

Berichte aus Forschung und Praxis

Hans-Peter Gatzweiler, Martina Kocks

Demographischer Wandel

Modellvorhaben der Raumordnung als Handlungsfeld des Bundes

Demographic Change

*Demonstration Projects of Spatial Planning as an Action Area
of the Federal Government*

Kurzfassung

Räumliche Planung und die Träger öffentlicher Daseinsvorsorge / Infrastrukturleistungen müssen sich in regional unterschiedlichem Maße frühzeitig auf eine generelle Bevölkerungsabnahme, Alterung und Internationalisierung der Bevölkerung einstellen. Die aus der räumlichen Dimension des demographischen Wandels resultierenden Anpassungserfordernisse verlangen nach raumordnerischen Weichenstellungen: Angefangen mit einer ergebnisoffenen Überprüfung raumordnerischer Leitbilder und Ziele, z. B. der Aufrechterhaltung des Postulats der Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse, bis hin zu einer Überprüfung der Verfahren und Instrumente zur Wahrnehmung des Koordinierungsauftrags der Raumordnung auf den verschiedenen räumlichen Ebenen. Eine wichtige Rolle als Handlungsfeld des Bundes spielen auch Modellvorhaben. Sie bieten die Möglichkeit, in Zusammenarbeit mit Akteuren vor Ort, in den Regionen, innovative raumordnerische Handlungsansätze zu entwickeln und zu erproben. Der Beitrag stellt die aktuellen Modellvorhaben der Raumordnung im Themenschwerpunkt „Infrastruktur und demographischer Wandel“ vor und berichtet über erste Ergebnisse. Im Mittelpunkt stehen dabei Strategien und Konzepte zur Sicherung einer angemessenen regionalen Infrastrukturversorgung.

Abstract

Spatial planning and the bodies responsible for the provision of public amenities / infrastructure services must adapt early and to regionally different extents to a general population decline, to ageing and to the internationalisation of the population. The adaptation requirements resulting from the spatial dimension of demographic change call for a positioning of spatial planning: starting with an examination of spatial planning models and objectives with open results, for instance the maintenance of the postulate of equivalent living conditions, to an examination of the procedures and instruments to fulfil the co-ordination task of spatial planning at the different spatial levels. Demonstration projects also play an important role as an action area of the Federal Government. They provide the opportunity to develop and test innovative policy approaches of spatial planning in collaboration with local protagonists in the regions. The article presents the current demonstration projects of spatial planning in the thematic focus "Infrastructure and Demographic Change" and reports on first results. Strategies and concepts to safeguard an appropriate regional supply of infrastructure are in the centre of interest in this context.

1 Die räumliche Dimension des demographischen Wandels

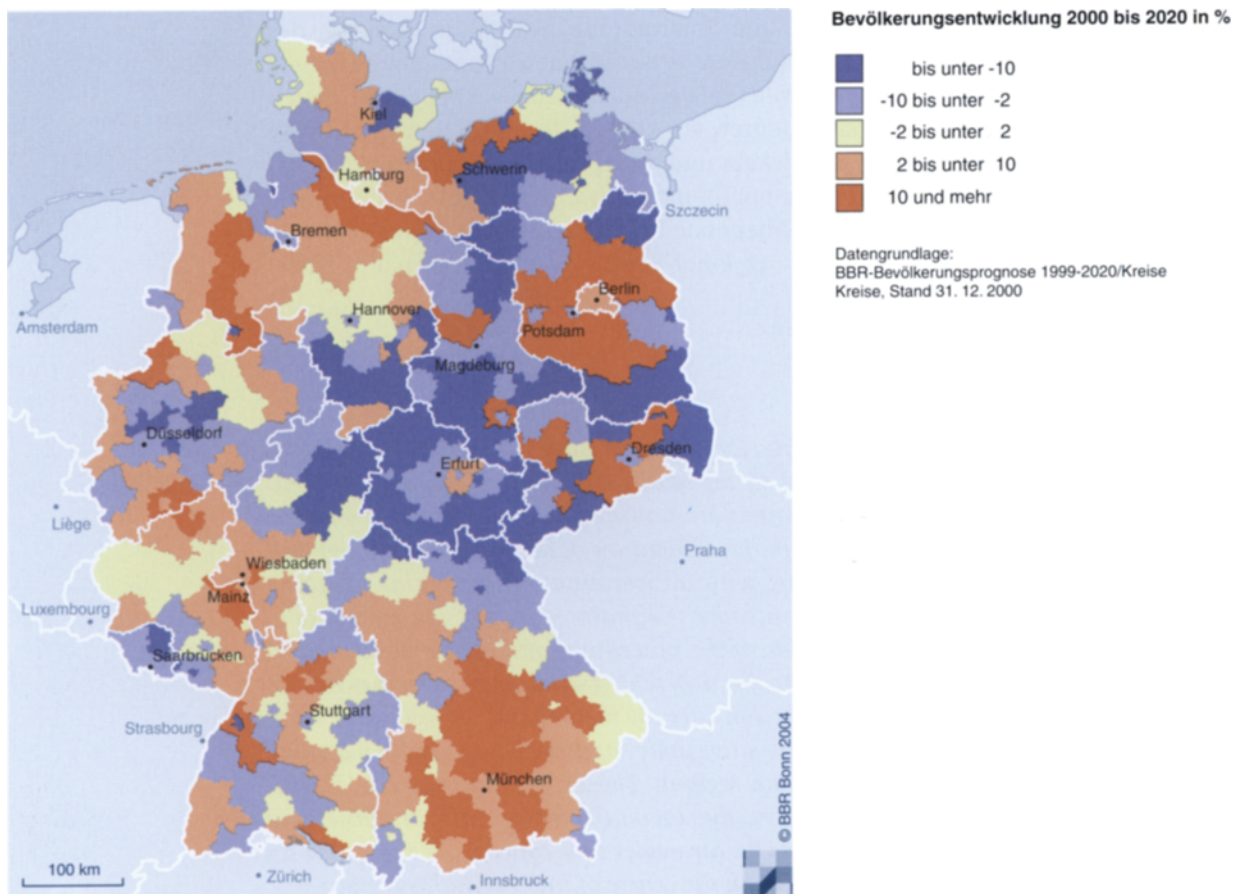
Die Ende 2003 vom Statistischen Bundesamt vorgelegte 10. Koordinierte Bevölkerungsvorausschätzung bestätigt noch einmal, dass in Deutschland der langfristige Trend in Richtung „Schrumpfung der Bevölkerung“ weist.¹ Die bis zum Jahr 2050 fortgeschriebenen Verläufe der Geburten- und Sterbefälle zeigen eine immer weiter aufgehende Schere zwischen der Zahl der Neugeborenen und der der Gestorbenen, wobei sich das Geburtendefizit künftig deutlich vergrößert. Die Zuwanderung aus dem Ausland mindert den dadurch einsetzenden Bevölkerungsrückgang, kann ihn jedoch nicht vollständig ausgleichen: Die mittlere Variante (jährliche Zuwanderung von rd. 200 000 Ausländern) ergibt für 2050 noch 75 Mio. Einwohner. Bei niedrigerer Zuwanderung (um die 100 000 Personen jährlich) sinkt die Bevölkerungszahl auf 68,5 Mio. Der Anteil der jungen Menschen (<20 Jahren) an der Bevölkerung wird von rd. einem Fünftel im Jahr 2001 auf ein Sechstel im Jahr 2050 sinken. Dagegen steigt der Anteil der über 60-Jährigen im gleichen Zeitraum von

etwa einem Viertel auf mehr als ein Drittel. Aufgrund der anhaltend hohen Zuwanderung aus dem Ausland wird zudem die Zahl der Ausländer, und damit die Ausländerquote, stark steigen. Bevölkerungsabnahme, Alterung und Internationalisierung der Bevölkerung werden also langfristig den demographischen Wandel in Deutschland prägen.

Welche räumliche Dimension aber hat der demographische Wandel? Die jüngste BBR-Bevölkerungsprognose bis 2020, die in den Grundannahmen in etwa der mittleren Variante der 10. Koordinierten Bevölkerungsvorausberechnung entspricht (d.h. jährliche Nettozuwanderung von rd. 200 000 Ausländern), verdeutlicht die räumlichen Unterschiede des demographischen Wandels.²

Auf der regionalen Ebene der Kreise zeigt sich ein Nebeneinander von Wachstum und Schrumpfung (siehe Karte 1). Die frühere deutsch-deutsche Grenze bildet sich in der Bevölkerungsentwicklung nicht

Karte 1
Bevölkerungsentwicklung 2000 bis 2020 in %

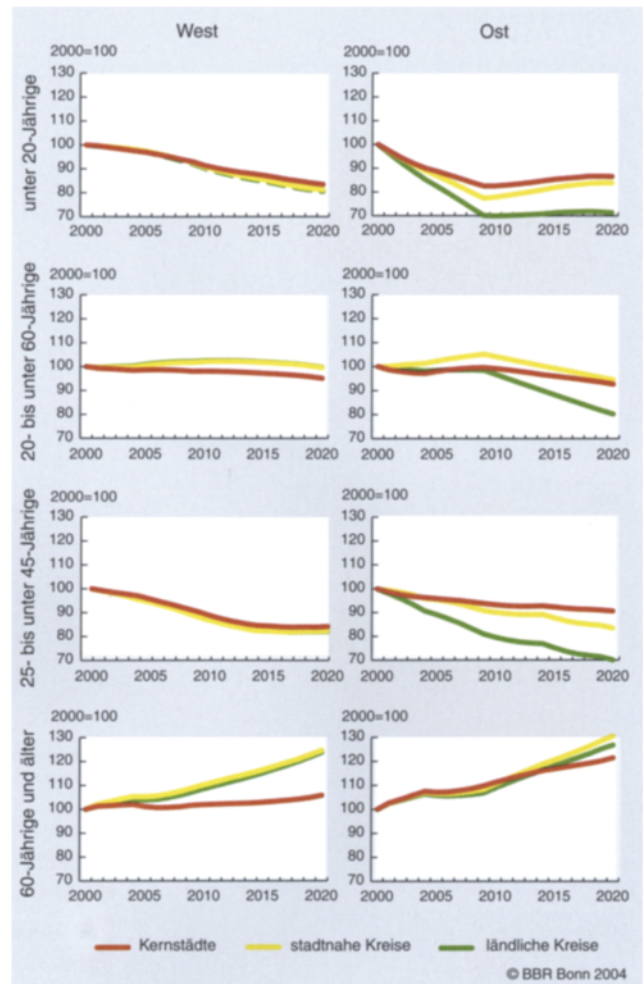


mehr ab, wie wohl tendenziell ein Ost-West-Gefälle weiterhin feststellbar ist. Vom Ruhrgebiet Richtung Osten erstreckt sich ein breiter Korridor, in dem vermehrt Kreise mit abnehmender Bevölkerung liegen. Im Osten dürfen allenfalls suburbane Kreise noch mit Bevölkerungszunahme rechnen. Die bisher ausgedehnten Wachstumsregionen des Westens „verinseln“ immer mehr. Als größere zusammenhängende Gebiete mit Bevölkerungszunahme verbleiben im Süden der Raum München und im Nordwesten das Gebiet um die beiden Hansestädte Bremen und Hamburg. Wichtigster Auslöser für die negative Bevölkerungsdynamik, den sich verstärkenden Trend in Richtung Schrumpfung, ist der starke Anstieg der Sterbeüberschüsse. Die räumlichen Wanderungsmuster werden sich demgegenüber wenig verändern. Die natürlichen Bewegungen erhalten also mittelfristig bestimmenden Charakter. Das „Wüten der kleinen Kohorten“ (Die ZEIT, 20/2001), der seit Jahrzehnten schon aufgrund niedriger Geburtenraten schwachen Geburtsjahrgänge, ist nicht mehr aufzuhalten.

Altersstrukturelle Veränderungen verlaufen in West und Ost gleichgerichtet, jedoch mit unterschiedlicher Dynamik und Intensität (siehe Abb. 1). Bis 2020 geht die Zahl der Jugendlichen (<20 Jahren) im Westen um ca. 18 % zurück, im Osten wird der niedrigste Wert schon um 2010 erreicht, wobei der ländliche Raum mit einer Abnahme von ca. 30 % besonders betroffen sein wird. Die Zahl der Personen im erwerbsfähigen Alter (20 bis <60 Jahre) nimmt im Westen nur noch in den Kernstädten um etwa 5 % ab, im Osten dagegen ist mit einer Abnahme um 10 % in Kernstädten und stadtnahen Kreisen und bis 20 % in ländlichen Kreisen zu rechnen. Die besonders auf dem Wohnungsmarkt aktive Gruppe der 25- bis unter 45-Jährigen nimmt dagegen schon bis 2010 sehr stark ab, vor allem in den Kernstädten. Die Zahl älterer Menschen über 60 Jahre wird im Westen wie im Osten in allen Gebietskategorien stark zunehmen, insbesondere aber in den stadtnahen Kreisen (Umland) und in den ländlichen Kreisen (ca. 20 % und mehr). Die Doppelwirkung aus niedrigen Geburtenraten und hoher Lebenserwartung der „baby-boom“-Jahrgänge der 50er und 60er Jahre führt insgesamt in eine alternde Gesellschaft, im Osten stärker und schneller als im Westen, im Umland und ländlichen Raum stärker als in den Kernstädten (siehe Karte 2).

Durch anhaltende Zuwanderungen aus dem Ausland wird die Internationalisierung der Bevölkerung, d.h. der Anteil der Ausländer, der Einwohner mit Migrationshintergrund, zunehmen. Bei seiner jüngsten Prognose geht das BBR davon aus, dass sich die internationalen Wanderungen auf hohem Niveau stabilisie-

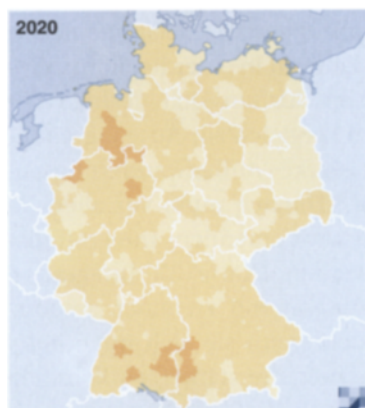
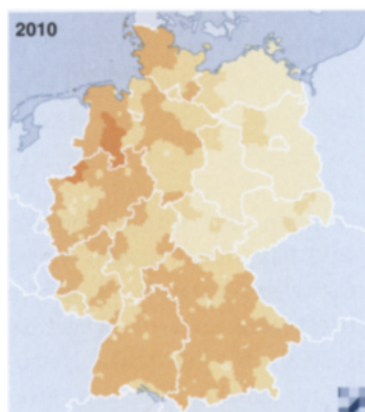
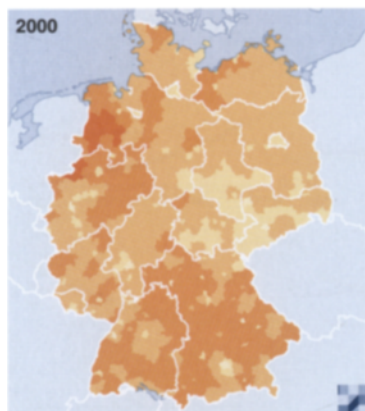
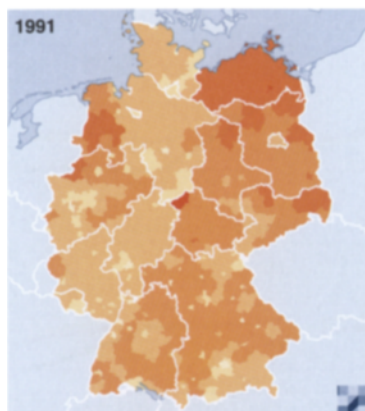
Abbildung 1
Kleinräumige altersstrukturelle Veränderungen 2000 – 2020



ren. Die Rahmenbedingungen der internationalen Mobilität (Push- und Pull-Faktoren) lassen weiter einen anhaltend hohen Zuwanderungsdruck in die hochentwickelten Industriestaaten erwarten. Das BBR rechnet mittelfristig (bis 2020) mit jährlichen Nettowanderungsgewinnen von rd. 200 000 Personen. Analysen zeigen, dass Integration sich umso schwieriger gestaltet, je weniger Erfahrungen im Zusammenleben von Deutschen und Ausländern in einer Region vorliegen. Integrationsaufgaben dürften sich deshalb vor allem dort stellen, wo im Vergleich zur Ausgangssituation überproportional starke Außenwanderungsgewinne zu erwarten sind.³ Danach muss vor allem in den neuen Ländern mit zunehmendem Integrationsneubedarf gerechnet werden (Karte 3). Integration wird in Deutschland zunehmend zu einer gesamt-räumlichen Aufgabe, auch wenn sie sich quantitativ auf die Kernstädte, allgemein die stärker verdichteten urbanen Gebiete im Bundesgebiet konzentriert.

Karte 2
Auf dem Weg in eine alternde Gesellschaft

Abnahme der Jungen



Anteil der unter 20-Jährigen in %		
	1991	2020
Bund	21,7	17,4
Ost	24,4	16,6
West	20,9	17,7

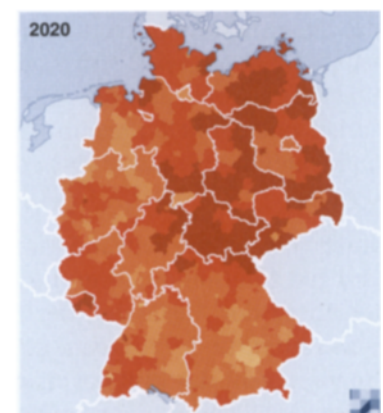
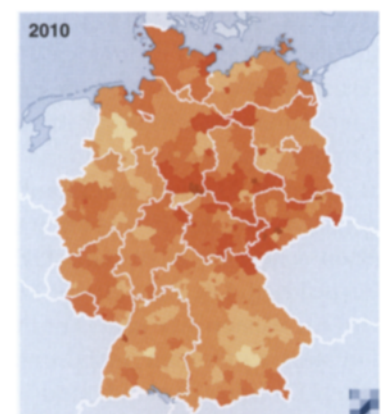
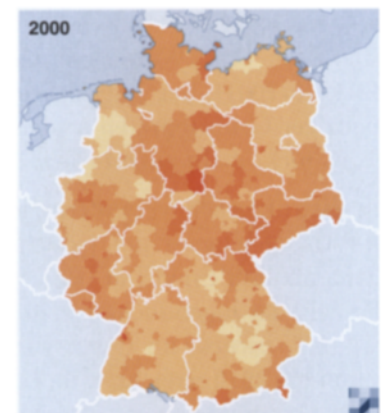
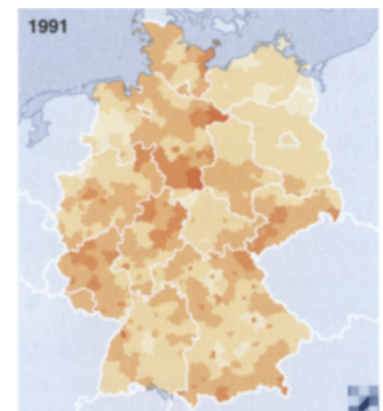
Anteile der Altersklasse an der Gesamtbevölkerung in %

- unter 17
- 17 bis unter 20
- 20 bis unter 23
- 23 bis unter 26
- 26 bis unter 29
- 29 bis unter 32
- 32 und mehr

Anteil der über 60-Jährigen in %		
	1991	2020
Bund	20,4	28,6
Ost	19,1	31,0
West	20,8	28,0

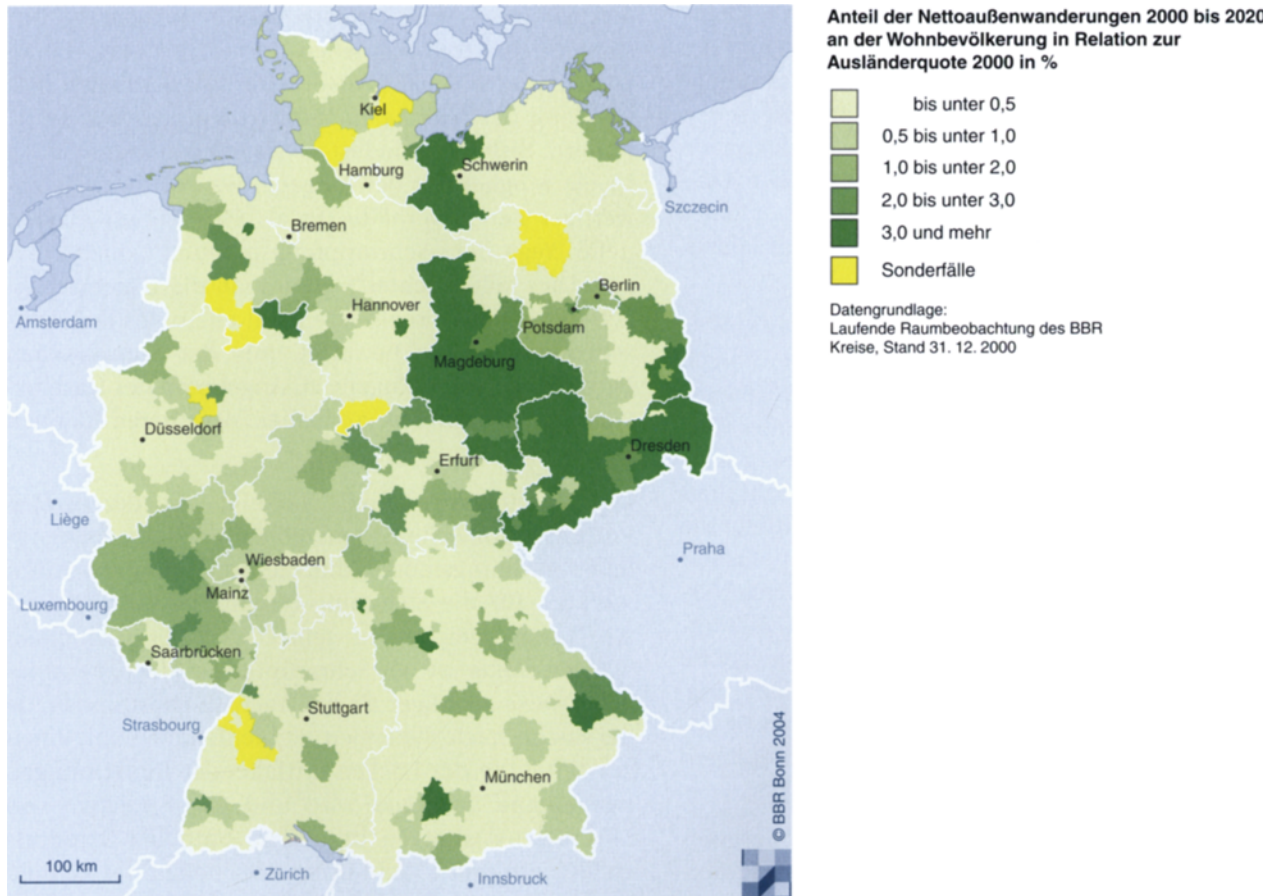
Datengrundlage: BBR-Bevölkerungsprognose 1999-2020/Kreise
 Kreise, Stand 31. 12. 2000
 © BBR Bonn 2004

Zunahme der Alten



Karte 3

Integrationsneubedarf 2000 bis 2020



2 Demographischer Wandel – Eine Herausforderung für die Raumordnung

Die räumliche Dimension des demographischen Wandels verdeutlicht, dass er einerseits eine generelle gesamtträumliche bzw. gesamtstaatliche Herausforderung ist, im Besonderen aber auch eine Herausforderung für die Raumordnung in Bund und Ländern. Warum? Differenziert nach den zentralen Trends des demographischen Wandels – Schrumpfung, Alterung, Internationalisierung – entsteht ein Bündel von unterschiedlichen Anpassungsanforderungen⁴:

- Der Bevölkerungsrückgang führt vor allem in dünn besiedelten, ländlichen Räumen zu generellen Tragfähigkeitsproblemen (ÖPNV, Handel und Dienstleistungen, soziale und kulturelle Infrastruktur, Energie- und Wasserversorgung).
- Die raschen Altersstrukturveränderungen (vor allem im Osten) als Folge einer besonders hohen Diskontinuität der Geburtsjahrgangsstärken bewirken starke Schwankungen beim altersspezifischen Infrastrukturbedarf. Sie verschärfen die infrastrukturalen Anpassungsprobleme, weil für jede einzelne Person im Lebenslauf auch je einzelne „Plätze“ zur Verfügung gestellt werden müssen: Kindergartenplätze, Schulplätze, Ausbildungsplätze, Altenheimplätze usw.

– Die Internationalisierung, der zunehmende Anteil von Ausländern, von Einwohnern mit Migrationshintergrund an der Bevölkerung, erfordert integrationsfördernde Maßnahmen auf verschiedenen räumlichen Handlungsebenen, vor allem vor Ort, in den Städten und Gemeinden.

Eine der wichtigsten Aufgaben der Raumordnung besteht in der Sicherung und Weiterentwicklung der öffentlichen Daseinsvorsorge. In Zeiten knapper Kassen und damit eingeschränkter Handlungsspielräume ist die Sicherung und Weiterentwicklung öffentlicher Infrastrukturangebote allerdings besonders schwierig geworden. Die bisher allorts praktizierte Wachstumsplanung muss zunehmend einer bisher nicht ein-

geübten Schrumpfsplanung weichen. Intersektorale Kooperationen und interkommunale Zusammenarbeit steuern nicht mehr die Verteilung von Überschüssen, sondern erarbeiten zukünftig Konzepte der Bestandssicherung. Ziel muss sein, durch Zusammenlegung und Neustrukturierung zu einer angemessenen räumlichen Verteilung der öffentlichen Leistungen zum Wohl der Gesamtregion zu kommen. Denn Konkurrenzen zwischen Gemeinden gehen zu Lasten eines vielfältigen Angebots und erhöhen Versorgungsdisparitäten.

Die demographische Entwicklung erfordert es außerdem, sehr behutsam umzugehen mit den jeweiligen Ansprüchen der kleiner werdenden jüngeren Generation und der in der Geschichte beispiellos größer werdenden älteren Generation. Zudem sollen die ausländischen Mitbürger so gut es geht in die Gesellschaft integriert werden. Eine gleichwertige infrastrukturelle Versorgung für alle Bevölkerungsgruppen fördert friedliches Zusammenleben, verhindert soziale Verwerfungen und spielt auch als Standortfaktor für Wohnen und Gewerbe in einer Region eine herausragende Rolle. Entscheidungen über Zu- oder Abwanderung, aber auch Fragen der Familienplanung sind häufig abhängig von einem attraktiven Angebot an öffentlichen Einrichtungen.

Die aus der räumlichen Dimension des demographischen Wandels resultierenden Anpassungserfordernisse verlangen nach raumordnerischen Weichenstellungen auf verschiedenen Ebenen. Was die Bundesraumordnung betrifft, sind deren Kompetenzen zwar begrenzt, gleichwohl kann sie aber wichtige Aufgaben wahrnehmen. Als Schlussfolgerung aus der Begleitforschung des Modellvorhabens der Raumordnung „Anpassungsstrategien für ländliche/periphere Regionen mit starkem Bevölkerungsrückgang in den neuen Ländern“ sieht das Institut für Stadtforschung (IfS) Berlin im Einzelnen folgende Aufgaben:⁵

2.1 Ergebnisoffene Überprüfung raumordnerischer Leitbilder, Ziele und Strategien

Die Sicherstellung einer angemessenen regionalen Infrastrukturausstattung unter den Bedingungen des demographischen Wandels erfordert eine Überprüfung der Auslegung traditioneller Leitbilder der Raumordnung. Im deutschen Raumordnungsrecht ist der Sachverhalt einer „Schrumpfung“ nicht geregelt. Der Gesetzgeber ging seit Erlass des Raumordnungsgesetzes (ROG) 1965 bis zu jüngsten Novellen dieses Gesetzes von einem Entwicklungsbegriff aus, der Wachstum von Quantitäten vorsah. Die Angleichung ungleichwertiger Lebensverhältnisse bedeutet in der bisherigen Interpretation Angleichung an den Bundesdurchschnitt „nach oben“.

Das Leitbild im bisherigen Verständnis, würde enorme – angesichts der schwachen Finanzkassen von Kommunen, Bund und Ländern schwer leistbare – Anstrengungen zum Schließen der wachsenden Lücke zwischen normativem Anspruch sowie der realen Entwicklung der regionalen Infrastrukturausstattung erfordern. Bisher zumindest selten offen ausgesprochen ist die Möglichkeit der Aufgabe des Postulats gleichwertiger Lebensverhältnisse als eine Voraussetzung, neue Wege der „Schrumpfsplanung“ einzuschlagen. Dies fällt „leichter“, wenn man die Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse nicht allein aus der deutschen Perspektive bewertet. Aus der europäischen Perspektive ist der Zugang zu Angeboten der Daseinsvorsorge auch in den ländlichen/peripheren Räumen Deutschlands noch relativ gut.

Das siedlungsstrukturelle Leitbild der dezentralen Konzentration scheint generell als Maßstab, als räumliches Ordnungsmodell, für die Anpassung der Infrastruktur, für die Sicherung dezentraler Versorgungsstrukturen geeignet zu sein. Die Orientierung auf Schwerpunkte ist bei Schrumpfungstendenzen möglicherweise wichtiger als bei Wachstumsprozessen, da die Suche nach Synergien verbleibender Funktionen zur Erfüllung der Lücken fortfallender Einrichtungen zunehmend wichtiger wird und das Erreichen von Minimalauslastungen besonders optimale Standortwahlen erfordert. Nicht desto trotz bedarf das Leitbild der dezentralen Konzentration für die Frage der Entwicklung in ländlichen peripheren Räumen einer Konkretisierung der Grade der Konzentration bzw. Dekonzentration, die spätestens anhand der Gestaltung des Netzes der Zentralen Orte zu beantworten ist.

2.2 Aktivere Wahrnehmung des Koordinierungsauftrags der Raumordnung

Träger von Einrichtungen und Diensten der öffentlichen Daseinsvorsorge sind i.d.R. die raumwirksamen Fachpolitiken. Ihnen gegenüber hat die Raumordnung einen Koordinierungsauftrag. Raumbedeutsame Planungen oder Maßnahmen, der Einsatz raumwirksamer Mittel, sind untereinander und mit den Erfordernissen der Raumordnung abzustimmen. Gerade die sich aus dem demographischen Wandel ergebenden, quasi unabdingbaren gesamtstaatlichen Anpassungserfordernisse regionaler Versorgungsstrukturen verlangen auch nach neuen raumordnerischen Weichenstellungen von Bund und Ländern hinsichtlich der Verfahren und Instrumente zur Wahrnehmung des Koordinierungsauftrags. Vorgeschlagen vom IfS wird u.a.:⁶

- Prüfung der Weiterentwicklung des Einsatzes raumwirksamer Finanzmittel über Analysen der Ausgabenstruktur, Prognosen der Reichweite solcher

Instrumente, Aufbau eines Wirkungsmonitorings raumwirksamer Mittel sowie die Prüfung sektorenübergreifender Finanzmittelbudgets oder die Durchführung von Förderkonferenzen für den integrierten Mitteleinsatz zur Umsetzung von Anpassungsstrategien.

- Überprüfung der Wirkungsmechanismen einwohnerbezogener Schlüsselzuweisungen in Regionen mit starkem Bevölkerungsrückgang und Entwicklung alternativer Finanzierungsansätze für ausgewählte Regionen unter der Voraussetzung, dass sie eigenständig Prioritäten setzen und so ihre Entwicklungsoptionen optimal nutzen.
- Prüfung von Vorgaben der Fachplanungen hinsichtlich der Flexibilisierung von Standardwerten, Kapazitäten und Einzugsbereichen, Integration der sich wandelnden Strukturmodelle der Fachplanungen in die raumordnerischen Strukturmodelle (z. B. Wechselwirkung der Verringerung der Mindestschülerzahlen bei „kleinen Grundschulen“ und Zentrale-Orte-Netze).

2.3 Information und Kommunikation mit dem Ziel, Problembewusstsein zu schaffen und neue, innovative raumordnerische Lösungsansätze zu vermitteln.

Die notwendigen Anpassungsprozesse werden sich nicht von alleine einstellen. Politikänderungen setzen voraus, dass sie zu einem wirklich ernsthaft öffentlich diskutierten Thema werden. Die räumlichen Folgen des demographischen Wandels und deren Bewältigung scheinen diesen Status noch nicht erreicht zu haben. Offenbar ist dies schwierig zu kommunizieren, weil es um mittel- und langfristige Entwicklungen geht, und weil die naheliegenden Probleme und Aufgaben im Bereich der sozialen Sicherungssysteme (Rente, Gesundheit, Pflege) schon genug politische Aufmerksamkeit binden. Deshalb ist es wichtig, umfassend und laufend über den demographischen Wandel und seine räumlichen Folgen zu informieren und die Diskussion darüber zu intensivieren.⁷ Ziel muss sein, den vom demographischen Wandel besonders betroffenen Räumen und räumlichen Handlungsebenen den notwendigen Aufmerksamkeitswert zu sichern und ihre Probleme auf die politische Agenda bei Bund und Ländern zu bringen.

Schaffung von mehr Problembewusstsein ist der erste Schritt, die Erarbeitung von Lösungs-, Handlungsansätzen durch angewandte Forschung der zweite. So sind Modellvorhaben seit einigen Jahren für die Bundesraumordnung ein wichtiges Instrument zur Umsetzung eines stärker prozess-, aktions- und pro-

jektorientierten Planungsverständnisses. Mit dem raumordnerischen Aktionsprogramm Modellvorhaben der Raumordnung (MORO) verfügt die Bundesraumordnung über einen (bescheidenen) Haushaltstitel (rd. 1 Mio. €). Er gibt ihr die Möglichkeit, exemplarisch konkrete Projekte zu fördern, in denen in Zusammenarbeit mit Akteuren vor Ort, in den Regionen, innovative raumordnerische Handlungsansätze entwickelt und erprobt werden. Die Durchführung des Aktionsprogramms Modellvorhaben der Raumordnung hat das BMVBW dem BBR übertragen. Ein aktueller Schwerpunkt des Programms ist u. a. das Thema „Infrastruktur und demographischer Wandel“.

3 Modellvorhaben der Raumordnung als Handlungsfeld Schwerpunkt: Sicherung und Weiterentwicklung der Infrastrukturversorgung

3.1 Neue Modellvorhaben der Raumordnung: Infrastruktur und demographischer Wandel

Neue, 2003 ausgewählte Modellvorhaben der Raumordnung greifen zwei zentrale raumordnungspolitische Herausforderungen auf: Zum einen geht es um die Frage, mit welchen Strategien, Konzepten und Instrumenten die räumliche Planung zu einer nachhaltigen, d. h. flächensparenden Siedlungsentwicklung beitragen kann. In der nationalen Nachhaltigkeitsstrategie hat die Bundesregierung ja u. a. das Ziel festgelegt, die Flächeninanspruchnahme bis zum Jahre 2020 bis auf 30 ha pro Tag zu reduzieren. Zum anderen wird der demographische Wandel als eine zentrale Herausforderung für eine zukunftsfähige nachhaltige Raum- und Siedlungsstruktur aufgegriffen.

Zentrales Anliegen des Themenschwerpunktes „Infrastruktur und demographischer Wandel“ ist zu untersuchen, wie unter dem Vorzeichen des demographischen Wandels praktische Strategien und Instrumente für verschiedene Nachfragegruppen und räumliche Bezüge zur Sicherung und Weiterentwicklung der öffentlichen Daseinsvorsorge weiter- und/oder neu entwickelt werden können. Ziel kann dabei nicht alleine eine optimierte Anpassungsplanung sein. Ebenso wichtig sind Strategien und Instrumente, die den Auslösern derjenigen Trends entgegenwirken, die eine Anpassungsplanung erst erforderlich machen. Das Forschungsinteresse des Bundes richtet sich u. a. auf die Beantwortung folgender Forschungsleitfragen:

- Welche Mindestanforderungen öffentlicher Daseinsvorsorge sowie Maßstäbe einer angemessenen Versorgung sollen künftig gelten?

- Wie kann die Erreichbarkeit von Infrastrukturangeboten insbes. für ältere, weniger mobile Bevölkerungsgruppen gesichert und z.B. durch den verstärkten Einsatz von I&K-Technologien weiterentwickelt werden?
- Welche neuen organisatorischen Zuschnitte und Modelle sowie alternativen Angebotsformen (durch private, in Selbsthilfe) bieten sich – nicht zuletzt unter dem Gesichtspunkt der Notwendigkeit von Kosteneinsparungen – bei der Leistungserstellung der Infrastrukturen künftig an?
- Welchen Beitrag können neue Instrumente (z.B. Ziel- und Qualitätsvereinbarungen, raumordnerische Verträge, Monitoring) zur Umsetzung von regionalen Anpassungsstrategien der öffentlichen Daseinsvorsorge leisten? Wie können entsprechenden kooperative Planungen ausgestaltet werden?
- Welche Möglichkeiten hat die räumliche Planung, Infrastrukturträger/Anbieter auf regionaler Ebene zu vernetzen sowie Kompensations- und Kooperationslösungen zu fördern?
- Wie muss das Leitbild der dezentralen Konzentration, bezogen auf die öffentliche Daseinsvorsorge, weiterentwickelt werden, um die Anpassungsprozesse an veränderte Bevölkerungsstrukturen zu unterstützen?
- Anpassungsprozesse erfordern Umdenkungsprozesse bei allen Akteuren (Politik, Verwaltung, Wirtschaft, freie Träger, Bürger): Wie kann frühzeitige Akzeptanz bei allen Beteiligten erreicht und gesichert werden?

Die bisher (Ende 2003) ausgewählten drei Modellvorhaben (siehe Karte 4) – weitere sollen in 2004 noch hinzukommen – verfolgen im einzelnen folgende Zielsetzungen (siehe Website des BBR, www.bbr.bund.de/...):

Leitziel des **Modellvorhabens „Seniorenorientierter Wirtschaftsraum“ der Technologie-Region K.E.R.N.** ist, sich als Region der „Lebensqualität ein Leben lang“ aufzustellen. Dies erfordert zum einen, bestehende Wirtschaftsstrukturen in Richtung einer zukünftigen bedarfsorientierten Wirtschaftsstruktur weiterzuentwickeln (Flexibilisierung und Modernisierung). Zum anderen geht es darum, das Bewusstsein der regionalen Akteure für den Anpassungsbedarf in anderen, raumordnerisch relevanten infrastrukturellen Handlungsfeldern weiter zu schärfen bis hin zur Entwicklung von Lösungsansätzen, deren Bearbeitung dann in enger Kooperation zwischen den Akteuren der Region erfolgen soll (Vernetzung). Aus Bundessicht sind folgende Aktivitäten von besonderem Interesse:

- Identifizierung der Handlungsfelder einer seniorenorientierten Regionalwirtschaft durch interne

Marktforschung und Markterschließung; Aufbau und „Betrieb“ eines „Kompetenznetzes“ der Seniorenwirtschaft, d.h. Vernetzung der Anbieter von einschlägigen Produkten und Dienstleistungen für ältere Menschen;

- Regionale Bewusstseinsbildung, Motivation und Vernetzung von Akteuren/Trägern zur flexiblen Modernisierung und Anpassung ausgewählter, seniorenrelevanter Infrastrukturbereiche;
- Entwicklung und Planspielttest einer auf die Probleme und Chancen des demographischen Wandels ausgerichteten regionalen Handlungsstrategie als verbindendes Element sektoraler und kommunaler Aktivitäten;

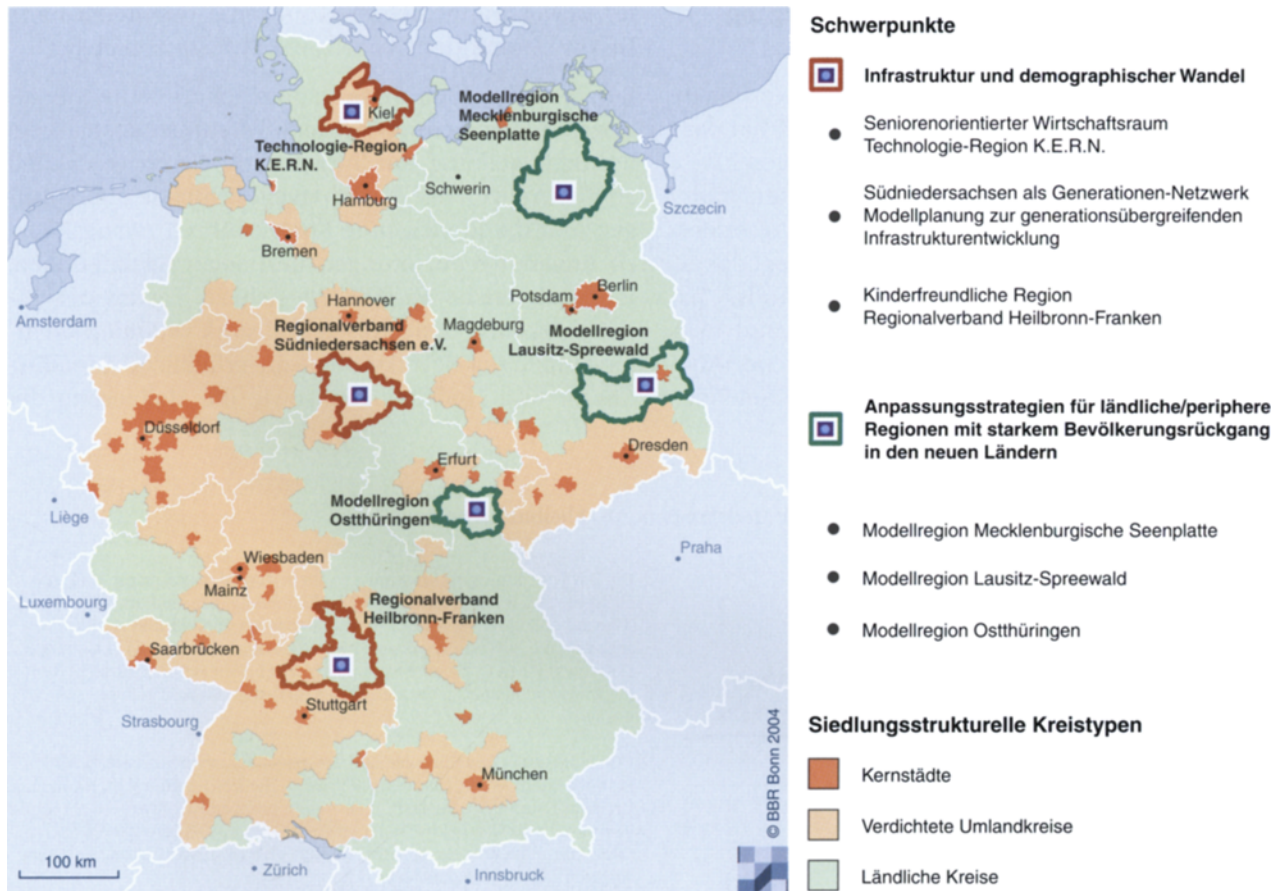
Im **Modellvorhaben „Süd-niedersachsen als Generationennetzwerk – Modellplanung zur generationsübergreifenden Infrastrukturentwicklung“** hat sich in der raumstrukturellen Zieldiskussion das Nachhaltigkeits-Leitbild der „Region im Gleichgewicht“ etabliert. Angesichts des gravierenden demographischen Wandels stellt sich die Frage, ob das generative Gleichgewicht in der Region „nachhaltig“ sicherbar ist. Es geht darum, den regionalen Akteuren und der Öffentlichkeit frühzeitig Chancen und Risiken der regionalen Alterung bewusst zu machen und Steuerungsbedarfe zu identifizieren. Im einzelnen wird deshalb folgenden Fragen nachgegangen:

- Wie gestaltet sich das Zusammenleben und –wirken der Generationen in der Region im Jahre 2020?
- Kann der „generative Leistungsaustausch“ im Bereich der sozialen Infrastruktur bei dem längerfristig zu erwartenden Altersaufbau der Region noch gewährleistet werden? Gibt es noch genug Jüngere, die den Älteren beim Grundbedürfnis „Wohlfühlen“ (Gesundheit, Sicherheit, Kommunikation) „dienen“? Haben Ältere noch die Möglichkeit, Jüngeren beim Grundbedürfnis „Wissen“ (Erziehung, Bildung, Kultur) zu „dienen“?
- Wie soll ein zukunftsfähiges Netz generationsspezifischer Dienstleistungen in der Region aussehen? Welche Bedeutung haben diese Dienstleistungen für die Wertschöpfung in der Region?

Leitziel des **Modellvorhabens „Kinderfreundliche Region“ des Regionalverbandes Heilbronn-Franken** schließlich ist es, sich als kinder- und familienfreundliche Region aufzustellen. Damit geht die Infrastrukturplanung bewusst über rein auf den demographischen Wandel reagierende Anpassungsstrategien hinaus. Ein wichtiges Ziel ist deshalb, die bestehende Infrastrukturausstattung kinder- und familienfreundlich weiterzuentwickeln (Flexibilisierung und Modernisierung). Wichtige Anliegen aus Bundessicht sind:

Karte 4

Infrastruktur und demographischer Wandel – Aktuelle Modellvorhaben der Raumordnung



- Identifizierung gruppenspezifischer Handlungsfelder einer kinder- und familiengerechten regionalen Infrastrukturversorgung und der Vereinbarkeit von Familie und Beruf;
- Regionale Bewusstseinsbildung, Motivation und Vernetzung von regionalen Akteuren (Träger und Anbieter von Einrichtungen und Dienstleistungen für Kinder bzw. Familien sowie Betriebe) zur flexiblen Modernisierung und Anpassung ausgewählter, kinder- und familienrelevanter Infrastrukturbereiche/Lebensbedingungen und entsprechender Formen der Alltagsorganisation;
- Entwicklung und Begleitung einer kinderfreundlich ausgerichteten regionalen Handlungsstrategie als verbindendes Element sektoraler, regionaler, kommunaler und unternehmerischer Aktivitäten.

Eine laufende fachliche Begleitung der Modellvorhaben soll gewährleisten, dass das in Form von Forschungsleitfragen konkretisierte Forschungsinteresse des Bundes zufriedengestellt wird. Ziel ist, in enger Zu-

sammenarbeit mit den einzelnen Projektträgern übertragbare und damit praktikable, intuitiv zugängliche Problemlösungsansätze für die raumordnerische Praxis zu gewinnen. Aus den Modellvorhaben sollen gute Beispiele werden, die auch andere Regionen zum Nachahmen anregen. Der kontinuierliche Transfer von Ergebnissen in die Praxis soll über Veröffentlichungen und Veranstaltungen erfolgen. Jährliche Werkstätten sollen dem themenspezifischen Erfahrungsaustausch zwischen den Akteuren aus den Modellregionen und zugeladenen Experten dienen. Als Forum mit breitenwirksamer öffentlicher Wahrnehmung für die fachliche Darstellung der in den Modellvorhaben entwickelten und erprobten Handlungsansätze sowie zur Vermittlung bundespolitischer Einschätzungen und Positionen soll jährlich eine größere Fachtagung stattfinden.

3.2 Laufendes Modellvorhaben der Raumordnung: Anpassungsstrategien für ländliche/periphere Regionen mit starkem Bevölkerungsrückgang in den neuen Ländern

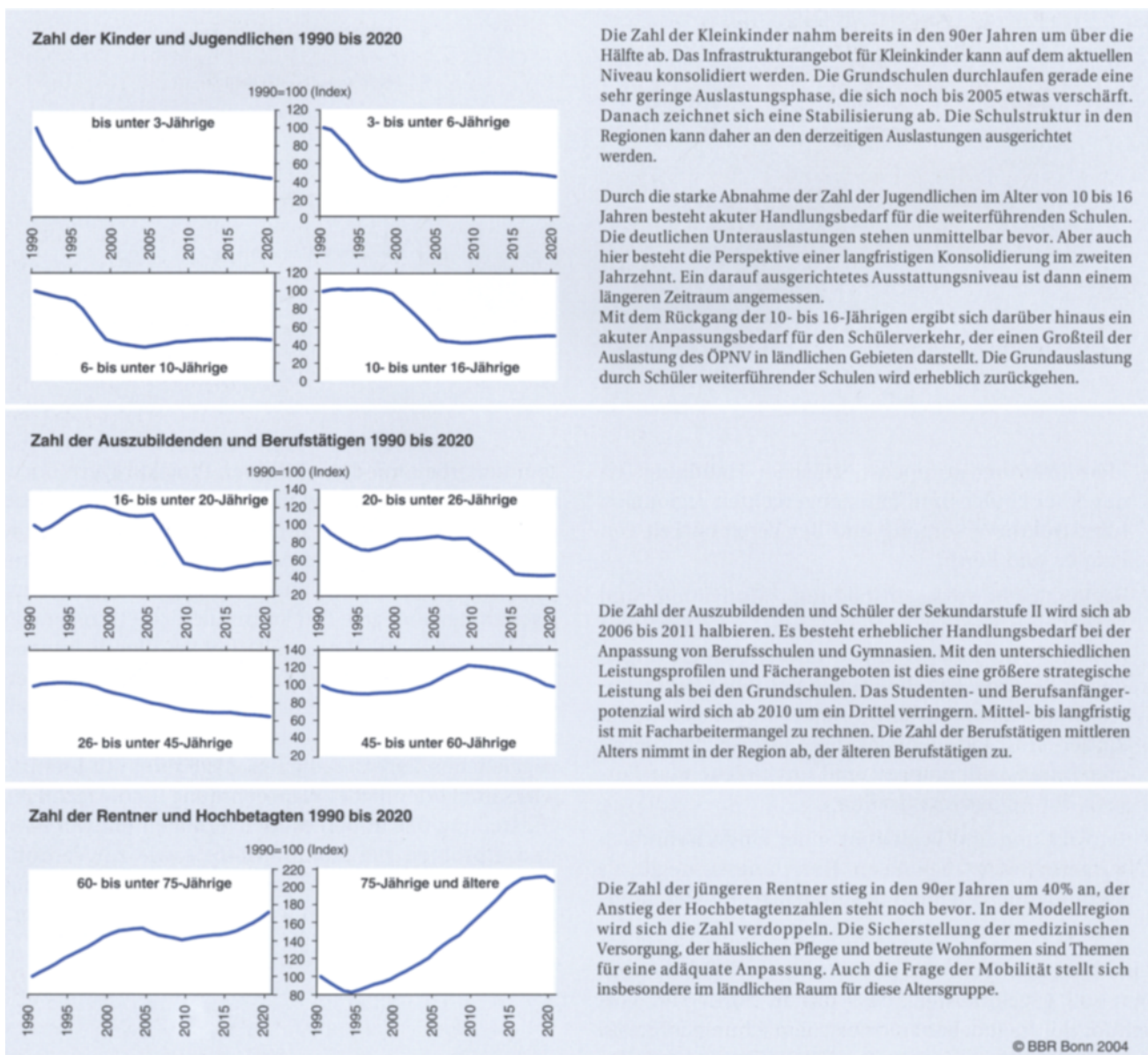
Schon im Vorlauf zum aktuellen Themenschwerpunkt „Infrastruktur und demographischer Wandel“ hat das BBR 2001 erstmals ein Modellvorhaben ausgeschrieben, das sich mit den aus dem demographischen Wandel resultierenden infrastrukturellen Anpassungsanforderungen beschäftigt. Der räumliche Fokus liegt dabei im ländlich/peripheren Raum Ostdeutschlands.⁷ In den 90er Jahren musste dieser Raum aufgrund des drastischen Geburtenrückgangs und erheblicher Abwanderungen in den Westen schon stark sinkende

Bevölkerungszahlen hinnehmen. Auch künftig zeichnet sich für diesen Raum ein anhaltend starker, weiterer Bevölkerungsrückgang und eine besonders hohe Diskontinuität der Geburtsjahrgangsstärken ab.

Bundesweit haben diese Räume schon heute die geringsten Bevölkerungsdichten. Sie stoßen deshalb bei der Bereitstellung von Infrastrukturleistungen schnell an die Grenzen der Tragfähigkeit. Fehlende Auslastungen und damit steigende Kosten führen zwangsläufig zu Angebotsreduzierungen und sogar Schließungen. Einzugsbereiche vergrößern sich zu Lasten der Erreichbarkeit. Der sich rasch und stark verändernde Altersaufbau der Bevölkerung – die erhebliche Zunahme Älterer und Hochbetagter sowie die Halbierung der

Abbildung 2

Altersstrukturelle Veränderungen 1990 bis 2020 in der Modellregion „Mecklenburgische Seenplatte“



Geburtenzahlen in den 90er Jahren – erschwert eine kontinuierliche Planung von Einrichtungen der öffentlichen Daseinsvorsorge. Dies betrifft unter anderem Kindergärten und Bildungseinrichtungen, Altenbetreuungs- und Pflegeeinrichtungen, aber auch Kultur- und Sportstätten sowie den öffentlichen Personennahverkehr. Den Kommunen drohen Versorgungsmängel, verbunden mit erheblichen Attraktivitätsverlusten als Wohnstandort. Damit fehlen Anreize für Zuwanderungen, weitere Abwanderungen können die Folge sein. Gewerbe- und Dienstleistungsbetriebe verlieren Nachfragepotenzial und die Kommunen mit den Einwohnern Einkommensteuerkraft und Schlüsselzuweisungen – eine Abwärtsspirale kommt in Gang.

Im Modellvorhaben soll gezeigt werden, wie aus einem überdimensionierten Angebot ein bedarfsgerechtes, kleineres, aber qualitativ gutes Angebot werden kann, das vor allem bezahlbar bleibt. Standortfragen und Erreichbarkeiten spielen dabei eine zentrale Rolle. Drei Modellregionen „Mecklenburgische Seenplatte“, „Lausitz-Spreewald“ (ohne Kreis Dahme-Spreewald) und „Ostthüringen“ (Landkreise Saalfeld-Rudolstadt und Saale-Orla-Kreis) erarbeiten integrierte, überregionale Anpassungskonzepte für eine entsprechende bedarfsgerechte und wirtschaftliche Infrastruktur (siehe Karte 4). Folgende sektorale Handlungsfelder haben Priorität: ÖPNV, Bildung, medizinische Versorgung, Wasserver- und Abwasserentsorgung, Abfallvermeidung und Handel und Dienstleistungen. Das zentrale Ziel des Forschungsvorhabens, alle Anpassungsstrategien für sektorale Handlungsfelder in integrierten Gesamtstrategien zu bündeln, wird explizit verfolgt von der Region Lausitz-Spreewald mit der Fortschreibung des Regionalplanentwurfs, in den ein novelliertes Zentrale-Orte-Konzept einfließen soll. Die beiden anderen Modellregionen bearbeiten und vernetzen zunächst sektorale Felder. Deren Ergebnisse werden dann in noch aufzustellenden Gesamtplanungen Berücksichtigung finden.

Eine bedarfsgerechte Infrastrukturplanung setzt detaillierte Kenntnisse über die zukünftige Nachfrageentwicklung voraus. Beispielhaft für alle Modellregionen stellt Abbildung 2 noch einmal die bereits stattgefundene und mittelfristig absehbare Bevölkerungsentwicklung der Modellregion Mecklenburgische Seenplatte nach verschiedenen Bevölkerungs-/ (Nachfrage)gruppen dar.

Für das Gelingen des Modellvorhabens ist von entscheidender Bedeutung, einen Umdenkungsprozess bei allen Beteiligten und in der Öffentlichkeit einzuleiten: Der unumkehrbare Schrumpfungsprozess muss mit kreativen Ideen und neuartigen Konzepten aktiv gestaltet werden. Ein wesentlicher Bestandteil des

Modellvorhabens ist daher die Organisation des Dialogprozesses zwischen Fach- und Regionalplanern, regionalen Akteuren, Kommunal- und Regionalpolitikern sowie Trägern regionaler Initiativen. Besonders bedeutsam ist dabei die Überwindung von Konkurrenzverhalten zwischen den Kommunen. Der Dialogprozess wird unterstützt vom IfS Institut für Stadtforschung und Strukturpolitik GmbH, das mit der Forschungsassistentin beauftragt wurde, d.h., das BBR bei der Durchführung des Modellvorhabens unterstützt.

4 Erste Ergebnisse – Strategien und Konzepte zur Sicherung einer angemessenen Infrastrukturversorgung

Die Modellregionen aus dem Modellvorhaben der Raumordnung „Anpassungsstrategien für ländliche/periphere Regionen mit starkem Bevölkerungsrückgang“ entwickeln seit fast zwei Jahren Strategien und Konzepte zur Sicherung ihrer infrastrukturellen Einrichtungen. Nach der Vermittlung von Problembewusstsein bei allen Akteuren wurden Kommunikations- und Koordinationsstrukturen aufgebaut und aus gemeinsamen Zielvorstellungen konkrete Handlungskonzepte abgeleitet. Zurzeit befinden sich die Modellregionen mit vielen ihrer Projekte in der Umsetzungsphase. Sie erfordert besonderes Entgegenkommen und Verbindlichkeit aller Beteiligten, weil hier Standortentscheidungen fallen und es damit vor dem Hintergrund der Schrumpfung z.B. für manchen Bürgermeister um Kompetenz- und Machterhalt oder -verlust geht. Durch ihre Erfahrung in der Zusammenführung verschiedener Rauminteressen ist die Regionalplanung besonders befähigt, die Kooperation zwischen miteinander konkurrierenden Gebietskörperschaften und Trägern zu initiieren, zu moderieren und zu fördern.

Die Regionen nutzen bei der Entwicklung ihrer Strategieansätze das gesamte Spektrum möglicher Handlungsoptionen:

- *Erhöhung der Erreichbarkeit* durch die Verbesserung der Verkehrsanbindung zur Auslastungserhöhung
- *Verkleinerung* bedeutet die Reduzierung der Einrichtung bzw. des Angebotes proportional zur Bevölkerung
- *Dezentralisierung* heißt Aufteilung in kleinere, effizientere Einheiten
- *Zentralisierung* erfolgt durch die Zusammenlegung von unterausgelasteten Einheiten mit komplementärer Erreichbarkeitsverbesserung

- *Temporäre Ansätze* bedeuten Versorgungsleistungen zu eingeschränkten Zeiten
- Bei *Neustrukturierung/Substituierung* wird das Infrastrukturangebot in einer anderen als der gängigen Form angeboten

Mit einzelnen oder mehreren miteinander verknüpften Handlungsoptionen werden Grund- und Berufsschulstrukturen modifiziert, der Schülerverkehr und der ÖPNV insgesamt neu geregelt, die medizinische Grundversorgung neu strukturiert, dezentrale Angebote in „Dorfzentren“ gebündelt, alternative Lösungen der Wasserver- und -entsorgung geprüft und das Zentrale-Orte-System als siedlungsstrukturelles Konzept zur Sicherung der öffentlichen Daseinsvorsorge weiterentwickelt.

Ein paar ausgewählte Konzeptbeispiele zur **Schulplanung, medizinischen Versorgung und Neuausrichtung des Zentrale-Ort-Systems** sollen im Folgenden vorgestellt werden. Ein Blick auf Konzepte aus dem europäischen Ausland ergänzt die Beispiele.

„Kleine Schulen“ in Ostthüringen

In Ostthüringen wurde die dauerhafte Tragfähigkeit „Kleiner Schulen“ mit weniger als einer Klasse pro Jahrgang zur Sicherstellung eines gut erreichbaren Grundschulsystems geprüft. Dem bereits teilweise eingeführten jahrgangsübergreifenden Unterricht konnten anhand von Übergangsquoten und Befragungen von Lehrkräften an weiterführenden Schulen keine Nachteile nachgewiesen werden. Voraussetzung für erfolgreiches Lernen in dieser Klassenform ist jedoch die Fähigkeit und Bereitschaft der jeweiligen Lehrkräfte zu einem binnendifferenzierten Unterricht.

Außerdem wurde die wirtschaftliche Tragfähigkeit über eine kleinteilige, trägerübergreifende Erhebung der Kosten von Schulen unterschiedlicher Größenordnungen untersucht. Im Ergebnis erwies sich eine der zwei betrachteten kleinen Schulen nicht nur pädagogisch, sondern auch wirtschaftlich gleichwertig zu einer normalen Schule. Die dezentrale kleine Schule kann damit dauerhaft eine wohnortnahe Schulversorgung gewährleisten.

Zurzeit wird die Übertragbarkeit auf Regelschulen in der gesamten Modellregion geprüft.

Neue Berufsschulstruktur in der Mecklenburgischen Seenplatte

In der Region Mecklenburgische Seenplatte wurde eine Strategie zum Umgang mit den ab 2006/2007 sich mehr als halbhierenden Berufsschülerzahlen erarbeitet.

Erste Vorgabe des Planungsverbands war der Erhalt mindestens eines Berufsschulstandortes pro Kreis bei gleichzeitiger Einhaltung der landesrechtlichen Vorgabe zu Mindestgrößen der Klassen. Die Zahl der Berufsschulen muss entsprechend der prognostizierten Schülerzahlen von acht auf fünf reduziert werden. Jede Schule erhält ein eigenes fachliches Profil, um zukunftsfähige Ausbildungsangebote an jeweils einem Standort der Region aufrecht zu erhalten. Unter Inkaufnahme längerer Anfahrtswege einiger Schüler und Lehrer kann so eine breite Palette von Ausbildungsgängen in der Region erhalten bleiben.

Das bisherige Konzept basiert auf fünf Schulen an der unteren Grenze der landesrechtlichen Genehmigungsfähigkeit. Nach weiteren Diskussionen mit allen Akteuren wurde erkannt, dass mit dem vorgesehenen Zuschnitt eine eingeschränkte Flexibilität auf Anpassungsbedarfe der Wirtschaft oder veränderter Nachfrageentwicklungen besteht. Deshalb wird der Ansatz zu einem Kooperationsmodell weiterentwickelt, das eine einzige regionale Berufsschule mit mehreren Filialstandorten, von einem gemeinsamen Zweckverband getragen, vorsieht.

Zur Prüfung der Umsetzungsfähigkeit wird zurzeit die Bewertung der Liegenschaften vorbereitet. Auf Basis der Verkehrswerte wird ein Modell für den innerregionalen Kostenausgleich entwickelt. Regelungen zu Entscheidungsstruktur, Personalfragen und Fragen der Zweckverbandssatzung komplettieren den Ansatz und führen ihn zur Umsetzung.

Medizinische Versorgung in der Mecklenburgischen Seenplatte

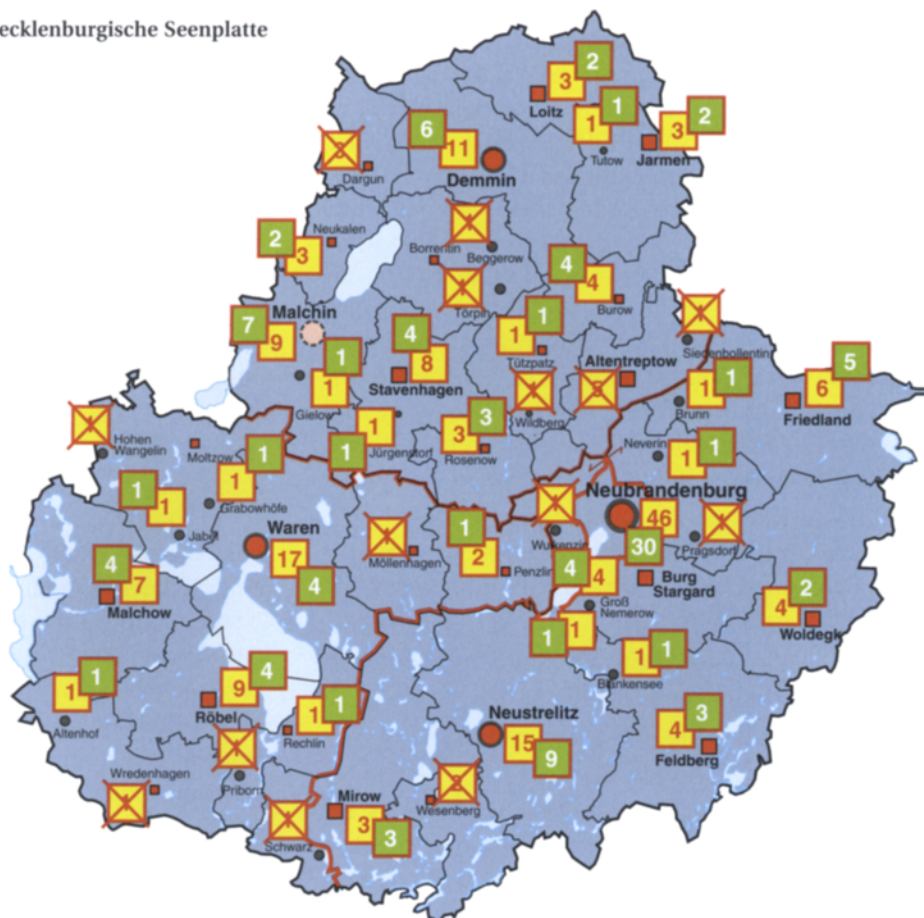
Angesichts einer weiteren Ausdünnung ambulanter und stationärer ärztlicher Versorgung in ländlichen Regionen bei gleichzeitiger Alterung der Einwohner wächst das raumordnerische Interesse für das Thema „Sicherstellung der medizinischen Versorgung“ als ein wichtiger Beitrag zur Lebensqualitätssicherung für die ländliche Bevölkerung. Die Selbstverwaltungsorganisationen der Ärzte und Kassen sind verpflichtet, Ziele der Raumordnung und Landesplanung zu beachten.

Alle drei Modellregionen haben dringenden Handlungsbedarf formuliert und Arbeitsgruppen eingesetzt. Es wurden bereits differenzierte Analysen der räumlichen Verteilung der Haus-, Fach- und Zahnärzte sowie der Apotheken erarbeitet. In den nächsten zehn Jahren werden voraussichtlich ca. 40 % der Hausärzte altersbedingt ausscheiden.

Der Bestand an praktischen Ärzten in der Region Mecklenburgische Seenplatte im Jahr 2002 sieht noch recht gut aus (siehe Karte 5). Nach den Bedarfspla-

Karte 5
Allgemeinmediziner in der Region Mecklenburgische Seenplatte

- 4 Anzahl Hausärzte 2002
- 1 Anzahl Hausärzte 2010
- Oberzentrum
- Mittelzentrum
- Mittelzentrum mit Teilfunktion
- Unterzentrum
- Ländlicher Zentralort
- Kreisgrenze
- Nahbereich



nungsrichtlinien sind aber schon jetzt Teilräume im Süden der Region unterversorgt. Man muss dazu wissen, dass Unterversorgung erst ab 25 % unter der errechneten Bedarfszahl (Relation zw. Ärzte- und Einwohnerzahl) eintritt, während Überversorgung bereits bei 10 % über diesem Wert besteht und Handlungsbedarf erzeugt. Die Messung des Versorgungsgrades berücksichtigt weder Altersstruktur noch Erreichbarkeit.

Bis zum Jahr 2010 sind viele Ärzte altersbedingt ausgeschieden, die Anzahl noch vorhandener ärztlicher Standorte verringert sich drastisch.

Angesichts der Nachwuchsproblematik für Ärzte im ländlichen Bereich sind Versorgungsengpässe absehbar. Schon die derzeit praktizierenden Hausärzte sind vielfach überfordert durch zu viele, darunter zunehmend durch hohes Alter stark auf medizinische Versorgung angewiesene Patienten. Die Attraktivität für den Arztberuf im ländlichen Raum nimmt ab.

Erste strategische Ansätze zur Verbesserung der medizinischen Versorgung liegen in der Kooperation zwischen stationären und ambulanten Ärzten und der Einrichtung von Gesundheitszentren und mobilen

Sprechstunden. Die Arbeitsgruppe in der Mecklenburgischen Seenplatte hat die Strategie „Hausärztliche Versorgungszentren in Zentralen Orten“ entwickelt. Hierin werden Fragen der Lokalisation solcher Zentren, mögliche Betreiberformen und Finanzierung, Grundlagen für die Telemedizin und die Zusammenarbeit von Haus- und Fachärzten behandelt.

Die erarbeitete Strategie wird in Form einer Broschüre für eine breite öffentliche Diskussion aufbereitet.⁸

Weiterentwicklung des Zentrale-Orte-Systems in Lausitz-Spreewald

In der Region Lausitz-Spreewald liegt noch kein rechtsverbindlicher Regionalplan vor. Aus dem Jahr 1997 liegt lediglich ein Teilplan zum Zentrale-Orte-Konzept als Grundlage für eine räumlich differenzierte Entwicklungsplanung der Infrastruktur vor. Im Plan ablesbar sind die Mitte der 1990er Jahre mit der Zuweisung zentralörtlicher Funktionen verbundenen Wachstumserwartungen (wie Anpassung an Niveau der alten Länder usw.).

In der Region Lausitz-Spreewald wurden 50 zentrale Orte in einer fünfstufigen Gliederung festgelegt; hinzu kamen 64 weitere Orte, denen außerhalb der zentralörtlichen Gliederung besondere Gemeindefunktionen zugewiesen wurden. Diese differenzierte zentralörtliche Gliederung wird den aktuellen und prognostizierten Entwicklungen insbesondere durch die anstehende Gebietsreform nicht mehr gerecht. Im Rahmen des Modellvorhabens wurde Konsens darüber erzielt, dass nur eine Konzentration der Leistungen auf wenige zentrale Orte die Tragfähigkeit gewährleistet. Für eine Weiterentwicklung des Zentrale-Orte-Konzepts in diese Richtung ist eine umfassende Erhebung der Ausstattungen, der Verflechtungen sowie der gemeindlichen Potenziale erforderlich. Auf dem Prüfstand stehen u. a.:

- Weiterentwicklung der Ausstattungsmerkmale; Verzicht auf Ausstattungskataloge; stärkere Orientierung auf Funktionen statt auf Einrichtungen
- Straffung der Kategorien der Zentralörtlichkeit (Fortfall von Ebenen); Zusammenfassung der unteren Stufen (Klein- und Grundzentren)
- Funktionszuweisung nur für leistungsfähige Gemeinden
- Priorität von Grund-/Kernfunktionen (Soziales, Medizin, Verkehr) und deren Sicherung durch unkonventionelle Lösungen (im MORO tlw. erarbeitet)
- Bindung der zentralörtlichen Funktionen bei neuen Flächengemeinden an Siedlungsschwerpunkte; Berücksichtigung siedlungsstruktureller Unterschiede

Die Überlegungen für ein neues Zentrale-Orte-Konzept stießen im Rahmen der Regionalforen bei der kommunalen Ebene zunächst nicht auf Widerspruch. Verstärkte Auseinandersetzungen um Funktionszuweisungen wird es aber voraussichtlich in der nächsten Arbeitsphase geben, wenn die Ideen in räumlich konkrete Entwürfe münden und Gemeinden direkt betroffen sind. Hierbei gilt es auch zu vermitteln, dass die Funktionszuweisung nicht allein ein Privileg zur staatlichen Förderung von Einrichtungen oder für höhere Schlüsselzuweisungen ist, sondern die Gemeinde auch verpflichtet, Funktionen im Rahmen der knappen eigenen Ressourcen anzubieten und zu sichern. Zudem bedarf die Weiterentwicklung des Zentrale-Orte-Ausweisungsmodells der Abstimmung mit der Landesplanung, da die bisher diskutierten Ansätze von der Systematik des gültigen Landesentwicklungsplans abweichen.

Ausblick auf ausländische Beispiele

Für die Suche nach geeigneten Konzepten kann es von Vorteil sein, über die Landesgrenzen hinauszublicken, um zu erfahren, wie andere europäische, teilweise sehr

viel dünner besiedelte Regionen eine adäquate Infrastrukturversorgung aufrechterhalten können. Ein Erfahrungsworkshop im Rahmen des Modellvorhabens bot in- und ausländische Experten Gelegenheit, gute Beispiele zu Gesamtstrategien und in einzelnen Handlungsfeldern auszutauschen und zu diskutieren.⁹ Es wurde deutlich, dass eine angemessene Versorgung selbst in Regionen mit sehr viel geringerer Dichte als sie in den Modellregionen vorliegt, möglich ist. Zur Anwendung kommen in den meisten Fallbeispielen Konzepte für eine Neuorganisation der Vernetzungsstrukturen zwischen Akteuren und Institutionen und ein sektorenübergreifendes Zusammenwirken privater und öffentlicher Träger. Vielfach wird die öffentliche Hand durch bürgerschaftliches Engagement unterstützt. Damit verringern sich nicht nur Kosten, es steigt auch die Akzeptanz und die Identifikation mit öffentlichen Einrichtungen. Die organisatorische Vernetzung ist sehr häufig auch mit einer technischen Vernetzung gekoppelt. Neue Informations- und Kommunikationstechnologien spielen dabei gerade in sehr dünn besiedelten Räumen eine Schlüsselrolle. Trotz unterschiedlicher politisch-administrativer, wirtschaftlicher und kultureller Rahmenbedingungen sind viele, im europäischen Ausland erfolgreich erprobte Konzepte und Strategien prinzipiell auf deutsche Regionen übertragbar.

5 Erste vorläufige raumordnerische Schlussfolgerungen

Die praktischen Erfahrungen und Erkenntnisse aus dem laufenden Modellvorhaben konnten von der kleinteiligen Regions-/Kommunalebene ländlicher Gebiete in einen überregionalen, raumordnerischen Kontext gestellt werden. Dies hilft der Raumplanung, ihre Strategien und Instrumente neu zu justieren. Einige diskussionswürdige Ansätze werden im Folgenden genannt, einige weitere haben bereits in der erwähnten MKRO-Entscheidung vom Oktober 2003 Eingang gefunden.

Das Leitziel der Erreichung gleichwertiger Lebensverhältnisse in allen Teilräumen steht in der Diskussion. Gleichwertigkeit kann nicht immer Erreichung des Bundesdurchschnitts heißen. Es müssen normative Maßstäbe verändert und Alternativen zu traditionellen Formen der Infrastrukturversorgung gefunden werden, die der spezifischen Situation der ländlich/peripheren Räume und ihrer Bewohner gerecht werden.

Die infrastrukturelle Ausstattung steht in engem Zusammenhang mit den angestrebten regionalen Entwicklungsperspektiven der jeweiligen Teilräume:

- In Teilräumen von besonderer naturräumlicher Attraktivität kann es durch konsequente Weiterentwicklung spezifischer Tourismussegmente gelingen, eine wirtschaftliche Stabilisierung zu erreichen.
- Teilräume, die über keine besonderen wirtschaftlichen Potenziale verfügen, aber eine tragfähige Siedlungsstruktur mit einer wirtschaftlichen Grundbasis (Landwirtschaft, Gewerbe) besitzen, werden zwar zukünftig *noch* geringere Siedlungsdichten aufweisen. In diesen Räumen kann aber eine Stabilisierung der Infrastrukturversorgung auf niedrigem Niveau gelingen, wenn die knappen Ressourcen durch interkommunale Kooperation und integrierte Entwicklungskonzepte für eine bedarfsgerechte Infrastrukturausstattung genutzt werden, anstatt am Bundes- durchschnitt orientierte „Standardversorgungen“ einzufordern.
- In sehr dünn besiedelten Teilräumen ohne wirtschaftliche Entwicklungsperspektive sollte die akzeptierte Entleerung eine diskussionswürdige Option sein. Dies gilt vor allem dann, wenn aufgrund weiterer Schrumpfung die Schere zwischen kostenintensiver Aufrechterhaltung eines Infrastrukturangebots und verbleibender Nachfrage immer größer wird. Der Rückzug aus nicht mehr tragfähigen Siedlungsstrukturen sollte nicht länger tabuisiert werden. Damit sind Einschränkungen in Teilräumen zugunsten der gesamträumlichen Entwicklung hinzunehmen. Die knappen Fördermittel sollten, weg vom Gießkannenprinzip, stärker räumlich konzentriert werden.

Die Priorität öffentlicher Infrastrukturangebote sollte in ländlich/peripheren Regionen eindeutig auf „Grund- und Kernfunktionen“ liegen. Die Sicherstellung des Zugangs zu den unterschiedlichen Funktionen für alle Bevölkerungsgruppen hat erste Priorität. Anpassungsstrategien müssen für die jeweiligen Bedingungen einzelner Infrastrukturen und Regionen maßgeschneidert werden. Dabei sollten sie nicht allein auf eine Reduzierung des Angebots zielen, sondern neue Angebotsformen und effizientere Organisationsstrukturen hervorbringen. Die Regionsabgrenzung ergibt sich dabei ausschließlich aus den funktionalen Einzugsbereichen der verschiedenen Infrastrukturen. Zentrale Aufgabe der regionalen Ebene ist es, die gebietskörperschaftsübergreifenden Potenziale zu identifizieren und die kommunalen Träger auf regionaler Ebene zu vernetzen sowie Kompensations- und Kooperationslösungen zu fördern. Konsensfähige regionale Anpassungsstrategien sollten in einem ausführlichen Kommunikations- und Dialogprozess entwickelt werden, um sektorale und lokale Egoismen zu überwinden.

Der notwendige Umdenkungsprozess bei allen Akteuren aus Politik, Verwaltung, Wirtschaft und freier Trägerschaft in Richtung realer Entwicklungsperspektiven sollte schrittweise mit zunehmender Verbindlichkeit und fachlicher Integration erfolgen, um vorhandene regionale Entwicklungsziele zu überprüfen und gegebenenfalls anzupassen. Formelle Raumordnungspläne, Regionale Entwicklungskonzepte, Regionale Agenden usw. sollten entsprechend fortgeschrieben und aktualisiert werden.

In der Entschließung der Ministerkonferenz für Raumordnung vom 13. Oktober 2002 wird ausgeführt, dass das Zentrale-Orte-System als Grundgerüst zur Bewältigung von regionalen Infrastrukturanpassungen anerkannt wird.

- Die Zahl der Zentren und ihre Klassifizierung muss in eine angemessene Relation zum Bevölkerungsrückgang gebracht werden, d. h., dass Orte in ihrer Zentralität zurückgestuft werden und dass den zentralen Orten verschiedener Stufe klar abgegrenzte Funktionen zugeordnet werden müssen.
- Die Ausstattungsmerkmale zentraler Orte müssen an die regionalen Einwohnerpotenziale angepasst werden, um eine wirtschaftliche Auslastung zu gewährleisten.
- Bei der Definition der zentralörtlichen Einzugsbereiche müssen die Veränderungen der Erreichbarkeitsverhältnisse stärker Berücksichtigung finden.
- Der Ausbau von interkommunalen Kooperationen zentraler Orte sollte zu Kostenreduktion und Effizienzsteigerung genutzt werden.
- Die inhaltliche Abstimmung zwischen den Planungsträgern sollte erweitert werden, damit die inhaltlichen, funktionalen und räumlichen Bezugspunkte frühzeitig berücksichtigt werden können.
- Die Regionalplanung sollte mehr Verantwortung bei der informellen Moderation der Planungsprozesse verschiedener Planungsträger übernehmen, um bereits im Vorfeld integrative Lösungen zu erarbeiten.

Die MKRO empfiehlt den Fachpolitiken von Bund und Ländern, die Vorgaben hinsichtlich Standardwerten, Kapazitäten und Einzugsbereichen für die verschiedenen Infrastrukturbereiche so zu überprüfen, dass

- Infrastrukturträger bei ihren Planungen den demographischen Wandel in ihren Konzeptionen frühzeitig berücksichtigen,
- sie sich bei ihren Standortfestlegungen am Konzept der zentralen Orte orientieren und der Integration mit anderen Planungsbereichen hohes Gewicht beimessen,

- bei finanziellen Zuweisungen (Schlüsselzuweisungen) die Belastungen durch den verstärkten Bevölkerungsrückgang berücksichtigt werden.

Der „Demographische Wandel“ und die damit verbundenen Anpassungserfordernisse der regionalen Strukturen werden in den nächsten Jahren die MKRO weiter beschäftigen. Sie erfordern gemeinsame raumordnerische Weichenstellungen von Bund und Ländern sowohl hinsichtlich der anzustrebenden raumordnerischen Ziele als auch der Konzepte, Strategien und Instrumente. Die Modellvorhaben der Raumordnung des Bundes können dazu wichtige Anregungen aus der Praxis geben.

Anmerkungen

(1)

Statistisches Bundesamt (Hrsg.): Bevölkerung Deutschlands bis 2050. 10. Koordinierte Bevölkerungsvorausberechnung. – Wiesbaden 2003

(2)

Die Ergebnisse der BBR-Bevölkerungsprognose bis 2020 auf Kreisbasis sind als CD-ROM INKAR PRO veröffentlicht. Mit INKAR PRO lassen sich für verschiedene Raumbezüge vom Kreis aufwärts Prognoseergebnisse nach ausgewähltem Differenzierungsgrad tabellarisch, kartographisch oder graphisch aufbereiten und darstellen. Die CD-ROM INKAR Pro ist über den Selbstverlag des BBR zu beziehen.

Aktuelle Ergebnisse finden sich zudem im Themenheft „Demographische Impulse für die Raum- und Siedlungsentwicklung?“ der „Informationen zur Raumentwicklung“, Heft 3/4.2004

(3)

Als Indikator für Integrationsneubedarf kann die Relation „Anteil der im Zeitraum 2000 – 2020 erwarteten Nettoaußenwanderung an der Wohnbevölkerung 2000“ / „Anteil der Ausländer an der Wohnbevölkerung 2000 (Ausländerquote)“ dienen. Werte größer 1 weisen dabei auf einen überproportional hohen Integrationsneubedarf hin.

(4)

In einer Entschließung „Sicherung und Weiterentwicklung der öffentlichen Daseinsvorsorge vor dem Hintergrund des demographischen Wandels“ der 31. Ministerkonferenz für Raumordnung am 13. Oktober 2003 in Berlin werden entsprechende einschlägige Anpassungserfordernisse genannt.

(5)

Entsprechende Überlegungen finden sich in einem unveröffentl. Diskussionspapier „Raumordnerische Strategie zur Weiterentwicklung der Infrastruktur in dünn besiedelten Räumen mit demographischen Umbrüchen“ von Mai 2003 des Instituts für Stadtforschung (IfS) Berlin. Das IfS ist vom BBR mit der Begleitforschung des Modellvorhabens der Raumordnung „Anpassungsstrategien für ländliche/periphere Regionen mit starkem Bevölkerungsrückgang in den neuen Ländern“ beauftragt.

(6)

TAURUS, Institut an der Uni Trier, Forschungsexpertise „Infrastrukturanpassung bei Bevölkerungsrückgängen“ im Auftrag des BBR, unveröffentl. Manuskript, S. 7 ff.

(7)

Nähere Informationen zum Modellvorhaben finden sich unter der Internet-Adresse www.regionale-anpassung.de; vgl. dort 2. Zwischenbericht zum Modellvorhaben der Raumordnung „Anpassungsstrategien für ländliche/periphere Regionen mit starkem Bevölkerungsrückgang in den neuen Ländern“.

(8)

Die Behandlung des Themas ist auch ein Beitrag, um die regionale Verantwortung in die gesundheitspolitische Reformdiskussion einzubringen. Das Sozialgesetzbuch V regelt in den §§ 99 bis 105 die Bedarfsplanung und deren Umsetzung, insbesondere die Feststellung der Unter- und Überversorgung. Danach haben die Kassenärztlichen Vereinigungen einen Bedarfsplan zur Sicherstellung der vertragsärztlichen Versorgung aufzustellen und diesen u.a. mit den zuständigen Landesbehörden abzustimmen und dabei *Ziele und Erfordernisse der Raumordnung und Landesplanung* sowie der Krankenhausplanung zu berücksichtigen. Im Landesraumordnungsprogramm Mecklenburg-Vorpommern wird formuliert: „In allen Landesteilen soll eine bürgernahe und leistungsfähige Gesundheitsversorgung gewährleistet werden.“

(9)

Die Veranstaltung „Bevölkerungsrückgang und Infrastruktur – Erfahrungen aus dem In- und Ausland“ wurde dokumentiert in den „Informationen zur Raumentwicklung“, Heft 12/2003.

Dr. Hans-Peter Gatzweiler

Martina Kocks

Bundesamt für Bauwesen

und Raumordnung

Deichmanns Aue 31–37

53179 Bonn

E-Mail: hans-peter.gatzweiler@bbr.bund.de

martina.kocks@bbr.bund.de