

## Demographischer Wandel in dünn besiedelten, strukturschwachen Räumen: Diskussionsbericht

Kocks, Martina

Veröffentlichungsversion / Published Version

Sammelwerksbeitrag / collection article

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:

Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL)

### Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Kocks, M. (2005). Demographischer Wandel in dünn besiedelten, strukturschwachen Räumen: Diskussionsbericht. In W. Strubelt, & H. Zimmermann (Hrsg.), *Räumliche Konsequenzen des demographischen Wandels: T. 5, Demographischer Wandel im Raum: Was tun wir? Gemeinsamer Kongress 2004 von ARL und BBR* (S. 74-78). Hannover: Akademie für Raumforschung und Landesplanung - Leibniz-Forum für Raumwissenschaften. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-338705>

### Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

### Terms of use:

This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.

By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.

*Martina Kocks*

**Demographischer Wandel in dünn besiedelten,  
strukturschwachen Räumen  
Diskussionsbericht**

S. 74 bis 78

Aus:

Wendelin Strubelt, Horst Zimmermann (Hrsg.)

**Demographischer Wandel im Raum:  
Was tun wir?**

Gemeinsamer Kongress 2004 von ARL und BBR

Forschungs- und Sitzungsberichte der ARL 225

Hannover 2005

## **Demographischer Wandel in dünn besiedelten, strukturschwachen Räumen**

### **Diskussionsbericht**

Der demographische Wandel vollzieht sich in ländlich-peripheren Räumen mit größerer Dynamik als in anderen raumstrukturellen Typen. Immer weniger Menschen und ein immer höheres Durchschnittsalter kennzeichnen schon jetzt nicht nur Deutschlands, sondern auch andere europäische ländliche Dünnsiedlerräume. Und der Entwicklungstrend wird sich weiter fortsetzen!

Vor diesem Hintergrund haben im ersten Forum drei Regional- und zwei Landesvertreter<sup>1</sup> diskutiert, wie die zukünftige Entwicklung in ländlichen, peripheren Regionen stabilisiert werden kann.

Zunächst gab der Moderator, Prof. Dr. Heiner Monheim, Universität Trier, eine kurze Einführung mit einigen provokanten Thesen. Die Politik konzentriere sich nach wie vor auf die teure, auf Maximalstandards ausgelegte harte Infrastruktur, z. B. das Straßennetz. Vor Jahren geplante Großprojekte würden ohne Rücksicht auf die veränderten Rahmenbedingungen ausgeführt, denn die öffentliche Wahrnehmung für den Neubau von Straßen sei besonders groß. Dagegen würden in personalintensiven Bereichen wie Bildung, Kultur, Soziales, Gesundheit und öffentlicher Verkehr unter Angabe von „Sparzwängen“ sehr schnell Einschnitte vorgenommen, ohne auf die Folgen wie Attraktivitätsverlust der Region und langfristig hohe Kosten Rücksicht zu nehmen. Der Rückzug der Infrastruktur aus dünn besiedelten Räumen werde – was wie ein Widerspruch klingt – mit dem deutschen dezentralen Städtenetz befördert. In ausländischen bevölkerungsarmen Regionen habe die Aufrechterhaltung dezentraler Versorgungsstrukturen einen viel größeren Stellenwert, weil hier auch in größerer Entfernung kein Versorgungszentrum existiert. Es stelle sich für die deutsche Planungskultur die Frage, welcher Maßstab von Erreichbarkeit grundlegend sein sollte und ob jeder Bürger einen Anspruch auf angemessene Erreichbarkeit von bestimmten Infrastruktureinrichtungen habe – auch eine Frage politischer Prioritätensetzung.

### **Kurze Stellungnahme der Diskussionsteilnehmer**

In einer ersten Diskussionsrunde wurde die Neuorientierung des Zentrale-Orte-Systems als wirksames Instrument angesehen, um die Erreichbarkeit von Versorgungseinrichtungen unter Berücksichtigung wirtschaftlicher Tragfähigkeit sicherzustellen. Dabei sei der mentalpsychologische Transfer des demographischen Wandels bei Akteuren und in der Bevölke-

---

<sup>1</sup> Dr. Gunter Bühler, Bayreuth; Dipl.-Geogr. Christoph Kaufmann, Neubrandenburg (Modellregion Mecklenburgische Seenplatte); Carsten Maluszczak, Cottbus (Modellregion Lausitz-Spreewald); Dipl.-Geogr. Heike Zettwitz, Dresden; Dr. Christian Diller, Kiel.

rung und damit die Akzeptanz für Veränderungen und neue Regelungen von entscheidender Bedeutung. Die praktische Umsetzung geschehe in den Regionen. Auf der Entscheidungsebene sei diese besonders problematisch und sollte deshalb beispielsweise durch Regionale-Agenda-Prozesse und kooperative und zielgerichtete Leitvorstellungen unterstützt werden.

Zur Notwendigkeit von Straßenneubau wurde eingewendet, dass in den neuen Ländern tatsächlich noch große Erreichbarkeitsdefizite bestünden. Gleichwohl seien die in der Bundesverkehrswegeplanung festgelegten üblichen Standards aber zu hinterfragen. Der Straßenbau sollte dem Bedarf entsprechend angepasst und reduziert werden hin zu schmaleren Straßen und neuen Baustandards.

### **Impulsstatement**

Anschließend berichtete Frau Dipl.-Ing. Bärbel Winkler-Kühlken, Institut für Stadtforschung und Strukturpolitik (IfS), in ihrem Impulsreferat über das seit zwei Jahren laufende Modellvorhaben der Raumordnung „Anpassungsstrategien für ländliche/periphere Regionen mit starkem Bevölkerungsrückgang in den neuen Ländern“ in ihrer Funktion als vom Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung beauftragte Forschungsassistentin.

In dem Modellvorhaben haben die Regionen Mecklenburgische Seenplatte, Lausitz-Spree-wald und Ostthüringen in interkommunaler und intersektoraler Kooperation Konzepte und Strategien entwickelt, um ein nachfrageorientiertes und tragfähiges Infrastrukturangebot für alle Bevölkerungsgruppen in zumutbarer Entfernung bereitzustellen. Dabei spielten die Erreichbarkeit und die Vielfalt des Angebots eine zentrale Rolle zur Sicherung der Lebensqualität in der Region – eine wichtige Voraussetzung für die zukünftigen regionalen Entwicklungschancen für Bevölkerung und Wirtschaft.

Bärbel Winkler-Kühlken vermittelte aus dem Modellvorhaben gute Beispiele und leitete über zu sechs Schlussfolgerungen zur Beantwortung der Tagungsfrage „Was tun?“. Die Initiierung eines Mentalitätswechsels, die Überprüfung von Leitbildern und Instrumenten, neu ausgerichtete integrierte Entwicklungskonzepte, moderierte Dialogverfahren, offenere organisatorische und rechtliche Rahmenbedingungen und schließlich die konkrete Maßnahmenumsetzung als Impulsgeber „von unten“ sind Schlüssel für einen erfolgreichen Paradigmenwechsel (siehe auch Beitrag Winkler-Kühlken in diesem Band).

Die von Prof. Monheim geleitete Podiumsdiskussion setzte sich im Einzelnen mit folgenden Fragekomplexen auseinander:

### **Wie geht der Staat mit Innovationen um? Wieso gelingt es uns nicht besser, die Modellvorhaben ins System zu bringen und gute Beispiele zu übertragen?**

Die Diskussionsteilnehmer aus den neuen Ländern waren sich darin einig, dass bei extremen Bevölkerungsrückgängen, wie z. B. der Halbierung der Schülerzahlen in Ostdeutschland, eine Neustrukturierung der Infrastrukturleistungen einerseits und die Schließung einzelner Einrichtungen bei derzeitiger Kassenlage unumgänglich seien. Es komme eher darauf an, die Angebote geschickt miteinander zu kombinieren, vernünftige Standortentscheidungen zu treffen und den ÖPNV als flankierende Maßnahme einzusetzen. So sei für den Erhalt der

Grundschulen der jahrgangsübergreifende Unterricht zum Erhalt der Einrichtung und damit kurzer Schulwege für die Jüngsten die geeignete Angebotsform; für die älteren Berufsschüler müssten aber, um überhaupt ein nachfrageorientiertes, an dem Bedarf der regionalen Wirtschaft ausgerichtete Schulprofil an einzelnen ausgewählten Berufsschulen herstellen zu können, nicht ausgelastete Schulen schließen. Die längeren Wege müssten in diesem Fall in Kauf genommen, jedoch abgestimmt werden mit dem öffentlichen Nahverkehr und ggf. neuen Beförderungsangeboten.

Für alle Anpassungen und Angebotsveränderungen sei aber in jedem Fall wichtig, die verschiedenen betroffenen Fachplanungen einzubeziehen, um ein integriertes und abgestimmtes Konzept entwickeln zu können. Das Schubladendenken einiger Entscheidungsträger verhindere derzeit noch manche Innovation.

Die in dem Modellvorhaben behandelten Beispiele aus den Bereichen Bildung, Medizin, ÖPNV und die Einbindung in die Gesamtplanungen seien in den Modellvorhaben selbst tatsächlich nur sehr mühsam umzusetzen. Kein Bürgermeister verzichte gern auf Einrichtungen, obwohl damit nicht nur Zuweisungen, sondern auch kostspielige Verpflichtungen verbunden sind. Die Implementation dieser guten Beispiele gestalte sich erst recht in anderen Regionen schwierig, weil kein Konzept im Maßstab 1:1 übertragbar sei. Es müssten „Übersetzungsleistungen“ vor dem Hintergrund der jeweiligen Gebietskulisse erbracht werden. Prinzipiell seien aber in jedem Fall die Verfahrenswege übertragbar.

Die Vertreter aus Westdeutschland stellten fest, dass der Bevölkerungsrückgang hier noch nicht so weit fortgeschritten ist. Insofern sei eine Übertragung der Handlungsansätze zurzeit noch nicht relevant. In Schleswig-Holstein stehe derzeit das Thema „Alterung und seine Folgen“ im Vordergrund. In der Oberpfalz denke man eher darüber nach, den Folgen des demographischen Wandels mit einer aktiven „regionalen Bevölkerungspolitik“ entgegenzuwirken. Ein adäquates Umfeld zu schaffen, das es Familien erleichtert, sich für (mehr) Kinder zu entscheiden, aber auch die Bevölkerung durch bedarfsgerechte Angebote in der Region zu halten und für den Zuzug zu werben, stehe im Mittelpunkt der Strategie.

### **Welche Möglichkeiten gibt es, die dezentrale Versorgung durch Freiwilligkeit und Ehrenamt zu unterstützen?**

Bürgerschaftliches Engagement sei eine gute Möglichkeit, in einigen Bereichen Defizite bei der Infrastrukturversorgung auszugleichen bzw. das bestehende Angebot zu verbessern. Darüber hinaus sei es sinnstiftend, helfe bei der Identifikation der Bürger mit ihrer Gemeinde und sei nicht selten gleichzeitig Kultur- und Freizeitträger. Zu berücksichtigen sei aber, dass Bürgernähe bei zu großer Konzentration verschwindet.

In Ostdeutschland sei aus historischen Gründen ehrenamtliches Engagement insgesamt wenig ausgeprägt. Die Initiierung werde aber über den zweiten Arbeitsmarkt in Gang gesetzt.

In einigen Versorgungsbereichen könnten angemessene staatliche Rahmenbedingungen, z. B. rechtliche Regelungen bis hin zu finanziellen Zuschüssen, die Ausweitung ehrenamtlicher Aktivitäten fördern. Bei der Freiwilligen Feuerwehr – so Prof. Monheim – sei dies längst eingeführt und habe sich bewährt. Dagegen sei die Einführung eines Bürgerbusses

oder Nachbarschaftsladens im ländlichen Raum mit großen Hürden verbunden. Der Staat könnte also helfen, indem Klauseln geöffnet und Verordnungen gelockert werden. Freiwilliges Engagement werde gerade jetzt besonders wichtig, weil wir uns den allumfassenden Wohlfahrtsstaat nicht mehr leisten können.

### **Welche neuen Allianzen lassen sich finden, um eine adäquate Versorgung im ländlichen Raum sicherzustellen?**

„Projektorientiert bündeln, ressortübergreifend handeln“ lautete eine genannte Maxime. Die Voraussetzung für dieses Vorgehen sei die Aktivität einzelner Planer oder Initiativen, die neue Dialogstrukturen ins Leben rufen. Diese Dialoge können auf der bekannten interkommunalen, aber auch auf der intersektoralen und interinstitutionellen Ebene stattfinden. Am Beispiel des Modellprojekts „Zentrale Gesundheitshäuser“ in der Modellregion Mecklenburgische Seenplatte wurde aufgezeigt, wie die zukünftige ärztliche Versorgung mit allen beteiligten Akteuren gesichert werden soll. Das Konzept entstand unter Beteiligung von Gesundheitsämtern, kassenärztlicher Vereinigung, Ärzten und Kreis- und Regionalplanern und wurde vom Amt für Raumordnung und Landesplanung Mecklenburgische Seenplatte moderiert. Erst durch die Diskussion wurde der Fachplanung deutlich, dass die regionalen Einheiten der kassenärztlichen Vereinigung zur Bedarfsfestlegung zu groß zugeschnitten waren.

Eine andere Ebene der Allianz sei die Zusammenarbeit mit Unternehmen bei der Bereitstellung der Versorgungsleistungen. Private-public-partnership und Sponsoring könnten eine wirkungsvolle Ergänzung zum rein staatlich finanzierten Angebot sein. Zum Teil existieren solche Angebotsformen schon; dies könnte aber noch deutlich ausgebaut werden. Dezentrale Lösungen könnten beispielsweise mit Hilfe eines modifizierten Angebots der öffentlichen Banken und Sparkassen durchgesetzt werden. Dazu müssten einerseits die Ansprüche und andererseits Standards und amtliche Vorschriften neu definiert werden. Flexible Lösungen seien durch die Umnutzung bestehender Gebäude möglich. Bei diesen neuen Allianzen sei auf jeden Fall darauf zu achten, dass der Bezug von Anbietern zu Nutzern von Leistungen bestehen bleibt und die Planung nicht Lobbyisten überlassen wird.

### **Abschließende Plenumsdiskussion**

Im Plenum wurde noch einmal sehr deutlich, dass die regionale „demographische Betroffenheit“ sehr weit streut. Was die ostdeutschen Bundesländer und Regionen bereits in der Planungspraxis erproben, weil zwingender Handlungsbedarf besteht, steht in vielen westdeutschen ländlichen Regionen noch nicht auf der Tagesordnung. Die Bevölkerungsverluste sind zurzeit in Ostdeutschland sehr großflächig, in Westdeutschland eher kleinräumig. Von einem Plenumsteilnehmer wurde konstatiert, dass der Mentalitätswechsel auch bei der Fachöffentlichkeit noch nicht überall angekommen sei. Diejenigen, die erst in Zukunft das gleiche Problem haben, ignorierten es.

Es wurde auch dafür plädiert, sich nicht nur mit der Abwärtsspirale zu beschäftigen. Gegensteuern, indem Familien stärker gefördert werden, könne auch ein probates Mittel sein, den Trend, d.h. Bevölkerungsrückgang und Alterung, zu bremsen.

Auf die Frage, welche Mindestausstattungen gelten sollten, wurde vom Podium geantwortet, dass sicherlich ausreichende Bildungsangebote als Voraussetzung für Chancengleichheit, eine angemessene medizinische Versorgung und der öffentliche Personennahverkehr zur Sicherung der Erreichbarkeit von wichtigen Versorgungseinrichtungen die wesentlichen Infrastrukturbereiche seien. Abfall-, Wasserver- und -entsorgung gehörten prinzipiell auch dazu, wenngleich nicht jedes abgelegene Gehöft angeschlossen werden könne. Abweichungen müssten regelbar sein für mehr Handlungsspielräume.

Ein Teilnehmer bemerkte, dass darüber nachgedacht werden sollte, die kommunalen Zuweisungen neu zu regeln. Derzeit habe lediglich die Zahl der Einwohner direkte Effekte auf die öffentlichen Einnahmen, die bei Bevölkerungsrückgang massiv abnehmen. Unberücksichtigt bleibe, dass nicht nur die ansässige Bevölkerung, sondern auch andere Personen, z. B. Touristen, Ansprüche an die Infrastruktur stellen.

Zum Schluss wurde noch einmal für möglichst dezentrale Einrichtungen plädiert: Gerade aufgrund der starken Zunahme älterer Menschen werden Standards und Erreichbarkeiten neu zu prüfen sein!