



Ländliche Räume im demografischen Wandel





Bundesamt für Bauwesen un**d** 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 BBR*2

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 Meinungsaustausch 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 Raumentwicklung1996), 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 Räumen 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 Ländlchen 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 wettbewerblicher 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 st 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, Maretzke, 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 leitungsgebundenen 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 Anpassungserfordernisse 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 Stadtumbau 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 verschäfft 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. Erbengemeinschaften 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 Mittun 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 Ausfallbürgen 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 bürgerschaftliche 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 Ressorts, 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, Mehrgenerationshäuser, 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 guantitative und gualitative 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)."
- 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. S
- 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 Val. 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:

- 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