

## Handlungsempfehlungen des ARL-Arbeitskreises "Räumliche Auswirkungen des demographischen Wandels"

Gans, Paul; Schmitz-Veltin, Ansgar

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:

Gans, P., & Schmitz-Veltin, A. (2006). Handlungsempfehlungen des ARL-Arbeitskreises "Räumliche Auswirkungen des demographischen Wandels". In P. Gans, & A. Schmitz-Veltin (Hrsg.), *Räumliche Konsequenzen des demographischen Wandels: T. 6, Demographische Trends in Deutschland - Folgen für Städte und Regionen* (S. 355-366). Hannover: Akademie für Raumforschung und Landesplanung - Leibniz-Forum für Raumwissenschaften. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-339020>

### 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.

*Paul Gans, Ansgar Schmitz-Veltin*

**Handlungsempfehlungen des ARL-Arbeitskreises  
„Räumliche Auswirkungen des demographischen  
Wandels“**

S. 355 bis 366

Aus:

Paul Gans, Ansgar Schmitz-Veltin (Hrsg.)

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

Forschungs- und Sitzungsberichte der ARL 226

Hannover 2006

## **Handlungsempfehlungen des ARL-Arbeitskreises „Räumliche Auswirkungen des demographischen Wandels“**

### *Gliederung*

- 1 Einleitung
  - 2 Leitbilder, Ziele und Strategien
  - 3 Handlungsempfehlungen mit sektoralem Schwerpunkt
    - 3.1 Wirtschaftliche Entwicklung und Bildung
    - 3.2 Verkehr und Tourismus
    - 3.3 Nahversorgung
    - 3.4 Wohnungsmärkte und Versorgungsinfrastruktur
    - 3.5 Öffentliche Finanzen
  - 4 Handlungsempfehlungen für Agglomerationen, Städte und den suburbanen Raum
  - 5 Handlungsempfehlungen für den ländlichen Raum
  - 6 Zusammenfassung
- Literatur

### **1 Einleitung**

In den letzten Jahren hat das Thema „Demographischer Wandel“ stark an Bedeutung zugenommen. Auch wenn schon seit den 1970er-Jahren Hinweise auf eine Trendumkehr bei der Bevölkerungsentwicklung bestanden (z. B. Birg 1975, Sinz 1981), so hat die intensive Auseinandersetzung mit dem Thema, und insbesondere mit dessen Auswirkungen, doch erst in jüngster Zeit begonnen. Neben den gesamt- und sozialwirtschaftlichen Folgen der Entwicklung, wie sie beispielsweise in der Diskussion um Renten- oder Krankenversicherungssysteme seit einigen Jahren Eingang in die öffentliche Diskussion gefunden haben, scheinen mittlerweile auch die räumlichen Konsequenzen immer stärker in den Vordergrund zu rücken (Tönnies 2004 zu den Forschungsaktivitäten der ARL). Der vorliegende Band untersucht diese anhand ausgewählter sektoraler Fragestellungen und zeigt entsprechende Handlungsempfehlungen auf.

Der Umgang mit dem Schrumpfen und den Verschiebungen in der Zusammensetzung der Bevölkerung erfordert insgesamt eine integrierende Herangehensweise; eines der deutlichsten Ergebnisse der vorliegenden Beiträge ist, dass eine sektorenübergreifende Planung bzw. Abstimmung im Umgang mit den Konsequenzen der demographischen Entwicklung

unumgänglich ist. Die folgenden Ausführungen strukturieren zusammenfassend die Handlungsempfehlungen, die in den vorangehenden, sektoral ausgerichteten Studien zu den Auswirkungen des demographischen Wandels abgeleitet wurden.

Der demographische Wandel hat mit seinen Teilprozessen (Beitrag von Gans; Schmitz-Veltin, Schlömer oder Mäding in diesem Band) räumlich differenzierende Auswirkungen, die von der lokalen, z. B. vom Wohnquartier, bis zur regionalen Ebene, zwischen Agglomerationen oder ländlichen Räumen variieren und Entwicklungen in den einzelnen sektoralen Bereichen mit unterschiedlicher Intensität beeinflussen. Die Konsequenzen beruhen nicht nur auf verschiedenen demographischen Ausgangssituationen in den Regionen, sondern auch auf nichtdemographischen Faktoren (Beitrag Rosenfeld; Kronthaler; Kawka in diesem Band). Auf regionaler Ebene sind Unterschiede z. B. bzgl. der ökonomischen Basis, der Arbeitsmarktsituation, der Infrastruktur oder des Humankapitals zu nennen, auf lokaler Ebene diejenigen von Wohnquartieren, Abweichungen z. B. bzgl. Alter und Zustand der Bausubstanz, Eigentümerquoten, sozialer und ethnischer Gliederung der Einwohner oder bzgl. des Image.

Aus regionaler Perspektive führt selbst bei einer angenommenen identischen Bevölkerungsstruktur in den verschiedenen Teilräumen deren unterschiedliche Ausstattung mit Wachstumsfaktoren dazu, dass weniger begünstigte Regionen überproportional von Alterung und Bevölkerungsrückgang im Vergleich zu prosperierenden Gebieten betroffen sein werden, und zwar unabhängig davon, ob es sich um Agglomerationen oder ländliche Räume handelt. In diesem Zusammenhang sind sowohl Binnen- als auch Außenwanderungen aufgrund ihrer Selektivität von entscheidender Bedeutung (Bähr; Gans 2004). Sie verstärken vorliegende regionale Disparitäten, da die Migrationsströme entgegengesetzte Effekte in den Herkunfts- und Zielgebieten z. B. bzgl. des Humankapitals, der Kaufkraft, Alterung, des Arbeits- und Wohnungsmarktes sowie der Nachfrage nach Gütern und Dienstleistungen aufweisen.

Im Folgenden werden zunächst übergeordnete Leitbilder, Ziele und Strategien für eine regionale Entwicklungspolitik unter den Bedingungen des demographischen Wandels kurz vorgestellt, dann die wichtigsten Handlungsempfehlungen aus den vorliegenden Studien in diesem Band zu sektoralen Problemstellungen, die in verschiedenen siedlungsstrukturellen Regionstypen zu erwarten sind, zusammengefasst und auf räumlich spezifische Herausforderungen, differenziert nach Agglomerationen und ländlich geprägten Gebieten, eingegangen. Abschließend werden die wichtigsten übergeordneten Handlungsempfehlungen nochmals zusammengefasst.

## **2 Leitbilder, Ziele und Strategien**

Die regionale Bevölkerungsprognose des Bundesamtes für Bauwesen und Raumordnung verweist wie die der Statistischen Landesämter auf zukünftig stark abweichende und sogar gegenläufige räumliche Trends im Hinblick auf Einwohnerzahlen, Alterung und Heterogenisierung der Bevölkerung. Diese Differenzierung wird unter Einbeziehung nichtdemographischer Faktoren die gegenwärtigen regionalen Disparitäten eher verschärfen als abschwächen. Die Konsequenzen des demographischen Wandels lassen auch angesichts der kurzfristig kaum überwindbaren Finanzkrise der öffentlichen Haushalte daran zweifeln, ob in

Zukunft weiterhin am Leitbild gleichwertiger Lebensverhältnisse in allen Teilräumen Deutschlands festgehalten werden kann.

Im Grundsatz werfen die gegenwärtig bestehenden regionalen Disparitäten die Frage auf, ob die bisher verfolgte, auf Ausgleich ausgerichtete flächenhafte Förderung überhaupt geeignet ist, um Unterschiede zwischen den verschiedenen Regionen auszugleichen. Dagegen könnte eine stärkere räumliche Konzentration der begrenzten Finanzressourcen unter Berücksichtigung Profil bestimmender Wirtschaftsbranchen wenigstens einzelne Regionen in die Lage versetzen, die Gefahr von kumulativen Schrumpfungsprozessen, die sowohl für strukturschwache ländliche Räume als auch für Agglomerationen besteht, abzuwenden.

Vor allem in ländlich-peripheren Regionen sollte sich die Regionalpolitik auf die Förderung von ausgewählten größeren Zentralen Orten, denen noch am ehesten Wachstumschancen aufgrund ihrer Infrastrukturen und Funktionen zukommen, konzentrieren. Es erscheint langfristig vorteilhafter, diesen Zentren eine nachhaltige Wirtschaftsentwicklung zu ermöglichen, als die Fördermittel wie bisher im Raum versickern zu lassen.

Die Orientierung auf räumliche Schwerpunkte und damit 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“ (Gatzweiler; Kocks 2004: 138) und auch eine selbsttragende regionale Entwicklung zu begünstigen. Die räumliche Konzentration kann durchaus auch zu einer flächensparenden sowie Wege reduzierenden Siedlungsentwicklung und damit zur Nachhaltigkeit beitragen. Die mit der Konzentration verbundenen Agglomerationsvorteile stärken im Grundsatz die Tragfähigkeit aller vorhandenen Einrichtungen.

Die Ausweisung von Schwerpunkten wird zur Folge haben, dass sich in den Regionen die Zahl der Zentralen Orte etwa proportional zur Bevölkerungsentwicklung verringern wird. Diese Anpassungserfordernisse sind kaum durch eine Konkurrenz der Gemeinden um Funktionen und Infrastrukturen zu lösen, da dieser Wettbewerb zu Lasten knapper Ressourcen geht und eher die Angebotsvielfalt sowie die Versorgungsqualität einschränkt.

Ziel sollte daher sein, bei allen Akteuren aus Politik, Verwaltung, Wirtschaft und freier Trägerschaften sowie auch bei der Bevölkerung auf regionaler Ebene ein Problembewusstsein zu den Konsequenzen des demographischen Wandels zu schaffen, Kommunikationsstrukturen zu implementieren „und aus gemeinsamen Zielvorstellungen konkrete Handlungskonzepte“ (Gatzweiler; Kocks 2004: 143) abzuleiten. Grundlage hierzu sind regionale Kooperationen (Thrun 2003), die für die Kommunen im Hinblick auf die Herausforderungen des demographischen Wandels immer wichtiger für die Problemlösungen werden. Dies trifft sowohl auf ländliche Gemeinden zu, deren Infrastruktur mit fortschreitendem Bevölkerungsrückgang an Rentabilitätsgrenzen stößt, als auch auf städtische Räume, in denen sich aufgrund sozialer Problemlagen und fehlender Steuereinnahmen zunehmend negative fiskalische Effekte zeigen. Mit der Kooperation können Größeneffekte zur Senkung von Kosten erzielt werden und die Versorgungsqualität erhalten bleiben. Durch intraregionale Arbeitsteilung können die knappen Ressourcen der Kommunen gezielt eingesetzt werden und eine ausreichende Infrastruktur auf regionaler Ebene erhalten bleiben. Kooperation kann den regionalen Wettbewerb um mobile Produktionsfaktoren stärken, z. B. durch Städtennetze mit spezifischen Funktionen in den einzelnen Teilräumen bzw. an den einzelnen Gemein-

destandorten, und regionale Kooperationen ermöglichen es den größeren Einheiten, eher eine Position in der interregionalen Arbeitsteilung zu finden.

### 3 Handlungsempfehlungen mit sektoralem Schwerpunkt

Der demographische Wandel mit seinem Rückgang der Einwohnerzahlen und seinen Änderungen in der Bevölkerungsstruktur stellt Herausforderungen für Regionen mit ganz unterschiedlicher Siedlungsstruktur dar. Generelle Handlungsempfehlungen sind daher nur schwer zu treffen. In Zukunft werden die regionalen Besonderheiten noch stärker in den Fokus rücken müssen, da sich die Regionen aufgrund der demographischen, wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung immer weiter ausdifferenzieren werden.

Dabei stellt vor allem die Aufrechterhaltung der Infrastrukturen bei rückläufiger und alternder Bevölkerung die Regionen vor neue Aufgaben. Um den jeweiligen Bedingungen gerecht zu werden, scheint für die zukünftige Planung und Entwicklung eine stärkere Einbeziehung von Bevölkerungsprognosen und demographischen Szenarien unumgänglich. Dies gilt sowohl auf Ebene der Regionen (Schmitz 2004) als auch auf der der Gemeinden (Beitrag Mäding in diesem Band). Ein vorausschauender Umgang mit den Konsequenzen der demographischen Entwicklung bedeutet, sich den Tatsachen zu stellen und sie aktiv zu gestalten. Zu lange wurde daran festgehalten, dem Bevölkerungsrückgang nur entgegenzuwirken, statt sich ernsthaft damit auseinander zu setzen.

Zum Umgang mit den Folgen des demographischen Wandels lassen sich folgende sektorale Punkte zusammenfassen. Sie bilden in ihrer Gesamtheit wichtige Bestandteile einer nachhaltigen Regionalentwicklung unter Berücksichtigung der demographisch bedingten Erfordernisse.

#### 3.1 Wirtschaftliche Entwicklung und Bildung

Das Sinken der Geburtenzahlen führt insbesondere zu einem Rückgang junger Altersgruppen. Dies wird sich bereits in den kommenden Jahren auf die Zahlen von Schülerinnen und Schülern auswirken und verringert mittelfristig das Potenzial der jungen Personen im erwerbsfähigen Alter. Ältere Bevölkerungsgruppen werden in Zukunft immer bedeutsamer, für die Betriebe ebenso wie für das politische und gesellschaftliche Leben.

*Umstellung des Weiterbildungssystems auf Ältere:* Der Rückgang der Bevölkerung verringert das Arbeitskräfteangebot in einer Region. Zugleich kumuliert der steigende Anteil von älteren Erwerbstätigen zwar Erfahrungen, kann aber zur Schwächung der Innovationskraft von Unternehmen führen. Solche Änderungen in der Altersstruktur der Arbeitskräfte gefährden die Wettbewerbsfähigkeit der regionalen Ökonomie. Daher müssen Anreize geschaffen werden, das Humankapital einer schrumpfenden und alternden Bevölkerung kontinuierlich zu aktualisieren und wachstumswirksamen Verwendungen zuzuführen. Während eine jugendzentrierte Konkurrenz um die Besten zwischen den Regionen stattfindet, sind das frühzeitige Ausscheiden und die frühzeitige Ausgliederung Älterer aus dem Berufsleben mit negativen Folgen verbunden.

*Gesteuerte Zuwanderungspolitik zum Ausgleich fehlender Fachkräfte:* Eine Kompensation der fehlenden qualifizierten Fachkräfte ist durch eine gesteuerte Zuwanderungspolitik

zumindest teilweise möglich. Zu bedenken bleibt, dass das Angebot sowohl ausländischer Fachkräfte als auch deutscher Hochqualifizierter begrenzt ist und die Nachfrage nicht erfüllen kann. Zudem spielen hier Restriktionen der Zuwanderungspolitik eine große Rolle.

*Fachhochschulen – Regionalisierung und Stützung der dispersen Verteilung:* Im Zusammenhang mit dem beobachteten Wanderungsverhalten der Studierenden stellt eine disperse Verteilung der Bildungsinfrastruktur eine günstigere Voraussetzung für die Qualifikation der regionalen Bevölkerung dar und wirkt sich positiv auf die Standortvoraussetzungen für Unternehmen aus, da sie die praxisorientierte Ausbildung und die anwendungsorientierte Forschung hoch bewerten. Ähnliches trifft auch für Existenzgründer zu. Eine intensive Kooperation von Privatwirtschaft und Hochschule stärkt endogene Potenziale. Sie verhindert zumindest in Teilen einen Wegzug junger Erwachsener wegen ausbildungsorientierter Motive oder ermöglicht bis zu einem gewissen Grade die Rückwanderung eines Bevölkerungsteils nach einer Qualifizierungsphase an einem anderen Ausbildungsort.

*Ablösung von starren Richtwerten im Schulsystem durch flexible Schulformen und neue pädagogische Konzepte:* Im Hinblick auf den demographischen Wandel ist eine langfristige Perspektive, die einen flexiblen Umgang in den Phasen erfordert, in denen die Talsohle der Schüler(innen)zahl durchschritten wird, unumgänglich. Neue pädagogische Konzepte und eine Abkehr von starren Richtwerten im Schulsystem stellen die zentralen Gestaltungskräfte dar. Eine stärkere Bündelung der Verantwortung auf regionaler und lokaler Ebene sind Möglichkeiten, die zu Lösungen führen können. Eine geringere Zügigkeit der Schulen ermöglicht auch bei rückläufigen Schülerzahlen eine weitgehend flächendeckende Versorgung.

### 3.2 Verkehr und Tourismus

Die Verkehrsplanung war bisher stets am kontinuierlichen Wachstum orientiert. Stagnierende bis rückläufige Bevölkerungszahlen – vor allem in den besonders mobilen jüngeren und mittleren Altersgruppen – erfordern eine Konzentration der knappen Mittel auf den Bestand anstelle des immer weiteren Ausbaus der Verkehrsinfrastruktur.

*Überprüfung der finanziellen Rahmenbedingungen:* Die wachstumsorientierte Verkehrsplanung äußert sich im ungebremsten Infrastrukturausbau der Bundesverkehrswegeplanung ebenso wie in den Fördertatbeständen des Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetzes (GVFG). Beides ist zu überprüfen und ggf. zu korrigieren. Bau und Betrieb der Infrastruktur sollten konsequent von der Steuer- auf die Nutzerfinanzierung umgestellt werden. Auch externe Kosten sind mit einzubeziehen. Neben den direkt verkehrswirksamen Rahmenbedingungen sollten aber auch andere finanzielle Zuschüsse im Hinblick auf ihre Verkehrseffekte überprüft und ggf. korrigiert werden (z. B. Eigentumsförderung). Dabei kommt der räumlichen Nutzungsmischung im Hinblick auf eine Verkürzung der Verkehrswege insgesamt eine besondere Bedeutung zu.

*Stärkung nicht-infrastruktureller Handlungsansätze:* Die Verkehrsplanung hat seit zwei Jahrzehnten ein breites Spektrum organisatorischer, informatorischer, kostengünstiger und rechtlich-ordnungspolitischer Ansätze als Alternative zu umfangreichen Infrastrukturlösungen entwickelt. Diese werden bisher zu wenig wahrgenommen und erprobt, obwohl sie aufgrund ihrer Flexibilität und der niedrigen Kosten passfähige Lösungen für den eher stetig verlaufenden demographischen Wandel erlauben. Eine zentrale Rolle spielt dabei die Ko-

operation von Akteuren auf verschiedenen Ebenen (Kommunen, Nachbarkreise, Kommunen und Wohnungsbau-träger, Ämter, Wohnungsbau-träger und Verkehrsunternehmen ...), um zu sinnvollen und durchsetzbaren Entscheidungsfindungen zu kommen.

*Kompakte, durchmischte Siedlungen – Bestand vor Neubau:* Das Ziel kompakter, durchmischter Strukturen bleibt von größter Bedeutung zur Sicherung der Erreichbarkeit von Versorgungseinrichtungen und weiteren Infrastrukturen, insbesondere für ältere und andere wenig mobile Menschen und ist wesentliche Voraussetzung für die leitbildorientierte Verwirklichung einer dezentralen Konzentration. Die durchmischten kompakten Siedlungsstrukturen müssen sowohl dem Wunsch nach hoher Wohnqualität als auch den stark differenzierten Wohnbedürfnissen in der Bevölkerung Rechnung tragen. Der planerisch stark vernachlässigte suburbane Raum ist konzeptionell stärker einzubeziehen als bisher, denn die Alterung der Peripherie erfordert die Verbesserung der wohnungsnahen Versorgung.

*Sichern und Anpassen des öffentlichen Personennahverkehrs:* Der geringer werdende Aktionsradius älterer Menschen erfordert eine stärkere Orientierung am Prinzip der (kleinräumigen) Erschließung gegenüber der (großräumigen) Verbindung. Entstehende Finanzierungslücken für den ÖPNV müssen durch innovative Konzepte ausgeglichen werden, möglichst ohne die Qualität des ÖPNV-Angebots zu verringern. Die Wettbewerbsposition des ÖPNV gegenüber dem MIV darf nicht weiter geschwächt werden. Sowohl die verstärkte Immigration als auch der steigende Anteil älterer Menschen erfordern Anpassungen in der Verständlichkeit von ÖPNV-Angeboten.

*Wachsende Bedeutung älterer Nachfragegruppen im Tourismus:* Die zahlenmäßig wachsende Gruppe älterer Menschen bietet den Tourismusregionen hervorragende, allerdings bislang erst ansatzweise genutzte Ausbau- und Restrukturierungspotenziale. Der im Zuge des Wertewandels der „Babyboomer-Generation“ ausgelöste Veränderungsschub erreicht jetzt die Alterskohorte der „Älteren Menschen“ und löst auch hier massive Veränderungen im Bereich des Freizeit- und Tourismusmarktes aus. Die Heterogenität in den Lebens- und Freizeitstilen der „Neuen Alten“, die bisher nur unzureichend erforscht und erkannt sind, muss durch entsprechend vielfältige Angebote und Marketingstrategien adaptiert werden.

### 3.3 Nahversorgung

*Sicherstellung der Grundversorgung mit Gütern des täglichen Bedarfs:* Die Grundversorgung der Bevölkerung mit Gütern vor allem des täglichen Bedarfs muss auch in Zukunft sichergestellt bleiben. Dabei sollte auf die Aufrechterhaltung einer flächendeckenden Nahversorgung geachtet werden, auch für ältere und wenig mobile Menschen. Auch unter diesem Blickwinkel kommt durchmischten Strukturen oder der Stärkung nicht-infrastruktureller Handlungsansätze in der Verkehrsplanung eine große Bedeutung zu. Handlungsoptionen sind z. B. eine Zusammenlegung nicht ausgelasteter Einrichtungen in Zentralen Orten, verknüpft mit einer Verbesserung der Verkehrsanbindung kleiner Siedlungen oder Ortsteile, Versorgungsangebote nur zu bestimmten Zeiten, die Schaffung von Einrichtungen mit sich ergänzenden Nutzungen oder die Neustrukturierung der Versorgung durch die Warenbestellung über Telefon oder Internet bei einem Anbieter im Zentralen Ort (Thrun 2003, Gatzweiler; Kocks 2004).

### 3.4 Wohnungsmärkte und Versorgungsinfrastruktur

Regionen mit Bevölkerungswachstum, in denen die Wanderungsgewinne den negativen natürlichen Saldo mehr als ausgleichen, verzeichnen auch zukünftig Neubautätigkeit. In Regionen mit Bevölkerungsrückgang rufen rückläufige Nachfrage, Wohnungsleerstände, geringe Marktgängigkeit des Bestandes den Verfall der Immobilienwerte hervor und stellen Privathaushalte, Wohnungs- und Bauwirtschaft vor Probleme.

*Modernisierung vor Neubau von Wohngebäuden:* Für die zukünftige Wohnungsnachfrage ist die Altersgruppe der 25- bis unter 40-Jährigen von besonderer Bedeutung, da in diesen Lebensabschnitt viele Haushaltsgründungen fallen und damit Änderungen in den Wohnbedürfnissen hervorgerufen werden. Die Konsequenzen aus der rückläufigen Wohnungsnachfrage werden nicht nur in städtischen Teilgebieten mit heute festzustellenden baulichen Mängeln und sozialen Konflikten auftreten, sondern vermehrt in der städtischen Peripherie, auch in den Eigenheimgebieten aus den 1950er- bis 1970er-Jahren, da viele der dortigen Einfamilienhäuser aus altersbedingten Gründen der Eigentümer in den kommenden Jahren auf dem Wohnungsmarkt angeboten werden. Dann stellt sich die Frage, ob eine entsprechende Nachfrage vorhanden ist oder ob eine erforderliche Modernisierung aufgrund geänderter Wohnbedürfnisse die Aufwendungen für einen Neubau in peripherer Lage erheblich übertrifft. Im Sinne kompakter Siedlungsstrukturen sowie Nachhaltigkeitsüberlegungen wäre gegebenenfalls eine Modernisierung zu fördern, eine weitere Ausweitung des Wohnungsbestandes dagegen zu erschweren.

*Wachsende Nachfrage nach altersgerechten Wohnmöglichkeiten:* Die Nachfrage der älteren Menschen, insbesondere auch der Hochbetagten, nach spezifischen Wohnangeboten und infrastrukturellen Leistungen wird zunehmen. In dem Maße, wie die Kinderzahl niedrig bleibt und vor allem die Hochbetagten vermehrt ohne Partner sind, werden Alternativen zum Heim, etwa betreutes Wohnen oder Gruppenselbsthilfe, an Aktualität gewinnen.

*Anpassung der Netzinfrastuktur an rückläufige Nutzerzahlen und an eine disperse Siedlungsstruktur:* Die Netzinfrastuktur wird sich nach und nach den Veränderungen anpassen, die sich mittel- und langfristig aus dem demographischen Wandel ergeben werden. Eine planerische Unterstützung sowohl auf der lokalen als auch auf der regionalen Ebene wird es ermöglichen, die Problembereiche gering zu halten, die hauptsächlich im Bereich der Wärmeversorgung und bei der Abwasserentsorgung zu erwarten sind. Bei Anlagen und ihren Standorten ist in Verbindung mit veränderten Dichten innerhalb der Netzstrukturen zu prüfen, ob künftig eine Ver- oder Entsorgung mit kleineren Einheiten erfolgen kann. In ländlichen Räumen kann die Einrichtung dezentraler Anlagen, z. B. Pflanzenkläranlagen, eine sinnvolle Alternative sein.

### 3.5 Öffentliche Finanzen

Der demographische Wandel führt zu sinkenden Einnahmen der Gemeinden, ohne dass die Ausgaben entsprechend reduziert werden können, und verstärkt die Diskrepanz zwischen den derzeit struktur- und finanzschwachen Regionen einerseits sowie den strukturstarken, wohlhabenden Regionen andererseits.

*Kommunaler Finanzausgleich – Höhere Zuweisungen für Regionen mit Bevölkerungsabnahme:* Ein politisches Gegensteuern, z. B. durch Berücksichtigung eines überdurchschnittlichen Bevölkerungsrückgangs im kommunalen Finanzausgleich, ist notwendig, um z. B. das Leitbild der dezentralen Konzentration umsetzen zu können. Zumindest sollten Zuweisungen für überdurchschnittliche Zuwanderungen gekürzt werden.

#### 4 Handlungsempfehlungen für Agglomerationen, Städte und den suburbanen Raum

Wengleich die wirtschaftliche Situation von Städten eine große Spannbreite umfasst und auch zwischen Agglomerationen gravierende Differenzen hinsichtlich ihrer Dynamik bestehen, so werden die demographisch bedingten Auswirkungen bezüglich der Aufrechterhaltung der Infrastruktur verglichen mit Gebieten geringerer Bevölkerungsdichte moderat ausfallen. Als dominierende Problemlagen innerhalb der Agglomerationen zeigen sich:

- die Bevölkerungsverluste gegenüber dem Umland aufgrund der fortschreitenden Suburbanisierung;
- die zunehmende Konzentration sozial benachteiligter Gruppen in den Kernstädten aufgrund der selektiven Wirkung von Migrationsprozessen;
- die außerordentliche Heterogenisierung der Bevölkerung aufgrund der Wirksamkeit von Migrantennetzwerken.

Die aus diesen Entwicklungen entstehenden Problembereiche schränken den Handlungsspielraum insbesondere der Kernstädte heute weitestgehend ein. Immer weniger werden diese in der Lage sein, ihre Probleme alleine zu lösen. Folgende Empfehlungen zeigen Handlungsmöglichkeiten für die betroffenen Städte auf:

*Bildung von Regionalkreisen und stärkere Berücksichtigung der finanziellen Situation in den Kernstädten:* Die Stadt-Umland-Problematik hat sich in den letzten Jahren in den Agglomerationen und den verstädterten Räumen zugunsten der zentrumsnahen Umlandgemeinden und zu Lasten der Kernstädte entwickelt. Die hiervon betroffenen Kernstädte erleben nicht nur einen dem allgemeinen demographischen Trend entsprechenden Einwohnerschwund und eine sich ändernde Bevölkerungsstruktur, sondern zusätzlich eine Flucht der besser verdienenden Wohnbevölkerung in das Umland. Daher verdoppeln sich in den Kernstädten die negativen fiskalischen Effekte, die dazu führen können, dass notwendige Infrastrukturen – auch für die Einwohner im Umland – nicht mehr weiter betrieben werden können. Eine wirkungsvolle Gegenmaßnahme kann neben einer in jedem Fall notwendigen Reform des kommunalen Finanzausgleichs häufig auch in der Bildung von Regionalkreisen gesehen werden, in denen gemäß dem Prinzip der fiskalischen Äquivalenz die verflochtene Kernstadt mit den Umlandkommunen eine gebietskörperschaftliche Einheit bildet. Zugleich bieten sich für alle beteiligten Kommunen im interregionalen Wettbewerb größere Chancen durch eine regionale Standortpolitik, durch regionales Marketing sowie durch die Förderung innerregionaler Austausch- und Kreislaufprozesse (ARL 2004).

*Integration:* Die zunehmende Heterogenisierung führt gerade in den Kernstädten der Agglomerationen zu einem erheblichen Mehrbedarf an Integrationsbemühungen. Insbesondere wird die zunehmende Heterogenisierung der Schulpflichtigen die Schulen vor neue Herausforderungen stellen. Vor allem auf dem Gebiet der Integration werden hier neue

Lösungen gefordert, wie z. B. die Integration ausländischer Schüler durch spezielle Sprachkurse ab der Grundschule. Vorbildfunktion könnte die *école maternelle* in Frankreich haben. Das Konzept der ganztägigen Vorschule, deren Besuch vom dritten Lebensjahr an verpflichtend ist, legt einen hohen Wert auf Kommunikations- und Sprachfähigkeit der Kinder. Zu bedenken sind zudem Frauen- und Erwachsenenbildung bei Migranten, auch im Hinblick auf den zukünftigen Fachkräftemangel.

## 5 Handlungsempfehlungen für den ländlichen Raum

Insgesamt ist der ländliche Raum eine recht uneinheitliche Kategorie, die von ländlichen Umlandgemeinden im weiteren Einzugsbereich größerer Städte mit Bevölkerungszunahme bis zu peripheren ländlichen Regionen mit geringer Bevölkerungsdichte und Rückgang der Einwohnerzahlen reicht. Dementsprechend heterogen sind die demographischen wie wirtschaftlichen Entwicklungstrends, wengleich es tendenziell zu einer weiteren Verschlechterung der allgemeinen wirtschaftlichen Situation der ländlichen Räume gegenüber den Agglomerationsräumen kommen wird. Allgemein führt die vergleichsweise geringe Bevölkerungsdichte zu Problemen hinsichtlich der Versorgung der Bevölkerung mit Gütern des täglichen Bedarfs. Bildungseinrichtungen, soziale Infrastrukturen und Verkehrsinfrastrukturen haben erhebliche Auslastungsdefizite und können ohne weitere Einschränkungen der Grundversorgung oftmals kaum verringert werden.

Es ist fraglich, ob zukünftig für die benachteiligten Regionen überhaupt noch aktive Regionalpolitik betrieben werden kann oder ob sie mangels finanzieller Möglichkeiten der übergeordneten Gebietskörperschaften und vor dem Hintergrund der geringen Erfolgchancen vor allem in den ländlich-peripheren Räumen einer passiven Sanierung weichen muss. Um die Chancen für den ländlichen Raum zu erhalten, scheint vor allem eine Stärkung ländlicher Zentren unumgänglich, in denen auch unter Schrumpfungsbedingungen eine infrastrukturelle Grundversorgung aufrechterhalten werden kann.

*Stärkung Zentraler Orte bei gleichzeitiger Mobilisierung von Einrichtungen:* In ländlichen Gebieten mit stark rückläufigen Einwohnerzahlen und beschleunigter Alterung werden die ökonomische Basis sowie die Versorgungsqualität in der Fläche geschwächt. Daher ist eine Stärkung Zentraler Orte zur Aufrechterhaltung von Infrastrukturen und personenbezogenen Dienstleistungen unabdingbar. Zentrale Einrichtungen sollten zur Erhöhung ihrer Auslastung grundsätzlich multifunktional nutzbar sein. Parallel sollte die Mobilisierung von Einrichtungen erweitert werden, um die Schließung von Standorten in Zentralen Orten zu vermeiden. Aus mehreren Modellvorhaben der Raumordnung zur Sicherung und Weiterentwicklung der Infrastrukturversorgung hat das Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung ein Spektrum möglicher Handlungsoptionen für die Umsetzung von Strategien der Regionen entwickelt (Kocks 2003, Gatzweiler; Kocks 2004): Erhöhung der Erreichbarkeit, Verkleinerung der vorhandenen Einrichtungen, Dezentralisierung, Zentralisierung verknüpft mit einer Verbesserung der Erreichbarkeit, temporäre Ansätze und Neustrukturierung bzw. Substitution.

*Neuorganisation und alternative Konzepte zur Aufrechterhaltung der schulischen Versorgung:* Insbesondere im Bereich der schulischen Versorgung entstehen in ländlichen Regionen erhebliche Defizite, wenn an der gängigen Praxis festgehalten wird. Jedoch steht eine ganze Reihe von Maßnahmen in unterschiedlichen Bereichen des Schulwesens zu Verfü-

gung, um dem demographischen Wandel zu begegnen, der sich zunächst vor allem in ländlichen Regionen der neuen Länder niederschlagen wird. Um die schulische Versorgung gewährleisten zu können, werden folgende ausgewählte Maßnahmen vorgeschlagen: Insbesondere durch die Verringerung der Klassengröße und die Etablierung von jahrgangsübergreifendem Unterricht stehen Möglichkeiten bereit, um auch in ländlichen Räumen eine schulische Grundversorgung gewährleisten zu können. Neben den Vorteilen entsprechender Lösungen im pädagogischen Bereich wird die Attraktivität ländlicher Gemeinden durch die Aufrechterhaltung des Schulbetriebes gestärkt.

*Steigerung der Mobilität der Bewohner ländlicher Räume:* Um die Nahversorgung mit Gütern des täglichen Bedarfs auch weiterhin gewährleisten zu können, muss zum einen die Mobilität der Bewohner gesichert werden und zum anderen sind neue Konzepte für ländliche Regionen notwendig bzw. bestehende Konzepte müssen durchgesetzt werden: multifunktionale Nahversorger, Kombination Nahversorger und Gastronomiebetrieb, Forcierung von Direktvermarktungsformen der Landwirtschaft wie Bauernläden, Bauernmärkte und Ab-Hof-Verkauf, Hauszustellung durch den Lebensmitteleinzelhandel bzw. durch bäuerliche Direktvermarkter, Internetshopping, mobile Nahversorger wie z. B. „Der rollende Supermarkt“, Gewährleistung guter Erreichbarkeit entsprechender Einrichtungen (Geschäfte, Arzt usw.) durch einen Rufbus (verkehrt nach einem Fahrplan, aber nur, wenn Fahrtwunsch angemeldet wurde) oder durch das Landmobil (Taktfahrplan an einem Tag pro Woche von Dörfern in das regionale Zentrum).

*Stärkung endogener Potenziale:* Zugleich ist von Seiten einer regionalen Standortpolitik zu versuchen, sich verstärkt auf vorhandene endogene Potenziale zu konzentrieren. Insbesondere sollte angesichts der Alterung der Bevölkerung grundsätzlich die Eignung einer Region als Alterssitz geprüft bzw. mit dem Aufbau eines altengerechten Versorgungssystems begonnen werden (Born; Goltz; Saube 2004). Auch bei diesem Ziel kommt den Städten bzw. den Zentralen Orten eine besondere Bedeutung zu, da sie aufgrund vielfältiger Funktionen und Angebote eine gewisse Anziehungskraft für ältere Menschen besitzen.

## 6 Zusammenfassung

Die demographischen und gesellschaftlichen Umbrüche sind äußerst komplex. Sie bestimmen alle Lebensbereiche der Individuen und alle Handlungsbereiche der Gebietskörperschaften, unabhängig davon, auf welcher regionalen Ebene sie sich befinden. In den kommenden Jahren und Jahrzehnten werden die Kommunen und Regierungen auf Landes- und Bundesebene nicht darum herumkommen, sich mit dem Thema des demographischen Wandels auseinander zu setzen. Viel mehr als heute muss es in die fachlichen Planungen unterschiedlicher Bereiche einfließen. Die Berücksichtigung der sich aus dem demographischen Wandel ableitenden Konsequenzen in der Landes-, Regional- und Stadtplanung ist wesentlich für die nachhaltige und zukunftsweisende Entwicklung. Zusammenfassend sollen die wichtigsten Punkte noch einmal aufgezählt werden:

- Insgesamt wird eine stärkere räumliche Konzentration unumgänglich sein. Dies schließt die Förderung von Unternehmen durch öffentliche Mittel ebenso ein wie die Ausstattung mit Infrastrukturen. Grundsätzlich ist noch stärker als heute auf die Förderung von Unternehmen mit einem überregionalen Absatz zu achten. Es ist zu bedenken, dass die in Folge

der demographischen Entwicklung erwarteten Nachfragerückgänge nicht von heute auf morgen auftreten werden, sodass hinreichend Zeit für eine Anpassung der Wirtschaftsstrukturen gegeben ist. Auf keinen Fall sollten Branchen, die vom demographischen Wandel negativ beeinflusst werden, in einer Region künstlich am Leben gehalten werden.

- Für die Aufrechterhaltung eines attraktiven öffentlichen Nahverkehrs und von Netzinfrastrukturen wird das Leitbild konzentrierter Siedlungsentwicklung in Zeiten des Bevölkerungsrückganges immer bedeutsamer. Nicht nur aus Gründen der Nachhaltigkeit, sondern auch aus finanziellen Erwägungen heraus liegen kompakte Siedlungsstrukturen klar im Vorteil.
- Die zukünftige regionale Planung und Entwicklung muss die durch den demographischen Wandel entstehenden Herausforderungen noch stärker berücksichtigen. Bevölkerungsrückgang, Alterung und Heterogenisierung betreffen die Regionen in differenzierter Weise und weichen auch kleinräumig häufig stark voneinander ab. Für die Planung von Infrastruktureinrichtungen, Neubaugebieten oder Gewerbeansiedlungen sollten jeweils kleinräumige Bevölkerungsszenarien erstellt werden.
- Interkommunale Planung und regionale Kooperationen müssen eine stärkere Berücksichtigung finden. Dies gilt sowohl in ländlichen Räumen, in denen die Aufrechterhaltung von bestimmten Infrastrukturen in Zukunft nicht mehr in jeder Gemeinde möglich sein wird, als auch in städtischen Gebieten, in denen unterschiedliche Bevölkerungsstrukturen in Kernstadt und Umland dazu führen, dass die Handlungsmöglichkeiten insbesondere der Zentren weiter zurückgehen.
- Mehr als in der Vergangenheit muss die zukünftige Entwicklungsplanung die unterschiedlichen Ansprüche der Nachfrageseite berücksichtigen. Immer mehr differenziert die Gesellschaft in Lebensstile, deren Wünsche und Vorstellungen beispielsweise im Bereich des Wohnungsmarktes zu einer weiteren Ausdifferenzierung der Nachfrage führen werden.
- Regionalentwicklung und Raumplanung müssen noch mehr als in der Vergangenheit als Querschnittsaufgabe gesehen werden. Um Schrumpfung gezielt steuern zu können, müssen die betroffenen Bereiche stärker zusammenarbeiten und ihre Planungen aufeinander abstimmen. Den Herausforderungen des demographischen Wandels kann ausschließlich mit einer integrierten Raumplanung begegnet werden.

## Literatur

- ARL (2004): Strategien für Großstadtregionen im 21. Jahrhundert. Empfehlungen für ein Handlungsfeld von nationaler Bedeutung. Arbeitsmaterial der ARL Nr. 309. Hannover.
- Bähr, J.; Gans, P. (2004): Regionale Typen ähnlicher Migrationsdynamik in Deutschland. In: Zeitschrift für Bevölkerungswissenschaft, H. 2–4, S. 233–242.
- Birg, H. (1975): Analyse und Prognose der Bevölkerungsentwicklung in der Bundesrepublik Deutschland und in deren Regionen bis zum Jahre 1990. Berlin.
- Born, K. M.; Goltz, E.; Saupe, G. (2004): Wanderungsmotive zugewanderter älterer Menschen. In: Raumforschung und Raumordnung, H. 2, S. 109–120.
- Gatzweiler, H.-P.; Kocks, M. (2004): Demographischer Wandel. Modellvorhaben der Raumordnung als Handlungsfeld des Bundes. In: Raumforschung und Raumordnung, H. 2, S. 133–148.

- Kocks, M. (2003): Demographischer Wandel und Infrastruktur im ländlichen Raum – von europäischen Erfahrungen lernen? In: Informationen zur Raumentwicklung, H. 12.
- Schmitz, G. (2004): Anpassung raumplanerischer Instrumente an Veränderungen der Bevölkerungsentwicklung. In: Spiegel, E. (Hrsg.): Landesentwicklung bei Bevölkerungsrückgang – Auswirkungen auf die Raum- und Siedlungsstruktur in Baden-Württemberg. Räumliche Konsequenzen des demographischen Wandels, Teil 3. Arbeitsmaterial der ARL Nr. 310, Hannover, S. 128–143.
- Sinz, M. (1981): Bevölkerungsrückgang ohne regionale Folgen? In: Informationen zur Raumentwicklung, H. 11-12, S. 773–804.
- Thrun, T. (2003): Handlungsansätze für ländliche Regionen mit starkem Bevölkerungsrückgang. In: Informationen zur Raumentwicklung, H. 12, S. 709–717.
- Tönnies, G. (2004): Forschungen der ARL zu den räumlichen Auswirkungen des demographischen Wandels. In: Raumforschung und Raumordnung, H. 2, S. 149–156.