

## Die Auswirkungen des demographischen Wandels auf die soziale Infrastruktur

Winkel, Rainer

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:

Winkel, R. (2006). Die Auswirkungen des demographischen Wandels auf die soziale Infrastruktur. In P. Gans, & A. Schmitz-Veltin (Hrsg.), *Räumliche Konsequenzen des demographischen Wandels: T. 6, Demographische Trends in Deutschland - Folgen für Städte und Regionen* (S. 172-191). Hannover: Akademie für Raumforschung und Landesplanung - Leibniz-Forum für Raumwissenschaften. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-338859>

### 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.

*Rainer Winkel*

## **Die Auswirkungen des demographischen Wandels auf die soziale Infrastruktur**

S. 172 bis 191

Aus:

Paul Gans, Ansgar Schmitz-Veltin (Hrsg.)

## **Demographische Trends in Deutschland - Folgen für Städte und Regionen**

Forschungs- und Sitzungsberichte der ARL 226

Hannover 2006

Rainer Winkel

## **Die Auswirkungen des demographischen Wandels auf die soziale Infrastruktur**

### *Gliederung*

- 1 Soziale und kulturelle Infrastruktur
  - 1.1 Die Wirkungsweisen des demographischen Wandels auf die Infrastruktur
  - 1.2 Nichtdemographische Einflussgrößen
- 2 Auswirkungen des Wandels auf die infrastrukturellen Versorgungsbereiche
  - 2.1 Die Auswirkungen des Wandels auf altersspezifisch genutzte Infrastruktur
    - 2.1.1 Einrichtungen für Kinder und Jugendliche
    - 2.1.2 Einrichtungen für Senioren (Altenhilfe)
  - 2.2 Altersgruppenübergreifend genutzte Infrastruktur
    - 2.2.1 Sporteinrichtungen
    - 2.2.2 Weitere Versorgungs-, Freizeit- und Kultureinrichtungen
    - 2.2.3 Gesundheitseinrichtungen
- 3 Räumliche Wirkungen des Wandels
  - 3.1 Agglomerationsräume
  - 3.2 Verstädterte Räume
  - 3.3 Ländliche Räume
- 4 Konzeptionelle Ansätze
  - 4.1 Konzentration
  - 4.2 Flexible Kapazitäten
  - 4.3 Sektoralübergreifende Nutzung multifunktional ausgelegter Einrichtungen
  - 4.4 Interkommunale Kooperation
  - 4.5 Raumbezogene Bedarfsmessungen
  - 4.6 Einbindung alternativer Träger und Ausbau von Selbsthilfe
- 5 Handlungsempfehlungen
  - 5.1 Öffnung und Abstimmung der Förderprogramme
  - 5.2 Konzeptionelle Berücksichtigung der Bedarfsentwicklung bei der Fördermittelvergabe
  - 5.3 Interkommunale Kooperation als Förderungsvoraussetzung
- 6 Zusammenfassung

Literatur

## 1 Soziale und kulturelle Infrastruktur

In den nachstehenden Ausführungen werden die Wirkungsweisen des demographischen Wandels und tangierender Einflüsse auf die soziale und kulturelle Infrastruktur betrachtet, um die daraus hervorgehenden räumlichen Effekte einzugrenzen und Handlungsempfehlungen abzuleiten. Die Betrachtung wird auf die öffentlichen Einrichtungen der sozialen und kulturellen Infrastruktur begrenzt (Beitrag Kramer; Nutz in diesem Band), für welche die Kommunen und/oder die Kreise laut Kommunalordnungen zuständig sind, sodass sich die Ausführungen hauptsächlich auf die kommunale Infrastruktur beziehen. Dabei bleibt unberücksichtigt, wie weit die Kommunen oder Kreise diese Aufgabe durchführen oder einem anderen Träger übertragen. Denn beim Ausfall des Trägers fällt die Versorgungsverantwortung letztlich wieder der Kommune zu.

Die Betrachtung bezieht sich vorrangig auf die Ergebnisse der BBR-Prognose für den Zeitraum bis 2020. Da anschließend teilweise noch wesentlich gravierendere Veränderungen bevorstehen, auf die bereits in näherer Zukunft reagiert werden müsste, wird die Langfristentwicklung auf der Grundlage der Vorausberechnungen des Statistischen Bundesamtes als Entwicklungstendenz mit einbezogen.

### 1.1 Die Wirkungsweisen des demographischen Wandels auf die Infrastruktur

Die demographische Entwicklung wirkt sich auf die soziale Infrastruktur in dreifacher Hinsicht aus (Beitrag Schlömer in diesem Band):

- quantitative Veränderungen der möglichen Nutzeranzahl
- Alterung der Nutzer sowie
- ethnischer Wandel infolge der Zuwanderung

Die quantitative Dynamik betrifft die Altersgruppen unterschiedlich und weist zudem teilweise auch abweichende Ausprägungen in den Raumbezügen auf. Rückgänge stehen für die junge Bevölkerung bevor. Dabei vollzieht sich die Abnahme nicht kontinuierlich, sondern zum Teil mit wellenförmigem Verlauf. Entsprechend des Abwärtstrends sinkt tendenziell die Auslastung der Infrastruktur, die für die jüngere Bevölkerung vorgehalten wird. Hingegen spricht der bevorstehende zahlenmäßige Anstieg der Senioren für zunehmende Bedarfe an Alteninfrastruktur. In mittelfristiger Zukunft wirkt sich diese Entwicklung vor allem auf Infrastruktur zur Versorgung der Altersgruppe der Personen mit 75 und mehr Lebensjahren aus.

Die merklichen altersstrukturellen Veränderungen können wie folgt beschrieben werden: Der Anteil der Personen mit 60 und mehr Lebensjahren wird im Zeitraum vom Jahre 2000 bis 2020 von 23,5 % auf 28,6 % ansteigen. Zugleich weitet sich innerhalb der Senioren der Anteil der mindestens 75-Jährigen von 30,5 % auf 37 % aus. Dagegen verringert sich die Bedeutung der jungen Einwohner bis 19 Jahre von 21,2 % auf 17 %. Diese Trends setzen sich langfristig fort. Nach den Berechnungen des Statistischen Bundesamtes (2003) sinkt bis zum Jahre 2050 der Anteil der jungen Bevölkerung auf ca. 16 %, bei gleichzeitigem Anstieg der Personen mit 60 und mehr Lebensjahren auf ca. 36 %. Ein Drittel der Alten wird dann voraussichtlich sogar 80 oder mehr Jahre zählen. Das Durchschnittsalter der gesamten Bevölkerung

und auch der Arbeitskräfte wird deutlich ansteigen. Diese Änderungen in der Altersstruktur bedingen außerordentliche Verschiebungen im zukünftigen Infrastrukturbedarf.

Deutschland weist heute einen Ausländeranteil von etwa 8 % auf, wobei dieser in den einzelnen Teilräumen sehr unterschiedlich ausgeprägt ist. Zukünftig dürfte dieser Anteil aufgrund internationaler Migration noch weiter zunehmen, sich ggf. sogar noch deutlich erhöhen (Birg 2000). Dabei werden sich die Außenwanderungen auch weiterhin höchst unterschiedlich verteilen. Es wird Räume geben, in denen der heutige geringe Ausländeranteil nur wenig zunimmt, und Regionen, in denen sich durch hohe Zuwanderungen die ethnische Zusammensetzung der Bevölkerung merklich verändert, wie z. B. in Frankfurt a. M. Die Migrationsgewinne werden die Sterbeüberschüsse teilweise mehr als ausgleichen, die Alterung der Bevölkerung jedoch nur zeitlich verzögern.

## 1.2 Nichtdemographische Einflussgrößen

Der demographische Wandel wird von verschiedenen Faktoren überlagert, die z. T. die Auswirkungen verändern (Beitrag Rosenfeld; Kronthaler; Kawka in diesem Band). Diesbezüglich sind vor allem anzuführen:

- der Wertewandel
- der Trend zu Kleinfamilien
- Veränderungen auf dem Arbeitsmarkt
- die finanziellen Rahmenbedingungen

Die Vergangenheit belegt, dass jede Gesellschaft ihre eigenen Präferenzen entwickelt hat. Deshalb wird es auch zukünftig zu neuen und veränderten Versorgungsbedarfen kommen, unabhängig davon, wie stark die Einwohnerzahlen sinken. Diese Veränderungen sind schwer vorherzusehen, aber allein schon die Alterung der Bevölkerung, die Haushaltsverkleinerungen und eine quantitative Sättigung der Versorgungsausstattung sprechen für Bedarfsverschiebungen. Bereits wegen der merklichen Alterung ist von einem Wertewandel auszugehen (Umbach; Jung; Mackensen 1984). Die wahrscheinlich weiterhin anhaltende Zunahme von Kleinhaushalten, die rückläufige Bedeutung der Familien sowie die fortschreitende Rationalisierung in der Arbeitswelt könnten zu sozialen Defiziten führen, aus denen neue Versorgungsanforderungen hervorgehen. Quantitative Bedarfssättigungen ergeben nach Erkenntnissen der Werteforschung meistens neue, ggf. qualitativ höhere Anforderungen (Herbert 1983, Stachowiak 1982).

Der Wertewandel kann neue und veränderte Anforderungen an die Infrastrukturversorgung auslösen. So könnte z. B. ein wachsendes Bedürfnis, soziale Defizite in der Freizeit auszugleichen, zu einem wesentlichen Anstieg der Konzert- und Theaterbesuche des Einzelnen führen oder ein verändertes Gesundheitsbewusstsein zu mehr Sportaktivitäten. In diesem Fall würde sich die Auslastung von Sportinfrastruktur trotz des Bevölkerungsrückgangs kaum verändern. Die Entwicklung könnte aber auch anders verlaufen und ggf. ein nachlassendes Interesse an kulturellen Veranstaltungen oder die Verlagerung der Sportaktivitäten in den Studiobereich hervorrufen. Derartige Veränderungen könnten von einschneidender Wirkung auf den Versorgungsbedarf mit öffentlicher Infrastruktur sein. Sie sind aber nicht

vorhersagbar. Deshalb werden die nachstehenden Aussagen zu den Auswirkungen der demographischen Veränderungen auf die zukünftige Bedarfsentwicklung der sozialen Infrastruktur nur vorbehaltlich unter der Annahme getroffen, dass die heute bestehenden Nutzungsintensitäten und Bedarfsanforderungen im Wesentlichen auch weiterhin gelten.

Die niedrige Geburtenhäufigkeit, die seit Anfang der 1970er-Jahre unter dem Reproduktionsniveau liegt, und die sehr hohe Scheidungsrate haben dazu geführt, dass in Deutschland längst Ein- und Zweipersonenhaushalte vorherrschen (Beitrag Gans; Schmitz-Veltin in diesem Band). Sie stellen bei unterschiedlicher regionaler Ausprägung in etlichen Kommunen bereits nahezu zwei Drittel der Haushalte. Diese Entwicklung spricht ebenfalls für andere Bedürfnisse wie auch für ein verändertes Leistungsvermögen der Haushalte. Letzterem kommt vor allem im Hinblick auf die unten angesprochene Seniorenversorgung Bedeutung zu.

Die Bedingungen des Arbeitsmarktes erfordern eine zunehmend räumliche Mobilität (Beitrag Büttner in diesem Band). Dadurch werden die familiären Beziehungen vor Ort zusätzlich reduziert – eine Entwicklung, die in den ländlichen Räumen der neuen Bundesländer in jüngster Vergangenheit viele Dörfer betrifft. Etliche „zurückgelassene“ Senioren müssen dort bereits allein ihr Dasein verbringen. Aufgrund des verschiedentlich prognostizierten zukünftigen Fachkräftedefizits, des gewandelten Rollenverständnisses der Frauen und der oft fehlenden Verwandten vor Ort wird zukünftig der Bedarf für ausreichende Kinderbetreuungsangebote trotz des Rückgangs der jungen Bevölkerung in verschiedenen Bereichen sogar ansteigen.

Die finanziellen Rahmenbedingungen sind für den Umgang mit den Folgen des demographischen Wandels für die Infrastrukturversorgung von entscheidender Bedeutung. Als Beispiel sei auf die Städte Stuttgart und Duisburg verwiesen, die sich mit dieser Problematik bereits vor knapp 20 Jahren auseinandersetzen mussten. In der wohlhabenden Stadt Stuttgart wurden im Jahre 1986 Schulräume, die infolge des damaligen Schülerrückgangs leer standen, zur qualitativen Angebotsverbesserung genutzt (Gschwindt 1988). In der finanzschwachen Stadt Duisburg sah hingegen die Stadtentwicklungsplanung vor, welche Infrastruktur bei welchem Stand des Bevölkerungsrückgangs zu schließen ist (Bensch 1988). Von den finanziellen Rahmenbedingungen wird es letztlich maßgeblich abhängen, welcher Weg zur Ausrichtung der Infrastruktur an den demographischen Wandel beschritten wird (Winkel 1988), wobei ein Bevölkerungsrückgang die Finanzkraft der Kommunen überproportional negativ beeinflusst (Beitrag Müller in diesem Band).

## 2 Auswirkungen des demographischen Wandels auf die infrastrukturellen Versorgungsbereiche

Die verschiedenen Effekte des demographischen Wandels auf die soziale Infrastruktur machen eine Unterscheidung in altersspezifisch genutzte Infrastruktur und altersgruppenübergreifend genutzte Infrastruktur erforderlich.

### 2.1 Auswirkungen des demographischen Wandels auf altersspezifisch genutzte Infrastruktur

Zu betrachten sind jene Einrichtungen, deren Nutzung einer bestimmten Altersgruppe vorbehalten bleibt. Diesbezüglich sind vor allem Einrichtungen für Kinder und Jugendliche und Senioreneinrichtungen zu nennen.

#### 2.1.1 Einrichtungen für Kinder und Jugendliche

In der Ausstattung mit Infrastruktur zur Versorgung von Kindern und Jugendlichen bestehen zwischen West- und Ostdeutschland große Unterschiede. Trotz der seit über 30 Jahren geringen Zahl von Geburten je Frau gibt es in Westdeutschland große Versorgungsdefizite. Die Ausstattung mit Krippen- und Hortplätzen reicht bei weitem nicht aus, um die Voraussetzungen für eine Vollbeschäftigung beider Elternteile zu sichern. Selbst in der Kindergartenversorgung bestehen z. T. noch quantitative Angebotslücken. Zudem bietet ein erheblicher Anteil der Kindergartenplätze keine Ganztagsbetreuung, wodurch ebenfalls die beruflichen Möglichkeiten von Eltern eingeschränkt werden. In den Städten ist das Angebot an Ganztagsplätzen infolge kommunaler und gemeinnütziger Einrichtungen relativ hoch. Dagegen offerieren die kirchlichen Kindergärten, die in ländlichen Räumen von großer Bedeutung sind, häufig nur Teilzeitbetreuung. Die quantitativen Defizite werden jedoch durch den bevorstehenden Rückgang der betreffenden Jahrgänge bis 2010 leicht abgemindert. Im darauf folgenden Jahrzehnt spricht die Bevölkerungsentwicklung kaum für Bedarfsveränderungen, wobei sehr langfristig von einer deutlichen Abnahme auszugehen ist. Sollte es jedoch zukünftig zu einer wesentlichen Ausweitung des Ganztagsschulbetriebs kommen, würde der Mangel an Hortplätzen seine Bedeutung verlieren.

In Ostdeutschland bestand bis 1990 nahezu eine Vollversorgung in der Ausstattung mit Krippen-, Kindergarten- und Hortplätzen. Seit dem hat sich dort die Kinderanzahl um mehr als ein Drittel verringert. In einzelnen Teilräumen war der Rückgang noch deutlich höher als dieser Mittelwert. Deshalb ging es in der jüngeren Vergangenheit vor allem um die Anpassung des Angebots an die reduzierte Nachfrage. Dieser Rückbau ist inzwischen weitgehend erfolgt. Für Kommunen, die ihre Kapazitäten verhältnismäßig exakt auf die jüngste Bedarfsminderung abgestimmt haben, zeichnen sich jedoch neue Probleme ab. Aufgrund der angeführten Wellenbewegung im Rückgang der jungen Bevölkerung steht ein zeitweiliger Anstieg der Kinderanzahl bevor. Als Beispiel sei auf den Thüringer Landkreis Sömmerda verwiesen, in dem eine umfassende Anpassung der Kindergartenkapazitäten an die rückläufige Zahl der unter 6-Jährigen realisiert wurde. Dort wird nun bis 2010 ein Defizit von mindestens 800 bis 1000 Kindergartenplätzen entstehen. Nach 2010 wird sich in Ostdeutschland die Anzahl der zu versorgenden Kinder bis 2020 nur geringfügig vermindern, aber sehr langfristig steht ein erneuter hoher Rückgang bevor. Ostdeutschland weist insgesamt eine gute



Versorgungsausstattung auf. An Kindergärten besteht eine Vollversorgung bei vorherrschender Ganztagsbetreuung. Die Ausstattung mit Krippen- und Hortplätzen ist hoch. Sie liegt in Sachsen und Thüringen etwa bei 12 % bis 35 % für Krippenplätze und bei 12 % bis über 50 % für Hortplätze (Winkel 2000). Dabei bietet ein erheblicher Anteil der Einrichtungen die gesamte Versorgungspalette, d. h. Krippen-, Kindergarten- und Hortplätze an. Deshalb sind in den neuen Ländern in ländlichen Räumen günstige Voraussetzungen für die Tragfähigkeit selbst für dezentrale ortsnahe Einrichtungen gegeben.

Auf das Spielflächenangebot hat der demographische Wandel nahezu keine Auswirkungen. Für diesen Versorgungsbereich gilt ebenfalls, das Angebot ist in den meisten Kommunen in quantitativer wie auch in qualitativer Hinsicht ausgesprochen defizitär. Deshalb geht es dort zukünftig vielmehr darum, die Mängel abzubauen, wobei u. a. die potenzielle Nachfrage des jeweiligen Quartiers als konzeptionelle Grundlage dienen sollte.

Eine ähnliche Situation ergibt der Zugang oder die Sicherheit insbesondere an nicht-kommerziellen Einrichtungen wie Jugendheimen, Jugendcafés und dgl. für Jugendliche. Das Angebot ist in weiten Teilen Deutschlands verhältnismäßig knapp. In Westdeutschland wird sich bis 2020 die Anzahl der zu versorgenden Jugendlichen nur unwesentlich verändern. In Ostdeutschland steht hingegen ein Rückgang von mehr als einem Drittel der relevanten Jahrgänge bevor; eine Tendenz, die Westdeutschland erst sehr langfristig bevorsteht. Unmittelbare Folgerungen auf den Versorgungsbedarf lassen sich jedoch aus den Abnahmen nicht ableiten, denn es gibt keine verlässlichen Orientierungswerte für eine angemessene Ausstattung. In Anbetracht der großen Bedeutung dieser Einrichtungen für die Entwicklung sozialer Beziehungen in einer prägenden Lebensphase sollte der Bestand auch beim Rückgang der jungen Bevölkerung auf keinen Fall gemindert, sondern besser erweitert und ausgebaut werden.

### 2.1.2 Einrichtungen für Senioren (Altenhilfe)

Für den zukünftigen Bedarf in der Altenhilfe kommt weniger dem zahlenmäßigen Anstieg der Senioren Bedeutung zu als vielmehr dem Anstieg der hochbetagten und damit oft hilfs- und pflegebedürftigen Personen. Der Anteil der mindestens 75-Jährigen wird von 7,2 % im Jahre 2000 auf 8,7 % im Jahre 2010 und 10,6 % im Jahre 2020 klettern, d. h. deren relative Bedeutung wird sich in diesem Zeitraum um fast 50 % erhöhen. Damit wird der Pflege- und Hilfebedarf älterer Menschen deutlich ansteigen. Bislang wird die Altenversorgung in Deutschland zu mehr als 80 % familiär erbracht. Angesichts des Trends zu kleinen Haushalten mit wenigen oder keinen Kindern, hoher Scheidungsrate und damit immer kleinerer Verwandtschaftsgrößen sowie wachsender beruflich bedingter Standortmobilität, die oft zur räumlichen Trennung der klein gewordenen Familien führt, ist ein erheblicher Rückgang der Bedeutung familiärer Hilfe- und Pflegeleistungen absehbar. Hier zeichnen sich größere zukünftige Probleme ab (Winkel 2001a). Diese seit langem absehbare Entwicklung (Thiele 1984) scheint nach jüngsten Presseverlautbarungen bereits heute die staatliche Pflegeversicherung an den Rand ihrer Leistungsfähigkeit zu bringen.

Die stationären Einrichtungen dürften bis 2020 für den Bedarfsanstieg ausreichen, zumindest wenn die geplanten Erweiterungsstufen realisiert werden. Weit problematischer ist die Versorgung mit ambulanten Diensten einzustufen, da diese in erster Linie den Rückgang der



familiären Leistungen ausgleichen müssen. Die Ausstattung mit ambulanten Diensten ist ausgesprochen heterogen. Selbst innerhalb der Bundesländer weisen die einzelnen Landkreise dafür höchst unterschiedliche Angebote auf. In Anbetracht der Entwicklung des Altenquotienten (Statistisches Bundesamt 2003: 33–35) könnte die Unterbringung des sehr langfristig noch deutlich ansteigenden Anteils von Hochbetagten in stationäre Einrichtungen erhebliche Finanzierungsprobleme aufwerfen. Auch deshalb sollten die Voraussetzungen für eine möglichst lange eigenständige Haushaltsführung der Senioren durch Ausweitung der mobilen Dienste ausgebaut werden. Dafür müsste jedoch auch der Orientierungswert von 3 % für den Anteil altengerechter Wohnungen am Wohnungsbestand wesentlich heraufgesetzt werden.

## 2.2 Altersgruppenübergreifend genutzte Infrastruktur

Als altersgruppenübergreifend genutzte Infrastruktur werden hier Einrichtungen bezeichnet, deren Nutzung allen Altersgruppen offen steht. Diesbezüglich sind vor allem anzuführen:

- Sporteinrichtungen
- weitere Versorgungs-, Freizeit- und Kultureinrichtungen sowie
- Gesundheitseinrichtungen

Durch die sinkenden Einwohnerzahlen geht die mögliche Anzahl der zukünftigen Nutzer für die altersübergreifende Infrastruktur zurück. Wenn die Bevölkerung jedoch tatsächlich bis 2020 nur um knapp 1 % abnimmt, ist die Verringerung in diesem zeitlichen Abschnitt nahezu bedeutungslos. Merkliche Auswirkungen stehen erst bei dem sehr langfristig zu erwartenden Rückgang bevor. In Anbetracht der langen Nutzungszeiträume sozialer Infrastruktur, die je nach Einrichtungsart etwa bei 50 bis 60 Jahren oder höher liegen, ist den Kommunen dennoch zu raten, auch die langfristigen Entwicklungstendenzen bei der Planung ihrer Infrastrukturversorgung einzubeziehen.

Sehr langfristig, also in 30 bis 40 Jahren, dürfte der bis dahin wahrscheinliche Bevölkerungsrückgang in den meisten Teilräumen Deutschlands schon zu merklich geringerer Auslastung der altersgruppenübergreifend genutzten Infrastruktur führen. Die Folge wird ein ungünstigeres Kostenverhältnis sein. Da die Aufwendungen für den Betrieb der meisten Einrichtungen kaum von der Nutzeranzahl abhängen, sondern von Betriebsgrößen wie Mindestpersonal, Heizkosten, Gebäudebewirtschaftung und -erhaltung bestimmt werden, bleiben sie weitgehend gleich. Bei einem deutlichen Nachfragerückgang müssen die Unkosten auf weniger Nutzer verteilt werden oder die Kommune müsste die fehlenden Gebühreneinnahmen ausgleichen. Im ersten Falle hieße es, dass eine Bevölkerungsabnahme, die nicht durch eine häufigere Nutzungsfrequenz der Einzelpersonen kompensiert wird, zu höheren Gebühren bzw. Nutzerpreisen führt. Im zweiten Falle wäre mit höheren kommunalen Aufwendungen für soziale Infrastruktur je Einwohner zu rechnen, vorausgesetzt, die Gemeinde kann sich diese finanziell leisten. Andernfalls könnte der Zwang zur Schließung von Einrichtungen entstehen. Ein Zwang, der inzwischen zunehmend die Kommunen Ostdeutschlands betrifft, der aber auch in strukturschwachen westdeutschen Kommunen feststellbar ist und – wie oben dargelegt – bereits vor längerer Zeit die Stadt Duisburg betraf.

### 2.2.1 Sporteinrichtungen

Die westdeutschen Kommunen verfügen gemäß der Orientierungsvorgaben des *Goldenen Plans* weitgehend über eine gute Sportstättenausstattung. Defizite bestehen hauptsächlich nur in der Schwimmbadversorgung, wovon vor allem die ländlichen Räume betroffen sind. In Ostdeutschland ist hingegen, gemessen an den Orientierungsvorgaben des *Goldenen Plans Ost*, teilweise von merklichen Defiziten auszugehen. Diese Vorgaben haben sich jedoch tendenziell als irrelevant erwiesen. Deshalb ist man heute deutschlandweit bemüht, regionsspezifische Versorgungsbedarfe zu ermitteln, wofür aber noch keine fundierten methodischen Konzepte für die Praxis vorliegen.

Die demographische Entwicklung wird in näherer Zukunft vor allem zur rückläufigen Auslastung von Schulsporteinrichtungen in Ostdeutschland führen. Für andere Teilräume sind nur dort größere Auslastungsdefizite zu erwarten, wo hohe Abwanderungen die Sterbeüberschüsse noch verstärken. Wesentlich größere Einflüsse dürften hingegen aus den Veränderungen im Bevölkerungsverhalten hervorgehen. Seit mehr als 20 Jahren lässt sich nämlich in Westdeutschland eine Verlagerung vom Schwerpunkt des Leistungssportes zum freizeitorientierten, geschlechter- und altersübergreifenden Freizeitsport beobachten (Beitrag Reuber; Wolkersdorfer in diesem Band). Dieser Trend hat inzwischen auch Ostdeutschland erfasst. Die häufigen Auslastungsprobleme traditioneller Schwimmbäder bei gleichzeitigem Besucherandrang in den wettkampfungeeigneten Spaßbädern sind wohl das sichtbarste Zeichen für diesen Wandel. Mit dem deutlichen Anstieg der Alterung in der Bevölkerung geht das Potenzial für den Leistungssport ohnehin zurück. Gleichzeitig sprechen soziale Veränderungen sowie zunehmende Gesundheitsorientierung für diese Entwicklung.

Als Konsequenz ergibt sich in Zukunft eine neue Bedarfsstruktur. Diese Entwicklung spricht ebenfalls dafür, dass die „klassischen“ Vorgaben des *Goldenen Planes* kaum noch für die zukünftige Bedarfsbemessung tauglich sind. Von daher lassen sich heute keine verlässlichen Rückschlüsse über die Auswirkungen der demographischen Veränderungen auf den zukünftigen Sportstättenbedarf treffen. Es kann lediglich davon ausgegangen werden, dass damit der Bedarf an reinen Schulsporteinrichtungen tendenziell zurückgeht und dass die veränderten Präferenzen eben für eine stärkere Nachfrage für Einrichtungen zur Ausübung alters- und geschlechterübergreifenden Freizeitsports sprechen. Angesichts der umfangreichen privatwirtschaftlichen Angebote in diesem Bereich müssen sich daraus nicht zwingend neue Anforderungen für die Kommunen ergeben. Ggf. ist es für die Gemeinden günstiger, für sozial Bedürftige den Besuch privatwirtschaftlicher Sporteinrichtungen zu bezuschussen.

### 2.2.2 Weitere Versorgungs-, Freizeit- und Kultureinrichtungen

Hierunter wird die breite Palette kommunaler Einrichtungen vom Feuerwehrhaus bis zum Bürgerzentrum, Theater oder Konzertsaal angesprochen. Angesichts der großen kommunalen Finanzprobleme (Beitrag Müller in diesem Band) dürfte der wesentliche Handlungsdruck von der Bewältigung der Aufwendungen ausgehen. Mit Ausnahme des Katastrophenschutzes werden die Kostenprobleme wahrscheinlich zum weiteren Abbau und zur Zusammenlegung von Einrichtungen zwingen. Aufgrund der demographischen Entwicklung sind hingegen bis 2020, ähnlich wie für die Sportstätten, nur in Räumen mit hohen Wanderungsverlusten rückläufige Auslastungen zu erwarten. Erst anschließend dürfte der Bevölkerungs-

rückgang die Auslastung merklich vermindern. Dann werden dort ebenfalls die Aufwendungen je Bürger steigen oder die Nutzergebühren sind zu erhöhen, wenn ein Kapazitätsrückbau unterbleibt.

Eine besondere Problematik ländlicher Räume beinhaltet die Brandschutzsicherung. Bislang basiert diese auf einem System dezentraler Standorte der örtlichen freiwilligen Feuerwehr. Infolge des Bevölkerungsrückgangs wird es in ländlichen Räumen für etliche Ortsteile absehbar, wann wegen des Geburtenrückgangs der Dienst nur bei gleichzeitiger Einbeziehung junger Frauen aufrecht erhalten werden kann. In dünn besiedelten Räumen mit hohen Wanderungsverlusten, wie in Teilgebieten Ostdeutschlands, wird dennoch der Zeitpunkt absehbar, wann der Betrieb der freiwilligen Feuerwehr nicht mehr gewährleistet ist. Dort wird der Aufbau zentraler Berufsfeuerwehren unvermeidlich, die dann zu finanzieren sind.

### 2.2.3 Gesundheitseinrichtungen

In der Gesundheitsversorgung kann für weite Teile West- und Ostdeutschlands sowohl von einer ausreichenden stationären als auch hinreichenden ambulanten Versorgung durch niedergelassene Ärzte und Apotheken ausgegangen werden. Der Bevölkerungsrückgang bewirkt einen Rückgang der zu versorgenden Personen. Da mit steigendem Alter die Krankheitshäufigkeit und -intensität zunimmt, werden wir zukünftig weniger Personen haben, die jedoch mehr gesundheitliche Versorgungsleistungen beanspruchen. Deshalb könnten die Folgen des Bevölkerungsrückgangs durch die steigende Alterung in etwa ausgeglichen werden.

Weit mehr Einflüsse dürften von neuen Heilmethoden und dem Kostendämpfungsdruck im Gesundheitswesen ausgehen. Beides spricht dafür, dass die Bettenliegezeiten in den Krankenhäusern weiter reduziert werden. Das wird zum weiteren Bettenabbau und zur Schließung von Krankenhäusern führen, sodass die Netze der stationären Einrichtungen weiter ausgedünnt werden.

Für die ambulante Versorgung dürften die größten Veränderungen ebenfalls vom Kostendämpfungsdruck im Gesundheitswesen ausgehen. Diese Entwicklung hat bereits heute in ländlichen Räumen zur Schließung von Arztpraxen ohne Nachfolge geführt. In ländlichen Kreisen in Mecklenburg-Vorpommern und in Sachsen bestehen bereits erste Versorgungsdefizite (Beitrag Schmidt in diesem Band). Bei anhaltender Entwicklung muss mit einem Anwachsen der Defizite gerechnet werden, was dann auch weitere Bundesländer betreffen wird. In den anderen Räumen ist gleichfalls tendenziell mit einer Reduzierung der ambulanten Versorgungsnetze zu rechnen, die dort jedoch keine Engpässe, sondern lediglich Komforteinbußen hervorrufen wird.

### 3 Räumliche Wirkungen des Wandels

Der demographische Wandel hat mit den ihn überlagernden Effekten nachstehende räumliche Konsequenzen für die soziale Infrastruktur.

#### 3.1 Agglomerationsräume

Den westdeutschen Agglomerationsräumen steht bis 2020 eine nahezu gleich bleibende Bevölkerung, bei steigender Alterung, etwas zurückgehender Kinder- und Schülerzahl sowie erheblicher Zunahme der hochbetagten Senioren bevor. Diese Entwicklung wird durch Außen- und Binnenwanderungen in Form von Suburbanisierung überlagert. In den wachstumsstarken Agglomerationsräumen können Zuwanderungen die Folgen der Sterbeüberschüsse selbst in den Kernstädten ziemlich ausgleichen, d. h. die Bevölkerung geht dort kaum zurück und die Zuzüge bewirken selbst eine unterdurchschnittliche Alterung. Deshalb wird dort die demographische Entwicklung kaum die Bedarfe an Wohnfolgeinfrastruktur verändern. Lediglich der drastische Anstieg der Hochbetagten spricht aus den angeführten Gründen für eine merkbliche Zunahme des Betreuungs- und Hilfebedarfs. Bei fortgesetzt hohen Wanderungsgewinnen werden sich auch längerfristig die Versorgungsbedarfe für soziale Infrastruktur kaum wandeln. Die oben angeführten nicht demographischen Einflüsse sprechen jedoch für eine deutliche Erhöhung des Kinderbetreuungsangebotes, insbesondere auch an Krippen- und Hortplätzen sowie für eine veränderte Nachfrage im Sportstättenangebot. Zudem kommt in diesen Räumen dem Kinderbetreuungsangebot auch für die Integration von Migranten eine außerordentliche Bedeutung zu.

In den wachstumsschwachen westdeutschen Agglomerationsräumen, wie in Teilen des Ruhrgebietes und im Saarland, gleichen die Wanderungsgewinne die Sterbeüberschüsse nicht aus. Dort steht teilweise ein merklicher Rückgang der Bevölkerung von bis gut 9 % bei überdurchschnittlicher Alterung bevor. Diese Entwicklung trifft aufgrund der Suburbanisierungsverluste besonders die Kernstädte. In den Kernstädten sinkt damit die Auslastung der Infrastruktur für die junge Bevölkerung und die der Einrichtungen, die altersübergreifend genutzt werden. Gleichzeitig steigt dort der Bedarf in der Alteninfrastruktur verstärkt an. In diesen Räumen dürfte der Druck zum Abbau von Auslastungsdefiziten durch Schließung von Einrichtungen im fortschreitenden Zeitverlauf immer mehr zunehmen, eine Entwicklung, die in Duisburg bereits in den 1980er-Jahren zu beobachten war.

In den Umlandgemeinden der westdeutschen Kernstädte wird die anhaltende Suburbanisierung zum weiteren Ausbaubedarf für soziale Infrastruktur führen. Die besondere Problematik liegt darin, dass etliche Siedlungen verhältnismäßig altershomogen besiedelt wurden bzw. weiterhin werden. Dadurch werden die Kindereinrichtungen nur für einen verhältnismäßig kurzen Zeitraum benötigt, dem später auf lange Zeit nur eine minimale Nachfrage folgt. Langfristig zeichnet sich dort eine ansteigende Unterauslastung und ein zunehmender Leerstand für die Infrastruktur für Kinder und Jugendliche bei gleichzeitig anwachsendem Versorgungsbedarf für die Alten ab. Dieser Zuwachs in der Altenhilfe gilt insbesondere, wenn derartige Siedlungen vorwiegend von vergreisten, unmotorisierten, kleinen Seniorenrehaushalten bewohnt werden (Winkel 2001c).

Für die ostdeutschen Agglomerationsräume wird in der BBR-Vorausberechnung im Zeitraum 2000 bis 2020 ein leichter Anstieg der Einwohnerzahlen von ca. 6 % erwartet. Diese günstige Entwicklung dürfte vor allem durch die Einbeziehung des Großraums Berlin begründet sein. Für die anderen ostdeutschen Agglomerationsräume, Westsachsen (Leipzig), Oberes Elbtal/Osterzgebirge (Dresden) und Chemnitz-Erzgebirge, ist hingegen bis 2020 mit einer Stagnation der Einwohnerzahlen zu rechnen (BBR 2003). Diese Entwicklung wird in den Kernstädten von Suburbanisierung überlagert, deren Auswirkungen von den verhältnismäßig geringen Ausländerzuwanderungen bislang kaum ausgeglichen werden konnten. Immerhin hat sich inzwischen die Suburbanisierung deutlich abgeschwächt, das Statistische Landesamt des Freistaates Sachsen geht in seiner neuesten regionalen Bevölkerungsprognose bis 2020 sogar von einer Konzentration zugunsten der Kernstädte aus. Im Zeitraum bis 2010 wird eine neue „Kinderwelle“ den Bedarf für Kinderbetreuungseinrichtungen um ca. 17 % ansteigen lassen. In den meisten Städten lässt sich dennoch der erneute Bedarfsanstieg weitgehend aus dem Bestand an Einrichtungen abdecken, aber er wird zusätzliches Personal erfordern. Hingegen spricht der Rückgang von nahezu einem Drittel der Jugendlichen bis 2010 für einen Abbau von Hortkapazitäten. Ein sinkendes Angebot an Freizeiteinrichtungen für Jugendliche sollte aber aus den oben angeführten Gründen damit nicht eingeleitet werden. Der hohe Rückgang der Schüler in der Sekundarstufe I von mehr als 40 % spricht für einen Anpassungsdruck bei der Schulsportinfrastruktur. Aussagen zu Bedarfsveränderungen für das überwiegend eher knappe Sportstättenangebot können aus den oben angeführten Gründen nicht getroffen werden. Für die Senioren steht hingegen ein Anstieg der Nachfrage bevor, der etwa mit der westdeutschen Entwicklung vergleichbar ist. Nach 2020 ist hingegen mit Ausnahme der Seniorenversorgung in fast sämtlichen Versorgungsbereichen von einem langsam fortschreitenden Rückgang der Versorgungsbedarfe auszugehen.

In den Umlandgemeinden der Kernstädte ist mit einer ähnlichen Entwicklung wie in Westdeutschland zu rechnen. Da die Besiedlung in der Vergangenheit jedoch häufig in sehr kurzen Zeiträumen und verhältnismäßig altershomogen verlief, kommt es dort bereits heute zu Unterauslastungen und Leerstand für Kinderbetreuungseinrichtungen. In diesen Siedlungen könnte die „Vergreisungsproblematik“ mit allen Folgen für die Infrastrukturversorgung nach 2020 noch wesentlich stärker als in westdeutschen Räumen wirksam werden.

### **3.2 Verstädterte Räume**

Die Entwicklung in den westdeutschen verstädterten Räumen verläuft mit etwas geringerer Intensität ähnlich wie in den Agglomerationsräumen. Im Zeitraum bis 2010 wird dort die Kinderzahl um fast 18 % zurückgehen und sich dann bis 2020 kaum verändern. Gleichfalls erfährt die Anzahl der Jugendlichen im Schulalter einen leichten Rückgang. Hingegen ist mit einem Anstieg der Senioren zu rechnen. Dieser Trend wird gleichfalls von der Suburbanisierung überlagert. Dadurch erfährt die Bevölkerung in den Umlandkreisen einen Anstieg. Gleichzeitig findet eine merkliche Alterung statt. Zum einen geht die dortige hohe Anzahl der Kinder und Jugendlichen stärker als in den Kernstädten zurück, zum anderen steht in diesen Räumen in nächster Zukunft ein überproportionaler Anstieg der Altersgruppe der 60- bis 74-Jährigen bevor und langfristig eine deutliche Zunahme der hochbetagten Senioren.

In den Kernstädten kommt es auch dort darauf an, die Defizite an Kinderbetreuungseinrichtungen, insbesondere im fehlenden Krippen- und Hortangebot abzubauen und ausreichende Ganztagskindergartenplätze zu sichern. Kapazitätsüberhänge mit evtl. Rückbaubedarf sind hingegen erst langfristig wahrscheinlich. Weiterhin gilt es, das Sportstättenangebot an die veränderten Bedarfe anzupassen und in der Seniorenversorgung die ambulanten Dienste zu erweitern. In den Umlandgemeinden sind die Veränderungen tendenziell ähnlich wie in denen der Agglomerationsräume. Es kann dort als Folge anhaltender Suburbanisierung zum Ausbaubedarf für soziale Infrastruktur kommen. Gleichzeitig spricht der stärkere Kinderrückgang für Anpassungsdruck nicht ausgelasteter Einrichtungen. Hingegen dürften Verbesserungen der ambulanten Dienste erst nach 2020 vordringlich werden, wenn dort eine signifikante Zunahme der Zahl der Hochbetagten beginnt.

Die ostdeutschen verstädterten Räume erfahren bis 2020 einen fortgesetzten Bevölkerungsverlust, insgesamt von ca. 9 %. Im Gegensatz dazu wird sich die Altersgruppe der unter 6-Jährigen um fast 19 % erhöhen. Eine Entwicklung, die sich dann abschwächt, aber auch 2020 ca. 10 % mehr Kinder dieser Altersgruppe als heute bedeutet. Die Kinder im Schulalter werden bis 2010 etwa um ein Drittel zurückgehen und auch bis 2020 noch etwa um ein Viertel unter der heutigen Anzahl liegen. Dagegen ist bis 2010 mit einer steigenden Zahl von Personen mit 75 und mehr Lebensjahren um 32,5 % zu rechnen, eine Erhöhung, die sich danach auch weiterhin leicht fortsetzt. Auch diese Tendenzen werden in den verstädterten Räumen durch Suburbanisierung überlagert.

In den Kernstädten wird die Bedarfsentwicklung der verschiedenen Altersgruppen bei Einstellung zusätzlichen Personals durch die vorhandene Infrastruktur abzudecken sein, vorausgesetzt, dass die Kapazitäten in der Vergangenheit nicht auch baulich massiv verringert wurden. Der erhebliche Rückgang der Jugendlichen wird sich ähnlich wie in den Agglomerationsräumen auswirken und zum Abbau von Hortkapazitäten führen. Hingegen dürfte der Bedarf zum Ausbau der ambulanten Altdienste ebenfalls zunehmen. Für die Umlandgemeinden besteht auch in diesen Räumen die für Ostdeutschland typische Erscheinung der kurzzeitigen Suburbanisierungsgewinne mit hoher Altershomogenität. Deshalb ist dort mit verstärkter Unterauslastung von Kindereinrichtungen zu rechnen und langfristig mit einem deutlichen Bedarfsanstieg in der Seniorenversorgung.

### 3.3 Ländliche Räume

Für die westdeutschen ländlichen Räume wird bis 2020 mit einem leichten Anstieg der Bevölkerung gerechnet. Die wesentlichen Veränderungen liegen im Wandel der Altersstruktur. Die Anzahl der Kinder geht über den gesamten Zeitraum bis 2020 zurück, wobei ein Rückgang der Altersgruppe der unter 6-Jährigen von mehr als 18 % und in der Altersgruppe von 6 bis 15 Jahre von ca. 23 % erwartet wird. Diese Entwicklung wird dort an Standorten mit heute ausreichendem Angebot für Kinder zur Anpassung zwingen. Gleichzeitig ist jedoch mit zunehmendem Bedarf zum Abbau der großen Defizite an Krippen- und Hortplätzen zu rechnen. Für die hochbetagten Senioren steht bis 2010 ein Anstieg um fast 20 % bevor, der sich bis 2020 auf nahezu 40 % erhöhen dürfte. Daraus geht ein erheblicher Bedarfsanstieg für die Versorgungsinfrastruktur für Senioren hervor, der vor allem für den Ausbau ambulanter Dienste spricht. Ein zusätzliches Problem könnte in einer Ausdünnung der ambulanten



Gesundheitsversorgung liegen. In peripheren, strukturschwachen Räumen führen Abwanderungen jedoch auch zum Rückgang der Bevölkerung und erzeugen damit Anpassungsdruck für weitere Infrastruktureinrichtungen.

Für die ostdeutschen ländlichen Räume werden bis 2020 sinkende Einwohnerzahlen um 10,6 % erwartet. Allerdings steigt aufgrund der demographischen Wellen bis 2010 die Altersgruppe der unter 6-jährigen um knapp 16 % an. Danach geht sie wieder zurück und liegt 2020 leicht über der heutigen Zahl. Hingegen steht der Altersgruppe von 6 bis 15 Jahren bis 2010 der hohe Rückgang von ca. 35,5 % bevor, der sich bis 2020 auf eine Abnahme von knapp 30 % abschwächt. Für die jüngeren Senioren ist nach 2010 mit einem leichten Anstieg zu rechnen. Der Anteil der hochbetagten Alten mit 75 und mehr Lebensjahren wird sich jedoch allein im Zeitraum von 2000 bis 2010 um mehr als 40 % erhöhen und bis 2020 sogar um ca. 77 % zunehmen. Die Alterung dürfte in Teilräumen der neuen Bundesländer noch intensiver verlaufen. So steht z. B. den ländlichen Räumen Sachsens im Zeitraum 2001 bis 2020 sogar ein Bevölkerungsrückgang bevor, der zwischen -16 % und -18 % prognostiziert wird (Statistisches Landesamt Sachsen 2003). Der Rückgang der Altersgruppe von 6 bis 15 Jahren ist dort z. T. auch deutlich höher ausgeprägt. In Dörfern peripherer ländlicher Räume ist teilweise die Altersgruppe der 18- bis 35-Jährigen kaum noch vorhanden. Es gibt Dörfer, wo die Gefahr des Wüstfallens absehbar ist.

In diesen Räumen bewirkt die Bevölkerungsentwicklung bereits in nächster Zukunft, teilweise sogar schon heute, einen Anpassungsdruck für die Versorgung mit Infrastruktur. Davon sind vor allem die Hortkapazitäten für die jungen Jahrgänge und Einrichtungen der Altenhilfe betroffen. Wegen des besonders drastischen Anstiegs der hochbetagten Senioren in den ländlichen Räumen der neuen Bundesländer und der dortigen massiven Abwanderung jüngerer Jahrgänge muss mit einem starken Bedarfsanstieg in der ambulanten Altenversorgung gerechnet werden. Gleichfalls wird dort auch die Erhaltung anderer Angebote der sozialen Infrastruktur, wie die des knappen Sportstättenangebotes, kultureller Einrichtungen oder auch die Betriebsfähigkeit der freiwilligen Feuerwehr zunehmende Probleme aufwerfen.

#### **4 Konzeptionelle Ansätze**

Die konzeptionellen Ansätze zur Sicherung einer angemessenen Infrastrukturversorgung unter den dargelegten gewandelten Rahmenbedingungen müssen vor allem ausgerichtet sein auf:

- Flexibilität in der Kapazitätsauslegung
- quantitative Versorgungssicherung bei qualitativer Weiterentwicklung des Angebots und
- hochgradige Effizienz für die eingesetzten Ressourcen

Dafür bieten sich eine ganze Reihe von Konzepten und Handlungsmöglichkeiten an, deren Eignung jedoch für die Raumtypen zum Teil unterschiedlich ist. Die wichtigsten Ansätze werden hier gesehen in:

- Konzentration
- flexiblen Kapazitäten



- sektoralübergreifender Nutzung multifunktional ausgelegter Einrichtungen
- interkommunaler Kooperation
- raumbezogenen Bedarfsbemessungen und
- Einbindung alternativer Träger und Ausbau von Selbsthilfe

#### 4.1 Konzentration

Auf einen Rückgang der benötigten Kapazitäten wird bislang am häufigsten mit Konzentration reagiert. Nicht ausgelastete Infrastruktur wird geschlossen und die reduzierte Anzahl der Nutzer auf die verbleibenden Einrichtungen verteilt, die dadurch ggf. wieder ihre Sollauslastung erreichen. Eine Anpassung durch Konzentration muss jedoch fast zwangsläufig zu ungünstigerer Erreichbarkeit führen (Winkel 1991a). Die verbleibenden Standorte können dann keine optimalen Lagen für sämtliche Nutzer aufweisen.

Die Begrenzung des Angebots auf eine geringere Zahl von Standorten bietet sich vor allem in den dicht besiedelten Gebieten an, d. h. in Agglomerationsräumen sowie in den Kernstädten verstädterter Räume, denn diese verfügen über einen hohen Infrastrukturbesatz pro Flächeneinheit. Dort bewirkt die Konzentration in der Regel nur Komforteinbußen. In den Siedlungen des ländlichen Raumes sind aufgrund der geringen Infrastrukturdichte die Möglichkeiten dafür sehr begrenzt. Viele Ortschaften verfügen nur über eine Einrichtung, bei deren Schließung das jeweilige Versorgungsangebot völlig wegfiel. Die Möglichkeiten zur Anpassung durch Konzentration lassen sich jedoch im ländlichen Raum mittels interkommunaler Kooperation erheblich verbessern, wenngleich damit oft weite Wegstrecken verbunden sind.

#### 4.2 Flexible Kapazitäten

Der demographische Wandel bewirkt in einzelnen Räumen markante strukturell bedingte Veränderungen im Kapazitätsbedarf, die sehr langfristig den Großteil der sozialen Infrastruktur betreffen. Zudem entwickelt sich die Nachfrage teilweise un stetig, wie der wellenförmige Verlauf bei der Zahl der jungen Bevölkerung zeigt. Daher sollte die soziale Infrastruktur möglichst unproblematisch und kostenwirksam an sich ändernde Bedingungen anpassbar sein. Eine Möglichkeit wäre, die Infrastruktur bei Neuplanungen oder umfassenden Sanierungen und Umbauten auf Modulsysteme umzustellen. Dabei ist es wichtig, dass die Moduleinheiten in sich funktionsfähig sind. Dementsprechend sind z. B. die Gebäudeerschließung, Sanitäreinrichtungen und Heizsysteme auszulegen.

#### 4.3 Sektoral übergreifende Nutzung multifunktional ausgelegter Einrichtungen

In der Zusammenfassung geeigneter sektoral übergreifender Nutzungen in einer Infrastruktureinrichtung liegen erhebliche Chancen zu Effizienzsteigerungen von Versorgungsaufwendungen bei gleichzeitig verbesserten Voraussetzungen zur Auslastung des Angebots, selbst unter wechselndem, rückläufigem oder zeitweilig rückläufigem Kapazitätsbedarf. Als erfolgreiches Beispiel sei auf Bürgerzentren verwiesen, die eine breite, flexible Nutzungspalette umfassen, die vom Jugendheim, von der Ortsteilbibliothek bis zur Sozialstation mit Alten-

klub reicht (Winkel 1989). Diese Möglichkeiten bieten sich ebenfalls vorrangig für hochverdichtete Siedlungsgebiete an, d. h. für Agglomerationsräume und die Kernstädte von verdichteten Räumen. Um die Voraussetzungen für die Anlage bzw. Bereitstellung von Infrastrukturen mit verschiedenen Nutzungen zu verbessern, müsste die Planung der Infrastruktur sektoral übergreifend erfolgen. Bei Neubauten, umfassenden Sanierungen und Umbauten wären dazu die unterschiedlichen spezifischen Raumanforderungen, z. B. die von Sozialstationen, Kindergärten und Jugendheimen derart abzugleichen, dass ein flexibler Nutzungsaustausch unproblematisch ermöglicht wird. Als wirksame Maßnahme auf einfachem Niveau bietet sich dafür die Umwandlung nicht ausgelasteter Kindergärten in Krippen- und Hortplätze an. Damit ließen sich absehbare Überkapazitäten in westdeutschen Räumen zum Abbau bestehender Betreuungsdefizite nutzen.

#### **4.4 Interkommunale Kooperation**

In interkommunaler Kooperation liegen ebenfalls erhebliche Möglichkeiten zur effizienten Versorgungssicherung unter den zukünftigen Rahmenbedingungen; für die ländlichen Räume wird sie nahezu unverzichtbar sein. Derartige Kooperationen verbessern häufig wesentlich die Versorgung von Ortsteilen in Randlage, welche ggf. von der Nachbargemeinde weitaus effizienter erfolgen kann, die dadurch wiederum eine bessere Auslastung der eigenen Einrichtung erzielt. Wenn die Kommunen in ländlichen Räumen interkommunal zusammenarbeiten und zugleich die soziale Infrastruktur für sektoral übergreifende, multifunktionale Nutzung auslegen, lassen sich damit gleichfalls ähnliche Möglichkeiten wie in den Agglomerationsräumen schaffen, wie beispielhaft an der Infrastrukturausstattung im hessischen Vogelbergkreises nachgewiesen wurde (Winkel 1991a). Dabei bieten sich interkommunale Versorgungskonzepte sowohl für benachbarte ländliche Kommunen als auch für das Zusammengehen von Umlandgemeinden mit ihrer Stadt in Form von Stadt-Umland-Kooperationen an.

#### **4.5 Raumbezogene Bedarfsbemessungen**

Die demographische Entwicklung trifft die einzelnen Regionen unterschiedlich, und die Teilräume weisen zugleich sehr verschiedene Voraussetzungen für konzeptionelle Lösungen zur Infrastrukturversorgung auf. So verfügen die Städte über ein weitaus größeres Anpassungspotenzial als dünn besiedelte ländliche Räume mit ihrer überwiegend sehr knappen Ausstattung. Aus diesem Grunde sollten die Orientierungswerte für die Ausstattung wesentlich stärker auf die Raumkategorien und die jeweiligen örtlichen Bedingungen eingehen. In peripheren Räumen geht es z. T. um die Mindestversorgung, die dort zur Sicherung der Daseinsvorsorge notwendig ist. In diesem Zusammenhang kommt auch der Versorgung von ländlichen Siedlungen, die infolge massiver Einwohnerverluste in Wüstung übergehen, besondere Bedeutung zu. Hier könnten Vorgaben zur Orientierung erforderlich werden, die mit den bislang vertrauten Erfahrungen wenige Gemeinsamkeiten aufweisen. Derartige Veränderungen bedingen jedoch zugleich höhere Versorgungsaufwendungen je Nutzer, d. h. letztlich je Einwohner. Deshalb können finanzielle Zwänge die Möglichkeit der Kommunen für derartige Vorgehensweisen erheblich einschränken.

Als weiteren problematischen Versorgungsbereich sei auf die ambulante medizinische Versorgung ländlicher Räume verwiesen (Beitrag Schmidt in diesem Band). Die oben angeführten Schwierigkeiten sprechen dafür, die besonderen Bedingungen in diesen Räumen, wie der hohe Wegeaufwand bei Krankenbesuchen, durch andere Kostensätze zu kompensieren.

#### 4.6 Einbindung alternativer Träger und Ausbau von Selbsthilfe

In Hinblick auf die Kostenproblematik sollten zur Sicherung der sozialen Infrastruktur auch alternative Träger einbezogen und der Ausbau von Selbsthilfeleistungen deutlich ausgeweitet werden. Bezüglich alternativer Träger geht es nicht nur um mögliche Privatisierungen, sondern auch um die Übertragung von Infrastruktureinrichtungen an gemeinnützige und ehrenamtliche Träger. In dieser Hinsicht sei das inzwischen häufiger praktizierte Beispiel der Schwimmbäder oder anderer Sporteinrichtungen erwähnt. Die Kommunen übernehmen die Aufwendungen für den baulichen Unterhalt der Einrichtung und der Verein die Bewirtschaftung. Der Verein erhält dafür besondere Trainingsrechte und muss sich als Gegenleistung verpflichten, zu bestimmten Wochenzeiten die Einrichtung auch für Nichtvereinsmitglieder zu öffnen und diese zu betreuen.

Durch Selbsthilfeleistungen ließen sich die Kommunen entlasten bei gleichzeitiger Verbesserung der Versorgungslage. Als traditionelles, gut funktionierendes Beispiel sei auf die freiwillige Feuerwehr in kleineren Orten verwiesen, als neueres Beispiel auf selbst organisierte Rentnerfahrdienste. Im letzteren Fall haben Rentner einen Kleinbus erworben, mit dem rüstige Senioren andere ältere Menschen in die nächste Stadt zum Einkauf und zum Arztbesuch fahren. Aus dem Ausland sind Bonussysteme für Senioren bekannt. Dort pflegen rüstige Senioren andere und erhalten als Gegenleistung Bonuspunkte, die sie später berechnen, im Bedarfsfall kostenfrei ähnliche Pflegeleistungen zu beanspruchen. Angesichts der immer ungünstiger werdenden Altersstruktur der deutschen Bevölkerung könnten derartige Konzepte gerade im Bereich der infrastrukturellen Altenversorgung unverzichtbar werden. Zudem wirken sich Selbsthilfeaktivitäten meistens auch positiv auf die Sozialbeziehungen vor Ort aus.

### 5 Handlungsempfehlungen

Der Wandel im Bereich der sozialen Infrastruktur stellt an den Gesetzgeber Handlungsanforderungen. Die Umsetzung und Anwendung der angeführten Konzepte sollte unterstützt werden. Z. T. sind die konzeptionellen Lösungen auch nur durch Änderung von Verwaltungsvorgaben möglich. Der größte Handlungsbedarf wird hier gesehen in:

- Öffnung und Abstimmung der Förderprogramme
- konzeptioneller Berücksichtigung der Bedarfsentwicklung bei der Fördermittelvergabe und
- interkommunaler Kooperation als Förderungsvoraussetzung

## 5.1 Öffnung und Abstimmung der Förderprogramme

Die Förderprogramme sollten weiter gefasst werden, sodass beim Neubau oder beim Umbau von sozialer Infrastruktur diese auch auf die Belange anderer Nutzungssektoren ausgerichtet werden kann. So könnte ein Schulgebäude sowohl die Belange des Schulbetriebes als auch die eines Bürgerhauses, eines Kindergartens oder eines Altentreffs ganz oder in Teilbereichen abdecken. Bei einer Öffnung der Programme mit geringeren Vorgaben ließen sich auch die Voraussetzungen zur Abdeckung neuer Bedarfe, die in Richtlinien nicht angesprochen werden, verbessern. Deshalb wird empfohlen, die Programme vorrangig auf die Zielsetzungen, die damit verbunden sind, auszurichten und weniger auf genaue Vorgaben für die Ausbildung der Infrastrukturmaßnahme. Als positives Beispiel, wenngleich aus einem anderen Aufgabenbereich, sei auf die Stadtsanierung als eines der wenigen Förderprogramme mit hoher Flexibilität verwiesen. Dort legt die Kommune ihre Zielsetzung dar und erarbeitet ein überzeugendes Konzept zur Umsetzung. Das Programm ermöglicht der Kommune eine sehr große Flexibilität, die sowohl Neubauten als auch Umbauten und diese in unterschiedlichen sektoralen Bereichen einschließt. Diese Grundausrichtung ist auch für die zukünftige Förderung von sozialer Infrastruktur zu empfehlen.

Weiterhin sollten die Förderprogramme in den Schnittstellen der betreffenden Verwaltungsvorschriften wesentlich weiter abgestimmt werden. Bislang erfolgt die Anpassung sowohl auf Bundes- als auch auf Landesebene nur mäßig. Im Hinblick auf die zukünftigen Erfordernisse sind integrative Förderkonzepte mit entsprechender Ausrichtung der Einzelprogramme erforderlich (Winkel 1991b). Mit einer derartigen Abstimmung ließe sich zudem die Effizienz der Fördermittel wesentlich erhöhen, was auch im Hinblick auf die derzeitigen und zukünftigen Probleme der öffentlichen Haushalte dringlichst angeraten erscheint (Beitrag Müller in diesem Band).

In den Förderprogrammen sollten zugleich auch die angeführten unterschiedlichen Raumbedingungen mit entsprechend differenzierten Orientierungsvorgaben Berücksichtigung erfahren.

## 5.2 Konzeptionelle Berücksichtigung der Bedarfsentwicklung bei der Fördermittelvergabe

Heute errichtete, umfassend sanierte oder umgebaute Infrastruktur ist für Nutzungszeiträume ausgelegt, die größtenteils über das Jahr 2050, z. T. noch weit darüber hinausreichen. Versorgungskonzepte, die sich vorrangig an die mittelfristige Bedarfsentwicklung, bestenfalls bis 2020 orientieren, sind dafür ungeeignet. Diese Konzepte beziehen weniger als die Hälfte der zukünftigen Nutzungszeit ein, und die größten demographisch bedingten Bedarfsveränderungen stehen in den meisten Räumen etwa erst nach 2025/2030 bevor. Einzig in strukturschwachen und von hohen Abwanderungen betroffenen Gebieten kommt es bereits bis 2020 zu einem umfassenden Wandel. Dort wird quasi die Entwicklung sichtbar, die langfristig für die Infrastrukturversorgung in etlichen Regionen bevorsteht.

Deshalb sollte sich die Infrastrukturplanung an den Bedarfsveränderungen in diesen Räumen orientieren, um sich auf die langfristige Entwicklung rechtzeitig einzustellen. Nun beinhalten langfristige Planungsvorgaben trotz der angeführten regionalen Beispiele große Unsi-

cherheiten, die kaum ausräumbar sind. Deshalb kommt es bei den Konzepten auf große Flexibilität an, d. h. Bedarfsverlagerungen sollten sich auch an nicht vorhergesehene Veränderungen verhältnismäßig einfach und kostenwirksam anpassen lassen. Die dargestellten konzeptionellen Möglichkeiten sind demgemäß ausgerichtet. Sie beinhalten keine Nachteile für die Versorgung der Bevölkerung im Zeitraum bis 2020, in dem der demographische Wandel insgesamt mäßig intensiv ausfällt. Zum Teil können die Infrastrukturangebote damit bereits effizienter gestaltet werden. Wenn es langfristig zu den bevorstehenden massiven Verschiebungen in der Bevölkerungsstruktur kommt, lassen sich damit die Versorgungskapazitäten verhältnismäßig einfach und kostenwirksam angleichen. Deshalb sollten bei der Fördermittelvergabe Konzepte gefordert werden, die ausreichende Anpassungsmöglichkeiten für den gesamten Nutzungszeitraum ermöglichen. Diesbezüglich sind insbesondere flexible Kapazitätsausrichtungen und Entwicklungskonzepte anzuführen.

Als nahezu unverzichtbare Mindestvoraussetzung sollte der in Hinblick auf den demographischen Wandel seit langem erhobenen Forderung entsprochen werden, dass eine Mittelzuteilung nur dann erfolgt, wenn die Infrastruktur Möglichkeiten zur unproblematischen Anpassung an Kapazitätsveränderungen beinhaltet. Damit wäre z. B. eine wesentlich stärkere Anwendung modularer Systeme durchsetzbar.

Die Einbeziehung des bevorstehenden Entwicklungsverlaufes ist eine der Grundanforderungen für die zukünftige Infrastrukturversorgung und bedarf dafür vorausschauender Entwicklungskonzepte. Das gilt umso mehr, da der Umgang mit rückläufiger Kapazitätsentwicklung und mit den dadurch bedingten Veränderungen, ggf. auch den Rückbauerfordernissen, weitaus komplizierter ist als Neuplanungen. Er unterliegt ebenfalls weitaus mehr zeitlichen sowie rechtlichen Abhängigkeiten und ist deshalb meistens nur längerfristig durchsetzbar. Deshalb ist eine Entwicklungsplanung unverzichtbar. Aus diesem Grunde erscheint es sinnvoll, Fördermittel nur dann zuzuteilen, wenn die damit geplante Maßnahme einer Entwicklungskonzeption zugeordnet und daraus überzeugend abgeleitet werden kann. Im Freistaat Sachsen wird diese Ausrichtung in jüngster Zeit für Städte angewandt. Da das Problem jedoch auch genauso für kleinere ländliche Siedlungen zutrifft, wäre hier eine entsprechende Veränderung und Erweiterung der Dorferneuerung angeraten. Als Möglichkeit könnten auch kleinere REK oder Unterstützung derartiger Planungen durch die Flurneuordnungsämter bedeutsam werden.

Schließlich sollte auch die Raumplanung auf der Ebene der Landesentwicklungs- und Regionalpläne dazu Aussagen enthalten. Dafür wären Aussagen zum voraussichtlichen Entwicklungs- und Bedarfsverlauf gerade für kleinere Kommunen wegen ihres begrenzten personellen Leistungsvermögens wichtig. Weiterhin könnte auf dieser Ebene auch den Kommunen durch beispielhafte konzeptionelle Empfehlungen sowie Beratungen weitergeholfen werden (Danielzyk; Winkel 2003).

### **5.3 Interkommunale Kooperation als Förderungsvoraussetzung**

Durch interkommunale Kooperation können Kommunen aus eigener Kraft in erheblichem Maße ihr Leistungspotenzial steigern. Ein Großteil der oben angeführten konzeptionellen Handlungsansätze zum Umgang mit dem demographischen Wandel kann erst durch interkommunale Kooperation zur vollen Wirkung kommen. Außerdem gilt auch für interkommunale

nale Kooperation, dass sie sowohl in Zeiträumen mit mäßigen demographischen Veränderungen wie auch unter den Bedingungen eines erheblichen strukturellen Wandels große Vorteile ermöglicht. Deshalb sollte bei der Fördermittelvergabe hinterfragt werden, ob die geplante Maßnahme ggf. effektiver in interkommunaler Kooperation durchzuführen ist. Für Maßnahmen, wo die Kooperation offensichtlich Vorteile bietet, sollte entsprechender Nachdruck auf das kommunale Zusammenwirken im Rahmen der Fördermittelvergabe ausgeübt werden. Dazu ist anzuführen, dass einige Bundesländer bereits bei der Mittelvergabe Vorhaben bevorzugen, die interkommunal im Rahmen eines REK durchgeführt werden.

## 6 Zusammenfassung

Der demographische Wandel bewirkt tendenziell Veränderungen für den Bedarf an sozialer Infrastruktur. Die Veränderungen für die Versorgungsanforderungen betreffen für den mittelfristigen Zeitraum bis 2020 vor allem die Infrastrukturleistungen für Hochbetagte sowie die Ausstattung in einigen Teilräumen. Ansonsten sind die Auswirkungen in diesem Zeitraum kaum erheblich. Die bevorstehende Entwicklung in Teilräumen, die vom demographischen Wandel stärker betroffen sind, verdeutlicht jedoch den Bedarf für Anpassungsmaßnahmen.

Da gegenwärtig errichtete oder umfassend sanierte Infrastruktur überwiegend Nutzungszeiträume aufweist, die über das Jahr 2050 hinausgehen, sogar z. T. wesentlich darüber hinaus, wird die Entwicklung in den heute besonders betroffenen Teilräumen langfristig einen Großteil Deutschlands betreffen. Es gibt eine breite Palette von Handlungsmöglichkeiten, mit den Folgen des demographischen Wandels für die soziale Infrastruktur umzugehen. Da sich die Versorgung in diesem Bereich nur langfristig im erforderlichen Maße verändern lässt, sollten die notwendigen Maßnahmen möglichst frühzeitig, d. h. bereits in nächster und mittelfristiger Zukunft eingeleitet werden.

Zudem beinhalten sie kaum Nachteile und Einschränkungen für die mittelfristigen Versorgungserfordernisse unter den Bedingungen mäßiger demographischer Veränderungen. Im Gegenteil, teilweise sind damit sogar Effizienzverbesserungen und qualitative Angebotserweiterungen ohne Mehraufwand möglich und die langfristige Entwicklung muss damit für diesen Versorgungsbereich nicht zum Problem werden. Die Fördermittelvergabe sollte auf diese Erfordernisse ausgerichtet werden.



## Literatur

- BBR, Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (Hrsg.) (2003): INKAR PRO, Bevölkerungsprognose auf CD-ROM. Bonn.
- Bensch, G. (1988): Das Beispiel Duisburg als altindustrieller Verdichtungsraum. In: Räumliche Wirkungen des sozioökonomischen Strukturwandels und seine Folgen für die Stadt- und Regionalplanung, IRS-Diskussionsbeitrag 26, Berlin.
- Birg, H. (2000): Perspektiven der Bevölkerungsentwicklung in Deutschland und Europa. Konsequenzen für die sozialen Systeme. Dresden.
- Danielczyk, R.; Winkel, R. (2003): Auswirkungen der Schrumpfungsprozesse auf das raumordnerische Instrumentarium. In: Räumliche Konsequenzen des demographischen Wandels Teil 1, Schrumpfung – Neue Herausforderungen für die Regionalentwicklung in Sachsen/Sachsen-Anhalt und Thüringen, Arbeitsmaterial der ARL Nr. 303, Hannover 2003, S.125–139.
- Gschwind, F. (1988): Das Beispiel Stuttgart als dynamischer wachstumsstarker Verdichtungsraum. In: IRS-Diskussionsbeitrag 26, Berlin.
- Herbert, W. (1983): Anspruchsexplosion im Wohlfahrtsstaat? Speyer.
- ISW; Winkel, R. (2001): Forschungsbericht Bevölkerungsentwicklung in Sachsen, Entwicklungsperspektiven für den ländlichen Raum, Teil: Bevölkerung, Siedlungsentwicklung, Wohnfolgeinfrastruktur, technische Infrastruktur, Wohnversorgung, kommunale Finanzen, Dresden/Halle.
- Reidenbach, M. u. a. (2002): Der kommunale Investitionsbedarf in Deutschland. Eine Schätzung für die Jahre 2000 bis 2009, Difu-Beiträge zur Stadtforschung, Bd. 35, Berlin.
- Stachowiak, H. (Hrsg.) (1982): Bedürfnisse, Werte und Normen im Wandel. Band 1, München.
- Statistisches Bundesamt (2003): Bevölkerungsentwicklung in Deutschland bis zum Jahre 2050. Ergebnisse der 10. koordinierten Bevölkerungsvorausberechnung. Wiesbaden.
- Statistisches Landesamt des Freistaates Sachsen (Nov. 2003): Demographische Entwicklung im Freistaat Sachsen – Konsequenzen und Empfehlungen für ländliche Gemeinden, Kamenz.
- Thiele, W. (1984): Vom Umgang der Gesellschaft mit ihren Kranken: Entwicklung des Gesundheitswesens. In: Mackensen, R.; Umbach, E.; Jung, R. (Hrsg.): Leben im Jahre 2000 und danach, Berlin.
- Umbach, E.; Jung, R.; Mackensen, R. (1984): Wie dramatisch könnten die Auswirkungen des Bevölkerungsrückgangs sein? In: Leben im Jahre 2000 und danach, Berlin, S. 193–199.
- Winkel, R. (1988): Die demographische Entwicklung: Entlastung oder zusätzliche Probleme für die kommunalen Haushalte? In: Der Landkreis, H. 12, S. 548-550.
- Winkel, R. (1989): Infrastruktur in der Stadt- und Regionalplanung. Frankfurt a. M./New York.
- Winkel, R. (1991a): Neue Möglichkeiten öffentlicher Infrastrukturversorgung durch verknüpfte Netze multifunktionaler Einrichtungen. In: Archiv für Kommunalwissenschaften, H. 1, S. 64–77.
- Winkel, R. (1991b): Kommunale Entwicklungsförderung: Von der Einzelmaßnahme zu integrierter Maßnahmenkonzeption. In: Raumforschung und Raumordnung, H. 5, S. 311–314.
- Winkel, R. (2000): Forschungsprojekt Entwicklungsperspektiven ländlicher Räume in Thüringen. Abschlußbericht T. 4, Handlungsempfehlungen, Ansätze, Instrumente und Empfehlungen, Dresden/Halle.
- Winkel, R. (2001a): Veränderung der Rahmenbedingungen erfordert Wandel und Weiterentwicklung der Planung. In: Der Landkreis, H. 1, S. 34–38.
- Winkel, R. (2001b): Die Zukunft wirft die Gefahr steigender Disparitäten für die deutsche Raumentwicklung auf. In: Nachrichten der ARL (Print), H. 2, S. 13–15.
- Winkel, R. (2001c): Weg vom Rand? Zur Endlichkeit von Suburbanisierung. In: *Planerin*, H. 3 (S. 15–17).