.de

Moritz Kirchesch

Regionale Schrumpfung gestalten⁷

Wirtschaftliche und demografische Schrumpfungsprozesse sind nicht neu in Deutschland. Doch stellen sich manche Verantwortliche diesem Phänomen nur zögernd, weil es nicht als imagefördernd gilt oder weiterhin als Spezialproblem der ostdeutschen Bundesländer wahrgenommen wird. Längst aber ist Schrumpfung in vielen Regionen als Kehrseite des Wachstums der strukturstarken Räume in ganz Deutschland angekommen. Wer sie gestalten will, braucht neue Ansätze und Instrumente. Denn in der Praxis stoßen die Verantwortlichen auf zahlreiche Hemmnisse und Widerstände: begrenzte finanzielle Mittel und Steuerungsmöglichkeiten, restriktive Standards und andere rechtliche Rahmenbedingungen, ungeeignete Förderkonditionen und Abwicklungsbürokratie, unzureichendes Wissen über Zusammenhänge und unsichere Prognosen, politischen Druck und Bürgerproteste oder -lethargie.

Mit dem Ziel, möglichst konkrete Handlungsempfehlungen zum Umgang mit den Schrumpfungsprozessen in ländlichen Regionen zu formulieren, führten das Thünen Institut für ländliche Räume und das Sachgebiet „Strukturen der Daseinsvorsorge“ der Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung (BLE) im Auftrag des Bundesministeriums für Ernährung und Landwirtschaft (BMEL) zwischen September 2012 und März 2013 drei Workshops mit rund 40 Vertretern aus Raumwissenschaft, kommunaler Praxis und Ministerien durch (Küpper et al. 2013).

Die Diskussion wurde frei vom Tagessgeschäft und unabhängig von bestehenden politischen, finanziellen oder rechtlichen Zwängen geführt, um offen für verschiedene Lösungsansätze zu sein. Angesichts der Komplexität des Themas konzentrierte sich die Workshop-Arbeit auf die Felder Leerstand und Innenentwicklung, Versorgungsstrukturen und Mobilität sowie regionale Wirtschaft und Arbeit. Dabei standen die Frage nach Handlungsoptionen, Hemmnissen und Umsetzungsbeispielen zur Lösung dieser Probleme, die Frage nach bestehenden Förderregelungen, Standards und Vorgaben sowie die Frage nach der Beteiligung verschiedener Akteure im Vordergrund. Die in den Workshops entwickelten Handlungsempfehlungen lassen sich thematisch in folgenden Thesen zusammenfassen.

- Schrumpfende Regionen brauchen Gestaltungsstrategien, die sich langfristig am „Weniger“ ausrichten.
- Schrumpfende Regionen brauchen koordinierte Gestaltungsprozesse.
- Schrumpfende Regionen brauchen besondere Rahmenbedingungen mit mehr regionalen Gestaltungsspielräumen.

Bevor die konkreten Handlungsempfehlungen genauer vorgestellt werden, soll kurz geklärt werden, welche Definition von „schrumpfender Region“ der Diskussion zu Grunde lag: Schrumpfende Regionen kennzeichnet langfristiger Bevölkerungsrückgang und Alterung in Verbindung mit ökonomischer Strukturschwäche. Daraus resultieren spezifische Gestaltungsherausforderungen. Dazu zählen nicht ausgelaste-



Abbildung 1:
Titelblatt der Publikation zum Workshop

⁷ Bei dem vorliegenden Text handelt es sich um eine Zusammenfassung der Ergebnisse einer Workshopreihe zur Gestaltung regionaler Schrumpfungsprozesse. Sämtliche Informationen entstammen dem Abschlussbericht. Der vollständige Bericht ist als PDF zum Download unter www.netzwerk-laendlicher-raum.de/sq hinterlegt.

te technische und soziale Infrastrukturen, defizitäre kommunale Haushalte, Verlust an Immobilienvermögenswerten, ungenutzte Flächenpotenziale sowie eine veränderte Sozial- und Altersstruktur der Bevölkerung. Dünn besiedelte periphere ländliche Räume sind in besonderem Maße betroffen, aber sie sind es nicht allein. Der Begriff der Region ist dabei diffus, da er unterschiedliche räumliche Ebenen zwischen der Orts- und Landesebene umfasst und – je nach Fragestellung – sowohl kleiner als auch größer als etwa ein Landkreis sein kann. Abgrenzungen können nach administrativen Gesichtspunkten, auf Basis von Kulturlandschaften oder aufgrund subjektiver Vorstellungen erfolgen, sind in jedem Falle aber umstritten. Bei ökonomischen Themen erscheinen in der Regel größere Räume (etwa die Abgrenzung von Arbeitsmarktreionen über Pendlerverflechtungen) sinnvoll, während in Bezug auf Daseinsvorsorge häufig eine kleinräumigere Betrachtung (wie die Einzugsgebiete einer Nahversorgungseinrichtung oder einer weiterführenden Schule) erforderlich ist.

Schrumpfende Regionen brauchen Gestaltungsstrategien, die sich langfristig am „Weniger“ ausrichten.

In vielen schrumpfenden Regionen fehlen ein systematisches, langfristig orientiertes, ehrliches und ortsübergreifendes Monitoring und ein Management der Siedlungsentwicklung, das gleichermaßen demografische Entwicklungen, Veränderungen auf dem Immobilienmarkt und die Wirtschaftsentwicklung auf lokaler und regionaler Ebene in den Blick nimmt. So finden einerseits bauliche Einzelmaßnahmen auf der örtlichen Ebene statt, andererseits führt die anhaltende Orientierung am Wachstumsparadigma vielerorts weiterhin zur Ausweisung von Neubaugebieten. Dadurch wird sowohl die Kostenlast für die Kommunen als auch die intraregionale Konkurrenz größer – und dass, obwohl in schrumpfenden ländlichen Regionen leerstehende Gebäude längst keine vereinzelt Probleme mehr sind.

Bislang gibt es für den ländlichen Raum keinen dem Stadtumbau vergleichbaren Umgang mit Leerstand. Mehr noch, Leerstand gilt vielerorts politisch noch immer als „Angstthema“, über das nicht offen gesprochen wird, um mögliche Investoren oder die Bevölkerung nicht zu „verschrecken“. Hinzu kommt, dass bei infrastrukturpolitischen Entscheidungen Folgekosten nicht immer einbezogen oder die Kosten nicht über den gesamten Nutzungszeitraum beachtet werden. Außerdem wird gerade in Schrumpfungsregionen oftmals in Einrichtungen investiert, um deren Standort vor einer Schließung zu retten.

Vor diesem Hintergrund wurden die folgenden drei Handlungsempfehlungen erarbeitet:

- Konzeptbasierte regionale Siedlungsentwicklung und kleinräumiges Monitoring einführen
- Regionalen Siedlungsumbau betreiben
- Zukunfts-Check für öffentliche Investitionen durchführen

Konzeptbasierte regionale Siedlungsentwicklung und kleinräumiges Monitoring einführen

Ein Regionales Integriertes Siedlungsentwicklungskonzept (RINSEK) sollte in schrumpfenden Regionen Voraussetzung für jede Gewährung von Dorferneuerungs- und/oder Städtebaufördermitteln sein. Es enthält konkrete Aussagen darüber, wie vorhandene Siedlungsteile, Gebäude und Infrastrukturen unter der Bedingung sinkender Nutzungsintensitäten mittelfristig effizient zu nutzen, umzunutzen oder anzupassen sind und ist regelmäßig fortzuschreiben. Es sollte zudem regional ausgerichtet, also nicht auf eine Gemeinde – oder, bei größeren Gemeinden, nicht auf eine Ortschaft – beschränkt, mittelfristig auf einen Zeitraum von rund fünf bis zehn Jahren angelegt sowie integriert und siedlungsbezogen sein. Demografische, siedlungsstrukturelle und wohnungsmarktbezogene Prozesse und Indikatoren werden berücksichtigt. Im RINSEK sind Leerstandsbekämpfung und Innenentwicklung verbindlich festzuschreiben, es kann Bestandteil bestehender und ohnehin zu aktualisierender Konzepte werden.

Neu an diesem Instrument ist der zwingend ortsübergreifende und vernetzte Ansatz, um die für die Siedlungsentwicklung in schrumpfenden ländlichen Regionen erforderliche überörtliche Kooperationen zu fördern. Denn nur so sind Leerstände und Brachen effizienter nutzbar und weitere Flächenausweisungen für Wohnbauten und Gewerbegebiete am Ortsrand zu verhindern.

Das RINSEK sollte eine kritische ortsübergreifende Bestandsaufnahme beinhalten, die sowohl die demografische und die Immobilienmarktentwicklung berücksichtigt als auch Infrastrukturdaten und -planungen. Weiter ist die regionale Schwerpunktsetzung mit langfristig zu stabilisierenden Siedlungskernen, Gebieten/Ortsteilen mit dringendem Handlungsbedarf, Gebieten/Ortsteilen/Gebäuden mit nachrangigem Handlungsbedarf sowie gegebenenfalls auch mit mittel- oder langfristig aufzugebenden Standorten wesentlicher Bestandteil des RINSEK. Dieser Prozess benötigt eine Beschlussfassung durch die gewählten Vertreter der betroffenen Gemeinden. Hinzu kommt eine Umsetzungsstrategie und Prioritätenliste geplanter

Vorhaben, einschließlich einer Festlegung, wie und in welchen Zeitintervallen die Erfolgskontrolle und Fortschreibung des RINSEK erfolgt.

Eine strategische regionale Siedlungsentwicklung benötigt Begleitung in Form von Monitoring und Kommunikation: Ausgehend von grundstücks- und gebäudegenauen Kartierungen, möglichst unter Nutzung vorhandener kleinräumiger Daten, ist ein regionales Monitoringsystem für Immobilien, mindestens aber ein Siedlungsflächen-, Leerstands- und Brachflächenkataster einzurichten. Der begleitende Kommunikationsprozess sollte möglichst viele Akteure, auch die Immobilieneigentümer und die Bevölkerung, einbeziehen und ihnen die Dimensionen der Probleme ebenso wie mögliche Lösungswege aufzeigen.

Die verbindliche Einforderung regionaler Siedlungsentwicklungskonzepte im Rahmen der Städtebauförderprogramme und der Dorferneuerung muss durch Bund und Länder erfolgen. Ressortübergreifende Abstimmungen sind hier besonders erforderlich, um sich überlagernde Konzepte mit ähnlichen Zielsetzungen zu vermeiden. Die institutionelle Anbindung vor Ort kann unterschiedlich sein: Einerseits kann der Prozess der Erarbeitung eines RINSEK in den Händen der Regionalplanung als Koordinator liegen, denn mit dieser Handlungsempfehlung wird im Grunde eine klassische Aufgabe der Regionalplanung an die spezifischen Belange schrumpfender Regionen angepasst. Andererseits haben sich durch LEADER- und ILE-Prozesse in den vergangenen Jahren neue informelle Gremien gebildet, die ebenfalls einen solchen Prozess steuern können. Zentral ist, dass das RINSEK von den gewählten Gremien in der Region verabschiedet, für die Verwaltungen und sonstigen Akteure einen selbstbindenden Charakter aufweist und regelmäßig fortgeschrieben oder überarbeitet wird.

Regionalen Siedlungsumbau betreiben

Analog zum Stadtumbau ist in schrumpfenden ländlichen Räumen ein regionaler Siedlungsumbau erforderlich. Dafür sind bestehende Anreizsysteme und formelle wie informelle Planungsinstrumente so anzupassen, dass ein veränderter Umgang mit Leerstand in Form von Abrissen, Um- und Zwischennutzungen praktiziert werden kann. Ein strategischer Umgang mit dem Thema Leerstand macht einen regionalen Siedlungsumbau, der von den Erfahrungen des Stadtumbaus lernt, vor einem Dorfumbau nicht zurückschreckt und eigene kreative Lösungen für die besondere Situation ländlicher Räume schafft, erforderlich. Dafür kann auf etablierte Instrumente der Siedlungsentwicklung, wie Städtebauförderung und Dorferneuerung, zurückgegriffen werden.

Diese sind derzeit aber nur eingeschränkt auf den Leerstand von Wohn- und Wirtschaftsgebäuden anwendbar und werden nur selten angewendet. Außerhalb der Stadtumbau-Programme gibt es für die Kommunen große Hemmnisse, in die vorhandene Siedlungsstruktur einzugreifen. Die Dorferneuerung ist vielfach noch auf Gestaltungs- und Erneuerungsmaßnahmen konzentriert, auch wenn in einigen Bundesländern bereits ein Umdenken eingesetzt hat. Erschwerend für die Koordination der Einzelmaßnahmen kommt hinzu, dass Städtebauförderung und ländliche Entwicklung in der Regel in unterschiedlichen Ministerien und Ämtern angesiedelt sind. Meist erfolgt eine räumliche Trennung der Anwendungsbereiche anhand einer bestimmten Bevölkerungszahl, ab der „Land“ zu „Stadt“ wird. Dies stellt allerdings nicht in Abrede, dass es bereits heute projektbezogene Abstimmungen zwischen Städtebau- und Dorfentwicklungsressorts gibt, die Zusammenarbeit ausgebaut oder zumindest angestrebt wird.

Finanziell ist eine Erweiterung der bestehenden Stadtumbau-Programme auf die regionale Ebene für ländliche Schrumpfungsregionen erforderlich. Gefördert werden sollten beispielsweise die Erarbeitung und Umsetzung eines RINSEK zur Anpassung von Siedlungs- und Infrastrukturen an rückläufige Bedürfnisse sowie die Umnutzung, der Abriss oder Teilrückbau von Immobilien ohne Folgenutzung. Die Förderung sollte einen Beschluss der teilnehmenden Kommunen zur Verhinderung der Neuausweisung von Baugebieten zur Bedingung machen.

Weitere finanzielle Anreize für die Innenentwicklung im Sinne des Siedlungsumbaus können über die Grundsteuer gesetzt werden, doch sind bei einer vorstellbaren Anhebung der Grundsteuer für unbebaute Grundstücke oder Grundstücke mit verfallenden Gebäuden Zielkonflikte zwischen Innenentwicklung und Rückbau zu erwarten.

Planungsrechtlich eröffnet die Novellierung des Baugesetzbuchs 2013 neue Möglichkeiten kommunaler Eingriffe in das Siedlungsgefüge. So wurde das in §179 verankerte Rückbaugesuch bei baulichen Missständen oder Mängeln auf den unbeplanten Innenbereich erweitert, wo für schrumpfende Siedlungen das Leerstandsproblem am drängendsten ist. In diesem Zusammenhang kann die Kommune den Eigentümer an den Kosten des Abbruchs bis zur Höhe der ihm durch den Abriss entstehenden Vermögensvorteile beteiligen.

Die Länder sollten auf eine bessere Abstimmung von Städtebauförderung und Dorferneuerung achten. Hier sind Bund und Länder gemeinsam gefragt, die bestehenden Regelungen der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“ (GAK) an regionale Schrumpfungsprozesse anzupassen. Des Weiteren ist der Bund gefordert, das Bauplanungsrecht anzupassen. Steuerliche Sonderabschreibungen für Private bei Bautätigkeiten im Bestand (Sanierung/Modernisierung) wie in der Stadtsanierung sollten auch in der Dorferneuerung möglich sein.

Zukunfts-Check für öffentliche Investitionen durchführen

Öffentliche Investitionen in Infrastruktur und Einrichtungen der Daseinsvorsorge sind darauf zu prüfen, ob sie langfristig tragfähig sind. Nur so können Prioritäten gesetzt und politische Entscheidungen stärker an langfristigen regionalen Entwicklungen ausgerichtet werden.

Der Zukunfts-Check geht über die enge Kosten-Nutzen-Betrachtung bereits geforderter Wirtschaftlichkeitsnachweise sowie bestehender Demografie- oder Nachhaltigkeits-Checks hinaus. Auf der Kostenseite sind nicht nur die langfristigen Folgekosten und deren Übernahme zu belegen, sondern auch negative Auswirkungen auf Einrichtungen in Nachbarorten oder -kommunen zu beachten. Die potenziell betroffenen Betreiber oder Kommunen sollten Stellung nehmen und absehbare Konsequenzen darstellen. Der Nutzen kann dann anhand der aktuell und langfristig profitierenden Einwohnerzahl betrachtet werden. Dazu ist ein Einzugsgebiet festzulegen und die Bevölkerungsentwicklung darin mittel- und langfristig abzuschätzen.

Da Einzugsgebiete oft sehr kleinräumig sind und nicht den administrativen Einheiten entsprechen, für die Prognosen der statistischen Landesämter vorliegen, sollte eher von Szenarien ausgegangen werden. Sinnvoll sind etwa ein Trendszenario, das die aktuelle Entwicklung einfach fortschreibt, ein Best-Case-Szenario, das von einer Stabilisierung oder einer Entwicklung im Landesdurchschnitt ausgeht, und ein Worst-Case-Szenario, das von wesentlich ungünstigeren Annahmen ausgeht. Neben der Einwohnerentwicklung im Einzugsgebiet sollte sich der Zukunfts-Check⁸ auch der Frage widmen, inwiefern der Standort umliegende Funktionen durch Funktionsbündelung stabilisieren kann.

Der Antrags- und Prüfungsaufwand ist im Verhältnis zu der Nutzungsdauer, den Investitions- und Folgekosten zu bemessen. Er kann von der qualitativen Einschätzung eines Gremiums mit ausschließlich regional orientierten Mitgliedern, wie etwa Vertretern der Kommunalaufsicht, der Kreisentwicklung, der Regionalplanung, des Regionalmanagements, der IHK und der Kreissparkasse, bis hin zu aufwendigen Studien externer Gutachter mit eigenen Erhebungen reichen. Egal wie hoch der Aufwand ist, die Ergebnisse sind immer mit Unsicherheiten behaftet. Deshalb sollten bereits bei der Antragstellung Umnutzungs- und Rückbauoptionen für den Fall einer fehlenden Tragfähigkeit bedacht werden.

Die Kommunen sollten einen entsprechenden Check durchführen, um fundiert über langfristige Investitionen entscheiden und um einen Förderantrag gegebenenfalls besser begründen zu können. Die Kommunalaufsicht sollte darauf achten, nicht das billigste Angebot, sondern die über den gesamten Lebenszeitraum der Infrastruktur wirtschaftlichste Variante auszuwählen. Schließlich können die Bundesländer und Landkreise einen solchen Check für Schrumpfungsregionen nutzen, wenn sie Zuschüsse gewähren. Dabei sollten sie für entsprechende thematische Bereiche Mindestanforderungen an einen Zukunfts-Check definieren.

⁸ Ein gutes Beispiel für ein solches Verfahren ist der Demographie-Check für Investitionen in die soziale Infrastruktur in Sachsen-Anhalt. Informationen gibt es beim Ministerium für Arbeit und Soziales des Landes Sachsen-Anhalt.

Schrumpfende Regionen brauchen koordinierte Gestaltungsprozesse

Die Komplexität des Schrumpfungsproblems verbunden mit der prekären Situation der öffentlichen Haushalte erfordert einen effizienten Einsatz der Finanzmittel. Hinzu kommt, dass sich in schrumpfenden Regionen viele öffentliche Akteure mit Fragen der Siedlungs-, Infrastruktur- und Wirtschaftsentwicklung beschäftigen und diese beeinflussen. Vor dem Hintergrund Ressourcen zu schonen, scheint es sinnvoll, alle beteiligten Akteure und Ressorts zu bündeln, um eine größere Wirkung bei der Gestaltung regionaler Schrumpfung zu erzielen. Hierzu müssen Kommunikations- und Beteiligungsstrukturen etabliert werden, die die Abstimmung zwischen allen für die räumliche Entwicklung relevanten Fachabteilungen und Organisationen ermöglichen, um beispielsweise Zielkonflikte zu vermeiden.

Eine weitere Herausforderung in schrumpfenden Regionen ist, dass klassische Strategien der Wirtschaftspolitik dort kaum greifen oder allenfalls in wenigen Entwicklungskernen sinnvoll erscheinen. Strategien müssen deshalb am Vorhandenen ansetzen und die in der Region Lebenden einbinden. Um nicht dauerhaft von externen öffentlichen Geldzuflüssen abhängig zu sein, müssen sie verstärkt private Ressourcen, Investitionen in Daseinsvorsorge und Gemeinwirtschaft, Informationsvermittlung und Kooperation für die Gemeindeentwicklung nutzen. Denn statt auf Fördergelder zu warten und auf den heilsbringenden Investor zu hoffen, sollten sich die regionalen Akteure auf die vorhandenen Fähigkeiten, Ressourcen und Handlungsoptionen der Menschen vor Ort fokussieren.

Bürgern, Unternehmern und Kommunen fehlt oft der erste Impuls oder das Know-how für lokale Projekte und Kooperationen. Für Letztere könnten Dorfmanager eine wichtige Instanz sein. Auch die beträchtliche Größe der Einheitsgemeinden in vielen Bundesländern und die mit den Gemeindegebietsreformen erfolgte „Regionalisierung“ administrativer und politischer Zuständigkeiten ließ bei der Bevölkerung, aber auch bei den vormalig gewählten Vertretern (Gemeinderäte, Ortsbürgermeister) in den eingemeindeten kleineren Ortschaften häufig das Gefühl entstehen, gegenüber dem Zentralort benachteiligt zu werden. Hier gilt es Abhilfe zu schaffen.

Vor diesem Hintergrund wurden die folgenden drei Handlungsempfehlungen erarbeitet:

- Regionale Koordinierungsrunden und Zukunftsdialoge durchführen
- Verbesserung regionaler Einkommenschancen und Versorgungsqualität
- Dorfmanager einsetzen

Regionale Koordinierungsrunden und Zukunftsdialoge durchführen

Insbesondere in Schrumpfungsregionen ist es notwendig, die themen- und ebenenübergreifende Abstimmung zu regionalen Entwicklungszielen und von Maßnahmen zu verbessern. Die Initiierung und Fortführung der Abstimmungsprozesse innerhalb der Regionen sollte parallel durch interministerielle Initiativen auf Länderebene aktiv und ressortübergreifend unterstützt werden.

Regionale Entwicklung braucht ein integriertes Herangehen, sodass alle Themen und Ressorts Berücksichtigung finden. Diese Integration kann durch eine Regionale Koordinierungsrunde verbessert werden. In einer solchen regional verankerten Lenkungsgruppe sollten diejenigen an einen Tisch gebracht werden, die den öffentlichen Mitteleinsatz für die Entwicklung der Region beeinflussen oder deren Aufgabe es ist, die Rahmenbedingungen für die private Initiative von Unternehmen, Vereinen und Bürgern in der Region zu setzen. Angesprochen sind auch die politischen Führungspersonen der kommunalen Ebene. Sinnvoll sind Treffen in regelmäßigen Abständen mit einem festen Teilnehmerkreis, um Austausch und Kooperation zu ermöglichen.

Die Regionale Koordinierungsrunde sollte eine sowohl informelle als auch formelle Abstimmung zwischen den Beteiligten ermöglichen. Als Arbeitsgrundlage ist zunächst zu klären, welche Ziele die verschiedenen beteiligten Akteure auf welcher Ebene verfolgen und welche Aktivitäten in der Region begonnen wurden oder geplant sind, um die jeweiligen Ziele zu erreichen. Unterstützt wird diese Koordinierungsrunde durch eine neu zu schaffende oder an geeigneter, bereits bestehender Stelle – etwa der Regionalplanung oder dem Regionalmanagement – anzugliedernde Agentur. Diese kann sich für verbindliche Absprachen zwischen den Akteuren zum effektiven Mitteleinsatz in der Region einsetzen.

Neben den gewählten und anderen professionellen Akteuren der Region sollte die Bevölkerung in einem breit angelegten Beteiligungsprozess einbezogen werden. Ziel dieser Zukunftsdialoge ist es, ein gemeinsames regionales Zukunftsprofil mit zentralen Strategiebausteinen für die weiteren Entwicklungsschritte zu erarbeiten. Bevölkerungsbeteiligung in schrumpfenden Regionen ist eine besonders herausfordernde Aufgabe und braucht möglicherweise eigene oder neue Beteiligungsformen.

Aus der Arbeit der Regionalen Koordinierungsrunde und dem partizipativ erstellten Zukunftsprofil könnte ein gemeinsames Regionalkonzept entstehen, das als Grundlage von Projektentscheidungen dienen kann.

Diese Handlungsempfehlung richtet sich insbesondere an die Akteure in den Regionen, die in der Lage sind, einen solchen Prozess zu initiieren und eine breite Wirksamkeit und Beteiligung zu erreichen. Landkreisübergreifende Ansätze können maßgeblich auch durch regionale Wirtschaftsfördergesellschaften oder Planungsgemeinschaften vorangetrieben werden. Die Länder sollten die Bildung von Regionalen Koordinierungsrunden durch Anreize wie etwa die Finanzierung der Agentur unterstützen. Wichtigster Adressat auf Landesebene ist die Staatskanzlei, da nur sie die ressortübergreifende Herangehensweise bei der Unterstützung der Bemühungen in den Regionen gewährleisten kann.

Verbesserung regionaler Einkommenschancen und Versorgungsqualität

Neuere gesellschaftliche Trends, wie die Energiewende oder der Bedeutungsgewinn regionaler Produkte, bieten Chancen für schrumpfende Regionen. Diese und weitere, heute noch unbekannte gesellschaftliche und technologische Entwicklungen sollten genutzt werden, um regionale Einkommenschancen und die Versorgungsqualität für die Bewohner zu verbessern.

Aktuelle gesellschaftliche Trends wie beispielsweise die neue Ländlichkeit, Lohas (Lifestyles of Health and Sustainability), die Energiewende, steigende Transportkosten, Bemühungen zur Rekommunalisierung der Daseinsvorsorge, die wachsende Zahl aktiver Senioren und die neuen Medien bieten Chancen gerade auch für schrumpfende ländliche Regionen. So kann der Tourismus etwa mit speziellen Angeboten für Senioren, Wanderer, Radfahrer und Naturliebhaber profitieren und die regionale Wirtschaft stärken. Vermutlich wird sich auch der Bereich der Gesundheits- und Pflegedienstleistungen weiter ausdehnen und mit der Energiewende werden Flächen für Fotovoltaik, Windkraft und Energiepflanzen nachgefragt. Alle diese Bereiche können Wertschöpfung in dünn besiedelten Gebieten erzeugen. Auch die Vernetzung mit den Zentren, durch Transport-, Kommunikations- und Energienetze oder die Kooperation in öffentlichen Verkehrsverbünden, können die Region voranbringen.

Um einen regionalen, sozialen und ökologischen Mehrwert zu fördern, können regionale Siegel mit strengen sozialen und ökologischen Kriterien und hohen Ansprüchen an die Regionalität des Produktionsprozesses entwickelt und eingeführt werden. Mit einem entsprechenden Marketing lassen sich solche zertifizierten Produkte und Dienstleistungen in der Region und darüber hinaus besonders gut vermarkten. Außerdem könnten sie generell zu einem positiveren Fremd- und Selbstbild der Region beitragen.

Städte und Gemeinden sollten in enger Abstimmung mit ihren Bürgern und Nachbarkommunen über die Rekommunalisierung von Ver- und Entsorgungsunternehmen nachdenken, wie es aktuell bei Energienetzen vielfach diskutiert wird. So können die Angebote besser kontrolliert, die Arbeitsbedingungen verbessert und Gewinne für die Verbesserung der Versorgungsqualität oder für andere öffentliche Zwecke genutzt werden.

Schließlich sollen Dorfgemeinschaften oder Nachbarschaftsinitiativen über Möglichkeiten aufgeklärt werden, die es gestatten, Einnahmen vor Ort zu erzielen, um damit lokale Versorgungsangebote zu verbessern, aufrechtzuerhalten oder die Kosten von Ehrenamtlichen zu decken. Es gilt, mögliche Einnahmequellen zu identifizieren, zielgruppengerecht aufzubereiten und bestehende Möglichkeiten bekannt zu machen. Außerdem sind Informationen über mögliche Instrumente erforderlich, um private Gelder für die lokale Entwicklung zu akquirieren. Einnahmechancen bestehen im Bereich der Vermarktung (Verkaufserlöse), in der Mittelakquise (Crowdfunding) und in Bezug auf private Kleinkredite (Leih- und Schenkgemeinschaften) oder Beteiligungsmodelle (Genossenschaften).

Unternehmen und Landkreise sollten die Bürger durch unterschiedliche Beteiligungsformen einbeziehen. Regionalmanagements, Länderakademien und Kommunen könnten als Impulsgeber fungieren und für Wissenstransfer sorgen, Bund und Länder könnten die Maßnahmen in den Regionen mit Öffentlichkeitsarbeit unterstützen. Außerdem sind die Fördermittelgeber aufgefordert, ehrenamtliche Arbeitszeit und von Bürgern gesammeltes Kapital als Eigenmittel anzuerkennen.

Dorfmanager einsetzen

Für Dörfer und kleine Gemeinden in schrumpfenden Regionen werden Dorfmanager als Kümmerer für entwicklungsrelevante Belange vor Ort empfohlen.

Dorfmanager sind Dienstleister, Ideengeber, Netzwerker, Motivatoren und Moderatoren („Kümmerer“) der Lokalentwicklung. Idealerweise sollten sie für mehrere Dörfer oder Orte zuständig sein, um lokalem „Kirchturmdenken“ entgegenzuwirken. Dorfmanager sollten mindestens eine Aufwandsentschädigung erhalten, die über ihre Auslagen hinausgeht. Bei großer Aufgabenlast sollte es sich um eine reguläre Beschäftigung handeln, für die sie von der Gemeinde oder vom Landkreis finanziert werden. Wenn vorhanden, arbeiten sie mit gewählten Repräsentanten der einzelnen betreuten Dörfer oder Orte wie dem Ortsbürgermeister oder Ortsvorsteher sowie auf übergeordneter Ebene mit der Kreisverwaltung, dem Regionalmanagement, der Verbands- oder Einheitsgemeinde zusammen und informieren sich gegenseitig über laufende Aktivitäten oder geplante Projekte.

Zu den Aufgaben von Dorfmanagern zählt, die Bevölkerung in Bezug auf die lokale Entwicklung aktiv anzusprechen, Informationen zu bündeln und weiterzugeben sowie Prozesse anzustoßen und am Laufen zu halten. Das Aufgabenspektrum kann von der Organisation von Nachbarschaftshilfe und Fahrdiensten über Hinweise auf Ansprechpartner für verschiedene Probleme bis hin zum Initiieren, Durchführen und Moderieren von Workshops zur Dorfentwicklung reichen – es ist aber immer lokal und konkret zu definieren und nicht von außen bestimmbar. Dorfmanager sollen über das klassische Ehrenamt für einen Verein oder einen Zweck hinaus übergreifende Vernetzungsaufgaben auf Ebene der Gesamtgemeinde leisten, ohne die Interessen des Einzelortes aus dem Blick zu verlieren. Je nach institutioneller Einbindung sollten Dorfmanager ihr Mandat vom Gemeinderat, Stadtrat oder Kreistag erhalten und in diesen gewählten Gremien ein Rederecht haben.

Der Bund könnte mit einem speziellen Programm eine zweckgebundene Anschubfinanzierung gewährleisten, ähnlich den Klimaschutzmanagern, die das Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit (BMU) im Rahmen der Nationalen Klimaschutzinitiative förderte. Ein anderer Weg könnte sein, dass Länder oder Bund und Länder gemeinsam entsprechende Programme auflegen. So könnte die Aufwandsentschädigung für die Dorfmanager förderfähig werden.

Schrumpfende Regionen brauchen besondere Rahmenbedingungen mit mehr regionalen Gestaltungsspielräumen.

Ein zentrales Problem der Gestaltung von Schrumpfung sind unter anderem die begrenzten finanziellen Ressourcen in den betroffenen Regionen. So können häufig die notwendigen Kofinanzierungs- und Eigenmittel nicht bereitgestellt werden. Zusätzlich erfordert die Vielfalt der Förderlandschaft ein umfangreiches Wissen über die verschiedenen Konditionen und Möglichkeiten und ist mit einem hohen bürokratischen Aufwand verbunden. Um dem gerecht zu werden, ist ein hoher personeller Aufwand erforderlich. Die Vielfalt an Fördermöglichkeiten und der damit verbundene Informationsbedarf erfordern den Umbau öffentlicher Verwaltungen hin zu Dienstleistungsverwaltungen und die Vernetzung von Ressortzuständigkeiten. Hinzu kommt, dass Förderprogramme politischen Druck erzeugen, diese auch zu nutzen. Das kann dazu führen, dass nicht-prioritäre Maßnahmen durchgeführt und Mittel von dringlichen Aufgaben abgezogen werden.

Die Schrumpfung zwingt zu effizientem Ressourceneinsatz und innovativen Lösungen, denen bundes- oder landesweite Standards im Wege stehen können, denn eine differenzierte Raumstruktur und die sich durch Schrumpfungsprozesse weiter verstärkenden Bedarfsunterschiede brauchen raumangemessene Regelungen. Alternative Ansätze sind in den verschiedenen Bereichen zu erproben, denn mit mehr Spielraum für innovative Lösungen kann es gelingen, die Handlungsfähigkeit in schrumpfenden Regionen zu verbessern oder sogar zurückzugewinnen.

Auch fehlen oftmals die nötigen Fähigkeiten, um vorhandene Ermessensspielräume auszuloten und Änderungsbedarf an die zuständigen Ebenen zu kommunizieren. Daher sollten Bürger, Führungskräfte in Unternehmen und Versorgungseinrichtungen sowie Verwaltungsmitarbeiter umfassend darüber informiert werden, wie sie von angepassten Standards profitieren können.

Letztendlich birgt das bestehende Fördersystem die Gefahr, dass in strukturstarken Räumen die Mitnahmeeffekte besonders hoch sind, während in Schrumpfungsregionen Effekte ausbleiben, weil die Intensität der Intervention zu gering ist.

Vor diesem Hintergrund wurden die folgenden drei Handlungsempfehlungen erarbeitet:

- Regionaletats einführen
- Flexibilisierung von Standards der Daseinsvorsorge
- Besondere staatliche Aufmerksamkeit bei starker Schrumpfung

Regionaletats einführen

Um einen effektiven und effizienten Fördermitteleinsatz zu gewährleisten und die Förderung besser an die Bedürfnisse schrumpfender Regionen anzupassen, sollen Bund und Länder Regionaletats, die von mehreren raumwirksamen Politikressorts gefüllt werden, einführen.

Schrumpfende Regionen sollten eigenständig über die Verwendung von Fördermitteln entscheiden können. Zu diesem Zweck sollte den Regionen ein Anteil an den raumrelevanten Förderprogrammen der EU, des Bundes und der Länder in einen Regionaletat eingespeist werden. Wenn die haushaltsrechtlichen Voraussetzungen geschaffen wurden, sollte der Regionaletat die Entscheidung über Zuschüsse als auch vergünstigte Darlehen und Beteiligungen beinhalten. Rückflüsse sollten möglich sein und nicht verausgabte Mittel am Jahresende im Etat verbleiben können. Neben der sektoralen Integration kann die Abwicklung auf regionaler Ebene Entscheidungswege verkürzen und transparenter gestalten sowie eine bessere Teilhabe ermöglichen. Innerhalb der Regionen wird so der Zugang zu Fördermitteln vereinfacht und der Verwaltungsaufwand verringert. Gerade in der Startphase bestehen ein hoher Abstimmungsbedarf zwischen den Ressorts und ein großer Beratungsbedarf bei den regionalen Akteuren. Für die Verwaltung und Abwicklung des Regionaletats sollte eine regionale Verwaltungseinheit, die möglichst nicht direkt einem Fachressort unterstellt ist, festgelegt werden.

Die Einrichtung eines Regionaletats ist an folgende Bedingungen zu knüpfen: Die finanziellen Mittel sollten den Regionen zur Erreichung bestimmter Ziele, die Region und Land untereinander abstimmen, zur Verfügung gestellt werden. Diese Ziele sollten neben ökonomischen auch soziale und ökologische Kriterien berücksichtigen. Eine interministerielle Arbeitsgruppe sollte einen Koordinierungsrahmen aufstellen, in dem ein möglichst vielfältiger Katalog Ziele, Maßnahmen und Förderkonditionen festlegt, die die Regionen für ihre Strategie nutzen können.

Auf Grundlage des Koordinierungsrahmens und bestehender regionaler Konzepte sollten die Regionen ihre Entwicklungsstrategien erarbeiten. Darin setzen sie sich konkrete, überprüfbare Ziele, die innerhalb eines mittelfristigen Zeitraums von rund sechs Jahren erreicht werden sollen. Es muss plausibel dargelegt werden, mit welchen Instrumenten und Maßnahmen diese Ziele erreicht werden können. Außerdem sollte die Organisations- und Entscheidungsstruktur bestimmt werden.

Um Lernprozesse anzustoßen und den Erfolg auch für die Bürger und den Fördermittelgeber nachzuweisen, ist ein Evaluierungssystem mit von den Antragstellern selbst formulierten Evaluationskriterien einzurichten. In geeigneten Zeitabständen sollte die Region vor den Bürgern und dem Fördermittelgeber Rechenschaft ablegen und darlegen, ob die Zwischenziele erreicht wurden, wie Ziele anzupassen sind oder welche Gründe für ein Verfehlen der Ziele ausschlaggebend waren.

Zur Umsetzung der Handlungsempfehlung sind in erster Linie die Länderressorts, die die raumwirksamen Förderprogramme verwalten, gefordert. Bei den Gemeinschaftsaufgaben ist der Bund einzubeziehen. Kompetente Ansprechpartner zu Fragen der Finanzierung und Umsetzung sind private und öffentlich-rechtliche Banken und Sparkassen auf Landes- oder regionaler Ebene. In den Regionen sind insbesondere Landkreis- und Gemeindeverwaltungen, Unternehmen, Handwerks- sowie Industrie- und Handelskammern, regionale Vereine und Wirtschaftsförderungen unmittelbar einzubinden.

Flexibilisierung von Standards der Daseinsvorsorge

Rechtliche Standards sind zu lockern, um regional angepasste und innovative Lösungen von Grundversorgungsleistungen („Daseinsvorsorge“) zu ermöglichen. Es gilt das Prinzip: Umbau von Rahmenbedingungen vor Abbau von Daseinsvorsorge.

Verantwortliche der Daseinsvorsorge, das heißt öffentliche Entscheidungsträger, gewinnorientierte und gemeinnützige Unternehmen sowie sonstige Träger von Einrichtungen, sollten vorhandene Ermessensspielräume zur Handhabung von rechtlichen Standards so nutzen können, dass Versorgungsstrukturen aufrechterhalten und weiterentwickelt werden können. Dies lässt sich beispielsweise mit Hilfe eines Standarderprobungsgesetzes erreichen, das ermöglicht, auf Antrag Ausnahmen für einzelne Vorhaben zu erteilen oder mittels Experimentierklausel in Gesetzen und Verordnungen mit der es möglich wird auf Antrag von Regeln abzuweichen.

Der Bundesgesetzgeber sollte in Hinblick auf die Gestaltung regionaler Schrumpfung ein Standarderprobungsgesetz auf Bundesebene beschließen. Kommunen und Landkreise, die dies aufgrund ihrer demografischen Entwicklung für geboten halten, könnten mit Hilfe dieses Gesetzes die Lockerung von Bundes- und Ländervorgaben für Bürger und Unternehmen beantragen. Auch nicht-öffentliche Projektträger von Versorgungseinrichtungen sollten antragsberechtigt sein. Der Antrag sollte mit Zustimmung des Kreistags erfolgen. Um den Informationsfluss sicherzustellen, sollten alle bundesweit gestellten Anträge, ob abgelehnt oder genehmigt, anonymisiert in einer Online-Datenbank gesammelt, zugänglich gemacht und nutzerfreundlich aufbereitet in das Demografieportal des Bundesinnenministeriums eingebunden werden. Falls ein Bundesgesetz mittelfristig nicht in Aussicht steht, wird den Ländern empfohlen, den Beispielen in Brandenburg und Mecklenburg-Vorpommern zu folgen und Standarderprobungsgesetze einzuführen.

Auch besteht die Möglichkeit, bestimmte Standards abhängig von Raummerkmalen zu formulieren und zu handhaben. Es wird vorgeschlagen, in Schrumpfsregionen Ausnahmen für die Gemeindegebiete der am stärksten betroffenen Kommunen zuzulassen. Um diese Kommunen zu identifizieren, sollte ein Kriterienkatalog entwickelt werden. Es wird angeregt, in diesen Gebieten für Kernbereiche der Grundversorgung einzelne rechtliche Standards grundsätzlich abzusenken.

Angesichts der Vielfalt möglicher Hemmnisse und räumlicher Kontexte sind zunächst mehr Kenntnisse erforderlich. Dazu sollten laufende Modellvorhaben, wie aktuell das Aktionsprogramm Regionale Daseinsvorsorge des BMVI, mit genutzt werden. Schließlich ist bei der künftigen Gesetzgebung intensiver zu prüfen, inwiefern Standards nicht für die Erbringung, sondern die Qualität der Leistung angewendet werden können. Die Regionen sollten also mehr Eigenverantwortung übernehmen, indem Standards nicht als Rechtsrahmen, sondern als Steuerungsinstrumente verstanden werden, um Daseinsvorsorge zu organisieren.

Die Kommunen sind gefordert, bestehende Standards zu hinterfragen. Dabei ist entscheidend, dass Standards nicht einfach nur verringert werden, um Kosten einzusparen und dadurch weitere Attraktivitätseinbußen in Kauf genommen werden. Vielmehr sollte es den Kommunen neben der Rückgewinnung von Selbstständigkeit um eine bessere und bedarfsgerechte Leistungserbringung gehen.

Bund und Länder sind aufgefordert, im Rahmen ihrer jeweiligen Kompetenzen Experimentier- und Öffnungsklauseln einzuführen und in ihrer Gesetzgebung den besonderen räumlichen Kontexten von Schrumpfsregionen besser anzupassen. Die Fachressorts benötigen den Willen zum Experimentieren, sie sollten die regionalen Akteure ermutigen, innovative und regionsangepasste Lösungen zu entwickeln, und juristisch beraten, um Rechtsunsicherheiten zu minimieren.

Besondere staatliche Aufmerksamkeit bei starker Schrumpfung

Staatliche Mittel sollten verstärkt auf sehr stark schrumpfende Regionen konzentriert werden, um die Lebensqualität der dort lebenden Bevölkerung zu sichern. Dazu sind diese Regionen anhand von Indikatoren abzugrenzen und nach dem Grad der Betroffenheit zu typisieren.

Die staatlichen Mittel, insbesondere solche aus den raumorientierten Förderprogrammen, sind so zu konzentrieren, dass sie signifikante Effekte erzielen. Dazu sollte beim Mitteleinsatz berücksichtigt werden, in welchem Maße Regionen von Schrumpfsproblemen betroffen und wie kommunale und private Haushalte finanziell ausgestattet sind. Zur Abgrenzung der besonders betroffenen Gebiete sollte ein Index, der die multiplen Schrumpfsprozesse abbildet, genutzt werden.

Im Kern sollte die demografische Entwicklung als Schrumpfsindikator dienen. Sie korreliert mit vielen weiteren problematischen Entwicklungen wie Arbeitslosigkeit, niedrigen Löhnen oder starker Alterung. Die Bevölkerungsdichte dient als weiterer Kernindikator für hohe Versorgungskosten und Erreichbarkeitsprobleme. Die Kernindikatoren können um weitere sozioökonomische Indikatoren ergänzt werden. Neben der Indikatorenauswahl ist auch die räumliche Ebene entscheidend, um verzerrende Nachbarschaftseffekte zu vermeiden.

Die auf diese Weise identifizierten Regionen sind zur Sicherung der Daseinsvorsorge bei der Zuteilung staatlicher Ressourcen besonders zu berücksichtigen. Höhere Fördersätze, günstigere Förderkonditionen, das Vermeiden von Mittelkürzungen, besondere rechtliche Handlungsspielräume oder die Möglichkeit, Förderanträge aus diesen Regionen prioritär zu behandeln, könnten helfen. In europäischen Programmen könnte Kommunen in diesen Regionen die nationale Kofinanzierung abgenommen werden. Erhöhte zweckungebundene Mittel und die Öffnung von Standards beim Erbringen von Leistungen könnten den Entscheidungsspielraum der lokalen Ebene stärken. Projektträgern könnte es erlaubt werden, Eigenmittel auch unbar beizusteuern, etwa durch ehrenamtliche Arbeitsstunden oder dafür abgestelltes Personal, oder Spenden als Eigenmittel zu verwenden. In der Region könnten damit unterschiedliche

siedlungsräumliche Lösungen verbunden werden – sowohl die Konzentration auf als auch die Aufgabe von Ortsteilen. Solche intraregionalen Entscheidungen sollten jedoch von der entsprechenden Kommune unter Einbeziehung ihrer Bürger getroffen werden und nicht von staatlichen Ebenen anhand von Indikatoren, da die Prognose- und externe Steuerungsfähigkeit räumlicher Prozesse begrenzt ist.

Die Bundesländer sollten die entsprechenden Regelungen in ihren operationellen Programmen und kommunalen Finanzausweisungen vornehmen. In den Bund-Länder-Programmen und bei Standardflexibilisierungen ist auch der Bund gefordert. Da bei einer solchen räumlichen Fokussierung Mittel umverteilt werden, sind auch die davon negativ betroffenen Regionen gefordert, Solidarität mit schrumpfenden Regionen zu zeigen und eine solche Innovation nicht bereits im Keim zu ersticken. Denn die heute noch nicht betroffenen Regionen könnten künftig selbst auf Solidarität angewiesen sein.

Literatur:

Küpper, Patrick; Steinführer, Annett; Ortwein, Steffen; Kirchesch, Moritz, 2013: Regionale Schrumpfung gestalten. Handlungsspielräume zur langfristigen Sicherung gesellschaftlicher Teilhabe schaffen und nutzen. Braunschweig: Johann Heinrich von Thünen-Institut, 57 S.

Autor:

Moritz Kirchesch

Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung

Moritz.Kirchesch@ble.de

Timo Munzinger

Demografischer Wandel: Handlungsbedarfe in den Kommunen - politische Strategien

1. Einleitung

Die Auswirkungen des demografischen Wandels betreffen Städte und Gemeinden in besonderem Maße, wobei sich hieraus höchst vielschichtige und divergierende Problem- und Anforderungslagen für die Kommunen ergeben. Vor Ort gilt es, nicht nur den städtebaulichen Konsequenzen des demografischen Wandels zu begegnen, sondern auch die hiermit verbundenen gesellschaftlichen und sozialen Herausforderungen zu bewältigen. Diese äußern sich in vielfältigen Formen: Die Auslastung der Infrastruktur ist dabei von großer Bedeutung – sei es in schrumpfenden oder wachsenden Kommunen. Wo Bevölkerungsrückgänge zu verzeichnen sind, stellt sich zudem häufig die Frage, wie mit zunehmendem Leerstand umzugehen ist und ob Rückbau- oder Abbruchmaßnahmen eingeleitet werden sollen oder müssen. Der vorliegende Beitrag stellt unter Hinzunahme beobachtbarer Trends einige Thesen auf und beleuchtet, unter welchen Bedingungen die Städte den sehr individuellen Auswirkungen des demografischen Wandels nachhaltig und passgenau begegnen können und welcher Handlungsbedarf sich hieraus sowohl auf politischer Ebene für Bund und Länder als auch für die Städte vor Ort mit ihren jeweiligen spezifischen Herausforderungen ergibt.

2. Thesen

„Demografischer Wandel ist nicht neu, neu sind die Geschwindigkeit der Veränderungen und sich gegenseitig überlagernde Trends.“

Diese erste These geht davon aus, dass das beobachtete Phänomen kein neues ist, sondern die Menschheits- und Siedlungsgeschichte seit jeher begleitet hat. Die Besonderheit des vorliegenden Wandels ist jedoch, dass er – verglichen mit üblichen Auflösungs-, Veränderungs- und Neugründungsprozessen von Städten, wie wir sie anhand historischer, aber auch aktueller Beispiele nachzeichnen können – zum einen deutlich an Dynamik gewonnen hat und sich zum anderen die verschiedenen Trends überlagern, also gemeinsam auftreten und sich somit wechselseitig beeinflussen. Ein Blick zurück auf die Siedlungen Eridu in Mesopotamien, die so genannten „Toten Städte“ in Syrien oder mittelalterliche Wüstungen wie Freyenstein oder Nienover untermauert die historische Kontinuität von Neugründung über Wachstum, Hochpunkt, hin zur Schrumpfung bis zur Siedlungsaufgabe. Oftmals hing die Aufgabe der Siedlungen mit geologischen und klimatischen Veränderungen, größeren Epidemien (Pest), Katastrophen (Vulkanausbrüche) oder schlicht und ergreifend mit Änderungen der Handelsbeziehungen (z.B. Hansestädte) zusammen – Probleme, die sich heute in ähnlicher Form finden lassen.

Neben dem demografischen Wandel, ist der Trend zur „Individualisierung“ – die Entwicklung von der (Groß)Familie hin zur Single-Gesellschaft, einhergehend mit entsprechenden Flächenansprüchen und Ansprüchen an die Zeit nach der Eigenständigkeit – nicht zu unterschätzen. So hat die Zahl der Ein- und Zwei-Personen-Haushalte in Deutschland seit Jahrzehnten deutlich und kontinuierlich zugenommen. Erstere Gruppe macht heute rund über 40 % aller Haushalte aus. Fast 35 % der Haushalte bestehen aus zwei Personen. Ein Fünftel der deutschen Bevölkerung lebt in Einpersonenhaushalten, mehr als ein Drittel in Zweipersonenhaushalten.¹ Haushalte mit vier, fünf oder mehr Mitgliedern werden immer mehr zur Seltenheit, wobei sie noch um das Jahr 1900 den größten Anteil an den Haushalten in Deutschland ausmachten. Eine solche Entwicklung hat selbstverständlich raumwirksame Auswirkungen. Denn obgleich kleinere Haushalte heute zahlenmäßig überwiegen, benötigen die Menschen pro Kopf mehr Wohnraum. Eine Anpassung sowohl des Wohnungsbestands als auch der Wohnungszuschnitte an die veränderten Lebensrealitäten wird immer notwendiger.

Ein zweiter Trend wird unter dem Stichwort „Vernetzung und Mobilität“ diskutiert. Die Vernetzung der Personen und der Dienste nimmt zu. Auch die Verkehrsangebote werden vernetzter. Zukünftig werden die Nutzer nicht mehr uneingeschränkt mit dem eigenen Auto von A nach B reisen, sondern das Verkehrsmittel nehmen, das am nächsten, am schnellsten und am günstigsten ist. Die Verkehrsmittelvielfalt nimmt weiterhin zu, sodass ein individuell bedarfsgerechter Verkehrsmittel-Mix (Modal Split) die Regel

¹ Statistisches Bundesamt (2013): Bevölkerung und Erwerbstätigkeit. Haushalte und Familien. Ergebnisse des Mikrozensus, Fachserie 1 Reihe 3. Online abrufbar unter: https://www.destatis.de/DE/Publikationen/Thematisch/Bevoelkerung/HaushalteMikrozensus/HaushalteFamilien2010300127004.pdf?__blob=publicationFile

wird, der sich des PKWs ebenso bedient wie des Fahrrads oder des ÖPNVs. Die Menschen werden sich anders bewegen, auch wenn sie weniger werden. Entsprechend gilt es, die Mobilität auch in schrumpfenden Regionen sicherzustellen und in wachsenden Regionen einer Überlastung der Infrastruktur zu begegnen.

„Lebensqualität und Gesundheit“, als dritter Trend, ist ein weiterer vom demografischen Wandel durchsetzter Bereich. Die klare Trennung von Arbeit und Freizeit, wie sie in der Vergangenheit häufig die (erwünschte) Regel war, wird zugunsten einer Flexibilisierung und Verzahnung durch unterschiedliche Lebens- und Arbeitsmodelle unschärfer. Was die Gesamtbelastung angeht, sind jedoch klare Grenzen gesetzt, denn trotz Vernetzung wird nicht rund um die Uhr gearbeitet, sondern der individuelle Grad an Flexibilität und zugelassener Arbeitsbelastung in der Freizeit unterschiedlich festgelegt.

Einen vierten Trend, den man paradoxerweise als „Verjüngung“ der Gesellschaft bezeichnen könnte, ergibt sich durch eine zwar an Lebensjahren ältere, doch im höheren Alter weiterhin leistungsfähige und aktive Bevölkerung. Die Älteren werden „gefühlte“ immer jünger und faktisch agiler - die aktive Lebenszeit verlängert sich. Damit einhergehend gibt es einen Trend hin zu lebenslangem Lernen. Bildungsangebote werden für eine größere Anzahl an heterogenen Zielgruppen relevant, Standorte mit entsprechendem Angebot werden dementsprechend stärker nachgefragt.

Zuletzt ist der Trend zur Reurbanisierung zu nennen. 2009 lebten erstmals mehr Menschen in städtischen Räumen als im ländlichen Raum. Dieser Trend hält weiter an und wird in Deutschland gleichzeitig durch die Auswirkungen des demografischen Wandels (z.B. Alterung, Internationalisierung) verstärkt. Städte gewinnen in ihrer Funktion als wichtige Knotenpunkte, die vielfältige Aufgaben als Arbeitsmärkte, Dienstleistungszentren, Verwaltungssitze und Bereitsteller von Freizeitangeboten erfüllen, an Attraktivität und ziehen Menschen aus dem näheren und weiteren Umfeld an.

Der demografische Wandel ist somit einer von vielen Megatrends. Allerdings wirken sich die anstehenden Veränderungen auf viele unterschiedliche Bereiche aus und beeinflussen somit parallel verlaufende Trends erheblich. Aus den sich überlagernden Dynamiken von Globalisierungsprozessen, demografischem Wandel, sozialem Wandel, Klimawandel, Veränderungen der Wirtschaftsstrukturen und der Lebensverhältnisse ergeben sich große Herausforderungen für die Städte. Auf diese Herausforderungen können sie nur mit einer integrierten Sichtweise reagieren, die darauf fußt, dass sektorale Unterscheidungsmuster überwunden und die Ansätze raum- und ressortübergreifend angelegt werden. Konkret bedeutet dies für die Städte, dass sie den dargestellten Megatrends, also auch dem demografischen Wandel, mit einer alle Fachebenen einschließenden Herangehensweise begegnen müssen. Horizontal übergreifend müssen sodann auch konkrete Lösungsansätze verfolgt werden, um eine erfolgreiche Positionierung der Städte in einer veränderten Umwelt zu ermöglichen.

„Durchschnittswerte können den tatsächlichen Handlungsbedarf, der sich aus dem demografischen Wandel ergibt, nicht abbilden.“

Auf mehr oder weniger kleinteilige Regionen bezogene Durchschnittswerte werden häufig herangezogen, um Phänomene wie den demografischen Wandel zu beschreiben und entsprechende Handlungsoptionen und -bedarfe abzuleiten. Für eine solche Ableitung konkreter Policy-Maßnahmen ist jedoch eine um einiges differenziertere empirische Betrachtung vonnöten. Die flächendeckend zur Verfügung stehenden Daten, weisen sowohl bezüglich der Einwohnerzahl als auch der Fläche starke Unterschiede auf. So sind beispielsweise die Zahlen des Kreises Hannover, mit weit über eine Million Einwohner und dem ebenfalls in Niedersachsen liegenden Kreis Lüchow-Dannenberg mit weniger als 50.000 Einwohnern, nicht vergleichbar und somit auch nicht aussagekräftig. Ein genauer Blick in ein als „wachsende“ oder „schrumpfende“ Region bezeichnetes Gebiet kann dann unter Umständen ergeben, dass innerhalb der Region gleichzeitig wachsende und schrumpfende Subregionen bestehen. Besonders deutlich wird dies beim Blick in die Städte, wo sehr häufig eine Gleichzeitigkeit von Wachstums- und Schrumpfungsprozessen festgestellt werden kann. Dies sei an zwei Städten verdeutlicht, die nur rund 70 Kilometer entfernt voneinander liegen. Dortmund schrumpfte im Zeitraum 2002 bis 2012 um 3,0 %, verlor also etwa 18.000 Einwohner, während Köln im selben Zeitraum um rund 5,8 % wuchs und über 58.000 Einwohner hinzugewann.² Trotzdem grenzen innerhalb der Stadtgrenzen von Dortmund und Köln Gebiete mit Bevölke-

² Statistische Ämter des Bundes und der Länder (DESTATIS), Regionaldatenbank. Online abrufbar unter: <https://www.regionalstatistik.de/genesis/online/data;jsessionid=94489872729BF3D2F1DA4194E84B7E35?operation=ergebnistabelleUmfang&levelindex=3&levelid=1398350390717&downloadname=173-01-4>

runswachstumsraten von fünf Prozent an Gebiete mit ebenso großen Schrumpfraten³.

Als weiteres Beispiel können Zahlen zur Zuwanderung in den einzelnen Städten dienen. Die Demografiestrategie des Bundes stellt fest, dass vor allem Großstädte und Ballungsräume einen hohen Wanderungsgewinn aufweisen. In 9 der 15 Städte ist der Anteil von Personen mit Migrationshintergrund im Zeitraum 2005 bis 2011 gestiegen. Duisburg gehört zu den schrumpfenden Großstädten in Deutschland, hierzu gegenläufig stieg der Ausländeranteil in den Jahren 2012-2014 von 15,5 % auf 16,9 % und liegt damit doppelt so hoch wie der bundesweite Durchschnitt mit ca. 8,3 %. Im Vergleich mit den Städten Offenbach am Main (25,8 %), Mannheim (23,6 %) und München (23,5 %) ist dieser dennoch vergleichsweise niedrig. Warum also wird Duisburg in der Medienberichterstattung als Beispiel für „Armutszuwanderung“ herangezogen?

In Duisburg konzentrieren sich die Einwanderer aus den sogenannten EU-2 Ländern (Bulgarien und Rumänien) in kleinen Gebieten bzw. sogar in einzelnen Wohnblocks. Teilweise waren bis zu 700 Personen in einem Wohnblock untergebracht. Den Kommunen entstehen durch diese Ballungseffekte erhebliche Kosten, z.B. für die Schaffung von Notunterkünften, für die Sicherstellung der medizinischen Grundversorgung oder sozial flankierender Leistungen bzw. für die Bereitstellung von Beratungsangeboten. Mit Blick auf die aktuelle Finanzsituation der Stadt Duisburg, stellt dies die Stadt vor besondere Herausforderungen. Zuwanderung an sich, wirft neben den finanziellen Belastungen auch vielfältige gesellschaftspolitische Fragestellungen auf. Insbesondere die Integration der zugewanderten Menschen in die Gesellschaft, das Gemeinwesens oder auch der Arbeits- und Bildungslandschaft, erfordert zusätzliche Aktivitäten der Kommunen. Insofern bestätigt auch dies, dass Durchschnittswerte nicht den tatsächlichen Handlungsbedarf abbilden, da dieser deutlich kleinräumiger entsteht und zu lösen ist.

In der Arbeitsgruppe „Entwicklung eines Nationalen Koordinierungsrahmens zur Sicherung der Daseinsvorsorge und Stärkung der regionalen Wirtschaftskraft“ im Rahmen der Demografiestrategie der Bundesregierung, wurde daher richtigerweise von der Erstellung einer kumulierten Karte abgesehen. Als Kompromiss wurden stattdessen die einzelnen Themenbereiche Daseinsvorsorge, Wirtschaftskraft und Internationalisierung getrennt behandelt und auch kartografisch dargestellt. Nach wie vor stellen die Karten allerdings einen Durchschnittswert aus unterschiedlichen Faktoren dar, welche auf der Homepage des Demografieportals veröffentlicht sind.⁴

In Anbetracht der kleinräumigen Entwicklung vor Ort haben die Karten aufgrund der räumlichen Gliederung und der Durchschnittswerte dennoch nur wenig Aussagekraft bezüglich des tatsächlichen Handlungsbedarfs. Selbstverständlich ist die Erstellung kleinräumiger Karten im Rahmen einer bundesweiten Demografiestrategie schwer zu leisten. Es besteht jedoch die Gefahr, dass die bundesweiten Karten für die Abgrenzung von Förderkulissen herangezogen werden – was fatale Auswirkungen für die weiteren Bemühungen vor Ort haben könnte. Die im Rahmen der Demografiestrategie ermittelte Abgrenzung besonders betroffener Gebiete als Grundlage für Förderkonzepte und -programme ist damit nur begrenzt geeignet, da sie die Vielfalt der Herausforderungen des demografischen Wandels nicht ausreichend abbildet. Oder um Christian Ude zu zitieren:

„Durchschnittswerte interessieren nicht; wenn man mit der einen Hand auf der Herdplatte und der anderen in den Kühlschrank fasst, dann ist die Durchschnittstemperatur kein besonders interessanter Richtwert.“

³ ILS – Institut für Landes- und Stadtentwicklungsforschung (2013): Infrastruktur im demografischen Wandel – das Beispiel Abwasser. In: ILS-TRENDS 1/13. Online abrufbar unter: <http://www.ils-forschung.de/cms25/down/ils-trends-01-13.pdf> (zuletzt angerufen: 09.04.2014).

⁴ http://www.demografie-portal.de/DE/Informieren/Karte/karte_node.html (gelesen am 18.7.2014)

„Demografischer Wandel erzeugt auch in wachsenden Regionen Handlungsbedarfe!“

Nicht nur der Umgang mit Schrumpfungs-, sondern auch mit Wachstumsprozessen stellt Städte vor teils erhebliche Herausforderungen. Diese Perspektive gerät angesichts der vielerorts als deutlicher Einschnitt in das bestehende Gesellschaftsgefüge wahrgenommenen Schrumpfungstendenzen häufig ins Hintertreffen. Diese zunächst vielleicht überraschende These lässt sich über einen Vergleich einfach erläutern: Denken Sie an ein Pendel, welches immer in beide Richtungen ausschlägt.

In den drei Karten zur Daseinsvorsorge, Wirtschaftskraft und Internationalisierung, die im Rahmen der Arbeitsgruppe erstellt wurden, wurden die Indikatoren nur mit jeweils einer Polung (Plus oder Minus) aufgenommen. Auf die Alterung der 0- bis 9-Jährigen wurde lediglich als Schrumpfung eingegangen, auf die Alterung der 65- bis 79-Jährigen als Zunahme. Die Angemessenheit einer solchen einseitigen Darstellung lässt sich sicherlich kritisch diskutieren.

Um einer differenzierteren Sichtweise Raum zu geben, wurde daher eine vierte Karte erarbeitet, die eben auch auf den Anpassungsbedarf an Bevölkerungswachstum eingeht. Um den Pendel-Vergleich wieder aufzunehmen: Was bei einer Kommune ein Weniger an Kindergartenplätzen bedeutet, bedeutet bei einer anderen ein Mehr an Kindergartenplätzen. Die Aufgabenstellung ist unstrittig eine andere. Im einen Fall müssen Themen wie Rückbau, Umnutzung und Abriss geprüft werden, im anderen Fall Flächenverfügbarkeit und Neubau. Reaktionen auf die gesellschaftlichen Veränderungen müssen jedoch in beiden Fällen von den jeweiligen Kommunen geleistet werden.

In den wachsenden Kommunen stellen sich die Ausgangslagen häufig etwas einfacher dar als in schrumpfenden. Selbst innerhalb der Gruppe der wachsenden Städte ergeben sich jedoch sozialstrukturell bedingt große Disparitäten. Dies kann am Beispiel des Bevölkerungsanteils von Sozialleistungsempfängern nach SGB II aufgezeigt werden: Köln und München, beide wachsende Millionenstädte, unterscheiden sich hier erheblich. Köln wies im März 2014 einen Anteil von 7,5 % und München von 3,1 % SGB-II-Leistungsberechtigter auf. Unstrittig besteht die sich selbstverstärkende Tendenz, dass wachsende Kommunen aufgrund einer vorteilhaften Wirtschaftsstruktur, großem Arbeitsplatzangebot, ausgebauter Infrastruktur und weiteren Standortvorteilen Menschen anziehen, die dann wiederum zum Wohlstand beitragen. Dennoch entsteht auch aus Wachstum ein nicht zu unterschätzender Handlungsbedarf, der in der bisherigen Diskussion in der Demografiestrategie zu wenig Niederschlag gefunden hat. Entsprechend ist die beabsichtigte verstärkte Konzentration staatlicher Mittel auf von Schrumpfungsprozessen betroffene Bereiche, in diesem Zusammenhang kritisch zu diskutieren. Zentral ist die Sicherstellung einer bedarfsgerechten Förderung für alle betroffenen Kommunen auf der Basis tatsächlicher Problemkonstellationen – und nicht entlang simpler Raumkategorien oder der zu kurz greifenden Stadt-Land-Dichotomie.

„Die Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse sollte nicht im Sinne von ‚Gleich‘ verstanden werden, sondern sollte um die Perspektive ‚Vielfalt‘ ergänzt werden.“

Eine hervorragende Studie, die das Thema „Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse“⁵ offen und realitätsnah angeht, ist die vom Berlin Institut für Bevölkerung und Entwicklung und dem Institut for Advanced Sustainable Studies (IASS) „Vielfalt statt Gleichwertigkeit“. Aus Sicht des Deutschen Städtetags ist eine Erweiterung des Konzepts der Gleichwertigkeit um die Perspektive der Vielfalt geboten. Der Begriff der Gleichwertigkeit müsste umformuliert werden zur „qualitativen Gleichwertigkeit“.

Die Leitvorstellung der „gleichwertigen Lebensverhältnisse“ meint weder Einheitlichkeit noch Gleichheit, sondern vielmehr Wertgleichheit und berücksichtigt damit die strukturelle Vielfalt der einzelnen Teilräume. Ziel der in der Raumordnung formulierten „Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse“ ist die angemessene Chance zur Entfaltung der persönlichen Lebensmodelle jedes Einzelnen. Mit einer Ergänzung des Konzepts um die Perspektive der Vielfältigkeit könnte das Credo „Stärken stärken und Schwächen abmildern“ besser ausgefüllt werden. Hierbei sollten die Stärken (auch einer vermeintlich strukturschwachen Kommune) gestärkt und ihre Schwächen abgemildert werden. Um eine sinnvolle Positionsbestimmung zur Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse durchführen zu können, sind differenzierte Indikatoren heranzuziehen. So müsste in Bezug auf die Daseinsvorsorge die Frage in den Mittelpunkt gerückt werden, wie deren Wirksamkeit auch in strukturschwachen Gegenden aufrechterhalten und ein Absinken der Versor-

⁵ Berlin-Institut für Bevölkerung und Entwicklung/ Institute for Advanced Sustainability Studies (IASS) e.V.: Vielfalt statt Gleichwertigkeit - Was Bevölkerungsrückgang für die Versorgung ländlicher Regionen bedeutet, Online abrufbar unter: http://www.berlin-institut.org/fileadmin/user_upload/Vielfalt_statt_Gleichwertigkeit/Vielfalt_statt_Gleichwertigkeit_online.pdf (zuletzt angerufen: 11.09.2014).

gungsqualität verhindert werden kann. Diese Aufrechterhaltung bedeutet für stark schrumpfende Kommunen, dass der Zugang zu elementarer Infrastruktur – ärztliche Versorgung, Bildungseinrichtungen, ÖPNV sichergestellt werden soll. Dies kann beispielsweise durch verstärkte gemeindeübergreifende Kooperation ermöglicht werden. Die entsprechende Infrastruktur der einen Kommune kommt der anderen zugute und umgekehrt. Ein standortadäquater flexibilisierter Umgang mit Standards, die sich weniger auf Art und Umfang der Versorgung in Städten und ländlichen Räumen beziehen, sondern die Wirksamkeit der Daseinsvorsorge in den Mittelpunkt rücken, ist darüber hinaus unbedingt geboten. Hierfür benötigen die Kommunen mehr Handlungsspielraum und weniger Vorgaben durch Normen und Standards.

Zusammenfassend muss nochmals betont werden, dass alle hier aufgeführten Thesen zu kleinräumig sehr unterschiedlichen Handlungsbedarfen in den Kommunen führen. Daher reicht der bisherige Ansatz zur Abgrenzung der vom demografischen Wandel besonders betroffenen Gebiete im Rahmen der Demografiestrategie der Bundesregierung, trotz seiner sinnvollen Grundkonzeption, noch nicht als Handlungs- und Planungsgrundlage aus, sondern sollte um einige wichtige Punkte erweitert werden. Die Städte haben sehr konkrete Anforderungen benannt, die sie u.a. über den Deutschen Städtetag kommunizieren. Die Handlungsbedarfe und Anforderungen der Städte werden daher im folgenden Abschnitt erläutert.

3. Handlungsbedarfe und Forderungen der Kommunen

Die Städte stehen angesichts der skizzierten ungleichen Auswirkungen des demografischen Wandels vor nicht unerheblichen Herausforderungen, denen sie mit Hilfe des Bundes und der Länder begegnen müssen. Kommunen wollen und müssen die Aufgaben in gestaltender Funktion angehen. Um sie in die Lage zu versetzen, dies zu tun, sind Unterstützungsmaßnahmen der übergeordneten staatlichen Ebenen dringend erforderlich. Die hier vorgestellten Forderungen richten sich konkret an die Ausgestaltung der Demografiestrategie der Bundesregierung und benennen zudem Erfordernisse einer integrierten Förderpolitik.

Anforderungen an die Demografiestrategie:

- Abkehr von einer Pauschalierung nach Himmelsrichtungen und Raumkategorien, stattdessen Identifikation der kommunalen Handlungsbedarfe.
- Probleme und Wahrheiten klar benennen (Gleichwertigkeit).
- Unterstützung zur Stärkung der Vielfaltigkeit der Kommunen.
- Beseitigung von Hemmnissen (Standards) einer nachhaltigen Entwicklung.
- Förderung nach tatsächlichen Handlungsbedarfen und nicht anhand der Abgrenzung der besonders betroffenen Gebiete.

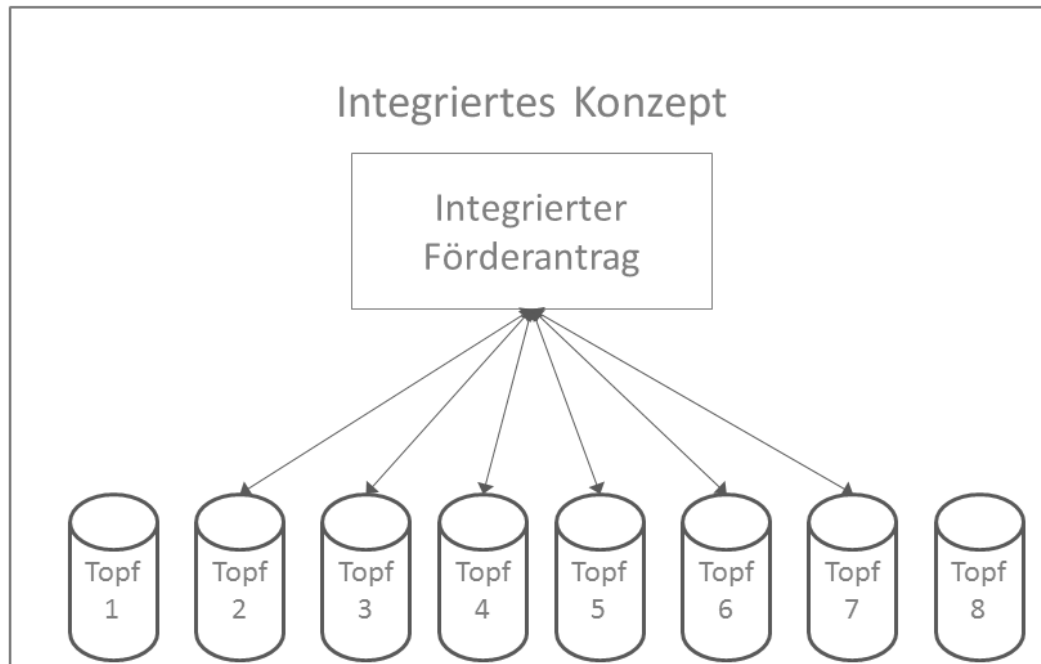
Die individuellen kommunalen Handlungsbedarfe müssen also zentraler Parameter für die Definition von Handlungs- und Fördermaßnahmen sein. Grundlage hierfür sollten die vielerorts bereits bestehenden oder in Arbeit befindlichen integrierten, oftmals auch interregionalen, Konzeptionen sein. Die Feststellung der „Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse“ muss ehrlich und vor dem Hintergrund der Annahme von Vielgestaltigkeit kommunaler Verhältnisse erfolgen, wobei hemmende und nachteilige Standards und Normen soweit möglich kritisch zu überprüfen und bei Bedarf flexibel zu handhaben sind. Die Abkehr von einer allgemeinen Definition besonders betroffener Gebiete als Grundlage für Förderkonzepte und -programme zugunsten einer Ausrichtung an Handlungsbedarfen, die mittels eines integrierten, interkommunalen Handlungskonzepts erhoben und dargestellt werden, ist zentral.

Anforderungen an eine integrierte Förderpolitik:

- Integrierte Konzepte als Grundlage für die Förderung.
- Integrierte Fördermittelbeantragung (keine thematische Aufsplittung nach Ressorts).
- Verbesserung der internen Kommunikation und Koordination bei den Bewilligungsbehörden.
- Vereinfachung von Antrags-, Genehmigungs-, Controlling und Abrechnungsverfahren.
- Zielsetzung ist eine integrierte Förderpolitik von Bund und Länder.
- Ausdrücklich keine Zusammenführung von Fördertöpfen!

Gerade vor dem Hintergrund wachsender Planungsunsicherheit und der Vielfalt der sich ergebenden Herausforderungen wächst die Bedeutung integrierter Konzepte. Solche Konzepte vernetzen die Akteure aus verschiedenen relevanten Bereichen und berücksichtigen die sozialen, ökonomischen, räumlichen und ökologischen Aspekte jeder Policy-Maßnahme in ihrer Interdependenz. Die erwähnten Ziele einer integrierten Konzeption können nur mittels einer handlungsfähigen und verantwortlichen Politik, welche

die sektorale Trennung der unterschiedlichen Aufgabenfelder überwunden hat und integrativ agiert, erreicht werden. Die Städte setzen bereits eine themen-, raum- und ressortübergreifende Planung mit Hilfe integrierter Entwicklungskonzepte um. Zahlreiche integrierte Entwicklungskonzepte, Bürgerbeteiligungsverfahren und Anpassungen der Organisationsstrukturen belegen dies.



Quelle: Deutscher Städtetag

Abbildung 1: Schema eines integrierten Förderkonzepts

Für eine zukunftsfähige Entwicklung müssen allerdings auch Bund und Länder ihre vorhandenen Ressourcen bündeln und ressortübergreifend zusammenarbeiten. Entsprechend müssen Förderprogramme inhaltlich abgestimmt und interministeriell ausgearbeitet werden. Zwischen den Kommunen und den übergeordneten Ebenen muss eine Schnittstelle geschaffen werden, die eine Verteilung der Förderungsmittel vereinfacht und den Verwaltungsaufwand für die ohnehin personell schwach ausgestatteten Kommunen verringert. Ziel muss es sein, dass die im Rahmen eines integrierten Entwicklungskonzeptes ausgearbeiteten Projekte nicht mehr nach Ministerien, Ressorts und Förderprogrammen aufgeschlüsselt sondern thematisch zur Förderung beantragt werden - ein Förderantrag für ein integriertes Projekt mit einem Bewilligungsbescheid. Es ist ausdrücklich nicht gewünscht, die unterschiedlichen Fördertöpfe der Ressorts und Ministerien zusammenzuführen; vielmehr geht es um eine Verbesserung der internen Koordination der Ressorts und Ministerien untereinander sowie einer abgestimmten externen Kommunikation mit den Kommunen.

4. Fazit

Die Vielgestaltigkeit des demografischen Wandels und die zusätzlich beobachtbaren Trends wie Individualisierung, Vernetzung und Mobilität, Lebensqualität und Gesundheit, Verjüngung der Gesellschaft, Bildung und Urbanisierung haben zu Beginn dieses Artikels deutlich gemacht, dass Kommunen einem gesellschaftlichen Wandel von historisch neuer Qualität gegenüberstehen. Daraufhin wurden Thesen formuliert, die aus Sicht der Städte einige bislang zu wenig berücksichtigte Aspekte benennen, welche sich auf die Handlungsoptionen auswirken. Zunächst wurde darauf hingewiesen, dass auf Durchschnittswerten beruhende Handlungsempfehlungen aufgrund ihrer mangelhaften Differenziertheit abzulehnen sind.

In Bezug auf Handlungsempfehlungen für den Umgang mit dem demografischen Wandel gilt: Je kleinteiliger die Datenlage, desto fundierter die Maßnahme. Darüber hinaus ist eine Berücksichtigung des Faktors „Wachstum“ bislang praktisch ausgeblieben, obschon Anpassungsleistungen an Wachstumsprozesse ebenfalls wichtige Herausforderungen für einige Kommunen darstellen. Zuletzt wurde darauf hingewiesen, dass das Postulat der „Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse“ auf ein revidiertes theoretisches Fundament zu stellen ist, um zeitgemäße Antworten auf bestehende Probleme zuzulassen.

Anschließend wurden die Anforderungen der Städte benannt. Vor dem Hintergrund der dargestellten Thesen lassen sich als Hauptforderungen zusammenfassen:

- Kommunale Bedarfe erkennen und im Rahmen integrierter Konzepte erheben.
- Hieraus Handlungserfordernisse und Maßnahmen ableiten und zur alleinigen Basis weiterer Entscheidungen machen.
- Die kommunale Vielfalt in der Entscheidungsfindung berücksichtigen.
- Entwicklungshemmnisse weitgehend abbauen und einfache Denkschemata wie Nord-Süd, Ost-West, Stadt-Land zugunsten differenzierterer Ansätze überwinden.

Eine wirksame, passgenaue Demografiestrategie muss sich den kleinräumigen Problemlagen zuwenden und darf weder in Himmelsrichtungen noch in zu großen Raumkategorien denken. Vor dem Hintergrund der postulierten „Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse“ und unter Berücksichtigung eines qualitativen Verständnisses von Gleichwertigkeit muss sie kommunale Handlungsbedarfe ehrlich und deutlich benennen, darf dabei aber die strukturelle Vielfalt der Teilräume nicht vernachlässigen. Im Rahmen dessen ist auch zu überlegen, ob gewisse Standards in Einzelfällen nicht zu Hemmnissen einer nachhaltigen Entwicklung werden. In diesem Fall ist eine Anpassung der Standards an spezifische kommunale Anforderungslagen ratsam, wobei die Devise gelten soll: Umbau von Rahmenbedingungen vor Rückbau der Daseinsvorsorge. Auch die Förderung sollte sich an konkreten Bedarfen statt an künstlich definierten Gebieten orientieren, wobei eine integrierte Förderpolitik als Grundprinzip ressortübergreifender Abstimmung und Koordinierung viel stärker als bisher berücksichtigt werden muss.

Autor:

Timo Munzinger
Deutscher Städtetag
timo.munzinger@staedtetag.de

Jürgen Götdecke-Stellmann

Demografischer Wandel und besonders betroffene Regionen - Und was passiert in und mit den Städten?

Das Thema des demografischen Wandels ist kein neues Thema auf bundespolitischer Ebene. Neu ist allerdings, dass die Bundesregierung mit der Demografiestrategie einen Rahmen für alle vom demografischen Wandel betroffenen Handlungs- und Lebensbereiche setzt und versucht, ein konsistentes politisches Vorgehen hierfür zu entwickeln. Die Demografiestrategie geht explizit auf die Auswirkungen des demografischen Wandels in unterschiedlichen räumlichen Kontexten ein. Dabei erfolgt allerdings eine Zuspitzung auf ländlich periphere Räume, deren Entwicklungsmöglichkeiten als bedroht angesehen werden. Für den Erhalt der Daseinsvorsorge in ländlich peripheren Räumen kommt den kleinen und mittleren Städten eine Schlüsselfunktion als Ankerpunkte der räumlichen Entwicklung zu. Den Großstädten wird vor allem die Funktion der „Integrationsmaschine“ zugeschrieben. Ihre Funktionsfähigkeit im Bereich der Daseinsvorsorge wird - implizit - als gegeben betrachtet. Dies ist eine Nebenfolge des gewählten methodischen Abgrenzungsansatzes zur Identifizierung der Betroffenheit der Regionen, der eher „großräumig“ orientiert ist. Da diese methodische Entscheidung zur Ermittlung der Betroffenheit der Regionen für die Demografiestrategie weitreichende Folgewirkungen zeigt, soll der methodische Ansatz einer kritischen Überprüfung vor dem Hintergrund tatsächlicher demografischer Prozesse unterzogen werden. Damit ist auch die Frage verbunden, inwieweit der Raumbezug für den Themenbereich Daseinsvorsorge adäquat gewählt ist.

Demografiestrategie der Bundesregierung

Ausgangspunkt der Demografiestrategie des Bundes ist die Einsicht, dass der demografische Wandel Deutschland in den kommenden Jahrzehnten tiefgreifend verändern wird. Was diese Veränderungen für jeden Einzelnen bedeuten und was sie für die Gesellschaft als Ganzes mit sich bringen werden, steht im Fokus der Demografiestrategie. Vor diesem Hintergrund nimmt die Demografiestrategie der Bundesregierung, unterschiedliche Lebensbereiche in den Blick und versucht Chancen und Potenziale der Individuen aufzuzeigen und – altersspezifisch – zu entwickeln. Für die Politik bedeutet dies, die Rahmenbedingungen in allen Lebensbereichen so zu gestalten, dass sie den Erfordernissen des demografischen Wandels Rechnung tragen. Umgekehrt wird erwartet, dass jeder Einzelne die Bereitschaft zeigt, sich auf die Veränderungen einzulassen und für sich und andere Verantwortung zu übernehmen.

Es zeichnet sich ab, dass der demografische Wandel Bund, Länder und Kommunen vor teilweise völlig neue Herausforderungen stellen wird. Vor dem Hintergrund des Ziels gleichwertiger Lebensverhältnisse in Deutschland sieht die Demografiestrategie die ländlich peripheren Räumen vor besonders große Herausforderungen gestellt und setzt bei diesen Regionen einen Schwerpunkt bei der Unterstützung.

In Bezug auf die Großstädte werden zwar die unterschiedlichen generationsspezifischen Anforderungen und deren Vereinbarkeit in der Demografiestrategie erwähnt, verglichen mit der Integrationsfunktion der Städte, tritt dieser Aspekt jedoch in den Hintergrund. Städte werden in erster Linie als Zentren der Zuwanderung gesehen, die für den Verlauf und den Erfolg von Integrationsprozessen entscheidend sind. Kleinstädtisch stellen sich in den Städten vor allem in sozialen Brennpunkten besondere Herausforderungen, was aus vielschichtigen Problemlagen sozialer und ethnischer Polarisierungen resultiert. Weitergehende Differenzierungen zu den Auswirkungen demografischer Prozesse werden nicht thematisiert.

Regionaler Fokus der Demografiestrategie – Methodischer Ansatz der AG

Eingebettet in diese Situationsbeschreibung erhielt die Arbeitsgruppe D „Regionen im demografischen Wandel stärken“ den Auftrag, eine Abgrenzung der besonders vom demografischen Wandel betroffenen Regionen vorzunehmen. Die Arbeitsgruppe setzte sich zusammen aus Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern des Thünen-Instituts und des BBSR. Die Arbeitsgruppe hat Abgrenzungsmodelle für zwei Schwerpunkte des demografischen Wandels „Sicherung der Daseinsvorsorge“ und „Stärkung der Wirtschaftskraft“ vorgenommen. Für beide Handlungsfelder sind unterschiedliche Indikatorensysteme zur Identifizierung der besonders betroffenen Regionen entwickelt worden. Im Folgenden wird nur Bezug auf den methodischen Ansatz im Handlungsfeld „Sicherung der Daseinsvorsorge“ genommen, da hieran exemplarisch die Problematik des gewählten methodischen Vorgehens aufgezeigt werden kann.

Eine Grundannahme der Arbeitsgruppe ist, dass „demografische Veränderungsprozesse alleine noch keinen hinreichenden Handlungsbedarf darstellen“. Aus unterschiedlichen regionalen und lokalen Ausgangsbedingungen würden spezifische Handlungsbedarfe vor Ort resultieren, die kombiniert mit den

Handlungsoptionen der Akteure vor Ort zu angepassten Reaktionen führen (müssten). Deshalb seien regionsspezifische Lösungsansätze erforderlich. Die Basis der Klassifizierung der Regionen nach ihren spezifischen demografischen Herausforderungen bildet ein Indikatorenset (vgl. Tab. 1), das sich auf zwei Dimensionen zurückführen lässt: Demografie und Siedlungsstruktur.

Indikatoren		Polung*	Quelle
Demografische Indikatoren			
Alterung** 1990-2010 (%)	0 bis 9Jährige	-	Laufende Raumb Beobachtung auf der Grundlage der Fortschreibung des Bevölkerungsstandes des Bundes und der Länder
	10 bis 19Jährige	-	
Alterung** 2010-2030 (in %)	0 bis 9Jährige	-	Raumordnungsprognose 2030
	10 bis 19Jährige	-	
Alterung** 1990-2010 (%)	65 bis 79 Jahre	+	Laufende Raumb Beobachtung auf der Grundlage der Fortschreibung des Bevölkerungsstandes des Bundes und der Länder
	80 Jahre und älter	+	
Alterung** 2010-2030 (in %)	65 bis 79 Jahre	+	Raumordnungsprognose 2030
	80 Jahre und älter	+	
Bevölkerungsentwicklung 1990-2010 (%)		-	Laufende Raumb Beobachtung auf der Grundlage der Fortschreibung des Bevölkerungsstandes des Bundes und der Länder
Bevölkerungsentwicklung 2010-2030 (%)		-	Raumordnungsprognose 2030
Weitere Indikatoren			
Siedlungsstruktur	Bevölkerungspotenzial	-	Laufende Raumb Beobachtung auf der Grundlage der Fortschreibung des Bevölkerungsstandes des Bundes und der Länder
	Siedlungsdichte	-	
Erreichbarkeit von Infrastrukturen	Erreichbarkeit von Mittelzentren (PKW-Fahrzeit)	+	Erreichbarkeitsmodell des BBSR
	Erreichbarkeit von Oberzentren (PKW-Fahrzeit)	+	Erreichbarkeitsmodell des BBSR
	Erreichbarkeit von Mittelzentren (ÖPNV-Fahrzeit)	+	Sonderauswertung
	Erreichbarkeit von Oberzentren (ÖPNV-Fahrzeit)	+	Sonderauswertung

* Die Polung stellt die Richtung des Zusammenhangs zur regionalen Betroffenheit dar. Ein Minus bedeutet, dass mit einer Abnahme (z.B. bei den 0-bis-9-Jährigen) die Betroffenheit vom demografischen Wandel zunimmt. Im Ergebnis bedeutet ein standardisierter Indikator mit Werten größer Null, dass für diesen ein großer demografisch bedingter Handlungsbedarf besteht, bei Werten kleiner Null ein geringerer.

** Alle Indikatoren zum Thema Alterung werden über eine Addition der Wachstumsraten (in %) der zugehörigen Altersgruppen berechnet, unter Berücksichtigung der jeweiligen Polung des Indikators.

Quelle: (Küpper et al. 2009: 4)

**Tabelle 1: Übersicht über die Indikatoren im Handlungsfeld
„Sicherung der Daseinsvorsorge“**

Die erste Dimension „Demografie“ wird auf Basis originär demografischer Indikatoren abgebildet. Die Indikatoren bilden vorwiegend Alterungsprozesse ab. Ergänzend dazu wird die zweite Dimension „Siedlungsstruktur“ aus einem Mix von siedlungsstrukturellen Indikatoren bzw. Indikatoren zur großräumigen Lage (Erreichbarkeit von Infrastruktur) abgebildet. Da großräumige Lage und Siedlungsstruktur eng korreliert sind, bilden diese Indikatoren letztlich nur auf unterschiedliche Weise die Siedlungsstruktur ab.

Als räumliche Bezugsebene sind die 696 Prognoseräume des BBSR ausgewählt worden. Diese Raumabgrenzung basiert auf einer Überlagerung der 402 Kreise (Gebietsstand 2010) und den so genannten Stadt-Land-Regionen. Die Stadt-Land-Regionen orientieren sich an den Pendlerverflechtungen zwischen Kernen (Städten) und ihrem Umland (BBSR 2012). Als funktionale Raumeinheiten bilden sie Alltagsbeziehungen (Aktionsräume) ab und können sowohl als Arbeits- wie auch als Wohnungsmarktreionen verstanden werden. Insofern sind sie als Referenzebene zur Identifizierung von spezifischen Herausforderungen im Bereich der Daseinsvorsorge geeignet.

Die Betroffenheit einer Region leitet sich aus der Ausprägung eines komplexen Indikators ab. Im Ergebnis erfolgt eine kartografische Umsetzung, die die Betroffenheit der Raumeinheiten darstellt (vgl. Karte 1). Als besonders betroffen erweisen sich vor allem Regionen im (dünnbesiedelten) Nordosten Deutschlands. Aufgrund des Abgrenzungsansatzes ist die Betroffenheit in den Großstadtreionen, zumal in den Kernstädten, gering.

Zur Kritik des methodischen Ansatzes

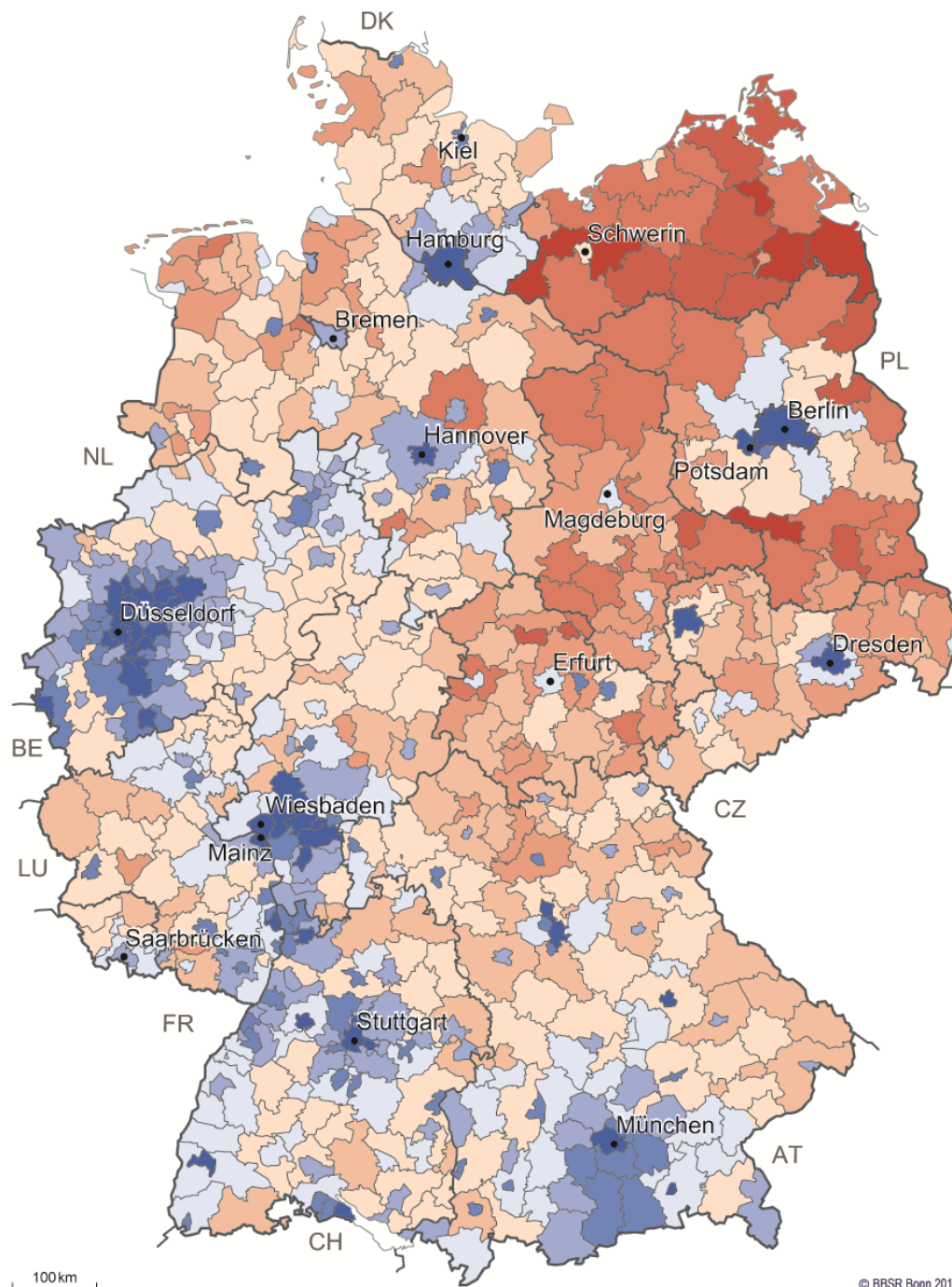
Der Auftrag der Arbeitsgruppe D „Regionen im demografischen Wandel stärken“ ist eingebettet in einen politischen Prozess und insofern nicht völlig frei von normativen Vorgaben. In das oben skizzierte methodische Vorgehen gehen jedoch weitere normative methodische Entscheidungen der Arbeitsgruppe ein, die auf die Identifizierung regionaler Disparitäten und die „spezifischen demografischen Herausforderungen“ einwirken. Anhand von drei Leitfragen soll der methodische Ansatz deshalb einer kritischen Prüfung unterzogen werden:

- Ist der gewählte regionale Bezug für alle Aspekte der Daseinsvorsorge relevant?
- Aus welchem Grund bleiben innerregionale und innerstädtische Differenzierungen unberücksichtigt?
- Können alle Herausforderungen des demografischen Wandels für die Daseinsvorsorge über den gewählten Raumbezug erkannt und an die relevanten politischen und gesellschaftlichen Akteure adressiert werden?

Der gewählte Raumbezug der Arbeitsgruppe ist Resultat der Datenlage und unterstellter „Betroffenheitsgemeinschaften“ auf regionaler Ebene. Diesen „Betroffenheitsgemeinschaften“ liegt ein großräumiges Verständnis zugrunde. Daseinsvorsorge bezieht sich auf eine regionale Dimension und nicht auf die kleinräumige Versorgung der Bevölkerung. Gemeindliche oder innerstädtische Lücken der Daseinsvorsorge werden somit systematisch ausgeblendet.

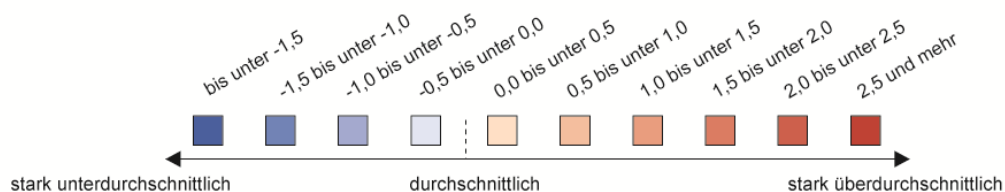
Aus dem engen Bezug zur Raumordnungsprognose des BBSR, deren maximale räumliche Auflösung die praktische Grenze des Raumbezuges vorgibt, resultiert die räumliche Fokussierung auf die Stadt-Land-Regionen. In diesen räumlichen Aggregationen wird jedoch die Varianz innerhalb der Regionen eliminiert. Gemeinden der gleichen Stadt-Land-Region können höchst unterschiedlich vom demografischen Wandel geprägt sein. Unterschiedliche Dynamiken demografischer Prozesse bleiben demzufolge unbeobachtet. Hinzu kommt als weiteres methodisches Problem die sog. MAUP-Problematik (modifiable areal unit problem). Eine auf höherer räumlicher Ebene dargestellte Homogenität muss nicht zwingend die empirische Situation der darunterliegenden Raumeinheiten widerspiegeln. Die auf Basis der Stadt-Land-Regionen regional nivelliert dargestellte Betroffenheit ist angesichts dieser Ausgangslage weder sachlich begründbar, noch hilfreich für die politischen Akteure vor Ort, wenn man von der großräumigen Einordnung der Betroffenheit vom demografischen Wandel einmal absieht.

Anders als die Stadt-Land-Regionen läge mit den Großstadtreionen des BBSR eine Raumabgrenzung vor, die ebenfalls funktionale Verflechtungen abbildet, zudem aber innerregionale Differenzierungen dargestellt (BBSR 2012). In Erweiterung dieser Raumabgrenzung könnte die analytische Tiefe durch stadtteilbezogene Informationen in den Großstädten angereichert werden. Damit ließe sich eine räumliche Differenzierung erreichen, die weit über der groben Auflösung des Ansatzes der Arbeitsgruppe liegt. Dies hätte den Vorteil, die Binnendifferenzierung in den Großstadtreionen mit in die Betrachtung einbeziehen zu können. Verloren geht allerdings die Option, Prognosedaten einbeziehen zu können.



© BBSR Bonn 2013

Sicherung der Daseinsvorsorge (BBSR-Prognoserräume)



Teilindizes: Abweichung vom Mittelwert gemessen im Vielfachen der Standardabweichung
 Bearbeitung: P. Küpper (TI), S. Maretzke, A. Milbert und C. Schlömer (BBSR)
 Datenbasis: Laufende Raumbewertung des BBSR,
 BBSR-Bevölkerungsprognose 2009-2030/ROP
 geometrische Grundlage: BKG, Gemeinden, 31.12.2011



Quelle: Demografieportal des Bundes und der Länder
Karte 1: Regionale Betroffenheit vom demografischen Wandel im Bereich der Daseinsvorsorge

Anhand von vier Großstadtregionen (ostdeutsche Regionen: Chemnitz und Magdeburg; westdeutsche Regionen: Hannover und Saarbrücken) soll der durch die räumlich differenziertere Betrachtung erzielte Erkenntnisgewinn exemplarisch demonstriert werden. Betrachtet werden soll die Bevölkerungsentwicklung von 2002 bis 2011. Außerhalb der Kernstädte wird unterschieden nach engerem und weiterem Pendlereinzugsbereich. Hochverdichtete Umlandgemeinden mit Pendlerüberschüssen werden wegen ihres einer Kernstadt ähnlichen Charakters als Ergänzungsgebiet bezeichnet. Innerstädtisch kann auf die Lagetypisierung der Innerstädtischen Raumbearbeitung (IRB) des BBSR zurückgegriffen werden. An dem Projekt sind 50 Städte beteiligt, die Daten für Stadtteile bereitstellen. Die Bevölkerungsdaten entstammen zwei unterschiedlichen Quellen. Die Gemeindedaten basieren auf der Bevölkerungsfortschreibung, während die Grundlage der Stadtteildaten die kommunalen Melderegister sind. Trotz der unterschiedlichen Basis lässt sich durch das Zusammenspielen der Daten die Bevölkerungsentwicklung in den Großstadtregionen sehr differenziert beschreiben.

Deutlich wird, dass vor allem die Innenstadt und der Innenstadtrand eine relativ stabile z.T. sogar deutlich positive Bevölkerungsentwicklung im Untersuchungszeitraum aufweisen (vgl. Abb. 1). Am Stadtrand zeigen sich bereits Bevölkerungsverluste. Besonders ausgeprägt sind die Bevölkerungsverluste im weiteren Pendlereinzugsbereich der beiden ostdeutschen Großstadtregionen. In den beiden westdeutschen Großstadtregionen bleiben die Bevölkerungsverluste auf einem moderaten Niveau.

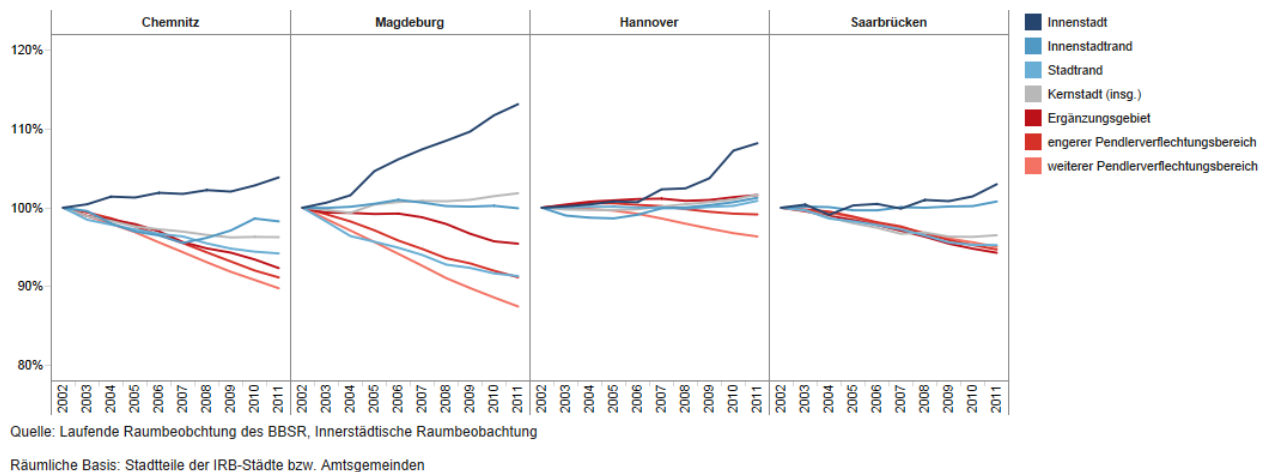
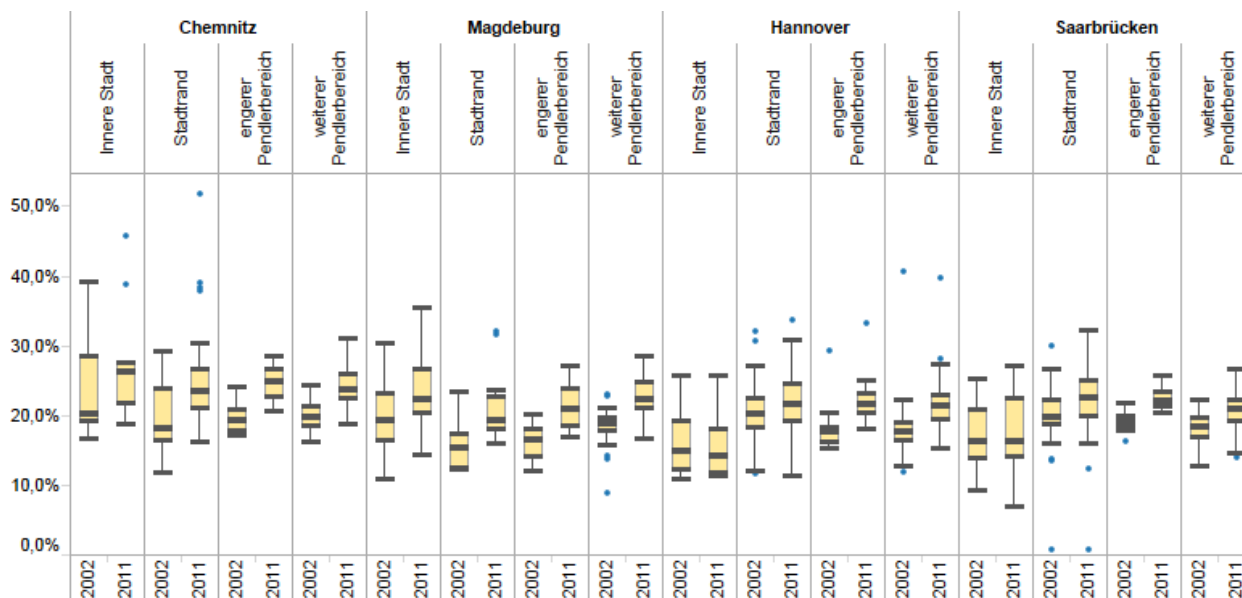


Abbildung 1: Bevölkerungsentwicklung 2002 bis 2011 in ausgewählten Großstadtregionen

Betrachtet man ferner die Verteilung der älteren Menschen (65 Jahre und älter) in den Raumtypen der Großstadtregionen in den Jahren 2002 und 2011, wird nicht nur eine hohe Varianz deutlich, auch der Alterungsprozess wird sichtbar, was sich aus dem gestiegenen Niveau der Anteile ablesen lässt (vgl. Abb. 2). Der Median steigt am Stadtrand und im inneren und äußeren Pendlereinzugsbereich an. In der Innenstadt unterscheidet sich die Entwicklung in den west- und ostdeutschen Großstadtregionen. Während die Innenstadt in Hannover jünger wird und in Saarbrücken der Median konstant bleibt, kommt der Alterungsprozess in den beiden ostdeutschen Großstadtregionen Chemnitz und Magdeburg deutlich zum Tragen.

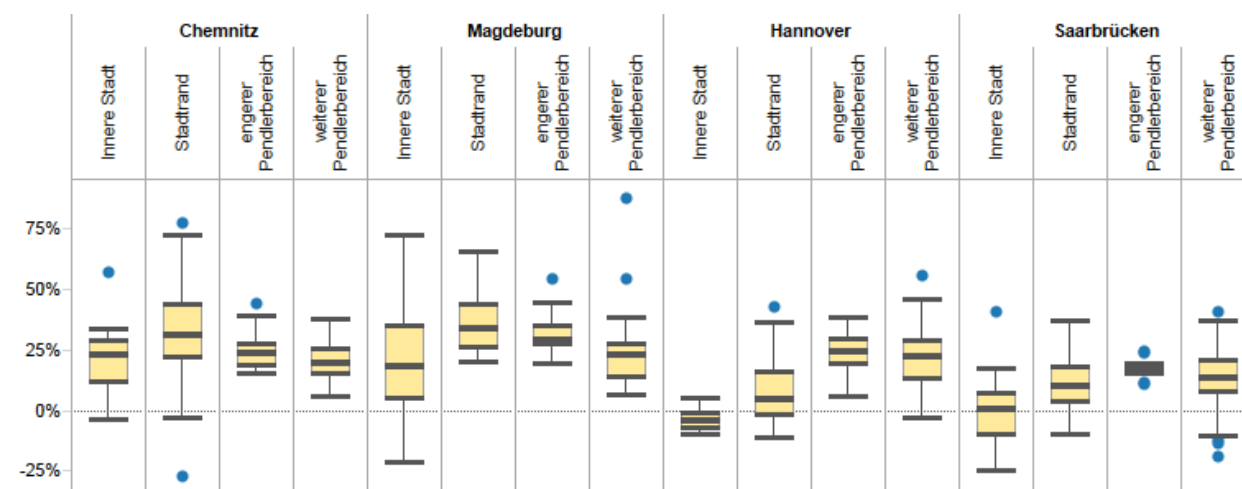


Quelle: Laufende Raumbeobachtung des BBSR, Innerstädtische Raumbeobachtung

Räumliche Basis: Stadtteile der IRB-Städte bzw. Amtsgemeinden

Abbildung 2: Verteilung der Bevölkerungsanteile der 65-Jährigen und Älteren nach Lagetypen in ausgewählten Großstadtregionen

Wie sich die Anteile der 65-Jährigen und Älteren im betrachteten Zeitraum verändert haben, soll abschließen betrachtet werden. Über alle Raumeinheiten gesehen, wird eine starke Varianz sichtbar. Es gibt Stadtteile und Gemeinden mit einer ausgeprägten Steigerung des Anteils der 65-Jährigen und Älteren bis 50 % und mehr (vgl. Abb. 3). Umgekehrt gibt es Stadtteile und Gemeinden, bei denen die Anteile rückläufig sind. Dies verweist auf höchst unterschiedliche Entwicklungspfade in den einzelnen Raumeinheiten der Stadtregionen. Demzufolge sollte auch die Ausprägungen des demografischen Wandels angemessen betrachtet werden. Der in der Demografiestrategie des Bundes gewählte methodische Ansatz lässt diese differenzierte Betrachtungsweise nicht zu und blendet die in den Großstädten und ihren Umlandgemeinden auftretenden demografischen Wandlungsprozesse vollständig aus.

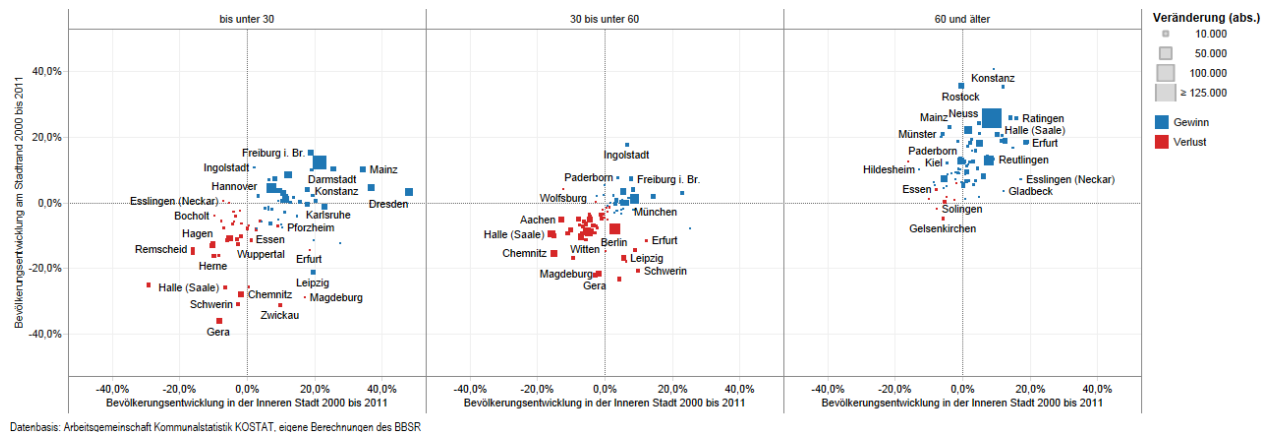


Quelle: Laufende Raumbeobachtung des BBSR, Innerstädtische Raumbeobachtung

Räumliche Basis: Stadtteile der IRB-Städte bzw. Amtsgemeinden

Abbildung 3: Veränderung der Bevölkerungsanteile der 65-Jährigen und Älteren nach Lagetypen in ausgewählten Großstadtregionen

Wie differenziert sich die Situation in den Städten selbst darstellt, kann anhand von Stadtteildaten aus rd. 90 Städten nachgewiesen werden. Die Daten werden in dem kommunalstatistischen Gemeinschaftsprojekt KOSTAT bereitgestellt und jährlich vom BBSR bezogen. Die Stadtteildaten sind nach sechs Altersgruppen differenziert und können als Zeitreihe ab 2000 betrachtet werden. Im Folgenden wird zwischen den drei Altersgruppen der unter 30-Jährigen, der 30 bis unter 60-Jährigen und den 60-Jährigen und Älteren unterschieden. Räumlich wird in den Städten differenziert nach den Lagetypen Innere Stadt und Stadtrand. Trägt man in einem Koordinatensystem die relative Veränderung des Bevölkerungsbestandes zwischen 2000 und 2011 ab, zeigt sich bei allen drei Altersgruppen eine große inter- wie auch intrakommunale Heterogenität (vgl. Abb. 4).



Datenbasis: Arbeitsgemeinschaft Kommunalstatistik KOSTAT, eigene Berechnungen des BBSR

**Abbildung 4: Bevölkerungsentwicklung 2000 bis 2011
ausgewählte Altersklassen in Großstädten nach innerstädtischer Lage**

Bei einigen wachstumsstarken Großstädten sowie Universitätsstädten wird vor allem in der Inneren Stadt eine Zunahme bei den unter 30-Jährigen erkennbar. Anders stellt sich die Situation in einer Reihe von strukturschwachen west- und ostdeutschen Großstädten dar, die vor allem am Stadtrand erhebliche Bevölkerungsverluste bei dieser Altersgruppe verzeichnen. Bei den 30 bis unter 60-Jährigen kommt es bei der Mehrzahl der Städte zu Bevölkerungsverlusten, die am Stadtrand weniger stark ausfallen als in der Inneren Stadt. Nur bei wenigen Städten zeigen sich in dieser Altersgruppe Bevölkerungsgewinne, die tendenziell in der Inneren Stadt stärker ausgeprägt sind. Bei zumeist ostdeutschen Großstädten werden die Bevölkerungsgewinne dieser Altersgruppe in der Inneren Stadt durch Verluste am Stadtrand überkompensiert. Bei der Altersgruppe der 60-Jährigen und Älteren weisen fast alle Städte eine Bevölkerungszunahme auf, die stärker am Stadtrand konzentriert ist. In manchen Städten sind die Bestandszahlen in dieser Altersgruppe in der Inneren Stadt sogar rückläufig.

Die eben aufgezeigten demografischen Prozesse verweisen auf die Differenziertheit der Entwicklung in den Großstadregionen hin, die nicht durch den bei der Demografiestrategie gewählten Raumbezug sichtbar wird. Der Einwand, für die Daseinsvorsorge wären die kleinräumig dargestellten Entwicklungsunterschiede irrelevant, mag für die großräumige Betrachtungsebene gelten, wenn es darum geht, höherwertige Infrastruktur bereitzustellen. Daseinsvorsorge bezieht sich aber auch auf die Grundversorgung mit öffentlichen Einrichtungen und Dienstleistungen. Für viele dieser Infrastruktur- und Dienstleistungsangebote (öffentlicher Nahverkehr, Bildungseinrichtungen, Kinderbetreuung, Nahversorgung mit Lebensmitteln etc.) ist die von der Arbeitsgruppe gewählte grobe räumliche Maßstabsebene irrelevant, da sie weder mit den Alltagsanforderungen der Menschen noch mit den politischen Zuständigkeitsbereichen kompatibel ist.

Die unmittelbare Verknüpfung der beiden Dimensionen „Demografie“ und „Siedlungsstruktur“ in dem Abgrenzungsmodell der Arbeitsgruppe führt zu einer methodisch als problematisch einzuordnenden räumlichen Vorentscheidung bei der Identifizierung der Betroffenheit der Regionen vom demografischen Wandel. Mit einem zweistufigen Vorgehen hätte diese normative Setzung leicht umgangen werden können. Zunächst wäre es notwendig gewesen, festzustellen, welche Ausprägung die gewählten demografischen Indikatoren unabhängig von ihrer großräumigen Lage annehmen. Es soll keineswegs bestritten werden, dass der demografische Wandel ländlich peripheren Regionen vor besondere Herausforderungen stellt. Unbeantwortet bleibt aber die Frage, vor welchen Herausforderungen stehen die Großstädte bzw. Großstadregionen. Die aufgezeigten demografischen Wandlungsprozesse lösen einen vielfältigen Anpassungsbedarf auf kommunaler Ebene aus, der hier aber ausgeblendet wird. Nicht berücksichtigt werden

etwa die Auswirkungen einer sich kleinräumig verändernden Wohnungsnachfrage oder der Anpassungsbedarf im Bereich der wohnungsnahen sozialen Infrastruktur bzw. der wohnungsnahen Versorgung, um nur einige Beispiele zu nennen. Erst nach einer sachlich angemessenen Klärung dieser Frage, kann die Betroffenheit durch regionale Kontextualisierung spezifiziert werden.

Fazit

Das bestehende Konzept blendet systematisch innerregionale und innerstädtische Variation aus. Durch den gewählten Raumbezug wird die kleinräumige Betroffenheit systematisch aus der Betrachtung eliminiert. Für großräumig bedeutsame Angebote der Daseinsvorsorge mag dies noch hinnehmbar erscheinen, für viele Aspekte des alltäglichen Lebens ist diese Betrachtungsweise jedoch räumlich zu grobkörnig und nicht an den alltäglichen Bedürfnissen der Menschen und politischen Gestaltungsspielräumen auf lokaler Ebene orientiert. Die aufgezeigten demografischen „Umwälzungen“ in den Städten unterstreichen, wie sehr und wie unterschiedlich die Städte vom demografischen Wandel betroffen sind. Städte auf ihre Funktion als „Integrationsmaschinen“ zu reduzieren, wirkt vor diesem Hintergrund nicht sachgerecht.

Berücksichtigt man, dass es in der Demografiestrategie selbst heißt, die Prozesse und Wirkungen des demografischen Wandels seien in den Städten und Gemeinden vor allem vor Ort, in den Stadt- und Ortsteilen, im unmittelbaren Wohnumfeld der Menschen spürbar.“ (Demografiestrategie der Bundesregierung – Jedes Alter zählt, S. 35) wirkt der Raumbezug der Arbeitsgruppe unangemessen. Angesichts des Auftrages der Arbeitsgruppe vom demografischen Wandel besonders betroffene Regionen zu identifizieren, kann es nicht um ein Entweder-Oder gehen, d.h. ländlich periphere Regionen gegenüber städtischen Räumen zu bevorzugen oder zu benachteiligen. Notwendig ist aber eine Anreicherung des bestehenden Konzeptes.

Wenn es darum gehen soll, geeignete Referenzebenen für sachgerechte kleinräumige Strategien auf kommunaler Ebene zu finden und zur Ausformulierung politischer Programme und zur Weiterentwicklung der Förderinstrumente beizutragen, bedarf es eines kleinräumig geschärften Blickes. Insofern sollte dieser Aspekt bei der Weiterentwicklung der Demografiestrategie mitbedacht und einbezogen werden.

Literatur:

- BBSR – Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (Hrsg.) / Krischausky, Gesine; Milbert, Antonia (Projektleitung), 2012: Raumabgrenzungen und Raumtypen des BBSR. Analysen Bau.Stadt.Raum, Bd. 6. Bonn.
- BMI - Bundesministerium des Innern (Hrsg.), 2012: Jedes Alter zählt. Demografiestrategie der Bundesregierung. Berlin. Online im Internet: URL: http://www.bundesregierung.de/Content/DE/Anlagen/Demografie/demografiestrategie-langfassung.pdf;jsessionid=914CDBCF16E681A417439D55AD4BF674.s1t2?_blob=publicationFile&v=2 [zitiert am 20.10.2014]
- BMI - Bundesministerium des Innern (Hrsg.), 2013: Jedes Alter zählt. Zweiter Demografie Gipfel der Bundesregierung am 14. Mai 2013, Berlin. Online im Internet: URL: http://www.demografie-portal.de/SharedDocs/Arbeitsgruppen/DE/2012/Ergebnisse/Ergebnisbericht_Arbeitsgruppen.pdf;jsessionid=59FCF8F6D58FAFC6FF184DAF3E2EDBC5.1_cid380?_blob=publicationFile&v=3 [zitiert am 20.10.2014]
- Demografieportal des Bundes und der Länder. Online im Internet: URL: http://www.demografie-portal.de/SharedDocs/Arbeitsgruppen/DE/2012/Ergebnisse/AG_D_Karte_Herausforderungen_Daseinsvorsorge_Wirtschaftskraft.pdf?_blob=publicationFile&v=5 (Kartenausschnitt Daseinsvorsorge) [zitiert am 22.10.2014]
- Küpper, Patrick; Maretzke, Steffen; Milbert, Antonia; Schlömer, Claus (2013): Darstellung und Begründung der Methodik zur Abgrenzung vom demografischen Wandel besonders betroffener Gebiete. Online im Internet: URL: http://www.demografie-portal.de/SharedDocs/Informieren/DE/Statistiken/Regional/Betroffene_Regionen.html [zitiert am 20.10.2014]

Autor:

Jürgen Götdecke-Stellmann
Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR)
im Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR)
juergen.goeddecke@bbr.bund.de

Bernd Hubner

Demografie – Infarktrisiko oder Phantomschmerz der Wasserwirtschaft

*„Wo kämen wir hin, wenn jeder sagte, wo kämen wir hin –
und keiner ginge, um zu sehen, wohin wir kämen, wenn wir gingen.“ (Kurt Marti)*

1 Einleitung

In den vergangenen Monaten hat sich in der Bundesrepublik Deutschland die Diskussion über den demografischen Wandel deutlich intensiviert. Im Mittelpunkt der Diskussion stehen die Belastbarkeit der Sozialsysteme und der drohende Fachkräftemangel.

Die Frage, was die demografische Entwicklung auf unsere Siedlungsstruktur bzw. auf unsere gesamte öffentliche Infrastruktur für Auswirkungen hat, wird zwar als Fragestellung, aber noch nicht als große Herausforderung angesehen. Die nachfolgenden Ausführungen beschäftigen sich jetzt damit, ob die Auswirkungen des demografischen Wandels im Bereich der Wasserwirtschaft lediglich einen Phantomschmerz auslösen oder eher doch ein Infarktrisiko darstellen.

2 Auswirkungen des demografischen Wandels

Der demografische Wandel lässt sich für sehr viele Regionen auf zwei Kernaussagen reduzieren. Die Menschen werden weniger und älter. Welche Auswirkungen haben nun die genannten demografischen Effekte auf die Wasserwirtschaft? Eigentlich nur einen, nämlich dass in Zukunft weniger Wasser verbraucht wird als heute. Das wird in vielen Ohren erst einmal gar nicht so schlecht klingen, denn Wassersparen ist äußerst positiv besetzt, da Wasser weltweit eine knappe Ressource darstellt. Prinzipiell mag dies richtig sein. Allerdings hat der deutlich geringere Wasserverbrauch seine Auswirkungen in:

- technisch bzw. funktionaler
- finanzieller bzw. betriebswirtschaftlicher
- personeller und administrativer

Hinsicht.

Als vor ein paar Jahren die Diskussionen über mögliche Auswirkungen des demografischen Wandels in der Wasserver- und Abwasserentsorgung allmählich begonnen haben, standen vor allem technische Fragestellungen im Vordergrund, nämlich in welcher Art und Weise sind die technischen Infrastrukturen anzupassen und was ist bei deren Betrieb zu beachten. Vor allem die Ingenieure haben sich zuerst mit diesem Thema auseinander gesetzt. Allmählich werden aber auch die betriebswirtschaftlichen und finanziellen Auswirkungen des demografischen Wandels auf die Wasserwirtschaft in der Fachwelt diskutiert und besprochen. Gänzlich ignoriert wird der demografische Wandel jedoch noch bei den Juristen, im Umwelt- und dem Verwaltungsrecht.

2.1 Technische und funktionale Auswirkungen

2.1.1 Wasserversorgung

Im Bereich der Wasserversorgung gibt es drei funktionale Auswirkungen, die aktuell bekannt sind und diskutiert werden:

Keimbildung

Da die Trinkwassernetze für vergangene bzw. aktuelle Verbrauchsmengen dimensioniert sind, erhöht sich in Zukunft die Verweildauer des aufbereiteten Wassers in den Versorgungsnetzen, was letztendlich die Gefahr der Keimbildung in den Netzen deutlich erhöht. Dies wiederum erhöht den Spülaufwand und den Aufwand für zusätzliche notwendige Desinfektionen, was letztendlich auch bedeutet, dass diese funktionelle Auswirkung beherrschbar und im Grunde vor allem ein finanzielles Problem ist (Betriebskosten, Personalkosten).

Rostwasserbildung

Die Erhöhung der Verweildauer des aufbereiteten Trinkwassers und die damit verbundenen Stagnationsprozesse führen nicht nur zu einer verstärkten Keimentwicklung, sondern auch zu einer möglichen Rostwasserbildung. Aber auch hier handelt es sich hauptsächlich um einen höheren Bewirtschaftungsaufwand (Betriebs- und Personalkosten) und damit um finanzielle Auswirkungen, die beherrschbar sind.

Anlagen- und Maschinentechnik

Neben den Versorgungsnetzen, welche eine Lebensdauer von 80 bis 100 Jahren haben sollen, gibt es in der Wasserversorgung noch eine Vielzahl von Anlagen und Maschinen, welche auf aktuelle und damit höhere Wasserverbräuche ausgelegt und konzipiert sind, als diejenigen, die in Zukunft noch benötigt werden. Da allerdings bei der Maschinentechnik die Lebensdauer mit rund 15 bis 20 Jahren deutlich geringer ist als bei den Trinkwassernetzen, ist hier eine allmähliche Anpassung auf den zurückgehenden Wasserverbrauch möglich. Auch hier handelt es sich also um technisch beherrschbare Sachverhalte mit finanziellen Auswirkungen.

2.1.2 Abwasser

In der Abwasserentsorgung sind die technischen und funktionalen Auswirkungen ähnlich wie im Trinkwasser gelagert.

Abbauprozesse

Abbauprozesse finden zunehmend im Kanal und nicht auf der Kläranlage statt, da sich durch die geringere Abwassermenge der Transport des Abwassers verlangsamt. Aber auch hier erhöht sich der Aufwand, die Funktionalität bleibt grundsätzlich erhalten.

Dezentrale Systeme

Dezentrale Entsorgungslösungen werden vermehrt benötigt, was auch kein technisches, sondern eher ein finanzielles Problem ist.

Alternative Entwässerungssysteme

Es werden zudem andere Formen der Kanalisation wie Druck- und Vakuumentwässerung verstärkt zum Einsatz kommen, die weniger Demografie anfällig, sprich mengenabhängig sind, als die Freigefällekanalisation.

Anlagen- und Maschinentechnik

Ähnlich wie beim Trinkwasser wird auch die geringere Abwassermenge zu einem Anpassungsbedarf bei der Anlagen- und Maschinentechnik führen. Aber auch hier ist durch die geringere Nutzungsdauer gegenüber der Kanalisation ein allmählicher Anpassungsbedarf möglich.

Zusammengefasst bedeutet dies, der demografische Wandel führt zu keinem gravierenden, funktionalen und technischen Ausfall der Wasserversorgungs- und Abwasserentsorgungsinfrastruktur. Allerdings werden sich die Ineffizienzen verstärken, d.h. die technischen Auswirkungen führen zu höheren Betriebskosten.

Insgesamt sollte auch berücksichtigt werden, dass sich die anthropogene Gewässerbelastung auf Grund des Bevölkerungsrückganges ohnehin verringern wird. Auch eine andere Tendenz wird sich auf Grund des demografischen Wandels verstärken. Nämlich, dass durch den parallelen Zuzug in Ballungsgebieten, weg vom ländlichen Raum, die Notwendigkeit entsteht, einzuhaltende Umweltziele stärker zu differenzieren, da sich die anthropogenen Umweltbelastungen unterschiedlich entwickeln. Umweltziele, deren Realisierung in den Ballungsräumen notwendig ist, sind im ländlichen Raum nicht erforderlich und/oder bezahlbar. Beispiel: 4. Reinigungsstufe für Kläranlagen.

2.2 Finanzielle und betriebswirtschaftliche Auswirkungen

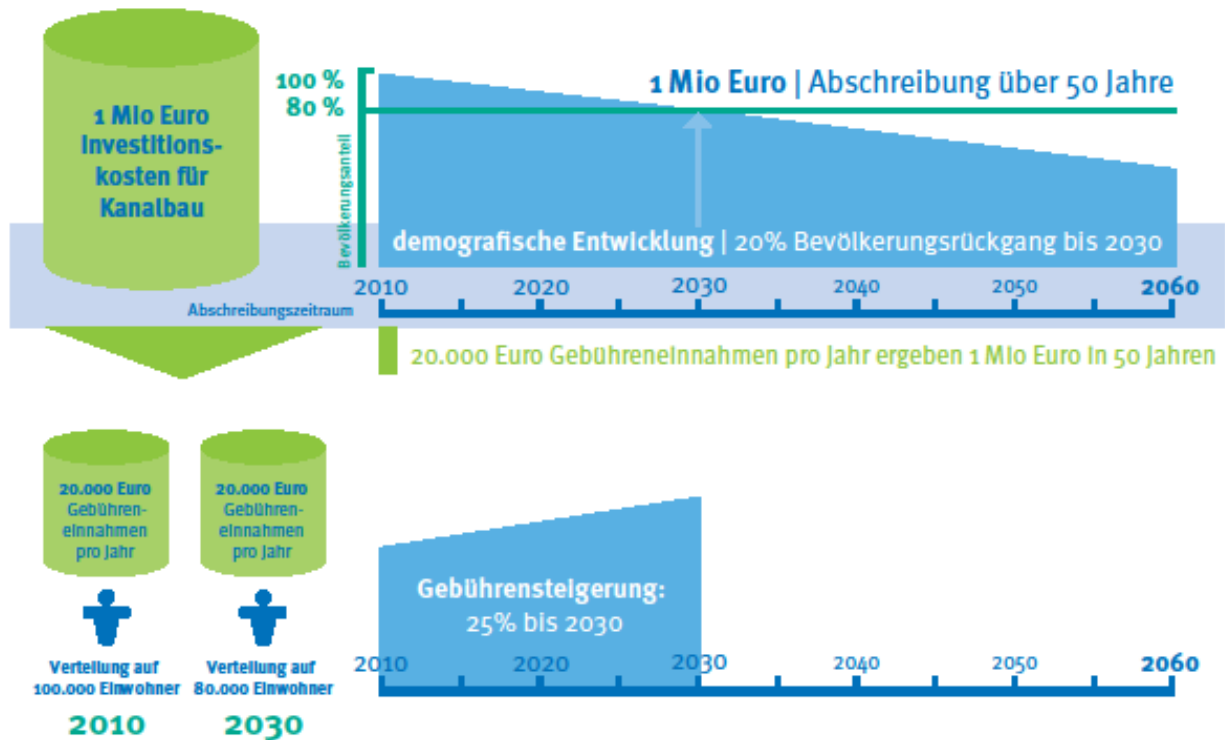
Auch die finanziellen und betriebswirtschaftlichen Auswirkungen des demografischen Wandels sind recht schnell und einfach beschreibbar. Neben der bereits beschriebenen Erhöhung von Betriebs- und Personalaufwendungen, die erforderlich sind um die Funktionalität der technischen Anlagen zu erhalten und somit die Aufgabenerfüllung der Wasserver- und Abwasserentsorgung sicher zu stellen, gibt es weitere finanzielle und betriebswirtschaftliche Folgewirkungen des demografischen Wandels, die vor allem daraus resultieren, dass rund 85 % der Aufwendungen des Wasserver- und Abwasserentsorgers langfristig und verbrauchsunabhängig sind.¹

Zu nennen wären hier die drei größten Aufwandspositionen, also die Abschreibungen, Zinsen und der Personalaufwand. Allein diese Positionen machen rund 66 % der Aufwendungen in der Wasserwirtschaft aus. Nachfolgend sollen am Beispiel dieser drei Aufwandspositionen die finanziellen und betriebswirtschaftlichen Auswirkungen des demografischen Wandels etwas differenzierter verdeutlicht werden.

¹ DWA Deutsche Vereinigung für Wasserwirtschaft, Abfall und Abwasser, Wirtschaftsdaten der Abwasserbeseitigung 2011, S. 4

2.2.1 Abschreibungen

Abschreibungen bzw. der Abschreibungsbedarf eines Wasserver- und Abwasserentsorgers haben ihren direkten Ursprung im Investitionsgeschehen und sollen den Werteverzehr der Anlage kompensieren. Diese vielfältigen Auswirkungen des demografischen Wandels werden in Abb. 1 sehr anschaulich illustriert.



Quelle: Wasserwerke im Landkreis Sonneberg, Abt. Controlling
Abbildung 1: Auswirkungen Abschreibungen auf Gebühren

Die Abbildung zeigt, dass das Investitionsgeschehen eine ganz entscheidende Rolle bei den Anpassungsstrategien zum demografischen Wandel spielt und mit darüber entscheidet, ob insbesondere die Abwasserentsorgung zukünftig für die Bevölkerung noch bezahlbar bleibt. Problemverstärkend kommt hier noch hinzu, dass sich infolge der fortsetzenden Alterung der Bevölkerung die Haushaltsstruktur und damit die Einkommensverhältnisse der zu versorgenden Haushalte verschlechtern wird².

2.2.2 Zinsen

Auch die Zinsbelastungen, die die Aufgabenträger der Wasserver- und Abwasserentsorgung zu tragen haben, sind ebenso wie die Abschreibungen kurzfristig nicht beeinflussbar und genauso verbrauchsabhängig. Finanzierungsinstrumente sind entweder Beiträge, Fördermittel oder die Fremdkapitalaufnahme. Die Refinanzierung erfolgt dann langfristig über die Gebühren- bzw. Entgelterhebung.

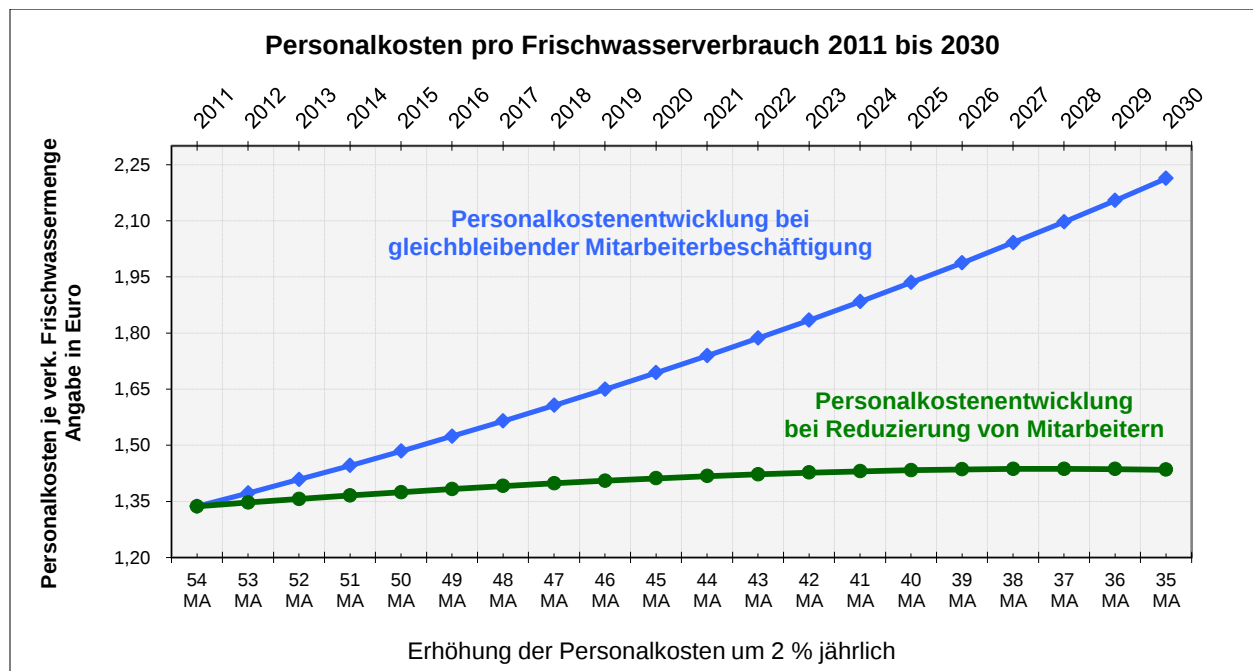
Bei der Finanzierung über Beiträge ist festzustellen, dass die Akzeptanz hierfür bei der Bevölkerung sukzessive abgenommen hat. D.h., dass dieses Mittel der Investitionsfinanzierung immer weniger durchsetzbar ist. Fördermittel stehen auch immer weniger zur Verfügung, so dass als letztes Finanzierungsinstrument meist nur die Fremdkapitalaufnahme zur Verfügung steht. Dies führt zu steigenden Zinsaufwendungen für die Gebührenzahler, da analog der Abschreibungen konstante Zinsbelastungen auf immer weniger Einwohner verteilt werden müssten.

Latent vorhanden bleibt das potentielle Risiko, welches bei Kreditaufnahmen in einer Niedrigzinsphase wie in der heutigen Situation und einer Zinsbindung von beispielsweise 20 Jahren, nach Ablauf der Zinsbindung droht, wenn sich das Zinsniveau wieder „normalisiert“, also wieder steigt.

² IZA Discussion Paper 4197: Demografie und Ungleichheit – Der Einfluß von Veränderungen der Haushaltsstruktur auf die Einkommensentwicklung in Deutschland von Andreas Peichl, Nico Pestel, Hilmar Schneider

2.2.3 Personalkosten

Bei der dritten großen Aufwandsposition „Personalkosten“ soll Abb. 2 die Wirkung des demografischen Wandels auf diese Kostenposition verdeutlichen.



Quelle: Wasserwerke im Landkreis Sonneberg, Abt. Controlling

Abbildung 2: Personalkosten pro Frischwasserverbrauch 2011 bis 2030

In Abbildung 2 wurde unterstellt, dass die Löhne und Gehälter entsprechend den Tarifabschlüssen der vergangenen Jahre jährlich um rund 2 % steigen. Gleichzeitig wird angenommen, dass der Wasserverbrauch pro-Kopf konstant ist, aber auf Grund der beschriebenen demografischen Veränderungen die Bevölkerung schrumpft.

Abbildung 2 zeigt, dass sich bei gleichbleibender Personalstärke der Anteil der Personalkosten pro Kubikmeter verbrauchter Frischwassermenge bis 2030 um rund 65 % erhöhen wird. Diese Steigerung wäre von den Gebührenzahlern zu tragen. Wollte man das vorhandene Niveau der Personalkosten beibehalten, wäre es notwendig, die Belegschaft um 35 % zu reduzieren. Das ist ein völlig unrealistischer Ansatz, insbesondere für die operativen Bereiche ländlich strukturierter Aufgabenträger. Etwas günstiger sieht es in den kaufmännischen, öffentlich-rechtlichen und technischen Verwaltungsbereichen aus. Hier besteht durchaus noch ein Einsparpotential.

2.3 Personelle und administrative Auswirkungen

Wurden im vorherigen Absatz bereits die Personalkosten im Hinblick auf den demografischen Wandel dargestellt, so hat dieser für die Wasserwirtschaft noch eine weitere personelle Folgewirkung. Infolge der anhaltenden demografischen Schrumpfungsprozesse steht den Unternehmen auf dem Arbeitsmarkt immer weniger qualifiziertes Personal zur Verfügung.

Das bedeutet, dass durch die Personalkostenproblematik und dem latenten Fachkräftemangel ein Zielkonflikt entsteht, nämlich, dass einerseits die Effizienz der Aufgabenträger deutlich gesteigert werden muss, um mit weniger Mitarbeitern die gleiche Leistung zu erbringen. Dies setzt einerseits voraus, dass das eingesetzte Personal immer leistungsfähiger wird. Andererseits aber steht dieses Personal in immer geringerem Umfang zur Verfügung. Auch das wird viele Aufgabenträger der Wasserver- und Abwasserentsorgung in den nächsten Jahren vor ganz neue Herausforderungen im Bereich der Personalentwicklung stellen.

2.4 Zusammenfassung der Auswirkungen

Die technischen und funktionalen Auswirkungen des demografischen Wandels sind gut einschätzbar und durchaus beherrschbar, wenn auch mit einem erheblichen finanziellen Mehraufwand verbunden. Bei den finanziellen und betriebswirtschaftlichen Auswirkungen sieht dies anders aus. Hier können derzeit lediglich zu erwartende Effekte beschrieben und angedeutet werden. Gesamtheitlich wurde die Problematik noch nicht betrachtet und bewertet.

Hinsichtlich der personellen Auswirkungen trifft der demografische Wandel die Aufgabenträger der Wasserver- und Abwasserentsorgung in gleicher Art und Weise wie jedes andere Unternehmen auch, lediglich mit einem Unterschied, dass die Aufgabenträger ihren Standort nicht dorthin verlagern können, wo Arbeitskräfte vorhanden sind, sondern ihre Aufgaben weiterhin in ihren Regionen erfüllen müssen.

Bei den gerade beschriebenen Auswirkungen, insbesondere im betriebswirtschaftlichen und finanziellen Bereich wird klar, die demografische Entwicklung im Bereich der Wasserwirtschaft hat nichts von einem Phantomschmerz, sondern birgt je nach Wucht der demografischen Entwicklung ein nicht zu unterschätzendes Infarktrisiko.

Aus diesem Grunde steht der zweite Teil dieser Ausführungen auch unter dem Motto: **„Das Leben mit dem Infarktrisiko“**.

3 Anpassungsoptionen – Das Leben mit dem Infarktrisiko

Mit den nachfolgend beschriebenen Anpassungsoptionen werden Wege aufgezeigt, die man beschreiten kann bzw. sollte, um die Auswirkungen des demografischen Wandels in der Wasserver- und Abwasserentsorgung zu bewältigen.

Wenn man sich mit diesem Thema auseinandersetzt stellt man fest, dass sich in fast allen Lebensbereichen in Deutschland Gesetze, Verordnungen und technische Regelwerte in ihrer Anwendbarkeit und Daseinsberechtigung auf Wachstum begründen. So sind in der Wasserwirtschaft schärfere Grenzwerte, höhere Versorgungssicherheiten und kommunalabgabenrechtliche Vorgaben in der Vergangenheit nur deshalb umsetzbar gewesen, weil der Wasserverbrauch mindestens konstant war. Kommt es nun zu einem starken Schrumpfungsprozess, wie er in den neuen Bundesländern bereits begonnen hat und in den alten Bundesländern zeitverzögert eintreten wird, so wird es für die Betroffenen immer schwerer, bereits bestehende Anforderungen zu erfüllen und nahezu unmöglich, höhere Anforderungen umzusetzen.

So wird es sich in Deutschland durch die demografische Entwicklung als erforderlich herausstellen, dass Umweltstandards differenzierter zu betrachten sind. In Ballungsregionen sind gegebenenfalls strengere Maßstäbe anzusetzen als in Regionen, die von einer stärkeren Bevölkerungsschrumpfung betroffen sind. Erkennbar ist derzeit, dass sich viele einzelne Fachverbände, Ministerien und Interessengruppen mit der Problematik des demografischen Wandels auseinandersetzen und jeder für sich seine Bereiche untersucht. Aber es ist offensichtlich, dass daraus bislang noch kein einheitliches umsetzbares Konzept entsteht.

Vor diesem Hintergrund ist es dringend erforderlich, interdisziplinäre Anpassungsstrategien zu entwickeln, die technische Standards, betriebswirtschaftliche Fragen und verwaltungsrechtliche Rahmenbedingungen zusammen mit ihren Wechselwirkungen betrachten. Wenn dies nicht gelingt bzw. in Angriff genommen wird, besteht die Gefahr, dass die Auswirkungen des demografischen Wandels immer spürbarer werden, das Zeitfenster sich darauf einzustellen und sich der Veränderung anzupassen, aber immer kleiner wird.

3.1 Technische Anpassungsoptionen

3.1.1 Druck- und Vakuumentwässerung

Um den Herausforderungen des demografischen Wandels erfolgreich begegnen zu können scheinen Druck- und Vakuumentwässerungssysteme besser geeignet zu sein, als die klassische Freigefälleentwässerung. So sind die Nennweiten der Netze deutlich kleiner als bei der herkömmlichen Freigefälleentwässerung und auch die Verlegetiefen sind deutlich geringer. Sowohl bei der Druckentwässerung als auch bei der Vakuumentwässerung ergeben sich allerdings durch die Hauspumpstationen bzw. durch die Vakuumschächte neue Schnittstellengrenzen zu den Grundstückseigentümern. Je nach Kommunalabgabengesetz ist die Kostenübernahme für diese Bestandteile neu zu regeln. Zudem bedarf es satzungsrechtlicher Regelungen, damit bei einer Druckentwässerung bzw. Vakuumentwässerung keine grobe finanzielle Benachteiligung gegenüber Grundstücken entsteht, die klassisch in einer Freigefällevariante entwässern. Nur dadurch ist es möglich, bei den betroffenen Grundstückseigentümern die Bereitschaft für

die Druckentwässerung zu erreichen.

Das bedeutet zusammengefasst, nur wenn sich die landespezifischen Kommunalabgabengesetze, aber auch die Satzungen auf diese Entwicklung einstellen, können diese Entwässerungssysteme erfolgreich eingesetzt werden.

3.1.2 Gruppenkläranlagen

Gerade in den neuen Bundesländern wird aktuell die Frage der dezentralen Abwasserentsorgung in einem großen Umfang diskutiert. Als Alternative hierzu, werden immer Gruppenkläranlagen angeführt, die in vielen Fällen unter technischen Aspekten sinnvoll sind und für die betroffenen Grundstückseigentümer durchaus zu Spareffekten führen könnten. Aber auch hier steht die Umsetzung geltender Vorgaben im Bereich Anschluss- und Benutzungszwang bzw. im Anschluss- und Benutzungsrecht einer Anwendung im Wege.

3.2 Investitionen allgemein

Die vorgenannten technischen Anpassungsstrategien können einen sinnvollen und notwendigen Beitrag dazu leisten, die vorhandenen finanziellen Mittel möglichst effizient zu nutzen. An der Grundproblematik, das Investitionsvolumen in seiner Summe signifikant zu reduzieren und damit dem Bevölkerungsrückgang anzupassen, ändern diese nichts. Dieses Ziel ist nur dann wirklich realisierbar, wenn es gelingen würde, die vorhandene öffentliche Infrastruktur zukünftig nicht mehr betreiben und damit nicht erneuern zu müssen. Das bedeutet nichts anderes, als dass Siedlungsgebiete aufgegeben werden müssten, z.B. im Rahmen einer konsequenten strategischen Innenentwicklung der kommunalen und regionalen Akteure. Dies ist jedoch unrealistisch, da politisch weder gewollt noch umsetzbar. In jedem Fall ist es notwendig, das Investitionsgeschehen sehr langfristig, viel langfristiger als bisher, zu betrachten.

Das bedeutet für die Aufgabenträger der Abwasserentsorgung, in deren Zuständigkeitsbereich ein vergleichsweise hoher Bevölkerungsrückgang zu erwarten ist, ein realistisches Investitionsprogramm aufzustellen, mit einer Vorausschau von mindestens 30 Jahren.

Als Zielstellung für das Investitionsgeschehen ist eine Abschreibungsentwicklung entsprechend der Bevölkerungsentwicklung anzustreben, ohne gleichzeitig einen Substanzverzehr zu erzeugen.

Darüber hinaus ist insbesondere im Bereich der Forschung und Entwicklung darauf Wert zu legen, dass Versorgungs- und Entwässerungssysteme immer effizienter verlegt und dadurch möglichst preiswert realisiert werden können. Hier ist also ein deutlicher Produktivitätssprung erforderlich.

3.3 Betriebswirtschaftliche Anpassungsoptionen

3.3.1 Nachhaltigkeitsmatrix

Die Auswirkungen des demografischen Wandels auf die kommunale Infrastruktur kann als ähnlich groß eingeschätzt werden, wie der Anpassungsbedarf in den neuen Bundesländern nach der politischen Wende 1989/1990. Der Unterschied besteht hauptsächlich darin, dass der Anpassungsbedarf allmählich entsteht und nicht schlagartig. Das birgt das Risiko in sich, dass die Anpassungsprozesse zeitlich verzögert angegangen bzw. verdrängt werden. Somit geht wertvolle Zeit verloren und der Anpassungsdruck erhöht sich weiter.

Hinzu kommt, dass Anpassungen ihre Wirkung im Bereich der Wasserver- und Abwasserentsorgung erst zeitverzögert entfalten. Aus diesem Grund ist es sinnvoll und auch notwendig, rechtzeitig zu erkennen, wie stark der Anpassungsbedarf ist und wann der Aufgabenträger der Wasserver- und Abwasserentsorgung massive Probleme bekommt, weil er sich diesem Anpassungsdruck entzieht.

Ein geeignetes Mittel hierfür könnte die Entwicklung einer sogenannten Nachhaltigkeitsmatrix sein. Unter dieser Nachhaltigkeitsmatrix können Kennzahlen zusammengefasst werden, welche einen Maßstab dafür darstellen, inwieweit ein Aufgabenträger sich der Veränderung des demografischen Wandels anpasst. Dies sind technische Kennzahlen, die den Fortschritt unternehmerischer Anpassungsprozesse quantifizieren, wie z.B. die Netzerneuerungsrate, aber natürlich auch rein betriebswirtschaftliche wie die Abschreibungsquote oder die Tilgungsrate.

Aufgebaut werden könnte eine solche Nachhaltigkeitsmatrix, bestehend aus 10 bis maximal 15 Kennwerten, auf Grundlage bereits bestehender Benchmarkingsysteme. Eine solche Nachhaltigkeitsmatrix würde nicht nur vielen Aufgabenträgern der Wasserver- und Abwasserentsorgung hinsichtlich des demografischen Wandels sehr nützlich sein. Sie könnte den Kommunen künftig auch bei der Beschaffung der notwendigen Finanzmittel sehr hilfreich sein. So ist im Zuge der europäischen Banken- und Schuldenkrise

u.a. festzustellen, und auch verstärkt zu erwarten, dass Kommunen, aber auch kommunale Aufgabenträger sich nicht mehr wie in den vergangenen Jahrzehnten ohne größere Probleme Fremdkapital beschaffen können, sondern unter Umständen gerade was ihre langfristige Ausrichtung angeht, ihre Leistungsfähigkeit nachweisen müssen. Die Nachhaltigkeitsmatrix wäre genau dafür ein geeignetes Instrument.

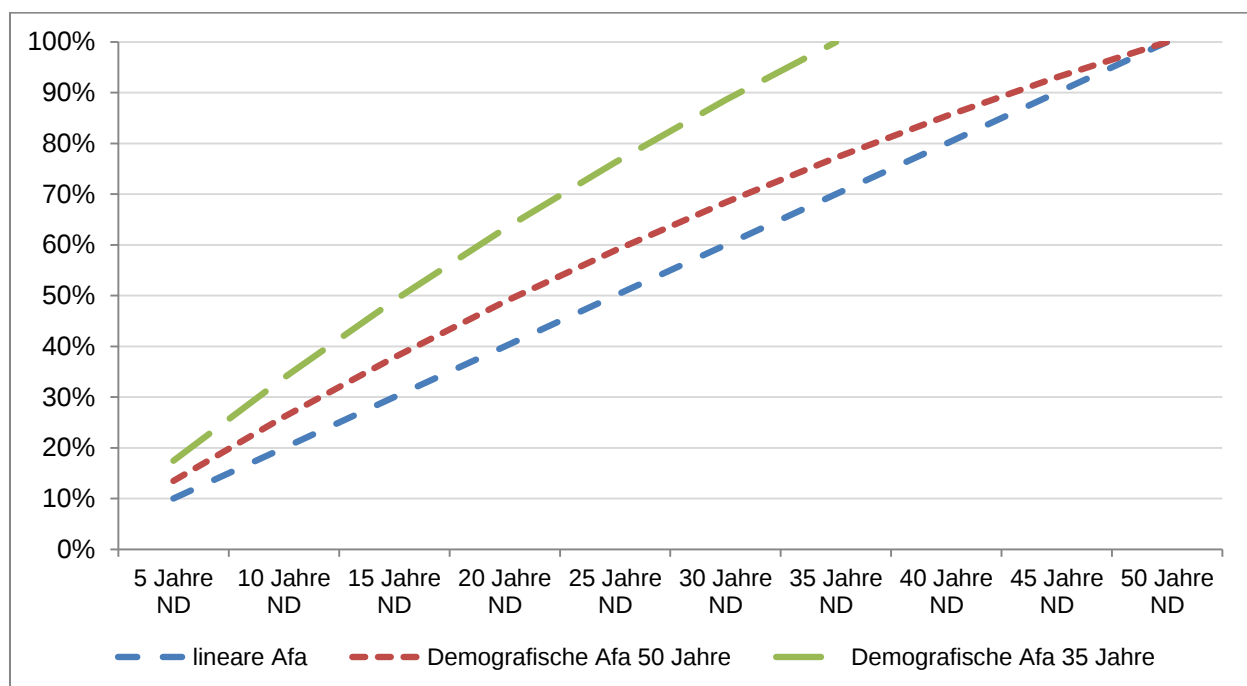
3.3.2 Abschreibungen

Wie bereits oben erwähnt, ist nicht der Erhalt der Funktionalität das eigentliche Problem des demografischen Wandels im Bereich der Wasserver- und Abwasserentsorgung, sondern die Bezahlbarkeit und damit letztendlich die Gebühren- bzw. Entgelthöhe.

Bei den Abschreibungen wird besonders deutlich, wie langfristig Investitionen, die heute getätigt werden, auch noch die nächste und übernächste Generation belasten. Um eine generationsübergreifende gleichmäßige Abschreibungsbelastung zu erreichen, wäre es durchaus sinnvoll darüber nachzudenken, Investitionen nicht mehr linear abzuschreiben, sondern in der Art und Weise wie sich die Bevölkerung voraussichtlich entwickelt.

Ausgehend von dem Grundsatz, dass die technischen Anlagen bei einem höheren Bevölkerungsanteil einem stärkeren Werteverzehr unterliegen, als wenn weniger Menschen an diese öffentliche Einrichtung angeschlossen sind, würde dies dazu führen, dass am Anfang höhere Abschreibungssätze zum Ansatz kommen und diese sich entsprechend der prognostizierten Bevölkerungsentwicklung sukzessive reduzieren würden. So wäre faktisch die Abschreibungsbelastung pro Einwohner bzw. Wasserverbrauch pro Person über die gesamte Nutzungsdauer annähernd gleich hoch.

Dieses Vorgehen ist dort sehr sinnvoll, wo der Endausbau der Wasserver- und Abwasserentsorgung bereits erreicht ist. D.h., das Gesamtabschreibungsvolumen sich nicht mehr signifikant verändert. Dort wo dies noch der Fall ist, ist es unter Umständen notwendig, die Abschreibungsdauer zusätzlich auch noch zu verkürzen. Diese Abschreibungsverläufe sind in Abb. 3 dargestellt.



Quelle: Wasserwerke im Landkreis Sonneberg, Abt. Controlling

Abbildung 3: Abschreibungsanpassung an demografischen Wandel

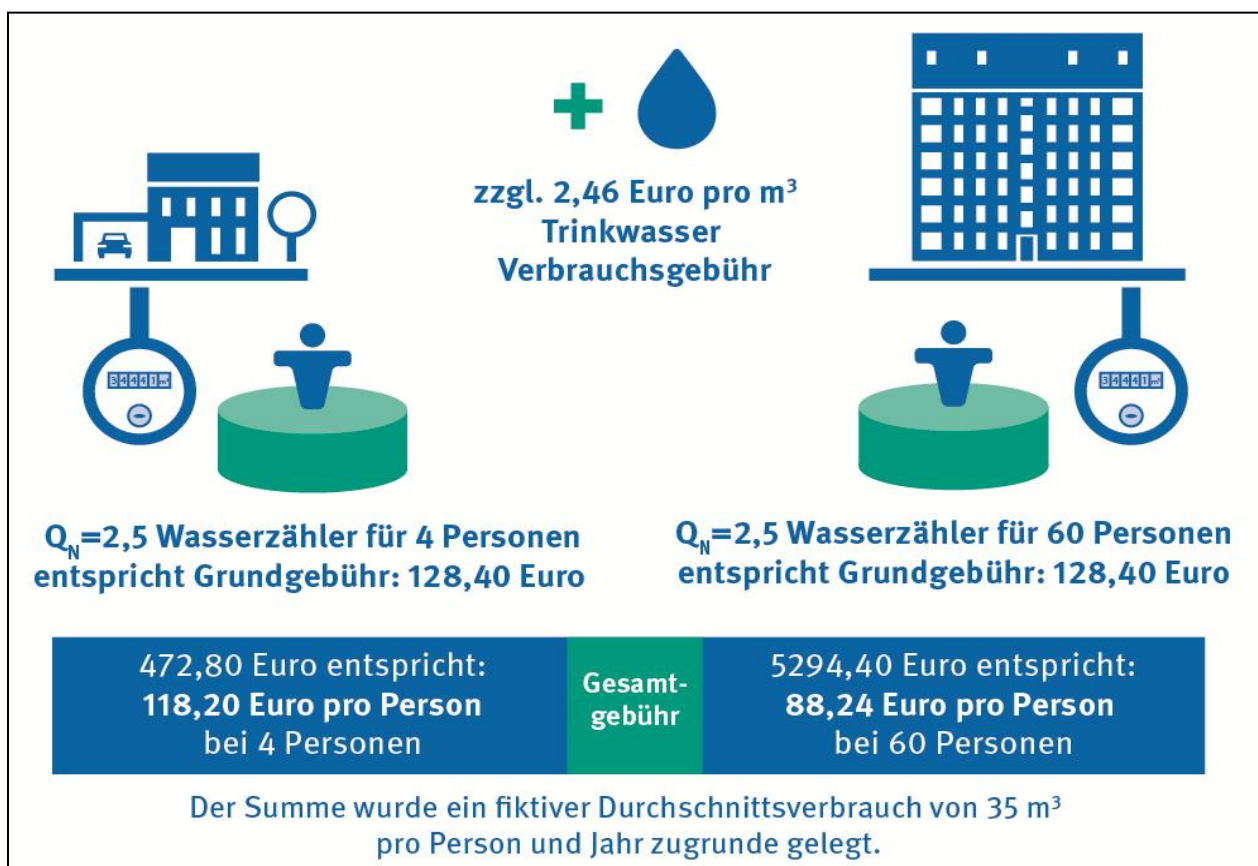
Im Endeffekt wird in jedem Fall deutlich, dass dieses Vorgehen von den heutigen Entscheidungsträgern die Kraft und Einsicht erfordert, die jetzt lebende Generation höher zu belasten, als es derzeit eigentlich notwendig wäre, um die zukünftigen Generationen tendenziell nicht stärker zu belasten.

3.3.3 Beiträge und Gebühren

Wenn man sich die Effekte des demografischen Wandels auf die Wasserver- und Abwasserentsorgung genau betrachtet, dann stellt man recht schnell fest, dass ein sehr geeignetes Instrument um auf diese Entwicklung zu reagieren, eine konsequente Beitragserhebung ist. Denn letztendlich führt dies dazu, dass die Investitionen durch Beitragsleistungen der Grundstückseigentümer refinanziert werden und nicht über Zinsen und Abschreibungen der Gebührenzahler, die in der Zukunft immer weniger werden. Aber auch hier hat man den gleichen Effekt wie unter Pkt. 3.3.2. Man belastet die heutige Generation stärker, damit die volle Wucht des demografischen Wandels die zukünftigen Generationen nur gedämpft trifft.

Ein weiterer, unbedingt zu beachtender Grundsatz bei möglichen Anpassungsstrategien für den demografischen Wandel muss auch sein, dass man nicht nur das Ziel im Auge hat, sondern sich auch über den Weg Gedanken macht, wie man dieses Ziel erreicht. Dies ist insbesondere bei möglichen Gebührenstrukturveränderungen extrem wichtig. Wie bereits sehr häufig in der Fachwelt diskutiert, ist es im Rahmen des demografischen Wandels eine sehr lohnenswerte Überlegung, die verbrauchsabhängigen Gebührenbestandteile in ihrem Umfang zu reduzieren, die verbrauchsunabhängigen Gebührenbestandteile (Grundgebühr) im Gesamtumfang zu erhöhen. Dadurch wird vermieden, dass jede notwendige Gebührenerhöhung durch zusätzliches Wassersparen konterkariert wird und sich der Druck auf die Verbrauchsgebühren permanent weiter erhöht.

Deshalb kann es sehr sinnvoll sein, zukünftige notwendige Gebührenerhöhungen ausschließlich über die Grundgebühr zu realisieren. Wenn man sich mit diesem Ansatz etwas differenzierter auseinandersetzt erkennt man sehr schnell, dass die im Allgemeinen an der Zählergröße ausgerichtete Grundgebühr für dieses Vorgehen nicht mehr geeignet ist. Gerade im Hinblick auf die Standardzählergröße Q_N 2,5 bedeutet dies nämlich, dass die Grundgebühr für einen 1- und 2-Personenhaushalt mit diesem Wasserzähler genau so hoch ist, wie die Grundgebühr eines Wohnblocks mit 60 Einwohnern, der auch nur über einen Zähler dieser Standardgröße versorgt wird. Künftige Grundgebührenerhöhungen werden die 1- bis 4-Personenhaushalte daher deutlich massiver belasten, als die Personenhaushalte größerer Wohneinheiten.



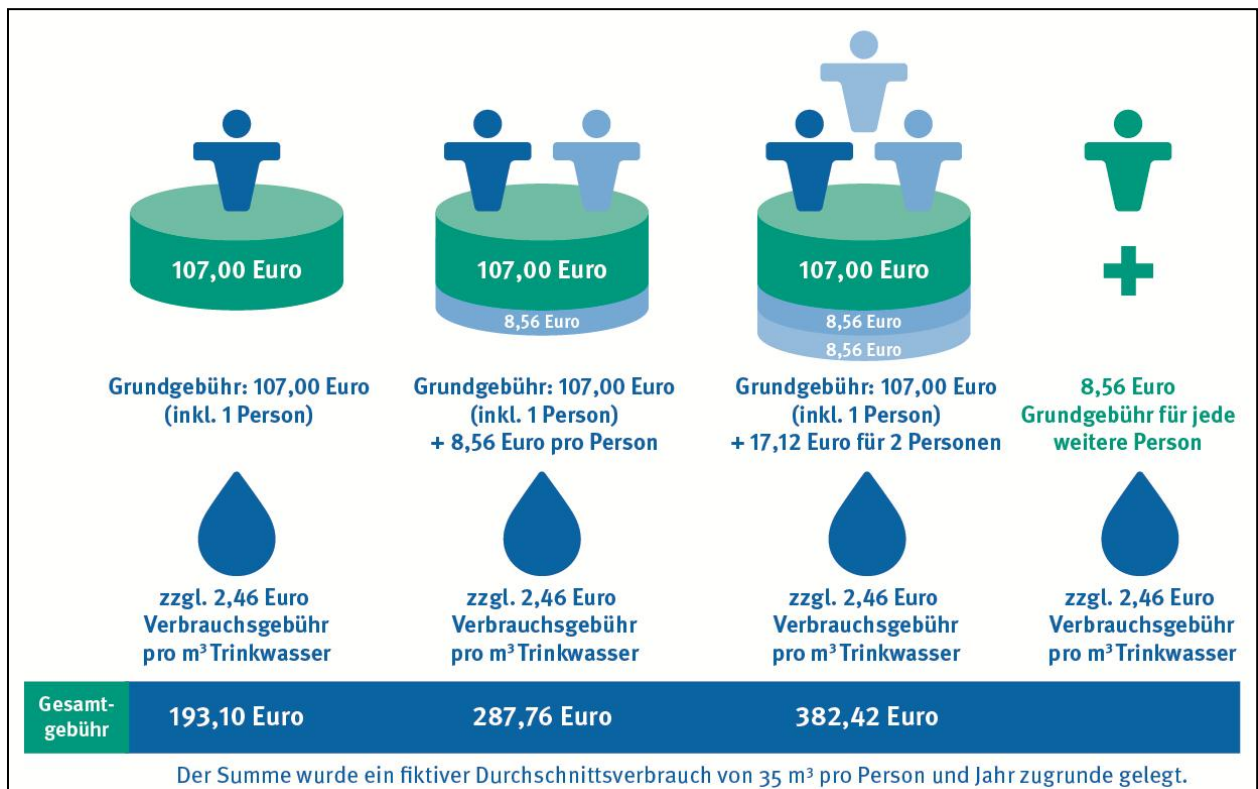
Quelle: Wasserwerke im Landkreis Sonneberg, Abt. Controlling
(Grundgebühr nach Zählergröße; Gebühren der Wasserwerke im Landkreis Sonneberg)

Abbildung 4: Vergleich 4-Personenhaushalt und Wohngebäude mit 60 Personen

Bei den Wasserwerken im Landkreis Sonneberg kam man zu dem Ergebnis, dass der Personenmaßstab für die Grundgebühr der geeignetste zukünftige Grundgebührenmaßstab ist.

Ein kurzfristiger Übergang auf diesen Grundgebührenmaßstab würde allerdings eine erhebliche Belastung der Gebührenzahler und massive Verwerfungen mit sich bringen. Es würde Grundstückseigentümer gegeben, die kurzfristig extrem profitieren und andere, die extrem benachteiligt werden. Im Ergebnis würden sich mit hoher Wahrscheinlichkeit beide Personengruppen gegen diesen neuen Gebührenmaßstab zur Wehr setzen. Die einen auf Grund der negativen Belastung und die anderen mit dem Unmut über die vielen Jahre, in denen sie mehr bezahlt haben, als sie vermeintlich hätten zahlen müssen.

Dies war dann auch ein Grund, sich für einen sogenannten modifizierten Einwohnermaßstab zu entscheiden. Das bedeutet, es gibt eine Grundgebühr für jeden an die öffentliche Wasserversorgung bzw. öffentliche Abwasserentsorgung angeschlossenen Grundstückseigentümer und eine zusätzliche Grundgebühr für jede weitere Person. Dieser neue Gebührenmaßstab ist in nachfolgender Grafik dargestellt.

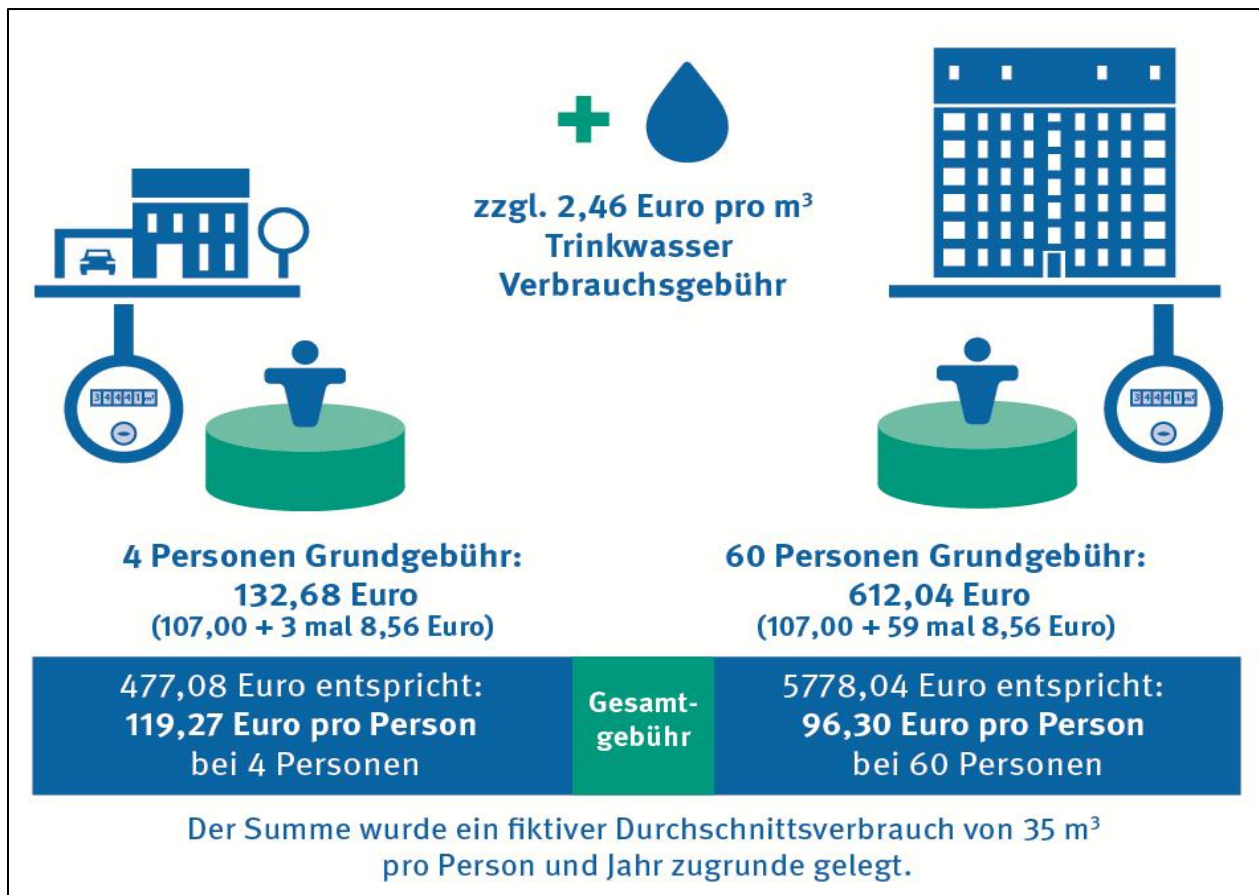


Quelle: Wasserwerke im Landkreis Sonneberg, Abt. Controlling

Abbildung 5: Modifizierter Einwohnermaßstab der Wasserwerke im Landkreis Sonneberg

Durch die Einführung dieses neuen Gebührenmodells wurde gesichert, dass die positiven und negativen Preisänderungen je Haushalt nicht größer als 11 % ausfallen und es somit wahrscheinlicher ist, dass der neue Maßstab akzeptiert wird.

Aber auch die angestrebte Angleichung der Grundgebühr findet bereits statt und soll entsprechend der Entwicklung der Bevölkerung und der Siedlungsstruktur in den nächsten Kalkulationszeiträumen fortgesetzt werden.



Quelle: Wasserwerke im Landkreis Sonneberg, Abt. Controlling
Grundgebühr nach modifiziertem Einwohnermaßstab:
Gebühren der Wasserwerke im Landkreis Sonneberg

Abbildung 6: Vergleich 4-Personenhaushalt und Wohngebäude mit 60 Personen;

3.3.4 Zinsen

Scheiden Beiträge und Fördermittel als Finanzierungsinstrument für Investitionen aus, bleibt nur noch die Fremdkapitalaufnahme übrig. Aus demografischen Effekten heraus, ist deshalb bei einer Fremdkapitalaufnahme zu beachten, dass Darlehensverträge abgeschlossen werden, welche die gleichen Tilgungsraten haben, wie die Abschreibungsquote. In jedem Fall sind endfällige Darlehen zu vermeiden. Diese würden zwar die heutigen Gebührenzahler entlasten, führen aber dazu, dass sich die ohnehin vorhandenen Zinsrisiken durch den Rückgang der Bevölkerung weiter verstärken und damit die Gebühren bzw. Entgelte massiv unter Druck setzen würden.

3.4 Öffentlich-rechtliche Anpassungsoptionen

3.4.1 Strukturveränderung

Im Rahmen des demografischen Wandels wird diskutiert, ob die Veränderungen von Gebietskörperschaften (Landkreis, Kommunen, Zweckverbände) ein geeignetes Instrument sind, um sich auf den demografischen Wandel einzustellen. Aus den vorgenannten Ausführungen wird erstmals ersichtlich, dass sich bei größeren Einheiten an dem technischen Anpassungsbedarf nichts verändert und auch bei dem betriebswirtschaftlichen Anpassungsbedarf durch größere Einheiten keine signifikanten positiven Effekte entstehen. Anders sieht es bei den Personalkosten aus. Hier gibt es die Einsparpotentiale, insbesondere bei den Verwaltungen, weniger bei den operativen Einheiten, insbesondere bei ländlich strukturierten Aufgabenträgern. Gegenüber den Abschreibungen dürften die Einsparungen im Personalkostenbereich allerdings einen deutlich geringeren Effekt haben.

Größere Einheiten können jedoch aus einem anderen Grund Sinn machen. Weniger im Hinblick auf Kosteneinsparungen, vielmehr um als Arbeitgeber attraktiver zu werden und die Leistungsfähigkeit zu erhalten. Größere Einheiten können jüngeren Menschen vermutlich Arbeitsplätze mit mehr Entwicklungspoten-

tial bieten und somit für qualifiziertes Personal attraktiver sein.

Sollte sich in den nächsten Jahren der Fachkräftemangel weiter verstärken, wovon ausgegangen werden kann, dann können gewisse Leistungen unter Umständen nur noch dann erbracht werden, wenn Aufgabenträger konsequent zusammen arbeiten bzw. fusionieren. (z.B. Bereitschaftsdienst, EMS-R Bereich, GIS, Rechnungswesen)

3.4.2 Gebührenrecht

Wenn der Aufgabenträger der Wasserver- und Abwasserentsorgung beabsichtigt, die hier genannten betriebswirtschaftlichen Anpassungsstrategien ganz oder teilweise umzusetzen, so wird dies dazu führen, dass im Bereich Beitrags- und Gebührenrecht die entsprechenden Rahmenbedingungen hierfür geschaffen werden müssen. Dies setzt voraus, dass Verwaltungsjuristen die Fähigkeit entwickeln, wohlvertraute und durchprozessierte Pfade zu verlassen.

3.4.3 Sanierungsanordnung

Dieser Punkt betrifft fast ausschließlich den Bereich Abwasser. Bei dem Erlass von Sanierungsanordnungen wird in aller Regel die aktuelle Abwassersituation beurteilt. Von den Aufsichtsbehörden werden Anordnungen erlassen, um Grenzwertüberschreitungen oder Ähnliches zu beseitigen. In Regionen, die von dem demografischen Wandel besonders stark belastet sind, lösen diese Sanierungsanordnungen dann Investitionen aus, die unter Umständen nach einem Teil der Nutzungsdauer nicht mehr notwendig gewesen wären, da auf Grund des demografischen Wandels die anthropogene Gewässerbelastung ohnehin zurück geht. Auch für die Fachverbände wäre es notwendig, sich intensiv damit auseinanderzusetzen, inwieweit die demografische Entwicklung bei Sanierungsanordnungen in einem größeren Umfang mit einbezogen werden kann. D.h. auch, behördliche Anordnungen sollten einem Demografie-Check unterliegen.

3.4.4 Abwasserabgabengesetz

Das derzeit geltende Abwasserabgabengesetz ist ein Bundesgesetz. Es gilt demzufolge für Regionen, die von der demografischen Entwicklung überhaupt nicht betroffen sind, unter Umständen sogar noch wachsen und für Regionen, die in den nächsten 20 Jahren bis zu 30 % ihrer jetzigen Bevölkerung verlieren. D.h. auch, die einstmals mit dem Abwasserabgabengesetz gesetzte Anreizwirkung ist für die besonders vom demografischen Wandel betroffenen Regionen überhaupt nicht mehr relevant. Aus Sicht des Autors wäre es deshalb dringend notwendig, auch das Abwasserabgabengesetz neu zu gestalten, um diese divergierenden Interessenslagen zu berücksichtigen. Hier sind insbesondere die Ministerien und auch Fachverbände gefordert, sich um eine Novellierung zu bemühen und die Sinnhaftigkeit des aktuell gültigen Abwasserabgabengesetzes auf den Prüfstand zu stellen.

4 Zusammenfassung und TO-DO-Liste

Die demografische Entwicklung stellt die Aufgabenträger der Wasserver- und Abwasserentsorgung in vielen Regionen Deutschlands vor große Herausforderungen, die sich bei fehlenden wirksamen Anpassungsstrategien durchaus zu einem Infarktrisiko auswachsen können.

Die derzeitige, unter demografischen Aspekten pseudostabile Situation der Aufgabenträger führt vielfach noch immer dazu, dass sich die Akteure vor Ort nicht mit dem notwendigen Nachdruck auf diese Situation einstellen. Dies betrifft auch die beteiligten Aufsichtsbehörden und Ministerien. Es ist zwingend notwendig, hier einen klaren Impuls zu setzen, dass die laufende Dekade noch dazu genutzt wird, um sich auf diese klar erkennbaren Herausforderungen für die Wasserwirtschaft einstellen zu können. Dazu bedarf es mehrerer Schritte:

Die einzelnen Auswirkungen des demografischen Wandels auf die Wasserwerke dürfen nicht mehr isoliert betrachtet werden, sondern interdisziplinär, um letztendlich tatsächlich wirkungsvolle Anpassungsstrategien erarbeiten und umsetzen zu können.

Während die technischen Auswirkungen des demografischen Wandels bereits sehr gut beschrieben sind, beschränkt sich dies bei den betriebswirtschaftlichen Auswirkungen noch zu sehr auf die Beschreibung von Effekten. Gute und langfristige Prognosen fehlen noch. Hier wäre eine gezielte wissenschaftliche Betrachtung notwendig.

Ein wichtiges Element zur Entwicklung einer Anpassungsstruktur an den demografischen Wandel ist die „Nachhaltigkeitsmatrix“. Sie setzt sich aus mehreren Kennzahlen zusammen (10 bis 15 Stück), die es möglich machen zu entscheiden, ob sich der Aufgabenträger der Wasserver- und Abwasserentsorgung in

ausreichendem Maße auf den demografischen Wandel eingestellt hat bzw. einstellt. Diese Nachhaltigkeitsmatrix sollte durch ein Gremium von Fachleuten entwickelt und verpflichtend zur Anwendung gebracht werden, zumindest in den besonders vom demografischen Wandel betroffenen Regionen. Es müssen gesetzliche Voraussetzungen geschaffen werden, dass effiziente und leistungsfähige Strukturen möglich werden. In Thüringen zum Beispiel durch ein Anstaltsgesetz.

Es müssen Rahmenbedingungen geschaffen werden, die alternative Entwässerungssysteme in ihrer Anwendung begünstigen und nicht verhindern.

Abschreibungsquoten sollten generationsgerecht sein und Abschreibungszeiträume gegebenenfalls verkürzt werden. Damit können finanzielle Spielräume für die zukünftigen Generationen geschaffen werden.

Der Gesetzgeber und die Wasserbehörden sollten beim Erlass und der Durchführung neuer Grenzwerte bzw. Sanierungsanordnungen viel stärker die demografische Entwicklung - auch in ihrer regionalen Differenzierung - im Auge behalten und mit Bedacht vorgehen.

Der demografische Wandel in der Wasserver- und Abwasserentsorgung stellt für alle Beteiligten eine enorme Herausforderung dar und erfordert, dass von den Beteiligten mit viel Engagement und Einsatzbereitschaft vorgegangen wird. In den meisten Dingen des Lebens besteht der Erfolg in der Summe aus vielen kleinen Schritten. Will man die vielfältigen Herausforderungen des demografischen Wandels erfolgreich meistern, dann sollte man auch in der Wasserwirtschaft bereits sein, viele dieser kleinen Schritte zu gehen.

Autor:

Bernd Hubner

Wasserwerke im Landkreis Sonneberg

b.hubner@wasserwerke-sonneberg.de

Alexandra Tautz

Herausforderungen des demografischen Wandels für die Regionalplanung in der Uckermark mit besonderem Blick auf den Anpassungsbedarf innerhalb der Daseinsvorsorge

Die Regionalplanung im Land Brandenburg ist kommunal verfasst. Anfang der 1990er Jahre entstanden fünf Regionale Planungsgemeinschaften als Träger der Regionalplanung (vgl. Karte 1). In dieser Funktion besteht ihre Pflichtaufgabe in der Aufstellung, Fortschreibung, Änderung und Ergänzung von Regionalplänen. Die Mitglieder der Regionalen Planungsgemeinschaften sind jeweils die Landkreise und ggf. die kreisfreien Städte in der Region. Alle Planungsregionen reichen vom berlinnahen Raum bis zur Peripherie des Landes Brandenburg.

Regionen im Überblick



Quelle: LBV2011

Karte 1: Planungsregionen im Land Brandenburg

Der Landkreis Uckermark liegt im Nordosten des Landes Brandenburg und bildet zusammen mit dem Landkreis Barnim die Planungsregion Uckermark-Barnim, die sich vom nordöstlichen, urbanen Siedlungsrand Berlins bis zum Bundesland Mecklenburg-Vorpommern erstreckt und im Osten an die Republik Polen grenzt (vgl. Karte 1). Der Landkreis Uckermark ist der flächenmäßig größere Landkreis der Planungsregion, gehört mit nur 40 Einwohnern/ km² jedoch zu den am dünnsten besiedelten Landkreisen Deutschlands. Die disperse ländliche Siedlungsstruktur der Uckermark ist geprägt durch die vier größeren Städte Prenzlau, Schwedt/ Oder, Templin und Angermünde, in denen rund zwei Drittel der knapp 124.000 Kreisbewohner leben (LBV 2013). Vor allem im Nordwesten, an der Landesgrenze zu Mecklenburg-Vorpommern finden sich vorwiegend gering verdichtete, kleinteilige Siedlungsstrukturen.

Der Landkreis wird bundesweit vor allem mit seinen strukturellen Defiziten assoziiert – *Entleerung von Dörfern und Regionen*, *hohe Arbeitslosigkeit* und *Fachkräftemangel* sind meist die Schlagworte, die man mit der Uckermark verbindet. In der Tat ist es so, dass in der Uckermark soziodemografische Entwicklungen, die zukünftig immer mehr ländliche Räume treffen könnten, schon heute gelebte Realitäten sind.

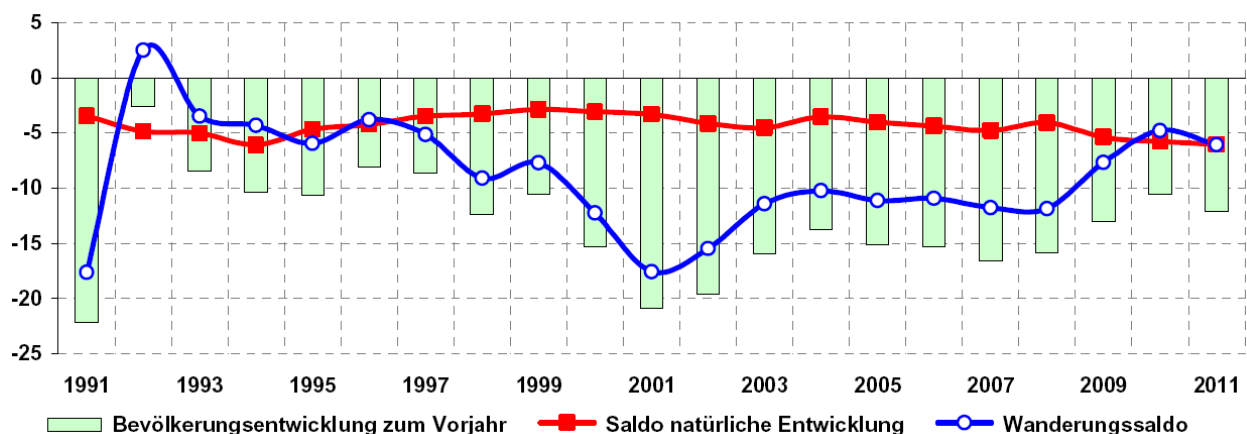
Zur Umsetzung der Demografiestrategie der Bundesregierung hat die Arbeitsgruppe Entwicklung eines Nationalen Koordinierungsrahmens zur Sicherung der Daseinsvorsorge und Stärkung der regionalen Wirtschaftskraft im Mai 2013 Vorschläge zur Abgrenzung der besonders vom demografischen Wandel betroffenen Regionen in Deutschland vorgelegt. Demnach ist der Landkreis Uckermark im Hinblick auf

die Sicherung der Daseinsvorsorge und Stärkung der Wirtschaftskraft eine im Bundesvergleich „besonders“ vom demografischen Wandel betroffene Region (BMI 2013).

Der Fokus der nachfolgenden Ausführungen richtet sich auf den Landkreis Uckermark. Der Beitrag gliedert sich wie folgt: Zunächst werden die konkreten demografischen Herausforderungen für den Landkreis kurz zusammengefasst. Anschließend erfolgt die Darstellung von Handlungsmöglichkeiten der Regionalplanung mit besonderem Blick auf den Anpassungsbedarf innerhalb der Daseinsvorsorge. Abschließend werden die Ansätze zur Sicherung der Daseinsvorsorge auf Ebene der Regionalplanung im Land Brandenburg vor dem Hintergrund der bundespolitischen Vorgaben und Empfehlungen diskutiert.

Herausforderungen des demografischen Wandels für die Regionalplanung im Landkreis Uckermark

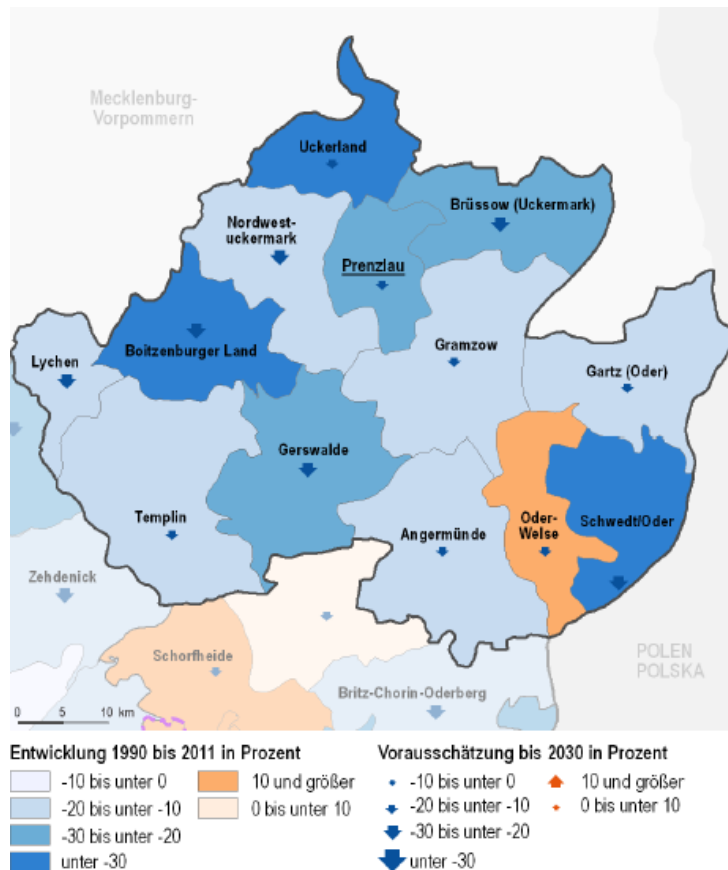
Bevölkerungsverluste und demografische Alterungsprozesse sind im Landkreis Uckermark keine neuen Themen, wobei vor allem die Schrumpfungprozesse die demografische Entwicklung seit 1990 massiv prägen. Diese sind sowohl durch eine negative natürliche Bevölkerungsentwicklung als auch durch ein negatives Wanderungssaldo bedingt. Seit 1990 hat der Landkreis so kontinuierlich rund 25 Prozent seiner zur Wendezeit knapp 170.000 Einwohner verloren. Der wesentliche Grund für diesen Bevölkerungsrückgang sind bisher hauptsächlich die großen Wanderungsverluste, die den strukturellen Bedingungen vor Ort geschuldet sind (vgl. Abbildung 1). Aktuelle Berichte der Raubeobachtung im Land Brandenburg prognostizieren, dass es zukünftig allerdings immer weniger die Wanderungsverluste und mehr die Geburtendefizite sein werden, die sich auf die weiterhin negativ bleibende Bevölkerungsentwicklung auswirken werden (LBV 2013, S.3).



Quelle: LBV 2013, 10.

Abbildung 1: Natürliche und räumliche Bevölkerungsentwicklung je 1.000 Einwohner Landkreis Uckermark 1991 bis 2011 (je 1.000 EW)

Die jüngsten regionalisierten Bevölkerungsvorausschätzungen sagen für den Landkreis Uckermark einen Rückgang der Einwohnerzahl bis zum Jahr 2030 um 20,4 Prozent gegenüber 2010, auf dann 103.200 Einwohner voraus (LBV 2012; AfS 2012). Die Spanne an Zu- und Abnahmen reicht von minus 13,2 % im Amt Gartz bis minus 29,3 % in der Gemeinde Boitzenburger Land (vgl. Karte 2). Die uckermärkische Gemeinde gehört damit zu den zehn Ämtern und amtsfreien Gemeinden in Brandenburg mit den relativ höchsten Bevölkerungsverlusten bis 2030. Positive kleinteilige Entwicklungstendenzen finden sich vor allem im Amt Gartz seit dem EU-Beitritt Polens im Jahre 2004. Ein verstärkter Zuzug aus Polen führt hier zu einer Stabilisierung der Bevölkerungszahlen (Gotzmann 2013), die bislang aber eher eine Ausnahmeerscheinung ist.

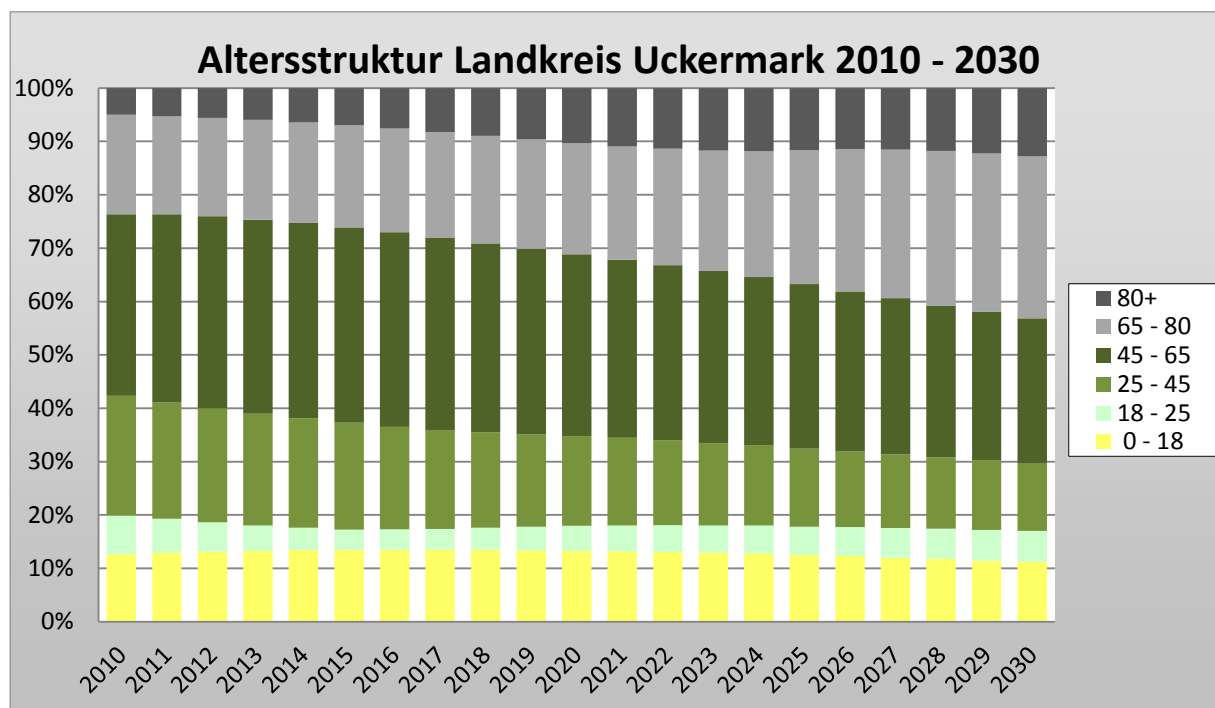


Quelle: LBV 2013, 2

Karte 2: Bevölkerungsentwicklung und Vorausschätzung bis 2030 (Basisjahr 2010)

Auch der berlinnahe Landkreis Barnim wird bis zum Jahr 2030 einen Bevölkerungsrückgang von 7,9 Prozent auf dann 162.900 Einwohner erfahren. Dies ist vor allem auf den anhaltend negativen Saldo der natürlichen Bevölkerungsentwicklung in den nördlichen Teilen des Landkreises zurückzuführen: Dort gibt es, wie in der Uckermark, seit den 1990er Jahren deutlich weniger Geburten als Sterbefälle in Verbindung mit teils hohen Wanderungsverlusten. Die Bevölkerungsverluste treffen den Landkreis Uckermark insgesamt jedoch sehr viel stärker, wobei alle Gemeinden ähnlich stark betroffen sind. Eine kleinräumige Bevölkerungsprognose, die der Landkreis Uckermark im Rahmen eines Modellvorhabens der Raumordnung erstellt hat, geht von weniger als 100.000 Einwohnern im Jahr 2030 aus (Landkreis Uckermark 2014, S. 19).

Zusätzliche Brisanz erhalten die prognostizierten Bevölkerungsveränderungen durch die sich fortsetzende Alterung der Bevölkerung und die damit einhergehende Abnahme der Personen im erwerbsfähigen Alter. Ohne Ausnahme ist in allen Städten und Gemeinden des Landkreises ein deutlicher Anstieg des Durchschnittsalters der Bevölkerung zu erwarten (vgl. Abb. 2).



Quelle: Eigene Berechnungen, Datengrundlage AfS Berlin-Brandenburg (2012)

Abbildung 2: Altersstruktur der Bevölkerung im Landkreis Uckermark 2012

Der demografische Wandel ist somit auch ein wesentlicher Einflussfaktor für die weitere wirtschaftliche Entwicklung der Region. Die Veränderung der Einwohnerzahl sowie der Altersstruktur der Bevölkerung beeinflusst beispielsweise entscheidend die Zusammensetzung und Verfügbarkeit von Arbeitskräften und den Bedarf an bestimmten Dienstleistungen und Infrastrukturen.

Bereits heute ist der Landkreis von einem hohen Anteil von über 65-Jährigen gekennzeichnet. Ende 2010 gehörte die Uckermark mit 23,7 Prozent zu den brandenburgischen Landkreisen mit dem höchsten Anteil dieser Altersgruppe (LBV 2012). Im Zeitverlauf wird an der signifikanten Zunahme dieser Bevölkerungsgruppe, wie auch der Hochaltrigen (80 Jahre und älter), die starke Intensität der demografischen Alterung deutlich. Bis 2030 werden sich die Anteile dieser Altersgruppen verdoppeln (Tabelle 1).

Altersgruppe	1990	2006	2010	Projektion 2030
	Anteil der Altersgruppe an insgesamt (%)			
65+	15,2	21,8	23,7	42,1
80+	-	3,9	5,0	12,8

Quelle: eigene Berechnungen; Datengrundlage: LBV (2008 und 2012) und Amt für Statistik Berlin-Brandenburg (2007 und 2012)

Tabelle 1: Altersgruppen ab 65/80 Jahre in ausgewählten Jahren sowie Projektion für 2030 im Landkreis Uckermark (in Prozent)

Hinzu kommt, dass die Planungsregion, und vor allem der Landkreis Uckermark, bis auf wenige Räume überwiegend ländlich geprägt und relativ dünn besiedelt ist. Einige Gemeinden, wie zum Beispiel Boitzenburger Land, Uckerland oder Nordwestuckermark, weichen mit 16 bis 18 Einwohnern je km² noch einmal deutlich von den durchschnittlich rund 40 Einwohnern je km² nach unten ab. Zusammen mit den anhaltenden Strukturdefiziten mit extrem hoher Arbeitslosigkeit sind diese Rahmenbedingungen auch ein Grund für die hohe Zahl der Fortzüge zwischen 1991 und 2011 (LBV 2013, S. 3).

Diese Probleme und die voraussichtlich weiterhin negative demografische Entwicklung bis zum Jahr 2030, aber auch die überwiegend ländliche disperse Siedlungsstruktur stellt die Kommunen in der Planungsregion im Hinblick auf die Aufrechterhaltung von Daseinsvorsorgeeinrichtungen sowie deren Erreichbarkeit vor besondere Herausforderungen. Im Entwurf der neuen Leitbilder der Raumordnung und

Handlungsstrategien der Ministerkonferenz für Raumordnung wird der demografisch bedingte Handlungsbedarf für die Uckermark dementsprechend als hoch bewertet (MKRO 2013). Die Bevölkerungsentwicklung mit Ausprägungen wie in der Planungsregion Uckermark-Barnim hat Folgen für die Kosten und Auslastungen von Einrichtungen der Daseinsvorsorge. Vor allem Unterauslastungen führen zu mangelnden Tragfähigkeiten, denn aufgrund der ungünstigen Ausgangsbedingungen ist kaum zu sichern, dass bestimmte Infrastrukturen und Dienstleistungen ausgelastet werden und rentabel funktionieren können. Öffentliche wie private Dienstleister und Einrichtungen haben zwar bereits deutliche Anpassungsprozesse durchlaufen, die Alterungs- und Schrumpfungsprozesse werden sich jedoch verstärken und die flächendeckenden wohnortnahen Angebote und Dienstleistungen der Daseinsvorsorge werden sich in fast allen Räumen der Planungsregion weiter verändern, hauptsächlich ausdünnen, vor allem in der Gesundheitsversorgung, im Bereich Bildung und bei den Waren des täglichen Bedarfs. Für den Mittelbereich Templin wird gar eine aktuelle und für den Mittelbereich Prenzlau eine zukünftige Gefährdung der Tragfähigkeiten prognostiziert (vgl. BBSR 2012, S. 38). Betroffen sind vor allem Strukturen im Bereich Bildung, Gesundheit und Mobilität. Im Mittelbereich Prenzlau ist vor allem die Grundversorgung durch einen Mangel an Kinderärzten gefährdet. Die Geburtsstation des Kreiskrankenhauses wurde bereits geschlossen. Auch einige Facharztstellen im Mittelzentrum sind nicht besetzt und rund 50 Prozent der noch praktizierenden Ärzte sind zwischen 50 und über 65 Jahre alt (LPG 2011 98ff.).

Eine Ausnahme bilden Infrastruktureinrichtungen wie Kindertagesstätten und Schulen im Amt Gartz (Oder). Wegen des Zuzugs polnischer Familien stieg die Zahl der Kinder, die Kindertagesstätten und Grundschulen besuchen an. Die Zahl der Kindergartenplätze wurde im Amtsbereich seit 2004 von 200 auf über 300 aufgestockt (Gotzmann 2013). Von diesen Ausnahmen abgesehen, gilt es angesichts der gesamträumlichen Entwicklungen in der Region, sich darauf einzustellen, zukünftige notwendige Anpassungen bereits jetzt zu berücksichtigen und Maßnahmen der Gegensteuerung zu planen und umzusetzen. Ziel sollte die Anpassung der Daseinsvorsorge an die regionalen Rahmenbedingungen und an die Nachfrage sein, um ein langfristig tragfähiges Versorgungsnetz für die Bevölkerung zu schaffen und Erreichbarkeiten von Versorgungseinrichtungen zu sichern (MKRO 2013). Auf regionalplanerischer Ebene ist dies vor allem durch die Steuerung der Siedlungsentwicklung und die Beförderung der interkommunalen Kooperation möglich. Letztere ist zwar im Landesentwicklungsplan Berlin-Brandenburg verankert – die Mittelzentren sollen mit den Gemeinden ihres Mittelbereichs, also dem gesamten Verflechtungsbereich einschließlich seiner ländlichen Räume, gemeinsame Entwicklungskonzepte entwickeln – aber noch nicht in allen Mittelbereichen der Planungsregion Uckermark-Barnim umgesetzt. Im Land Brandenburg soll die interkommunale Kooperation in der neuen Förderperiode der EU im Rahmen eines Stadt-Umland-Wettbewerbes noch stärker in den Fokus gerückt werden (MIL 2014). Dadurch ergibt sich für die Regionalen Planungsgemeinschaft die Möglichkeit, sich zukünftig verstärkt in diesen Prozess einzubringen und ähnlich wie bspw. im Bereich Energie auch für die interkommunale Kooperation beim Thema Daseinsvorsorge zu sensibilisieren und konzeptionelle Unterstützung zu leisten.

Handlungsmöglichkeiten der Regionalplanung mit besonderem Blick auf den Anpassungsbedarf innerhalb der Daseinsvorsorge

Die Regionalplanung ist neben den Maßgaben der Europäischen Union und des Bundes vor allem eingebunden in die Vorgaben der gemeinsamen Landesplanung Berlin-Brandenburg sowie in die nachgeordneten Planungen von Landkreisen und Kommunen (Gegenstromprinzip). Die Hauptaufgabe der Regionalplanung besteht in der Erarbeitung von integrierten Regionalplänen. Mit diesem formellen Instrument entfaltet die Regionalplanung Bindungswirkung für alle hierarchisch untergeordneten Planungsebenen.

Das Land Brandenburg ist jedoch das einzige Bundesland, in dem es keine integrierten Regionalpläne gibt (BBSR 2011, S. 193). Die existierenden sachlichen Teilregionalpläne widmen sich vorrangig dem Thema Windenergienutzung und Rohstoffsicherung und erfüllen nicht die Anforderungen eines integrierten Ansatzes (Nagel/ Steinhardt 2013), so auch in der Planungsregion Uckermark-Barnim. Der einzige derzeit rechtskräftige Regionalplan ist der sachliche Teilregionalplan „Windnutzung, Rohstoffsicherung und -gewinnung“ aus dem Jahr 2004. Er wird derzeit fortgeschrieben. Der ebenfalls erarbeitete sachliche Teilregionalplan „Zentralörtliche Gliederung, Siedlungsschwerpunkte und Ländliche Versorgungsorte“ wurde 1996 als Satzung beschlossen aber im Jahr 2009 durch den Landesentwicklungsplan bzw. dessen abschließende Festlegungen zur zentralörtlichen Gliederung verdrängt. Im sachlichen Teilregionalplan aus dem Jahr 1996 wurden durch die Regionalplanung nach Kriterien der davor geltenden landesplanerischen Vorgaben zentrale Orte der Nahbereichsstufe (Grund- und Kleinzentren) ausgewiesen (RPG Uckermark-Barnim 1996).

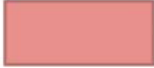
Im Hinblick auf die geschilderten aktuellen Herausforderungen des demografischen Wandels stellt sich die Frage, welche Instrumente, Strukturen und Konzepte der Regionalplanung zur Verfügung stehen, um einen Beitrag zur Sicherung der Daseinsvorsorge in ländlichen Räumen zu leisten. Auch wenn die Regelungskompetenz der Raumordnungsplanung im Verhältnis zur kommunalen Planungshoheit Grenzen unterliegt, ist die Regionalplanung an sich ein geeignetes Instrument, um demografisch bedingte Schrumpfungsprozesse mitzugestalten. Es wurde bislang jedoch im Land Brandenburg nicht ausreichend genutzt, um die demografisch bedingten Veränderungsprozesse zu organisieren. Die für eine Grundversorgung wichtigen Anlaufpunkte im ländlichen Raum im Rahmen einer regionalen Koordination der Siedlungsentwicklung zu stärken, sollte eine Aufgabe der Regionalplanung sein. Darüber hinaus ist das formelle Instrument der Regionalplanung, der Regionalplan, auch ein regional abgestimmtes integriertes Entwicklungskonzept.

Als Richtschnur für öffentliche und private Investitionsentscheidungen sollen die Angebote der Daseinsvorsorge vorrangig am Zentrale-Orte-Prinzip ausgerichtet werden. Sowohl die Bundesregierung innerhalb der Umsetzung ihrer Demografiestrategie, die Ministerkonferenz für Raumordnung mit dem Leitbild der Raumordnung „Daseinsvorsorge sichern“(2013) als auch die Wissenschaft verweisen weiterhin auf dieses Konzept, das jedoch an die regionalen und landesspezifischen Erfordernisse anzupassen sei.

Den Rahmen für regionalplanerische Ausweisungen bilden in Brandenburg wie überall in Deutschland jedoch landesplanerische Vorgaben, aus denen Themen für den Regionalplan abgeleitet werden müssen. Auch der gemeinsame Landesentwicklungsplan Berlin-Brandenburg aus dem Jahr 2009 setzt als zentrales Instrument zum Erhalt und zur Weiterentwicklung einer ausgewogenen Siedlungs-, Verkehrs- und Versorgungsstruktur in allen Landesteilen auf das Zentrale-Orte-Konzept, verzichtet jedoch auf die Ausweisung von Grundzentren. Er weist im Landkreis Uckermark nur die Städte Schwedt/Oder, Prenzlau und Templin mit der zentralörtlichen Funktion als Mittelzentrum aus. Die Absicherung der Grundversorgung ist mit dem Landesentwicklungsplan auf die amtsfreien Gemeinden und Ämter übertragen worden, in denen die räumliche Bündelung von Funktionen der Grundversorgung auf sog. Funktionsschwerpunkte anzustreben sei (vgl. LEP B-B 2009). Die Konkretisierung dieser Orte wird der Regionalplanung im Rahmen der Aufstellung von Regionalplänen überlassen (MIR 2009).

Die Konkretisierung dieser landesplanerischen Vorgaben durch die Regionalplanung ist bisher nicht erfolgt. Diese Tatsache zusammen mit der ausgeprägten Alterung und langfristigen Schrumpfung der Bevölkerung in der Region und die dünne Besiedlung, begründen das Interesse bzw. den Handlungsbedarf der Regionalen Planungsgemeinschaft, auf die Entstehung eines integrierten Regionalplans mit einem Kapitel zum Thema Daseinsvorsorge und Siedlungsentwicklung hinzuarbeiten.

Die Handlungsmöglichkeiten zur Sicherung der Daseinsvorsorge auf Ebene der Regionalplanung im Land Brandenburg werden maßgeblich durch die im Jahr 2009 durch das Ministerium für Infrastruktur und Raumordnung erlassene Richtlinie für die Aufstellung, Fortschreibung, Änderung und Ergänzung von Regionalplänen bestimmt, welche umfassende Vorgaben zur Gestaltung der textlichen und zeichnerischen Festlegungen trifft. An diese Vorgaben sind die Planungsgemeinschaften bei der Erarbeitung der Regionalpläne gebunden. Gemäß dieser Richtlinie könnten in einem integrierten Regionalplan Funktionsschwerpunkte der Grundversorgung und Vorzugsräume Siedlung ausgewiesen werden.

Symbol	Bezeichnung der Festlegung	Bedeutung/ Definition	Anwendungsvorgaben/ Kriterien/Methode
 0 40 60 0 0 40 60 30	Funktionsschwerpunkt der Grundversorgung	(G) Gebiet innerhalb der amtsfreien Gemeinden/ Ämter, auf die die Grundversorgungsfunktion gebündelt werden soll	Kriterien: - Ableitung aus Plansatz 2.4 (G) LEP B-B: ausschließlich als flächendeckender Ansatz für alle amtsfreien Gemeinden/Ämter der Region zulässig - Teilgebiete, in denen bereits Einrichtungen, die Grundversorgungsfunktionen für die übrigen Teile der amtsfreien Gemeinden Ämter wahrnehmen, bestehen - sind von den einzelnen Gemeindeteilen günstig erreichbar - verfügen in der Regel über die größte siedlungsstrukturelle und wirtschaftliche Bedeutung sowie über die größten Potenziale aller Ortsteile der Gemeinde
 0 45 35 10 0 45 35 35	Vorzugsraum Siedlung	(G) Bereich für die räumliche Konzentration, der für zusätzliche Wohnsiedlungsflächen innerhalb der Gemeinden im Falle der Neuflächeninanspruchnahme genutzt werden soll	Kriterien für Flächen mit besonderen Verknüpfungsqualitäten mit: - vorhandener sozialer Infrastruktur - vorhandener gut entwickelter Verkehrsinfrastruktur - gutem Angebot an öffentlicher Verkehrserschließung - nutzbaren Flächenreserven

Quelle: MIR 2009
Tabelle 2: Darstellungs- und Anwendungsvorgaben für Festlegungen im Bereich Siedlungsentwicklung (Auszug aus der Darstellungsrichtlinie)

Wie Tabelle 2 verdeutlicht, enthalten die Anwendungsvorgaben der Richtlinie für diese Festlegungen keine konkreten Regelungen wie Tragfähigkeitskriterien oder Ausstattungsmerkmale zur Festlegung der Funktionsschwerpunkte, wie sie beispielsweise Landesentwicklungspläne anderer Bundesländer für Grundzentren im Rahmen eines Zentralen-Orte-Konzeptes beinhalten (vgl. u.a. Landesraumentwicklungsprogramm Mecklenburg-Vorpommern 2005). Zu erkennen ist jedoch, dass der Fokus auf der sozialen Infrastruktur im Bereich der Grunddaseinsvorsorge und ihrer Erreichbarkeit liegt. Vor dem Hintergrund der sich abzeichnenden demografischen Entwicklung bis 2030 ist außerdem die Bündelung von Daseinsvorsorgeeinrichtungen an verkehrsinfrastrukturell gut zu erreichenden Ortslagen eine der wesentlichen Zielvorstellungen. Es wird davon ausgegangen, dass für eine erfolgreiche Stabilisierung und eine an den Bedarfen der Bewohner orientierte Ausgestaltung der Daseinsvorsorge die Ortslagen über das größte Potenzial verfügen, die bereits schon heute die wichtigsten Einrichtungen der Daseinsvorsorge bündeln und in denen die Einwohnerzahl noch verhältnismäßig hoch ist.

Weitere Kriterien, die eine hohe Nachfrageintensität, wirtschaftliche Tragfähigkeit und Angebotsfunktionalität der Einrichtungen gewährleisten sollen, sind eine gute verkehrstechnische Anbindung von zugehörigen Versorgungsgebieten an diese räumlichen Schwerpunkorte sowie deren Vernetzung untereinander (vgl. MIR 2009). Auch wenn diese Ausweisungen nicht zu vergleichen sind mit der Ausweisung von Grund- oder Kleinzentren im Sinne des Zentralen-Orte-Konzeptes (vgl. oben, der LEP B-B hat die Zentralörtliche Gliederung abschließend geregelt), bleibt das Prinzip der räumlichen Bündelung, der trotz des demografischen Wandels noch tragfähigen Funktionen, erhalten. Vereinfacht ausgedrückt geht es darum zu analysieren, wo durch die räumliche Bündelung von Einrichtungen und Angeboten der Daseinsvorsorge Synergien entstehen können und dadurch eine ausreichende Auslastung von Einrichtungen der Daseinsvorsorge erreicht werden kann. Dazu sollen in den Funktionsschwerpunkten der Grundversorgung bestehende Einrichtungen der Grundversorgung gesichert und der Ansiedlung neuer Einrichtungen ein besonderes Gewicht eingeräumt werden.¹

Fazit und Bedeutung von Vorgaben und Empfehlungen auf Bundesebene in der Planungspraxis

Die Regionalplanung im Land Brandenburg ist kommunal verfasst, beschließendes Organ der Regionalen Planungsgemeinschaft ist die Regionalversammlung, mit kommunal besetzten Regionalräten. Daher stellt sich immer die Frage, ob und wie die Regionalplanung helfen kann, die Daseinsvorsorge in ländlichen Räumen zu sichern.

Die Regionalplanung selbst verfügt über keine Mittel zur Sicherstellung bestimmter Daseinsvorsorgeangebote. Der Regionalplan bildet jedoch den Rahmen für kommunale Planungen. Er kann im Bereich der Siedlungsentwicklung, mit einem aktuellen und auf die zukünftigen funktionalen Anforderungen ausgerichteten Standortraster für den Um- und ggf. erforderlichen Rückbau der sozialen Infrastruktur, für Kommunen und Akteure in der Region, die zumeist ja die Träger der sozialen, kulturellen und technischen Infrastruktur sind, eine planerische Orientierung zur Steuerung von Entwicklungen in diesen Bereichen bieten (Konze u.a. 2013; ARL 2013). Im Land Brandenburg wurde dieses Instrument in der Vergangenheit vernachlässigt, bzw. wie beschrieben, auf die Einzelthemen Windenergienutzung und Rohstoffsicherung beschränkt. Daher wird die Regionalplanung auch oft als zu stark regulierend wahrgenommen und zu wenig als entwicklungsorientiert.

Da der Landesentwicklungsplan Berlin-Brandenburg aus dem Jahr 2009 das Zentrale-Orte-Konzept abschließend geregelt hat, werden keine Grund- und Kleinzentren mehr durch die Regionalplanung ausgewiesen. Man beschränkt sich auf die Ausweisung von Funktionsschwerpunkten der Grundversorgung. Diese Orte werden in den meisten Fällen Kleinstädte sein. Diese prägen die Siedlungs- und Verwaltungsstruktur im Land Brandenburg und sind für wichtige Bereiche der Daseinsvorsorge, wie die medizinische Versorgung, Bildung oder die Nahversorgung erster Anlauf- bzw. Anfahrpunkt für die Bewohner ländlicher Räume, wenn sich Bedürfnisse nicht (mehr) direkt vor Ort erfüllen lassen. Dies bestärkt die These innerhalb der raumwissenschaftlichen Diskussion, dass der Bevölkerungsrückgang und seine Folgen für die Daseinsvorsorge sogar zu einer Stärkung der historischen Kleinstadt (heute meist die Kernstadt einer größeren Verwaltungseinheit) führen kann und die Kleinstädte als Ankerpunkte der Versorgung in ländlichen Räumen von erheblicher Bedeutung sein werden. Auch wenn Schrumpfungsprozesse dadurch nicht aufgehalten werden können, kann der Entstehung von großen unterversorgten Teilräumen und unkontrolliertem Rückbau von Infrastrukturen entgegenwirkt werden (ARL 2006; Steinführer u.a. 2012).

Funktionsschwerpunkte der Grundversorgung können daher ein strategisches Element zur Herstellung und Erhaltung gleichwertiger Lebensbedingungen in allen Teilen der Planungsregion sein. Wie Zentrale Orte dienen sie der nachhaltigen Gewährleistung der öffentlichen Daseinsvorsorge indem sie öffentliche und private Güter und Dienstleistungen, Versorgungseinrichtungen, technische, soziale, kulturelle und Verwaltungsinfrastruktur bündeln und somit wirtschaftliche Agglomerationsvorteile schaffen. Die Bündelung sichert die Tragfähigkeit der Einrichtungen und einen effektiven Mitteleinsatz der öffentlichen Hand. Vor allem vor dem Hintergrund immer knapper werdender Finanzen und dem Auslaufen des Länderfinanzausgleichs und Solidarpaktes II im Jahr 2019 gewinnt dieser Aspekt zunehmend an Bedeutung.

Sicherlich ist das formale Instrument Regionalplan nicht allein die Lösung. Konzepte der Neuorganisation

¹ Das Obergericht (OVG) Berlin-Brandenburg hat mit seiner Entscheidung vom 16.6.2014 den Landesentwicklungsplan für Berlin-Brandenburg 2009 aus formalen Gründen für unwirksam erklärt. Das Gerichtsverfahren diesbezüglich ist noch nicht abgeschlossen. Sollte es aufgrund des Verfahrens zu einer Anpassung der Landesplanung kommen, könnte der Auftrag zur Ausgestaltung der Thematik auf Ebene der Regionalplanung erneut konkretisiert bzw. anders ausgestaltet werden.

von Leistungen der Daseinsvorsorge vor allem im Bereich Bildung, Gesundheit und öffentlicher Personennahverkehr sind zu entwickeln. Die Regionalplanung muss hier neben dem Werben für einen Regionalplan mit seinen zeichnerischen und textlichen Festlegungen die regionalen Akteure auch für diese demografiegerechte Ausgestaltung der Region gewinnen. Der Landkreis Uckermark hat mit dem Modellvorhaben der Raumordnung „Regionalstrategie Daseinsvorsorge 2030“ (vgl. Landkreis Uckermark 2014) und verschiedenen Projekten im Bereich der Aufrechterhaltung der Mobilität (Monheim, Sylvester 2012; MIL 2013) diesen schwierigen Anpassungsprozess bereits begonnen.

Übergeordnetes Ziel der Regionalplanung sollte jedoch die Verbindung der handlungsorientierten Strategien und Ergebnisse zum Infrastrukturumbau, die auf lokaler Ebene erarbeitet werden, mit den formellen Raumordnungszielen bleiben. So auch der Schluss, wenn man die Handlungsempfehlungen der Bundesebene betrachtet (vgl. Tab. 3).

Ziele und Maßnahmen auf <u>Bundesebene</u>	Aufgaben und Zuständigkeiten für die Regionalplanung, die sich daraus ableiten:
Raumordnungsgesetz: Prinzip der Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse (§ 1 ROG) Für Daseinsvorsorge relevante Grundsätze der Raumordnung (§ 2 ROG)	▪ Grundversorgung der Bevölkerung mit technischen Infrastrukturleistungen ist flächendeckend sicherzustellen ▪ Bündelung der sozialen Infrastruktur in Siedlungsschwerpunkten ▪ Räumliche Konzentration der Siedlungstätigkeit und Ausrichtung auf leistungsfähige Orte
MKRO - Ministerkonferenz für Raumordnung: Leitbild der Raumordnung „Daseinsvorsorge sichern“	▪ Berücksichtigung und Konkretisierung bei Fortschreibung von Landesentwicklungs- und Regionalplänen ▪ Anpassung des Zentrale-Orte-Konzepts ▪ Rahmensetzung für Maßnahmen zum Erhalt der Infrastruktur in dünn besiedelten Räumen
Raumordnungsbericht	▪ gezielte Lenkung der Siedlungsentwicklung ▪ Schaffung eines Basisnetzes an Orten, die auch 2050 noch tragfähig wären
Demografiestrategie der Bundesregierung ➤ Abgrenzung besonders vom demografischen Wandel betroffener Gebiete (Teilindizes „Sicherung der Daseinsvorsorge“ und „Stärkung der Wirtschaftskraft“ inkl. Karten)	▪ Anpassung der Systeme der Daseinsvorsorge unter Berücksichtigung des Prinzips der räumlichen Bündelung der Einrichtungen in Siedlungsschwerpunkten ▪ „Strategischen Rahmen“ schaffen mit regional abgestimmten, fachübergreifenden Entwicklungskonzepten ▪ Vernetzung der regionalen Akteure befördern

Quellen: BBSR 2012, BMI 2013, BReg 2012, MKRO 2006 und 2013; eigene Zusammenstellung
Tabelle 3: Auftrag der Raumordnung im Bereich Daseinsvorsorge – Ziele und Maßnahmen auf Bundesebene

Aus allen Vorgaben und Empfehlungen lassen sich Aufgaben und Zuständigkeiten für die Regionalplanung ableiten. Deutlich wird auch immer die eindeutige Verknüpfung des Themas Daseinsvorsorge mit dem Thema Siedlungsentwicklung. Die Handlungsempfehlungen sind auch stets ähnlich. Es geht um die räumliche Bündelung der Daseinsvorsorge in Siedlungsschwerpunkten und um die Gewährleistung einer flächendeckenden Grundversorgung auch in dünn besiedelten Räumen, die durch eine anhaltende Strukturschwäche gekennzeichnet sind. Diese spielt im Zusammenhang mit der demografischen Entwicklung eine nicht unwesentliche Rolle. Kann sie nicht überwunden werden, werden sich die ungünstigen demografischen Trends fortsetzen und es wird für die betroffenen Kommunen in peripheren, dünn besiedelten ländlichen Räumen wie der Uckermark schwierig die noch bestehenden Infrastrukturen aufrechtzuerhalten (Maretzke 2011, S. 12 ff.).

Adressaten der Konzepte sind zwar die regionalen Planungsträger aber außer dem Raumordnungsgesetz haben sie keine Rechtswirkung. Der Bund entwickelt hier lediglich ein Leitbild und Empfehlungen mit politischer Bindungskraft ohne raumordnungsrechtlich verbindliche Vorgaben mit normativ regelndem Charakter, aus denen sich ein direkter Handlungsauftrag ableitet. Aussagen u.a. auch was als Grunddaseinsvorsorge zu verstehen ist fehlen. Darüber hinaus fehlen Aussagen zum Umgang mit den Ergebnissen in der kommunalen Praxis. Was soll mit den besonders vom demografischen Wandel betroffenen Regionen passieren? Welche Unterstützung seitens der Demografiestrategie der Bundesregierung wird es für diese Regionen geben?

Neben den in der Tabelle genannten Vorgaben und Empfehlungen des Bundes gibt es eine Vielzahl von weiteren Handlungsempfehlungen. Angeregt werden stets diverse Instrumente, bspw. in schrumpfenden Gebieten, analog zu den Integrierten Stadtentwicklungskonzepten (INSEK) aus dem Stadtumbau, Regionale Integrierte Siedlungsentwicklungskonzepte (RINSEK) zu etablieren (Küpper u.a. 2013). Die Rolle, die all diese Vorgaben und Empfehlungen auf Bundesebene im Bereich der Regionalplanung auf kommunaler Ebene spielen ist bisher jedoch noch gering. Vor dem Hintergrund der geschilderten Herausforderungen müssen Regionalpläne zukünftig noch differenzierter den Herausforderungen des demografischen Wandels über planerisches Handeln aktiv Planungskonzepte entgegenstellen. Sachliche Teilpläne zur Daseinsvorsorge werden bisher kaum erstellt (BBSR 2012). Dass Entwicklungskonzepte die Basis zum Umgang mit planerischen Anforderungen im Rahmen eines Regionalplanes bilden wird oft nur unvollständig, bzw. gar nicht von den Beteiligten wahrgenommen (vgl. ARL 2011).

Es gibt keinen konkreten Rahmen, der es den Regionen nicht mehr allein überlässt, dieses Thema zu bearbeiten. Der Mehrwert von regionalplanerischen Festlegungen im Bereich der Daseinsvorsorge wird in der kommunalen Praxis teilweise in Frage gestellt. Vor diesem Hintergrund sollte überlegt werden, ob mit der Umsetzung der Demografiestrategie der Bundesregierung nicht besser die traditionellen Instrumente, u.a. die der Regionalplanung, konkretisiert und gestärkt werden sollten, und somit ihre Legitimation, statt neue Instrumente zu etablieren. Dazu könnte eine engere Verknüpfung der Regionalplanung mit regionalen Entwicklungskonzepten konkret eingefordert werden, denn der Mehrwert der Regionalplanung liegt vor allem in ihrer langfristigen, strategischen Ausrichtung, auch über EU-Förderperioden hinaus. Es würde eine nachhaltigere räumliche Entwicklung, die gesamtheitlich, d.h. integriert und prozessorientiert, angelegt ist zumindest befördern.

Literatur

- AfS [Amt für Statistik Berlin-Brandenburg] (Hg.) (2012) – Bevölkerungsprognose für das Land Brandenburg 2011 – 2030. Potsdam.
- ARL [Akademie für Raumforschung und Landesplanung] (Hg.) (2006): Gleichwertige Lebensverhältnisse: eine wichtige gesellschaftspolitische Aufgabe neu interpretieren. Positionspapier aus der ARL Nr. 69. Hannover.
- ARL [Akademie für Raumforschung und Landesplanung] (Hg.) (2011): Strategische Regionalplanung. Positionspapier aus der ARL Nr. 84. Hannover.
- ARL [Akademie für Raumforschung und Landesplanung] (Hg.) (2013): Anforderungen an ein zukünftiges Zentrale-Orte-Konzept. Beispiele aus Hessen, Rheinland-Pfalz und dem Saarland. Hannover: Positionspapier aus der ARL 92.
- BBSR [Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung] (2010): Indikatoren und Karten zur Raum- und Stadtentwicklung – INKAR Ausgabe 2010. CD-ROM. Bonn.
- BBSR [Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung] (Hg.) (2012): Raumordnungsbericht 2011. Bonn.

- BReg [Bundesregierung] (2011b): Demografiebericht. Bericht der Bundesregierung zur demografischen Lage und künftigen Entwicklung des Landes. Berlin.
- BReg [Bundesregierung] (2012): Jedes Alter zählt. Demografiestrategie der Bundesregierung. Berlin. Online unter:
http://www.bmi.bund.de/SharedDocs/Downloads/DE/Themen/Politik_Gesellschaft/DemographEntwicklung/demografiestrategie.pdf?__blob=publicationFile (letzter Zugriff: 3.12.2013).
- BMI [Bundesministerium des Innern] (Hg.) (2013): Entwicklung eines Nationalen Koordinierungsrahmens zur Sicherung der Daseinsvorsorge und Stärkung der regionalen Wirtschaftskraft In: Jedes Alter zählt. Zweiter Demografieipfel der Bundesregierung am 14. Mai 2013. Berlin.
- Gotzmann, Frank (2013): Wachstum und Schrumpfung. Auswirkungen der Entwicklungsdynamik Stettins aus Sicht des Amtes Gartz (Oder). In: Dokumentation zum Regionaldialog „Perspektiven länderübergreifender Zusammenarbeit im deutsch-polnischen Grenzraum“ in der Planungsregion Uckermark-Barnim am 18. Oktober 2013 in Schwedt (oder). Online unter: http://www.uckermark-barnim.de/images/projekte/rek_stettin/2013-10-18_Regionaldialog/gartz.pdf (letzter Zugriff: 03.11.2013).
- Konze, Heinz; van Gemmeren, Christoph; Petzinger, Tana (2013): Demografischer Wandel – kann Regionalplanung helfen? In: Baumgart, Sabine, Terfrüchte, Thomas (Hg.): Zukunft der Regionalplanung in Nordrhein-Westfalen. Hannover: Arbeitsberichte der ARL 6, S.40-52.
- Küpper, Patrick; Maretzke, Steffen; Milbert, Antonia; Schlömer, Claus (2013): Darstellung und Begründung der Methodik zur Abgrenzung vom demografischen Wandel besonders betroffener Gebiete Braunschweig (online:
http://www.demografieportal.de/SharedDocs/Informieren/DE/Statistiken/Regional/Betroffene_Regionen.html)
- Küpper, Patrick; Steinführer, Annett; Ortwein, Steffen; Kirchesch, Moritz (2013): Regionale Schrumpfung gestalten: Handlungsspielräume zur langfristigen Sicherung gesellschaftlicher Teilhabe schaffen und nutzen. Braunschweig und Bonn: Johann Heinrich von Thünen-Institut und Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung, S. 9-13.
- LBV [Landesamtes für Bauen und Verkehr] (Hg.) (2012): Bevölkerungsvorausschätzung 2011 bis 2030, Ämter und amtsfreie Gemeinden des Landes Brandenburg. Hoppegarten.
- LBV [Landesamt für Bauen und Verkehr des Landes Brandenburg] (Hg.) (2013): Kreisprofil Landkreis Uckermark 2013. Hoppegarten.
- LPG [Landesweite Planungsgesellschaft mbH] (2011): Entwicklungskonzeption für den Mittelbereich Prenzlau. Berlin.
- Senatsverwaltung für Stadtentwicklung Berlin, Ministerium für Infrastruktur und Landwirtschaft des Landes Brandenburg (MIL) (Hg.) 2009: Landesentwicklungsplan Berlin-Brandenburg (LEP B-B). Potsdam.
- Landkreis Uckermark – Amt für Kreisentwicklung (Hg.) (2014): Regionalstrategie Daseinsvorsorge Uckermark 2030. Prenzlau.
- Maretzke, Steffen (2011): Die demografischen Herausforderungen Deutschlands konzentrieren sich auf die ostdeutschen Regionen In: Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung Online (Hg.): Demografische Spuren des ostdeutschen Transformationsprozesses. 20 Jahre deutsche Einheit, Nr. 03/2011, S. 12-27, Bonn.
- Ministerium für Arbeit, Bau und Landesentwicklung Mecklenburg-Vorpommern (Hg.) (2005): Landesraumentwicklungsprogramm Mecklenburg-Vorpommern. Schwerin.
- MIL [Ministerium für Infrastruktur und Landwirtschaft des Landes Brandenburg] (Hg.) (2013): „Aktiv und mobil“ – Leitfaden zur Mobilität älterer Menschen. Potsdam.
- MIL [Ministerium für Infrastruktur und Landwirtschaft des Landes Brandenburg] (Hg.) (201): Eckpunkte zum Stadt-Umland-Wettbewerb (SUW). Entwicklung von Stadt und Umland durch Kooperation und fondsübergreifende Förderung in der EU-Förderperiode 2014-2020 im Land Brandenburg. Potsdam.

- MIR [Ministerium für Infrastruktur und Raumordnung Brandenburg] (Hg.) (2009): Richtlinie für die Aufstellung, Fortschreibung, Änderung und Ergänzung von Regionalplänen. In: Amtsblatt für Brandenburg – Nr. 32 vom 19. August 2009, S. 1572–1581.
- MKRO [Geschäftsstelle der Ministerkonferenz für Raumordnung im Bundesministerium für Verkehr Bau und Stadtentwicklung] (Hg.) (2006): Leitbilder und Handlungsstrategien für die Raumentwicklung in Deutschland. Berlin.
- MKRO [Ministerkonferenz für Raumordnung] (2013): Entwurf der Leitbilder und Handlungsstrategien für die Raumentwicklung in Deutschland 2013. Berlin.
- Monheim, Heiner; Sylvester, Anja (2012): KombiBus Uckermark In: CHANCE!Demografischer Wandel vor Ort. 1.2012 S. 82-83.Bonn. Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung, Deutsche Vernetzungsstelle Ländliche Räume.
- Nagel, Jennifer; Steinhardt, Uta (2013): Zum Stand der Regionalplanung im Land Brandenburg - Möglichkeiten und Grenzen zur Steuerung nachhaltiger Landnutzung. Müncheberg: Institut für Landschaftswasserhaushalt, ZALF-Müncheberg e.V. (ELaNDiscussion Paper).
- RPG [Regionale Planungsgemeinschaft] Uckermark-Barnim (Hg.)(1996): Regionalplan Uckermark-Barnim
- Sachlicher Teilplan „Zentralörtliche Gliederung, Siedlungsschwerpunkte und Ländliche Versorgungsorte“ (online: http://www.uckermark-barnim.de/images/regionalplan/tp1_zoeg_1996/zoeg-text.pdf).
- Steinführer, Annett; Küpper, Patrick; Tautz, Alexandra (2012): Gestaltung der Daseinsvorsorge in alternden und schrumpfenden Gemeinden – Anpassungs- und Bewältigungsstrategien im Harz. Braunschweig: Johann Heinrich von Thünen-Institut (Landbauforschung; Sonderheft 367).

Autorin:

Alexandra Tautz

Regionale Planungsgemeinschaft Uckermark-Barnim
regionalplanung@uckermark-barnim.de

Jan Matthias Stielike

Konstitutionelle Anforderungen an die Versorgung peripherster Räume mit Infrastrukturen und Angeboten der Daseinsvorsorge

Abstract

In den kommenden Jahrzehnten werden viele Regionen Deutschlands in erheblichem Umfang an Bevölkerung verlieren. Besondere Schwierigkeiten entstehen für Regionen, in denen starker Bevölkerungsrückgang, periphere Lage und geringe Innovationskraft zusammentreffen. In diesen Regionen wird die Sicherstellung selbst grundlegender Infrastrukturen und Angebote der Daseinsvorsorge wachsende Schwierigkeiten bereiten. In der fachlichen Diskussion werden im Wesentlichen vier Zukunftsperspektiven für diese Regionen gesehen, die mit den Schlagworten „Aufgeben & Absiedeln“, „Selbstverantwortungsräume“, „Mindestversorgung“ sowie „Funktionen statt Strukturen“ bezeichnet werden können. Der Artikel diskutiert diese vier Ansätze vor dem Hintergrund der Anforderungen des Grundgesetzes. Nach Auffassung des Autors sollte der Fokus auf der Suche nach unkonventionellen Versorgungslösungen liegen, die eine „demografiefeste“ Neustrukturierung von Infrastrukturversorgung und Daseinsvorsorge erlauben.

In den kommenden eineinhalb Jahrzehnten werden viele Regionen in Deutschland ein Fünftel und mehr ihrer Einwohnerinnen und Einwohner verlieren. Diese Entwicklung ist längst nicht mehr auf Ostdeutschland beschränkt, sondern betrifft auch viele Regionen in Westdeutschland (vgl. BBSR 2012).

Der demografisch bedingte Bevölkerungsrückgang steht dabei in einer sich gegenseitig verstärkenden Wechselwirkung mit anderen die regionale Entwicklung beeinflussenden Faktoren. Bevölkerungsrückgang führt (*ceteris paribus*) auch zu einem Nachfragerückgang, denn wo die Bevölkerungszahl schrumpft, schrumpft auch die Zahl der potentiellen Nutzerinnen und Nutzer von Arztpraxen, Volkshochschulen und Buslinien. Werden kritische Auslastungsschwellen unterschritten, droht die Ausdünnung beziehungsweise Schließung. Dadurch sinkt kurzfristig die Attraktivität der einzelnen Angebote, langfristig aber auch die Attraktivität der gesamten Region als Wohn- und Arbeitsstandort. Ein weiterer Bevölkerungsverlust durch Abwanderung wird wahrscheinlich (Hahne 2013).

Besondere Herausforderungen entstehen für Regionen mit starkem Bevölkerungsrückgang, die ohnehin dünn besiedelt sind und fernab von Oberzentren liegen. Hier werden bei einer weiter rückläufigen Bevölkerungszahl schnell Grenzen der Tragfähigkeit von Angeboten unterschritten, und bei Schließungen müssen Nutzerinnen und Nutzer weite Wege zu vergleichbaren Angeboten zurücklegen.

Regionen wird es unterschiedlich gut gelingen, an die veränderten Rahmenbedingungen angepasste Versorgungslösungen zu realisieren. Die Wirtschaftskraft einer Region wird über die fiskalische Ausstattung und damit den Gestaltungsspielraum der Gebietskörperschaften bestimmen. Vom Organisationsgrad der regionalen Zivilgesellschaft wird abhängen, inwiefern bürgerschaftliches Engagement und Selbsthilfe Verschlechterungen der Versorgung kompensieren können. Der Bildungsstand der regionalen Bevölkerung wird entscheidend dafür sein, wie ausgeprägt die Fähigkeit und die Bereitschaft zu unkonventionellen Versorgungslösungen sind. Auch das Image einer Region wird von Bedeutung sein, etwa wenn es darum geht, neue Ressourcen an die Region zu binden.

Die größten Schwierigkeiten ergeben sich für Regionen, in denen hohe Belastungen durch starken Bevölkerungsrückgang und periphere Lage sowie geringe adaptive Kapazitäten aufgrund geringer Innovationskraft zusammentreffen. Dies sind Regionen, die sowohl räumlich als auch gesellschaftlich marginalisiert sind und in denen die Sicherstellung selbst grundlegender Infrastrukturen und Angebote der Daseinsvorsorge wachsende Schwierigkeiten bereiten wird. Diese Räume werden im Folgenden als peripherste Räume bezeichnet.

Es stellt sich die Frage, welche Zukunftsperspektiven es für peripherste Räume geben kann. In der fachlichen Diskussion werden im Wesentlichen vier verschiedene Antworten gegeben(, wovon die letzten beiden vielfach zusammengefasst werden). Diese vier Positionen können mit den Schlagworten „Aufgeben & Absiedeln“, „Selbstverantwortungsräume“, „Mindestversorgung“ sowie „Funktionen statt Strukturen“ bezeichnet werden. Der vorliegende Artikel geht der Frage nach, wie diese Positionen vor dem Hintergrund verfassungsrechtlicher Anforderungen zu bewerten sind. Im Folgenden werden die vier Positionen vorgestellt und diskutiert, bevor ein abschließendes Resümee gezogen wird.

Aufgeben & Absiedeln

Am weitesten geht der Vorschlag, Räume ohne erkennbare Entwicklungsperspektive abzusiedeln. Bestehende Infrastrukturen und Angebote der Daseinsvorsorge würden dabei aufgegeben (Herfert 2007; Kuhn et al. 2013). Ein solcher Rückzug aus der Fläche wäre nicht nur negativ zusehen, sondern schüfe Platz für großräumigen Naturschutz. In unzerschnittenen, verkehrsarmen Räumen könnten Habitate für bedrohte Tier- und Pflanzenarten entstehen und somit Biodiversitätsziele auf neuer Maßstabsebene verfolgt werden. Es wäre eine ökologische Dividende zu erzielen (Hahne 2005; Ragnitz 2006; Kuhn et al. 2013).

Bestehende Abwanderungstendenzen wären folglich nicht als Teil des Problems, sondern als Teil der Lösung zu sehen (Herfert 2007). Denkbar wären entweder ein passives Absiedeln, bei dem lediglich Zuzüge be- oder verhindert werden, oder ein aktives Absiedeln, bei dem Fortzüge gezielt gefördert oder sogar erzwungen werden. In beiden Fällen wäre ein Spektrum an Instrumenten denkbar, das von persuasorischen (z. B. Informationen über zu erwartende Verschlechterungen der Versorgung) über anreizorientierte (z. B. Prämien für den Wegzug und die Ansiedlung an anderer Stelle) bis hin zu regulativen Instrumenten (z. B. Enteignung) reicht.¹

Gegen den Einsatz persuasorischer und anreizorientierter Instrumente ist verfassungsrechtlich kaum etwas einzuwenden, denn der Wegzug oder Verzicht auf einen Zuzug blieben freiwillig. Komplexer gestaltet sich die rechtliche Situation beim Einsatz regulativer Instrumente, denn hier wären die Bürgerinnen und Bürger zum Wegzug beziehungsweise zum Verzicht auf einen Zuzug gezwungen. Die Möglichkeit zur Wahl des eigenen Wohn- und Aufenthaltsortes ist durch das Grundrecht auf Freizügigkeit nach Art. 11 (1) des Grundgesetzes (GG) geschützt, und dieses Recht erstreckt sich im Grundsatz auch darauf, an dem einmal gewählten Ort zu verbleiben (Gusy 2010: Rn. 34). Schranken ergeben sich aber bereits aus Art. 11 (2) GG, wonach das Grundrecht auf Freizügigkeit in Fällen eingeschränkt werden kann, „in denen eine ausreichende Lebensgrundlage nicht vorhanden ist und der Allgemeinheit daraus besondere Lasten entstehen würden“. Nach der Rechtsprechung des Bundesverwaltungs- und des Bundesverfassungsgerichts ist die Möglichkeit zum Zuzug und zum Verbleib an einen bestimmten Ort zudem von rechtlichen und tatsächlichen Voraussetzungen abhängig, die vom Grundrecht auf Freizügigkeit nicht erfasst werden (vgl. u. a. BVerfG Urteil 1 BvR 3139/08 vom 17.12.2013: Rn. 257 ff.; BVerwG Urteil 7 B 20.08 vom 29. September 2008: Rn. 8). Auch das Grundrecht auf Eigentum nach Art. 14 (1) GG stellt keine unüberwindliche Hürde dar. Nach Art. 14 (3) GG sind Enteignungen zum Wohle der Allgemeinheit möglich. Die rechtlichen Hürden, Bürgerinnen und Bürger zum Wegzug oder zum Verzicht auf einen Zuzug zu zwingen, sind somit zwar hoch, aber nicht unüberwindbar.

Ein passives Absiedeln stellt naturgemäß einen wesentlich geringeren Eingriff in das Leben der Betroffenen dar als ein aktives Absiedeln. Die Aufgabe ganzer Orte oder gar Regionen wäre damit allerdings nur über Zeiträume von mehreren Jahrzehnten zu erreichen. Sollen die Orte in absehbarer Zeit geschlossen werden, kommt daher nur ein aktives Absiedeln in Betracht. Beim Einsatz persuasorischer und anreizorientierter Instrumente bliebe der Wegzug wie geschildert freiwillig. Dieses Vorgehen wird immer dann sinnvoll sein, wenn die Aufgabe von Orten realistisch erreichbar und zugleich die unter dem Strich günstigste Lösung ist. Dies wird allerdings die große Ausnahme sein. Zum einen haben Bewohnerinnen und Bewohner über lange Zeit emotionale Bindungen an ihren Ort aufgebaut. Das lässt einen freiwilligen Fortzug aller Betroffenen als wenig wahrscheinlich erscheinen. Zum anderen werden die betroffenen Bewohnerinnen und Bewohner bei einer Aufgabe ihres Immobilieneigentums absehbar auf einer finanziellen Kompensation bestehen, die mindestens den Gestehungskosten an einem anderen Ort entspricht. Ein Rückbau wird auf Jahrzehnte teurer bleiben als der Weiterbetrieb von Infrastrukturen und Angeboten der Daseinsvorsorge (vgl. Hahne 2014). Der Einsatz regulativer Instrumente ginge mit einem Zwang zum Wegzug einher. Auch wenn ein solches Vorgehen rechtlich nicht zu beanstanden sein mag, wäre es ein massiver Eingriff in das Leben der Betroffenen. Zudem gilt auch hier, dass ein Absiedeln auf Jahrzehnte teurer wäre als ein Weiterbetrieb.

Gegen ein Aufgeben & Absiedeln spricht aber auch, dass ein solcher Schritt weitgehend irreversibel ist und ein Zukunftswissen voraussetzt, das niemand haben kann (Hahne 2005: 259). Die Entwicklung von Regionen unterliegt vielfältigen Wandlungen, die sich nicht immer vorhersehen lassen. Es genügt nicht, Trends aus der Vergangenheit in die Zukunft zu extrapolieren. Vergleicht man beispielsweise die Wanderungssalden der Kreise und kreisfreien Städte von Mitte der 1990er Jahre und heute, ist keinerlei Zusammenhang feststellbar. Neben Kreisen und kreisfreien Städten, die kontinuierlich an Bevölkerung ver-

¹ Zur Unterscheidung zwischen persuasorischen, anreizorientierten und regulativen Instrumenten siehe Mengel et al. (2010).

loren, und solchen, die kontinuierlich an Bevölkerung gewonnen haben, gibt es nahezu ebenso viele, bei denen sich die Entwicklung umgedreht hat. Beispielhaft sei hier das Dreiländereck von Sachsen, Sachsen-Anhalt und Thüringen genannt, wo sich das Muster aus Kreisen und kreisfreien Städten mit positiven beziehungsweise negativen Wanderungssalden fast vollständig umgekehrt hat (vgl. BBSR 2013). Das lässt Zweifel aufkommen, ob sich wirklich mit Sicherheit vorhersagen lässt, welche Orte eine Zukunft haben und welche nicht. Diese Sicherheit ist aber erforderlich, wenn sie die Grundlage für die dauerhafte Diskriminierung von Orten oder ganzen Regionen bilden soll.

Daher wird die Strategie des Aufgebens & Absiedelns auf absehbare Zeit und in der Mehrzahl der Fälle keine anzustrebende Option sein.

Selbstverantwortungsräume

Alternativ zu der Strategie des Aufgebens & Absiedelns steht der Vorschlag von Aring (2012) zur Bildung sogenannter Selbstverantwortungsräume, in denen das öffentlich organisierte Gemeinwesen schwächer wird und durch die sich selbst organisierende Zivilgesellschaft abgelöst wird. Im Gegenzug sollen den Akteuren vor Ort größere Gestaltungsspielräume eröffnet werden.

Die Idee der Selbstverantwortungsräume fußt auf der Annahme, dass kreative Lösungen für die Versorgung mit Infrastrukturen und Angeboten der Daseinsvorsorge vielfach durch entgegenstehende Gesetze und Verordnungen be- oder verhindert werden. Daher soll die Anwendung dieser Vorschriften in Selbstverantwortungsräumen mithilfe von Öffnungsklauseln ausgesetzt werden (Aring 2012). Ein durch die öffentliche Hand garantiertes Niveau an Infrastrukturen und Angeboten der Daseinsvorsorge gäbe es in Selbstverantwortungsräumen nicht mehr. Der Abbau von Vorgaben soll jedoch zu einer faktischen Verbesserung der Versorgung führen.

Allerdings darf nicht übersehen werden, dass auch Selbstverantwortungsräume eine öffentliche Verwaltung und Kontrolle benötigen. Aus dem Rechtsstaatsgebot nach Art. 20 (3) und 28 (1) GG folgt notwendig, dass es in der Bundesrepublik keine rechtsfreien Räume geben darf.

Trifft die Annahme zu, dass der Abbau von Vorgaben zu einer Verbesserung der Versorgung führt, stellt sich außerdem die Frage, ob die betreffenden Vorschriften nicht grundsätzlich außer Kraft gesetzt werden sollten – und nicht nur innerhalb von Selbstverantwortungsräumen. Erfahrungen mit den bestehenden Standardöffnungsgesetzen in Mecklenburg-Vorpommern und Brandenburg lassen darüber hinaus Zweifel aufkommen, ob es in erster Linie starre Vorgaben sind, an denen Versorgungslösungen scheitern. In beiden Bundesländern können Kommunen auf Antrag von landesrechtlichen Vorgaben abweichen, solange der grundsätzliche Normzweck erfüllt wird. Hiervon wurde bislang aber erst in eher nebensächlichen Fällen Gebrauch gemacht (vgl. Scherling 2013). Die Herausforderung liegt offensichtlich weniger in der Erfüllung verfahrensrechtlicher als materiell-rechtlicher Vorgaben. Probleme bei der Sicherstellung von Infrastrukturen und Angeboten der Daseinsvorsorge bereiten weniger bürokratische Vorgaben als die Tatsache, dass die Tragfähigkeit von Infrastrukturen und Angeboten der Daseinsvorsorge in dünn besiedelten Regionen nicht gegeben ist.

Das Konzept der Selbstverantwortungsräume rekurriert auf das beachtliche ehrenamtliche Engagement in vielen ländlichen Räumen, ohne das schon heute viele Aufgaben nicht mehr zu erfüllen wären. Dies gilt für die Daseinsvorsorge – das wichtigste Beispiel sind die freiwilligen Feuerwehren – aber auch für die Infrastrukturversorgung. In der Nordeifel verlegen Bürgerinnen und Bürger beispielsweise ehrenamtlich Leerrohre, in welche die Deutsche Telekom dann Glasfaserkabel für Breitband-Internetverbindungen einzieht (Heinrich 2013). Positive Beispiele dürfen aber nicht darüber hinwegtäuschen, dass ehrenamtliches Engagement professionelle Arbeit selten vollwertig ersetzen kann. Viele elementare Bereiche der Infrastrukturversorgung und Daseinsvorsorge lassen sich nicht rein ehrenamtlich erbringen, weil sie Expertenwissen voraussetzen. Medizinische Versorgung, Schulunterricht etc. müssen auch künftig professionell geleistet werden. Wenn immer mehr Ehrenamtliche für ihre Arbeit eine Aufwandsentschädigung erhalten, ist dies zudem faktisch nichts anderes als eine problematische Ausdehnung des Niedrigstlohnsektors (Pinl 2013). Andere Bereiche wie Post und Telekommunikation sind ohnedies überregional organisiert. Dies schränkt den Anwendungsbereich des Konzeptes der Selbstverantwortungsräume deutlich ein.

Schließlich darf nicht übersehen werden, dass Räume, aus denen sich das Gemeinwesen zurückzieht, die Gefahr bergen, Anziehungskraft für weltanschaulich irrlichternde Splittergruppen zu entfalten (Hahne / Stielike 2013: 30). Problematische Tendenzen in diese Richtung gibt es in manchen Regionen bereits heute.

Somit bietet auch das Konzept der Selbstverantwortungsräume keine generell geeignete Lösung für periphere Räume.

Mindestversorgung

Ferner wird in der fachlichen Diskussion die Auffassung vertreten, dass die öffentliche Hand aus Sozialstaats Erwägungen in der Pflicht sei, trotz erheblich erschwelter Voraussetzungen eine Mindestversorgung besiedelter Räume sicherzustellen. Eine solche Mindestversorgung soll grundlegende Infrastrukturen und Angebote der Daseinsvorsorge umfassen (vgl. u. a. Hahne 2005; Stielike 2010).

Dieses Vorgehen setzt eine entsprechende (auch finanzielle) Solidarität der übrigen Regionen voraus. Notwendig wäre eine gesellschaftliche Verständigung darüber, welche Bereiche eine Mindestversorgung konkret umfassen müsste, welche Bereiche der Infrastrukturversorgung und Daseinsvorsorge also als essentiell anzusehen sind.

Für die meisten Bereiche der Infrastrukturversorgung und Daseinsvorsorge finden sich im Grundgesetz nur sehr allgemeine Bezüge in Form der Verfassungsfundamentalnormen der Menschenwürde nach Art. 1 (1) GG und des Sozialstaatsprinzips nach Art. 20 (1) und 28 (1) GG. Aus beiden ergibt sich eine Verpflichtung der öffentlichen Hand, allen Menschen jene Grundlagen zu gewährleisten, die eine menschenwürdige Existenz überhaupt erst ermöglichen. Das Bundesverfassungsgericht hat in einer frühen Entscheidung eine staatliche Verpflichtung zur Herstellung erträglicher Lebensverhältnisse bejaht. Im gleichen Zuge hat es sich jedoch für eine sehr restriktive Interpretation dieser Verpflichtung entschieden (BVerfG Urteil 1 BvR 220/51 vom 19. Dezember 1951 / BVerfGE 1, 97). Die öffentliche Hand ist verpflichtet, eine flächendeckende Versorgung sicherzustellen. Diese Pflicht erstreckt sich jedoch unzweifelhaft nur auf die grundlegendsten Infrastrukturen und Angebote der Daseinsvorsorge.

Für einige Bereiche von Infrastrukturversorgung und Daseinsvorsorge wird das Grundgesetz konkreter. Nach Art. 87e (4) GG muss der Bund gewährleisten, dass beim Ausbau und Erhalt des Schienennetzes der Bundeseisenbahnen dem Wohle der Allgemeinheit Rechnung getragen wird. Gleiches gilt für den Schienenpersonenfernverkehr und Schienengüterverkehr der Bundeseisenbahnen.² Nach Art. 106a GG erhalten die Länder vom Bund Geld für die Finanzierung des Öffentlichen Personennahverkehrs, woraus folgt, dass diese Öffentlichen Personennahverkehr durchzuführen haben. Nach Art. 87f GG hat der Bund außerdem flächendeckend angemessene und ausreichende Dienstleistungen in den Bereichen Post und Telekommunikation zu gewährleisten.

Letztlich ist die Frage, welche Bereiche eine Mindestversorgung umfassen müsste, aber in weiten Teilen ausschließlich normativ zu beantworten. Aufschlussreich ist in diesem Zusammenhang der Hinweis von Plant (1998: 277), dass bestimmte grundlegende Bedürfnisse in jedem Fall befriedigt werden müssen, wenn irgendein Verständnis sozialer Wohlfahrt erfüllt werden soll. Plant zählt hierzu physische Sicherheit, Gesundheit und Bildung. Es ist unmittelbar einsichtig, dass Leben und Gesundheit zusammen mit geistiger Erfüllung grundlegende Bedingungen menschlichen Wohlergehens sind. Damit ist die Daseinsvorsorge in den Bereichen Feuerwehr, Gesundheitswesen und Bildungswesen angesprochen. Angebote in diesen Bereichen müssen flächendeckend in akzeptabler Qualität und zu erschwinglichen Preisen (oder gänzlich kostenlos) zur Verfügung stehen. In diesen Kernbereichen der Daseinsvorsorge bewusst Unterschiede im Versorgungsniveau zuzulassen, verstieße gegen das elementare ethische Prinzip der Menschenwürde (Gesundheitswesen, Feuerwehr) beziehungsweise gegen das Prinzip der Chancengleichheit (Bildungswesen).

In einem weiteren Schritt sollten Angebote des Öffentlichen Verkehrs, der Post und der Telekommunikation zu einer Mindestversorgung gerechnet werden. Diese „Techniken der Distanzüberwindung“ ermöglichen Bürgerinnen und Bürger gesellschaftliche Teilhabe. Sie helfen, lokale Verschlechterungen des Versorgungsniveaus zu kompensieren, indem physische Transporte entweder erleichtert oder gänzlich substituiert werden (Stielike 2010: 135). Wenn beispielsweise Einkaufsladen oder Bank in einem Ort schließen, können Bürgerinnen und Bürger entweder zur Filiale in die Nachbarstadt fahren oder Online-Shopping mit anschließender Lieferung der Waren per Post oder Online-Banking nutzen. Damit Bürgerinnen und Bürger die genannten Angebote der Daseinsvorsorge nutzen können, muss in infrastruktureller Hinsicht zudem eine grundlegende Siedlungerschließung gewährleistet sein. Auch Öffentlicher Verkehr, Post, Telekommunikation und Siedlungerschließung müssen dementsprechend flächendeckend, in

² Diese Gewährleistungsverantwortung beschränkt sich auf die Eisenbahnen des Bundes. Sollte der Bund die Mehrheit an seinen Eisenbahnverkehrsunternehmen verkaufen – wozu er nach dem Grundgesetz die Möglichkeit hat – endet deren Eigenschaft als Eisenbahnen des Bundes und damit die Verantwortung des Bundes für deren Verkehr.

akzeptabler Qualität und zu erschwinglichen Preisen zur Verfügung stehen. Unterschiede im Versorgungsniveau können jedoch in gewissen Grenzen hingenommen werden.

Folgt man diesen Überlegungen, muss eine Mindestversorgung insbesondere Infrastrukturen und Angebote der Daseinsvorsorge aus den Bereichen Feuerwehr, Gesundheitswesen und Bildungswesen sowie mit Einschränkungen aus den Bereichen Öffentlicher Verkehr, Post, Telekommunikation und Siedlungserschließung umfassen.

Funktionen statt Strukturen

Mit der vorangehenden Position verknüpft sich vielfach die Forderung, stärker in Funktionen statt in Strukturen oder Einrichtungen zu denken (BBR 2005: 119; BBR 2006: 51). Entscheidend sei die Möglichkeit zur Realisierung der zugrundeliegenden Bedürfnisse und nicht die konkrete Form, in der dies geschehe. Es geht also beispielsweise nicht um Busse, sondern um die Möglichkeit zur Mobilität ohne eigenes Auto.

Damit rücken innovative Versorgungslösungen in den Blick. Entsprechende Beispiele gibt es bereits. Im nordhessischen Werra-Meißner-Kreis werden im Rahmen des Mobilfalt-Projekts Linienbusse durch private (und geschäftliche) Autofahrten ergänzt. Fahrgäste und Fahrtanbieter werden über eine Online-Plattform des Verkehrsverbundes vermittelt. Findet sich für einzelne Fahrten kein Anbieter, fährt stattdessen ein Anrufsammeltaxi. Auf diese Weise konnte das bestehende Angebot des Öffentlichen Verkehrs nicht nur erhalten, sondern sogar ausgebaut werden. An dieser Stelle ließen sich zahlreiche weitere Beispiele aufführen – vom jahrgangsübergreifenden Unterricht über mobile Dienste bis hin zu dezentralen Kleinkläranlagen (vgl. u. a. Winkel 2012).

Mit Blick auf das Grundgesetz sind dabei keine besonderen Vorgaben zu beachten. Es gibt keine bestimmte Form, in der Infrastrukturen beziehungsweise Angebote der Daseinsvorsorge zur Verfügung gestellt werden müssen.³

Im Idealfall kann mit einer solchen Neustrukturierung beziehungsweise Substitution von Infrastrukturen und Angeboten der Daseinsvorsorge trotz abnehmender Bevölkerungsdichte ein hohes Versorgungsniveau gesichert werden. Auf welche Weise einzelne Funktionen erfüllt würden, wäre dabei regional unterschiedlich. Die Versorgung wäre von Region zu Region nicht gleich, aber – zumindest in den Kernbereichen der Daseinsvorsorge und Infrastrukturversorgung – gleichwertig. Dass eine hochwertige Versorgung auch in dünn besiedelten Regionen grundsätzlich möglich ist, beweist der Blick in die skandinavischen Staaten (vgl. u. a. Kocks 2003; Persson 2003). Diese Länder haben seit jeher nur einen Bruchteil der Bevölkerungsdichte von Deutschland und erreichen durch angepasste Versorgungslösungen dennoch ein hohes Versorgungsniveau.

Wo immer es möglich ist, ist eine „demografiefeste“ Neustrukturierung beziehungsweise Substitution von Infrastrukturen und Angeboten der Daseinsvorsorge sicherlich der beste Weg zum Umgang mit Bevölkerungsrückgängen.

Resümee

Die vier beschriebenen Positionen stehen für vier Strategien zur Anpassung der Infrastrukturversorgung und Daseinsvorsorge in periphersten Räumen, nämlich der Anpassung des Versorgungsgebietes (Aufgeben & Absiedeln), der Trägerstruktur (Selbstverantwortungsräume), des Versorgungsumfangs (Mindestversorgung) sowie der Erbringungsform (Funktionen statt Strukturen). Diese Ansätze sind nicht konträr, sondern komplementär zu sehen. Welche der vier Strategien sinnvoll ist, lässt sich nicht pauschal, sondern nur im Einzelfall entscheiden. Vielfach wird auch eine Kombination der verschiedenen Ansätze angezeigt sein.

Bei abgeschiedenen Weilern und Einzelhöfen mag eine Strategie des Aufgebens & Absiedelns ein gangbarer Weg sein. Das Potential dieses Ansatzes sollte aber nicht überschätzt werden. Die Absiedlung größerer Orte oder gar ganzer Regionen ist auf absehbarer Zeit nicht realistisch. Eine „Verzivilgesellschaft“ von Infrastrukturversorgung und Daseinsvorsorge kann helfen, Verschlechterungen im Versorgungsniveau abzufedern. Allerdings darf dieser Ansatz nicht so weit gehen, Regionen gänzlich sich

³ Ausnahme ist lediglich die erwähnte Verpflichtung in Art. 87e (4) GG. Danach hat der Bund im Hinblick auf den Ausbau und Erhalt des Schienennetzes der Bundeseisenbahnen sowie im Hinblick auf die Schienenpersonenfern- und Güterverkehrsangebote der Bundeseisenbahnen dem Wohle der Allgemeinheit Rechnung zu tragen. Eine völlige Einstellung des Schienenpersonenfernverkehrs der Bundeseisenbahnen etwa zugunsten eines Busfernverkehrs liefe dieser Verpflichtung sicherlich zuwider.

selbst zu überlassen. Schon das Sozialstaatsprinzip verpflichtet die öffentliche Hand, in besiedelten Regionen eine flächendeckende Versorgung mit elementaren Infrastrukturen und Angeboten der Daseinsvorsorge sicherzustellen. Eine solche Mindestversorgung muss insbesondere Infrastrukturen und Angebote der Daseinsvorsorge aus den Bereichen Feuerwehr, Gesundheitswesen und Bildungswesen sowie mit Einschränkungen aus den Bereichen Öffentlicher Verkehr, Post, Telekommunikation und Siedlungserschließung umfassen. Die öffentliche Hand muss entsprechende Infrastrukturen und Angebote der Daseinsvorsorge nicht zwangsläufig selbst bereitstellen, sondern kann sich dabei privater oder zivilgesellschaftlicher Akteure bedienen. Staat und Kommunen stehen jedoch in der Gewährleistungsverantwortung. Eine funktionsorientierte Neustrukturierung beziehungsweise Substitution von Infrastrukturen und Angeboten der Daseinsvorsorge ist – wo immer möglich – sicherlich die beste Strategie. Die Realisierung unkonventioneller Versorgungslösungen setzt aber eine Innovationsfähigkeit voraus, über die gerade peripherste Regionen nicht im ausreichenden Maße verfügen.

Daraus ergeben sich Fragestellungen für die wissenschaftliche Begleitung von Anpassungsprozessen. Zum einen sollte der Fokus darauf gelegt werden, innovative Lösungen zur Sicherung von Infrastrukturversorgung und Daseinsvorsorge in periphersten Räumen zu entwickeln. Zum anderen müssen bestehende Ansätze aus anderen Regionen auf ihre Übertragbarkeit hin überprüft und für peripherste Räume nutzbar gemacht werden. Darüber hinaus gilt es, einen rechtlichen Rahmen für die einzelnen Bereiche von Infrastrukturversorgung und Daseinsvorsorge zu entwerfen, der verbindlich genug ist, um eine Mindestversorgung flächendeckend sicherzustellen, der gleichzeitig aber flexibel genug ist, innovative Versorgungslösungen zu ermöglichen.

Quellen

- Aring, J. (2012): Starke Kommunen und zivilgesellschaftliches Engagement für mehr Selbstverantwortung vor Ort. In: Sedlacek, P. (Hrsg.): Daseinsvorsorge im demografischen Wandel - Strategien, Konzepte, Handlungsoptionen. Erfurt: Landeszentrale für politische Bildung Thüringen, S. 19 - 29.
- BBR [Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung] (2005): Anpassungsstrategien für ländliche, periphere Regionen mit starkem Bevölkerungsrückgang in den neuen Ländern. Bonn: Selbstverl. des Bundesamtes für Bauwesen und Raumordnung.
- BBR [Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung] (2006): Umbau statt Zuwachs - Siedlungsentwicklung und öffentliche Daseinsvorsorge im Zeichen des demographischen Wandels. Bonn: Selbstverl. des Bundesamtes für Bauwesen und Raumordnung.
- BBSR [Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung] (2012): INKAR - Indikatoren und Karten zur Raum- und Stadtentwicklung. Bonn: Selbstverlag des BBR.
- BBSR [Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung] (2013): INKAR - Indikatoren und Karten zur Raum- und Stadtentwicklung. Bonn: Selbstverlag des BBR.
- Gusy, C. (2010): Artikel 11. In: von Mangoldt, H. / Klein, F. / Starck, C. (Hrsg.): Kommentar zum Grundgesetz. Band 2: Artikel 20 bis 82. 6. Aufl. München: Vahlen, S. 1047 - 1085.
- Hahne, U. (2005): Zur Neuinterpretation des Gleichwertigkeitsziels. In: Raumforschung und Raumordnung 63 (4), S. 257 - 265.
- Hahne, U. (2013): Herausforderungen des demographischen Wandels für Angebote der Daseinsvorsorge. In: BLE (Hrsg.): Daseinsvorsorge in ländlichen Räumen unter Druck - Wie reagieren auf den demografischen Wandel? Bonn, S. 9 - 12.
- Hahne, U. (2014): Regionale Resilienz und postfossile Raumstrukturen - Zur Transformation schrumpfender Regionen. In: Hahne, U. (Hrsg.): Transformation der Gesellschaft für eine resiliente Stadt- und Regionalentwicklung - Ansatzpunkte und Handlungsperspektiven für die regionale Arena. Detmold: Dorothea Rohn, S. 11 - 32.
- Hahne, U. / Stieli, J. (2013): Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse - Zum Wandel der Normierung räumlicher Gerechtigkeit in der Bundesrepublik Deutschland und der Europäischen Union. In: Ethik und Gesellschaft 2013 (1), S. 1 - 40.
- Heinrich, S. (2013): Das dauert - In den Dörfern der Eifel bleibt schnelles Internet oft ein Wunsch. Jetzt helfen sich die Bewohner selbst. In: Die Zeit 68 (30) vom 18.07.2013, S.27.
- Herfert, G. (2007): Regionale Polarisierung der demographischen Entwicklung in Ostdeutschland - Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse. In: Raumforschung und Raumordnung 65 (5), S. 435 - 455.

- Kocks, M. (2003): Demographischer Wandel und Infrastruktur im ländlichen Raum - von europäischen Erfahrungen lernen?. In: Informationen zur Raumentwicklung 2003 (12), S. I - IX.
- Kuhn, E. / Klingholz, R. / Ohmann, C. (2013): Vielfalt statt Gleichwertigkeit - Was Bevölkerungsrückgang für die Versorgung ländlicher Regionen bedeutet. Berlin: Berlin-Institut für Bevölkerung und Entwicklung.
- Mengel, A. / Reiß, A. / Thömmes, A. / Hahne, U. / von Kampen, S. / Klement, M. (2010): Steuerungspotenziale im Kontext naturschutzrelevanter Auswirkungen erneuerbarer Energien - Abschlussbericht des F+E-Vorhabens (FKZ 806 82 110) "Naturschutzrelevanz raumbedeutsamer Auswirkungen der Energiewende". Bonn- Bad Godesberg: Bundesamt für Naturschutz.
- Persson, L. O. (2003): Anpassungsstrategien für Regionen mit starkem Bevölkerungsrückgang - Gibt es solche Strategien in Schweden?. In: Informationen zur Raumentwicklung 2003 (12), S. 719 - 723.
- Pinl, C. (2013): Bitte gratis - Die fatale Kultur des Ehrenamts. In: Blätter für deutsche und internationale Politik 58 (9), S. 13 - 16.
- Plant, R. (1998): Why social justice?. In: Boucher, D. / Kelly, P. (Hrsg.): Social justice: From Hume to Walzer. London: Routledge, S. 269 - 283.
- Ragnitz, J. (2006): Schrumpfende Regionen in Ostdeutschland - Bleibt die Angleichung der Lebensverhältnisse eine Illusion?. In: Berliner Debatte Initial 16 (6), S. 4 - 12.
- Scherling, L. (2013): Kommunale Flexibilität und Eigenverantwortlichkeit - (Wie) Können Standarderprobungsgesetze dazu beitragen?. Präsentiert auf der Tagung "Regionale Schrumpfung gestalten". Berlin, 22.10.2013.
- Stielike, J. M. (2010): Wieviel Gleichheit erfordert Gleichwertigkeit? - Folgerungen einer Neuinterpretation des Gleichwertigkeitsziels für die Daseinsvorsorge. In: Hannemann, C. / Glasauer, H. / Pohlen, J. / Pott, A. / Kirchberg, V. (Hrsg.): Jahrbuch StadtRegion 2009/2010 - Schwerpunkt: Stadtkultur und Kreativität. Opladen / Farmington Hills: Verlag Barbara Budrich, S. 129 - 140.
- Winkel, R. (2012): Möglichkeiten zur Sicherung der Daseinsvorsorge in dünn besiedelten Räumen. In: Sedlacek, P. (Hrsg.): Daseinsvorsorge im demografischen Wandel - Strategien, Konzepte, Handlungsoptionen. Erfurt: Landeszentrale für politische Bildung Thüringen, S. 55 - 66.

Autor:

Jan Matthias Stielike
Universität Kassel
jan.stielike@uni-kassel.de

Carolyn Dietrich, Reyhaneh Farrokhikhiavi, Dirk Vallée

Lösungsansätze zur Sicherung der Daseinsvorsorge außerhalb der heute gültigen rechtlichen Regelungen - Anpassung und Flexibilisierung um jeden Preis?

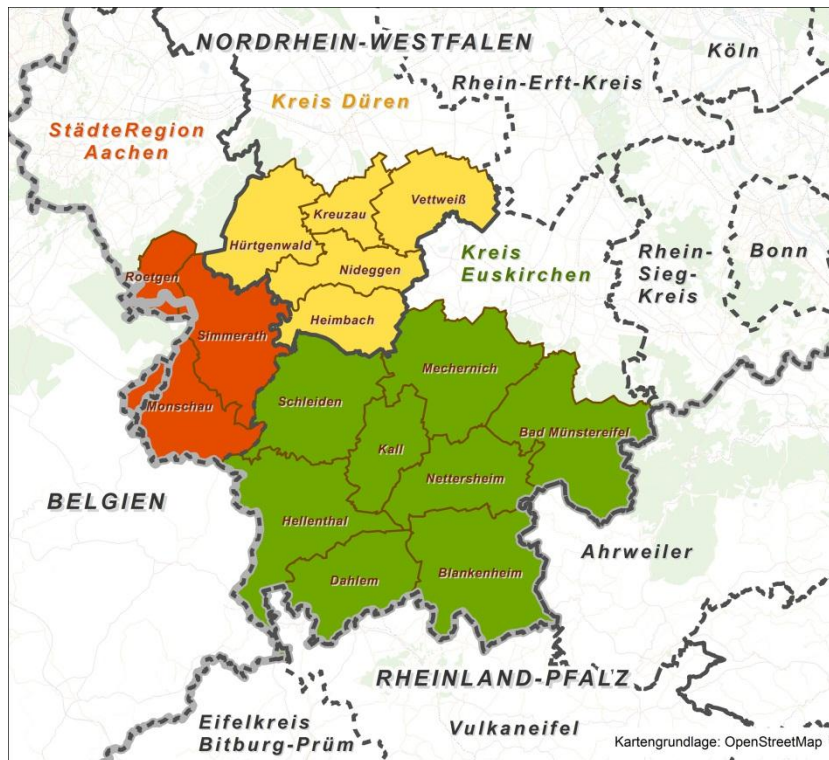
1. Einleitung

Daseinsvorsorge ist ein komplexer und umfassender Begriff für vielfältige lokale und regionale Angebote unterschiedlicher privater und öffentlicher Träger. Er umschreibt in erster Linie die staatliche Aufgabe zur Bereitstellung der Grundversorgung, also der für das tägliche Leben notwendigen Güter und Leistungen (vgl. Einig 2008: 17). Dazu zählen vor allem öffentliche Einrichtungen, Verkehrs- und Beförderungswesen, Gas-, Wasser- und Elektrizitätsversorgung, Müllabfuhr, Abwasserbeseitigung, Bildungs- und Kulturinstitutionen, Begegnungsstätten, Sportstätten, Krankenhäuser, Brandschutz und Rettungswesen, Friedhöfe, Bäder, Schulen, Kindergärten, Beratungs- und Hilfeinstitutionen für Kinder, Jugendliche, Familien und Alte sowie Naherholungseinrichtungen usw.. Aber auch die „erwerbswirtschaftliche Infrastruktur“, bestehend aus der Nahversorgung bzw. dem Einzelhandel sowie Ärzte und Apotheken zählen dazu (vgl. BMVBS & BBSR 2011: 6). Außer der erwerbswirtschaftlichen Infrastruktur werden die meisten Felder heute von den Kommunen und Kreisen sowie kirchlichen Trägern und Trägern der freien Wohlfahrtspflege abgedeckt. Hinzu treten Kammern und Verbände als Träger bzw. Bündelungsebenen, die die Verteilung der Stadtorte (mit-) bestimmen.

Das „Aktionsprogramm regionale Daseinsvorsorge“ wird im Rahmen der Modellvorhaben der Raumordnung (MORO) als Initiative des Bundesministeriums für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (BMVBS) durchgeführt, um ausgewählte Modellregionen in ländlichen Räumen darin zu unterstützen, sich den Herausforderungen des demografischen Wandels zu stellen. In einem wettbewerblichen Verfahren sind im Jahr 2011 insgesamt 21 Regionen in Deutschland ausgewählt worden, in denen mit finanzieller und organisatorischer Unterstützung des BMVBS pilothaft an die Bedürfnisse der Regionen angepasste Strategien zur Sicherung der Daseinsvorsorge erarbeitet werden (vgl. BMVBS 2012: 2). Innerhalb der entwickelten „Regionalstrategien Daseinsvorsorge“ sollen die erforderlichen Infrastrukturanpassungen vorausschauend und kooperativ angegangen werden.

Räumlich liegt der Focus dabei auf ländlichen Regionen, weil dort aufgrund des Bevölkerungsrückgangs und der starken Überalterung besondere Herausforderungen für die Sicherung der Grundversorgung mit unverzichtbaren örtlichen Leistungsangeboten wie Schulen, Kindergärten, Gesundheits- und Beratungseinrichtungen, ÖPNV, Straßen sowie technischer Ver- und Entsorgung bestehen. Parallel zum Alterungs- und Schrumpfungsprozess finden in vielen Bereichen der Daseinsvorsorge oft aus ökonomischen Gründen ein Strukturwandel und ein anhaltender Konzentrationsprozess statt. Beispielsweise geht der Trend beim Lebensmitteleinzelhandel zu wenigen Märkten mit mehr Verkaufsfläche, weiterführende Schulen werden aufgrund geringer Schülerzahlen zusammengelegt und immer weniger Ärzte lassen sich im ländlichen Raum nieder. Durch diese Entwicklung sind die Standorte weniger dicht verteilt und die Bevölkerung muss längere Wege bewältigen. Es gilt, sich als Region auf den demografischen Wandel einzustellen und die Infrastrukturen anzupassen und ggf. zu konzentrieren (vgl. Kröhnert 2010).

Die Region Nordeifel ist eine der 21 ausgewählten Modellregionen (vgl. BMVBS 2012: 6) (s. Abb. 1) und umfasst 16 Städte und Gemeinden der StädteRegion Aachen und der Kreise Düren und Euskirchen. Die Städte und Gemeinden wollen durch einen regionalen Prozess eine gemeinsame Strategie zur Anpassung an die Herausforderungen des demografischen Wandels entwickeln. Dazu wird auf eine über kommunale Grenzen und Kreisgrenzen hinweg bestehende Kooperationskultur in der Region (z.B. über LEADER- und ILEK-Regionen) zurückgegriffen.



Quelle: eigene Darstellung in Kooperation mit StädteRegion Aachen
Abbildung 1: Kooperationsraum Nordeifel

2. Projektorganisation

Der Erarbeitungsprozess zur Erstellung einer gemeinsamen Strategie zur Sicherung der Daseinsvorsorge in der Region Nordeifel gliederte sich in eine Themen-, Transfer- und eine darauf folgende Umsetzungsphase. In der Themenphase wurden die einzelnen Bereiche „Soziale Infrastruktur und deren Erreichbarkeit“ mit den Schwerpunkten Kindertagesbetreuung und ärztliche Versorgung in Simmerath (Städteregion Aachen) „Kultur und Gemeinschaftsleben“ mit den Schwerpunkten Brandschutz und Ehrenamt in Hürtgenwald (Kreis Düren) sowie „Technische Infrastruktur und Siedlungsentwicklung“ mit dem Schwerpunkt Straßeninfrastruktur in Hellenthal (Kreis Euskirchen) zunächst auf lokaler Ebene in sogenannten Patenkommunen bearbeitet. In jeder der drei Patenkommunen wurden zwei Planungswerkstätten mit der örtlichen Bevölkerung und Entscheidungsträgern abgehalten, in denen eine Diskussion der Herausforderungen und Problemlagen sowie die Erfassung von Zielen und Lösungsstrategien aus der Bevölkerung im Vordergrund standen. Damit sollte zum einen eine Sensibilisierung hinsichtlich des Themas Demografischer Wandel erreicht werden und zum anderen eine Problemsicht mit den Meinungen der Bevölkerung zum Ist-Zustand und ihre Vorstellungen über die zukünftige Entwicklung der Kommune aufgezeigt werden.



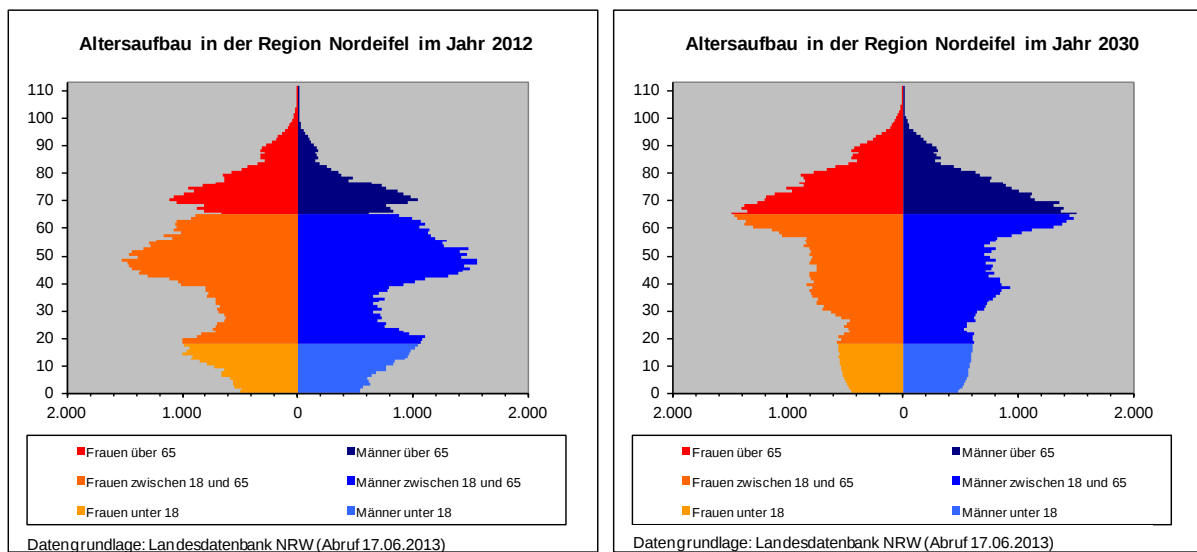
Quelle: eigene Darstellung 2012

Abbildung 2: Eindrücke aus den Werkstätten und Workshops

Daran schloss sich die Transferphase an, in der die Strategien zu den Teilthemen aus den Planungswerkstätten zusammengeführt und in thematischen Workshops in der Region mit den jeweiligen Fachakteuren der drei Kreise vor dem Hintergrund gesetzlicher Vorschriften und technischer Machbarkeiten reflektiert wurden. Den Übergang in die Umsetzungsphase bildet ein themen- und kreisübergreifender Querschnittsworkshop, in dem die Einzelergebnisse aus den Planungswerkstätten sowie Expertenwissen zusammengetragen und als Basis für die „Regionalstrategie Daseinsvorsorge“ diskutiert sowie weiter entwickelt wurden. Diese dient als Basis für die abschließenden politischen Diskussionen und Beschlussfassungen in der Umsetzungsphase. Dabei sollen konkrete Maßnahmen aus der „Regionalstrategie Daseinsvorsorge“ verwirklicht und Übertragungsmöglichkeiten auf andere Teilräume der Kreise geprüft werden.

3. Bevölkerungsentwicklung

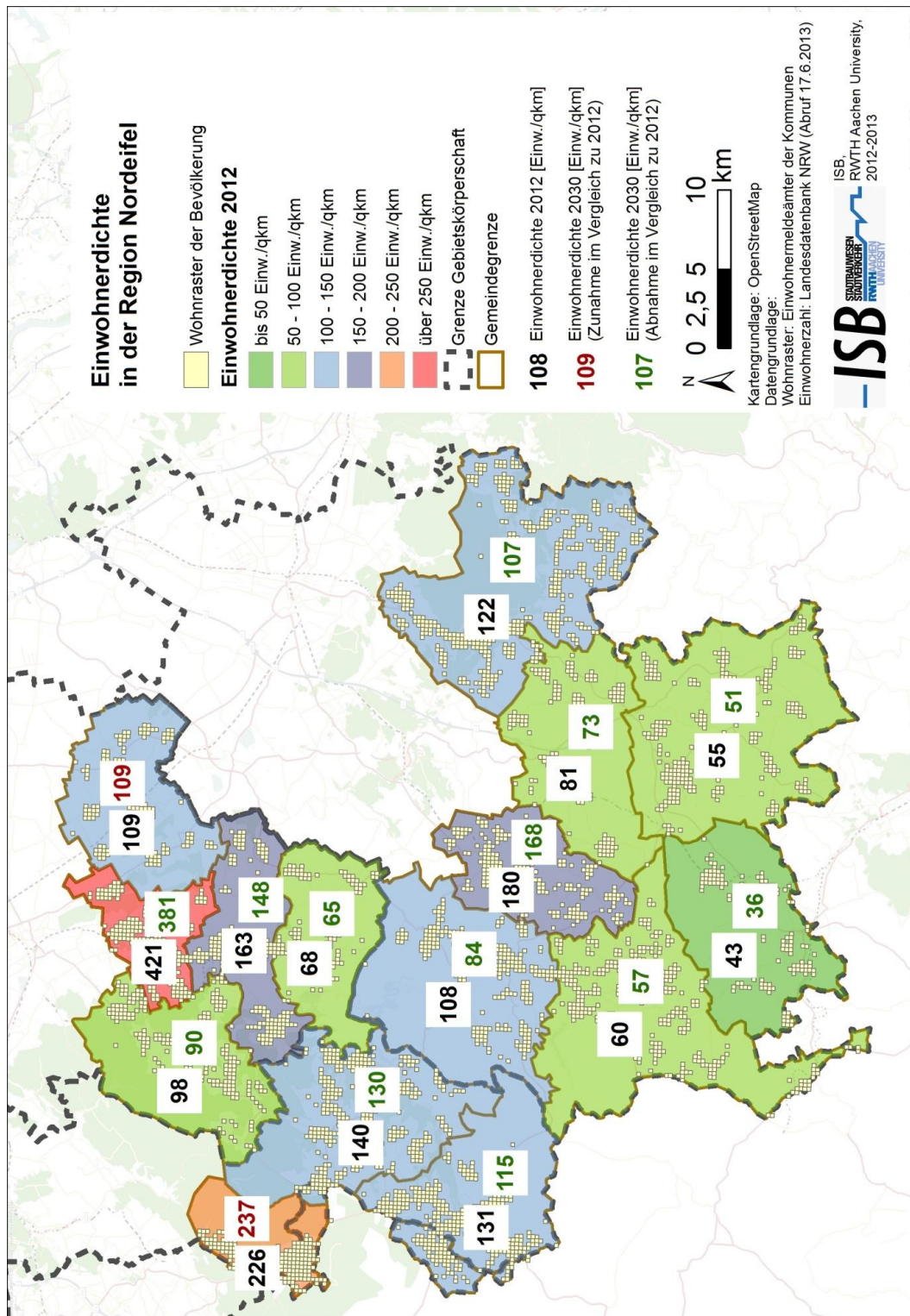
Die Region Nordeifel ist in besonderem Maße vom demografischen Wandel betroffen. Eine Ursache für rückläufige Einwohnerzahlen und die starke Alterung der Bevölkerung (s. Abb. 3) ist der Wegzug der Jugendlichen zur Wahrnehmung besserer Bildungsangebote sowie eine nicht mehr stattfindende Rückkehr dieser, weil in den ländlichen Gebieten hochwertige Arbeitsplätze und Freizeitangebote nur in begrenztem Maße vorhanden sind. Nach der Bevölkerungsprognose der Landesdatenbank NRW, ist für die Region Nordeifel bis zum Jahr 2030 eine insgesamt rückläufige Einwohnerzahl (durchschnittlich -8%) zu erwarten. Allerdings fällt die Prognose für die einzelnen Gemeinden sehr unterschiedlich aus. Während eine Gemeinde mit einem leichten Zuwachs von 5% rechnen kann, werden die übrigen Gemeinden mit bis zu 22% deutlich schrumpfende Bevölkerungszahlen zu erwarten haben. Insbesondere wird die Alterung der Bevölkerung in den Gemeinden zu spüren sein, in einigen Gemeinden wird sich die Anzahl der über 80 Jährigen mehr als verdoppeln.



Quelle: Eigene Darstellung, ISB, RWTH Aachen

Abbildung 3: Altersaufbau der Bevölkerung in der Region Nordeifel 2012 und 2030

Zur Analyse der Betroffenheit von Standorten und der Erreichbarkeit von Einrichtungen wurden feinräumige Datengrundlagen erstellt, zusammengetragen und analysiert. Dazu wurden detaillierte Einwohnerdaten differenziert nach Geschlecht, Alter und Adresse aus dem aktuellen Datenbestand der Einwohnermeldeämter abgerufen und aufbereitet. Durch die Verortung/ Geokodierung von Einwohnerdaten konnte anschließend die reale Verteilung der Einwohner für das Analysejahr erfolgen. Die so erstellten geokodierten Daten wurden zu kleinräumigen Rasterzellen aggregiert. Zusammen mit den ebenfalls geokodierten Standorten der sozialen Einrichtungen werden die Einwohnerdaten für die Ermittlung der Erreichbarkeiten von Infrastruktureinrichtungen mittels eines Verkehrsmodells herangezogen. Mit Hilfe des Verkehrsmodells wurden nach Bedarf die Reisezeiten in Minuten zwischen Wohn- und Infrastrukturstandorten über das jeweilige Netz für die Verkehrsmittel Fuß, Fahrrad und/ oder Pkw berechnet (vgl. Vallée/ Farrokhikhiavi 2013). Die Verortung der Einwohner in Rastern visualisiert die disperse Siedlungsstruktur in der Region Nordeifel. Entsprechend ist auch die Einwohnerdichte, in dem ohnehin bereits heute teilweise dünn besiedelten Kommunen, weiterhin abnehmend (s. Abb. 4).



Quelle: Eigene Berechnung und Darstellung, ISB, RWTH Aachen
Abbildung 4: Einwohnerverteilung 2012 und Einwohnerdichte 2012 und 2030 in der Region Nordeifel

4. Ausgangslage und Trendperspektiven

Nachfolgend werden die Ausgangssituationen und die Entwicklungstrends der Region Nordeifel für die zwei Schwerpunkte Kindertagesbetreuung und Ärztliche Versorgung aus dem Themenfeld „Soziale Infrastruktur und deren Erreichbarkeit“ sowie das Thema Brandschutz aus dem Themenfeld „Ehrenamt und Gemeinschaftsleben“ dargestellt. Die beschriebenen Ausgangslagen und Entwicklungen reflektieren zu einem Teil die Ergebnisse aus den in den drei Patenkommunen durchgeführten Planungswerkstätten und die Resultate der regionalen themenspezifischen Querschnittsworkshops sowie vorangegangene literaturgestützte Analysen.

4.1 Kindertagesbetreuung

Das Schwerpunktthema „Kindertagesbetreuung“ beschäftigt sich mit Herausforderungen zur Sicherung der Kinderbetreuung, um Standorte von Kindertageseinrichtungen auch bei angespannter kommunaler Haushaltslage erhalten zu können. Zum einen spielt die Erreichbarkeit eines Kindergartens oder einer Kindertageseinrichtung eine große Rolle. Dies führt dazu, dass die Erhaltung einiger Einrichtungen sichergestellt werden muss, um einen zumutbaren Zeitaufwand zur Erreichbarkeit der Standorte zu gewährleisten. Für den Fall, dass dies nicht möglich ist, müssen alternative Konzepte geschaffen werden.

Zum anderen muss die Gemeinde in der Lage sein dem neuen Rechtsanspruch, der seit dem 01.08.2013 gilt (vgl. KiföG 2008: Artikel 1 Nr. 7), gerecht zu werden. Demnach haben Kinder schon ab Vollendung des ersten Lebensjahres bis zum dritten Lebensjahr einen Rechtsanspruch auf eine frühkindliche Förderung, wodurch bereits heute die Nachfrage für die Betreuung der unter Dreijährigen gestiegen ist. Dieses führt wenigstens kurzfristig zu einem Zusatzbedarf an Betreuungsplätzen, der allerdings nach einigen Jahren durch die rückläufigen Kinderzahlen zu einem Überhang führen kann. Insofern sind Investitionen insbesondere in bauliche Einrichtungen im Hinblick auf ihre langfristige Tragfähigkeit kritisch zu überprüfen.

Eine weitere Herausforderung bringen die veränderten Familienstrukturen mit sich. Durch die Flexibilisierung der Arbeitszeit und die steigende Berufstätigkeit der Frauen, sind immer mehr Übermittagsbetreuungen und flexiblere Öffnungs- und Betreuungszeiten notwendig, was vor allem die Kosten für das Personal deutlich steigert und nur selten eins zu eins auf die Gebühren umgelegt werden kann bzw. großen Widerspruch bei den Eltern auslöst (vgl. Farrokhikhiavi/ Dietrich/ Vallée 2013: 195).

Die Untersuchung der räumlichen Verteilung der Einrichtungen für die Kindertagesbetreuung zeigt eine noch vorhandene flächenhafte Verteilung der Einrichtungen in den einzelnen Ortschaften, so dass zumindest deren Erreichbarkeit zurzeit kein Problem für die Bevölkerung darstellt. Unter der Annahme, dass heute 30% der unter 3-Jährigen einen KiTa-Platz in Anspruch nehmen würden, ist die Abdeckung der Kindertagesbetreuung in der Region gegeben. Für die künftige Entwicklung kann unter Berücksichtigung der sich festigenden Familien- und Berufsstrukturen angenommen werden, dass ein höherer Anteil der unter 3-Jährigen einen Betreuungsplatz in Anspruch nehmen wird. Gleichzeitig wird die Anzahl der Kinder unter drei Jahren in der Region um 10%-Punkte abnehmen. Darüber hinaus wird auch in der ebenfalls für die Kindertagesbetreuung relevanten Altersgruppe der drei bis fünf Jährigen die Anzahl der Kinder sinken (- 13%-Punkte). Somit ist es unter den getroffenen Annahmen möglich, dass die durch den neuen Rechtsanspruch ausgelöste aktuelle Nachfragespitze nur von kurzer Dauer ist, weil dann alle Kleinkinder versorgt sein werden. Anschließend ist davon auszugehen, dass die Nachfrage entsprechend des Rückgangs der jungen Bevölkerung deutlich nachlassen und sich auf den heutigen Stand hin zurück entwickeln wird. Um die aktuelle Nachfragespitze abzufangen ohne kostenintensive Investitionen in eine künftig nicht mehr benötigte Infrastruktur zu tätigen, werden aktuell Übergangslösungen praktiziert, z.B. mehr Tagesmütter, die dann entsprechend der Nachfrage wieder aufgehoben werden können.

Neben der quantitativen Betrachtung können aufgrund von sich ändernden Erwartungen der Eltern auch strukturelle Änderungen für das künftige Angebot eine Rolle spielen. Dabei stellt sich dann die Frage, ob die verbleibenden Standorte wohnortnah bleiben oder andere Modelle, z.B. Betriebskindergärten, Satellitenstandorte etc., verfolgt werden. Zusammenlegung von Standorten bedeutet auf jeden Fall andere und weitere Wege sowie den Verlust an wohnortnaher Betreuung. Angesichts der heute vorhandenen Standortverteilung ist zu erkennen, dass z.B. in den südlichen Kommunen der Nordeifel eine weitere Ausdünnung des Standortnetzes zu sehr weiten Wegen führen wird und mehrere benachbarte Teilorte dann ohne Kinderbetreuungseinrichtungen sein werden. Hier stellt sich die Frage einer vorausschauenden Struktur- und Standortplanung.

4.2 Ärztliche Versorgung

Auch das Schwerpunktthema „Ärztliche Versorgung“ bringt in naher Zukunft einige Herausforderungen mit sich. Die steigende Anzahl älterer Menschen im ländlichen Raum führt zu einem erhöhten Bedarf an Landärzten und Fachärzten. Häufig befinden sich die Standorte der Arztpraxen aufgrund der Niederlassungsfreiheit bei privaten Unternehmern, wie es bei Ärzten der Fall ist, in Kreisstädten, was das Problem der Erreichbarkeit aufwirft. In der Region konzentrieren sich im Gegensatz zu den zuvor beschriebenen Einrichtungen die Standorte der Arztpraxen stärker auf die Zentralorte der Kommunen des Untersuchungsgebietes, insbesondere aber auch auf die Kommunen außerhalb des Untersuchungsgebietes (z.B. Düren und Euskirchen). Dennoch ist heute eine gute Erreichbarkeit der Arztpraxen mit dem Pkw gegeben. Der nächste Allgemeinmediziner ist für 98% der Bevölkerung in der Region innerhalb von 15 Minuten erreichbar, der nächste Facharzt für 91%. Dabei sollte allerdings nach den verschiedenen Fachrichtungen der Ärzte differenziert werden.

Unabhängig von der Fahrtzeit ist in der Region bereits heute eine fachärztliche Unterversorgung festzustellen, am stärksten im Bereich der Kinderärzte. Hier liegt die Versorgung um 85% unter der Verhältniszahl (ein Arzt je Anzahl Einwohner)¹, welche eine bedarfsgerechte Versorgung definiert (G-BA 2012: 14 ff und 26). Die hausärztliche Versorgung liegt mit einem Wert von ein Arzt je 1.679 Einwohnern heute in der Region im Rahmen einer bedarfsgerechten Versorgung, die von ein Arzt je 1.671 Einwohnern ausgeht (vgl. ebd). Allerdings soll dabei neben der dargestellten Berücksichtigung der hausärztlich tätigen Internisten ebenfalls ein Anteil der nicht hausärztlich tätigen Hausärzte bedacht werden. Laut dem Vorsitzenden des Deutschen Hausärzteverbandes, Ulrich Weigelt, liegt dieser Anteil bei 15 bis 20 Prozent der „auf dem Papier hausärztlich tätige(n) Internisten, Fachärzte für Allgemeinmedizin und praktische(n) Ärzte“, diese „bedienen bestimmte Schwerpunkte“ (Weigelt 2013).

Auch die große Anzahl älterer Ärzte bringt Herausforderungen mit sich. Der Anteil der über 60 Jährigen Ärzte steigt stetig, während dieser 1993 noch bei 8,8% lag, waren 2010 bereits 21,5% der Vertragsärzte 60 Jahre oder älter (vgl. Kopetsch, BÄK, KBV 2010: 24; KBV 2011: 24; beide nach Bundesarztregister der KBV). Sollte sich dieser Trend der Überalterung der Ärzte fortsetzen, wird der Anteil der über 60 Jährigen Ärzte bis 2030 auf 36% ansteigen. Für junge Ärzte sind Landarztpraxen aufgrund schlechterer Verdienstmöglichkeiten, hoher Ausstattungskosten, Arbeitszeiten und Notdienste und gewünschter und nicht immer in unmittelbarer Nähe vorhandener Infrastruktureinrichtungen (z.B. weiterführende Schulen, Kindertageseinrichtungen, Nahversorgung) nicht mehr attraktiv, wodurch ein Nachwuchsproblem entsteht. Auch hat die Diskussion gezeigt, dass insbesondere junge Ärztinnen die Arbeit im Angestelltenverhältnis schätzen. Zudem fehlt im ländlichen Raum häufig die entsprechende technische Ausstattung, wie das Breitband-Internet. Im Zusammenhang mit der adäquaten Internetversorgung ländlicher Gebiete steht in der Region Nordeifel nicht das Themenfeld Telemedizin, sondern bereits die gewöhnliche Buchhaltung und Korrespondenz der Praxen mit den Krankenkassen, die eine Breitband-Internetversorgung unabdinglich macht. Von besonderer Bedeutung wird die hausärztliche Versorgung sein, denn in diesem Bereich ist bundesweit die Entwicklung seit Jahren rückläufig (vgl. Kopetsch, BÄK, KBV 2010: 59; KBV 2011: 14). Wenn sich der heutige Trend fortsetzt, werden 2030 gemäß der Entwicklung auf Bundesebene 21% bzw. gemäß der Entwicklung in den neuen Bundesländern, die sich eher auf ländliche Räume übertragen lassen, 26% weniger Hausärzte in der Nordeifel tätig sein. Dies würde nicht nur längere Wege zum nächsten Arzt und längere Wartezeiten in den Praxen mit sich bringen. Die hausärztliche Versorgung würde auch unter Berücksichtigung der sinkenden Einwohnerzahlen um 19 % unter der heutigen Verhältniszahl liegen. Hier stellt sich zudem das Problem der räumlichen Verteilung, um eine flächendeckende und gut erreichbare Versorgung zu sichern. Vor diesem Hintergrund sind die heutigen Mechanismen der Standortzuweisung bzw. -koordination, ebenso wie die Versorgungsbedarfe, zu überprüfen und weiter zu entwickeln.

4.3 Freiwillige Feuerwehren

Das Themenfeld „Ehrenamt und Gemeinschaftsleben“ hat sich übergreifend mit dem Bereich bürgerschaftliches und ehrenamtliches Engagement auseinandergesetzt und in diesem Rahmen das Schwerpunktthema Brandschutz näher betrachtet, der im ländlichen Raum üblicherweise in Form von Freiwilligen Feuerwehren organisiert ist. In der Region Nordeifel sind zahlreiche ambivalente Entwicklungen im Bereich Ehrenamt zu verzeichnen. Dieses liegt u.a. darin begründet, dass die Strukturen in der sehr stark dörflich geprägten Eifel regional oft schon von Ort zu Ort sehr unterschiedlich sind, was dazu führt, dass

¹ In der Region soll die Verhältniszahl für Kinderärzte ein Arzt je 3.983 Einwohner betragen, tatsächlich beträgt sie ein Arzt je 26.308 Einwohner.

das Engagement in den Dörfern quantitativ und qualitativ unterschiedlich ausgeprägt ist. Das ehrenamtliche Engagement ist vor der oben skizzierten Bevölkerungsentwicklung in der Nordeifel zu sehen: Da die absolute Zahl der Menschen abnimmt, reduziert sich auch der Anteil an Personen, der sich ehrenamtlich engagieren kann. Zudem wird die Gruppe der älteren Menschen größer und es sind gerade diese älteren Personen, die in der Regel den größten Teil der ehrenamtlichen Arbeit leisten und somit ein hohes Potenzial für das Ehrenamt darstellen. Jedoch ist die steigende Anzahl an älteren Menschen und hier insbesondere an Hochbetagten auch kritisch zu sehen, da diese oftmals nicht mehr in der Lage sind sich aktiv ehrenamtlich zu engagieren.

Auf der einen Seite ist diese demografische Entwicklung insbesondere für die Freiwilligen Feuerwehren, deren Mitglieder in NRW mit über 60 Jahren aus dem aktiven Dienst ausscheiden (müssen)², problematisch. Denn die prognostizierte Entwicklung bis 2030 zeigt, dass bei einem gleichbleibenden Anteil der Feuerwehrkräfte an den entsprechenden Altersgruppen der Bevölkerung die Anzahl der aktiven Feuerwehrkräfte um insgesamt 21% abnehmen würde. Aufgrund des Rückgangs junger Menschen reduziert sich überdies die Anzahl der Mitglieder der Jugendfeuerwehr bis 2030 um 40%. Dies würde bedeuten, dass kleinere Löschgruppen bzw. jeder vierte bis fünfte Löschzug schließen müsste, wodurch eine flächendeckende Versorgung unter Einhaltung der Hilfsfrist künftig eindeutig gefährdet ist. Der Mitglieder-mangel an einzelnen Feuerwehr-Standorten führt bereits heute dazu, dass die Tageseinsatzbereitschaft der Freiwilligen Feuerwehren nicht mehr überall gesichert ist. Um z.B. einen Einsatz in Hürtgenwald durchführen zu können, müssen zurzeit mehrere Feuerwehren alarmiert werden. Auch die Bürger benannten im Rahmen der ersten Planungswerkstatt den Mangel an Einsatzkräften bei der Feuerwehr und den fehlenden Nachwuchs bei der freiwilligen Feuerwehr als ein wesentliches Problem.

Auf der anderen Seite weisen gerade im ländlichen Raum viele Menschen ein Interesse an ehrenamtlichem Engagement auf, weshalb zu untersuchen bleibt, ob es zukünftig tatsächlich quantitativ weniger Ehrenamtliche geben wird als bisher. Die Menschen in der Eifel haben sich aufgrund der unterschiedlichen Lebensbedingungen von Ballungsraum und ländlichem Raum schon immer mit der besonderen Situation im Dorf arrangieren müssen. Die durch die Experten betonte Tradition des ehrenamtlichen Engagements ist hierfür ein deutliches Indiz. Perspektivisch wäre es hier möglich, dass das Engagement wieder zunimmt und sich erneuert, wenn die Daseinsvorsorge aufgrund des demografischen Wandels nicht mehr durch die öffentliche Hand in diesem Maße gewährleistet werden kann. Derzeit ist ein Trend zur Gründung von Bürgervereinen zu erkennen, welche sich vor dem Hintergrund der leeren kommunalen Kassen eigenverantwortlich um Einrichtungen und Infrastrukturen vor Ort kümmern.

Dennoch lässt sich schon heute auch bei den Freiwilligen Feuerwehren teilweise ein Rückgang der ehrenamtlich Tätigen beobachten, der sich jedoch nicht alleine auf die demografischen Entwicklungen zurückführen lässt, sondern in weiteren Faktoren begründet liegt. So führt auch der gesellschaftliche Wandel und die damit verbundene Individualisierung sowie Flexibilisierung der Arbeitszeiten zu einer Abnahme der Mitgliederzahlen und zu einer allgemeinen Beeinflussung des Ehrenamtes. Zudem nutzen Jüngere Personen nicht mehr das klassische Vereinsleben, sondern möchten häufiger zeitweise oder projektorientiert zusammen arbeiten. Außerdem erweist es sich als schwierig, die Mitglieder aus den Jugendfeuerwehren zu halten und diese in die aktive Freiwillige Feuerwehr zu überführen, da junge Menschen die Region verlassen oder entfernte Arbeitsplätze haben und am Tag vor Ort nicht verfügbar sind. Ein weiterer wichtiger Faktor für das Engagement in der freiwilligen Feuerwehr, aber auch sonst in Vereinen, sind das Führungsverhalten bzw. die Motivationsfähigkeit und Persönlichkeit der Löschzugführer, Leiter bzw. Vorstände, sowie Anreize zur aktiven Mitarbeit (vgl. Meier/Müller 2011: 11). Durch die Abschaffung der Wehrpflicht ist zudem ein Anreiz zur Mitarbeit in der Feuerwehr entfallen. Insgesamt führen der derzeitige teilweise vorhandene Mitglieder-mangel - durch die zuvor genannten Faktoren - und die zumeist auswärtige Beschäftigung vieler Feuerwehrmitglieder schon heute dazu, dass die Tageseinsatzbereitschaft vor Ort oftmals nicht gesichert ist.

Neben der rein rechnerischen Abdeckung der Region durch Freiwillige Feuerwehren ist bei einer künftigen Optimierung der Standorte zu beachten, dass die Feuerwehren wichtige soziale Funktionen im Ort abdecken. Oft sind sie der einzige „Verein“ im Ort, der zahlreiche Funktionen, wie das Aufstellen des Maibaumes oder die Rettung einer verirrtten Katze aus einem Baum, erfüllen muss. Eine bloße Streichung oder Zusammenlegung einzelner Wehren ist somit nicht immer zielführend. Es sollte in jedem Fall geprüft werden, welche sekundären Effekte durch eine Streichung des Standorts tangiert werden und

² Auf Antrag wird die Altersgrenze in NRW auf 63 Jahre angehoben. In ländlich geprägten Flächenländern, wie Mecklenburg-Vorpommern liegt die Altersgrenze bei 67 Jahren und somit deutlich höher (vgl. Deutscher Feuerwehrverband 2014), was evtl. schon als ein Indiz für eine Reaktion auf den Mangel an ehrenamtlich Tätigen bei den Freiwilligen Feuerwehren gesehen werden kann.

welche Folgen dies für das Dorf hat. Eine Standortentscheidung sollte immer über die rein technische Funktion hinaus gefällt werden. Ggf. könnte mit Beteiligung der Bürger diskutiert werden, wie die wegfallenden Funktionen aufgefangen werden könnten. Ein Landesfeuerwehrinspekteur äußert die persönliche Befürchtung, dass freiwillige Feuerwehren im ländlichen Raum bis 2025, in Abstimmung mit den jeweiligen Gemeinden, an strategisch günstigen Orten zusammengelegt oder damit sogar im Ausnahmefall aus Personalmangel an einigen Orten aufhören könnten zu existieren (vgl. Plattner 2005: 10ff).

5. Neue (rechtliche) Regelungen zur Sicherung der Daseinsvorsorge

Bei der Erarbeitung der Regionalstrategie gab es in den Werkstätten und Workshops seitens der Bürger, Fachplaner und weiterer Akteure häufig die Forderung nach innovativen Lösungen für die spezifischen Probleme vor Ort. Oft wurden gleichzeitig die gesetzlichen Rahmenbedingungen als einschränkend und nicht passend für den ländlichen Raum wahrgenommen. Mit dem Argument, dass viele Maßnahmen mit angepassten Regelungen und Standards leichter umsetzbar wären, ergibt sich die Forderung nach eben solchen Anpassungen, die teilweise jedoch kritisch zu hinterfragen sind. Denn für Akteure vor Ort rücken die Abwägungen hinter den gesetzlichen Regelungen und Standards oftmals in den Hintergrund, lediglich die Einschränkung der Regelung wird wahrgenommen.

5.1 Kindertagesbetreuung

In der Diskussion um die Sicherstellung der Kindertagesbetreuung ist neben einem stärkeren Einsatz von Kommunen, Betrieben und weiteren Trägern (z.B. Kirche, Deutsches Rotes Kreuz, Arbeiterwohlfahrt usw.) auch eine stärkere Eigeninitiative der Eltern durch die Gründung von Eltern- und Trägervereinen oder eine Teilsanierung des Gebäudebestandes in Eigenleistung (vgl. Steinführer et al. 2012: 47-55). Die beteiligten Experten im Projekt nannten als mögliche Maßnahme darüber hinaus die Eröffnung privater Kinderbetreuungseinrichtungen mit einer teilweisen Betreuung von Kindern durch Eltern. Dabei würde es sich um eine Betreuung durch zumindest teilweise ungelernte Kräfte handeln. Dadurch könnten insgesamt Kosten reduziert werden, die z.B. in Beitragsreduktionen für die betreuenden Eltern an diese weitergegeben werden könnten. Allerdings müsste für dieses Szenario die jetzige gesetzlich geltende Pflichtanwesenheit von zwei Fachkräften (bei Kindern unter drei Jahren) bzw. von einer Fachkraft (bei Kindern über drei Jahren), die unabhängig von der Anzahl der zu betreuenden Kinder ist, aufgehoben werden. Ziel der gesetzlichen Regelung ist es durch geeignete pädagogische Konzepte, die von ausgebildeten Fachkräften in der Kindertageseinrichtung und -pflege umgesetzt werden, die Bildung und Persönlichkeitsentwicklung der betreuten Kinder zu gewährleisten bzw. zu fördern (vgl. KiBiz 2007: § 2, 3 und 13; Farrokhikhiavi/ Dietrich/ Vallée 2013: 198). Dieses gesellschaftlich relevante Ziel würde durch eine (Teil-)Betreuung der Kinder durch Eltern nicht erreicht werden. Daher wäre eine Änderung der gesetzlichen Regelung an dieser Stelle nicht sinnvoll.

In den Planungswerkstätten wurde als weiterer Grund für neu zu schaffende gesetzliche Rahmenbedingungen die Anspruchshaltung eines Teils der Eltern genannt, dass Kinder ab der Geburt zu den für die Eltern berufsbedingt erforderlichen Zeitintervallen staatlich gefördert betreut werden sollten. In der StädteRegion Aachen wurden ungünstige Öffnungszeiten der Kindergärten als zweitgrößtes Problem der Familien aufgeführt, das insgesamt mit 30% der Nennungen (13% der Befragten stufen dies als großes und 17% als ein teilweise vorhandenes Problem ein) noch vor dem Problem fehlender Ganz- bzw. Halbtagsbetreuungsplätzen liegt (vgl. StädteRegion Aachen 2012: 67). Bei ausgeweiteten Öffnungszeiten ist es allerdings häufig der Regelfall, dass ein Kind nur für ca. 6 bis 7 Stunden betreut wird. Dies gestaltet auch die Einsatzplanung der Mitarbeiter und Mitarbeiterinnen problematisch. Denn Kindertageseinrichtungen stellen nicht nur die Betreuung der Kinder sicher, sondern verfolgen ebenfalls einen Bildungsauftrag, der nur organisiert und erfüllt werden kann, wenn die Kinder eine Pflichtanwesenheit hätten. Insbesondere vor dem Hintergrund des wachsenden Bildungsauftrags in Kindertageseinrichtungen schlugen die Experten im Projekt vor, diese als Bildungseinrichtungen mit einer Pflichtanwesenheit der Kinder zu bestimmten Zeiten ab z.B. vier Jahren zu etablieren, die nicht nur die Organisation der Betreuung verbessern, sondern die Umsetzung pädagogischer Konzepte für alle Kinder ermöglichen. Als Vorbild wurde die schulische Bildung in den Niederlanden oder in Großbritannien genannt, die hier bereits ab vier oder fünf Jahren beginnt. Zu beachten ist dabei, dass das Personal entsprechend ausgebildet wird und die pädagogischen Konzepte auf die Anforderungen der Kleinkinder abgestimmt sind, so dass diese spielerisch lernen und nicht überfordert werden (vgl. Springate et al. 2008: 30 f.; Farrokhikhiavi/ Dietrich/ Vallée 2013: 198).

5.2 Ärztliche Versorgung

Bei der Diskussion um die ärztliche Versorgung im ländlichen Raum wurde von einem Akteur die (Wieder-)Abschaffung des Facharztes für Allgemeinmedizin gefordert. Als Argument dafür wurde angeführt, dass dies jungen Ärzten wieder ermöglicht sich nach einem abgeschlossenen Medizinstudium niederzulassen und vertragsärztliche Tätigkeiten abzurechnen, womit die Möglichkeit eröffnet wird früher ein Einkommen zu erzielen. Dabei wurde vom Fachakteur nicht in Betracht gezogen, dass die Richtlinie 93/16/EWG Mindestanforderungen an die ärztliche Grund- und Weiterbildung vorsieht. Mit der Abschaffung eines solchen Gesetzes besteht die Gefahr, dass die medizinische Versorgung in ländlichen Bereichen unter einen sinnvollen Standard fällt.

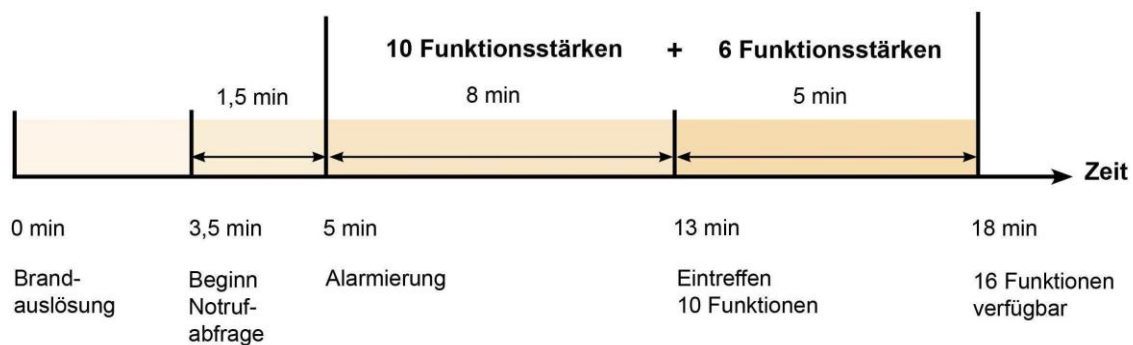
Zur Verbesserung der hausärztlichen Grundversorgung werden bereits Maßnahmen ergriffen. Beispielsweise nehmen ArzthelferInnen in der Region an einer Fortbildung teil. Dieses Modell wird hier unter der Bezeichnung „Entlastende Versorgungsassistentin (EVA)“ geführt. In anderen Teilen Deutschlands werden sehr ähnliche Konzepte unter den Bezeichnungen „arztentlastende, gemeindenahe, E-Health-gestützte, systemische Intervention (AGnES)“ oder „Versorgungs-Assistentin in der Hausarztpraxis (VerAH)“ geführt. Dabei übernehmen qualifizierte Praxiskräfte (zum Beispiel ArzthelferInnen) auf Delegationsbasis und Rücksprache mit dem behandelnden praktischen Arzt Hausbesuche bei Patienten. Dies ist insbesondere bei chronisch kranken und/ oder immobilen Patienten sinnvoll. Eine entsprechende Schulung, zum Beispiel das AGnES-Curriculum, bereitet die ArzthelferInnen auf ihre neuen Aufgaben vor. Die Kosten der Schulung werden von der Arztpraxis übernommen, in der die jeweilige Arzthelferin angestellt ist. Die Erprobung des Konzeptes läuft bereits und erfreut sich hoher Akzeptanz, sowohl bei Patienten, als auch bei praktischen Ärzten (vergleiche van den Berg 2008). Problematisch wird allerdings die geringe Vergütung und die Beschränkung auf Routineuntersuchungen durch „EVA“ gesehen (vergleiche Kötter 2012: 2ff). Die Umsetzung dieses Konzeptes ist für eine Praxis allerdings nur dann wirtschaftlich tragbar, wenn für den entsprechenden Ort vom Ärzte-Landesausschuss eine aktuelle oder drohende ärztliche Unterversorgung festgestellt wurde. Dann können 17 Euro pro Besuch und 12,50 Euro pro weiteren Besuch im Haus abgerechnet werden. Andernfalls können lediglich 5,10 Euro abgerechnet werden, da dieser Besuch nicht als Versorgungsleistung anerkannt wird (vergleiche Webseite Nordrheinische Akademie o.J.; Gerst 2012). Angesichts der Forderung nach einer höheren Vergütung dieser Leistung stellt sich die Frage, ob tatsächlich eine Anpassung der Beurteilungskriterien des Ärzte-Landesausschusses notwendig ist oder dies ein Missbrauch von Geldern für Hausbesuche bedeuten würde, da es sich um eine zusätzliche Dienstleistung handelt und kein grundsätzlicher Bedarf besteht.

5.3 Freiwillige Feuerwehren

Die Untersuchung der räumlichen Verteilung der Einrichtungen für den Brandschutz zeigt bisher noch eine flächenhafte Verteilung der Einrichtungen in den einzelnen Ortschaften in der Region Nordeifel. In der Nordeifel beträgt die reine Fahrtzeit der Feuerwehr zu nahezu allen Bewohnern bei der heutigen Standortverteilung im Einsatzfall 12 Minuten, womit die Empfehlungen für den ländlichen Raum derzeit beinahe erfüllt werden. Es handelt sich bei dieser Zeitangabe nicht um die sogenannte Hilfsfrist. Denn hier sind die Zeit für Anfahrt vom Aufenthaltsort der Feuerwehrmänner bis zur Wache und ihr Ausrücken nicht mit einberechnet.

Die Hilfsfrist ist definiert als: „die Zeitdifferenz zwischen dem Beginn der Notrufabfrage - möglichst ab der ersten Signalisierung des ankommenden Notrufes - in der Notrufabfragestelle und dem Eintreffen des ersten Feuerwehrfahrzeuges an der Einsatzstelle.“ (Landesfeuerwehrverband NRW e.V. 2001: 37 und s. Abb. 5). Allgemein ist zu sagen, dass zur Hilfsfrist der Feuerwehren keine rechtsverbindlichen Vorgaben existieren. In § 12 RettG NRW werden Kreise und kreisfreie Städte jedoch dazu aufgefordert sogenannte „Bedarfspläne“ aufzustellen. Zeitliche Vorgaben zu den Hilfsfristen werden innerhalb der jeweiligen Bedarfspläne gemacht, die unter Berücksichtigung von entsprechenden Hinweisen und Empfehlungen für die Anfertigung von Brandschutzbedarfsplänen der Landesfeuerwehrverbände erstellt werden sollen.

Demnach sollen Hilfsfristen unter den Schutzziele definiert werden (vgl. Landesfeuerwehrverband NRW e.V. 2001: 32f.). Als Grundlage für diese Hilfsfristen gilt eine Mitte der 1970er Jahre durchgeführte ORBIT-Studie, die davon ausgeht, dass die Reanimationsgrenze im Rahmen einer Kohlenmonoxidvergiftung auf 17 Minuten begrenzt ist (vgl. Landesfeuerwehrverband NRW e.V. 2001: 33). Obwohl diese Studie mittlerweile sehr umstritten ist, wird sie dennoch im Rahmen der Hinweise und Empfehlungen für die Anfertigung von Brandschutzbedarfsplänen herangezogen.



Quelle: eigene Darstellung nach Landesfeuerwehrverband NRW e.V. 2001: 38)

Abbildung 5: Normative zeitliche Abfolge eines Feuerwehreinsatzes

So wird für die Entdeckung und Meldung eines „kritischen Wohnungsbrandes“ (Landesfeuerwehrverband NRW e.V. 2001: 37) und die Alarmierung der Feuerwehr eine Zeitspanne von 5 Minuten angenommen. Dies führt dazu, dass der Feuerwehr nur noch eine Ausrück- und Anfahrzeit von 8 Minuten verbleibt (vgl. Landesfeuerwehrverband NRW e.V. 2001: 37) damit sie spätestens 13 Minuten nach begonnener CO-Anreicherung am Brandort vor Ort sein kann, um noch (angesetzt sind 4 Minuten) genügend Zeit zu haben, die jeweilige Person zu finden, zu retten und zu reanimieren (vgl. Landesfeuerwehrverband NRW e.V. 2001: 33).

Für den ländlichen Raum wurden eine Anpassung der Hilfsfristen diskutiert. In NRW liegen die Hilfsfristen bei 8 Minuten im städtischen bei 12 Minuten im ländlichen Raum, während sie in Brandenburg, Niedersachsen und Rheinland-Pfalz bei 15 Minuten und in Thüringen im ländlichen Bereich sogar bei 17 Minuten liegen. Ein Gespräch mit einem Experten des Feuerwehreinstitutes in Münster ergab, dass die Hilfsfristen in ländlichen Regionen zum Teil überschritten werden.

Der Deutsche Städte- und Gemeindebunde (2006: 7) schreibt dazu Folgendes: „Entleerung von Räumen und Zentralisierung der Stützpunkte von Feuerwehr und Rettungsdiensten verursachen auch längere Hilfsfristen für den Rettungsdienst und die Feuerwehr. Die Aufrechterhaltung kurzer Hilfsfristen ist sehr kostenaufwändig und personell mit freiwilligen Kräften oft kaum zu organisieren.“ Es wird angemerkt, dass es keine Garantie für bundesweite, gleiche Hilfsfristen geben kann und die Bevölkerung vor Ort in Kenntnis ihrer persönlichen Notfallbedingungen sein sollte (vgl. ebd.).

Eine weitere Möglichkeit die Standards zu verändern bestünde in der Senkung des Erreichungsgrades. Als Erreichungsgrad „wird der prozentuale Anteil der Einsätze verstanden, bei dem die Zielgrößen „Hilfsfrist“ und „Funktionsstärke“ eingehalten werden. Ein Erreichungsgrad von z.B. 80 % bedeutet, dass für 4/5 aller Einsätze die Zielgrößen eingehalten werden, bei 1/5 der Einsätze jedoch nicht.“ (Landesfeuerwehrverband NRW e.V. 2001: 38). Die Funktionsstärke beschreibt den Anteil an Mannschaft und Gerätschaft, der zu einem bestimmten Zeitpunkt vor Ort sein muss (s. Abb. 5).

Der Erreichungsgrad ist Gegenstand von Zielvereinbarungen, die zwischen dem Feuerwehrleiter und dem Dienstvorgesetzten – hier Kommunen – getroffen werden. Da der Personalaufwand eng mit dem Erreichungsgrad zusammenhängt, ist der Grad der Erreichung auch eine Frage der Kosten, die auf die angespannte Haushaltslage vieler Kommunen treffen (vgl. Landesfeuerwehrverband NRW e.V. 2001: 38). Aus rein fachlicher Perspektive heraus „wird derzeit sowohl für die Bearbeitung des Notrufes in der Leitstelle als auch für die Alarmierungs- und Anfahrtszeit ein Erreichungsgrad von jeweils 95 % als Zielsetzung für richtig angesehen.“ (Landesfeuerwehrverband NRW e.V. 2001: 38).

Überlegungen, die Hilfsfristen und den Erreichungsgrad in Zukunft anzupassen, werden bereits in Mecklenburg-Vorpommern getätigt, denn die „aktuell größten Schwierigkeiten bei der Sicherstellung des flächendeckenden Brandschutzes in Mecklenburg-Vorpommern stellt die teilweise nicht vorhandene Tageseinsatzbereitschaft der Feuerwehren dar“ (Ministerium für Inneres und Sport Mecklenburg-Vorpommern 2013: 6) auf die nun reagiert werden muss. Vor dem Hintergrund der in Mecklenburg-Vorpommern geltenden Rauchwarnmelderpflicht und einem veränderten Wohnstandard, wird überlegt die Hilfsfristen und damit die Ausrückradien der Feuerwehren zu erhöhen und des Weiteren einen Erreichungsgrad für städtische und für ländlich geprägte Räume einzuführen (vgl. Ministerium für Inneres und Sport Mecklenburg-Vorpommern 2013: 16-17). Der Erreichungsgrad für den ländlichen Raum soll dann nur noch 50%, der für den städtischen Bereich 80% betragen (vgl. Ministerium für Inneres und Sport Mecklenburg-Vorpommern 2013: 17).

Insgesamt handelt es sich bei den hier aufgeführten Regelungen nicht um gesetzlich festgeschriebene Aspekte, gegen die im Rahmen einer Anpassung an die Rahmenbedingungen des ländlichen Raumes verstoßen würde. Dennoch werden innerhalb der Bedarfspläne Standards für den Brandschutz angesetzt, die es einzuhalten gilt. Eine Anpassung dieser, wie sie in Mecklenburg-Vorpommern geplant ist, erscheint zunächst vor dem Hintergrund disperser Siedlungsstrukturen und einem voranschreitenden Mitglieder- und Nachwuchsmangel in den Freiwilligen Feuerwehren unumgänglich. Jedoch sollte in diesem Zusammenhang ein besonderes Augenmerk auf die Funktion der Freiwilligen Feuerwehren gelegt werden, die (auch) auf die Rettung von Menschenleben ausgelegt ist. Es stellt sich die Frage, ob die Freiwilligen Feuerwehren eben gerade diese Funktion bei heraufgesetzten Hilfsfristen und der Herabsetzung des Erreichungsgrades noch gerecht werden können.

Ein anderes Beispiel, bei dem ein neues Gesetz zu einem positiven Lösungsansatz führt, findet sich in Thüringen. Das Bundesland hat 2008 als erstes Bundesland in Deutschland als Anreiz zur Mitgliedschaft in der Freiwilligen Feuerwehr ein Gesetz erlassen (§ 14a ThürBKG), das ehrenamtlichen Mitgliedern der Freiwilligen Feuerwehren eine zusätzliche Altersvorsorge sichert. Eingeführt wurde die Altersversorgung, die zu gleichen Anteilen vom Land und von den Städten und Gemeinden finanziert wird, im Jahr 2010 (vgl. Beauftragter der Bundesregierung für die Neuen Bundesländer 2011). Derartige Ansätze könnten als Anreiz auch in weiteren Bundesländern Anwendung finden, da damit die ehrenamtliche Tätigkeit nicht nur eine Wertschätzung erfährt, sondern auch finanziell lohnend ist.

4. Fazit

Die aufgezeigten Beispiele, die Bürger und Fachplaner vorgetragen haben, verdeutlichen die Bedeutung der Fragestellung, inwiefern Änderungen der entsprechenden rechtlichen Regelungen und Standards sinnvoll sind, und in welchen Bereichen eine Änderung bei bestimmten Bevölkerungsgruppen zu einem Nachteil führen würde. Forderungen nach Anpassungen der gesetzlichen Regelungen kommen häufig in der Zusammenarbeit mit Akteuren vor Ort auf, die aus ihrer Sicht bestehende Regelungen als einschränkend empfinden. In einigen Bereichen sind solche Forderungen sicherlich sinnvoll, in anderen nicht.

Die allgemeinen Rahmenbedingungen und damit auch die Standards, sind jetzt schon teilweise zwischen städtischen und ländlichen Räumen unterschiedlich ausgeprägt. Beispiele dafür sind der ÖPNV, der aufgrund geringerer Siedlungsdichte geringere Taktungen aufweist als in der Stadt und das Thema Brandschutz, bei dem die Hilfsfristen auch aufgrund geringerer Siedlungsdichten und längerer Wegstrecken und Fahrzeiten höher angesetzt werden. Diese Differenzierungen in den Standards werden i.d.R. derzeit so von den Akteuren hingenommen. Denn unter der Bevölkerung existiert eine hohe Bereitschaft Funktionen der Daseinsvorsorge - z.B. Dienstleistungsangebote im ÖPNV - in eigener Verantwortung zu übernehmen. Diese eigenverantwortliche Übernahme von Daseinsvorsorgefunktionen hat allerdings auch Grenzen, wenn es z.B. um Kindertagesbetreuung oder gar die Gesundheitsversorgung geht.

Wenn Akteure fordern, diese Standards und auch die rechtlichen Rahmenbedingungen für ländliche Räume (noch) weiter aufzuweichen und anzupassen, merken sie oftmals nicht, dass sie dadurch die Kluft zwischen Stadt und Land noch weiter forcieren. Der Gesamtzusammenhang, auch unabhängig von den örtlichen Gegebenheiten, sollte stets in Kommunikation mit den Akteuren vor Ort geprüft werden. Die Hintergründe gesetzlicher Vorgaben sollten mit den Akteuren erörtert werden, um Akzeptanz sinnvoller Vorgaben zu erhöhen, so dass diese nicht als Vorgabe von oben ohne lebensnahen Bezug wahrgenommen werden, sondern der Sicherung des menschlichen Wohls dienen.

5. Literaturverzeichnis

- Beauftragter der Bundesregierung für die Neuen Bundesländer (Hrsg., 2011): Daseinsvorsorge im demografischen Wandel zukunftsfähig gestalten Handlungskonzept zur Sicherung der privaten und öffentlichen Infrastruktur in vom demografischen Wandel besonders betroffenen ländlichen Räumen. Berlin
- BMVBS / BBSR - Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung/ Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (2011; Hrsg.): Regionalstrategie Daseinsvorsorge. Denkanstöße für die Praxis. Berlin/Bonn. Abgerufen von: <http://www.regionale-daseinsvorsorge.de/56/>
- BMVBS - Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (Hg.) (2012): Aktionsprogramm regionale Daseinsvorsorge. Ein MORO-Forschungsfeld. Kurzinformation über Ziele, Ablauf und Modellregionen. MORO-Informationen 10/1. Bonn. Abgerufen von: <http://www.regionale-daseinsvorsorge.de/56/>
- Deutscher Feuerwehrverband (2014, Hg.): Altersgrenzen bei der Feuerwehr. Übersicht des Deutschen Feuerwehrverbandes. Berlin
- Deutscher Städte- und Gemeindebund (2006): Herausforderungen ländlicher Räume. Berlin
- Einig, Klaus (2008): Regulierung der Daseinsvorsorge als Aufgabe der Raumordnung im Gewährleistungsstaat. In: BBR (Hg.): Informationen zur Raumentwicklung, Heft 1/2.2008, 17-40.
- Farrokhikhiavi, Reyhaneh/ Dietrich, Carolin/ Vallée, Dirk (2013): Neue Ansätze zur Sicherung der Daseinsvorsorge. In: FUB – Flächenmanagement und Bodenordnung, 5/2013 Oktober, S. 193-200. ISSN 1616-0991. Wiesbaden.
- G-BA (2012): Richtlinie des Gemeinsamen Bundesausschusses über die Bedarfsplanung sowie die Maßstäbe zur Feststellung von Überversorgung und Unterversorgung in der vertragsärztlichen Versorgung (Bedarfsplanungs-Richtlinie).
- Gerst, Thomas (2012): Nichtärztliche Praxisassistentin: Die Versorgung im Team sichern. In: Deutsches Ärzteblatt 2012; 109(11): A-516. Abrufbar unter: <http://www.aerzteblatt.de/archiv/123833/Nichtaerztliche-Praxisassistentin-Die-Versorgung-im-Team-sichern>
- KBV – Kassenärztliche Bundesvereinigung (2011, Hrsg.): Grunddaten zur vertragsärztlichen Versorgung in Deutschland – 2011 – Zahlen, Fakten, Informationen. Selbstverlag, ohne Ort.
- KiBiz (2007): Gesetz zur frühen Bildung und Förderung von Kindern (Kinderbildungsgesetz - KiBiz) - Viertes Gesetz zur Ausführung des Kinder- und Jugendhilfegesetzes - SGB VIII - Vom 30. Oktober 2007 (Fn 1).
- KiföG (2008): Gesetz zur Förderung von Kindern unter drei Jahren in Tageseinrichtungen und in Kindertagespflege (Kinderförderungsgesetz - KiföG) - Vom 10. Dezember 2008.
- Kötter, Theo (2012): Interkommunaler Arbeitskreis „Gebäudeleerstand und Daseinsvorsorge in den Gemeinden Dahlem und Hellenthal“ -Vorbereitende Untersuchungen für die Aufnahme in das Städtebauförderungsprogramm – Protokoll.
- Kopetsch, Thomas Dr.; Bundesärztekammer (BÄK); Kassenärztliche Bundesvereinigung (KBV) (2010): Dem deutschen Gesundheitswesen gehen die Ärzte aus! - Studie zur Altersstruktur und Arztzahlentwicklung. Selbstverlag, Berlin.
- Krönert, Steffen (2010): Die Regionen müssen sich an die Schrumpfung anpassen. Bundeszentrale für politische Bildung. Abgerufen von: <http://www.bpb.de/politik/innenpolitik/demografischer-wandel/70955/an-die-schrumpfung-anpassen>
- Landesfeuerwehrverband NRW e.V. (2001): Hinweise und Empfehlungen für die Anfertigung von Brandschutzbedarfsplänen für die Gemeinden des Landes Nordrhein-Westfalen Stand: 01/2001 (V 6.0)
- Meier, Martin; Müller, Jens (2011): Zukunftshandbuch. Sicherstellung des Brandschutzes in der Grenzregion Weißwasser.
- Ministerium für Inneres und Sport Mecklenburg-Vorpommern (2013; Hg.): Eckpunktepapier zur künftigen Sicherstellung des Brandschutzes. Handlungsfelder zur Zukunftssicherung des flächendeckenden Brandschutzes und der Technischen Hilfeleistung durch die Feuerwehren im Land Mecklenburg-Vorpommern. Schwerin

Plattner, Hans-Peter (2005): Zukunft der Feuerwehren im ländlichen Raum.

RettG NRW - Gesetz über den Rettungsdienst sowie die Notfallrettung und den Krankentransport durch Unternehmer (Rettungsgesetz NRW - RettG NRW). Vom 24. November 1992 (Fn1). Abrufbar unter https://recht.nrw.de/lmi/owa/br_bes_text?anw_nr=2&gld_nr=2&ugl_nr=215&bes_id=4300&menu=1&sg=0&aufgehoben=N&keyword=rettungsdienst#det0

Richtlinie 93/16/EWG des Rates vom 5. April 1993 zur Erleichterung der Freizügigkeit für Ärzte und zur gegenseitigen Anerkennung ihrer Diplome, Prüfungszeugnisse und sonstigen Befähigungsnachweise. Amtsblatt Nr. L 165 vom 07/07/1993 S. 0001 – 0024. Abrufbar unter <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:31993L0016:de:HTML> (Stand 19.07.2013)

Springate, I., Atkinson, M., Straw, S., Lamont, E. and Grayson, H. (2008): Narrowing the Gap in Outcomes: Early Years (0-5 years). Slough: NFER.

StädteRegion Aachen (2012, Hg.): Kommentierter Tabellenband der StädteRegion Aachen 2012. Befragung zur Erforschung der Lebenslage und Zufriedenheit von Familien in den Kommunen Alsdorf, Baesweiler, Eschweiler, Herzogenrath, Monschau, Roetgen, Simmerath, Stolberg und Würselen der StädteRegion Aachen.

Steinführer, Annett; Küpper, Patrick; Tautz Alexandra (2012): Gestaltung der Daseinsvorsorge in alternenden und schrumpfenden Gemeinden – Anpassungs- und Bewältigungsstrategien im Harz. Braunschweig. Abrufbar unter http://www.ti.bund.de/fileadmin/dam_uploads/vTI/Publikationen/Thuenen%20Report/lbf_sh367.pdf.

Vallée, Dirk; Farrokhikhiavi, Reyhaneh (2013): Methodische Bausteine der Bevölkerungs- und Erreichbarkeitsanalyse in der Region Nordeifel. In: MORO-Informationen 10/2, S. 20-23. Berlin

van den Berg, Neeltje (2008): AGnES entlastet den Hausarzt. In: LandInForm 2008. S. 25.

Weigelt, Ulrich (2013): Gibt es genug Hausärzte? In: Aachener Nachrichten – Stadt / Blickpunkt / Seite 2 vom 05.07.2013.

Internetseiten

Webseite Nordrheinische Akademie o.J.: abrufbar unter <http://www.akademienordrhein.info/eva-entlastende-versorgungsassistentin/> (Stand 09.07.2013)

Autoren:

Reyhaneh Farrokhikhiavi

Institut für Stadtbauwesen und
Stadtverkehr der RWTH Aachen
farrokhikhiavi@isb.rwth-aachen.de

Carolin Dietrich

Institut für Stadtbauwesen und
Stadtverkehr der RWTH Aachen
dietrich@isb.rwth-aachen.de

Dirk Vallée

Institut für Stadtbauwesen und
Stadtverkehr der RWTH Aachen
vallee@isb.rwth-aachen.de

Wolfgang Weiß; Axel Wolz

Demographischer Wandel und öffentliche Daseinsvorsorge in den ländlichsten Räumen Ostdeutschlands: Welche Rolle spielt die Landwirtschaft?

Wo sich der Demographische Wandel und selektive Abwanderung überlagern, befinden wir uns zumeist in den ländlichsten Räumen Ostdeutschlands. Hier kommen zum beschleunigten Absinken der Einwohnerzahl (Schrumpfung) und der Verschiebungen der Altersstruktur (Überalterung) eine Verzerrung der Sexualproportionen (Frauendefizite im demographisch aktiven Alter) sowie Qualifikationsdefizite (Brain-Drain) hinzu. Häufig ist in diesen Räumen die Landwirtschaft der einzig verbleibende Wirtschaftssektor. Die meisten sonstigen wirtschaftlichen Aktivitäten, wie Handwerk und Dienstleistungen, wurden wegen der geringen regionalen Rentabilität aufgegeben. Der flächendeckende Rückzug der nicht-agraren Wirtschaft – falls diese kleinräumig überhaupt vorhanden war – sowie vor allem die demographischen Veränderungen führen i.d.R. dazu, dass viele Kommunen die Erfüllung von Aufgaben der öffentlichen Daseinsvorsorge, die unter den jeweils gegebenen gesellschaftlichen Bedingungen für ein sinnvolles menschliches Dasein als notwendig erachtet werden, nicht mehr gewährleisten können. Es gehen den Gemeinden vor allem bevölkerungsbezogene Finanzausschüsse (insbesondere der an der Einwohnerzahl bemessene kommunale Finanzausgleich) verloren, um entsprechende Güter und Dienstleistungen bereitstellen zu können. Im Rahmen einer empirischen Studie in der Region Altmark (Sachsen-Anhalt) wurde untersucht, inwieweit die landwirtschaftlichen Betriebe bereit und in der Lage sind, Aufgaben der öffentlichen Daseinsvorsorge zu erfüllen.

Begriffsbestimmung und Problemstellung

Der demographische Wandel besteht primär aus zwei Komponenten: dem Absinken der altersspezifischen Geburtenrate und einer steigenden Lebenserwartung. Dies führt zu dem in Deutschland, aber auch in allen anderen europäischen Staaten zu dem zu beobachtenden Phänomen, dass das theoretische Minimum der „Ersatzreproduktion“ bzw. „einfachen Reproduktion“ seit Jahrzehnten unterschritten wird. Hierunter versteht man die mittlere Anzahl der Lebendgeburten pro Frau, die nötig wären, um die jeweilige Elterngeneration zahlenmäßig zu ersetzen. Ebenso kommt es zu einem steigenden Durchschnittsalter der Bevölkerung (Bähr 1983; Bundesinstitut für Bevölkerungsforschung 2008). Der demographische Wandel wird zusätzlich durch Migrationen überlagert. Diese können vor allem in den Zuzugsgebieten zumindest zeitweilig die Schrumpfung und Überalterung dämpfen. In den Wegzugsgebieten jedoch verstärken die Wanderungsprozesse zumeist die Effekte des demographischen Wandels, denn sie vollzieht sich in der Regel selektiv.

Besonders die jungen, gut gebildeten Gruppen verlassen die ländlichen Räume. In den ländlichsten Gebieten Ostdeutschlands hat die Selektivität der Migration zusätzlich noch eine sexualspezifische Komponente, denn seit Jahrzehnten dominieren im Wanderungsverlust die Frauen – ein in dieser Stärke und seiner Wirkung auf die Bevölkerungsstruktur bislang wahrscheinlich weltweit einmaliger Vorgang. Gerade auf kleinräumlicher Ebene können die Effekte enorm sein. Folglich können sich Einwohnerzahlen und Bevölkerungsstruktur schneller und nachhaltiger verändern, als es – Kriege und andere Katastrophen ausgenommen – durch die natürlichen Bevölkerungsbewegungen (d. h. durch Geburten und Sterbefälle) möglich ist. Beide Prozesse, der demographische Wandel und die selektive Abwanderung, verursachen in den Abwanderungsräumen ähnliche demographische Effekte: eine Überalterung und stetigen Schrumpfung der „Restbevölkerung“ (ZDWA 2005). Die ostdeutschen Regionen sind dabei bevorzugt betroffen. Besonders die selektiven Wanderungen sind Ursache für parallel auftretende Erscheinungen wie Frauendefizit im demographisch aktiven Alter und intellektuelle Degradation. Beschränkten sich die migrationsbedingten Frauendefizite im demographisch aktiven Alter vor 1990 auf ländliche Gemeinden, sind diese heute ein flächendeckendes Phänomen in den neuen Bundesländern. Ebenso war der allgemeine Wanderungsverlust zu jener Zeit nicht so gravierend, da ein großer Teil der Migranten durch die jeweiligen Kreis- und Bezirkszentren aufgefangen wurde. Auf der anderen Seite wurde über das Instrument der „Absolventenlenkung“ verhindert, dass politische und ökonomische Führungspositionen im ländlichen Raum unbesetzt blieben (Weiß und Hilbig 1998).

In Folge dieser tiefgreifenden, komplexen und nachhaltigen demographischen Erosion sowie des stetigen Rückgangs an wirtschaftlichen Akteuren verlieren die betroffenen Kommunen auch zunehmend ihre fiskalische Finanzkraft. Zudem wird bei Angeboten der technischen und sozialen Infrastruktur die normative Rentabilität häufig unterschritten, was in vielen öffentlichen Debatten fälschlich als „Unterschreitung der Tragfähigkeit“ bezeichnet wird (vgl. Weiß 2005). Viele Kommunen sind nicht mehr in der Lage, die Leistungen für eine adäquate öffentliche Daseinsvorsorge bereitzustellen.

Der Begriff Daseinsvorsorge ist zunächst lediglich ein verwaltungsrechtlicher Begriff, der die staatliche Aufgabe zur Bereitstellung jener Güter und Leistungen umschreibt, die unter den jeweils gegebenen gesellschaftlichen Bedingungen für ein sinnvolles menschliches Dasein als notwendig erachtet werden. Zumeist ist damit die sogenannte Grundversorgung umschrieben, also die Verfügbarkeit wichtiger Elemente der Infrastruktur und Dienstleistungen (Verkehrs- und Transportwesen bzw. ÖPNV, die Gas-, Wasser-, und Elektrizitätsversorgung, die Müllabfuhr und die Abwasserbeseitigung, Bildungs- und Kultureinrichtungen, Krankenhäuser, Friedhöfe, Bäder usw.) für die gesamte Bevölkerung zu einem angemessenen Preis. Einige dieser Leistungen werden nicht direkt von den Gemeinden angeboten, sondern von kommunalwirtschaftlichen Betrieben wahrgenommen (Markus und Osner 2012). Die Sicherung einer Grundversorgung ist gerade in benachteiligten Gebieten (etwa in Bezug auf die Bevölkerungsdichte oder geographische Besonderheiten) von Bedeutung, wo sich nach rein betriebswirtschaftlichen Kriterien ein entsprechendes Angebot weder für private Anbieter noch für den Staat bei Beachtung des Gebotes der Wirtschaftlichkeit lohnt (Fürst 2011, S. 56ff.). Werden die Angebote der technischen sowie sozialen und kulturellen Nahversorgung noch weiter zurückgeschraubt, als es insbesondere in den Perioden starken Schülerschwundes mit vielen Schulstandorten geschah, wird die Attraktivität dieser Regionen weiter geschwächt.

Eng mit diesen Entwicklungen verbunden ist der stetige Abbau von Klein- und Mittelindustrie, Handwerk, Gewerbe und Dienstleistungen. Nicht nur die Anzahl der potentiellen Kunden sinkt, sondern auch die Kaufkraft der Verbliebenen. Vor allem die geringen Einkünfte der durch die sozialen Sicherungssysteme gestützten Bevölkerung, die in vielen ländlichen Räumen überproportional häufig ist, sind ein limitierender Faktor für die örtliche Nachfrage nach Gütern und Dienstleistungen. Immer mehr Betriebe sowie private Dienstleister und Gewerbetreibende geben ihre Betriebe auf bzw. müssen wegen des geringen Umsatzes Insolvenz anmelden (Weiß und Fritzsche 2012). In den betroffenen Gebieten verstetigt sich somit eine vielschichtige Abwärtsentwicklung, die die peripheren ländlichen Regionen aus der Perspektive verschiedenster Akteure zu unattraktiven Wohn-, Arbeits-, Wirtschafts- und Investitionsstandorten macht. Im Vergleich der ländlich-peripheren Regionen in Deutschland stechen viele aus den neuen Bundesländern hervor. Wirtschaftsentwicklung, Bevölkerungsstruktur und Freizeitwert bestimmen die Attraktivität der Regionen. Wo es zu wenig Arbeit gibt, wandern vor allem junge Menschen ab. Wo die Familien fehlen, mangelt es an Kaufkraft in der Region und dynamisiert sich die demographische Negativentwicklung.

Demographische und sozio-ökonomische Indikatoren sowie jene der sozialen und technischen Infrastrukturausstattung ergeben eine weitere Ausdifferenzierung des Begriffes „ländlicher Räume“. Das Ausmaß der Schrumpfung, die Prognosen der Entwicklung der benannten Indikatoren sowie die periphere Lage vor allem durch ihre Distanz zu den Kernen der Metropolregionen erlauben eine „Steigerung“ des Begriffes „ländliche Räume“ zu „ländlichsten Räumen“ als Ausdruck einer „superlativen Ländlichkeit“ (Weiß 2002). Vor diesem Hintergrund haben sich viele ländliche Räume, insbesondere in Ostdeutschland, in den letzten zwei Jahrzehnten extrem gewandelt. Sie werden mit drei sich gegenseitig beeinflussenden Merkmalen konfrontiert:

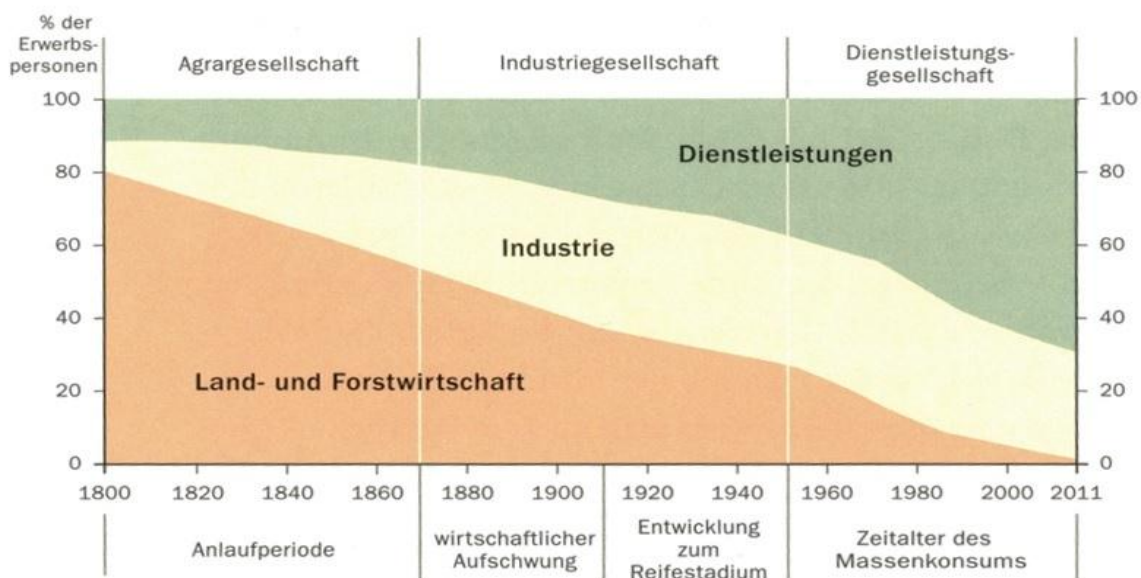
1. einem massiven Rückgang der Bevölkerungszahlen und einem Wandel der Bevölkerungsstruktur, verkürzt: dem demographischen Wandel,
2. einem stetigen Abschwächen der regionalen Wirtschaftsleistung, was sich auch auf die entsprechende kommunale Steuerkraft auswirkt, sowie
3. einer Rücknahme der Leistungen der öffentlichen Daseinsvorsorge.

Im Mittelpunkt dieser Analyse wird hinterfragt, in welchem Rahmen landwirtschaftliche Betriebe Aufgaben der öffentlichen Daseinsvorsorge schon erfüllen bzw. künftig übernehmen können, die die Kommunen aus finanziellen bzw. organisatorischen Gründen nicht mehr in der Lage sind anzubieten. Es wurde dabei allerdings nicht hypothetisch hinterfragt, ob Leistungen übernommen oder angeboten werden würden, wenn es dafür einen direkten – z. B. staatlich gestützten – ökonomischen Ausgleich gäbe.

Wandelnde Bedeutung der Landwirtschaft im ländlichen Raum unter der besonderen Berücksichtigung Ostdeutschlands

Während der letzten Jahrzehnte wurde die Rolle des landwirtschaftlichen Sektors für Einkommen und Beschäftigung kontrovers diskutiert. Generell überwog aber die Ansicht, dass sein Beitrag im Zuge der wirtschaftlichen Entwicklung sinkt. Fourastié (1954 [1949]) beschrieb „Entwicklung“ als einen Übergang von der landwirtschaftlichen über die industrielle hin zu einer Dienstleistungsgesellschaft. Lewis (1954) differenzierte zwischen dem traditionellen Agrarsektor und dem modernen Industriesektor. Er leitete ab, dass der Agrarsektor mit seinen überschüssigen Arbeitskräften den wachsenden Industriesektor zu versorgen habe und somit zur wirtschaftlichen Entwicklung beitrage, ohne dass die Agrarproduktion sinkt. Johnston und Mellor (1961) analysierten den sinkenden Beitrag des landwirtschaftlichen Sektors im Zuge der wirtschaftlichen Entwicklung. Als Haupteinflussfaktoren führten sie die Sättigung der Nachfrage nach Nahrungsmitteln bei steigendem Wohlstand (sinkende Einkommenselastizität) sowie den Einsatz moderner Technologien bei sinkenden Energie- und Transportkosten an, sodass die Agrarproduktion trotz stagnierendem oder gar sinkendem Arbeitskräfteeinsatz expandieren wird. Auch wenn diese Ansätze zum Teil variieren, stimmen alle Entwicklungsökonominnen darin überein, dass die Bedeutung der Agrarproduktion für Einkommen und Beschäftigung im Zuge der wirtschaftlichen Entwicklung stetig abnimmt.

In der Tat wird diese Entwicklung in Deutschland seit über 200 Jahren beobachtet (vgl. Abb. 1). Der Anteil von Gewerbe und Industrie wuchs zunächst auf Kosten der Land- und Forstwirtschaft. Seit dem 20. Jahrhundert weitete sich nur noch der Anteil der Dienstleistungen aus, der heute bei etwa 70 Prozent liegt (Henkel 2012). Die Anzahl der landwirtschaftlichen Betriebe nimmt stetig ab, ebenso die Anzahl der Arbeitskräfte, während die Betriebsgrößen und die Produktion ansteigen.



Quelle: Henkel 2012, S. 38

Abbildung 1: Erwerbsstruktur in Deutschland von 1800 bis heute

Wie in Abbildung 1 zu ersehen, setzt sich der Strukturwandel auch in den letzten Jahren weiter fort. Während er jedoch in Westdeutschland relativ stetig ablief, waren sein Verlauf und seine Ausprägung in Ostdeutschland durch die unterschiedliche geschichtliche Entwicklung bedingt. Die alte preußische und mecklenburgische Gutsherrschaft, die Bodenreform nach dem Zweiten Weltkrieg, die Einrichtung von Staatsgütern (später Volkseigene Güter) ab 1945 sowie die forcierte Gründung der Landwirtschaftlichen Produktionsgenossenschaften (LPG) in den 1950er Jahren, die Umgestaltung der Landwirtschaft in den 1970er Jahren, als durch Trennung von Tier- und Pflanzenproduktion industriemäßige Produktionsmethoden eingeleitet wurden und letztlich Art und Umfang der Dekollektivierung und Privatisierung nach der Wiedervereinigung, spiegeln sich in der heutigen Agrarstruktur aller ostdeutschen Regionen wider (Choi 2008; Wolz et al. 2009).

Die Wiedervereinigung führte zu einem radikalen Systembruch. Noch im Jahr 1987 waren in den Bezirken Halle und Magdeburg, die weitgehend mit der Fläche des Bundeslandes Sachsen-Anhalt übereinstimmen, immerhin rund 9,8 Prozent bzw. 15,3 Prozent der Beschäftigten in der Landwirtschaft tätig (Staatliche Zentralverwaltung für Statistik 1988). Der nördliche Teil des Bezirkes Magdeburg umfasst die

Untersuchungsregion Altmark. Hier dürfte der Anteil der landwirtschaftlichen Beschäftigten sogar erheblich höher gelegen haben. Die Altmark ist typisch für jene ostdeutschen Regionen, in denen es auch schon zu Zeiten der DDR kaum eine Alternative zur Landwirtschaft gab.

Allerdings ist zu beachten, dass in der Statistik der DDR auch alle nicht-landwirtschaftlichen Beschäftigten auf den LPGen sowie Staatsgütern als landwirtschaftliche registriert wurden. Grob geschätzt kann etwa die Hälfte der Beschäftigten sozialen, kulturellen sowie anderen Wirtschaftsbereichen zugeordnet werden, die also mit der Primärproduktion nicht befasst war (von Oertzen-Haupt et al. 1991). Besonders die LPGen hatten – ähnlich, wie auch in den anderen ehemaligen sozialistischen Ländern – kommunale Aufgaben wahrzunehmen. Im Gegensatz zu den Kommunen verfügten die Kollektivbetriebe über die notwendigen finanziellen Mittel sowie vor allem über die notwendigen personellen und technischen Ressourcen. Sie waren quasi „sozialistische Dörfer“ (Schoene 2011). Darüber hinaus hatte die Landwirtschaft eine spezielle soziale Funktion: Sie gab fast allen Personen Arbeit, auch den gering qualifizierten, die – unfähig, im Konkurrenzdruck der urbanen Industriegesellschaft zu bestehen – als Sesshafte in den Dörfern verblieben (Weiß 1995).

Die ostdeutsche Landwirtschaft hat sich seit der Wiedervereinigung zu einem Erfolgsmodell entwickelt. Sie ist der Landwirtschaft in den westlichen Bundesländern im Hinblick auf zentrale Eckdaten dieses Sektors, wie Betriebsgröße und Arbeitskräftebesatz der Landwirtschaft, entwicklungsgeschichtlich deutlich voraus. Heute zählen landwirtschaftliche Unternehmen im ländlichen Raum zumeist zu den ökonomisch „starken“ Akteuren. Die Landwirtschaft ist geprägt durch große Betriebe mit hoher Produktivität und guter Gewinnsituation. Der Agrarsektor ist heute die einzige Branche, in der im deutschen Osten mit besseren Ergebnissen gewirtschaftet wird als in den alten Bundesländern. Sein Erfolg stand dabei Anfang der 1990er Jahre jedoch noch keineswegs fest (vgl. Martens 2010; BMI 2012).

Während viele Studien die Auswirkungen des demographischen Wandels mit Blick auf den Abbau von Leistungen der öffentlichen Daseinsvorsorge im ländlichen Raum analysieren, wird die Rolle der Landwirtschaft i.d.R. nicht berücksichtigt. So befassen sich seit einiger Zeit eine Reihe von Studien mit den Auswirkungen des demographischen Wandel auf den ländlichen Raum (vgl. u. a. Deutsche Landeskulturgesellschaft 2006; Maretzke 2011, Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung 2013) und den Aufgaben der öffentlichen Daseinsvorsorge, aber keine mit den Auswirkungen auf bzw. mit den Wechselwirkungen zum landwirtschaftlichen Sektor. Ebenso wird in der Studie des Interministeriellen Arbeitskreises des Landes Sachsen-Anhalts zur nachhaltigen Bevölkerungspolitik die Landwirtschaft nur unter „Bodenordnungsmaßnahmen im Rahmen der Flurbereinigung“ erwähnt (Interministerieller Arbeitskreis 2011, S 92). Auch in dem jüngst veröffentlichten Bericht der Landesregierung Sachsen-Anhalt an den Landtag mit dem Titel „Den demografischen Wandel gestalten – Demografiebericht“ (Ministerium für Landesentwicklung 2013) findet die Landwirtschaft allenfalls indirekt auf einer dreiviertel Seite zum Thema „Allianz für den ländlichen Raum“ (S. 48-49) sowie einer halben Seite zum Thema „Dorferneuerung“ (S. 73) Erwähnung. Hier besteht also noch aktueller Forschungsbedarf, denn die Aufrechterhaltung vitaler ländlicher Räume ist wiederum für ein erfolgreiches Bestehen der Land- und Forstwirtschaft eine wichtige Voraussetzung. An dieser Stelle will diese Untersuchung ansetzen.

Untersuchungsregion und Charakterisierung der Untersuchungseinheiten

In einer empirischen Erhebung in einer Region Sachsen-Anhalts wurden die beiden Untersuchungsfragen detaillierter untersucht. Als Referenzraum wurden die beiden Landkreise der Region Altmark (Salzwedel und Stendal) ausgewählt. An Hand der herangezogenen Kennziffern wie zu Demographie, Bildung, Wirtschaft oder Erreichbarkeit (BBSR 2011; Statistisches Bundesamt 2012) kann diese Region als typisch für ländlichste Regionen angesehen werden, die durch eine moderate Wirtschaftsentwicklung und einen rapiden Wandel in der Bevölkerungsstruktur während der letzten zweieinhalb Jahrzehnte charakterisiert sind. Die Einkommen sowie Beschäftigungsmöglichkeiten sind relativ gering. Schon zur DDR-Zeit war die Region von Abwanderung betroffen, welche sich nach der Wiedervereinigung verschärfte. Auch in den kommenden Jahren wird ein überproportionales Absinken der Bevölkerungszahl erwartet. Besonders prekär ist die selektive Abwanderung, denn gerade junge weibliche Einwohner wandern ab, was zu einem eklatanten Frauendefizit im gebärfähigen Alter führt. Daher ist für die kommenden Jahre wiederum von stetig sinkenden Geburtenzahlen auszugehen.

Auch wenn die Bedeutung der Land- und Forstwirtschaft nach der Wiedervereinigung erheblich sank, ist deren Beitrag zur Schaffung von Einkommen und Beschäftigung – im bundesdeutschen wie im ostdeutschen Vergleich – nach wie vor relativ hoch. Die negative Bevölkerungsentwicklung spiegelte in der Vergangenheit in der Regel die wirtschaftliche Schwäche der Region wider. Mittlerweile wird die demographische Lage selbst zum limitierenden Standortfaktor der Wirtschaftsentwicklung, wodurch der Kreislauf, der die Attraktivität dieser Standorte weiter sinken lässt, dynamisiert wird.

So hat die Erosion der demographischen Struktur weitreichende Folgen für die Sozial-, Wirtschafts- und Verkehrsstruktur vor Ort. In der Regel ist die Handlungsfähigkeit der Kommunen durch Unterfinanzierung sowie durch Unterschreitung der Rentabilität der Infrastruktur stark beeinträchtigt, so dass die Qualität und Quantität der öffentlichen Daseinsvorsorge tendenziell abnimmt. Der Rückzug von Angeboten der Daseinsvorsorge ist für die ländlichsten Räume prägend. Die Erreichbarkeit überregional bedeutender Zentren und Verkehrsknoten ist selbst für ostdeutsche Verhältnisse nur mit einem hohen Aufwand möglich. So ist die Altmark auf der einen Seite durch eine sehr niedrige Bevölkerungsdichte, hohe Anteile alter und geringe Anteile junger Menschen gekennzeichnet. Auf der anderen Seite sind ein geringes Angebot an Arbeitsplätzen und die Häufung prekärer Beschäftigung Ursachen für die niedrigsten verfügbaren Einkommen bundesweit. Mit Blick in die Zukunft ist hier auch mit einer besonderen Häufung von Altersarmut zu rechnen. Bereits heute (2007) sind fast alle ländlichen Problemregionen durch eine deutlich über dem Bundesdurchschnitt von 14,3 Prozent liegende Armutsquote (Sachsen-Anhalt mit 21,5 Prozent wird nur noch von Mecklenburg-Vorpommern überboten) geprägt (Martens 2009).

Im Mittelpunkt der Untersuchung stand die Befragung der betroffenen Landwirte in der Altmark. In einer ersten Runde wurden im Jahr 2011 Experteninterviews mit 137 Schlüsselpersonen (politische, wirtschaftliche und kulturelle Entscheidungsträger) durchgeführt. In einer zweiten Runde wurden im Jahr 2012 134 landwirtschaftliche Betriebsleiter (80 selbständige Landwirte sowie 54 Leiter von Agrargenossenschaften bzw. GmbHs) in Form eines standardisierten Fragebogens schriftlich befragt. Diese beiden Hauptgruppen wurden bewusst gewählt, da wir davon ausgingen, dass die Auswirkungen des demographischen Wandels sowie die Möglichkeit der Bereitstellung von Leistungen der öffentlichen Daseinsvorsorge die verschiedenen Betriebsformen unterschiedlich tangieren. Neben diesen Interviews wurden statistische Daten sowie die relevante Sekundärliteratur analysiert.

Insgesamt wurden 134 Betriebsleiter befragt (vgl. Tab. 1). Im Vergleich zur Landwirtschaftszählung 2010 sind in der Untersuchung die selbständigen Betriebe unterrepräsentiert, während die juristischen Personen (in der Landwirtschaftszählung nicht ausdifferenziert), insbesondere die Agrargenossenschaften, überproportional vertreten sind (Statistisches Bundesamt 2011, S. 50). In diesem Sinne erhebt die Untersuchung nicht den Anspruch, die genaue Lage in der Landwirtschaft der Altmark wiederzugeben. Sie kann nur einen Einblick in die Trends und die aktuellen Verhältnisse derer aufzeigen, die sich an der Untersuchung beteiligt haben.

	Untersuchungs- einheiten		Altmark 2010	
	Anzahl	Prozent	Anzahl	Prozent
selbständige Landwirte	80	59,7	975	88,4
- Einzelunternehmen	55	41,0	711	64,5
- Gesellschaft bürgerlichen Rechts (GbR)	25	18,7	264	24,0
juristische Personen	54	40,3	127	11,6
- eingetragene Genossenschaft (eG)	41	30,6	.	.
- Gesellschaft mit beschränkter Haftung (GmbH)	12	9,0	.	.
- sonstige (Verein)	1	0,7	.	.
Insgesamt	134	100	1102	100

Quelle: IAMO-Umfrage 2012; Statistisches Bundesamt 2011, S. 50

Tabelle 1: Untersuchungseinheiten nach Rechtsform

Die wichtigsten Merkmale der Betriebe sowie der Betriebsleiter sind in der Tabelle 2 zusammenfassend dargestellt. Hinsichtlich der wichtigsten betrieblichen Kennzahlen unterscheiden sich beide Gruppen sehr deutlich. Die durchschnittliche Betriebsgröße der selbständigen Landwirte liegt bei 316 ha landwirtschaftlich genutzte Fläche (LF), während die juristischen Personen mit 1.210 ha LF durchschnittlich eine etwa vier Mal so große Fläche bewirtschaften. In dieser Gruppe bewirtschaften ca. 42 Prozent der Betriebe eine LF von bis zu 1.000 ha, während über 46 Prozent eine Fläche zwischen 1.000 - 2.000 ha und knapp 12 Prozent Flächen von mehr als 2.000 ha bewirtschaften. Demgegenüber bearbeiten fast 98 Prozent aller selbständigen Landwirte eine LF von weniger als 1.000 ha. Dabei verfügen knapp ein Viertel aller Betriebe dieser Gruppe über Flächen von unter 100 ha, knapp 54 Prozent zwischen 100 bis 500 ha und ca. 20 Prozent bewirtschaften Nutzflächen zwischen 500 und unter 1.000 ha.

Wie gezeigt, sind die selbständigen Landwirte in dieser Untersuchung unterrepräsentiert. In Hinblick auf die bewirtschafteten Flächen wird die Region jedoch sehr gut abgebildet. Insgesamt bewirtschaften die befragten selbständigen Landwirte 88.050 ha und die befragten Manager von juristischen Personen 65.353 ha LF, insgesamt also 153.403 ha LF. In den beiden Altmark-Kreisen werden insgesamt 275.907 ha LF (2010) bewirtschaftet, davon 126.586 ha LF im Altmarkkreis Salzwedel sowie 149.321 ha LF im Kreis Stendal (Statistisches Bundesamt 2011, S. 50). Insgesamt decken die befragten Betriebe also mehr als die Hälfte der bewirtschafteten Fläche in der Untersuchungsregion ab (bzw. 55,6 Prozent).

Kennwert	selbständige Landwirte	Juristische Personen
Betriebliche Kennzahlen		
durchschnittliche Betriebsgröße (LF, ha)	316	1210
durchschnittlicher Viehbestand (GV)	103	578
Anzahl der Arbeitskräfte (AK-Einheit)	3,0	16,5
AK-Besatz/100 ha	0,95	1,37
Betriebsleiter		
Durchschnittsalter (Jahre)	51,1	52,5
Anteil älter als 60 Jahre (Prozent)	16,0	20,4
Anteil jünger als 40 Jahre (Prozent)	8,0	3,7
Lebenszeit in der Altmark (Jahre)	40,0	48,2
Anteil, der ab 1990 in Altmark wohnt (Prozent)	29,9	7,4

Quelle: IAMO-Umfrage 2012

Tabelle 2: Hauptkennziffern der Untersuchungseinheiten

Wie schon in der Klassifikation der Betriebsausrichtung ersichtlich, spielt die Viehhaltung innerhalb der juristischen Personen eine größere Rolle. Während die selbständigen Landwirte im Durchschnitt über einen Bestand von 103 Großvieheinheiten (GV) verfügen, ist der entsprechende Wert innerhalb der Gruppe der juristischen Personen mit ca. 578 GV fast sechs Mal so hoch. Gerade einmal ca. 3 Prozent der selbständigen Landwirte verfügen über einen Viehbestand von 500 GV und mehr. Auf der anderen Seite halten 30 Prozent der Betriebe dieser Gruppe überhaupt kein Vieh und ca. weitere 22 Prozent Nutztvieh zwischen 1 und 50 GV. Dagegen liegt der Anteil der juristischen Personen, die über 1.000 GV verfügen, bei ca. 20 Prozent; der, die Nutztvieh zwischen 500 und 1.000 GV halten, bei fast 18 Prozent. Knapp die Hälfte der Betriebe in dieser Gruppe verfügt über einen GV-Besatz von unter 500 GV. Etwa mehr als 10 Prozent der juristischen Personen unterhält keine Nutztviehhaltung.

Die größere bewirtschaftete Nutzfläche sowie die stärkere Ausrichtung in der Nutztviehhaltung bedingen einen höheren Besatz an Mitarbeitern in den jeweiligen Betriebsformen. Während der Arbeitskräftebesatz (AK-Besatz) innerhalb der Gruppe der selbständigen Landwirte durchschnittlich 3 Personen beträgt, liegt er in der Gruppe der juristischen Personen mit 16,5 etwa fünfeinhalb Mal höher. Ca. zwei Drittel der selbständigen Landwirtschaftsbetriebe umfassen bis zu 3 AK. Nur 5 Prozent dieser Betriebe umfassen 10 Beschäftigte und mehr. Innerhalb der Gruppe der juristischen Personen arbeiten bei einem Drittel weniger als 10 Personen, in einem weiteren Drittel zwischen 10 und 20 und im letzten Drittel sind mehr als 20 Personen beschäftigt. Allerdings ist der AK-Besatz je 100 ha insbesondere bei den selbständigen Landwirten relativ niedrig. Für die neuen Bundesländer wurde ein Durchschnittswert von 1,8 AK/100 ha für das Jahr 2010 ermittelt (Statistisches Bundesamt 2011, S. 3). Die relativ niedrigen Werte für die selbständigen Betriebe scheinen zum einen daher plausibel, weil Anzahl und Umfang von Saisonarbeitskräften im Fragebogen nicht genau angegeben wurde. Zum anderen wird ein erheblicher Teil der ackerbaulichen Tätigkeiten über Lohnunternehmen durchgeführt, so dass diese Tätigkeiten nur als Kostenfaktor erfasst werden.

In beiden Gruppen ist das Durchschnittsalter der Betriebsleiter relativ ähnlich. Es beträgt bei den Betriebsleitern von juristischen Personen 52,5 Jahre und liegt bei den Leitern der selbständigen Betriebe bei 51,1 Jahre. Fast zwei Drittel aller Betriebsleiter sind über 50 Jahre alt; ca. 20 Prozent gar über 60 Jahre. Hier steht in den kommenden Jahren ein umfassender Generationswechsel bevor. Lediglich knapp 4 Prozent der Betriebsleiter von juristischen Personen waren unter 40 Jahre. Innerhalb der Gruppe der selbständigen Betriebe gehören ca. 8 Prozent der „Generation unter 40“ an. Im Vergleich zum bundesdeutschen Durchschnitt dominieren die mittleren Jahrgänge (zwischen 40 und 60 Jahren). Positiv ist zu werten, dass im Vergleich zum nationalen Durchschnitt von ca. 7 Prozent (Mehl 2012, S. 16) der Anteil der landwirtschaftlichen Betriebsleiter, die 65 Jahre und älter sind, bei den Befragten relativ gering ist. Auf

der anderen Seite ist der Anteil der jungen Betriebsleiter unter dem nationalen Durchschnitt. Während unter den Befragten der Anteil der unter 40-jährigen zwischen 4 und 8 Prozent liegt, sind im nationalen Durchschnitt 8 Prozent der Betriebsleiter jünger als 35 Jahre. Besonders innerhalb der Gruppe steigt man erst im „gesetzten“ Alter zu einer Führungsposition auf.

Im Hinblick auf die Lebenszeit, die der jeweilige Betriebsleiter in der Altmark verbracht hat, zeigen sich große Unterschiede zwischen den Leitern von selbstständigen Betrieben und denen von juristischen Personen (Tabelle 3). Im Durchschnitt leben die Betriebsleiter von juristischen Personen schon über 48 Jahre in der Region, also fast ihr gesamtes Lebensalter. Die Betriebsleiter der selbstständigen Betriebe leben im Durchschnitt ca. 40 Jahre in der Altmark. Nimmt man das Jahr der deutschen Wiedervereinigung als Schnittstelle, so zeigt sich, dass ca. 30 Prozent der Betriebsleiter von selbstständigen Betrieben nach diesem Zeitpunkt in die Region gezogen sind. Auf der anderen Seite sind nur ca. 7 Prozent der Leiter von juristischen Personen nach 1990 in die Region gezogen. Dies scheint darauf hinzuweisen, dass das Personal bei den juristischen Personen in der Vergangenheit i. d. R. lokal rekrutiert wurde. Allerdings liegen keine Informationen vor, aus welchen Ursprungsregionen die jeweiligen in die Altmark hinzugezogenen Personen gekommen sind.

		selbstständige Landwirte		juristische Personen	
		Anzahl	Prozent	Anzahl	Prozent
Lebt in der Altmark seit	vor 1990	54	70,1	50	92,6
	1990 und später	23	29,9	4	7,4
Lebenszeit in der Altmark (Jahre)		40,0		48,2	

Quelle: IAMO-Umfrage 2012

Tabelle 3: Lebenszeit der Betriebsleiter in der Altmark

Die Ausprägung der Verbundenheit des Agrarbetriebes mit seiner ländlichen Umgebung ist oft an die Herkunft, aber auch an die Verwurzelung des Betriebsleiters mit der Region geknüpft. Dabei wird davon ausgegangen, dass denjenigen, die schon länger in der Region leben, eine höhere sozial-emotionale Beziehung zur Region und seinen Bewohnern unterhalten und auch eine größere Engagementbereitschaft für die dörfliche Gemeinde zeigen. Ob dies in der Altmark zutrifft, wird weiter unten zu überprüfen sein.

Wie oben gezeigt, ist knapp ein Fünftel aller Betriebsleiter 60 Jahre und älter. Daraus leitet sich die Frage nach der gesicherten Nachfolge für den Betriebsleiter in unterschiedlicher Weise ab (vgl. Tab. 4). Bei knapp einem Drittel beider Gruppen stellt die Frage der Betriebsleiternachfolge zurzeit kein Problem dar. Etwa zwei Fünftel der selbstständigen Landwirte, aber nur etwa bei einem Fünftel innerhalb der Gruppe der juristischen Personen ist diese Nachfolge gesichert. Dagegen ist sie bei einem Viertel innerhalb der Gruppe der selbstständigen Landwirte, aber knapp der Hälfte der juristischen Personen nicht gesichert. Diese Situation bedeutet natürlich nicht, dass diese Betriebe mittel- bis langfristig ohne Betriebsleiter dastehen werden. Es stellt lediglich eine Momentaufnahme dar.

	selbstständige Landwirte		juristische Personen	
	absolut	Prozent	absolut	Prozent
gesichert	34	42,5	12	22,2
nicht gesichert	20	25,0	25	46,3
(noch) kein Problem	26	32,5	17	31,5
Insgesamt	80	100,0	54	100,0

Quelle: IAMO-Umfrage 2012

Tabelle 4: Stand zur Nachfolge des Betriebsleiters

Im Nachtrag zu der Befragung muss man kritisch konstatieren, dass die Angaben der Betriebsleiter nur grobe Aussagen zur Altersdynamik der Personalbestände bzw. zur Überalterung der Betriebe zulassen. Allerdings hätte eine genauere Erfassung dieser Betriebsdaten ein sehr viel zeit- und kostenintensiveres Forschungsdesign erfordert.

Engagement der landwirtschaftlichen Betriebe in der öffentlichen Daseinsvorsorge

In diesem Teil der Untersuchung sollte geprüft werden, ob und wenn ja, landwirtschaftliche Betriebe Willens sind, Leistungen der öffentlichen Daseinsvorsorge in den ländlichsten Räumen anzubieten. In vielen Regionen Ostdeutschland haben Gemeinden als Selbstverwaltungseinheiten keine Tradition. Vielmehr übernahm traditionell in Preußen bis 1927 der „Gutshof“ (von Dassel, 1934) sowie nach der Kollektivierung in der DDR die „Landwirtschaftliche Produktionsgenossenschaft“ viele öffentliche Funktionen. Die Genossenschaften waren quasi die ökonomische Basis für das Funktionieren der „sozialistischen Dörfer“ (Schoene 2011). Sie waren vertraglich verpflichtet, bestimmte kommunale Infrastrukturen bereitzustellen (Martens 2010). Sie hatten die entsprechend notwendigen „Finanzen, die Baukapazitäten, das Know-how, aber auch das Interesse“ (Hauss et al. 2006, S. 34) an der Entwicklung der sie umgebenden Dörfer bzw. an attraktiven Lebensverhältnissen für die dort lebenden Einwohner. In diesem Sinne war die Beziehung zwischen den landwirtschaftlichen Betrieben und der Übernahme von Aufgaben der öffentlichen Daseinsvorsorge schon in der Vergangenheit relativ eng.

Nach der Wiedervereinigung und der Transformation der sozialistischen Agrarbetriebe wurde besonders in sozialwissenschaftlichen Analysen eine Loslösung dieser engen Bindung konstatiert. Die Nachfolgebetriebe der sozialistischen Landwirtschaft, also die „Erben der Schwarzen Junker und Roten Barone“ (Hauss et al. 2006, S. 31) scheinen sich nur noch auf die betriebswirtschaftlich gebotenen Aufgaben zu konzentrieren und sich von der sie umgebenden Region und der ländlichen Gesellschaft abzukoppeln. Die landwirtschaftlichen Betriebe sind nun Teil arbeitsteiliger überregionaler Netzwerke und Kreisläufe. Zwar befinden sich die Standorte der landwirtschaftlichen Betriebe auch weiterhin im ländlichen Raum, aber sie sind kaum noch Teil der ländlichen Gesellschaft (Hauss et al. 2006, S. 34). Die Perspektiven der landwirtschaftlichen Betriebe und die der ländlichen Gemeinden seien nicht mehr miteinander verknüpft, sondern laufen unverbunden nebeneinander her (Land 2000, S. 217). Land spricht von einer zunehmenden regionalen „Entbettung“ der neuen ostdeutschen Agrarbetriebe.

Auch wenn die Bedeutung der Landwirtschaft für Einkommen und Beschäftigung der ländlichen Bewohner sowie die Übernahme von Aufgaben der öffentlichen Daseinsvorsorge in ländlichen Räumen im Vergleich zu den Jahren vor 1990 abgenommen hat, so ist sie doch in vielen ländlichsten Räumen – wie oben diskutiert – oft der einzig verbliebene wirtschaftliche Faktor. Im Hinblick auf die öffentliche Daseinsvorsorge hatten viele ländliche Regionen in den letzten Jahren einen forcierten Rückzug infrastruktureller Angebote zu ertragen. Der finanzielle und organisatorische Spielraum der Kommunen ist auf Grund der Regularien des Finanzausgleiches von den Einwohnerzahlen abhängig. Die Siedlungen der ländlichsten Räume sind jedoch durch große Distanzen zueinander und insbesondere zu Zentren mit einem effektiven Leistungsangebot sowie durch deformierte Bevölkerungsstrukturen und -größen gekennzeichnet, deren Bedarfe allein durch diese Strukturdifferenzen vom Durchschnitt stark abweichen. Alle diese Faktoren erschweren eine Versorgung mit öffentlichen Leistungen (Weiß und Petrick 2011, S. 41). Oft verfügen die betroffenen Kommunen nicht einmal mehr über genügend Mittel, um auch nur eine Grundinfrastruktur aufrecht zu erhalten. Dazu im Kontrast sind die Agrarbetriebe in vielen Kommunen der ländlichsten Regionen neben ihrer wirtschaftlichen Solitärstellung oft die einzig verbliebenen Einheiten, die überhaupt über gewisse finanzielle Mittel verfügen. Zum anderen sind durch die landwirtschaftliche Produktion, die ja am Standort stattfindet, (noch) häufig mehrere Personen im arbeitsfähigen Alter vor Ort, die (im Unterschied zu den ortsabwesenden Auspendlern) allein durch ihre physische Anwesenheit gewisse Maßnahmen der Grundversorgung gewährleisten können (z. B. Feuerwehr, Katastrophenschutz, Winterräumdienste etc.). Die Expertengespräche belegten, dass viele landwirtschaftliche Betriebe – entgegen der oben diskutierten „Entbettungsthese“ – heute durchaus einen Beitrag zur öffentlichen Daseinsvorsorge leisten.

Zur Überprüfung dieser Aussagen wurden die landwirtschaftlichen Geschäftsführer explizit gefragt, ob sie Leistungen der öffentlichen Daseinsvorsorge anbieten würden. Wie oben gezeigt, hatten viele ältere Betriebsleiter, insbesondere die von juristischen Personen, schon zu Zeiten der DDR eigene Erfahrungen in diesem Bereich gemacht. Damals waren Landwirtschaftsbetriebe sowohl verpflichtet als auch in Eigeninitiative mit verschiedenen Leistungen mit dem Charakter von Daseinsvorsorge tätig. Diese reichten von Bauleistungen (z.B. durch betriebseigene Zwischenbetriebliche Organisationen im Bauwesen) über Transportdienstleistungen (oftmals besaßen die LPGn einen kleinen Bus, der nicht nur zum Transport der Beschäftigten auf die großen Felder eingesetzt wurde) bis zur freien Nutzung der Betriebsambulanz und der Betriebskantine für die ländliche Bevölkerung – natürlich mit großer Variation, abhängig von den jeweiligen Kapazitäten, aber auch abhängig von den eigenen Intentionen der jeweils leitenden Persönlich-

keiten, sowohl in der LPG als auch hinsichtlich der „Chemie“ zwischen dem LPG-Vorsitzenden und dem jeweiligen Bürgermeister.

Nach den Expertengesprächen wurden 13 Kategorien vorgegeben. Zusätzlich gab es eine offene Kategorie für zusätzliche Aktivitäten. Vergleicht man die Angebote der selbständigen Landwirte mit denen der juristischen Personen, so fallen zwei Aspekte auf. Zum einen setzen beide Betriebsgruppen die gleichen Schwerpunkte. Zum anderen ist das Angebot der selbständigen Landwirte breiter gefächert, während sich die juristischen Betriebe auf bestimmte Dienstleistungen konzentrieren. Im Weiteren sollen die sechs Wichtigsten genauer diskutiert werden (vgl. Tab. 5). Allerdings konnte im Rahmen dieser Untersuchung nicht erfasst werden, wie intensiv die jeweiligen Angebote ausfielen und welche finanziellen und arbeitsmäßigen Aufwendungen für die jeweiligen Betriebe damit verbunden waren.

Art des Angebotes	selbständige Landwirte	juristische Personen	alle Betriebe
Unterhalt der Feuerwehr (0=nein; 1=ja)	0,59 (0,50)	0,57 (0,50)	0,58 (0,50)
Straßenräumdienste (0=nein; 1=ja)	0,47 (0,50)	0,40 (0,49)	0,43 (0,50)
Transportdienstleistungen für Dorfbewohner (0=nein; 1=ja)	0,39 (0,49)	0,39 (0,49)	0,39 (0,49)
Katastrophenschutz (0=nein; 1=ja)	0,16 (0,37)	0,28 (0,45)	0,21 (0,41)
Verfügungsstellung von Gelände und/oder Räume für Freizeiteinrichtungen, allgemein (0=nein; 1=ja)	0,24 (0,43)	0,14 (0,35)	0,19 (0,40)
Verfügungsstellung von Räumen für Kindergärten (0=nein; 1=ja)	0,22 (0,42)	0,04 (0,18)	0,14 (0,35)

* Durchschnittswerte sowie die Standardabweichung in Klammer

Quelle: IAMO-Umfrage 2012

Tabelle 5: Angebot von Leistungen der öffentlichen Daseinsvorsorge durch den eigenen Betrieb (6 wichtigsten von 13 vorgegebenen)*

Leistungen, die durch viele Betriebe heute – unabhängig von ihrem Kerngeschäft – angeboten werden, ergeben sich zumeist direkt aus der landwirtschaftlichen Tätigkeit. In der Regel halten die Betriebe Gerätschaften vor, die alternativ auch für andere Aufgaben verwendet werden können. Für beide befragte Gruppen sind die Unterstützung der Feuerwehr sowie die Übernahme von Straßenräumdiensten von hoher Wichtigkeit. Eine enge Verbindung zu den ländlichen Bewohnern zeigt sich darin, dass betriebliche Fahrzeuge für den Transport der Bewohner zu den umliegenden regionalen Zentren, aber auch für den Gütertransport angeboten werden. Während die Bereitstellung von Gerätschaften und Personal für den Katastrophenschutz für die juristischen Personen von gewisser Bedeutung ist, spielt dieses Angebot für die selbständigen Landwirte nur eine untergeordnete Rolle. Selbständige Landwirte bieten relativ häufig Räume für die Aufrechterhaltung der sozialen Infrastruktur an. Insbesondere sind dies die Bereitstellung von Gelände bzw. Räumen für allgemeine Freizeiteinrichtungen sowie für Kindergärten, aber auch für Kinder- und Jugendarbeit. Das korrespondiert vielfach mit dem persönlichen Engagement der Bäuerin im Landfrauenverband, was zwar nicht direkt hinterfragt wurde, aber im Nachhinein als durchaus signifikant angenommen werden kann.

In diesem Sinne kann die Durchführung von – eigentlich - kommunalen Aufgaben der öffentlichen Daseinsvorsorge, aber auch die freiwillige Förderung von sozialen, kulturellen und sportlichen Einrichtungen auf der lokalen Ebene als Ausdruck einer gelebten Sozialen Marktwirtschaft verstanden werden. Hier übernehmen Unternehmen in Bereichen gesellschaftliche Verantwortung, die über ihr eigentliches Kerngeschäft hinaus gehen (BMAS 2010, S. 7). International wird dieser Gesichtspunkt, wenn auch zum Teil mit unterschiedlichen Gewichtungen, unter dem Stichwort „corporate social responsibility“ (CSR) diskutiert. Im engeren Sinne bezeichnet CSR „ein integriertes Unternehmenskonzept, das alle sozialen, ökologischen und ökonomischen Beiträge eines Unternehmens zur freiwilligen Übernahme gesellschaftlicher Verantwortung beinhaltet, die über die Einhaltung gesetzlicher Bestimmungen hinausgehen und die Wechselwirkung mit den Stakeholdern einbeziehen“ (BMAS 2010, S. 8). Im weiteren Sinne wird CSR durch zwei Hauptmerkmale bestimmt: Zum einen manifestiert sich CSR in beobachtbarem Verhalten bzw. messbaren Erträgen. Zum anderen gehen diese (freiwilligen) betrieblichen Leistungen über die ge-

setzgeberisch verbindlichen Mindeststandards hinaus (Kitzmueller und Shimshack 2012, S. 53).

In der Literatur wird CSR im Nahrungsmittelsektor als ein Ansatz diskutiert, der (potenzielle) Kunden und Mitarbeiter an ein bestimmtes Unternehmen und seine Produkte enger binden soll. So scheinen sozial verantwortlich agierende Unternehmen die Kaufentscheidungen von Kunden positiv zu beeinflussen sowie die Motivation von Mitarbeitern zu fördern. Beides scheint die Konkurrenzfähigkeit dieser Unternehmen am Markt eher zu stärken (Hartmann 2011, S. 302-308). Für die landwirtschaftlichen Betriebe der Untersuchungsregion scheinen beide Gründe keine große Rolle für die Übernahme von gesellschaftlicher Verantwortung zu spielen.

Anders als umsatzstarke Unternehmen im Nahrungsmittelsektor sind landwirtschaftliche Betriebe zu klein, um einen eigenständigen Markennamen zu entwickeln, über den Kunden bzw. Mitarbeiter an den Betrieb gebunden werden könnten. Die Übernahme von sozialer Verantwortung kann hier nicht zur Stärkung der eigenen Konkurrenzfähigkeit genutzt werden. Seitens der regional verankerten Agrarbetriebe kann man eher von einem gewissen Eigeninteresse an Leistungen ausgehen, die auch nicht unbedingt mit der CSR-Diskussion deckungsgleich sind. So sind zurzeit Investitionen in die Windenergie oder auch in die Viehhaltung zunehmend von Widerständen der lokalen Bevölkerung betroffen. Hier könnte die Schaffung einer positiven Resonanz in der öffentlichen Wahrnehmung entsprechende Investitionen erleichtern.

Ebenfalls könnte man ein spezielles Eigeninteresse unterstellen, da viele Geschäftspartner der landwirtschaftlichen Betriebe in der Region wohnen; sei es als Verpächter landwirtschaftlicher Flächen, als Genossen der Agrargenossenschaften oder Anteilseigner der Agrar-GmbHs. Diese Geschäftspartner sollen dem Betrieb auch weiterhin positiv gewogen sein. Dieses Motiv mag zum Teil bei der Übernahme von Aufgaben der öffentlichen Daseinsvorsorge mitspielen, allerdings dürfte es betriebswirtschaftlich kostengünstigere Möglichkeiten geben, die entsprechenden Geschäftspartner zu unterstützen. In der praktischen Umsetzung kann i.d.R. nicht zwischen den Geschäftspartnern und sonstigen Bewohnern des ländlichen Raumes unterschieden werden.

An Hand der Expertengespräche ergab sich als Hauptgrund, eine sehr starke emotional-soziale Verbundenheit mit der Region und seinen Bewohnern. Natürlich muss der Betrieb einen wirtschaftlichen Gewinn bzw. Überschuss erwirtschaften, damit freiwillige Aufgaben, die über das Kerngeschäft hinausgehen, auch finanziert werden können. Wie oben gezeigt wurde, kommen die meisten Betriebsleiter aus der Region und selbst die, die später hinzugezogen sind, fühlen sich der Region und seinen Bewohnern eng verbunden.

Allerdings ergaben die Expertengespräche als auch vereinzelte Interviews, dass manche Betriebsleiter, die nach 1990 einen Betrieb aufgebaut haben, sich nicht der Region emotional-sozial verbunden fühlen. Für diese Betriebe spielt die Übernahme von Aufgaben der öffentlichen Daseinsvorsorge keine Rolle. Ihr einziges Ziel ist es – ganz im Sinne der neoklassischen Ökonomie – den betriebswirtschaftlichen Gewinn zu optimieren. Die Expertengespräche ergaben, dass diese Form der Betriebe zwar langsam, aber stetig zunimmt. Es ist u. a. aus Sicht der Kommunalpolitiker der Region zu befürchten, dass die traditionell enge Symbiose von Landwirtschaft und ländlichem Raum bzw. seinen Bewohnern sich mittel- bis langfristig auflösen könnte. Wie weit damit ein Trend beschrieben wird oder lediglich Ängste artikuliert werden, die einen eher spekulativen Charakter haben, kann an dieser Stelle nicht überprüft werden.

Art des Angebotes	selbständige Landwirte	juristische Personen	alle Be- triebe
Straßenräumdienste	4,54 (3,44)	5,90 (3,99)	5,24 (3,77)
Unterhalt der Feuerwehr	2,92 (3,16)	5,56 (3,97)	4,40 (3,85)
Transportdienstleistungen für Dorfbewohner	4,17 (3,48)	4,02 (3,65)	4,09 (3,55)
Katastrophenschutz	2,31 (2,49)	3,71 (3,61)	3,03 (3,18)
Verfügungsstellung von Gelände und/oder Räume für Freizeiteinrichtungen, allgemein	2,60 (2,89)	2,68 (3,10)	2,65 (3,00)
Verfügungsstellung von Räumen für Kinder- und Jugendarbeit	2,54 (2,86)	2,49 (2,89)	2,52 (2,86)

* Skala von 1 (überhaupt nicht) – 10 (ganz sicher)

** Durchschnittswerte sowie die Standardabweichung in Klammer

Quelle: IAMO-Umfrage 2012

Tabelle 6: Wenn nicht schon angeboten, besteht die Absicht, Leistungen der öffentlichen Daseinsvorsorge durch den eigenen Betrieb anzubieten (Indexwert*) (6 wichtigsten vor 13 vorgegebenen)**

In einer weiteren Frage wurde erkundet, ob die Betriebsleiter bestimmte Leistungen, die zurzeit nicht angeboten werden, in der Zukunft selber anbieten würden. Die Leiter konnten auf einer Skala von 1 (= überhaupt nicht) bis 10 (= ganz sicher) ihre Einschätzung abgeben. Der daraus errechnete Indexwert ist in Tabelle 6 für die sechs wichtigsten der 13 vorgegebenen Kategorien zusammengefasst wiedergegeben.

Die Ergebnisse zeigen, dass die Landwirte auch in der Zukunft bereit sind, in einem gewissen Maße Aufgaben der öffentlichen Daseinsvorsorge zu übernehmen. Häufig werden diese schon z. T. angeboten. In diesen Bereichen scheint der Bedarf besonders hoch zu sein und/oder die notwendige Umsetzung relativ einfach möglich. Die Prioritäten zwischen den beiden Betriebsgruppen sind relativ ähnlich. Die Leiter von juristischen Personen sehen die Schwerpunkte in den Angeboten für Straßenräumdienste, dem Unterhalt der Feuerwehr sowie in den Transportdienstleistungen für die regionalen Bewohner. Die selbständigen Landwirte bieten Unterstützung bei der Übernahme von Straßenräumdiensten sowie den Transportdienstleistungen für die regionalen Bewohner. Allerdings kann an dieser Stelle nichts über Art und Umfang dieser (potenziell angebotenen) Leistungen gesagt werden. Ebenso bleibt an dieser Stelle offen, unter welchen Umständen bzw. Bedingungen diese Betriebsleiter auch wirklich eine entsprechende Dienstleistung anbieten würden bzw. diejenigen, die sich ablehnend geäußert haben, eine Dienstleistung anbieten würden. Wie schon eingangs erwähnt, wurde nicht untersucht, ob es ein Angebot entsprechender Leistungen gäbe, wenn es dafür einen vorab definierten ökonomischen Ausgleich geben würde. Die Überprüfung dieses Aspektes hätte jedoch einen aufwendigeren Forschungsansatz benötigt. Die Antworten wären mit Sicherheit anders ausgefallen.

Fazit

Die Untersuchungsergebnisse zeigen, dass zurzeit viele landwirtschaftliche Betriebe Aufgaben der öffentlichen Daseinsvorsorge übernehmen. Ebenso ist ein gewisser Teil von ihnen bereit, auch in Zukunft einige dieser Aufgaben zu übernehmen. Sowohl die Motivation als auch das Ergebnis reflektiert zunächst eine subjektive Einschätzung der befragten Landwirte. Im Rahmen dieser Untersuchung konnten keine genaueren Angaben über Art und Umfang der angebotenen bzw. anzubietenden Leistungen erfasst werden. Der (potenzielle) Beitrag der Landwirtschaft wird jedoch in der aktuellen Diskussion zur Lage und Zukunft der ländlichen Räume in der Regel ausgeblendet. Die Landwirte knüpfen an Traditionen an, die verschiedene Gesellschafts- und Wirtschaftssysteme überdauert haben. Sollte jedoch diese Art von landwirtschaftlichen Betrieben – auch als Folge des demographischen Wandels – nicht fortbestehen können und von anderen, noch stärker kapitalorientierten Betriebsformen übernommen werden, die von nicht-ortsansässigen Eigentümern gelenkt werden, dürfte auch diese „Überlebensart“ der öffentlichen Daseinsvorsorge nicht mehr gewährleistet sein. Diese „neue“ Art von Betrieben dürfte keine Verbindung zu dem ländlichen Raum und seinen Bewohner mehr haben, aber auch nicht benötigen. Es ist zu befürchten, dass sich die traditionell enge Verbindung zwischen landwirtschaftlicher Produktion und ländlichem Raum bzw. zu den landwirtschaftlichen Arbeitskräften und ländlichen Bewohnern mehr und mehr auflöst. Die schon für die 1990er Jahre propagierte „Entbettung“ zwischen landwirtschaftlichen Betrieben und ländlicher Bevölkerung in Ostdeutschland würde dann endgültig eintreten.

Literatur:

- BÄHR, JÜRGEN (1983). *Bevölkerungsgeographie. Verteilung und Dynamik der Bevölkerung in globaler, nationaler und regionaler Sicht*. Stuttgart, Ulmer Taschenbuch.
- BUNDESANSTALT FÜR LANDWIRTSCHAFT UND ERNÄHRUNG (BLE) (2013). *Daseinsvorsorge in ländlichen Räumen unter Druck. Wie reagieren auf den demografischen Wandel?* Bonn, BLE www.netzwerk-laendlicher-raum.de/daseinsvorsorge (Abruf: 31.1.2013).
- BUNDESINSTITUT FÜR BAU-, STADT- UND RAUMFORSCHUNG (BBSR) (2011). *INKAR 2012 – Indikatoren und Karten zur Raum- und Stadtentwicklung in Deutschland und in Europa* http://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/Veroeffentlichungen/INKAR/inkar_node.html (Abruf: 14.2.2013).
- BUNDESINSTITUT FÜR BEVÖLKERUNGSFORSCHUNG (BIB), STATISTISCHES BUNDESAMT (Hrsg.) (2008). *Daten, Fakten, Trends zum demographischen Wandel in Deutschland*. Wiesbaden.
- BUNDESMINISTERIUM FÜR ARBEIT UND SOZIALES (BMAS) (Hrsg.) (2010). *Nationale Strategie zur gesellschaftlichen Verantwortung von Unternehmen (Corporate Social Responsibility – CSR) – Aktionsplan CSR – der Bundesregierung*. Berlin, BMAS, 6. Oktober 2010.
- BUNDESMINISTERIUM DES INNERN (BMI) (2012). *Jahresbericht der Bundesregierung zum Stand der Deutschen Einheit*. Berlin.
- CHOI, JOENG NAM (2009). *Eine Analyse der Transformationsberatung für die „kollektive Landwirtschaft“ während der ersten Transformationsphase (1989-1991) am Beispiel Ostdeutschlands: Lehren für Korea*. Halle (Saale), IAMO-Studies on the Agricultural and Food Sector in Central and Eastern Europe, Vol. 47.
- DEUTSCHE LANDESKULTURGESELLSCHAFT (DLKG) (2006). *Ländlicher Raum auf Roter Liste: Der Beitrag der Integrierten Ländlichen Entwicklung zur Schaffung von Arbeitsplätzen unter besonderer Berücksichtigung der demographischen Entwicklung in Deutschland*. Mainz, DLKG (Schriftenreihe, Sonderheft 01, 2006).
- FOURASTIÉ, JEAN (1954). *Die große Hoffnung des 20. Jahrhunderts*. Köln, Bund-Verlag [Original: *Le Grand Espoir du XXe siècle. Progrès technique, progrès économique, progrès social*. Paris 1949].
- FÜRST, DIETRICH (2011). Raumplanung unter veränderten Verhältnissen. In: AKADEMIE FÜR RAUMFORSCHUNG UND LANDESPLANUNG (Hrsg.): *Grundriss der Raumplanung und Raumentwicklung*. Hannover: Verlag der ARL, 56-73.
- HARTMANN, MONIKA (2011). Presidential address: Corporate social responsibility in the food sector. In: *European Review of Agricultural Economics* 38 (3), 297-324.

- HAUSS, FRIEDRICH; LAND, RAINER; WILLISCH, ANDREAS (2006). Umbruch der Agrarverfassung und Zerfall der ländlichen Gesellschaft. In: Bundeszentrale für politische Bildung (Hrsg.): *Aus Politik und Zeitgeschehen* (APuZ), 37/2006, 31-38.
- HENKEL, GERHARD (2012). *Das Dorf. Landleben in Deutschland – gestern und heute*. Stuttgart, Konrad Theiss.
- INTERMINISTERIELLER ARBEITSKREIS RAUMORDNUNG, LANDESENTWICKLUNG UND FINANZEN (Hrsg.) (2011). *Handlungskonzept „Nachhaltige Bevölkerungspolitik in Sachsen-Anhalt“ 2010*. Magdeburg, Ministerium für Landesentwicklung und Verkehr.
- JOHNSTON, BRUCE; MELLOR, JOHN W. (1961). The Role of Agriculture in Economic Development. *American Economic Review* 51 (4), 566-593.
- KITZMUELLER, MARKUS; SHIMSHACK, JAY (2012). Economic Perspectives on Corporate Social Responsibility. In: *Journal of Economic Literature* 50 (1), 51-84.
- LAND, RAINER (2000). Von der LPG zur Agrar-Fabrik. In: *Berliner Debatte INITIAL* 11(5/6), 204-218.
- LEWIS, WILLIAM ARTHUR (1954). *Economic Development with Unlimited Supplies of Labour*. The Manchester School 22, 139-191.
- MARETZKE, STEFFEN (2011). Die demografischen Herausforderungen Deutschlands konzentrieren sich auf die ostdeutschen Regionen. In: BUNDESINSTITUT FÜR BAU-, STADT- RAUMFORSCHUNG (BBSR) (Hrsg): *Demografische Spuren des ostdeutschen Transformationsprozesses. 20 Jahre deutsche Einheit*. BBSR-Online-Publikation 03/2011, 12-27 (www.bbsr.bund.de) (Abruf: 5. Dezember 2012).
- MARKUS, WOLFRAM; OSNER, ANDREAS (2012). *Handbuch Kommunalpolitik. Das Standardwerk für Fraktionsvorstände und Bürgermeister*. Berlin: Raabe – aktueller Stand der Loseblattsammlung.
- MARTENS, BERND (2010). Landwirtschaft in Ostdeutschland: Der späte Erfolg der DDR, 2010. Boon, Bundeszentrale für politische Bildung <http://www.bpb.de/geschichte/deutsche-einheit/lange-wege-der-deutschen-einheit/47157/landwirtschaft?p=all> (Abruf: 14.02.2013).
- MARTENS, ROLF (2009). Der erste Armutsatlas für Regionen in Deutschland. Paritätische Forschungsstelle. http://www.forschung.paritaet.org/index.php?id=armutsatlas&no_cache=1 (Abruf: 21.3.2013).
- MEHL, PETER (2012). *Agrarstrukturelle Wirkungen der Hofabgabeklausel*. Braunschweig, Johann Heinrich von Thünen-Institut (http://literatur.vti.bund.de/digbib_extern/dn051712.pdf) (Abruf: 5.2.2013).
- MINISTERIUM FÜR LANDESENTWICKLUNG UND VERKEHR SACHSEN-ANHALT (2013). *„Den demografischen Wandel gestalten“. Berichterstattung an den Landtag Sachsen-Anhalt – Demografiebericht*. Magdeburg, Ministerium für Landesentwicklung und Verkehr Sachsen-Anhalt.
- SCHOENE, JENS (2011). *Das sozialistische Dorf – Bodenreform und Kollektivierung in der Sowjetzone und DDR*. Leipzig, Evangelische Verlagsanstalt, 2. Aufl.
- STAATLICHE ZENTRALVERWALTUNG FÜR STATISTIK (Hrsg.) (1988). *Statistisches Jahrbuch der Deutschen Demokratischen Republik 1988*. Berlin.
- STATISTISCHES BUNDESAMT (2011). *Agrarstrukturen in Deutschland – Einheit in Vielfalt*. In: Agra-Europe, Nr. 47 Dokumentation (Sonderbeilage) (21. November 2011).
- STATISTISCHES BUNDESAMT (Hrsg.) (2012). *Statistisches Jahrbuch 2012*. Wiesbaden.
- VON DASSEL, ULRICH (1934). *Aufgelöste Gutsbezirke in der Auseinandersetzung*. Berlin: Carl Heymanns Verlag.
- VON OERTZEN-HAUPT, W, J. WELSCHOF, G. SCHULZ, A. WAPENHANS (1991). Die Ausgangslage der Landwirtschaft in den neuen Bundesländern. In: HENRICHSMEYER, W., K. SCHMIDT (Hrsg.): *Die Integration der Landwirtschaft der neuen Bundesländer in den europäischen Agrarmarkt*. Frankfurt, Alfred Strothe, Agrarwirtschaft, Sonderausgabe 129, 3-43.
- WEIß, WOLFGANG (1995). Bevölkerungsentwicklung im ländlichen Raum Ostdeutschlands am Beispiel der Region Vorpommern - aktuelle Prozesse, Potentiale und Restriktionen für die Raumentwicklung. In: P. GANS und F.-J. KEMPER (Hrsg.): *Mobilität und Migration in Deutschland*. Erfurt, Universität, S. 115-133. (Erfurter Geographische Studien; 03/1995).

- WEIß, WOLFGANG (2002). Der ländlichste Raum – regional-demographische Perspektiven. Probleme von Abwanderungsgebieten mit geringer Bevölkerungsdichte. In: DEUTSCHER LANDKREISTAG (Hrsg.): *Der Landkreis*. Berlin, 72 (1), 15-19.
- WEIß, WOLFGANG (2005): Tragfähigkeit – ein unscharfer Schlüsselbegriff im Schnittpunkt von Raumordnung und Regional-Demographie. - In: ARL und Landesplanung sowie Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (Hrsg.): *Raumforschung und Raumordnung*, Heft 5. 63. Jg., S. 340-350.
- WEIß, WOLFGANG; FRITZSCH, JANA (2012). Folgen der demographischen Entwicklung in ländlichen Räumen. Ergebnisse einer Fallstudie in einer Region mit besonders geringer Bevölkerungsdichte und hoher Bevölkerungsdynamik. In: FRIEDRICH, KLAUS; PASTERNAK, PEER (Hrsg.): *Demographischer Wandel als Querschnittsaufgabe. Fallstudien der Expertenplattform „Demographischer Wandel“ beim Wissenschaftszentrum Sachsen-Anhalt*. Halle (Saale), Universitätsverlag, 69-84.
- WEIß, WOLFGANG; HILBIG, A. (1998). Selektivität von Migrationsprozessen am Beispiel Mecklenburg-Vorpommern. In: *Informationen zur Raumordnung* 11-12, 793-802.
- WEIß, WOLFGANG; PETRICK, MARTIN (2011). Demographischer Wandel in ländlichen Regionen. Sozio-ökonomische Aspekte. In: WISSENSCHAFTSZENTRUM SACHSEN-ANHALT (Hrsg.): *Zukunftsgestaltung im demographischen Umbruch*. Lutherstadt Wittenberg, Wissenschaftszentrum, 39-43.
- WOLZ, AXEL; KOPSIDIS, MICHAEL; REINSBERG, KLAUS (2009). The Transformation of the Agricultural Producer Cooperatives in East Germany and Their Future. In: *Journal of Rural Cooperation* 37 (1), 5-20.
- ZENTRUM ZUR ERFORSCHUNG DES DEMOGRAFISCHEN WANDELS (ZDWA) (2005). *Deutschland im Demographischen Wandel. Fakten und Trends 2005*. Rostock, 2005.

Autoren:

Wolfgang Weiß
Ernst-Moritz-Arndt-Universität Greifswald
Institut für Geographie und Geologie
weiss@uni-greifswald.de

Axel Wolz
Leibniz-Institut für Agrarentwicklung
in Transformationsländern (IAMO)
wolz@iamo.de

Peter-Georg Albrecht

Zur Machbarkeit von Generationswechseln in alternden sozialen Gruppen

Im Voraus gesagt: Es gibt junge Menschen, die lernen soziales Engagement von ähnlich gestimmten und geprägten, von Gleichaltrigen. Sie finden ihre Art und Weise, sich sozial zu engagieren, im Schauen auf die, die dies gerade tun und die es vor ihnen taten. Sie setzen sich - in persönlichen Gesprächen, in Gruppen, über das Internet - mit der Thematik auseinander. Das, was sie dabei entdecken und was sie tun, macht sie zufrieden. So könnten sie doch sein, "die Jungen" - die die Hoffnung auf einen Generationswechsel wecken!?

1. Worum es im Folgenden geht...

Wer über Generationswechsel sprechen möchte, muss sich zunächst einmal damit befassen, was im Allgemeinen unter Generation, Generationen, Generationsbeziehungen sowie Generationenaufgaben verstanden wird.

Wer Generation sagt, versteht darunter zumeist eine Ähnlichkeit, die sich aus dem Alter, vor allem aber aus gesellschaftlichen Entwicklungen ergibt, die alle Personen, die einer Generation zugehörig gedacht werden, berührt hat. Wer Generationen in der Mehrzahl sagt, versteht darunter eine Differenz, einen Unterschied, der sich aus der Einbettung in unterschiedliche gesellschaftliche Entwicklungen, mehr noch aber aus einem Altersunterschied ergibt. Wer Generationsbeziehungen sagt, meint damit, dass aus der generationsinternen Ähnlichkeit und der generationsübergreifenden Unterschiedlichkeit bestimmte Beziehungs-, Austausch-, Auseinandersetzungs- und Kommunikationsformen erwachsen - die darüber hinaus zum einen in intern ähnlichen und extern unterscheidbaren Aufgaben begründet sind; zum anderen aber diese Aufgaben auch formen.

Solcherart verstanden, müsste sich in der Praxis Folgendes zeigen: Verschiedene Generationen sind unterschiedlich, was an unterscheidbaren Aufgaben sichtbar wird. Innerhalb einer Generation und zwischen verschiedenen Generationen gibt es Beziehungs-, Austausch-, Auseinandersetzungs- und Kommunikationsformen, die gewissermaßen der Transmissionsriemen, das Förderband für die Weiter- und Übergabe von Aufgaben sind.

Wie ein generationenübergreifender Transmissionsriemen ins Laufen zu bringen wäre, ja wie er überhaupt konstruiert sein muss, ist Thema der folgenden Überlegungen¹.

2. Warum es möglicherweise auch unnötig wäre, sich mit diesem Thema zu befassen...

Bevor dies jedoch geschieht, ist es notwendig zu sagen, dass das aktive Angehen eines Generationswechsels auch als unnötig angesehen werden kann, so dass es ebenso unnötig ist, sich damit wissenschaftlich zu befassen bzw. sich praktisch eines solchen Vorhabens als Arbeitsaufgabe anzunehmen.

Dies ist insbesondere der Fall, wenn man der Meinung ist, jede neue Generation fände ihre Aufgabe in ihrem Inneren, im Herzen der Personen, aus denen sie besteht, im Aufbau der Beziehungen untereinander und ohne Beziehung-, Austausch-, Auseinandersetzung und Kommunikation mit einer vorherigen Generation. Aus Sicht der Wissenschaft der sozialen Beziehungen, der Soziologie, kann eine solche Auffassung nicht vertreten werden. Trotzdem wird sie umfänglich vertreten, geglaubt, ja erhofft - insbesondere von den Menschen, die mit jeder neuen Generation mehr oder weniger die Hoffnung auf eine Überwindung des Vorherigen (wie auch Gegenwärtigen) verbinden.

¹ Das Organisationsberatungsangebot wie auch die Literatur zur Thematik Generationswechsel wirkt, zunächst, vielfältig. Bei näherem Hinsehen wird jedoch schnell erkennbar, dass sich sowohl die Beratungsangebote als auch die Literatur fast ausschließlich um Fragen des Generationswechsels drehen, die bei der Übertragung von Firmen, insbesondere Familienbetrieben, von - älteren - Eigentümern auf - in der Regel jüngere - Eigentümer auftreten. Firmenstrukturelle, betriebswirtschaftliche und juristische Faktoren werden beleuchtet. Nur sehr selten werden dabei soziologische Aspekte wirklich systematisch in den Blick genommen.

Auf der anderen Seite existiert eine geradezu unüberschaubare Vielfalt an Literatur zu Gruppen und Gruppenarbeit, in der der Generationswechsel allerdings neben der Herausarbeitung von Gruppenformen, Gruppenphasen, Teilnehmertypen, Leitungstypen sowie Empfehlungen zur Gruppenentwicklung bis dato nur am Rande behandelt wird. Vielfach kommt es den Autoren, die auch als Berater und Coaches sowie Mediatoren von Gruppen arbeiten, verständlicherweise, auf die Unterstützung der Personen, der Gruppenstruktur und des Gruppenzwecks innerhalb des von ihnen Vorgefundenen an - eine Aufgabe, die ihnen die Gruppen, die zumeist Kontinuität und Stabilisierung wünschen, verständlicherweise ja auch zumeist stellen.

Ein Generationswechsel ist ebenfalls unnötig, wenn man meint, jede neue Generation bekäme ihre Aufgaben sowieso und immer von der vorherigen Generation vorgelebt, gesagt, gelehrt, vorgeschrieben, ja vielleicht sogar eingetrichtert. Aus Sicht der Soziologie ist eine solche kommunikative, pädagogische, ja sogar autoritäre Weiter- und Übergabe von Aufgaben denkbar. Und sie lässt sich im Alltag häufig antreffen, auch wenn ihr manchmal unscharfer, manchmal überdeutlicher deterministischer, technokratischer, ja aus Sicht einer freiheitlichen Ethik äußerst fragwürdiger Ansatz zumeist verschleiert, nur im geschützten Raum offen vertreten wird. (Wichtig ist zu wissen, dass mit einer solchen Auffassung stets die Hoffnung verbunden ist, möglichst viel von dem zu erhalten, was ist bzw. was früher war.)

Eine dritte Denkrichtung, die das aktive Angehen eines Generationswechsels unnötig erscheinen lässt, ist die, dass sich Aufgaben jeder neuen Generation in einem die Beziehungswelt rahmenden Sphäre finden lassen, in frei fluktuierenden Ideen, Leitbildern und Konzepten in der Gesellschaft bzw. im Entdecken von andernorts vorbildlich erbrachten Aufgaben (mit den dafür gelebten Beziehungsstrukturen dahinter). Im Blick auf die moderne Kommunikationswelt, in der tatsächlich Ideen, Leitbilder und Konzepte, aber auch gute Praxis gewissermaßen in einer Umlaufbahn befinden (die Internet genannt wird) und in die sich hineingreifen lässt, ist dies soziologisch denkbar, vor allem aber gelebte Realität.

An einem Beispiel erläutert: Wo es möglich ist, sich solcherart in Kommunikation, Auseinandersetzung, Austausch und so auch in Beziehung zu Fragen von sozialer Gerechtigkeit und individueller Selbstbestimmung, zu sozialpolitischen und sozialarbeiterischen Fragen wie auch zu konkreter Verfasstheit von weltanschaulich geprägten Wohlfahrtsverbänden und sozialen Bewegungen zu begeben, da erübrigt sich eine mit persönlichen Beziehungen verbundene Aufgabentransmission möglicherweise. Die moderne Kommunikationswelt, mit der sich viele noch schwertun, legt nahe, zu hoffen, dass eine neue Generation Aufgaben weder erfinden, noch eingetrichtert bekommen muss, sondern sie auswählen kann. Das hat Vor- und Nachteile, lässt es doch unter anderem offen, ob etwas völlig Neues, etwas Gegenwartsadäquates, etwas Traditionsgemäßes wie auch etwas wirklich Gerechtes und Emanzipatorisches und/oder von jedem etwas gewählt und so kombiniert wird.

3. Warum aber doch...

Trotz dieser Möglichkeiten soll an dieser Stelle der Versuch unternommen werden, mit Hilfe soziologischer Grundbegriffe deutlich zu machen, dass und wie es möglich ist, auch innerhalb von und durch Wohlfahrtsverbände, mehr noch, sogar innerhalb und durch soziale Engagiertengruppen einen Generationswechsel "hinzubekommen". Dass es aufgrund von verschiedener gesellschaftlicher wie auch sozialpolitischer Entwicklungen (Demografischer Wandel, Mobilisierung, Kommunikationswandel, Engagementwandel, Individualisierung) nahe liegt, sich damit zu befassen, wird hier nicht weiter vertieft.

Praktischer Ausgangspunkt der Überlegungen ist die Behauptung (die, wie bereits gesagt wurde, angefochten werden kann), das Soziale Arbeit, ja sogar das Wohlfahrtsverbandswesen im Allgemeinen sowie seine sozialpolitische und sozialarbeiterische Praxis nur bzw. wenigsten vor allem deshalb existieren, weil soziale Gruppen Träger desselben sind (und es sich dieses alles eben nicht aus einer Sphäre herausgreifen lässt bzw. von innen her kommt, geschweige denn, dass es dies nur deshalb gibt, weil es einfach immer schon war).

Viele dieser sozialen Gruppen sind, auch das näher zu erläutern ist nicht Gegenstand dieser Überlegungen, gemeinsam in die Jahre gekommen und von bestimmten gesellschaftlichen und sozialen Entwicklungen geprägt (Diktatur- und Kriegs-Terror mit äußerer und innerer Zerstörung; Vertreibung und Aufnahme sowie Neuanfang der gesamten Bevölkerung nach dem Zweiten Weltkrieg, die 68er mit - in einer freien Gesellschaft gegebenen - Möglichkeit, sich öffentlich, privat wie auch in Gruppen dazu zu verhalten, Wende und Deutsche Einheit mit Ab- und Zunahme von Mitgliederzahlen, Auf- und Abschwung bestimmter Engagementformen sowie Hineinfinden des gesamten Wohlfahrtsverbandswesens in einer zunehmend ökonomisierende Sozialwirtschaft).

Viele der wohlfahrtsverbandlichen und sozialen Gruppen und ihre Engagierten prägt also eine bewegte Verbands- wie auch gesellschaftliche Geschichte, aber auch eine lange gemeinsame Zeit. Kinder wurden geboren, erzogen und zogen weiter. Und mit ihnen die manchmal ausgesprochene, immer aber erhoffte Möglichkeit, dass weiterzuleben, was man selbst als wichtig, aber auch als wohltuend erlebt hat.

Das gesellschaftliche Bild ist bunt, vielfältig, ja verwirrend: Da gibt es die stark weltanschaulich akzentuierenden Gruppierungen, die sich aus entsprechenden Bewegungen entwickelt haben (Frieden, Gleichberechtigung, Umweltschutz). Es gibt die unterschiedlichsten Gruppierungen, Vereine und Verbände, die wahlweise kirchlich-diakonisch, "rotkreuzlerisch", arbeiterwohlfahrtsorientiert und/oder paritätisch-vielfältig sind. Es gibt Gruppierungen, die ebenso gestimmt sind, allerdings stärker die Interessen der Beschäftigten sozialer Organisationen vertreten. Es gibt die unüberschaubare Zahl an Gruppierungen, die sich an

den unterschiedlichsten Notlagen von Menschen wie Armut, Erziehungsschwierigkeiten, Alterseinsamkeit orientieren. Und es gibt Gruppierungen, die bestimmte Methoden favorisieren: die richtige Art und Weise Isolation aufzubrechen, zu erziehen, Armut zu bekämpfen, Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern gerecht zu werden, sozial zu managen.

Eine solche Vielfalt kann es jungen Menschen nicht leicht machen, zu wählen und sich zu entscheiden. Und noch viel schwerer, wenn die entsprechenden Gruppen festgelegt sind, wenn es auch möglich ist, an entsprechenden bzw. wenigstens ähnlichen Netzwerken auch durch aktive Nutzung der Sphäre Internet teilzuhaben und noch dazu stets aufgefordert ist, nach innen zu horchen, was wohl das wirklich Eigene wäre. Hinzu kommen neuartige gesellschaftliche Freiheiten und Zwänge Orts-, Arbeits- und Partnerwahl, der Familiengründung und Annahme und Abgabe von Ehrenämtern und Hobbies.

Der Gegenstand ist definiert, das jenseits desselben Liegende angesprochen, die Komplexität des Feldes markiert. Die Verwirrung könnte nicht groß genug sein, soll in einem solchen Dickicht ein Generationswechsel stattfinden...

4. Um was es geht und wie schwer es sicher ist, sich damit zu befassen...

Durch einen Generationswechsel, von dem hier gesprochen wird, wird etwas von einer vorhandenen "älteren" Generation an eine nachkommende "jüngere" Generation weiter- bzw. übergeben. Das erfordert natürlich, dass die Jüngeren bereit, wenigstens offen dafür sind, dazukommen und etwas zu übernehmen. Das bedeutet aber auch, dass die Älteren sich bewusst machen, dass sie etwas loszulassen haben - und in letzter Konsequenz sogar selbst zu gehen. Im Bilde gesprochen: Der Generationswechsel hat eine Ober- und eine Unterseite. Das Hinzukommen des Nachwuchses und Staffelstabübernahme auf der Oberseite des Transmissionsriemens ist undenkbar und sogar unmöglich, gibt es gewissermaßen auf der Unterseite keine Staffelstabübergabe und keine "Ehemaligenwerdung" (zu diesem Begriff im kommenden Absatz mehr). Natürlich, auch das gibt das Bild vom Transmissionsriemen her, ist das auf der Oberseite das Lichte, das, womit man sich zeigen kann und was deshalb auch gern in Blick genommen und besprochen wird. Über das Dunkle der Unterseite wird weniger gern gesprochen, man möchte nicht daran denken, kann man sich doch damit möglicherweise tatsächlich kaum irgendwo zeigen.

5. Was nicht sein sollte und was genau zu tun wäre...

Aus dem Gesagten ergibt sich, dass Nachwuchsgewinnung und Ehemaligenbegleitung als Arbeitsaufgabe untrennbar mit einander verbunden sind. Weil viele bei Nachwuchs auch an potenzielle Mitglieder denken, die noch ganz draußen sind, sei hier gesagt: Nachwuchs ist aus Sicht einer innovationsorientierten Gruppensoziologie erst dann wirklich Nachwuchs, wenn er "drinnen" sowie "auf dem Weg nach oben, sprich in die Leitungsübernahme ist. Anders gesagt: Das Ergebnis bzw. der Gewinn der Nachwuchsgewinnung lässt sich erst im Nachhinein beurteilen. Wichtig außerdem: Das ist - zumindest in einer freien Gesellschaft - nicht durch Vereinnahmung zu machen. Dafür muss man ein einnehmendes Wesen haben. All das lässt sich nicht erzwingen. Vielmehr gilt es dafür, gewinnend zu sein. Weil viele bei dem Wort Ehemalige an Menschen denken, die getrennt von ihrer vorherigen Aufgabe und Funktion gewissermaßen isoliert leben: Genau das wird hier nicht darunter verstanden! Ehemalige sind aus der Sicht einer solidarisch denkenden Gruppensoziologie, und das ist die sich hier zeigende, Menschen, die nur in Bezug auf ihre vormalige Aufgabe und Funktion Ehemalige sind, ansonsten aber einen Platz innerhalb des Gruppengefüges behalten, auch wenn es nicht mehr der vorderste ist.

Vier ineinandergreifende und aufeinander aufbauende Tätigkeiten² müssen erbracht werden, soll ein Generationswechsel gelingen. Ja mehr noch, diese häufig nur unausgesprochen erhofften Tätigkeiten müssen benannt und - abgesprochen - von dazu berufenen Personen verantwortet werden: Die Neuenansprache, Neuenbegleitung, die Neuengruppenleitung und die Neuengruppenvermittlung bzw. -moderation sowie auch die Alteingesessenenansprache, die Alteingesessenenbegleitung, die Alteingesessenenengruppenleitung und die Alteingesessenenvermittlung bzw. -moderation.

Neuenansprache bedeutet, Unbekannte, Neugierige und Interessierte, die sich bei bestimmten Anlässen (wie Informationsveranstaltungen, wie Tagen der Offenen Tür) in die Nähe bzw. zwischen die Alteingesessenen „verirrt“ haben, auf gleicher Augenhöhe anzusprechen, sich mit ihnen bekannt zu machen und sie einzuladen. Neuenbegleitung heißt, stetig und wiederholt auf diese Personen zuzugehen und die zunächst flüchtige Bekanntschaft - ähnlich einer Patenschaft - zu vertiefen. Neuengruppenleitung, eine an-

² Überlegungen zu grundsätzlichen Fragen der Leitung von freiwillig ehrenamtlich Engagierten vgl. Albrecht (2008): Professionalität durch Milieukтивierung und Sozialraumorientierung. VS Verlag Wiesbaden.

dere Kompetenzen erfordernde und mehr Zeitressourcen erfordernde Tätigkeit, meint, dass Neue zu Gleichaltrigen- bzw. Interessiertenuntergruppen zusammenzubringen sind, die regelmäßig zusammenkommen und beginnen, sich - gut angeleitet - in Zweck und Gemeinschaftlichkeit der Engagiertengruppe hineinzufinden. Neuengruppenvermittlung ist die - konfliktreiche - Tätigkeit, solcherart zusammengefundene Neuenuntergruppen mit den Engagierten und den Alteingesessenen der Engagiertengruppe ins Gespräch und in die Zusammenarbeit zu bringen.

Alteingesessenenansprache heißt, das schwierige Thema Engagementbefristung und -beendigung, die Möglichkeiten und Schwierigkeiten des Loslassens und eines guten Abschlusses und die Perspektiven mit Personen, für die dies (in ihrem wie auch im Interesse der Zukunft der Engagiertengruppe) gut wäre, persönlich zu besprechen. Alteingesessenenbegleitung erfordert, diese Ansprache zu wiederholen (dabei aber *nur* die Beendigung eines Engagements, keinesfalls die Aufkündigung der gewachsenen Beziehungen im Sinn zu haben). Alteingesessenengruppenleitung ist die Tätigkeit, die Alteingesessenen zu einer Gruppe zusammenzubringen, in der sie - gut begleitet - lernen, Ehemalige zu werden und mit dem Status von ehemaligen Engagierten umzugehen und zu leben. Alteingesessenenvermittlung bedeutet, die Bedürfnisse und Interessen der Alteingesessenen und nun Ehemaligen in die Gesamtgruppe hinein zu vermitteln, so dass – nicht ohne Reibung – Begegnung und hin und wieder auch Kooperation zwischen ihnen und den Engagierten sowie auch den Neuen möglich ist.

6. Wie es sich zeigt und wie entsprechend geleitet werden müsste...

Werden in einer Engagiertengruppe solcherart Aufgaben (soziologisch: Funktionen) definiert und mit Leben gefüllt, so bildet die Engagiertengruppe (fast wie von selbst) in ihrem Inneren eine *Drei-Ebenen-Struktur* aus: Die Nachwuchsförderung und Ehemaligenbegleitung ist in der Ebene der Engagierten und der Leitung angesiedelt. Auf der Ebene der Neuen findet sich der Nachwuchs, der, zumeist zunächst intuitiv handelnd und an Neuschöpfungen interessiert, sich zu den Engagierten und der Leitung gern zunächst in ein oppositionelles, häufig sogar auch - teils bewusst und strategisch, teils intuitiv, teils sich durch diese Rolle ergebend - provokantes Verhältnis setzt – und dies insbesondere im Blick auf die Alteingesessenen tut. Auf der Ebene der Alteingesessenen finden sich die Ehemaligen, die, aufgrund ihrer Erfahrung, gern ein Kontinuitäten betonendes, häufig forderndes Verhältnis zur Ebene der Engagierten und der Leitung sowie ein distanziertes, häufig abwertendes Verhältnis zur Ebene der Neuen einnehmen.

Mit diesen unterschiedlichen Beziehungs- und Interaktionsmustern umzugehen, erfordert von den Engagierten und der Leitung, die sich für die Neuen wie auch die Alteingesessenen verantwortlich fühlen, ein hohes Maß an Frustrationstoleranz. Sie haben zu ertragen, dass Neue „ihr Ding“ machen und entwickeln und vielleicht auch Nichts vom Bisherigen übernehmen (und dieses so sterben lassen) wollen und Alteingesessene „ihr Ding“ weitertreiben, Gewohntes sichern und häufig Nichts vom Bisherigen übergeben bzw. loslassen wollen. Beide Untergruppen nutzen als Druckmittel den Komplettausstieg. Ankommen, Hineinfinden und Übernehmen ist allerdings ebenso schwer, wie auch Gastgeber sein, sich zurücknehmen und loslassen können. Tief im Inneren damit verbundene Ängste auf der einen und Trauer auf der anderen Seite sind zu erkennen, anzunehmen, zuzulassen und zu bearbeiten³.

Für die Engagierten ergeben sich aus dem Gesagten Leitungsaufgaben (in einem Verein Vorstandsaufgaben genannt). Neben die Aufgaben der Gruppenleitung, der Einzelmitgliederbetreuung, der Außenvertretung, der Kassenführung und der Vorstandsleitung müssen, soll ein Generationswechsel gelingen, zwei neue Leitungsaufgaben ernst genommen werden: Die der Nachwuchsgewinnung und die der Ehemaligenbegleitung.

Konkret bedeutet das für die Engagierten bzw. die Leitung: Zusätzliche Talente sind zu finden und einzubinden; oder aber als Fähigkeit bei den vorhandenen Leitungspersonen zu entwickeln. Und diese Talente und Fähigkeiten müssen zur Wirkung kommen können und deutlich sichtbar werden. Das bedeutet, sie nicht nur mit Leben zu erfüllen, sondern auch im Aufgabenspektrum wie auch im Strukturplan der Engagiertengruppe zu verankern. Mit anderen Worten: Es dürfte keine Leitungssitzung mehr geben, bei der der Nachwuchsgewinnung wie auch der Ehemaligenbegleitung nicht eben so viel Zeit gewidmet wird wie bspw. dem Vorstandsvorsitz, den Finanzen, den Kooperationspartnern, der Betreuung einzelner Mitglieder und der Leitung der gesamten Engagiertengruppe mit ihren spezifischen Zielen⁴.

³ Dieser Umstand erfordert, Gruppen immer auch „begrenzend“ zu leiten. Einige Gedanken, wie dies möglich ist, siehe Albrecht (2011): Von früher lernen heißt? Zivilgesellschaftliches Engagement gegen Rechtsextremismus. Amadeu-Antonio-Stiftung Berlin. S. 38ff.

⁴ Weitere Überlegungen zu gesellschaftswissenschaftlichen Leitbildern für eine gruppenspezifische wie auch individuelle Aspekte berücksichtigenden Gruppenleitung vgl. Albrecht (2010): Bürgerschaftlichkeit und Sozialraum-

7. Warum all das auch misslingen kann...

Ein gewollter und aktiv angegangener Generationswechsel kann natürlich auch misslingen. Neben den Katalogen an Gründen, die potenzielle Mitglieder, die noch "draußen" sind, anführen, warum sie nicht mitwirken wollen und den schwer zu artikulierenden, mit tiefer liegenden Ängsten besetzten Befürchtungen, die lange Jahre die Leitung innehabende Alteingesessene haben, warum sie (noch) nicht gehen können, indem sich einerseits die gesellschaftliche Wirklichkeit, andererseits aber auch das Innenleben des modernen Menschen widerspiegelt, gibt es eine Reihe Gründe des Misslingens. Ein gewichtiger Grund, vielleicht der gewichtigste strukturimmanente Grund (den Soziologen sehen können), sei hier angeführt:

Individualität und Gemeinschaftlichkeit ist immer konkret. Menschen lassen sich nicht ersetzen, in sog. zwischenmenschliche Beziehungen kann nicht einfach eingetreten werden; nur Aufgaben lassen sich also weiter- bzw. übergeben. Wichtig ist deshalb einzuschätzen, inwieweit die Gruppen, die einen Generationswechsel wagen wollen, eine Aufgabe haben (im Verein Zweck genannt) und ob sich diese Gruppen nicht über die Jahre ihrer Betätigung zu Gruppen entwickelt haben, in denen die sozialen Beziehungen und individuelle Aspekte einen weitaus höheren Stellenwert haben als die Aufgabe. In solcherart Beziehungsgruppen und/oder Gruppen, die von Persönlichkeiten dominiert und Persönlichkeiten dienen, kann nicht eingetreten werden, solche Gruppen können nicht weitergegeben werden. Sollten unsere sozialen Gruppen mittlerweile vorrangig solche sogenannten Selbsthilfegruppen sein und ist ihr Engagementcharakter⁵ für eine Aufgabe, für die Gesellschaft, für soziales Engagement, für Sozialpolitik, für Gerechtigkeit und Selbstbestimmung verschüttet, so ist ohne vorherige Ausgrabung, Rückbesinnung und Neubestimmung und -ausrichtung in Sachen Zweck kein Generationswechsel möglich. Jedenfalls nicht aus Sicht der Soziologie.

8. Zusammenfassung

Das Generationsverbindende, die Generationsunterschiede und das Miteinander der Generationen beeinflussen die Generationenaufgaben und insbesondere auch die Leitungsaufgaben. Zentrale These dieser Überlegungen ist, dass es für das Gelingen eines Generationswechsels zu einer Verschiebung der wichtigsten Leitungsaufgaben von der Erfüllung der zentralen Gruppenaufgabe einer Engagiertengruppe (im Außenbezug) zur Verantwortungsübernahme für eine entscheidende Beziehungsaufgabe (im Inneren der Gruppe) kommen muss, zu einer Hinwendung vom Umgang mit dem Gegenwärtigen (wie auch Vergangenen) hin zum Zukünftigen. In Veränderung eines berühmten Leitwortes erfordert eine solche Hinwendung die Weisheit der Unterscheidung, Gelassenheit im Umgang mit den dazu gehörenden Konflikten sowie den Mut, das Thema wirklich anzugehen.

Dann und nur dann können

- Generationenaufgaben *im* Miteinander der Generationen gefunden werden,
- kommt es überhaupt zu einem Miteinander,
- entwickelt sich die für moderne Gesellschaften so wichtigen Vielfalt in Form von Innovation versprechenden Generationenunterschieden,
- ja entsteht überhaupt so etwas wie die Identität einer Generation - was soziologisch ja nur im Wechselspiel von Annäherung und Abgrenzung möglich ist. (Wie auch Soziale Arbeit soziologisch sich und zu sich nur in einem solchen Wechselspiel finden kann und in dem immer etwas zu erlangen, aber auch etwas zu lassen ist.)

Zu lassen sind im Generationswechsel keinesfalls die Beziehungen zu den Menschen, seien es die zu noch anzusprechenden, zu integrierenden und keineswegs zu vereinnahmenden Neuen, seien es die ebenfalls anzusprechenden, neu zu platzierenden, aber keinesfalls zu isolierenden bzw. sogar auszustoßenden Alteingesessenen, so eine zentrale Leitlinie der hier vorgestellten Gedanken. Aufzugeben und ins Dunkel entgleiten zu lassen sind außerdem keinesfalls die bisherige Aufgabe, die Geschichte wie auch die Großartigkeit der Worte, Ideen und Zielsetzungen, die die Anfänge prägten. Nur müssen sie generationell transformiert werden, sollen sie weiterleben.

orientierung. Zwei Konzepte und ihr Beitrag zur Qualifizierung von Altenhilfe und Altenarbeit. In: Sozialextra Nr. 1/2/2010. S. 11-13.

⁵ Zur Unterscheidung von Engagierten- und Selbsthilfegruppen sowie zur Arbeit mit diesen Gruppen vgl. Albrecht (2010): Allgemeine Sozialarbeit, Gemeinwesenarbeit und Gemeindcaritas zusammen gesehen. Entwurf eines neuen Caritas-Sozialdienstes. Diözesancaritasverband Magdeburg.

Nachtrag:

Wir wissen: Es gibt ältere Menschen, die engagieren sich sozial, weil dies ähnlich gestimmte und geprägte Gleichaltrige ebenfalls tun. Leider erhalten sie ihre Art und Weise sich zu engagieren vor allem im kritischen Beäugen derer, die dies zunächst ausprobieren; und die nicht als die Ihrigen angesehen werden. Auseinandersetzungen mit "ihrer" Thematik gehen sie eher aus dem Weg. Das, was sie tief in ihrem Inneren nicht anzurühren wagen und was sie fast wie ritualisiert tun, macht sie zufrieden. So sind sie, viele "Alte". Aber kann so ein Generationswechsel gelingen?

Autor:

Peter-Georg Albrecht
Hochschule Magdeburg-Stendal
peter-georg.albrecht@hs-magdeburg.de

Johann Kaether

Das Aktionsprogramm regionale Daseinsvorsorge – ein wichtiger Orientierungspunkt für die Entwicklung einer Demografiestrategie

Zwischen Anfang 2012 und Ende 2013 erarbeiteten 21 Modellregionen aus ländlichen Räumen in ganz Deutschland eigenständig eine sogenannte Regionalstrategie Daseinsvorsorge, um damit strategische Grundlagen für die Anpassung und den Umbau der regionalen Daseinsvorsorge an die Folgen des demografischen Wandels zu schaffen. Sie wurden dabei durch die Bundesraumordnung im Rahmen des Aktionsprogramms regionale Daseinsvorsorge unterstützt.

Aktionsprogramm regionale Daseinsvorsorge

Das Aktionsprogramm setzt einen Schwerpunkt innerhalb der „Initiative ländliche Infrastruktur“ des (damaligen) Bundesministeriums für Verkehr, Bau und Städtebau (BMVBS) und fördert insbesondere die Umsetzung des Leitbilds „Daseinsvorsorge sichern“. Dieses Leitbild ist zentraler Bestandteil der gemeinsamen Raumordnungsstrategie von Bund und Ländern, die 2006 als „Leitbilder und Handlungsstrategien für die Raumentwicklung in Deutschland“ von der Ministerkonferenz für Raumordnung (MKRO) beschlossen wurden. Seit der Regierungsneubildung im Dezember 2013 liegt das Aktionsprogramm im Zuständigkeitsbereich des Bundesministeriums für Verkehr und Digitale Infrastruktur (BMVI). Das Ministerium wird bei der Projektsteuerung unterstützt vom Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) im Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR).

Ziele des Aktionsprogramms sind die bundesweite Verbreitung und Verstetigung des Ansatzes „Regionalstrategie Daseinsvorsorge“ im Sinne des Ansatzes „vom Modellvorhaben zum Regelinstrument“, die Weiterentwicklung des Verfahrens durch Erfahrungen aus einer größeren Zahl und größeren Vielfalt von Modellregionen sowie die Förderung der Umsetzung der Regionalstrategien. Gemäß dem Motto „Regional arbeiten, bundesweit wirken“ steht das Ausprobieren und Lernen für sich und für die Anderen sowie die Weiterverbreitung von guten Ideen und Lösungsansätzen im Mittelpunkt. Nicht zuletzt sollte, ausgehend von den Erkenntnissen aus den Modellregionen und dem Aktionsprogramm insgesamt, ein Dialog über die Flexibilisierung fachlicher Standards der regionalen Daseinsvorsorge initiiert werden.

Die Modellregionen erhielten in den Jahren 2012/2013 eine finanzielle Zuwendung für die Erarbeitung ihrer Regionalstrategien von jeweils bis zu 180.000 Euro. Bereits während der Erarbeitung der Regionalstrategie erhielten und erhalten sie zudem Mittel für projektbegleitende Umsetzungsprojekte und für ausgewählte Anschlussprojekte zur Umsetzung von Maßnahmen der Regionalstrategien bis Ende 2015. Die Modellregionen hatten für die Erarbeitung der Regionalstrategie i.d.R. 20 Monate Zeit und legten diese Ende 2013 vor.

Flankiert wird das Aktionsprogramm durch verschiedene Meilensteine wie Fachkonferenzen, bundesweite und regionale Projektwerkstätten sowie einen Fachkongress, die dem Erfahrungsaustausch sowie Ergebnis- und Wissenstransfer dienen. Eine Projektassistenz und verschiedene fachliche Begleitforschungen unterstützen die Regionen. Die für Raumordnung zuständigen Ministerien in den Flächenländern waren über die gesamte Laufzeit in das Aktionsprogramm aktiv eingebunden.

Die Methode Regionalstrategie Daseinsvorsorge

Die Regionalstrategie Daseinsvorsorge ist die methodische Basis der Prozesse in den Modellregionen. Sie ist ein informelles Instrument der räumlichen Planung und Entwicklung. Es handelt sich dabei vorrangig um einen diskursiven Prozess, den Landkreise, Regionen oder interkommunale Kooperationen initiieren, um sich gemeinsam mit den Kommunen, öffentlichen und privaten Trägern der Daseinsvorsorge und mit der interessierten Bevölkerung systematisch mit den Auswirkungen des demografischen Wandels auf die verschiedenen sozialen und technischen Infrastrukturbereiche der Daseinsvorsorge auseinanderzusetzen. Es gilt, Anpassungsstrategien für die einzelnen Infrastrukturbereiche zu entwickeln, die auch untereinander harmonisieren, und deren Umsetzung politisch und organisatorisch sicherzustellen, so dass erforderliche Veränderungen bei den regionalen Akteuren aus Politik und Verwaltung sowie den Bürgern auf Akzeptanz stoßen.

Kennzeichen der Regionalstrategie Daseinsvorsorge ist der erweiterte Blickwinkel gegenüber den Fachplanungen. Zu ihm gehören u.a. die Aspekte:

- längerer Planungshorizont,
- raumbezogener Ansatz,
- interkommunale und ebenenübergreifende Zusammenarbeit,
- fachübergreifender Ansatz,
- Berücksichtigung von Wechselwirkungen,
- Freiraum für experimentelle Lösungen.

Unter dem Begriff „Regionalstrategie Daseinsvorsorge“ sind sowohl der diskursive Prozess mit thematischen Arbeitsgruppen als auch dessen Ergebnis in Form eines informellen Konzeptes mit strategischen Empfehlungen zu verstehen. Der Prozess ist Qualitätsanforderungen unterworfen. Neben einem kooperativen Prozess umfassen diese einen idealtypischen Ablauf der die Anwendung methodischer Grundbausteine wie kleinräumige Bevölkerungsvorausschätzung, Erreichbarkeitsanalysen, Trend- und Alternativszenarien, Kosten-Nutzen-Betrachtungen und qualitative Bedarfsanalysen beinhaltet. Die Modellregionen waren angehalten sich an dem idealtypischen Ansatz sowie einer idealtypischen Organisationsstruktur mit Steuerungs- und operativer Ebene sowie kooperativer Arbeitsebene zu orientieren.

Die Modellregionen

Die Modellregionen wurden in einem zweistufigen Wettbewerb ausgewählt. In den 21 Modellregionen spiegelt sich die Vielfalt der ländlichen Regionen in Deutschland wider. Alle Flächenländer sind mit mindestens einer Region vertreten.

Verschiedene Typen interkommunaler Kooperation können differenziert werden: Regionale Verbünde (sechs Modellregionen), Gemeindeverbünde (sechs Modellregionen), neun Landkreise. Ein breites Spektrum bei den Flächengrößen und Bevölkerungszahlen wird abgedeckt. So haben die beiden kleinsten Modellregionen Amt Peenetal/Loitz und Interkommunale Kooperation Salzachtal eine Größe von rund 170km² und 6.700 bzw. 15.200 Einwohner, während die Region Westmecklenburg mit einer Fläche von fast 7.000 km² mehr als doppelt so groß wie das Saarland ist. Die Bevölkerungsdichten in den Regionen variieren zwischen 38 Ew./km² in der Oderlandregion und 207 Ew./km² in Ostwürttemberg. Ebenso sind die Rahmenbedingungen hinsichtlich der Bevölkerungsentwicklung unterschiedlich. Das Spektrum des prognostizierten Bevölkerungsrückgangs bis 2030 liegt zwischen -2% (Salzachtal) und -25% (Altmark). Die Verschiebung der Altersstruktur ist in allen Modellregionen eine große Herausforderung.

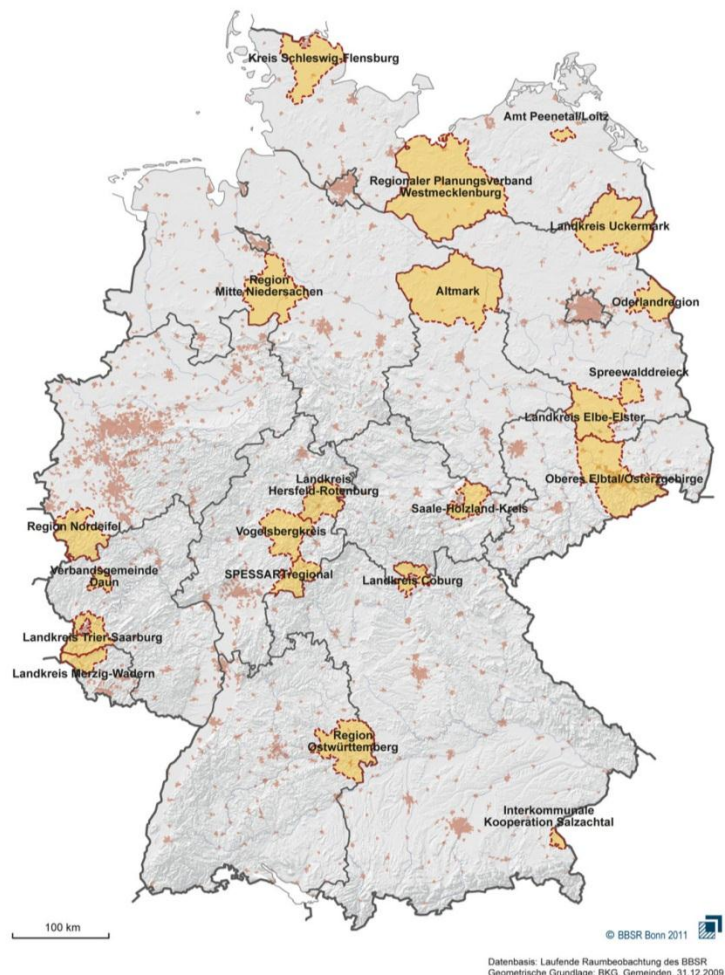


Abbildung 1: Modellregionen des Aktionsprogramms

Im Kontext der Auseinandersetzung mit den Folgen des demografischen Wandels verfügten die Modellregionen über einen sehr unterschiedlichen Erfahrungshintergrund. Viele knüpften an einschlägige Vorläuferaktivitäten an, während andere den Charakter von Starterregionen hatten.

Themen

In den Modellregionen wurde ein breites Spektrum an Daseinsvorsorgebereichen und Infrastrukturen bearbeitet. Insgesamt 20 verschiedene Themen bzw. Infrastrukturbereiche können differenziert werden, die mit einzelnen regionalen Ausnahmen in thematischen Arbeitsgruppen bearbeitet wurden.

Inhaltlich lässt sich eine deutliche Schwerpunktsetzung bei den *sozialen Infrastrukturbereichen*

- Gesundheit/Ärzteversorgung,
- Bildung/Schulentwicklung,
- Pflege/Senioren und Leben im Alter sowie beim Thema
- ÖPNV/Mobilität

erkennen. Letzteres wurde häufig auch als Querschnittsthema bearbeitet. Diese Themen wurden jeweils in mindestens Zweidrittel der Regionen bearbeitet.

Technische Infrastrukturen standen demgegenüber bei den Modellregionen deutlich weniger im Fokus. Hier wurde vor allem das Themenfeld Abwasserentsorgung bearbeitet. Weitere relevante Themen die in mindestens einem Drittel der Modellregionen bearbeitet wurden, waren

- Siedlungsentwicklung,
- Kindertagesbetreuung,
- Brandschutz oder
- Jugendarbeit.

In den Modellregionen wurden i.d.R. 3 - 5 Arbeitsgruppen eingerichtet in denen jeweils 1-2 Infrastrukturbereiche bearbeitet wurden. In der Summe der Modellregionen wurde in knapp 90 thematischen Arbeitsgruppen gearbeitet, die jeweils mehrfach tagten. Entsprechend der Fragestellungen und dem Modellierungsaufwand gab es einen Arbeitsrhythmus von 5 bis 7 Sitzungen der thematischen Arbeitsgruppen in der Laufzeit der Vorhaben.

In den Arbeitsgruppen arbeitete ein breiter fachlich orientierter Akteurskreis engagiert und motiviert zusammen. Die Größe der Arbeitsgruppen lag dabei zwischen 10 und 25 Teilnehmenden. Die fach- und ebenenübergreifende Zusammensetzung war vielerorts bisher einzigartig und brachte den Beteiligten einen besonderen Mehrwert. Dabei waren jeweils die relevanten Akteure aus den Fachplanungen, der Kreis- und Regionalplanung, den kommunalen Gebietskörperschaften aber auch Fachakteure von Trägern der Infrastrukturen bzw. Anbietern von Leistungen, von Verbänden und Vereinen, von Wirtschafts- und Sozialpartnern oder von anderweitigen Interessenvertretungen sowie vereinzelt auch Vertreter von Landesinstitutionen beteiligt. Bürger wurden hingegen nur selten in die Aktivitäten der Arbeitsgruppen einbezogen. Die Erfahrungen der Modellregionen zeigten, dass die Beteiligung von Bürgern auf lokaler, umsetzungsnäherer Ebene sowie in der Phase der Umsetzung von konkreten Projekten erfolgversprechender ist, als die direkte Beteiligung in Arbeitsgruppen. Gute Erfahrungen wurden mit dezentralen und bürgernah gestalteten Veranstaltungen wie Bürger- oder Zukunftswerkstätten sowie mit regionalen, niedrigschwelligen Wettbewerben für bürgerschaftliche Projekte gemacht.

In den Arbeitsgruppen wurden als Grundlage Ergebnisse von Modellrechnungen wie kleinräumige Bevölkerungsvorausschätzungen, Erreichbarkeitsanalysen und qualitativen Bedarfsanalysen genutzt. Es bestand zudem die Möglichkeit mittels Szenarien, deren Rahmenbedingungen weitgehend selbst bestimmt werden konnten, Alternativstrategien zu vergleichen. Die Grundlagen wurden von der jeweiligen wissenschaftlichen Begleitung zur Verfügung gestellt. Einige Modellregionen nutzten dabei das Angebot der Begleitforschung Zentrale Datendienste andere hatten eigene Begleitforschungen engagiert. Die Erfahrungen in der Anwendung dieser sogenannten methodischen Grundbausteine in den Modellregionen haben gezeigt, dass kleinräumige Bevölkerungsvorausschätzungen grundsätzlich in allen Themenbereichen und flächendeckend zweckmäßig und sinnvoll sind. Erreichbarkeitsanalysen sind in erster Linie für die sozialen i.d.R. standortgebundenen Infrastrukturen wie Hausarztpraxen, Schulen, Kitas u. Ä. sowie für einen ausreichend großen Untersuchungsraum sinnvoll. Technische, i. d. R. leitungsgebundene Infrastrukturen sowie Themenbereiche wie Fachkräfte haben hingegen keine oder nur sehr geringe Erreichbarkeitsrelevanz, so dass für diese Themen keine Erreichbarkeitsanalysen erstellt wurden. Trend- und Alternativszenarien wurden in den Modellregionen vor allem für die Infrastrukturbereiche Medizinische Versorgung/Ärzte, Bildung/Schulentwicklung, Pflege/Senioren/Leben im Alter und Kindertagesbetreuung sowie Brandschutz und Wasser/Abwasser gerechnet und für die Diskussion von Lösungen und Strategien genutzt.

Insgesamt ist der Prozess der Erarbeitung einer Regionalstrategie Daseinsvorsorge mit den thematischen Arbeitsgruppen, Steuerungsgremien mit den vielen verschiedenen Beteiligten auf unterschiedlichen Ebenen und in Verbindung mit den inhaltlich und methodisch anspruchsvollen Arbeitsschritten von hoher Komplexität. Von zentraler Bedeutung für das Prozessmanagement war daher die Einrichtung einer Regionalkoordination bzw. regionalen Geschäftsstelle. Diese übernahm die Aufgaben von Koordination und Management des umfangreichen Prozesses und fungierte als kommunikative Schnittstelle zwischen den beteiligten Akteuren im Sinne eines Regionalmanagements für regionale Daseinsvorsorge. Die Modellregionen holten sich dabei externe kommunikative Unterstützung durch eine regional beauftragte Projektassistenz.

Ergebnisse in den Modellregionen

Die Diskussionen in den Arbeitsgruppen führten in der Regel zu gemeinsam vereinbarten Zielen und fachlich begründeten Handlungsempfehlungen bezüglich der jeweiligen Daseinsvorsorgebereiche sowie ersten Ideen der Umsetzung in Maßnahmen und Projekten. Diese wurden von der Regionalkoordination zusammen getragen und in der Lenkungsgruppe diskutiert, beschlossen und in dem fachübergreifenden Dokument Regionalstrategie Daseinsvorsorge zusammengefasst.

Die Modellregionen haben dementsprechend ein Dokument Regionalstrategie erarbeitet und verabschiedet in dem die analytischen Grundlagen sowie Handlungsempfehlungen und Lösungsansätze zur Weiterentwicklung der Daseinsvorsorgebereiche zusammengefasst sind. Das Spektrum reicht von umfangreichen Dokumenten mit gut 120 Seiten über kompaktere Strategie- und Politikpapiere von 20-50 Seiten bis hin zu knappen politischen Positionspapieren. Der Grad der Verbindlichkeit reicht von dezidierten politischen Beschlussfassungen durch Gemeinderäte, Kreistage oder Planungsversammlungen bis hin zu eher weicher Verbindlichkeit im Sinne der Selbstverpflichtung der Projektträger und der am Prozess Beteiligten.

In der Summe der Regionalstrategien aller 21 Modellregionen liegt die Anzahl von Handlungsempfehlungen für die verschiedenen Bereiche der Daseinsvorsorge bei über 800. Die Handlungsempfehlungen weisen auch einen unterschiedlichen Grad an Detaillierung, Verbindlichkeit und Konkretheit auf. In vielen Regionalstrategien werden sie mit konkreten Lösungsansätzen, Maßnahmen oder Projekten untersetzt. Vielfach haben die Formulierungen allerdings nur einen empfehlenden Charakter mit einem geringen Bindungsfaktor. Nicht überall sind Prioritäten oder Realisierungshorizonte angegeben. Die Handlungsempfehlungen richten sich an eine Reihe von Adressaten. Diese sind in erster Linie abhängig von den jeweiligen Zuständigkeiten und Verantwortlichkeiten. Dementsprechend richten sich die Handlungsempfehlungen vor allem an die kommunale Ebene, an Landkreise und Gemeinden. Von den „übergeordneten“ Ebenen wird vor allem das jeweilige Land angesprochen.

In der Vielzahl der Lösungsansätze in den Modellregionen spiegelt sich ein breites Spektrum an Strategie- und Handlungsoptionen wider. Die wohl häufigste Option ist „Kooperation“ worunter neben der Zusammenarbeit zwischen Kommunen, Institutionen oder Fachverwaltungen auch weitere Formen von Verbünden und Netzwerken fallen. Entsprechende (ausgewählte) Beispiele aus den Regionalstrategien sind z. B.

- die Zusammenarbeit von Kommunen bei der Ansiedlung von Ärzten bzw. der Wiederbesetzung von Arztstandorten,
- die Etablierung von Runden Tischen Ärzteversorgung oder eines Unternehmensnetzwerkes,
- die Verzahnung Kindertagesstätte und Grundschule,
- die Erstellung einer gemeinsamen Planung von Kita, Hort und Grundschule oder
- Fahrplankonferenzen zwischen Verkehrsbetrieben und Schulen.

Vielfach macht die Erfüllung von Aufgaben in den Daseinsvorsorgebereichen Neustrukturierungen, Neuorganisationen, neue Modelle, neue Konzepte oder Substituierungen notwendig. In den Regionalstrategien werden eine Reihe von entsprechenden Maßnahmen und Projekten genannt. Dies können im Schulbereich z. B. neue Unterrichtskonzepte oder im medizinischen und pflegerischen Bereich alternative niedrigschwellige Betreuungs-/Versorgungsstrukturen, die Entwicklung alternativer unterstützender Modelle der medizinischen Dienstleistungen (z. B. Gemeindeschwestern auch unter sozialen Aspekten, Kümmererfunktion) oder auch ehrenamtliche Angebote in der Jugendarbeit, Pflege oder Seniorenbetreuung sein.

Weitere erkennbare Handlungsoptionen sind die Sicherung der Erreichbarkeit von Einrichtungen bzw. von zentralen Orten oder Zentralisierung und Dezentralisierung. Unter der Option Zentralisierung kann die Zusammenlegung bzw. räumliche und funktionale Bündelung von verschiedenen Einheiten oder Leistungen an einem Standort oder in einem Ort verstanden werden. Diese Strategie ist oft verbunden mit

einer ergänzenden Verbesserung der Erreichbarkeit der zentralisierten Leistungen. Beispiele aus dem Kreis der Modellregionen sind z. B.

- Bildungs- und Familienzentren,
- Gesundheitshäuser, Ärztehäuser/Gemeinschaftspraxen,
- die Konzentration bzw. Sicherung von Daseinsvorsorgeeinrichtungen und –angeboten (z. B. Tageseinsatzfähige Wehren, Grundschulen, Hausärzte) in nach eigenen regionalen Kriterien klassifizierten Orten (Ortslagen 1. und 2. Ordnung, Gemeinden Kategorie I+II).

Dezentralisierung bedeutet, mit den Angeboten in die Fläche zu gehen bzw. Angebote in der Fläche zu sichern. Häufig sind dies dann kleinere Einheiten. Ansätze aus den Modellregionen sind z. B. Quartierskonzepte und Kümmererdienste, dezentrale Mobilitätsmanager, Satellitenstandorte bei Kitas, Filialschulen oder –praxen. Die Option Dezentralisierung kann auch bedeuten, Kleinschulen mit anderen Standards, aber in der Fläche zuzulassen

Mehrfach werden auch Qualifizierungsansätze angesprochen, die sich einerseits auf die Weiterbildung von professionellen und halbprofessionellen Angeboten bzw. der dort Beschäftigten beziehen wie Tagesmütter oder Pflegekräfte, um diese Angebote noch besser auf die Bewältigung kommenden Herausforderungen des demografischen Wandels vorzubereiten und mehr Fachkräfte zur Verfügung zu haben. Andererseits geht es häufig um die Qualifizierung von Ehrenamtlichen, um diese ein Stück weit professioneller zu machen, um ergänzende Angebote bereitstellen zu können bzw. Angebote zu verbessern oder zu sichern (z. B. bei den freiwilligen Feuerwehren oder in der Pflege und Seniorenbetreuung). Der Qualifizierungsansatz muss sich nicht nur auf Personen, er kann sich auch auf Einrichtungen beziehen so z. B. auf die Schärfung und Erweiterung des Profils von Schulen bzw. die Verbesserung, die Flexibilisierung oder Anpassung des Angebotes an die Zielgruppen (z. B. Ältere, Fahrschüler).

Von besonderer Bedeutung ist die Kombination verschiedener Optionen z. B. zentralisierter mit dezentralisierten Ansätzen und der damit verbundenen Optimierung der Schnittstellen. Hier spielt häufig auch die Kombination von professionellen mit ehrenamtlichen Angeboten eine wichtige Rolle. So soll z. B. die Zentralisierung/Bündelung von medizinischen Leistungen in Gesundheitszentren einhergehen mit Professionalisierung und kombiniert werden mit einem dezentralem Ansatz bzw. Flächenansatz z. B. mit Filialpraxen oder Dorfschwestern. Ähnliche Ansätze werden im Bereich Altenpflege/Leben im Alter empfohlen mit der Einrichtung von Koordinierungsstellen auf regionaler bzw. Landkreisebene und der Etablierung von „Kümmerern vor Ort“, die häufig ehrenamtlich tätig sind. Deutlich wird dieser kombinierte Strategieansatz z. B. auch im Bereich Mobilität, wo auf der einen Seite starke, verlässliche (Haupt-)Linien eingerichtet werden sollen und die Zwischenräume durch ergänzende, alternative teilweise ehrenamtliche Angebote versorgt werden sollen.

In diesem Zusammenhang kommt auch Managementlösungen eine besondere Bedeutung zu. Ein gutes Management der Projektbeteiligten, der Ressourcen sowie der Schnittstellen stellt einen weiteren Erfolgsfaktor für erfolgreiche Anpassungslösungen dar.

Umsetzung

Die Modellregionen haben bereits begonnen, die Ergebnisse ihrer Regionalstrategieprozesse in verschiedener Weise umzusetzen. Als ein zentraler Aspekt ihrer Umsetzung wird dabei von vielen Modellregionen der Transfer nach innen, also die Information und weitere Einbindung der kommunalen politischen und administrativen Ebene, angesehen. Hierfür sollen die Ergebnisse und guten Beispiele aus der Regionalstrategie gut aufbereitet und insbesondere auf die Ebene der Ämter und Gemeinden kommuniziert werden. Dabei kommt den bisherigen Projekträgern bzw. den Regionalkoordinatoren eine besondere Funktion im Sinne des regionalen Wissenstransfers und Erfahrungsaustausches zu. Die Modellregionen unterstützen die Umsetzung durch die Weiterführung der Prozessstrukturen. Hierbei sind sie vielfach jedoch finanziellen und strukturellen Restriktionen unterworfen. Nur wenige Modellregionen nutzen bisher eigene finanzielle Mittel bzw. organisatorische Umstrukturierungen, um ein regionales Daseinsvorsorge-management zu verstetigen.

Ein wichtiger Aspekt der Umsetzung ist die Einbindung der Ergebnisse in formelle und informelle Instrumente der Fach- und räumlichen Planungen sowie in Programme und Konzepte. Einer der am weitesten verbreiteten Ansätze ist die Nutzung der Ergebnisse als konzeptionelle Grundlage im Rahmen von Förderprogrammen anderer Ressorts z. B. bei Integrierten Ländlichen Entwicklungskonzepten (ILEK) oder Leader-Konzepten. Insbesondere dort wo die Träger der Regionalplanung die Träger des Modellvorhabens waren, sollen die Erkenntnisse bei der Fortschreibung der Regionalpläne in die Programmsätze einfließen.

Ein weiterer Ansatz der Umsetzung ist die Initiierung und Durchführung von konkreten Projekten mit oder bei anderen Institutionen, Gebietskörperschaften oder Akteuren. Die Projekte entstanden dabei im Rahmen der Bearbeitung der verschiedenen Daseinsvorsorgebereiche in den thematischen Arbeitsgruppen und sind dementsprechend eine Konkretisierung der formulierten Ziele und Handlungsempfehlungen. Hierbei kann unterschieden werden zwischen Projekten, die im Rahmen des Aktionsprogramms durch den Bund und einzelne Länder unterstützt werden (Pilotprojekte der Phasen 1 und 2) sowie weiteren Projekten. Die Umsetzung von konkreten Maßnahmen und Projekten ist jedoch in hohem Maße von den finanziellen Spielräumen der Kommunen abhängig. Diese sind bekanntermaßen eng und daher müssen hierzu hauptsächlich weitere (externe) Mittel in anderen Programmen akquiriert werden. Hierfür sind regionale Managementstrukturen, wie die in den Modellregionen eingerichteten Regionalkoordinationen, hilfreich.

Grundlage der Regionalstrategiedokumente sind die detaillierten Datenanalysen, Modellrechnungen und qualitative Methoden. Deren Ergebnisse bzw. zugrundeliegenden Vorgehensweisen werden in den Regionalstrategiedokumenten meist nur knapp zusammenfassend dargestellt. In den Modellregionen liegen jedoch ausführliche Berichte bzw. Dokumentationen ihrer jeweiligen Begleitforschungen zu den Ergebnissen der kleinräumigen Bevölkerungsvorausschätzungen, Erreichbarkeitsanalysen, Trend- und Alternativszenarien sowie weiterer themenspezifischer Analysen und zu den qualitativen Bedarfsanalysen vor, die ebenfalls eine wichtige Grundlage der künftigen Planungen in den Regionen sind.

Verstetigung

Den Modellregionen ist bewusst, dass für die Umsetzung der Handlungsempfehlungen und Maßnahmen entsprechende Strukturen notwendig sind. Nicht nur für die Begleitung der Pilotprojekte der Phase 2 werden diese benötigt, so dass in den meisten Regionen die bewährten Arbeitsstrukturen in gleicher Form oder modifiziert fortgeführt werden. Insgesamt zeigen die vielfachen Verstetigungsaktivitäten auf der Steuerungs- und Arbeitsebene, wenn auch naturgemäß in reduzierter Form, dass die Regionalstrategieprozesse von den Modellregionen bzw. den dortigen Entscheidern als wertvoller und nutzbringender Ansatz angesehen werden. Allerdings muss festgestellt werden, dass die erhoffte „robuste“ Verstetigung in den Strukturen der Landkreise, Regionsverbände oder Gemeindeverbände nur in wenigen Modellregionen mit der Einrichtung bzw. Weiterführung entsprechend verantwortlicher und ausreichend ausgestatteter Stellen gelungen ist. Sehr unterschiedlich sind „Breite“ und „Tiefe“ der Aufgaben (Projektmanagement, Koordination, Aktivierung, Initiierung, Ansprechpartner, Informationsvermittlung) und Ressourcen der weitergeführten Regionalkoordinationen. So ist es als starkes Zeichen für die Bedeutung des Prozesses und des Dokumentes Regionalstrategie zu werten, wenn wie im Landkreis Coburg, im Kreis Schleswig-Flensburg oder im Landkreis Merzig-Wadern entsprechende Stellen geschaffen bzw. verstetigt werden, die die Umsetzung der Regionalstrategie und den weiteren Prozess unterstützen und begleiten sollen.

Wirkungen

Von den Modellregionen im Aktionsprogramm regionale Daseinsvorsorge werden der Verlauf und die Ergebnisse der Modellvorhaben zu Erarbeitung einer Regionalstrategie Daseinsvorsorge sehr positiv bewertet. Die Möglichkeit der systematischen und diskursiven Auseinandersetzung mit dem Thema demografischer Wandel und Daseinsvorsorge wird häufig als das zentrale Ergebnis neben dem eigentlichen Dokument Regionalstrategie Daseinsvorsorge bezeichnet. Positiv wird dabei gesehen, dass die Themenwahl und die Prozessgestaltung weitgehend selbstbestimmt und regional gesteuert erfolgen konnten.

Wichtige Wirkungen aus Sicht der Modellregionen liegen in

- der fach- und ebenenübergreifenden Zusammenarbeit bei der Erarbeitung einer Regionalstrategie
- der Sensibilisierung und dem Bewusstmachen der Herausforderungen für die Folgen des demografischen Wandels auf die regionale Daseinsvorsorge und für mögliche Handlungsoptionen sowie in der
- der Schaffung wissenschaftlich fundierter Planungs- und Entscheidungsgrundlagen

Fach- und ebenenübergreifende Zusammenarbeit

Die Erfahrungen der Modellregionen zeigen, dass bereits die Tatsache, dass überhaupt (häufig erstmalig) zusammengearbeitet wurde, zu einer grundsätzlichen Verbesserung der Beziehungen und der Zusammenarbeit auf der horizontalen (interkommunal, fachübergreifend) und vertikalen (lokal/regional – Ministerien, Gemeinden - Landkreise) Ebene geführt hat. Es sind viele neue (qualitative) Kontakte zwischen den beteiligten Akteuren entstanden und ein breiteres Netzwerk wurde aufgebaut, das auch nutzbar ist für andere Fragestellungen. Durch den Regionalstrategieprozess wurde die Zusammenarbeit zudem in eine kohärente Strategie zusammengeführt. Bei vielen Akteuren insbesondere den Fachakteuren erfolgte eine Sensibilisierung für den Raumbezug der Problemlagen und Handlungsoptionen.

Sensibilisierung und Bewusstmachung der Herausforderungen

Als Erfolg der Regionalstrategie wird in vielen Modellregionen auch die gelungene Sensibilisierung für die Herausforderungen des demografischen Wandels und damit für die Gestaltung und Anpassung der Daseinsvorsorge auf den verschiedenen Ebenen insbesondere bei den Verwaltungen und den Gemeinden gesehen. Eine Vertiefung des Grundverständnisses für die demografischen Prozesse und Folgen für kleinere Orte und Ortsteile bei allen Akteuren (insbesondere Bevölkerung, lokale Politik, Vereine, Verbände, Träger von Infrastrukturen) ist erreicht worden. Gleichzeitig ist es häufig gelungen, Anpassungs- und Handlungsoptionen zu verdeutlichen und bewusst zu machen. Es wurde gezeigt, dass es durchaus vielfältige Möglichkeiten gibt, diesen Herausforderungen positiv und gestaltend zu begegnen. In einigen Modellregionen wird als wertvolles Ergebnis des Prozesses darüber hinaus angesehen, dass durch die strukturierte Betrachtung und Aufbereitung der Themenfelder, bewusst wurde, dass es in den Regionen viele (bislang unentdeckte) kommunale und ehrenamtliche Initiativen, Projekte und Maßnahmen gibt, die sich engagiert ihren Lösungsansätzen widmen. Die Verbreitung und Vernetzung dieser Ansätze erlangt zukünftig eine zunehmende Bedeutung in den Regionen.

Schaffung wissenschaftlich fundierter Planungs- und Entscheidungsgrundlagen

Die Modellrechnungen, einschließlich der qualitativen Bedarfsanalyse, lieferten für die fachliche und öffentliche Diskussion in den Regionen und Arbeitsgruppen allen Beteiligten eine fundierte einheitliche Wissensbasis über kleinräumige demografische Entwicklungen, Konsequenzen für die verschiedenen Daseinsvorsorgebereiche, regionale Differenzierungen und (räumliche) Handlungserfordernisse und waren damit Ausgangspunkt für sachliche Debatten. Speziell die Visualisierungen der kleinräumigen Bevölkerungsvorausschätzungen, Erreichbarkeits- und Standortanalysen sowie Szenarien in Karten und Abbildungen stellten für die Beteiligten einen erheblichen Mehrwert dar und sind ein Alleinstellungsmerkmal gegenüber anderen Planungs- und Entwicklungsansätzen. Die im Rahmen der Regionalstrategieprozesse erhobenen und aufbereiteten quantitativen und qualitativen Daten sind auch für weiterführende Arbeiten in den Modellregionen sehr wertvoll. Sie bilden eine belastbare, geeignete Basis für weitere formelle und informelle Planungen und Konzepte, sowohl auf regionaler Ebene (Regionalplan, ILEK, Leader) als auch in den Gemeinden. Die regionale Wissensbasis wurde erweitert und die Fachkompetenz der beteiligten Akteure ist gestiegen.

Fazit und Empfehlungen

Die Anwendung der Methode Regionalstrategie Daseinsvorsorge in den Modellregionen mit ihrer weitgehend einzigartigen Kombination von wissenschaftlichen Informationsgrundlagen und diskursivem Prozess hat sich bewährt. Es konnten wertvolle prozessbezogene und materielle Ergebnisse erreicht werden. Mit den Regionalstrategiedokumenten liegen Unterlagen vor, die weitgehend handlungsleitend und anschlussfähig sind.

¹ Mehrheitlich liegen in den Modellregionen zudem ergänzende Dokumentationen mit den ausführlichen Ergebnissen der Modellrechnungen, insbesondere der kleinräumigen Bevölkerungsvorausschätzungen und Erreichbarkeitsanalysen, vor. Sie können für weitere Planungen und Konzepte als geeignete regionseinheitliche Daten- und Analysegrundlagen herangezogen werden. Mit den Regionalstrategieprozessen wurde die fach- und ebenenübergreifende Zusammenarbeit in den Regionen gestärkt. Dies ist für weitere regionale Entwicklungsprozesse eine erfolversprechende Voraussetzung.

¹ Die meisten Modellregionen haben ihre Regionalstrategien veröffentlicht. Sie stehen zum Herunterladen auf den Internetseiten zum Aktionsprogramm www.regionale-daseinsvorsorge.de unter „Produkte und Veröffentlichungen aus den Modellregionen“ bereit.

Die Erfahrungen aus den Modellregionen zeigen somit und das verdeutlichen auch deren Empfehlungen, dass eine strategische Daseinsvorsorgeplanung mit analytischen Grundlagen, wie sie die Regionalstrategie Daseinsvorsorge darstellt, Voraussetzung für künftige Förderungen in Infrastruktur, Daseinsvorsorge und Siedlungsentwicklung sein sollte. Sie könnte künftig in die Erarbeitung von regionalen Entwicklungskonzepten der einschlägigen Landes-, Bundes- und EU-Förderprogramme integriert oder diesen als strategische Grundlage vorgeschaltet werden. Dafür sollten Regionen befähigt und unterstützt werden – finanziell, personell, inhaltlich und methodisch. Zudem sollten Regionen bei der Umsetzung von Infrastrukturweiterentwicklungen und -anpassungen unterstützt werden. Dies kann neben der Unterstützung von konkreten Projekten strukturell im Sinne von „Rückgratorganisationen“, durch die Unterstützung des Transfers (z.B. Bereitstellen und Aufbereiten von guten Beispielen, guten Lösungen, neuen Instrumente, kompetenten Beratern) erfolgen, oder durch die Organisation des Austausches und Lernen voneinander (Werkstätten, Exkursionen). Außerdem ist eine bessere personelle und finanzielle Unterstützung notwendig. Dazu können z. B. deutlich längere Förderzeiträume für Regionalkoordinatoren, Leerstandsmanager oder Demografiebeauftragte sowie besser koordinierte Förderprogramme, Regionalbudgets und die Anhebung von anteiligen Fördersätzen für Daseinsvorsorge-Projekte zählen.

Insgesamt sollte nach Ansicht einiger Modellregionen die Handlungsfähigkeit und Gestaltungsmöglichkeiten der kommunalen Ebene gestärkt werden. Hierfür wird eine differenzierte Betrachtung des Aufgabensfelds Daseinsvorsorge als Pflichtaufgabe vorgeschlagen d. h. bestimmte Angebote der Daseinsvorsorge könnten im Hinblick auf kommunale Betroffenheiten als gesetzliche Pflichtaufgabe ausgestaltet werden. In Abstimmung mit betroffenen Gemeinden könnten Budgets für konzeptionelle und operative Ansätze zur zweckgerichteten Bewältigung der Folgen des demografischen Wandels von aufsichtsbehördlichen Genehmigungserfordernissen bzw. kommunalaufsichtlichen Beanstandungen ausgenommen werden. Auch sollten experimentelle Initiativen auf Ortsebene oder in kommunalen Kooperationsräumen zur Erprobung neuer Ansätze für demografiefeste Angebote gefördert und differenzierte Standards und Vorgaben zugelassen werden.

Dem Ehrenamt wird eine wichtige Rolle hinsichtlich der örtlichen Daseinsvorsorge zugesprochen, gleichzeitig sollte das Ehrenamt aber auch nicht überfrachtet werden. Ehrenamtliches Engagement sollte unterstützt und gefördert werden. Hierfür sind zum einen eine Anerkennungskultur und Unterstützungsstrukturen vor Ort nötig. Zudem sollten verbesserte Regelungen in maßgeblichen Rechtsfragen für örtliche Vereine und Initiativen erzielt werden. So sollte z. B. ein kostenfreier und einheitlicher gesetzlicher Haftungsschutz für nichtwirtschaftliche Dienstleistungen in der Daseinsvorsorge (z.B. örtliche Fahrdienste, Betreuungsangebote, haushaltsnahe Serviceangebote und nachbarschaftliche Dienstleistungen) in den Blick genommen werden.

Bei der Fortschreibung von Förderprogrammen – speziell im Rahmen der operativen Ausführungsprogramme für die neue EU-Förderperiode ab 2014 – aber auch in den nationalen Förderprogrammen gilt es Ansätze zur Sicherung der Daseinsvorsorge einzubringen und weiterzuentwickeln. So sollten Daseinsvorsorgeangebote für Kinder, Familien und Ältere als Fördertatbestände ausgewiesen und finanziell unterlegt werden. Dies gilt für Initiativen zur Sicherung der Nah- und Grundversorgung ebenso wie für die Verbesserung der Breitbandversorgung mit Netzen neuerer Generation als Elemente zukunftsfähiger ländlicher Versorgungsstrukturen.

Die integrierte strategische Planung auf kommunaler Ebene d. h. die Regionalstrategie Daseinsvorsorge hat sich bewährt und bedarf einer begleitenden ressortübergreifenden Abstimmung auch auf der Landes- und Bundesebene. Die sektoralen Förderansätze sollten zu einer integrierten Förderpolitik für ländliche Räume und Daseinsvorsorge weiterentwickelt werden, um bspw. multifunktionale Projekte besser fördern zu können. Dem demografischen Wandel ist aus Sicht der ländlich strukturierten Regionen eine stärkere Gewichtung im kommunalen Finanzausgleich und der staatlichen Förderpolitik beizumessen. Es sollte eine Entkopplung von der Bevölkerungszahl und eine stärkere Berücksichtigung von Besonderheiten ländlicher Räume (z.B. Siedlungsstruktur, Bevölkerungspotenzial, Erreichbarkeit ...) stattfinden.

Ein weiterer Vorschlag aus dem Kreis der Modellregionen zielt auf die stärkere Regionalisierung von Fördermitteln. So könnten Fördermittel zum Teil in regionalen Förderbudgets auf Kreis-, Ämter- oder Gemeindeebene strukturiert werden, insbesondere für die Handlungsfelder Grund- und Nahversorgung, soziale Grundinfrastrukturen sowie Mobilitätsangebote im ländlichen Raum. Dabei müssten neben investiven Projekten auch institutionelle Unterstützungen für kommunal initiierte oder getragene Angebote der Daseinsvorsorge ermöglicht werden. Finanzhilfen müssten über eine Anschubfinanzierung hinausreichen und deutlich länger gewährt werden – in Ausnahmefällen, bei sehr ressourcenschwachen Regionen sogar unbegrenzt -, wenn die örtlichen Daseinsvorsorgeangebote nachhaltig angelegt sind und entsprechend wirken sollen.

Die in diesem Beitrag nur angerissenen Ergebnisse aus den Modellregionen des Aktionsprogramms regionale Daseinsvorsorge zeigen, dass die Methode Regionalstrategie Daseinsvorsorge den Beteiligten ein gut geeignetes, eigentlich unverzichtbares Instrumentarium für ländlich geprägte Räume bietet, sich strategische Grundlagen für die Bewältigung der Herausforderungen des demografischen Wandels auf die regionale Daseinsvorsorge zu schaffen.

Das Konzept der Regionalstrategie Daseinsvorsorge sollte daher im Instrumentenkasten der Demografiestrategie des Bundes und der Länder einen zentralen Platz finden. Sie könnte die Voraussetzungen für diesen Prozess schaffen, vorantreiben und unterstützen. Die Empfehlungen aus den Modellregionen geben zudem weitere wichtige Anhaltspunkte, die eine wirklich zukunftsfähige Demografiestrategie im Interesse der besonders vom demografischen Wandel betroffenen ländlichen Räume nicht unberücksichtigt lassen sollte.

Autor:

Johann Kaether
Hochschule Neubrandenburg
(Fachbereich Landschaftswissenschaften und Geomatik),
Gesamtkoordinator im Rahmen der Projektassistenz zum
Aktionsprogramm regionale Daseinsvorsorge
kaether@hs-nb.de

Informationen zum Aktionsprogramm
regionale Daseinsvorsorge und den Modellregionen:
www.regionale-daseinsvorsorge.de

Regine Wagner

Der Integrationsbedarf von Kommunen - eine andere Seite demografischer Herausforderung

Einführung

Die demografische Entwicklung wird dazu führen, dass die Gesellschaft bunter wird: Nach den Ergebnissen des Mikrozensus von 2011 hat mittlerweile rd. jedes dritte Kind in Deutschland unter fünf Jahren einen Migrationshintergrund. Der Anteil an der Personen mit Migrationshintergrund an der Gesamtbevölkerung liegt demgegenüber bei 19,5 %. Dabei sind nicht nur auf der regionalen sondern auch auf der kleinräumigen Ebene starke Unterschiede festzustellen. Auch die damit verbundenen Herausforderungen haben ein unterschiedliches Niveau. Ein hoher Integrationsbedarf bei Kommunen entsteht in der Regel nur dann, wenn räumliche Konzentrationen des Merkmals Migrationshintergrund mit integrationshemmenden Merkmalen, wie niedriger Bildungsgrad (bzw. die fehlende Anerkennung von im Ausland erworbenen Abschlüssen) und niedrigem Einkommen, auftreten.

Da die Folgen von Integrationspolitik besonders vor Ort spürbar werden, kommt der kommunalen Ebene als Handlungsebene eine besondere Bedeutung zu. Die Integration von Einwanderern, d.h. ihre gleichberechtigte Teilhabe am gesellschaftlichen Leben mit all seinen Facetten (z.B. Bildung, Arbeitsmarkt, politische Teilhabe), hat daher in den letzten Jahren einen deutlich höheren Stellenwert in der Kommunalpolitik bekommen. Diese Entwicklung belegt auch eine Studie zum Stand der kommunalen Integrationspolitik (Gesemann et al 2012), der zufolge 71,5 % der befragten Städte, Gemeinden und Landkreise der Integration von Menschen mit Migrationshintergrund eine sehr hohe und hohe Bedeutung zumessen.

Bei der Bewältigung der Herausforderungen werden die Kommunen u.a. durch das ESF-Bundesprogramm Wirtschaft, Arbeit im Quartier (BIWAQ) unterstützt, das die Integration von Menschen mit Migrationshintergrund als Querschnittsziel hat, und Bestandteil der Demografiestrategie der Bundesregierung ist. BIWAQ ist eine arbeitsmarktpolitische Ergänzung des Städtebauförderungsprogramms Soziale Stadt, die sich vor allem an Menschen mit erschwertem Zugang zum Arbeitsmarkt richtet. Der Beitrag beleuchtet die Erfahrungen mit der Umsetzung dieses Querschnittsziels auf der kleinräumigen Ebene. Erfolgsfaktoren wie Hemmnisse werden dabei verdeutlicht.

Integration, Integrationsbedarf – Was steckt dahinter?

So inflationär wie die Häufigkeit der Nennung ist auch die Vielfalt der möglichen Definitionen, die im Zusammenhang mit dem Begriff der Integration im Umlauf sind. Sie ist nicht nur Ausdruck der in den letzten Jahren recht hitzig geführten Integrationsdebatten zwischen Politik, Gesellschaft und Wissenschaft. Sie zeigt zugleich den inhaltlichen Wandel, den die Debatte im zeitlichen Verlauf genommen hat. Filsinger (2008: 4) versteht unter Integration die „gleichberechtigte Teilhabe an den ökonomischen, ökologischen, sozialen und kulturellen Ressourcen.“ Das Bedürfnis nach Versachlichung der Debatte, nach Operationalisierung und nach Nachweisen für Fort- oder Rückschritte bringt der Sachverständigenrat deutscher Stiftungen für Integration und Migration zum Ausdruck. Er definiert Integration als „empirisch messbare Teilhabe an den zentralen Bereichen des gesellschaftlichen Lebens. Sie reicht von Erziehung, Bildung, beruflicher Ausbildung und Zugang zum wirtschaftlichen Leben, insbesondere zum Arbeitsmarkt, über die sozialen Schutz- und Sicherheitssysteme bis hin zur (statusabhängigen) politischen Partizipation“ (SVR 2012: 17). Beide Definitionen machen deutlich: Es geht nicht um einseitige Anpassung oder Assimilation, es geht um gleichberechtigte Teilhabe. Integration bezieht sich nicht nur auf Menschen mit Zuwanderungsgeschichte. Vielmehr verbirgt sich dahinter ein wechselseitiger Prozess, der die verschiedensten staatlichen Ebenen und die Gesellschaft insgesamt betrifft. Die Definitionen repräsentieren eine allgemeine Tendenz im Fachdiskurs der Migrations- und Stadtentwicklungsforschung, dass

- es in Reaktion auf eine vielfältiger werdende Gesellschaft künftig weniger auf Besonderheiten einzelner Gruppen (z.B. Menschen mit Migrationshintergrund) ankommt als auf die Beziehungen zwischen verschiedenen Gruppen und
- Integration keine ausschließliche Bringschuld von Zuwanderern ist.

Erhöhter kommunaler Integrationsbedarf entsteht vor allem, weil Menschen mit Migrationshintergrund in Deutschland überdurchschnittlich oft arbeitslos, transferabhängig und gering qualifiziert sind, bzw. über einen Abschluss verfügen, der in Deutschland nicht anerkannt ist. So war z.B.

- 2013 die Ausbildungsanfängerquote bei ausländischen Jugendlichen nur etwa halb so hoch wie bei deutschen Jugendlichen (Berufsbildungsbericht 2014: 54),

- verließen im Jahr 2012 unter den ausländischen jungen Menschen 11,4 % die Schule ohne Abschluss und damit mehr als doppelt so viel, wie deutsche junge Menschen (ebda. 54),
- waren Menschen mit Migrationshintergrund 2013 mit 36 % unter den Arbeitslosen überproportional vertreten (Bundesagentur für Arbeit 2014: 2).

Die zu beobachtende - durch Medien verstärkte - Verkopplung des Merkmals Migrationshintergrund mit Negativzuschreibungen (Empfänger staatlicher Leistungen, religionsbedingte Konflikte etc.) trägt dazu bei, dass zumeist nur die Probleme, selten aber die positiven Entwicklungen, die mit Zuwanderung verbunden sind, benannt werden und hier beispielhaft aufgeführt werden:

- Mit 35,5 Jahren haben Menschen mit Migrationshintergrund¹ ein jüngeres Durchschnittsalter als die Gesamtbevölkerung 44,2 Jahren (Statistisches Bundesamt 2013: 55/56).
- Der Akademikeranteil liegt bei den Zuwanderungsgruppen aus der Europäischen Union höher als bei der Mehrheitsbevölkerung; bei den Drittstaatsangehörigen, die als Arbeitnehmer nach Deutschland zuwandern, hat sich der Anteil der Hochqualifizierten in den letzten Jahren signifikant (von unter 1 % in 1998 auf 10 % in 2012) erhöht. (SVR 2014: 50)
- Migranten sind überdurchschnittlich häufig selbständig: 2013 hatten 21 % der Gründer einen Migrationshintergrund (Metzger 2014: 1).
- Migrantenunternehmen tragen aufgrund ihrer Beziehungen zu ihren Herkunftsländern zur Internationalisierung des Mittelstandes bei (Leicht et al 2014:8)
- Migrantenunternehmen stellen 18 % aller Arbeitsplätze in inhabergeführten mittelständischen Unternehmen. Dabei ist mittlerweile jedes vierte Unternehmen dem wissensintensiven Dienstleistungsbereich zuzuordnen, wohingegen die Bedeutung von Handel und Gastgewerbe geringer wird (Leicht et al 2014: 39 ff).
- Trotz des festzustellenden Bedeutungsrückgangs im Handel und im Gastgewerbe sind Migrantenunternehmen nach wie vor wichtige Akteure in der Nahversorgung benachteiligter Stadtquartiere. Sie schließen dort Lücken, wo Renditeerwartungen der Handelsketten mangels örtlicher Kaufkraft nicht mehr bedient werden können.

Auch den Folgen des demografischen Wandels (insb. Bevölkerungsrückgang, demografische Alterung, Fachkräftemangel) ist es zu verdanken, dass der Umgang mit Migration in den letzten Jahren konstruktiver geworden ist und die positiven Seiten zwar noch nicht ausreichend, aber immerhin zunehmend zur Kenntnis genommen werden.

Kleinräumiger Integrationsbedarf

Wenn es zur räumlichen Konzentration von Menschen mit einer ökonomisch schwachen Basis und einem niedrigen Bildungsniveau kommt, kann es zusätzlich zu sogenannten Kontexteffekten kommen. Die 'Kontexttheorie' (BMVBS, BBR 2004: 37) geht davon aus, dass ein ökonomisch schwaches Quartier erheblichen Einfluss auf die Lebenschancen und -weisen seiner Bewohner hat und insofern eine zusätzliche Benachteiligung für die Bewohner entsteht. Dazu zählen neben milieuspezifischen Einflüssen auch das Fehlen von Netzwerken oder Anreizen, die es für einen sozialen Aufstieg braucht. In Quartieren mit hohem Migrantenanteil fehlen darüber hinaus Möglichkeiten der Alltagskommunikation, die das Erlernen der deutschen Sprache unterstützen. Insgesamt begründet dies einen erhöhten Integrationsbedarf.

Untersuchungen zum erhöhten Integrationsbedarf auf der kleinräumigen Ebene wurden 2008 von Empirica angestellt.² Die vom BBSR beauftragte Studie identifizierte rd. 1.500 Wohngebiete in rd. 500 Kommunen (vgl. Karte 1), in denen gehäuft Menschen mit geringer Kaufkraft (Kaufkraftniveau im jeweils unteren kommunalen Drittel) leben, darunter überdurchschnittlich viele Haushalte mit Migrationshinterweis (gemessen am Bundesdurchschnitt im obersten Siebtel).³ Die Quartiersbevölkerung ist zudem – unabhängig

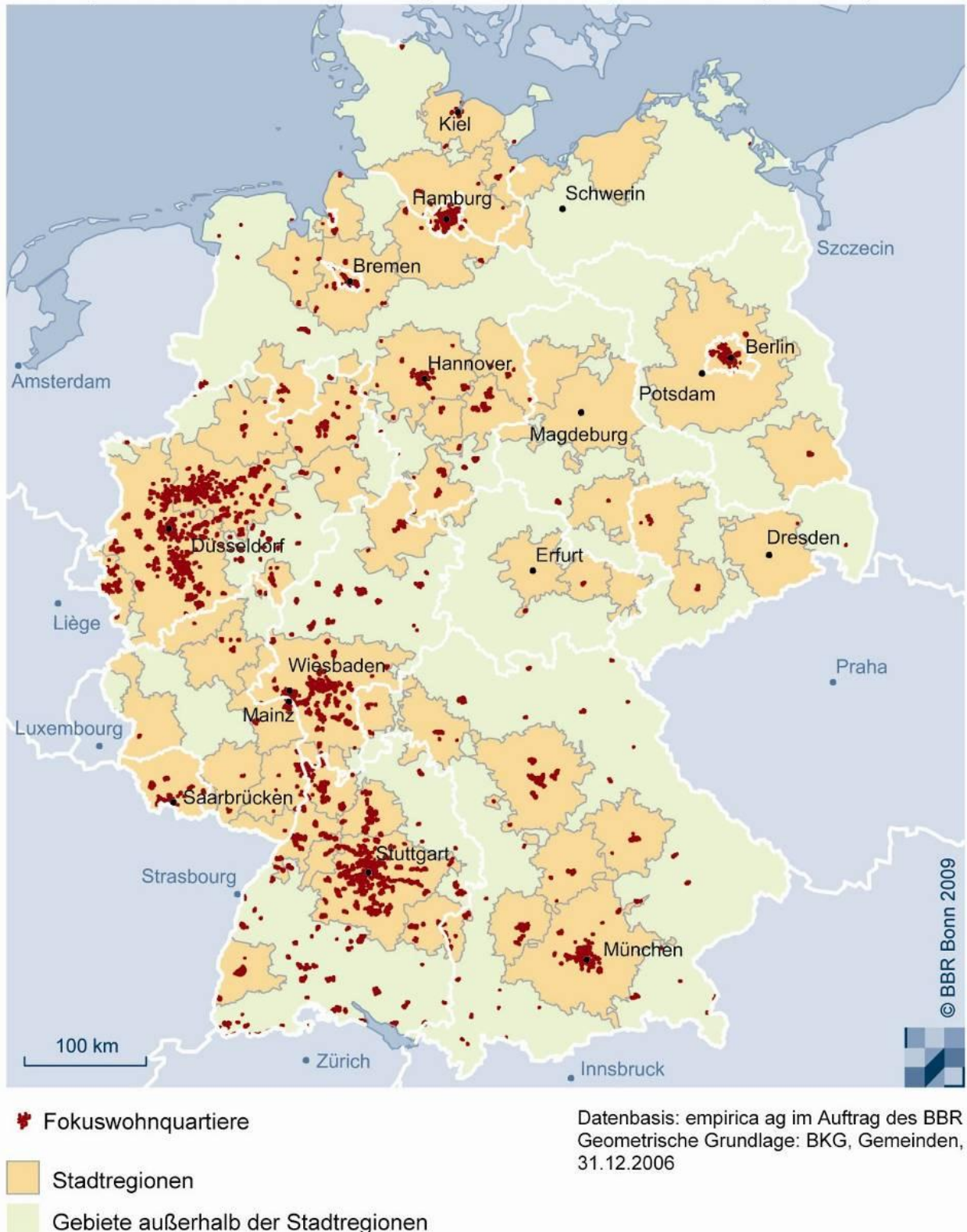
¹ Der Wert bezieht sich auf Menschen mit Migrationshintergrund im engeren Sinne, d.h. mit derzeitiger oder früherer Staatsangehörigkeit

² Vergleichbare aktuellere Erhebungen liegen zum jetzigen Zeitpunkt nicht vor. Die im Rahmen der Demografiestrategie der Bundesregierung in 2013 erfolgte Abgrenzung von Regionen mit erhöhtem Integrationsbedarf findet hier keine Berücksichtigung, da der zugrundeliegende Integrationsbegriff nicht erläutert und eine Abgrenzung allein aufgrund der Merkmale Migrationshintergrund und Zuwanderung daher nicht nachvollziehbar ist.

³ Im Rahmen der Studie wurde eine die amtliche Statistik ergänzende, bundesweite kleinräumige Analyse auf der Basis von Infas Geodaten und Daten des Sozioökonomischen Panels (SOEP) durchgeführt.

vom städtebaulichen Quartierstyp – jünger als in den Vergleichsquartieren. Etwa die Hälfte dieser Quartiere liegt in Großstädten mit mehr als 500.000 Einwohnern, jeweils ein Viertel in den verbleibenden Großstädten und Mittelstädten (BBSR 2004: 8ff.).

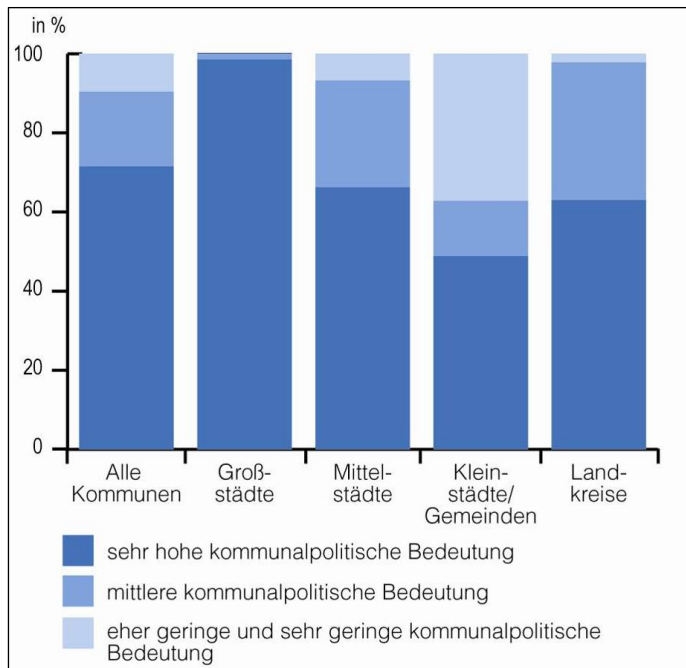
Wohnquartiere mit erhöhtem Integrationsbedarf (Fokuswohnquartiere)



Karte 1: Wohnquartiere mit erhöhtem Integrationsbedarf

Stand der kommunalen Integrationspolitik

Inwieweit Integration auch als Handlungsfeld der Kommunalpolitik aufgegriffen wird, wurde 2012 in einer Studie des Instituts für Demokratische Entwicklung und Soziale Integration (DESI) untersucht. Kern des methodischen Vorgehens war eine repräsentativ angelegte Befragung von 228 Kommunen, die besonders von Zuwanderung geprägt sind. Im Ergebnis haben 71,5 % der Kommunen der kommunalen Integrationspolitik eine hohe bis sehr hohe Bedeutung beigemessen. Differenziert nach Gemeindegrößen zählen dazu nahezu alle Großstädte, etwa 65 % der Mittelstädte und Landkreise und 50 % der Kleinstädte (vgl. Abb. 1).

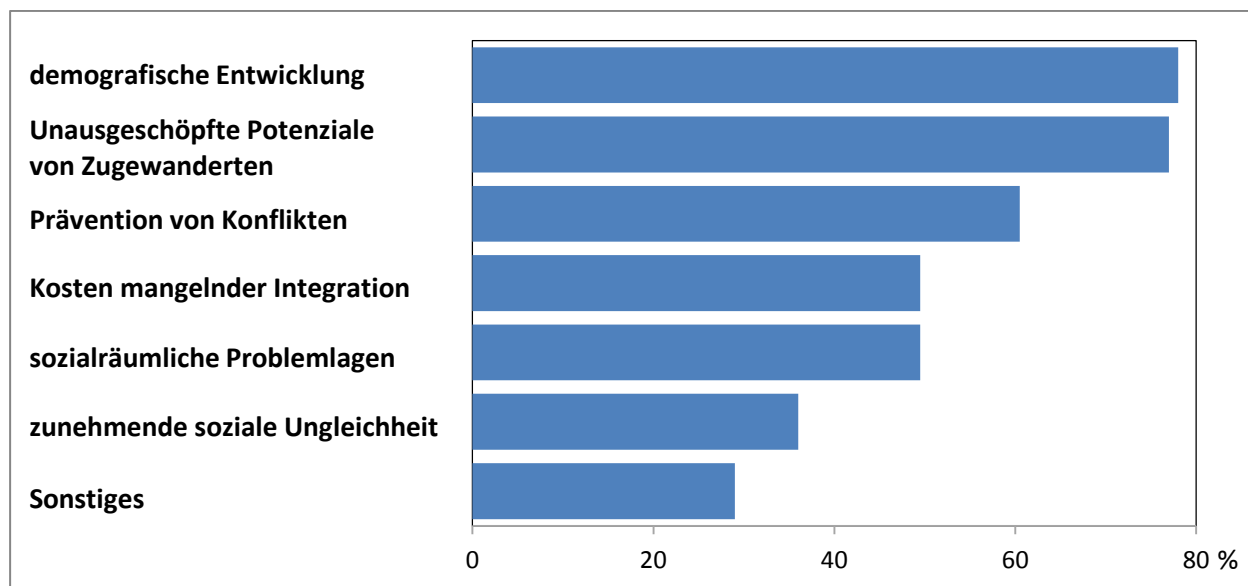


Quelle: DESI – Institut für Demokratische Entwicklung und Soziale Integration im Auftrag von BBSR/BMVBS und Arbeitsstab der Integrationsbeauftragten der Bundesregierung

Abbildung 1: Bedeutung kommunaler Integrationspolitik nach Stadt- und Gemeindetyp

Den Bedeutungsgewinn von Integrationspolitik durch den demografischen Wandel spiegeln auch die Antworten auf die Frage nach den wesentlichen Gründen für diesen Bedeutungsgewinns wieder: Die demografische Entwicklung steht an erster Stelle (vgl. Abb. 2). Insgesamt werden ressourcenorientierte Gründe häufiger benannt als defizitorientierte Gründe.

Die Frage, nach dem Vorhandensein von „besondere[n] Sozialräume[n] mit Integrationsdefiziten“ als Grund für Integrationspolitik haben 78,8 % der Großstädte mit ja beantwortet (vgl. Abb. 2). Anlass zum Handeln sehen aber auch 61,1 % der Mittelstädte und 31,7 % der Kleinstädte/Gemeinden.



Quelle: DESI – Institut für Demokratische Entwicklung und Soziale Integration im Auftrag von BBSR/BMVBS und Arbeitsstab der Integrationsbeauftragten der Bundesregierung

Abbildung 2: Gründe für die hohe Bedeutung kommunaler Integrationspolitik

Dem sozialräumlich ermittelten Handlungsbedarf wird zunehmend auch mit sozialräumlich ausgerichteten Integrationsstrategien begegnet. Eine besondere Bedeutung für diesen Prozess wird dabei dem Städtebauförderungsprogramm Soziale Stadt zugeschrieben (Gesemann et al 2012: 84 ff.). Das seit 1999 bestehende Programm richtet sich an Stadt- und Ortsteile, die aufgrund der „Zusammensetzung und wirtschaftlichen Situation der darin lebenden und arbeitenden Menschen erheblich benachteiligt“ sind (§ 171 e BauGB). Das Programm soll einen Beitrag zur Erhöhung der Wohnqualität und Nutzungsvielfalt, zur Verbesserung der Generationengerechtigkeit der Quartiere und zur Integration aller Bevölkerungsgruppen leisten.

Ende 2013 umfasste die Förderkulisse dieses Programms 617 Gebiete. Neben investiven Maßnahmen finanziert das Programm auch konzeptionelle und koordinierende Leistungen (z. B. ein Quartiersmanagement), mit denen eine integrierte Vorgehensweise unterstützt wird.

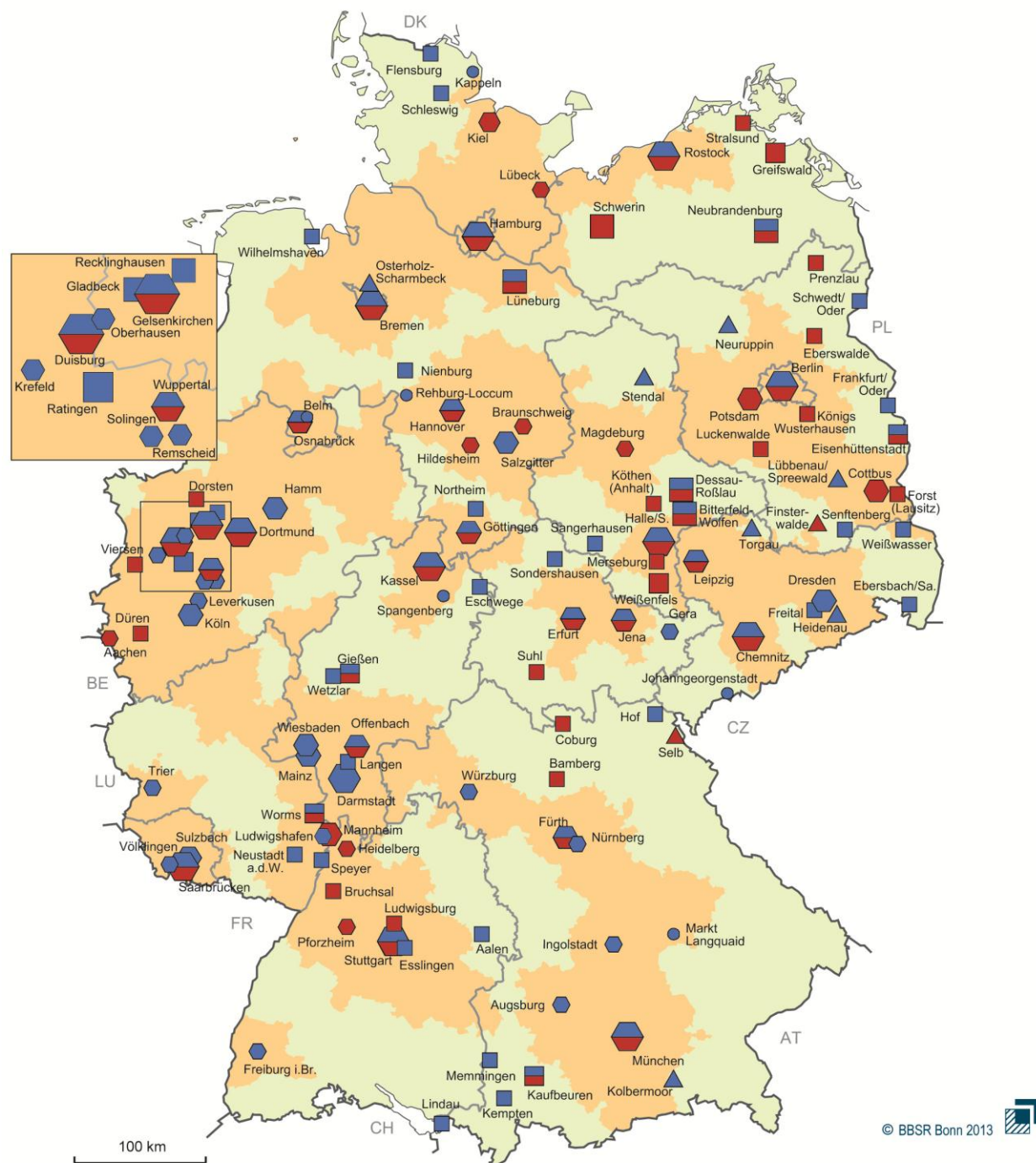
Umsetzungserfahrungen mit Integration als Querschnittsziel im Rahmen des ESF-Bundesprogramms BIWAQ

In Ergänzung zur investiv ausgerichteten Sozialen Stadt wurde 2008 das ESF-Bundesprogramm BIWAQ aufgelegt. BIWAQ steht für Bildung, Wirtschaft, Arbeit im Quartier, ist Bestandteil der Demografiestrategie der Bundesregierung und setzt dort im Handlungsfeld sozialräumliche Integration an.

Zwischen 2008 und 2014 wurden bundesweit 221 BIWAQ-Projekte in Programmgebieten der Sozialen Stadt umgesetzt (vgl. Karte 2). Die Größe der teilnehmenden Gebiete reicht von 250 Einwohnern (Wormser Süden) bis zu 47.000 Einwohnern (Mittlerer Ring Süd-Ost, München). Das Programm fördert sowohl auf der strukturellen, als auch auf der individuellen Ebene. Zu den Zielgruppen zählen Arbeitslose, Alleinerziehende, Jugendliche mit fehlender Ausbildungsreife und niedrigen Bildungsabschlüssen, Hauptschüler/innen sowie lokales Kleingewerbe. Die Integration von Bewohnern mit Migrationshintergrund, also deren gleichberechtigte Teilhabe an den Angeboten von BIWAQ, ist ein Querschnittsziel des Programms. Es handelt sich insofern um kein Programm, das sich ausschließlich an die migrantische Bevölkerung in diesen Quartieren richtet.

Geleitet von den Prinzipien des sozialräumlichen Vorgehens basieren die Projekte auf den lokalen integrierten Entwicklungskonzepten der Sozialen Stadt, knüpfen an lokale Orte der Begegnung an und werden kooperativ mit lokalen Akteuren umgesetzt. Dazu zählen insbesondere die Schulen in den Stadtteilen, Elternvereine, Quartiersmanagements, Betriebe und Migrantenorganisationen.

BIWAQ-Projekte der 1. und 2. Förderrunde im Überblick



Städte und Gemeinden im Programm "Bildung, Wirtschaft, Arbeit im Quartier"

Anzahl der Projekte			
	1	2	≥ 3
Großstadt			
Mittelstadt			
Kleinstadt			
Landgemeinde			
1. Förderrunde (2008-2012)			
2. Förderrunde (2011-2014)			
		Großstadregionen	Gebiete außerhalb von Großstadregionen

Datenbasis: BIWAQ-Datenbank des BBSR, Stand: November 2013
 Geometrische Grundlage: BKG, Gemeinden, 31.12.2011

Gefördert durch das Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung und den Europäischen Sozialfonds.

Karte 2: Räumliche Verteilung der BIWAQ Projekte

Erfolgsfaktoren

BIWAQ ist eng verzahnt mit den Aktivitäten, die im Rahmen des Programms Soziale Stadt umgesetzt werden. Es wird auf bestehende Netzwerke zurückgegriffen, arbeitsmarktpolitische Ansätze werden mit sozialen Angeboten verknüpft. Insgesamt gelingt es dem Programm dabei auch gut, Menschen mit Migrationshintergrund⁴ anzusprechen. Ihr Anteil an den geförderten Personen betrug zwischen 2008 und 2013 bundesweit im Durchschnitt 42 % (2008-2013). In Projekten in Ostdeutschland liegt er bei 17 %, in Westdeutschland bei 53 %. Hervorzuheben ist auch die überproportional hohe Beteiligung von Frauen mit Migrationshintergrund (53 %) im Vergleich zu den weiblichen Teilnehmenden insgesamt (51 %). Eine Erklärung für die erfolgreiche Ansprache ist zunächst, dass die Interventionsgebiete per se besonders hohe Migrantenanteile haben.⁵ Projekte, deren Teilnehmende nicht die Zusammensetzung der relevanten Quartiersbevölkerung widerspiegeln, sind auch tatsächlich die Ausnahme. Die räumliche Konzentration des Programms auf entsprechende Gebiete ist insofern ein erster wichtiger Erfolgsfaktor, wenn Zuwanderer, die Schwierigkeiten auf dem Arbeitsmarkt haben, erreicht werden sollen. Für eine gelungene Ansprache reicht er jedoch nicht aus. Im Programmverlauf haben sich eine Reihe von weiteren Erfolgskriterien herauskristallisiert:

- Durch die Einrichtung von lokalen, gut erreichbaren Anlaufstellen können fehlende Mobilität der Bewohner und die oft schlechte verkehrliche Anbindung der Quartiere an gesamtstädtische Angebote kompensiert werden.
- Über die Verknüpfung der arbeitsmarktorientierten BIWAQ-Angebote mit sozialen Angeboten im Stadtteil und die (Mit-)Nutzung der vorhandenen sozialen und Bildungsinfrastruktur (Mehrgenerationenhäuser, Nachbarschaftshäuser, Kitas, Schulen) können ganzheitliche Angebote unterbreitet werden, die verschiedenen Dimensionen von Integration und ihre Wechselwirkungen berücksichtigen. Finanziert über die Soziale Stadt und das Mehrgenerationenhausprogramm sind in den vergangenen Jahren viele beeindruckende bauliche Voraussetzungen und (Bildungs-)Netzwerke geschaffen worden, auf denen BIWAQ aufbauen kann. Die Erfolge von BIWAQ sind daher nicht ohne den Kontext der Sozialen Stadt zu erklären.
- Durch die interkulturelle Öffnung der Projektträger wird zunehmend mehr Projektpersonal mit eigenem Migrationshintergrund eingesetzt. Dadurch entstehende Rollenvorbilder machen implizit deutlich, dass erfolgreiche Erwerbsbiografien auch mit Zuwanderungsgeschichte möglich sind.
- Zugänge zur sog. Mehrheitsgesellschaft eröffnen ehrenamtliche Mentoren, die z.B. bei Bewerbungen unterstützen oder Konversation in deutscher Sprache anbieten.
- Mithilfe von Migrantenorganisationen können Bewohner erreicht werden, die allgemeine Angebote der Gemeinwesenarbeit bislang nicht angenommen haben. Die Einbeziehung von Migrantenorganisationen in die Netzwerkarbeit hat zugleich einen hohen Symbolwert und ist Ausdruck von Anerkennung und Wertschätzung.
- Die bereits eingangs geschilderte Zunahme von Ressourcenorientierung spiegelt sich auch in der Projektarbeit bei BIWAQ wieder: Wertschätzung und Anerkennung migrationsspezifischer Leistungen und Kompetenzen wie z.B. transnationale Erfahrungen und Mehrsprachigkeit fördern einen Dialog auf Augenhöhe.
- Langjährige Erfahrungen in der Arbeit mit Menschen mit unterschiedlichen kulturellen und religiösen Hintergründen und/oder entsprechende Weiterbildungsmaßnahmen zur Stärkung der interkulturellen Kompetenz sind eine wichtige Voraussetzung für vertrauensbildende Maßnahmen. Bei BIWAQ besonders erfolgreich war hierdurch die Gewinnung von muslimischen Müttern für niederschwellige Angebote wie z.B. Sprachcafés und die Einbindung von Eltern in Berufsorientierungsprojekte für ihre Kinder. Diese Orte sind zudem besonders gut für die Ansprache von Eltern geeignet, die vielleicht nicht zum Elternabend an der Schule erscheinen, aber im benachbarten Bürgerhaus angesprochen werden können oder anders herum. Der familiäre Hintergrund spielt eine entscheidende Rolle für den beruflichen Werdegang. Spezifisch für Einwandererfamilien sind häufig

⁴ Die Erfassung des Merkmals Migrationshintergrund basiert auf eigenen Angaben der Programmteilnehmenden. Plausibilitätsprüfungen legen nahe, dass der vorhandene Migrationshintergrund nicht von allen Teilnehmenden angegeben wurde, der Anteil de facto also noch höher ist.

⁵ Der Zugang zu (günstigem) Wohnraum und die Bevorzugung von Gebieten, in denen an bestehende Netzwerke von Bewohnern der eigenen Herkunftsländer angeknüpft werden kann, gelten als maßgebliche Erklärungsfaktoren für diese Konzentration (SVR 2010: 193ff.).

fehlende Kenntnisse über das deutsche Berufsbildungssystem. Um daraus resultierende Vorbehalte gegenüber der dualen Ausbildung abzubauen, ist Aufklärungsarbeit erforderlich.

Aus den BIWAQ – Quartieren gibt es zahlreiche Beispiele für Integrationsfortschritte im Hinblick auf die Dimensionen Erziehung und Bildung. Auch das nachbarschaftliche Zusammenleben funktioniert dort häufig besser, als externe Zuschreibungen es erwarten lassen. Im Gegensatz zu den extern dominierenden Negativzuschreibungen weisen die Erfahrungen von BIWAQ eher auf eine positive Identifikation der Bewohner mit dem eigenen Stadtteil hin. Eine mögliche Erklärung liefert folgende Aussage aus dem Abschlussbericht eines BIWAQ-Projektes:

„Des Weiteren zeigt die Erfahrung, dass gerade Jugendliche mit Migrationshintergrund sich gern mit ihrem Quartier identifizieren - denn mit irgendwas will der Mensch sich identifizieren. Die Nation entfällt für die meisten jungen Migrant/inn/en - die Herkunftsnation ist oft schon zu weit weg, von Deutschland und den Deutschen fühlen sie sich abgelehnt -, es bleiben Religion und Quartier. Insofern greifen hier sozialräumliche Ansätze besonders gut, da sie die Identifikationskultur aufnehmen.“

Erfolgshemmende Faktoren

BIWAQ bietet auch zahlreiche erfolgreiche Einzelbeispiele, an deren Ende ein Ausbildungsplatz, ein regulärer Arbeitsplatz oder eine erfolgreiche Gründung steht. In vielen Fällen konnte dieser wichtige Integrationsfortschritt bei der Teilhabedimension Arbeit jedoch auch nicht erreicht werden. Neben noch nicht beendeten gesundheitlichen, psychosozialen und qualifikatorischen Hürden, die einer Integration in Arbeit im Wege standen – ArbeitsmarktökonomInnen nennen das „multiple Vermittlungshemmnisse“ – sind folgende erfolgshemmende Faktoren anzuführen:

- In der Regel gibt es in Quartieren der Sozialen Stadt selbst zu wenig qualifizierte, wohnortnahe Arbeitsplätze. Sozialen Aufstieg gibt es also häufig nur zu dem Preis, das eigene soziale Umfeld zu verlassen. Für Jugendliche aus Migrantenmilieus, in denen Familienbindungen eine hohe Bedeutung haben, ist dieser Preis besonders hoch. Auch für (Wieder-)einsteigerinnen mit familiären Verpflichtungen ist die Fahrt zu einem Arbeitsplatz an das andere Ende der Stadt zeitlich schwer machbar. In ländlich geprägten, strukturschwachen Regionen wird oft das Fehlen eines Führerscheins oder eines eigenen Autos zum Verhängnis, wenn der zu erwartende (Niedrig-)Lohn in keinem Verhältnis zu den eigenen zusätzlichen Mobilitätskosten steht. Es gibt also eine Reihe von durchaus rationalen Gründen, die eigene Mobilität trotz einer grundsätzlichen Bereitschaft zur Arbeitsaufnahme und ausreichender Qualifikation zu beschränken.
- Ein weiteres Hemmnis stellt das externe Image dieser Quartiere dar. Die gesamtgesellschaftliche Außensicht auf diese Quartiere ist eher negativ und basiert i.d.R. auf Vorurteilen, da Begegnungen zwischen Bewohnern benachteiligter Quartiere und der sie umgebenden Gesellschaft kaum stattfinden: nicht im Arbeitsleben, nicht in der Freizeit, nicht in der Schule, nicht beim Wohnen. Eine besondere Form der Zuspitzung erfährt diese fehlende Bereitschaft der umgebenden Gesellschaft zum Austausch in der Verwendung des Begriffs „no go areas“. Die damit verbundene - von den Medien forcierte – Unterstellung von Kriminalität und Unsicherheit hält den empirischen Grundlagen aber in den seltensten Fällen stand.
- Mehrfach angeführt werden auch Diskriminierungen auf dem Arbeitsmarkt, die im Zusammenhang mit der falschen Postleitzahl erfahren werden. Diese kommt noch verstärkend zu der Ablehnung hinzu, die ohnehin aufgrund des migrantischen Nachnamens, oder bei muslimischen Frauen aufgrund des Kopftuchs erfahren wird.

Im Ergebnis sind Hemmfaktoren auszumachen, die sowohl mit fehlenden Voraussetzungen in den Quartieren als auch mit Barrieren zu tun haben, die einen Zugang zur Quartiersumgebung verhindern.

Verbleibende Herausforderungen

Insgesamt sind in den vergangenen Jahren erhebliche Integrationsfortschritte erreicht worden. Integrationspolitik hat nicht nur auf der kommunalen sondern auf allen administrativen Ebenen an Bedeutung gewonnen. Dies bestätigen auch die Erfahrungen in der Sozialen Stadt und bei BIWAQ. Für die Integrationsdimension „Teilhabe am Arbeitsmarkt“ sind jedoch noch weitere Anstrengungen notwendig, die nicht nur die öffentlichen Institutionen sondern auch die Wirtschaft und die Gesellschaft insgesamt betreffen.

Gebietsbezogene und integrierte Programme wie die Soziale Stadt und BIWAQ haben eine besondere Bedeutung für die Ansprache der dort lebenden Migrationsbevölkerung. Eine erfolgreiche Integration in den Arbeitsmarkt setzt aber voraus, dass sozialräumliche Strategien zugleich auch mit gesamtstädtischen Strategien verknüpft und regionale Wirtschaftspartner eingebunden werden, um die Austauschbeziehungen zwischen den Quartieren und ihrer ökonomisch stärkeren Umgebung zu verbessern. Wenn diese Quartiere wie in anderen Ländern mehr zu Orten werden sollen, in denen „sich der Abschied von Armut vollzieht, in denen sich die nächste Mittelschicht herausbildet und die Träume, Bewegungen und Regierungen der nächsten Generation entstehen“ (Saunders 2011: 10), muss sich Stadtentwicklungs- und Integrationspolitik stärker mit den Voraussetzungen befassen, die solche „Ankunftsstädte“ benötigen.

„Willkommenskultur“ bleibt ein verwaltungstechnisches Instrument, so lange es nicht von breiten Kreisen der Gesellschaft gelebt wird. Wenn sie sich außerdem auf gut qualifizierte Neuzuwanderer beschränkt und die bereits vorhandene, weniger qualifizierte Migrationsbevölkerung nicht einschließt, entstehen Ausgrenzungseffekte, die die bei dieser Gruppe mühsam erreichten Integrationsfortschritte gefährden. Willkommenskultur muss daher zu einer Zugehörigkeitskultur weiterentwickelt werden und für eine moderne Integrationspolitik stehen, die die Ausdifferenzierung innerhalb der Migrationsbevölkerung und deren unterschiedlichen Bedürfnisse besser berücksichtigt. Die Gleichung Migrant = unqualifiziert geht immer weniger auf. Zahlreiche Untersuchungen zur Wohnsegregation belegen ohnehin, dass sozio-ökonomische Merkmale wie Einkommen, Bildung und Diskriminierung einen wesentlich höheren Einfluss darauf haben, als das Merkmal Migrationshintergrund (u.a. Sager 2011). Die Tendenz im Fachdiskurs, den Integrationsbegriff durch Inklusion oder Vielfalt abzulösen, ist daher der richtige Weg.

Literatur:

- Demografieportal des Bundes und der Länder: Vom demografischen Wandel besonders betroffene Regionen. Abgrenzung und Handlungsbedarf. Abrufbar unter http://www.demografieportal.de/SharedDocs/Informieren/DE/Statistiken/Betroffene_Regionen.html. Stand 16.11.2014
- Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (Hrsg.), ExWoSt-Informationen „Migration/Integration und Stadtteilpolitik“, 34/2 - 06/2009
- BMVBS/BBR (Hg.), 2004: Die Soziale Stadt. Ergebnisse der Zwischenevaluierung. Bewertung des Bundes-Länder-Programms „Stadtteile mit besonderem Entwicklungsbedarf – die Soziale Stadt“ nach vier Jahren Programmlaufzeit. Bearb.: IfS. Berlin
- Bundesagentur für Arbeit, 2014: Der Arbeitsmarkt in Deutschland. Menschen mit Migrationshintergrund auf dem deutschen Arbeitsmarkt. Abrufbar unter <https://statistik.arbeitsagentur.de/Statischer-Content/Arbeitsmarktberichte/Personengruppen/generische-Publikationen/Broschuere-Migranten-2014-07.pdf> Stand: 12.8.2014
- Filsinger, Dieter (2008): Bedingungen erfolgreicher Integration. Integrationsmonitoring und Evaluation. Bonn: Fiedrich-Ebert-Stiftung Abrufbar unter <http://library.fes.de/pdf-files/wiso/05767.pdf> Stand: 16.11.2013
- Gesemann, Frank/Roth, Roland/Aumüller, Jutta (2012): Stand der kommunalen Integrationspolitik in Deutschland. Berlin: Beauftragte der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration/Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung
- George Groenewold, Helga A.G. de Valk and Jeroen van Ginneken (2013) Acculturation Preferences of the Turkish Second Generation in 11 European Cities. In Urban Studies Journal 2013
- Kühnel, Steffen et al (2013): Die gegenseitigen Wahrnehmungen und Einstellungen von Einheimischen und MigrantInnen. Ergebnisse aus der Umfrageforschung im Zeitverlauf bis 2011. In: Brinkmann, Heinz Ulrich, Uslucan, Hacı-Halil (Hrsg.): Dabeisein und dazugehören. Integration in Deutschland. Springer VS Wiesbaden: 203-226
- Leicht, René und Langhauser, Marc (2014): Ökonomische Bedeutung und Leistungspotenziale von Migrantenunternehmen in Deutschland. Studie im Auftrag der Abteilung Wirtschafts- und Sozialpoli-

- tik Arbeitskreis Mittelstand und des Gesprächskreises Migration und Integration der Friedrich-Ebert-Stiftung. Abrufbar unter <http://www.institut-fuer-mittelstandsforschung.de/kos/WNetz?art=News.show&id=1927> Stand: 24.09.2014
- Metzger, Georg (2014): Existenzgründungen durch Migranten: Gründungslust belebt das Geschehen. In: KfW Economic Research Nr. 67. Abrufbar unter <https://www.kfw.de/PDF/Download-Center/Konzernthemen/Research/PDF-Dokumente-Fokus-Volkswirtschaft/Fokus-Nr.-67-August-2014.pdf>. Stand: 22.08.2014
- Sachverständigenrat deutscher Stiftungen für Integration und Migration (SVR) (2010): Integration im föderalen System: Bund, Länder und die Rolle der Kommunen Jahresgutachten 2012 mit Integrationsbarometer. Essen
- Sachverständigenrat deutscher Stiftungen für Integration und Migration (SVR) (2012): Integration im föderalen System: Bund, Länder und die Rolle der Kommunen Jahresgutachten 2012 mit Integrationsbarometer. Essen
- Sachverständigenrat deutscher Stiftungen für Integration und Migration (SVR) (2014): Diskriminierung am Ausbildungsmarkt. Ausmaß, Ursachen und Handlungsperspektiven.
- Sager, Lutz (2012): Residential Segregation and Socioeconomic Neighbourhood Sorting: Evidence at the Micro-neighbourhood Level for Migrant Groups in Germany. In Urban Studies Journal 49(12): 2617-2613
- Saunders, Doug (2011): Arrival City. München. Karl Blessing Verlag.
- Schader-Stiftung, Darmstadt Bearbeitung: DESI – Institut für Demokratische Entwicklung und Soziale Integration, Berlin Dr. Frank Gesemann / Dr. Jutta Aumüller Stand: März 2013 Potenzialbericht. Erste Ergebnisse der Erhebungen vor Ort. Forschungs-Praxis-Projekt: Integrationspotenziale ländlicher Regionen im Strukturwandel
- Statistisches Bundesamt (2013): Bevölkerung und Erwerbstätigkeit. Bevölkerung mit Migrationshintergrund – Ergebnisse des Mikrozensus 2012 – Abrufbar unter https://www.destatis.de/DE/Publikationen/Thematisch/Bevoelkerung/MigrationIntegration/Migrationshintergrund2010220127004.pdf;jsessionid=9022D79CC8D2EBF371F2621CB5B08E5B.cae1?_blob=publicationFile. Stand: 24.09.2014

Autorin:

Regine Wagner
Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR)
Regine.Wagner@bbr.bund.de

Reinhold Koch

Räume mit besonderem Handlungsbedarf im Landesentwicklungsprogramm Bayern 2013 - Abgrenzung, politische Ausgestaltung, Umsetzung

1. Vorbemerkung - oder:

Nach dem Landesentwicklungsprogramm ist vor dem Landesentwicklungsprogramm

Die Bestimmung strukturschwacher Räume bzw. vergleichbarer Gebietskategorien war schon seit den siebziger Jahren des vergangenen Jahrhunderts Gegenstand der Landesentwicklungsprogramme in Bayern. Verfahren und Kriterien haben sich allerdings im Zeitablauf erheblich geändert.

Betrachtet man die verschiedenen Fortschreibungen des Landesentwicklungsprogramms in ihrer Gesamtheit so fällt auf, dass ihr Umfang schrumpft und die Abstände zwischen den Fortschreibungen geringer werden. Die Fortschreibungen 2006 und 2013 entstanden unter großem Zeitdruck und wurden vom bayerischen Landtag lediglich mit Maßgaben verabschiedet. So heißt es in der Resolution des Landtags zum Landesentwicklungsprogramm 2006: „Die Staatsregierung wird darüber hinaus aufgefordert, unter Nutzung der Möglichkeit von Teilfortschreibungen den Teil A des LEP zeitnah zu überprüfen. Hierbei sind das System der Zentralen Orte und ihrer Verflechtungsbereiche sowie die raumstrukturelle Gliederung (Gebietskategorien) unter Berücksichtigung der umgesetzten Verwaltungsreform und unter Einbeziehung neuer Erkenntnisse zur demografischen Entwicklung grundlegend zu überprüfen“ (Landtag, 2006).

Der Zeitdruck 2006 entstand, weil man die Strategische Umweltprüfung (SUP) (Europäisches Parlament und Rat, 2001) vermeiden wollte. Der Zeitdruck 2013 (Ende der Legislaturperiode) war hausgemacht. Am Beginn der Legislaturperiode stand die Forderung, die gesamte Landes- und Regionalplanung auf den Prüfstand zu stellen. Vorgaben für eine neue räumliche Ordnung in Bayern waren Entbürokratisierung, Deregulierung und soweit möglich - Kommunalisierung. Dies sollte über einen „Zero-base“-Ansatz¹ erreicht werden. Als ganz wesentlich wurde das sogenannte Doppelsicherungsverbot angesehen: Was in Fachgesetzen geregelt ist, bedarf nicht zusätzlich der Erwähnung in raumordnerischen Plänen.

Zunächst wurde die Novellierung des Bayerischen Landesplanungsgesetzes als Vollgesetz auf den Weg gebracht. Hier sollten die Früchte der in der Föderalismusreform ausgehandelten Abweichungsmöglichkeit vom Bundesrecht eingefahren werden. Der Interessensausgleich der verschiedenen Verbände und Gebietskörperschaften im Gesetzgebungsprozess, etwa beim Einzelhandel, erwies sich jedoch als schwierig und langwierig. Erst im Juni 2012 trat das Gesetz in Kraft und bildete damit die rechtliche Grundlage für die Arbeit an einem neuen Landesentwicklungsprogramm (Bay. Gesetz- und Verordnungsblatt, 2013).

Die Vorarbeiten an der Ermittlung der „Räume mit besonderem Handlungsbedarf“ (= „strukturschwache Räume“ positiv formuliert) für ein neues Landesentwicklungsprogramm begannen bereits im Jahr 2009 und waren eingebettet in andere Aktivitäten des Wirtschaftsministeriums bzw. der Staatsregierung. Im Rückblick lassen sich vier (Haupt-) Entwicklungsstränge identifizieren:

- Landesentwicklungsprogramm: Demografisch instabile Räume
- Landesentwicklungsprogramm: Räume mit besonderem Handlungsbedarf
- Aktionsplan Demografischer Wandel: Gebietskulisse
- Förderkulisse Breitbandausbau

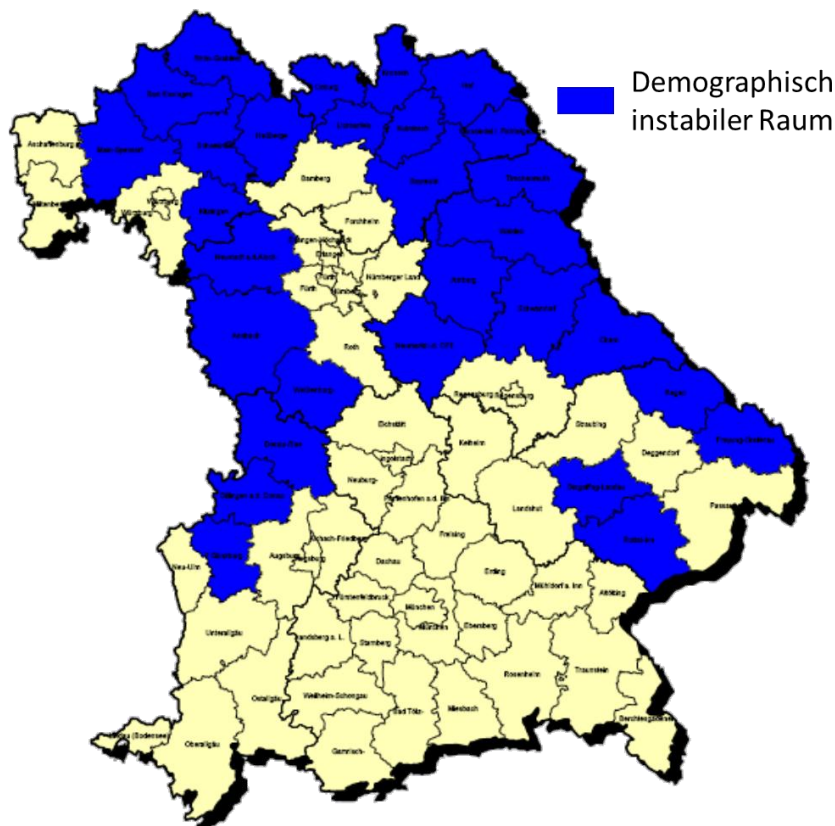
Diese Entwicklungsstränge sollen im Folgenden zusammen mit den jeweiligen Querbezügen dargestellt werden.

2. Demografisch instabile Räume

Die Bestimmung „demografisch instabiler Räume“ war im Vorentwurf als Kriterium für die Ausweisung der Mittel- und Oberzentren vorgesehen. In demografisch instabilen Räumen sollten die Schwellenwerte für die Einzugsbereiche herabgesetzt werden. Dort sollten Zentren mit weniger Bevölkerung und Arbeitsplätzen im Einzugsbereich ausgewiesen werden können. Zur Bestimmung der demografisch instabilen Räume wurde ein Indikator aus den Teilindikatoren „Veränderung der Bevölkerungszahl 2009-2029“ und „Siedlungsdichte 2009“ gebildet. Kreise und kreisfreie Städte, die 80% des bayerischen Durchschnitts

¹ Der Zero-Base-Ansatz hat seinen Ursprung im Zero-Base-Budgeting. Dies ist eine Analyse- und Planungsmethode, die beim Kostenmanagement eingesetzt wird. Dabei wird das Budget von Grund auf neu geplant (Planning from Base Zero). Das neue Landesentwicklungsprogramm sollte also ohne Rückgriff auf Vorläufer aufgestellt werden.

nicht erreichten, wurden als demografisch instabil bezeichnet. Allerdings galt diese Gebietskulisse neben den Räumen mit besonderem Handlungsbedarf, deren Abgrenzungskriterien auch demografische Indikatoren enthielten, schon bald als „politisch nicht vermittelbar“.



Quelle: Arbeitsmaterial

Abbildung 1: Demographisch instabile Räume 2010

Überdies entfiel im Laufe der Fortschreibung des Landesentwicklungsprogramms der Grund für deren Ausweisung. Auch die Bestimmung der zentralen Orte nach neuen, einheitlichen Kriterien erschien nicht politisch durchsetzbar. Bei der Festlegung der zentralen Orte gab es lediglich eine Angleichung nach oben: Mögliche Mittelzentren wurden zu Mittelzentren und mögliche Oberzentren zu Oberzentren usw., mit der Folge, dass der Landtag die Staatsregierung 2013 beauftragte, das System der zentralen Orte in einer erneuten Fortschreibung zu überprüfen und anzupassen (Hartmann, 2014).

3. Räume mit besonderem Handlungsbedarf – LEP Vorentwurf

Die Fortschreibung 2006 übernahm bei der Ausweisung der „ländlichen Teilräume, deren Entwicklung in besonderem Maße gestärkt werden soll“ Kriterien und Verfahren der Vorgängerversionen. Lediglich die Indikatorenwerte wurden aktualisiert. Signifikant für diese Versionen war, dass nur Räume der Gebietskategorie „ländlicher Raum“ als strukturschwach bzw. in 2006 als „ländlicher Teilraum, dessen Entwicklung in besonderem Maße gestärkt werden soll“ ausgewiesen werden konnten.

Folgende Kriterien wurden für Mittelbereiche herangezogen:

- Die Landwirtschaftsquote 1997 ist höher als der Durchschnitt des ländlichen Raums.
- Der Tertiärbesatz 1997 ist geringer als der Durchschnitt des ländlichen Raums.
- Die Beschäftigtenentwicklung im Zeitraum 1987/1998 ist geringer als der Durchschnitt des ländlichen Raums.
- Die Einkünfte je Steuerpflichtigen 1995 sind niedriger als der Durchschnitt des ländlichen Raums.
- Die Arbeitslosenquote im Winter 1997 ist größer als der Durchschnitt des ländlichen Raums.
- Die Fernpendlerquote 1997 ist größer als der Durchschnitt des ländlichen Raums.
- Der Wanderungssaldo im Zeitraum 1997/1999 ist kleiner als der Durchschnitt des ländlichen Raums.

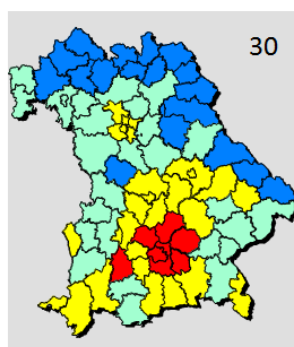
Dieses Verfahren erwies sich in mehrfacher Hinsicht als aufwändig und sperrig. Es mussten zunächst der ländliche Raum auf Gemeindeebene abgegrenzt, dann die Durchschnittswerte für den ländlichen Raum bestimmt und schließlich die Daten für die außerhalb der Landesentwicklung nicht gebräuchlichen Mittelbereiche aufbereitet werden. Ergebnis der Abgrenzung waren ländliche Teilräume, die rd. 47% des Staatsgebiets und 27% der Bevölkerung umfassten. Eine Vereinfachung der Ausweisung und eine Reduzierung waren hier nicht nur aufgrund der Begrenztheit der Finanzmittel geboten.

Bayern ist als Folge der erfolgreichen Anstrengungen der letzten Jahr(zehnt)e nicht zur Hälfte strukturschwach. So galt z.B. der Landkreis Unterallgäu 2006 noch als strukturschwach, 2013 war die Situation dort besser als im bayerischen Durchschnitt. Für die Fortschreibung 2013 war unter dem Motto „weniger Gießkanne“ eine Konzentration auf wirklich bedürftige Räume angesagt. Das Verfahren zur Abgrenzung der Räume sollte einfach und nachvollziehbar sein.

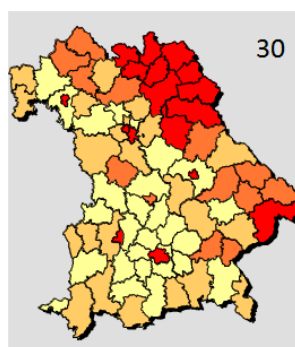
Eine erste Annäherung an ein neues Verfahren zur Bestimmung der Räume mit besonderem Handlungsbedarf erfolgte über die Neuabgrenzung der Gebiete der Gemeinschaftsaufgabe regionale Wirtschaftsförderung (GRW) 2007 auf der Ebene der Arbeitsmarktreionen. Es sollten die Dimensionen Arbeitsmarktsituation, Beschäftigungsmöglichkeiten, Einkommen und Zufriedenheit einfließen. Diesen Dimensionen wurden die Indikatoren Arbeitslosenquote, Beschäftigtenquote, Pendlersaldo, Einkünfte je Steuerpflichtigen und Wanderungssaldo der 18- bis unter 30-Jährigen zugeordnet. Es wurden zunächst jeweils Bestands- und Veränderungswerte ausgewiesen. Erste Testrechnungen zeigten auf der Grundlage der Bestandsindikatoren eine gute Übereinstimmung mit den GRW-Fördergebieten.

Im weiteren Diskussionsprozess wurde auf den Teilindikator Pendlersaldo wegen seiner nicht eindeutig interpretierbaren räumlichen Verteilungsmuster verzichtet. Ferner wurde nur auf Bestandsindikatoren abgestellt, da der Ist-Zustand Ausgangspunkt für neu zu bestimmende Maßnahmen sein sollte. Durch den Wegfall der Gebietskategorie demografisch instabiler Räume musste allerdings eine Veränderungskomponente aufgenommen werden: die prognostizierte Bevölkerungsveränderung 2009 – 2029 (Bay. Landesamt für Statistik und Datenverarbeitung, 2010).

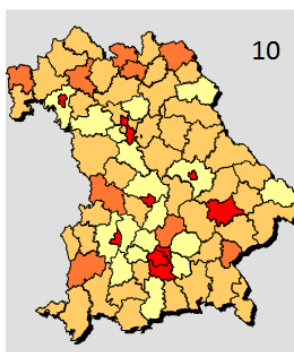
Dadurch wurde der Strukturindikator zur Ermittlung der Räume mit besonderem Handlungsbedarf aus fünf Teilindikatoren nach Standardisierung und Gewichtung durch additive Verknüpfung und anschließende Normierung am Bayerndurchschnitt errechnet. Den einzelnen Teilindikatoren wurden folgende Gewichte zugeordnet:



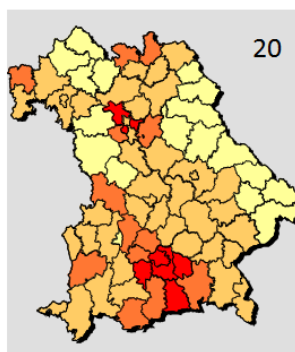
Bevölkerungsprognose



Arbeitslosigkeit



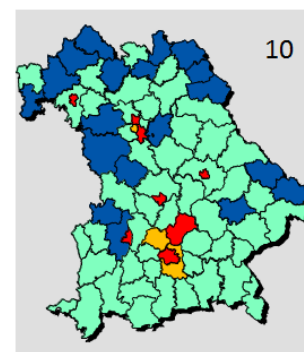
Beschäftigtendichte



Haushaltseinkommen

Indikatoren und Gewichte

Stand April 2011



Wanderung junger Menschen

Quelle: Arbeitsmaterial

Abbildung 2: Teilindikatoren des Strukturindikators

- Bevölkerungsprognose 30 %
- Arbeitslosigkeit 30 %
- Beschäftigtendichte 10 %
- Haushaltseinkommen 20 %
- Wanderung junger Menschen 10 %

Die Werte wurden nach Kreisregionen ausgewiesen, d.h., kreisfreie Städte unter 100.000 Einwohner sind mit dem umgebenden Landkreis zusammengefasst. Als „Räume mit besonderem Handlungsbedarf“ galten die Kreisregionen, die 80% des Landesdurchschnitts nicht erreichten.

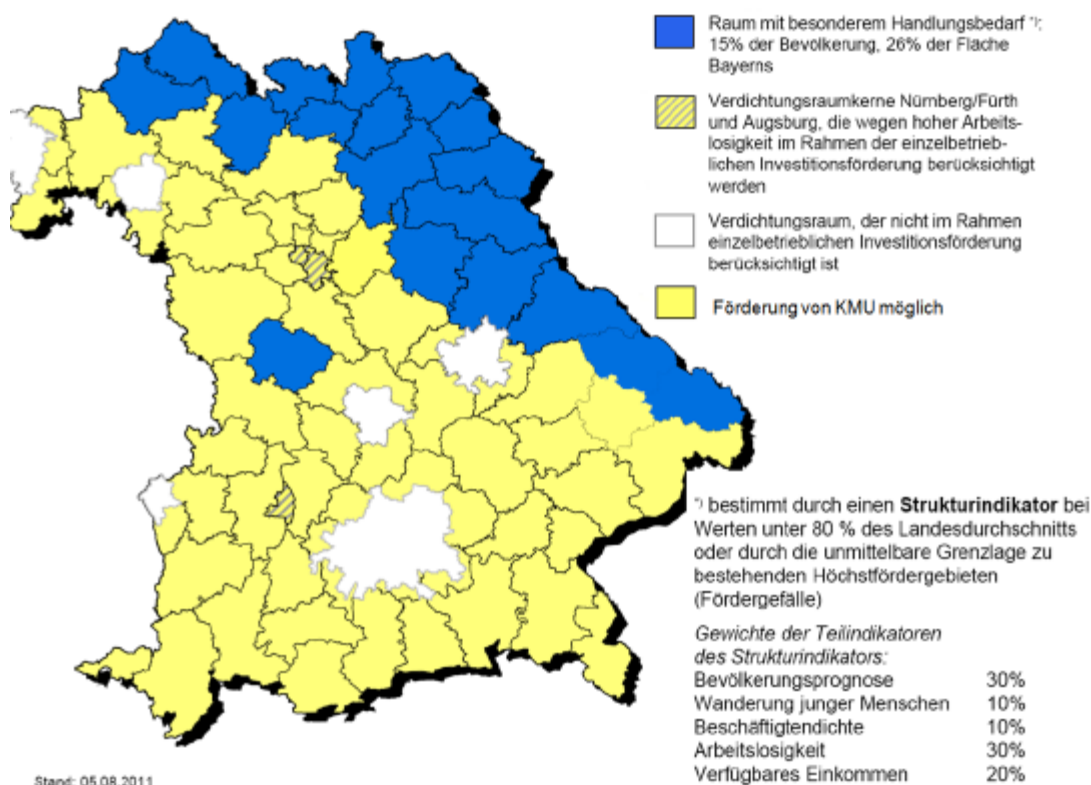
Damit lag im April 2011 eine Neuabgrenzung der „Räume mit besonderem Handlungsbedarf“, die bereits mit den Vorstellungen der Wirtschaftsförderung abgestimmt war, für eine Fortschreibung des Landesentwicklungsprogramms vor. Danach galten rd. 24 % des Staatsgebiets als „strukturschwach“. Dort lebten in dem 14 % der Bevölkerung Bayerns.

4. Gebietskulisse für den Aktionsplan „Demografischer Wandel“

Der bayerische Ministerrat hat Ende 2010 einen Kabinettsausschuss zur Bewältigung des demografischen Wandels in den Regionen eingesetzt. Wegen der herausragenden Rolle der arbeitsmarkinduzierten Wanderungen sah es der Ausschuss als zentrale landespolitische Herausforderung an, Wirtschafts- und Industriezentren im ländlichen Raum für innovative Unternehmen und leistungsfähige Arbeitnehmer abzusichern und zu stärken. Dazu wurden die Themenblöcke

- Finanzielle Unterstützung für Wirtschaft und Kommunen
- Stärkung von Bildung, Familien und Infrastruktur
- Abfederung der Bundeswehrreform

herausgestellt. Zur Anwendung des Vorrangprinzips für vom demografischen Wandel besonders betroffene Räume war eine entsprechende Gebietskulisse notwendig.



Quelle: Bay. Staatsregierung, 2011

Abbildung 3: Anwendung des Vorrangprinzips auf die bayerische Regionalförderung 2011

Auf Vorschlag des Wirtschaftsministeriums wurde auf die Kulisse des Vorentwurfs des Landesentwicklungsprogramms zurückgegriffen. Nach einigen Testrechnungen mit höherer Gewichtung der Arbeitslosigkeit und Einbeziehung des Pendlersaldos wurden Abgrenzungsverfahren, Teilindikatoren, Gewichtung und die kartographische Darstellung der Ergebnisse im Grundsatz akzeptiert. Allerdings sollte entlang der Grenze zur Tschechischen Republik ein durchgängiger Förderraum entstehen. Der Landkreis Schwandorf sollte also „strukturschwach“ werden, ohne dass weitere Landkreise in die Förderkulisse aufgenommen würden. Dies wurde durch die Definition erreicht: „Raum mit besonderem Handlungsbedarf bestimmt durch einen Strukturindikatoren bei Werten unter 80 % des Landesdurchschnitts oder durch die unmittelbare Grenzlage zu bestehenden Höchstfördergebieten“.

Es konnte kein Konsens darüber erzielt werden, diese Gebietskulisse auf die Fördermaßnahmen aller Fachressorts anzuwenden. Daher trägt die Karte den Titel „Anwendung des Vorrangprinzips auf die bayerische Regionalförderung“. Es wurden aber immerhin folgende Fördermöglichkeiten abgedeckt:

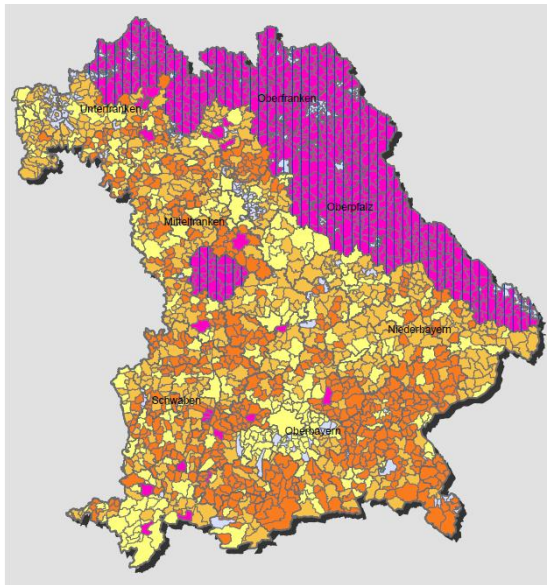
- Mittelstandskreditprogramm
- Gewerbliche Förderung
- Wirtschaftsnahe Infrastruktur
- Bayerisches Technologieprogramm, Neue Werkstoffe, Mikrosystemtechnik,
- Information und Kommunikation sowie Elektromobilität
- Innovationsgutscheine
- ÖPNV-Zuweisungen
- Busförderung
- Rationellere Energiegewinnung und -verwendung
- Regionalmanagement
- Breitband Machbarkeitsstudien
- Breitband Investitionskosten

Formal von dieser Gebietskulisse nicht berührt waren folgende Bereiche, die dennoch für die Bewältigung des demografischen Wandel äußerst wichtig sind:

- Reform des kommunalen Finanzausgleichs
- Innenentwicklung in den Städten und Gemeinden
- Ausbau der Hochschulen
- Schule und Bildung
- Familien / Soziale Infrastruktur
- Medizinische Versorgung
- Verkehr und ÖPNV
- Wasserinfrastruktur
- Konversion (Bundeswehrmaßnahmen)

Unter den Maßnahmen, die unter Anwendung des Vorrangprinzips auf die bayerische Regionalförderung fallen, kam dem Ausbau der Breitbandinfrastruktur eine besondere Bedeutung zu.

5. Förderkulisse Breitbandausbau



Quelle: Arbeitsmaterial

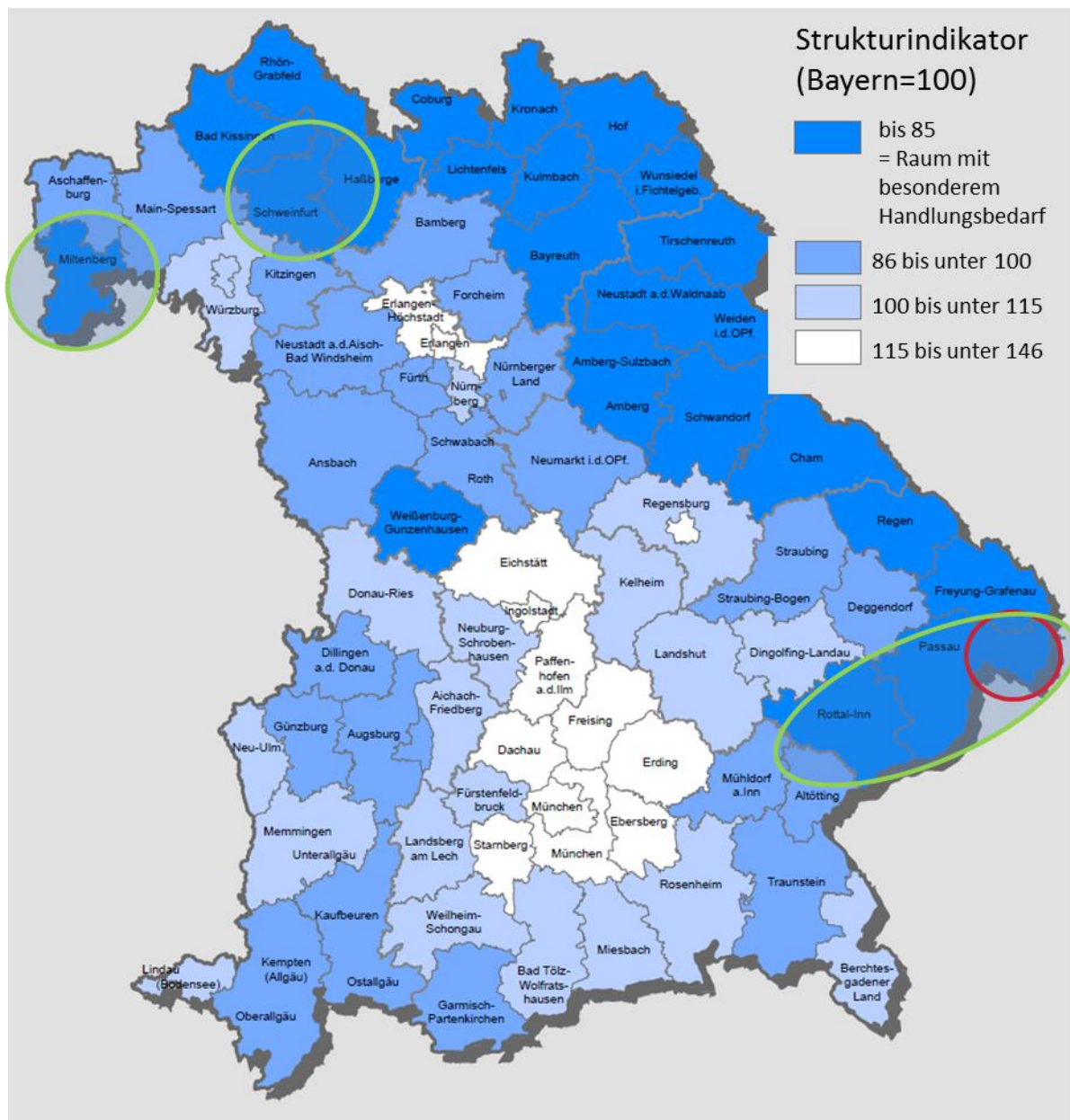
Abbildung 4:
Fördersätze Hochgeschwindigkeits-
breitbandnetz 2013

Die Förderung des Breitbandausbaus wurde zu einer ersten Nagelprobe für die Gebietskulisse im Aktionsplan demografischer Wandel. Es war vorgesehen, den Gemeinden in Räumen mit besonderem Handlungsbedarf bei der Hochgeschwindigkeitsbreitbandförderung einen Fördersatz von 80 % zuzubilligen. Alle anderen Gemeinden sollten keine Förderung erhalten.

Bereits in der Ressortabstimmung wurde deutlich, dass dieses Eins-Null-Prinzip nicht durchzuhalten war. Die Verhandlungen hierzu führten einerseits zu einer beträchtlichen Aufstockung der Fördermittel und andererseits zu einer Einstufung der Gemeinden nach ihrer Finanzkraft (= Steuerkraft plus Schlüsselzuweisungen und Kreisumlage). Entsprechend wurden zusätzlich Fördersätze von 60 %, 50 % und 40 % zugewiesen. Gemeinden, die von der aktuellen Schließung von Standorten der Bundeswehr oder amerikanischer Streitkräfte betroffen waren, erhielten ebenfalls einen Fördersatz von 80 % zugesprochen. Finanzstarke Gemeinden in Räumen mit besonderem Handlungsbedarf waren die eindeutigen Gewinner dieser Regelung.²

² Die Zuständigkeit für den Breitbandausbau ist im Herbst 2013 an das Finanzministerium übergegangen. In der von der EU-Kommission genehmigten Richtlinie zur Förderung des Aufbaus von Hochgeschwindigkeitsnetzen im Freistaat Bayern (Breitbandrichtlinie – BbR) vom 10. Juli 2014 heißt es: „Der Fördersatz beträgt bis zu 80 v. H. der Wirtschaftlichkeitslücke. In besonderen Härtefällen beträgt der Fördersatz bis zu 90 v. H. der Wirtschaftlichkeitslücke. Die Festlegung des Fördersatzes im Einzelfall erfolgt durch die Bewilligungsbehörde.“

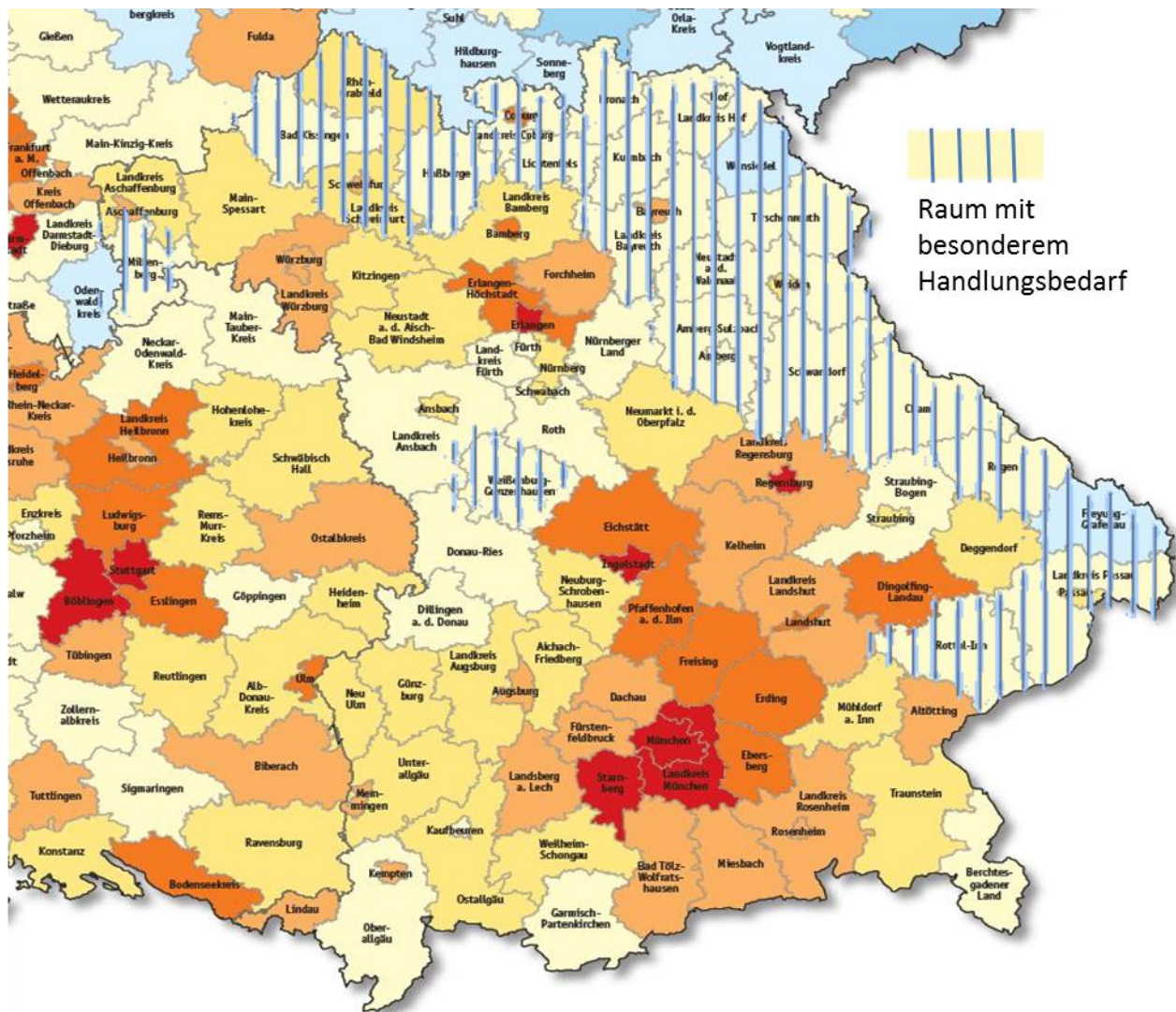
6. Räume mit besonderem Handlungsbedarf - Landesentwicklungsprogramm, von Anhörung bis zum Inkrafttreten



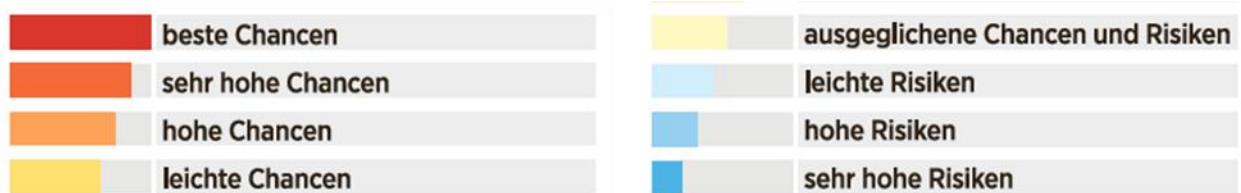
Quelle: Arbeitsmaterial

Abbildung 5: Räume mit besonderem Handlungsbedarf im Landentwicklungsprogramm 2013

Der Bayerische Ministerrat hat im Mai 2012 den Entwurf einer Verordnung über das bayerische Landesentwicklungsprogramm beschlossen, zu der die oberste Landesplanungsbehörde die Öffentlichkeit sowie öffentliche Stellen und Verbände angehört hat. Ende der Anhörungsfrist war im September 2012. Der Anhörungsentwurf enthielt die Gebietskulisse der Räume mit besonderem Handlungsbedarf in der Fassung des Aktionsplans demografischer Wandel. Sensibilisiert durch die Anwendung der Gebietskulisse auf den Breitbandausbau bemühten sich viele Politiker aus dem ländlichen Raum während der Anhörung um eine Erweiterung der Räume mit besonderem Handlungsbedarf. Besonders stark war der Druck aus dem nördlichen Landkreis Passau, der schließlich dazu führte, dass die gesamte Kreisregion Passau den Räumen mit besonderem Handlungsbedarf zugeschlagen wurde. Die Systematik der Ausweisung erforderte allerdings, dass dann auch noch die Kreisregionen Miltenberg, Schweinfurt und Rottal-Inn aufgenommen werden mussten. Dies rief im Landkreis Miltenberg zunächst Verwunderung hervor, wurde dann aber angesichts der in Aussicht stehenden Förderungen dankend hingenommen. Die Änderung wurde Ende Dezember 2012 vom Ministerrat beschlossen.



Chancen und Risiken nach Prognos Zukunftsatlas 2013



Quelle: (PROGNOS AG, 2013), eigene Ergänzung

Abbildung 6: Räume mit besonderem Handlungsbedarf nach Landesentwicklungsprogramm 2013 und Chancen und Risiken der Regionen

Festgehalten wurde an der Abgrenzung auf der Ebene der Kreisregionen. Gegen einen Übergang auf die Gemeindeebene sprachen folgende Argumente:

- Rund 40 Jahre nach Abschluss der Kreisgebietsreform sind Landkreise - zum Teil unter Einbeziehung der zugehörigen Kreisfreien Städte - sogenannte Funktionalräume. Pendlerbeziehungen und Kaufkraftstudien belegen dies. Arbeitsmärkte und Versorgungsbereiche werden auf der Kreisebene gut abgebildet. Das Lebensumfeld der Einwohner geht heute weit über die eigene Wohngemeinde hinaus.
- Die Basisdaten wichtiger Teilindikatoren (Arbeitslosenquote, Verfügbares Einkommen) werden nur auf Kreisebene erhoben. Bevölkerungsprognosen auf Gemeindeebene sind wegen vielfältiger Sondereinflüsse (Bautätigkeit, Gewerbeentwicklung) nicht ausreichend belastbar.
- Eine Raumkategorie, die auf der Grundlage von 96 kreisfreien Städten und Landkreisen abgegrenzt ist, ist wesentlich homogener als eine, die auf der Basis von 2056 Gemeinden bestimmt wird und notwendigerweise viele Insellagen enthält: Es hätte sich ein „Flickenteppich“ ergeben.

Entsprechend waren die so erweiterten Räume mit besonderem Handlungsbedarf Gegenstand der Anhörung im Landtag im März 2013. Externe Experten übten scharfe Kritik an zentralen Punkten des neuen Landesentwicklungsprogramms. Die Landtagsopposition stellte rund 150 Änderungsanträge, die fast alle von den Mehrheitsfraktionen abgelehnt wurden. Die Räume mit besonderem Handlungsbedarf und das Vorrangprinzip standen jedoch nicht in der öffentlichen Kritik. Vielmehr wurde von einzelnen Landtagsabgeordneten massiver Druck ausgeübt, diese oder jene Gemeinde aus jeweils gewichtigen Gründen den Räumen mit besonderem Handlungsbedarf zuzuschlagen.

Daher wurde schließlich eine Härtefallregelung³ in das LEP aufgenommen. Danach können in besonderen Härtefällen einzelne Gemeinden auch außerhalb des Raums mit besonderem Handlungsbedarf in gleicher Weise unterstützt werden. Die oberste Landesplanungsbehörde entscheidet darüber, ob die Voraussetzungen für einzelne Gemeinden vorliegen.

Die Räume mit besonderem Handlungsbedarf im LEP 2013, das am 01.09.2013 in Kraft getreten ist, zeigen eine gute Übereinstimmung mit den Räumen der GRW 2013 und mit dem Prognos Zukunftsatlas 2013. Die Räume mit besonderem Handlungsbedarf decken sich hier überwiegend mit der Kategorie „ausgeglichene Chancen und Risiken“. Allerdings wurde das Ziel einer Konzentration auf die wirklich „bedürftigen“ Räume nur abgeschwächt erreicht. Gegenüber dem Entwurf waren Fläche und Bevölkerung in den Räumen mit besonderem Handlungsbedarf wieder auf ein Drittel des Staatsgebiets und auf ein Fünftel der Gesamtbevölkerung angestiegen.

7. Umsetzung und Erfolgskontrolle

Aus der Sicht der Bayerischen Staatsregierung wird mit dem Landesentwicklungsprogramm die „Vision für eine räumliche Entwicklung und Ordnung Bayerns in einem Gesamtkonzept für einen mittelfristigen Zeitraum“ konkretisiert. „Die Verwirklichung des Landesentwicklungsprogramms unterliegt dem Vorbehalt seiner Finanzierbarkeit. Zeitpunkt und Umfang der erforderlichen öffentlichen Ausgaben zur Verwirklichung der Festlegungen sollen unter Beachtung einer nachhaltigen Haushaltspolitik in den jeweiligen Haushaltsplänen endgültig festgelegt werden. Dabei sollen die mittelfristige Finanzplanung, die gesamtwirtschaftliche Lage und die tatsächlichen Finanzierungsmöglichkeiten beachtet werden. Durch die räumliche und zeitliche Koordination der verschiedenen raumbedeutsamen Planungen und Maßnahmen leistet das Landesentwicklungsprogramm einen wichtigen Beitrag für die höchstmögliche Effizienz des Einsatz-

³ Auszug aus dem Landesentwicklungsprogramm 2013: „2.2.4 Vorrangprinzip

(Z) Die Teilräume mit besonderem Handlungsbedarf sind vorrangig zu entwickeln. Dies gilt bei

- Planungen und Maßnahmen zur Versorgung mit Einrichtungen der Daseinsvorsorge,
- der Ausweisung räumlicher Förderschwerpunkte sowie diesbezüglicher Fördermaßnahmen und
- der Verteilung der Finanzmittel,

soweit die vorgenannten Aktivitäten zur Gewährung gleichwertiger Lebens- und Arbeitsbedingungen einschlägig sind.

(G) Darüber hinaus können in besonderen Härtefällen einzelne Gemeinden auch außerhalb des Raums mit besonderem Handlungsbedarf in gleicher Weise unterstützt werden. Die oberste Landesplanungsbehörde entscheidet darüber, ob die Voraussetzungen für einzelne Gemeinden vorliegen.“ (Bay. Gesetz- und Verordnungsblatt, 2013)

zes der knappen öffentlichen Finanzmittel“ (Bay. Gesetz- und Verordnungsblatt, 2013, S. 7).

Im Landesplanungsgesetz aus dem Jahr 2012 heißt es: „Die Staatsregierung berichtet dem Landtag ab dem Jahr 2008 alle fünf Jahre über den Stand der Raumordnung im Freistaat Bayern, die Verwirklichung des Landesentwicklungsprogramms und über neue Planungsvorhaben von allgemeiner Bedeutung.“ Entsprechend müsste Anfang 2019 der 18. Raumordnungsbericht vorgelegt werden, in dem darüber berichtet wird, ob die Fördermittel vorrangig in den Räumen mit besonderem Handlungsbedarf eingesetzt worden sind und ob sie dort zu positiven Entwicklungen geführt haben. Allerdings hat die Staatsregierung den Anfang 2014 fälligen 17. Raumordnungsbericht im Herbst 2014 noch nicht vorgelegt. Problematisch ist in diesem Zusammenhang auch, dass schon seit 2003 kein Nachweis mehr über den Einsatz raumwirksamer Finanzmittel des Landes, des Bundes und der EU geführt wird.

Der Strukturindikator, der zur Abgrenzung der Räume mit besonderem Handlungsbedarf herangezogen worden ist und seine Teilindikatoren lassen sich in ihrer zeitlichen Entwicklung für alle kreisfreien Städte und Landkreise darstellen. Damit sind die Vorsetzungen für ein anschauliches Monitoring der räumlichen Entwicklung in Bayern gegeben. Testrechnungen für den Zeitraum 2001 bis 2011 haben gezeigt, dass sich die Situation in allen Räumen mit besonderem Handlungsbedarf verbessert hat, außer im Landkreis Neustadt an der Waldnaab. Am stärksten war die positive Veränderung in den Landkreisen Rhön-Grabfeld und Cham mit 15,4 bzw. 13,5 Prozentpunkten. Im Jahr 2001 betrug die Spannweite zwischen strukturstärkster Stadt und strukturschwächstem Landkreis in Bayern 104 und im Jahr 2011 nur mehr 93 Prozentpunkte.

8. Fazit und Ausblick

Das Verfahren zur Abgrenzung der Räume mit besonderem Handlungsbedarf hat sich als robust erwiesen und auch die Regierungsneubildung überstanden (s.u.). Es ist wesentlich leichter zu handhaben als die Verfahren bei früheren Fortschreibungen.

Das Ziel einer Konzentration auf die wirklich „bedürftigen“ Räume wurde nur in abgeschwächter Form erreicht. Immerhin gilt im Landesentwicklungsprogramm 2013 nicht mehr knapp die Hälfte des Staatsgebiets als „strukturschwach“, sondern nur mehr ein Drittel. Die „gefühlte Strukturschwäche“ im Bewusstsein der regionalen Mandatsträger wurde unterschätzt. Die Einstellung „einmal Fördergebiet, immer Fördergebiet“ ist weit verbreitet.

Auch der demografische Wandel ist offenbar in vielen Köpfen untrennbar mit dem ländlichen Raum verbunden. Dabei gerät leicht in Vergessenheit, dass auch wachsende Bevölkerungen einer massiven Alterung unterliegen können. So nimmt die Zahl der über 75-Jährigen im Landkreis Starnberg bis 2030 um rd. 60 % zu, im Landkreis Wunsiedel aber nur mehr um rd. 10 %.

Folglich erscheinen die im Aktionsplan demografischer Wandel angesprochenen Themenblöcke aus dem Jahr 2011 wie eine aktualisierte Umgruppierung der Aktionsfelder des „Aktionsprogramms Bayerns ländlicher Raum“ aus dem Jahr 2007.

Im März 2013 hat der Ministerrat bereits eine positive Zwischenbilanz des Aktionsplans demografischer Wandel vorgelegt. Dabei wurde für die jeweiligen Fachpolitiken ein Bezug zum demografischen Wandel hergestellt. Eine Erfolgskontrolle der Maßnahmen aus dem Aktionsplan hinsichtlich ihrer Auswirkungen auf Wanderungsbewegungen oder die Lebenssituation im ländlichen Raum fand nicht statt; dafür wäre auch der Wirkungszeitraum von April 2011 bis März 2013 etwas zu kurz gewesen.

Seit der Regierungsneubildung im Herbst 2013 taucht der Begriff Landesentwicklung wieder im Namen eines bayerischen Ministeriums auf - beim „Staatsministerium der Finanzen, für Landesentwicklung und Heimat“ mit zweitem Dienstsitz in Nürnberg. Darin könnte man eine Aufwertung der Landesentwicklung sehen. Ministerpräsident Seehofer führte dazu aus: „Der ländliche Raum ist für uns die Heimat. Und wir wollen der Heimat mehr Rechte geben, dass sie sich selbstverwaltet“ (Seehofer, 2013). Aufgabe des neuen Ministeriums solle auch sein, die Verwaltung bürgerfreundlicher und unbürokratischer zu machen. Es gehe um Dezentralisierung und Deregulierung. Auch nach fünf Jahren Arbeit an Landesplanungsgesetz und Landesentwicklungsprogramm kommen einem diese Begriffe noch recht bekannt vor. Alles zurück auf Anfang, oder was?

Nein, nicht ganz! Landesentwicklung heißt seit August 2014 „Heimatstrategie“. Unter dem Titel „Strukturentwicklung für ganz Bayern“ wurden die Räume mit besonderem Handlungsbedarf erweitert. Auf Basis der im Kapitel 3 genannten Daten wurden die im Ranking folgenden sechs Landkreise (Ansbach mit der kreisfreien Stadt Ansbach, Forchheim, Garmisch-Partenkirchen, Main-Spessart, Mühldorf a. Inn, Neustadt a. d. Aisch-Bad Windsheim) sowie 57 Gemeinden (Härtefallregelung) den Räumen mit besonderem Handlungsbedarf zugeordnet. Auf die umständlichen Beteiligungs- und Anhörungsprozesse eines

Landesentwicklungsprogramms kann offenbar bei einer Heimatstrategie verzichtet werden (Bay. Staatsregierung, 2014). Damit wurden innerhalb weniger Jahre unter derselben Bezeichnung „Räume mit besonderem Handlungsbedarf“ drei unterschiedliche Förderkulissen vorgelegt:

- Aktionsplan demografischer Wandel 2011
- Landesentwicklungsprogramm 2013
- Heimatstrategie 2014

Welche Kulisse gilt nun für welche Förderung?

Die vielen Kritiker des Landesentwicklungsprogramms 2013 (ALR, ARL, DASL, SRL, VBI, BDA, BDLA , 2012) haben sich zur Heimatstrategie noch nicht zu Wort gemeldet. Vermutlich haben sie die Etiketten-änderung noch nicht registriert. Der Bayerische Städtetag setzt auf die anstehende Überprüfung der zentralen Orte und kritisiert die weiteren Ausnahmen vom Anbindegebot (Gleich, 2014). Der Bund Naturschutz wird konkreter: "Unter dem Deckmantel der Förderung kleiner Gemeinden sollen nun die letzten Reste einer sinnvollen Regional- und Landesplanung abgeschafft, die Heimat verhunzt und renditeorientierter Investorenplanung Tür und Tor geöffnet werden" (Mergner, 2014). Quo vadis Landesentwicklung Bayern?

Literatur:

- Europäisches Parlament und Rat. (2001). RICHTLINIE 2001/42/EG DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS UND DES RATES vom 27. Juni 2001 über die Prüfung der Umweltauswirkungen bestimmter Pläne und Programme. Abgerufen am 12. 10 2014 von <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2001:197:0030:0037:DE:PDF>
- ALR, ARL, DASL, SRL, VBI, BDA, BDLA . (09 2012). Resolution der drei bayerischen Raumakademien und Partner zur Gesamtfortschreibung des Landesentwicklungsprogramms Bayern 2012. Abgerufen am 14. 10 2014 von http://www.akademie-bayern.de/imgspdfs/news/2012/LEP_Resolution.pdf
- Bay. Landesamt für Statistik und Datenverarbeitung. (21. 10 2010). Regionalisierte Bevölkerungsvorausberechnung für Bayern bis 2029. Abgerufen am 12. 10 2014 von https://www.statistik.bayern.de/presse/archiv/2010/232_2010.php
- Bay. Gesetz- und Verordnungsblatt, 2.-1.-5.-W. (2013). Verordnung über das Landesentwicklungsprogramm Bayern (LEP). Abgerufen am 12. 10 2014 von <https://www.verkuendung-bayern.de/files/gvbl/2013/16/gvbl-2013-16.pdf>
- Bay. Staatsregierung. (2011). Aufbruch Bayern . Abgerufen am 12. 10 2014 von Aktionsplan demografischer Wandel: <http://www.bayern.de/Anlage10358483/AufbruchBayernAktionsplandemografischerWandel.pdf>
- Bay. Staatsregierung. (05. 08 2014). Bericht aus der Kabinettsitzung vom 05.08.14. Abgerufen am 2014. 10 14 von <http://www.bayern.de/Ministerratsberichte-.851.10498925/index.htm>
- Gleich, F. (09 2014). Partner für die Heimat bei der Landesentwicklung. Informationsbrief, Bay. Städtetag, S. 1-3.
- Hartmann, L. (2014). Gutachten zur Teilfortschreibung des Landesentwicklungsprogramms. Abgerufen am 12. 10 2014 von Anfrage des Abgeordneten Ludwig Hartmann, Bündnis 90/Die GRÜNEN, zur Plenarsitzung am 04.06.2014: <http://www.ludwighartmann.de/gutachten-zur-teilfortschreibung-des-landesentwicklungsprogramms/>
- Landtag, B. (2006). Resolution zum Entwurf der Verordnung über das Landesentwicklungsprogramm Bayern (LEP) Drs. 15/4835. Abgerufen am 12. 10 2014 von http://www.landesentwicklung-bayern.de/fileadmin/user_upload/landesentwicklung/Dokumente_und_Cover/Instrumente/s204.pdf
- Mergner, R. (11. 08 2014). BUND Naturschutz kritisiert Kabinettsbeschluss zur Vorlage von „Heimatminister“ Markus Söder. Abgerufen am 14. 10 2014 von NEUE „HEIMATSTRATEGIE FÜR BAYERN“ FÖRDERT FLÄCHENFRESENDE GEWER-BEGEBIETE UND HEIMATZERSTÖRUNG BAYERN: http://www.bund-naturschutz.de/uploads/tx_news/PM-082-14-Kritik-an-neuer-Heimatzerstoerungs-Strategie-der-Staatsregierung_docx.pdf
- PROGNOS AG. (2013). Zukunftsatlas Regionen 2013. Abgerufen am 12. 10 2014 von http://www.prognos.com/fileadmin/pdf/Atlanten/ZKA_2013_Regionen/Zukunftsatlas_2013_Gesamtkarte.pdf
- Seehofer, H. (10. 10 2013). Rede im Bayerischen Landtag – 17. Wahlperiode, Plenarprotokoll 17/3 v. 10.10.2013, S. 34 f. Abgerufen am 14. 10 2014 von <https://www.bayern.landtag.de/webangebot2/Vorgangsmappe?wp=17&typ=V&drsnr=10&intranet=#pagemode=bookmarks>

Autor:

Reinhold Koch
Puchheim
reinhold@kochr.de