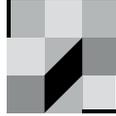




Bundesministerium
für Verkehr, Bau
und Stadtentwicklung



Bundesamt
für Bauwesen und
Raumordnung

BBSR-Online-Publikation, Nr. 34/2009

Ländliche Räume im demografischen Wandel

Impressum

Herausgeber

Bundesministerium für Verkehr,
Bau und Stadtentwicklung (BMVBS)

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

Bearbeitung

Bundesinstitut für Bau-, Stadt-
und Raumforschung, Bonn
Dr. Steffen Maretzke (Leitung)

Vervielfältigung

Alle Rechte vorbehalten

Zitierhinweise

BMVBS / BBSR (Hrsg.): Ländliche Räume im demografischen Wandel.
BBSR-Online-Publikation 34/2009. urn:nbn:de:0093-ON3409R142

Die von den Autoren vertretene Auffassung ist
nicht unbedingt mit der der Herausgeber identisch.

ISSN 1868-0097
urn:nbn:de:0093-ON3409R142

© BMVBS / BBSR November 2009

Diese BBSR-Online-Publikation stellt Ergebnisse der Dezentertagung des Arbeitskreises „Städte und Regionen“ der DGD vor, die in Kooperation mit dem Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR) Bonn vom 1.–2. Dezember 2008 in Berlin stattfand.

Inhaltsverzeichnis

VORWORT	2
STEFFEN MARETZKE (KOORDINATOR DER DISKUSSIONSRUNDE) DISKUSSIONSGRUNDLAGE	3
CLAUS SCHLÖMER, MARTIN SPANGENBERG STÄDTISCH UND LÄNDLICH GEPRÄGTE RÄUME: GEMEINSAMKEITEN UND GEGENSÄTZE	17
STEFFEN MARETZKE, WOLFGANG WEIB DEMOGRAFISCHE HERAUSFORDERUNGEN LÄNDLICHER RÄUME	33
HANSJÖRG BUCHER, CLAUS SCHLÖMER ALTERUNG UND SOZIALE NETZE IN DEN LÄNDLICHEN RÄUMEN. EINE ABSCHÄTZUNG KÜNFTIGER DEMOGRAPHISCHER POTENZIALE	45
STEPHAN BEETZ, CLAUDIA NEU LEBENSQUALITÄT UND INFRASTRUKTURENTWICKLUNG IM LÄNDLICHEN RAUM	53
ELKE GOLTZ, ULRIKE TRELLERT WOHNSITUATION UND WOHNZUFRIEDENHEIT ÄLTERER MENSCHEN IN MIETWOHNUNGEN IM AMT GERSWALDE - PERSPEKTIVEN ZUM ALTERSGERECHTEN WOHNEN -	61
PETER SEDLACEK DEMOGRAFISCH AUFFÄLLIGE GEMEINDEN IN LÄNDLICHEN GEBIETEN THÜRINGENS	73
BERNWARD KARL JUNGE, HORST KÖRNER DIE DIMENSION DES DEMOGRAFISCHEN WANDELS ERFORDERT EINE NEUBESTIMMUNG VON WERTEN	82
CHRISTIAN GLANTZ, LUDWIG SCHARMANN RÄUMLICHE DIFFERENZIERUNG ERFORDERT REGIONALE ANPASSUNGSSTRATEGIEN. ERFAHRUNGEN AUS DEN SÄCHSISCHEN MODELLVORHABEN ZUM DEMOGRAFISCHEN WANDEL IM WESTERZGEBIRGE UND IN DER REGION OBERLAUSITZ-NIEDERSCHLESIE	90
SUSANNE SCHÖN, HELKE WENDT-SCHWARZBURG ZUKUNFTSFÄHIGE INFRASTRUKTURANGEBOTE FÜR SCHRUMPFENDE REGIONEN AM BEISPIEL VON WASSER UND ABWASSER	111
HANS-ULRICH OEL DAS ENDE DER RESSORTHOHEIT? DER DEMOGRAFISCHE WANDEL ERFORDERT NEUE POLITIKKONZEPTE UND NEUE ENTSCHEIDUNGSSTRUKTUREN	124

Vorwort

Der demografische Wandel stellt Stadt und Land vor große Herausforderungen. Um ein realistischeres Bild der Vielfalt des demographischen Wandels und der daraus resultierenden Herausforderungen zeichnen zu können, haben deshalb der Arbeitskreis „Städte und Regionen“ der Deutschen Gesellschaft für Demographie (DGD) und das Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR) Bonn vom 1. - 2. Dezember 2008 in Berlin eine gemeinsame Tagung zum Thema „Ländliche Räume im demografischen Wandel“ initiiert, nachdem bereits 2007 die demografischen Strukturen und Trends der Städte im Mittelpunkt einer ersten gemeinsamen Dezembertagung von DGD und BBR standen.

Wir wissen, dass es große Unterschiede zwischen den Ländlichen Räumen gibt. Neben den ländlichen Räumen, die eine sehr positive wirtschaftliche und soziale Entwicklung aufweisen, gibt es auch viele, die weniger erfolgreich sind. Diese Entwicklungsvielfalt schlägt sich auch in großen Unterschieden der demografischen Entwicklung nieder, aus denen vor allem für die peripher gelegenen ländlichen Räume der neuen Länder sehr große Herausforderungen resultieren. Dazu gehören der Bevölkerungsrückgang, die selektive Abwanderung junger Menschen, die zunehmende Alterung der Bevölkerung, unzureichende Erwerbsmöglichkeiten, Defizite in der Infrastruktur- und Finanzausstattung der Kommunen und anderes mehr. Die auf der Dezembertagung 2008 präsentierten und hier dokumentierten Referate diskutieren grundlegende Trends der demografischen Entwicklung Ländlicher Räume und beschäftigen sich mit den unterschiedlichsten Facetten sozialräumlicher Herausforderungen, die aus dem Bevölkerungsrückgang und der forcierten demografischen Alterung resultieren, bis hin zur Entwicklung geeigneter Anpassungsstrategien und neuer Politikkonzepte. Die konkret auf den ländlichen Raum bezogenen Analysen und Prognosen illustrieren dabei, wie bunt die demografische Entwicklung dieser Räume ist. Die zentralen Herausforderungen dieser Entwicklung für den Ländlichen Raum wurden - so wie schon 2007 für die Städte - von vielen der Referentinnen und Referenten in einer gemeinsamen Diskussionsgrundlage zusammengefasst, in der sie sich zu grundlegenden Fragen der demografischen Entwicklung im Ländlichen Raum positionieren. Diese „Thesen“ finden Sie am Anfang dieser Publikation.

Die Dezembertagung 2008 wurde von den Tagungsteilnehmern sehr positiv aufgenommen, wie die angeregten Diskussionen während der Tagung sowie zahlreiche Rückmeldungen auf diese Tagung zeigten. Die erfolgreiche Tagungsreihe wird 2009 fortgesetzt. Unter dem Thema „*Vielfalt des demografischen Wandels. Eine Herausforderung für Stadt und Land*“ werden in einem breiten Spektrum Projekte vorgestellt, die auf die spezifischen Herausforderungen des demografischen Wandels konkret vor Ort reagieren. D. h., im Mittelpunkt der Dezembertagung 2009 steht das Anliegen, für diese Herausforderungen adäquate Lösungen zu finden und vorzustellen.



.....
Dr. Steffen Maretzke

Vorsitzender des DGD-Arbeitskreises
„Städte und Regionen“



.....
Dr. Hanspeter Gatzweiler

Leiter der Abteilung Raumordnung und
Städtebau Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und
Raumforschung (BSR) im BBR



Ländliche Räume im demografischen Wandel



Bundesamt
für Bauwesen und
Raumordnung

Dezembertagung des Arbeitskreises
"Städte und Regionen" der DGD in Kooperation mit dem
Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung Bonn

1. - 2. Dezember 2008 in Berlin

Wesentliche Strukturen und Trends des demografischen Wandels
in den Ländlichen Räumen Deutschlands

- **Diskussionsgrundlage** ¹ -



Autoren:

Dr. Steffen Maretzke, Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) im BBR²
 Prof. Dr. Stephan Beetz, Hochschule Mittweida
 Dr. Matthias Förster, Stadtverwaltung Potsdam
 Christian Glantz, Sächsisches Staatsministerium des Innern - Landes- und Regionalplanung
 Bernward Karl Junge, arf Gesellschaft für Organisationsentwicklung mbH Nürnberg
 Eike Münke, Regierungspräsidium Chemnitz
 Prof. Dr. Claudia Neu, Hochschule Niederrhein Mönchengladbach
 Dr. Hans-Ulrich Oel, Berlin
 Dr. Ludwig Scharmann, Sächsisches Staatsministerium des Innern - Landes- und Regionalplanung
 Marion Schilling, Regionale Planungsgemeinschaft Anhalt-Bitterfeld-Wittenberg
 Dr. Claus Schlömer, Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) im BBR
 Dr. Susanne Schön, inter 3 - Institut für Ressourcenmanagement Berlin
 Martin Spangenberg, Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) im BBR
 Katrin Tilger, Universität Bonn
 Dr. Wolfgang Weiß, Universität Greifswald
 Helke Wendt-Schwarzburg, inter 3 - Institut für Ressourcenmanagement Berlin

¹ Die hier vorgestellten Positionen des Diskussionspapiers sind ein erster Schritt, um den Meinungs austausch zu diesem wichtigen Thema zu befördern. Die hier veröffentlichten Thesen repräsentieren dabei jeweils nur die Meinung jener Autoren, die konkret hinter jeder These genannt werden.

² Koordinator der Diskussionsrunde

Wesentliche Strukturen und Trends der demografischen Entwicklung im Ländlichen Raum

Die Formulierung demografiebezogener Aussagen zum Ländlichen Raum macht es erforderlich, den Raumtyp vorab zu definieren, weil die daraus resultierenden Aussagen von dieser Raumabgrenzung in starkem Maße abhängig sind. (Spangenberg, Maretzke)

Die Auseinandersetzung mit dem Thema „Ländliche Räume“ bedeutet nicht, dass dieser Raumtyp an sich eine Problemkategorie räumlicher Planung und Politik wäre. Die räumlichen Disparitäten zwischen Stadt und Land in Wirtschaft, Infrastruktur und Kultur usw., die das Bild lange Zeit beherrschten (Informationen zur Raumentwicklung 1996), haben sich mittlerweile spürbar abgeschwächt: Stadt und Land sind sich aus sozio-ökonomischer Sicht ähnlicher geworden. Einige Ländliche Räume erweisen sich im Vergleich zu den Stadtregionen sogar – rein wirtschaftlich und mit Blick auf die demografische Entwicklung – als dynamischer. Daher zeichnen sich die aktuellen räumlichen Polarisierungen weniger zwischen Stadt und Land, sondern vielmehr zwischen unterschiedlichen Typen von ländlichen Räumen, zwischen den dynamischen und im strukturellen Wandel erfolgreicheren und den strukturschwachen Gebieten ab.

Die Österreichische Raumordnungskonferenz kennzeichnete den Ländlichen Raum in ihrem letzten Raumentwicklungskonzept (ÖROK 2002) sehr treffend als:

- vielfältig strukturiert und relativ eigenständig
- längst nicht mehr mit dem landwirtschaftlich genutzten Raum gleichzusetzen
- kein residualer Ergänzungsraum sondern Grundlage für die Lebensqualität des Gemeinwesens
- aufgespannt zwischen Stadtumland und Peripherie
- "Flächenverantwortung" für die Kulturlandschaften - Ressourcentank für die Bevölkerung
- verbindende Elemente wie die geringere Bevölkerungsdichte, spezifische sozioökonomische Strukturen und soziale Lebensweisen, die sich generell - und noch immer - von jenen der städtischen Regionen unterscheiden.

Das Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) hat auch unter Berücksichtigung dieser Überlegungen eine Raumtypisierung entwickelt, die im Wesentlichen auf der Betrachtung zweier gängiger, räumlicher Basisstrukturmerkmale beruht:

- der Besiedelung, d.h. Unterscheidung zwischen teilweise bzw. überwiegend städtisch und ländlich geprägten Gebieten, klassifiziert nach Bevölkerungsdichte und Siedlungsflächenanteil (lokale/kleinräumige Maßstabsebene);
- der Lage, d.h. Unterscheidung zwischen zentral und peripher gelegenen Räumen, klassifiziert nach potenziell erreichbarer Tagesbevölkerung; (regionale/großräumige Maßstabsebene)

Die aus diesen Basisstrukturmerkmalen abgeleiteten Typen Ländlicher Räume stellen ein geeignetes Analyseraster für eine differenzierte Analyse und Bewertung der regionalen Strukturen und Trends im Ländlichen Raum dar. Auf Basis dieser Typisierung lässt sich auch der „Ländlichste Raum“ abgrenzen, eine Raumkategorie, die nur die peripher und sehr peripher gelegenen ländlichen Räume berücksichtigt und auf die sich aktuell im Kontext des demografischen Wandels besonders große Herausforderungen konzentrieren.

Die demografische Entwicklung Ländlicher Räume vollzieht sich sehr uneinheitlich. Neben Regionen mit kontinuierlichem Bevölkerungszuwachs gibt es viele Räume mit Bevölkerungsrückgang, deren Anteil tendenziell wächst. Aus dieser Unterschiedlichkeit demografischer Strukturen und Trends resultieren in den Ländlichen Räumen sehr differenzierte ökonomische und soziale Herausforderungen, auf die es sich aktiv einzustellen gilt. (Maretzke, Weiss)

Im Rückblick der Jahre 1990 bis 2005 wiesen die Ländlichen Räume gegenüber den teilweise bzw. überwiegend städtisch geprägten Räumen in Ost und West die jeweils günstigere demografische Entwicklung auf. So erhöhte sich die Einwohnerzahl der westdeutschen Ländlichen Räume um

über zehn Prozent, während sie sich in den Ländlichen Räumen der neuen Länder um über sechs Prozent verringerte. Diese günstigere Entwicklung betraf in beiden Teilräumen aber nur die erste Hälfte der 90er Jahre, denn seit 1997 entwickelte sich die Bevölkerungszahl der stärker verdichteten Räume, sowohl in den alten, als auch in den neuen Ländern vergleichsweise günstiger.

Wesentlich vielfältiger gestaltet sich das Bild, wenn man die Ländlichen Räume über das Lagekriterium ausdifferenziert. Dann wird schnell deutlich, dass die günstigere demografische Entwicklung der Ländlichen Räume in Ost und West vor allem der positiven Entwicklung der zentral gelegenen Ländlichen Räume zu verdanken ist, die in den alten Ländern im o. g. Zeitraum Wachstumsraten von über 16 Prozent und in den neuen Ländern von über acht Prozent realisierten. Die sehr peripher gelegenen Ländlichen Räume wiesen demgegenüber durchgängig gegenüber den anderen Regionstypen eine ungünstigere Entwicklung auf. Für die sehr peripher gelegenen Ländlichen Räume im Westen war diese Positionsverschlechterung lediglich mit Bevölkerungsstagnation verbunden. Die sehr peripheren Ländlichen Räume im Osten erlebten dagegen Bevölkerungsverluste von fast acht Prozent.

Für immer mehr Gemeinden im Ländlichen Raum ist Bevölkerungsrückgang bereits Realität. War von 1990 bis 1995 bundesweit nur jede fünfte Gemeinde im Ländlichen Raum von Bevölkerungsrückgang betroffen, so stieg dieser Anteil im Zeitraum 2000 bis 2005 auf über 50 Prozent, in den peripher gelegenen Ländlichen Räumen sogar auf über 60 Prozent. Diese Entwicklung betraf vor allem die Ländlichen Räume der neuen Länder, in denen von 2000 bis 2005 mit 94,5% fast jede Gemeinde betroffen war (alte Länder = 36,8%).

Das niedrige Geburtenniveau, das den Ersatz der Elterngeneration schon lange nicht mehr sichert, ist ein bundesweites Phänomen auch Ländlicher Räume. Dagegen gestalten sich die Wanderungen in diesen Räumen sehr differenziert. Während die Ländlichen Räume der alten Länder in der Vergangenheit meist von Wanderungsgewinnen profitierten, waren die Ländlichen Räume im Osten stärker von Wanderungsverlusten geprägt. Das hat sich im Zuge der deutschen Einheit und den sich kurzfristig entfaltenden Suburbanisierungsprozessen zwar geändert. Mit der Normalisierung dieser Prozesse ging für viele ländliche Gebiete der neuen Länder aber wieder eine Verschlechterung ihrer Wanderungsbilanzen einher. Da diese Wanderungen zudem sehr selektiv verlaufen, konnten Regionen mit langjährigen Wanderungsgewinnen ihre demografischen Strukturen stabilisieren, während die „Wanderungsverlierer“ weitere Bevölkerungsverluste und eine Forcierung der demografischen Alterung hinnehmen mussten. (Maretzke, Weiss)

Zum Anfang der 90er Jahre wiesen die Ländlichen Räume bundesweit meist eine günstigere Altersstruktur der Bevölkerung als die stärker verdichteten Räume auf. Während der höhere Anteil junger Menschen an der Bevölkerungszahl in den alten Ländern vor allem aus kontinuierlichen Dekonzentrationsprozessen von Bevölkerung und Beschäftigung resultierten (Irmen, Blach 1994), war in den neuen Ländern das langjährig höhere Geburtenniveau für diese Strukturen verantwortlich, das in den traditionellen ländlichen Abwanderungsgebieten der neuen Länder selbst in den 80er Jahren noch ausreichte, die Wanderungsverluste durch Überschüsse aus der natürlichen Bevölkerungsbewegung wieder aufzufüllen.³

Mit der deutschen Einheit kam es auch in den Ländlichen Räumen der neuen Länder zu einem massiven Geburteneinbruch und kontinuierlichen Wanderungsverlusten an die westdeutschen Regionen, die bis Ende der 90er Jahre in vielen ländlichen Gebieten durch die sich kurzfristig entfaltenden Suburbanisierungsgewinne aber noch mehr als kompensiert werden konnten. Waren die

³ Vgl. Hauck, Roland 1983: Zusammenhänge zwischen der Entwicklung der Dorfbevölkerung in den Nordbezirken der DDR und der Deckung des Arbeitskräftebedarfs in der Landwirtschaft. In: Grundlagen der Reproduktion der Bevölkerung und des Arbeitsvermögens im Sozialismus. Wissenschaftliche Konferenz an der Hochschule für Ökonomie vom 6.-8. September (Tagungsband), Berlin, S. 221-224; Krambach, Kurt et al. 1985: Wie lebt man auf dem Dorf? Soziologische Aspekte der Entwicklung des Dorfes in der DDR. Dietz Verlag Berlin; Strohbach, Erich et al. 1985: Bevölkerungsreproduktion in der Deutschen Demokratischen Republik. Forschungsinformation der Hochschule für Ökonomie, Heft 4, Ausgabe B, Berlin; Weber, Egon und Dina Möbius 1990: Geographie der Bevölkerung. In: Ökonomische und soziale Geographie DDR. Hermann Haack Gotha, S. 84-111.

Ländlichen Räume der alten Länder in den 90er Jahren also mehrheitlich durch Geburtenüberschüsse und Wanderungsgewinne (Dekonzentrationsprozesse, Außenwanderungs- und Ost-West-Wanderungsgewinne) gekennzeichnet, was sich sehr stabilisierend auf deren demografische Strukturen und Trends auswirkte, so erlebten die Ländlichen Räume der neuen Länder bis Ende der 90er Jahre neben hohen Gestorbenenüberschüssen kontinuierliche Wanderungsgewinne (Außenwanderungs- und Suburbanisierungsgewinne, die die Ost-West-Wanderungsverluste mehr als kompensierten). In dem Maße aber, wie sich die Intensität dieser Suburbanisierungsprozesse normalisierte, kam es in den Ländlichen Räumen der neuen Länder – einzig mit Ausnahme der Stadt-Umland-Gebiete – zu einem verstärkten Rückgang der Einwohnerzahlen, wobei die Wanderungsverluste rein quantitativ seit 1990 deutlich hinter den Geburtendefiziten zurück bleiben.

Seit Ende der 90er Jahre fällt die Wanderungsbilanz der Ländlichen Räume sogar einschließlich ihrer größeren Zentren deutlich ungünstiger als die der anderen Räume aus. Besonders stark wurden die sehr peripher gelegenen Ländlichen Räume der neuen Länder von dieser Entwicklung getroffen, die seit 1999 wieder kontinuierlich steigende Wanderungsverluste aufweisen. Die meisten Ländlichen Räume der alten Länder realisierten demgegenüber bis 2005 kontinuierlich hohe Wanderungsgewinne. Seit 2004 gestaltet sich aber auch in diesen Räumen die Wanderungsbilanz ungünstiger als in den anderen Räumen. Sowohl in den alten, als auch in den neuen Ländern fiel die Wanderungsbilanz der peripher gelegenen Ländlichen Räume durchgängig ungünstiger als die jener Ländlichen Räume aus, die in einem engeren räumlichen Beziehungsgefüge mit gut funktionierenden Zentren gelegen sind. Entsprechend waren es in Ost und West auch die peripher gelegenen Ländlichen Räume, in denen sich die Wanderungsüberschüsse vergleichsweise früher zu -verlusten umkehrten.

Während die Ländlichen Räume der neuen Länder bereits seit 1990 regelmäßig hohe Gestorbenenüberschüsse aufwiesen, war dies in den alten Ländern erst seit 2002 der Fall. Bundesweit wiesen die peripher gelegenen Ländlichen Räume dabei einen ungünstigeren Lebendgeborenen-/Gestorbenensaldo auf, wobei die Gestorbenenüberschüsse in den neuen Ländern aber regelmäßig höher als in den alten Ländern lagen. Da sich die Gestorbenenüberschüsse der sehr peripher gelegenen Ländlichen Räume im Westen aber kontinuierlich erhöhten, fallen die Ost-West-Unterschiede im Niveau der Gestorbenenüberschüsse heute nicht mehr so stark wie noch vor einigen Jahren aus.

Im Ergebnis dieser Prozesse der natürlichen und räumlichen Bevölkerungsentwicklung sind immer mehr Ländliche Räume in Ost und West von Bevölkerungsverlusten und einer Forcierung der demografischen Alterung betroffen. Da die Ländlichen Räume der neuen Länder, insbesondere die peripher gelegenen von diesem demografischen Wandel am stärksten betroffen waren, weisen sie auch die stärksten Bevölkerungsverluste und die höchste Intensität des Alterungsprozesses der Bevölkerung auf. Im Ergebnis dieser Entwicklung gehört auch der noch für Anfang der 90er Jahre konstatierte Vorteil eines relativ höheren Anteils junger Menschen längst der Vergangenheit an. Mit 43,8 Jahren weisen die Einwohner der peripher gelegenen Ländlichen Räume im Osten inzwischen bundesweit das mit Abstand höchste Durchschnittsalter der Bevölkerung auf.

Vor allem in den ländlichen Gebieten der Neuen Länder überlagern sich ländliche Siedlungs-, Wirtschaftsstruktur und periphere Lage (Vorpommern, Altmark, Prignitz, Uckermark ...). In den peripher gelegenen ländlichen Räumen hat sich im Ergebnis von langfristigen selektiven Abwanderungen und drastischen Einbrüchen des Geburtenniveaus nach 1990 ein besonderer Raumtyp - der „Ländlichste Raum“ – entwickelt, der bereits aktuell ungleich stärker von demografischer Schrumpfung und Alterung betroffen ist. Diese Prozesse haben in der Bevölkerungszahl und -struktur dieses Raumtyps inzwischen solch tiefgreifende Spuren hinterlassen, dass die zugehörigen Regionen schon heute ein räumlicher Konzentrationspunkt sozialökonomischer Herausforderungen sind, die aus dem demografischen Wandel resultieren. (Maretzke, Weiss)

Die Gebiete des „Ländlichsten Raums“⁴ sind sehr unterschiedlich auf die Regionen in Deutschland verteilt. Während in Mecklenburg-Vorpommern, Brandenburg, Thüringen und Sachsen-Anhalt mindestens jeder Dritte Einwohner in diesem Raumtyp lebt, ist es in den Bundesländern Baden-Württemberg, Hessen, Nordrhein-Westfalen und dem Saarland nicht einmal jeder Zehnte.

⁴ periphere und sehr peripher gelegene Gemeinden im Ländlichen Raum

Die ländlichen Gebiete dieses Raumtyps sind bereits seit mehreren Generationen von kontinuierlichen, selektiven Wanderungsverlusten betroffen. Diese werden in der Regel von jüngeren, eher weiblichen und zudem gut ausgebildeten Personen getragen. Konnten diese Wanderungsverluste vor 1990 oft noch durch Geborenenüberschüsse kompensiert werden, so wurden Sterbeüberschüsse nach 1990 auch in diesen Gebieten sehr schnell zur Normalität. Da auch diese Räume in den 90er Jahren von den für die neuen Länder typischen massiven, nachholenden Suburbanisierungsprozessen profitierten, fiel der Bevölkerungsrückgang dieser Räume per Saldo vergleichsweise milde aus. Seit Ende der 90er Jahre weisen diese Räume jedoch wieder kontinuierlich steigende Wanderungsverluste auf, so dass sich die Bevölkerungsbilanz zunehmend schlechter gestaltet.

Im Ergebnis dieser vielfältigen Prozesse haben sich in der „Residualbevölkerung“ des „Ländlichsten Raumes“ die Folgen langjährig selektiver Wanderungsverluste und stark rückläufiger Geburtenzahlen z.T. so stark manifestiert, dass sich viele sozial-ökonomische Probleme, die unmittelbar aus der demografischen Entwicklung resultieren, auf diesen Raumtyp konzentrieren. Zu nennen wären hier u.a. die

- relativ starken Bevölkerungsverluste, die mit einer weiteren Entleerung dieser Räume einhergehen, die es in dieser Qualität nirgendwo sonst in Deutschland gibt.
- hohe Intensität und Dynamik der demografischen Alterung;
- ausgeprägten Frauendefizite in den Altersgruppen der demografisch aktiven Bevölkerung;
- Defizite im Qualifikationsniveau der Erwerbsfähigen und das überdurchschnittlich hohe Niveau der Arbeitslosigkeit;
- massiven Probleme bei der Absicherung einer umfassenden Daseinsvorsorge;
- zunehmenden Probleme beim Erhalt traditioneller Zentrale-Orte-Systeme, wie die
- Probleme bei der Etablierung bzw. dem Erhalt wettbewerbsfähiger Marktstrukturen.

Dies alles sind natürlich denkbar ungünstige Rahmenbedingungen für die Ausgestaltung und Sicherung attraktiver, wie wettbewerbsfähiger Standorte.

Haben sich die demografischen Herausforderungen schon in der Vergangenheit stärker auf die ländlich peripheren Regionen konzentriert, so wird dieser Prozess bis 2025 an Intensität gewinnen. Dies folgt allein schon aus der endogenen Dynamik des Bevölkerungsprozesses. Je länger eine Bevölkerung durch eine niedrige Fertilität und gleichzeitig stattfindende starken Wanderungsverluste von jungen Erwachsenen geprägt ist, umso schwerwiegender sind die Auswirkungen auf Zahl und Zusammensetzung der Bevölkerung. Da sich die demografischen Prozesse und Strukturen auch in Zukunft in den Ländlichen Räumen sehr verschieden entwickeln werden, wird sich hier auch der räumliche Ausdifferenzierungsprozess weiter fortsetzen. (Maretzke, Schlömer)

In der Vergangenheit konnten viele Ländliche Räume noch von einer vergleichsweise jungen Ausgangsbevölkerung profitieren. Spätestens wenn die Entwicklung aber in die zweite Generation geht, die geburtenschwächeren Jahrgänge also selbst ins Alter der Familiengründung kommen, wird deutlich, dass es sich um einen Prozess handelt, der sich kurz- oder mittelfristig kaum stoppen lässt. Auch wenn die Abwanderung aus den betreffenden Regionen geringer werden sollte, sind die Weichen für eine weitere Schrumpfung der (jungen) Bevölkerung auf absehbare Zeit gestellt. Dazu kommt - innerhalb der abnehmenden Bevölkerung - die massive Zunahme der Zahl von älteren Menschen, die bei den Hochbetagten am größten ist.

Der Bevölkerungsrückgang und die demografische Alterung werden sich bis 2025 in Ost und West - differenziert nach dem Lagekriterium - zunehmend stärker auf die „peripheren Räume“ konzentrieren. Da sich in den neuen Ländern, im Gegensatz zu den alten, nach dem Siedlungsstrukturkriterium die „Ländlichen“ Räume zudem durch eine deutlich ungünstigere Entwicklung als die stärker verdichteten Regionstypen auszeichnen, werden sich bis 2025 die Herausforderungen des demografischen Wandels hier auch weiter auf die peripheren Ländlichen Räume konzentrieren.

Neben den starken Bevölkerungsverlusten haben die peripheren Ländlichen Räume im Osten bis 2025 auch eine ungleich stärkere Dynamik der demografischen Alterung zu erwarten. Dies wird sich u. a. in einem Anstieg des Durchschnittsalters auf 51,4 Jahre und einem Rückgang der Einwohnerdichte auf 43 Einwohner je km² niederschlagen. Solche Extremwerte der Bevölkerungsent-

wicklung finden sich bundesweit nur in peripheren Lagen der neuen Länder. Aus diesen absehbaren demografischen Trends ergeben sich für die Akteure in Politik, Verwaltung und Wirtschaft dieser Regionen sehr große Herausforderungen, für deren Meisterung das Betreten von Neuland sicherlich unumgänglich sein wird.

**Anpassungserfordernisse für die kurzfristig am stärksten
von demografischer Schrumpfung und Alterung betroffenen Ländlichen Räume,
die sich derzeit vor allem auf die neuen Länder konzentrieren**

Aufgrund der demografischen Entwicklung ist für viele regionale Infrastrukturen eine flächendeckende Versorgung nach heutigen Standards nicht mehr zu realisieren. Da den lokal und regional verantwortlichen Akteuren immer weniger öffentliche und private Ressourcen zur Verfügung stehen, kommt es ohne konsequente Anpassungsstrategien vor allem in dünn besiedelten, peripheren Regionen zu gravierenden Versorgungsproblemen. Bisherige Standards und Konzepte für einzelne Infrastrukturbereiche müssen daher im regionalen Konsens angepasst werden, wobei die Entwicklung von innovativen Lösungen für zentrale Bereiche der Daseinsvorsorge – unter Berücksichtigung regionaler Besonderheiten und Präferenzen - dringend geboten scheint. (Beetz, Glanz, Junge, Maretzke, Neu, Scharmann)

Das Leitbild gleichwertiger Lebensverhältnisse, das in der Vergangenheit den Bürgern in allen Teilräumen die Teilhabe an den Einrichtungen und Netzen der Daseinsvorsorge versprach, muss angesichts der Abnahme und Alterung der Bevölkerung und damit einhergehender rückläufiger öffentlicher und privater Finanzmittel modifiziert werden. Insbesondere in den dünn besiedelten, peripheren ländlichen Räumen ist das Angebot von Leistungen der Daseinsvorsorge nach heutigem Standard mit vertretbaren gesellschaftlichen Kosten vielfach nicht mehr zu tragen. Ohne Anpassungsverfahren drohen v.a. den ländlichen Räumen extreme Versorgungsprobleme.

Die Schaffung gleichwertiger Lebensverhältnisse wurde unter den Wachstumsbedingungen der Vergangenheit als ein flächendeckendes Ausgleichsziel in Richtung nach oben interpretiert, d.h. die Ausstattungsmerkmale aller Teilräume orientierten sich an denen mit den höchsten erreichten Qualitäts- und Quantitätsstandards. Eine derartige Orientierung flächendeckender Ausstattungsstandards mit Einrichtungen der Daseinsvorsorge kann künftig nicht mehr gewährleistet werden. Gleichwertige Lebensverhältnisse sind künftig - abgesehen von wenigen nicht disponiblen Leistungen im Bereich von Bildung und medizinischer Versorgung - eher im Sinne von Chancengleichheit und Teilhabemöglichkeiten wesentlicher gesellschaftlicher und wirtschaftlicher Entwicklungen zu interpretieren. Diese Teilhabe ist auch den Bewohnern in den peripheren Regionen zu sichern.

Im Kontext der Daseinsvorsorge gilt es das traditionelle Denken in Einrichtungen durch ein neues Denken in Aufgaben und Angeboten zu ersetzen (vom Leistungs- zum Gewährleistungsstaat). So sollte es bei der Bereitstellung öffentlicher Infrastruktur in peripheren Regionen künftig weniger um das „was“ und „wie viel“, sondern vielmehr um das „wie“ gehen, wobei die Ausgestaltung dieser – vorwiegend qualitativen - Mindeststandards in der Kompetenz der Länder liegt, die sich mit den Kommunen abstimmen sollten.

Als Grundgerüst für die Einrichtungen der Daseinsvorsorge bietet sich mehr denn je das System der Zentralen Orte mit seinem Prinzip der dezentralen Konzentration an. Soweit für einzelne Einrichtungen die Grenzen wirtschaftlicher Tragfähigkeit und gesamtgesellschaftlich vertretbarer Solidarität unterschritten werden, müssen neue Wege der Bereitstellung gefunden werden. Maßstab hierfür muss die bereitzustellende Leistung selbst sein und nicht - wie bisher - die an dem bloßen Erhalt einer Einrichtung orientierte Sicht. Zur Gewährleistung der Daseinsvorsorge auch im ländlichen Raum sind innovative Lösungen mit realistischen Einschätzungen zur Tragfähigkeit und Finanzierung zu verknüpfen. Dabei müssen Kriterien wie die Erreichbarkeit mit ÖPNV und motorisierter Individualverkehr (MIV), die temporäre/mobile Bereitstellung von Leistungen, die Zusammenlegung/Kombination unterschiedlicher Angebote, die Nutzung neuer Medien, wie des Internets sowie die Einbeziehung von privaten Dienstleistern und ehrenamtlichen Akteuren in die Entscheidungsfindung einbezogen werden. Ein Schwerpunkt dürfte dabei zukünftig auf der interkommunalen Kooperation insbesondere zu den Zentralen Orten im ländlichen Raum liegen.

Die Diskussion um die Einführung von Mindest- oder Auffangstandards für die Daseinsvorsorge in peripheren ländlichen Räumen darf dabei nicht nur auf eine Fortschreibung des Leitbildes gleichwertiger Lebensverhältnisse auf abgesenktem Niveau hinaus laufen, die die Verringerung der Teil-

habechancen der in diesen Regionen lebenden Menschen billigend in Kauf nimmt. Vielmehr sollte diese auch prüfen, ob es nicht lohnenswert ist, die bisher als Komplettpaket angebotene Daseinsvorsorge aufzuschnüren und jedes Infrastrukturangebot separat auf seine Zumutbarkeit und Verhandelbarkeit hin zu überprüfen.

Im Ergebnis wären neben gesamtstaatlichen Standards (mglw. in der Notfallmedizin, Sicherheit, Bildung) sicherlich auch regional differenzierte Standards (evtl. ÖPNV, Energie- und Trinkwasserversorgung, Kultureinrichtungen) zu erwarten, die sich zum einen in der Region umsetzen lassen⁵ und zum anderen im Kontext der Gewährleistung gleichwertiger Lebensverhältnisse auf eine größere Akzeptanz bei den Einwohnern stoßen.

Schrumpfung und Alterung der Bevölkerung müssen als unabwendbare Herausforderung akzeptiert werden. Aufgrund der absehbar rückläufigen Nachfragepotenziale dürfen Lösungen zur Absicherung von Leistungen der öffentlichen und privaten Daseinsvorsorge künftig nicht mehr nur unter quantitativen, sondern müssen verstärkt auch unter qualitativen Gesichtspunkten diskutiert werden. Noch bestehende räumliche, sektorale und/oder hierarchische Zuständigkeitsgrenzen in Politik, Wirtschaft und Verwaltung gilt es zu überwinden, um erfolgversprechende flexible, dezentrale und kooperative Lösungsansätze entwickeln und umsetzen zu können. (Junge, Marezke, Münke, Oel; Schön, Wendt-Schwarzburg)

Im Ergebnis der demografischen Schrumpfungs- und Alterungsprozesse ist auf kommunaler und regionaler Ebene die Tragfähigkeit vieler Angebote der öffentlichen Daseinsvorsorge oft nicht mehr gegeben. Entsprechend müssen die vorhandenen Versorgungs- und Betreuungsstrukturen an die sinkende Einwohnerzahl, wie an die veränderte Leistungsnachfrage angepasst werden, weil diese Infrastrukturen sonst oft nicht mehr rentabel betrieben werden können.

Die bisherigen Antworten auf die Folgen des demografischen Wandels, d. h. die Schließung und Konzentration von Einrichtungen unter Beibehaltung der vorhandenen Strukturen stoßen zunehmend an ihre Grenzen. Sie verbauen den Menschen ihre Entwicklungschancen und drohen in zahlreichen Regionen eine Abwärtsspirale in Gang zu setzen, die sich nur schwer wieder stoppen lässt.

Um die vorhandenen Potenziale der Ländlichen Räume langfristig zu sichern und effizienter zu nutzen, müssen die neuen Antworten daher stärker in Richtung flexibler, dezentraler Lösungen gehen und interkommunale Kooperationen, da wo es Sinn macht, stärker gefordert und gefördert werden.

Die Sicht von oben, die sich u. a. im Prinzip der Ressorthoheit widerspiegelt, muss durch den Blick von unten, den Blick des Nutzers und Konsumenten abgelöst und deren Rechte und Ansprüche respektiert werden. Das Denken in Einrichtungen, Strukturen und Mengen (Plätze in Kindertagesstätten, traditionelle Schulformen etc.) gilt es durch inhaltliche Aussagen und stärker qualitativ definierte Leistungen (z. B. andere Formen der Kinderbetreuung und des Lernens) abzulösen, weil nur durch die Entwicklung qualitativ neuer Lösungen eine längerfristig stabile und vielfältige infrastrukturelle Versorgung der Bevölkerung realisierbar erscheint. Vorhandene Verwaltungsgrenzen, die zugleich Organisationsgrenzen sind, weil sie mit dem Lebensalltag der Bürgerinnen und Bürger oft nichts zu tun haben, müssen durchlässiger gestaltet werden, denn der Bewegungsradius der Bürgerinnen und Bürger wird nicht durch Gemeinde- oder Kreisgrenzen sondern durch den Wohn- und Arbeitsort, durch das Kultur-, Freizeit- und Einkaufsangebot sowie durch die individuellen Interessen der Einwohner bestimmt.

Im Alltag passen die Organisations- und die Problemstruktur häufig nicht zusammen (Mismatch). Statt die Probleme an die Ressortzuständigkeiten anzupassen, was i.d.R. nicht problemadäquat ist, müssen die Organisationsgrenzen der Verwaltung geöffnet werden, was auch mit einer Aufgabe der Ressorthoheit verbunden sein könnte. Nicht die Empfängerinnen und Empfänger (Kunden) der Leistung müssen die Angebote koordinieren, sondern die Anbieter. Die Fachpolitiken sollten künftig bewusster ressortübergreifend Denken und kommunale Egoismen einer stärkeren Orientierung auf interkommunale Kooperationen bzw. der Suche nach regionalen Lösungen weichen, denn

⁵ Aus Bereichen, in denen belastbare Standards existieren, wie Schulwege, Ärzteversorgung, Telefon- und Postversorgung ist zumindest bekannt, dass diese wenig nützen, wenn es nicht auch umsetzbare Lösungen gibt.

Daseinsvorsorge braucht einen ganzheitlichen, d. h. einen sektoral und räumlich übergreifenden Ansatz.

Gerade die *interkommunale Kooperation* spielt für die Entwicklung zukunftsfähiger Infrastrukturangebote in zentralen Handlungsfeldern von A wie Abwasser bis Z wie Zuwendungen eine besonders wichtige Rolle. Sie wird im notwendigen Umfang aber nur dann forciert, wenn Lösungen sektoral übergreifend gedacht und entwickelt werden und damit ein interkommunaler Ausgleich zwischen dem Gewinn und dem Verlust von Handlungsspielräumen, Macht und Einfluss geschaffen werden kann. Dies erfordert Aushandlungsprozesse zwischen den betroffenen Gemeinden und regionalen Akteuren. Diese Aushandlungsprozesse sind so zu gestalten, dass eine verstärkte und gleichberechtigte Teilhabe verschiedener Akteure und Partner mit unterschiedlichen Perspektiven möglich wird. Es wird darauf ankommen, unterschiedliche Ausgangslagen, zeitlich versetzte Handlungszwänge, sektorale Vorgehensweisen aber auch ungleich verteilte Nutzenerwartungen sichtbar und diskussionsfähig zu machen, um zu gemeinsam getragenen und umsetzbaren Handlungskonzepten zu kommen.

Bürgernähe und Versorgung werden nicht mehr über ständige, ortsgebundene Präsenz sondern durch organisationsübergreifenden, dezentralen und mobilen Service gewährleistet werden. So müssen selbst physische Wege nicht länger werden, und virtuelle Wege sind ohnehin kürzer und komfortabler: Anklicken ist bequemer als anstellen.

Die kommunalen Unternehmen im ländlichen Raum müssen in ihrer unternehmerischen Handlungsfähigkeit gestärkt werden, damit sie die notwendige Anpassung, auch an die veränderten demografischen Rahmenbedingungen, bewältigen können.

(Schön, Wendt-Schwarzburg)

Die Wettbewerbsbeschränkungen für kommunale Unternehmen – das Örtlichkeitsprinzip und die Beschränkung der angrenzenden wasserwirtschaftlichen Dienstleistungen auf einen betriebswirtschaftlich uninteressanten Umfang – haben zur Folge, dass die Unternehmen gar nicht erst versuchen können, unternehmerisch zu agieren: Sie haben keine Chance, ihre Einnahmerückgänge durch den Verbrauchsrückgang mit der Erschließung weiterer Marktsegmente auszugleichen. Im Bereich der netz- und leitungsgelassenen Infrastruktur wird zudem die oftmals noch vorherrschende Angebotsorientierung bisher durch eingespielte Fachplanungs-Routinen, politisch gestützte Preisstrukturen und eine objektbezogene Förderpolitik unterstützt. So sind den innovationsbereiten kommunalen Unternehmen, die willens und in der Lage wären, die notwendigen Anpassungsanforderungen mit unternehmerischen Mitteln zu bewältigen, weitgehend die Hände gebunden.

Um eine bedarfsorientierte Anpassung zu fördern, sollte stattdessen erstens die tatsächliche Kostenstruktur der vorhandenen Infrastrukturen stärker sichtbar werden. So würde sich der Innovationsdruck auf Unternehmen und Gemeinden erhöhen, die künftige Siedlungsentwicklung effektiv zu steuern und eine effiziente Anpassung der technischen Infrastruktur voranzutreiben. Zweitens sollten die Unternehmen durch die Aufhebung der Fördermittelbindung vom kostenaufwändigen Weiterbetrieb dysfunktionaler Anlagen entlastet und in den nächsten Jahren noch zur Verfügung stehende Mittel konsequent für Anpassungsmaßnahmen auf der Basis einer tragfähigen Wirtschaftlichkeitsrechnung und Investitionsplanung genutzt werden. Dann könnten einige der kommunalen Unternehmen in Zukunft trotz Schrumpfung den tatsächlichen Bedarf im ländlichen Raum besser bedienen und deutlich wirtschaftlicher arbeiten als es ihnen heute möglich ist. Kommunale Unternehmen, die aus eigener Kraft keine tragfähige wirtschaftliche Perspektive entwickeln können, sollten sich zu größeren unternehmerischen Einheiten in einer regional passfähigen Variante der interkommunalen oder öffentlich-privaten Zusammenarbeit zusammenschließen

Dorfumbau statt -abbau! Die Dörfer müssen sich verstärkt auf ihre Innenentwicklung konzentrieren, um langfristig eine wirtschaftlich tragfähige Siedlungsentwicklung zu sichern und um die vorhandenen Infrastrukturen und Gebäude zu erhalten und ökonomisch sinnvoll auszulasten. Dorfumbau erfordert städtebauliche Interventionen, die dem Stadtbau vergleichbar sind. Dazu sind eine veränderte Planungskultur und eine Neuausrichtung der Förderkulissen und -möglichkeiten vorzunehmen. *(Tilger)*

Der demografische und wirtschaftliche Wandel zeigt in vielen Dörfern gravierende Auswirkungen. Während nach wie vor Baugebiete auf der "grünen Wiese" entwickelt werden, lassen sich in vielen ländlichen Räumen der neuen Länder, wie in den Ortskernen sowie in den Ortserweiterungen der

50er-, 60er und 70er Jahre in den alten Ländern zunehmende Leerstände beobachten. Dies betrifft nicht nur ehemals landwirtschaftlich genutzte Gebäude, sondern verstärkt öffentliche und private Versorgungseinrichtungen (Kindergärten, Schulen, Bäckerei, Metzgerei) sowie Wohngebäude. Die Problematik verschärft sich durch drohende Leerstände in Gebäuden, die nur noch von einer oder zwei älteren Personen bewohnt werden. Es kommt in den Dörfern zu einer Kumulierung derartiger struktureller Problemlagen.

Wesentliches Ziel des Dorfumbaus ist es, eine regionale Anpassungsstrategie zu entwickeln, um die Siedlungs- und Infrastruktur an diese Funktionsverluste anzupassen.

Dabei sind neben oftmals geringer Nachfrage zahlreiche hemmende Faktoren zu beachten, wie ungünstige Grundstückszuschnitte und Wohnumfeldverhältnisse. Die älteren Bewohner halten oft ihre Immobilien für nachfolgende Generationen zurück, es fehlt ihnen an Mitwirkungsbereitschaft. Erbgemeinschaften haben oft unrealistische Wertvorstellungen oder sind nicht an einer Problemlösung interessiert.

Eine Lösung kann in dicht bebauten historischen Ortslagen mit kleinteiliger Grundstücksstruktur oftmals auch nur durch kommunalen Zwischenerwerb, teilweise Abriss und/oder grundstücksübergreifende Neuordnung erreicht werden.

Solche Revitalisierungen der Ortskerne müssen in Gesamtstrategien mit zwei Ebenen eingebettet werden. Es bedarf einer regionalen Entwicklungsstrategie, um auf der Grundlage einer detaillierten Analyse der Flächen- und Gebäudepotenziale die Möglichkeiten einer Umnutzung von Gebäuden und einer funktionalen Anreicherung im Ortskern ableiten zu können. Zugleich sind grundstücksbezogene Überlegungen notwendig, um zu einer marktgerechten Bewertung der Um-, Nach- und Wiedernutzungspotenziale zu gelangen. Die Verknüpfung von Beratung, Planung und Flächenmanagement ist ein wichtiger Erfolgsfaktor.

Dorfumbaumaßnahmen müssen daher in Einheit von qualitativer Aufwertung, quantitativem Rückbau und struktureller Neuordnung durchgeführt werden. Dazu gehören auch marktgerechte Ideen zur Sicherung der Daseinsvorsorge und Erhaltung bzw. Umnutzung der Gebäude.

Die politisch handelnden Akteure im Ländlichen Raum laufen angesichts begrenzter kommunaler Potenziale Gefahr, in der (notwendigen) Wertedebatte, die sich zwischen Heimatliebe und demografisch bedingten Anpassungszwängen bewegt, handlungsunfähig zu werden. Die Durchführung einer Kommunikationsoffensive „Demografie“ ist eine wichtige Erfolgsbedingung für die Bewältigung der Herausforderungen des demografischen Wandels in den Ländlichen Räumen, weil die Akteure vor Ort dadurch befähigt werden, realistischere kommunal- bzw. regionalpolitische Leitbilder und Ziele zu entwickeln, die dann auch von den Bürgern eher akzeptiert werden. (Junge, Oel, Schön, Wendt-Schwarzburg)

Wenn sich die Bedarfsanalysen für zentrale Infrastrukturen der Daseinsvorsorge nur einseitig an engen Kosten-Nutzen-Relationen orientieren, dann führen solche Überlegungen mit mathematischer Logik sehr schnell zu dem Ergebnis, dass: *„... es günstiger wäre, diese Infrastrukturen, ja ganze Siedlungen aufzugeben, weil sich die zu unterhaltenden Straßen, Kanäle, Kindergärten, Schulen etc. nicht mehr rentabel bewirtschaften lassen. Würde man die Bevölkerung räumlich stärker konzentrieren, dann wäre auch ein wirtschaftlicher Betrieb dieser Einrichtungen möglich.“*

Da die Bewohner dieser Räume meist sehr eng mit ihrer Heimat, ihrer Kultur, Tradition und Geschichte verbunden sind, werden solche „Rückzugs“-vorschläge von den Einheimischen in der Regel sehr emotional und persönlich aufgenommen. Ohne eine differenzierte Kommunikation der Komplexität der demografischen Herausforderungen für die Kommune bzw. die umliegende Region treffen diese Vorschläge, selbst wenn sie differenziert vorgenommen und in ein wohlbegründetes Entwicklungskonzept eingebunden sind, nur schwer auf Akzeptanz. Kommunale Lösungsansätze zur Bewältigung von Bevölkerungsrückgang und demografischer Alterung sollten daher möglichst immer einen Kompromiss zwischen dem rein wirtschaftlichen Kalkül und der Heimatverbundenheit finden.

Die ländlichen Kommunen mit starken Bevölkerungsverlusten, die diesen Konflikt schon heute austragen müssen, haben einerseits oftmals nicht das Geld, sich gegen die wirtschaftliche Rationalität zu entscheiden. Andererseits können und wollen sie keine Entscheidungen unterstützen, die von der örtlichen Gemeinschaft als spürbarer Einschnitt in die infrastrukturelle Versorgung wahrgenommen werden. Dies trifft die ehrenamtliche Kommunalpolitik besonders hart. Zum einen, weil sie

selbst sehr stark mit ihrer Heimat verbunden sind, und zum anderen weil Sie auch wiedergewählt werden wollen.

Die Bürger sind für notwendige Anpassungen aber durchaus zu gewinnen, wenn ihnen *erstens* die demografischen Veränderungen, der notwendige Handlungsbedarf und machbare Anpassungskonzepte in realistischer Form kommuniziert werden. Best-Practice-Lösungen können durch gezielte Öffentlichkeitsarbeit bekannt gemacht und damit der Innovationsdruck bei den Entscheidern gefördert werden. *Zweitens* sollten die Bürger frühzeitig gefragt und in die Planungen und Entscheidungen einbezogen werden, um für Anpassungen die erforderliche Akzeptanz zu erhalten. Eigenständigen lokalen Entwicklungen innerhalb eines klar gesteckten Rahmens Raum zu geben, verspricht eher Erfolg als Anpassungsplanungen von oben zu verordnen.

Dass eine solche Kommunikationsoffensive notwendig ist, zeigt sich auch darin, dass die Diskussionen und Publikationen zum Demografischen Wandel in der Regel nur ein fest umgrenztes Fachpublikum erreichen. Da fachbezogene Konzepte zur Gestaltung des demografischen Wandels und seiner Folgen aber gerade in strukturschwachen peripheren Räumen nicht ausreichen, sollte die Kommunikation dort bereits fachübergreifend ansetzen und intensiviert werden. Die Kenntnis über die bisherige und künftige Entwicklung reicht bei weitem noch nicht aus. Das sieht man u.a. daran, dass immer wieder Bürgermeister – aber auch Wissenschaftler – glauben, dass man mit der Überlassung von billigen Baugrundstücken an junge Familien den Trend der Bevölkerungsentwicklung stoppen oder gar umkehren könne. Dass dieses – von wenigen Regionen einmal abgesehen – spätestens auf der Kreisebene ein Nullsummenspiel ist und damit die regionale Entwicklung eher schwächt als stärkt, wird um des kurzfristigen individuellen Erfolges willen gern übersehen.

Bürgerschaftliches Engagement ist für die Sicherung der Daseinsvorsorge Ländlicher Räume von großer Bedeutung. Während der demografische Wandel zum einen eine der größten Herausforderungen für die Bürgergesellschaft selbst ist, lassen sich die aus diesem Wandel resultierenden Herausforderungen andererseits kaum ohne eine weitere Stärkung des bürgerschaftlichen Engagements bewältigen. Deswegen muss die Politik die Rahmenbedingungen für bürgerschaftliches Engagement, für Netzwerke und selbstorganisierte Zusammenschlüsse kontinuierlich verbessern und so ausbauen, dass es nicht auf einzelne Engagementfelder beschränkt bleibt und sämtliche Gesellschafts- und Politikbereiche umfasst. Dabei geht es sowohl darum, Eigenverantwortung, Partizipation und Selbstgestaltung der Bürgerinnen und Bürger zu stärken; die rechtlichen, organisatorischen und finanziellen Handlungsspielräume konsequent entsprechend der veränderten Rahmenbedingungen zu erweitern; als auch neue Formen und Verfahren für gesellschaftliches Mitentscheiden und Mitgestalten zu entwickeln. (Beetz, Maretzke, Neu, Junge)

Die Entwicklungen in den entlegenen ländlichen Räumen zeigen, dass wir derzeit einen wohlfahrtstaatlichen Wandel, vom sorgenden zum gewährleistenden Staat erleben. War es lange erklärtes sozialpolitisches Ziel, soziale Risiken zu minimieren und soziale Ungleichheiten abzufedern, so stehen heute „Ermöglichung“ und „Selbstverantwortung“ hoch im Kurs. Weil der Staat sich in diesen Regionen immer schwerer tut, das traditionelle Spektrum an Leistungen der Daseinsvorsorge kontinuierlich und in hoher Qualität abzusichern, wird von den Bürgern immer stärker eine neue Verantwortlichkeit und (Selbst-) Beteiligung erwartet (Vogel 2007). Das Leitbild einer aktiven Bürgergesellschaft, das durch ein hohes Maß an Teilhabe der Bürgerinnen und Bürger bei der Gestaltung des Gemeinwesens geprägt ist, wird immer populärer. Besonders laut ist dieser Ruf nach dem „aktiven“ Bürger bereits dort zu hören, wo der Rückzug staatlicher Daseinsvorsorge und privater Anbieter aus der Fläche bereits weit vorangeschritten ist.

Um das vorhandene Interesse der ländlichen Bevölkerung an einem aktiven Mitwirken und Mitgestalten an der Realisierung von Vorhaben und Projekten, an der Mitwirkung in Einrichtungen, Organisationen und Diensten, oder an Möglichkeiten der Mitbestimmung und Mitentscheidung im kommunalen Kontext erfolgreich aktivieren zu können, müssen neue Formen der öffentlichen Mitwirkung jenseits des Engagements in Sportvereinen und Chören gefunden und die Spielregeln der Bürgergesellschaft, wie Hierarchiefreiheit, Freiwilligkeit, Eigenverantwortung, Respekt und gegenseitige Unterstützung, Selbstorganisation, etc. etabliert werden. Dann wird man auch neue Arrangements zwischen Staat, Markt und Bürgern ausprobieren und innovative Wege beschreiten können. Ein solcher, auf die Förderung der Bürgergesellschaft ausgerichteter Ansatz erfordert von Seiten der Wirtschaft Unternehmen, die sich dem Gemeinwesen gegenüber verantwortlich verhalten und einen Staat, der bürgerschaftliches Engagement nicht durch unnötige bürokratische Aufla-

gen reglementiert und hemmt, sondern schützt, anerkennt und ermöglicht.

Allerdings sind die Bedingungen für eine solche Mitwirkung der Bürger, die den Boden des herkömmlichen Engagements wie Sport, Spiel und Entspannung verlässt, deutlich zu benennen. Hier bedarf es eines neuen Verständnisses von Daseinsvorsorge, da das bisherige die Mitwirkung von Bürgern nahezu ausschloss. Traditionell lag die Daseinsvorsorge in den Händen der staatlichen Verwaltung, die Infrastrukturleistungen bereitstellte oder bei privaten Anbietern die Bereitstellung überwachte. Es liegt auf der Hand, dass es vielen Bürgern nicht recht einleuchten will, warum sie nun Leistungen in Eigenarbeit (Sanierung öffentlicher Bauten wie Klassenräume am Wochenende streichen) erbringen sollen, für die sie Steuern und Abgaben zahlen (Neu et al. 2007). Derzeit wird die Mitwirkung der Bürger im öffentlichen Raum noch durch vielfältige rechtliche Barrieren (Personenbeförderungsgesetz, Bauregelungen) so behindert, dass vorhandenes Engagement schnell zum Erliegen kommt. Auch wird oft übersehen, dass durch den Abbau an öffentlicher Infrastruktur bürgerschaftliches Engagement fortwährend geschwächt wird, denn wo keine Schule mehr existiert, finden auch keine Schulfeste oder Weihnachtsfeiern mehr statt, haben Kommunikation und Aktion im öffentlichen Raum kaum eine Chance. Deshalb ist das Vorhalten sozialer Orte für viele Kommunen mit Bevölkerungsrückgang auch von existenzieller Bedeutung. Das können Räumlichkeiten der Freiwilligen Feuerwehr, Kindertagesstätten, Schulen oder Vereins- und Dorfgemeinschaftshäuser usw. sein. Im Umkehrschluss bedeutet dies aber auch, dass Lücken, die ein Rückzug des Staates aus der Fläche hinterlässt und damit ein Verlust sozialer Orte, durch bürgerschaftliches Engagement nur partiell geschlossen werden können.

Damit sich die engagierten Bürger nicht nur als willkommene Ausfallbürger für fehlende öffentliche Infrastruktur fühlen, ist es unerlässlich, ihnen auch einen Nutzen ihrer gemeinwohlorientierten Aktivitäten in Aussicht zu stellen. Dabei geht es u.a. um ein Mehr an finanziellen Spielräumen und Entscheidungskompetenzen. Ihre Mitwirkung darf sich nicht allein auf das „Abnicken“ bereits bestehender Planungen beschränken, sondern muss verantwortungsvolle Entscheidungs- und Umsetzungsmöglichkeiten ermöglichen. Von staatlicher Seite gilt es dabei den Bürgern die notwendigen Rechtsformen bereitzustellen, die ihnen eine aktive Mitwirkung bei der Erbringung der Leistungen ermöglichen, die bislang überwiegend von der öffentlichen Hand bereitgestellt wurden (zum Beispiel im ÖPNV, bei der Gesundheitsversorgung) (Kersten 2007).

Veränderungen im Zusammenspiel von staatlicher Verwaltung, Markt und Zivilgesellschaft sind für die Aufrechterhaltung der Daseinsvorsorge in den ländlichen Räumen dringend geboten. Wenn die rechtlichen, organisatorischen und finanziellen Handlungsspielräume zur Mobilisierung des vorhandenen bürgerschaftlichen Engagements nicht an die veränderten Rahmenbedingungen angepasst, keine neuen Formen und Verfahren für gesellschaftliches Mitentscheiden und Mitgestalten entwickelt, bürokratische Hemmnisse nicht abgebaut und keine engagementfreundlicheren Bedingungen in Organisationen und Institutionen geschaffen werden, dann wird die Daseinsvorsorge der peripheren ländlichen Räume auch in der Zukunft vor allem durch Schließungen und zunehmende Unterversorgung gekennzeichnet sein.

Die Reichweite bürgerschaftlichen Engagements darf aber nicht überschätzt werden: Ein Dorfgemeinschaftshaus oder eine Bücherei können durch einen Trägerverein erhalten werden. Auch die Versorgung mit mobilen sozialen Hilfsdiensten kann z.T. durch Nachbarschaftshilfe ersetzt werden. Bei den großen Kostenblöcken kommunaler Leistungen, wie z.B. Straßen, Gebäude, Wasser- und Abwasser sind ehrenamtliche Strukturen jedoch überfordert, unabhängig von den rechtlichen und finanziellen Handlungsspielräumen. Hier geht es also auch darum, realistische Ziele für das bürgerschaftliche Engagement zu formulieren.

Der demografische Wandel stellt alle Akteure im Ländlichen Raum (Politik, Wirtschaft, Verwaltung, Kommunen ..) vor immer größere Herausforderungen. Regional bzw. kommunal bedeutsame Vorhaben und Planungen, wie Standort- und/oder Investitionsentscheidungen, sollten daher immer unter Berücksichtigung der demografischen Rahmenbedingungen getroffen werden, was verbindlicher Verfahrensregeln bedarf. Der Demografie-Check wäre dafür ein geeignetes, neues Entscheidungsinstrument. (Maretzke, Münke, Schilling)

Um auf die aus dem demografischen Wandel resultierenden Tragfähigkeits-, Finanzierungs- und Mobilitätsprobleme adäquat reagieren zu können, ist es erforderlich, neue Wege zu gehen. So wie allein fachbezogene Entscheidungen immer weniger geeignet sind, langfristig tragfähige Lösungsansätze zu entwickeln, so wenig werden auch kommunale Entscheidungen, die den regionalen Kontext nicht beachten, der Komplexität des Themas Demografie gerecht. Deswegen sollte man

dazu übergehen, in den Grenzen von Verantwortungsgemeinschaft zu denken und andere Resorts, die von solchen Entscheidungen direkt oder indirekt betroffen sind, konsequent einzubinden. Die Verantwortung für die Anpassung der sozialen und technischen Infrastruktur muss von allen Politik- und Fachbereichen übernommen werden, da nur so eine positive Moderation des Themas in der Öffentlichkeit möglich wird. Dabei sollte stets auch geprüft werden, ob sich Lösungen nicht unter Nutzung des vorhandenen Potenzials der aktiven Bürgergesellschaft finden lassen. Nur so kann es gelingen, viele der unter Auslastungsproblemen leidenden Versorgungsnetze im ländlichen Raum zu erhalten.

Diese Verantwortungsgemeinschaften können sich beispielsweise entsprechend der zu bearbeitenden Thematik in veränderlichen Grenzen zusammenfinden. In vielen Bereichen (Sportstätten, Dorfgemeinschaftshäuser, Mehrgenerationenhäuser, Jugendclubs, Kindertagesstätten, Freiwillige Feuerwehr) ist die Einheits-, Verbandsgemeinde oder Verwaltungsgemeinschaft als Verantwortungsgemeinschaft zu favorisieren. Im medizinischen Bereich und bei Pflegeeinrichtungen sollte der Landkreis als Verantwortungsgemeinschaft betrachtet werden, da diese Einrichtungen zur Absicherung der Tragfähigkeiten einen größeren Verflechtungsbereich benötigen. Für die Planung der künftigen Flächennutzung wird die Ebene der Regionalen Planungsgemeinschaft als die geeignete Verantwortungsgemeinschaft gesehen, denn bei abnehmender Bevölkerungszahl muss die Ausweisung von Siedlungsflächen gesamtregional betrachtet werden, um die Produktion von Leerstand zu vermeiden.

Das Denken in Verantwortungsgemeinschaften sowie die ressortübergreifende Entscheidungsfindung kommen aber nicht von allein. Man kann und sollte dafür auch werben und dieses Vorgehen durch wirksame Kommunikationsstrategien unterstützen. Letztendlich brauchen solch neue Entscheidungsansätze aber auch verbindliche Verfahrensregeln. Der Demografie-Check ist ein neues Entscheidungsinstrument, über das verfahrenstechnisch geregelt wird, dass relevante Entscheidungen auf den unterschiedlichsten Ebenen (Länder, Verwaltungen, Kommunen, Unternehmen) zumindest in Kenntnis der demografischen Rahmenbedingungen getroffen werden.

Für den Demografie-Check gibt es schon vielfältige quantitative und qualitative Ansätze:

- In Sachsen-Anhalt werden investive Förderungen im Rahmen der EU-Förderprogramme beispielsweise einem Demografie-Check unterzogen. Nach solch einem Demografie-Check wurde u.a. einer Gemeinde die Förderung einer Kindertagesstätte versagt, weil sie: „nur einen Punktwert von 56 und damit Platz 229 der ELER-Rangliste erreicht(e).“⁶
- Die Landgesellschaften bieten den Demografie-Check⁷ als eine Dienstleistung für Dörfer, Städte und Gemeinden vor allem in ländlichen Räumen bei der Planung von Entwicklungsmaßnahmen an.
- In der Stadt Potsdam wird über einen Demografie-Check⁸ jede demografierelevante Vorlage mit einem indikatorbasierten Wirkungsindex Demografie bewertet, der den Grad der positiven Beeinflussung von geplanten Projekten und Maßnahmen auf die demografische Entwicklung misst.
- Die Wirtschaft nutzt den Demografie-Check in Form eines systematischen, stufenweisen Vorgehens, um die betrieblichen Handlungsbedarfe zur Begegnung der demografischen Herausforderungen zu identifizieren und zu entwickeln. Der Check endet mit der Aufstellung eines „Masterplanes Demografie“, der abbildet, welche personalpolitischen Maßnahmen zu welchem Zeitpunkt ergriffen werden sollen.⁹
- An der Hochschule Anhalt (FH) wird zurzeit ein Verfahren zur demografischen Verträglichkeitsprüfung (DVP) entwickelt. Dieses zielt vor allem auf demografiefeste Planung und effizienten Einsatz öffentlicher Mittel für technische Infrastrukturen auf Basis einer kleinräumigen Bevölkerungsvorausberechnung. Ergebnis ist, in Anlehnung an die Umweltverträglichkeitsprüfung, eine Aussage für die Augen und Ohren eines Entscheidungsgremiums zu finden.

⁶ Vgl. http://www.landtag.sachsen-anhalt.de/intra/landtag3/ltpapier/drs/5/d1948cak_5.pdf

⁷ Vgl. <http://www.firmenpresse.de/pressinfo91049.html>

⁸ Vgl. <http://www.potsdam.de/demografiecheck>

⁹ Vgl. http://www.ortogo.de/eshop30/projects/sinnovation/media/demografie-check_final.pdf

Mit der Anwendung des Demografie-Checks bzw. der DVP können zwar nicht alle komplexen Zusammenhänge bzw. Wirkungen von geplanten Maßnahmen und Projekten auf die demografische Entwicklung überprüft werden. Das Verfahren gibt den Akteuren im Ländlichen Raum aber ein Instrument in die Hand, das sie in ihrer Entscheidungssicherheit unterstützt, gegebenenfalls klare Zuständigkeiten nach innen abgrenzt und/oder Akteure sogar in die Pflicht nimmt.

Dabei generiert dieses Verfahren nicht unbedingt die „optimalen“ Entscheidungen und es ist auch kein Ersatz für die notwendigen Diskussions- und Entscheidungsprozesse. Aber es befördert den Dialog zwischen den politischen Gruppierungen in den gewählten Gremien sowie zwischen der Politik und Verwaltung über die fachliche Arbeit und kann damit der Beginn eines gemeinsamen Lernprozesses bezüglich der Bewältigung der demografischen Herausforderungen sein.

Die Erfahrungen im Umgang mit dem Demografie-Check haben bereits gezeigt, dass es im Alltag weder einfach noch sinnvoll ist, die zu treffenden Entscheidungen einseitig mit Blick auf die demografischen Rahmenbedingungen bzw. Konsequenzen zu treffen. Letztendlich aber haben die demografischen Prozesse ihre eigene Dynamik. Wenn es nicht gelingt, dem demografischen Wandel langfristig die notwendigen Standort- und/oder Investitionsentscheidungen entgegenzusetzen, werden diese eben später durch die unverhältnismäßige Kostenentwicklung erzwungen. Dann aber können die Verantwortlichen nicht mehr agieren, sondern müssen reagieren. Für die Stabilisierung der Arbeits- und Lebensbedingungen in den betroffenen Kommunen der Ländlichen Räume wäre diese Entwicklung sicherlich die schlechtere Alternative.

Die Zukunft der Ländlichen Räume ist nicht allein von demografischen Faktoren bestimmt, sondern von gesellschaftlichen Wertschätzungen und politischem Gestaltungswillen.

(Beetz, Neu)

Die demografischen Wirkungen auf die Entwicklungen der entlegenen Ländlichen Räume werden zwar gegenwärtig ausgiebig diskutiert, dies geschieht aber häufig mit einem verengten Blick. Allein die (zukünftige) Bevölkerungsstruktur scheint über Wirtschaft, Kultur und Gesellschaft der betroffenen Regionen zu entscheiden. Gegen diese Demografisierung des Gesellschaftlichen, also von den demografischen Entwicklungen unmittelbar auf die Zukunft der Ländlichen Räume zu schließen, sprechen mehrere Überlegungen:

1. Demografische Faktoren sind zwar von großer Bedeutung für regionale Entwicklungen, aber sie sind keineswegs der wichtigste Aspekt, den es zu beachten gilt. Es geht eben nicht nur um die Anzahl und das Alter von Bewohnern einer Region, sondern vielmehr um deren Qualifikationen, Lebensweisen, Lebenslagen und Lebensqualitäten.
2. Was gegenwärtig häufig unter demografischen Problemen behandelt wird, entspricht in vielen Fällen schlichtweg sozioökonomischen Fehlentwicklungen und regionalen Standortnachteilen, die zu hohen Abwanderungen führen. Dabei handelt es sich um periphere - teils ländliche, teils industrialisierte und städtische - Räume. Der demografische Wandel im fachlich engeren Sinne - resultierend aus Zuwanderung, geringer Geburtenrate und Zunahme der Lebenserwartung - ist in peripheren Regionen keineswegs stärker ausgeprägt, im Gegenteil, dort ist eher eine geringere Quote von Personen mit Migrationshintergrund und eine geringere Lebenserwartung (vor allem bei Männern) zu verzeichnen.
3. Demografische Entwicklungen determinieren nicht die Zukunft einer Region. Vielmehr gibt der Umgang mit ihnen den deutlich höheren Ausschlag für die Zukunft. Dieser wird allerdings in hohem Maße von der regionalen Gesamtsituation bestimmt. Die Herausforderung besteht in erster Linie darin, diese Regionen in der (vorausschauenden) Bewältigung des demografischen Wandels durch eine Stärkung der gesellschaftlichen Entwicklung insgesamt zu unterstützen. Demografisch schwierige Entwicklungen dürfen deshalb auch nicht als Entlastung oder Rechtfertigung für politische Inaktivität benutzt werden (z.B. die beliebte Rede von der Entleerung der Regionen).

Die Zukunft der Ländlichen Räume ist in erster Linie davon abhängig, welche Aktivitäten politische und zivilgesellschaftliche Kräfte auf kommunaler, regionaler und staatlicher Ebene zeigen, um Menschen, Gemeinden und Unternehmen in Ländlichen Räumen bei der Positionierung in der globalen Wirtschaftsentwicklung und dem demografischen Wandel zu unterstützen. Dazu ist als erster, unabdingbarer Schritt notwendig, den Beitrag Ländlicher Räume zu gesellschaftlichen Entwicklungen zu diskutieren sowie die Spezifika und die Vielfalt Ländlicher Räume ernsthaft in den Blick zu nehmen.

Literatur

- Bundesnetzwerk Bürgerschaftliches Engagement (2009): <http://www.b-b-e.de/index.php?id=14379>
- Eich-Born, Marion (Hrsg.) 2009: Räumlich differenzierte Entwicklungs- und Förderstrategien für Nordostdeutschland. Hannover - Arbeitsmaterial der ARL Nr. 345
- IMAG 2009: Handlungskonzept der Bundesregierung zur Weiterentwicklung der Ländlichen Räume.
- Interministerielle Arbeitsgruppe „Ländliche Räume“ (IMAG) unter Beteiligung der Ressorts BMELV (als koordinierendes Ressort), BMWi, BMVBS, BMF, BMU, BMAS, BMBF, BMFSFJ und BMG, April 2009
- Irmen, Eleonore; Blach, Antonia. Räumlicher Strukturwandel. Konzentration, Dekonzentration und Dispersion. In: Informationen zur Raumentwicklung 7/8.1994 S. 445-464 BfLR Bonn
- Kersten, Jens (2007): Demografie als Verwaltungsaufgabe. In: Die Verwaltung 40 (3). 309-345.
- Ländliche Räume. Themenheft in: Informationen zur Raumentwicklung (IzR) 11/12.1996, BfLR Bonn
- Neu, Claudia et al. (2007): Daseinsvorsorge in peripheren Ländlichen Räumen – am Beispiel der Gemeinde Galenbeck, hrsg. vom Ministerium für Landwirtschaft, Umwelt und Verbraucher Mecklenburg-Vorpommern, Schwerin.
- ÖROK, 2002, Österreichisches Raumentwicklungskonzept 2001, S. 130 ff.
- Vogel, Berthold (2007): Die Staatsbedürftigkeit der Gesellschaft, Hamburg

Claus Schlömer, Martin Spangenberg

Städtisch und ländlich geprägte Räume: Gemeinsamkeiten und Gegensätze

Einführung: Was ist der Ländliche Raum?

Für den Begriff des Ländlichen Raumes existieren in Wissenschaft und Planungspraxis verschiedene, oft widersprüchliche Definitionen. Dies ist nicht zuletzt eine Folge der komplexen und unterschiedlichen in verschiedenen Teilräumen vorherrschenden Siedlungsstruktur, die eher einem Stadt-Land-Kontinuum entspricht. Dies machen typische Begrifflichkeiten zum „Ländlichen Raum“ deutlich, wie:

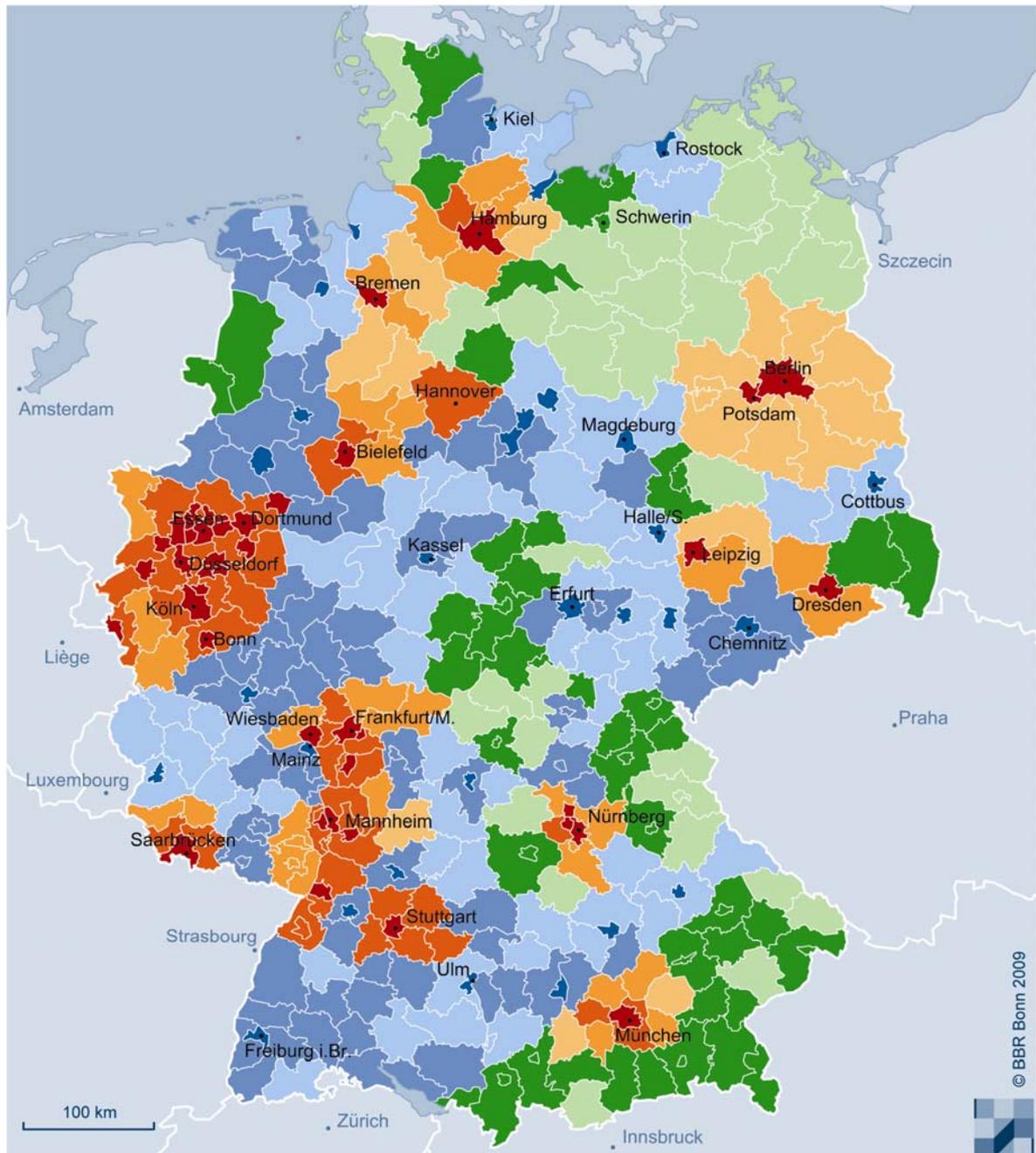
- „... in ländlich peripheren Regionen“ (aus dem Flyer der hier dokumentierten Veranstaltung)
- „Demografische Herausforderungen Ländlichster Räume“ (vgl. Beitrag Maretzke/Weiß i.d.H. S. 33 ff., vgl. insbesondere auch Weiß 2002)
- „Der ländliche Raum ist mit seinen fast 23 Mio. Arbeitsplätzen ein bedeutender Wirtschaftsstandort. 60 % aller Jobs sind dort angesiedelt.“ (Deutscher Landkreistag 2009)
- „In Dörfern und Kleinstädten leben über 60 Prozent der Einwohner Deutschlands.“ (FDP, in „Das Parlament“ 2009)
- „Der Ländliche Raum ist eine Raumkategorie, welche sich nach BBR (Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung) in ländliche Kreise höherer Dichte und ländliche Kreise geringerer Dichte unterteilen lässt ...“ (Wikipedia 2009)
- „In einigen ländlichen Gebieten vor allem Ostdeutschlands soll es inzwischen 60 Exemplare von *canis lupus* [sic] geben. Wölfe sind menschen scheue Tiere...“ (Editorial „Ländlicher Raum“, Aus Politik und Zeitgeschichte 37/2006)

Eine Auseinandersetzung mit dem ländlichen Raum, seiner Definition und seinen Teilräumen ist bereits erforderlich, um folgende, scheinbar einfache Fragen zu beantworten: „Wie viele Menschen leben im Ländlichen Raum?“ oder die in eine ähnliche Richtung gehende Frage „Wandern mehr Menschen aus den Städten in den Ländlichen Raum oder umgekehrt?“ bzw. „gibt es eher eine Stadt- oder eine Landflucht?“ (vgl. Mai/Schlömer 2007). Eine seriöse Antwort auf diese und ähnliche Fragen muss zunächst klären, was unter ländlichem Raum im jeweiligen Kontext verstanden werden soll. Diese Aufgabe ist keinesfalls trivial. Sie ist weiterhin eng verbunden mit der Frage des Betrachtungsmaßstabs, wie er sich allein aus der möglichen Verwendung von Regionen, Landkreisen oder Gemeinden ergibt. Für die (regionale) Demografie, die traditionell auf Daten für administrative Einheiten angewiesen ist, gilt diese Problematik in besonderem Maße.

Ein gewisser, eher intuitiv begründeter Konsens besteht in der Regel darin, den ländlichen Raum als Gebiet außerhalb von Städten oder städtischen Gebieten zu verstehen. Die größte Schwierigkeit ist dabei, den ländlichen Raum vom suburbanen Raum abzugrenzen. Relativ schnell stellt sich in diesem Zusammenhang die folgende Erkenntnis ein: Es gibt nicht *den* ländlichen Raum und keine reine Dichotomie von Stadt und Land. Was aber gibt es stattdessen?

Um die siedlungsstrukturelle Vielfalt innerhalb Deutschlands abzubilden und für Zwecke der Raumbeschreibung nutzbar zu machen, dienen seit langem die siedlungsstrukturellen Gebietstypen des BBSR. Hierbei handelt es sich um eine bewusst einfach gehaltene Gruppenbildung. Trotzdem weist sie auf der Ebene der Kreise, bei den siedlungsstrukturellen Kreistypen verschiedene Arten von „Ländlichen Kreisen“ auf. Die siedlungsstrukturellen Kreistypen sind ein etabliertes und bewährtes Analyseraster, das neben seiner einfachen Nachvollziehbarkeit nicht zuletzt von der großen Datenvielfalt (gerade auch im demografischen Bereich) profitiert, die auf der Kreisebene zur Verfügung steht. Auch die Bildung von Zeitreihen ist möglich.

Allerdings handelt es sich bei den Kreisen um relativ große und mitunter wenig homogene Analyseeinheiten, eine Problematik, die sich durch Gebietsstandänderungen wie die jüngst erfolgten Bildungen von Großkreisen im Osten Deutschlands weiter verschärft (vgl. Karte 1). Als deutliches Beispiel für diese Schwierigkeiten lassen sich die an Berlin angrenzenden Kreise Brandenburgs heranziehen, die von der Berliner Stadtgrenze teilweise bis an die Außengrenze Brandenburgs reichen.

**Agglomerationsräume**

- Kernstädte
- Hochverdichtete Kreise
- Verdichtete Kreise
- Ländliche Kreise

Verstädterte Räume

- Kernstädte
- Verdichtete Kreise
- Ländliche Kreise

Ländliche Räume

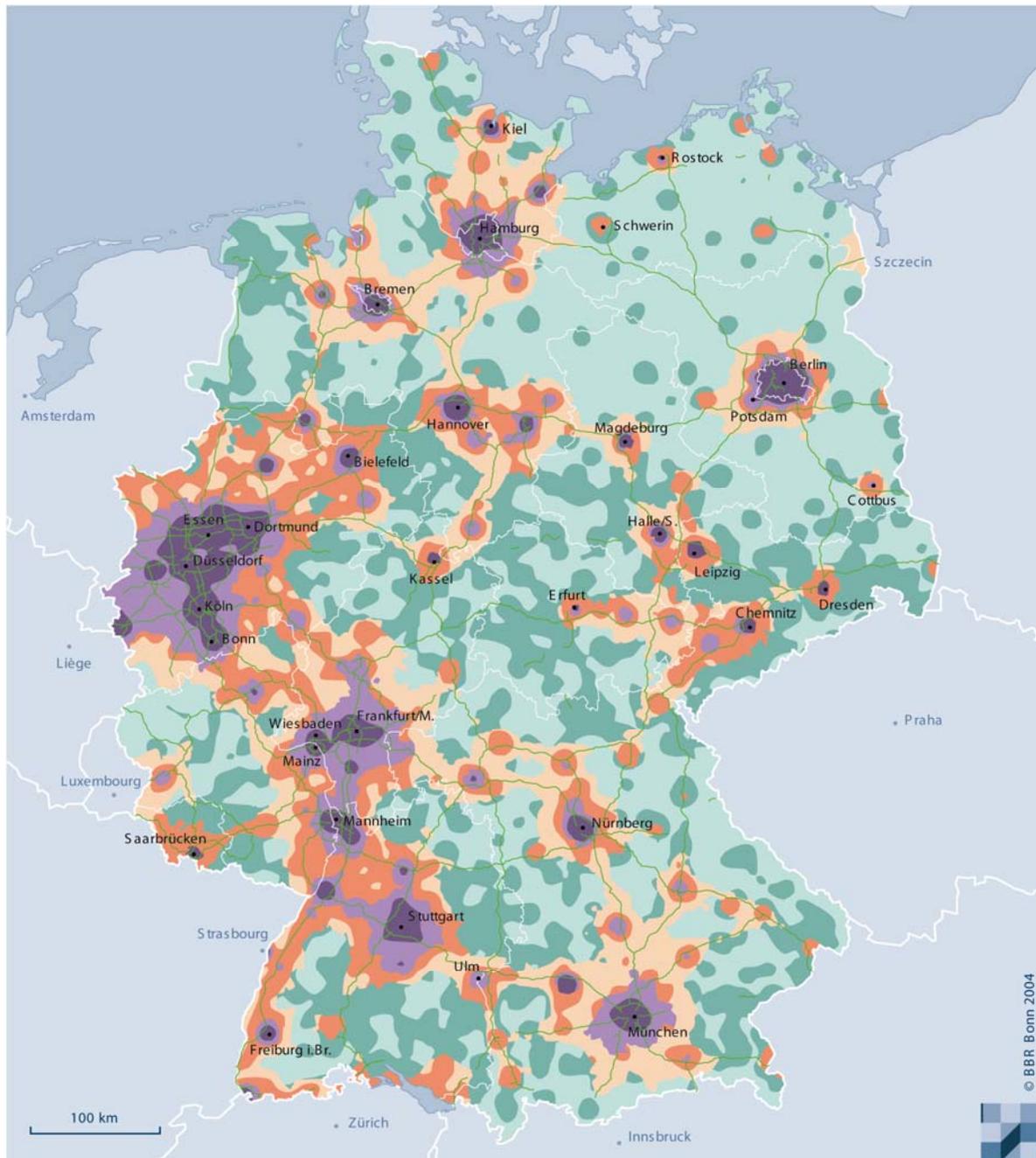
- Ländliche Kreise höherer Dichte
- Ländliche Kreise geringerer Dichte

Datenbasis: Laufende Raumbewertung des BBSR,
Geometrische Grundlage: BKG, eigene Fortführung 31.12.2008

Karte 1: Siedlungsstrukturelle Kreistypen 2008

Eine Alternative zu den siedlungsstrukturellen Gebietstypen stellen die Raumstrukturtypen des Raumordnungsberichtes (ROB) 2005 des BBR dar (vgl. Karte 2). Diese Raumstrukturtypen unterfütterten insbesondere den Entstehungsprozess der im Sommer 2006 erschienenen neuen Leitbilder der Raumentwicklung, die sich aufgabenorientiert an alle Raumkategorien richten sollten und daher Bezugnahmen auf den „Ländlichen Raum“ bewusst mieden (vgl. Einig et al. 2006). Bei den

Raumstrukturtypen gibt es also keine Kategorie „Ländlicher Raum“, obwohl der dahinterstehende methodische Ansatz (Schürt et al. 2005) die mit einem solchen Raumtyp verbundenen Inhalte durchaus berücksichtigt.



Raumstruktur
nach Zentrierbarkeit und Bevölkerungsdichte

- Innerer Zentralraum
- Äußerer Zentralraum
- Zwischenraum mit Verdichtungsansätzen
- Zwischenraum geringer Dichte
- Periphererraum mit Verdichtungsansätzen
- Periphererraum sehr geringer Dichte
- Bundesautobahn

Quellen:

Laufende Raumbewertung des BBR, Laufende Raumbewertung des BBR Europa, Erreichbarkeitsmodell des BBR, Projektergebnisse Espon Projekt Nr. 1.1.1

Datengrundlagen:

Fortschreibung des Bevölkerungsstandes des Bundes und der Länder, ATKIS: Basis-DLM, LOCAL Demographie - infas GEOdaten, Bevölkerungsdaten der nationalen Statistischen Ämter auf Gemeindebasis, Einteilung der MEGA: Espon Datenbank

Anmerkung:

Die Raumtypen basieren auf einer Überlagerung der Zentrierbarkeit und der Bevölkerungsdichte im Umkreis von 12 km.

Karte 2: Raumstrukturtypen ROB 2005

Unterscheidung städtisch und ländlich geprägter Räume

Eine hieran anknüpfende, neue im BBSR/BBR entwickelte Raumtypisierung hilft, die genannten Probleme zu lösen und damit eine Grundlage für weitergehende Analysen ländlicher Räume bereitzustellen. Sie erfolgt flächendeckend für das Bundesgebiet einheitlich durch eine zweidimensionale Betrachtung, mit der zwei raumstrukturelle Aspekte unterschiedlicher Maßstäblichkeiten zusammgeführt werden. Die neue Raumtypisierung stellt damit eine Weiterentwicklung der im Raumordnungsbericht 2005 vorgestellten Raumstrukturtypen dar, die zwar auf ähnlichen Ansätzen beruht, aber bei der Abgrenzung neue inhaltliche Kriterien berücksichtigen muss und neue methodische Möglichkeiten nutzt.

Besiedelung und Lage

Das Typisierungskonzept beruht auf der Betrachtung zweier räumlicher Basisstrukturmerkmale:

- der Besiedelung durch Unterscheidung zwischen überwiegend städtisch und ländlich geprägten Gebieten, klassifiziert nach Bevölkerungsdichte und Siedlungsflächenanteil (lokale/kleinräumige Maßstabsebene)
- der Lage, d.h. Unterscheidung zwischen zentral und peripher gelegenen Räumen, klassifiziert nach potenziell erreichbarer Tagesbevölkerung; (regionale/großräumige Maßstabsebene)

Die Raumtypisierung ist flächendeckend für das Bundesgebiet nach einheitlichen Kriterien vorgenommen worden und bleibt weitgehend unabhängig von (veränderlichen) administrativen Grenzen. Aggregiert auf Gemeinden oder Gemeindeverbände steht damit in Ergänzung zu den vorliegenden Raumabgrenzungen ein kleinräumiges Analyseraster zu Raumberechnungszwecken zur Verfügung.

Im Ergebnis unterscheiden sich die Raumtypen hinsichtlich der Besiedelung zwischen ländlicher und städtischer Umgebung und bei der Lage zwischen sehr zentraler, zentraler, peripherer, sehr peripherer Lage. Eine Kombination aller Typen ist zwar möglich, aber als Analyseraster nicht unbedingt vorgesehen. Auswertungen sollen vielmehr nach den beiden Basisstrukturmerkmalen getrennt und je nach Untersuchungszusammenhang problemorientiert für bestimmte, ausgewählte Typkombinationen erfolgen. So lassen sich etwa die Typen ländlich und peripher/sehr peripher zur Raumkategorie „ländlich-peripherer Raum“ kombinieren und vergleichend zu anderen Räumen auswerten.

Abgrenzungsmethodik Besiedelung

Das Basisstrukturmerkmal Besiedelung beruht auf zwei siedlungsstrukturellen Merkmalskomponenten: der Bevölkerungsdichte und dem Siedlungsflächenanteil. Hoch verdichtete Gebiete stehen genau wie hohe Siedlungsabdeckung für städtisch geprägte Umgebung und gering verdichtete Gebiete und hoher Feiraumanteil für ländlich geprägte Umgebung.

Um zu einer vom sichtbaren Erscheinungsbild geprägten, morphologischen Abgrenzung zu kommen, werden beide Merkmale nicht auf Verwaltungseinheiten bezogen, sondern in einer kleinräumigen Rasterzellenanalyse jeweils innerhalb eines 3-km-Umkreises grenzübergreifend betrachtet. Die Fläche eines Kreises mit 3 km Radius entspricht in etwa der durchschnittlichen Flächengröße einer Gemeinde in Deutschland. Diese Fläche ist in der landschaftlichen Umgebung oft noch einsehbar und damit für den jeweiligen Standort prägend. Darüber hinaus spielt sich in diesem Umkreis Nahversorgung ab.

Die Komponente Bevölkerungsdichte nutzt das Ergebnis einer rasterbasierten Disaggregation von Bevölkerungszahlen. Dabei wurden Bevölkerungen von Gemeinden und Stadtbezirken auf Siedlungsflächen mit unterschiedlichen Gewichtungen heruntergebrochen (Rasterzellen mit 250 m Kantlänge).

Die Komponente Siedlungsflächenanteil beruht auf einer Berechnung der Siedlungsflächen im 3-km-Umkreis, gestützt auf Geobasisdaten: ATKIS Basis DLM25 (Digitales Landschaftsmodell des BKG, Layer Ortslagen und baulich geprägte Flächen mit Stand 2004) sowie CORINE 2000 (Flächen durchgängig städtischer Prägung, Flächen nicht-durchgängig städtischer Prägung und Industrie- und Gewerbeflächen).

Eine Raumtypisierung ist stark abhängig von der Körnigkeit der Analyse und der Bildung von Klas-

sengrenzen. Die Klassifikation wurde so vorgenommen, dass die innere Differenzierung größerer Gemeindegebiete bzw. von Stadtregionen im Stadt-Land-Kontinuum erfasst wird: Als städtisch geprägte Umgebung gelten in Anlehnung an die auf ähnlichen Kriterien gestützte Abgrenzung von Verdichtungsräumen gemäß Ministerkonferenz für Raumordnung (MKRO) von 1993 diejenigen Gebiete (Rasterzellen), die sowohl bei der Bevölkerungsdichte als auch beim Siedlungsflächenanteil überdurchschnittlich hohe Werte aufweisen. Flächen (oder Flächenausparungen) unter einer Mindestgröße von 5 ha bleiben unberücksichtigt. Alle übrigen Flächen gelten als ländlich geprägt.

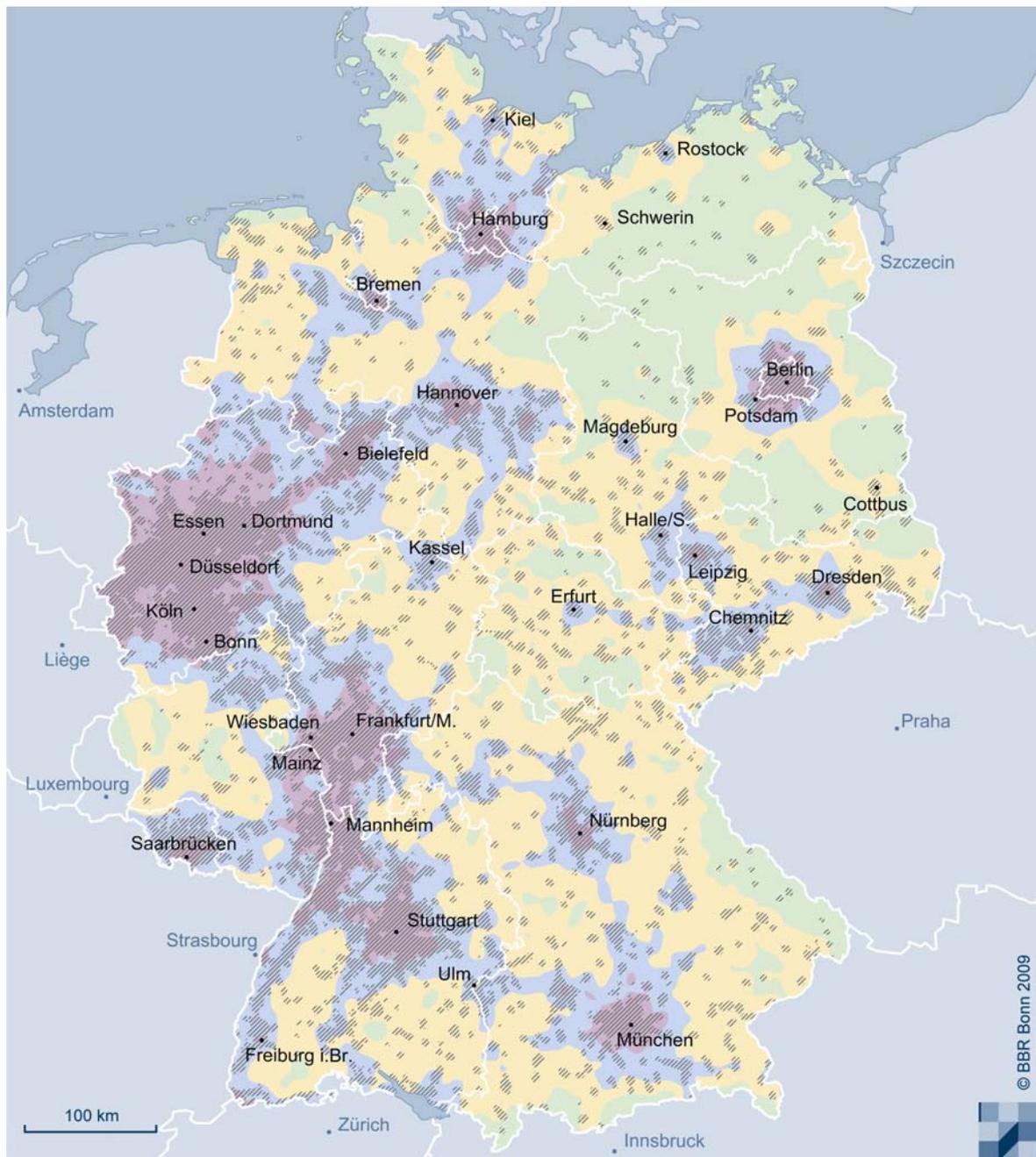
Abgrenzungsmethodik Lage

Die Raumabgrenzung des Basisstrukturmerkmals Lage beruht auf Erreichbarkeitsanalysen mit dem Erreichbarkeitsmodell des BBSR. Die Lagetypisierung im regionalen bis großräumigen Maßstab betrachtet mithilfe eines Zentralitäts-Indexes die Nähe zu Konzentrationen von Bevölkerung und Arbeitsplätzen, die sich auch durch ein gebündeltes Angebot an Beschäftigungsmöglichkeiten und Versorgungseinrichtungen auszeichnen.

Eine vollständige Quelle-Ziel-Matrix aller knapp 4.800 Gemeindeverbände bildet die Grundlage für die Berechnung des Tagesbevölkerungspotenzials innerhalb von 2 h Fahrzeit im motorisierten Individualverkehr (MIV). Tagesbevölkerung bedeutet, dass nicht nur die Wohnbevölkerung repräsentierende Einwohnerzahl sondern die Einwohnerzahl mitsamt dem (Berufs-)Pendleraldo der Gemeindeverbände einbezogen wird, um die funktionale Bedeutung von (Arbeitsmarkt-) Zentren zu berücksichtigen.

Die erreichbare Tagesbevölkerung wird dabei jeweils sowohl für den Gemeindeverband selbst, als auch für diejenigen Gemeindeverbände, deren Siedlungsschwerpunkt innerhalb von 2 h Fahrzeit erreichbar sind, berechnet und kumuliert, wobei die erreichten Bevölkerungen alle 10 min Fahrzeit nur noch zur Hälfte eingehen. Die angelegte Distanzfunktion gewichtet in Anlehnung an ein Gravitationsmodell nahe liegende Bevölkerungs- und Arbeitsplatzkonzentrationen höher als entfernter liegende, in dem die benötigte Pkw-Fahrzeit als Widerstandswert eingeht. Gestützt wird die ausgewählte Halbwertzeit von 10 min Fahrzeit durch Untersuchungen zum Verkehrsverhalten (u. a. Mobilität in Deutschland 2002, BBSR-Umfrage). Danach halbieren sich Kontakt- bzw. Verflechtungsintensität bei Berufspendlern mit zunehmender Wegedauer etwa alle 10 bis 15 min.

Um vom Indikator „Erreichbare Tagesbevölkerung“ zu einer Lagetypisierung der Gemeindeverbände zu gelangen, wurden statistische Kennzahlen zur Bildung von Klassengrenzen herangezogen. Dazu wurde die ursprüngliche Werteskala des Indikators wegen ihrer rechtsschiefen Verteilung logarithmisiert. Die Schwellenwertbildung orientiert sich am so berechneten Mittelwert (183.000), +/- eine Standardabweichung. Sie liefert eine Klasseneinteilung in vier Typen, sehr zentrale, zentrale, periphere und sehr periphere Lage (vgl. Karte 3).

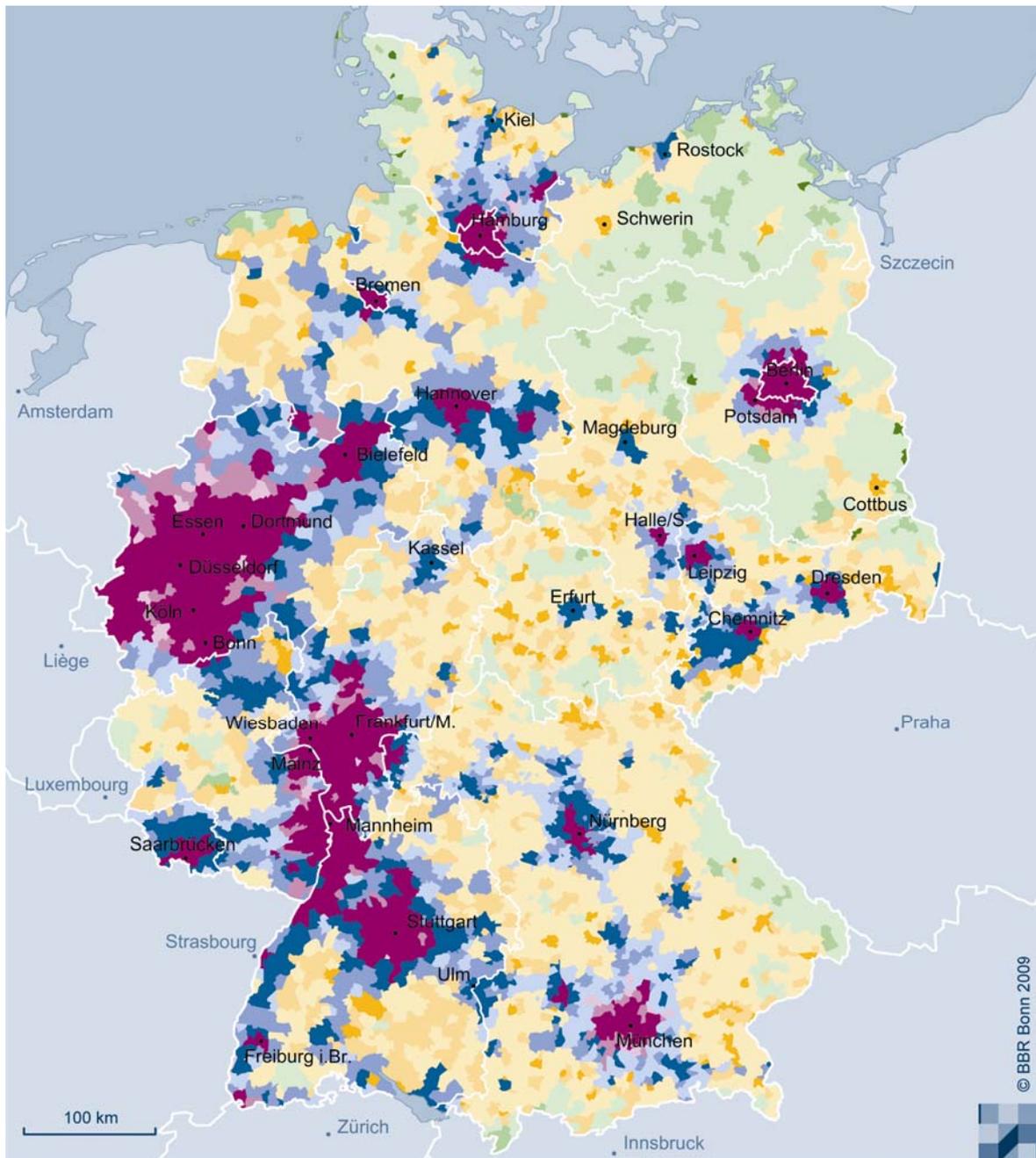


Karte 3: Raumtypen ROB 2010

Aggregation auf Gemeinden und Gemeindeverbände

Um für regionalstatistische Auswertungen nutzbar zu sein, müssen die Ergebnisse auf Gemeinden/Gemeindeverbände oder höhere Raumaggregate bezogen werden. Das Basisstrukturmerkmal Besiedlung unterscheidet auf Rasterebene zunächst nur zwei Typen: städtische Umgebung und ländliche Umgebung. Bei der Aggregation auf Gemeinden/Gemeindeverbände wird wegen der innergemeindlichen Abweichungen die Hinzunahme eines Übergangstyps erforderlich. So ergeben sich drei Typen der siedlungsstrukturellen Prägung (vgl. Karte 4):

- **überwiegend städtisch:** Gemeinden/Gemeindeverbände mit mindestens 50 % Flächenanteil städtisch geprägter Umgebung - das bedeutet, dass diejenigen Gemeinden/Gemeindeverbände, deren Fläche überwiegend in städtischer Umgebung liegt, insgesamt als überwiegend städtisch geprägt eingestuft werden.
- **teilweise städtisch:** Gemeinden/Gemeindeverbände mit einem Flächenanteil von mindestens 23 % städtisch geprägter Umgebung (Bundeswert) oder mit einer Fläche städtisch geprägter Umgebung von mindestens 15 km² - das heißt, dass alle Gemeinden/Gemeindeverbände mit einem höheren Flächenanteil städtisch geprägter Umgebung als das gesamte Bundesgebiet (23 %) als teilweise städtisch geprägt gelten. Ebenfalls unter diesen Typ fallen Gemeinden/Gemeindeverbände mit einer absoluten Fläche in städtischer Umgebung in der Größenordnung der halben Durchschnittsgröße einer Gemeinde (rund 15 km²). Das letzte, absolute Kriterium trägt insbesondere den in jüngster Zeit durch Gemeindegebietsreformen gewachsenen Flächengrößen Rechnung.
- **ländlich:** gemeindefreie Gebiete und alle anderen Gemeinden/Gemeindeverbände



Lage und siedlungsstrukturelle Prägung der Gemeindeverbände

Datenbasis: Laufende Raubeobachtung des BBSR
Geometrische Grundlage: BKG, Gemeindeverbände 31.12.2005

- | | |
|--|---|
| sehr peripher, ländlich | zentral, ländlich |
| sehr peripher, teilweise städtisch | zentral, teilweise städtisch |
| sehr peripher, überwiegend städtisch | zentral, überwiegend städtisch |
| peripher, ländlich | sehr zentral, ländlich |
| peripher, teilweise städtisch | sehr zentral, teilweise städtisch |
| peripher, überwiegend städtisch | sehr zentral, überwiegend städtisch |

Karte 4: Raumtypen ROB 2010 - Gemeindeverbände

Das Basisstrukturmerkmal Lage wurde auf Ebene von Gemeindeverbänden typisiert, repräsentiert durch die Siedlungsschwerpunkte. Gebietsstandsänderungen oder Disaggregation auf Gemeinden erfolgen über Wertzuweisungen durch eine interpolierte statistische Oberfläche. Bei Aggregation auf Kreise oder andere höhere Raumniveaus werden ebenfalls Mischtypen für Einheiten, die ein

starkes innergebietliches Gefälle aufweisen, erforderlich.

Ausgewählte Eigenschaften der Raumtypen

Diese Raumtypisierung soll im Folgenden die Grundlage zur Darstellung demografischer Inhalte bilden. Hierfür wird auf die Laufende Raumbearbeitung des BBSR und die kürzlich aktualisierte Bevölkerungsprognose des BBSR zurückgegriffen. Dementsprechend stehen „bundesweit flächendeckende“ Darstellungen im Mittelpunkt, die insbesondere die zum Teil gegenläufigen demografischen Trends in den (ländlichen) Raumkategorien zum Inhalt haben.

Die Frage, wie viele Menschen im so abgegrenzten ländlichen Raum und in den anderen Kategorien leben und wie hoch der Anteil der Kategorien an der Fläche und an der Zahl der Beschäftigten ist, beantwortet Tabelle 1.

Die als überwiegend städtisch eingestuften Gemeinden nehmen nur gut 20 % des Bundesgebietes ein. Dort konzentrieren sich zwei Drittel der Wohnbevölkerung und gut drei Viertel der Arbeitsplätze. In den teilweise städtisch geprägten Gemeinden bleiben die Bevölkerungs- und Beschäftigtenanteile hinter einem ähnlichen Flächenanteil von nicht ganz 20 % zurück. Die ländlich geprägten Gemeinden umfassen 60 % des Bundesgebietes, dort leben etwa 18 % der Einwohner und arbeiten nur gut 10 % der Beschäftigten.

Siedlungsstrukturelle Prägung	Lagetyp	Fläche	Bevölkerung	Beschäftigte
Anteile nach Gemeinden, 13.12.2007				
ländlich	sehr peripher	17,5 %	3,2 %	1,9 %
	peripher	31,9 %	9,9 %	6,0 %
	zentral	10,6 %	4,5 %	2,5 %
	sehr zentral	0,7 %	0,4 %	0,2 %
	insgesamt	60,6 %	18,1 %	10,6 %
teilweise städtisch	sehr peripher	1,2 %	0,8 %	0,9 %
	peripher	8,3 %	6,1 %	6,2 %
	zentral	7,9 %	6,5 %	5,2 %
	sehr zentral	1,7 %	1,7 %	1,3 %
	insgesamt	19,1 %	15,1 %	13,6 %
überwiegend städtisch	sehr peripher	0,2 %	0,3 %	0,3 %
	peripher	2,9 %	5,2 %	6,2 %
	zentral	7,9 %	17,3 %	19,1 %
	sehr zentral	9,3 %	44,0 %	50,3 %
	insgesamt	20,3 %	66,8 %	75,8 %
insgesamt	sehr peripher	18,9 %	4,4 %	3,1 %
	peripher	43,2 %	21,2 %	18,3 %
	zentral	26,3 %	28,3 %	26,7 %
	sehr zentral	11,6 %	46,1 %	51,8 %

Quelle: Laufende Raumbearbeitung des BBSR

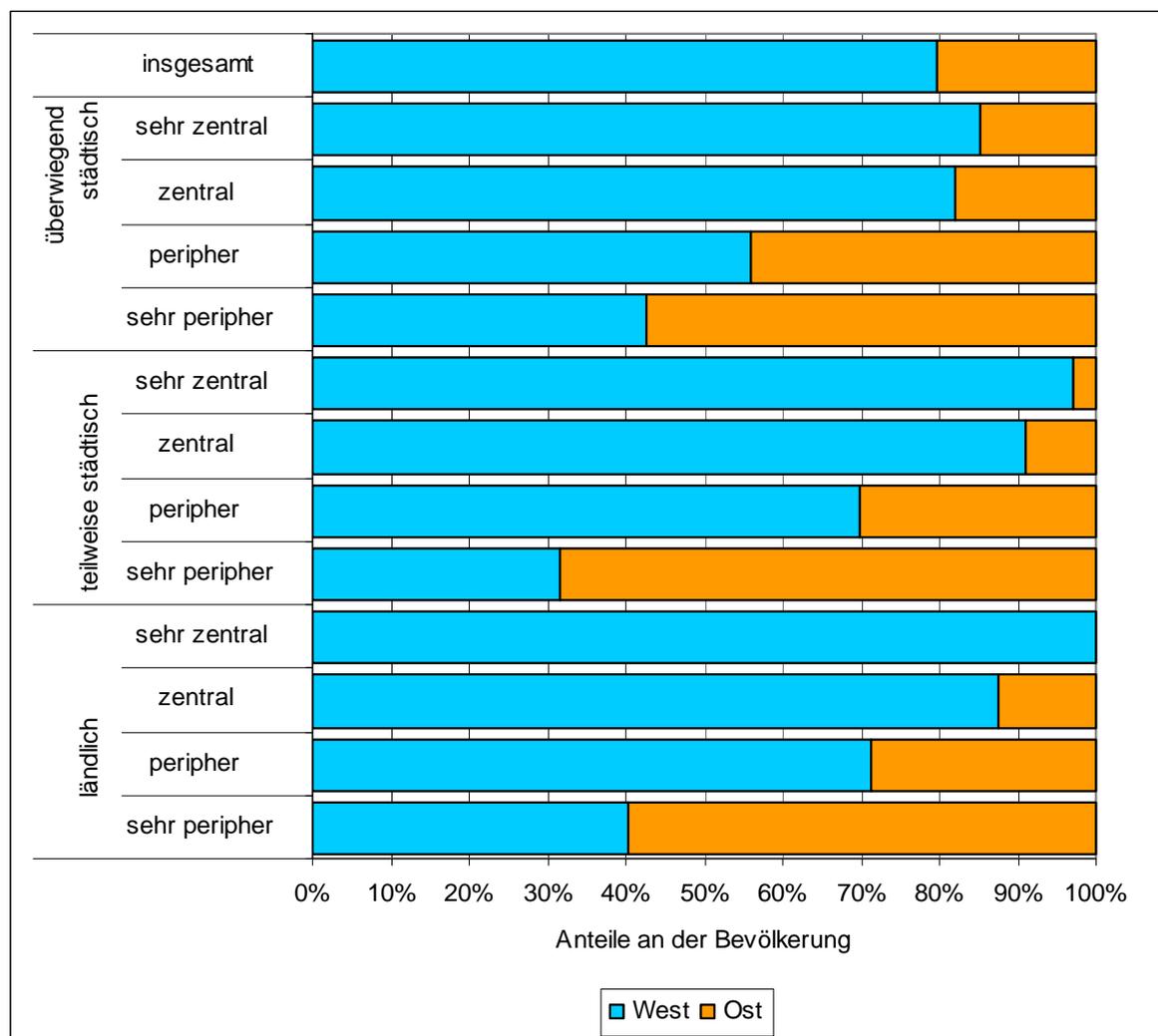
Tabelle1: Flächen-, Bevölkerungs- und Beschäftigtenanteile der Raumtypen

Auch die Lagetypisierung der Gemeinden zeigt erwartungsgemäß eine starke Konzentration von Bevölkerung und Arbeitsplätzen. In den sehr zentral gelegenen Gemeinden mit einem Flächenanteil von gut 11 % lebt und arbeitet etwa die Hälfte der Bevölkerung. Das andere Extrem liefern sehr peripher gelegene Gemeinden, die auf knapp unter 20 % der Fläche nur rund 4 % der Bevölkerung und 3 % der Arbeitsplätze stellen.

Daraus auf die mangelnde Bedeutung des Ländlichen Raumes zu schließen, wäre falsch. Ländlich heißt nicht peripher (siehe Spangenberg/Kawka 2008) und im Unterschied zum Ländlichen Raum, der städtische Zentren mit einschließt, sind bei den ländlich geprägten Gemeinden städtische Zent-

ren definitionsgemäß ausgenommen. Erst bei der Aggregation auf Regionsebene kann vom „Ländlichen Raum“ gesprochen werden, der natürlich auch städtische Zentren beinhaltet. Die Bedeutung des Ländlichen Raumes liegt in seinen Funktionspotenzialen: Er trägt zahlreiche Funktionen, ohne die das Leben in den Städten und Ballungsräumen unmöglich wäre (siehe dazu auch die Zusammenstellung im Raumordnungsbericht 2005 des BBR, S. 203 ff).

Die Karten 3 und 4 zeigen auch, dass die Verteilung der (ländlichen) Raumtypen zwischen Ost- und Westdeutschland keinesfalls gleichmäßig ist. So sind im Osten Deutschlands ländlichen Typen stärker vertreten. Im Westen fallen dagegen die überproportional großen Anteile von zumindest teilweise städtisch geprägten Gebieten auf. Die Besonderheiten der Bevölkerungsverteilung zwischen alten und neuen Ländern in den Raumtypen werden in der Abbildung 1 nochmals deutlich. Insgesamt beträgt der Anteil Ostdeutschlands (einschließlich Berlins) an der Gesamtbevölkerung etwa 20 %. Einzelne Kategorien, und zwar vor allem die sehr peripheren Lagetypen liegen aber, gemessen an der Zahl der dort lebenden Menschen, zu mehr als der Hälfte in den neuen Ländern. Dies gilt auch für die kleinräumig als überwiegend städtisch gekennzeichneten peripher und sehr peripher gelegenen Gebiete. Dagegen gibt es die Kategorie „ländlich – sehr zentral“ nur im Westen.



Quelle: Laufende Raubeobachtung des BBSR

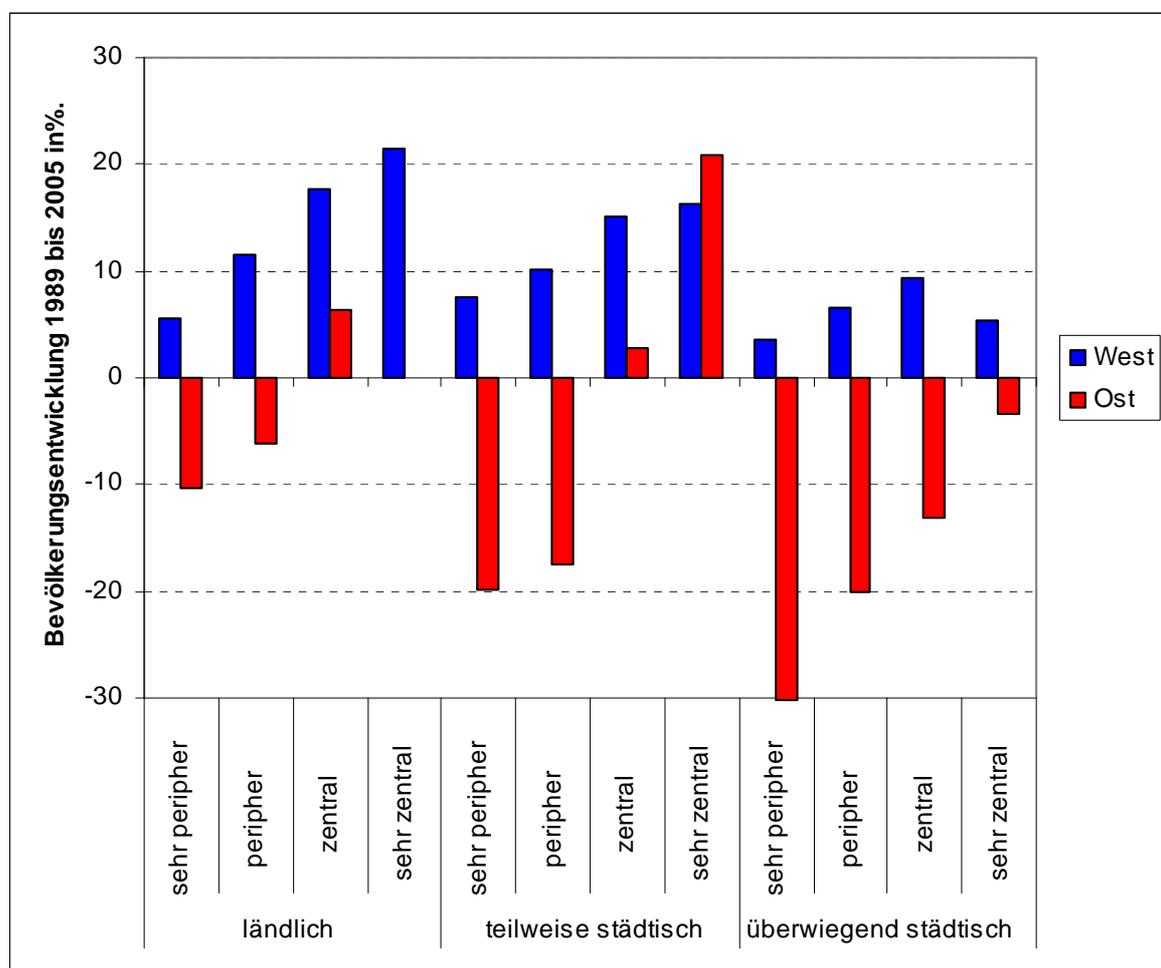
Abbildung 1: Bevölkerungsverteilung zwischen alten und neuen Ländern in den Raumtypen

Aufgrund dieser Besonderheiten und der Erkenntnis, dass die demografische Entwicklung der neuen Länder in vielen Bereichen eine sich vom Westen unterscheidende Sonderentwicklung genommen hat, werden im Folgenden die Raumtypen zusätzlich nach Ost und West unterschieden. Dass der demografische Wandel in ländlichen Räumen grundsätzlich stärker als in den Städten ausgeprägt ist, ist ohnehin ein grundlegendes Ergebnis der meisten Analysen, die siedlungsstruk-

tuelle Gegensätze – bisher meist auf der Ebene von Kreistypen – berücksichtigen. Diese Inhalte sollen nun, mit Blick auf die neuen Raumtypen in ihren Grundzügen dargestellt werden.

Diese Verknüpfung demografischer Daten mit den Raumtypen beschränkt sich auf eine erste Sichtung solcher Zusammenhänge. Sie soll vor allem einen Einstieg in die Systematik der hier beschriebenen ländlichen (und städtischen Räume) unter primär demografischen Gesichtspunkten ermöglichen. Dabei werden einige, mittlerweile gut dokumentierte Erkenntnisse unter einem neuen, auf die Vielfalt der ländlichen Räume ausgerichteten Blickwinkel aufgearbeitet.

Ein erstes Merkmal stellt in diesem Zusammenhang die Bevölkerungsdynamik seit der deutschen Einigung dar (vgl. Abb. 2). Diese wird grundsätzlich vom Ost-West-Gegensatz geprägt. Daneben gibt es aber ein zentral-peripheres Gefälle bei der Bevölkerungsdynamik innerhalb jeder siedlungsstrukturellen Kategorie: je zentraler der jeweilige Raumtyp, umso besser die relative Entwicklung. Insbesondere zeigt sich, dass die Teilräume Ostdeutschlands, in denen die Bevölkerung nach der Wende zugenommen hat, vor allem in die Kategorie „sehr zentral / teilweise städtisch“ sowie „zentral / ländlich“ fallen. Hierbei handelt es sich um solche Gemeinden, die zwar kleinräumig durchaus ländlichen Charakter haben, aber in unmittelbarer Nähe und guter Erreichbarkeit der Großstädte liegen. Diese Gebiete haben vor allem in den 1990er Jahren erheblich durch Stadt-Umland-Wanderungen profitiert. Herausragendes Beispiel ist hier das Berliner Umland.



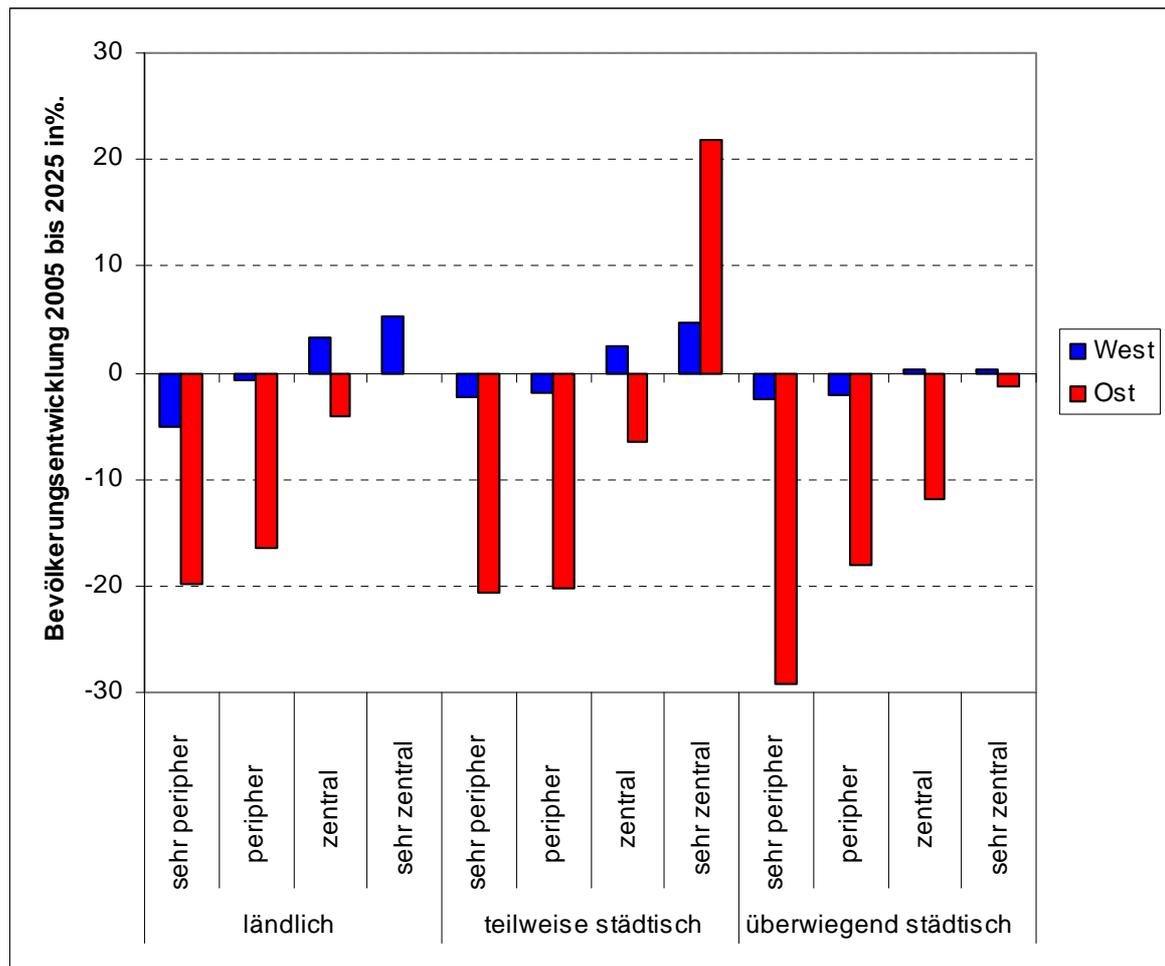
Quelle: Laufende Raumbewertung des BBSR

Abbildung 2: Bevölkerungsentwicklung 1989-2005]

Damit wird eine Problematik der Definition ländlicher Räume, nämlich die Abgrenzbarkeit gegenüber dem *suburbanen* Raum aufgegriffen. Vor allem in den neuen Ländern lassen sich die Gegensätze zwischen Zu- und Abnahme demnach gut anhand der vorgestellten Raumtypen darstellen.

Auch im Westen ist das zentral-periphere Gefälle bei der Bevölkerungsdynamik innerhalb jeder Kategorie erkennbar. Dieses ist zwar weniger stark ausgeprägt, aber ebenso systematisch. Im Westen hat es damit großräumig gesehen eine *Konzentration* der Bevölkerung (auf die Agglomera-

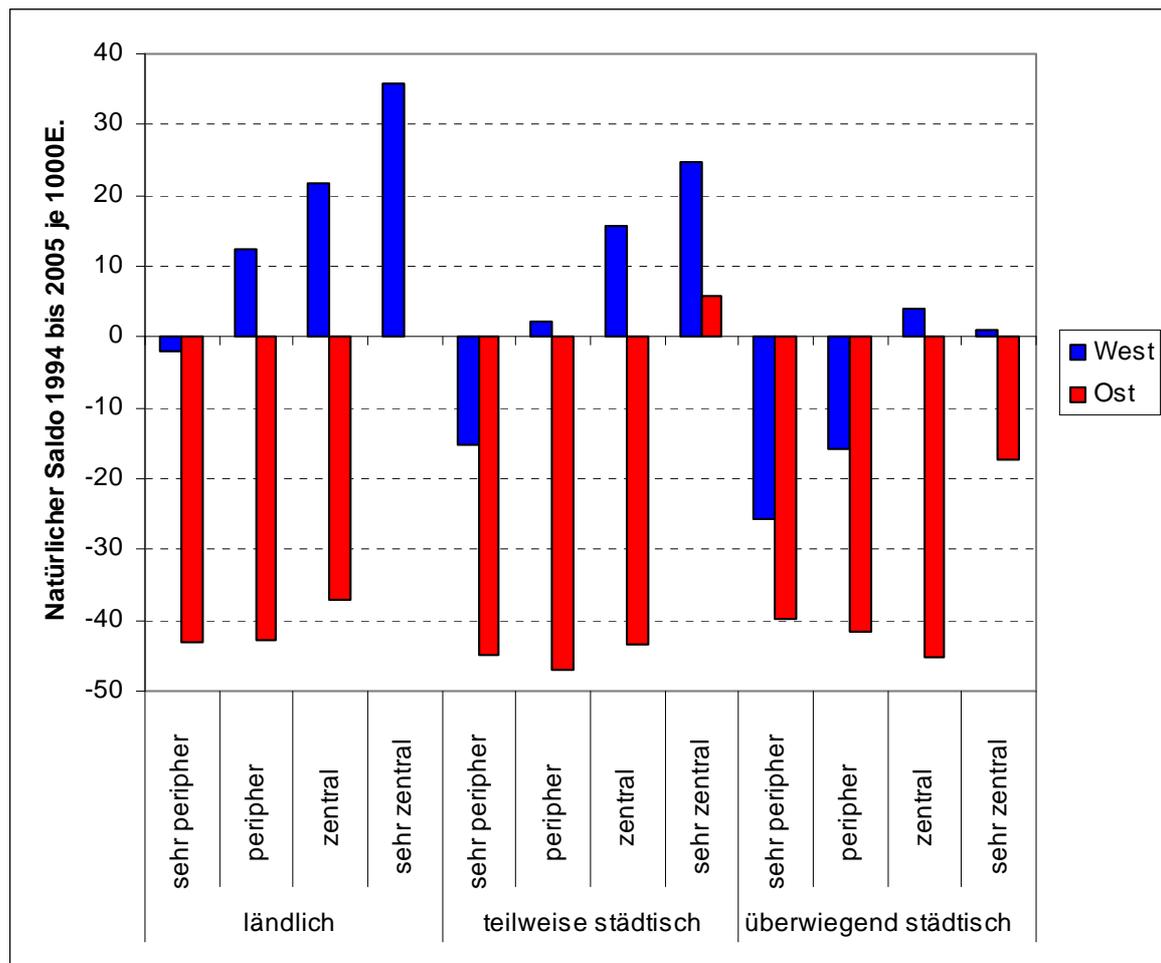
tionen) gegeben, kleinräumig aber eher eine *Dekonzentration* im Sinne einer fortgesetzten Suburbanisierung (vor allem innerhalb der Agglomerationen).



Quelle: BBSR-Bevölkerungsprognose 2005-2025/bbw

Abbildung 3: Bevölkerungsprognose 2005-2025

Die Aggregation der Bevölkerungsprognose des BBSR (zu den Annahmen und Hintergründen der Prognose siehe BBSR 2009) für die Raumtypen liefert ein ähnliches Bild (vgl. Abb. 3). Allerdings gibt es nunmehr eine Niveauverschiebung hin zu Bevölkerungsabnahmen. Im Osten blieben nur die Bevölkerungszunahmen der sehr zentralen, teilweise städtisch geprägten Räume erhalten, während die zentralen ländlichen und teilweise städtischen Gebiete den Wandel vom Wachstum zur Schrumpfung vollziehen.



Quelle: Laufende Raumbewertung des BBSR

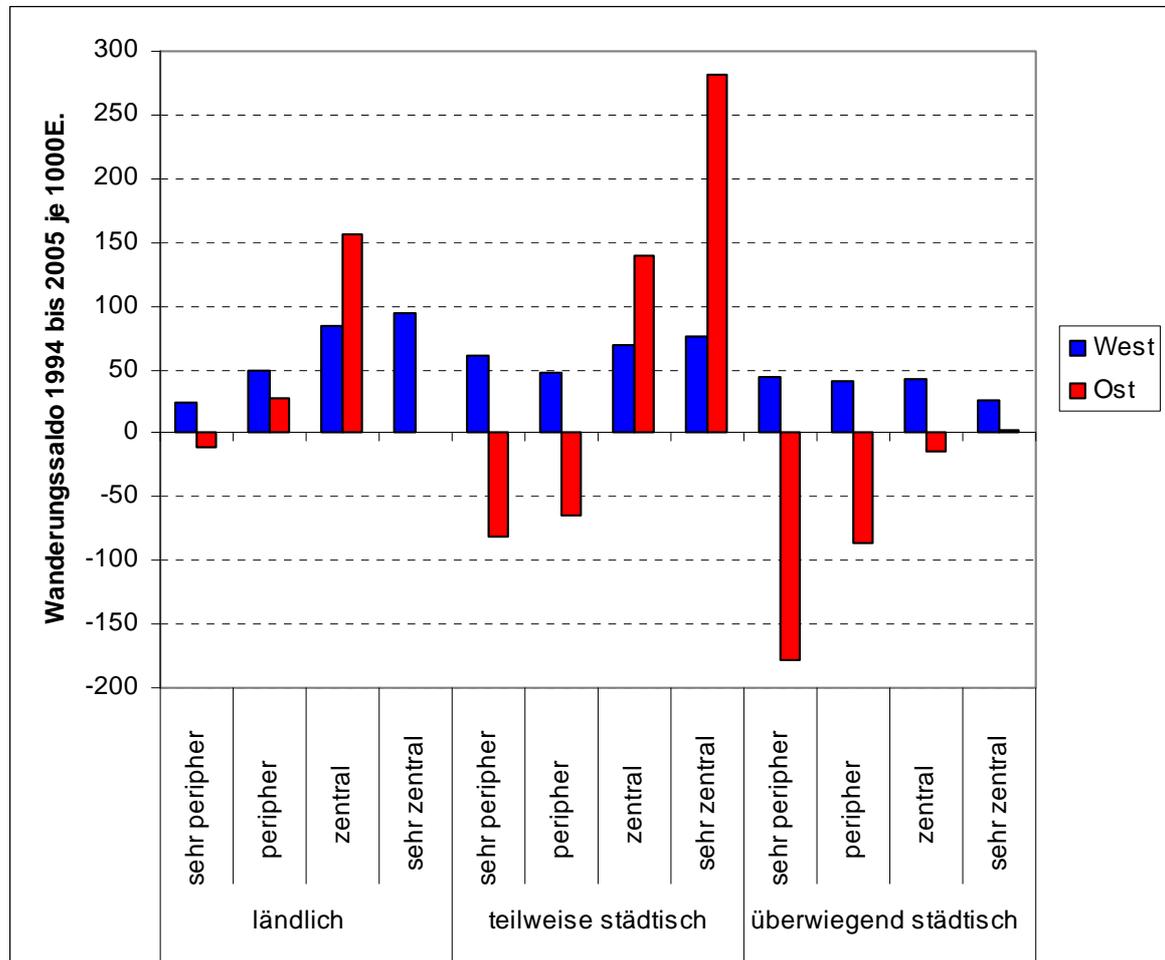
Abbildung 4: Natürlicher Saldo 1994-2005

Die Bevölkerungsdynamik setzt sich zusammen aus den beiden Komponenten der natürlichen Bewegungen (Geburten und Sterbefälle) und der Wanderungen (vgl. Abb. 4). Die Betrachtung beginnt hier ab dem Jahr 1994, da die Laufende Raumbewertung des BBSR erst seit diesem Zeitpunkt die entsprechenden gemeindebezogenen Daten führt. An dieser Stelle wird ein gewisser Nachteil der feinen räumlichen Differenzierung sichtbar.

Dennoch ergeben sich im Kontext der hier vorgestellten Raumtypisierung für beide Merkmale bemerkenswerte Konstellationen. Im Westen gibt es erneut ein zentral-peripheres Gefälle innerhalb jeder Kategorie, wobei in den ländlichen Typen fast durchweg Geburtenüberschüsse vorlagen. Die hier erkennbaren Muster sind vermutlich auch ein Ergebnis langjähriger Wanderungsprozesse, die insbesondere den zentraler gelegenen Räumen eine günstigere, d.h. vergleichbar jüngere, Altersstruktur beschert haben. Gleichzeitig bestimmen auch regionale Unterschiede in der Fertilität und in der Mortalität das Zustandekommen der Zahl der Geburten und Sterbefälle. Die Erhebung dieser Größen ist allerdings für die kleinräumig abgegrenzten Raumtypen nicht ohne weiteres möglich. Analysen auf der Kreisebene lassen allerdings vermuten, dass diese Verhaltenskomponenten einen geringeren Einfluss auf die hier dargestellten Ergebnisse haben, denn regionale Unterschiede in der Fertilität und in der Mortalität sind meist weniger deutlich als die hier erkennbaren Gegensätze zwischen den Typen. Dennoch können an dieser Stelle nur weiterführende Untersuchungen Klarheit bringen.

Im Osten sind dagegen deutliche, flächendeckende Sterbeüberschüsse zu verzeichnen gewesen, und zwar, ohne dass es bezüglich der Raumtypen irgendwelche bemerkenswerte Besonderheiten gibt. Dies spiegelt vor allem den massiven Rückgang der Fertilität in den neuen Ländern wider, die sich zwar nach 1994 erholte, aber erst in der allerjüngsten Vergangenheit das Niveau Westdeutschlands erreichte.

Dieser Einbruch der Geburtenraten hatte die neuen Länder in Stadt und Land gleichermaßen erfasst. Sowohl in der Altersstruktur als auch bei der Fertilität, den beiden Komponenten, die letztlich die Zahl der Geburten bestimmen, gab es im Osten vor 1990 keine großen räumlichen und siedlungsstrukturellen Unterschiede. Damit ist bereits angedeutet, dass die Gegensätze in der Bevölkerungsdynamik der neuen Länder zum größeren Teil auf die Wanderungen zurückgehen müssen. Der Wanderungssaldo selbst ist deshalb in Abbildung 5 dargestellt.



Quelle: Laufende Raubeobachtung des BBSR

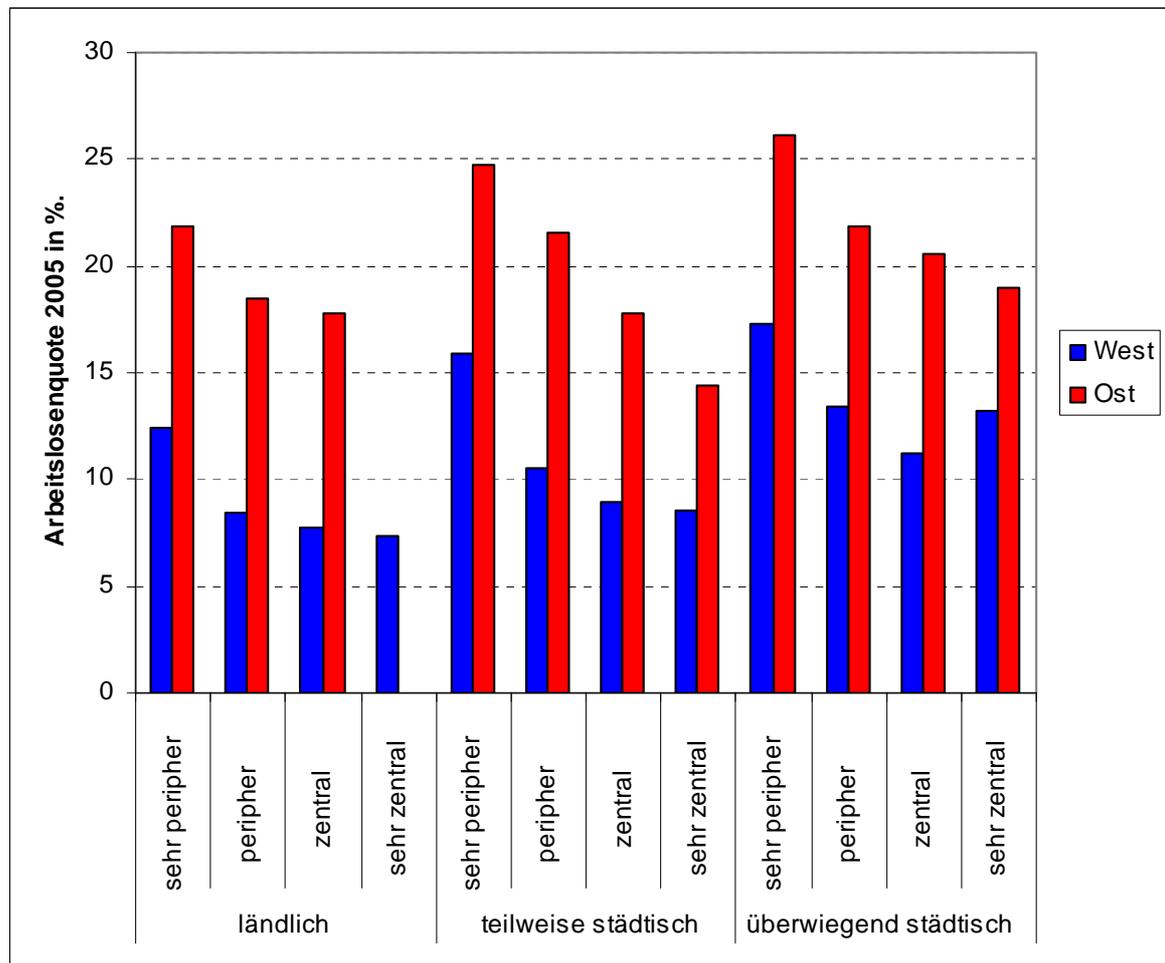
Abbildung 5: Wanderungssaldo 1994-2005

Hier zeigt sich im Osten erneut die Dimension „zentral-peripher“ als eigentlicher Träger der Unterschiede zwischen den Raumtypen. Dabei wird nochmals deutlich, dass längst nicht alle Teile der neuen Länder durch Wanderungsverluste geprägt sind. Die größten Verluste weisen die peripher bis sehr peripher gelegenen, überwiegend *städtisch* geprägten Teilräume auf. Hierbei handelt es sich meist um kleinere und mittelgroße Städte weit ab der großen Zentren. Diese haben häufig „doppelte“ Wanderungsverluste zu verzeichnen gehabt: zu den kleinräumig wirkenden Stadt-Umland-Wanderungen kommen die großräumigen Wanderungsverluste, häufig gegenüber den alten Ländern, in jüngerer Zeit aber auch vermehrt gegenüber den ökonomisch bessergestellten, im Sinne der hier betrachteten Typisierung zentralen Räumen wie Leipzig und Dresden.

Im Westen sind die Wanderungsbilanzen weniger systematisch mit den Raumtypen verbunden. Nur innerhalb des ländlichen Raumes zeigt sich auch hier das markante, zentral-periphere Gefälle.

Neben den demografischen zeigen auch ökonomische Merkmale die hohe Systematik des Zusammenhangs mit den Raumtypen. Vor allem im Osten prägt auch hier das deutliche zentral-periphere Gefälle das Bild. Dieses Muster ist im Westen zwar ebenfalls vorhanden, aber längst nicht so ausgeprägt.

Allerdings gibt es auch ein ländlich-städtisch gerichtetes Gefälle, das in gewisser Weise gegenläufig zum großräumigen Gefälle der Lagetypen verläuft. Dies bedeutet etwas vereinfacht, dass Arbeitslose eher in städtischer als in ländlicher Umgebung leben, und zwar *unabhängig* vom großräumigen Niveau der Arbeitslosigkeit, das sich im zentral-peripheren Gefälle und erst recht im Ost-West-Gegensatz abbildet (vgl. Abb. 6).



Quelle: Laufende Raumbbeobachtung des BBSR

Abbildung 6: Arbeitslosenquote]

Fazit

Die starke Abhängigkeit demografie- und auch ökonomiebezogener Aussagen zum Ländlichen Raum von Raumabgrenzungen und Definitionen ist ein wiederholt auftretendes Problem der meisten analytischen Arbeiten, die sich mit dieser Thematik befassen. Die hier vorgestellte Raumtypisierung hilft, dieses Problem zu lösen und damit eine Grundlage für weitergehende Analysen ländlicher Räume bereitzustellen.

Die Auswertung demografischer Daten für die so gebildeten Gebietstypen lässt nicht nur die Vielfalt der demografischen Entwicklung erkennen. Sie zeigt auch, dass vor allem das Lagekriterium zur Erklärung unterschiedlicher demografischer Entwicklungen beiträgt. Demografisches Wachstum findet primär in Räumen mit guter Erreichbarkeit statt, Schrumpfung konzentriert sich dagegen auf die peripherer gelegenen Teilräume und bleibt weitgehend unabhängig von deren kleinräumig-siedlungsstruktureller Einordnung. Ähnliches gilt auch für ökonomische Fragestellungen. Dies bedeutet letztlich, dass funktionale Verflechtungen und Lagebeziehungen bei regional-demografischen Betrachtungen – vor allem in ländlichen Räumen – eine hohe Aufmerksamkeit verdienen. Zu dieser Anforderung kann die neue Raumtypisierung beitragen.

Literatur

- BBSR: Siedlungsstrukturelle Kreistypen
<http://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/Raubeobachtung/Werkzeuge/Raumabgrenzungen/SiedlungsstrukturelleGebietstypen/Kreistypen/kreistypen.html> (Abgerufen: 4. August 2009)
- BBSR: Raumtypen ROB 2010
<http://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/Raubeobachtung/Werkzeuge/Raumabgrenzungen/Raumtypen2010/Raumtypen2010.html> (Abgerufen: 4. August 2009)
- Bundeszentrale für politische Bildung (Hrsg.): Editorial „Ländlicher Raum“, Aus Politik und Zeitgeschichte 37/2006
- BBR (Hrsg.): Raumordnungsbericht 2005, Berichte, Band 21, Bonn 2005
- BBSR (Hrsg.): Raumordnungsprognose 2025/2050. Berichte, Band 29, Bonn 2009
- Deutscher Landkreistag: Entwicklung ländlicher Räume
<http://www.kreise.de/landkreistag/laendliche-raeume.htm> (Abgerufen: 4. August 2009)
- Einig, Klaus, Kawka, Rupert; Lutter, Horst, Pick, Doris; Pütz, Thomas; Spangenberg Martin: Analytische Grundlagen der Leitbilder. In: Informationen zur Raumentwicklung 11/12.2006, S.621-636
- Ländlicher Raum. In: Wikipedia, Die freie Enzyklopädie. Bearbeitungsstand: 29. Mai 2009, 16:38 UTC. http://de.wikipedia.org/w/index.php?title=L%C3%A4ndlicher_Raum&oldid=60564741 (Abgerufen: 4. August 2009)
- Mai, Ralf; Schlömer, Claus: Erneute Landflucht? Wanderungen aus dem ländlichen Raum in die Agglomerationen. In: Zeitschrift für Bevölkerungswissenschaft 32, Heft 3-4/2007, S. 713-742.
- Das Parlament, Ausgabe 31 vom 27.7.2009.
- Schürt, Alexander; Spangenberg, Martin; Pütz, Thomas: Raumstrukturtypen. Konzept – Ergebnisse – Anwendungsmöglichkeiten – Perspektiven. BBR-Arbeitspapiere, Bonn 2005.
- Spangenberg, Martin; Kawka, Rupert: Neue Raumtypisierung – ländlich heißt nicht peripher. In: ASG Ländlicher Raum 59,2 (2008), S. 27-31
- Weiß, Wolfgang: Der Ländlichste Raum – Regional-demografische Begründung einer Raumkategorie. In: Raumforschung und Raumordnung 60, Heft 3/4.2002, S. 248-254.

Bearbeiter:

Dr. Claus Schlömer / Dipl. Geogr. Martin Spangenberg

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

claus.schloemer@bbr.bund.de / martin.spangenberg@bbr.bund.de

Steffen Maretzke, Wolfgang Weiß

Demografische Herausforderungen Ländlichster Räume

Vorbemerkungen

Will man die demografische Entwicklung Ländlicher Räume diskutieren, ist es zunächst wichtig klar zu stellen, dass es den Ländlichen Raum als einheitliche Raumkategorie gar nicht gibt. Eine Abgrenzung Ländlicher Räume nach der Bevölkerungszahl oder -dichte¹⁰ erfasst Ländliche Räume allenfalls in ihrem allgemeinsten siedlungsstrukturellen Merkmal. Auch die verallgemeinernde Kennzeichnung dieser Räume als „nicht städtische Räume“, als wirtschaftliche Problemregionen, als Regionen höchster Arbeitslosigkeit u. a. m. ist eine sehr vereinfachende Generalisierung, die der Dynamik, Vielfalt und Eigenständigkeit Ländlicher Räume nicht gerecht wird (Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung 2000). Im Raumordnungsbericht 2005 wird in diesem Zusammenhang herausgearbeitet, dass „...die Unterschiede in der Wirtschafts- und Beschäftigtenstruktur und den zukünftigen Entwicklungschancen zwischen einzelnen Ländlichen Räumen ... vielfach stärker ausgebildet (sind) als zwischen städtisch geprägten Gebieten und ländlichen Gebieten (Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung 2005). Auch die im Vorfeld des Europäischen Binnenmarktes befürchtete Polarisierung zwischen wachsenden Agglomerationsräumen und stagnierenden oder zurückbleibenden Ländlichen Räumen ist so nicht eingetreten (Bericht der Bundesregierung 2000), wozu sicherlich auch die polyzentrische Siedlungsstruktur in Deutschland in Verbindung mit der im Durchschnitt vergleichsweise gleichmäßigen dichten Besiedlung beigetragen hat. - Letztlich sind alle diese Merkmale und Parameter Ausdruck eines Wertesystems, das von einer hoch verdichteten, urbanen Gesellschaft determiniert wird.

Auch wenn es nicht zu dieser befürchteten Polarisierung kam, so gibt es in Deutschland neben den vielen attraktiven und wettbewerbsfähigen ländlichen Regionen mit günstigen Zukunftsperspektiven auch andere, die große Schwierigkeiten haben, die auf sie zukommenden Herausforderungen zu bewältigen. Vor allem peripher gelegene, strukturschwache Regionen, die in besonderem Maße vom demografischen Wandel betroffen sind, drohen in ihrer Entwicklung dauerhaft zurückzufallen. Auf diese Regionen soll und will die Politik ihr besonderes Augenmerk richten (Handlungskonzept der Bundesregierung 2009).

Im Rahmen dieses Beitrages sollen die demografischen Strukturen und Trends dieser peripher gelegenen Regionen im Ländlichen Raum differenzierter analysiert und bewertet werden, weil sich auf die zugehörigen Gemeinden sehr vielfältige demografisch bedingte Herausforderungen konzentrieren.

Demografische Strukturen und Trends peripherer Ländlicher Räume

Abgrenzung „peripherer Ländlicher Räume“

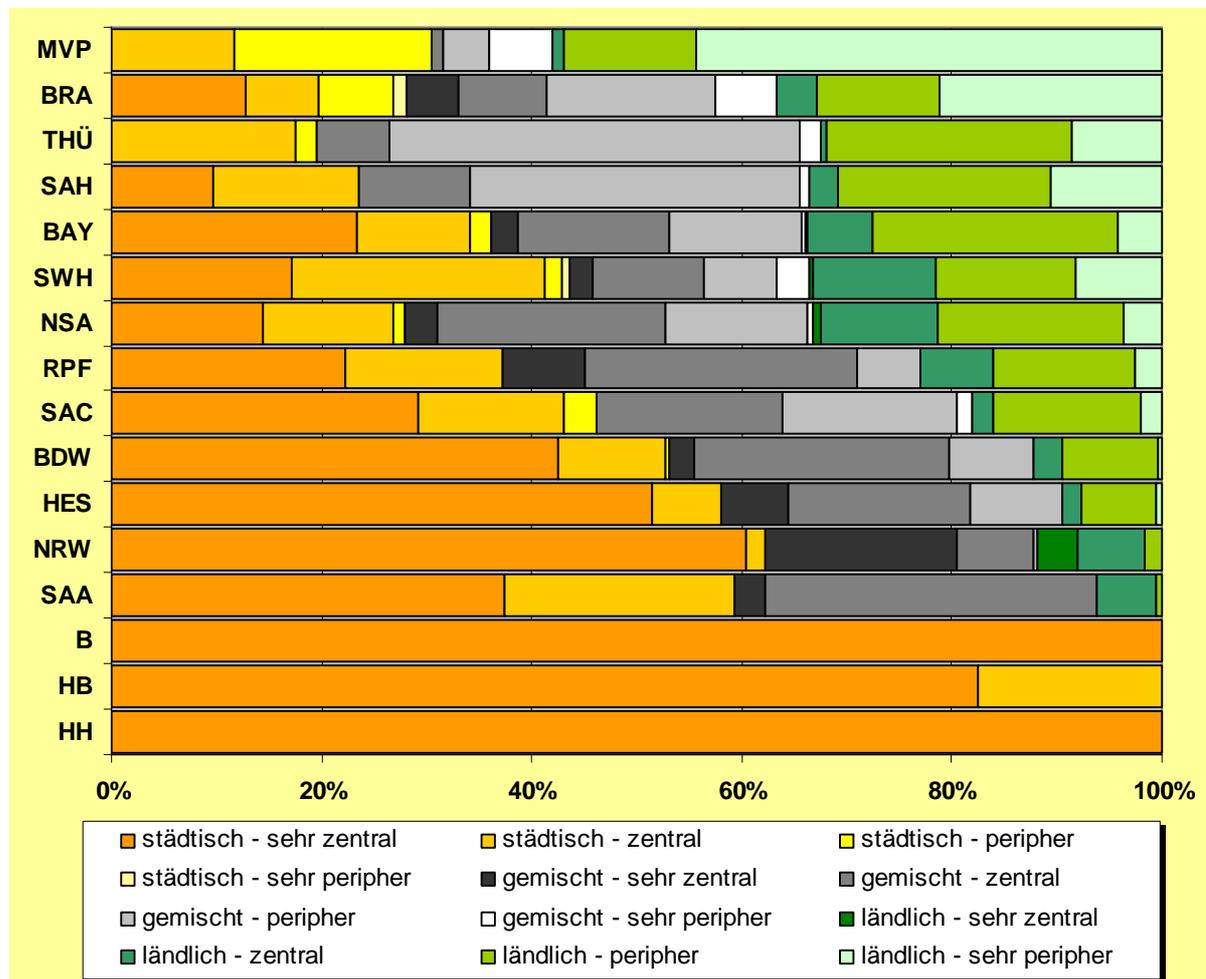
Um einen Regionstyp „periphere Ländliche Räume“ differenzierter diskutieren und bewerten zu können, muss dieser als erstes in einer geeigneten Form abgegrenzt werden. Auch wenn die Vielfalt des Ländlichen Raums, wie oben bereits beschrieben, akzeptiert wird, sollte man sich bei solch einer Typisierung doch auf wenige Faktoren konzentrieren, damit das Typisierungsergebnis für den Leser nachvollziehbar bleibt. Schlömer und Spangenberg haben in ihrem Beitrag einen sehr praktischen Typisierungsansatz vorgestellt, der unter Berücksichtigung der für uns besonders relevanten Dimensionen „Siedlungsstruktur“ und „Lage“ eine kleinräumige Typisierung auf Basis der Gemeinden vornimmt, die es ermöglicht, ländlich geprägte Räume zu definieren. Im Rahmen dieser zweidimensionalen Typisierung grenzen sie die „Siedlungsstruktur“ zum einen über städtisch, gemischt bzw. ländlich geprägte Gemeinden ab, während sie über die Dimension „Lage“ sehr zentral, zentral, peripher bzw. sehr peripher gelegene Gemeinden bestimmen (vgl. Beitrag Schlömer, Spangenberg in diesem Heft, Karte 4, S. 24).

Auf der Grundlage dieses Typisierungsmodells wurden hier nun all jene Gemeinden dem Regionstyp „periphere Ländliche Räume“ zugeordnet, die zum einen „ländlich“ geprägt und zum anderen

¹⁰ In ihren Arbeiten zur Entwicklung des Ländlichen Raums legt die Europäische Kommission - GD VI (Landwirtschaft - Ländliche Entwicklung) beispielsweise den Verstädterungsgrad zur Abgrenzung Ländlicher Räume zugrunde, der unmittelbar von der Bevölkerungsdichte abhängt. Vgl. http://ec.europa.eu/agriculture/envir/report/de/rur_de/box3.htm

„peripher“ oder „sehr peripher“ gelegen sind.

Das Ergebnis dieser Regionstypisierung zeigt, dass die peripheren Ländlichen Räume sehr unterschiedlich auf die Regionen in Deutschland verteilt sind. Sie konzentrieren sich vor allem auf die ostdeutschen Bundesländer (vgl. Abb. 1).



Quelle: Laufende Raumbbeobachtung des BBSR, eigene Berechnungen

Abbildung 1: Bevölkerungsanteil peripherer Ländlicher Räume nach Bundesländern, 2005

Neben den Bundesländern Mecklenburg-Vorpommern, Brandenburg, Thüringen und Sachsen-Anhalt weisen auch die Länder Bayern, Schleswig-Holstein und Niedersachsen überdurchschnittlich hohe Bevölkerungsanteile dieses Regionstyps auf. In den Bundesländern Baden-Württemberg, Hessen, Nordrhein-Westfalen und dem Saarland leben dagegen nicht einmal 10 Prozent der Bevölkerung in diesem Raumtyp.

Strukturen und Trends der Bevölkerungsentwicklung

Im Raumtyp „periphere Ländliche Räume“ leben deutschlandweit nur 14,8% der Bevölkerung. Von den dort lebenden 12,2 Mio. Einwohnern haben 67% ihren Wohnsitz in den alten und 33% in den neuen Ländern.

Analysiert man die demografische Entwicklung der Gemeinden dieses Raumtyps im Zeitraum 1990 bis 2005, dann zeigt sich, dass vor allem die ländlich geprägten Gemeinden der alten Länder eine äußerst positive demografische Entwicklung aufweisen (vgl. Tab. 1).

Gemeindetyp Dimension „Lage“	Dimension „Siedlungsstruktur“					
	städtisch		gemischt		ländlich	
	Alte Länder	Neue Länder	Alte Länder	Neue Länder	Alte Länder	Neue Länder
	1990 bis 1997 (1990=100)					
sehr zentral	101,9	97,0	107,3	118,2	111,4	-
zentral	104,0	92,7	107,9	100,3	110,6	106,0
peripher	101,1	88,7	105,5	93,6	107,4	100,2
sehr peripher	103,2	90,5	103,5	91,5	104,1	97,4
	1997 bis 2005 (1997=100)					
sehr zentral	101,1	99,6	103,1	124,2	105,4	-
zentral	100,9	96,7	102,7	96,9	105,3	102,4
peripher	97,7	90,5	100,5	91,2	102,1	94,7
sehr peripher	97,3	76,2	100,4	88,0	100,2	92,6

Quelle: Laufende Raumbewertung des BBSR, eigene Berechnungen

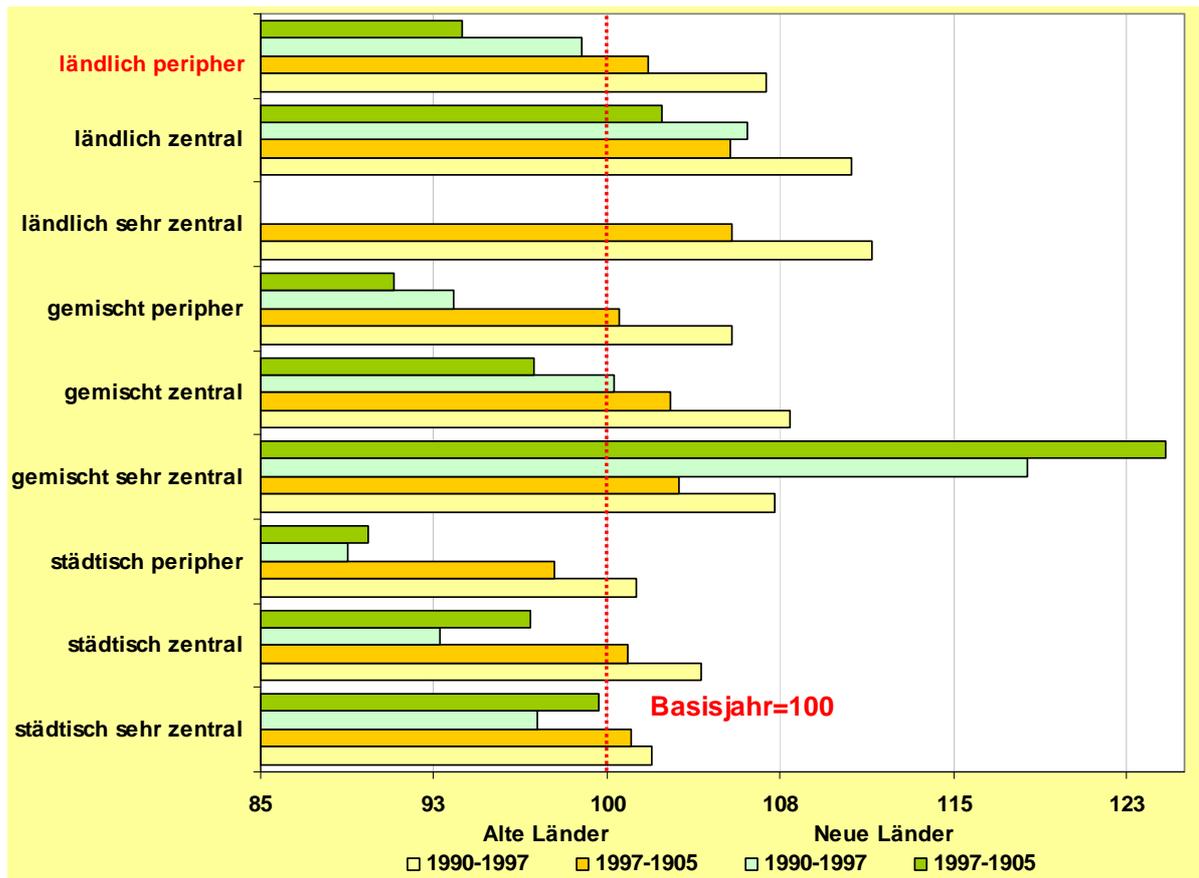
Tabelle 1: Bevölkerungsentwicklung 1990 bis 2005, Gemeindetypen differenziert nach den Dimensionen „Lage“ und „Siedlungsstruktur“

Durchgängige Wachstumsraten, die selbst in peripheren Lagen meist über denen der stärker verdichteten Gemeinden liegen, sprechen klar dafür, dass diese westdeutschen Gemeinden von der Bevölkerung als attraktive Wohn- und Arbeitsstandorte angenommen werden. Dies gilt sowohl für den Zeitraum 1990 bis 1997, wie für die Jahre danach.

Auch in den neuen Ländern zeichnen sich die ländlich geprägten Gemeinden durchgängig durch eine günstige Bevölkerungsentwicklung aus. In beiden hier betrachteten Zeiträumen entwickelten sich die ländlich geprägten Gemeinden, selbst unter Berücksichtigung der verschiedenen Lage-Dimensionen, vergleichsweise günstiger als die stärker verdichteten Gemeinden. Im Gegensatz zu den alten Ländern sind die peripher gelegenen Gemeinden der neuen Länder jedoch wesentlich stärker von Schrumpfungprozessen betroffen.

Die vergleichsweise günstige demografische Entwicklung der Ländlichen Räume in den neuen Ländern resultierte allerdings aus einer Besonderheit in der Regionalentwicklung nach 1990. Vor 1989 gab es in den ostdeutschen Regionen so gut wie keine Suburbanisierung. Nach dem Beitritt zum Geltungsbereich des Grundgesetzes hatten die Ostdeutschen zum ersten Mal die reale Chance, ihren Traum vom Eigenheim zu verwirklichen. Entsprechend konnten in den 1990er Jahren sowohl das direkte Umland der ostdeutschen Zentren, wie die westlichen Bundesländer den Großteil dieser städtischen Wanderungen als Wanderungsgewinne verbuchen.

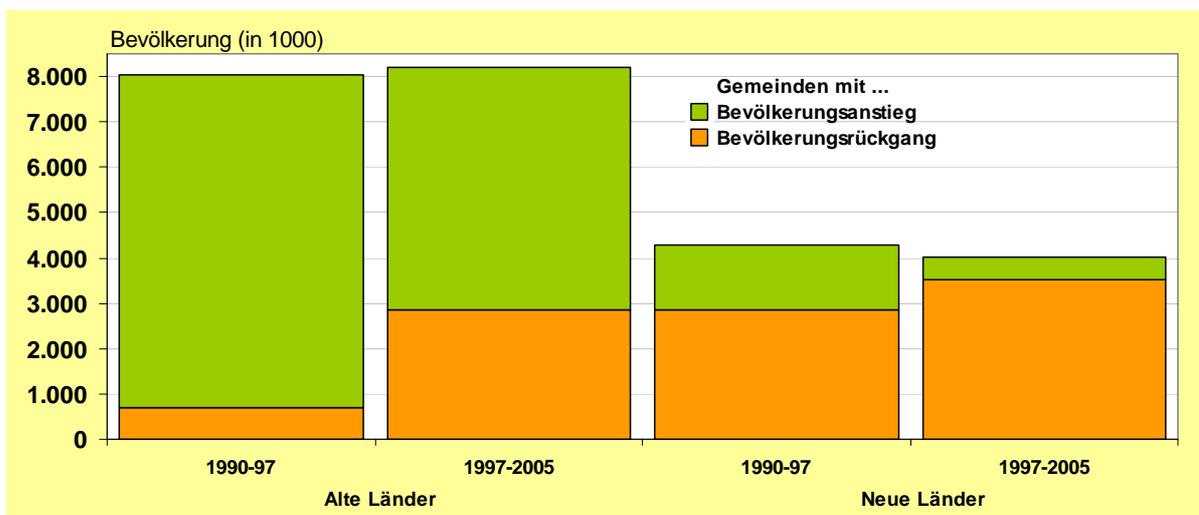
Da sich die Gemeindegebietsstruktur bis 1997 in den neuen Bundesländern nicht veränderte und Gemeindegebietsreformen danach oft nur inkonsequent umgesetzt wurden, ist die günstige Bevölkerungsentwicklung vieler ländlicher Gebiete im Osten Deutschlands vor allem ein Ergebnis der dynamischen Stadt-Umland-Wanderungen der 90er Jahre. Rein statistisch trugen ihre Wanderungen zum Wachstum, zumindest aber zur Stabilisierung der ländlichen Regionen bei. Da die beteiligten Personen ihren Wohnort aber bevorzugt in die zentral oder sehr zentral gelegenen Ländlichen Räume verlegten, blieben sie ihren Zentren in jeder Hinsicht als demografisches Potenzial erhalten. De facto gibt es damit in Bezug auf die demografischen Parameter neben der formalen Polarisierung zwischen den Zentren und den Ländlichen Räumen auch eine Polarisierung innerhalb der Landkreise zwischen den zentrumsnahen und -fernen Gemeinden (vgl. Abb. 2).



Quelle: Laufende Raumbearbeitung des BBSR, eigene Berechnungen

Abbildung 2: Bevölkerungsentwicklung 1990 bis 2005, Gemeindetypen differenziert nach den Dimensionen „Lage“ und „Siedlungsstruktur“

Im bundesweiten Kontext wiesen im Zeitraum 1990 bis 1997 nur 28% der Gemeinden im peripheren Ländlichen Raum rückläufige Bevölkerungszahlen auf (vgl. Abb. 3). Im Gegensatz zu den alten Ländern, wo nur 12% der Gemeinden von Bevölkerungsverlusten betroffen waren, lag dieser Wert in den neuen Ländern bereits über 60%. Von 1997 bis 2005 hat sich die Zahl der betroffenen Gemeinden flächendeckend weiter erhöht. Im Ergebnis dieser Entwicklung realisierten nur noch 12% der ostdeutschen Gemeinden im peripheren Ländlichen Raum Bevölkerungszuwächse (alte Länder = 65%).



Quelle: Laufende Raumbearbeitung des BBSR, eigene Berechnungen

Abbildung 3: Bevölkerungsentwicklung im peripheren Ländlichen Raum, 1990 bis 2005

Auch der Alterungsprozess der Bevölkerung ist in den peripheren Ländlichen Räumen der neuen Länder bereits spürbar stärker als in den alten Ländern ausgeprägt (vgl. Tab. 2). Mit einem Durchschnittsalter von 43,8 Jahren war die ostdeutsche Bevölkerung dieses Raumtyps im Jahr 2005 fast 2,5 Jahre älter als in den westdeutschen Vergleichsräumen (41,4 Jahre). Im Vergleich zu den anderen ostdeutschen Regionen ist dies aber nur ein Durchschnittswert.

Gemeindetyp/ Alte und neue Länder/ Deutschland (D)	Bevölkerung 2005			Durch- schnittsalter 2005 (in Jahren)	Wande- rungs- saldo	Lebendgebo- renen/Gestor- benenaldo
	in 1000	in %	1997= 100			
D - städtisch	40627	49,3	100,4	42,5	12,1	-12,0
D - gemischt	24650	29,9	100,4	42,4	24,9	-12,6
D - Ländlich	17161	20,8	100,7	41,8	29,8	-9,2
D - sehr zentral	37784	45,8	101,3	42,3	20,9	-8,4
D - zentral	23314	28,3	101,8	42,0	35,9	-7,6
D - peripher	17655	21,4	98,3	42,6	5,0	-18,9
D - sehr peripher	3685	4,5	94,6	43,5	-21,8	-31,9
Alte Länder	65698	79,7	101,8	42,0	29,6	-5,5
Neue Länder	16740	20,3	95,6	43,8	-16,9	-33,7
Deutschland	82438	100,0	100,5	42,3	19,6	-11,6
periphere Ländliche Räume	12193	14,8	99,0	42,2	15,3	-15,9
dar. Alte Länder	8188	9,9	101,8	41,4	32,4	-3,3
dar. Neue Länder	4005	4,9	93,7	43,8	-16,6	-39,5
dar. MVP/BRA	1814	2,2	94,9	43,4	-2,3	-37,1

Quelle: Laufende Raumbearbeitung des BBSR, eigene Berechnungen

Tabelle 2: Bevölkerungsentwicklung in Deutschland, 1996 bis 2005

Die peripheren Ländlichen Räume der neuen Länder – ein besonderer Regionstyp

Wenn also weder die Entwicklung der Bevölkerungszahl, noch das Niveau der demografischen Alterung Argumente dafür bieten, dass gerade die peripheren Ländlichen Räume in Ostdeutschland im Kontext des demografischen Wandels vor besonderen Herausforderungen stehen, dann muss es andere Fakten geben, die diese Aussage rechtfertigen.

Und diese Fakten gibt es. Aufgrund der unbefriedigenden Arbeits- und Lebensbedingungen in vielen ostdeutschen Regionen, die sich u. a. im extrem hohen Arbeitslosigkeitsniveau äußert (vgl. Tab. 3), weisen gerade die peripheren Ländlichen Räume nicht erst seit 1990 kontinuierlich hohe und äußerst selektive Wanderungsverluste auf. Diese Verluste, in Verbindung mit den ungewohnt starken Geburtenrückgängen Anfang der 90er Jahre, haben die Alters- Geschlechter- und Sozialstruktur der Bevölkerung dieses Raumtyps über die Jahre spürbar verändert. Wenn man bedenkt, dass viele Standorte dieser Regionen noch vor ca. einer Generation Anteile an Kindern und Jugendlichen von einem Viertel bis zu einem Drittel und Seniorenanteile von knapp zehn Prozent realisierten, so muss man aus heutiger Sicht konstatieren, dass das Relationen sind, wie sie nur noch in Entwicklungsländern anzutreffen sind.

Gemeindetyp/ Alte und neue Länder/ Deutschland (D)	Langzeitarbeitslose je 100 abhängige Erwerbspersonen	Einwohnerdichte (Einwohner je km ²)		18-u.30-jährige Frauen je 100 Männer dieser Altersgruppe	
	2005	2005	2005 (1990=100)	2005	2005 (1997=100)
D - städtisch	3,7	1168	101,2	101	104,3
D - gemischt	3,2	246	104,9	94	100,4
D - Ländlich	3,0	77	106,4	90	99,6
D - sehr zentral	3,5	913	103,4	102	104,2
D - zentral	2,9	248	107,4	96	101,7
D - peripher	3,5	114	100,5	90	99,7
D - sehr peripher	5,4	55	93,6	85	98,0
Alte Länder	2,7	264	106,7	99	102,8
Neue Länder	6,0	154	92,0	90	101,3
Deutschland	3,4	231	103,4	97	102,4
periphere Ländliche Räume	3,3	67	102,9	88	98,9
dar. Alte Länder	1,9	78	108,8	93	100,6
dar. Neue Länder	6,1	52	92,7	81	96,2
dar. MVP/BRA	6,7	42	94,7	80	95,8

Quelle: Laufende Raumbearbeitung des BBSR, eigene Berechnungen

Tabelle 3: Bevölkerungsentwicklung in Deutschland, 1996 bis 2005

Eine dieser selektiven Wirkungen der Wanderungen auf die Bevölkerungsstruktur spiegelt sich im Wandel der Sexualproportion wieder. Da die jungen Frauen in vielen dieser peripheren Ländlichen Räume seit mindestens zwei Generationen besonders stark an den Fortzügen beteiligt sind, entwickelte sich hier über die Zeit ein europaweit einmaliger Männerüberschuss in den Altersgruppen der demografisch aktiven Bevölkerung, so dass hier im Jahr 2005 auf fünf 18- bis 30-jährige Männer nur noch vier Frauen dieser Altersgruppe kamen. Die jungen Männer, die in diesen ländlichen Regionen leben, haben damit im Vergleich zu anderen Gegenden schon rein quantitativ gesehen deutlich schlechtere Chancen, eine Familie zu gründen. Für die demografische Entwicklung sind diese Strukturen schon heute äußerst problematisch. Hier erklären sich die stark rückläufigen Geburtenzahlen nicht einzig aus dem allgemein niedrigen Fertilitätsniveau, das den Ersatz der Eltern-generation auch hier bei weitem nicht mehr sichert. Hier resultieren die kontinuierlich steigenden Sterbeüberschüsse auch aus diesem enormen Defizit an jungen Frauen, ein Faktor, der tendenziell immer bedeutsamer wird.

Die sexualspezifische Scherung im ostdeutschen Wanderungsverhalten dürfte ein spezifisches Phänomen der zurückliegenden DDR-Entwicklung sein. Die im Arbeitsalltag weit fortgeschrittene Emanzipation der Frauen wurde nach der Wiedervereinigung an die Töchter und Enkelinnen weitergegeben, so dass auch deren Wanderungsverhalten hochgradig arbeitsweltlich motiviert ist. Da die Beschäftigungsmöglichkeiten im Westen nach wie vor deutlich besser als im Osten sind, wandern viele dieser jungen Frauen direkt dorthin. Sie trauen es sich offensichtlich eher als die jungen Männer zu, sich an einem neuen Wohnort, sei es in den neuen Ländern oder im Westen, erfolgreich zu integrieren

Neben dem so entstandenen Männerüberschuss lassen sich in den peripheren Ländlichen Räumen Ostdeutschlands aber auch spürbare Defizite in Bezug auf das Bildungsniveau und die Bildungsfähigkeit der einheimischen Bevölkerung erkennen. Zahlreiche Untersuchungen stimmen im Ergebnis darin überein, dass die Mobilität im Sinne von innerdeutscher, arbeitsbezogener Migration „primär eine Wanderung von Höherqualifizierten“ ist (Straubhaar, Wolter 1999).

Ebenrett, Hansen und Puzicha konnten mit ihren Forschungsarbeiten aufzeigen, dass „...hohe Arbeitslosigkeit in einer Region und die dadurch verursachte Abwanderung ... ein niedriges Niveau regionaler Intelligenzleistungen und damit auch erhebliche Minderungen des Humankapitals in dem Teil der Bevölkerung (bedingen), der gerade an der Schwelle zum Erwerbsleben steht. Für die Ursache Binnenwanderung lässt sich ... (ihre) Vermutung bestätigen: Abwanderung aus einer wirtschaftlich schwachen in eine wirtschaftlich prosperierende Region ist in hohem Maße die Folge selbst erlebter oder in der Umgebung wahrgenommener Arbeitslosigkeit. Sie ist offensichtlich überwiegend eine Option für besser (aus)-gebildete, für die intellektuelle Förderung ihrer Kinder aufgeschlossene Familien. Die Etikettierung dieses Phänomens als „brain drain“ ... scheint (ihnen) angemessen (Ebenrett, Hansen, Puzicha 2003). In den Karten, die die Autoren ihrem Beitrag beigefügt haben wird deutlich, dass unterdurchschnittliche Intelligenztestleistungen¹¹ auch ein Problem der ostdeutschen peripheren Ländlichen Räume sind.

Offensichtlich bündeln sich in den peripheren Ländlichen Räumen Ostdeutschlands viele problematische Parameter. Ungünstige demografische Strukturen und Trends, gepaart mit tiefgreifenden demografisch-soziologischen Disproportionen (vgl. Tab. 4) treffen hier auf besondere Schwierigkeiten bei der Sicherung der öffentlichen Daseinsvorsorge in einem stark entleerten Raum, die in dieser Qualität nirgendwo sonst in Deutschland anzutreffen sind. In großen Teilen Mecklenburg-Vorpommerns, Brandenburgs und der Altmark liegt die Einwohnerdichte seit jeher deutlich unter 50 Einwohnern je km² – und sie sinkt weiter.

Migrationskomponente:	Wirkung:	Folgen:
Altersspezifische Gewichtung	Verschiebung in der Altersstruktur	Relative Überalterung
Geschlechtliche Differenziertheit	Deformierung der Sexualstruktur	Frauendefizit im demografisch aktiven Alter
Qualifikationsorientiertheit	Intellektuelle Degradation ¹²	Überhäufigkeit gering Qualifizierter

Tabelle 4: Komponenten und Auswirkungen der permanent selektiven Migration in den ländlichsten Abwanderungsgebieten Ostdeutschlands

Und diese Entwicklung wird sich fortsetzen. Künftig werden im bundesweiten Kontext nicht nur die peripheren Ländlichen Räume vergleichsweise stärker von Bevölkerungsschrumpfung und demografischer Alterung betroffen sein. Bis 2025 wird diese Entwicklung die ländlich geprägten Gemeinden insgesamt spürbar stärker als die gemischt bzw. städtisch geprägten Gemeinden erfassen (vgl. Tab. 5).

¹¹ Die Untersuchungen von Ebenrett, Hansen und Puzicha basieren auf den Intelligenztestleistungen von 248.727 jungen Männern (Altersspektrum: 18 bis 22 Jahre), die im Jahr 1998 bundesweit im Rahmen ihrer Musterung die psychologische Eignungsuntersuchung bei den 83 Kreiswehrrersatzämtern durchlaufen haben. Als Messwert der individuellen Intelligenztestleistung gilt dabei - wie in der Untersuchung auf Länderebene - die aus einem Rechentest, einem Matrizentest und einem Wortanalogietest zusammengesetzte „Intelligenz-Note“ des Psychologischen Dienstes der Bundeswehr.

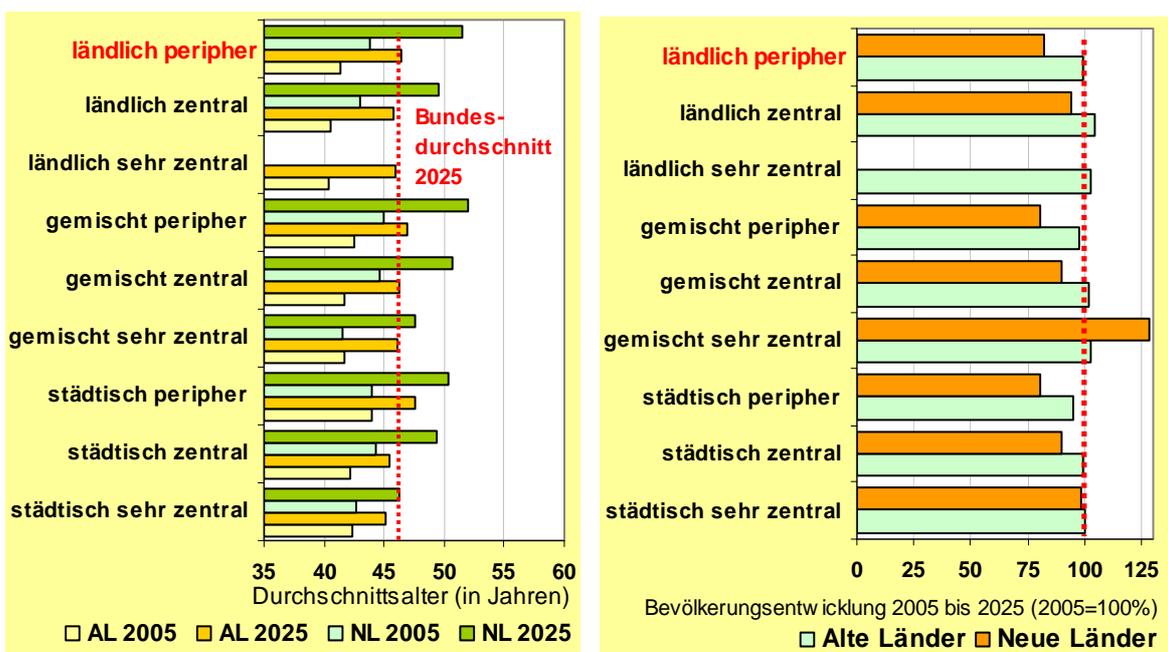
¹² Damit sollen vorrangig die Auswirkungen der überhäufigen Verluste an hochqualifizierten Kultur- und Leistungsträgern auf die Gesamtbevölkerung beschrieben werden. Standorte und Regionen werden dadurch nicht nur rein quantitativ in ihrer Wettbewerbsfähigkeit benachteiligt. Vielfach verlieren auch die dortigen Eliten an Leistungskraft, wenn niemand mehr da ist, an denen sie sich „reiben“ können. Diese qualitative Seite des Prozesses ist natürlich kaum messbar, entzieht sich also den üblichen Beweisen einer in quantitativen Methoden eingeübten Analyse.

Gemeindetyp/ Alte und neue Länder/ Deutschland (D)	Bevölkerungs- entwicklung 2005-2025	Durchschnittsalter der Bevölkerung 2025		Einwohnerdichte (Einwohner je km ²)	
		2005=100	in Jahren	2005=100	2025
D - städtisch	99,0	45,5	3,0	1156	99,0
D - gemischt	97,5	47,2	4,8	240	97,5
D - Ländlich	96,3	47,3	5,5	74	96,3
D - sehr zentral	100,3	45,4	3,1	916	100,3
D - zentral	99,7	46,5	4,4	248	99,7
D - peripher	93,2	47,9	5,2	107	93,2
D - sehr peripher	85,7	50,4	6,9	47	85,7
Alte Länder	100,3	45,7	3,8	265	100,3
Neue Länder	88,6	49,3	5,5	137	88,6
Deutschland	98,0	46,4	4,1	226	98,0
periphere Ländliche Räume	93,4	47,9	5,7	63	93,4
dar. Alte Länder	99,1	46,4	5,0	77	99,1
dar. Neue Länder	81,9	51,4	7,6	43	81,9
dar. MVP/BRA	82,7	51,8	8,4	34	82,7

Quelle: Laufende Raumbewertung des BBSR, eigene Berechnungen

Tabelle 5: Bevölkerungsentwicklung in Deutschland, 1996 bis 2005

Entsprechend werden die ländlich geprägten bzw. peripher gelegenen Gemeinden bis 2025 die stärksten Bevölkerungsverluste und die im Durchschnitt ältesten Einwohner zu erwarten haben (vgl. Abb. 4).



Quelle: Laufende Raumbewertung des BBSR; BBR-Bevölkerungsprognose 2005-2025/bbw

Abbildung 4: Bevölkerungsentwicklung und demografische Alterung bis 2025 nach Raumtypen, Alte (AL) und neue Länder (NL)

Die neuen Länder werden auch künftig stärker vom demografischen Wandel als die alten Länder betroffen sein, wobei sich die daraus resultierenden Herausforderungen noch stärker als bisher auf die peripheren Ländlichen Räume konzentrieren werden. Bevölkerungsverluste von fast 20 Prozent, das mit Abstand höchste Durchschnittsalter der Bevölkerung (51,4 Jahre) und eine Einwohnerdichte, die in den peripheren Ländlichen Räumen Mecklenburg-Vorpommerns und Brandenburgs nur noch bei 34 Einwohnern je km² liegen wird, bringen immer größere Herausforderungen für die regionalen Akteure in Politik, Verwaltung und Wirtschaft mit sich.

Zentrale Herausforderungen des demografischen Wandels für den peripheren Ländlichen Raum

Viele Veränderungen, die anderen Regionen erst bevorstehen, lassen sich in den ostelbischen Gebieten und der Altmark schon heute im Alltag beobachten. Sie werden zumeist unter dem Thema „fehlende Auslastung der Infrastruktur“ behandelt, was oft fälschlicherweise als „Unterschreitung der Tragfähigkeit“ bezeichnet wird, gemeint ist aber die rückläufige Auslastung dieser Einrichtungen, die ihr rentables Betreiben immer schwieriger werden lässt (Weiß 2005).

Wichtige Beispiele dafür sind:

- die Anpassung des Schulstandortnetzes an die Halbierung der Schüleranzahl in den 90er Jahren sowie
- der umfangreiche Rückbau des Wohnungsbestandes der Städte, insbesondere der Bestände des industriemäßigen Wohnungsbaus der 1970er und 1980er Jahre, weil der „Leerstand“ die kommunalen Haushalte enorm belastet.

Weil die pro-Kopf-Kosten für den Unterhalt der Leitungssysteme vieler technischer Infrastrukturen mit sinkender Flächendichte exponentiell steigen, wird eine Anpassung dieser Strukturen an die veränderte Nachfrage immer dringlicher. Das Beispiel der Gewährleistung der kommunalen Wasserver- und Abwasserentsorgung macht die kostentreibende Wirkung rückläufiger Bevölkerungszahlen sehr anschaulich. Zum einen steigen die spezifischen Pro-Kopf-Unterhaltskosten in diesem Bereich direkt, weil die nicht gestaltbaren Finanzierungslasten dieser Langfristinvestition von immer weniger Einwohnern getragen werden müssen. Indirekte Steigerungen ergeben sich zudem, weil dieses unterausgelastete System aus hygienischen Gründen regelmäßig gespült werden muss, um das Leitungssystem frei von Bakterien und Keimen zu halten. Selbst wenn man dieses System an den geringeren Bedarf anpassen will muss viel Geld in die Hand genommen werden. Auch diese Kosten müssen von den verbliebenen Gebühren- und Beitragszahlern aufgebracht werden. Da die vorhandenen Anlagen zudem schneller als geplant abgeschrieben werden müssen (soweit über Gebühren und Beiträge noch nicht bezahlt), kommt es zu weiteren Verlusten in der Bilanz. Die Alternative, das überdimensionierte Abwassernetz aufrecht zu erhalten, ist dagegen nicht wirklich realistisch.

Die kommunalen Finanzen stehen schon heute stark unter Druck, sei es aufgrund bestehender Schulden, rückläufiger Schlüsselzuweisungen aus dem Bundesland und/oder aufgrund der noch nicht endgültig geklärten Altschuldenproblematik. Die demografische Entwicklung wird die kommunalen Haushaltsspielräume weiter einschränken. In vielen Gemeinden Mecklenburg-Vorpommerns, die bislang noch relativ ausgeglichene Haushaltsstrukturen aufwiesen, ist derzeit ein radikaler Abbau der allgemeinen Rücklagen zu beobachten. Diese offensichtliche Verschlechterung der finanziellen Rahmenbedingungen geht absehbar vor allem zu Lasten der freiwilligen kommunalen Leistungen, weil die Pflichtaufgaben der Kommunen nicht diskutabel sind. Im Ergebnis kann dies sehr ungünstige Wirkungen auf die Lebensqualität, wie auf die Attraktivität der zugehörigen Standorte haben und die Abwanderungsbereitschaft der Bevölkerung weiter befördern.

Ganz offensichtlich resultieren für die peripheren Ländlichen Räume, insbesondere der neuen Länder, kurzfristig sehr spezifische Herausforderungen aus der demografischen Entwicklung. Da der kommunale Alltag regelmäßig zeigt, dass die traditionellen Instrumente zur Bewältigung dieser Herausforderungen oft ungeeignet sind, um diese zu meistern, ist ein Umdenken angesagt. Zum einen gilt das direkt für das Leitbild der Absicherung gleichwertiger Lebensbedingungen, das auf den Prüfstand gestellt und konkretisiert werden muss. Zum anderen braucht es neue, innovative Lösungsansätze, damit die Daseinsvorsorge auch künftig in einem breiten Spektrum und mit hoher Qualität abgesichert werden kann.

Die Schaffung gleichwertiger Lebensverhältnisse wurde unter den Wachstumsbedingungen der Vergangenheit als ein flächendeckendes Ausgleichsziel in Richtung nach oben interpretiert, d.h. die Ausstattungsmerkmale aller Teilräume orientierten sich an denen mit den höchsten erreichten Qualitäts- und Quantitätsstandards. Eine derartige Orientierung flächendeckender Ausstattungsstandards mit Einrichtungen der Daseinsvorsorge kann aber gerade in den peripheren Ländlichen Räumen immer schwieriger abgesichert werden. Gleichwertige Lebensverhältnisse sind daher künftig - abgesehen von wenigen nicht disponiblen Leistungen im Bereich von Bildung und medizinischer Versorgung - eher im Sinne von Chancengleichheit und Teilhabemöglichkeiten wesentlicher gesellschaftlicher und wirtschaftlicher Entwicklungen zu interpretieren. Diese Teilhabe ist auch den Bewohnern in den peripheren Ländlichen Räumen zu sichern. Aber lässt sich diese Teilhabe wie gewohnt über einheitliche Grenz- und Schwellenwerte erreichen? Wenn schon heute offensichtlich ist, dass rückläufige Bevölkerungszahlen den rentablen Betrieb der Infrastrukturen gefährden, dann wird zugleich deutlich, dass wir dringend neue Betreiberstrukturen, Technologien, Versorgungssysteme, also neue und innovative Lösungsansätze brauchen, um die Daseinsvorsorge im bisherigen Spektrum und der gewohnten Qualität zu gewährleisten.

Der Forschungsbedarf nach neuen, innovativen Lösungen zur künftigen Absicherung des Leitbildes „gleichwertiger Lebensbedingungen“ ist offensichtlich sehr groß. Bei der Suche nach neuen, innovativen Lösungsansätzen geht es auch um die Entwicklung praktikabler Funktionalitäten der Infrastruktur, um zentrale oder dezentrale Lösungen, die möglichst flexibel, preiswert und zugleich sinnvoll sind. Auch die Aktivierung des bürgerschaftlichen Engagements, das gerade im Ländlichen Raum noch viele, bislang ungenutzte Potenziale bietet, sollte von der Politik konsequenter voran getrieben werden. Im Ausnahmefall gehört dazu aber auch, dass die Politik offen eingesteht, dass es bestimmte Leistungen der Daseinsvorsorge in den gewohnten Standards nicht mehr geben kann, weil sie einfach zu teuer sind.

Viele der hier relevanten Standards werden dem Ländlichen Raum seit langem durch das Leben in den großen Städten diktiert. Meistens bringen sie ja auch eine Verbesserung der Lebensqualität mit sich. Oft erweisen sich diese starren städtischen Standards für den Ländlichen Raum aber als wenig sinnvoll. Das betrifft zuweilen recht banale Dinge, wie z.B. das auf dem Lande übliche Kompostieren organischer Abfälle oder die Verwertung von Küchenabfällen in der individuellen Kleintierhaltung – oft in der Umsetzung im Grenzbereich der Legalität oder im Konflikt mit geltendem Recht. Problematisch sind Zwangsanschlüsse an das Abwassernetz, die Größe und die Frequenz der Entleerung von Mülltonnen, aber auch die Anzahl der Fahrgäste zur Bestimmung der Wirtschaftlichkeit von Buslinien.

Unter Rentabilitäts Gesichtspunkten befindet sich der Ländliche Raum mit seiner großräumig geringen Bevölkerungsdichte und seiner relativen Unzugänglichkeit zu funktionalen Zentren in einer sehr unglücklichen Situation, muss er doch viele Wettbewerbsnachteile hinnehmen. Dem könnte man durch eine positive Interpretation dieser Strukturen vielleicht noch etwas Positives abgewinnen, denn für eine exklusive Bevölkerung, die zum Teil aus Stadtfrost und verbunden mit einer Ausnahme-Lebensführung genau dieses ländliche Flair mit seiner Ruhe, Naturnähe und dem vielen Platz sucht, ist dieser Raum sehr attraktiv. Allerdings widerspricht diese Interessenlage jener der ansässigen Bevölkerung des Ländlichen Raumes fundamental. Bildende Künstler, Schriftsteller und andere Unabhängige werden die Leistungskraft des Ländlichen Raumes allein nicht bewahren können. Sie sind und werden wohl auf absehbare Zeit die Ausnahme bleiben.

Der Regelfall des „Alteingesessenen“ wird heute vielfach als „Residualbevölkerung“ angesprochen. Damit nutzen wir einen noch relativ unscharfen bevölkerungsgeographischen Arbeitsbegriff der modernen Migrationsforschung. Er dient der Kennzeichnung struktureller Besonderheiten einer regionalen Bevölkerung, die lang anhaltende, selektive Abwanderungen erfahren hat, wobei sich nach mindestens einer Generation die zur typischen Struktur der Migranten komplementären Eigenschaften verfestigen. In den Ländlichen Räumen Deutschlands östlich der Elbe sowie in der Altmark findet dieser Prozess ungestört bereits in dritter Generation statt. Die bereits oben charakterisierten Merkmale der Bevölkerungsentwicklung finden in den anteiligen Defiziten an Frauen im demografisch aktiven Alter ihre deutlichste Ausprägung. Alle anderen Parameter korrelieren mit diesem Wert. Die Verwerfung der Sexualproportionen mit einem Frauendefizit von rund 15 % ist statistisch relativ leicht zugänglich und somit ein guter Indikator für regionale Schwächen der Arbeits- und Lebensbedingungen, aber zugleich auch ein Katalysator für Folgeprobleme vor allem in den sozialen Beziehungen, da die entstehenden Männergesellschaften zur Veränderung gesellschaftlicher Wertmaßstäbe neigen.

Angesichts dieser Strukturen sollte im Kontext der neuen Länder auch vom **Ländlichsten Raum** gesprochen werden. Die zahlreichen Arbeiten von Weiß (Weiß 2002a, 2002b, 2006) zur demografischen Entwicklung in Ostdeutschland haben gezeigt, dass die vielfältigen strukturellen Probleme dieser Regionen eine besondere demografische Dimension aufweisen. In diesen Regionen weisen zahlreiche Strukturen und Trends (Arbeitsmarkt, Bildung, Sozialstruktur) auf eine graduelle Schwächung und/oder Abkopplung sozial-räumlicher Entwicklungen hin, die Keim auch mit dem sozial-räumlichen Begriff der „Peripherisierung“ (Keim 2006) beschreibt. Die Bündelung solch gradueller Schwächungen in den ländlich-peripheren Regionen waren Veranlassung, zur Beschreibung der Situation dieser Räume die Kategorie „Ländlichster Raum“ einzuführen, ein eher umgangssprachlich leicht annehmbarer Begriff, der von der Bevölkerungsgeographie bislang aber nur akademisch benutzt wird.

Sicher dürfte sein, dass die Bestimmung eines Maßes für das *Ländlichste* nicht eindimensional erfolgen darf, handelt es sich dabei doch um eine komplexe territoriale Eigenschaft. Die Bevölkerungsdichte ist dabei zwar die wichtigste Komponente, steht aber mindestens mit folgenden Merkmalen in Beziehung:

- der Großflächigkeit der Dünnsiedelareale, was die allgemeine Distanzlast, insbesondere den Transportaufwand bei der Inanspruchnahme von Leistungen, einschließt;
- der Distanz zu konkurrierenden Leistungen, was die Wahlmöglichkeit von Alternativen der am Markt orientierten Angebote ausdrückt – quasi ein komplementäres Maß der Monopolisierung regionaler Angebote.

Gerade für die „Ländlichsten Räume“ Mecklenburg-Vorpommerns konnte gezeigt werden, dass durch lang anhaltende selektive Abwanderung jene *demografisch-soziologischen Disproportionen* entstehen können, die den Rahmen der den Ländlichen Raum gewöhnlich umreißen Merkmale sprengt. Wenn in diesem Zusammenhang von demografisch-soziologischen Disproportionen gesprochen wird so wird damit ganz bewusst auf eine normative Diktion zurückgegriffen. Im Unterschied zur Disparität ist mit Disproportion ein „ungerechtfertigter“ Unterschied in den Arbeits- und Lebensbedingungen gemeint, wobei die Ungewissheit in der Antwort auf die Frage liegt, welche Unterschiede warum gerechtfertigt sind. Für die Beantwortung dieser Frage dürfte bis auf Weiteres die Leitlinie der Raumordnung über die Absicherung gleichwertiger Arbeits- und Lebensbedingungen in allen Regionen eine gute Orientierung bleiben.

Angesichts der demografisch-soziologischen Disproportionen wird deutlich, dass es in den Ländlichen Räumen nicht reicht, die Einwohnerzahlen der Gemeinden im Auge zu haben. Viel wichtiger noch sind die konkreten Bevölkerungsstrukturen. Sie überlagern die Eigenschaft „Ländlichster Raum“ in Einheit von migrationellen Komponenten, Wirkungen und Folgen prozessual und strukturell (Weiß, Hilbig 1998).

Literatur

- Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (Hrsg.) (2000): Raumordnungsbericht 2000. Berichte, Bd. 7, Bonn.
- Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (Hrsg.) (2005): Raumordnungsbericht 2005. Berichte, Bd. 21, Bonn.
- Bericht der Bundesregierung „Politik für Ländliche Räume“ Ansätze für eine integrierte regional- und strukturpolitische Anpassungsstrategie. In: Deutscher Bundestag, Drucksache 14/4855, 14. Wahlperiode vom 06. 12. 2000, s. 2
- Handlungskonzept der Bundesregierung zur Weiterentwicklung der Ländlichen Räume, April 2009
http://www.bmelv.de/cln_044/nn_751686/SharedDocs/downloads/08-LaendlicheRaeume/Handlungskonzeptl-MAG,templateId=raw,property=publicationFile.pdf/HandlungskonzeptlMAG.pdf
- Thomas Straubhaar/Achim Wolter (Hrsg.). Migration in Europa - neue Dimensionen, neue Fragen, neue Antworten, in: Achim Wolter (Hrsg.). Migration in Europa, Baden-Baden 1999, S. 8.
- Heinz J. Ebenrett/Dieter Hansen/Klaus J. Puzicha. Verlust von Humankapital in Regionen mit hoher Arbeitslosigkeit. In: Aus Politik und Zeitgeschichte. Beilage zur Wochenzeitschrift Das Parlament 6-7/2003 S. 30f.
- Wolfgang Weiß/Antje Hilbig: Selektivität von Migrationsprozessen am Beispiel Mecklenburg-Vorpommern. In: Informationen zur Raumordnung, 11,12/1998, S. 793-802.
- Wolfgang Weiß (2002a): Der Ländlichste Raum – Regional-demografische Begründung einer Raumkategorie. In: Akademie für Raumforschung und Landesplanung sowie Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (gemeinsame Hrsg.): Raumforschung und Raumordnung, Heft 3/4.2002. 60. Jg., S. 248-254.
- Wolfgang Weiß (2002b): Der Ländlichste Raum – regional-demografische Perspektiven. Probleme von Abwanderungsgebieten mit geringer Bevölkerungsdichte. In: Der Landkreis, 72. Jg., Heft 1/2002, S. 15-19.
- Wolfgang Weiß: Tragfähigkeit – ein unscharfer Schlüsselbegriff im Schnittpunkt von Raumordnung und Regional-Demografie. - In: ARL und Landesplanung sowie Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (Hrsg.): Raumforschung und Raumordnung, Heft 5.2005. 63. Jg., S. 340-350.
- Wolfgang Weiß: Zur Entwicklung einer Residualbevölkerung infolge lang anhaltender selektiver Abwanderung in Mecklenburg-Vorpommern. Auswirkungen der Bevölkerungsalterung unter besonderer Berücksichtigung regionaler Aspekte. VS Verlag für Sozialwissenschaften, Zeitschrift für Bevölkerungswissenschaft, Jg. 31, 3-4/2006, S. 469-506.
- Karl-Dieter Keim. Peripherisierung Ländlicher Räume. In: Aus Politik und Zeitgeschichte 37/2006 S. 3f.

Bearbeiter:

Dr. Steffen Maretzke
Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR)
im Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung, Bonn
steffen.maretzke@bbr.bund.de

Dr. Wolfgang Weiß
Universität Greifswald
weiss@uni-greifswald.de

Hansjörg Bucher, Claus Schlömer

Alterung und soziale Netze in den ländlichen Räumen. Eine Abschätzung künftiger demographischer Potenziale

Einführung und Begriffsklärungen

Der demographische Wandel ist ein komplexer Begriff. Er hat mehrere Komponenten und viele Ausprägungen. Die Bevölkerung ist einem dauernden Wandel unterworfen. Ihre Größe ändert sich, ebenso ihre innere Zusammensetzung und ihre räumliche Verteilung. Dies war schon immer so. Das Besondere am demographischen Wandel ist, dass die Fertilität auf ein Niveau abgesunken ist, bei dem die Bevölkerung langfristig abnimmt. Eng verbunden mit dieser Schrumpfung ist die demographische Alterung der Bevölkerung. Der Anteil der alten Menschen steigt, der Anteil jüngerer Personen sinkt. Dadurch verschieben sich die Proportionen zwischen den Generationen. Dies hat immer dann Konsequenzen, wenn es zu Austauschprozessen - von Geldleistungen, Waren und Dienstleistungen - zwischen den Generationen kommt.

Die Alterung ist unter den Komponenten des demographischen Wandels das Ereignis mit der höchsten Eintrittswahrscheinlichkeit. Denn in allen Regionen Deutschlands sind die Bedingungen, die die Alterung auslösen, erfüllt. Lediglich die Geschwindigkeit und die Intensität der Alterung variieren räumlich. In Verbindung mit der sonstigen räumlichen Befindlichkeit hat dies allerdings kurz- bis mittelfristig erhebliche Auswirkungen auf die Konzeptionierung von Strategien, um dem demographischen Wandel zu begegnen.

Wir gehen der Frage nach, inwieweit die demographische Entwicklung im Allgemeinen und die innere Zusammensetzung der Bevölkerung im Besonderen direkte oder indirekte Auswirkungen auf die sozialen Systeme haben könnten. Dabei wird die Betrachtung rein demographisch sein: Bevölkerungsgruppen werden zueinander ins Verhältnis gesetzt, ohne der Frage nachzugehen, ob zwischen diesen Gruppen auch tatsächlich Aktivitäten ausgetauscht werden. Insofern handelt es sich um eine Potenzialbetrachtung, die prüft, ob durch die demographische Entwicklung die sozialen Systeme unter Stress geraten könnten. Unter Beachtung der räumlichen Dimension wird zu prüfen sein, ob ländliche Regionen sich ähnlichen oder anderen Herausforderungen stellen müssen als die Agglomerationen oder der Rest des Landes.

Zwischen dem Alter eines Menschen und seiner Fähigkeit, den Alltag zu bewältigen, bestehen systematische Zusammenhänge. Mit dem Alter, zumal der Hochaltrigkeit, nehmen in der Regel die Kompetenzen für eine eigenständige Lebensführung ab. Häufig werden Aufgaben der Alltagsbewältigung von dritten Personen übernommen, so dass die eigenständige Haushaltsführung möglichst lange aufrecht erhalten werden kann. Der Umfang solcher Leistungen kann ein sehr breites Spektrum abdecken - von geringfügig bis existenziell. Die Erbringung solcher Leistungen erfolgt in den meisten Fällen innerhalb sozialer Netze, die sich durch familiäre Beziehungen ergeben. Daneben gibt es institutionelle Hilfen, deren Anteil noch gering ist, der aber steigt - gerade weil die familiären Netze ausdünnen.

Mit dem Begriff der Alltagsbewältigung gehen wir bewusst weit über den Begriff der Pflegebedürftigkeit hinaus, wie er im Sozialgesetzbuch verwendet wird. Pflegebedürftigkeit bezeichnet einen Zustand, in dem eine Person durch eine Krankheit oder Behinderung dauerhaft nicht in der Lage ist, alltägliche Aktivitäten und Verrichtungen selbständig nachzugehen und deshalb Hilfe zur Bewältigung der daraus resultierenden Defizite benötigt. Das können Maßnahmen der Hilfestellung (Assistenz) oder Kompensation oder hauswirtschaftliche oder pflegerische Unterstützung sein. Diese werden häufig durch Angehörige übernommen, darüber hinaus erbringen Fachkräfte der professionellen ambulanten Pflegedienste oder Pflegeheime solche Leistungen. Für unsere demographische Betrachtung ist einzig das Erreichen eines gewissen Alters, nicht aber das Vorliegen einer Behinderung maßgeblich.

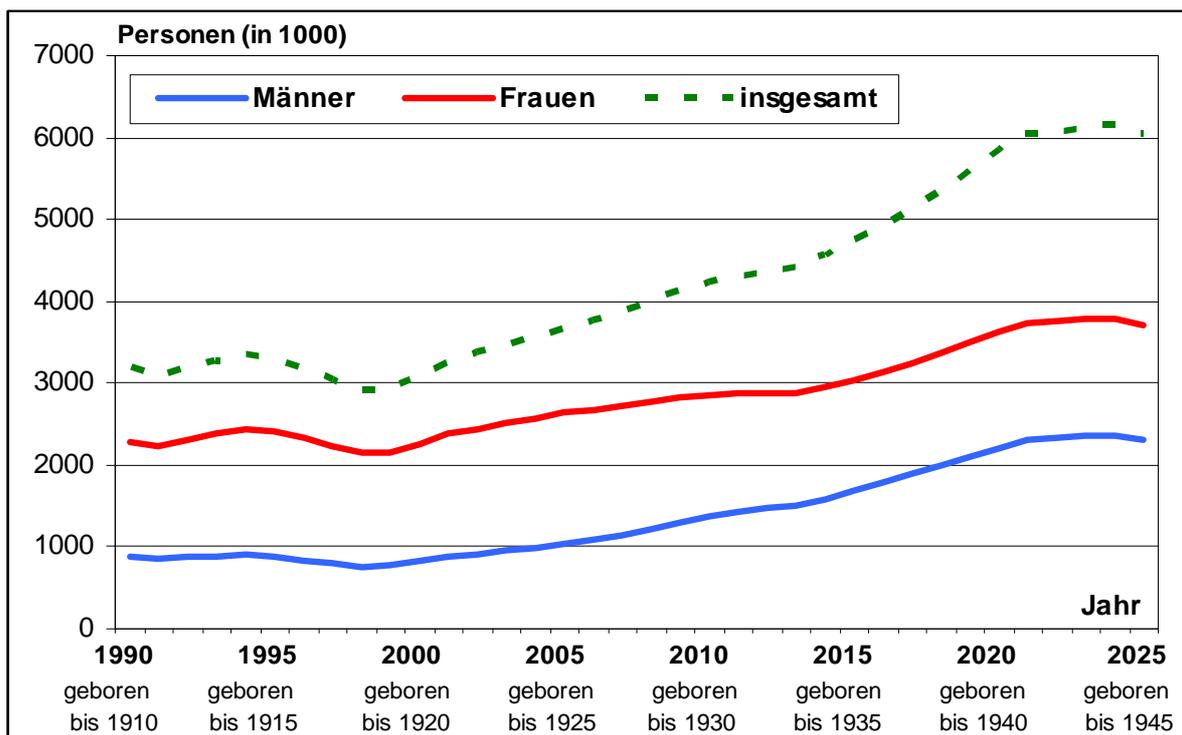
Demographische Basisinformationen geben keine Erkenntnisse darüber, wie stark familiäre Netze sind, insbesondere dann nicht, wenn die Generationen einen unterschiedlichen Wohnstandort haben. Hilfe bei der Alltagsbewältigung durch Angehörige ist nur möglich, wenn diese Angehörigen in gewisser räumlicher Nähe zu den Bedürftigen leben. Dies muss nicht derselbe Haushalt sein, zumindest aber dieselbe "Region". Konkret dürfen die Distanzen zwischen den Wohnorten der Beteiligten nicht zu groß sein. Diese Problematik kann im Einzelfall zwar sehr unterschiedlich aussehen, sie bedeutet aber grundsätzlich, dass die Frage nach räumlichen Konstellationen und Schwerpunkten von elementarer Bedeutung ist. Anders als z.B. bei der Rentenversicherung ist es bei der hier

untersuchten Thematik also ganz erheblich, wo die betreffenden Menschen leben. Angebotsdefizite einer Region können nicht durch Angebotsüberschüsse einer anderen Region saldiert werden. Die sozialen Netze, die von den Familien gebildet werden, müssen deshalb im geographisch-räumlichen Sinne "engmaschig" sein.

Für unsere demographische Betrachtung müssen Altersgruppen definiert werden, die die Empfänger von - wie auch immer gearteten - Hilfeleistungen sind, und solchen, die diese Leistungen erbringen. Ein großer Teil Hilfe zur Alltagsbewältigung wird sich innerhalb der Generationen abspielen, zwischen Ehepartnern oder Geschwistern. Spielen sich solche Prozesse innerhalb von privaten Haushalten ab, dann gibt die Haushaltsgrößenstruktur wichtige Hinweise auf die demographischen Rahmenbedingungen der sozialen Netze. Unter Verwendung der aktuellen BBSR-Haushaltsprognose werden wir diesen Aspekt prüfen. Unser Blick muss vor allem dann auf die folgende Generation gerichtet sein, wenn Kinder der Hochbetagten Hilfestellungen leisten. Hierfür liefert die BBSR-Bevölkerungsprognose ganz wesentliche Informationen. Als Hochbetagte definieren wir alle Personen, die das achtzigste Lebensjahr erreicht haben. Als deren Kindergeneration fassen wir alle Personen zusammen, die etwa eine Generation Altersabstand haben, das sind die 50- bis unter 65-Jährigen. Ob diese Personen in einem verwandtschaftlichen Verhältnis zu den Hochbetagten stehen, bleibt völlig offen. Gerade in Regionen mit hoher Mobilität ist die Wahrscheinlichkeit größer, dass die Hochbetagten zwar Kinder haben, dass diese jedoch nicht in räumlicher Nähe leben.

Die zu betreuende Generation

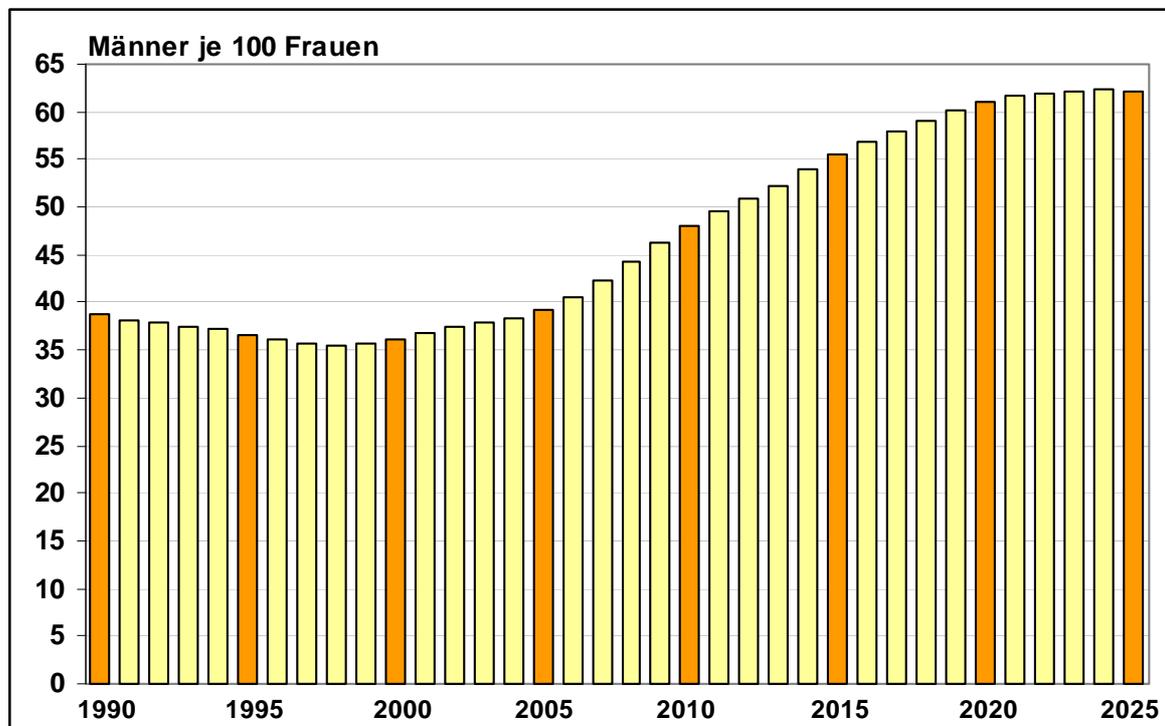
Die Hochbetagten werden derzeit von den Geburtsjahrgängen 1928 oder früher gestellt. Bis 2025 werden jene Kohorten hinzu kommen, die bis zum Jahr 1945 geboren wurden (Abb.1). Die Zahl der über 80-Jährigen wird sehr stark zunehmen. Dies hat mehrere, meist weit zurück liegende Gründe.



Quelle: BBR Bevölkerungsprognose 2005-2025/bbw

Abbildung 1: Dynamik der Hochbetagten (über 80-Jährige) in Deutschland 1990 bis 2025

- (a) Die Variation der jährlichen Geburtenzahlen zwischen 1928 und 1945 führte zu starken Schwankungen bei den Jahrgangsstärken. Sie waren - als Spätfolge des I. Weltkrieges und der Weltwirtschaftskrise - zunächst niedrig, stiegen dann - während der Nazizeit - stark an und sanken schließlich - gegen Ende des II. Weltkrieges - auf einen historischen Tiefststand.
- (b) Die männlichen Geburtsjahrgänge bis ca. 1925 wurden zum Kriegsdienst im II. Weltkrieg herangezogen und dort einem erhöhten Sterberisiko ausgesetzt. Diese Jahrgänge sind seit über sechzig Jahren stark dezimiert. Sie erreichten seit Anfang der 1990er Jahre das Alter der Hochbetagten. Wir erleben somit für knapp zwei Jahrzehnte eine Phase mit besonders wenigen hochbetagten Männern, weil viele jener Geburtskohorten bereits zwischen 1939 und 1945 gefallen waren. Nunmehr werden diese schwachen Jahrgänge ersetzt bzw. aufgefüllt durch Jahrgänge mit höheren Geburtenzahlen und geringeren Kriegsverlusten.
- (c) Zusätzlich zu diesen Altersstruktureffekten kommt der kontinuierliche Anstieg der Lebenserwartung, wodurch ein immer größerer Anteil eines Jahrgangs die Phase der Hochaltrigkeit erlebt. Bei den heutigen Sterbeverhältnissen (Sterbetafel 2006/2008) erreicht mehr als die Hälfte der neugeborenen Knaben das achtzigste Lebensjahr, bei den Mädchen sind es sogar knapp siebenzig Prozent.

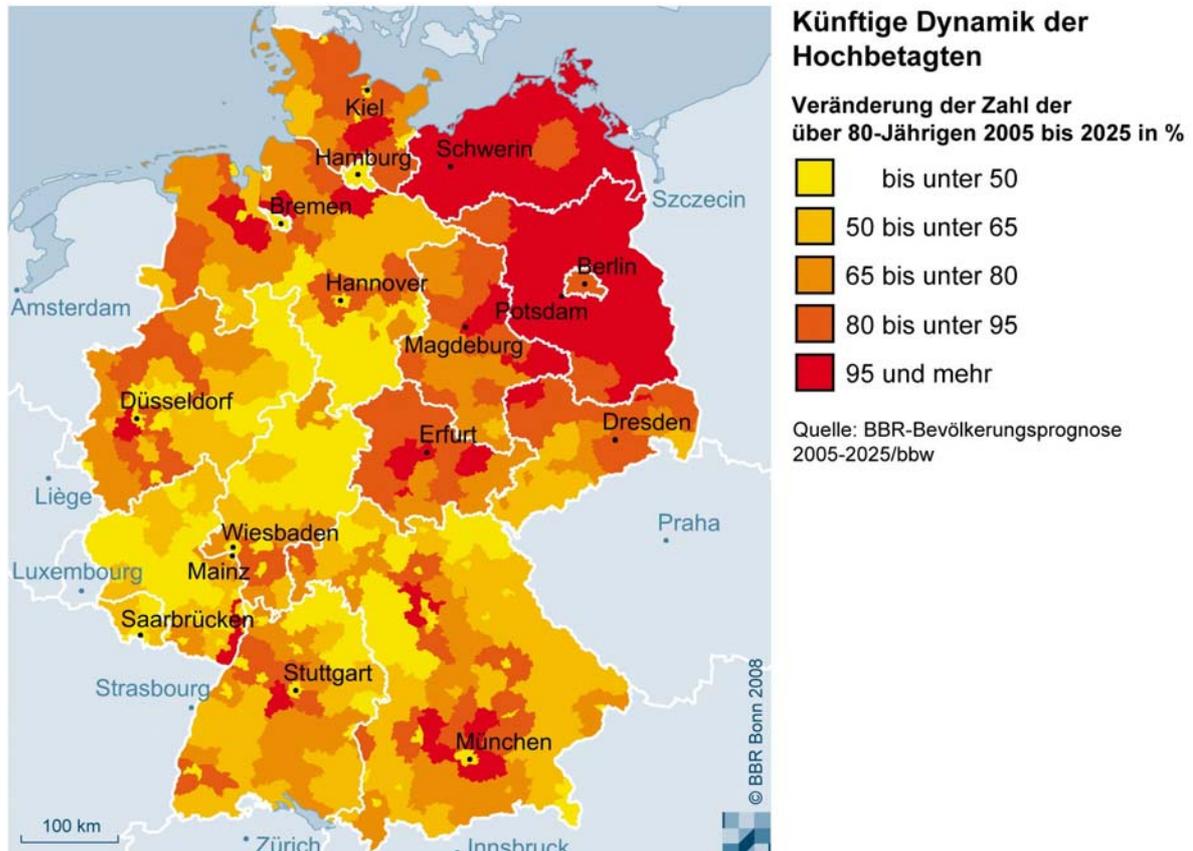


Quelle: BBR Bevölkerungsprognose 2005-2025/bbw

Abbildung 2: Geschlechterrelation bei den Hochbetagten (über 80-Jährige) 1990 bis 2025

Das Verschwinden der Spuren des Zweiten Weltkrieges in der Bevölkerung führt nicht nur zu einem starken Anstieg der Hochbetagten, sondern auch zu Veränderungen der Geschlechterproportion (Abb.2). Die kriegsbedingten Frauenüberschüsse jener Jahrgänge werden immer kleiner, der „normale“ Frauenüberschuss jener Altersgruppe, der sich aus der Übersterblichkeit der Männer ergibt, stellt sich ein. Als ein neuerer Effekt kommt hinzu, dass die Lebenserwartung der Männer derzeit etwas schneller steigt und dies die Verschiebungen in der Sexualproportion noch beschleunigt. Beide Trends haben auch Folgen für die privaten Haushalte mit altem Vorstand. Die Zahl der Haushalte mit Rentnerhepaaren wächst in jener Phase der Normalisierung stärker als die Einpersonenhaushalte der zumeist verwitweten Personen. Unter den hochbetagten Personen steigt damit der Anteil, der von seiner Familiensituation her Hilfe aus seiner unmittelbaren Umgebung erwarten kann.

Die starke Dynamik der Hochbetagten zeigt kleinräumliche Besonderheiten. Diese sind vor allem durch frühere Wanderungsprozesse zustande gekommen. Die Stadt-Umland-Wanderung junger Familien in den alten Ländern seit den 1960er Jahren zieht nunmehr als Spätfolge die Dynamik der Alterung in den Nachbarkreisen der Städte nach sich. Insgesamt kommt es nicht nur zu einem erheblichen Niveauanstieg, sondern auch zu einem räumlichen Dekonzentrationsprozess der Hochbetagten (Karte 1).



Karte 1: Räumliche Muster der künftigen Dynamik der Hochbetagten

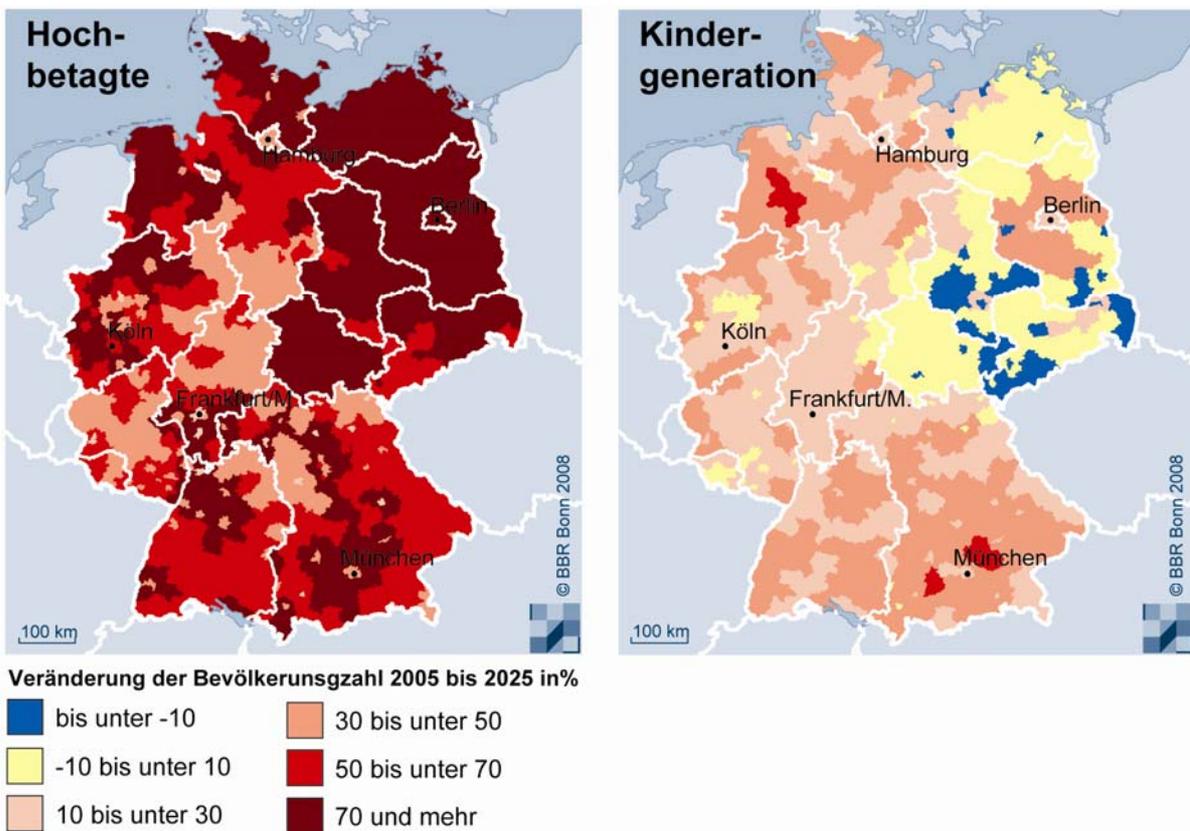
Im Osten fehlen diese, auf die kleinräumigen Wanderungen der 1960er und 1970er Jahre zurückgehenden Besonderheiten. Stattdessen ist hier eine starke flächendeckende Zunahme erkennbar. Mit der Reisefreiheit der Rentner war auch eine gewisse Abwanderung älterer Menschen aus der DDR verbunden. Große Teile der neuen Länder erleben deshalb jetzt und noch auf längere Zeit einen Basiseffekt - Anstieg der Hochbetagten von einem niedrigeren Niveau aus. Auch der Nachholeffekt durch den bemerkenswert hohen Anstieg der Lebenserwartung im Osten seit 1990 unterstützt diesen Trend.

Das Potenzial der Betreuer

Die aktuell (2008) 50- bis unter 65-Jährigen werden von den Geburtsjahrgängen 1943 bis 1958 gestellt. Unter ihnen sind die geburtenschwachen Jahrgänge der Kriegs- und Nachkriegszeit sowie die immer stärker werdenden Kohorten der frühen Babyboomphase in Deutschland. Ihre Zahl wird bis 2020 auf ihr Maximum ansteigen, danach wieder leicht sinken. Denn ab dann werden jene Kohorten des Geburtenrückgangs der 1960er/1970er Jahre diese Altersgruppe bilden. Die Dynamik der Gruppe zeigt starke Ost-West-Unterschiede. In den neuen Ländern wird das Maximum bereits ca. fünf Jahre früher erreicht. Zudem wird der dann einsetzende Rückgang so stark ausfallen, dass das Potenzial der Betreuer im Jahr 2025 nur noch auf dem derzeit aktuellen Niveau liegen wird. In den alten Ländern wird die Schrumpfung langsamer verlaufen, indes mit einer sehr hohen Eintrittswahrscheinlichkeit. Der Geburtenrückgang zwischen 1964 und 1975 um etwa 40 % wird diese Altersgruppe prägen. Über das Jahr 2025 hinaus werden die niedrigen Geburtenzahlen der 1980er Jahre zu einer weiteren Dezimierung der Kindergeneration führen und damit zu einer fortgesetzten Ausdünnung der demographischen Komponente in den sozialen Netzen.

Auch die Dynamik der Kindergeneration zeigt räumliche Besonderheiten (Karte 2). Diese kamen ebenfalls teilweise durch Wanderungsprozesse zustande. Grundsätzlich weist die Zunahme der Kindergeneration eine ähnliche räumliche Verteilung wie die Dynamik der Elterngeneration auf. Dies ist zunächst keine Überraschung. Allerdings ist der Stadt-Umland-Gegensatz, der im Westen die Muster bei den Hochbetagten prägt, hier längst nicht so deutlich. Der regional unterschiedliche Verlauf des Geburtenrückgangs zwischen 1964 und 1975 sowie die weniger auf eine einseitige Suburbanisierung reduzierten Wanderungsmuster der Kindergeneration sind für diese Unterschiede verantwortlich.

Im Osten Deutschlands sind dagegen, mit Ausnahme einiger, durch die Suburbanisierung der Nachwendezeit geprägten Teilräume, keine Zunahmen der Stärke der Kindergeneration zu erwarten, obwohl ja die Zahl der Hochbetagten hier flächendeckend besonders stark wachsen wird. Auch hierfür gibt es eine Erklärung, die auf frühere Wanderungsprozesse zurückzuführen ist: Die 50- bis 65-Jährigen des Jahres 2025 sind die 15- bis 30-Jährigen des Jahres 1990, also in großen Teilen jene Jahrgänge, die vor allem in Zuge der deutschen Vereinigung in den Westen abgewandert sind.



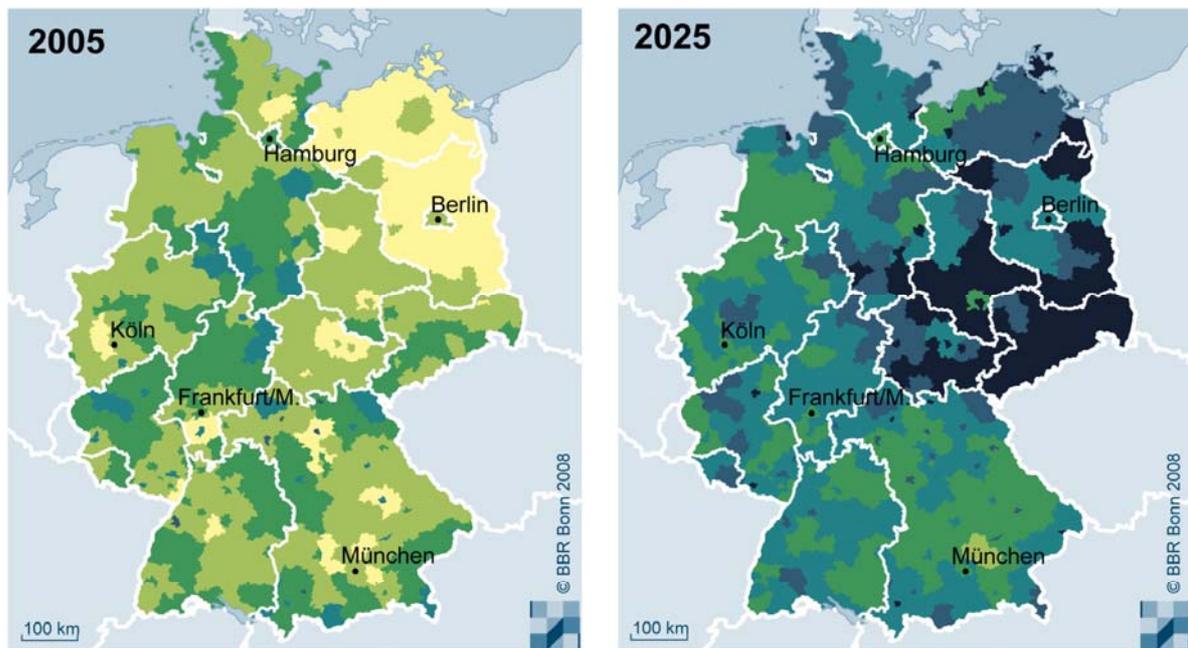
Karte 2: Räumliche Muster der künftigen Entwicklung der Hochbetagten und von deren Kindergeneration

Die Generationen-Relation

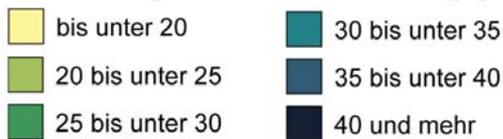
Zwischen den Hochbetagten und ihrer Kindergeneration wurde eine Relation hergestellt, die man im weitesten Sinne als einen Unterstützungskoeffizienten interpretieren kann. Der Indikator gibt die Zahl der Hochbetagten an, die auf 100 Personen der Kindergeneration kommen. Mit dem Indikator können gut zeitliche und räumliche Vergleiche angestellt werden, während er inhaltlich nicht zu weit interpretiert werden sollte. Aktuell kommen auf einhundert Personen der 50- bis unter 65-Jährigen im Bundesdurchschnitt etwa 26 Hochbetagte. Aufgrund der demographischen Wellen der beiden betroffenen Altersgruppen verläuft der Indikator keineswegs stetig in der Zeit. Die oben beschriebenen Kriegsfolgen auf die Kohorten führten vorübergehend zu einer Abnahme des Indikators. In der nächsten Zukunft werden beide Gruppen zunehmen. Die Hochbetagten (der Zähler des Quotienten) wachsen schneller als die Kindergeneration (der Nenner). Dadurch kommt es bis 2025 zu einem Anstieg auf knapp 34. Die Zahl der zu betreuenden Personen vergrößert sich im

Verhältnis zu dem Betreuerpotenzial um etwa 40 %. Dieser Bundeswert verbirgt erhebliche regionale Varianzen. Insbesondere in den neuen Ländern wird sich das Generationen-Verhältnis stärker verschieben.

Das demographische Potenzial, wie es über den Unterstützungskoeffizienten abgebildet wird, entwickelt sich in den Raumkategorien recht ähnlich. Unterschiede zwischen Stadt und Land fallen zunächst nicht ins Auge (Karte 3 und Abb. 3). Dies stellt scheinbar einen Widerspruch zu den zuvor genannten Entwicklungen der Hochbetagten dar, deren Zahl im Umland der Städte (Westen) und im ländlichen Raum (Osten) besonders massiv zunehmen wird. Dies wird jedoch dadurch abgemildert, dass mit den Hochbetagten auch die Dynamik der Kindergeneration tendenziell ähnliche räumliche Muster aufweist.

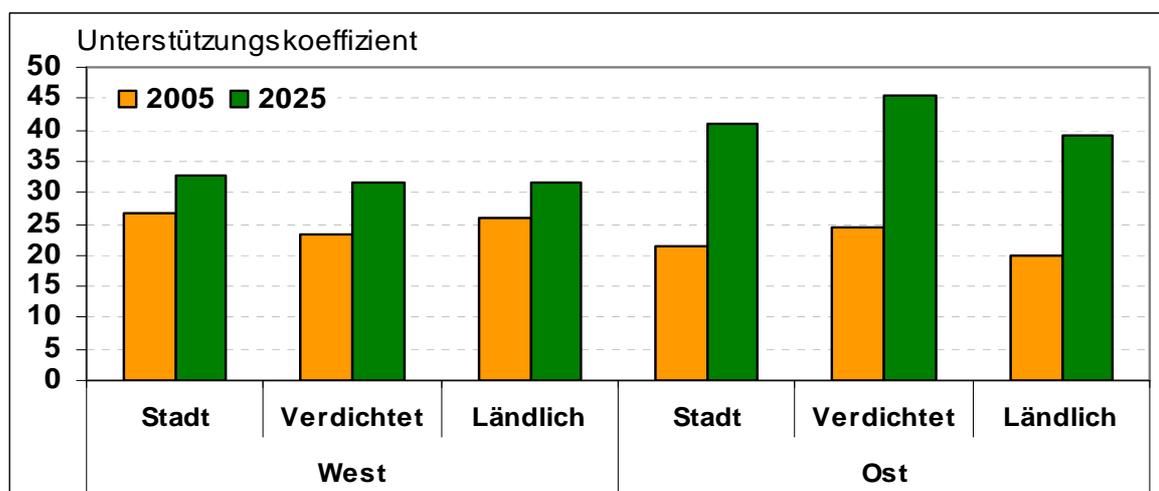


Unterstützungskoeffizient: Über 80-Jährige je 100 50- bis unter 65-Jährige



Quelle: BBR-Bevölkerungsprognose 2005-2025/bbw

Karte 3: Räumliche Muster der Generationen-Relation 2005 und 2025



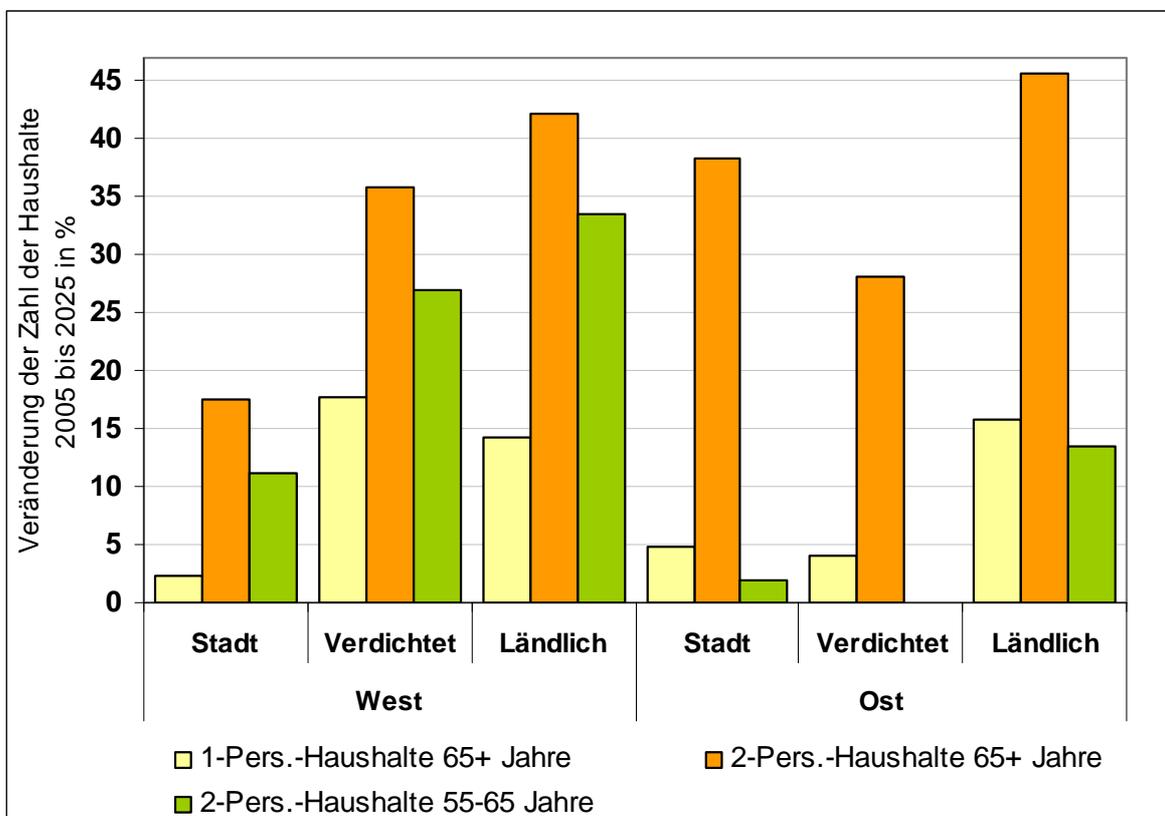
Quelle: BBR Bevölkerungprognose 2005-2025/bbw

Abbildung 3: Unterstützungskoeffizient in siedlungsstrukturellen Kategorien

Es ist in diesem Zusammenhang allerdings denkbar, dass die sozialen Netze in den Raumkategorien über andere Qualitäten verfügen. In Regionen mit einem hohen Wanderungsvolumen, in denen ein vergleichsweise hoher Anteil der Kindergeneration "ausgetauscht" wurde, wird demzufolge das Potenzial für Unterstützung innerhalb der Familien überschätzt. Vereinfacht gesagt, könnten die zur Kindergeneration gehörenden Personen also nicht die Kinder der Pflegebedürftigen, sondern zugezogen sein. Dies gilt möglicherweise für Agglomerationsräume mit typischerweise berufsbedingten Wanderungsgewinnen. In diesem Zusammenhang erklärt sich die im hohen Alter wieder ansteigende Wanderungshäufigkeit (vgl. z.B. Friedrich 2008, S.186) auch dadurch, dass hier – neben dem Umzug in Altenheime oder Pflegeeinrichtungen – häufig ein Umzug zu den eigenen Kindern oder in deren Nähe stattfindet.

Private Haushalte

Neben der Relation der beiden Generationen bewirkt die demographische Entwicklung auch innerhalb der Gruppe der älteren Menschen eine im hier betrachteten Zusammenhang keinesfalls unwichtige Veränderung, eine Verschiebung der Relation zwischen Alleinstehenden und Zweipersonenhaushalten (v. a. Rentnerpaaren) zugunsten der Zweipersonenhaushalte. Diese Entwicklung resultiert unmittelbar aus der Verminderung des Frauenüberschusses bei den Hochbetagten.



Quelle: BBR Bevölkerungsprognose 2005-2025/bbw

Abbildung 4: Künftige Dynamik ausgewählter Haushaltstypen

Die Abbildung 4 zeigt die künftige Dynamik ausgewählter Haushaltstypen in siedlungsstrukturellen Kategorien. Dabei wird deutlich, dass die bei weitem größte Dynamik bei den älteren Zweipersonenhaushalten (65 Jahre und älter) stattfinden wird, während die selbe Altersgruppe in Einpersonenhaushalten weitaus weniger wachsen wird. Dies lässt sich als Hinweis auf eine mögliche Verlagerung der Pflege von der Kindergeneration hin zur eigenen Generation, also zum im selben Haushalt lebenden Ehepartner interpretieren. Auch hier zeigt sich das siedlungsstrukturelle Gefälle mit den höchsten Zunahmen im ländlichen Raum. Diese Entwicklung ist vor allem deshalb bemerkenswert, weil sie die bisher beschriebenen, ebenfalls demographisch bedingten Trends tendenziell abmildert.

Wenn es zutrifft, dass Unterstützung im Normalfall zunächst innerhalb der Haushalte stattfindet, dann liefert die Haushaltsprognose grundsätzlich Erkenntnisse, die wesentlich direkter mit den

Fragestellungen verbunden sind als die rechnerische Gegenüberstellung zweier Generationen. Die bei der Bilanzierung von Hochbetagten und deren Kindern vermutete räumliche Nähe ist bei den privaten Haushalten, deren Mitglieder ja über das gemeinsame Wohnen und Wirtschaften definiert sind, ex definitione vorhanden. Einschränkend sind allerdings die relativ groben Altersgruppen der Haushaltsprognose zu berücksichtigen. Innerhalb der Gruppe der über 65-Jährigen werden auch viele mutmaßlich noch nicht auf Unterstützung angewiesene Personen erfasst.

Fazit

Die massive Dynamik der Hochbetagten wird begleitet von nur leichten Zuwächsen der Kindergeneration. Dadurch verschlechtern sich die demographischen Potenziale in den kommenden 20 Jahren erheblich.

Räumliche Unterschiede dieser Entwicklung verlaufen im Ost/West- Schema, kaum entlang der Siedlungsstruktur. Die ländlichen Regionen der neuen Länder haben mit der stärksten Ausdünnung der sozialen Netze zu rechnen. Einschränkend muss allerdings gesagt werden, dass die Bilanzierung der beiden Generationen innerhalb einer Region mögliche familiäre Trennungsprozesse durch frühere Wanderungen vernachlässigt.

Andererseits stabilisiert die größere Dynamik der Rentnerpaare gegenüber den Alleinstehenden die Eigenständigkeit alter Haushalte. Zumindest demographisch-rechnerisch deutet sich hier die Möglichkeit einer teilweisen Verlagerung der Unterstützung von der Kindergeneration hin zur eigenen Generation an. Auch für die ambulanten Pflegedienste ist dies einer der wenigen Trends, der in Richtung einer Entlastung hinwirkt. Er ändert jedoch nichts an den grundsätzlichen Entwicklungen in der Generationenproportion.

Literatur

- Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) im Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR) (Hg.) (2009): Raumordnungsprognose 2025/2050. = Berichte Band 29, Bonn.
- Dinkel, Reiner Hans; Kohls, Martin (2005): Die zukünftige Zahl der Pflegebedürftigen – Die Auswirkungen von Mortalitätsfortschritt. In: Tagungsband zur Statistischen Woche 2005. Braunschweig.
(http://statistischoeweche.dortmund.de/upload/binarydata_do4ud4cms/40/15/13/00/00/00/131540/z_0_dgd_dinkel_u_kohls_260905.pdf)
- Friedrich, Klaus (2008): Binnenwanderungen älterer Menschen – Chancen für Regionen im demographischen Wandel? In: Informationen zur Raumentwicklung, H.3/4.2008, S.185-192.
- Mai, Ralf (2003): Die Alten der Zukunft: Eine bevölkerungsstatistische Analyse. = Schriftenreihe des Bundesinstituts für Bevölkerungsforschung, Band 32
- Roloff, Juliane (2006): Das Alter ist weiblich - Geschlechteraspekte des demographischen Wandels in Deutschland. In: Ministerium für Generationen, Familie, Frauen und Integration des Landes Nordrhein-Westfalen (Hg.): Demographischer Wandel. Die Stadt, die Frauen und die Zukunft. Handbuch zu den Landesweiten Aktionswochen 2007.
- Roloff, Juliane (2009): Pflege ist weiblich - Geschlechterdifferenzierte Betrachtung des Pflegebedarfs und Pflegepotenzials. In: Bevölkerungsforschung Aktuell 03, S. 6-10.

Bearbeiter:

Dr. Hansjörg Bucher / Dr. Claus Schlömer
Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR)
im Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung, Bonn
hansjoerg.bucher@bbr.bund.de claus.schloemer@bbr.bund.de

Stephan Beetz, Claudia Neu

Lebensqualität und Infrastrukturentwicklung im ländlichen Raum

Die gegenwärtigen Diskussionen um die Folgen des demografischen Wandels gleichen einem Pokerspiel, bei dem die Verlierer allerdings schon fest stehen – die entlegenen ländlichen Räume. Zwar wissen andere Beteiligte auch nicht, ob sie ihren Einsatz (z.B. in der Infrastrukturentwicklung) noch vermehren können oder verlieren, aber die peripheren ländlichen Räume überzeugen selbst mit bestem Pokerface (z.B. der Attraktivität von Umwelt- und Wohnbedingungen) niemanden mehr von ihrer Zukunftsfähigkeit. Wie bei jedem guten Pokerspiel sind nicht nur die Karten entscheidend, sondern ob man glaubhaft vermitteln kann, dass man der Gewinner ist. Der folgende Beitrag setzt sich mit der Position, aber auch der Wahrnehmung ländlicher Räume im demografischen Wandel auseinander.

Demografische Konkurrenz als Rahmensetzung

Die Diskussionen über den demografischen Wandel werden seit geraumer Zeit so geführt, als ob sich flächendeckend Regionen und Gemeinden in Verlierer und Gewinner unterteilen ließen, obwohl bereits vor einigen Jahren Blotvogel und Tönnies (1999) vor einer „demografischen Konkurrenz“ in der Raumentwicklung gewarnt haben. Zu einer stärkeren Wahrnehmung des demografischen Wandels hat nicht unerheblich beigetragen, dass sich auch ein verändertes Verständnis von räumlichen Beziehungen durchgesetzt hat. Als ursächlich können hierfür u.a. folgende Gründe angegeben werden:

- a. In Ostdeutschland zerbrach mit dem Ende der DDR eine relativ starre Hierarchie von Siedlungsstrukturen, die – auch bedingt durch eine zeitlich verzögerte Institutionalisierung der Raumplanung - zu ausgesprochen dispersen und disparaten z.T. auch gegenläufigen Prozessen in der Wohn-, Gewerbe- und Infrastruktur führte.
- b. Die Systeme des kommunalen Finanzausgleiches und der regionalen Förderung sind in erster Linie auf Wachstum und Neuansiedlung ausgerichtet. Die westdeutsche Entwicklung war seit den 1970er Jahren in fast allen Gemeinden und Regionen durch Siedlungswachstum geprägt, so dass es nur ein Mehr oder Weniger an Wachstum gab. Ganz in der Planungseuphorie dieser Jahre gefangen, wurde auch die Systemtransformation Ostdeutschlands allein auf Wachstum hin ausgelegt. Ein Umdenken bzw. eine gedankliche Erweiterung in Richtung Schrumpfung fällt schwer, ist aber zwingend erforderlich, sollen Lösungen für eine gegenwärtige gesamtdeutsche Konstellation von Wachstum und Schrumpfung in der Siedlungsentwicklung gefunden werden.
- c. Insgesamt herrscht eine regionalpolitische Neuorientierung hin zum Wettbewerb von Regionen. Die Ursachen hierfür sind vielfältig und reichen von einer Umgestaltung der europäischen Fördersysteme, über eine Neuaushandlung von politischen Entscheidungsebenen bis zur Aufrüstung von Regionen für den globalen Wettbewerb. Folge ist allerdings, dass bislang bestehende räumliche Verflechtungen und Ausgleichssysteme teilweise „entbettet“ werden.
- d. Schließlich gibt es einen sehr trivialen Grund, warum das demografische Argument so sticht: Komplexe regionalwirtschaftliche Entwicklungen können in der demografischen Debatte anschaulich reduziert werden. Indikatoren wie Infrastrukturausstattung, Arbeitsplatzangebot, Beschäftigtenentwicklung, Haushaltseinkommen oder Bruttowertschöpfung sind auf kleinräumiger Ebene aufwändiger zu ermitteln und noch schwerer zuzurechnen, weil stets Verflechtungen existieren. Einwohnerdaten können hingegen relativ genau ermittelt, statistisch und medial aufbereitet und so Vergleichbarkeiten für jedermann eingängig erzeugt werden.

Neben diese räumliche Neuausrichtung trat in den vergangenen Jahrzehnten - lange weitgehend unbemerkt - ein Wandel in der *Organisation der Infrastruktur*. Hier fanden im Bereich der Bildung, der Nah- und Energieversorgung bereits Veränderungen statt, als Schrumpfung kein bzw. kaum ein herausragendes Thema war. Dieser Wandel ist geprägt durch drei Prozesse mit spezifischen Folgen für ländliche Räume, deren Bewertung allerdings recht widersprüchlich ausfällt:

- a) Die Entstaatlichung/Privatisierung von öffentlicher Daseinsvorsorge verändert die Infrastrukturlandschaft erheblich. Sie schafft prinzipiell Möglichkeiten der Ausgestaltung vor Ort, zum Beispiel durch zivilgesellschaftliche und privatwirtschaftliche Akteure. Faktisch aber setzt dies voraus, dass entsprechend gut vernetzte und starke Akteure vorhanden sind.
- b) Die Zentralisierung von Infrastruktur befördert offensichtlich die Verringerung der Angebotsdichte in der Fläche zugunsten von mehr Effizienz, Angebotstiefe und Konkurrenz.
- c) Wettbewerb allein scheint die Frage nicht klären zu können, wie bedarfsgerechte Angebote (in entlegenen ländlichen Räumen) in Zukunft aussehen sollen.

Die aktuelle Situation führt dazu, dass augenblicklich im gesamten Bereich der Daseinsvorsorge nun die Trägerschaft und die Verantwortung für öffentlich zu erbringende Leistungen neu diskutiert werden. In der Konsequenz bedeutet dies aber, dass auch über einen Wandel im Verständnis des Wohlfahrtsstaates nachzudenken ist (Neu 2009).

Aus diesen kursorischen Anmerkungen lässt sich bereits die Feststellung ableiten, dass es nicht so sehr die *demografischen Veränderungen selbst* sind, die das Problem darstellen, sondern der Umgang mit diesen. Denn es ist nicht allein eine quantitative Frage (wie viel weniger?), sondern vielmehr die Frage, welche gesellschaftlichen Veränderungen sich aus den demografischen Verschiebungen ergeben. So haben die zurückgehenden *Geburtenraten* in den ländlichen Räumen die Zentralisierung des Schulsystems vielerorts unterstützt. Sie haben aber auch die Regionalisierung der Jugendkultur befördert, weil Freizeitgestaltung und Peergroups nicht allein auf ein einzelnes Dorf bezogen sind (z.B. Böhnisch u.a. 1991). Die demografische *Alterung* der Bevölkerung hat dem Alter als eigenständiger Lebensphase ein neues Gewicht verliehen und die Frage nach der Nahbereichsversorgung neu gestellt, d.h. die Erreichbarkeit von medizinischer Versorgung, Einkaufsmöglichkeiten, kulturellen Aktivitäten. Gleichzeitig entstand mit der längeren Lebenszeit und dem Strukturwandel der Landwirtschaft eine Nacherwerbsphase, die es früher auf dem Land nicht gab, und die gänzlich andere Aktivitätsmuster entstehen lässt. Die Alterung stellt gegenwärtig eine sozioökonomische Stabilisierung in strukturschwachen Regionen dar, dies kann sich zukünftig ändern. Die *Wanderungsbewegungen* – vor allem die Abwanderung von Jugendlichen einerseits, die Zuwanderungen von älteren Stadtbewohnern, Familien, Aussiedlern und Aussteigern andererseits - führten zu Verschiebungen im sozialen Gefüge der Dörfer. Die familiären und verwandtschaftlichen Beziehungen verändern sich, es stellen sich aber auch neue Anforderungen an Integrationsleistungen. Es wäre verkehrt, diesen Wandel nur als Abkehr von einer früher existierenden Normalität von demografischen Strukturen zu diskutieren.

Lebensqualität als Standortfaktor

Die Befunde sind eindeutig (Laschewski/Neu/Fock 2006, Beetz/Barlösius/Neu 2008), dass die Lebensqualität insgesamt, nicht nur die regionalökonomischen Bedingungen, eine große Rolle bei der Attraktivität von Regionen und Gemeinden spielen. Die oben angeführten Punkte verweisen aber darauf, dass alle Fragen, die die Attraktivität von bestimmten Räumen behandeln, nicht losgelöst davon betrachtet werden können, dass sie Bestandteil eines *übergreifenden* Diskussionsrahmens sind, der hier nur skizziert werden kann. Betrachtet man die einzelnen Aspekte von Lebensqualität, dann schneiden die ländlichen Räume in der Bewertung ihrer Bewohner recht unterschiedlich ab. Vereinfacht gesprochen liegt die Zufriedenheit in den Bereichen Wohnen, Sicherheit und Umwelt höher, in denen von Arbeit und Beruf niedriger als in städtischen Räumen (Anderson 2004, Spellerberg u.a. 2006, Beetz 2007, Gensicke 2006). Diese Einschätzungen weisen zwar in allen entwickelten Industrieländern in eine ähnliche Richtung, aber sowohl das Niveau als auch die Differenzen fallen sehr unterschiedlich aus, was wohl auf unterschiedliche regionalpolitische Regime und gesellschaftliche Wertmuster zurückgeführt werden kann.

Als ein weiterer wichtiger Aspekt ist zu berücksichtigen, dass die für die Bewertung von Lebensqualität grundlegende Frage nach der Entwicklung von Infrastruktur und öffentlichen Dienstleistungen – entgegen der mancherorts geführten Diskussionen – nicht allein durch den demografischen

Wandel bestimmt ist. Tragfähige und nachhaltige Lösungen lassen sich nur finden, wenn man die Gesamtheit der Entwicklungschancen sowie die Besonderheiten des ländlichen Raumes in die Betrachtungen mit einbezieht. So ist in den vergangenen Jahrzehnten ein tiefgreifender *Wandel der Lebensbedingungen* im ländlichen Raum zu beobachten, der die Anforderungen an Infrastrukturleistungen grundlegend veränderte. Auch hier seien nur Beispiele genannt:

- a) Die differenzierte Nachfrage nach Konsumgütern oder Mobilität ist verursacht durch die Pluralisierung der Lebensverhältnisse, unterschiedliche Interessen und Wertvorstellungen sind längst in der ländlichen Gesellschaft Alltag geworden.
- b) Die Regionalisierung der sozialen Beziehungen, der Arbeits- und Freizeitbeziehungen, die nicht auf ein Dorf bezogen sind, verlangen eine deutlich höhere Mobilität. Immer weniger Funktionen von Infrastruktur lassen sich an einem Ort bündeln.
- c) Die funktionale Differenzierung und Spezialisierung aber auch die Reduzierung von Infrastruktur im Raum führen dazu, dass nur bestimmte Facetten von Lebensqualität (z.B. Wohnen und Umwelt) in ländlichen Räumen besonders ausgeprägt sind.
- d) Die Zukunft ländlicher Räume lässt sich nicht mehr länger aus ihrer (agrar-)wirtschaftlichen Vergangenheit ableiten. Die Trias von ländlichem Raum, Landwirtschaft und ländlicher Gesellschaft hat sich aufgelöst.

Aus dem Gesagten wird deutlich, dass sich eine Subsumierung des ökonomischen, sozialen und kulturellen Strukturwandels ländlicher Räume unter die Diskussion um den demografischen Wandel als wenig hilfreich erweist. Es bedarf also einer *erweiterten Perspektive* in der Regionalentwicklung, weil der demografische Wandel selbst, aber auch seine Folgen und der Umgang mit ihm auf das Engste mit Fragen des gesellschaftlichen und sozialen Wandels verknüpft sind. Dies wird an einigen Thesen deutlich:

- a) Ein regionaler Bevölkerungsrückgang ist gegenwärtig weniger ein Effekt des demografischen Wandels im engeren Sinne, sondern von mangelnder Lebensqualität. Die hohen Abwanderungszahlen - insbesondere von Jugendlichen - aus den meisten ostdeutschen und einigen westdeutschen ländlichen Räumen resultieren in erster Linie aus blockierten Arbeitsmärkten, fehlenden beruflichen Perspektiven und niedrigen Löhnen. Zunehmend dürfte nicht mehr so sehr das Fehlen von Arbeitsplätzen, sondern das Lohnniveau eine Rolle spielen.
- b) Im gegenwärtigen Strukturwandel ist die Zukunft vieler Regionen offen. Dies rückt aus dem Blickfeld, wenn nur die demografische Entwicklung als Determinante politischen Handelns genommen und darüber hinaus als Instrument zur Entscheidung in Verteilungskonflikten genutzt wird.
- c) Die Veränderungsbedarfe in den Infrastrukturen stoßen auf eine vermeintliche, statistisch abgesicherte Planungssicherheit. Verantwortliche der Stadt- und Regionalplanung sehen sich durch den demografischen Wandel bestätigt, sich erneut Instrumenten wie z.B. dem Zentrale-Orte-System zu bedienen, die den Herausforderungen der Infrastrukturentwicklung nicht gerecht werden.
- d) Das regionalpolitische Prinzip des Wettbewerbs der Regionen wird sich im Hinblick auf die Nachwuchskräfteversicherung in den nächsten Jahren deutlich verschärfen. Hier wird also die demografische Entwicklung dazu führen, dass regionale Konkurrenzsituationen zu selbstverstärkenden Effekten führen.
- e) So lassen die gegenwärtigen Ergebnisse befürchten, dass sich die frühzeitig konstatierte Trennung zwischen Gewinner- und Verliererregionen in stark segmentierter Form fortsetzt, selbst wenn eine gewisse ökonomische Stabilisierung einsetzt.
- f) Grundsätzlich ist zu unterscheiden, ob soziale Benachteiligungen/fehlende Teilhabemöglichkeiten durch bestimmte räumliche Bedingungen für alle Bevölkerungsgruppen vorhanden sind (z.B. in der Notfallmedizin, dem Schulsystem) oder ob soziale Gruppen mit geringem sozialem, ökonomischem und kulturellem Kapital besonders betroffen sind (z.B. beim Thema Mobilität). Bislang sichert eine Kombination von staatlicher Unterstützung, „kulturell-mentalem Einrichten“, nachbarschaftlicher und familiärer Hilfe, informeller Ökonomie diese Situation. Diese Lebensgestaltung ist aber für junge Menschen wenig attraktiv.

Um den Herausforderungen des demografischen Wandels gerecht zu werden, müssen die Selbstverständlichkeiten bisheriger Planungs- und Politikstile überdacht und nicht das Schlagwort des demografischen Wandels benutzt werden, alte Prinzipien und Strukturen zu erhalten. Der Blick ist darauf zu lenken, warum trotz besseren Wissens keine regionale Kooperation stattfindet, stattdessen neue räumliche Hierarchien installiert werden, weshalb die durchaus positiven Erfahrungen von Modellprojekten in der Infrastrukturentwicklung beim Konzentrationsdenken außer acht gelassen werden. In dem sicherlich nicht einfachen Prozess scheint es eine Gewissheit zu geben, dass nach alten Prinzipien reguliert werden soll. Zugespitzt formuliert lässt sich aber die Entwicklung des ländlichen Raumes nicht entlang der Optimierung von Trinkwasserversorgungsanlagen planen.

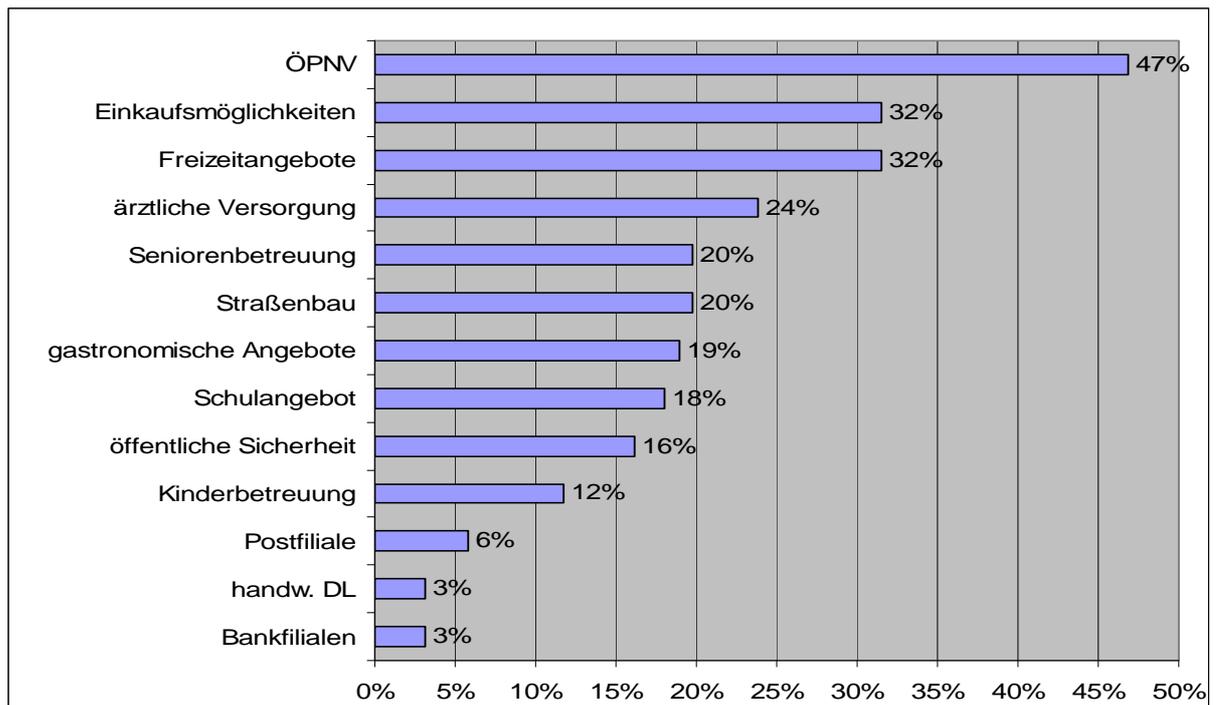
Bedarfsgerechtere Organisation von Infrastruktur

Wie können also die Lebensweisen im ländlichen Raum mit den Anforderungen der Daseinsvorsorge in einen Zusammenhang gebracht werden? Als Hintergrund dienen Befunde aus zwei empirischen Studien, auf die an dieser Stelle nur cursorisch eingegangen werden kann: Lebendige Dörfer an der HU Berlin (Stöber 2006) und die Galenbeck-Studie an der Universität Rostock (Baade et al. 2007). In diesen Studien wurde ausdrücklich nach einer Bewertung von Bereichen der Daseinsvorsorge durch Bürger gefragt.

Der Galenbeck-Studie liegt die Annahme zu Grunde, dass die Bürger einer Gemeinde – entsprechend des US - amerikanischen Communal Need Assessment Verfahrens – durchaus in der Lage sind, Prioritäten bei der zukünftigen Gestaltung der Infrastrukturausstattung zu setzen.

Im Rahmen der Befragung wurde nach der aktuellen Zufriedenheit mit der lokalen Infrastrukturausstattung und dem Wohnumfeld gefragt, aber auch nach der Einschätzung zukünftiger Bedarfe. Die Gemeinde Galenbeck liegt im Landkreis Mecklenburg-Strelitz und entspricht in jeder Hinsicht einer demografisch schrumpfenden und alternden Gemeinde mit vielen Hochbetagten und wenigen Kindern. Galenbeck ist weder mit reizvollen Naturschönheiten noch mit einem vielfältigen Arbeitsplatzangebot gesegnet. Die soziale und kulturelle Infrastruktur ist bis auf den Schulbus und einen Kiosk praktisch nicht mehr existent. So verwundert es wenig, dass große Unzufriedenheit mit der sozialen und kulturellen Infrastruktur sowie den Einkaufsgelegenheiten und dem ÖPNV herrscht.

Die geäußerte (Un-)Zufriedenheit mit einzelnen Dienstleistungen und Infrastrukturangeboten korrespondiert in direkter Weise mit dem wahrgenommenen Bedarf an lokalen Dienstleistungen und Infrastrukturangeboten. Der ÖPNV ist mit weitem Abstand die Infrastrukturleistung, die nach Ansicht der befragten Galenbecker höchster Priorität bedarf. Jeweils ein Drittel wünscht den Ausbau der Einkaufs- und Freizeitmöglichkeiten. Im „Mittelfeld“ der geäußerten Bedarfe liegen die zukünftige Sicherung der medizinischen und pflegerischen (Grund-)Versorgung sowie die für notwendig erachtete Erweiterung der Schul- und Kinderbetreuungsangebote. Der Wunsch nach dem Ausbau von Gaststätten und Dorfkneipen besaß für knapp ein Fünftel der Befragten hohe Priorität. Die Präsenz der Polizei könnte sich für 16 Prozent der Befragten erhöhen. Eine Erweiterung der Post- oder Bankfilialen sowie das Angebot an handwerklichen Dienstleistungen wurden nur von sehr wenigen Befragten präferiert.

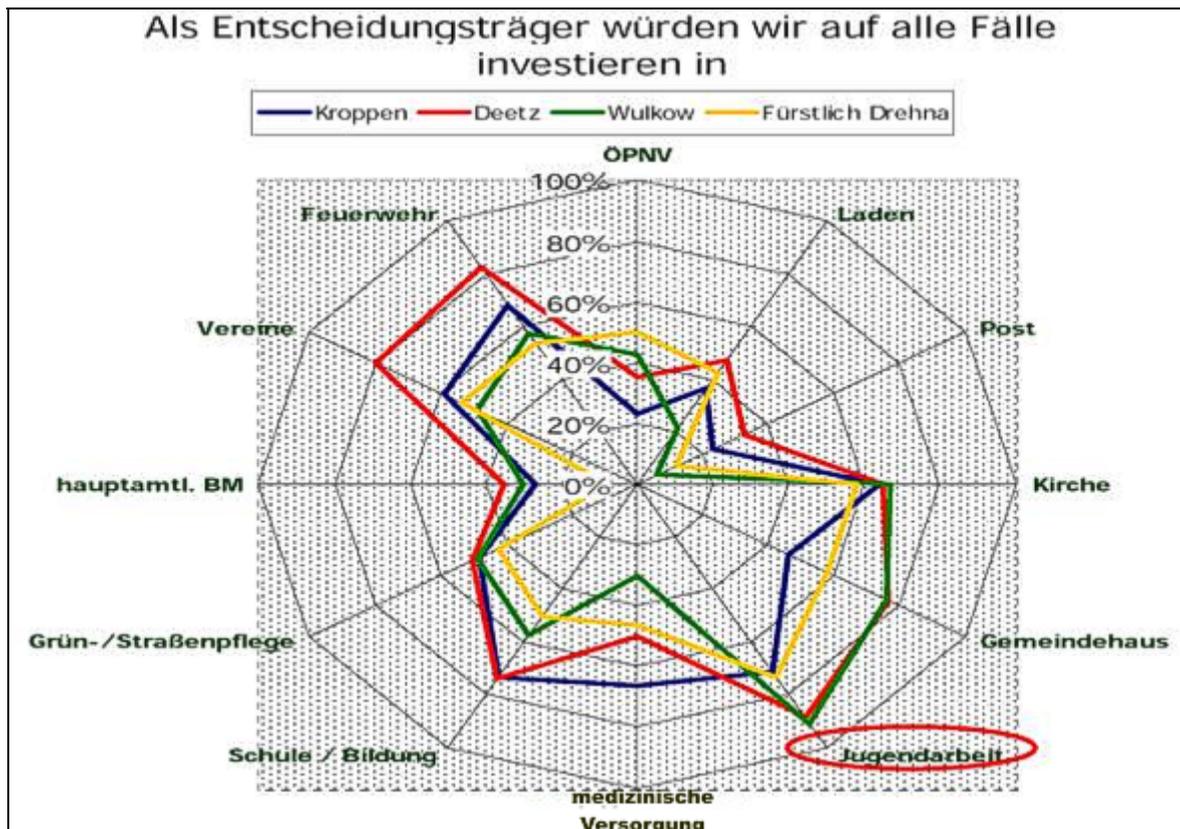


Quelle: Baade et al. 2007

Abbildung 1: Galenbeckstudie an der Universität Rostock – Wahrgenommener Bedarf an Infrastruktur

Oder kurz zusammengefasst: Nach Ansicht der befragten Galenbecker Bürgerinnen und Bürger kann auf einen weiteren Ausbau der technischen Infrastruktur im Augenblick verzichtet werden. Die knappen kommunalen Mittel sollten eher für den Bestandserhalt und die Erweiterung der medizinisch/pflegerischen Versorgung sowie die soziale und kulturelle Infrastruktur ausgegeben werden.

Darüber hinaus wollte die Untersuchung ermitteln, in wie weit die Galenbecker Bürger bereit wären, sich in Anbetracht des minimalen öffentlichen Angebotes mehr für die Belange der Gemeinde einzusetzen. Die überwiegende Mehrheit der Befragten zeigte zumindest Bereitschaft, bei einzelnen kommunalen Aufgaben „einzuspringen“. Bevorzugt wurden vor allem praktische Tätigkeiten (Pflege von öffentlichen Plätzen, Fest veranstalten) und Fahrgelegenheiten für Senioren anzubieten. Hierbei handelt es sich jedoch um eher fallbezogene Angebote von Seiten der Bürger, so dass sich daraus keine nachhaltigen Infrastrukturlösungen ableiten lassen. Maximal können die Angebote der Bürger als ergänzend verstanden werden. Große Vorbehalte bestanden bei den befragten Bürgern darüber hinaus, in der Kommunalpolitik aktiv zu werden.



Quelle: Stöber 2006

Abbildung 2 Investitionsentscheidungen, Studie Lebendige Dörfer

In einer anderen Studie wurden in fünf Brandenburger „lebendigen“ Dörfern die Einwohner mittels aktivierender Befragung (der PLA-Methode Partizipation – Lernen – Aktion) unter anderem dazu befragt, in welche Bereiche der Infrastruktur sie investieren würden, wenn sie Entscheidungsträger wären (Stöber 2006). In Abbildung 2 ist erkennbar, dass die Entscheidungen sowohl innerhalb der Dörfer als auch zwischen den Dörfern unterschiedlich ausfallen. Daraus ergibt sich die Folgerung, dass einerseits in den Dörfern unterschiedliche Defizite und Rahmenbedingungen zu berücksichtigen sind, andererseits eine politische Einigung als Prozess erfolgen muss. Auffallend ist auch in diesen „lebendigen“ Dörfern, dass Investitionen in soziale Infrastrukturen (Vereine, FFW, Jugendarbeit) eine große Rolle spielen.

Die beiden genannten Studien belegen, dass keine pauschalen Lösungen gefunden werden können. Allerdings besitzen die Bürger durchaus klare Zielvorstellungen in Bezug auf die Zukunft ihrer Gemeinde. Unklar bleibt aber bisher, wie mit diesen Ergebnissen politisch umzugehen ist und in welcher Weise Bürgerbeteiligung nicht nur eingefordert, sondern aktiv gestaltet werden kann, denn als „Ausfallbürger“ stehen die wenigsten Befragten bereit.

Gesamtgesellschaftliche Herausforderungen

Die aktuelle Diskussion um die Zukunft entlegener ländlicher Räume oszilliert zumeist zwischen dem negativen Untergang-Szenario von „Entleerung/Rückbau“ und dem positiven Hoffungs-Szenario von den „Raumpionieren/Chancen durch Bürgerbeteiligung“. Womöglich erscheint es ertragreicher sich von diesen Extrembeschreibungen zu entfernen und die Zukunft der Daseinsvorsorge in peripheren Räumen als gesamtgesellschaftliche Herausforderung zu begreifen. Die folgend aufgeführten Punkte erscheinen uns – nicht abschließend – als weiterführend für einen solchen gesamtgesellschaftlichen Ansatz:

- a. Dazu steht als wichtigste Frage, ob eine ländliche Lebensweise zukünftig attraktiv ist. Wird das Dorf nur als Noch-nicht-Stadt gesehen, dürfte es schwer fallen, auf Dauer städ-

tische Lebensweisen und Lebensqualitäten in der Fläche aufrecht zu erhalten. Wird die Spezifik ländlicher Lebensweisen (z.B. Wohnen, Naturnähe, Freiraum, Freizeitgestaltung) als eigenständige Qualität weiterhin geschätzt, dann bedarf es weiterführender Überlegungen, wie Infrastruktur vor Ort organisiert werden kann.

- b. In einem weiteren Schritt ist zu klären, welche Bereiche der Daseinsvorsorge einem gesamtstaatlichen Standard unterliegen sollten (möglicherweise Notfallmedizin, Sicherheit, Bildung) und welche in unterschiedlichen Siedlungsräumen anders ausfallen können bzw. müssen (evtl. ÖPNV, Energie- und Trinkwasserversorgung, Kultureinrichtungen). Die Aufstellung von Mindeststandards ist nicht ausreichend, die Entwicklung der Daseinsvorsorge zu befördern. Aus Bereichen, in denen belastbare Standards existieren, wie Schulwege, Ärzteversorgung, Telefon- und Postversorgung, zeigt sich, dass diese wenig nützen, wenn es nicht auch umsetzbare Lösungen gibt.
- c. Um in Fragen der Daseinsvorsorge weiter zu kommen, ist es hilfreich, stärker von der gesellschaftlichen Teilhabe, weniger von der räumlichen Verteilung der Infrastrukturen her zu denken. Es besteht sonst die Gefahr in deren systemimmanenten Qualitätsstandards, Organisationsstrukturen und technischen Lösungen befangen zu bleiben. Etwas zugespitzt formuliert – ist Mobilität das entscheidende Kriterium oder der Erhalt der Verkehrsbetriebe, Trinkwasserversorgung oder der Abwasserzweckverband? In der gesamten Daseinsvorsorge existieren gut organisierte Interessenbestände, die in erster Linie an ihrem Selbsterhalt und nicht an den Bedürfnissen der Abnehmer und Kunden orientiert sind. Es ist nämlich keineswegs klar, ob sich die Veränderungen in der Daseinsvorsorge tatsächlich an den Bedarfen der ländlichen Bewohner orientieren.
- d. Es herrscht eine starke Fokussierung auf materielle Infrastrukturen, wie z.B. den Wasser-/Abwasseranlagen, den Straßenbau und neuerlich den Defiziten in der Breitbandversorgung. Auch die Investitionen in Schulen, Jugendklubs und Kitas sind überwiegend baulicher Art. Die Unterstützung von Initiativen oder Vereinen wird dagegen eher zurück gefahren, vielleicht weil diese Investitionen weniger sichtbar und langwieriger sind und ehrenamtliches Engagement zunehmend als Instrument der Kosteneinsparung verstanden wird.
- e. In den vergangenen Jahren wurden zahlreiche Modellprojekte, Fachtagungen und Publikationen organisiert, die sich mit nationalen und internationalen Erfahrungen in der Daseinsvorsorge von ländlichen Regionen beschäftigen. Sie erbrachten vielfältige Beispiele und Ansätze. Sie als Argumente gegen Pauschallösungen, wie sie in Formulierungen vom geordneten Rückzug aus ländlichen Räumen gipfeln, einzuführen, ist oft schwierig, weil sie differenzierte Sichtweisen erfordern. Es handelt sich oft um Einzellösungen, die unter spezifischen Bedingungen entstanden sind und nicht einfach kopiert werden können.
- f. Wie sich Bürgerbeteiligung in der Entwicklung der Daseinsvorsorge niederschlagen könnte, dafür existieren unterschiedliche Verfahren. Sicherlich dürfte in der Regel partizipativen gegenüber rein technokratischen Verfahren der Vorrang gebühren: z.B. aktivierende Bedarfsanalysen, Zukunftswerkstätten, Budgetierungen, Modellprojekte etc. Befragt, wo die stärksten Defizite vorhanden sind, betonen die ländlichen Bewohner die Unzufriedenheit mit dem öffentlichen Personennahverkehr und den Einkaufsmöglichkeiten. Auch das Angebot an kommunalen Einrichtungen, also der Zugang zu Verwaltung, wird überwiegend negativ eingeschätzt. Völlig unklar ist gegenwärtig jedoch, wie mit solchen Ergebnissen umgegangen wird. Hier treten nun weitere Fragen auf, nämlich nach der Umsetzung, der Kompetenz und den Ressourcen der Akteure.
- g. Eine entscheidende Überlegung ist also, inwieweit den Bewohnern ländlicher Räume ihr Schicksal selbst zugemutet werden kann. Sind die Bürger tatsächlich in der Lage, über ihre Daseinsvorsorge zu entscheiden? Einerseits würden sie mehr machen, andererseits ist Engagement von sozialem Status, Entfaltungsmöglichkeiten, Anerkennung und fördernden Institutionen abhängig. Besitzen alle Bürger die Kompetenz, die Prioritäten und Zusammenhänge angemessen zu berücksichtigen? Wer besitzt letztlich die Verantwortung, wenn etwas schiefgeht? Sind es die Bürger, die Kommune, der Staat?

Die Entwicklung neuer funktionsfähiger und bedarfsgerechter Infrastruktursysteme für den entlegenen ländlichen Raum steckt fast noch in den Kinderschuhen, doch die Chancen, die in diesen Herausforderungen stecken, dürfen nicht vertan werden.

Literatur

- Anderson, Robert 2004: Quality of Life in Rural Europe. Paper at the Irish Presidency Conference 'Improving living conditions and quality of life in rural Europe', Westport, 30 May – 1 June 2004, European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions, Dublin
- Baade, Kristina et al. 2007: Daseinsvorsorge im peripheren ländlichen Raum – am Beispiel der Gemeinde Galenbeck, hrsg. vom Ministerium für Landwirtschaft, Umwelt und Verbraucherschutz Mecklenburg-Vorpommern, Schwerin.
- Beetz, Stephan (Hrsg.) 2007: Zukunft der Infrastrukturen in ländlichen Räumen. Materialien Nr. 14 der IAG LandInnovation der Berlin-Brandenburgischen Akademie der Wissenschaften, Berlin
- Beetz, Stephan/Barlösius, Eva/Neu, Claudia 2008: Lebensqualität und Infrastruktur. In: Reinhard F. Hüttl, Oliver Bens, Tobias Plieninger (Hrsg.) 2008: Zur Zukunft ländlicher Räume. Entwicklungen und Innovationen in peripheren Regionen Nordostdeutschlands. Forschungsberichte der Interdisziplinären Arbeitsgruppen der Berlin-Brandenburgischen Akademie der Wissenschaften, Bd. 20, Berlin: Akademie Verlag, S. 328-353
- Blotvogel, Hans Heinrich/ Tönnies, Gerd 1999: Soziodemografische Aspekte der Raumentwicklung. Akademie für Raumforschung und Landeskunde, Expose
- Böhnisch, Lothar/Funk, Heide/Huber, Josef/Stein, Gebhart (Hrsg.) 1991: Ländliche Lebenswelten. Fallstudien zur Landjugend, München.
- Gans, Paul; Schmitz-Veltin, Ansgar 2005: Bevölkerungsentwicklung in ländlichen Gemeinden: Szenarien zu kleinräumigen Auswirkungen des demografischen Wandels. In: Birg, Herwig (Hrsg.): Auswirkungen der demografischen Alterung und der Bevölkerungsschrumpfung auf Wirtschaft, Staat und Gesellschaft. Wissenschaftliche Paperbacks, Bd. 29. Münster, S. 111-129.
- Gensicke, Thomas 2005: Lebensqualität, in: Stephan Beetz/Kai Brauer/Claudia Neu, Handwörterbuch zur ländlichen Gesellschaft in Deutschland, Wiesbaden.
- Winkel, Reiner 2002: Raumplanung unter neuen Vorzeichen. Konsequenzen veränderter Rahmenbedingungen für die überörtliche Planungsebene, in: RaumPlanung, H. 104, S. 241-245.
- Foss, Olaf and Dag Juvkam 2003: Depopulation in Europe - some preliminary results. Norwegian Institute for Urban and Regional Research, Working Paper: 2003:120, Oslo.
- Laschewski, Lutz, Neu, Claudia, Fock, Theodor: Das aktive und soziale Dorf, hrsg. vom Ministerium für Landwirtschaft, Umwelt und Verbraucherschutz Mecklenburg-Vorpommern, Schwerin 2006.
- Neu, Claudia (Hrsg.) 2009: Daseinsvorsorge – eine gesellschaftswissenschaftliche Annäherung, VS Verlag Wiesbaden, im Erscheinen.
- Spellerberg Annette, Denis Huschka und Roland Habich 2006: Is the Regional Perspective Useful? Rural and Urban Quality of Life – an Assessment. DIW Discussion Paper 650, Berlin
- Stöber, Silke 2006: Lebendige Dörfer in Brandenburg. Bürgerbeteiligung im Alltag. Ergebnisse einer Bürgerbefragung in 5 Dörfern. Landwirtschaftlich-Gärtnerische Fakultät der Humboldt-Universität zu Berlin, Endbericht, Berlin.

Bearbeiter:

Prof. Dr. Claudia Neu
Hochschule Niederrhein Mönchengladbach
claudia.neu@hs-niederrhein.de

Prof. Dr. Stephan Beetz
Hochschule Mittweida
beetz@htwm.de

Elke Goltz, Ulrike Trelert

Wohnsituation und Wohnzufriedenheit älterer Menschen in Mietwohnungen im Amt Gerswalde - Perspektiven zum Altersgerechten Wohnen -

Einleitung

Die Entwicklungsprobleme ländlicher Räume werden insbesondere durch die starke Zunahme der Bevölkerungsgruppen im Rentenalter verstärkt. Diesen Auswirkungen des demografischen Wandels sind sich Kommunen, Wohnungswirtschaft und Anbieter sozialer und technischer Infrastruktur mehr und mehr bewusst, und sie richten ihre Planungen zunehmend auf die älter werdende Gesellschaft aus. Der demografische Wandel bietet somit auch Chancen für die Erschließung neuer Entwicklungsfelder in ländlichen Räumen. Durch die erwartete zunehmende Nachfrage nach Gesundheits- und haushaltsnahen Dienstleistungen, altersgerechten Wohnungsangeboten, Freizeit- und Kommunikationsangeboten kann Kaufkraft mobilisiert und ein langes selbst bestimmtes Leben ermöglicht werden. Dadurch können produktive Investitionen zur Schaffung von Arbeit und Einkommen im ländlichen Raum entstehen.

Den Ausgangspunkt der Untersuchung „Altersgerechtes Wohnen im Amt Gerswalde“ bildete die sich ändernde quantitative wie qualitative Wohnungsnachfrage. Durch den Bevölkerungsrückgang werden weniger Wohnungen und Wohnfolgeinfrastrukturen benötigt. Im Amtsbereich Gerswalde betrug der Leerstand bei Mietwohnungen im Jahr 2002 durchschnittlich 11% (Domus Consult Wirtschaftsberatungsgesellschaft mbH 2003): Damit war der Anteil zwar noch unterhalb einer die Existenz bedrohenden Höhe von 15 Prozent, dennoch birgt der Wohnungsleerstand für die Wohnungsunternehmen eine zunehmende Insolvenzgefahr.

Für die Wohnungsunternehmen ist vor allem von Bedeutung, inwieweit der Wohnungsbestand an veränderte Nachfragebedürfnisse angepasst und weiterentwickelt werden kann. Der Umbau des Wohnungsbestandes zu altersgerechten Wohnformen ist angesichts der Erhöhung der Bevölkerungsanteile im Rentenalter wichtig. Ziel der Untersuchung war es daher, relevante Informationen für anstehende strategische und operative Entscheidungen der Wohnungsunternehmen zu gewinnen. Mittels einer Mieterbefragung sollten ausgewählte Aspekte künftiger Wohnpräferenzen sowie Einschätzungen zum Bedarf an altersgerechten Wohnraum analysiert werden. Schwerpunkte der Befragung waren die Zufriedenheit der „Mieter 50+“ mit ihrer Wohnung sowie ihre Einstellungen zum altersgerechten Wohnen. Von Interesse waren zudem potenzielle und reale Wegzugsabsichten sowie die Analyse von Nachfragepotenzialen bei haushaltsnahen Dienstleistungen.

Der Landkreis Uckermark und das Amt Gerswalde

Die Uckermark liegt im Nordosten des Landes Brandenburg. Von den etwa 135000 Einwohnern (Stand 2007) wohnen ca. 60% in Städten. Mit nur 18 Einwohnern/km² ist das Amtsgebiet von Gerswalde ein sehr dünn besiedelter ländlicher Raum im Südwesten des Landkreises. Ende 2007 wohnten hier ca. 5.200 Menschen. Die Dörfer Gerswalde und Milmersdorf sind mit ca. 1.500 bzw. 1.000 Einwohnern die größten und somit auch wichtigsten Versorgungsorte im Amtsgebiet. Im Zeitraum von 1990 bis 2007 verringerte sich Einwohnerzahl des Amtes Gerswalde um 25,5% (Tab. 1). Damit ging hier die Einwohnerzahl stärker zurück als im Durchschnitt des Landkreises (20,7%).

Jahr	Einwohner im Alter von ... bis Jahren								Insgesamt
	0-16		17-27		28-60		61 +		
	abs.	%	abs.	%	abs.	%	abs.	%	
1990	1734	24,9	1.080	15,5	3045	43,7	1105	15,9	6964
1995	1279	20,6	791	12,7	2855	45,9	1297	20,8	6222
2003	845	14,8	795	13,9	2608	45,7	1454	25,5	5702
2007	628	12,1	676	13,0	2524	48,6	1361	26,2	5189

Quelle: Amt Gerswalde, Gebietsstand 2003

Tabelle 1: Entwicklung der Einwohnerzahl im Amt Gerswalde - nach Altersgruppen

Die Gemeindeteile des Amtes Gerswalde sind oftmals noch in ihren historischen Grundstrukturen erhalten, die Bausubstanz vieler ortsbildprägender Gebäude befindet sich jedoch z.T. in einem sanierungsbedürftigen Zustand. Die größeren Ortsteile (ab 500 Einwohner) haben aufgrund ihrer Bedeutung im System der landwirtschaftlichen Produktion zu DDR Zeiten oft mehrere in industrieller Bauweise errichtete mehrgeschossige Neubauten erhalten¹³. Hierbei handelt es sich meist um Objekte aus den Baujahren 1949 bis 1971 bzw. 1972 bis 1990 (79% bzw. 18% aller Mietwohnungen). Diese kommunalen Mietwohnungsbestände – ca. 830 WE – wurden nach 1990 größtenteils saniert.



Alte Templinerstr. in Milmersdorf
Quelle: Goltz, eigene Aufnahme

Foto 1: Typische Mietwohnungen im Untersuchungsgebiet

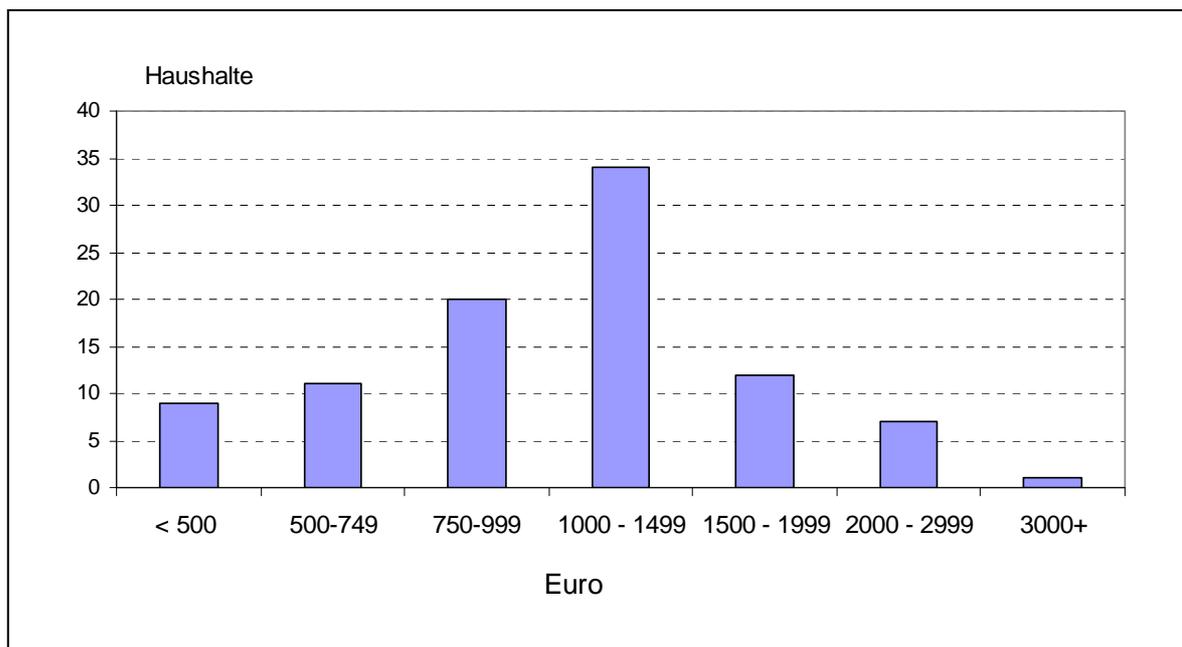
Die Befragung älteren Mieter

Aus den Mieterdaten des Wohnungsunternehmens ergab sich eine Gesamtheit von 235 zu befragenden Haushalten der Zielgruppe „50 +“. D.h. mindestens eine haushaltsangehörige Person hatte das 50. Lebensjahr bereits überschritten. Die persönliche Befragung fand im Frühjahr 2006 statt. Mit Hilfe eines weitgehend standardisierten Fragebogens wurden in 107 Haushalten Interviews durchgeführt. Dies entspricht einer Beteiligungsquote von 45,5 %. Sowohl in Bezug auf das Klientel der Zielgruppe (Alter und Wohnungsart) als auch auf den kurzen Untersuchungszeitraum (drei Tage) bzw. das Ansprachedesign (bis zu vier versuchte Kontaktaufnahmen) ist der Rücklauf als hoch zu bewerten. Interviewausfälle waren vor allem darauf zurückzuführen, dass Mieter nicht angetroffen wurden bzw. diese kein Interesse an der Befragung hatten. Vereinzelt sahen sich Mieter aufgrund ihres Gesundheitszustandes nicht in der Lage, an der Befragung teilzunehmen. Da die Interviewausfälle in den Befragungsorten anteilig etwa gleich groß waren, kann von einer repräsentativen Stichprobe gesprochen werden.

¹³ In Milmersdorf entstanden diese Wohnblöcke für Beschäftigte des Betonwerks, das Anfang der 1960er Jahre hier errichtet wurde.

Soziodemografische und sozioökonomische Merkmale der Befragten

Die nachfolgenden Auswertungen repräsentieren die Meinungsbilder von 157 Personen aus den 107 Haushalten. In 46% dieser Haushalte lebten zwei Personen, in der Regel Mann und Frau in Partnerschaft. Die anderen Haushalte waren Ein-Personen-Haushalte (42% Frauen, 12% Männer). In 45% aller befragten Haushalte waren die Hauptinterviewpartner mindestens 70 Jahre alt. In unmittelbarem Zusammenhang mit dem Alter der Befragten stand deren beruflicher Status. 77% der Hauptinterviewpartner waren nicht mehr erwerbstätig. Etwa die Hälfte der Befragten unter 65 Jahren ging einer Erwerbstätigkeit nach. Abb. 1 zeigt die Verteilung der Haushaltseinkommen. Unter Zugrundelegung der jeweiligen Mittelwerte der einzelnen Klassen ergibt sich ein durchschnittliches Einkommen von ca. 1170 €. Während jedoch die durchschnittlichen Einkommen der Ein-Personen-Haushalte unter diesem Wert liegen (ca. 910 € bei Rentnern bzw. ca. 930 € bei einem anderen Status), erzielen Zwei-Personen-Haushalte durchschnittlich 1460 € bzw. 1420 € (beide Rentner bzw. ein Partner ist Rentner).



n = 94

Quelle: eigene Erhebung 2006

Abbildung 1: Durchschnittliches Haushaltseinkommen der Befragten

Zumindest die Zwei-Personen-Haushalte, in denen beide Partner bereits Altersrentner waren, erzielten somit vergleichsweise hohe Einkommen, denn in der Bundesrepublik verfügt die Gruppe der Rentner über ein durchschnittliches Einkommen von 1127€ (Reil-Held, Schnabel 1999). In Brandenburg lagen die Einkommen aus der Rentenversicherung für nichterwerbstätige Haushalte sogar nur bei 1039 € (LDS Brandenburg 2002). Daraus lässt sich ableiten, dass die hier befragte Zielgruppe tendenziell über finanzielle Ressourcen verfügt, die sie auch für die Konsumtion altersgerechter Angebote und Dienstleistungen nutzen könnte. Inwieweit dies tatsächlich der Fall ist bzw. perspektivisch der Fall sein wird, kann im Rahmen dieser Untersuchung nur angedeutet werden. Aussagen zu denkbaren Veränderungen der Lebensumstände in mittel- bzw. langfristiger zeitlicher Dimension sind erfahrungsgemäß diffus, insbesondere dann, wenn dabei auch negative Entwicklungen – beispielsweise das Eintreten gesundheitlicher Einschränkungen oder ggf. der Verlust des Lebenspartners – einkalkuliert werden müssen. Zudem ist zu berücksichtigen, dass sich die finanzielle Situation älterer Menschen zukünftig eher verschlechtern als verbessern dürfte. Während diejenigen, die vor 1989 oder zu Beginn der 1990er Jahre das Rentenalter erreichten, in der Regel eine ungebrochene Erwerbsbiographie haben - und somit über solide Renten verfügen, wird dies bei den Altersrentnern der kommenden Jahre anders sein. Zeiten von Arbeitslosigkeit, die Einkommensverhältnisse einer eher einkommensschwachen Region, Veränderungen im Steuer- und Rentensystem oder bei der Pflegeversicherung werden zu einem real geringeren Einkommen führen, was sich dann auch in der Nachfrage altersgerechter Dienste widerspiegeln dürfte.

Zufriedenheit mit der Wohnung und Wohnsituation

Im Allgemeinen waren die Befragten mit ihrer Wohnsituation sehr zufrieden bzw. zufrieden (73%). Ein Grund für die hohe Zufriedenheit ist insbesondere darin zu sehen, dass die Befragten in der Regel schon sehr lange in den Orten wohnen. Die durchschnittliche Wohndauer im Ort betrug 36 Jahre. In der derzeitigen Wohnung lebten die Befragten im Durchschnitt seit 21 Jahren. Wohnungsgröße und -ausstattung waren weitere entscheidende Merkmale für die Zufriedenheit der Bürger. Die Durchschnittswohnung hat 2½ Zimmer und ist ca. 55m² groß. Waren diese Wohnungen vor Jahren, als die Kinder noch zu Hause wohnten, viel zu klein, werden sie inzwischen von der Größe her als ideal für einen Ein- oder Zwei-Personen-Haushalt angesehen. Vielfach sind die Küchen geräumig und werden somit als weiteres Zimmer angesehen. Einzelne Mängel wurden zu Bad und Balkon genannt. So sind die Bäder oft lang und schmal bzw. generell zu klein, und viele Wohnungen haben keinen Balkon. Neben der Wohnungsausstattung tragen auch soziale Kontakte zur Wohnzufriedenheit bei. Das Grüßen der Nachbarn, aber auch die eine oder andere Unterhaltung war für mehr als 90% der Befragten selbstverständlich und Ausdruck für ein angenehmes Klima im Wohnhaus. Des Weiteren bestehen in vielen Wohnhäusern unterschiedliche Formen von Nachbarschaftshilfe. So werden etwa Zeitungen oder Versandhauskataloge gemeinsam genutzt, kleinere Reparaturdienstleistungen erbracht (z.B. Wechsel von Glühlampen) oder Einkäufe mit erledigt. Insgesamt zeichneten die Befragten ein positives Bild über die sozialen Beziehungen in den Wohnhäusern. Lediglich in Milmersdorf berichteten einige Befragte von verbalen Auseinandersetzungen mit Jugendlichen oder jüngeren Erwachsenen bzw. durch von diesen verursachte Lärmbelästigungen.

Als positive Aspekte des Wohnumfeldes betrachteten alle Befragten die Naturnähe, das Vorhandensein von Grün- und Freiflächen sowie die Beschaulichkeit des „Lebens auf dem Lande“. In Gerswalde und Milmersdorf wurden des Weiteren die Einkaufsmöglichkeiten für den täglichen Bedarf, die medizinische Versorgung (Hausarzt, Zahnarzt, Apotheke) und Dienstleistungsangebote wie der Friseur oder die Versandhandelsagentur als positiv erwähnt. Kritisch bewerten die Befragten zum einen den Straßenzustand. Zum anderen stellen wahrgenommene Veränderungen in den sozialen Verhältnissen in der Nachbarschaft – etwa Arbeitslosigkeit, divergierende Einkommensverhältnisse oder zunehmende Abwanderung – einen negativen Aspekt dar. Zum Zeitpunkt der Befragung wurden von den Interviewten massive Einschnitte in der medizinischen Versorgung befürchtet, da der Fortbestand der Hausarztpraxis gänzlich (in Gerswalde) bzw. partiell (in Milmersdorf; nur noch ein Hausarzt statt wie bisher zwei) durch Pensionierung bzw. Wegzug gefährdet schien. Diese Befürchtungen erwiesen sich glücklicherweise als unbegründet, denn 2008 kam eine junge Ärztin aus Berlin nach Milmersdorf, und auch die Praxis in Gerswalde wird inzwischen von einem anderen Arzt weitergeführt.

Versorgung und räumliche Mobilität

Die Grundversorgung der Bevölkerung mit Lebensmitteln ist in den untersuchten Orten gesichert, zum einen durch die in Gerswalde und Milmersdorf befindlichen Geschäfte, zum anderen durch die mobilen Händler (insbesondere Back- und Fleischwaren), die die Orte regelmäßig anfahren. Letztere stellen insbesondere für Einwohner ohne eigenes Auto (vor allem allein stehende ältere Frauen), eine Alternative dar. Allerdings bieten die so genannten „fliegenden Händler“ nur ein eingeschränktes Angebot, und ihr Preisniveau liegt zum Teil erheblich über dem der Discounter in den größeren Orten. In Tab. 2 ist dargestellt, wo die Befragten Lebensmittel bzw. Waren des erweiterten Grundbedarfs (hier exemplarisch Bekleidung) erwerben.

Die deutliche Orientierung auf Gerswalde und Milmersdorf beim Einkauf von Grundnahrungsmitteln – 74% bzw. 54% der Befragten kaufen Back- und Fleischwaren ausschließlich am Wohnort – unterstreicht die Bedeutung der beiden Dörfer als Versorgungsstandorte. Auch andere Lebensmittel werden mehrheitlich dort besorgt. Anders sieht es dagegen beim Einkauf von Bekleidung aus. Diese werden in den Untersuchungsorten nur begrenzt vertrieben (Angebote in den Discountern oder auf den Wochen/Sommer-Märkten). Hier orientieren sich die Befragten in der Regel auf die Städte Templin und Prenzlau bzw. in geringerem Umfang sogar bis nach Polen.

Aktionsräume nicht mehr erwerbsfähiger Einwohner werden vor allem durch die Nachfrage und Inanspruchnahme von Dienstleistungen „aufgespannt“. Dazu gehören etwa turnusmäßige Arztbesuche (vordergründig beim Hausarzt), der Weg zum Friseur oder zur Fußpflege oder die Teilnah-

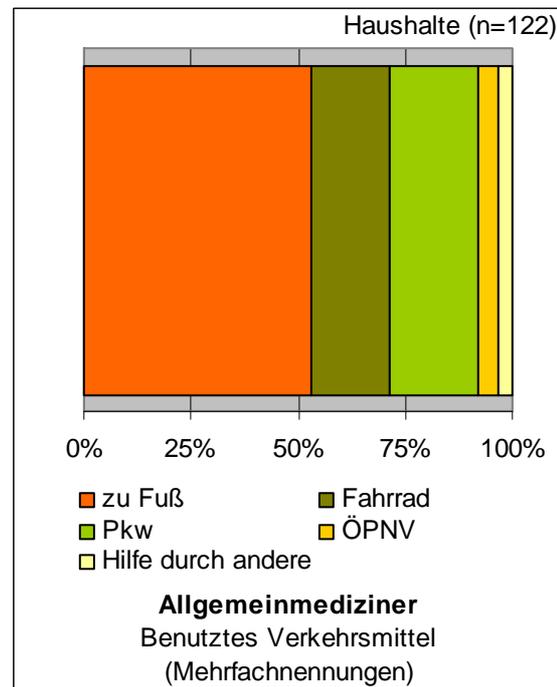
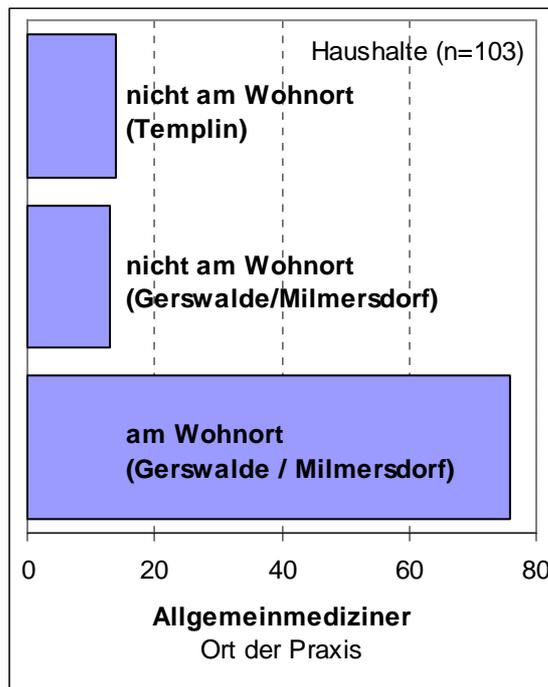
me an kulturellen Veranstaltungen. Zum Besuch dieser Einrichtungen bedarf es eines zeitlich und ggf. logistischen Aufwandes, der von den zurückzulegenden Entfernungen, zur Verfügung stehenden Verkehrsmitteln, Unterstützungsnetzwerken sowie dem jeweiligen Gesundheitszustand abhängig ist. Am Beispiel des Hausarztbesuches wurde ersichtlich, dass zum Zeitpunkt der Erhebung fast alle Befragten dazu selbständig in der Lage waren (vgl. Abb. 2). Dies lag zum einen an den geringen Entfernungen (viele Wege können auch zu Fuß zurückgelegt werden), zum anderen an der hohen individuellen räumlichen Mobilität (Pkw- bzw. Fahrradbesatz: 56% bzw. 90%). Insofern maßen die Befragten der Anbindung des eigenen Wohnortes an öffentliche Verkehrsmittel zwar eine hohe Bedeutung bei, lediglich 12% der Interviewten fuhren aber regelmäßig mit Bus oder Bahn. 44% nutzten den ÖPNV dagegen nicht. 46% gaben an, dann mit dem Bus zu fahren, wenn etwa Mitfahrgelegenheiten bei Familienmitgliedern oder Nachbarn wegfallen.

Ort	Brot/ Backwaren	Fleisch/ Wurst	Andere Lebensmittel	Bekleidung
	Anteil in %			
Wohnort, mobiler Handel	19,6	1,9	0,9	2,8
Wohnort, Geschäft	38,3	50,5	46,7	6,5
Wohnort, mobil + Geschäft	15,0	3,7	2,8	0,9
außerhalb des Wohnortes	10,3	24,3	30,8	57,9
Wohnort, allgemein + außerhalb	16,8	17,8	18,7	10,3
Produkt wird nicht benötigt		1,9		21,5
Insgesamt	100,0	100,0	100,0	100,0

N=107

Quelle: eigene Erhebung, 2006

Tabelle 2: Räumliche Orientierung beim Kauf von Lebensmitteln und Bekleidung



Quelle: eigene Erhebung, 2006

Abbildung 2: Räumliche Orientierung beim Besuch des Hausarztes und Erreichbarkeit der Praxis

Vorstellungen zum „Altersgerechten Wohnen“

Die Gespräche mit den Mietern zeigten, dass die Vorstellungen zum altersgerechten Wohnen oft sehr vage sind und selten aktiv erworben wurden. Unter dem Letztgenannten ist zu verstehen, dass das Wissen häufig etwa darauf beruht, „*dass beim Schwiegervater Griffe im Bad eingebaut wurden, dort täglich eine Pflegeschwester vorbei kommt, dass bei den Nachbarn die Badewanne durch eine Dusche ersetzt wurde oder man gehört hätte, dass es in Templin solche Wohnungen gibt*“. Nur in Einzelfällen haben die Befragten bisher schon eine altersgerechte Wohnung besichtigt bzw. gezielt und selbständig nach Informationen darüber gesucht. Dieses Ergebnis ist an sich nicht überraschend, verbinden sich damit doch bei den meisten Befragten mit dem Älterwerden diffuse Ängste und Sorgen. Der Blick nach vorn - in Zeiten, in denen das derzeitige Alltagsleben aufgrund gesundheitlicher Einschränkungen und ggf. dem Verlust des Partners nicht mehr so fortgesetzt werden kann - wird gern verdrängt und damit begründet, dass „*ich/wir dann schon sehen werden, was kommt*“. Letztendlich spielt dabei wohl eine tragende Rolle, dass der potenzielle Verlust der Selbständigkeit und Entscheidungsfreiheit für viele Menschen - und das unabhängig vom Alter - kein Bestandteil der Lebensplanung ist.

Auf die Frage, „*Was bedeutet für Sie altersgerechtes Wohnen?*“ gaben 55% der befragten Haushalte eine offene Antwort. Die dabei insgesamt genannten 90 Teilaspekte ließen sich dann zu Grundkategorien zusammenfassen (vgl. Tab. 3). Den mit Abstand wichtigsten Punkt sahen die Befragten in der allgemeinen medizinischen und sozialen Betreuung. Dabei wurden jedoch keine konkreten Unterstützungsleistungen genannt, sondern lediglich Erwartungen im Hinblick auf die räumliche Nähe potenzieller Pflegekräfte (in unmittelbarer Nachbarschaft bzw. im Dorf) artikuliert. Obwohl in diesem Zusammenhang auch noch nicht primär zwischen familiärer und außerfamiliärer Betreuung unterschieden wurde, deutete sich an, dass die Familie zwar häufig für zeitweilige und singuläre Hilfe zur Verfügung steht (beispielsweise für Bankgeschäfte oder den Fahrdienst zum Arzt), nicht jedoch für eine regelmäßige Unterstützung, etwa bei schwerer Pflegebedürftigkeit.

Hinter der Betreuung durch Pflege- und Hilfspersonal rangierten bauliche Aspekte der Wohnung. Sie reichten von einem möglichst treppenfremigen Zugang zur Wohnung, dem Entfernen von Schwellen in der Wohnung bis hin zu einzelnen Umbaumaßnahmen, insbesondere im Bad. Die Mehrheit der Befragten brachte dabei zum Ausdruck, dass sie möglichst lange in der eigenen Wohnung leben möchten. Die Betreuung soll, wenn notwendig, „*ins Haus kommen und nicht umgekehrt*“.

Aspekt	Nennungen	Anteil an den Befragten (in %) (n = 59)
Allgemeine Betreuung durch andere	28	47,5
Wohnung im Erdgeschoss/kaum Treppen	17	28,8
angepasste Wohnung	14	23,7
Betreutes Wohnen	13	22,0
Anderes (etwa Lift, in Gemeinschaft leben, Notrufeinrichtungen)	18	30,5

(Mehrfachnennungen)

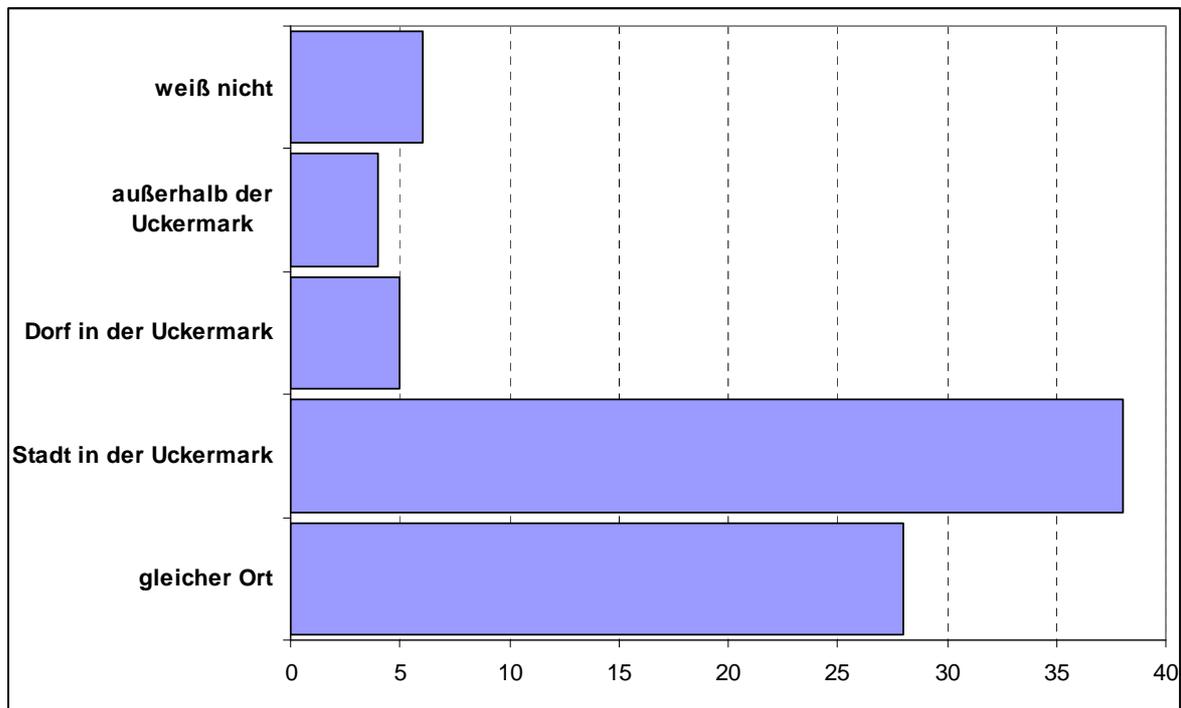
Quelle: eigene Erhebung, 2006

Tabelle 3: „Was stellen Sie sich unter „altersgerechtem Wohnen“ vor?“

Vorstellungen zum Umzug in eine altersgerechte Wohnform

Zwei Drittel der Befragten (72 Haushalte) schlossen einen derart motivierten Wohnungswechsel nicht grundsätzlich aus. Für 20% kommt ein Umzug dagegen nicht in Betracht, 12% haben dazu noch keine Meinung. Als Wohnform wird eindeutig das betreute Wohnen präferiert. Dafür sprachen sich 56%, insbesondere (Ehe)-Paare und allein lebende Frauen, aus. Alleinlebende Männer wollen tendenziell eher in der derzeitigen Wohnung verbleiben, in ein Heim ziehen oder in der Gemeinschaft mit anderen Älteren wohnen. Neben der bevorzugten Wohnform war von Interesse, wohin sich die Befragten im Falle eines solchen Umzugs räumlich orientieren würden. Mehr als die Hälfte der Befragten aus den 72 Haushalten dachte dabei an einen Umzug in „die Stadt“, meist nach Templin (53%, Abb. 3). 38% würden gern am jetzigen Wohnort verbleiben, sahen dabei aber kri-

tisch, dass der Umbau der eigenen Wohnung entweder bautechnisch nicht möglich ist, und/oder sich die Versorgungssituation im Dorf mittel- und langfristig eher verschlechtern wird. Etwa jeder vierte Haushalt kann sich auch einen Umzug in die Nähe der Kinder vorstellen. Im letzteren Fall würde dies tendenziell zwar zu einem Verbleib im Landkreis, aber dennoch zu einem Umzug nach Templin bzw. Prenzlau führen.



Zahl der Nennungen (Mehrfachnennungen)

Quelle: eigene Erhebung, 2006

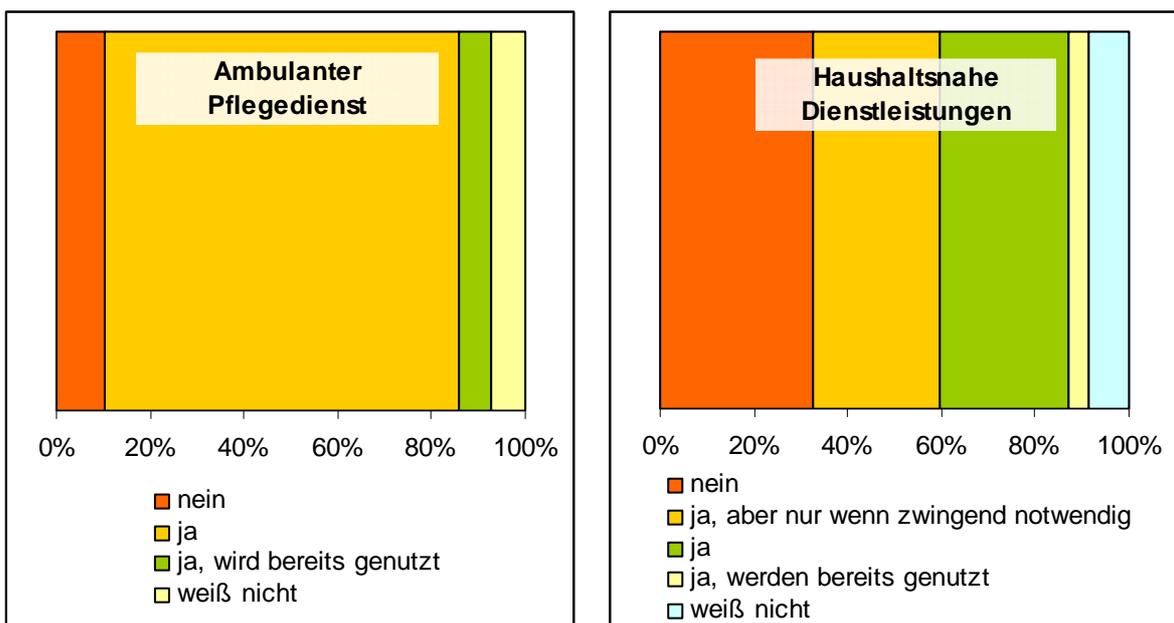
Abbildung 3: Bevorzugter Zielort bei Umzug in eine altersgerechte Wohnform

Vorstellungen zur perspektivischen Lebens- und Wohnsituation

Relativierend zur latenten Umzugsbereitschaft trug sich etwa jeder zehnte Haushalt mit dem Gedanken, aus der derzeitigen Wohnung auszuziehen. In aber nur zwei Fällen bestanden dazu schon konkrete Vorstellungen mit bereits vereinbartem Umzugstermin. Gründe für den Wohnungswechsel waren dabei eher Ausstattungs- bzw. Lagemerkmale der Wohnung (Wohnungsgröße, Etage, Wohnumfeld) als personenbezogene Motive (Gesundheit, Eigentumserwerb). Beide Motivgruppen sind jedoch nicht vollständig voneinander zu trennen, denn bereits bestehende gesundheitliche Einschränkungen oder der Gedanke, dass diese zukünftig eintreten könnten, führen zwangsläufig zu Überlegungen, ob die derzeitige Wohnung unter diesen Umständen weiter bewohnt werden kann. Zwar wurden im Rahmen dieser Erhebung dazu nur geringe Fallzahlen gewonnen, aber für viele Menschen ergibt sich im Alter der Wunsch nach einer im Erdgeschoss oder maximal in der ersten Etage gelegenen Wohnung. Auch bei den hier befragten Haushalten flossen diese Argumente in die Antworten ein, zumal in allen mehrgeschossigen Wohnblöcken nicht mit einem Einbau von Aufzügen bzw. Treppenliften gerechnet werden kann. Die Vorstellungen zum potenziell neuen Wohnort sowie zur Wohnform variierten und waren in den meisten Fällen nicht manifest. Tendenziell ließen sich Präferenzen für den bisherigen Wohnort bzw. für eine Stadt in der Uckermark (meist Templin) sowie für betreutes Wohnen bzw. Wohnen bei der Familie erkennen. Der denkbare Umzug in die Stadt wurde mit der Nähe und besseren Erreichbarkeit von Geschäften und Dienstleistungseinrichtungen sowie einem offenbar vergleichsweise günstigen Mietpreisniveau begründet.

Inanspruchnahme ambulanter Pflegedienste und Nutzung haushaltsnaher Dienstleistungen

Andere Menschen um Hilfe zu bitten gehörte für viele Befragte nicht unmittelbar zu ihrer „Lebensphilosophie“. Im Vordergrund stand vielmehr die eigenständige Sorge um sich selbst, und oft auch eher das Anbieten als Entgegennehmen von Hilfe. „Nur, wenn es nicht anders geht, würde man jemanden anderes um Hilfe bitten“ (sinngemäß zitiert). Die Ursachen dafür sind vielfältig, insbesondere aber wohl darin zu sehen, dass die meisten der Befragten im Verlauf ihres Lebens kaum Erfahrungen mit dem „Erwerb“ (fremder) Dienste gemacht haben. Es wurde in der Regel weder von Eltern oder Großeltern vorgelebt, noch gehörte es in der Zeit ihrer Jugend (meist in den 1920er bis 1940er Jahren) bzw. später in der DDR zum propagierten Gesellschaftsbild. Insofern zeigte die Befragung im Hinblick auf vorhandene Nachfragepotenziale ein differenziertes Bild. Während die Mehrheit der Befragten perspektivisch die Notwendigkeit sah, sich durch ambulante Dienste medizinisch versorgen zu lassen, äußerten sie sich in Bezug auf die Nutzung haushaltsnaher Dienstleistungen zurückhaltender (Abb. 4).



Quelle: eigene Erhebung, 2006

Abbildung 4: Vorstellungen zur perspektivischen Inanspruchnahme von externer Hilfe

Auch hier sind die Ursachen schnell umrissen: wird für die medizinische Versorgung Fachkompetenz benötigt, so kann im Haushalt ein in der Nähe lebendes Familienmitglied oder im Einzelfall auch der Nachbar helfen. Zudem verbindet sich mit dem „Ruf nach Hilfe“ für viele das Eingeständnis, aufgrund des Älterwerdens bzw. gesundheitlicher Einschränkungen irgendwann an Leistungsfähigkeit zu verlieren. Die Möglichkeit, dass dies auch für sie selbst zutreffen könnte, wird häufig noch zurückgewiesen. Des Weiteren spielen damit einhergehende Kosten eine wichtige Rolle. Finanzielle Ressourcen sind zwar – zumindest was die Einkommenssituation betrifft – tendenziell vorhanden, es fehlt aber zum einen an der Bereitschaft, etwa für „das Gardine-Aufhängen Geld ausgeben zu müssen“; zum anderen aber auch an genauen Vorstellungen über mögliche Mehrbelastungen. So konnten 65% der Befragten keinen konkreten Stundensatz benennen. Nur wenige Befragte waren sich darüber im Klaren, dass realistischer Weise mit Ausgaben von mindestens 10 € pro Arbeitsstunde gerechnet werden muss.

Sofern vorstellbar war, externe Hilfe im Haushalt in Anspruch zu nehmen, wurde Bedarf am ehesten bei Reinigungsarbeiten bzw. in der Unterstützung beim Einkauf gesehen.

Unterstützungspotenziale durch familiäre Netze und außerfamiliäre Einrichtungen

Etwa 75% der Befragten gaben an, bei Pflegebedürftigkeit mit familiärer Unterstützung rechnen zu können. Nicht immer wird dies aber auch gewollt. Knapp ein Fünftel der Befragten gab beispielsweise an, dass „*die Kinder eigentlich nicht damit belastet werden sollen*“. Gerade Paare lehnten die Unterstützung ab. Nicht etwa weil das Vertrauen in die Kinder fehlte, sondern vielmehr da die „*Kinder ein eigenständiges Leben führen sollen*“. Zudem laufen Unterstützungspfade gegenwärtig noch eher in die andere Richtung, indem sich die ältere Generation etwa um die Enkelkinder kümmert. Im Fall eintretender Pflegebedürftigkeit sehen befragte Paare zunächst den Partner als erste Pflegeperson an. Ist dieser dazu selbst nicht in der Lage, dann kommen für die Pflege nur sehr enge Angehörige in Frage (Tochter, Sohn, Schwiegertochter) bzw. es wird der Umzug in eine betreute Wohnform bzw. ein Pflegeheim präferiert. Insofern sind die genannten 75% eher vorsichtig zu interpretieren, denn daraus darf sich auf keinen Fall die Schlussfolgerung ableiten, dass „auf die Familie Verlass ist“. Denn Unterstützungsleistungen der Familie belaufen sich häufig auf temporäre Hilfe – etwa beim Einkauf – seltener jedoch auf eine „*Rund-um-die-Uhr*“-Pflege.

Räumliche Mobilität - Nutzung und Orientierung auf ÖPNV bzw. soziale Netzwerke

Zum Zeitpunkt der Befragung war die Mehrheit der interviewten Mieter eigenständig mobil, sei es mit dem eigenen Pkw (56% der Haushalte), mit dem Fahrrad (90%) oder mit den öffentlichen Verkehrsmitteln (12%; Mehrfachnennungen). Insofern war zwar für 75% der Befragten sehr wichtig bzw. wichtig, dass ihr Wohnort an den ÖPNV angebunden ist, aber gerade Autofahrer sehen hier (noch) keine besondere Notwendigkeit. Diese Einstellung ändert sich etwas mit dem Blick auf die zukünftige Situation („*in einigen Jahren*“ - für 91% der Befragten sehr wichtig bzw. wichtig). Die Bedeutung des Vorhandenseins von Bus- oder Bahnverbindungen steigt in der Einschätzung der Befragten, aber auch hier wird nur bedingt die Notwendigkeit der Nutzung für sich selbst gesehen, sondern vielmehr für „*andere*“ (Nachbarn, andere Einwohner im Ort). Im Fall zukünftiger eigener Mobilitätseinschränkungen sehen die Befragten Alternativen insbesondere in der Hilfe durch die Familie (oder das Umsteigen auf öffentliche Verkehrsmittel (jeweils 45%). Nur 13% aller Befragten gaben in diesem Zusammenhang an, dann die Leistung von Dienstleistungsunternehmen in Anspruch nehmen zu wollen.

Bewertung der Ergebnisse im Hinblick auf Handlungsempfehlungen für kommunale und wohnungswirtschaftliche Planungen

Die Erhebung machte deutlich, dass der demografische Wandel zwar als gesamtgesellschaftliches Phänomen in Politik, Wirtschaft und Medien zunehmend thematisiert und problematisiert wird, sich einzelne Menschen mit ihren spezifischen Bedürfnissen und Ansprüchen aber nur bedingt in diesen Prozess involviert und davon betroffen fühlen. Dies gilt auch für ältere Menschen, die hier im Mittelpunkt der Betrachtung standen. Die Wohn- und Lebenssituation der älteren Generation wird mittel- und langfristig zum einen von individuellen Entwicklungen - vor allem der Gesundheit, des Familienstandes oder des Vorhandenseins sozialer Netzwerke - zum anderen von wirtschafts- und sozialpolitischen Entscheidungen, die einer absolut und relativ wachsenden Zahl älterer Menschen Rechnung tragen müssen, abhängig sein.

Die hier befragten Mieter und Mieterinnen in mehrgeschossigen Wohnungsbeständen im Amt Gerswalde zeichneten sich grundsätzlich durch eine hohe Verbleibebereitschaft aus. Dies resultiert aus einer oft langjährigen Wohndauer, hoher Wohnzufriedenheit, weit reichenden sozialen Kontakten und einer gegenwärtig noch als gut bis zufrieden stellend bewerteten Grundversorgung aus. Diese Gründe stellen zunächst günstige Voraussetzungen für ein weiteres Verbleiben dar. Dennoch gibt es eine Reihe von Ängsten, Tabus und Informationsdefiziten, die ein Verbleiben in der Wohnung bzw. am Wohnort bei Mobilitätseinschränkungen und Pflegebedürftigkeit (bei sich selbst bzw. dem Lebenspartner) deutlich in Frage stellen. Insbesondere ließ sich zusammenfassend feststellen:

- Der Prozess des Älterwerdens wird nach wie vor von vielen Befragten ausgeblendet und nur sehr wenige treffen eine aktive Vorsorge für den „*Ernstfall*“.
- Das Wissen zum Altersgerechten Wohnen ist oft diffus und häufig von Klischees geprägt.

- Ein altersgerechtes Wohnen ist für die meisten auf dem Dorf nicht vorstellbar. Alternative Wohnformen gibt es in ihrer Wahrnehmung eher in der Stadt, wo es sich aufgrund der vielfältigeren Infrastruktur nach Ansicht der Befragten auch eher anbietet.
- Aufgrund der Entwicklungen nach 1989, die eine Reihe von Veränderungen im Infrastrukturangebot der Orte mit sich brachte, besteht eine hohe Skepsis über den langfristigen Erhalt der Versorgungsinfrastruktur in den Dörfern.
- Vorstellungen zum altersgerechten Umbau der derzeitigen Wohnung erübrigen sich nach Auffassung der Befragten, wenn kein barrierefreier Zugang zur Wohnung möglich ist bzw. die Kosten für einen Lift, Treppenlift unrealistisch hoch erscheinen.
- In der zukünftigen Inanspruchnahme ambulanter medizinischer Versorgung sehen die meisten Befragten kein Problem, da dafür keine oder nur geringe Kosten entstehen (Zuzahlung bzw. Übernahme durch Pflegeversicherung).
- In Bezug auf die Nutzung haushaltsnaher Dienstleistungen äußern sich die Befragten zurückhaltend. Dazu liegen keine oder kaum Erfahrungswerte (eigene, Nachbarn, Familie, Freunde) vor und es besteht die Meinung, dass man solche Dienste erst braucht, wenn die „eigenen Kräfte“ nicht mehr ausreichen.

Aufgrund dieser Ergebnisse dürfen sowohl Gemeinde als auch Wohnungsunternehmen im Hinblick auf die größer werdende Gruppe der älteren Menschen – und deren „Funktion“ als Einwohner, Mieter und Verbraucher – keine überzogenen Erwartungen haben. Es wird nicht ausbleiben, dass eine Reihe von Mietern alternative Wohnformen, wie etwa des betreuten Wohnens, verstärkt in den Städten nachfragen wird. Insofern ist, wenn nicht ein Zuzug anderer Altersgruppen initiiert werden kann, eher mit einem steigenden Leerstand (vor allem in den oberen Etagen) zu rechnen. Daraus wird sich dann auch die Frage eines weiteren Rückbaus - entweder vollständiger Abriss oder Reduzierung auf ein bis zwei Etagen - ableiten¹⁴.

Nicht alle Mieter können oder wollen jedoch die derzeitige Wohnung aufgeben. Kommune und Wohnungsunternehmen haben also nicht nur ein ökonomisches Interesse am Verbleiben der älteren Menschen, sondern sie tragen auch Verantwortung bezüglich der Aufrechterhaltung der Rahmenbedingungen für eine angemessene Wohn- und Lebensqualität.

Folgende Handlungsempfehlungen und Möglichkeiten zur Steuerung von Abwanderung bzw. zur Schaffung von altersgerechtem Wohnraum und einem Wohnumfeld für Ältere können daher formuliert werden:

- Es bedarf eines konstruktiven und sachlichen Umgangs mit dem Thema „Älterwerden auf dem Land“. In den lokalen Medien sollten sowohl Experten (z.B. Ärzte, Pflegekräfte, Psychologen, Kommunalplaner, Wohnungsunternehmer) über ihre Tätigkeiten und Angebote als auch ältere Menschen über eigene Erfahrungen regelmäßig berichten. Dabei ist in ausgewogener Form auf positive und negative Aspekte dieses Prozesses einzugehen. Informationsveranstaltungen vor Ort können ebenfalls zur Transparenz beitragen. Veranstaltungen und Berichterstattung müssen so ausgerichtet sein, dass sie auch „jüngere Alte“ (50-60 Jahre) ansprechen.
- Alternative Wohnformen müssen für die Zielgruppe sicht- und anschaulich werden. Mit der Seniorenwohngemeinschaft „Haus Karolina“ in Milmersdorf ist dazu ein wichtiger Schritt getan.
- Es muss gelingen, die Grundversorgung in den Orten langfristig zu sichern. Ähnlich wichtig ist das Fortbestehen einer günstigen Anbindung an den ÖPNV, insbesondere die Busverbindung nach Templin, denn es ist zukünftig mit einer erhöhten Nachfrage durch Ältere zu rechnen.
- Es ist wichtig zu vermitteln, dass bereits auch kleinere Umbaumaßnahmen die Wohnqualität erheblich erleichtern können. Durch angepasste Veränderungen, z.B. Entfernen von Schwellen, Anbringen von Haltegriffen, Einbau einer ebenerdigen Dusche kann individuellen Gewöhnungs-, Duldungs- und manchmal Leidensprozessen (etwa „wir hatten das immer schon so“) aktiv und mit moderaten Kosten begegnet werden.

¹⁴ 2007 wurden zwei Wohnblöcke mit insgesamt 30 WE abgerissen. Die Planungen dazu lagen aber bereits vor der Untersuchung vor.

- Moderate Umbaukosten sind zudem notwendig, da mittel- und langfristig mit einem sinkenden Rentenniveau zu rechnen ist. Dies resultiert aus Brüchen im Erwerbsverlauf, aber auch aus zunehmenden Belastungen durch Veränderungen im Renten- und Gesundheitssystem.
- Der Umbau zu rollstuhlgerechten Wohnungen erfordert in den meisten Fällen Veränderungen im Wohnungsgrundriss. Diesbezügliche Umbaupotenziale bestehen insbesondere in Erdgeschosswohnungen.
- Der rollstuhlgerechte Zugang zu den Wohnungen im Erdgeschoss lässt sich durch den Anbau von Rampen realisieren. Als Alternative zu sehr kostenintensiven Liften bzw. Treppenliften sollte über so genannte Treppenraupen nachgedacht werden. Mit Hilfe solcher mobilen Hilfen (sie werden z.B. bei Gangways an Flugzeugen benutzt) können Rollstuhlbenutzer über Treppenstufen bewegt werden. Insofern können auch Wohnungen in oberen Etagen erreicht werden. Nachteilig dabei ist aber, dass zur Nutzung immer personelle Unterstützung notwendig ist. Hierzu könnten aber etwa Mitarbeiter der Wohnungsunternehmen geschult werden.
- In Bezug auf die Inanspruchnahme haushaltnaher Dienstleistungen gilt es Vorbehalte dazu abzubauen. Es muss deutlich gemacht werden, dass damit keineswegs „Schwächen“ offenbart werden. Die meisten Älteren haben ein langes und oft anstrengendes Arbeitsleben hinter sich. Insofern ist es legitim, sich Gedanken um eine maßvolle Unterstützung zu machen, bevor die Arbeit im eigenen Haushalt zur Belastung wird. Dabei soll es jedoch nicht darum gehen, sämtliche Arbeiten durch andere erledigen zu lassen, sondern Hilfe nur bei sehr anstrengenden oder unbeliebten Tätigkeiten anzunehmen.
- Die Bereitschaft zur Nutzung solcher Dienste lässt sich durch moderate und transparente Kosten steigern. So könnten etwa lokale oder regionale Reinigungsfirmen dafür gewonnen werden, Serviceleistungen für Mieter zu besonderen Konditionen anzubieten. Dann werden familiäre Netze nicht übergemäß beansprucht und ggf. kann so der eine oder andere Arbeitsplatz geschaffen bzw. gesichert werden.

Senioren-WG „Haus Karolina“ – ein gelungenes Beispiel für Wohnen auf dem Land

Ende 2006 wurde in der Gemeinde Milmersdorf die Senioren-Wohngemeinschaft „Haus Karolina“ eröffnet. Was ist das Besondere daran? In erster Linie ist bemerkenswert, dass aufgrund des Engagements verschiedener lokaler Akteure in sehr kurzem Zeitraum Wohnmöglichkeiten für ältere Menschen mit Pflegebedarf geschaffen wurden – und zwar alternativ zum Alten- oder Pflegeheim in Form einer Wohngemeinschaft, in der jeder Bewohner einen Teil der Einrichtung als Mieter bewohnt. Zum anderen sind der Standort der WG und die Geschichte der Immobilie nicht alltäglich. Bekanntlich führte der Rückgang an Geburten zur Schließung von Kindergärten, Grund- und weiterführenden Schulen in vielen ländlichen Gemeinden in den neuen Bundesländern. So auch in der Gemeinde Milmersdorf, die einen Teil ihres Kindergartens Mitte der 1990er Jahre schloss. Bis 2005 nutzten verschiedene Bildungsträger das Objekt. Danach drohte der Leerstand. Dieser wurde durch die Initiative der Leiterin eines örtlichen Pflegedienstes und zügigem Verwaltungshandeln vermieden, denn unmittelbar nach Verkauf des Objektes und der Bewilligung von Fördergeldern aus dem Programm „LEADER+“ entstanden in nur drei Monaten Umbauzeit sechs altengerechte Wohneinheiten und dazugehörige Gemeinschaftsräume. Zurzeit wohnen im „Haus Karolina“ sechs Mieter im Alter von 75 bis 90 Jahren. Die Zimmer sind hell und freundlich und mit eigenen Möbeln der Bewohner eingerichtet. Neben der Betreuung der Bewohner der WG ist der Pflegedienst auch im Bereich der ambulanten Pflege tätig und bietet Mittagessen für Bewohner des Ortes sowohl in der WG als auch als „Essen auf Rädern“ an. Durch die sechs examinierten Pflegekräfte werden so des Weiteren ca. 60-70 ältere Menschen im Amtsgebiet häuslich betreut, etwa 30 Einwohner bekommen ihr Mittagessen nach Hause gebracht und 10 bis 15 Milmersdorfer nutzen den Mittagstisch im Haus. Nicht zuletzt durch den Mittagstisch, die zentrale Lage im Ort, die Ausrichtung von Veranstaltungen für Ältere und die enge Kooperation mit dem benachbarten Kindergarten hat sich die Senioren-WG im Ort etabliert. Zwar wird die Einrichtung von einigen Einwohnern als „Heim“ wahrgenommen – und dieser Begriff ist häufig mit negativen Assoziationen verbunden – gerade aber bei den älteren Menschen im Ort sorgt die WG für Transparenz und zeigt Möglichkeiten, auch im Alter würdevoll zu wohnen, ohne dafür in einen anderen Ort ziehen zu müssen. Gerade bei sehr langer Wohndauer – wie hier gezeigt – wird ein Umzug lediglich aus pragmatischen Gründen erwogen. Inzwischen gibt es eine Warteliste für die WG. Um der Nachfrage besser gerecht zu werden, sind fünf weitere Wohneinheiten sowie Tages- und Kurzzeitpflegeplätze geplant.

Quelle: Goltz, eigene Aufnahme



Foto 2: Vom Kindergarten zur Seniorenwohngemeinschaft – „Haus Karolina“ in Milmersdorf

Literatur

Domus Consult Wirtschaftsberatungsgesellschaft mbH (2003): Wohnungspolitisches und wohnungswirtschaftliches Konzept der Arbeitsgemeinschaft „Wohnen auf dem Lande“.

Reil-Held, Annette; Schnabel, Reinhold (1999): Vom Arbeitsmarkt in den Ruhestand: Die Einkommen deutscher Rentner und Rentnerinnen. Discussion Paper des SFB 504 am Lehrstuhl für Makroökonomik und Wirtschaftspolitik der Universität Mannheim. S. 9.

Landesbetrieb für Datenverarbeitung und Statistik Brandenburg (Hrsg.) (2002): Statistisches Jahrbuch Brandenburg 2002. Potsdam. S. 502.

Bearbeiterinnen:

Dr. Elke Goltz
Helmut-Schmidt-Universität
Universität der Bundeswehr Hamburg
goltz@hsu-hh.de

Dipl.-Ing. Ulrike Trellert
Regionalplanerin Berlin
ulrike@trellert.de

Peter Sedlacek

Demografisch auffällige Gemeinden in ländlichen Gebieten Thüringens

Einleitung

In den Jahren 2006/07 haben wir im Auftrag des TMBV ein Monitoring-System für 30 ländliche Gemeinden im Freistaat aufgebaut und dabei zugleich die Entwicklung bis zum Jahr 1995 rekonstruiert und ausgewertet. Ziel des Monitorings ist es, zukünftige Veränderungen in ländlichen Gemeinden gestaltbar zu machen und reagibel zu sein.

In der Analyse ging es einerseits um die Aufbereitung von Daten, die von der amtlichen Statistik erfasst werden. Darüber hinaus wurde – allerdings mit eingeschränktem Erfolg – versucht, auch Informationen über Alltagskultur und das Alltagsleben und seine Bedingungen wie Vereine, Geschäfte, Leerstände, politische Parteien etc. zu erfassen.

In Abstimmung mit dem TMBV wurden insgesamt 30 Gemeinden im ländlichen Raum Thüringens exemplarisch für die Erstellung des Monitoring-Systems ausgewählt. Bei der Auswahl wurde davon abgesehen, vom Landesdurchschnitt deutlich abweichende Gemeinden (bezogen auf die Entwicklung der vergangenen 15 Jahre) auszusuchen. Die ausgewählten Gemeinden bewegen sich hinsichtlich ihrer jüngeren demografischen Entwicklung dementsprechend in einem Bereich, der die allgemeinen Tendenzen im Freistaat widerspiegelt. Ausnahmen sind lediglich zwei Kommunen im suburbanisierten Umland von Erfurt (Klettbach) und Jena (Rothenstein), um auch die Entwicklungen in den suburbanen ländlichen Gemeinden zu erfassen. Die Auswahlkriterien der ländlichen „Monitoring-Gemeinden“ waren:

- Gemeinden zwischen 500 und 1500 Einwohnern
- Verschiedene „Gebietskategorien“
- Entwicklung etwa im „Landesdurchschnitt“
- Gemeindegebiet seit 1995 unverändert
- Streuung über die gesamte Landesfläche

Aufgrund der Auswahl waren allerdings keine überraschenden Ergebnisse zu erwarten, und auch die Ursachen des demografischen Wandels – jeweils natürliche und räumliche Bevölkerungsbewegungen – gingen eher in einer Gemengelage von Sachverhalten unter.

Wir haben daher überlegt, dass die Ursächlichkeiten deutlicher werden könnten, wenn wir uns jenen Gemeinden zuwenden, die durch extreme demografische Entwicklungen auffällig geworden sind. Dazu haben wir jeweils zehn Gemeinden je Kriterium ausgesucht (wegen gleichwertiger Merkmalsausprägungen wurden in einer Gruppe elf Gemeinden untersucht), und zwar

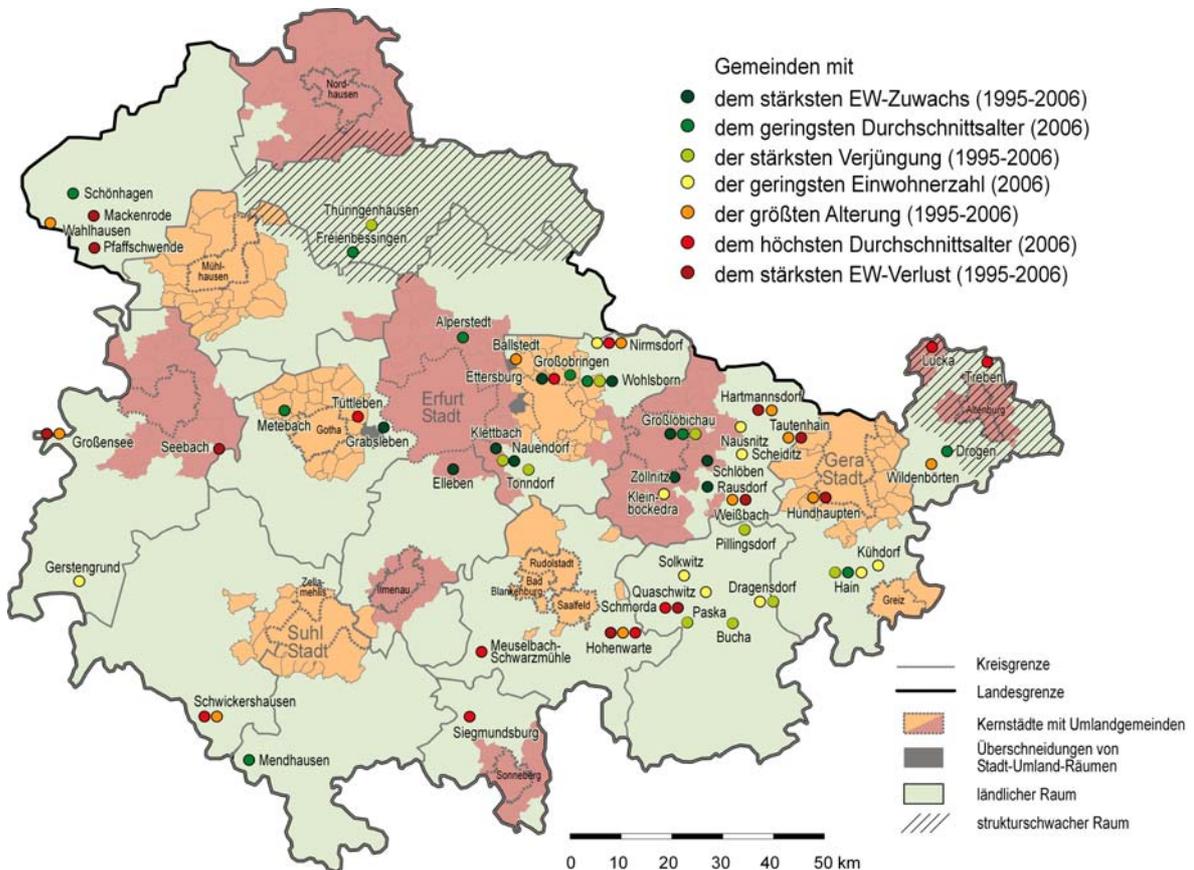
- Gemeinden mit dem stärksten Einwohnerzuwachs 1995 – 2006;
- Gemeinden mit dem stärksten Einwohnerverlust 1995 – 2006;
- Gemeinden mit dem höchsten Durchschnittsalter 2006;
- Gemeinden mit dem geringsten Durchschnittsalter in 2006;
- Gemeinden mit der größten Alterung 1995 – 2006;
- Gemeinden mit der stärksten Verjüngung 1995 – 2006;
- Gemeinden mit der geringsten Einwohnerzahl 2006.

Da auf einige Gemeinden zwei oder mehrere dieser Merkmale zutreffen (z.B. Zuzüge und Verjüngung oder Wegzüge und Alterung), sind nur insgesamt 53 Gemeinden Gegenstand der Untersuchung.

Im Folgenden möchte ich die demografische Entwicklung dieser Gruppen kurz vorstellen, die Gründe dazu erläutern und Folgen aufzeigen.

Die demografische Entwicklung

Thüringen hat in den Jahren von 1995 bis 2006 rd. 7 % seiner Bevölkerung verloren. Rd. zwei Drittel davon gehen auf das Konto mangelnder Geburten und rd. ein Drittel zu Lasten der Abwanderungen. Die hier untersuchten „auffälligen“ Gemeinden weichen von diesen Werten deutlich ab.

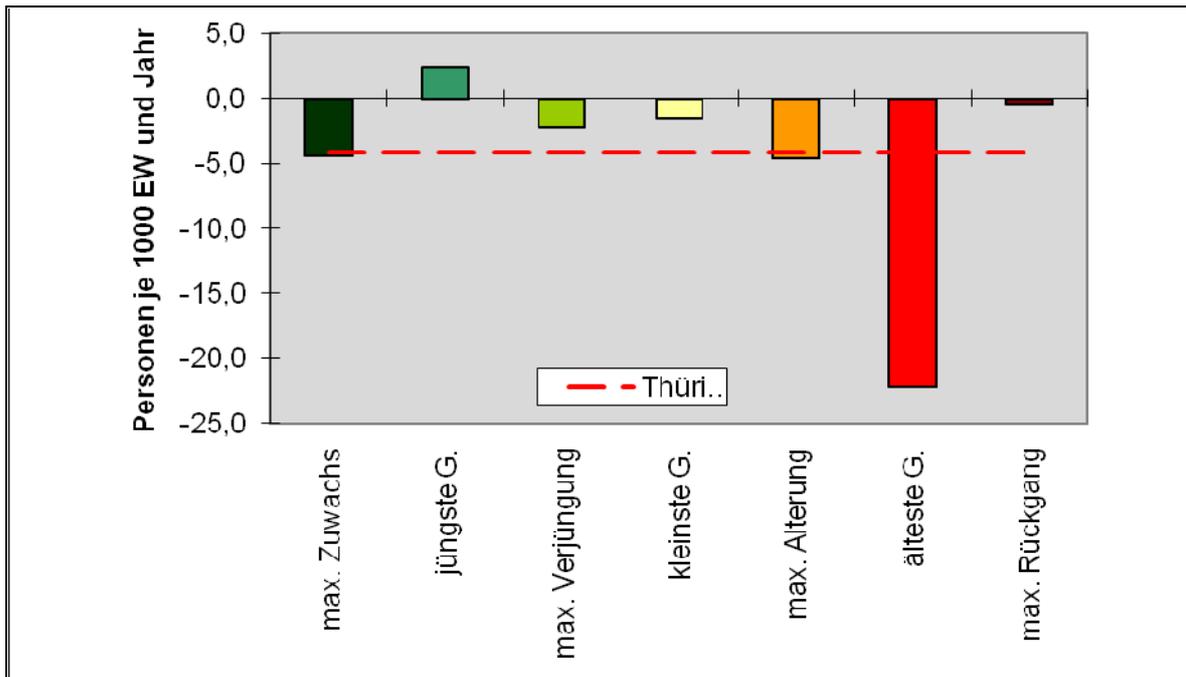


Quelle: Eigene Berechnungen

Abbildung 1: Untersuchungsgemeinden nach demografischem Entwicklungstyp und Lage in Gebietskategorien

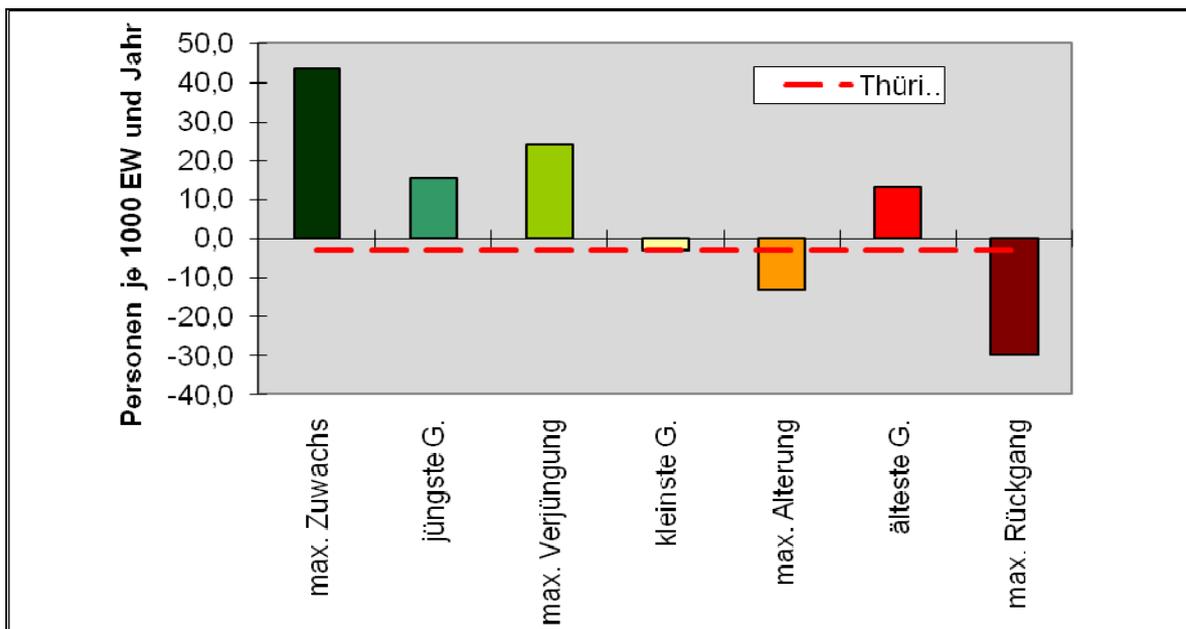
Die Einwohnerzahlen der Gemeinden bewegen sich in einer Spannweite von 43 bis 4398 Einwohnern, das durchschnittliche Alter in den Gemeinden zwischen 51,1 Jahren in der ältesten und 35,9 Jahre in der jüngsten Gemeinde im Jahre 2006. Dagegen nahm das Durchschnittsalter in der am stärksten gealterten Gemeinde von 31,6 auf 43,8, d.h. um 12,2 Jahre zu, während die am stärksten verjüngte Gemeinde um 3,9 Jahre jünger wurde (von 41,9 auf 38,0).

Betrachten wir in einem ersten Schritt die Veränderungen des durchschnittlichen jährlichen natürlichen Saldos zwischen 1995 und 2006 (Abb. 2), so fällt auf, dass dieser in der Gruppe der jüngsten Gemeinde positiv ist, in den meisten zwischen Null und dem Thüringer Landesdurchschnitt von -4,17 % liegen. Nur die Gruppe der ältesten Gemeinden fällt durch einen Sterbefallüberschuss mit deutlich mehr als 20 % aus dem Rahmen. Von diesem Ausreißer abgesehen, stehen die wachsenden und „jungen“ Gemeinden günstiger als das Land insgesamt da, aber auch die Gruppen der Gemeinden mit rückläufiger Einwohnerzahl und maximaler durchschnittlicher Alterung sind in Relation zum Freistaat ebenso wenig auffällig wie die kleinsten Gemeinden.



Quelle: Thüringer Landesstatistik 2008, eigene Berechnungen

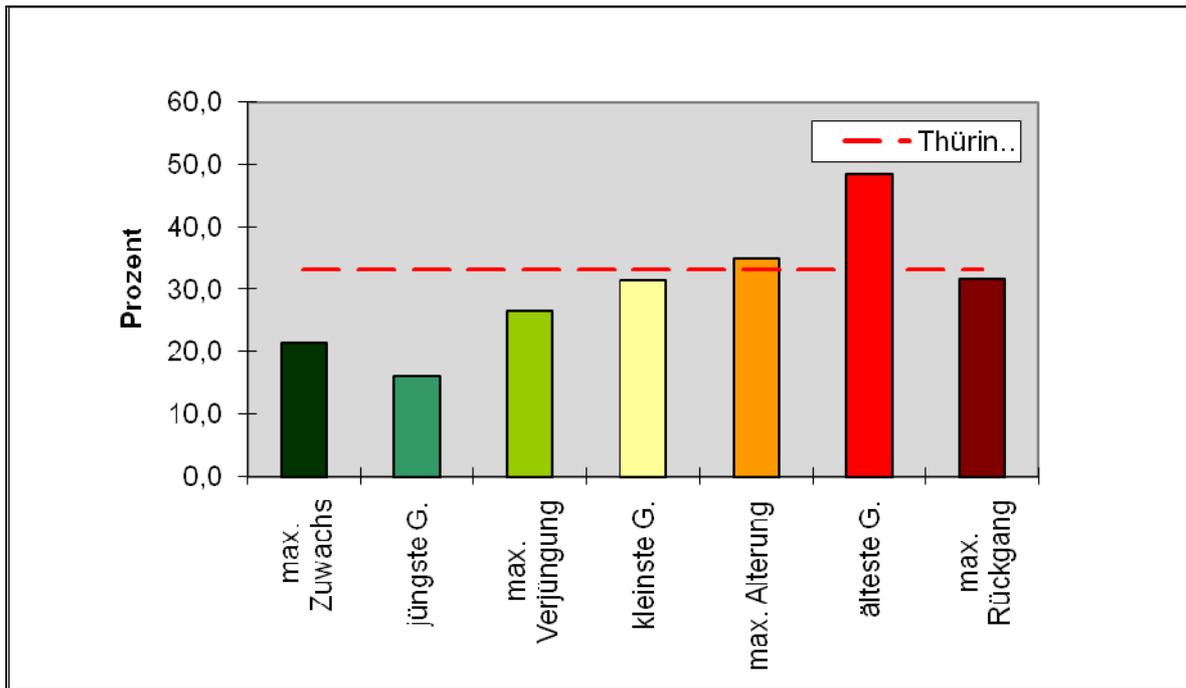
Abbildung 2: Durchschnittlicher jährlicher natürlicher Saldo 1995 – 2006



Quelle: Thüringer Landesstatistik 2008, eigene Berechnungen

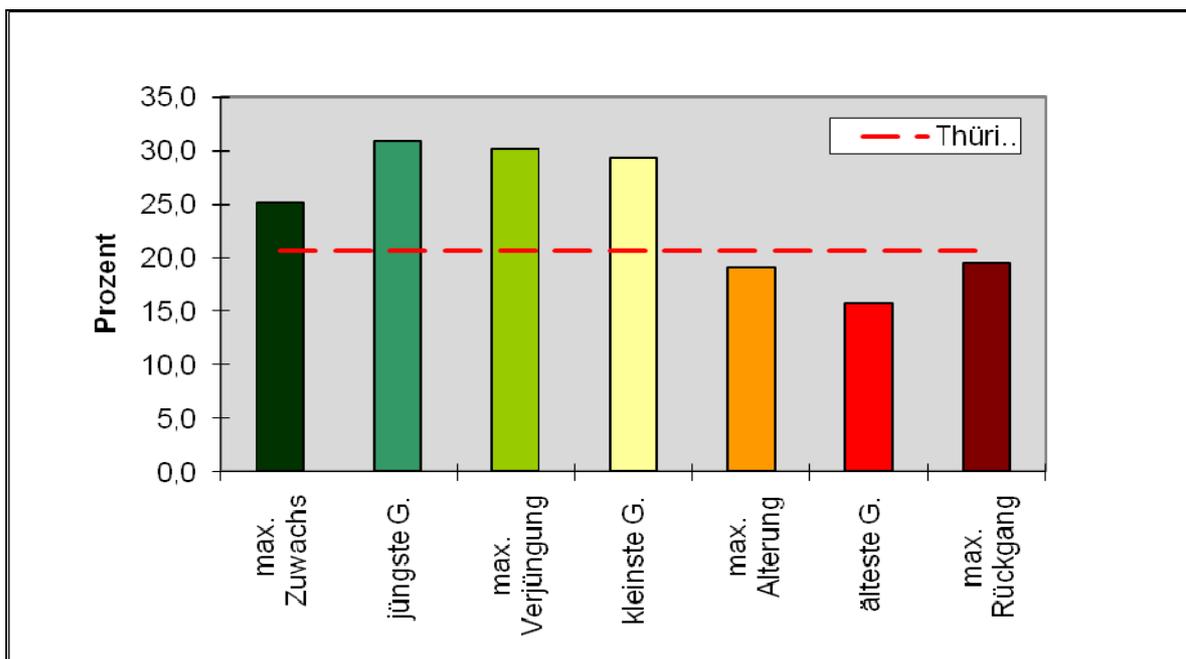
Abbildung 3: Durchschnittlicher jährlicher Wanderungssaldo 1995 – 2006

Vergleichen wir die durchschnittlichen jährlichen Wanderungssalden, so macht Abb. 3 deutlich, dass wachsende und verjüngende Gemeinden durch deutliche Wanderungsgewinne auffallen, während alternde und schrumpfende Gemeinden über den Landesdurchschnitt von -3,0 hinausgehende Verluste aufweisen. Die vielleicht nicht erwartete (und später noch erklärungsbedürftige) Ausnahme macht abermals die Gruppe der ältesten Gemeinden.



Quelle: Thüringer Landesstatistik 2008, eigene Berechnungen

Abbildung 4: Altenquotient 2006



Quelle: Thüringer Landesstatistik 2008, eigene Berechnungen

Abbildung 5: Jugendquotient 2006

Zu bemerken ist hier auch schon, dass in diesen und den folgenden Abbildungen die kleinsten Gemeinden zumeist einen „Mittelplatz“ im Umfeld des Landesdurchschnitts einnehmen und nur in den Ausnahmefällen durch größere Abweichungen auffallen.

In Abb. 4 ist der Altenquotient für das Jahr 2006, in Abb. 5 der Jugendquotient für dasselbe Jahr dargestellt. Die Bilder entsprechen weitgehend den Erwartungen. Lediglich die „ältesten Gemeinden“ deuten auch hier eine Sonderstellung an.

Gründe extremer Entwicklungen

Fragen wir nach den Gründen der dargestellten Entwicklung, so lassen sich die Auffälligkeiten so erklären:

- a. Fast alle Gemeinden sind relativ klein. Die kleinste der einbezogenen Gemeinden, Kleinbockedra, hat gerade einmal 43 Einwohner. Die einwohnerstärkste Gemeinde, Lumpzig, hat 4398 Einwohner. Die Mehrzahl der Gemeinden verfügt über 500 – 1200 Einwohner. Geringe Änderungen der Einwohnerzahl können sich so relativ stark auswirken.
- b. Dieses liegt u. a. auch darin begründet, dass der Freistaat Thüringen zum 1. 7. 1994 zwar eine Gebietsreform durchgeführt hat, die Gemeinden sich aber „freiwillig“ zusammenschließen konnten. Diese „Freiwilligkeitsphase“ hält im Übrigen seit 1993 bis heute an. Seitens der Landesregierung wurde 1993 die Vorgabe gemacht, dass selbstständige Gemeinden mindestens 3000 Einwohner haben und Gemeinden mit weniger Einwohnern einer Verwaltungsgemeinschaft angehören müssen oder sich von einer „erfüllenden“ Gemeinde verwalten lassen, dann aber auch mindestens 1000 Einwohner aufzuweisen haben. Verwaltungsgemeinschaften sollten eine Mindesteinwohnerzahl von 5000 haben. Alle Anforderungen sind in vielen Fällen bis heute noch nicht realisiert bzw. seit Jahren nicht mehr realisiert, wenn die Gemeinden bereits kurze Zeit nach dem Stichtag wieder unter die Schwelle der Mindestanforderungen gerieten.
- c. Speziell die Bildung von Verwaltungsgemeinschaften war aber, wenn man schon nicht selbstständig bleiben konnte, gegenüber einer Eingemeindung in den Augen der dörflichen Lokalpolitiker häufig das kleinere Übel. Daher wurde 1993-94 sehr großzügig gezählt, um die magische Grenze von 5000 Einwohnern zu erreichen.
- d. Solche „Hochrechnungen“ vor dem Beginn des Untersuchungszeitraumes haben dazu beigetragen, dass manche Gemeinden in den folgenden Jahren einen tiefen Absturz erlebten.
- e. Das ist besonders dann der Fall, wenn vor 1994 ein Asylbewerber- oder Spätaussiedlerheim in der Gemeinde eröffnet und während des Untersuchungszeitraumes wieder aufgelöst wurde. Dieses ist Erklärung für die Gemeinden mit über den Landesdurchschnitt hinausgehenden Wanderungsverlusten. Innerhalb dieser linken Seite von Abb. 6 lässt sich mit gebotener Vorsicht von oben nach unten folgende Schichtung vornehmen:
- f. Gemeinden mit Asylbewerberheimen fallen zwar durch Wanderungsverluste - bedingt durch die Schließung der Einrichtungen vor 2007 - auf, haben aber tendenziell die beste natürliche Bevölkerungsbilanz.
- g. Unterhalb von ihnen sind die Gemeinden mit Spätaussiedlerheimen zu finden. Aufgrund der stärkeren Altersmischung der Bewohner sind die Effekte der Verjüngung hier geringer, die Wanderungsverluste sind aber ähnlich beachtlich wie bei den Gemeinden mit Asylbewerberheimen. Die beiden Gruppen sind zugleich Beispiele für die Wirkungen von „Etappenwanderern“ in Ostdeutschland.
- h. Unterhalb dieser beiden Schichten finden wir Gemeinden, die aufgrund von Betriebs-schließungen, der Auflösung von Militärstandorten oder – in einem Falle – der Pleite einer Wohnungsgesellschaft Einwohnerverluste erlitten. Teilweise mischen sich darunter auch natürliche Verluste, da diese Gemeinden auch Altenwohnheime haben. In diesen Gemeinden sind die strukturellen Deformationen der „indigenen“ Bevölkerung am gravierendsten.
- i. Auf die Gründe der Gemeinden im unteren rechten Quadranten war schon hingewiesen worden. Gelegentlich stellt die Bewohnerschaft eines Altenheimes fast die Hälfte aller Dorfbewohner, so dass die Bewohner der Heime die demografischen Veränderungen dieser Gemeinden dominieren. Da der Aufenthalt der Bewohnerinnen und Bewohner zumeist zeitlich begrenzt ist, sind Zuzüge und Sterbefälle teilweise in kleinen Gemeinden extrem und heben diese aus dem übrigen Schwarm der Gemeinden mit einer ohnehin schon auffälligen demografischen Größe, Struktur und Entwicklung hervor.
- j. Schließlich verbleiben die „wachsenden“ Gemeinden. Sie liegen zumeist in den Umlandräumen der großen Städte und konnten in einem nur kurzen Zeitfenster in den 1990er Jahren ein Baugebiet ausweisen und besiedeln. Begriffe wie „Altdorf“ und „Neudorf“, wie

im Falle von Großlöbichau, weisen darauf hin und stellen die Frage nach der Integration der Dorfgemeinschaft. Da in diesen Gemeinden zumeist Eltern mit jüngeren Kindern zuzogen, kann neben der Zunahme der Einwohner auch eine Verjüngung festgestellt werden. Zugleich erklärt sich – dem Modell des Familienzyklus folgend – daraus, dass in der Gegenwart in den ersten Dörfern wieder ein Schrumpfen der Bevölkerung einsetzt, da die erwachsen gewordenen Kinder nun das Elternhaus verlassen.

Insgesamt lassen sich keine „Standortfaktoren“ finden, die für die positive oder negative demografische Entwicklung überzeugend herangezogen werden könnten. Zwar liegen die meisten wachsenden/sich verjüngenden Gemeinden im Umland der Städtereihe entlang der A 4, doch trifft dieses nicht ausschließlich zu. Und auch die schrumpfenden und alternden Gemeinden beschränken sich nicht auf strukturschwache ländliche Gebiete. So wird man eher zu dem Ergebnis kommen, dass das lokale Humankapital und seine Fähigkeit, ein „window of opportunity“ zu nutzen oder nicht, für die jeweilige kommunale Bevölkerungsentwicklung entscheidend sind.

Wirkungen der demografischen Entwicklung

Fragen wir nach den Wirkungen des jeweiligen demografischen Wandels, so ist festzustellen, dass etwa die Daseinsvorsorge und die Nahversorgung von den Veränderungen kaum berührt sind. Das liegt daran, dass angesichts der geringen Größe der meisten Gemeinden schon zuvor keine derartigen Einrichtungen existierten, die hätten geschlossen werden können. Andererseits hat auch keine der „wachsenden“ Gemeinden eine Größenordnung erreicht, die dem Auf- oder Ausbau von Einrichtungen der Nahversorgung oder der Daseinsvorsorge – mit Ausnahme von Kindergärten – bewirkt hätte. Es kann in den meisten Fällen nichts zusammenbrechen, weil nichts vorhanden ist. In Ausnahmen sind Leerstände zu verzeichnen. Vorteile haben hier allerdings Gemeinden mit Fremdenverkehr. In ihnen ist die Ausstattung mit Einrichtungen der Daseinsvorsorge deutlich besser, insbesondere in Kurorten.

Bei den sozialen und kulturellen Infrastrukturen macht sich gelegentlich nachteilig bemerkbar, dass diese in den vergangenen Jahren nach der Verfügbarkeit von Immobilien verortet wurden. Örtliche Defizite oder Überschüsse sind daher nicht unbedingt durch den demografischen Wandel mitbestimmt. Bei der technischen Infrastruktur zeichnen sich Redundanzprobleme ab (Sedlacek 2008 a und 2008 b).

Leerstände auf dem Wohnungsmarkt sind ebenfalls in einem überschaubaren Maße zu verzeichnen, und nicht immer sind sie auf den demografischen Wandel zurückzuführen, sondern z.T. auch durch die wirtschaftliche Situation der Wohnungsbaugesellschaft bedingt, wie das Beispiel Hartmannsdorf hier deutlich gemacht hat. Oder Wohnungsleerstände lokal größeren Ausmaßes wurden durch die Aufgabe von Militärstandorten bewirkt.

Das Engagement in politischen Parteien ist durchweg nur schwach ausgeprägt, und in vielen Gemeinden fehlen politische Parteien gänzlich. Die kommunalen Parlamente sind dann häufig mit Vertretern der Vereine besetzt (TMBV 2007), was für die sachlichen Entscheidungen vor Ort keinen Nachteil bedeuten muss. Allerdings fehlt in solchen Gemeinden häufig die Vernetzung zur Landesebene, was sich durchaus als Defizit herausstellen kann.

Als stabil erweisen sich Wirtshäuser und Vereine in den ländlichen Kommunen. Das Vereinsleben ist unabhängig von der Größe noch lebendig. Zum Teil hat man den Eindruck, je kleiner die Gemeinde, desto lebendiger die Vereine (vgl. Bennedix 2006; Stitz 2007).

In einigen Punkten wurde bereits deutlich, dass sehr genau zu prüfen ist, was auf den demografischen Wandel und was auf sonstige Veränderungen zurückzuführen ist. Dieses wird nochmals deutlich bei dem Rückzug der Kirchen, die in vielen Orten geschlossen oder auf Filialgemeinden mit einem begrenzten Diensteangebot für die Mitglieder geschrumpft wurden. Die Ursache für diese Entwicklung ist aber weniger im demografischen Wandel, als in der Entwicklung der kirchlichen Finanzen zu suchen (Diwisch 2007; Stitz 2007).

Auch die an Werktagen nicht mehr gegebene Einsatzfähigkeit örtlicher Feuerwehren – hier macht sich vor allem auch die Alterung der Mitglieder bemerkbar, da diese mit 60 aus dem aktiven Dienst ausscheiden müssen – hängt wesentlich von der Arbeitsmarkt- und Pendlersituation ab. Allerdings macht sich hier auch die gesunkene Gesamtzahl der Einwohner bemerkbar.

Insgesamt als prekär ist auch die Versorgungsleistung des ÖPNV zu bewerten, der entscheidend auf den Schülerverkehr abgestimmt ist, und den Ansprüchen einer alternden bzw. schon „alten“ Gesellschaft nicht mehr entspricht (vgl. auch Wilde 2008).

Optionen zur Bewältigung

Da keine „normalen“ Ursachen für die lokalen „auffälligen“ Entwicklungen feststellbar sind, können auch keine generellen Handlungsoptionen für diese Fälle genannt werden. Da die Ursachen dieser Entwicklungen auf längere Sicht nicht zu beheben sind, gilt es, sich mit den Folgen zu befassen und diese abzufedern. Generell lassen sich einige allgemeine Optionen für prekäre ländliche Gemeinden aufzeigen:

Vor allem empfiehlt es sich, „naher zusammenzurücken“. Das bedeutet in sozialer Hinsicht eine verstärkte Aktivierung sozialer Netzwerke, gegenseitiger Unterstützung etc. In räumlicher Sicht heißt es aber auch eine Konzentration der Einwohner auf Siedlungsschwerpunkte, insbesondere Grund- und Mittelzentren. Wie Heise (2006) gezeigt hat, sind die „Kleinstädte“ die demografisch stabilste Gruppe städtischer Siedlungen in Thüringen. Sie bieten zugleich eine angemessene Daseinsvorsorge und Erreichbarkeit von Infrastruktureinrichtungen. Die „Dichte“ dieser Siedlungen gewährleistet ebenso eine finanzielle Tragfähigkeit von Diensten. Dagegen befinden sich heute die meisten der untersuchten Gemeinden in einer Größenordnung, die erhebliche Redundanzprobleme bei der Infrastruktur aufwerfen. Daher sollte der Entleerungsprozess nicht behindert werden. Über Maßnahmen zur Beschleunigung ist ggfs. nachzudenken.

Investitionen sind auf ihre Halbwertszeit zu überprüfen. Dort, wo Objekte nicht einmal für die Hälfte ihrer Lebenszeit noch benötigt wird, sollte nach Zwischenlösungen gesucht oder auf die Investition ganz verzichtet werden, wenn dieses vertretbar ist.

Schließlich bedarf es eines mentalen Wandels. Diese Forderung bezieht sich nicht wie oftmals zu lesen auf die staatliche und kommunale Planungsebene mit der Forderung eines Wechsels von einem Wachstums- zu einem Schrumpfungsparadigma. Vielmehr ist auch seitens der Bürger zu realisieren, dass Daseinsvorsorge und gleichwertige Lebensbedingungen nicht in jedem Dorf aufrechterhalten oder hergestellt werden können. Wer in „peripheren Gebieten“ leben möchte, hat dafür auch die Nachteile in Kauf zu nehmen. Dem stehen ja auch Vorteile gegenüber, die gern angenommen werden.

Literatur

- Bartsch, R. & P. Sedlacek (2008): Demografisch auffällige Gemeinden in Thüringen: Gemeinden mit der stärksten Verjüngung zwischen 1995 – 2006. Jena = Wirtschaftsgeographie + Regionalentwicklung: Berichte + Diskussionen 4/2008
- Benedix, T. (2006): Demografischer Wandel und Dorkultur – Niedergang ländlicher Kulturen? Jena = Wirtschaftsgeographie + Regionalentwicklung: Berichte + Diskussionen 7/2006
- Diwisch, D. (2007): Kirchengemeinden im Bistum Erfurt. Folgen des demografischen Wandels. Jena = Wirtschaftsgeographie + Regionalentwicklung: Berichte + Diskussionen 3/2007
- Heise, C. (2007): Kleinstädte in Thüringen. Eine Analyse der demografischen Entwicklung der Kleinstädte im Vergleich zur Entwicklung der Mittel- und Großstädte. Jena = Wirtschaftsgeographie + Regionalentwicklung: Berichte + Diskussionen 3/2007
- Hüttner, C.; Bartsch, R. & P. Sedlacek (2008): Demografisch auffällige Gemeinden in Thüringen: Gemeinden mit der geringsten Einwohnerzahl in 2006. Jena = Wirtschaftsgeographie + Regionalentwicklung: Berichte + Diskussionen 10/2008
- Pohle, H. & P. Sedlacek (2007): Umdenken, Umplanen, Umbauen – Zur Einführung. In: Sedlacek, P. (Hrg.) 2007, 1 – 6Pohle, H. & Sedlacek, P. (2007): Umdenken - Umplanen – Umbauen. Befunde und Konsequenzen. In: Sedlacek, P. (Hrg.) 2007, 240 - 246
- Scheube, A.; Bartsch, R. & P. Sedlacek (2008a): Demografisch auffällige Gemeinden in Thüringen: Gemeinden mit dem stärksten Einwohnerverlust zwischen 1995 – 2006. Jena = Wirtschaftsgeographie + Regionalentwicklung: Berichte + Diskussionen 6/2008
- Scheube, A.; Bartsch, R. & P. Sedlacek (2008b): Demografisch auffällige Gemeinden in Thüringen: Gemeinden mit der stärksten Alterung zwischen 1995 – 2006. Jena = Wirtschaftsgeographie + Regionalentwicklung: Berichte + Diskussionen 7/2008

- Schlund, M.; Bartsch, R. & P. Sedlacek (2008): Demografisch auffällige Gemeinden in Thüringen: Gemeinden mit dem höchsten Durchschnittsalter der Einwohner in 2006. Jena = Wirtschaftsgeographie + Regionalentwicklung: Berichte + Diskussionen 9/2008
- Sedlacek, P. (2006): Demografischer Wandel. Folgerungen für die Raumentwicklungspolitik in Thüringen. Planerin 2/06, 8 – 11
- Sedlacek, P. (Hrg.) (2007): Umdenken – Umplanen – Umbauen. Stadt- und Regionalentwicklung in Sachsen, Sachsen-Anhalt und Thüringen unter Schrumpfbedingungen. Hannover = Arbeitsberichte der ARL 325
- Sedlacek, P. (2007): Kommunale Bevölkerungspolitik – ein Weg aus der Krise? In: Sedlacek, P. (Hrg.) 2007, 93 - 108
- Sedlacek, P. (2008a): Strategien für die Siedlungswasserwirtschaft in prekären ländlichen Räumen. In: Deutsche Vereinigung für Wasserwirtschaft, Abwasser und Abfall e.V. (Hrg.) (2008) Demografischer Wandel. Herausforderungen und Chancen für die Deutsche Wasserwirtschaft, S. 227 - 236
- Sedlacek, P. (2008b): Demografischer Wandel – Auswirkungen im Freistaat Thüringen. In: Spork, V. (Hrg.) (2008): 13. Thüringer Wasserkolloquium. Erfurt = Thüringer Wasser-Journal 9, 31 - 35,
- Sedlacek, P. & R. Bartsch (2008): Demografisch auffällige Gemeinden in Thüringen: Gemeinden mit dem stärksten Einwohnergewinn zwischen 1995 – 2006. Jena = Wirtschaftsgeographie + Regionalentwicklung: Berichte + Diskussionen 5/2008
- Stitz, Ch. (2007): Dörfer im Eichsfeld: Entwicklungen nach 1990. Am Beispiel von Bockelnhagen, Bornhagen, Pfaffschwende. Jena = Wirtschaftsgeographie + Regionalentwicklung: Berichte + Diskussionen 38/2007
- Thüringer Ministerium für Bau und Verkehr [TMBV] (2006): Demografiebericht Thüringen. Erfurt
- Thüringer Ministerium für Bau und Verkehr [TMBV] (2007): Gemeinden im ländlichen Raum Thüringens unter den Bedingungen des demografischen Wandels. Entwicklung eines Monitoring-Systems. Abschlussbericht. Gutachten im Auftrag des Thüringer Ministeriums für Bau und Verkehr. Auftragnehmer: Prof. Dr. Sedlacek; Bearbeiter: Dr. R. Bartsch. Erfurt.
- Türpisch, N. (2006): Dorfentwicklung unter den Bedingungen des demografischen Wandels am Beispiel von Hummelshain und Knau (Ostthüringen). Jena = Wirtschaftsgeographie + Regionalentwicklung: Berichte + Diskussionen 1/2007
- Voltersen, M.; Bartsch, R. & P. Sedlacek (2008): Demografisch auffällige Gemeinden in Thüringen: Gemeinden mit dem geringsten Durchschnittsalter der Einwohner in 2006. Jena = Wirtschaftsgeographie + Regionalentwicklung: Berichte + Diskussionen 8/2008
- Wilde, M. (2008): Öffentliche Verkehrsangebote in ländlichen Gemeinden Thüringens. Jena = Wirtschaftsgeographie + Regionalentwicklung: Berichte + Diskussionen 2/2008

Bearbeiter:

Prof. Dr. Peter Sedlacek
Friedrich-Schiller-Universität Jena
wigeo@uni-jena.de

Bernward Karl Junge, Horst Körner

Die Dimension des demografischen Wandels erfordert eine Neubestimmung von Werten

These und Zusammenfassung

Die absehbaren finanziellen Auswirkungen des demografischen Wandels (auch) im peripheren ländlichen Raum zwingen Bürger, Verwaltung und Politik in den Kommunen zu einer grundlegenden Wertedebatte. Nur mit einem konstruktiven Diskurs und einer finanzwirksamen Umsetzung von Maßnahmen können diese Herausforderungen nachhaltig bewältigt werden.

Im Folgenden werden typische demografische Entwicklungsmuster in ihren Auswirkungen auf ausgewählte Positionen kommunaler Haushalte skizziert und vor den speziellen Rahmenbedingungen des ländlichen Raumes interpretiert. Der demografische Wandel wird Kommunen im peripheren ländlichen Raum relativ stärker als in urbanen Räumen belasten (vgl. auch Beitrag Maretzke/Weiß i.d.H. S. 33 ff.). Für die Gemeinde schlägt sich dies materiell in der Frage nach der nachhaltigen Finanzierbarkeit eines kommunalen Gemeinwesens nieder.

Eine einfache Anpassung kommunaler Angebote an eine rückläufige Nachfrage stößt auf vielfältige Schwierigkeiten. In der Konsequenz werden auch Handlungsbedarfe nach einer prospektiven Anpassung von Finanzierungs- und Verteilungsmechanismen skizziert.

Der Rückzug aus dem peripheren ländlichen Raum als Extremalternative bedeutet eine Aufgabe von Heimat, Tradition und Werten. Für die Gesellschaft wird sich aufgrund der Dimension der Entwicklung zwangsläufig die Frage stellen, ob und wie gleich Lebensverhältnisse in Deutschland sein müssen.

Kommunalfinanzen und Demografiesensibilität

Demografiesensibilität

Die Einnahme- und Ausgabearten in den kommunalen Haushalten werden durch den demografischen Wandel unterschiedlich stark beeinflusst. Diese Eigenschaft wird als (finanzielle) Demografiesensibilität bezeichnet.

Einnahmen

Gebühren und Beiträge

Gebühren und Beiträge (z.B. für Friedhöfe, Wasserversorgung, Abwasserentsorgung, Straßenreinigung) sind Einnahmen, die mit dem definierten Ziel der Kostendeckung erhoben werden. In die Kalkulation von Gebühren fließt regelmäßig ein erheblicher Anteil von Fixkosten ein. Nimmt die Bevölkerung ab, sinkt die Zahl der Nutzer und damit auch die der Gebühren- bzw. Beitragszahler. Mit anderen Worten müssen (zumindest) diese Fixkosten auf eine geringere Anzahl von Gebührenpflichtigen umgelegt werden. Damit sind (erhebliche) Gebührensteigerungen zu erwarten. In der Praxis werden Gebühren politisch beschlossen und verantwortet – d.h. steigende Kosten werden meist zeitverzögert „durchgereicht“. Zusätzliche Lasten entstehen, wenn Anlagen stillgelegt werden (müssen), die noch nicht refinanziert sind.

Gebühren machen im Mittel etwa 10% der Einnahmen aus. Die Demografiesensibilität ist im peripheren ländlichen Raum relativ stärker, weil im Vergleich zu urbanen Räumen der zu erwartende Bevölkerungsrückgang stärker ausfallen wird, die Nutzungsintensität je Fläche niedriger und damit auch die Fixkosten pro Kopf bei netzgebundener Infrastruktur zwangsläufig höher sind.

Steuern und Abgaben

Steuern und Abgaben machen abhängig von der Wirtschaftsstruktur einer Gemeinde 20% bis 40% der Einnahmen aus. Das Gewerbesteueraufkommen hängt vom Gewerbeertrag der örtlich Steuerpflichtigen ab. Die Einnahmen aus der Grundsteuer beruhen auf den jeweils nach Steuerart A und B zu veranlagenden Grundflächen und stellen eine eher langfristig konstante Größe dar. In beiden Fällen verfügen die Gemeinden über ein Hebesatzrecht, welches bei extremen Veränderungen stets einen Umlandvergleich berücksichtigen sollte.

Beim Gemeindeanteil an der veranlagten Lohn- und Einkommensteuer wirkt der demografische Wandel doppelt: Abnehmende Bevölkerungszahl und gleichzeitige Verschiebung der Altersstruktur führen zu weniger Einkommensteuerpflichtigen und tendenziell niedrigerem Steueraufkommen, da

der Anteil der Empfänger von Alters- und Versorgungseinkünften im Zeitverlauf zunimmt. Die Wirkung der Altersstrukturverschiebung wird durch die nachgelagerte Besteuerung der Alterseinkünfte nur geringfügig abgemildert.

Bei den verbrauchsabhängigen Steuern spielt insbesondere der private Konsum eine dominierende Rolle – abhängig von der Anzahl und Kaufkraft der Konsumenten. Der demografische Wandel wirkt hier ähnlich wie bei der Einkommensteuer: Die Anzahl der Konsumenten geht zurück, die Kaufkraft von Konsumenten im Ruhestand ist normalerweise niedriger als bei Konsumenten im aktiven Erwerbsleben.

Zuweisungen

Zuweisungen machen zwischen 30% und 60% der kommunalen Einnahmen aus. Die Finanzierung und Verteilung dieser Gelder erfolgt im Rahmen des kommunalen Finanzausgleichs.

Vereinfacht errechnen sich die für den kommunalen Finanzausgleich bereitgestellten Mittel („Verbundmasse“) aus einem bestimmten prozentualen Anteil der Landeseinnahmen an den Gemeinschaftssteuern. Für die Verteilung auf Gemeinden, Landkreise und Städte wird zunächst die Steuerkraft als Steuereinnahme je Kopf ermittelt. Die Steuerkraft wird dem Finanzbedarf je Kopf gegenübergestellt. Bei größeren Gemeinden wird die Einwohnerzahl rechnerisch erhöht („Einwohnerveredelung“). Damit soll berücksichtigt werden, dass größere Gemeinden eine überproportional umfangreiche Infrastruktur und auch Leistungen für das Umland bereitstellen. Bei der Verteilung werden in einigen Bundesländern zudem Sonderbedarfe für bestimmte kommunale Ausgaben (z.B. Schülerbeförderung, Kultur) berücksichtigt.

Ein Anspruch auf Leistungen aus dem kommunalen Finanzausgleich entsteht, wenn der Finanzbedarf die Steuerkraft übersteigt. Diese Bedarfsdifferenz wird je nach Bundesland zu 55% bis 90% ausgeglichen. Die nach diesem Schlüssel errechneten Beträge fließen den Kommunen als (frei verwendbare) „Schlüsselzuweisungen“ zu. In einigen Bundesländern werden Mittel aus der Verbundmasse vorab für Zweck- (Investitions-) oder Bedarfszuweisungen reserviert. Schlüssel-, Zweck- und Bedarfszuweisungen bilden gemeinsam den kommunalen Finanzausgleich. Detailregelungen in den Bundesländern sind teils sehr unterschiedlich; jedes Land stellt zudem kommunale Sonderfördermittel zur Verfügung.

Die demografische Entwicklung wirkt auf den kommunalen Finanzausgleich in doppelter Weise: Die Verbundmasse basiert auf Gemeinschaftsteueraufkommen und Verbundquote. Einige Gemeinschaftssteuern sind unmittelbar demografiesensibel. Tendenziell wird damit die Verbundmasse abnehmen. Die Verteilung der Mittel erfolgt regelmäßig nach Einwohnerzahl, wobei die Einwohnerveredelung in größeren Gemeinden zu höheren Beträgen je Kopf führt. Ob eine Kommune damit mehr oder weniger Mittel erhält, hängt von ihrer Einwohnerentwicklung relativ zum Landesdurchschnitt ab. Für Kommunen im peripheren ländlichen Raum ist aufgrund relativ höherer Abwanderungsverluste mit überdurchschnittlich starker Bevölkerungsabnahme zu rechnen.

Investitionszuweisungen zielen nach aktuellen Regelungen v.a. auf Auf- und Ausbaumaßnahmen - Schrumpfs- und Rückbauprozesse sind dagegen noch nicht hinreichend berücksichtigt (Falken 2006).

Sonstige Einnahmen

Veräußerungserlöse und sonstige Einnahmen machen bis zu 20% der Einnahmen aus. Die Demografiesensibilität sonstiger Einnahmen entzieht sich einer globalen Beurteilung. Veräußerungserlöse aus Immobilien oder Beteiligungen (typischer Fall: der kommunale Versorgungsbetrieb) verlieren bei schrumpfender Bevölkerung an Wert; Veräußerungen unter Buchwert bedeuten sogar zusätzlichen Aufwand.

Zusammenfassung

Der demografische Wandel führt zu abnehmenden Einnahmen in den kommunalen Haushalten. Im peripheren ländlichen Raum wird dieser Effekt überproportional deutlich ausfallen.

Im Verteilungsmechanismus des kommunalen Finanzausgleichs können Bedarfszuweisungen und zweckgebundene Rückbauanreize genutzt werden, um die finanzielle Handlungsfähigkeit langfristig zu erhalten.

Ausgaben

Unterschiedliche Demografiesensibilitäten

Bestimmte Aufgaben wie Kultur- und Brauchtumpflege, Denkmalschutz, innere Verwaltung oder Brandschutz zeichnen sich durch geringe unmittelbare Demografiesensibilität aus. Auch diese Ausgaben sind von der Gemeindegröße abhängig - Änderungen der Bevölkerungszahl von 10% wirken jedoch nur in geringem Umfang auf die Ausgabenhöhe. Die Belastung pro Kopf nimmt also bei sinkender Bevölkerungszahl entsprechend zu.

Auswirkungen auf die kommunalen Ausgaben im ländlichen Raum hängen bei freiwilligen Aufgaben (z.B. Kulturangebote) weitgehend von örtlichen politischen Entscheidungen ab.

Bei einigen Aufgabenbereichen ist eine unterproportionale Demografiesensibilität anzunehmen (z.B. für Bauverwaltung, Ordnungs- und Meldewesen oder Umweltschutz) – hier wird zwar der Aufwand bei abnehmender Bevölkerung tendenziell zurückgehen, im Kern aber durch andere Faktoren (z.B. gesetzliche Vorgaben) bestimmt.

Stark demografiesensibel sind dagegen kommunale Angebote für spezifische Altersgruppen. Typische Beispiele hierfür sind Kindergärten, Schulen, Jugendhilfe, Hilfs- und Pflegeangebote für ältere Menschen. Ziehen sich Wohlfahrtsverbände, Kirchen oder freie Träger aus diesen Angeboten zurück, stellt sich für die Kommune die Frage, ob sie an deren Stelle eine Grundversorgung (mit dann knapperen eigenen Mitteln) sicherstellt. Bei Kinderbetreuungs- und schulischen Bildungsangeboten wäre eine Ausgabenreduzierung möglich, da der absolute Bedarf zurückgehen wird und damit auch Größe und Kosten dieser Einrichtungen an die geringere Zahl von Kindern und Jugendlichen angepasst werden könnten. Allerdings sind derartige Entscheidungen einerseits eng an gesetzliche Vorgaben gekoppelt und erfordern andererseits erhebliche politische Überzeugungskraft (Falken 2006).

Netzgebundene Infrastruktur

In besonderer Weise wirkt der demografische Wandel auf die Refinanzierung netzgebundener Infrastruktur in den Kommunen (Ver- und Entsorgungseinrichtungen sowie Netze für Energie, Gas, Fernwärme, Wasser, Abwasser, Verkehr, ÖPNV, Straßen, auch öffentliche Wege, Plätze, Parkanlagen und Gewässer).

Die (überwiegend fixen) Kosten für Bau, Sanierung, Unterhalt, Verkehrssicherung oder Betrieb werden v.a. von baulichem Bestand, Größe und Volumen beeinflusst. Ein Rückgang der Bevölkerungszahl führt hier zwangsläufig zu steigenden Kosten (Gebühren) pro Kopf. Obendrein kann eine zu geringe Auslastung der Anlagen zusätzliche Kosten verursachen, wenn z.B. Trinkwasser zu verkeimen droht oder Kanäle verlanden. Im peripheren ländlichen Raum wirkt dieser Effekt überproportional, da der Bevölkerungsrückgang besonders deutlich ausfallen wird und die Netzlängen pro Einwohner bzw. Siedlungsobjekt besonders hoch und damit aufwändig sind. Netze wurden und werden häufig so geplant und gebaut, um Belastungsspitzen, technische Sicherheitszuschläge sowie Wachstumsreserven verkraften zu können – mit anderen Worten sind Kapazitäten (und Folgekosten) häufig überdimensioniert. Der Pro-Kopf-Verbrauch geht im langjährigen Vergleich jedoch zurück. Angesichts dieser Rahmenbedingungen sind der Betrieb und Unterhalt von Infrastrukturnetzen v.a. im peripheren ländlichen Raum ohne massive Kostensteigerungen nicht aufrecht zu erhalten (Reichard 2006; Libbe 2004).

Zusammenfassung

Der demografische Wandel belastet kommunale Haushalte v.a. im peripheren ländlichen Raum. Einnahmen gehen tendenziell überproportional zurück, wohingegen sich Ausgaben erst mit erheblicher Zeitverzögerung anpassen lassen. Ein großes Problem bilden dabei Folgekosten für kommunale Bauwerke - laufende Kosten lassen sich erfahrungsgemäß erst nach Abriss oder Rückbau reduzieren, was auf technische Grenzen und politischen Widerstand stoßen wird. Die Belastung pro Einwohner wird dadurch erheblich steigen.

Handlungsoptionen

Verwaltung

Zurückgehende Einnahmen durch eine Erhöhung von Steuern und Abgaben zu kompensieren ist zwar rechnerisch logisch, aber praktisch nur in Grenzen möglich. Auch bei Gebühren werden steigende Kosten nur bis zu einer Belastungsgrenze an die Bürger überwältzt werden können.

Höhere Schulden in Kauf zu nehmen stellt keine nachhaltige Lösung dar, da der demografische Wandel auch auf künftige Einnahmen und damit das Tilgungspotenzial wirkt.

Eine Verringerung von Ausgaben bedeutet zwangsläufig Einschränkung von Leistungen. Dabei sind pflichtige und freiwillige Aufgaben zu unterscheiden. Pflichtaufgaben (z.B. Standesamt) sind der Kommune per Gesetz auferlegt. Allerdings lassen sich auch Gesetze und Standards ändern. Freiwillige Aufgaben übernimmt die Kommune in eigener Verantwortung als Selbstverwaltungskörperschaft im Rahmen ihrer dauerhaften wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit – damit sind Schwimmbäder, Sport- und Freizeiteinrichtungen, Stadthallen, Bürgerhäuser, Kultureinrichtungen oder Wirtschaftsförderung gemeint. Eine dauerhafte Einschränkung dieser Bereiche betrifft aber auch Handlungsfelder, die die Attraktivität der Kommune beeinflussen.

Infrastruktur

Die kommunale Infrastruktur beinhaltet ein erhebliches Investitions- und Kostenvolumen. Nutzungsbedingte Betriebskosten machen dabei meist weniger als ein Zehntel der Kosten aus und nehmen bei geringerer Nutzung nicht proportional ab. Straßenbeleuchtung, Grünpflege und Winterdienst kosten nicht weniger, wenn weniger Menschen Straßen nutzen. Kanalnetze für Wasser und Abwasser werden ggf. im Unterhalt sogar teurer, weil zusätzliche betriebstechnische Maßnahmen notwendig sind, um z.B. Verkeimung zu vermeiden.

Unterlassene Instandhaltung kann sogar kontraproduktiv wirken – dann sind Folgeschäden häufig teurer als die (kurzfristig) eingesparten Kosten.

Der mit bis 90% (Kluge 2004) sehr hohe Anteil fixer Kosten für Infrastrukturnetze erwächst vor allem aus Abschreibungen und Kapitalkosten. Diese sind von der Investitionssumme, der (erwarteten) Nutzungsdauer und dem gebührenpflichtigen Nutzungsvolumen abhängig. Demografiebedingt steigende Kosten pro Kopf lassen sich nur vermeiden, wenn Infrastrukturinvestitionen konsequent am (langfristigen) Bedarf orientiert werden.

Das heißt konkret: Baulücken im Innenbereich schließen, statt neue Baugebiete im Außenbereich erschließen. Technische Anlagen „kleiner“ auslegen, am Bedarf orientieren und im Außenbereich kleinräumig einsetzbare Technologien einsetzen. Städtebauliche Sanierungen als Chance zum gezielten Rückbau nutzen.

Im Extremfall kann dies auch bedeuten, (früher) erschlossene, aber (künftig) nicht mehr zu nutzende Liegenschaften abzureißen, um ein Teilnetz geschlossen rückbauen zu können.

Umgang mit dem demografischen Wandel

„Vogel-Strauß-Strategie“

Kurzfristig scheint es ein (zu) einfacher Weg zu sein, den demografischen Wandel für die eigene Kommune zu ignorieren, um keine unangenehmen Konsequenzen ziehen und verantworten zu müssen. Dazu werden meist aktuelle Bevölkerungsstatistiken zur Begründung herangezogen, aus denen ein Laie oft unbegründete Hoffnungen schöpft.

Nur in Kommunen mit besonderen Ausnahmefaktoren weisen demografische Prognosen auf eine stabile oder wachsende Bevölkerung hin. Diese (meist in urbanen Randlagen angesiedelten) Kommunen können den demografischen Wandel (zumindest in den nächsten zwanzig Jahren) tatsächlich „zur Kenntnis nehmen“ - wenn künftige Planungen konsequent am Bedarf orientiert werden.

Im peripheren ländlichen Raum sind diese stabilen Szenarien unrealistisch - die Auswirkungen des demografischen Wandels sind so offensichtlich, dass Ignoranz schlicht zu Problemen mit der eigenen (auch politischen) Glaubwürdigkeit führen wird. Einziger Vorteil dieser Strategie ist, dass kein Geld für falsche Rezepte und wirkungslose Maßnahmen aufgewendet wird.

Diese Strategie birgt hohe Risiken und kaum Chancen.

„Stegreif-Strategie“

Da das Problembewusstsein zum demografischen Wandel in der Bevölkerung (noch) nicht hinreichend vorhanden ist und die Folgen erst über Jahrzehnte reifen, entsteht konkreter politischer Entscheidungsdruck nur allmählich. Politisch ist es in solcher Lage gefährlich, das vermeintliche Negativthema aufzugreifen, um langfristig richtige, aber unbequeme Entscheidungen zu provozieren. Es liegt daher nahe, eine passende Gelegenheit abzuwarten und dann, wenn sich demografischer Wandel konkret manifestiert, über gezielte Einzelmaßnahmen nachzudenken. Der demografische Wandel wird (im Gegensatz zur Vogel- Straus- Strategie) nicht geleugnet, aber das Thema so weit als möglich gemieden.

Abwarten ist insofern eine strategische Entscheidung - allerdings kann dadurch auch der beste Zeitpunkt zum Nachdenken, Entscheiden und Handeln verpasst werden. Sie beinhaltet zudem das Risiko, an Symptomen zu arbeiten (z.B. einem verlandeten Kanal) anstatt das grundlegende Problem (dauerhaft abnehmende Nutzung) zu erkennen.

Stegreif-Reaktionen weisen häufig den Charakter politischer Reflexhandlungen auf: Soll eine Schule geschlossen werden, wird der Kampf um den Erhalt aufgenommen. Eine übergreifende Strategie, die das Problem im Wirkungszusammenhang aufnimmt, fehlt häufig.

Eine Stegreif-Strategie kann angemessen sein, wenn ein verlässliches Zukunftsbild nicht entwickelt werden kann. Beispiele hierfür sind z.B. Gemeinden im peripheren ländlichen Raum, die von einer einzigen Einrichtung (z.B. Kaserne) oder einem großen Gewerbesteuerzahler abhängig sind. Unter diesen Rahmenbedingungen wiegen Risiken von Entscheidungen besonders schwer. Ein Infrastrukturrückbau ist eine dauerhafte Entscheidung - auch wenn die Gelegenheit bei abgeschriebenen Anlagen und Sanierungsstau theoretisch optimal wäre.

Die Stegreif-Strategie birgt für Kommunen im peripheren ländlichen Raum hohe Risiken und wenige, zufällige Chancen.

„Sankt-Florian-Strategie“

Eine aggressive Strategie zur Bewältigung des demografischen Wandels ist es, die eigene Kommune als Wohn- und Arbeitsstandort relativ zu anderen attraktiver zu machen, um durch gezielten Zuzug Bevölkerung zu gewinnen und damit den Folgen des demografischen Wandels zu entgegenen.

Derartige Überlegungen haben in der Vergangenheit gut funktioniert - wenn es darum ging, die räumliche Verteilung einer wachsenden Bevölkerung zu lenken. Ein Bevölkerungsrückgang führt zu einer erheblichen Verschärfung im Standortwettbewerb. Wanderungsgewinne entstehen nicht mehr aus der Verteilung eines Wachstumsüberschusses, sondern aus dem zusätzlichen Bevölkerungsverlust anderer Kommunen. Im peripheren ländlichen Raum kann eine solche Strategie - sofern sie überhaupt erfolgreich umsetzbar ist - den demografischen Wandel verzögern, aber kaum nachhaltig verhindern. Da es sich um ein „Negativsummenspiel“ handelt, kann diese Strategie flächendeckend keinen Erfolg haben.

Im peripheren ländlichen Raum sind typische Standortfaktoren, mit denen relativ zum Umland gut ausgestattete Kommunen Erfolge erzielen können u.a.: Ärzte, Einkaufsmöglichkeiten, ein grundlegendes Kultur- und Freizeitangebot, gute Verkehrsanbindungen und vor allem allgemeinbildende Schulen. Derartige Standorte sind attraktiv für alle, die in der Region bleiben möchten, aber die Perspektive im eigenen Heimatdorf so einschätzen, dass langfristig viele der genannten Angebote nicht mehr vorhanden sein werden.

Die demografische Entwicklung wird allerdings den Wettbewerb um Zuwanderer verschärfen. „Sankt Florian“ („... beschütz´ mein Haus, zünd´ andere an ...“) ist nur für Kommunen erfolgversprechend, die wirklich überzeugende relative Standortvorteile in der Region aufweisen, um im Wettbewerb um Zuwanderung dauerhaft bestehen zu können. Im peripheren ländlichen Raum ist dies in Gemeinden mit Zentralitätsfunktionen und dauerhaften Schulstandorten relativ zum Umland zu vermuten.

Diese Strategie lässt sich der eigenen Bevölkerung gut vermitteln; sie stellt eigene Vorteile und Stärken heraus und sichert mittelfristig Standards für Wohn- und Lebensqualität. Der demografische Schrumpfungs- und Alterungsprozess der eigenen Kommune kann verlangsamt werden, was mehr Zeit für Anpassungen bedeutet. Allerdings kostet diese Strategie viel Geld. Ein großes Risiko besteht zudem darin, dass die Kommune sich und ihre Möglichkeiten überschätzt; wenn viel Geld (v.a. zusätzliche Schulden) für attraktivitätssteigernde Maßnahmen ausgegeben wurde - und trotz-

dem Apotheken ausbleiben, Geschäfte schließen und die Bevölkerungszahl abnimmt. Der Zeitpunkt für einen gezielten Rückbau ist dann verpasst, finanzielle Handlungsspielräume sind verbraucht.

Insgesamt bietet die Strategie (wenigen) gute Chancen, aber auch hohe Risiken. Wichtig ist dabei, eigene Voraussetzungen und Möglichkeiten (selbst-)kritisch zutreffend einzuschätzen.

Eine konstruktive Abwandlung dieser Strategie ist es, regionale Absprachen zu treffen, in welchen Orten attraktive Angebote gehalten werden und in welchen nicht. Auf diese Weise soll ein ruinöser Wettbewerb um die höchste Attraktivität für die Bevölkerung vermieden werden. Objektiv betrachtet ist dies sicher ein höchst vernünftiges Modell. Aus der subjektiven Perspektive kann die vorab bestimmte Verteilung von Gewinn und Verlust an Bevölkerung problematisch sein, z.B. für Grundstückseigentümer, deren Besitz enorm an Wert verliert.

„Miami-Strategie“

Mehr Wettbewerb um Bevölkerung wird auch zu einer Differenzierung nach Zielgruppen führen: Kommunen werden nicht mehr versuchen, alle Bevölkerungsgruppen in die eigenen Gemarkungsgrenzen zu ziehen, sondern bestimmte Bevölkerungsgruppen, denen sie ein besonders passendes Umfeld bieten.

Die Begründung: Ressourcen (Flächen, Finanzmittel, Straßen, Kultureinrichtungen) sind begrenzt. Eine Kommune unterscheidet sich nur dann deutlich von anderen, wenn diese Ressourcen in besonderer Weise auf die Bedürfnisse einer bestimmten Zielgruppe ausgerichtet werden. Die Stadt Miami (Florida) hat sich im Stadtteil Sun City auf die Gruppe der zahlungskräftigen Senioren konzentriert und damit in dieser Bevölkerungsgruppe signifikante Zuwanderungen ausgelöst. In Deutschland hat die Stadt Görlitz mit ähnlichen Ansätzen erste Erfolge erzielt.

Senioren sind nicht die einzige Zielgruppe für eine solche Strategie. Im peripheren ländlichen Raum sind auch andere Kristallisationskerne zu beobachten und vorstellbar, z.B. Künstler oder Menschen mit ausgeprägter ökologischer Orientierung. Auch Menschen mit Migrationshintergrund, Aus- und Übersiedler konnten z.T. erfolgreiche Cluster mit sozialen und geschäftlichen Beziehungen aufbauen.

Vorteil dieser Strategie ist, dass Kommunen ihre begrenzten Mittel auf eine bestimmte Zielgruppe („Marktlücke“) konzentrieren und ein Alleinstellungsmerkmal schaffen oder ausbauen können. Gelingt es, die Zielgruppe(n) anzuziehen, kann die Kommune den demografischen Wandel (selbstverständlich auf Kosten anderer Kommunen) verlangsamen. Schwierig dabei ist, die geeignete Zielgruppe zu bestimmen, klar zu definieren und deren Größe, Mobilität und Bedürfnisse zutreffend einzuschätzen. Die Bevorzugung einer Gruppe ist stets eine indirekte Benachteiligung anderer Gruppen. Die Frage der sozialen Integration stellt sich: Im peripheren ländlichen Raum sind Menschen häufig unmittelbar aufeinander angewiesen. Integration findet stets in der Mitte der (dörflichen) Gemeinschaft statt - ohne die „Nischen“ einer großstädtischen Gesellschaft. Für signifikante gesellschaftliche Ränder oder Ghettos fehlt der Platz. Ohne Integration birgt diese Strategie erhebliche soziale Risiken.

„Weniger-ist-mehr-Strategie“

Neben dem Streben nach mehr Bevölkerung durch Zuwanderung wird sich ein Rückbau von (Teilen der) Infrastruktur nicht vermeiden lassen, um Strukturen einem rückläufigen Bedarf und sinkender finanzieller Tragkraft anzupassen. Diese Erkenntnis ist insbesondere im peripheren ländlichen Raum unabdingbar. Leerstände oder verfallende Häuser sind ein augenfälliger Beleg. Dennoch sind derartige Schlussfolgerungen schwer vermittelbar. Mit der Schließung einer Kindertagesstätte lassen sich schwer Wahlkämpfe gewinnen. Akzeptanz für den Abbau kommunaler Einrichtungen findet sich nur bei unabweisbaren finanziellen Notlagen oder gezielten Umbau-/Sanierungsstrategien. Bei signifikant abnehmender Bevölkerung und disparaten Siedlungslagen sind Rückbaumaßnahmen der kommunalen Infrastruktur dennoch unausweichlich.

Diese Strategie akzeptiert den demografischen Wandel und versucht, daraus gezielte Maßnahmen zur Bewältigung abzuleiten, um durch Rückbau langfristig Handlungsspielräume zu erhalten. Um eine psychologische Abwärtsspirale zu vermeiden und politische Risiken beherrschbar zu halten, ist intensive Kommunikation erforderlich und ein gemeinsamer Grundkonsens aller Beteiligten hilfreich.

Die Risiken dieser Strategie sind niedrig. Die Chancen im Sinne von Zugewinn neuer Möglichkeiten sind ebenfalls gering. Trotzdem: Als konsequente Anpassung an den demografischen Wandel

ist diese Strategie notwendig und erfolgreich.

Auswahl der geeigneten Strategie

Nur in wenigen Fällen wird eine der vorgenannten Strategien in Reinform anwendbar sein. In der Realität ist meist eine Mischung unterschiedlicher Ansätze sinnvoll. Entscheidend dabei ist, vielschichtige Ansätze widerspruchsfrei zu einer realistischen Strategie zu verbinden, die den Gegebenheiten und Möglichkeiten vor Ort entspricht.

Fazit: Handlungsbedarfe – Werte entscheiden

Der demografische Wandel führt im peripheren ländlichen Raum zu strukturellen finanziellen Problemen, da hier der Bevölkerungsrückgang besonders stark wirkt und die Topografie der Versorgungsnetze besonders ungünstige Voraussetzungen aufweist. Ein gezielter Rückbau der Infrastruktur erfordert zunächst Ausgaben, entlastet aber langfristig.

Die einfache Überlegung, einen reduzierten Bedarf durch eine Reduzierung der öffentlichen Infrastruktur zu beantworten, lässt sich als Nutzen-Kosten-Kalkül nicht ohne weiteres auf die Menschen im ländlichen Raum übertragen. Menschen sind mit ihrer Heimat verbunden. Entsiedelung und Rückbau bedeuteten auch die Aufgabe (von Teilen) des peripheren ländlichen Raumes als Kulturraum mit Geschichte und Traditionen.

Besonders dramatische Konsequenzen ziehen ein möglicher Rückbau oder die Auffassung kleinräumiger Siedlungsstrukturen und Ortsteile nach sich. Bevölkerungsrückgang bedeutet Angebotsüberhang und sinkendes Immobilienpreisniveau. Verlassene Grundstücke, auf denen Gebäude verfallen, sind den Eigentümern eine Last, weil Anlieger- und Verkehrssicherungspflichten nur noch mühsam zu bewältigen sind. Zwischenlieger werden ihre Liegenschaften nicht einfach aufgegeben, wenn sie diese nutzen und bewohnen wollen.

Regionen mit geringer Bevölkerungsdichte zeigen im internationalen Vergleich, dass auch dünn besiedelte Landstriche lebensfähig sind - allerdings nicht nach aktuellen deutschen Standards. Ob Trinkwasserversorgung, Abwasserentsorgung, Brandschutz oder Rettungsdienste – die derzeitigen Standards werden sich im peripheren ländlichen Raum des Jahres 2020 nur mit einem enormen Mitteleinsatz aufrecht erhalten lassen.

Eine Diskussion, ob im peripheren ländlichen Raum die Abwasserentsorgung mit „kleinerer Technik“ und geringeren Standards gestaltet werden darf, oder ob Anfahrtszeiten für Rettungsdienst und Brandschutz mehr als elf Minuten dauern dürfen, wird nach unserem heutigen Verständnis von „gleichen Lebensverhältnissen“ (noch) tabuisiert. Vergleiche mit dem amerikanischen Mittelwesten oder dem spanischen Zentralgebirgsland sind deshalb (noch) nicht statthaft.

Den politisch Verantwortlichen der Gegenwart hilft dies nicht – sie müssen entscheiden. Wenn die Bevölkerung schrumpft, droht bei Bestandserhaltung um jeden Preis langfristig der finanzielle Ruin.

Der Rückbau von Kinderbetreuungseinrichtungen, Kanälen oder Dorfgemeinschaftshäusern führt erfahrungsgemäß zur Diskussion um soziale Kälte, um die Preisgabe von Heimat, Tradition und Kultur. Ohne diese Diskussionen wäre die Anpassung an den demografischen Wandel ein technischer Vorgang. So stellt er an die Verantwortlichen hohe Anforderungen, weil sie selbst Teil der Tradition und Kultur sind und mit den Betroffenen eine Gemeinschaft bilden und leben. Für die vor Ort Verantwortlichen ist es dann nicht hilfreich, wenn die aktuelle Studie des BMVBS solche Vorschläge thematisiert und sich das zuständige Ministerium davon distanziert.

Die derzeit bevorzugte Mechanik der Haushaltskonsolidierung, ausschließlich freiwillige Aufgaben abzubauen, birgt für Kommunen im peripheren ländlichen Raum das Risiko einer Abwärtsspirale in sich, weil dann bei Umbauprozessen Standortbedingungen zusätzlich verschärft werden. Auch pflichtige Aufgaben bedürfen demografisch angepasster, zukunftsfähiger Standards, um dauerhafte Überforderungen zu vermeiden.

Die Länder als Gesetzgeber sind gefordert, auch Schrumpfungsprozesse positiv zu begleiten. Finanzierungs- und Verteilungsinstrumente sind derzeit noch zu stark darauf ausgerichtet, Wachstum zu belohnen – angesichts der absehbaren demografischen Entwicklung eine widersinnige Zielsetzung. Der kommunale Finanzausgleich staffelt Schlüssel- und Investitionszuweisungen nach „veredelter“ Einwohnerzahl. Er sollte künftig positive Anreize für den gezielten Umbau setzen, damit die Kommunen insbesondere im peripheren ländlichen Raum zur Anpassung an den demografischen Wandel motiviert werden und die Lasten daraus tragen können.

Literatur

- Bauer, Hartmut; Büchner, Christian; Gründel, Olaf (Hrsg.): Demografischer Wandel. Herausforderungen für die Kommunen. Potsdam 2006.
- Falken, Christine: Demografischer Wandel und der Bereich Finanzen. In: Bauer, Hartmut; Büchner, Christian; Gründel, Olaf (Hrsg.): Demografischer Wandel. Herausforderungen für die Kommunen. Potsdam 2006. S. 59 – 68.
- Kluge, Thomas; Koziol, Matthias; Lux, Alexandra; Schramm, Engelbert; Veit, Antje unter Mitarbeit von Selma Becker: Netzgebundene Infrastruktursysteme unter Veränderungsdruck – Sektoranalyse Wasser. Berlin 2003.
- Libbe, Jens; Trapp, Jan Hendrik; Tomerius, Stephan unter Mitarbeit von Sebastian Bolay und Sönke Duhm: Gemeinwohlsicherung als Herausforderung – umweltpolitisches Handeln in der Gewährleistungskommune. Berlin 2004.
- Reichard, Christoph: Demografischer Wandel und die Bereiche Ver- und Entsorgung. In: Bauer, Hartmut; Büchner, Christian; Gründel, Olaf (Hrsg.): Demografischer Wandel. Herausforderungen für die Kommunen. Potsdam 2006. S. 80 – 82.

Bearbeiter:

Dipl. Soz. Bernward Karl Junge Msc. / Dr. Horst Körner
arf Gesellschaft für Organisationsentwicklung mbH Nürnberg
arf@arf-gmbh.de

Christian Glantz, Ludwig Scharmann

Räumliche Differenzierung erfordert regionale Anpassungsstrategien. Erfahrungen aus den sächsischen Modellvorhaben zum demografischen Wandel im Westerzgebirge und in der Region Oberlausitz-Niederschlesien

1. Bevölkerungsentwicklung in Sachsen

Die Bevölkerungsentwicklung in Sachsen ist seit vielen Jahrzehnten rückläufig, erlebte aber nach 1989 eine besondere Dynamik. Lebten Anfang 1990 noch rund 4,91 Mio. Menschen im Freistaat, so hat sich deren Zahl auf aktuell (Ende 2008) 4,19 Mio. Einwohner verringert. Damit hat Sachsen seit Wiedererlangung der staatlichen Verfasstheit mehr Bevölkerung verloren als die Städte Dresden, Plauen, Görlitz und Hoyerswerda zusammen Einwohner haben. Entgegen des in der öffentlichen Wahrnehmung vielfach suggerierten Eindrucks liegt die Hauptursache hierfür aber nicht in der (Ab-) Wanderung: vielmehr resultiert dieser Rückgang – auf der Landesebene - zu etwa drei Fünfteln aus der natürlichen Bevölkerungsbewegung (Geburten und Sterbefälle).

Nach der aktuellen Bevölkerungsprognose der Landesstatistik (Statistisches Landesamt Sachsen 2007) wird sich der Bevölkerungsrückgang im Freistaat Sachsen auch weiter fortsetzen. Für das Jahr 2020 ist eine Einwohnerzahl von – je nach gerechneter Variante - 3,9 bis 4 Mio. Einwohnern zu erwarten. Hauptursache des Bevölkerungsrückgangs bleibt auch in Zukunft die Tatsache, dass mehr Menschen sterben als geboren werden. Der Wanderungsverlust wird sich danach in Zukunft (weiter) verringern und ab etwa 2017/18 in einen leichten Wanderungsgewinn umschlagen.

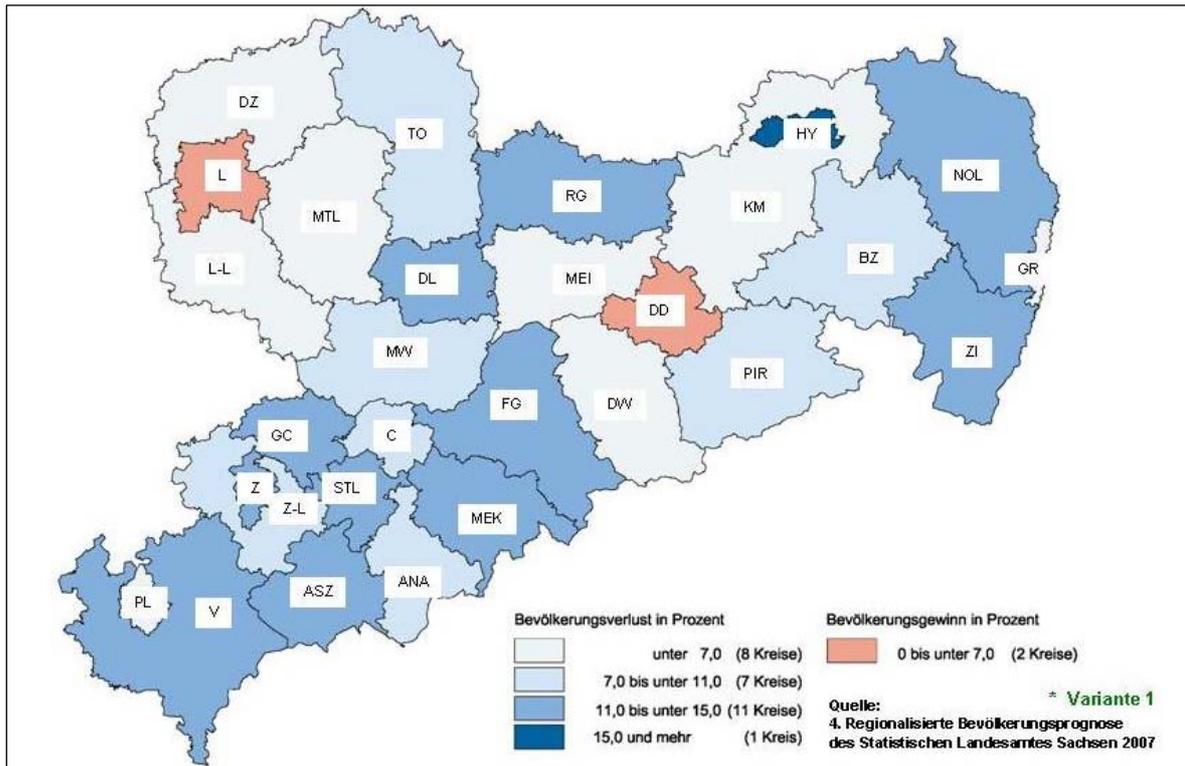
Der Rückgang der Bevölkerung und damit auch der Bevölkerungsdichte ist in fast allen Regionen Sachsens zu erwarten. Mit Ausnahme der Großstädte Dresden und Leipzig müssen auch künftig alle Kreise mit Bevölkerungsverlusten rechnen. Die regionalen Ausprägungen sind jedoch sehr unterschiedlich: unter den größeren Kommunen wird etwa die Stadt Hoyerswerda einen Verlust der Einwohnerzahl bis 2020 um (weitere) rund 30 % verzeichnen, während der Rückgang in den Umlandgemeinden von Dresden und Leipzig mit durchweg weniger als -5 % vergleichsweise moderat ausfallen wird (Karte 1).

Alle anderen Kreise und Gemeinden haben – selbst in der günstigeren Variante der Prognose - im allgemeinen Verluste zwischen rund 6 bis 15 %. Auffällig höhere Rückgänge sind - auf der regionalen Ebene - im Südwesten sowie im peripher gelegenen Osten des Landes zu erwarten.

Allerdings treten kleinräumig bis 2020 z.T. wesentlich höhere Abweichungen auf: die Spanne reicht auf der Ebene der Gemeinden von minus 30 % bzw. minus 25 % in den Lausitzer Städten Hoyerswerda und Weißwasser bis zu je plus 12 % in Radebeul (bei Dresden) und Markkleeberg (bei Leipzig). Bemerkenswert ist auch, dass dieses räumliche Nebeneinander von Wachstum und Schrumpfung selbst innerhalb der insgesamt wachsenden Stadt Leipzig auftritt.

Gleichwohl trifft der Bevölkerungsrückgang - und dabei insbesondere der bei den jungen Menschen - im Wesentlichen den Ländlichen Raum einschließlich der dort liegenden (grund- und mittelzentralen) Städte.

Das Durchschnittsalter der Bevölkerung in Sachsen erhöht sich insbesondere seit Mitte der 1990er Jahre wegen der sowohl bei Frauen als auch bei Männern deutlich erhöhten Lebenserwartung. Statistisch wichtiger sind jedoch die Effekte wegen des anhaltenden Rückgangs des Anteils der jüngeren Altersjahrgänge an der Gesamtbevölkerung. So erhöht sich das Durchschnittsalter in Sachsen von derzeit 44,7 auf 48,5 Jahre in 2020. Die Zahl der Kinder und Jugendlichen unter 15 Jahren wird sich 2020 gegenüber 1990 etwa halbiert haben. Die Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter (15 bis unter 65 Jahre) wird gegenüber heute um rund 470.000 (= -16 %) zurückgehen, da die geburtenschwachen Jahrgänge nach der Wende zunehmend in diese Altersgruppen hinein wachsen, während eher stark besetzte Altersjahrgänge in das Rentenalter wechseln. Zusätzlich wird dieser Effekt durch die Abwanderung verstärkt.



Quelle: Statistisches Landesamt Sachsen 2007

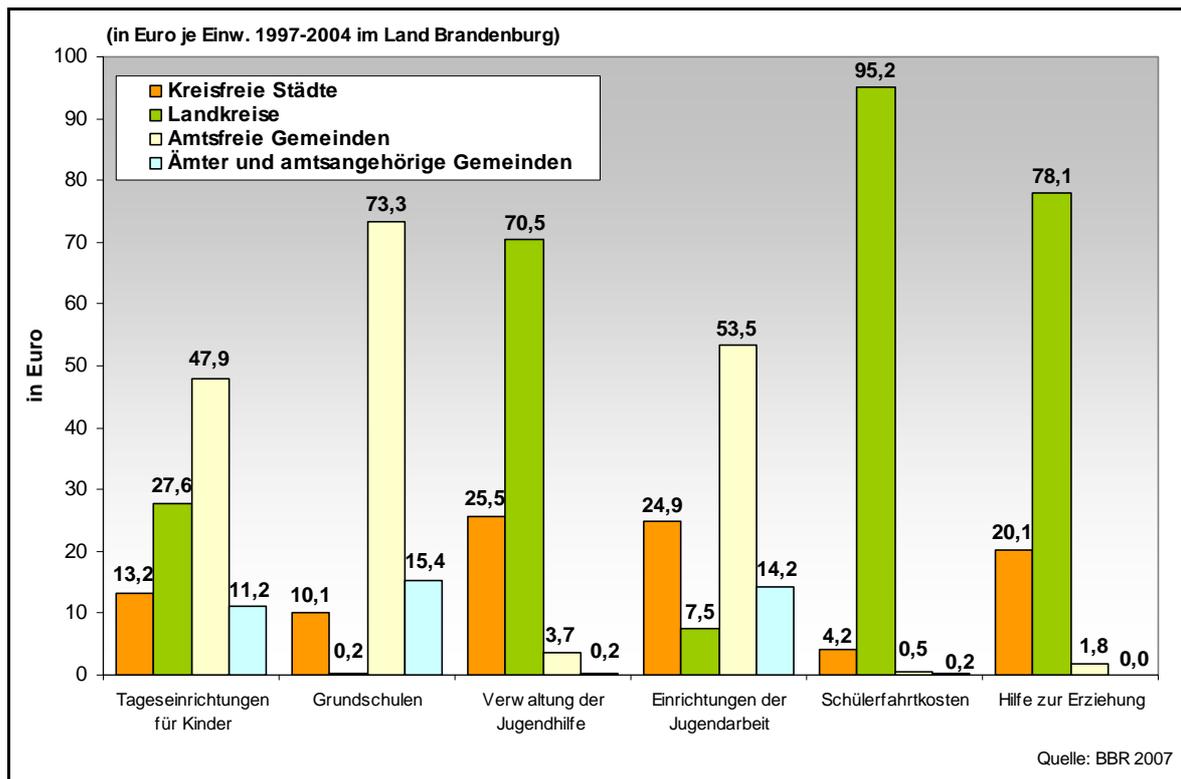
Karte 1: Bevölkerungsentwicklung in Sachsen nach Kreisen 2006 bis 2020
(Gebietsstand 31.07.2008)

2. Probleme des demografischen Wandels im Überblick

Staat und Kommunen müssen ihre öffentlichen Leistungen an den demografischen Wandel unter dem Gesichtspunkt der Finanzierbarkeit anpassen. Die Bereitstellung von unterschiedlichen Infrastrukturen, Transferleistungen und allgemeinen Verwaltungsleistungen erfordert immer dann eine Erhöhung des spezifischen Aufwandes, wenn entweder die Anzahl der zu versorgenden Menschen überproportional zurückgeht oder wenn altersspezifische Auswirkungen des demografischen Wandels höhere öffentliche Aufwendungen nach sich ziehen (wie z.B. zur Versorgung Älterer).

Infrastrukturen (Einrichtungen und leitungsgebundene Netze der Ver- und Entsorgung, Brand-/Katastrophenschutz, Rettungsdienste, soziale und Bildungseinrichtungen etc.) haben mehrheitlich als ein gemeinsames Merkmal, dass ihre Leistung in der Fläche erbracht wird. Mit dem – zusätzlich regional differenzierten – Bevölkerungsrückgang stellt sich die Frage nach optimalen und finanzierbaren Netzdichten sowie einer angemessenen Versorgung zunehmend dünner besiedelter Räume (Sächsisches Staatsministerium des Innern 2005). Die Abb. 1 verdeutlicht diesen grundsätzlichen Zusammenhang zwischen Siedlungsdichte und Kosten der Daseinsvorsorge – allerdings am Beispiel des Landes Brandenburg. Danach fallen die Pro-Kopf-Aufwendungen in den dichter besiedelten Kreisfreien Städten dort durchweg signifikant geringer aus als in den ländlich geprägten Gemeinden, wo diese erhöhten Pro-Kopf-Belastungen je nach Aufgabenbereich von den Kommunen (bzw. den – in Sachsen nicht vorhandenen - Ämtern) und Landkreisen aufzubringen sind.

Bei den Transferleistungen im sozialen Bereich ergeben sich allerdings im Grundsatz sowohl erhebliche zusätzliche Belastungen (v.a. durch die Erhöhung des Altersquotienten) als auch Möglichkeiten der Ausgabensenkung, z.B. ermöglicht der Rückgang des Anteils Jugendlicher Einsparungen im Bereich Jugendhilfe. Der Umfang potenzieller Ausgabensenkungen im Sozialbereich wird jedoch nicht immer allein durch den demografischen Wandel beeinflusst. Auch für die allgemeinen Verwaltungsaufgaben sind Anpassungsstrategien erforderlich. Eine Beschränkung und Straffung von öffentlichen Aufgaben, Deregulierung, Konzentration sowie Kooperation über Kommunal- und selbst Landes-Grenzen hinweg eröffnen hier Möglichkeiten zur Kosteneinsparung (Scharmann 2008).



Quelle: Scharmman (2008) nach Daten des BBR

Abbildung 1: Nettoausgaben ausgewählter Aufgabenbereiche nach kommunalen Ebenen

Sowohl bei der Anpassung der allgemeinen Verwaltungsaufgaben als auch der Infrastrukturen ergeben sich erhebliche *Kostenremanenzprobleme*, d.h. die Pro-Kopf-Ausgaben für die Bereitstellung dieser Verwaltungsleistungen steigen bei rückläufiger Bevölkerungszahl. Während bei steigender Bevölkerungszahl für die Erstellung und Unterhaltung von Infrastrukturen und allgemeinen Verwaltungsleistungen Kostendegressionseffekte eintreten, da die Kosten auf eine größere Kopffzahl verteilt werden, können die Gesamtausgaben bei sinkender Bevölkerungszahl häufig nicht in gleichem Umfang reduziert werden. Gründe hierfür sind Unteilbarkeiten, hohe Fixkostenanteile, mangelnde Anpassungsfähigkeit und/oder -bereitschaft, unterschiedliche Interessenslagen oder auch eine Fehleinschätzung der Anpassungsmöglichkeiten. Aufgrund unterschiedlicher Interessenslagen sind z. B. Schließungen von sozialen oder Bildungseinrichtungen politisch oft sehr schwer durchsetzbar. Im technischen Bereich der Ver- und Entsorgung erfordert die Anpassung der Kapazitäten oft größere Investitionen für den Um- oder Rückbau, der z. B. wegen des zunehmenden Wohnungsleerstands erforderlich ist. Leitungsnetze sind oft trotz gesunkener Bevölkerungszahl auch weiterhin mit kaum reduziertem Unterhaltungsaufwand für entlegene Regionen vorzuhalten (Sächsisches Staatsministerium des Innern 2005).

Angesichts des sich in Bezug auf die Haushaltspläne relativ langsam vollziehenden Bevölkerungsrückgangs, d.h. eines kaum spürbaren Anstiegs der Pro-Kopf-Kosten von Jahr zu Jahr, wurde auch das Problem der Kostenremanenzen von der Verwaltung und den politischen Entscheidungsträgern in der Vergangenheit nur unzureichend wahrgenommen. Mit der *Degression der Finanztransfers aus dem Solidarpakt* bis 2019 wird die Belastung der öffentlichen Haushalte aber umso deutlicher, zumal mit dem Bevölkerungsrückgang auch die Einnahmemöglichkeiten durch Gebühren und Nutzungsentgelte sinken (Scharmman 2008).

3. Modellregionen zum demografischen Wandel in Sachsen

Modellvorhaben der Raumordnung zum demografischen Wandel hat das Sächsische Staatsministerium des Innern nach den Erfahrungen zur Aufstellung des *Landesentwicklungsplans 2003* ins Leben gerufen. Die darin vereinten Regionalprojekte reihen sich als praxisbezogener Beitrag ein in die Initiativen und Maßnahmen der Sächsischen Staatsregierung zur Bewältigung der Folgen des Bevölkerungsrückganges und der Alterung in Sachsen (Sächsisches Staatsministerium des Innern 2005).

Für das bereits Ende 2004 begonnene *Modellvorhaben zum demografischen Wandel* wurden zwei Modellregionen ausgewählt: das *Westerzgebirge* (im Kern der mittelzentrale Städteverbund „Silberberg“ mit den umliegenden Gemeinden, *siehe Karte 2*) und die *Region Oberlausitz-Niederschlesien* (mit den damaligen Landkreisen Bautzen, Kamenz, Löbau-Zittau und Niederschlesischer Oberlausitzkreis sowie die seinerzeit noch kreisfreien Städte Hoyerswerda und Görlitz, *siehe Karte 5*). Beide Regionen sind nach der *4. Regionalisierten Bevölkerungsprognose des Statistischen Landesamtes bis 2020* am stärksten vom Bevölkerungsrückgang in Sachsen betroffen: gegenüber dem heutigen Niveau wird dann jeder fünfte Einwohner nicht mehr dort leben. Diese Entwicklung hat gravierende Einschnitte vor allem in der infrastrukturellen Versorgung und der Finanzausstattung der Kommunen zur Folge. Insbesondere mit Blick auf die Frage der kommunalen Finanzen hat das Sächsische Staatsministerium des Innern auch ein drittes Regionalprojekt in Sachsen gefördert: das Modellvorhaben „Infrastruktur und demografischer Wandel“ in der Lommatzcher Pflege, dessen übrige Module aber in der Verantwortung des *Bundesamtes für Bauwesen und Raumordnung (BBR, heute: BBSR)* durchgeführt worden sind (vgl. Winkel 2006).

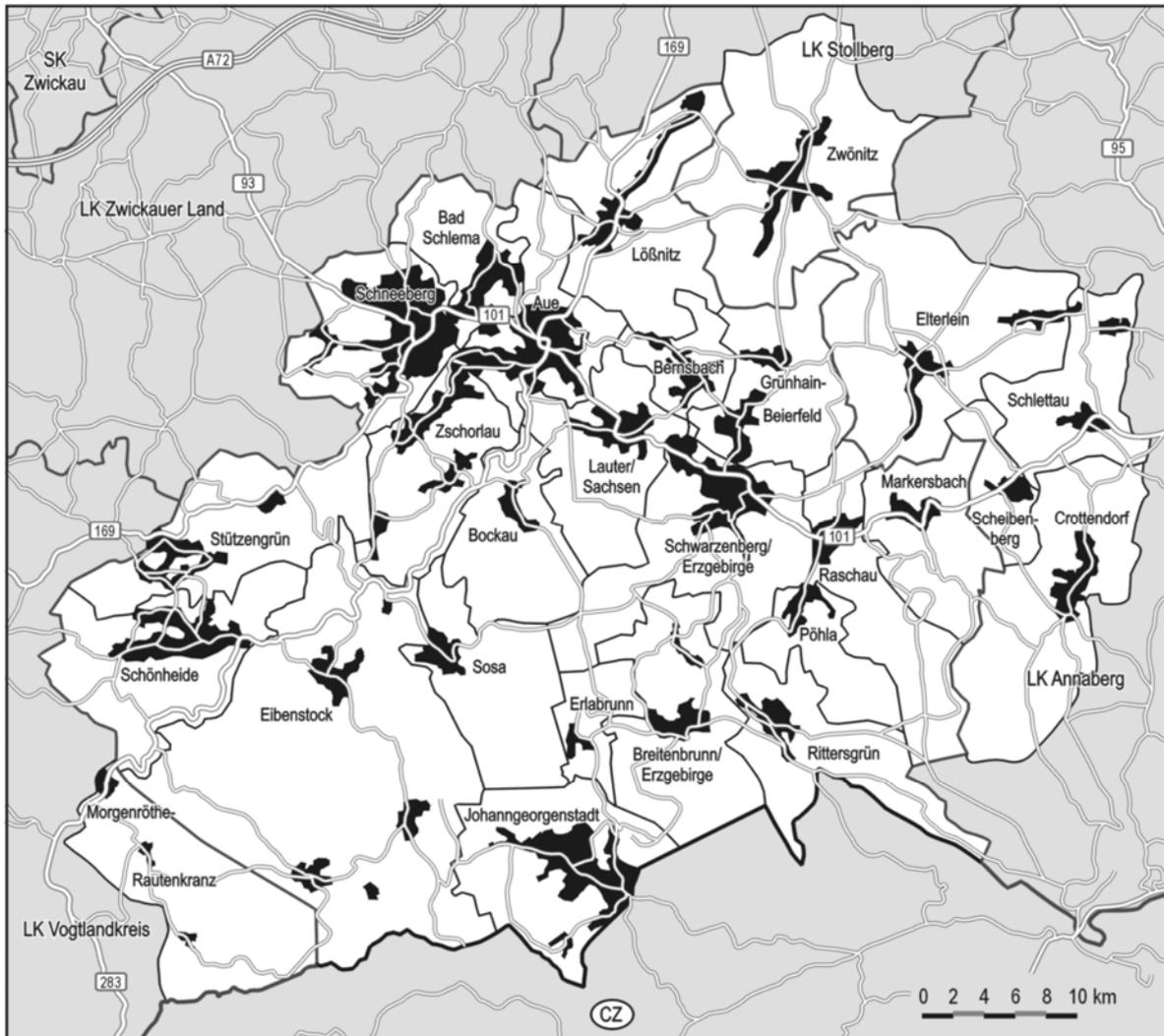
Anliegen in den Modellregionen ist es, einen öffentlichen Diskussionsprozess über den Umgang mit Schrumpfungsprozessen auszulösen und ergebnisoffen zu führen. Deshalb sind den Modellregionen Moderatoren zur Seite gestellt worden, die v. a. die schwierigen Kommunikationsprozesse aktivieren und steuern sollen. Die Auswahl der Moderatoren, die auch fachliche Aufgaben lösen müssen, erfolgte in enger Abstimmung mit den regionalen Akteuren. Damit der notwendige öffentliche Dialogprozess möglichst unbelastet geführt werden kann, werden mit den regionalen Akteuren in den Modellregionen Vertreter aus allen Lebensbereichen – also nicht nur aus Politik und Verwaltung – eingebunden (Sächsisches Staatsministerium des Innern 2005).

3.1 Modellregion Westerzgebirge

Für die Modellregion Westerzgebirge stellt die heterogene Raumstruktur innerhalb der Region mit verdichteten Bereichen wie dem Städteverbund „Silberberg“, den ländlichen Vorlandgemeinden mit guter verkehrlicher Lage zum Wirtschaftsraum Chemnitz-Zwickau und die zentrale Erzgebirgsregion um Johanngeorgenstadt in Grenz- und Gebirgslage zur Tschechischen Republik, wo u.a. der Weg von einer Bergbau- zur Tourismusregion begangen wird, eine besondere Herausforderung dar.

Als weitere Herausforderung der Bevölkerungsentwicklung ist der Aspekt der besonderen wirtschafts- und damit auch bevölkerungsstrukturellen Geschichte der Region von Bedeutung. Die aktuellen bzw. prognostizierten Bevölkerungszahlen sind für die Region im Vergleich zu anderen Mittelgebirgsregionen im Hinblick auf Bevölkerungsdichte und Alterung nicht „dramatisch“. Der Bevölkerungsrückgang ist deshalb so augenfällig und hat auch deutliche Auswirkungen auf Siedlungsstruktur und Infrastrukturausstattung, weil die Erzgebirgsregion in der DDR durch den Uranbergbau und die gezielte Ansiedlung von Industrie zeitweilig sehr starke Zuwanderungen zu verzeichnen hatte (Maier u. Kadner 2007).

Die Modellregion umfasst die Städte und Gemeinden des früheren Landkreises Aueschwarzenberg sowie - wegen ihrer räumlichen Verflechtungen - weitere sechs Gemeinden und Städte aus den damaligen Nachbarkreisen Vogtlandkreis, Stollberg und Annaberg (*Karte 2*).



Quelle: Maier u. Kadner (2007), S. 15.

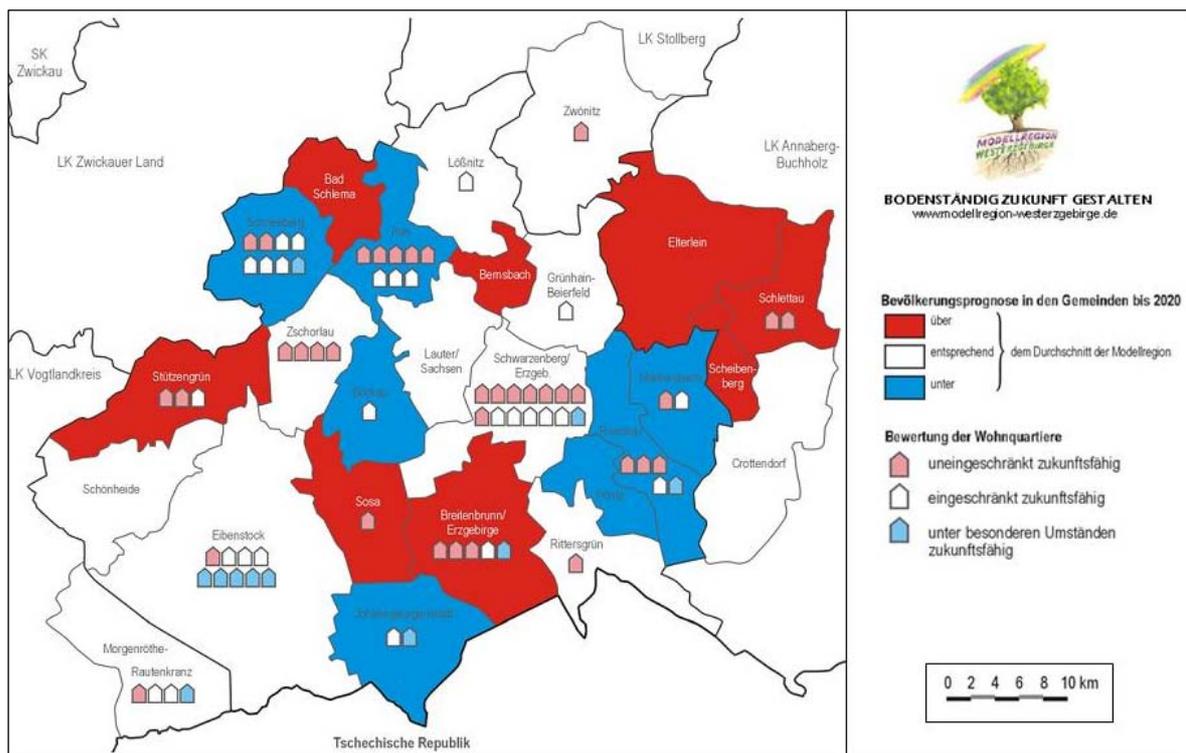
Karte 2: Abgrenzung und Siedlungsstruktur der Modellregion Westeregion

Die breite und offene Ausrichtung auf die verschiedensten Infrastrukturbereiche, die die Regionalentwicklung mit beeinflussen, erfuhr kurz vor Projektbeginn noch eine ergänzende thematische Schwerpunktsetzung. In der – insbesondere in Tallagen - teilweise dicht besiedelten Region mit einer langen und wechselvollen Industriegeschichte um den Städteverbund „Silberberg“ und in weiteren betroffenen Städten und Gemeinden stellen Wohnungswirtschaft und Stadtumbau eine wichtige Herausforderung des Bevölkerungsrückganges dar. Angesichts eines – nicht zuletzt infolge der *Hartz-IV-Regelungen* aktuell allerdings etwas gesunkenen - Wohnungsleerstands in einigen Bereichen der Modellregion und weiter rückläufigen Bevölkerungszahlen erschien es sinnvoll, möglichst frühzeitig die Schwerpunkte der Wohnstandorte mit Blick auf das Jahr 2020 auszuwählen.

Ein besonderes Anliegen war daher die Beurteilung der Zukunftsfähigkeit von einzelnen Wohnquartieren und ggf. die mit den Rückbaumaßnahmen verbundenen Kosten für die Anpassung der Wohnfolgeinfrastruktur (technische Ver- und Entsorgung, Freizeit- und soziale Infrastruktur). Das daran ansetzende Modul der Quartiersbewertung und der Kostenabschätzung für die Infrastrukturanpassung hat klare Erkenntnisse geliefert, die bereits zu Folgen in der Bewilligung von Fördermaßnahmen geführt haben. Wichtig war die folgende kausale Kette:

- Abschätzung gemeindebezogener Bevölkerungsentwicklungen,
- quantitative Auswirkungen auf den Wohnungsbestand,
- Maßnahmen zur Anpassung des Wohnungsbestandes in quantitativer und qualitativer Hinsicht entsprechend der Bevölkerungsentwicklung,
- daraus abgeleitete Maßnahmen der technischen und gesellschaftlichen Infrastruktur.

Weitere städtebauliche und wohnungswirtschaftliche Maßnahmen sollten darauf fußen und dann auch entsprechend gefördert werden. Das wirtschaftliche Interesse der Wohnungsunternehmen in der Region bei der Bewertung der Zukunftsfähigkeit einzelner Quartiere unter den gegebenen Rahmenbedingungen bezog sich auf das Erfordernis von Maßnahmen für einen funktionierenden Wohnungsmarkt. Grundlage waren ein Bewertungsbogen und eine Punktmatrix zur Auswertung, die von den kommunalen Wohnungsgesellschaften und -genossenschaften sowie anderen Großvermietern für insgesamt 72 (Wohn-)Quartiere in 18 Städten und Gemeinden der Modellregion erstellt und anschließend ausgewertet wurden. Das Ergebnis in Form einer Reihung der Quartiere, die zur besseren Übersichtlichkeit in fünf Klassen zusammengefasst wurden, spiegelt die Situation in der Modellregion übersichtlich wider. Diejenigen Quartiere, welche am unteren Ende der Reihenfolge stehen und deren Zukunftsfähigkeit negativ oder stark negativ eingeschätzt wurde, sollten vorrangig auf ihre (großräumige) Eignung als Rückbau-Schwerpunkte ggf. bis hin zum vollständigen Abbruch überprüft werden - selbstverständlich im Zusammenhang mit den Ergebnissen der Bevölkerungsvorausschätzung für die betreffende Standortgemeinde (vgl. Karte 3).



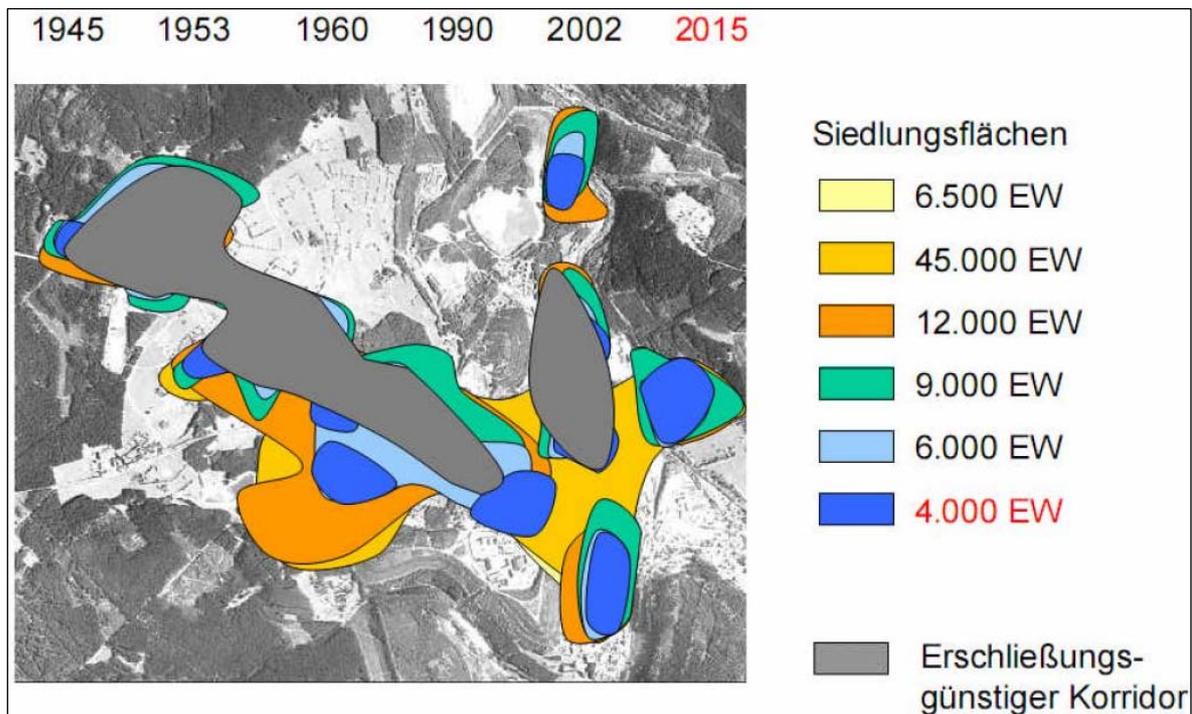
Quelle: Maier u. Kadner (2007), S. 95.

Karte 3: Zusammenführung von Quartiersbewertung und Bevölkerungsprognose zur Bewertung der Zukunftsfähigkeit in der Modellregion Westeregirbe

Der über die Kombination von Quartiersbewertung und Bevölkerungsabschätzung ermittelte Wohnungsüberhang in den einzelnen Gemeinden (bei einer für 2020 errechneten Nachfrage zwischen 70.980 und 77.030 Wohneinheiten im gesamten Gebiet der Modellregion) beläuft sich gegenüber dem Stand 2005/2006 in einer Bandbreite zwischen 6.700 bis 12.750 Wohnungen.

Dass damit - je nach Siedlungsstrukturelementen wie Dichte der Bebauung, Hang- oder Tallage etc. - erhebliche Folgekosten für den Rückbau technischer und sozialer Infrastruktur verbunden sind, wurde ebenfalls exemplarisch errechnet (vgl. hierzu Abschnitt 4.2). Letztlich allerdings darf der Rückbau nicht allein aus der wohnungswirtschaftlichen Sicht kalkuliert und bewertet werden, sondern er muss an den gesamtgesellschaftlichen Aufwendungen in einer Region - oder zumindest einer Kommune - gespiegelt werden. Dabei muss - wie im Falle des in der Modellregion gelegenen Johannegeorgenstadt - auch die Frage einer Anpassung der Siedlungsfläche unter den Bedingungen wirtschaftlich noch vertretbarer Aufwendungen zur Infrastrukturversorgung gestellt werden. Das Beispiel Johannegeorgenstadt ist hierfür besonders gut geeignet, da bedingt durch den zeitweiligen Uranbergbau die Einwohnerzahl der Stadt von rund 50.000 in den 1950er Jahren auf aktuell bereits weniger als 5.000 zurückgegangen ist und bis 2015 voraussichtlich unter 4.000 sinken wird.

Die hierfür vorgeschlagenen Szenarien der Reduzierung besiedelter - und zu versorgender - Fläche finden sich in *Karte 4*; sie sind allerdings als Denkmodell zu verstehen und nicht etwa als planerische Vorgabe.



Quelle: Herz u. Marschke (2005).

Karte 4: Siedlungsfläche und modellhafte Erschließungskorridore unter den Bedingungen des Bevölkerungsverlustes in Johanngeorgenstadt (Westerzgebirge)

3.2 Oberlausitz-Niederschlesien

Auch die Region Oberlausitz-Niederschlesien hat in den letzten Jahren deutlich an Bevölkerung verloren. Seit 1990 sank die Bevölkerung um rund 25 Prozent auf aktuell knapp 614.000 Einwohner. Bis 2020 wird ein weiterer Bevölkerungsrückgang um rund 20 Prozent prognostiziert. In der Region werden dann voraussichtlich noch 540.000 Menschen leben. Die Bevölkerungsentwicklung verläuft in den Teilräumen der Region unterschiedlich. Während sich die prosperierenden Gemeinden im Umland von Dresden noch bis 2015 im Hinblick auf die Bevölkerungszahl positiver entwickeln, verliert der Nordosten seit Jahren signifikant an Einwohnern (z.B. Stadt Hoyerswerda -32 %, ehem. Niederschlesischer Oberlausitzkreis -12 %). Auch die Bevölkerungsdichte ist in der Region sehr unterschiedlich. Sie liegt in den Landkreisen zwischen 212 Einwohnern pro qkm im früheren Landkreis Löbau-Zittau und 75 Einwohnern pro qkm im bisherigen Niederschlesischen Oberlausitzkreis. Einzelne Gemeinden haben noch deutlich geringere Bevölkerungsdichten.

Für den Bevölkerungsrückgang spielen neben dem Geburtendefizit seit 1990 im Vergleich zum Landesdurchschnitt die Abwanderungen eine größere Rolle. Problematisch ist dabei neben der Anzahl dieser Fortzüge auch der selektive Prozess. Während viele junge, gut ausgebildete Menschen - darunter *im Gegensatz zum Landesdurchschnitt* - auch überproportional viele Frauen die Region verlassen haben, bleiben oftmals die geringer qualifizierten und sozial schwächeren Bevölkerungsgruppen sowie die älteren Generationen am Wohnort zurück. Die Region spürt daher bereits die Folgen dieses fortgesetzten *Brain Drain* mit negativen Folgen für die Innovations- und Leistungsfähigkeit.

Neben der Förderung der wirtschaftlichen Basis der Region sind weitere Anpassungen notwendig, um den anhaltenden Abwanderungstrend aufzuhalten. Der bisherige Bevölkerungsrückgang führt bereits zu Kapazitätsproblemen der Infrastruktureinrichtungen, und der Zugang zu wichtigen Versorgungseinrichtungen droht nicht mehr für alle Bevölkerungsgruppen langfristig gesichert zu sein. Zahlreiche Schulen sind bereits geschlossen worden, so dass die Schüler an andere Schulstandorte ausweichen mussten, der Supermarkt im Ort leidet unter Kundenmangel und die zentralen Ver-

sorgungsfunktionen wie Post, Bank und Ärzte konzentrieren sich an wenigen Orten, die insbesondere von älteren Bewohnern nur schwer erreicht werden. In ganz verschiedenen Infrastrukturbereichen führt der Bevölkerungsrückgang zu einer Unterschreitung der notwendigen Tragfähigkeitsgrenzen der Einrichtungen.

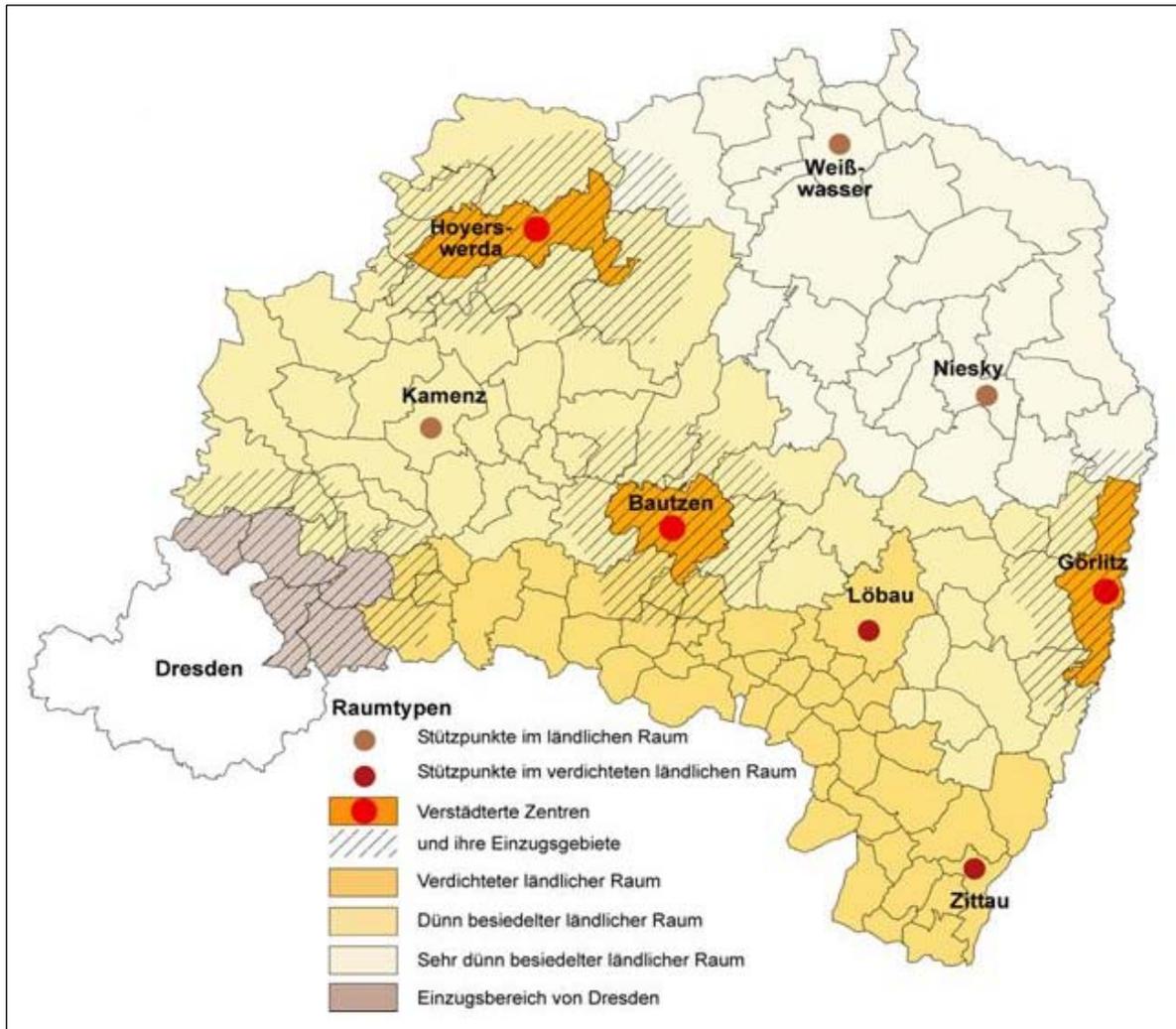
Zugleich wächst durch die selektive Abwanderung der Anteil der älteren Bewohner überproportional an. Der Bedarf nach Unterstützungsleistungen und wohnortnaher öffentlicher Infrastruktur steigt. Zwar werden viele dieser Unterstützungsleistungen durch familiäre oder informelle Netzwerke in der Nachbarschaft erbracht, jedoch zeigen sich auch hier erste Auflösungstendenzen. Oftmals haben Familienmitglieder der jüngeren Generation die Region verlassen oder die beruflichen Belastungen (Arbeitszeiten, Stress, Anfahrtszeiten) sind soweit angestiegen, dass die Stabilität und Leistungsfähigkeit der familiären Netzwerke gefährdet ist. Insgesamt wird der notwendige Aktionsradius der Menschen in der Region immer größer. Einkaufen, Arbeiten oder der Besuch von kulturellen Einrichtungen erfordert in weiten Teilen der Region einen erhöhten Mobilitätsaufwand. Ohne eigenen PKW ist die Mobilität und somit der Zugang zu diversen Funktionen eingeschränkt.

Die negativen Folgen des Bevölkerungsrückgangs drohen die Lebensqualität in der Region herabzusetzen. Es sind daher neue Organisations- und Angebotsformen zu finden, um die Daseinsvorsorge in der Region für alle Bevölkerungsgruppen zu erhalten. Ziel des Modellvorhabens ist es daher, unter den Schrumpfungsbedingungen eine angemessene Politik für alle Landesteile zu finden. Das *Sächsische Staatsministerium des Innern* wollte im Rahmen dieses Modellvorhabens nach neuen Wegen und kreativen Lösungen suchen, wie trotz rückläufiger Bevölkerungszahl die Lebensqualität in der Region erhalten bzw. ausgebaut werden kann. Dabei gilt es, neue innovative Formen der Daseinsvorsorge zu entwickeln, um auch bei geringerer Bevölkerungszahl die Lebensqualität in der Region zu sichern und auszubauen. Gleichzeitig wird versucht, die wirtschaftliche Basis der Region zu stärken, um eine langfristige Stabilität in der Region zu erreichen. Entsprechend dieser Entwicklungen sind räumlich differenzierte Anpassungen in der Infrastrukturausstattung vorzunehmen. Dies betrifft die Bereiche öffentliche und private Dienstleistungen, soziale Infrastruktur, Einzelhandel, Wohnungsmarkt, Verkehr und technische Infrastruktur.

3.2.1 Identifikation unterschiedlicher Raumpotenzialtypen

Die innere Differenzierung der Region Oberlausitz-Niederschlesien ist vergleichsweise groß: einerseits gibt es sehr dünn besiedelte Bereiche mit ausgesprochen einseitiger Wirtschaftsstruktur und sehr hoher Arbeitslosigkeit im Nordosten, während andererseits im Südwesten Gemeinden mit kleinteiliger Wirtschafts- und Siedlungsstruktur prägend sind. Es war daher offensichtlich, dass die Auswirkungen des demografischen Wandels innerhalb der Region sehr unterschiedlich ausfallen und folglich räumlich differenzierte Herangehensweisen und Leitvorstellungen entwickelt werden mussten. Anhand – hier nicht näher zu erläuternder - statistischer Indikatoren auf Gemeindeebene (u.a. Einwohnerentwicklung, Zu- und Fortzüge, Geburten und Sterbefälle, Zentralität, Arbeitsmarktentwicklung) konnten fünf Raumpotenzialtypen identifiziert werden (Pfeiffer et. al. 2007, S. 92-94):

- *Verstädterte Zentren und ihre Einzugsbereiche:* Städte des „Oberzentralen Städteverbundes“ (Bautzen, Görlitz, Hoyerswerda) und der Stadtrand von Dresden
- *Stützpunkte im ländlichen Raum:* Kamenz, Niesky, Weißwasser, Löbau und Zittau
- *Verdichteter ländlicher Raum:* Siedlungsband zwischen Dresden und Zittau.
- *Dünn besiedelter ländlicher Raum:* NW der Region, Gemeinden um Kamenz
- *Sehr dünn besiedelter ländlicher Raum:* NO der Region um Niesky und Weißwasser



Quelle: Pfeiffer et.al. (2007), S. 95

Karte 5: Raumpotenzialtypen in der Modellregion Oberlausitz-Niederschlesien

Auf der Grundlage dieser Raumpotenzialtypen, die in *Karte 5* dargestellt sind, wurden die weiteren Funktionsmuster einer räumlichen Daseinsvorsorge entwickelt, auf denen dann schließlich differenzierte Strategien und passgenaue Projekte aufbauen müssen.

Damit verbunden waren räumlich differenzierte Leitlinien, deren grundsätzliche Ziele die nachfolgende *Tabelle 1* zusammenfasst:

Raumpotenzialtyp R1 „Städte“:

- Die Städte entwickeln sich zu stabilen Kernen in der Region, die auf andere Teilräume positiv ausstrahlen; sie bewältigen den Stadtumbau und gewinnen dabei an Qualität. Die Städte verfügen über ein differenziertes und nachfragegerechtes Wohnungs- und Versorgungsangebot.
- Die Städte entwickeln integrierte Sozialstrategien und bekämpfen Arbeitslosigkeit und ihre Folgen sowie soziale Spaltung.
- Die Städte begreifen sich als Ort der Kultur und der Innovation.
- Die Städte verstehen sich als funktionale Einheit mit ihrem Umland und Funktionsträger für die Gesamtregion.

Raumpotenzialtyp 2 „Stützpunkte im ländlichen Raum“:

- Die Stützpunktstädte entwickeln sich zur funktionalen „Mitte“ einer ländlichen Region.
- Sie bieten ein qualitativ hochwertiges und umfassendes Angebot bei allen existentiellen Versorgungsleistungen.
- Die Stützpunktstädte haben ein jeweils eigenständiges Profil.

Raumpotenzialtyp 3 „Verdichteter ländlicher Raum“:

- Die Stützpunktstädte entwickeln sich zur funktionalen „Mitte“ einer ländlichen Region.
- Der verdichtete ländliche Raum nutzt sein Potenzial zur funktionsteiligen Entwicklung als Tourismus- und Produktionsregion.
- Er passt seine Infrastruktur und Versorgung dem moderaten Bevölkerungsrückgang an.
- Entwickelt werden Kooperationen zwischen Kommunen, Kreisen, Trägern etc.

Raumpotenzialtyp 4 „Dünn besiedelter ländlicher Raum“:

- Der Raum nutzt sein landwirtschaftliches und naturräumliches Potenzial und seine Lagegunst.
- Dörfer und Kleinstädte sind moderne und ruhige Orte des Wohnens und Arbeitens.
- Bildung, medizinische Versorgung und Pflege werden durch Innovationen und Systemwechsel sichergestellt.
- Der ländliche Raum entwickelt sich in enger Wechselwirkung mit den Städten

Raumpotenzialtyp 5 „Sehr dünn besiedelter ländlicher Raum“:

- Der Nordosten profiliert sich als Raum mit hohem naturbezogenem Freizeitwert.
- Dörfer und Kleinstädte sind Orte überschaubaren und ruhigen Lebens.
- Bildung und medizinische Versorgung werden durch Innovationen und Systemwechsel sichergestellt.
- Der Nordosten verfügt über ein hoch entwickeltes mobiles und flexibles Versorgungssystem (Handel, Dienstleistungen etc.).

Quelle: Pfeiffer et. al. (2007), S. 100-103

Tabelle 1: Raumpotenzialtypen und räumliche Leitlinien in der Modellregion Oberlausitz-Niederschlesien

3.2.2 Leitvorstellungen zur Raumentwicklung in der Region Oberlausitz-Niederschlesien

Aufbauend auf den Analysen zum Raumstrukturindex und den identifizierten Raumpotenzialtypen wurde die Diskussion über ein mögliches gemeinsames Leitbild für die Region Oberlausitz-Niederschlesien geführt. Im ersten Schritt erfolgte die Festlegung eines gemeinsamen Verständnisses der Ausgangssituation bzw. der zentralen Probleme und Herausforderungen in der Region. Diese Formulierung der zentralen Herausforderungen basiert dabei auf der Analyse der Bevölkerungsentwicklung sowie der sektoralen Analysen in den Handlungsfeldern. Aufbauend auf dem gemeinsamen Problemverständnis konnten dann übergeordnete Ziele identifiziert werden, die in allen Teilräumen ihre Gültigkeit haben sollen. Im Anschluss folgte die Benennung von spezifischen räumlichen Leitlinien für die einzelnen Teilräume der Region. Hier wurden den Raumpotenzialtypen in Abhängigkeit ihrer jeweiligen Stärken Aufgaben und Handlungsschwerpunkte im regionalen Entwicklungsprozess zugeordnet. Die inhaltliche und insbesondere thematische Ausgestaltung der Ziele und Leitlinien erfolgte mit einem breiteren Personenkreis. Im Dialog mit den Akteuren in der Region wurde eine Zusammenstellung der wichtigsten sektoralen Handlungserfordernisse erarbeitet, die die Basis für das weitere Vorgehen in der Region bildeten. Dabei wurden als Rahmen setzende Ausgangssituation drei unveränderbare Prämissen zu Grunde gelegt (Pfeiffer et. al. 2007, S. 98):

- (1) Eine flächendeckende Versorgung nach heutigem Standard ist unter den zukünftigen Bedingungen nur mit extremem Aufwand zu realisieren. Ohne Anpassungsverfahren kommt es v.a. in den ländlichen Räumen zu extremen Versorgungsproblemen.
- (2) Die Entwicklungsperspektive der Region insgesamt hängt stark von ihrer wirtschaftlichen Konkurrenzfähigkeit (insbesondere Bindung und Akquisition exportorientierter Produzenten und Dienstleister) ab. Ohne Verbesserung der dazu relevanten Faktoren ist eine mittelfristige Konkurrenzfähigkeit nicht gesichert.
- (3) Es stehen wenig(er) öffentliche und private Ressourcen zur Gestaltung zur Verfügung.

3.2.3 Übergeordnete fachliche Entwicklungsziele für alle Teilräume in der Modellregion

Ausgehend davon wurden – im Sinne sogen. „(Mindest-)Standards der Daseinsvorsorge“ - folgende regionalisierte Entwicklungsziele formuliert:

- (A) Zugang zu Leistungen im Bereich Bildung und Gesundheit bleibt in allen Teilen der Region gewährleistet
 - Ziel ist es, durch die Qualität der öffentlichen und privaten Leistungen mit Relevanz für die Bereiche Gesundheit und Bildung ein für alle gleichwertiges Ergebnis zu erreichen.
 - Art, Umfang, Organisation und Verteilung der Leistungen werden in den Teilräumen der Region unterschiedlich sein.
- (B) Die Region verbessert ihre wirtschaftliche Konkurrenzfähigkeit
 - Hierzu ist es erforderlich, die vorhandenen Ressourcen so zu bündeln und zu entwickeln, dass stabile und attraktive Kerne innerhalb der Region entstehen und erhalten bleiben.
 - Von diesen Kernen strahlen Entwicklungsimpulse auf die gesamte Region aus. Städte und Teilregionen unterstützen mit eigenen Zielsetzungen die zukunftsfähige Entwicklung der Region.
- (C) Die zur Sicherung der Lebenschancen notwendige Infrastruktur wird sparsam und zukunftssicher organisiert.
 - Maximale Effizienz ist im Hinblick auf Sparsamkeit zu gewährleisten, jedoch ist hierbei ein Abkoppeln der Region im Hinblick auf die Gesamtentwicklung des Landes zu vermeiden.
 - Synergieeffekte zwischen Einrichtungen der sozialen Infrastruktur werden genutzt.
 - Bekannte und unbekanntes Einsparpotenziale werden mobilisiert.

4. Allgemeine (Zwischen-)Bilanz für die Modellvorhaben in beiden sächsischen Modellregionen

Die Gewährleistung einer nachfragegerechten und wirtschaftlich tragfähigen Versorgung mit den Leistungen der *Daseinsvorsorge* stellt ein tradiertes *Kernanliegen der Landes- und Regionalplanung* auch in Sachsen dar. Die Erfahrungen in beiden Modellregionen bestätigen: die Richtigkeit des *Zentrale-Orte-Konzeptes* mit seiner damit intendierten räumlichen Bündelung von Leistungen der öffentlichen Daseinsvorsorge ist der Schlüssel für die Sicherung eines effizienten Betriebs von sozialen und technischen Infrastruktureinrichtungen. Damit wird auch in geringer verdichteten Regionen ein akzeptables Erreichbarkeitsniveau gewährleistet.

Dies gilt in besonderem Maße für die Folgen der künftigen Bevölkerungsentwicklung: Raumordnung und Landesplanung sind auf Grund ihrer querschnittsorientierten („sektorübergreifend“) und zugleich räumlich übergreifenden Ausrichtung in der Lage, den Prozess in Richtung einer der Nachfrage angepassten und kostensparsamen Umgestaltung der Infrastruktur anzustoßen, zu koordinieren und zu moderieren. Dies schließt selbstverständlich auch eine Koordination bei eventuell erforderlich werdenden Rückbaumaßnahmen mit ein, wobei künftig dem Gesichtspunkt *regional angepasster Lösungen* grundsätzlich Vorrang vor landes- oder bundesweit verbindlichen Vorgaben einzuräumen ist (vgl. Sächsischer Landtag 2008).

Entgegen ursprünglichen Erwartungen erwiesen sich bestehende *rechtliche Normen nicht als Hauptursache für unterbliebene oder unzureichend vollzogene Anpassungen* bei der Infrastruktur. Bei konsequenter Ausschöpfung des Ermessens- und Gestaltungsrahmens bestehen auch auf der kommunalen Ebene ausreichende Möglichkeiten, sich vorsorgend auf die absehbaren Folgen des Demografischen Wandels einzustellen, wie Einzelprojekte in der Sozialraum-, Schul- und Altenhilfeplanung exemplarisch gezeigt haben.

Schwierigkeiten ergeben sich jedoch bei der Gestaltung der medizinischen Versorgung im ländlichen Raum: hier konnte gezeigt werden, dass die Umsetzung innovativer und tragfähiger Konzepte noch an bestehenden (bundes-) einheitlichen Zuständigkeiten und Normen scheitert.

Ebenfalls problematisch ist der Umstand, dass lang wirkende Zweckbindungen aus der Gewährung von Fördermitteln für Schulen, Kläranlagen u.ä. eigentlich sinnvollen Maßnahmen zum Rückbau oder einer Nutzungsänderung entgegenstehen: Anpassungen unterbleiben, weil die Kommunen ansonsten Fördermittel an Land, Bund oder die EU zurückzahlen müssten (vgl. Scharmann 2008).

4.1 Erfahrungen bei der Zusammenarbeit der regionalen Akteure

Das noch immer unterschiedlich ausgeprägte Problembewusstsein bezüglich der Auswirkungen des Demografischen Wandels erwies sich auch in der Zusammenarbeit der regionalen Akteure als wesentlicher Faktor. Akteure, die sich den Problemen, Herausforderungen und auch Chancen offen stellten, erwiesen sich in beiden Modellregionen als kreative Vordenker. Andererseits haben sich jedoch auch einige Vertreter aus Kommunen der Zusammenarbeit mit der Begründung entzogen, die Folgen der Bevölkerungsentwicklung beträfen sie (so) nicht. Nicht selten waren dies Vertreter aus dem ländlichen Raum, obwohl sich nach den Befunden in beiden Modellregionen die Probleme des Erhalts öffentlicher und privater Dienstleistungen gerade in den dünner besiedelten Regionen besonders ausgeprägt zeigen (Sächsisches Staatsministerium des Innern 2005).

Insoweit besteht an dem Erfordernis zu verstärkter interkommunaler Zusammenarbeit – angefangen von informellen, offenen Formen bis zu verbindlichen (wie etwa landesplanerischen Verträgen zu Gemeindeverbänden) – kein Zweifel. Wichtig ist, dass die Zusammenarbeit über Gemeindegrenzen hinweg nicht erst dann beginnt, wenn der Problemdruck die Handlungsfähigkeit einer einzelnen Kommune übersteigt.

Soweit die Zuständigkeit auf der Landesebene angesprochen ist, bestehen derzeit in Sachsen – wie in allen Bundesländern – noch Defizite in der Abstimmung zwischen den für Städtebau und die Förderung des ländlichen Raumes zuständigen Ressorts. Die als Fördervoraussetzung in Sachsen verbindlichen „Integrierten Stadtentwicklungskonzepte (INSEK/SEKO)“ sowie die „Integrierten ländlichen Entwicklungskonzepte (ILEK)“ müssen künftig besser gegenseitig abgestimmt werden. Auf der Grundlage eines entsprechenden Kabinettsbeschlusses der Sächsischen Staatsregierung und den Erfahrungen in den beiden Modellregionen erarbeiten die betroffenen Ressorts gegenwärtig hierzu neue Strategiewege (MKRO 2009).

4.2 Lösungsansätze für Infrastruktur- und Wohnungsbaufragen

Die vorhandenen Ansätze im Stadtbau haben sich auch in den Modellregionen als grundsätzlich richtig erwiesen. Zum Rückbau von Wohnquartieren und der Lösung des Leerstandsproblems gibt es keine Alternative. Allerdings müssen die Kriterien bei der Auswahl der Rückbau-Quartiere systematisiert werden: allein der aktuelle/zufällige Leerstand oder etwa bestehende Eigentumsverhältnisse greifen bei der Auswahl zu kurz (Sächsisches Staatsministerium des Innern 2005).

So konnte mit der Kombination aus den Ergebnissen der kleinräumigen Bevölkerungsprognose und der qualitativen Bewertung von Wohnquartieren in der Modellregion Westerzgebirge ein innovativer Ansatz entwickelt werden. Dort gibt es beispielsweise Wohngebiete, die zwar aktuell keinen nennenswerten Leerstand aufweisen, aufgrund der Altersstruktur ihrer Bewohner sowie im Hinblick auf Lage und Ausstattung der Wohnungen aber schon mittelfristig keine Zukunft haben. Andererseits konnte gezeigt werden, dass ein zwischenzeitlicher Leerstand in attraktiveren Wohnquartieren auch die Chance zu einer „Verjüngung“ bzw. zu einem „Generationenwechsel“ der Bewohnerschaft bietet. Damit steht den Kommunen und Wohnungsgesellschaften in der Region Westerzgebirge nunmehr flächendeckend eine wichtige Planungsgrundlage zur Verfügung.

Zudem ist generell zu kritisieren, dass bei der Auswahl der Rückbau-Quartiere der Gesichtspunkt der Entlastung des Ver- und Entsorgungsaufwandes bislang nur sehr unzureichend Berücksichtigung gefunden hat. Insbesondere in der Modellregion Westerzgebirge konnten jedoch unter Einbeziehung kommunaler und genossenschaftlicher Wohnungsgesellschaften sowie aller betroffener Ver- und Entsorger sehr detaillierte Einschätzungen der Kosten für Rückbaumaßnahmen im Bereich der technischen Infrastruktur gewonnen werden.

Danach ist festzuhalten, dass in einer Mittelgebirgsregion wie dem Erzgebirge v. a. die Trinkwasser- und Fernwärmeversorgung berücksichtigt werden muss. Im Bereich der Trinkwasserversorgung ist zum Teil eine flächendeckende Reduzierung der Netzquerschnitte notwendig, um die Fließgeschwindigkeit zur Verhinderung von Ablagerung und Verkeimung zu erhöhen. Ähnliches gilt für die Versorgung mit Fernwärme. Da sich durch eine sinkende Zahl von Abnehmern die Verweildauer des Dampfes bzw. Heißwassers im Netz erhöht, führt dies zu drastischen Wärmeverlusten.

Auf die Abwasserentsorgung hat - anders als etwa die Erfahrungen in der Modellregion Oberlausitz-Niederschlesien - der Bevölkerungsrückgang im Westerzgebirge keine bzw. kaum Auswirkungen. Durch die relativ dichte Besiedlung und das hangläufige Netz ist die Verweildauer des Schmutzwassers gering. Verkeimungen des Schmutzwassers bereits im Netz sind nahezu ausgeschlossen. Hinzu kommt, dass die Auswirkungen des klimatischen Wandels mit zunehmenden Starkregenfällen und Schmelzwasserströmen einen erhöhten Durchfluss im Leitungsnetz bewirken.

In den ausgewählten Fallbeispielen in der Modellregion Westerzgebirge wurde errechnet, dass zu den bisherigen Abrisskosten von durchschnittlich 65 €/m² rückzubauende Wohnfläche zusätzlich ca. 24 €/m² in Form von Aufwendungen für die technische Infrastruktur hinzu kommen. Als schwierig erwies sich jedoch eine entsprechende Zuordnung der Kosten im Bereich der sozialen Infrastruktur – angefangen vom Kinderspielplatz bis zu Arztpraxen oder Ämtern. Hier gilt es, künftig zu ähnlich detaillierten Ergebnissen zu kommen (Maier u. Kadner 2007).

5. Aus den regionalen Beispielen lernen: Standards der Daseinsvorsorge auf Landesebene

In der Fachdiskussion der Raumplaner über die Bewältigung der Folgen des Demografischen Wandels nahm in den letzten Jahren die Frage einer Anpassung der Standards der Daseinsvorsorge eine zentrale Rolle ein. Beschlüsse der Ministerkonferenz für Raumordnung (MKRO) zum Themenkomplex Demografischer Wandel und Daseinsvorsorge weisen wiederholt auf die Bedeutung regional angepasster Standards der Daseinsvorsorge hin (MKRO 2009). Der auch im novellierten Raumordnungsgesetz in § 1 verankerten Leitvorstellung einer nachhaltigen Raumentwicklung mit „gleichwertigen Lebensverhältnissen in den Teilräumen“ (GeROG 2008) kann man sich nur dann annähern, wenn in allen Teilräumen eine hinreichende Versorgung mit den Leistungen der Daseinsvorsorge gesichert ist.

Angesichts der teilweise sehr akademisch geführten Diskussion zur Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse und der Unsicherheit, welche Standards in welchen Bereichen der Daseinsvorsorge denn nun konkret einer Anpassung bedürfen, entschloss sich die Landesentwicklung im Freistaat Sachsen im Herbst 2007 dazu, eine Studie auszuschreiben, die den Themenkomplex „Standards der Daseinsvorsorge unter den Bedingungen des Demografischen Wandels“ näher beleuchten sollte. Im Wesentlichen gefordert waren eine Bestandsaufnahme und Bewertung der für die Landesentwicklung in Sachsen relevanten Standards der Daseinsvorsorge sowie Hinweise zu Anpassungsbedarf und ggf. notwendigen ergänzenden Standards. Außerdem sollten bereits bestehende oder andiskutierte alternative Angebots- und Organisationsformen in den verschiedenen Bereichen der Daseinsvorsorge erfasst, bewertet und hinsichtlich ihrer Übertragbarkeit auf sächsische Verhältnisse grob geprüft werden.

Ein methodischer Schwerpunkt dieser mit einem relativ schmalen Budget ausgestatteten Studie war die aktive Einbeziehung aller Ressorts der sächsischen Staatsregierung sowie weiterer Akteure der Landes- und Regionalentwicklung, wie den Regionalen Planungsstellen, dem Sächsischen Städte- und Gemeindegtag, dem Sächsischen Landkreistag u. a. im Rahmen von mehreren Workshops. Auftragnehmer der Studie war das *IfS - Institut für Stadtforschung und Strukturpolitik GmbH*, Berlin (IfS 2008).

Der Studie lag eine der dem Aufgabenbereich der Landesentwicklung entsprechende Definition der räumlich relevanten Mindeststandards der Daseinsvorsorge zugrunde, mit der eine deutliche Abgrenzung gegenüber den Kompetenzbereichen der Fachressorts vorgenommen wurde. Räumliche Mindeststandards der Daseinsvorsorge werden definiert als verbindliche Vorgaben der öffentlichen Hand zum Umfang der Ausstattung oder zur Erreichbarkeit /Zugänglichkeit von Leistungen, Infrastruktureinrichtungen und -netze der Daseinsvorsorge, die die für eine Region zu erhaltende oder anzustrebende Untergrenze der Verfügbarkeit für Nutzer bzw. Zielgruppen festlegen. Damit erfolgte eine Abgrenzung gegenüber anderen Kennziffern und Standards, wie fachlichen Qualitätskriterien, wirtschaftlichen Tragfähigkeitskriterien oder Orientierungswerten der Planung.

Im Ergebnis ergab sich eine differenzierte Übersicht und Bewertung von 44 für die Landesplanung relevanten Standards in den Bereichen Soziales, Bildung, Gesundheit, Vor-/Entsorgung, Verkehr, Kommunikation, Kultur/Sport, Sicherheit/Ordnung und Handel/Dienstleistung (siehe Tabelle 2). Rund die Hälfte der erhobenen Standards ist allgemein verbindlich, während die übrigen Standards nur die Verwaltung binden. Die Festlegungen erfolgen häufig durch das Land oder den Bund, selten durch die Region. Hier zeigt sich vor dem Hintergrund der Forderung nach - an die jeweiligen regionalen Verhältnisse angepassten Standards - ein entsprechender Handlungsbedarf. 22 (regionale) Standards waren zum Zeitpunkt der Erhebung noch in der Diskussion, wovon einige zwischenzeitlich im Rahmen der Genehmigung von fortgeschriebenen Regionalplänen auch verbindlich wurden.

Alternativen zu den herkömmlichen Einrichtungen der Daseinsvorsorge, mit denen neue Wege der Bereitstellung oder Erreichbarkeit von Einrichtungen oder Leistungen beschritten werden, die auch unter veränderten demografischen und finanziellen Bedingungen eine angemessene Versorgung gewährleisten, findet man vor allem in den Bereichen Soziales, Gesundheit, Verkehr/Mobilität und Handel/Dienstleistung.

Tabelle 2: Räumliche Mindeststandards der Daseinsvorsorge in Rechtsvorschriften, Plänen und sonstigen Festlegungen (im Freistaat Sachsen)

Räumliche Mindeststandards der Daseinsvorsorge in Rechtsvorschriften, Plänen und sonstigen Festlegungen					
Infrastruktur- einrichtung/ Funktion	Planungs-/Zielgrößen/Mindeststandards für		Quelle/Dokument der Festlegung	Geltungsbereich	
	Erreichbarkeit/Zugang/ Einzugsbereich	Ausstattung (Größe/ Umfang der Einrichtung/ des Angebots)		Ebene	Name
Grundschule	-	einzügig/mind. 15 Schüler pro Klassenstufe	Schulgesetz	L	Sachsen
Grundschule	eine pro Grundzentrum; max. ÖPNV-Fahrzeit 30 Min.	-	LEP Sachsen 2003	L	Sachsen
Mittelschule	-	zweizügig/mind. 40 Schüler pro Klassenstufe	Schulgesetz	L	Sachsen
Mittelschule	eine pro Mittelzentrum; max. ÖPNV-Fahrzeit 45 Min.	-	LEP Sachsen 2003	L	Sachsen
Gymnasium	-	dreizügig/mind. 60 Schüler pro Klassenstufe	Schulgesetz	L	Sachsen
Gymnasium	eine pro Mittelzentrum; max. ÖPNV-Fahrzeit 45 Min.	-	LEP Sachsen 2003	L	Sachsen
Schulen für Kinder mit sonderpädagog. Förderbedarf	eine pro Mittelzentrum	-	LEP Sachsen 2003	L	Sachsen
Berufliche Schul- zentren/ über- betriebl. Bildungs- stätten	eine pro Mittelzentrum	-	LEP Sachsen 2003	L	Sachsen
Berufsschulen	- (nur Zitierung des nicht mehr gültigen LEP)	mehrzügig	Schulnetzverord- nung Sachsen	L	Sachsen
Berufsschulen	eine pro Kreis	- (gemäß Landesvorgaben)	Beschluss Regionalverband	R	Meckl. Seenplatte
Weiterbildungs- einrichtungen (VHS u. a. Träger)	eine pro Oberzentrum	-	LEP Sachsen 2003	L	Sachsen
Weiterbildungs- angebote (VHS u. a. Träger)	-	2.400 Unterrichtsstunden pro 40.000 EW/Kreis/Jahr	WeiterbildungsVO Brandenburg	L	Branden- burg
Kindergarten	Rechtsanspruch auf Platz im Gebiet des örtlichen Trägers der Kinder- /Jugendhilfe (Kreis)	-	Gesetz über Kindertages- einrichtungen	L	Sachsen
Kindergarten im ländlichen Raum	-	Kindergärten ab einer Größe von 7 Bedarfspätzen	Bay. Kinder- bildungs/ -betreuungsG	L	Bayern
Schwangeren- beratungsstellen	-	mind. ein(e) Berater(in) pro 40.000 EW	Schwangerschafts- konfliktgesetz	B	Bund
Ehe-, Familien- und Lebensbera- tungsstellen	Erreichbarkeit an einem Tag mit öffentl. Verkehrsmitteln	-	Richtlinie Familienförderung	L	Sachsen
Anlagen des ländlichen Kultur- erbes	-	für Förderfähigkeit Öffnungszeit: Wochen- ende+ 1 Wochentag	Förderrichtlinie ILE	L	Sachsen
Musikschule	-	150 h/Woche	Brandenburgisches MusikschulG	L	Branden- burg
Ärzte-Allgemein- mediziner	-	in ländl. Kreisen: 1.842 EW/Arzt (125% von 1.474 EW/Arzt); weitere Werte für andere Gebiete	Bedarfsplanungs- Richtlinie	B	Bund
Ärzte-Kinderarzt	-	in ländl. Kreisen: 39.757 EW/Arzt (150% von 26.505 EW/Arzt); weitere Werte für	Bedarfsplanungs- Richtlinie	B	Bund

Räumliche Mindeststandards der Daseinsvorsorge in Rechtsvorschriften, Plänen und sonstigen Festlegungen					
Infrastruktur- einrichtung/ Funktion	Planungs-/Zielgrößen/Mindeststandards für		Quelle/Dokument der Festlegung	Geltungsbereich	
	Erreichbarkeit/Zugang/ Einzugsbereich	Ausstattung (Größe/ Umfang der Einrich- tung/des Angebots)		Ebe- ne	Name
		andere Gebiete			
Ärzte-Frauenarzt	-	in ländl. Kreisen: 20.545 EW/Arzt (150% von 13.697 EW/Arzt); weitere Werte für andere Gebiete	Bedarfsplanungs- Richtlinie	B	Bund
Apotheken	Apothekenmonopol/Abgabe Arzneimittel nur durch Apo- theken; ständige Dienst- bereitschaft (außerhalb der Ladenschlusszeiten Zusam- menarbeit von Apotheken)	Offizin, Labor, Lagerraum (Vorrat Wochenbedarf), Nachdienstzimmer, insg. mind. 110 m ² ; ggf. Zweig- apotheke mit kleineren Räumen/ohne Labor	Apothekenbe- triebsordnung, ApothekenG, ArzneimittelG	B	Bund
Krankenhäuser	-	regionale Bedarfsdeckung Betten; regionale Bedarfs- berechnung nach Einwoh- nerzahl (Ist/Zukunft), Bet- tennutzungsgrad, regiona- ler Krankenhaushäufigkeit, Verweildauer	Krankenhausplan Sachsen 2007	L	Sachsen
Kinderklinik	max. 40 km Anfahrtsweg	-	Krankenhausplan Sachsen 2007	L	Sachsen
Sozialpsychia- trischer Dienst	eine Stelle pro Kreis/kreisfreier Stadt	-	SächsPsychKG/La- ndespsychatrie- plan/SMS	L	Sachsen
Psychosoziale Kontakt- und Beratungsstellen	gemeindenah: max. 30 Minuten Anfahrtsweg	-	Landespsychatrie- plan 1993/SMS	L	Sachsen
Sozialtherapeuti- sche Wohnstätten (stationär)	-	10 Wohneinheiten je 100.000 EW zusätzlich zu (in 1993) vorhandenen Plätzen	Landespsychatrie- plan 1993/SMS	L	Sachsen
ÖPNV in Gemein- den des ländlichen Raums	-	2 Fahrpaare/Werktag; Hin-/Rückfahrt in Halbta- ges- und Tageszeitraum	Regionalplan West Sachsen 2001	R	West- sachsen
Schiennetz, verschiedene Ausbauabschnitte	-	Ausbaustandards zwischen 80 und 200 km/h	LEP Sachsen 2003	L	Sachsen
Schiennetz, Teil im überregionalen Korridor	-	Reisegeschwindigkeit 90 bis 100 km/h	LEP Sachsen 2003	L	Sachsen
Schiennetz, paneuropäisches	-	Ausbaustandard 160 km/h (Korridor III) bzw. 300 km/h (Korridor IV)	LEP Sachsen 2003	L	Sachsen
internationaler Flughafen	mind. 1 Flughafen in Sachsen	-	LEP Sachsen 2003	L	Sachsen
stationäre Einrich- tungen der Brief- beförderung	Gemeinden ab 2.000 EW; in Landkreisen mind. 1 Filiale pro 80 km ²	-	Post-Universal- dienstleistungsVO	B	Bund
Briefkasten	1.000 m in zusammenhän- gend bebauten Wohngebie- ten; werktägliche Leerung	-	Post-Universal- dienstleistungsVO	B	Bund
Telefon- Festnetzanschluss	jeder Haushalt, flächen- deckender Zugang (zu ge- rechtigten Kriterien)	-	Tele- kommunikations- gesetz	B	Bund
Rundfunk/ Fernsehen	Flächendeckende Versor- gung durch öffentlich- recht- liche Rundfunkanstalten	-	Rundfunk- staatsvertrag	B	Bund
Breitband- versorgung*	Zielgröße 100%/ flächende- ckende(r) Anschluss(mög-)	-	LEP Sachsen 2003	L	Sachsen

Räumliche Mindeststandards der Daseinsvorsorge in Rechtsvorschriften, Plänen und sonstigen Festlegungen					
Infrastruktur- einrichtung/ Funktion	Planungs-/Zielgrößen/Mindeststandards für		Quelle/Dokument der Festlegung	Geltungsbereich	
	Erreichbarkeit/Zugang/ Einzugsbereich	Ausstattung (Größe/ Umfang der Einrich- tung/des Angebots)		Ebe- ne	Name
	lichkeit)				
Wasser- versorgung	flächendeckender Anschluss (100%-Anschlussquote)	-	Trinkwasser-VO	B	Bund
Elektrizität	jeder Haushalt, flächende- ckender Zugang (zu gerecht- fertigten Kriterien)	-	Energiewirtschafts- gesetz	B	Bund
Gas	jeder Haushalt, flächende- ckender Zugang (zu gerecht- fertigten Kriterien)	-	Energiewirtschafts- gesetz	B	Bund
Abwasserentsor- gung	flächendeckende Abnahme durch Entsorgungsträger (100%-Abnahmequote)	-	Sächsisches Was- sergesetz	L	Sachsen
Abfallbeseitigung	flächendeckende Abnahme durch Entsorgungsträger (100%-Abnahmequote)	-	Kreislaufwirt- schafts- und Ab- fallG	B	Bund
Rettungsdienst (Notfallrettung)	Hilfsfrist von 12 Min., davon max. 10 Min. Fahrtzeit (bei 95% der Einsätze)	-	SächsBRKG/Sächs LRettDPVO	L	Sachsen
Polizeirevier	1 Revier pro kreisfreier Stadt/Kreis in der bis zum 21.07.2008 gültigen Gliede- rung	-	Feinkonzept SMI 2006	L	Sachsen
Oberzentrum	90 Min. ÖPNV-Erreichbarkeit ZO-Einrichtungen; mehrere 100.000 EW Verflechtungs- bereich; 1 pro Planungs- region	diverse verschiedene Einrichtungen (Katalog)	LEP Sachsen 2003	L	Sachsen
Mittelzentrum (im ländlichen Raum)	60 Min. Erreichbarkeit ZO- Einrichtungen ÖPNV; 45.000 EW Verflechtungsbereich; 20.000 EW Ort	diverse verschiedene Einrichtungen (Katalog)	LEP Sachsen 2003	L	Sachsen
Grundzentrum (im ländlichen Raum)	30 Min. Erreichbarkeit ÖPNV; 7.000 EW Verflechtungsbe- reich/3.000 EW im ZO; 250 SV Beschäftigte/1.000 EW; 1.000 SV Beschäftigte	diverse verschiedene Einrichtungen (Katalog)	LEP Sachsen 2003	L	Sachsen
Gemeinden mit besonderen Ge- meindfunktionen	verschiedene je nach Typ (z. B. bestimmte Bildungseinrich- tungen)	-	LEP Sachsen 2003	L	Sachsen

* Der LEP Sachsen sieht flächendeckende Versorgung mit Telekommunikationsdienstleistungen auf dem jeweils neuesten Stand der Technik vor; Breitbandversorgung stellt die aktuelle handlungsorientierte Interpretation der Landesregierung dar.

Quelle: IfS - Institut für Stadtforschung und Strukturpolitik (2008), S. 28

Tabelle 2: Räumliche Mindeststandards der Daseinsvorsorge in Rechtsvorschriften, Plänen und sonstigen Festlegungen (im Freistaat Sachsen)

Wie bereits dargestellt, zeigen sich bei den auch in den sächsischen Modellregionen entwickelten Alternativen zwei wesentliche Tendenzen. Zum einen ein starker Trend zu rechtlichen Erleichterungen, zum anderen die Tatsache, dass es durchaus möglich ist, wirtschaftlich tragfähige Projekte mit privaten Trägern zu entwickeln bzw., dass diese entsprechende Angebote entwickeln. So engagiert sich der private Sektor vor allem bei alternativen Versorgungskonzepten für die Nahversorgung und Dienstleistungen. Gleichwohl bleibt Skepsis angebracht, inwieweit sich dieser Trend künftig derart verfestigen wird, dass eine angemessene Versorgung im Bereich Handel/Dienstleistung in allen vom Einwohnerrückgang betroffenen ländlichen Räumen gewährleistet werden kann.

Die Vorschläge der Gutachter im Einzelnen für die Einführung neuer oder die Modifizierung bereits bestehender Standards stießen nicht immer auf eine positive Resonanz bei den betroffenen Ressorts. Gesehen wurde vor allem weiterer Handlungsbedarf in der Setzung von Mindeststandards u. a. beim ÖPNV bzw. der Mobilität (z. B. Vorschlag eines Standards zur siedlungsstrukturell gestalteten Mindestbedienung unter Berücksichtigung alternativer Bedienformen) und im Bereich Soziales (u. a. Standards für Beratungsangebote - Sucht-/Drogenberatung, Familienhilfe-, Kinderbetreuung, Altenhilfe/-pflege, Behindertenhilfe). Die fachübergreifende Diskussion von Mindeststandards mit dem Ziel einer Minimalregelung hat sich als schwierig erwiesen, teilweise wurde der Verzicht auf den Vorschlag eines Mindeststandards als Abwertung der jeweiligen Daseinsfunktion gewertet.

Einigkeit bestand bei allen Beteiligten darüber, dass zwar Standards in einem gewissen Umfang notwendig sind, um ein akzeptables Niveau in den Kernbereichen der Daseinsvorsorge – das sind in erster Linie Bildung, Gesundheit und ÖPNV/Mobilität (Sicherung der Erreichbarkeit) – zu sichern, dass man sich aber auf notwendige und sorgfältig abgewogene Standards beschränken sollte. Die Standards selbst sollten so flexibel gestaltet sein, dass sie ausreichende Optionen auch für Ausnahmen und alternative Lösungen bieten, insbesondere da die alternativen Formen der Bereitstellung mittlerweile ein wesentliches Potenzial für die Sicherung der Daseinsvorsorge darstellen.

Auch von der Raumordnung insgesamt wird eine zunehmende Flexibilisierung gefordert. Die in den Regionen sehr unterschiedlich verlaufenden Entleerungsprozesse sowie die unterschiedlichen regionalen (Entwicklungs-)Potenziale erfordern regional angepasste Lösungen, die im regionalen Konsens zu entwickeln sind. Den Trägern der Landes- und Regionalplanung kommt dabei eine entscheidende Rolle sowohl als Moderator und Koordinator der regionalen und Ressortinteressen, als Initiator von Modellprojekten und Alternativen sowie auch insbesondere im Hinblick auf die Ausgestaltung und Weiterentwicklung des *Zentrale-Orte-Konzepts (ZOK)* zu. Das ZOK mit seinem Prinzip der dezentralen Konzentration eignet sich auch unter den Bedingungen des Demografischen Wandels als Grundgerüst für die Einrichtungen der Daseinsvorsorge. Insoweit für einzelne Einrichtungen die Grenzen der Tragfähigkeit an einzelnen Standorten unterschritten werden, sind Formen der Teilung als auch der Bündelung von Aufgaben als Alternativen zu diskutieren. Neue Wege der Bereitstellung sollten sich künftig eher am Output, d. h. an einer bereitzustellenden Leistung, und nicht an dem Vorhalten einer Einrichtung orientieren.

Insbesondere auch Kommunen in ländlichen Regionen müssen die Vorteile regionaler Kooperationen im Rahmen des ZOK zur Sicherstellung der Daseinsvorsorge anerkennen und zukunftsfähig zum Wohle aller gestalten. Aufgabenteilung als auch Aufgabenbündelung als zentrale Elemente dieser Kooperation erfordern einen regionalen Konsens und eine Wertediskussion darüber, welche Leistungen künftig in einer Region unverzichtbar sind. Die finanzielle Tragfähigkeit kann ein Kriterium im Rahmen dieser regionalen Abwägung sein, die Qualitätskriterien für einzelne Standards können aber auch von der Region entsprechend höher gewichtet werden. Die in diesem Sinne festgelegten „Mindeststandards“ öffentlicher Leistungen für eine Region bedeuten zum einen eine Selbstbindung der Kommunalverwaltungen, sollten aber auch den Anspruch auf eine den Aufgaben angemessene Mindestfinanzausstattung materiell begründen.

Die sächsische Landesentwicklung sieht in der Studie einen Beitrag zur Versachlichung der Diskussion um die Frage der Mindeststandards; der durch die Workshops eingeleitete Dialog mit den Ressorts der Staatsregierung und weiteren Akteuren wird bereits fortgesetzt. Dabei stehen für die Landesentwicklung neben der Klärung einer Reihe noch offener Fragen zunächst Überlegungen zur Operationalisierung der gewonnenen Erkenntnisse im Rahmen der Fortschreibung des sächsischen *Landesentwicklungsplanes (LEP)* im Vordergrund.

Nachdem man sich schon mit dem LEP 2003 von den früher üblichen Ausstattungskatalogen für Zentrale Orte verabschiedet hatte, wird man sich künftig im Spannungsfeld zwischen den zur Sicherung eines angemessenen Mindestangebots im Bereich der Daseinsvorsorge notwendigen Festlegungen im Rahmen des ZOK und einer Flexibilisierung der raumordnerischen Festlegungen, die ausreichenden Spielraum für regionale Aushandlungsprozesse lässt, bewegen. Für eine entsprechende Fortschreibung des Landesentwicklungsplanes werden auch entscheidende Impulse aus der Intensivierung des bereits eingeleiteten Dialogs der Landesplanung mit den Fachplanungen erwartet.

6. Ausblick: Strategie und Handlungsfelder

Das Gestaltungsprinzip der Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse wird durch den demografischen Wandel zunehmend in Frage gestellt: die Tragfähigkeit technischer Infrastrukturen – ÖPNV, Straßen, Wasser- und Energieversorgung, sozialer und kultureller Infrastrukturen sowie von Einrichtungen im Bereich Handel, Dienstleistung und öffentliche Verwaltung ist an das Vorhandensein eines ausreichenden Bevölkerungspotenzials gebunden. Diese Infrastrukturen bzw. Daseinsgrundfunktionen werden künftig nicht mehr in dem gewohnten Maße flächendeckend vorgehalten werden können, da dies nicht mehr finanzierbar sein wird.

Handlungsoption	Kennzeichen	Entwicklung des Einzugsbereichs der Einrichtung	Beispiel	
Erhöhung der Erreichbarkeit		Verbesserung der Verkehrsanbindung zur Auslastungserhöhung	größert/gleich	optimierte ÖPNV-Netze, nachfrageorientierte Taktzeiten
Verkleinerung		Proportionale Reduzierung der Einrichtung bzw. des Angebotes zur Bevölkerung	gleich/kleiner	reduziertes Busnetz
Dezentralisierung		Aufteilung in kleinere effiziente Einheiten (bei hohen Anbindungskosten)	kleiner	mehrere Biokläranlagen statt Großkläranlage, Bürgerämter statt Zentralverwaltung
Zentralisierung (mit Erreichbarkeitsstrategie)		Zusammenlegung von unterausgelasteten Einheiten mit komplementärer Erreichbarkeitsverbesserung	größert	Schulzusammenlegung mit Schulbus-system
Temporärmobile Ansätze		Versorgungsinstitution nur zu eingeschränkten Zeiten verfügbar	gleich	Vor-Ort-Sprechstunden, Wochenmärkte, mobile Bibliotheken
Neustrukturierung/Substituierung		Zweck wird durch neue Art der Aufgabenerfüllung erreicht	fallabhängig	Warenbestellung (Internet) statt Einkauf (Geschäft), Zusammenlegung von Klassen mit neuen pädagogischen Konzepten, Taxieinzelbedienung statt ÖPNV-Taktbedienung

Quelle: BMVBS / BBR (2006), S. 82.

Abbildung 5: Anpassungs- und Handlungsoptionen für einzelne Infrastrukturangebote

Unter Berücksichtigung regionaler Stärken, Schwächen und Bedürfnisse müssen die Standards der Grundversorgung daher neu definiert werden. Dabei sollte der Blick künftig weniger auf die baulichen Einrichtungen der Daseinsvorsorge selbst als vielmehr ihre Funktionen und Möglichkeiten der Arbeitsteilung gerichtet werden. Erreichbarkeiten sind anzupassen, unter Einbeziehung neuer Medien nicht immer nur räumlich zu definieren und oft dort zu verbessern, wo durch die (dezentrale) Bündelung von Einrichtungen auch weiterhin ein Zugang breiter Bevölkerungsschichten gewährleistet sein soll. Entsprechende Lösungsansätze zu finden, war ein Anliegen der oben skizzierten Modellregionen der Raumordnung in Sachsen. Hier sind neue Wege für die Ausgestaltung der Lebensbedingungen und der Infrastrukturoptimierung aufgezeigt worden.

Bei allen Überlegungen, für die Menschen auch angesichts spürbar verringerter finanzieller Spielräume eine Grundversorgung in einem Umfang bereitzustellen, die eine der gesellschaftlichen Entwicklung angemessene Lebensqualität beinhaltet, muss als ein grundlegender Handlungsansatz die Stärkung der regionalen Kompetenzen und mit diesen auch eine verstärkte regionale Kooperation im Vordergrund stehen.

Unter Beteiligung aller relevanten regionalen Akteure, d.h. auch der betroffenen Bürger, sind regionale Prioritäten zur Verteilung und Erreichbarkeit von Infrastrukturen und eine entsprechende Verwendung von Mitteln zu setzen und regional sowie mit den übergeordneten (landesplanerischen) Zielen abzustimmen. Um zu Lösungen zu kommen, die auch auf die spezifischen regionalen Bedingungen zugeschnitten sind, müssen in den Regionen intensive Diskussionen über die erforderlichen Anpassungsmaßnahmen geführt werden. Die Region ist die relevante Planungs- und Entscheidungsebene für die Anpassung an den Demografischen Wandel. Diese konsequente Umsetzung des Subsidiaritätsprinzips bedeutet auch, dass die regionale und dann letztlich auch kommunale Ebene – entsprechend abgestimmte Planungen vorausgesetzt – weitestgehend autonom über

den Einsatz der finanziellen Ressourcen entscheidet, die ihr der Staat zur Verfügung stellt (Scharmann 2008).

Mit der Durchführung der Modellvorhaben und der Thematisierung der Gewährleistung landesweiter Standards der Daseinsvorsorge hat die Raumordnung in Sachsen eine Leitbilddiskussion angestoßen, die die Konsequenzen der künftigen Schrumpfungsprozesse sowohl auf der Landesebene als auch auf der Ebene der Region offen gelegt hat. Nicht der Wunschgedanke nach nie abbreißendem Wachstum, sondern eine realistische Einschätzung der noch verbleibenden regionalen bzw. lokalen Entwicklungspotenziale muss die Leitbilddiskussion und die aus ihr entwickelten Planungen bestimmen. Wo liegen die Stärken einer Region auch unter Schrumpfungsbedingungen, welche Entwicklungsziele sind auch ohne großes quantitatives Wachstum zu setzen?

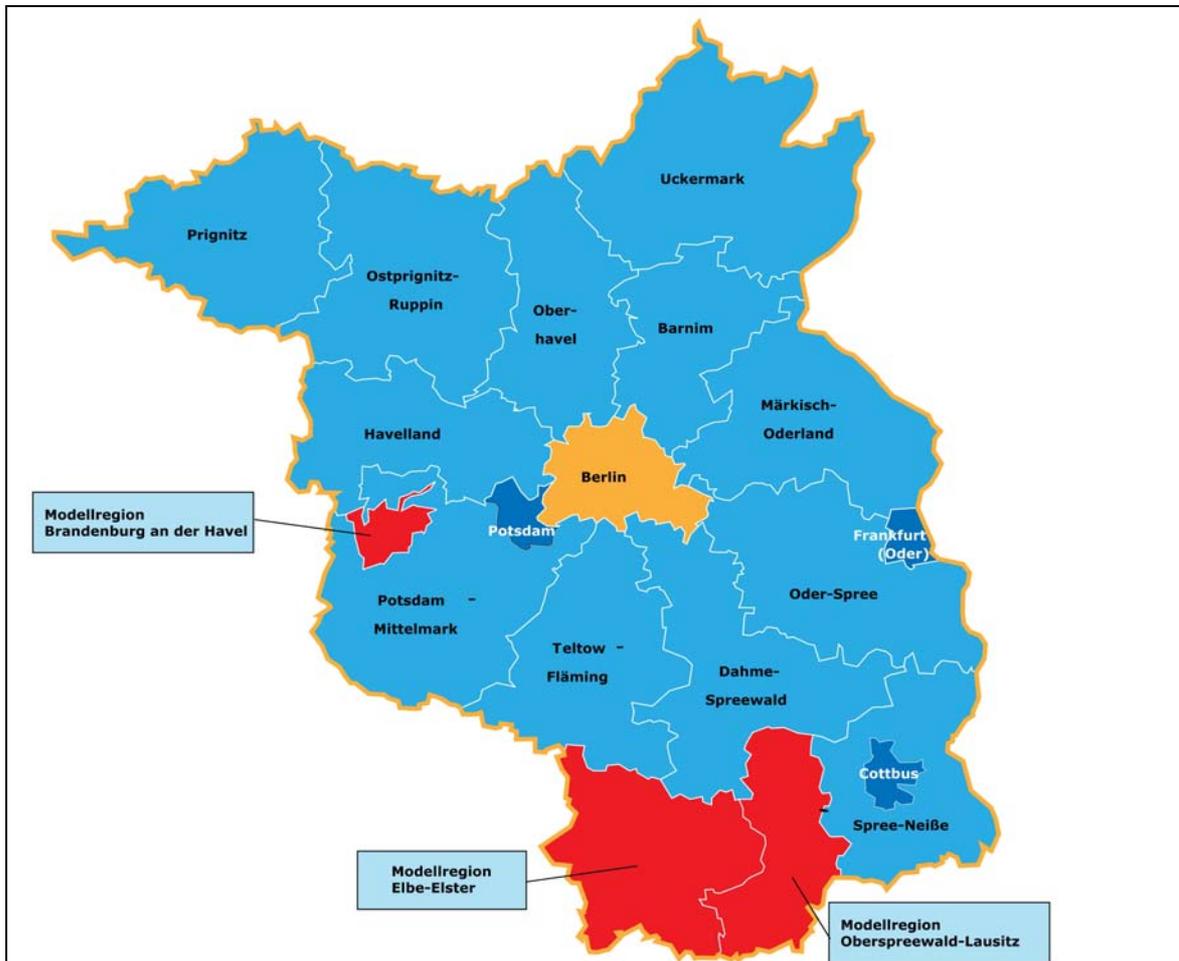
Literatur

- BMVBS / BBR (Hrsg.) (2006): Umbau statt Zuwachs. Siedlungsentwicklung und öffentliche Daseinsvorsorge im Zeichen des demografischen Wandels. Berlin/Bonn.
- GeROG 2008: Gesetz zur Neufassung des Raumordnungsgesetzes und zur Änderung anderer Vorschriften (GeROG) vom 22. Dezember 2008, BGBl. 5701 vom 30. Dezember 2008, Nr. 65/2008
- Herz, R. u. L. Marschke, (2005): Konsequenzen der Stadtschrumpfung für stadttechnische Infrastruktursysteme. In: Wiss. Z. TU Dresden 54 (2005) Heft 3-4, S. 99-104. Dresden.
- IfS - Institut für Stadtforschung und Strukturpolitik (Hrsg.) (2008): Standards der Daseinsvorsorge – Vorstudie im Auftrag des Sächsischen Staatsministeriums des Innern. Berlin.
- Maier, J. u. B. Kadner (Projektleitung) (2007): Optimierung der Infrastrukturangebote und Aufwertung der Lebensbedingungen in Regionen mit starkem Bevölkerungsrückgang. Modellregion Westerbirge. Bayreuth/Dresden.
- Maretzke, S. (Hrsg.) (2008): Städte im demografischen Wandel. Wesentliche Strukturen und Trends des demografischen Wandels in den Städten Deutschlands (= Materialien zur Bevölkerungswissenschaft, Heft 125). Wiesbaden.
- MKRO (2009): Vgl. entsprechende MKRO-Beschlüsse vom 13.10.2003 (31. MKRO), 29.04.2008 (35. MKRO) und 10.06.2009 (36. MKRO) einschl. des in Fn. 2 genannten Berichts
- Pfeiffer, U., J. Kemper, S. Geiss u. H. Kendschek (Bearbeiter) (2007): Optimierung der Infrastrukturangebote und Aufwertung der Lebensbedingungen in Regionen mit starkem Bevölkerungsrückgang. Modellregion Oberlausitz-Niederschlesien. Leipzig/Berlin.
- Sächsische Staatskanzlei (Hrsg.) (2006): Empfehlungen zur Bewältigung des demografischen Wandels im Freistaat Sachsen. Expertenkommission „Demografischer Wandel in Sachsen. Dresden.
- Sächsischer Landtag (Hrsg.) (2008): Demografische Entwicklung und ihre Auswirkungen auf die Lebensbereiche der Menschen im Freistaat Sachsen sowie ihre Folgen für die politischen Handlungsfelder. Bericht der Enquete-Kommission. Dresden.
- Sächsisches Staatsministerium des Innern (Hrsg.) (2008): Materialien zum demografischen Wandel in sächsischen Kommunen. Dresden.
- Sächsisches Staatsministerium des Innern (Hrsg.) (2005): Zukunftschancen in Sachsen – regionale Modellvorhaben zum demografischen Wandel. Dresden.
- Scharmann, L. (2008): Demografischer Wandel in Sachsen. Ergebnisse der 4. Regionalisierten Bevölkerungsprognose aus der Sicht der Regional- und Landesplanung. In: Sächsisches Staatsministerium des Innern: Workshop „Demografischer Wandel – Herausforderungen für die räumliche Planung. www.landesentwicklung.sachsen.de/download/Landesentwicklung/Scharmann.pdf (Zugriff: 15.10.2008).
- Statistisches Landesamt des Freistaates Sachsen (Hrsg.) (2007): 4. Regionalisierte Bevölkerungsprognose für den Freistaat Sachsen. www.statistik.sachsen.de/bevprog/ (Zugriff: 15.10.2008).
- Winkel, R. (Wiss. Begl.) (2006): Effiziente und integrierte Infrastrukturversorgung im ländlichen Raum: Lommatzscher Pflege. Modellvorhaben der Bundesraumordnung. Dresden.

Bearbeiter:

Dipl.-Ing. Christian Glantz / Dr. Ludwig Scharmann
 Sächsisches Staatsministerium des Innern Dresden
 Christian.Glantz@smi.sachsen.de / Ludwig.Scharmann@smi.sachsen.de

Susanne Schön, Helke Wendt-Schwarzburg
Zukunftsfähige Infrastrukturangebote für schrumpfende Regionen
Am Beispiel von Wasser und Abwasser



Modellregionen in Brandenburg. Eigene Darstellung
 auf Basis frei verfügbarer Karte "Landkreise_Brandenburg.svg"
 (http://pdc.wikipedia.org/wiki/Datei:Landkreise_Brandenburg.svg1)

Einleitung

Die Folgen des demografischen und strukturellen Wandels zeigen sich in den neuen Bundesländern früher als in den alten Ländern. Den neuen Ländern kommt damit eine Vorreiterfunktion zu. Sie sind die Ersten, die Schrumpfungsprozesse in Regionen, Städten und Gemeinden organisieren müssen (Schön, Knie 2005). Gleichwohl finden sich ähnliche Schrumpfungsphänomene bereits heute in einigen Regionen der alten Bundesländer sowie in fast allen süd- und osteuropäischen und einigen westeuropäischen Staaten.

Die Betreiber netz- und leitungsgebundener Infrastrukturen sind vom demografischen Wandel besonders betroffen. Wenn Einwohner, Gewerbe und Kaufkraft schwinden, sinkt der Wasserverbrauch. Funktionsstörungen, hohe Fix- und steigende Betriebskosten bei rückläufigen Einnahmen – das kommunale Infrastruktur-Management ist in diesen Regionen mit Herausforderungen konfrontiert, für die es keine standardisierten Lösungen gibt. Dies gilt verstärkt für ländliche Räume, die aufgrund der geringen Bevölkerungsdichte und der in den neuen Ländern in den vergangenen zwanzig Jahren massiv ausgebauten Leitungsnetze und Anlagen heute schon vergleichsweise hohe Pro-Kopf-Kosten zu schultern haben. Zugleich sind gerade hier Erfolgsbeispiele besonders wichtig, um Abwanderungsspiralen durchbrechen und regionale Stärken für Anpassungsstrategien nutzen zu können.

Während die Wasserversorgung in Deutschland sowohl kommunal als auch privatwirtschaftlich organisiert werden kann, ist die Abwasserentsorgung als Bestandteil der Daseinsvorsorge kommu-

nale Pflichtaufgabe. Damit verfügen die Kommunen zwar über einen großen Entscheidungsspielraum, ihr Handlungsspielraum ist aufgrund einer sehr stabilen Konstellation aus nicht mehr passfähigen, aber langlebigen Bauten, darin gebundenen finanziellen Ressourcen, darauf abgestimmtem rechtlichem Rahmen und dementsprechenden fachlichen Praktiken jedoch beschränkt.

Wie können in schrumpfenden Regionen in Zukunft bezahlbare Infrastrukturangebote im Wasser- und Abwassersektor bereitgestellt werden? Wie können die seltenen Innovationschancen wahrgenommen werden? Wie muss das kommunale Infrastruktur-Management ausgestaltet sein, damit die Ver- und Versorgungsunternehmen ihren unternehmerischen Handlungsspielraum auch wahrnehmen können? In welche rechtlichen, wirtschaftlichen, technischen und politischen Strukturen muss es eingebettet sein?

In dem vom Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (BMVBS) und dem Brandenburgischen Ministerium für Ländliche Entwicklung, Umwelt und Verbraucherschutz (MLUV) finanzierten Projekt geht es darum, zukunftsfähige Infrastrukturangebote, Unternehmenskonzepte und Wettbewerbsordnungen für die Wasserver- und -entsorgung in schrumpfenden Regionen¹⁵ zu entwickeln und die für die Umsetzung dieser Angebote notwendigen Rahmenbedingungen zu ermitteln. Dabei geht das Vorhaben von der These aus, dass die Schrumpfungsprozesse mittelfristig weder aufzuhalten noch rückgängig zu machen sind und deswegen proaktive Strategien für das Management der Schrumpfungsprozesse entwickelt werden müssen.

Die Entwicklung zukunftsfähiger Wasser- und Abwasser-Infrastrukturangebote in schrumpfenden Regionen und die Analyse der flankierenden Regulierungsinnovationen wurde aus *unternehmerischer* Perspektive untersucht, da es die Unternehmen sind, denen die Aufgabe zufällt, sich an eine geänderte Nachfrage im Interesse des Bürgers und Kunden bestmöglich anzupassen. Die kommunalen Aufgabenträger/Unternehmen¹⁶ stehen unter großem Handlungsdruck und sind operativ im Versorgungsgeschäft tätig; sie sind der entscheidende Ansatzpunkt für umsetzungsfähige Lösungskonzepte und müssen handlungsfähig und zukunftsfähig gemacht werden.

Die zentralen Fragestellungen sind:

- Was müssen *die Unternehmen* tun, damit in schrumpfenden Regionen zukunftsfähige Wasser- und Abwasser-Infrastrukturangebote realisiert werden können?
- Was müssen *andere* tun, damit die Unternehmen diese Infrastrukturangebote auch realisieren können?

2. Vorgehen und Methodik

Dieses Forschungsprojekt wurde in zwei Phasen abgearbeitet: (1) In einer Vorstudie wurden als innovationsbereite und innovationsfähige Partnerunternehmen und Modellkommunen die BRA-WAG GmbH in der kreisfreien Stadt Brandenburg an der Havel, der Wasserverband Lausitz (WAL) im Landkreis Oberspreewald-Lausitz sowie der Herzberger Wasser- und Abwasserzweckverband (HWAZ) im Landkreis Elbe-Elster ausgewählt. Diese Modellkommunen repräsentieren sowohl unterschiedliche Gebietstypen als auch unterschiedliche Unternehmensformen. (2) In der 2008 abgeschlossenen Konkretisierungsphase wurden gemeinsam mit den ausgewählten Versorgungsunternehmen aus dem Wassersektor sowie den jeweiligen Kommunalbehörden langfristig tragfähige Angebots- und Versorgungsstrukturen für schrumpfende Regionen aus unternehmerischer Perspektive detailliert ausgearbeitet und die notwendigen Regulierungsinnovationen skizziert.

¹⁵ Mit dem Begriff „schrumpfende Regionen“ werden Regionen bezeichnet, in denen die Bevölkerungszahl anhaltend sinkt.

¹⁶ Der Förderung einer unternehmerischen Denkweise ist für die Lösung der anstehenden Probleme größere Bedeutung beizumessen als der Rechtsform und den Eigentumsverhältnissen der Unternehmen. Im Folgenden ist daher generell von „Unternehmen“ die Rede, unter denen sowohl kommunale Aufgabenträger als auch private Unternehmen subsumiert werden. Nur wenn es sachlich geboten ist, wird zwischen kommunalen und privaten Unternehmen explizit unterschieden.

Die Untersuchung in der Konkretisierungsphase konzentrierte sich – den Ergebnissen der Vorstudie folgend – auf drei Handlungsdimensionen:

- Unterstützung des Wettbewerbs um die bestmögliche Aufgabenerfüllung,
- Entwicklung der Größe von Unternehmen und Versorgungsgebieten hin zu innovations- und wettbewerbsfähigen Größenstrukturen,
- Erschließung neuer Geschäftsfelder, um über ein erweitertes Produktportfolio flexibel auf die veränderten Umfeldbedingungen zu reagieren.

Dabei wurden durch die kontinuierliche Einbeziehung der kommunalen Akteure die gemeinwohlorientierten Zielstellungen der staatlichen Daseinsvorsorge als Referenz festgeschrieben.

Die für die Analyse dieser Forschungs- und Entwicklungsarbeit notwendigen Daten, Informationen und Erkenntnisse wurden durch Literatur- und Dokumentenrecherchen, vor allem aber auf der Basis von Experten-Interviews, Workshops und zahlreichen Vor-Ort-Gesprächen erhoben.

Zur Entwicklung tragfähiger und übertragbarer Unternehmenskonzepte für die Wasserinfrastruktur in schrumpfenden Regionen musste eine Vielzahl heterogener Faktoren analysiert und aufeinander bezogen werden: Unternehmensinterne ökonomische und technische Faktoren, siedlungsstrukturelle Gegebenheiten und Entwicklungen, politisch-rechtlich ausgestaltete Organisations- und Fördermittelrahmen. Die Verarbeitung der heterogenen Daten und Erkenntnisse, insbesondere die Analyse ihres Zusammenwirkens, erfolgte mit Hilfe der Konstellationsanalyse (Schön, Kruse, Meister, Nölting 2006), die für zwei der drei Versorgungsunternehmen in den Modellregionen sowie für die verallgemeinernde Problemanalyse und Lösungsentwicklung durchgeführt wurde. Dabei nahm die Konstellationsanalyse drei wichtige Funktionen im Projekt ein:

- Analytisches Instrument: Sie ermöglichte die kognitive Integration unterschiedlichen disziplinären Wissens und unterschiedlicher fachlich-praktischer Expertisen. Ergebnisse waren unter anderem
 - (1) eine mit allen beteiligten Wissenschaftlern und Akteuren abgestimmte Problemdefinition als grundlegende Voraussetzung für
 - (2) die Entwicklung gemeinsam getragener Lösungsstrategien.
- Strategisches Instrument: Mit der Konstellationsanalyse konnte abgebildet werden, in welchem spezifischen Beziehungsgeflecht von technischen, ökonomischen, politischen, rechtlichen, ökologischen und sozio-kulturellen Elementen sich die Unternehmen befinden. Die grafische Visualisierung veranschaulichte die Stärken und Schwächen, bestehende und potenzielle Allianzen und Konflikte sowie Chancen und Risiken, die in diesen komplexen Konstellationen liegen. Jeder beteiligte Akteur kann sich darin verorten, seine strategischen Optionen analysieren, formulieren und – bis zu einem gewissen Grad – die Folgen seines Handelns simulieren.
- Kommunikatives Instrument: Die strukturierte Visualisierung der problembehafteten Ausgangskonstellation, der verschiedenen Zwischenergebnisse sowie der angestrebten Zielkonstellation ermöglichte die moderierte Auseinandersetzung und die Verständigung über die für die Realisierung der erarbeiteten Unternehmenskonzepte notwendigen Kooperationen und Regulierungsinnovationen. Für die Umsetzung der im Konkretisierungsprojekt entwickelten strategischen Handlungsoptionen, Organisationsmodelle und Angebotskonzepte wurde somit bereits in dieser Phase die notwendige Akzeptanz und Zustimmungsfähigkeit entwickelt.

Darüber hinaus wurden die Instrumente der Integrierten Kommunikation und Öffentlichkeitsarbeit (vgl. u.a. Bruhn 2005) sowie des Kooperationsmanagements (Vgl. Schön, Schophaus, Dienel (2004) gezielt genutzt: Im Rahmen einer proaktiven Kommunikationsstrategie wurden in der Arbeitsgemeinschaft „Zukunftsfähige Wasserversorgung und Abwasserentsorgung in Brandenburg“ mit den Unternehmen, kommunalen Spitzenverbänden, Aufsichtsbehörden und Regierungsvertretern die wesentlichen Akteure auf Landesebene an dem Projekt beteiligt und diskursiv eingebunden.

3. Vier gordische Knoten - die unternehmensstrategische Problemsicht

Die Lösungssuche und die Art der Lösungen hängen entscheidend davon ab, wie das Problem definiert wird. Problemdefinitionen gibt es viele: Das Umweltministerium wird das Problem anders beschreiben als das Wirtschaftsministerium, der Städte- und Gemeindebund anders als der Verband privater Ver- und Entsorger. Die Problemperspektive dieses Forschungsprojekts ist die überbetriebliche, unternehmensstrategische der Ver- und Entsorgungsunternehmen.

Aus dieser Perspektive stehen der Gestaltung und Umsetzung zukunftsfähiger Infrastrukturangebote in schrumpfenden Regionen vier gordische Knoten entgegen – gordische Knoten deswegen, weil sie zunächst unlösbar schienen:

- Die Kommunalwirtschaft als Notnagel,
- die räumlich undifferenzierten Standards,
- die technische Pfadabhängigkeit,
- die allenthalben vorherrschenden Einzelrationalitäten.

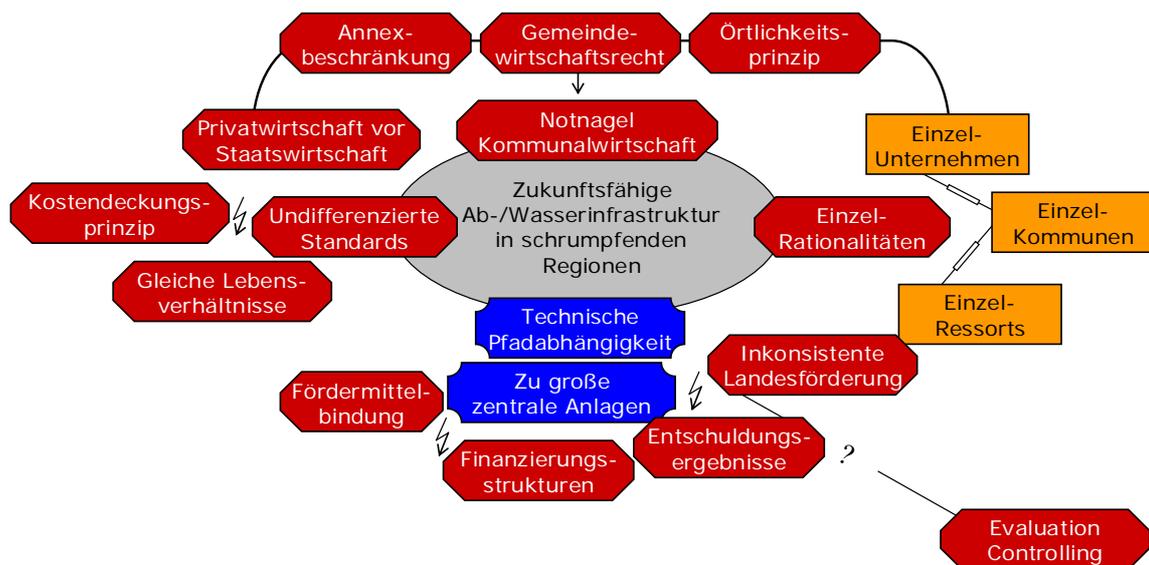


Abbildung 1: Überbetriebliche, unternehmensstrategische Problemsicht

Die überbetriebliche, unternehmensstrategische Problemsicht wird als komplexe Konstellation dargestellt, in der verschiedene Elemente auf spezifische Art und Weise miteinander verwoben sind: Individuen und Organisationen (soziale Akteure: orange), technische Elemente (blau) sowie Gesetze, Konzepte und Konventionen (Zeichen-Elemente: rot). Die spezifischen Beziehungen zwischen den Elementen werden wie folgt typisiert und kartiert: Die „Blitz“-Relation deutet auf eine konfliktrichtige Beziehung hin. Die „Fragezeichen“-Relation besagt, dass zwischen den Elementen keine Beziehung besteht – und genau darin ein Problem liegt. Die widerständige Relation (zwischen Einzel-Unternehmen, -Gemeinden und -Ressorts) besagt, dass das Verhältnis der einzelnen Elemente untereinander nicht durch einen offenen Konflikt, wohl aber durch eine Art passiven Widerstands gegen die Intentionen des jeweils anderen Elementes gekennzeichnet ist.

Der Notnagel Kommunalwirtschaft

Die Wettbewerbsbeschränkungen für kommunale Unternehmen – das Örtlichkeitsprinzip und die Beschränkung der angrenzenden wasserwirtschaftlichen Dienstleistungen auf einen betriebswirtschaftlich uninteressanten Umfang – haben zur Folge, dass die kommunalen Unternehmen gar nicht erst versuchen können, unternehmerisch zu agieren: Sie haben keine Chance, ihre Einnahmerückgänge durch den Verbrauchsrückgang mit der Erschließung weiterer Marktsegmente auszugleichen. Das ist politisch durchaus so gewollt und wurde in der gerade novellierten brandenburgischen Kommunalverfassung erneut so festgeschrieben. Die Kehrseite der Medaille ist – darüber muss man sich Rechenschaft ablegen –, dass das eine oder andere kommunale Unternehmen zuschussbedürftig bleiben wird: vom Land, von der Kommune, vom Bürger. Außerdem behindern die wettbewerblichen Beschränkungen die dringend notwendige Verbreitung einer unternehmerischen Denkweise in den kommunalen Unternehmen.

Die räumlich undifferenzierten Standards

Standards dienen eigentlich der Schaffung gleichwertiger Lebensverhältnisse. In schrumpfenden Regionen kehrt sich dieser Ansatz aber dann ins Gegenteil, wenn die hohen Infrastrukturkosten – als Vollversorgung mit hohen technischen und qualitativen Standards – auf immer weniger Köpfe verteilt werden müssen. Dann wird das, was einmal regionale und soziale Unterschiede ausgleichen sollte, zu einer übermäßigen Belastung von Bevölkerung und Gewerbe. Und es ist nicht zwangsläufig so, dass in schrumpfenden Regionen die Einhaltung der Standards tatsächlich zu einer nennenswerten Verbesserung der Lebens- und Umweltqualität führt.

Die technische Pfadabhängigkeit

Technische Infrastrukturen, erst recht netz- oder leitungsgebundene Infrastrukturen, sind außerordentlich langlebige Einrichtungen; die Entscheidung für ein bestimmtes System legt Eigentümer und Betreiber langfristig fest. Die Innovationschancen sind nicht nur selten, sie wahrzunehmen fällt auch noch sehr schwer. Denn die Gesamtkonstellation aus langlebigen Bauten, darin gebundenen finanziellen Ressourcen, darauf abgestimmtem rechtlichem Rahmen und fachlichen Praktiken ist sehr stabil.

Deswegen konnten die Unternehmen die nach der Wende üppig dimensionierte zentrale Wasser- und Abwasser-Infrastruktur auch nicht so schnell an die realen Verbrauchsdaten, die von den prognostizierten deutlich abwichen, anpassen. Sie mussten für die optimistischen Annahmen teuer bezahlen – und zurzeit ist nicht generell erkennbar, dass aus diesen Erfahrungen gelernt wird. Die zentrale Vollversorgungsinfrastruktur wird trotz rapide sinkender Passfähigkeit immer noch als Normalfall wahrgenommen und zum Teil ausgebaut – mit finanzieller Unterstützung des Landes. Das Beharren auf diesem technischen Pfad verringert beständig künftige Handlungsoptionen.

Die allenthalben vorherrschenden Einzelrationalitäten

Im Wassersektor hat man es mit sehr vielen Einzelakteuren zu tun. Vor allem mit den vielen, zum Teil sehr kleinen Gemeinden und Unternehmen, den verschiedenen Landesministerien, mit Bundesministerien und der EU. Jeder verfolgt seine eigenen Ziele und Wertvorstellungen und pflegt seine eigene Auffassung darüber, worin das Problem denn wirklich liegt. Dabei sieht jeder der Beteiligten nur einen Ausschnitt aus der komplexen Problemlage – und zwar jeweils einen anderen. Dementsprechend beschränkt jeder seine selbst gestrickten Lösungen auf die Probleme, die im eigenen Gesichtsfeld als solche überhaupt auftauchen, für die er verantwortlich ist, und für deren Lösung er überhaupt über Mittel und Kompetenzen verfügt – eine regionale Perspektive einzunehmen ist beispielsweise sowohl den Kommunen als auch den Unternehmen ziemlich fremd (Mohajeri 2008), obwohl tragfähige Versorgungsstrukturen gerade in Schrumpfungsregionen zunehmend eine fach- und gebietsübergreifende ganzheitliche Anpassungsstrategie erfordern.

Denn in Schrumpfungsregionen bricht eine der wesentlichen übergeordneten Leitvorstellungen weg, die trotz unterschiedlicher Einzelrationalitäten ein gemeinsames Handeln erfolgreich machen: Die Wachstumsorientierung. Unter Schrumpfungsbedingungen, die für alle neu und ungewollt, aber dennoch Realität sind, herrscht dagegen hoher Handlungsdruck bei gleichzeitiger Orientierungslosigkeit. Das führt oftmals zu kurzfristig entlastenden Scheinlösungen anstatt zu langfristig tragfähigen Konzepten.

4. Die gordischen Knoten lösen: Gemeinsam agieren können statt reagieren zu müssen

Wie kriegt man die vier gordischen Knoten gelöst? Nicht mit einfachen Rezepten, sondern mit einer Vielzahl aufeinander abgestimmter Lösungselemente, die schlau miteinander kombiniert werden und die eine gewisse Durchschlagskraft haben müssen.

Erstens müssen die entscheidenden Ansatzpunkte für die Kombination dieser unterschiedlichen Lösungselemente definiert werden. Denn nur, wenn sie möglichst reibungs- und widerspruchsfrei ineinander greifen, kann die Umsetzung zukunftsfähiger Infrastrukturangebote gelingen. Die vier entscheidenden Ansatzpunkte für eine systematische Kombination der einzelnen Lösungselemente sind:

- Die Ermöglichung einer größeren unternehmerischen Handlungsfähigkeit,
- die räumliche Differenzierung der Standards,
- die funktionale Ausgestaltung der Infrastruktur,
- die Integration der verschiedenen Handlungsrationitäten.



Abbildung 2: Ansatzpunkte für die Kombination der Lösungsansätze

Man muss *zweitens* Lösungen auf unterschiedlichen Ebenen und mit unterschiedlichen Zeithorizonten miteinander kombinieren:

1. Denkanstöße, die heute noch nicht umsetzbar sind, die jedoch notwendige Diskussionen anstoßen sollen, als langfristige Lösungselemente
2. Strategische Lösungsansätze, die mit ein bisschen Mut und gutem Willen bereits heute umsetzbar sind, als mittelfristige Lösungselemente
3. Lösungsansätze für die konkrete operative Ebene, die unmittelbar umsetzbar sind, als kurzfristige Lösungselemente.

Diese drei Lösungstypen wurden zu jedem der vier Ansatzpunkte miteinander kombiniert. Der folgende Überblick zur Lösung der gordischen Knoten umfasst dabei lediglich einen stark gerafften, kleinen Ausschnitt aus der Gesamtstrategie.

Die unternehmerische Handlungsfähigkeit stärken

Welche Unternehmen haben überhaupt eine dauerhafte wirtschaftliche Perspektive? Um das herauszufinden, müssen sie einer ganzheitlichen Wirtschaftlichkeitsbetrachtung unterzogen werden, die auf der Basis eines regionalen Abwasserentsorgungskonzeptes mit den wesentlichen demografischen Eckdaten erfolgt. Dazu benötigen die Unternehmen eine methodisch-konzeptionelle Hilfestellung, die sie sich nur mit finanzieller Unterstützung des Landes leisten können.

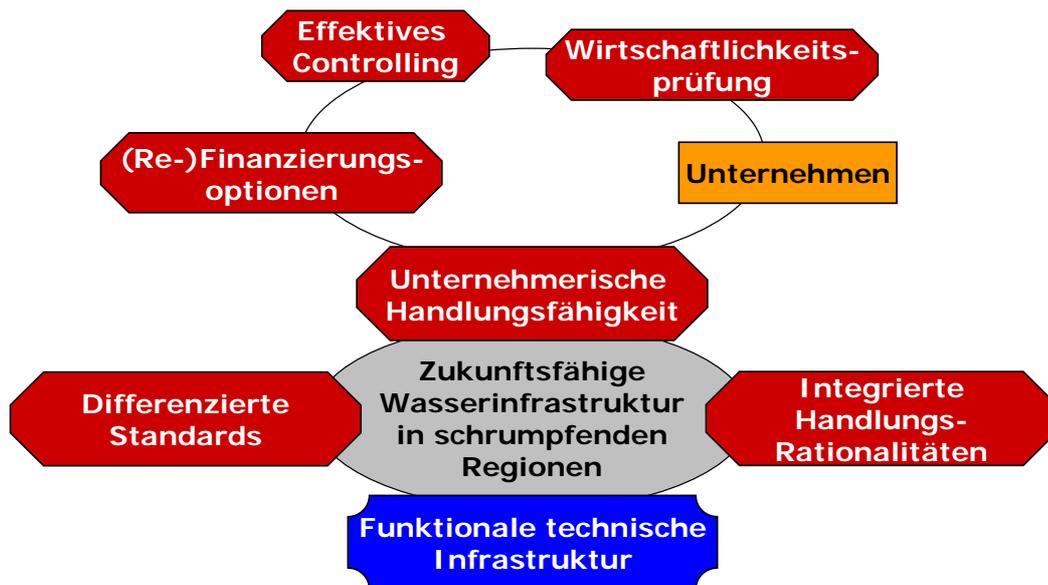


Abbildung 3: Ansatzpunkt „Unternehmerische Handlungsfähigkeit“

Die Unternehmen, die eine dauerhafte wirtschaftliche Perspektive haben, brauchen eine Mischung aus Druck, Entlastung und Kontrolle:

- Druck bedeutet beispielsweise: Das Kostendeckungsprinzip muss Ernst genommen werden, die Gebühren dürfen nicht politisch gestaltet werden, sondern müssen die Kostenwahrheit sagen. Nur so kann der Innovationsdruck auch positive Wirkung entfalten. Dafür muss es den Unternehmen aber auch ermöglicht werden, die Infrastrukturkosten verschiedener Siedlungsstrukturen auch über die Gebühren abzubilden, was in Brandenburg eine Änderung des Kommunalabgabengesetzes erfordert.
- Entlastung: Sie müssen die notwendigen technischen Anpassungen auch finanzieren können, die Förderpolitik des Landes Brandenburg muss hier neu justiert werden: vom Ausbau zur Anpassung der Abwasser-Infrastruktur.
- Kontrolle: Das unternehmensinterne Controlling muss konsequent angewandt werden, aber auch die Aufsichtsbehörden müssen stärker den Zielführungsgrad ihrer Förderung überprüfen.

Für Unternehmen ohne wirtschaftliche Perspektive müssen entsprechende Konsequenzen gezogen und die Aufgabenerfüllung anderweitig vergeben werden. Für diesen Fall gibt es mehrere Möglichkeiten. Die Entscheidung darüber liegt im Ermessen der Gemeinden und kann vom Land kaum beeinflusst werden. Brandenburg hat gerade seine neue Kommunalverfassung verabschiedet, in der die Wettbewerbsbeschränkungen für kommunale Unternehmen beibehalten wurden.

Die Standards räumlich differenzieren

Der zweite Ansatzpunkt zur Lösung der Gordischen Knoten ist die Anpassung der Normen und Standards an die spezifische Situation und den spezifischen Bedarf von schrumpfenden Regionen. Die Umweltstandards und die daran andockenden technischen Standards, für die Deutschland nicht nur in der Wasserwirtschaft weltweit geachtet wird, wurden zu einer bestimmten Zeit (vor allem in den 80er Jahren) für einen bestimmten Raum (die damalige Bundesrepublik) gesetzt. Der Schutz der Umwelt war vernachlässigt worden, Umweltschäden drängten allerorten ins Bewusstsein. Die Umsetzung dieser Standards hat zu einer deutlichen Aufwertung der Umweltbelange gegenüber den wirtschaftlichen Belangen geführt und war somit ziemlich erfolgreich. Diese Umweltstandards nach der Wende auch in den neuen Bundesländern etabliert zu haben, ist unbestreitbar verdienstvoll.

Der zweite Ansatzpunkt zur Lösung der gordischen Knoten muss daher die kritische Revision räumlich undifferenzierter Normen und Standards sein. Da diese Überlegungen ganz überwiegend auf sehr grundsätzlichen Prinzipien basieren, die in die Verfassung der Bundesrepublik Deutsch-

land eingeschrieben sind (das Gebot gleichwertiger Lebensverhältnisse, Gleichheitssatz und Gleichbehandlungsprinzip, kommunale Selbstverwaltung), und zum anderen auf konkreten Vorgaben, die auf EU-Ebene getroffen werden (Kostendeckungsprinzip in der Wasserrahmenrichtlinie, Trink- und Abwassergrenzwerte, Siedlungsgrößen-bezogene Entsorgungspflicht), können hier derzeit nur Denkanstöße gegeben werden, die politisch und fachlich diskutiert werden müssen:



Abbildung 4: Ansatzpunkt „Differenzierte Standards“

- Müssen diese Standards in schrumpfenden Regionen tatsächlich eingehalten werden?
- Ist die politisch-demokratische Teilhabe der Bürger als Grundidee der kommunalen Selbstverwaltung wirklich so hoch einzuschätzen, dass die Abwasserentsorgung auf der kleinsten kommunalen Ebene verbleiben muss, obwohl sie auf regionaler Ebene vermutlich wirtschaftlicher erfolgen könnte? Und in welcher Form nehmen die Bürger überhaupt noch daran teil?
- Unterhöhlen die räumlich undifferenzierten Standards nicht letztlich die Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse, wenn sie den Bürgern überdurchschnittliche finanzielle Belastungen aufbürden?

Die Infrastruktur funktionsorientiert ausgestalten

Dritter Ansatzpunkt für die Lösung der Gordischen Knoten ist die Ausrichtung der technischen Infrastruktur an den Funktionen, die sie in der Region erfüllen soll, anstatt an der Aufrechterhaltung des Infrastruktursystems, das in die Pfadabhängigkeit geführt hat.

Die Zukunft ist offen, niemand weiß, ob und wann auf eine Schrumpfungsphase wieder eine Wachstumsphase folgt. Die wichtigste Handlungsmaxime ist daher, die Infrastruktur so zu gestalten, dass sie künftige Handlungsspielräume nicht verengt. Eine modulare Anlagen-Vielfalt als technische Strategie für unterschiedliche zukünftige Entwicklungen scheint geboten: Also eine Diversifizierung der technischen Anlagen in zentrale, semi-zentrale und dezentrale Module, die siedlungsstrukturell jeweils passen und langfristig sowohl ein Fortschreiten des Schrumpfungsprozesses als auch ein erneutes Bevölkerungswachstum in der Region funktional und wirtschaftlich bedienen können.

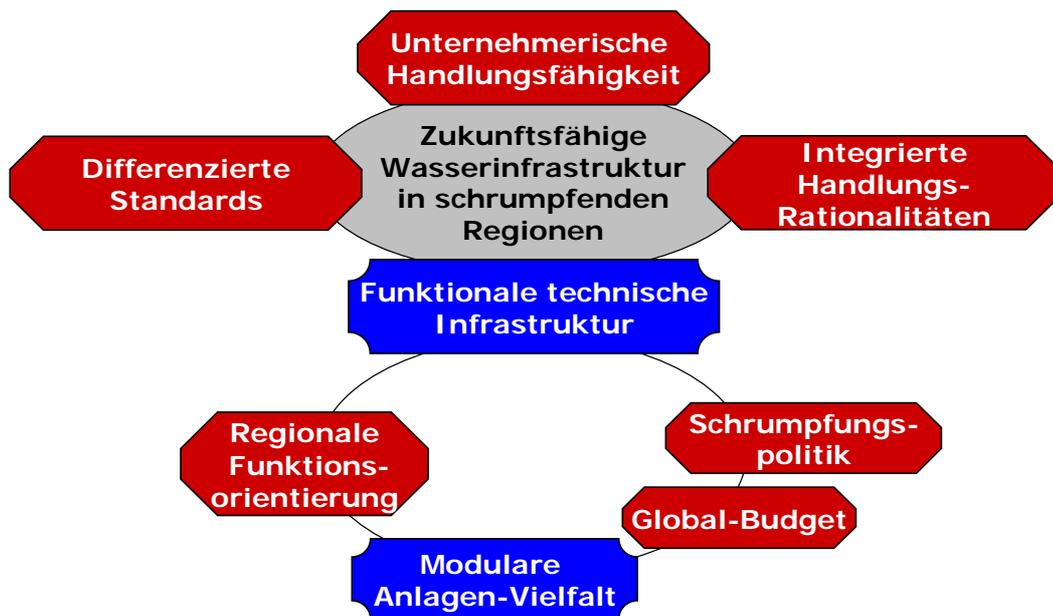


Abbildung 5: Ansatzpunkt „Funktionale technische Infrastruktur“

Dafür brauchen die Unternehmen in erster Linie Wissen: technisches Wissen, demografisches Wissen, regionales und wirtschaftlich-planerisches Wissen, das den Entscheidern – gebündelt und aufbereitet – leicht zugänglich sein muss.

Sie brauchen eine andere Form der Finanzierung, die auf eine konsistente Schrumpfung- und Förderpolitik des Landes bauen kann, die nicht einzelne Anlagen, sondern die Erstellung und Umsetzung regionaler, demografiefester Ver- und Entsorgungskonzepte fördert.

Und es braucht Mut zu unkonventionellen Lösungen bei allen Beteiligten.

Die Integration der Handlungsrationitäten

Der vierte Ansatzpunkt für die Lösung der gordischen Knoten ist die Integration der zersplitterten Einzelrationalitäten, um die Schrumpfungprozesse gestalten zu können (Vgl. Schön 2007). Dabei muss die Integration der Handlungslogiken sowohl *innerhalb* der verschiedenen Ebenen – also zwischen Kommunen, zwischen den beteiligten Landesministerien, zwischen den Bundesministerien – als auch über die verschiedenen Ebenen *hinweg* – zwischen Kommunen, Land und Bund – vorangetrieben werden.

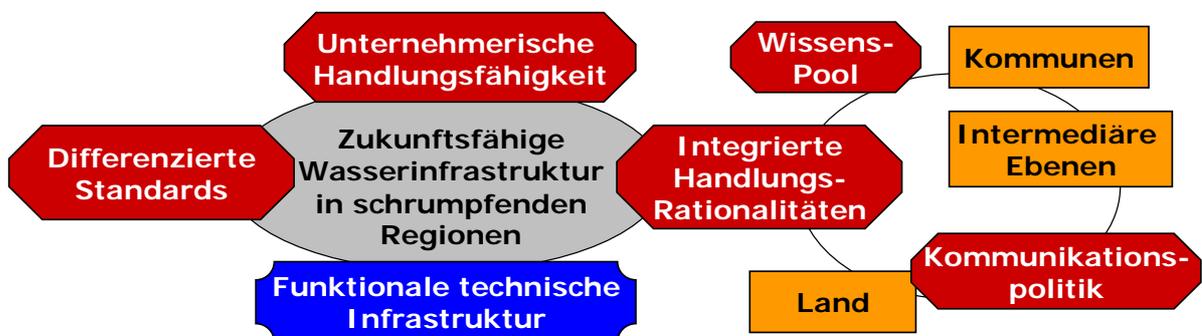


Abbildung 6: Ansatzpunkt „Integrierte Handlungsrationitäten“

Eine effektive, gleichwohl schwierige Möglichkeit, die vielen Einzelrationalitäten zu einer zielgerichteten Handlungsfähigkeit zu integrieren, ist es, die einzelnen Beteiligten in größere organisatorische Einheiten einzubinden. Das könnte bedeuten: Regionalisierung auf der kommunalen Ebene, Fusionen auf der unternehmerischen Ebene, interministerielle Arbeitsgruppen auf Landes- und Bundesebene, intermediäre Formen für die Ebenen-übergreifende Arbeit zwischen Unternehmen, Kommunen, Land, Bund – wie beispielsweise die Arbeitsgemeinschaft „Zukunftsfähige Wasserversorgung und Abwasserentsorgung in Brandenburg“, die im Laufe des Forschungsprojekts institutionalisiert wurde. Wichtig sind alle Ebenen, wie dies im Folgenden hinsichtlich der Beförderung interkommunaler Kooperationen beispielhaft ausgeführt wird.

Es gibt keine Möglichkeit, die Kommunen zur Zusammenarbeit in der Abwasserentsorgung zu zwingen. Bei der Beförderung interkommunaler Kooperationen sollte daher nach dem Prinzip „Wandel durch Annäherung“ verfahren werden: Die Zusammenarbeit über konkrete Projekte schrittweise aufbauen und den Kooperationsprozess gezielt unterstützen. Konkrete Maßnahmen, die Land und Bund zur Beförderung und Unterstützung interkommunaler Kooperationen ergreifen können, sollten alle verfügbaren Instrumente nutzen:

- Die demografische Entwicklung kommunizieren, um die Einsicht in die Notwendigkeit zu befördern: die Verantwortlichen – und die Bürger – müssen permanent damit konfrontiert werden, dass Handlungsbedarf besteht und dass die Lösung nur lauten kann: Kooperation in der Region.
- Informieren, um die Einsicht in die Machbarkeit zu befördern: Orientierungswissen über künftige Entwicklungsrichtungen (z.B. demografische Entwicklung, Schrumpfungspolitik und Förderpolitik des Landes, bestehende und sich abzeichnende Bundes- oder EU-Regelungen) sowie Handlungswissen mit konkreten Anleitungen und Hinweisen (z.B. Technologien, Verfahren, Berechnungsmodelle, Ansprechpartner).
- Gezielt Anreize setzen: Mit Geld, Aufmerksamkeit, Anerkennung. Der wichtigste Anreiz zur Beförderung der Kooperation ist die konsequente Ausrichtung der Landesförderpolitik auf regionale Planungs- und Investitionsprojekte. Wirkungsvoll ist darüber hinaus auch jede Form öffentlicher Aufmerksamkeit und fachlicher Anerkennung für diejenigen, die erfolgreich vorangehen.
- Steuernd eingreifen: Die Abwasserentsorgung unterliegt der kommunalen Verantwortung. Das Land Brandenburg verfügt lediglich über minimale Steuerungskompetenzen zur Stärkung regionaler Kooperationen – und diese beschränken sich auf Ausnahmefälle: Falls ein Unternehmen in den Schuldenmanagementfonds aufgenommen wird oder eine Kommune keinen ausgeglichenen Haushalt vorlegen kann, kann das Land seine Hilfe an die Erfüllung bestimmter Auflagen knüpfen. Des Weiteren kann das Land nach dem Gesetz über kommunale Gemeinschaftsarbeit im Land Brandenburg (GKG) die Zusammenarbeit in Pflichtverbänden veranlassen und die Gemeinden zu regionalen Trinkwasserentwicklungs- und Abwasserbeseitigungskonzepten verpflichten. Der steuernde Eingriff ist ein starkes politisches Instrument; das Land darf nicht zögern, von seinen begrenzten Steuerungsmöglichkeiten Gebrauch zu machen.
- Verhandlungen unterstützen, um von der Kooperationswilligkeit auch zur Kooperationsfähigkeit zu gelangen: Verhandlungen werden bei der Regionalisierung der Abwasserentsorgung eine zentrale Rolle spielen. Verhandlungslösungen müssen oft errungen werden, verbrauchen Zeit und Kraft, sind häufig aber sehr tragfähig. Es lohnt sich, die Kooperationspartner auf diesem Weg zu unterstützen. Grundsätzlich hilfreich ist es, wenn den Kooperationswilligen ein klares Verhandlungsverfahren und eine externe Moderation zur Seite gestellt werden.

Jeder der vier strategischen Ansatzpunkte besteht so seinerseits aus einer Vielzahl einzelner Elemente, die geschickt und konsistent miteinander kombiniert werden müssen und in ihrer Mischung aus grundsätzlicher strategischer Orientierung und gleichzeitig hohem Anwendungsbezug durchaus auch für andere Infrastruktursektoren strategische Leitlinie sein kann.

5. Zur Nachahmung empfohlen: Erfolgsbeispiele schaffen und kommunizieren

Die Zusammenstellung der verschiedenen Lösungselemente, die aus unternehmerischer Perspektive zur Entwicklung zukunftsfähiger Infrastrukturangebote in schrumpfenden Regionen notwendig sind, fordert reformerische Aktivitäten auf allen politischen Ebenen (Mohajeri, Wendt-Schwarzburg 2007).

Auf kommunaler Ebene besteht der Handlungsbedarf:

- in der deutlichen Kommunikation des Demografischen Wandels und des Bedeutungsgewinns der regionalen Zusammenarbeit in der Infrastrukturbereitstellung,
- in der Re-Organisation der ab-/wasserwirtschaftlichen Aufgabenbewältigung unter Zugrundelegung einer demografiefesten regionalen Gesamtplanung,
- in der verstärkten Übernahme unternehmerischer Verantwortung inklusive des finanziellen Risikos sowie
- in einer strategischen Konzeption einer bedarfs- und funktionsorientierten anstelle einer systemerhaltenden Infrastruktur.

Auf Landesebene besteht der Handlungsbedarf in der:

- Formulierung, Kommunikation und Durchsetzung einer konsistenten Schrumpfungspolitik,
- Begrenzung der finanziellen Förderung an einer unter demografischen Gesichtspunkten angepassten Infrastruktur,
- rechtlichen Erweiterung des unternehmerischen Handlungsvermögens und
- systematischen Unterstützung der Gemeinden und ihrer Unternehmen beim Zugang zu notwendigem Orientierungs- und Handlungswissen.

Auf Bundesebene besteht der Handlungsbedarf:

- in der Überprüfung räumlich undifferenzierter Normen und Standards,
- in der Kommunikation schrumpfungsbedingten Handlungsbedarfs in Richtung Bundesländer und EU,
- in der Entwicklung und Unterstützung intersektoraler und überregionaler Konzepte für Schrumpfungsregionen und
- in der wissenschaftlichen und finanziellen Förderung modellhafter und experimenteller Such- und Gestaltungsprozesse des Schrumpfungsmanagements.



Abbildung 7: Zielkonstellation „Zukunftsfähige Ab-/Wasser-Infrastruktur in schrumpfenden Regionen“

Um das Ziel „Zukunftsfähige Infrastrukturangebote in schrumpfenden Regionen“ zu erreichen, muss die operative Ebene, also die Gemeinden und die Unternehmen, in ein Dreieck von

- Ver- und Geboten
- Anreizen
- Orientierungs- und Handlungswissen

eingewoben werden, das ihnen einerseits klare Ziele, Kriterien und Grenzen setzt, ihnen andererseits innerhalb dieser klaren Grenzen mit einer expliziten Politik des Ermöglichens großen Handlungsspielraum einräumt und ihnen drittens mit dem Zugang zum notwendigen Wissen das Handeln ermöglicht bzw. erleichtert.

Die Bürger lassen sich für notwendige Veränderungen dann gewinnen, wenn erstens eine realistische Kommunikation des demografischen Wandels und seiner Auswirkungen mit der Darstellung möglicher Handlungsperspektiven verbunden wird. Zweitens müssen die Bürger selbst verstärkt befragt und in die Planung zukünftiger Angebotskonzepte einbezogen werden. Eigenständigen lokalen Entwicklungen innerhalb eines klar gesteckten Rahmens Raum zu geben verspricht eher Erfolg als Anpassungsplanungen von oben zu verordnen.

Darauf setzen auch die konzipierten fünf Umsetzungsprojekte, die 2009 in Brandenburg realisiert werden sollen. Sie tragen der Erkenntnis Rechnung, dass auf allen beteiligten Ebenen – Unternehmen, Kommunen, Land und Bund – reformerische Aktivitäten zur Umsetzung zukunftsfähiger Infrastrukturangebote für schrumpfende Regionen notwendig sind. Ziel ist es, durch

- (1) die Formulierung einer konsistenten Infrastrukturpolitik unter Schrumpfungsbedingungen auf Landesebene,
- (2) einer gemeinsamen regionalen Infrastrukturplanung im Kreis Elbe-Elster und
- (3) eines Bürgergutachtens zur zukünftigen kommunalen Wasserver- und Abwasserentsorgung erfolgreiche Beispiele zukunftsfähiger Infrastrukturangebote unter Schrumpfungsbedingungen zu produzieren, die auf weitere Regionen übertragbar sind, und
- (4) diese Beispiele als Basis für weitergehende Aktivitäten im Rahmen einer gezielten Kommunikationskampagne offensiv zu kommunizieren. Begleitend hierzu wird

- (5) ein Informationsportal als Wissenspool für die kommunale Arbeitsebene entwickelt, das den Unternehmen und Gemeinden einen einfachen und systematischen Zugang zum erforderlichen Orientierungs- und Handlungswissen verschafft.

Literatur

- Bruhn, M. (2005): Unternehmens- und Marketingkommunikation. Handbuch für ein integriertes Kommunikationsmanagement sowie Zeiter, N. 2003: Neue Kommunikationskonzepte für die erfolgreiche PR-Arbeit. Der Leitfaden für die Praxis.
- Mohajeri, S. /Wendt-Schwarzburg, H. (2007): Herausforderung demografischer Wandel. Perspektivwechsel und Strategieansätze für die kommunale Wasserwirtschaft. In: Kommunalwirtschaft 03/2007, S. 161-166.
- Mohajeri, S. (2008): Von der kommunalen zur regionalen Perspektive; Lösungsstrategie für eine zukunftsfähige Ver- und Entsorgung in schrumpfenden Regionen. In: Demografischer Wandel: Herausforderungen und Chancen für die Deutsche Wasserwirtschaft, DWA.
- Schön, S., Schophaus, M., Dienel, H.-L. (Hg.) (2004): Transdisziplinäres Kooperationsmanagement. Neue Wege in der Zusammenarbeit zwischen Wissenschaft und Gesellschaft. München.
- Schön, S. /Knie, A.: Wenn der Staat schrumpft. In: Tageszeitung vom 12.04.2005, S. 4, Erster Teil der taz-Serie "Deutschland – Räume ohne Volk...".
- Schön, S., Kruse, S., Meister, M., Nölting, B., Ohlhorst, D. (2006): Handbuch Konstellationsanalyse. Ein interdisziplinäres Brückenkonzept für die Nachhaltigkeits-, Innovations- und Technikforschung.
- Schön, S. /Forschungsverbund "Blockierter Wandel?" (Hrsg.) (2007): Blockierter Wandel? Denk- und Handlungsräume für eine nachhaltige Regionalentwicklung. München.

Bearbeiterinnen:

Dr. Susanne Schön / Helke Wendt-Schwarzburg
inter 3 Institut für Ressourcenmanagement
schoen@inter3.de / wendt-schwarzburg@inter3.de

Hans-Ulrich Oel

Das Ende der Ressorthoheit? Der demografische Wandel erfordert neue Politikkonzepte und neue Entscheidungsstrukturen

Die Kindertagesstätte verfällt mehr und mehr, Fensterscheiben sind zerbrochen, das Gelände verwahrlost. Am Konsum sieht man nur noch den Abdruck der Buchstaben. Die Arztpraxis ist verwaist, der letzte Landarzt hat keinen Nachfolger gefunden. Selbst das Gebäude der freiwilligen Feuerwehr steht leer. Nachwuchsmangel. Brennen dürfte es ohnehin nur noch am Wochenende, wenn einige der früheren Feuerwehrleute zurückkehren in ihr Dorf. Nur die Schule sieht aus, als wäre sie noch in Betrieb. Der rote Backsteinbau hält der Verwitterung stand. Aber der Eindruck täuscht. Auch dieses Gebäude steht leer.

Gebraucht werden die Gebäude nicht mehr, aber das, wofür die Gebäude errichtet wurden, die Dienstleistungen, die hier über Jahrzehnte erbracht wurden, werden immer noch benötigt. Nun finden sie an anderen Orten statt. Das Leben für die Bewohnerinnen und Bewohner ländlicher Regionen – es werden immer weniger – wird beschwerlicher und gefährlicher. Alltag in vielen Dörfern in ländlich peripheren, strukturschwachen Regionen – besonders im Osten Deutschlands. Aber was ist zu tun, wenn es wirklich brennt? Wann kommt die Feuerwehr oder der Arzt bei Unfällen oder lebensbedrohenden Krankheiten? Diese Frage bleibt vielerorts unbeantwortet.

Was ist zu tun?

Handlungsbedarf gibt es in Politik, Wirtschaft und Gesellschaft, auf allen räumlichen Ebenen und in allen sektoralen Feldern. Auf kommunaler und regionaler Ebene ist die Tragfähigkeit der Angebote der öffentlichen Daseinsvorsorge oft nicht mehr gegeben. Das heißt, dass Infrastrukturen sowie öffentliche und private Dienstleistungen an die kleinere Zahl der Bewohnerinnen und Bewohner, an die neue Altersstruktur und an die veränderten sozialen Bedingungen der jeweiligen Region angepasst werden müssen. Dies stellt besonders für die ländlichen Räume eine große Herausforderung dar, denn eine rein quantitative oder raumbezogene Anpassung ist nicht unbegrenzt möglich, die Versorgungsräume würden zu groß.

Die Wirtschaft zieht sich zurück, aber Politik braucht andere Antworten

Die kommunale Ebene ist der Lebensmittelpunkt der Familien und damit der Ort, an dem der demografische Wandel und seine Folgen am deutlichsten zu spüren sind. Hier wirken alle Entscheidungen des Bundes und der Länder. Sie werden verstärkt durch die ausschließlich ortsbezogenen Entscheidungen der Kommunalpolitik wie der Wirtschaft.

Im ländlichen Raum werden Dienstleistungen bei Änderungen der Alters- und Sozialstruktur sowie abnehmender Bevölkerungszahl vielfach unwirtschaftlich, werden aufgegeben oder müssen neu organisiert werden. Private Geschäfte und andere Dienstleister ziehen sich zurück. Finanzdienstleistungen und Handel konzentrieren sich in den nächst größeren Städten. Angebote der öffentlichen Daseinsvorsorge, sofern sie nicht wie die Wasserversorgung zwingend vor Ort erbracht werden müssen, werden ebenfalls ausgedünnt. Aber während die private Wirtschaft ihr Angebot so weit konzentrieren kann, bis es sich ökonomisch wieder trägt, ist der Staat verpflichtet, seine Dienstleistungen, selbst wenn sie im Einzelfall unökonomisch sind, in Form einer Mindestversorgung aufrecht zu erhalten.

Staat und Kommune müssen koordinieren und integrieren

Staat und Kommune müssen schließlich die Angebote an öffentlichen und privaten Dienstleistungen koordinieren, denn es nützt wenig, wenn zwar eine ausreichende Zahl von Kita-Plätzen angeboten wird, die Öffnungszeiten aber nicht die Arbeitszeiten der Eltern – bei Schichtarbeit, verlängerten Ladenöffnungszeiten o.a. – abdecken. Busfahrpläne müssen rechtzeitig angepasst werden, wenn eine oder mehrere Schulen zu Ganztagschulen entwickelt werden etc. Darüber hinaus müssen Politik und Verwaltung in einigen Bereichen die entfallenen öffentlichen oder privaten Dienstleistungen kompensieren. Dies gilt z. B. für die ambulante medizinische Versorgung.

Familien- und Wirtschaftspolitik – zwei Seiten einer Medaille

Die Erfahrung zeigt, dass die Entscheidung für Kinder in ökonomisch unsicheren Zeiten zurückgeht. Daher sind Familien- und Wirtschaftspolitik zwei Seiten derselben Medaille. Wirtschaftspolitik muss Kern jeder Familienpolitik sein. Familienpolitik wiederum muss sich auf Familien mit Kindern oder pflegebedürftigen Familienmitgliedern konzentrieren, muss Maßnahmen ergreifen, die diese Familien unterstützen, um die Vereinbarkeit von Familie und Beruf zu verbessern oder vielfach erst herzustellen. Dies sind unabdingbare Voraussetzungen für Familien, um die ökonomische Sicherheit, die sie für sich und ihre Familien benötigen, zu gewährleisten, ebenso wie für potenzielle Familiengründerinnen und –gründer, und diese Politik muss langfristig verlässlich sein.

Der Bund hat in der Familienpolitik umgesteuert, das Elterngeld eingeführt und die Einrichtung von Ganztagschulen gefördert. Die Erhöhung des Renteneintrittsalters ist eine Antwort auf die stetige Zunahme der Lebenserwartung und die damit verbundene Verlängerung der Rentenbezugsdauer. Raumordnung und Städtebaupolitik haben Modellvorhaben zur Gestaltung des demografischen Wandels und seiner Folgen durchgeführt und nach Abschluss in die tradierten Förderprogrammstrukturen übernommen.

Fachkräfte werden knapp – und müssen gehalten werden

Die Wirtschaft muss u.a. durch betriebliches Gesundheitsmanagement und Fortbildungsangebote die Beschäftigungsfähigkeit der älteren Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer sicherstellen. Und diese selbst müssen durch Gesundheitsvorsorge und lebenslanges Lernen ihren eigenen Beitrag dazu leisten. Unternehmen und Betriebe werden, wenn sie vorausschauend planen, auch die Familien ihrer Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter einbeziehen, denn wenn am Standort des Betriebes zu wenige Kinder geboren werden, ist abzusehen, wann diese als Arbeitskräfte fehlen werden.

Mobilität schafft Weitsicht

Viele junge Menschen, insbesondere junge Frauen, sind aus den neuen Bundesländern in die alten Bundesländer abgewandert. Zwischen 1989 und 2005 haben im Saldo mehr als 1,6 Millionen Menschen Ostdeutschland in Richtung Westen verlassen. Dies sind nicht nur 1,6 Millionen Personen weniger; für die Herkunftsländer bedeutet dies auch den Verlust künftiger Leistungsträger und potenzieller Eltern. Daher ist es auf den ersten Blick nicht verwunderlich, dass die Abwanderung beklagt und pauschal negativ bewertet wird. Dies verstellt aber den Blick auf die positiven Seiten von Wanderung. Der Wunsch junger Menschen, Neues kennenzulernen, auf Wanderschaft zu gehen, ihren Horizont zu erweitern, diente schon bei der Wanderschaft von Handwerksgesellen dem überregionalen Wissenstransfer, war Voraussetzung für den beruflichen und gesellschaftlichen Aufstieg. Wandern schärft den Blick, erhöht die soziale Kompetenz und lehrt Toleranz – eine Tugend, die gerade in den neuen Bundesländern eine stärkere Ausprägung erfahren muss. Wanderschaft vor der beruflichen Etablierung und Familiengründung ist die beste Möglichkeit für Regionen, sich für die wirtschaftliche Entwicklung fit zu machen.

Problem erkannt – Lösung vertagt

Fast alle Länder haben – wie der Deutsche Bundestag bereits in den 1990er Jahren – Enquete-kommissionen oder Gutachterbeiräte eingesetzt, die den demografischen Wandel und seine Folgen für das jeweilige Land analysiert und den Handlungsbedarf dargelegt haben. Die Vorschläge, was die Politik entscheiden müsse, um die Folgen des Wandels zu gestalten, blieben in der Regel aber sehr abstrakt. Und wenn es konkrete Vorschläge gab, verließ die Politikerinnen und Politiker vielfach der Mut, sich zu den erforderlichen Konsequenzen des demografischen Wandels zu bekennen, geschweige denn, die nötigen Entscheidungen zu treffen.

Das Land Brandenburg hat von der Staatskanzlei zwei Demografieberichte erarbeiten lassen, die in allen Landtagsausschüssen beraten wurden. Das Kabinett verabschiedete anschließend u. a. ein familienpolitisches Maßnahmenpaket, seniorenpolitische Leitlinien und die Verpflichtung zur Durchführung eines Demografie-Checks bei öffentlichen Investitionen und der Vergabe von Fördermitteln. Die Wirtschaftspolitik wurde mit der Fokussierung der Förderpolitik auf regionale Wachstumskerne und Branchenkompetenzfelder neu ausgerichtet. Auch die Schulpolitik, Stadtentwicklungspolitik u.a. bezogen Aspekte des demografischen Wandels in politische Entscheidungen ein. Andere Länder folgten mit einer Vielzahl von Einzelmaßnahmen zur Gestaltung des demografischen Wandels und seiner Folgen. Ein überzeugendes Gesamtkonzept aber fehlt bis heute überall.

Anpassung verbaut Entwicklungschancen

Es ist viel passiert, seit das Bewusstsein über den demografischen Wandel und seine Folgen Einzug in die Politik gefunden hat. Aber meist waren es nur Anpassungsmaßnahmen: Fehlende Nachfrage wurde durch Angebotskürzungen bis zur vollständigen Streichung beantwortet. Dies gilt für die öffentliche Daseinsvorsorge bei der Bereitstellung von Verwaltungsdienstleistungen, sozialen und Bildungsangeboten sowie der Gesundheitsversorgung. Die Entwicklung privater und wirtschaftlicher Versorgungsangebote wurde weitgehend dem Markt überlassen. So stehen Arztpraxen oder Handwerksbetriebe, für die sich kein Nachfolger fand, leer. In die Zukunft gerichtete Maßnahmen sind selten.

Überschreitet die Anpassung ein bestimmtes Maß, hat das Folgen für zahlreiche Entscheidungen. Wird z. B. das letzte Gymnasium einer Kleinstadt geschlossen und ist der Weg zum nächstgelegenen zu weit, werden Eltern, die dem Bildungsbürgertum zuzurechnen sind, ihren Wohnstandort in Frage stellen. Unternehmerinnen und Unternehmer werden – bei Neu- und Erweiterungsinvestitionen – einen zukunftssicheren Standort suchen, Jugendliche und junge Erwachsene die Stadt – und häufig auch die Region – verlassen. Die Abwärtsspirale dreht sich unerbittlich.

Demografischer Wandel als Querschnittsaufgabe – Ein Lippenbekenntnis

Die vielfältigen Einzelaktivitäten von Bund, Ländern und Gemeinden und auch die Initiativen der Europäischen Union sind positiv zu bewerten. Sie sind notwendig, aber nicht ausreichend. Und es muss gefragt werden, ob Strategien und Maßnahmen, die sich im engen Korsett von Ressortzuständigkeiten bewegen, geeignet sind, den demografischen Wandel und seine Folgen zu gestalten, oder ob es nicht erforderlich ist, diese Strukturen aufzubrechen. In allen Demografieberichten von Regierungen und Enquête-Kommissionen sowie in nahezu allen wissenschaftlichen Gutachten wird eine ressortübergreifende Gesamtstrategie zur Gestaltung des Wandels empfohlen. Warum aber sieht die Praxis anders aus?

Was behindert die Kooperation?

Verwaltungsgrenzen sind Organisationsgrenzen, die mit dem Lebensalltag der Bürgerinnen und Bürger oft nichts zu tun haben. Der Bewegungsradius der Bürgerinnen und Bürger wird nicht durch Gemeinde und Kreisgrenzen bestimmt sondern durch den Wohn- und Arbeitsort, durch das Kultur-, Freizeit- und Einkaufsangebot sowie durch die individuellen Interessen.

Die hierarchische Struktur der Verwaltungsebenen, also die Arbeitsteilung zwischen Gemeinde, Kreis, Region und Land, interessiert die Bürgerinnen und Bürger allenfalls sekundär. Oder sie wird gar zum Ärgernis, wenn man nach einem Wohnungswechsel den Personalausweis an anderer Stelle ändern lassen muss als die Kfz-Zulassung. Dies wird umso relevanter, je weiter der Standort der Verwaltung vom Wohnort entfernt ist. Dass diese Probleme nicht von einem Fachamt allein, sondern nur im Kontext einer ämterübergreifenden Verwaltungsorganisation und ggf. auch interkommunaler Kooperation gelöst werden können, liegt auf der Hand. Daher braucht die Politik eine regionale Sicht mit interkommunaler Zusammenarbeit.

Ressortgrenzen sind Kommunikationsbarrieren

Kommunikation vollzieht sich nicht ressortübergreifend, sondern „weitgehend zwischen den Einzelressorts und ihren in die Spiegelreferate ... delegierten Mitarbeitern. Die Abschaffung der Spiegelreferate sowie die verstärkte Rekrutierung externen Sachverständigen ... sind daher das Gebot der Stunde.“ Diesen „in Informationsblockaden mündenden Widerstand der Fachressorts“ „hat die einschlägige Literatur als strukturell entscheidendes Reformhindernis ... identifiziert.“ (Sturm, Pehle 2007).

Fehleranalyse wird vernachlässigt

Über den Erfolg oder Misserfolg bei der Gestaltung des demografischen Wandels entscheidet zuallererst der Wille zur politischen Gestaltung. Das Denken in Wahlperioden muss durch das Denken und Handeln in der Perspektive von Generationen ersetzt werden. Ohne eine selbstbewusste Bürgerschaft, die ihre Forderungen an Politik und Wirtschaft formuliert, wird die Gestaltung des Wandels nicht gelingen, sondern zu einem sich weiter verschärfenden Gegeneinander von Gewinnern und Verlierern führen. Das Beharren auf Fachegoismen in Verwaltung und Politik verhindert bisher, dass die gesellschaftliche Gestaltungsaufgabe fachübergreifend und vernetzt in Angriff genommen wird. In der Analyse der Entwicklung und der Darstellung der Handlungsbedarfe ist eine fachübergreifende Sicht häufig noch zu erkennen. Bei der Entwicklung der Antworten gewinnt die Selbstdarstellung schnell die Überhand. Die fachübergreifende Sicht und die für die Erarbeitung politi-

scher Konzeptionen und Handlungsstrategien erforderliche Vernetzung bleiben auf der Strecke. Kurz: Das Mannschaftsspiel findet nicht statt. Handlungsleitend für Politik und Verwaltung aber muss die Erkenntnis sein, dass sie von den Bürgerinnen und Bürgern nicht nach ihrer Leistung – Arbeitsaufwand und Geld – beurteilt werden, sondern nach der Wirksamkeit ihres Handelns.

Politik ressortübergreifend gestalten

Die beste Familienpolitik ist eine Politik, die den Menschen im Land eine solide Ausbildung und eine gesicherte berufliche Perspektive gibt, die Vereinbarkeit von Familie und Beruf ermöglicht und attraktive Wohnungen in lebenswerten Städten und Dörfern mit einer intakten Umwelt und einer toleranten Gesellschaft bietet.

Was bedeutet dies z. B. für die Wirtschaftspolitik eines Landes?

Die Landesregierung hat die Aufgabe, die Rahmenbedingungen für die wirtschaftliche Entwicklung im Land zu gestalten. Ein wichtiger Baustein ist die Bildung und Ausbildung der Landeskinder und von Zuwanderern sowie ein Rahmenangebot zu lebenslangem Lernen. Die Unternehmen und Betriebe im Land müssen – neben anderen Unterstützungsleistungen – über ein passendes Angebot von Studiengängen „bedient“ werden. Gibt es dieses passende Angebot nicht und müssen junge Menschen an eine Universität eines anderen Bundeslandes ausweichen, werden sie vielfach nicht zurückkehren und fehlen der Wirtschaft – angesichts des großen Fachkräftebedarfs ein nicht zu unterschätzendes Problem. Und ein Studium, das von der heimischen Wirtschaft nicht benötigt wird, mag für die Organisation und das Renommee der Hochschule von großem Interesse sein, ist aber eine Ausbildung ausschließlich für den Export qualifizierter Menschen ohne Gegenleistung, also eine klassische Fehlinvestition. Dieses Beispiel – weitere gibt es in großer Zahl – belegt die unbedingte Notwendigkeit einer ressortübergreifenden Politikstrategie. Der dargestellte Ansatz ressortübergreifender Politikgestaltung zur Gewinnung akademischen Nachwuchses für die Wirtschaft einer Region ist insbesondere für ländlich periphere Räume von Bedeutung, die kaum Anziehungskraft für potenzielle Zuwanderer haben.

Richtlinienkompetenz versus Ressorthoheit

Der Bundeskanzler und die Ministerpräsidenten der Länder haben eine Richtlinienkompetenz gegenüber den jeweiligen Mitgliedern ihrer Regierung. Unterschiedlich geregelt ist die Verantwortung gegenüber dem Parlament. Im Rahmen der vom Bundeskanzler u.a. durch Regierungserklärungen vorgegebenen „Richtlinien leitet jeder Bundesminister seinen Geschäftsbereich selbständig und unter eigener Verantwortung.“ (Art. 65 GG 2009). In anderen Fällen, z.B. im Land Brandenburg, leiten die Minister ihr Ressort „selbständig und unter eigener Verantwortung gegenüber dem Landtag.“ (Art. 89 Verfassung des Landes Brandenburg 2009) Neben dem Ressortprinzip auf Bundesebene und der Ministerverantwortlichkeit, z.B. im Land Brandenburg, gibt es, vor allem auf kommunaler Ebene, das Kollegialprinzip, bei dem z.B. die Leiter der Dezernate gleichberechtigt sind und auch die Entscheidungen gemeinsam verantworten. Stärker als diese rechtlichen Rahmenbedingungen wirken aber mitunter die politischen: Dabei besteht die Aufgabe des Regierungschefs in der Moderation von Machtansprüchen zwischen den Ministerinnen und Ministern, seiner Fraktion, seiner Partei und seinen eigenen Zielen. Und immer häufiger spielt in diesem Machtpoker noch ein Koalitionspartner mit sowie auf Bundesebene die Ministerpräsidenten der eigenen Partei und die Länder insgesamt. Nicht zu vernachlässigen sind schließlich Faktoren wie Eitelkeit, der Wille zur Demonstration von Kompetenz und Einfluss und der Wunsch, wiedergewählt zu werden. Auf kommunaler Ebene existieren analoge Strukturen, in denen der Bürgermeister die Rolle des Moderators übernimmt.

Steuerung statt Koordinierung

Was muss ein Regierungschef – gleichgültig ob Bundeskanzler, Ministerpräsident oder Bürgermeister – beachten, wenn er einen ressortübergreifenden integrierten Politikansatz verwirklichen will?

Zunächst muss er den Willen haben, ressortübergreifend zu handeln, und er muss die Macht haben, sich politisch durchzusetzen. Der Regierungschef muss mehr wollen, als die Politik der Ressorts zu koordinieren. Koordinieren bedeutet, anhand von Vorgaben – in der Regel ist dies die Regierungserklärung – die eigenständige Ressortpolitik parallel zu begleiten, zu bewerten und ggf. korrigierend einzugreifen. Solche Eingriffe in die Fachpolitik aber führen auf politischer wie auf Arbeitsebene zu Blockaden und zur Demotivierung von Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern. Daher sind derartige Eingriffe äußerst selten, auch weil der betroffene Minister oder die betroffene Ministerin und ggf. auch der Regierungschef politisch beschädigt werden könnten.

Im Gegensatz zu Koordinierung bedeutet Steuerung die vorausschauende Zusammenarbeit, das heißt, gemeinsam mit den Ressorts Ziele zu entwickeln, die erforderlichen Entscheidungen und Maßnahmen zu verabreden. Das Stichwort heißt Mannschaftsspiel. Der Ministerpräsident muss mit seinen Ministerinnen und Ministern verabreden, dass ein Ziel gemeinsam angesteuert wird, und jede und jeder auf dem Platz seine eigene Rolle spielt, aber nicht isoliert in eigener Ressortzuständigkeit, sondern mannschaftsdienlich. Auch dieser Prozess muss begleitet werden. In der Sprache des Sports wären der Ministerpräsident der Trainer, die Staatskanzlei der Mannschaftsführer und die Ressorts die Spieler auf den ihnen zugewiesenen Positionen.

Exkurs: Umsteuern in der Wirtschaftspolitik – Ein gelungenes Beispiel aus Brandenburg

Es gibt aber auch positive Beispiele, dass das Mannschaftsspiel gelingt. Dies sei kurz an einem Beispiel aus dem Land Brandenburg skizziert: Im Jahr 2005 entwickelte die Landesregierung Brandenburg eine neue Förderstrategie, die der in der Regionalwissenschaft anerkannten Tatsache Rechnung trägt, dass durch die Bildung regionaler und sektoraler Förderschwerpunkte höhere Wachstumseffekte erzielt werden können. Eine interministerielle Arbeitsgruppe nahezu aller Ressorts bereitete die dafür erforderlichen Kabinettsentscheidungen vor. Die Landesregierung identifizierte 16 Branchenkompetenzfelder und entschied, 15 Städte und Städteverbände als Regionale Wachstumskerne auszuweisen, die vorrangig bei der Entwicklung ihrer besonderen wirtschaftlichen und wissenschaftlichen Potenziale unterstützt werden sollen.

Die Ressorts verpflichteten sich, ihre für die Entwicklung der Regionalen Wachstumskerne relevanten Förderprogramme, ihre anderweitigen Haushaltsmittel, aber auch sonstige fachliche Entscheidungen künftig verstärkt zugunsten der Regionalen Wachstumskerne auszurichten. Dies ist ein positives Beispiel für die Steuerung einer grundlegenden politischen Umorientierung und die Zurückstellung allein ressortbezogener Ziele, kurz: ein gelungenes Mannschaftsspiel.

Mit der Neuausrichtung der Förderpolitik, d. h. durch die Stärkung von arbeitsplatzschaffenden Wachstumskernen und Branchenkompetenzzentren soll die durch fehlende Arbeitsplätze bedingte Abwanderung verringert und der demografischen Entwicklung entgegengesteuert werden.¹⁷

Kommunikation stärkt den Gestaltungswillen

Jedes politische und soziale Handeln beginnt mit Kommunikation oder ist Teil derselben. Die Darstellung der Fakten und der künftigen Entwicklung bei gleichbleibenden Rahmenbedingungen steht auch am Beginn des notwendigen öffentlichen Diskurses über den demografischen Wandel und seine Folgen. Das Aufzeigen von Handlungserfordernissen und -alternativen, den daraus resultierenden Entwicklungen und den erwarteten gesellschaftspolitischen Zuständen müssen folgen.

Bürgerschaftliches Engagement fördert den Zusammenhalt der Gesellschaft

Viele soziale, kulturelle und sportliche Angebote wird man künftig nur noch aufrechterhalten können, wenn das Engagement der Bürgerinnen und Bürger diese gestaltet. Auf der anderen Seite ist der Wille dazu in großem Maße vorhanden. Viele Bürgerinnen und Bürger nehmen das Heft des Handelns in die eigenen Hände. Die Politik sollte diese Chance nutzen, das Angebot – vor allem der „jungen Alten“ – für ein bürgerschaftliches Engagement annehmen und sie ermutigen, Verantwortung für das Gemeinwesen zu übernehmen. Immer mehr ältere Menschen, die auch nach ihrem Ausscheiden aus dem Berufsleben körperlich und geistig fit sind, verabschieden sich aus ihrem Beruf, nicht aber aus der Gesellschaft. Der Abgabe von Aufgaben und Verantwortung im Beruf steht häufig die Übernahme neuer Aufgaben und neuer oder erweiterter Verantwortung in Familie und Gesellschaft gegenüber. Die Bürgerinnen und Bürger, die zugleich Verursacher des demografischen Wandels wie Betroffene sind, wären ohne ihr aktives Mitwirken Objekt des Wandels. Es liegt aber in ihrer Hand, durch eigenes Engagement den Wandel mit zu gestalten und den Gestaltungsprozess als Chance für Verbesserungen der Lebensbedingungen und der politischen Kultur zu nutzen. Menschen im höheren Lebensalter sind ein Aktivposten der Gesellschaft, wenn ihre Bereitschaft, sich für das Gemeinwesen zu engagieren, unterstützt, gefördert und angenommen wird. Bürgerschaftliches Engagement ist eine unverzichtbare Bedingung für den Zusammenhalt unserer Gesellschaft.

¹⁷ Dies ist unter www.brandenburg.de gut dokumentiert

Neue Aufgaben – altes Personal

Durch die räumliche und soziale Segregation ändern sich die Zielgruppen und die Aufgabenstellung vor allem der sozialen Dienste, der Jugendarbeit und der Bildungspolitik. Für die neuen Aufgaben brauchen die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter andere, meist höhere Qualifikationen. In der Regel werden die veränderten Aufgaben allerdings mit dem – im doppelten Sinn – „alten“ Personal erledigt werden müssen, denn auch die Nachwuchsgewinnung wird schwieriger werden. Die ungünstige Entwicklung der öffentlichen Haushalte und der in einigen Regionen bereits erkennbare Fachkräftemangel verschärfen die Konkurrenz um qualifizierte Arbeitskräfte zwischen der öffentlichen Verwaltung und der Privatwirtschaft einerseits sowie zwischen den Kommunalverwaltungen und Landes- bzw. Bundesbehörden andererseits. Die fachlichen und organisatorischen Herausforderungen der Kommunen aber werden größer. Die Aufgabenstellungen der Zukunft heißen: Projektmanagement über Zielvereinbarungen und Steuerung von Beteiligungs- und Selbstorganisationsprozessen.

Um diesen Aufgaben gerecht zu werden, muss Verwaltungskompetenz projektbezogen und damit zeitlich begrenzt um externen Sachverstand ergänzt werden. Dieser ist – besonders auf kommunaler Ebene – auch durch bürgerschaftliches Engagement zu aktivieren. In der Bürgerkommune arbeiten Gemeindevertretung, Verwaltung, Bürgerinnen und Bürger sowie die örtliche Wirtschaft zusammen und entwickeln – aus ihrer jeweils unterschiedlichen Betroffenheit und Interessenlage heraus – gemeinsam passgenaue Lösungen.

Strukturen aufbrechen

Das Denken in Institutionen oder Einrichtungen (z.B. Recht auf Kita-Platz) muss abgelöst werden durch inhaltliche Aussagen (z.B. Recht auf Erziehung und Bildung) und durch ein Denken, das nicht in festgefühten Ressortzuständigkeiten und Organisationsstrukturen gefangen ist.

Ressortabgrenzungen sind Organisationsgrenzen, die mit dem Lebensalltag der Bürgerinnen und Bürger meist nichts zu tun haben. Die Organisationsstruktur und die Problemstruktur passen selten zusammen (Mismatch). Statt die Probleme an die Ressortzuständigkeiten anzupassen, was i.d.R. nicht problemadäquat wäre, müssen die Organisationsgrenzen der Verwaltung geöffnet, d. h. ggf. die Ressorthoheit aufgegeben werden.

Auch die Hierarchie der Verwaltungsebenen, also die Arbeitsteilung zwischen Gemeinde, Kreis, Region und Land, interessieren die Bürgerinnen und Bürger allenfalls sekundär. Bürgerinnen und Bürger wollen einen Ansprechpartner in ihrem örtlichen Rathaus, das als Front-Office fungieren sollte. Kommunale Egoismen müssen kommunaler Kooperation weichen oder zugunsten regionaler Lösungen zurückstehen. Fachpolitiken müssen sich fachübergreifender Betrachtung öffnen. Daseinsvorsorge braucht einen ganzheitlichen, d. h. einen sektoral und räumlich übergreifenden Ansatz. Die Arbeitsteilung zwischen Front-Office und Back-Office ist eine interne Organisationsangelegenheit. Allerdings ist dabei – wegen der fehlenden Bürger- und Problembezogenheit ist dies zu bedauern – die verfassungsmäßige Problematik zu berücksichtigen, die eine Vernebelung der politischen Verantwortung mit sich bringt. Dies hat der Entscheid des Bundesverfassungsgerichts zu den Job-Centern gezeigt, bei der staatliche und kommunale Aufgaben von einer Organisationseinheit wahrgenommen wurden.

Virtuelle Wege sind kürzer und komfortabler

Besonders in ländlichen Gebieten mit stark rückläufiger Bevölkerung und abnehmender Mobilität der – immer älter werdenden – Bewohnerinnen und Bewohner muss die öffentliche Verwaltung ein Höchstmaß an Flexibilität zur Grundlage ihrer Arbeit machen. Die standortgebundenen Dienstleistungen müssen ergänzt werden um Internet-gestützte Angebote wie Online-Amt, Internet-Polizeiwache, elektronischer Gerichtsbriefkasten – diese sind im Land Brandenburg bereits eingeführt – sowie um räumlich und zeitlich begrenzte Dienstleistungen, wie die rollende Sprechstunde und in einigen Fällen auch Hausbesuche. Bürgernähe wird nicht mehr über ständige ortsgebundene Präsenz, sondern durch organisationsübergreifenden, dezentralen und mobilen Service gewährleistet werden. So müssen selbst physische Wege nicht länger werden, und virtuelle Wege sind ohnehin kürzer und komfortabler: Anklicken ist bequemer als anstellen.

Private Dienstleistungen fachübergreifend entwickeln

Auch private Dienstleistungen können immer häufiger nicht mehr sektoral erbracht werden. Die Trennung in die Dienstleistung Personenverkehr, mobile Lebensmittelversorgung und Zustelldienste lässt sich nicht länger aufrecht erhalten. Statt dass die Nahverkehrsgesellschaft eines Landkreises einen immer schlechteren und teureren Personenverkehr organisiert, sollte eher ein Logistik-Unternehmen unterschiedliche Bedarfe bündeln und koordiniert bedienen, indem es z.B. Verkehrs- und Transportdienstleistungen für Menschen und Waren bündelt.

Ressortgrenzen überwinden

Um den laufenden politischen Prozess zu steuern benötigt jede koordinierende Verwaltung neben institutioneller und personeller Analyse- und Planungskompetenz auch Steuerungskompetenz und Fachkompetenz. Die eigene Fachkompetenz reicht in der Regel nur zur Begleitung und Koordinierung der Fachpolitik. Es ist unmöglich, die zur Steuerung politischer Prozesse – und damit als Gegengewicht zum Sachverstand der Ressorts – erforderliche Kompetenz in einer Regierungszentrale auf Dauer vorzuhalten. Auch das Rotationsprinzip, d. h. die Abordnung von Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern der Ressorts an die Regierungszentrale, stößt an Grenzen.

Die Erwartung an die Arbeit des Mitarbeiters sind bei der entsendenden Behörde andere als bei der anfordernden Behörde. Das entsendende Ressort will den Sachverstand und die eigenen Denk- und Verfahrensmuster in der Regierungszentrale etablieren. Die Regierungszentrale dagegen erwartet einen besseren Einblick in die Fachpolitik, eine effizientere Kontrolle und die Chance zur ressortübergreifenden Steuerung. Erfüllt der Mitarbeiter oder die Mitarbeiterin die Erwartungen des Regierungschefs, dann wirkt sich das nach der Rückkehr ins Fachressort vermutlich nicht karrierefördernd aus. Effektiver ist es daher, die politische und Verwaltungskompetenz der Regierungszentrale projektbezogen und damit zeitlich begrenzt um externen Sachverstand zu ergänzen. Dabei ist externer Sachverstand auch über Bürgerbeteiligung zu akquirieren.

Diese Aussagen gelten für alle politischen Ebenen, den Bund, die Länder und die kommunale Ebene. Die Notwendigkeit so zu agieren ist auf der kommunalen Ebene und hier besonders in strukturschwachen ländlichen Regionen am größten.

Politische Gesamtverantwortung ist gefragt

Auf Landesebene wäre eine deutliche Stärkung der Befugnisse der Ministerpräsidenten mit einer damit einhergehenden Einschränkung der Ressorthoheit bei Querschnittsaufgaben durchaus möglich. Dies setzt voraus, dass das Prinzip der Ministerverantwortlichkeit durch das Ressortprinzip abgelöst wird. Damit hätte der Ministerpräsident gegenüber dem Parlament die Gesamtverantwortung für alle Politikbereiche.

Entsprechende Kompetenzregeln auf kommunaler Ebene vorausgesetzt, die allerdings aufgrund der unterschiedlichen Kommunalverfassungen in den Bundesländern differenziert auszugestalten wären, müssten auch Bürgermeister die Möglichkeit erhalten, ressortübergreifende Politikentscheidungen gesamtverantwortlich zu fällen.

Die Bürgerkommune ist nötiger denn je

Die Kommunen erfüllen ihre Aufgaben durch ihre gewählten Organe und durch die Bürgerinnen und Bürger unmittelbar. Die Gemeindevertretung als gewähltes Organ hat ein politisches Mandat und damit Auftrag und Legitimation, die Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft zu regeln. Dazu bedient sie sich der Verwaltung, die für die fachlich einwandfreie, finanziell vertretbare und rechtsstaatlich korrekte Umsetzung der politischen Zielvorgaben sorgt. Die Bürgerinnen und Bürger formulieren ihre Ansprüche und Wünsche an das Gemeinwesen, sind aber zugleich – als von sozialen Entwicklungen und politischen Entscheidungen Betroffene – Experten für die örtlichen Angelegenheiten und Akteure. Schließlich müssen auch noch die in der Kommune ansässigen Unternehmen und Betriebe mitarbeiten. Ohne das Engagement und Zusammenspiel dieser Kräfte – Gemeindevertretung, Verwaltung, Bürgerschaft und Wirtschaft – wird die Bürgerkommune keine Eigendynamik entwickeln können, die für die Gestaltung des demografischen Wandels erforderlich ist. Die Bürgerkommune ist kein fertiges Modell, sondern ein dynamischer Prozess, der in jeder Kommune neu gestaltet und mit sektoralen und regionalen Planungen und Aktivitäten vernetzt werden muss. Gelingt das Zusammenspiel der Hauptakteursgruppen der Bürgerkommune, dann führt dies nicht nur zu höherer Zufriedenheit der Bürgerinnen und Bürger mit den kommunalen Dienstleistungen und höherer Akzeptanz auch bei unpopulären Entscheidungen. Die aktive Teilhabe an der Willensbildung stärkt die Solidarität und die Identifikation mit der Kommune. Im Idealfall

steigert die erfolgreiche Arbeit der Bürgerkommune die Effizienz kommunalpolitischer Entscheidungswege und bringt bessere Ergebnisse im Sinne der politischen Zielsetzung (Bogumil, Holtkamp 2005).

Resümee

Demografischer Wandel ist kein eigenes Politikfeld. So wie der demografische Wandel in alle Lebensbereiche hineinwirkt, müssen alle Fachpolitiken angepasst werden, und alle gesellschaftlichen Gruppen müssen reagieren, müssen ihren Beitrag dazu leisten, den demografischen Wandel und seine Folgen zu gestalten. Auf staatlicher wie auf kommunaler Ebene benötigen wir jenseits von Richtlinienkompetenz, Ressorthoheit und Kabinettprinzip den Willen zum Mannschaftsspiel. Dies kann man allerdings nicht verordnen oder institutionalisieren. Ob das Mannschaftsspiel gelingt, hängt vom Willen der Beteiligten und der Durchsetzungsfähigkeit des Regierungschefs bzw. des Bürgermeisters ab.

Der demografische Wandel erfordert ressortübergreifende und branchenübergreifende Antworten, ein Zusammenspiel von Politik, Wissenschaft und Wirtschaft sowie die Einbeziehung der Bürgerinnen und Bürger in grundlegende Entscheidungen. Die Ressorthoheit wird uns allerdings aus verfassungsrechtlichen und politischen Gründen und aufgrund der verwaltungsimmanenten Beharrungstendenzen weiter erhalten bleiben. Als politische Aufgaben bleiben die Überwindung von Ressortgrenzen und das Aufbrechen ressortegoistischer Blockaden auf der Tagesordnung. Dass dies gelingen kann, zeigen einzelne Beispiele. Diese zeigen allerdings auch, dass die Steuerung politischer Prozesse neben dem festen Willen der Chefebene auch einen deutlich größeren personellen und meist auch finanziellen Aufwand erfordert als die einfachere Ressortkoordinierung. Es bleibt der Trost, dass die Aussichten zur Überwindung der Ressortegoismen auf der kommunalen Ebene am größten sind, hier allerdings auch nur, wenn sich die Bürgergesellschaft die Freiräume erkämpft. Geschieht dies nicht, kann die Überwindung von Ressort- und Branchengrenzen in strukturschwachen ländlich-peripheren Räumen zur Überlebensfrage werden, denn ohne eine Grundversorgung ist die Existenz ganzer Ortschaften oder von Ortsteilen gefährdet. Diese Orte werden unbewohnbar.

Literatur

Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland – Textausgabe, Stand: März 2009, Hg: Deutscher Bundestag, Berlin 2009

Sturm, Roland/ Pehle, Heinrich (2007): Das Bundeskanzleramt als strategische Machtzentrale, in: Bertelsmannstiftung (Hg.): ‚Jenseits des Ressortdenkens‘ – Reformüberlegungen zur Institutionalisierung strategischer Regierungsführung in Deutschland. Zukunft Regieren. Beiträge für eine gestaltungsfähige Politik – 1/2007, Gütersloh: Bertelsmannstiftung, S.56-104.

Bogumil, Jörg/ Holtkamp, Lars (2005): Das Konzept der Bürgerkommune, nach Landesregierung Brandenburg – Staatskanzlei: Demografischer Wandel in Brandenburg – Erneuerung aus eigener Kraft, 2. Bericht der Landesregierung zum demografischen Wandel, Potsdam, 24.Mai 2005

Verfassung des Landes Brandenburg vom 20. August 1992 (GVBl I S. 298), zuletzt geändert durch Art. 1 ÄndG vom 7.7.2009 (GVBl I S. 191)

Bearbeiter:

Dr.-Ing. Hans-Ulrich Oel
Berlin
hans-ulrich@oel.name