

APuZ

Aus Politik und Zeitgeschichte

21–22/2006 · 22. Mai 2006



Kommunen im Wandel

Ulrich Sarcinelli · Jochen Stopper

Demographischer Wandel und Kommunalpolitik

Kerstin Schmidt · Carsten Große Starmann

Kommunen im demographischen Wandel

Marc Bose · Peter Wirth

Gesund schrumpfen oder Ausbluten?

Stephan Beetz

Ländliche Politik im demographischen Wandel

Norbert Kersting

Interkommunale Kooperation oder Wettbewerb?

Editorial

In Deutschland leben derzeit 82 Millionen Menschen; nach Prognosen des Statistischen Bundesamtes werden es im Jahr 2050 nur noch gut 75 Millionen sein. Die Hälfte der Bevölkerung wird dann älter als 48, ein Drittel 60 Jahre alt oder älter sein. Die Gesellschaft schrumpft und altert gleichermaßen: Die Lebenserwartung der Menschen nimmt stetig zu, gleichzeitig werden immer weniger Kinder geboren. Immer weniger junge Frauen und Männer entscheiden sich dafür, eine Familie zu gründen.

Aufgrund dieser Entwicklung ist mit gravierenden sozialen, politischen und ökonomischen Auswirkungen auf die Kommunen zu rechnen, die davon allerdings sehr unterschiedlich betroffen sein werden. Neben stark schrumpfenden Gemeinwesen wird es Stagnations- und Wachstumsräume geben. Viele Kommunen und Regionen – nicht nur in Deutschland – sehen sich schon seit längerer Zeit mit demographischer Schrumpfung und deren Folgen konfrontiert. Und das Problem konzentriert sich keineswegs nur auf Ostdeutschland, wenngleich die Lage dort besonders dramatisch ist.

Die von der Wissenschaft prognostizierte demographische Entwicklung schlägt sich bislang nur unzureichend in der Kommunalpolitik nieder. Sie liegt zumeist außerhalb des Zeithorizontes der in Wahlperioden agierenden verantwortlichen Politikerinnen und Politiker. So wird vielfach unter Missachtung der künftigen demographischen Rahmenbedingungen weiterhin einseitig auf Wachstum gesetzt. Kommunen, die sich – wie beispielsweise Johanngeorgenstadt im Erzgebirge – schon lange auf dem Schrumpfungspfad befinden, gehen indes andere Wege. Ihre Strategien könnten Modellcharakter für die Stadt- und Regionalplanung haben.

Katharina Belwe

Demographischer Wandel und Kommunalpolitik

Spätestens seit der 9. koordinierten Bevölkerungsvorausberechnung des Statistischen Bundesamtes aus dem Jahr 2000 entwickelt sich der demographische Wandel zu einem Megathema im wissenschaftlichen und politischen Diskurs.¹

Ulrich Sarcinelli

Dr. phil., geb. 1946; Professor an der Universität Koblenz-Landau, Campus Landau, Institut für Sozialwissenschaften, Abteilung Politikwissenschaft, Kaufhausgasse 9, 76829 Landau. sarci@uni-landau.de
www.ipw.uni-landau.de

Jochen Stopper

M.A., geb. 1974; wissenschaftlicher Mitarbeiter der Abteilung von Prof. Sarcinelli. stopper@uni-landau.de
www.ipw.uni-landau.de

Die alarmierenden Projektionen des Statistischen Bundesamtes – und inzwischen auch von Statistischen Landesämtern² – untermauern zwar nur, worauf Demographen seit Jahrzehnten hinweisen,³ sie stoßen aber erst rund 30 Jahre nach dem „Pillenknick“ auf breiteres Interesse. Langsam setzt sich die Erkenntnis durch, dass die Veränderung der Altersstruktur und die Schrumpfung der Wohnbevölkerung gravierende soziale, politische und ökonomische Auswirkungen haben werden. Erst im Anschluss an diese erste Welle der Beschäftigung mit Fragen der Demographie gelangte das Thema auch auf die Agenda von Wissenschaft und Praxis der Kommunalpolitik. Inzwischen kann auf Befunde aus (Forschungs-)Projekten, Veröffentlichungen, Tagungen, Konferenzen sowie auf Best-Practice-Sammlungen verwiesen werden.⁴ Die Autoren des Beitrages greifen diese Erkenntnisse auf und verbinden sie mit Ergebnissen eines im Jahr 2004 durchgeführten Forschungsprojektes zu den Folgen des demographischen Wandels für die Kommunen in Rheinland-Pfalz.⁵ Im Vordergrund stehen dabei die Erwartungen und Handlungsdispositionen kommunaler Entscheidungsträger.

Mit Rheinland-Pfalz wird bewusst keine von Schrumpfung und Alterung heute schon stark gekennzeichnete Problemregion in den Blick genommen, sondern ein westdeutsches Flächenland, das hinsichtlich der demographischen Grunddaten innerhalb der alten Bundesländer keinen Sonderfall darstellt.⁶

Kommunalpolitische Entscheidungsträger orientieren sich – vielfach aus Ungewissheit über den örtlichen demographischen Entwicklungspfad – nach wie vor eher am lange Zeit bewährten Steuerungsziel des Wachstums und der kleinräumigen Konkurrenz als an zu erwartenden demographischen Rahmenbedingungen. Wachstumsorientierte Strategien allein werden Kommunen allerdings in Zukunft vor große Probleme stellen. Die Mehrheit auch der westdeutschen Kommunen wird sich schon mittelfristig nicht mehr auf einem demographischen Wachstumspfad

¹ Vgl. Statistisches Bundesamt (Hrsg.), Bevölkerungsentwicklung Deutschlands bis zum Jahr 2050. Ergebnisse der 9. koordinierten Bevölkerungsvorausberechnung, Wiesbaden 2000.

² Vgl. Statistisches Landesamt Rheinland-Pfalz (Hrsg.), Rheinland-Pfalz 2050. Zeitreihen, Strukturdaten, Analysen, 2 Bände, Bad Ems 2002/2004.

³ Zum Verhältnis von Demographie und Politik in Deutschland vgl. Herwig Birg, Die demographische Zeitenwende. Der Bevölkerungsrückgang in Deutschland und Europa, München 2002, S. 194 ff.

⁴ Vgl. bspw. praxisorientierte Aktivitäten der Bertelsmann-Stiftung (www.aktion2050.de), handlungsorientierte Initiativen wie ZIRP in Rheinland-Pfalz (www.zukunftsradar2030.de) und Staatskanzlei Rheinland-Pfalz (Hrsg.), Demographischer Wandel – Chance für unsere Kommunen. Anregungen für die Praxis, Leitfaden anlässlich der Kommunalkonferenz „Zukunft vor Ort gestalten – Demographischer Wandel als Chance“ am 21.6.2005 im Kurfürstlichen Schloss zu Mainz.

⁵ Vgl. Forschungsprojekt „Folgen des demographischen Wandels aus Sicht kommunaler und regionaler Entscheidungsträger“ im Forschungsverbund der Universitäten Koblenz-Landau (Campus Landau), Mainz und Trier im Auftrag der rheinland-pfälzischen Landesregierung. Insgesamt wurden 154 kommunale Entscheidungsträger aller kommunalpolitischen Ebenen aus allen Regionen des Landes in Leitfaden-Interviews befragt. Die dabei erstellten drei Regionalstudien stehen zum Download bereit unter www.stk.rlp.de (Link „Demographischer Wandel“).

⁶ So schnitt Rheinland-Pfalz bei der 2004 vom „Berlin-Institut für Bevölkerung und Entwicklung“ vorgelegten Studie „Deutschland 2020“ im Ländervergleich eher überdurchschnittlich ab. Vgl. Stefan Kröhnert/Nienke van Olst/Reiner Klingholz, Deutschland 2020. Die demografische Zukunft der Nation, Berlin 2004, S. 22 ff.

befinden. Eine Kommunalpolitik, die in dieser Situation auch weiterhin auf quantitativen Bevölkerungszuwachs und interkommunale Konkurrenz setzt, begibt sich in einen ruinösen Wettbewerb, der anders als die Suburbanisierungsprozesse der jüngeren Vergangenheit nicht als Nullsummenspiel ablaufen, sondern mehr Verlierer als Gewinner hervorbringen wird.

Das Beispiel Rheinland-Pfalz

„Wenn die Geburtenrate und die Lebenserwartung konstant bleiben sowie Zu- und Abwanderung sich die Waage halten, dann gibt es schon in 50 Jahren eine Million Rheinland-Pfälzer weniger“, so das Statistische Landesamt Rheinland-Pfalz in seiner Studie „Rheinland-Pfalz 2050“. Die Kernbotschaft der unterschiedlichen Modellrechnungen bis 2050 ist dramatisch. Die als „wenig spektakulär“ gekennzeichnete Ausgangsvariante⁸ weist neben der bereits angesprochenen Reduzierung der Gesamtbevölkerung von Rheinland-Pfalz von etwas über vier Millionen Einwohner im Jahr 2000 auf ca. drei Millionen im Jahr 2050 folgende Eckdaten auf:

- Das Medianalter steigt von 39 im Jahr 2000 auf 48 Jahre in 2050. Die Hälfte der Rheinland-Pfälzer wird dann älter als 48 Jahre sein.
- Der Anteil der Menschen über 75 Jahre wird sich bis 2050 fast verdoppeln und von 8 auf 15 Prozent der Gesamtbevölkerung steigen.
- Der Altenquotient steigt von heute 45 auf ein Maximum von 72 im Jahr 2040.⁹
- Die Zahl der Kinder im Vorschulalter wird bei konstanter Geburtenrate von 1,4 bereits mittelfristig (also bis 2015) deutlich zurückgehen, gegenüber 2002 um 14 bis 17 Prozent je nach Annahme zu den Wanderungsbe-

⁸ Statistisches Landesamt Rheinland-Pfalz (Anm. 2), Bd. I: Bevölkerungsentwicklung und -struktur, Bad Ems 2002, S. 3.

⁹ Vgl. ebd., S. 24. Dem Szenario liegen folgende Annahmen zugrunde: Konstante Geburtenrate von 1,4 Kindern je Frau über den gesamten Zeitraum; Zunahme der Lebenserwartung bis 2015 um etwa zwei Jahre, ab dann konstant; Absinken der positiven jährlichen Wanderungssalden bis 2016 auf null, ab dann ausgeglichene Wanderungssalden.

¹⁰ Altenquotient = Zahl der 60-jährigen und älteren Personen, bezogen auf 100 Personen im Alter zwischen 20 und 60 Jahren.

wegungen. Langfristig (also bis 2050) beträgt der Rückgang zwischen 27 und 40 Prozent.

– Die Schülerzahlen an Grundschulen werden in allen Modellvarianten ebenfalls bereits mittelfristig deutlich zurückgehen, um fast 20 Prozent im Landesdurchschnitt gegenüber 2002. Langfristig beträgt der Rückgang rund 36 Prozent.

Besonders interessant sind die regionalen Unterschiede der Entwicklung. Während im Osten des Bundeslandes überwiegend mit einer weiteren Bevölkerungszunahme zu rechnen ist, nimmt die Bevölkerung in den strukturschwächeren westlichen Landesteilen bereits ab.¹⁰ Langfristig kommt es in allen Landesteilen zu erheblichen Schrumpfungen, wobei der Südwesten die größte Bevölkerungsabnahme (bis zu 35 Prozent) zu verzeichnen hat. Die regionalen Unterschiede zeigen, dass demographische Prozesse unter den Kommunen auch kleinräumig offensichtlich immer auch Gewinner und Verlierer hervorbringen.

Kommunalwissenschaftliche Aspekte

Unterschiede bei den Geburtenzahlen und regionale Wanderungsbewegungen verursachen nicht nur im interregionalen, sondern auch im kleinräumig intraregionalen Vergleich ungleichmäßige Bevölkerungsentwicklungen. In Raumplanung und Regionalforschung wird davon ausgegangen, dass sich der aktuelle Dekonzentrationsprozess in Westdeutschland zunächst fortsetzen wird. Verstädterte und ländliche Räume werden so wohl auch weiterhin ihre Bevölkerungsanteile zu Lasten der Ballungs- bzw. Agglomerationsräume ausbauen können. Daneben ist die „Suburbanisierung, also der kleinräumige Wanderungsprozess, (...) der quantitativ bedeutsamste Wanderungsprozess“.¹¹ Profitieren werden demnach weiterhin „ländlich geprägte Räume in größerer Entfernung zu den Kernstädten sowie die reiferen suburbanen Räume“.¹²

¹⁰ Vgl. Statistisches Landesamt Rheinland-Pfalz (Anm. 2), Band II: Auswirkungen der demographischen Entwicklung, Bad Ems 2004, S. 75 ff.

¹¹ Heinrich Mäding, Demographische Trends in Deutschland: Vergangenheit – Gegenwart – Zukunft, in: Eugen Dick/Heinrich Mäding (Hrsg.), Bevölkerungsschwund und Zuwanderungsdruck in den Regionen, Münster 2002, S. 37.

¹² Bernhard Müller/Stefan Siedentop, Wachstum und Schrumpfung in Deutschland – Trends, Perspektiven

Demographische Vorausberechnungen für die regionale oder gar kommunale Ebene sind damit schwieriger und mit größerer Unsicherheit behaftet, als dies auf Landes- oder Bundesebene der Fall ist. Hinzu kommen ungleichmäßig verlaufende Entwicklungen in der Wirtschaftsstruktur.¹³ Wirtschaftliche Prosperität und damit zusammenhängende positive Wanderungssalden können zahlreichen Gemeinden auch in mittelfristiger Perspektive Bevölkerungswachstum bescheren. Innerhalb verdichteter Regionen wird es deshalb ein enges räumliches Nebeneinander von wachsenden, stagnierenden und schrumpfenden Gemeinden geben. Die Alterung der Bevölkerung wird allerdings noch früher flächendeckender zum Tragen kommen und zunächst gravierendere Auswirkungen haben als der Bevölkerungsrückgang.¹⁴

Erst ab 2015 bis 2020 ist auch in Westdeutschland zunehmend mit Bevölkerungsrückgang in Gemeinden aller Raumkategorien zu rechnen. Mehr und mehr Gemeinden befinden sich dann auf einem „Stagnations- oder Schrumpfungspfad“.¹⁵ Sub- bzw. Desurbanisierungsprozesse werden zum Stillstand kommen, teilweise sogar in eine Reurbanisierung umschlagen. Bereits heute gibt es Anzeichen für eine anhaltende „großräumige Kontraktion des Siedlungssystems“.¹⁶ Regional und kommunal unterschiedliche demographische Entwicklungen stellen Gemeinden so vor unterschiedliche Herausforderungen. Generell ist davon auszugehen, dass in immer mehr Gemeinden die Nachfrage nach Infrastrukturleistungen wie der technischen Ver- und Entsorgung sowie nach Dienstleistungen zurückgeht, ohne dass damit automatisch eine entsprechende Reduktion der Kosten

und Herausforderungen für die räumliche Planung und Entwicklung, in: Deutsche Zeitschrift für Kommunalwissenschaften, 43 (2004) 1, S. 14–32.

¹³ Vgl. Beate Hollbach-Gröming, Anpassung der kommunalen Entwicklungskonzepte an den strukturellen und demographischen Wandel, in: E. Dick/H. Mäding (Hrsg.) (Anm. 11), S. 106 f.

¹⁴ Zu den demographischen Trends der Alterung, Vereinzelung, Schrumpfung und Heterogenisierung und ihren Effekten vgl. Heinrich Mäding, Herausforderungen und Konsequenzen des demographischen Wandels für die Städte, in: Hermann Hill (Hrsg.), Kommunale Selbstverwaltung – Zukunfts- oder Auslaufmodell?, Berlin 2005, S. 17–35.

¹⁵ B. Müller/S. Siedentop (Anm. 12), S. 14.

¹⁶ Ebd., S. 23.

verbunden wäre.¹⁷ Gleichzeitig wird es Bereiche geben, in denen aufgrund der Alterung der Bevölkerung bestimmte Bedarfe eher wachsen werden.¹⁸

Ungeachtet solcher Szenarien ist nicht ausgeschlossen, dass Gemeinden aus dem demographischen Wandel auch Chancen erwachsen können. Hierunter fallen wettbewerbsbedingte städtebauliche (z. B. Städtearchitektur, Verkehrsplanung, Wohnumfeld und Naherholung) und gesellschaftspolitische (z. B. Alten-, Familien- und Integrationspolitik) Modernisierungsschübe und Qualitätsverbesserungen, vor allem aber die Chance zum intra- und interkommunalen Dialog sowie zur „Herausbildung eines neuen gesellschaftlichen Grundkonsenses“.¹⁹

Zum Problembewusstsein kommunalpolitischer Eliten

Einerseits erweisen sich demographische Prozesse als politisch schwer steuerbar, andererseits „beruhen alle demographisch bedingten Probleme ausnahmslos auf den Verhaltensweisen der Menschen“.²⁰ Diese sind eingebettet in das soziale, ökonomische und politische Gefüge einer Gesellschaft. Die regional disparate Verteilung von Wanderungsgewinnen und -verlusten verweist ebenso wie regional unterschiedliche Geburtenraten auf die Bedeutung lokaler, kommunalpolitisch beeinflussbarer Rahmenbedingungen. Dementsprechend ist auch das Problembewusstsein kommunalpolitischer Eliten relevant – ein bis dato noch wenig untersuchter Aspekt der demographischen Entwicklung.²¹ Im oben genannten Forschungsprojekt wurde 2004 genau dieser Aspekt untersucht.²²

¹⁷ Vgl. Matthias Koziol, Folgen des demographischen Wandels für die kommunale Infrastruktur, in: Deutsche Zeitschrift für Kommunalwissenschaften, 43 (2004) 1, S. 69–83.

¹⁸ Vgl. Heinrich Mäding, Demographischer Wandel und Kommunalfinanzen – Einige Trends und Erwartungen, in: Deutsche Zeitschrift für Kommunalwissenschaften, 43 (2004) 1, S. 84–102.

¹⁹ B. Müller/S. Siedentop (Anm. 12), S. 31.

²⁰ H. Birg (Anm. 3), S. 13.

²¹ Vgl. Bernhard Müller, Demographischer Wandel und die Folgen für die Städte – Einführung und Übersicht, in: Deutsche Zeitschrift für Kommunalwissenschaften, 43 (2004) 1, S. 5–13.

²² Die Wiedergabe der Projektergebnisse basiert auf den drei Regionalstudien (Anm. 5) von Roland Eckert/

Die große Mehrheit der in diesem Projekt befragten Akteure zeigt sich für das Thema sensibilisiert. Allerdings ist das Problembewusstsein ungleich verteilt. Es gibt offenbar einen deutlichen Zusammenhang zwischen aktueller Betroffenheit und der Bereitschaft zur Problematisierung der demographischen Entwicklung – ein Umstand, der auf signifikante Unterschiede in der gegenwärtigen demographischen Situation zurückzuführen ist. So sind einerseits insbesondere strukturschwache ländliche Räume bereits heute mit den Folgen zurückgehender Geburtenzahlen und vor allem mit der Abwanderung junger Menschen konfrontiert, und es werden dort schon erste Folgen des anstehenden Wandels registriert: rasch schrumpfende Anmeldezahlen in Kindergärten und Grundschulen, Rückgang der Bewohnerzahl von Ortskernen, Anstieg des Altersdurchschnitts der Bevölkerung, Singularisierungstendenzen mit einer wachsenden Zahl allein lebender Seniorinnen und Senioren sowie Leerstände in den Ortskernen. Andererseits gibt es aber kommunale Entscheidungsträger aus verdichteten Räumen, die in ihrem Verantwortungsbereich noch keine negativen Entwicklungen ausmachen können und dies auch für die nähere Zukunft nicht erwarten. Es werden nach wie vor stabile oder sogar wachsende Einwohnerzahlen, stark ausgelastete Kindergärten und Schulen sowie eine kontinuierliche Nachfrage nach Bauland bei einem relativ gesättigten Mietwohnungs- und Immobilienmarkt verzeichnet. Dennoch wird auch hier der demographische Wandel als Entwicklungsszenario der Zukunft nicht grundsätzlich in Frage gestellt. Lediglich für den eigenen Verantwortungsbereich erwartet man keine dramatischen Veränderungen.²³

Zwischen Zweckoptimismus und politischem Gestaltungswillen

In der Mehrzahl der Kommunen wird die eigene Entwicklungsperspektive also positiver eingeschätzt, als dies die Modellrechnungen signalisieren. Besonders die langfristigen Ergebnisse demographischer Vorausberechnungen (bis 2050) werden – wegen negativer Er-

Patricia Erbdinger/Thomas Wetzstein (Universität Trier), Stefan Hradil/Bernadette Jonda (Universität Mainz) und Ulrich Sarcinelli/Jochen Stopper (Universität Koblenz-Landau).

²³ Vgl. Regionalstudien (Anm. 5).

fahrungen mit demographischen Planungsgrundlagen in der Vergangenheit oder mit Verweis auf die Volatilität von Wanderungssalden – in ihrer Dramatik grundsätzlich in Zweifel gezogen.²⁴ Ist dies Ausdruck von politischem Zweckoptimismus und mangelndem Problembewusstsein, oder zeigt sich hier ein ausgeprägter kommunalpolitischer Gestaltungswille? Spricht aus den eher optimistischen Einschätzungen etwa der Glaube an die politische Gestaltbarkeit der Bevölkerungsentwicklung vor Ort und auch die Hoffnung, vergangenes Wachstum in die Zukunft fortschreiben zu können? Jedenfalls wird die eigentliche Ursache des Wandels, die niedrige Geburtenrate, als kommunalpolitisch kaum beeinflussbar eingestuft. So erwartet kaum jemand mittelfristig einen signifikanten Geburtenanstieg. Vielmehr seien hier Bundes- und Landespolitik gefragt, die nach Einschätzung der Befragten dem zentralen gesellschaftlichen Problem der Zeit, der „kinderlosen Gesellschaft“, viel zu wenig Aufmerksamkeit widmen. Stattdessen werde auf „Nebenschauplätzen“ wie dem der Zuwanderung agiert.²⁵

Zuwanderung aus dem Ausland wird folglich überwiegend nicht als Lösungsansatz betrachtet, teilweise auch ausdrücklich abgelehnt. Vielmehr richtet sich das Hauptaugenmerk auf die Binnenwanderung. In ihr sehen viele kommunale Entscheidungsträger die einzige Variable der demographischen Entwicklung, die kommunalpolitisch beeinflusst werden kann. Durch gezielte, die Attraktivität herausstellende Standortpolitik hofft man vielerorts, die ortsansässige Bevölkerung halten und um junge Familien werben zu können. Etwas anders stellt sich die Situation in kreisfreien Städten dar. Hier werden sowohl Zuwanderung aus dem Ausland als auch die gezielte Anwerbung kaufkräftiger Senioren als Handlungsoptionen zur Bekämpfung demographischer Schrumpfung ins Auge gefasst.²⁶ Solche Einschätzungen verdeutlichen, dass es durch die demographischen Umbrüche nicht nur „Verlierer“, sondern auch „Gewinner“ geben wird. Letztere werden überwiegend in Verdichtungsräumen und dort vermutet, wo es gute Anbindungen an Agglomerationen und Wirtschaftszentren mit Ar-

²⁴ Vgl. ebd.

²⁵ Vgl. ebd.

²⁶ Vgl. ebd.

beitsplatzangebot und attraktiven Einkaufsmöglichkeiten gibt. Zu den Verlierern der Bevölkerungsentwicklung werden mehrheitlich Dörfer in dünn besiedelten ländlichen Räumen gezählt, insbesondere solche, die über schlechte Verkehrsanbindungen an Ballungszentren und Arbeitsplätze verfügen. Hier fürchtet man, im ungünstigsten Fall in die Abwärtsspirale eines sich selbst verstärkenden, von weiteren Abwanderungen gekennzeichneten Schrumpfungsprozesses zu geraten: Bevölkerungsrückgang, sinkende öffentliche Finanzausstattung, Abbau von Infrastruktur und Verschlechterung der wirtschaftlichen Lage.¹²⁷

Demographischer Wandel als Querschnittsaufgabe

Nach Ansicht kommunaler Entscheidungsträger erfordert der demographische Wandel in einer Vielzahl kommunaler Handlungsfelder – im Sinne eines Querschnittsthemas – politischen Gestaltungswillen. Im Zentrum kommunalpolitischer Aufmerksamkeit werden Siedlungs- und Infrastruktur, Wirtschaft und Arbeitsmarkt sowie Kinderbetreuung (Kinderkrippe, -garten und -hort) und Bildung (Schulen) stehen.¹²⁸ Diese Themen weisen offensichtlich besondere Interdependenzen zur Bevölkerungsentwicklung auf. Exemplarisch soll im Folgenden nur auf eines der genannten Handlungsfelder eingegangen werden.

Als Folge demographischer Schrumpfung und Alterung wird sich die Siedlungsstruktur tiefgreifend verändern. Im ungünstigen Fall werden Zersiedelungsprozesse und eine dramatische Entleerung von Ortskernen insbesondere in ländlichen Räumen befürchtet, begleitet vom Verfall alter Bausubstanz, sozialer Segregation und dem Verlust gewachsener sozialer Strukturen. Dies werde sich, so die befragten Akteure, einerseits auf die ganze Bandbreite kommunaler Infrastruktur – von den Ver- und Entsorgungssystemen über die Verkehrsinfrastruktur (ÖPNV), die sozialkulturellen Einrichtungen bis zur Kinderbetreuung und Schulinfrastruktur – auswirken.

¹²⁷ Vgl. ebd.

¹²⁸ Die Handlungsfelder wurden von jeweils über 90 Prozent der Befragten im Zusammenhang mit der demographischen Entwicklung als sehr wichtig (jeweils über 70 Prozent) oder wichtig eingestuft.

Die Aufrechterhaltung des heutigen Niveaus an kommunaler Infrastruktur könne unter Alterungs- und Schrumpfungsbedingungen kaum mehr gelingen. Andererseits werde der daraus resultierende Anstieg der Pro-Kopf-Infrastrukturkosten und der damit einhergehende Gebührenanstieg zu weiterer Abwanderung und weiterer Reduktion öffentlicher und privatwirtschaftlicher Infrastruktur führen.¹²⁹ Vor diesem Hintergrund erscheint es äußerst problematisch, dass in nicht wenigen Gemeinden – auch solchen jenseits zukünftiger Wachstumsregionen – immer noch in Wachstumskategorien gedacht wird. Nach wie vor stehen Neubaugebiete bei vielen Bürgermeistern und Gemeinderäten im Zentrum der Siedlungsplanung. Vielerorts besteht die kurzfristig manchmal nicht unberechtigte Hoffnung, dass über die Ausweisung neuen, günstigen Baulands junge Familien in die eigene Gemarkung gelockt werden können.

Allerdings wird sich nicht nur aus der erweiterten regionalen und überregionalen Perspektive auf Siedlungsstrukturen eine am Wettbewerb mit den unmittelbaren Nachbargemeinden orientierte Politik für viele als Bumerang erweisen. Bereits heute gibt es ein örtliches Überangebot an Bauland und Tendenzen der Zersiedelung zu Lasten alter Ortskerne. Letztlich können die Kosten für den Aufbau und die Vorhaltung der Infrastruktur für viele Gemeinden schon bald zu einer verhängnisvollen Belastung werden. Solche Entwicklungen drohen nicht nur dünn besiedelten ländlichen Räumen in ungünstiger Lage. Auch die von der Suburbanisierung bisher profitierenden Umlandgemeinden größerer Städte müssen sich auf einen verschärften Wettbewerb um Einwohnerinnen und Einwohner einstellen. Nicht wenige Städte sehen im demographischen Wandel die Chance, ihre Potenziale für eine aktive Siedlungspolitik auf eigener Gemarkung zu nutzen. Insbesondere vorhandene Konversionsflächen haben einigen rheinland-pfälzischen Städten dazu bereits umfangreiche Möglichkeiten geboten, wozu etwa die Bereitstellung günstigen Baulands für Ein- und Mehrfamilienhäuser gehört. Auch könnten Kernstädte in Zukunft Erfolg versprechend kaufkräftigen Senioren, welche die kurzen Wege und die Infrastrukturdichte von Städten idyllischen Wohnlagen in ländlichen Räumen vorziehen,

¹²⁹ Vgl. Regionalstudien (Anm. 5).

attraktive und komfortable Wohnmöglichkeiten bieten.

Wachstumsorientierung unter Alterungs- und Schrumpfungsbedingungen

Insgesamt zeigt die Befragung kommunalpolitischer Entscheidungsträger, dass Kommunalpolitik auf eine dramatische Verschärfung des interkommunalen Wettbewerbs um Einwohner zusteuert. Der demographische Wandel dürfte damit grundlegender noch als die notorische kommunale Finanznot, die sich eher noch verschärfen wird,³⁰ alle kommunalpolitischen Kräfte herausfordern. Vor allem in Bezug auf die Einwohnerzahl ist kommunalpolitisches Handeln traditionell wachstums- und wettbewerbsorientiert. Zugespitzt formuliert gibt es in der deutschen Finanzverfassung nämlich „nichts ‚Teureres‘ als Einwohner zu verlieren, nichts wird höher ‚prämiiert‘ als der Zuzug von Einwohnern“.³¹ Dementsprechend verhält sich Kommunalpolitik scheinbar rational, wenn sie auf Zuwachs plant und handelt, schließlich misst vielerorts auch die Wählerschaft kommunalpolitischen Erfolg an der örtlichen Einwohner- und damit Finanz- und Infrastrukturentwicklung. Weitet man allerdings die kommunalpolitische Perspektive räumlich auf die Region und zeitlich über den üblichen Planungshorizont von fünf bis zehn Jahren hinaus aus, dann offenbaren sich kleinräumige Wettbewerbsorientierung und „Kirchturnpolitik“ als Verhängnis. Eine zukunfts-fähige Kommunalpolitik sollte sich mit demographiefesten Lösungen auf einen europäisierten Standortwettbewerb einstellen.

Schlussfolgerungen

Der demographische Wandel wird die kommunale Landschaft zunächst in Wachstums-, Stagnations- und Schrumpfungsräume ausdifferenzieren. Langfristig werden aber fast alle Gemeinden auf einen Schrumpfungspfad einschwenken. Insofern muss die Bevölkerungsentwicklung zu einem zentralen Motiv kommunalpolitischen Handelns werden. Vielerorts wird man die Entwicklung mehr reaktiv als aktiv zu steuern versuchen, zumal häufig

³⁰ Vgl. H. Mäding (Anm. 18), S. 96.

³¹ Gisela Färber, Grundlagen: Bevölkerungsentwicklung in den Regionen, in: E. Dick/H. Mäding (Hrsg.) (Anm. 11), S. 9.

Ungewissheit darüber herrscht, wer zur Gewinner- oder Verliererseite zählt. Der interkommunale Wettbewerb wird unter Schrumpfung- und Alterungsbedingungen viele Kommunen in Bedrängnis bringen. Vor diesem Hintergrund gibt es für die Bewältigung des demographischen Wandels im Wesentlichen drei Botschaften an die Politik:

1. Kommunalpolitik muss sich in vielen Handlungsfeldern vom Leitbild des Wachstums (Bevölkerungswachstum, Ausbau der Infrastruktur) verabschieden. Stagnierende und schrumpfende Bevölkerungszahlen erfordern eine Orientierung an neuen qualitativen Maßstäben.
2. Kommunalpolitik muss ihre vielfach kleinräumige Perspektive zugunsten einer Orientierung an regionalen Verantwortungsräumen aufgeben. Hierzu gehört die Bereitschaft zu verstärkter interkommunaler Kooperation ebenso wie sektor- und politikfeldübergreifendes Denken.
3. Kommunalpolitik kann die demographischen Herausforderungen bewältigen, wenn sie die Bürgerinnen und Bürger in den politischen Prozess einbezieht. Kooperative Politikformen müssen deshalb stärker als bisher kommunalpolitisches Handeln bestimmen.

Abschied vom Wachstumsparadigma

Auch dort, wo die Hoffnung besteht, mittelfristig zu den Gewinnern der künftigen Bevölkerungsentwicklung zu gehören, erfordert die Unsicherheit über die langfristige, kleinräumige Verteilung von Zuwächsen, von Stagnation oder Rückgang, sich mit einem „Paradigma der Schrumpfung“³² vertraut zu machen. Hierbei geht es primär um „Fragen des Umbaus von Städten und Regionen, der kosteneffizienten Bestandsentwicklung, der Revitalisierung und der qualitativen Entwicklung“.³³ Statt prestigeträchtiger Neubauten werden zunehmend intelligente Konzepte des Umbaus und der Umwidmung vorhandener Infrastruktur gefragt sein.

Ein solcher Paradigmenwechsel fällt schwer, zumal viele kleinräumige Entwicklungen kurz- und mittelfristig noch zu ungewiss sind und jenseits des an Wahlperioden

³² B. Müller/S. Siedentop (Anm. 12), S. 27.

³³ Ebd.

orientierten Zeithorizonts liegen. Warum sollte in der kommunalpolitischen Problemwahrnehmung ein Bevölkerungsrückgang auf die Agenda gesetzt werden, der aktuell zumindest vordergründig noch gar nicht erkennbar ist? Andererseits setzen viele der siedlungs- und infrastrukturellen Anpassungen und planerischen Grundlagen einen langen Vorlauf voraus. Je früher also ein kommunalpolitischer Bewusstseinswandel einsetzt, desto effektiver können langfristige, die zukünftige demographische Entwicklung antizipierende Lösungsstrategien zum Einsatz kommen. Verantwortungsbewusste Politik muss deshalb die zukünftigen Herausforderungen thematisieren und Bevölkerung und kommunale Vertretungskörperschaften aktiv aufklären. Die intensive Thematisierung von Rentenproblemen, Kinderarmut und Bevölkerungsrückgang lässt hoffen, dass eine solche Aufklärung auch mit Blick auf kommunalpolitische Zusammenhänge langsam vorankommt.

Regionalisierung und interkommunale Kooperation

Die kleinräumig disparaten Entwicklungen legen es nahe, in der Kommunalpolitik enger zusammenzuarbeiten. „Wenn Wachstum und Schrumpfung oder ein unterschiedliches Ausmaß von Schrumpfung kleinräumig in enger Nachbarschaft anzutreffen sind, dann ist es nicht nur naheliegend, sondern auch unter den gegebenen Rahmenbedingungen stärker als bisher geboten, funktional eng verflochtene Räume aus planerischer Sicht als Einheit aufzufassen.“³⁴ Kommunalpolitische Steuerung wird dementsprechend in vielen Handlungsfeldern wesentlich stärker auf regionaler Ebene abzustimmen sein. Nicht nur mit Blick auf den demographischen Wandel wird die Region als Handlungsebene der Zukunft stärker zur Geltung kommen.³⁵

Die Fähigkeit, in regionalen Zusammenhängen zu denken, kann von der Bundes- oder Landesebene nicht verordnet werden.

³⁴ B. Müller/S. Siedentop (Anm. 12), S. 29.

³⁵ Vgl. Christian Diller, Zwischen Netzwerk und Institution. Eine Bilanz regionaler Kooperationen in Deutschland, Opladen 2002; Christian Specht, Stärkung der kommunalen Selbstverwaltung durch regionale Kooperation, in: Hermann Hill (Hrsg.), Kommunale Selbstverwaltung – Zukunfts- oder Auslaufmodell?, Berlin 2005.

Vielmehr sind neue Gestaltungsspielräume, interkommunale Kooperationsformen und nicht zuletzt ein vor allem landespolitisches Anreizsystem gefragt, das ruinöse Auswüchse interkommunaler Konkurrenz verhindert sowie zukunftsfähige Konzepte belohnt. So könnten z.B. Bedarfszuweisungen an Kommunen stärker an interkommunal abgestimmte Lösungen und demographiefeste Planungen gebunden werden. Auch die in vielen Handlungsfeldern den Kommunen vorgegebenen hohen Standards werden vielfach beklagt und sollten angesichts des demographischen Wandels zugunsten einer flexibleren Handhabung überdacht werden. Zudem sollten die Länder prüfen, ob ihre Gebiets- und Verwaltungsstrukturen den Herausforderungen des demographischen Wandels gerecht werden. So verweisen fast alle befragten kommunalen Entscheidungsträger in Rheinland-Pfalz auf Reformbedarfe bei den sehr kleinteiligen kommunalen Gebietsstrukturen³⁶ und der funktional stark ausdifferenzierten Verwaltungsgliederung.

Kooperative Demokratie auf kommunaler Ebene

In vielen Politikfeldern ist verstärkt die Frage zu stellen, ob das Ziel der „Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse“ (Art. 72 Abs. 2 GG) bei regional sehr unterschiedlich verlaufenden Bevölkerungsentwicklungen noch handlungsleitend sein kann. Dies gilt nicht nur im bundesweiten interregionalen Vergleich, sondern auch in Bezug auf kleinräumige, intraregionale Ungleichheiten. Wo die Bevölkerung schrumpft, wird das gegenwärtige Niveau der Infrastruktur nicht zu halten sein. Zugleich ist in einer alternden Gesellschaft eine wachsende Anzahl von Menschen auf ein Unterstützungsnetz angewiesen. Deshalb gewinnen bürgerschaftliches Engagement, Selbstorganisation und Selbsthilfe an Bedeutung. Vieles lässt sich nicht vom Staat oder vom Markt allein, sondern nur unter Mitwirkung und Mitentscheidung der Bürgerinnen und Bürger bewältigen. Vor allem in der Kommunalpolitik müssen deshalb verstärkt kooperative Formen der Demokratie praktiziert und unausgeschöpfte

³⁶ Gliederung der kommunalen Ebene in Rheinland-Pfalz: 12 kreisfreie Städte, 24 Landkreise, 37 verbandsfreie Städte/Gemeinden, 163 Verbandsgemeinden, 2 257 Ortsgemeinden.

Potenziale „lokaler Bürgeraktivierung“ genutzt werden.¹³⁷

In Bürgerforen (z. B. Zukunftswerkstätten, Zukunftskonferenzen), Planungszellen, Mediationsverfahren und Lokalen Agendaprozessen können Bürger an Planungs- und Entscheidungsprozessen beteiligt, in selbst verwalteten Freizeit-, Kultur- und Senioreneinrichtungen, in Bürgerinitiativen und Freiwilligenzentren als Mitgestalter gefragt und eingebunden werden.¹³⁸ Horrorszenarien über „aussterbende Regionen“ und veröden- de Landstriche sind allerdings wenig geeignet, Menschen für diese aktive Rolle zu gewinnen. Demographische Entwicklungen dürfen nicht als katastrophische Bedrohung, sondern sollten vielmehr als Herausforderung und Chance politischer Gestaltung begriffen werden.

Der demographische Wandel muss zum zentralen Politikvermittlungs- und Kommunikationsthema werden. Hier sind vor allem die professionellen politischen Akteure in einer Bringschuld.¹³⁹ So sehen die kommunalpolitischen Entscheidungsträger in Rheinland-Pfalz im demographischen Wandel neben vielen Risiken auch die Chance, Routinen aufzubrechen, grundlegende Reformen einzuleiten und eine neue Basis für bürgerschaftliche Solidarität und gesellschaftlichen Zusammenhalt in den Gemeinden zu schaffen.

¹³⁷ Vgl. Helmut Klages/Carmen Daramus/Karl Maser, Vertrauensverlust in der Demokratie – Lösen Beteiligungsstrategien das Problem? FÖS 15 Discussion Papers. Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung der Deutschen Hochschule für Verwaltungswissenschaften, Speyer 2004, S. 93 ff.

¹³⁸ Vgl. Jörg Bogumil, Modernisierung lokaler Politik, Baden-Baden 2001, S. 219 ff.

¹³⁹ Vgl. Ulrich Sarcinelli, Politische Kommunikation in Deutschland. Zur Politikvermittlung im demokratischen System, Wiesbaden 2005.

Kerstin Schmidt · Carsten Große
Starmann

Kommunen im demographischen Wandel

Kommunen und Regionen im demographischen Wandel – das sind Kommunen und Regionen im Wettbewerb um Einwohnerinnen und Einwohner, gute Arbeitsmöglichkeiten, attraktive Lebensbedingungen und gute Standortqualitäten. Die Tatsache, dass die Anzahl von Kindern in Deutschland seit 33 Jahren unter dem Wert liegt, der für eine langfristig stabile Bevölkerungsentwicklung notwendig wäre, spüren in erster Linie die Kommunen. Ausreichend Nachwuchs ist nicht in Sicht, und viele Regionen sind von unterschiedlich stark ausgeprägten Wanderungsbewegungen betroffen. Nur ein Effekt entwickelt sich stetig: In allen Kommunen wird die Bevölkerung aufgrund der steigenden Lebenserwartung immer älter.

Kerstin Schmidt

geb. 1965; Projektleiterin Wegweiser Demographischer Wandel in der Bertelsmann Stiftung, Carl-Bertelsmann-Straße 256, 33311 Gütersloh.

Kerstin.Schmidt@Bertelsmann.de

Carsten Große Starmann

geb. 1968; Projektmanager Wegweiser Demographischer Wandel in der Bertelsmann Stiftung.

Carsten.Grosse.Starmann@Bertelsmann.de

Eine aktive und funktionierende Stadtgesellschaft mit einer erfolgreichen Wirtschaft braucht eine Bevölkerung mit einer ausgewogenen Altersstruktur, die sich für die Zukunft ihres Wohnortes einsetzt und engagiert. Das gilt umso mehr, als demographische und wirtschaftliche Entwicklungen sich gegenseitig beeinflussen: Mit einer langfristig stabilen Bevölkerungsentwicklung ist nur in denjenigen Kommunen zu rechnen, die auch ökonomisch attraktiv sind und genügend Nachwuchs an motivierten und gut qualifizierten Arbeitskräften haben.

Mit dem Wegweiser Demographischer Wandel zeichnet die Bertelsmann Stiftung ein

Bild von der Zukunft städtischer und gemeindlicher Entwicklungen. Welche Kommunen sind besonders stark vom demographischen Wandel betroffen? Welche Unterschiede gibt es zwischen städtischen und ländlichen Räumen? Welche Handlungsstrategien sollten verfolgt werden? Der Wegweiser gibt auf diese Fragen Antworten und verbindet umfangreiches Analysematerial mit Handlungsempfehlungen für die Arbeit vor Ort.

Wegweiser Demographischer Wandel

Für alle Kommunen mit mehr als 5 000 Einwohnern stellt der Wegweiser Demographischer Wandel Zahlen, Daten und Fakten zur Verfügung. Insgesamt 3 000 bundesdeutsche Städte und Gemeinden – und damit 85 Prozent der Gesamtbevölkerung – sowie 323 Landkreise erhalten somit eine Gesamtschau aktueller Trends und demographischer Entwicklungen bis in das Jahr 2020. Durch eine tiefgehende Analyse des mit dem Wegweiser bereitgestellten Datenmaterials ist es in Kombination mit der vorgenommenen Typisierung der untersuchten Kommunen möglich, sowohl kommunenspezifische Entwicklungen abzubilden als auch allgemeine Trends herauszuarbeiten.

Der Wegweiser Demographischer Wandel^I ist ein Frühwarn- und Informationssystem für Städte, Gemeinden und Kreise. Er enthält folgende Bausteine:

- 52 Indikatoren für die Politikfelder Soziale Lage, Wohnen, Wirtschaft und Arbeit und Demographische Entwicklung;
- eine kleinräumige Bevölkerungsprognose für alle Kommunen mit mehr als 5 000 Einwohnern;
- individuelle Demographieberichte für Bürgerinnen und Bürger, die Arbeit in Ausschüssen und öffentliche Veranstaltungen;
- die Beschreibung von insgesamt 15 Demographietypen – inklusive spezifischer Empfehlungen für jeden Typ;
- Karten, Graphiken und Tabellen zum Download;
- konkrete Handlungsempfehlungen für ausgewählte Politikfelder.

Der Wegweiser eröffnet somit viele verschiedene Blickwinkel. Vor allem kommunenspezifisch werden Antworten auf ganz unterschiedliche Fragen gegeben, wie z. B. nach der durchschnittlichen Kaufkraft der

Haushalte, nach der Bedeutung der Kommune als Arbeitsort, nach der Größe des Anteils der Hochqualifizierten oder nach der Entwicklung der Zahl der Beschäftigten im Dienstleistungssektor. Damit wird ein Grundstein gelegt für die so wichtige Analyse der Ausgangslage in der Kommune, an die sich die Identifizierung der zentralen Herausforderungen für die Kommunen und die Erarbeitung von Handlungsstrategien anschließt.

Die darüber hinaus erkennbaren allgemeinen Trends und Entwicklungen haben für den Umgang mit den demographischen Veränderungen in den Kommunen aber ebenfalls eine große Bedeutung, da sie beim Umgang mit den Herausforderungen zu berücksichtigen sind.

Ausgewählte Ergebnisse

Einige dieser allgemeinen Entwicklungen werden im Folgenden exemplarisch dargestellt.

Die Hälfte der Kommunen schrumpft: Das Ergebnis der Bevölkerungsprognose der Bertelsmann Stiftung zeigt, dass die Zahl der Einwohner in der Bundesrepublik bis zum Jahr 2020 um insgesamt 1,4 Prozent schrumpfen wird. Das klingt zunächst nach einer moderaten Schrumpfung. Neben den inzwischen breit diskutierten Auswirkungen auf die sozialen Sicherungssysteme wird dieser Bevölkerungsrückgang aber nicht nur auf der gesamtstaatlichen Ebene, sondern vor allem in den Städten und Gemeinden des Landes spürbar – und hier gibt es eine sehr breite Streuung unterschiedlicher Entwicklungen.

Bei Betrachtung der Gesamtergebnisse wird deutlich, dass rund 50 Prozent aller deutschen Städte und Gemeinden mit mehr als 5 000 Einwohnern von Bevölkerungsschrumpfung betroffen sein werden. Die Spannweite der Schrumpfung reicht hierbei von geringen Bevölkerungsrückgängen mit weniger als einem Prozent Abnahme bis hin zu gravierenden Einwohnerverlusten bis zu 58 Prozent. So werden in einigen ostdeutschen Kommunen bis zum Jahr 2020 Bevölkerungsverluste zwischen 30 und 40 Prozent erwartet.

^I Vgl. www.wegweiserdemographie.de.

Demographisch – aber auch ökonomisch – wachsende und schrumpfende Kommunen liegen dabei erkennbar häufig nah beieinander. Das gilt zunächst für die ostdeutschen Länder, wo sich die regionalen Entwicklungen stark voneinander unterscheiden und durch ein Patchwork von Gewinner- und Verliererkommunen gekennzeichnet sind. Aber auch in den westdeutschen Ländern ist die Entwicklung sehr heterogen. So ist etwa Hessen mit einem tendenziell stark schrumpfenden Norden und einem eher wachsenden und wirtschaftlich prosperierenden Süden ein solches Land der Gegensätze. Und auch innerhalb dieser Regionen gibt es große Unterschiede in der Entwicklung. Durch diese unterschiedliche Entwicklung wird der Wettbewerb zwischen den Kommunen um Arbeitsplätze, um Einwohner, um Infrastruktur und um Lebensqualität verstärkt: Hier sind die Kommunen gefordert, aktiv zu werden, klare Prioritäten zu setzen und ein eigenes Profil herauszubilden.

Alle Kommunen altern: Demographisch gesehen wird sich in den bundesdeutschen Kommunen aber nicht nur die Bevölkerungszahl verändern. In ihren Ausmaßen weitaus gravierender als Schrumpfung oder Wachstum ist die Veränderung der Altersstruktur. Der Wegweiser zeigt im Gesamtergebnis, dass ausnahmslos alle betrachteten Kommunen bis zum Jahr 2020 altern werden: Das Durchschnittsalter wird sich erhöhen, die Zahl der älteren Menschen (vor allem die der Hochbetagten über 80 Jahre) ansteigen, jene der Kinder hingegen immer stärker abnehmen.

Die zunehmende Alterung ist dabei das Ergebnis unterschiedlicher Entwicklungen: Zunächst steigt – und das ist für die Menschen ein schöner und positiv zu bewertender Effekt – die Lebenserwartung kontinuierlich an. So wird etwa von James Vaupel, Direktor am Max-Planck-Institut für demographische Forschung in Rostock, bereits für 2050 eine durchschnittliche Lebenserwartung von 90 Jahren für möglich gehalten (bei Frauen sogar bis 100) – eine insgesamt noch zu wenig diskutierte Entwicklung, die bei den Lebensversicherern bereits Eingang in die Festlegung der Sterbetafeln gefunden hat. Kommunale Reaktionen auf diese Entwicklung sind bislang kaum erkennbar.

Tendenziell erhöht sich das Durchschnittsalter in der Kommune besonders dann, wenn

vor allem junge Menschen (18- bis 24-jährige Bildungswanderer) auf der Suche nach Bildung und Ausbildung aus der Kommune abwandern. Die Bevölkerung schrumpft, und mit den jungen Menschen gehen auch die potenziellen Eltern. Zurück bleiben die älteren Menschen, und in der Folge werden immer weniger Kinder in diesen Städten geboren. So haben vor allem die stark schrumpfenden und von Abwanderung betroffenen Städte häufig auch eine sehr hohe Alterung zu verzeichnen. In den ostdeutschen Städten Guben, Wittenberge oder Hoyerswerda wird die Hälfte der Bevölkerung im Jahre 2020 älter als 58 Jahre alt sein. Und auch der Anteil an Menschen über 80 Jahre wird in Städten wie Hoyerswerda oder auch Cochem an der Mosel bei ca. 15 Prozent liegen.

Auf diesen Trend der Alterung, der sich in den Städten und Gemeinden in vielen Facetten zeigt, sind bislang nur wenige Kommunen vorbereitet, obwohl er ein radikales Umdenken in der Ausrichtung kommunaler Seniorenpolitik erfordert. Diese Entwicklung ist in jeder Stadt in mehrerlei Hinsicht zu bedenken: Zum einen birgt eine alternde Gesellschaft viele Potenziale, die für die bürgerliche Gesellschaft nutzbar gemacht werden können. Überkommene Altenbilder sind dabei neu zu diskutieren, und die Kommunen müssen sich fragen, wie sie für die vorhandenen Potenziale wie Zeit, Wissen, Lebenserfahrung etc. einen strukturellen Rahmen schaffen können, der es möglich macht, diese zu nutzen.

Zum anderen ist es wichtig, sich frühzeitig auf die größer werdende Gruppe älterer Menschen einzustellen, die Hilfs- und Pflegeleistungen benötigen. Welche sozialen Infrastrukturen werden benötigt? Wie kann die Selbstorganisation der älteren Menschen gestärkt werden („Alte helfen sehr Alten“)? Welche Wohnformen können das unterstützen? Welche konkreten Bedarfe gibt es eigentlich in der Kommune?

Und letztlich stehen die Kommunen auch vor der Frage, wie das Miteinander der Generationen zukünftig verbessert werden kann, denn die Interessen von Familien und Kindern sind häufig andere als die der Senioren. Hier gilt es, bereits heute aktiv zu werden und kommunale Zukunft im Dialog der Generationen neu zu denken.

Demographischer Wandel und Ökonomisierung: Ein klar erkennbares Faktum ist die enge Verbindung von Demographie und Ökonomie. „Die Menschen folgen den Ausbildungs- und Arbeitsplätzen“ – auf diese knappe Formel lassen sich vielerorts die regionalen und überregionalen Wanderungsbewegungen und in der Folge auch die Ursachen für die kommunale Entwicklung bringen. Vor allem mit dem Verlust der ökonomischen Basis in der Kommune werden häufig starke Bevölkerungsschrumpfungsprozesse in Gang gesetzt.

So haben in der Konsequenz fehlende wirtschaftliche Potenziale und die daraus folgende hohe Arbeitslosigkeit (z. B. durch den ökonomischen Bruch nach der Wende 1989/1990) in vielen Regionen der ostdeutschen Bundesländer zu einer stark rückläufigen und deutlich älter werdenden Bevölkerung geführt. Ähnliche Entwicklungen zeichnen sich ab z. B. für den Harz, das Wendland um Lüchow-Dannenberg in Niedersachsen sowie die Ostseeküste in Schleswig-Holstein.

Die Bevölkerung schrumpft und altert nicht nur durch diesen Effekt, sondern sie verliert ihre Entwicklungspotenziale: Zum einen verlassen vor allem die gut ausgebildeten Fachkräfte sowie die Akademiker in der Altersgruppe der 18- bis 34-Jährigen die Region. Durch diesen so genannten „Brain Drain“ geht das für die Schaffung einer neuen ökonomischen Basis in den Kommunen dringend benötigte Potenzial an qualifizierten Kräften verloren. Zum anderen sind es die Frauen im gebärfähigen Alter, die bereits seit Anfang der neunziger Jahre diesen Regionen den Rücken kehren. Damit geht neben dem geistigen auch das Potenzial der Kinder verloren. Sie werden aufgrund dieser Wanderungsbewegungen in anderen Regionen geboren. Die Entwicklung wird um das Jahr 2010 in diesen Regionen zu einem sprunghaften Geburtenrückgang, dem so genannten „Zweiten Geburtenknick“ führen.

Zentrale Herausforderung für die Kommunen in den betroffenen Regionen ist es, eine neue ökonomische Basis für die kommunale Entwicklung zu schaffen und alles dafür zu tun, um junge Menschen zu halten.

Deutlicher Trend „Zurück in die Städte“: Folger der ökonomischen Entwicklungen,

durch die sich eine prosperierende Wirtschaft mit Potenzial an Arbeitsplätzen häufig in den Städten konzentriert, aber auch die steigende Attraktivität des urbanen Lebens für viele kommunale Zielgruppen bedingen einen weiteren klar zu identifizierenden Trend: den Trend zurück in die Stadt. Das Tempo bei den Suburbanisierungsbewegungen und der Umlandwanderung ist vielerorts stark rückläufig, und das in der Vergangenheit dominierende Wohnideal vom freistehenden Einfamilienhaus im grünen Umland der größeren Städte ist schon seit längerer Zeit nicht mehr konkurrenzlos.

Verschiedene Gründe, die für das innerstädtische Leben und Wohnen sprechen, sind erkennbar:

– Durch die oft günstige Arbeitsplatzentwicklung ist die Stadt für viele Menschen zwar (noch) nicht Wohn- und Lebensmittelpunkt, in jedem Fall aber Mittelpunkt des Arbeitslebens. Auch Wohnen in der Nähe des Arbeitsplatzes ist ein Stück Lebensqualität – und nach Abschaffung der Eigenheimzulage auch eine häufig günstigere Alternative zum Bauen im Umland.

– Das Leben in der peripheren Umgebung der Städte ist teuer. Vor allem steigende Energiepreise und ÖPNV-Kosten sind für die Berufspendler ein großer Kostenfaktor. Verstärkt wird diese Entwicklung durch die bevorstehende Kürzung bzw. Abschaffung der Pendlerpauschale.

– Pendeln in die Städte kostet Zeit – häufig viele Stunden in der Woche. Diese Zeit fehlt den Pendlern in ihrer Freizeit, den Eltern mit ihren Kindern. Der Trend geht dahin, Wohnen, Freizeit und Arbeit in räumlicher Nähe zu verbinden.

– Innerstädtisches Wohnen eröffnet vielfältigere Lebensmodelle. Das gilt insbesondere für berufstätige Paare mit Kindern. Während es an den eher peripheren Standorten schwierig sein kann, eine adäquate und flexible Betreuung für die Kinder zu finden, fällt eine Berufstätigkeit beider Elternteile in den Städten angesichts des manchmal besseren, aber doch zumindest vielfältigeren Betreuungsangebots häufig leichter.

– Das Freizeit- und Erlebnisangebot in den Städten ist vielfältiger und wird damit von vielen Menschen als attraktiver empfunden.

– Innerstädtisches Wohnen wird für ältere und alte Menschen an Attraktivität gewinnen. Denn auch bei eingeschränkter Mobilität sind die wichtigsten Versorgungseinrichtungen, vom Lebensmittelmarkt über den Arzt bis hin zum Friseur, gut zu erreichen. Schon heute gibt es in den Städten attraktive neue Wohnformen für Senioren: Stadthäuser, Wohngemeinschaften und Mehrgenerationenhäuser.

Die Städte sind gefordert, sich auf diese neuen Entwicklungen einzustellen. Der Stärkung der urbanen Zentren und des urbanen Lebens kommt für die Städte damit ebenso eine zentrale Bedeutung zu wie der Schaffung von adäquatem Wohnraum – für Singles, für Senioren und für Familien.

Ausgewählte Demographietypen

Auf Basis der Indikatoren des Wegweisers wurde mit Hilfe einer Clusteranalyse² eine Typisierung der insgesamt 2 959 Städte und Gemeinden vorgenommen. Dabei wurde zwischen Großstädten mit mehr als 100 000 Einwohnern und Städten mit einer Einwohnerzahl zwischen 5 000 und 100 000 Einwohnern unterschieden. So gibt es insgesamt 15 kommunale Demographietypen – jede der 2 959 Kommunen ist einem dieser Typen zugehörig (*Abbildungen 1 und 2*).

Exemplarisch werden im Folgenden zwei Demographietypen dargestellt. Die Skizze verdeutlicht, wie Analyse und Entwicklung von Handlungsempfehlungen zusammenspielen:

Aufstrebende ostdeutsche Großstädte mit Wachstumspotenzialen: Beispiel Jena

Der Großstadttyp 6 ist ein markantes Beispiel für eine positive kommunale Entwicklung in ostdeutschen Großstädten. Sieben Großstädte Ostdeutschlands sind diesem Typ zugeordnet: Berlin, Potsdam, Dresden, Erfurt, Leipzig, Jena und Rostock.

Diese Städte können als großstädtische Wachstumsinseln in Ostdeutschland betrachtet werden. Sie repräsentieren die wirtschaftsstärkeren ostdeutschen Städte mit zum Teil

² Die Clusteranalyse ist ein Typisierungsverfahren zur Gruppierung von Raumeinheiten.

Abbildung 1: Demographietypen der Großstädte mit mehr als 100 000 Einwohnern

6 Demographietypen für die Großstädte mit mehr als 100.000 Einwohnern (insgesamt 82):

- Typ 1: Stabile Großstädte mit geringem Familienanteil
- Typ 2: Schrumpfende Großstädte mit postindustriellem Strukturwandel
- Typ 3: Schrumpfende und stark alternde ostdeutsche Großstädte
- Typ 4: Prosperierende Wirtschaftszentren
- Typ 5: Stabile Großstädte mit hohem Familienanteil
- Typ 6: Aufstrebende ostdeutsche Großstädte mit Wachstumspotenzialen

Differenzierte Handlungsempfehlungen für eine demographierobuste Stadtpolitik

Quelle: Bertelsmann Stiftung, Wegweiser Demographischer Wandel, Gütersloh 2006.

Abbildung 2: Demographietypen der Städte zwischen 5 000 und 100 000 Einwohnern

9 Demographietypen für Kommunen zwischen 5.000 und 100.000 Einwohnern:

- Typ 1: Stabile Mittelstädte und regionale Zentren mit geringem Familienanteil
- Typ 2: Suburbane Wohnstandorte mit hohen Wachstumserwartungen
- Typ 3: Suburbane Wohnorte mit rückläufigen Wachstumserwartungen
- Typ 4: Schrumpfende und alternde Städte und Gemeinden mit hoher Abwanderung
- Typ 5: Stabile Städte und Gemeinden im ländlichen Raum mit hohem Familienanteil
- Typ 6: Städte und Gemeinden im ländlichen Raum mit geringer Dynamik
- Typ 7: Prosperierende Städte und Gemeinden im ländlichen Raum
- Typ 8: Wirtschaftlich starke Städte und Gemeinden mit hoher Arbeitsplatzzentralität
- Typ 9: Exklusive Standorte

Differenzierte Handlungsempfehlungen für eine demographierobuste Stadtpolitik

Quelle: Bertelsmann Stiftung, Wegweiser Demographischer Wandel, Gütersloh 2006.

hoher Wachstumserwartung und positiver demographischer Entwicklung. Gespeist wird diese Entwicklung vor allem aus umfangreichen Zuzügen junger Erwachsener. Diese dokumentieren die große Attraktivität dieser Städte für Bildungswanderer und Berufseinsteiger. Klar erkennbar wird aber auch, dass sowohl Familien mit Kindern als auch ältere Menschen aus den suburbanen Räumen in die Kernstädte zurückkehren.

In der Summe bedingt diese Entwicklung, vor allem die hohe Zuwanderung der 18- bis 24-Jährigen, weniger stark ausgeprägte Alterungsprozesse: Großstädte dieses Typs bleiben auch in Zukunft vergleichsweise jung. Trotzdem wird sich die Zahl der Hochbetagten über 80 Jahre bis zum Jahr 2020 verdoppeln, und auch die Zahl der Geburten ist in den Städten dieses Typs sehr niedrig.

Ökonomisch betrachtet befinden sich die sieben Städte dieses Demographietyps in einem sehr dynamischen wirtschaftlichen Strukturwandel. Die Situation ist zwar durch eine hohe Arbeitslosigkeit mit vielen Langzeitarbeitslosen, ein geringes Einkommensniveau in der Bevölkerung sowie niedrige kommunale Steuereinnahmen gekennzeichnet. In den Städten ist aber eine wirtschaftliche Konsolidierung eingetreten, und häufig konnten negative ökonomische Strukturdaten umgekehrt werden. Gleichwohl ist der sehr dynamische wirtschaftliche Umstrukturierungsprozess noch nicht abgeschlossen.

Eine Besonderheit ist der mit durchschnittlich 81 Prozent hohe Anteil der Arbeitsplätze im Dienstleistungssektor. Er zeigt die massiven Arbeitsplatzverluste im verarbeitenden Gewerbe. Jedoch holen vor allem die Städte Dresden, Leipzig und Jena deutlich an wirtschaftlicher Leistungskraft auf. Sehr hilfreich in der weiteren Entwicklung wird der mit 17 Prozent auffällig hohe Anteil an hochqualifiziert Beschäftigten sein. Dies ist u. a. auf die Hochschullandschaften zurückzuführen, durch die sich die Großstädte als Wissensstandorte profilieren konnten.

Ein anschauliches Beispiel für diesen Demographietyp ist Jena, die als Stadt der Wissenschaft, Forschung und Technologie auch „Boomtown des Ostens“ genannt wird und zusammen mit Erfurt und Ilmenau das thüringische Technologiedreieck bildet. Die Universitätsstadt, die in ihrer Entwicklung klar auf die Wissenschafts-, Forschungs- und Technologieschiene gesetzt hat, ist ein besonderes Beispiel für wirtschaftliche Prosperität. Das zeigen zum einen dort bereits ansässige Unternehmen (Jenoptik AG, Schott GmbH, Carl Zeiss Jena), zum anderen viele neue und ausgegründete innovative Unternehmen, die zum Teil auch bereits in größeren Netzwerken organisiert sind. Der Anteil der hochqualifiziert Beschäftigten, die in Jena leben, ist mit 24,5 Prozent der zweithöchste aller bundesdeutschen Großstädte und wird lediglich von Heidelberg geringfügig übertroffen.

Aber auch demographisch gesehen spiegelt sich diese positive Entwicklung in Jena wider: Bis zum Jahr 2020 wird das Medianalter nur knapp über 38 Jahre betragen, das heißt, die

Hälfte der Bevölkerung in Jena wird im Jahr 2020 jünger als 38 Jahre alt sein. Damit weist die Stadt das niedrigste Medianalter aller deutschen Großstädte auf. Daneben wird die Bevölkerung bis zum Jahr 2020 voraussichtlich um 5,7 Prozent wachsen. Für Jena, aber auch für die anderen aufstrebenden ostdeutschen Großstädte dieses Demographietyps ist es wichtig, zum einen die positive Bevölkerungsentwicklung zu stabilisieren, zum anderen die wirtschaftlichen Potenziale zu nutzen und auszubauen, um so die Familien und jungen Erwachsenen, die in die Städte ziehen, zu halten.

Das erfordert in den Städten verschiedene Handlungsansätze und Maßnahmen, die hier nur exemplarisch dargestellt werden sollen:

- wissensbasierte produzierende Zukunftsbranchen ausbauen;
- vorhandene Stärken weiter stärken und spezifische Profile zur weiteren wirtschaftlichen Entwicklung ausformulieren;
- regionale Branchenschwerpunkte als Wachstumsmotoren fördern;
- vorhandene Netzwerkstrukturen weiterentwickeln;
- bedarfsgerechter Ausbau der Angebote für Familien und junge Erwachsene;
- bewusste Förderung von jungen lebendigen Stadtteilen und die Förderung der Urbanität;
- Reurbanisierungstendenzen nutzen und experimentelle Wohnformen sowie städtische Einfamilienhausprojekte (z. B. „Stadhäuser“) fördern.

Schrumpfende und alternde Städte und Gemeinden mit hoher Abwanderung: Beispiel Wolfen

Alle Kommunen, die dem Demographietyp 4 (Städte zwischen 5 000 und 100 000 Einwohnern) angehören, sind von den Auswirkungen des demographischen Wandels besonders stark betroffen. 70 Prozent aller ostdeutschen Kommunen gehören dieser Gruppe an. Sie repräsentiert eher abgelegene Städte und Gemeinden, die sich gleichmäßig auf alle ostdeutschen Länder verteilen. Hierunter fallen auch 20 Kommunen der westdeutschen Länder mit räumlichen Schwerpunkten im Harz, im Wendland um Lüchow-Dannenberg in Niedersachsen sowie einige Kommunen an der Ostseeküste und in Schleswig-Holstein.

Charakteristisch für diese Städte und Gemeinden ist eine stark rückläufige und deutlich älter werdende Bevölkerung. Damit verbunden sind selektive Abwanderungen der jungen Bevölkerung, insbesondere der Frauen (im gebärfähigen Alter). Aufgrund der hohen Arbeitslosigkeit und der geringen wirtschaftlichen Potenziale werden der Alterungs- und der Abwanderungsprozess der besonders gut gebildeten Fachkräfte und Akademiker anhalten.

In der Summe ist in den Städten und Gemeinden dieses Demographietyps weiterhin mit der deutlichsten Bevölkerungsschrumpfung bis zum Jahr 2020 zu rechnen. In den schrumpfenden Kommunen kommt es im Zusammenhang mit dem fortschreitenden Flächenverbrauch zu einer starken passiven „Entdichtung“. Die weniger dichte und gleichzeitig zunehmend verstreute Siedlungsstruktur wirkt sich sehr negativ auf die Infrastruktur und ihre Bereitstellung aus.

Hinzu kommt, dass in fast allen Kommunen des Demographietyps 4 die Hälfte der Bevölkerung älter als 50 Jahre sein wird. Gekoppelt mit dem deutlichen Rückgang der jüngeren Bevölkerung kommt es hier zu einer deutlichen Verschiebung innerhalb der Altersstruktur der Bevölkerung.

Die Schrumpfungsprozesse der Kommunen dieses Demographietyps sind in aller Regel Ausdruck einer krisenhaften ökonomischen Entwicklung. Zu den wichtigsten Ursachen des Bevölkerungsrückgangs zählt der Verlust der alten ökonomischen Basis, ohne dass zugleich eine neue ökonomische Basis aufgebaut werden konnte. Dieses prinzipielle Muster findet sich in nahezu allen Kommunen dieses Clusters. Gerade Letztere haben den ökonomischen Bruch 1989/90, mit dem ein abrupter Wechsel vom plan- zum marktwirtschaftlichen System einherging, noch nicht verkraftet. Für die Kommunen dieses Clusters ist es entscheidend, ihre Rolle in der regionalen Wirtschaft neu zu definieren, dabei auf vorhandene Stärken zu setzen und gezielt Nischen zu suchen. Auch hier muss es daher darum gehen, Prioritäten zu setzen und diese dann konsequent zu verfolgen.

Als Beispiel für die dramatische Entwicklung, die auf eine Stadt des Demographietyps 4 zukommt, ist Wolfen zu nennen. Seit dem

Wegfall der Filmfirma Orwo, die einen Großteil der Arbeitsplätze stellte, ist die Stadt mit einem stark spürbaren Einwohnerverlust und mit schwindender Wirtschaftskraft konfrontiert. Die Prognose sagt Wolfen bis zum Jahr 2020 einen weiteren Bevölkerungsverlust um ca. 50 Prozent voraus. Hier steht die Frage im Vordergrund, welche Perspektiven die Menschen haben, die hier leben. Welche Angebote sind für die große Gruppe der älteren Menschen zu entwickeln? Ist es hier möglich, durch Investitionen im Wirtschaftsbereich wieder mehr Prosperität zu schaffen?

Eine kreative Nischenstrategie bietet in den besonders strukturschwachen Kommunen die Chance, die Orte „neu zu erfinden“. Dies erfordert den Mut, unkonventionelle, mitunter riskante Ideen und die Entwicklung innovativer Arbeitsmodelle jenseits der heute dominierenden Auffassung von Arbeit zuzulassen. Als Beispiel ist hier die Stadt Apolda zu nennen, die durch die internationale Fachhochschule für Design und das Engagement von Karl Lagerfeld bei der Verleihung des „Apolda European Design Award“ auf sich aufmerksam gemacht hat.

In den Kommunen des Demographietyps 4 gilt es als mittel- und langfristiges Ziel, eine Optimierung der Situation und eine Stabilisierung der Bevölkerungszahlen nicht aus den Augen zu verlieren. Dazu gehören die

- Milderung der Auswirkungen der starken Wanderungsverluste – vor allem bei den gut ausgebildeten Fachkräften und Akademikern;
- Stärkung der wirtschaftlichen Basis in einem schwierigen ökonomischen Umfeld, das von einer hohen Veränderungsdynamik gekennzeichnet ist;
- Ausrichtung der kommunalen Infrastruktur auf die absehbaren Schrumpfungsprozesse und damit die Gewährleistung langfristig tragfähiger Strukturen der kommunalen Entwicklung;
- Konzentration auf die Siedlungskerne.

Die enormen Bevölkerungsverluste erfordern eine Strategie des Rückbaus, orientiert an verstärkter Lebensqualität und nachhaltiger Entwicklung.¹³

¹³ Vgl. www.wegweiserdemographie.de.

Prioritäre Handlungsfelder

Das Tableau der kommunalen Handlungsfelder ist vielfältig. Nahezu alle sind von den Auswirkungen der demographischen Veränderungen betroffen. Es kommt darauf an, eine Doppelstrategie zu verfolgen. Diese beinhaltet zum einen eine Präventionsstrategie (Wo können wir dem demographischen Wandel entgegenwirken?) und zum anderen eine Anpassungsstrategie (In welchen Bereichen müssen wir vorausschauende Anpassungen vornehmen?).

Darüber hinaus lassen sich aus Sicht der Bertelsmann Stiftung die folgenden Handlungsfelder identifizieren, die bei der Entwicklung eines strategischen Gesamtkonzeptes zur Gestaltung des demographischen Wandels Priorität haben sollten. Diese Themen müssen in vorausschauende und langfristig orientierte Entwicklungsstrategien Eingang finden.

1. Zukunftsorientierte Seniorenpolitik: Jede Kommune in Deutschland wird vom Alterungsprozess der Gesellschaft betroffen sein. Eine zukunftsorientierte kommunale Seniorenpolitik ist vor diesem Hintergrund als eine zentrale kommunale Querschnittsaufgabe anzusehen, die von der Bau- und Verkehrsplanung bis hin zu Bildungs- und Gesundheitsthemen reicht. Die Aktivierung der Potenziale älterer Menschen steht dabei besonders im Fokus.

2. Kinder- und familienfreundliche Politik: Das Thema Kinder- und Familienfreundlichkeit wird für Kommunen mehr und mehr zum Standortfaktor. Bei der Schaffung einer kinder- und familienfreundlichen Kommune geht es dabei um weit mehr als die Verbesserung der Kinderbetreuung. Es kommt auf ein klares Bekenntnis zu dieser Zielgruppe an und erfordert die Realisierung eines umfassenden und integrierten Angebotes für diese wichtige Zielgruppe.

3. Ausbalanciertes Infrastrukturalmanagement: Die Bevölkerungsstrukturen in den Kommunen verändern sich. Eine passende und zielgruppenorientierte Infrastrukturausstattung wird damit zum entscheidenden Faktor für ihre Tragfähigkeit insgesamt, aber auch für die Attraktivität der Kommune. Art und Umfang von neu zu schaffenden, zu erhaltenden oder anzupassenden Infrastruktureinrichtungen sind genau zu analysieren und auf die regionale Situation hin auszurichten. Wichtig ist es hier, regionale Kooperation in der Region frühzeitig mitzudenken und zu realisieren.

Abbildung 3: Handlungsstrategien

Eine Strategie der zwei Wege ist notwendig ...



Quelle: Bertelsmann Stiftung, Wegweiser Demographischer Wandel, Gütersloh 2006.

4. Urbanität und Flächenentwicklung: Für alle Kommunen im demographischen Wandel ist es zentrale Aufgabe, ihre Flächenentwicklung zu steuern. Hier gilt es, dem Grundsatz „Innenentwicklung geht vor Außenentwicklung“ zu folgen. Konkret bedeutet das eine Begrenzung der Siedlungsentwicklung außerhalb der Zentren und Investition in Erhalt und Ausbau der urbanen Zentren. So werden lebenswerte und lebendige Quartiere zu Standortfaktoren für die Städte und Gemeinden.

5. Sozialer Segregation entgegenwirken – aktive Integrationspolitik betreiben: Segregation und Integration gehören insbesondere in den Großstädten, aber auch in vielen kleineren Städten zu den wichtigsten kommunalen Handlungsfeldern. Hier geht es prioritär darum, eine sozial stabile und integrative Stadtteilpolitik zu etablieren und im Sinne ganzheitlicher Ansätze neu auszurichten.

Neben diesen inhaltlichen Fragen ist die Gestaltung der konkreten Prozesse mindestens ebenso wichtig. Dabei ist in erster Linie zu nennen, dass das Thema Demographie in den Kommunen als Chefsache behandelt werden muss. Darüber hinaus sollten im Rahmen des Prozesses (etwa auf themenbezogenen Veranstaltungen zum Thema Kinder- und Familienfreundlichkeit) möglichst viele lokale Akteure eingebunden werden. Die wichtigste Voraussetzung dafür ist eine transparente Darstellung der zukünftigen demographischen Entwicklungen in der Kommune.

Gesund- schrumpfen oder Ausbluten?

Johanngeorgenstadt schrumpft. 1990 hatte die Kleinstadt im Erzgebirge an der tschechischen Grenze 9 000 Einwohner. Ende 2004 waren es nur noch 5 600. Johanngeorgenstadt schrumpft also sehr schnell: Während der Freistaat Sachsen im selben Zeitraum nur 10 Prozent seiner Einwohner verloren hat, waren es in der ehemaligen Bergbaustadt 39 Prozent! Eine selbst erstellte

Marc Bose

Diplom-Geograph, geb. 1969; wiss. Mitarbeiter am Leibniz-Institut für ökologische Raumentwicklung Dresden, Weberplatz 1, 01217 Dresden. m.bose@ioer.de

Peter Wirth

Dr. rer. nat., geb. 1959; Projektleiter am Leibniz-Institut für ökologische Raumentwicklung Dresden, Weberplatz 1, 01217 Dresden. p.wirth@ioer.de

Prognose geht von einer weiteren Abnahme auf 3 800 Einwohner bis zum Jahr 2016 aus. Damit gehört die Region Johanngeorgenstadt zu den Extremschrumpfungsgebieten in Ostdeutschland.

Während Wissenschaft und Politik die Folgen des „demographischen Wandels“ erst seit Ende der neunziger Jahre offen diskutiert haben, war in Johanngeorgenstadt und den umgebenden Gemeinden bereits Mitte der neunziger Jahre klar, dass es abwärts gehen würde, und zwar nicht nur mit der Einwohnerzahl. In anderen Regionen wurde zu dieser Zeit noch eine politische Diskussion darüber geführt, ob es legitim sei, leerstehende Gebäude abzureißen; in der Johanngeorgenstädter Region war der Abriss bereits in vollem Gange. Ein stagnierender Fremdenverkehr, der Zusammenbruch der größten Industriebetriebe und das Ausbleiben von Investoren runden das Bild von der schrumpfenden Region ab.

Die sächsische Landesplanung reagierte seinerzeit rasch auf das heranreifende Problem. Zunächst erstellte man mit staatlicher

Abbildung: Zentrales Erzgebirge um Johanngeorgenstadt



Quelle: Leibniz-Institut für ökologische Raumentwicklung e.V. Dresden (IOER).

Förderung ein städtebauliches Entwicklungskonzept für Johanngeorgenstadt. Als klar wurde, dass dessen Umsetzung durch die im Zuge des Bergbaus entstandenen Umweltschäden nicht möglich sein würde, setzte sich die sächsische Landesplanung erfolgreich dafür ein, das Bundesmodellvorhaben „Sanierungs- und Entwicklungsgebiete“ in der Region um Johanngeorgenstadt durchzuführen mit dem Ziel, die Entwicklungshindernisse zu überwinden und damit die Grundlage für eine nachhaltige Entwicklung zu schaffen.¹ Bedingung war seinerzeit, dass sich die Städte und Gemeinden um Johanngeorgenstadt zu einem Kooperationsverbund zusammenschließen. Dieser hat bis heute Bestand und firmiert unter dem Namen Zentrales Erzgebirge um Johanngeorgenstadt. Als dieses erste gemeinsame Vorhaben zu Tage brachte, dass die Region mit der Lösung der Probleme überfordert wäre, wurde ein weiteres Modellprojekt mit dem Namen „Umbau von Siedlungsstrukturen unter Schrumpfungsbedingungen“ initiiert, das 2005 abgeschlossen wurde.² Mit den Forschungsarbeiten waren erste Umsetzungsschritte verbunden. Obwohl das Problem auch dadurch nicht gelöst

¹ Gefördert durch das Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung. Zu den Ergebnissen siehe Bernhard Müller/Jörg Rathmann/Peter Wirth, Sanierungs- und Entwicklungsgebiet. Modellvorhaben in einer ehemaligen Uranbergbauregion, Berlin 2000.

² Gefördert durch das Bundesministerium für Bildung und Forschung (BMBF). Zu den Ergebnissen siehe Peter Wirth/Marc Bose (Hrsg.), Schrumpfung an der Peripherie. Ein Modellvorhaben und was Kommunen daraus lernen können, München 2006.

werden konnte, gibt es nun relativ klare Zielvorstellungen für das gemeinsame Handeln der Kommunen, die in einer so genannten Integrierten Regionalen Anpassungsstrategie (INRAS) dargelegt sind. Probleme, Handlungsoptionen und Entwicklungsschwerpunkte des Zentralen Erzgebirges werden im Weiteren dargestellt.

Johanngeorgenstadt – Sonderfall oder Spitze des Eisberges?

Zwischen 1946 und 1958 baute die Sowjetisch-Deutsche Aktiengesellschaft (SDAG) Wismut in Johanngeorgenstadt und Umgebung Uranerz ab. Die Einwohnerzahl der Stadt wuchs von 6 600 (1946) auf ca. 40 000 (1953); sie sank jedoch bis 1960 wieder auf 10 600. In reichlich einem Jahrzehnt war die Lagerstätte weitgehend erschöpft; die Region ist in dieser Zeit jedoch völlig neu strukturiert worden: Die Altstadt musste wegen Bergschäden zum großen Teil abgerissen werden. Um die ehemalige Stadt herum waren Wohnsiedlungen, Erzaufbereitungsanlagen und Verladestellen, ein Großkrankenhaus, Kulturhäuser und Versorgungseinrichtungen entstanden. Nach dem Ende des Bergbaus wurde zentralstaatlich gesteuert saniert, umgebaut und umgenutzt. Als Ersatz für den Bergbau entstanden mehrere große „Volkseigene Betriebe“, Wohnquartiere der Bergarbeiter wandelten sich zu Kinderferienlagern und Ferienheimen von Betrieben und Institutionen aus der ganzen DDR. So konnte auch die „großformatige“ Infrastruktur weitgehend erhalten werden. Mit der politischen Wende 1989/90 brach jedoch fast alles zusammen.

Zu Beginn der staatlichen Intervention in der Mitte der neunziger Jahre war zunächst davon ausgegangen worden, bei Johanngeorgenstadt handele es sich um einen Sonderfall. Der frühe Uranbergbau habe Probleme singulären Charakters erzeugt, die über den Weg „besondere staatlicher Fürsorge“ gelöst werden könnten: durch die nachholende Sanierung radiologischer Altlasten, den Abriss alter Industrieanlagen und Wismut-Wohnsiedlungen, den Rückbau überdimensionierter Infrastruktur. Heute – mit zehn Jahren Abstand – ist klar, dass es sich um die Spitze eines Eisberges handelte, dessen Ausmaße inzwischen sichtbar geworden sind. Johanngeorgenstadt erscheint nun eher als das Sinnbild

so genannter DDR-Entwicklungsstädte,¹³ die im Sozialismus strategische Aufgaben – etwa in der Grundstoff- und Schwerindustrie – übernehmen mussten und entsprechend als Produktions- und Wohnstandorte ausgebaut wurden. Nach dem Ende der DDR und deren wirtschaftlichen Autarkiebestrebungen ging der Entwicklungsimpuls verloren. Als weitere Beispiele für diesen Stadttyp lassen sich Weißwasser (37), Hoyerswerda (36), Eisenhüttenstadt (29) und Schwedt (29) anführen (in Klammern der relative Bevölkerungsrückgang 1990–2004 in Prozent). Mehrere der aufgezählten Städte scheinen sogar wieder auf ihre ursprüngliche Größe zurückzufallen, Johanngeorgenstadt liegt bereits darunter. In den Medien wird für dieses Phänomen gelegentlich der Begriff „Gesundshrumpfen“ verwendet.¹⁴ Doch wie gesund ist dieser Prozess für die betroffenen Kommunen?¹⁵

Die Folgen der Schrumpfung

Die unmittelbare Folge des Bevölkerungsrückganges ist *Wohnungsleerstand* – dieser beträgt im Zentralen Erzgebirge zurzeit fast 18 Prozent. Obwohl seit 1990 bereits 1 400 Wohnungen abgerissen wurden und weitere Rückbaumaßnahmen geplant sind, wird es zu keiner Entlastung des Wohnungsmarktes kommen. Denn die Anzahl der Haushalte wird in den nächsten Jahren noch schneller abnehmen als die der Wohnungen. Nach den berechneten Prognosen wird die Schere zwischen Angebot und Nachfrage bis 2016 deshalb noch weiter auseinanderklaffen als jetzt. Der Leerstand wird auf ca. 22 Prozent steigen.

Eine weitere Folge des demographischen Wandels ist neben dem Wohnungsleerstand die Unterauslastung der *sozialen Infrastruktur*. Das gravierendste Problem der Gemeinden des Zentralen Erzgebirges waren in den vergangenen Jahren die Schließungen von

¹³ Das sind Städte mit mindestens 70 Prozent DDR-Wohnungsbauanteil. Vgl. den Bericht der Kommission Wohnungswirtschaftlicher Strukturwandel in den neuen Bundesländern, Berlin 2000, S. 22.

¹⁴ Vgl. etwa Silvia Stengel, „Man kann sich auch gesund schrumpfen“, in: Sächsische Zeitung vom 28. 2. 2006, S. 3.

¹⁵ In das folgende Kapitel sind Ergebnisse von Forschungspartnern an der TU Dresden, am Umweltforschungszentrum Leipzig-Halle und am Finanzwirtschaftlichen Forschungsinstitut Köln eingeflossen.



Rückbau in Johanngeorgenstadt – bei hohem Leerstand unvermeidlich

Foto: IÖR.

Schulen, zu denen es aufgrund des Rückgangs der Schülerzahlen kam. Wegen der grenzwertigen Auslastung und der Prognosen stehen weitere Schließungen unmittelbar bevor. In der Region wird es künftig statt ehemals drei nur noch eine Mittelschule geben. Durch die Zentralisierung der Schullandschaft kommt es nicht nur zu einer Verschlechterung der wohnortnahen Bildungsangebote, auch die (vereins-)sportlichen und kulturellen Angebote einzelner Gemeinden sind davon betroffen.

Ein immer teurer werdender Bestandteil der Wohnkosten ist die so genannte „zweite Miete“ – die Mietnebenkosten. Ein wesentlicher Bestandteil der Nebenkosten sind *stadttechnische Versorgungsgebühren* für Gas, Strom, Fern-/Nahwärme und Trink-/Abwasser. Verschiedene Szenarien für Johanngeorgenstadt zeigen, dass es aufgrund des prognostizierten Bevölkerungsrückgangs bis 2016 zu einem deutlichen – unterschiedlich hoch ausfallenden – Anstieg der stadttechnischen Kosten kommen wird. Durch die Anpassung der stadttechnischen Leitungssysteme in Verbindung mit dem Gebäuderückbau kann dieser geringer ausfallen. Je nach Ausmaß und räumlicher Verteilung des Rückbaus ergeben sich bis 2016 stadttechnisch bedingte Gebührenerhöhungen von 14 bis 31 Prozent (inflationsbereinigt). Würde kein weiterer Rückbau erfolgen, stiegen die Kosten bis 2016 sogar um 38 Prozent. Insgesamt wird damit deutlich, dass unterschiedliche konzeptionelle Ansätze

(stadttechnisch oder städtebaulich optimiert) zu sehr unterschiedlichen Konsequenzen beim Rückbau der Stadttechnik und damit auch für den gesamten Siedlungsrückbau führen.

Bei anhaltendem Bevölkerungsrückgang mit der Intensität wie in Johanngeorgenstadt ist eine kompakte Stadtstruktur – soweit sie nach dem Bergbau überhaupt noch vorhanden war – nicht mehr haltbar. Ein im Rahmen des Projektes entwickeltes *städtebaulich-landschaftsplanerisches Konzept* sieht deshalb vor, Johanngeorgenstadt als dezentralisierte Stadt mit neun Siedlungskernen zu entwickeln. Stabile Siedlungsteile (Kerne mit wertvollen städtebaulichen Strukturen und geringem Leerstand) sollen ergänzt, instabile Siedlungsteile (Stadtgebiete mit Bedeutungs- und Funktionsverlust sowie hohem Leerstand) wie Bergarbeitersiedlungen der vierziger und fünfziger Jahre und später entstandene Plattenbausiedlungen schrittweise zurückgebaut werden.

Der demographische Wandel hat nicht nur Auswirkungen auf die physischen Strukturen, sondern auch auf die *Wahrnehmung der Region* durch Einwohner und Besucher. Das Außenimage von Johanngeorgenstadt ist durchaus positiv. Es wird durch eine schöne Landschaft und gute Wintersportmöglichkeiten geprägt – zwei Aspekte, die in der Wahrnehmung von Gästen dominieren. Eine völlig andere Ausprägung hat das Binnenimage. Die Einwohner Johanngeorgenstadts bewerten die wirtschaftlichen und städtebaulichen Probleme sehr hoch und die eigenen Perspektiven eher schlecht. Diese Art der Wahrnehmung wird als „Peripherisierung in den Köpfen“ interpretiert. Wie auch andere Untersuchungen zeigen, kann eine solche negative Selbstwahrnehmung die eigene Aktivität bremsen und dazu beitragen, dass sich lokale Akteure in ihr Schicksal fügen.¹⁶

Die *öffentlichen Finanzen* haben übergreifenden Einfluss auf alle Bereiche. Die Finanzierung von öffentlicher (sozialer wie auch stadttechnischer) Infrastruktur erzeugt unter Schrumpfungsbedingungen Kostenremanen-

¹⁶ Vgl. Karl-Dieter Keim, Peripherisierung in Brandenburg – Überzeugungssysteme und Diskurse in der Region, in: IRS Aktuell 41/Okt. 2003, S. 5–6.

zen¹⁷ und damit eine Pro-Kopf-Ausgabenerhöhung. Durch den fortschreitenden Leerstand von Wohnungen der Wohnungsgesellschaften kommt es zu zusätzlichen Kosten, die durch Einnahmen nicht gedeckt sind. Zurückgehende Mieteinnahmen stehen stagnierenden Betriebskosten gegenüber. Gleichzeitig drücken die Lasten der Altschulden sowie der Tilgung und Zinszahlung von Sanierungskrediten immer stärker auf die Wohnungsgesellschaften und die bürgenden Gemeindeverwaltungen. Insolvenzen stellen eine erhebliche Gefahr für den Wohnungsmarkt und die gesamte Siedlungsentwicklung dar. Ein integrierter Rückbau wird deshalb mit Blick auf Kosteneinsparpotenziale immer dringender, andererseits aber auch immer schwieriger, weil die Problematik erdrückend wirkt und zur Kapitulation der Akteure verleitet.

Insgesamt zeigt sich in Bezug auf die kommunale Finanzsituation zweierlei. Erstens: Je länger in Kommunen mit hoher Schuldenlast mit einer nachhaltigen Haushaltskonsolidierung gewartet wird, umso dramatischer reißen die Lücken im städtischen Haushalt auf. Zweitens: Es darf nicht übersehen werden, dass das Problem schrumpfender Gemeinden und ihrer Haushalte nicht ein einzelgemeindliches, sondern ein staatliches und raumordnerisches Gesamtproblem darstellt. Bestimmte Defizitprobleme werden nur mit Hilfe von Bund oder Land über den Finanzausgleich zu lösen sein.

Wie die aufgezählten Problemfelder zeigen, geht extremer Bevölkerungsrückgang, wie er im Modellgebiet vorzufinden ist, mit einer Fülle von Spätfolgen einher. Diese treten unvermittelt auf und überlagern sich. Weder die Kommunen noch der Staat waren bzw. sind darauf vorbereitet. Insofern verwundert es nicht, dass die Kommunalverwaltungen und die Kommunalpolitik der Lösung der Probleme hinterherlaufen.

Wenn sich niedrige Geburtenraten und Wanderungsverluste zu einem extremen Bevölkerungsrückgang addieren, wenn zudem junge und aktive Bevölkerungsgruppen bevorzugt abwandern, wenn städtebauliche Strukturen rasch zerfallen, Infrastrukturen

¹⁷ Trotz zurückgehender Nachfrage bleiben die Kosten gleich.

nicht mehr finanzierbar sind, Funktionen verloren gehen und negative individuelle Wahrnehmungen zur Passivität der Menschen führen, dann verdichten sich die Probleme in der Tat zu einer Gefahr des „Ausblutens“.

Welche Handlungsspielräume verbleiben den Schlüsselakteuren in den betroffenen Regionen, um diesem Trend gegenzusteuern? Als Ergebnis der Prozessbegleitung im Zentralen Erzgebirge um Johannegeorgenstadt sind diesbezüglich einige Ideen entwickelt worden, die abschließend dargestellt werden sollen. Zum einen geht es um die Abmilderung der Folgen des Bevölkerungsrückgangs durch interkommunale Kooperation; zum anderen wird gezeigt, wie Integrierte Regionale Anpassungsstrategien zur Orientierung in Schrumpfungsbereichen beitragen können.

Problemlösung durch Kooperation?

Bereits zu Beginn des Modellvorhabens „Umbau von Siedlungsstrukturen unter Schrumpfungsbereichen“ wurde auf Kooperation gesetzt. Dafür können im Nachhinein zwei Gründe angeführt werden. Erstens ist die interkommunale Kooperation in Deutschland ein vielfältig praktizierter und überwiegend gelobter Ansatz.¹⁸ Zweitens gab es in der Modellregion „Zentrales Erzgebirge“ bereits seit mehreren Jahren einen recht gut funktionierenden Kooperationsverbund.

Die themenbezogene Zusammenarbeit von Gemeinden verspricht einige Vorteile, die in der Regionalforschung häufig angeführt werden. Erstens geht es um Größenvorteile: Führen mehrere Partner ihre Ressourcen zusammen (Geld, Arbeitszeit, Planungs Kapazität . . .), so entsteht ein größeres Potenzial. Wenn zum Beispiel mehrere Kommunen gemeinsam ein touristisches Marketingkonzept in Auftrag geben, so kann dies umfangreicher ausfallen, als wenn jede Kommune für sich tätig würde. Zweitens können durch interkommunale Kooperation Synergien entstehen, die über Größenvorteile hinausgehen. In Bezug auf das bereits genannte Marketingkonzept könnte dieser Mehrwert darin bestehen, dass sich die einzelnen kommunalen Experten darauf einigen, ihre touristischen

¹⁸ Vgl. Christian Diller, Regionalentwicklung durch neue Kooperationen, in: STANDORT (Zeitschrift für Angewandte Geographie), 27 (2003) 2, S. 79–84.

Angebote zu vernetzen und gemeinsam zu vermarkten. Für den Touristen wird dadurch das Angebot breiter, übersichtlicher und sicherlich auch attraktiver. Ein dritter Effekt entsteht schließlich dadurch, dass dort, wo bislang einzelne Akteure nebeneinander agierten, nun ein stärkerer Akteur tätig ist und von außen vermutlich auch besser wahrgenommen wird. Nicht umsonst vermarkten sich Tourismusgemeinden in der Regel unter Dachmarken. Es lag nahe, diese Erfahrungen auch für die Bewältigung der Folgen des Bevölkerungsrückganges im Modellgebiet nutzbar zu machen, wobei an erster Stelle an die gemeinsame Betreibung kommunaler Infrastrukturen gedacht war.

Im Ergebnis der wissenschaftlichen Begleitforschung im Modellgebiet sind die Erwartungen an regionale Kooperation allerdings zu relativieren. Auf der einen Seite hat die interkommunale Kooperation gute Ergebnisse erbracht. Gleiche Betroffenheit erhöht ganz allgemein die Kompromissfähigkeit bei der Lösung von Problemen. Zum Beispiel ist es gelungen, bei der Sanierung der Umweltschäden und bei der Verbesserung der Erreichbarkeit der Region gegenüber dem Staat die eigene Position zu stärken. Ein staatliches Sanierungsprogramm und die höhere Einstufung eines Straßenprojektes im Bundesverkehrswegeplan sind die Ergebnisse. Es zeigt sich aber auch, dass gerade in Bezug auf Schrumpfungsthemen Verteilungskämpfe ein kooperatives Vorgehen verhindern können. Bei konkurrierenden Zielen der einzelnen Kommunen in existenziellen Fragen scheidet eine informelle Kooperation als Lösungsweg deshalb schlichtweg aus. Ein Beispiel hierfür war der Versuch der Partnerkommunen, ein gemeinsames Schulkonzept zu erstellen, um das dezentrale Schulnetz zu erhalten. Dieser Versuch ist gescheitert, weil sich mehrere Bürgermeister letztlich aus der Aktion mit dem Ziel zurückzogen, ihre eigenen Schulen zu retten. Es lässt sich daraus schlussfolgern, dass die Bestimmung der Kooperationsfelder sehr sorgfältig erfolgen sollte, um später kräftezehrende Grabenkämpfe zu vermeiden.

Der zuletzt geschilderte Fall weist auf eine weitere Problematik des Kooperationsansatzes im Untersuchungsraum hin. Der klassische deutsche Ansatz regionaler Kooperation beruht noch immer auf kommunalen Verbün-

den (Territorialprinzip). In der internationalen Debatte, die maßgeblich durch die britischen Erfahrungen geprägt wird, werden dagegen netzwerkartige Kooperationsstrukturen favorisiert, die auf funktionale Verflechtungen gerichtet und in die neben Kommunalverwaltung und Kommunalpolitik auch zivilgesellschaftliche Akteure eingebunden sind (Unternehmer, Interessenvertreter, Vereine). Dieser Ansatz, der auf die Verknüpfung der Handlungspotenziale von Akteuren aus unterschiedlichen Handlungskontexten setzt, wird als *Regional Governance* definiert.¹⁹ Ein Vorteil dieses Ansatzes besteht darin, dass auch bei Handlungsblockaden in der Kommunalpolitik regionale Ziele erreicht werden können.

Dass entsprechende Potenziale auch in Deutschland und speziell im hier betrachteten Gebiet existieren, verdeutlichen die verschiedenen Szenarien, die im Zentralen Erzgebirge angeregt wurden. Diese basierten auf Interviews, die 2004 mit regional bedeutsamen Akteuren aus dem Zentralen Erzgebirge um Johannegeorgenstadt geführt wurden.¹⁰ Sie zielten auf das Erfahrungswissen der Akteure hinsichtlich ihrer regionalen Netzwerke und ihrer Wahrnehmung zukünftiger Herausforderungen, strategisch wichtiger Vorhaben und notwendiger Veränderungsbedarfe in der regionalen Zusammenarbeit. Zwei Aspekte fielen dabei auf: Zum einen gibt es über die kommunalen Entscheidungsträger hinaus eine beachtliche Zahl weiterer Akteure, die klare Positionen zur Entwicklung der Region vertreten, bisher aber nur schwach in regionale Netzwerke eingebunden sind. Zum anderen gehen die Vorschläge deutlich über das hinaus, was kommunalpolitisch „verdaulich“ ist. Zum Beispiel wird eine viel stärkere Entwicklung der grenzübergreifenden Zusammenarbeit mit den tschechischen Nachbarn gefordert, als dies von den Kommunen derzeit erfolgt.

Interkommunale Kooperation in Regionen mit Bevölkerungsrückgang ist also ein insgesamt nützlicher Ansatz. Die Entfaltung seiner

¹⁹ Vgl. Louis Albrechts/Patsy Healey/Klaus R. Kunzmann, Strategic Spatial Planning and Regional Governance in Europe, in: Journal of the American Planning Association, 69 (2003) 2, S. 113–129.

¹⁰ Zur Szenarioplanung siehe Ingo Neumann (Hrsg.), Szenarioplanung in Städten und Regionen, Dresden 2004.

Potenziale ist an die Erfüllung zweier Voraussetzungen geknüpft: Die Kooperationsfelder müssen abgesteckt und das Akteursspektrum muss themenbezogen gestaltet werden. So gilt es etwa, die privaten Anbieter von Dienstleistungen ebenso in den Diskussionsprozess einzubeziehen wie die Wohnungsunternehmen, Vermieter und regionalen Versorgungsunternehmen.

Integrierte Regionale Anpassungsstrategien

Kooperation bedarf einer inhaltlichen und kommunalpolitischen Orientierung. Unter diesem Aspekt wurden Ziele, Handlungsprinzipien, Handlungsfelder und Schlüsselprojekte der Zusammenarbeit im Untersuchungsraum in einer Integrierten Regionalen Anpassungsstrategie (INRAS) dargelegt.

Die INRAS wird hier verstanden als ein informelles Instrument der Regionalentwicklung, als gemeinde- und themenübergreifendes Konzept zum Umgang mit dem demographischen Wandel und seinen Folgen, das langfristig orientiert ist, auf der gezielten Anwendung von Instrumenten beruht und die Nutzung regionaler Potenziale einschließt.

Eine grundsätzliche Anforderung an eine INRAS ist die Verknüpfung von Anpassung und Entwicklung. Wie die Erfahrungen aus der bisherigen Tätigkeit im Zentralen Erzgebirge zeigen, ist eine „reine“ Anpassungsstrategie, die sich ausschließlich auf die Bevölkerungsprognose, die daraus resultierenden Zwänge für die Kommunen und den Rückbau kommunaler und sozialer Substanz stützt, politisch kaum vermittelbar. Vielmehr müssen gleichzeitig Optionen aufgezeigt werden, wie der Region neue Impulse vermittelt werden können, die mittel- bis langfristig zur Verbesserung der Situation beitragen.

Es geht also darum, ein überzeugendes Zukunftsbild der Region zu entwerfen. In diesem Sinne ist der demographische Wandel auch als Chance zu begreifen, etwa für den ökologischen Umbau von Stadtteilen mit einer schlechten Lebensqualität. Deshalb sind jene gut beraten, die in ihrer Region demographische Prozesse öffentlich diskutieren und positive und negative Wirkungen gegenüberstellen.

Schließlich können regionale Anpassungsstrategien nur dann erfolgreich sein, wenn die regionalen Initiativen mit staatlichen Anreizen verknüpft werden. Ein Beispiel dafür ist die bereits praktizierte Förderung im Rahmen des Programms „Stadtumbau Ost“, das vorsieht, dass Fördermaßnahmen auf der Grundlage vorher erstellter Integrierter Stadtentwicklungskonzepte durchgeführt werden.

Anknüpfend an die bisher angestellten Überlegungen wird deshalb im Zentralen Erzgebirge ein Konzept favorisiert, das auf der engen Verzahnung von Anpassungs- und Entwicklungsaspekten beruht. Der erste Teil ist auf die Bewältigung der Folgen des Bevölkerungsrückgangs gerichtet und somit stärker reaktiv (s. die *Tabelle*, Schlüsselprojekte 1 bis 4); der zweite zielt auf die Verbesserung der Rahmenbedingungen und die Beseitigung struktureller Ursachen für die Schrumpfung und setzt auf die aktive Rolle der Akteure (Schlüsselprojekte 5 und 6). Die *Tabelle* gibt einen Überblick über die Handlungsfelder, Ziel- und Schlüsselprojekte.¹¹

Die Komplexität der Probleme und der Umfang der zu lösenden Aufgaben im Modellgebiet schließen eine schnelle und kurzfristige Problemlösung aus. Deshalb ist es erforderlich, den dargestellten Handlungsansatz zu strukturieren. Die kooperierenden Kommunen stützen sich dabei auf drei Prinzipien:

1. **Beschränkung auf Kernfragen:** Trotz der Vielzahl von Problemen und Handlungsbedarfen beschränken sich die kooperierenden Kommunen auf wenige Schlüsselprojekte, um die Kräfte zu bündeln und auf das Wesentliche zu konzentrieren.
2. **Schrittweises Vorgehen:** Da die Umsetzung der Projektziele erhebliche Veränderungen des Status quo, insbesondere von institutionellen Strukturen erfordert, soll die Umsetzung der Schlüsselprojekte in mehreren Schritten geplant werden.
3. **Institutionalisierung der Zusammenarbeit (Projektmanagement):** Die kooperierenden Kommunen streben an, das vorhandene Projektbüro über die Laufzeit des staatlich geför-

¹¹ Die ausführliche INRAS ist unter www.ioer.de/johanngeorgenstadt (dann: Ergebnisse, Abschlusskonferenz) abrufbar.

Tabelle: Übersicht über Handlungsfelder, Ziele und Schlüsselprojekte der Integrierten Regionalen Anpassungsstrategie im Zentralen Erzgebirge

Handlungsfelder	Wohnungswirtschaft/ Rückbau Betreibung von Infra- strukturen	Siedlungsent- wicklung und Rückbau	Tourismus- marketing	Grenzüber- greifende Kooperation
Ziele	Gemeinsame Unterhaltung sozialer Infra- strukturen und abgestimmter Rückbau von Wohnungen sowie stadt- technischer Infrastruktur	Interkommuna- le Planung der Neuaus- weisung und des Rückbaus von Sied- lungsflächen unter Berücksichtigung des demographischen Wandels	Entwicklung zur Kompe- tenzregion für Sport, Erho- lung und Gesundheit	Intensivierung der deutsch- tschechischen Zusammenar- beit
Schlüsselpro- jekte	1. Stadtregio- naler Umbau 2. Integrierte Rückbau- strategie 3. Erhaltung von Schul- netzen	4. Regionales Flächen- entwick- lungskon- zept (ReFEK)	5. Regionales & grenzüber- greifendes Tourismus- marketing	6. Deutsch- tschechi- sche Koopera- tionsinitia- tive

Quelle: Eigene Zusammenstellung.

derten Vorhabens hinaus gemeinsam zu betreiben. Dafür soll ein Finanzierungskonzept erstellt werden.

Fazit und Perspektiven

Nicht nur Johanngeorgenstadt schrumpft. Auch Halle an der Saale hat seit der politischen Wende 90 000 Einwohner verloren. „Die graue Diva legt sich ein grünes Kleid an“, lautet eine der jüngsten Schlagzeilen in den Medien.¹² Dem massiven Leerstand begegnen die Stadtplaner von Halle mit einem Mix aus rigorosem Rückbau und Wohnumfeldgestaltung (zum Beispiel Anwohnergärten). In der Tat ist unter Stadt- und Raumplanern eine Diskussion im Gange, in der neben den Risiken des Bevölkerungsrückgangs auch offensichtliche Chancen hervorgehoben werden. Diese könnten etwa darin bestehen, in dicht besiedelten Stadtteilen neue Freiräume zu schaffen, den Siedlungsdruck auf empfindliche Naturräume zu mindern oder allgemein den Flächenverbrauch für bauliche Zwecke zu senken. Es leuchtet ein, dass sich durch solche Optionen positive Effekte für großstädtische Agglomerationen erzielen lassen.

¹² Birgit Grimm in: Sächsische Zeitung vom 28. 2. 2006, S. 3.

Für Extremschrumpfungsbereiche vom Typ Johanngeorgenstadt trifft dies aber nicht zu. In solchen geht es schlichtweg um das weitere Funktionieren kommunaler Gemeinwesen. Wie die Befunde zeigen, geht ein derart schneller Bevölkerungsrückgang mit Funktionsverlusten und einer Verschlechterung der Lebensbedingungen der verbleibenden Einwohner einher.

In jedem Fall kommt es für die betroffenen Städte darauf an, sich der Herausforderung zu stellen. Interkommunale Kooperation – dies hat der Bericht gezeigt – ist ein probates Mittel, reicht aber allein nicht aus, um die Folgen der Schrumpfung zu bewältigen. Es bedarf weiterführender Lösungen: Neue Organisationsformen müssen erprobt werden, beispielsweise bei den Wohnungsgesellschaften. Betreibermodelle sind zu modifizieren, zum Beispiel in der stadttechnischen Versorgung. Es gilt, Alternativen zu prüfen, etwa bei der Energieversorgung. Rückbau ist unvermeidlich, aber er bedarf der Steuerung. Die Ressorts der Stadtverwaltungen müssen ihre Planungen untereinander abstimmen. Es geht darum, öffentliche und private Dienstleistungsangebote zu koordinieren. Die Ziele der Kommunen sind mit den Richtlinien der staatlichen Behörden abzugleichen. Die Bevölkerung muss stärker in die Debatte um den demographischen Wandel einbezogen werden. Wo Kooperation scheitert, sind Gemeindezusammenschlüsse möglicherweise der Rettungsanker. Der Staat hat bei der Konsolidierung schrumpfender Regionen eine wichtige Funktion. Über den Finanzausgleich kann er Nachteile in Teilräumen ausgleichen.

Der entscheidende Punkt ist also, dass sich die Schlüsselakteure aktiv dem Problem der Schrumpfung stellen und Strategien entwickeln, um dem Ausbluten der Region entgegenzuwirken. Wo dies gelingt – hier sind als gute Beispiele die im selben Landkreis wie Johanngeorgenstadt gelegene Gemeinde Bad Schlema (bis 1990 Uranbergbau) sowie die ehemalige Steinkohlenstadt Oelsnitz im Erzgebirge zu nennen –, kann der Schrumpfungsprozess gebremst und eine neue Zukunftsperspektive geschaffen werden.

Stephan Beetz

Ländliche Politik im demographi- schen Wandel

Der demographische Wandel stellt die Kommunen vor die Herausforderung, in sehr kurzer Zeit Lösungen zu finden, gleichzeitig aber langfristige Perspektiven einnehmen und komplexe Verhältnisse eines sehr viel weitreichenderen gesellschaftlichen Umbruchs berücksichtigen zu müssen. Gemeindepolitik hat als Grundform der lokalen Selbstorganisation eine Doppelfunktion: die

Stephan Beetz

Dr. phil., geb. 1961; wissenschaftlicher Mitarbeiter in der Interdisziplinären Arbeitsgruppe „Zukunftsorientierte Nutzung ländlicher Räume“ der Berlin-Brandenburgischen Akademie der Wissenschaften und am Institut für Genossenschaftswesen an der Humboldt-Universität zu Berlin, Luisenstraße 53, 10099 Berlin.
stephan.beetz.1@rz.hu-berlin.de
www.agrar.hu-berlin.de/genossenschaftswesen
www.bbaw.de/bbaw/Forschung/Forschungsprojekte/Land/de/Startseite

Sicherung der Grundversorgung und die lokale Selbstverwaltung. Die bereits seit 40 Jahren diskutierten Folgen sinkender Kinderzahlen und steigender Lebenserwartung wurden bislang durch starke Außen- und (in vielen westdeutschen Gemeinden) Binnenzuwanderungen überdeckt. Die enorme Dramatik dieser Entwicklung offenbart sich jedoch in den ostdeutschen Gemeinden, die in der Mehrzahl von zurückgehenden Geburtenzahlen und Abwanderungsverlusten betroffen sind. In der öffentlichen Diskussion gelten ländliche Räume als durch den demographischen Wandel besonders gefährdet. Infolge der geringen und geringer werdenden Bevölkerungsdichte wird die Aufrechterhaltung einer reibungslos funktionierenden Infrastruktur immer schwieriger; neue Handlungsansätze sind gefragt. Grundsätzlich lassen sich drei Herausforderungen unterscheiden: *Erstens* besteht die Notwendigkeit, neue Lösungen zur Vorhaltung von kommunalen Infrastrukturleistungen zu entwickeln. *Zwei-*

tens müssen Wege der politischen Steuerung gefunden werden, um Veränderungen nachhaltig anzulegen. *Drittens* bedürfen die demographischen Entwicklungen des öffentlichen Diskurses, der die Zukunftsfähigkeit des Gemeinwesens und der regionalen Strukturen behandelt.¹

Ländlicher Raum als politisches Handlungsfeld

So einprägsam die mentalen, häufig reproduzierten und wiederentdeckten Bilder von weidenden Kühen, baumbestandenen Allees oder Rentnern auf Gartenbänken vor riedgedeckten Häusern auch sind, zeigen sie doch nur einen kleinen Ausschnitt der Lebenswirklichkeit ländlicher Räume. Auf den ersten Blick einleuchtend, ist es auf den zweiten ausgesprochen schwierig, den ländlichen Raum zu definieren. Regionalpolitisch wurde er überwiegend als „Restgebiet“ abseits der Zentren oder als vorherrschend agrarisches Gebiet behandelt. Er galt als Raum mit geringer Besiedlungsdichte, in unwegsamen Lagen und außerhalb des großstädtischen Einflussbereiches.² Hinsichtlich der Erwerbsstruktur und der Landnutzung wird zumeist die Land- und Forstwirtschaft als prägend angesehen, auch wenn deren Bedeutung stark zurückgeht, weil neue Wirtschaftssektoren an ihre Stelle getreten sind. Zudem erfährt die traditionelle landwirtschaftliche Landnutzung einen Funktionswandel in Richtung Erholung, Tourismus und Naturschutz. Des Weiteren wird – auch in einer umfassend modernisierten Gesellschaft – das Land oder das Dorf als spezifische Form der Vergesellschaftung mit eigenen Kulturen, Lebensformen und sozialstrukturellen Merkmalen angesehen. Im ländlichen Raum lebt man zwar nicht essentiell anders – Menschen und Lebensweisen sind eingebunden in überregionale und globale Entwicklungen –, aber doch in spezifischer Weise. Von *dem* ländlichen Raum zu schreiben, ist ohnehin nicht möglich, weil es sowohl unterschiedliche ländliche Regionen als auch vielfältige Zwischenformen von Land und Stadt gibt.

¹ Dieser Beitrag entstand aus der Zusammenarbeit mit Claudia Neu.

² Vgl. die Kriterien von OECD und Eurostat sowie der meisten EU-Mitgliedsstaaten. Als Schwellenwert gilt meist eine Besiedlungsdichte von 100 oder 150 Einwohnern je km².

Demographisch galten ländliche Räume seit dem 19. Jahrhundert als geburtenstarke „Quellgebiete“ einer in die Städte abwandernden Bevölkerung. Dies hat sich in den vergangenen Jahrzehnten vollständig verändert: In ländlichen – insbesondere den geburtenstärksten – Regionen sind die Kinderzahlen seit den sechziger Jahren deutlich gesunken. In den westdeutschen ländlichen Regionen liegen die Fertilitätsraten[¶] zwar deutlich über jenen der Großstädte, aber am höchsten sind sie in den suburbanen, nicht in den ausgesprochen ländlichen Gebieten. Anders in Ostdeutschland – hier sind die Fertilitätsraten in den verdichteten Gebieten sogar leicht erhöht, während sie in einigen ländlichen Gebieten ausgesprochen niedrig liegen.[¶] Nach langen Phasen der Abwanderung verzeichnen viele westdeutsche ländliche Gebiete seit den siebziger Jahren beträchtliche Wanderungsgewinne – nicht nur in den suburbanen, auch in entlegenen Regionen. Zwar hat sich die Vorstellung von sozialen Krisen, Landflucht und kultureller Rückständigkeit tief in die öffentlichen Debatten eingegraben, aber ländliche Räume sind keineswegs nur Problemgebiete.[¶] Sie profitieren nicht so sehr von den Außenwanderungen, wie von den Binnenwanderungen. In Zahlen ausgedrückt lag zwischen 1991 und 1999 das Bevölkerungswachstum der westdeutschen ländlichen Kreise in Agglomerations- bzw. Ballungsräumen[¶] bei 10,2 Prozent, in verdichteten Räumen bei 8 Prozent und in ländlichen Räumen bei 6,5 Prozent (bei einem westdeutschen Durchschnitt von 5 Prozent). Anders sieht die Situation in vielen ostdeutschen ländlichen Gemeinden aus, die in den siebziger/achtziger Jahren weiterhin 10 bis 20 Prozent ihrer Bevölkerung verloren. Zwischen 1991

und 1999 gewannen die ostdeutschen ländlichen Kreise in Agglomerationsräumen als einziger Kreistyp 4,5 Prozent, in verdichteten Räumen verloren sie „nur“ 2,5 Prozent; dagegen sank die Bevölkerung in den ländlichen Räumen um 5,8 Prozent (bei einem ostdeutschen Durchschnitt von – 4,2 Prozent).[¶] Der Anteil älterer Menschen an der Bevölkerung ist in den neunziger Jahren in westdeutschen ländlichen Gebieten langsamer gewachsen, in ostdeutschen deutlich schneller als in anderen Siedlungskategorien, allerdings ausgehend von einem niedrigeren Bevölkerungsanteil älterer Menschen. In Zukunft wird sich dieser Unterschied wahrscheinlich noch vergrößern. Nach der Bevölkerungsprognose des Bundesamtes für Bauwesen und Raumordnung aus dem Jahre 2004 reduziert sich die Bevölkerung in den ostdeutschen ländlichen Räumen um 11 Prozent, in suburbanen ländlichen Gebieten steigt sie dagegen um 19 Prozent.[¶] In Westdeutschland fällt diese Diskrepanz mit 2 Prozent und 7 Prozent wesentlich niedriger aus. Die Alterungsprozesse werden alle ländlichen Regionen treffen, auch diejenigen mit Bevölkerungswachstum. Die Altersgruppe der 16- bis 25-Jährigen wird in den ostdeutschen ländlichen Räumen am stärksten, um 45 Prozent abnehmen, die der über 75-Jährigen um 77 Prozent zunehmen.[¶]

In einigen ländlich-peripheren Gebieten gibt es neben ökonomischen gravierende demographische Probleme, die sich in absehbarer Zeit verschärfen werden. Diese Räume liegen überwiegend in Ostdeutschland und in einigen (ehemaligen) westdeutschen Grenzregionen. In diesen Gebieten wird die Bevölkerung stärker als in anderen Regionen schrumpfen und sich strukturell verändern, nämlich altern. Eine geringe Anbindung an Räume mit Wachstumsimpulsen ist für die betroffenen Regionen kennzeichnend – sei es geografisch, kulturell oder ökonomisch. Die Entwicklungen verlaufen nicht homogen; Wachstum und Schrumpfung liegen beieinan-

¶ Die Fertilitätsrate bzw. zusammengefasste Geburtenziffer gibt an, wieviele Kinder Frauen eines fiktiven Geburtenjahrganges zur Welt bringen würden. Der so genannte kritische Wert liegt bei 2,1.

¶ Vgl. Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (Hrsg.), Aktuelle Daten zur Entwicklung der Städte, Kreise und Gemeinden. Berichte Band 14, Bonn 2002.

¶ Einer der ersten Artikel, die in dieser Hinsicht zu einer veränderten Wahrnehmung führten, stammt von Franz-Josef Bade, Zu den wirtschaftlichen Chancen und Risiken der ländlichen Räume, in: Raumforschung und Raumordnung, 55 (1997) 4/5, S. 247–259.

¶ Für die folgenden Daten wird auf die siedlungsstrukturellen Kreistypen des Bundesamtes für Bauwesen und Raumordnung zurückgegriffen, die die stärkste Differenzierung von ländlichen Gebieten auf Bundesebene ermöglichen.

¶ Vgl. Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (Anm. 4).

¶ Vgl. Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (Hrsg.), Bevölkerungsprognose 2020, Bonn 2004.

¶ Vgl. Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (Hrsg.), Anpassungsstrategien für ländliche/periphere Regionen mit starkem Bevölkerungsrückgang in den neuen Ländern. Werkstatt Praxis Heft 38, Bonn 2005, S. 4.

der, zu gesamtregionalen Anpassungsanforderungen kommen lokale hinzu. Sowohl mit dem Überangebot als auch dem Fehlbedarf muss planend umgegangen werden. Dass entgegen landläufigen Vorstellungen vom demographischen Wandel oftmals nicht Dörfer, sondern Industrieorte – Klein- und Mittelstädte – besonders betroffen sind, macht es keineswegs leichter. Während größere Städte perspektivisch bei enormen Schrumpfungen eine adäquate Infrastruktur vorhalten können, wird dies in der Fläche schwieriger. Hinzu kommt, dass überwiegend junge Menschen und in den neunziger Jahren insbesondere Frauen diese Regionen verlassen (haben). Die Abwanderung von Frauen ist zwar rückläufig, aber die selektiven Wanderungen haben eine Veränderung der Sozialstruktur zur Folge.¹⁰ Die Ursachen liegen nicht in erster Linie in den Spezifika ländlicher Räume, doch entfaltet die ostdeutsche Transformation in peripheren Regionen eine besondere Dramatik. Während die Kategorie „ländlich“ in Deutschland kein generelles (demographisches) Problemfeld beschreibt, weisen einige ländliche Räume deutliche Peripherisierungs-, Schrumpfungs- und Alterungsprozesse auf. Sie können immer weniger mit den gesamtgesellschaftlichen Entwicklungen bzw. dem geforderten Strukturwandel Schritt halten und erleiden einen ökonomischen und zunehmend politischen Funktionsverlust. Die dort lebenden Menschen haben das Gefühl, in Vergessenheit zu geraten, keine politische Aufmerksamkeit zu erfahren: abgeschlossen zu sein.

Weil die demographische Entwicklung hier vordergründig keine Handlungsfelder mehr aufzeigt, ist in den vergangenen Jahren zunehmend der politische Wille – etwa im Land Brandenburg – abhanden gekommen, ländlich-periphere Gebiete wirtschaftlich und infrastrukturell zu fördern. Dabei wird übersehen oder unterschlagen, dass – selbst bei ungebrochener ökonomischer und demographischer Schrumpfung – in absehbarer Zukunft keine „Entleerung“ dieser Räume einsetzen wird. Deshalb bedarf es einer möglichst unvoreingenommenen Analyse, wie der nicht immer sichtbare und widersprüchliche Strukturwandel koordiniert und unterstützt werden

¹⁰ Vgl. Wolfgang Weiß, Der Ländlichste Raum – Regional-demographische Begründung einer Raumkategorie, in: www.demographie-online.de/download/ww_lr1002.pdf (8. 3. 2006).

kann, sowohl durch die Erhaltung als auch die Umgestaltung kommunaler Handlungsfelder.

Handlungsfelder der kommunalen Grundversorgung

Den deutschen Kommunen obliegt ein breites Aufgabenspektrum bei der Grundversorgung (Sozialpolitik, Infrastrukturentwicklung, Bildungs- und Kulturpolitik) der Menschen. Hinzu kommen staatlich, Körperschaftlich oder marktwirtschaftlich erbrachte Aufgaben, die sie unmittelbar betreffen (Verkehrsplanung, medizinische Versorgung, Einzelhandel). Ländliche Räume weisen infolge staatlicher Ausgleichspolitik eine gut entwickelte Infrastruktur auf; hinsichtlich der Grundversorgung lassen sich – bei lokalen Besonderheiten – kaum eklatante Unterschiede zu verdichteten Räumen feststellen. Die Erhaltung einer angemessenen ländlichen Grundversorgung ist bestimmendes Ziel des kommunalen Strukturwandels, weil einmal aufgegebene Standards schwer wiederzuerlangen sind. Der erreichte Ausstattungsgrad erweist sich allerdings als schwere Hypothek, wenn zu rückgehende staatliche Förderungen, hohe Folgekosten, überdimensionierte Angebotsstrukturen und Schrumpfungsprozesse zusammenfallen.

Der *Handlungsdruck*, der auf den ländlichen Kommunen lastet, wirkt auf mindestens drei Ebenen: Er liegt in der Veränderung kommunaler Aufgabengebiete, wozu insbesondere die Ausschreibungspflicht nach EU-Wettbewerbsrecht, die Gewinnerwartung der Kommunalbetriebe und der Privatisierungsdruck zählen.¹¹ In vielen Bereichen verändern sich zudem sektorale Rahmenbedingungen wie die Schul- und die Sozialgesetzgebung. Der demographische Wandel verstärkt nun den Problemdruck, denn er macht weitere Anpassungs- bzw. Veränderungsleistungen erforderlich (z. B. durch die Zunahme des Anteils Älterer an der Bevölkerung), verschärft die Diskussion um eine Abgrenzung der kommunalen Aufgabenbereiche (z. B. um den ÖPNV) und schränkt die notwendigen Ressourcen ein (z. B. sinkende Pro-Kopf-Zuweisungen bei Bevölkerungsrückgang). Länd-

¹¹ Vgl. Hellmut Wollmann, Die traditionelle deutsche kommunale Selbstverwaltung – ein „Auslaufmodell“?, in: Deutsche Zeitschrift für Kommunalwissenschaften 2 (2002) 1, S. 24–51.

liche Kommunen in peripheren Regionen geraten unter diesen Bedingungen schnell in eine Blockade ihrer Handlungsfähigkeit. Erschwerend kommt hinzu, dass die Besonderheiten des ländlichen Raums bei der Entwicklung nationaler bzw. supranationaler, teilweise globalisierter Dienstleistungsangebote und Regulierungsverfahren nur marginal wahrgenommen und lokale endogene Potenziale teilweise geschwächt werden. Die Kommunen stehen hinsichtlich der Aufgabenvielfalt vor dem grundlegenden Dilemma, einerseits eine Gewährleistungspflicht zu haben, denn die Probleme hängen auf lokaler und regionaler Ebene unweigerlich zusammen, sich aber andererseits in unterschiedlichen fachlichen, organisatorischen und institutionellen Zuständigkeiten zu befinden und damit andere Rahmenbedingungen und nur eingeschränkte fiskalische Spielräume zu haben. Kommunale Sozialpolitik ist größtenteils durch gesetz­mäßig vorgeschriebene Pflichtaufgaben bestimmt, das heißt, mit restriktiveren Finanzbudgets und ansteigendem Sozialleistungsbedarf nehmen Handlungsspielräume ab. Doch sollten Weichenstellungen kommunaler Akteure nicht unterschätzt werden: So zielt beispielsweise die Förderung sportiver oder beschäftigungsorientierter Maßnahmen auf die Verringerung sozialer Unterstützungsleistungen und ist damit als präventive Intervention zu bewerten.

Umstritten ist oft der *Zentralisierungsgrad* von Infrastruktur, denn aus der Logik regional orientierter Planungen und lokaler Einzelinteressen ergeben sich divergierende Positionen. Ideologisch geführte Debatten erweisen sich als wenig hilfreich. Betriebswirtschaftlich führen Konzentrationen zwar meist zu effizienteren Lösungen, aber dabei werden die mit vergrößerten Einzugsbereichen verbundenen Transportkosten und die Optimierung dezentraler Einrichtungen meist unterschätzt und an die Bürger als Belastung weitergereicht. Zentralisierungen führen zur Bündelung von Aktivitäten und zu funktionalen Spezialisierungen, zur Blockierung lokalen Engagements sollten sie aber nicht beitragen. Wenn etwa die Verknüpfung der Aktivitäten von Ganztagschulen mit der Jugend- und Kulturarbeit in den ländlichen Grundzentren angestrebt wird, ist es ausgesprochen kontraproduktiv, funktionierende Einrichtungen wie einen dörflichen Sportverein durch Konzentration der Jugendarbeit auszubremsen;

vielmehr sollte Letzterer dazu bewegt werden, Jugendliche aus Nachbardörfern aufzunehmen. Die Konzentration von Versorgungsleistungen in Medizinischen Zentren erfordert eine Abstimmung mit privaten Investitionen in betreuten Wohnanlagen, die auch in kleinen Dörfern entstehen. Zu beachten ist, dass die Kulturen des zivilgesellschaftlichen und unternehmerischen Engagements regional und lokal differieren. Hinsichtlich der Gewährleistung kommunaler Aufgaben bestehen unterschiedliche Traditionen, wie die Energiegenossenschaften in Baden-Württemberg, die Wassergenossenschaften in Schleswig-Holstein oder einzelne Energiedörfer zeigen. Ausgeprägtes öffentliches Engagement ist in Gebieten mit geringen sozialen und ökonomischen Ressourcen erforderlich und wird weniger in der Fläche wirken.

In Modellvorhaben zur ländlichen Infrastrukturentwicklung sind einige grundlegende Aussagen in Bezug auf *Lösungsansätze* deutlich geworden:¹² Notwendig sind Kooperationen zwischen einzelnen Sektoren, zwischen grundständiger Daseinsvorsorge und spezifischen Dienstleistungen, zwischen öffentlichen, gemeinnützigen und privaten Trägern, lokalen und überregionalen Angeboten. Viele Lösungen erfordern Multifunktionalität, indem verschiedene Aufgabenbereiche lokal zusammengeführt und von entsprechend qualifiziertem Personal bearbeitet werden, zum Beispiel in Dorfzentren oder Nachbarschaftsläden.¹³ Die geringe Nachfragedichte erfordert ein hohes Maß an Abstimmung zwischen den Konzepten: Die Zusammenfassung von wichtigen Aufgaben der Grundversorgung in Schulorten, um dort medizinische Dienste, kulturelle Angebote und Einzelhandelsbetriebe anzusiedeln, erfordert entsprechende Mobilitätssysteme. Wenn stärker polyzentrale oder mobile Versorgungsleistungen (z. B. ärztliche Zweigpraxen, Markttag) angestrebt werden, müssen Zugang, Angebotsbreite und Qualität berück-

¹² Vgl. Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (Anm. 9); Rosinak & Partner (Hrsg.), Aufrechterhaltung der Funktionsfähigkeit ländlicher Räume. Dienstleistungen der Daseinsvorsorge und Regionale Governance, ÖROK-Endbericht, Wien 2005; Modellprojekt zur Jugendhilfeplanung www.caminante-projekt.de.

¹³ Vgl. Gerhard Stiens/Doris Pickel, Nachbarschaftsdienste in dünn besiedelten Gebieten, Arbeitspapiere des BBR 1, Bonn 2001.

sichtigt werden. Dienstleistungen, die auf Telekommunikation beruhen, können lokale Angebote ergänzen, aber auch in Konkurrenz zu diesen treten.¹⁴ Kostenaspekte spielen zwar für neue Lösungsansätze eine große Rolle, aber bei Berücksichtigung von potenziellen Einsparungen und unterschiedlichen Kostenträgern sind kaum generalisierte Aussagen zu treffen. Die erfreulich hohe Zahl von Modellprojekten der kommunalen und regionalen Infrastrukturentwicklung verlangt inzwischen nach langfristiger und systematischer Evaluierung und entsprechendem Transfer. Die Erfahrung zeigt nämlich, dass es nicht so sehr um einzelne Lösungsvarianten geht, nicht darum, alle Pfade gleichzeitig einzuschlagen. Wichtig ist vielmehr eine Abstimmung auf die regionalen Besonderheiten, die Aktivierung von brachliegenden Potenzialen und die problembezogene Schwerpunktsetzung.

Handlungsfelder mit neuen Optionen

Die Erhaltung und Neustrukturierung kommunaler Aufgabenbereiche sind außerordentlich dringliche Aufgaben. Gleichzeitig entstehen in der Auseinandersetzung mit dem demographischen Wandel neue Handlungsfelder. Kommunen nehmen diesen zum Anlass, ihre Handlungsfelder zu verändern und eine besondere Profilierung im „Wettbewerb“ mit anderen Gemeinden zu erreichen. In vielen ländlichen Kommunen finden sich Ansätze, offensiv mit dem demographischen Wandel umzugehen. Familien mit Kindern stellen eine wichtige Zuzugsgruppe in ländliche Räume dar, vor allem wenn sie an Agglomerationsräume angebunden sind. Deshalb werden beispielsweise gezielte Investitionen in Bildung und Kinderbetreuung getätigt. Seit einigen Jahren werden ältere Bewohnergruppen mit dem Verweis auf Ruhe, Lebensqualität, Landschaftsbezug und geringere Lebenshaltungskosten im ländlichen Raum dazu motiviert, sich anzusiedeln. Es wird also auf die gezielte Lebensplanung des dritten und vierten Lebensabschnittes als Thema gesetzt.¹⁵

¹⁴ Vgl. Digital auf dem Lande: (Un-)begrenzte Möglichkeiten?, in: Ländlicher Raum, (2005) Juli/August, S. 37–38.

¹⁵ Vgl. Elke Goltz/Karl-Martin Born, Zuwanderung älterer Menschen in ländliche Räume – eine Studie aus

Der demographische Wandel verändert auch die Adressaten und Akteure ländlicher Kommunalpolitik. Innerhalb der Bevölkerung und zwischen Dörfern einer Region verlaufen Grenzen zwischen Verlierern und Gewinnern, Spaltungen in relativ stabile und eher randständige Gruppen, von denen Letztere zwar nicht von der Grundversorgung ausgeschlossen sind, aber kaum mehr Entwicklungschancen haben. In der ländlichen Region bleiben tendenziell männliche, ältere und weniger gut ausgebildete Menschen, hinzu kommen vor allem gut ausgebildete Ältere. In nicht wenigen Dörfern leben inzwischen überwiegend Touristen, temporär Zuziehende und solche mit einem Zweitwohnsitz. Darauf muss sich kommunale Politik einstellen, indem sie die Bildungs-, sozialen und weiteren Ressourcen der Zuziehenden nutzt und sich ihren spezifischen Bedürfnissen nach Grundversorgung öffnet: Konflikte um Kindertagesstätten oder Schulen zeigen, wie unterschiedlich die Bedarfe ausfallen können, die aber institutionell bei dünner Besiedlungsdichte nur gering ausdifferenzierbar sind.

Gerade in abgelegenen Orten finden sich „Brachen der Kreativität“, denn der Rückzug der Landwirtschaft bei geringen Bodenwerten, die Deindustrialisierung, militärische Konversion und der Bevölkerungsrückgang reizen zu alternativen Nutzungen.¹⁶ Es entstehen neue touristische Landschaften, Reserven der Wildnis, extensive Flächen nachwachsender Rohstoffe, Experimentierfelder neuer Technologien, auch Nischen alternativer Lebensformen. Damit verbunden sind neue Anforderungen an Infrastrukturen, die eine besondere Akzeptanz verlangen, werden sie doch von spezifischen Akteursgruppen oder -netzen getragen, knüpfen an abweichende Wertvorstellungen an und werden oftmals nur schwerfällig in die traditionellen kommunalen Handlungsfelder einbezogen. Wertschöpfung wird nicht nur von ihrer produktiven Seite gesehen, sondern auch im Sinne des Erhaltes kulturellen Erbes, der Lebensqualität und der Bereitstellung kollektiver Güter (z. B. Rekreation).

Brandenburg, in: Geographische Rundschau, 57 (2005) 3, S. 52–57.

¹⁶ Vgl. Eva Barlösius/Claudia Neu, Die Wildnis wagen, in: Initial, 12 (2001) 6, S. 65–76.

Der Offenheit für neue Optionen, aber auch den Veränderungen bestehender kommunaler Aufgabenfelder steht vielerorts eine Rhetorik des Verlustes entgegen, wobei gleichzeitig an alten politischen Handlungsstrategien wie der Wirtschafts- und Verkehrsinfrastrukturförderung festgehalten wird. Dadurch geraten politische Anstrengungen in einen negativen Sog: entweder in Richtung von Resignation oder überzogener Hoffnungen. Die politischen Akteure sind stark auf Entwicklungspfade festgelegt, die nicht oder nur in begrenztem Maße begehbar sind. Sicherlich erfordert die Aufrechterhaltung kommunaler Handlungsspielräume eine Öffnung und Stärkung der kommunalen Ebene. Dies setzt wiederum eine Verkopplung von funktionierender Zivilgesellschaft und Expertenwissen (fachliche Expertisen) voraus, um langfristige Beeinträchtigungen der Handlungsfreiheit zu vermeiden (z. B. Fehlinvestitionen, die heutige Lösungen verhindern). Neue Optionen entstehen vor allem dort, wo lokale und überregionale Bindungen als gemeinsames Handlungsfeld betrachtet werden. Dazu sind sowohl Beziehungen nach außen (z. B. die Zusammenarbeit mit Hochschuleinrichtungen, überregionale kommunale Zusammenarbeit) als auch die Förderung lokaler Identität und Kreisläufe erforderlich.

Politische Steuerungsformen

Sich stark wandelnde Handlungsfelder erfordern neue Politikansätze. In der Kommunalpolitik ist gegenwärtig ein Wandel in den Strategien der Steuerung zu konstatieren: Nach dem Wechsel vom traditionellen (lokal ausgerichteten, hierarchischen, erhaltenden) zum technologischen (funktional-sektoralen, auf Wirtschafts- und Siedlungswachstum angelegten) Stil wird nun stärker auf einen kommunikativen (auf regionale Identitäten und Vernetzungen ausgerichteten, integrativen) Stil gesetzt. Galten bislang sektoral organisierte und funktional spezialisierte Verwaltungen sowie Gemeindezusammenlegungen als Zielgrößen ländlicher Gemeinden, so werden zunehmend Partizipation, endogene Initiativgruppen und externe Experten (Berater, Moderatoren, *community entrepreneurs*) gefordert, um Entwicklungen anzustoßen und zu begleiten. Mit den gängigen Planungskategorien wie Kernstädte, suburbane und periphere Räume wird man den sehr differenzierten räumlichen und so-

zialstrukturellen Entwicklungen nicht gerecht. Traditionelle Kommunalpolitik ist hier überfordert, sie muss daher Engagement – auch kritisch – unterstützen.

Neue Lösungsansätze erfordern ein hohes Maß an fachlicher Kompetenz sowohl in den kommunalen Verwaltungen als auch bei den lokalen Akteuren. Die politische Entscheidung für innovative Konzepte setzt eine verantwortungsvolle und fachlich abgestimmte Vorgehensweise voraus. In der Umsetzung sind zusätzliche bzw. veränderte Qualifikationen notwendig (z. B. beim jahrgangübergreifenden Unterricht). Viele ländliche, insbesondere periphere Kommunen sehen sich deshalb aufgrund geringer Personaldecke, hoher fiskalischer Belastungen und fehlendem überregionalen Austausch überfordert, innovative Lösungsansätze zu wählen und umzusetzen. Viele Lösungen laufen nur auf eine Abwägung partikularer Interessen in den Kommunen hinaus und erweisen sich dadurch als suboptimal. Insbesondere in ländlichen Kommunen führt die Umsetzung des Gemeinwohls häufig zu Monopolstellungen und Querfinanzierungen, weil die Akteure eng miteinander verflochten sind und nur ein Anbieter auf dem Markt agiert. Es gibt jedoch Auswege: Zum einen können externe Moderatoren, soweit sie sich auf die regionalen Gegebenheiten einlassen und ihre Eigeninteressen nicht dominieren, hier gute Ergebnisse erreichen. Zum anderen sind regional ausgerichtete Steuerungsformen gefordert, die nicht unbedingt deckungsgleich mit Verwaltungsstrukturen sind, aber die Konkurrenz zwischen den Dörfern – mit ihren sehr unterschiedlichen Entwicklungsoptionen – aufbrechen. Mit der Hinwendung zu intermediären, zivilgesellschaftlichen oder unternehmerischen Akteuren müssen Entwicklungsziele neu ausgehandelt und legitimiert werden.

Die Veränderungen in den kommunalen Handlungsfeldern sind nicht unmittelbar und quantitativ aus den demographischen Veränderungen abzuleiten. Vielmehr sind politische Entscheidungen zu treffen und Regelungen festzulegen, welche *Prioritäten* gesetzt werden (Mindeststandards). Da sich die Kosten bei zurückgehenden Nutzerzahlen nicht proportional verringern (Kostenremanenz), reicht es nicht aus, bloß die Angebote entsprechend zu verringern. In sehr dünn besiedelten Räumen kommt es zur Beeinträchti-

gung der Funktionsfähigkeit und zu vergrößerten Einzugsbereichen: Mobilität und Folgekosten nehmen zu. Bildung und medizinische Versorgung werden zumeist als wichtige Bereiche angesehen, die unter veränderten Bedingungen in vergleichbarer Qualität zu erhalten sind. Des Weiteren bedarf es der politischen Verständigung über die Trägerschaft und die Qualitätssicherung der Leistungserbringung, denn bei aller Forderung nach Deregulierung wird eine Gewährleistungspflicht der öffentlichen Hand bestehen bleiben. So findet in den Aufgabenbereichen Nahverkehr und Ver- und Entsorgung eine umfangreiche „Privatisierung“ statt, die im Bildungsbereich geringer ist und unter restriktiveren Bedingungen verläuft. Die Entwicklungen des Einzelhandels, der Postfilialen und selbst der Wohlfahrtspflege zeigen die Probleme „privat“ ausgeführter Grundversorgung, wenn sich die Träger betriebswirtschaftlich bedingt aus der Fläche zurückziehen.

Die Stärke ländlicher Gemeinden wird in der traditionellen Selbstorganisationsfähigkeit des Dorfes gesehen, wodurch zum Beispiel zukünftig die Energieversorgung, soziale Betreuungen oder Mobilitätsleistungen entlegener Orte gesichert werden können. Beispiele dafür sind die Erhaltung von Schulen durch Nonprofit- oder Förderorganisationen sowie dezentrale Energie- und Entsorgungssysteme; entsprechende Beispiele gibt es im Einzelhandel, in der Produktvermarktung oder in Weiterbildungseinrichtungen. Die heutigen Selbsthilfeformen wenden sich nicht unmittelbar gegen eine technologisch-modernistische Steuerung, sondern wollen in der Fläche Lebensqualität und Beschäftigung sichern.¹⁷ Dabei fehlen nicht – wie gelegentlich behauptet – das notwendige Wissen, Engagement und Unternehmertum in ländlichen Regionen, vielmehr besteht die Schwierigkeit, vorhandenes Potenzial regional zu vernetzen, um dadurch jenen Grad an Offenheit, Heterogenität und Dichte zu erreichen, der für innovative Entwicklungen notwendig ist.

Öffentlicher Diskurs

Die politischen Akteure in den Dörfern, vor allem in peripheren Regionen, müssen eine

¹⁷ Vgl. Ingrid Bonas u. a. (Hrsg.), *Gemeinschaftsnutzungsstrategien für eine nachhaltige lokale Entwicklung*, München 2006.

profilierte und kritische Position zu den Herausforderungen des demographischen Wandels finden.¹⁸ Diese darf sich nicht auf eine effektvolle Dramatik beschränken: Den immer häufiger anzutreffenden politischen Rückzugsszenarien hinsichtlich der ländlichen Grundversorgung lässt sich nur begegnen, wenn nachhaltige Lösungswege die bestehende und zukünftige Attraktivität sichern. Das teilweise Scheitern einer – vielleicht zu ambitionierten, zu generalisierten, zu funktionsteiligen – Entwicklung der ländlichen Infrastruktur und die ökonomischen und sozialen Transformationen sollten nicht vorschnell mit „Entleerung“ gleichgesetzt werden. Die Folgen mangelnder Grundversorgung würden nicht nur die Gewährleistung individueller Chancengleichheit gefährden, sondern auch kumulativ in negative regionale Entwicklungen münden, indem sich schlechte infrastrukturelle Bedingungen, ökonomische und soziale Verluste und Abwanderungen wechselseitig verstärken. Das setzt voraus, dass Kommunen intern die regionalen bzw. lokalen Entwicklungschancen kommunizieren.

Insbesondere für periphere Regionen stellen nicht die technischen infrastrukturellen Lösungen das Problem dar, sondern der gesellschaftliche Strukturwandel. Extern machen die partikular ausgeprägten kommunalen Strukturen ländlicher Räume eine gemeinsame Interessenvertretung unabdingbar, die nicht nur die kommunalpolitischen Probleme im engeren Sinne, sondern auch die regionalen Entwicklungsperspektiven einschließt. Dafür gibt es Beispiele in Schweden, Schottland oder Österreich, wie in konzentrierten politischen Aktionen, Plattformen, Agenturen, Mainstreaming und Monitoring offensiv mit den Problemen und den Chancen ländlicher Räume umgegangen wird. Der öffentliche Diskurs wird die Abkopplungsprozesse einiger peripherer Regionen nicht umkehren können. Umbrüche gehen mit erhöhten Belastungen und Unsicherheiten einher, für die wiederum Ressourcen notwendig sind, sie eröffnen aber auch neue Handlungsfelder.

¹⁸ Z. B. www.dstgb.de/index_inhalt/homepage/top_themen/inhalt/archiv2000/newsitem00038 (10. 3. 2006).

Interkommunale Kooperation oder Wettbewerb?

Das Verdikt mangelnder Reformfreudigkeit und einer gebremsten Modernisierung im deutschen politischen System wurde auf kommunaler Ebene weitgehend widerlegt. Seit den neunziger Jahren sind auf den Reformfeldern Management-/Verwaltungs- und Politikreform (Bürgerbegehren und -entscheid, Panaschieren und Kumulieren, Direktwahl der Bürgermeister) enorme Modernisierungsanstrengungen unternommen worden.¹ Im Bereich der Funktional- und Territorialreform zeigen sich dagegen gravierende Lücken. Dieses Aufgabenfeld er-

Norbert Kersting

Dr. phil., geb. 1961; Privatdozent an der Philipps-Universität Marburg, Institut für Politikwissenschaft, 35032 Marburg. kersting@staff.uni-marburg.de

scheint aber in doppelter Hinsicht besonders wichtig: Über den demographischen Wandel wird nicht nur die Altersstruktur der Bevölkerung verschoben und der Blick auf eine multikulturelle Gesellschaft frei. Er führt auch zu einem Schrumpfen der Bevölkerung und zu einer massiven Abwanderung aus den ost- in die westdeutschen Bundesländer sowie aus den ländlichen Regionen in die Metropolen.² Waren bislang Aspekte der Territorialität insbesondere in den Großstädten als Phänomen der Suburbanisierung problematisch, da sich die Gemeinden des „Speckgürtels“ der Metropolen – obwohl ihnen doch höhere Steuereinkünfte zufließen – nicht an den zentralstädtischen Leistungen beteiligen wollten, so forciert der demographische Wandel die Notwendigkeit der Funktional- und Territorialreform auch in den Kleinstädten und ländlichen Regionen. Neben den Metropolen werden nun auch Kleinstädte verstärkt zur Übernahme überterritorialer Aufgaben und zu einer stärkeren Bündelung und Koordination gezwungen, was in den Metropolen zu einer Vielzahl von unterschiedlichen An-

sätzen etwa von Umlandverbänden und Regionalkreisen führte.

Der demographische Wandel verstärkt somit bereits bestehende Probleme wie Suburbanisierung oder Deindustrialisierung und betrifft nun neben den Metropolen auch die weniger verdichteten Regionen. Ländliche wie auch weniger verdichtete, verstädterte Räume fallen zunehmend hinter große Agglomerations- bzw. Ballungsräume zurück, die durch metropolitane Kernstädte sowie (hoch) verdichtete Kreise geprägt sind.

Der demographische Wandel rückt das zentrale Problem der Integration innerhalb der regionalen Räume wie auch das Problem der Gleichwertig- und Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse in den Vordergrund. Die wirtschaftliche Entwicklung dürfte – ebenso wie die Verteilung der Arbeitskräfte oder der Mietspiegel – mittelfristig regional sehr unterschiedliche Ausprägungen annehmen. Die Sozialsysteme werden dadurch in Bezug auf Finanzierbarkeit und Leistungsniveau auf eine harte Probe gestellt. Gleichzeitig sind die Kommunen gefordert, ihre Infrastruktur aufrechtzuerhalten und Serviceleistungen zu erbringen.³ In der Kommunalpolitik wird der Wettbewerb zwischen jenen Kommunen stärker, die über weiche Standortfaktoren Unternehmen und insbesondere junge Familien an sich zu binden versuchen. Dabei sind neben den Arbeitsplätzen Aspekte wie Bauland zu günstigen Preisen, das Vorhandensein einer Betreuungs-, Bildungs- und Infrastruktur, Kinderfreundlichkeit sowie ein kulturelles Angebot von zentraler Bedeutung. Insbesondere die Dörfer im ländlichen Raum gelten als mögliche Verlierer im demographischen Wandel.

Als Lösung wird im Rahmen eines Modells des Wettbewerbsföderalismus über eine stärkere Konkurrenz zwischen den Kommunen und den Regionen nachgedacht. Gleichzeitig soll neben der Koordination und Bündelung von Aufgaben eine starke Kooperation der

¹ Vgl. Norbert Kersting, Die Zukunft der lokalen Demokratie, Frankfurt/M. 2004; Janice Caulfield/Helge O. Larsen (Hrsg.), Local Government at the Millennium, Opladen 2002.

² Vgl. Herwig Birg, Die demographische Zeitenwende, München 2003.

³ Vgl. Frieder Naschold u. a., Leistungstiefe im öffentlichen Sektor, Berlin 1996.

Kommunen gewährleistet werden. Wettbewerbsföderalismus und interkommunale Kooperation werden als alternative Strategien zur Abmilderung der Folgen des demographischen Wandels angesehen. Die folgenden Überlegungen sollen aufdecken, inwieweit es sich hierbei um einen Widerspruch handelt oder inwieweit die Konzepte miteinander vereinbar sind. Grundsätzlich geht es somit auch um eine Redefinition der Aufgaben-, Ausgaben- und Einnahmenstruktur im deutschen föderalen System sowie auf regionaler und kommunaler Ebene um die Zukunft von Mittelbehörden und Kommunen.

Die Diskussion um interkommunale Kooperation ist somit eingebunden in die lokalen Funktional- und Territorialreformen und die föderalen Modernisierungsprozesse auf Bundes- und Länderebene. Dabei sind einerseits die fiskalischen Einnahmen und andererseits die Aufgabenstruktur der Kommunen von besonderer Wichtigkeit. Die bislang angewandten Maßnahmen wie beispielsweise die Erhöhung der Gebühren, Verschuldung oder auch Vermögensverkäufe sind zumeist ausgereizt und längerfristig nicht tragbar, das heißt sie sind nicht nachhaltig.¹⁴ Die Finanzsituation der Kommunen erscheint vor dem Hintergrund ihrer Überschuldung zunehmend als strukturelle Unterfinanzierung (*fiscal gap*) und nicht länger als konjunkturelles Übergangsphänomen. Ungeachtet des im Jahre 2004 verabschiedeten Steuervergünstigungsabbaugesetzes, mit dem neben Mindestbesteuerung und Mindesthebesätzen die Revitalisierung der Gemeindefinanzen zentral geregelt wurde und das zu deutlich höheren fiskalischen Einkünften führte, steht eine grundlegende Modernisierung der Gemeindefinanzen noch aus. Um eine Überlastung der Kommunen auf der Aufgabenseite (wie etwa beim Kindergartengesetz) zu verhindern, sind zudem die kommunalen Mitspracherechte insbesondere auf Bundesebene (Konnexitätsklausel: Artikel 104a Abs. 1 des GG; Konsultationsmechanismen) zu erweitern. Zudem ist die Bundes- und Landesgesetzgebung in Bezug auf die zukünftige

¹⁴ Vgl. Norbert Kersting, *Wirtschaft, Finanzen und Föderalismus. Zur Reform der Gewerbesteuer*, in: *DS Perspektiven*, 2 (2005), S. 149–161. Vermögensverkäufe hatten ihre Hochzeit in den späten neunziger Jahren. Die Wohnungsverkäufe in Dresden 2006 scheinen eine neue Privatisierungswelle eingeläutet zu haben.

Handlungsfähigkeit des öffentlich kontrollierten Sektors vor dem Hintergrund der demographischen Veränderungen relevant. Werden kommunal kontrollierte Gesellschaften (Stadtwerke etc.) drastisch vom Gesetzgeber eingeschränkt und entfallen sie dadurch zunehmend als Wettbewerber?

Kommunale Privatisierung?

Mit der Binnenmodernisierung und einer verstärkten Teilprivatisierung in den Kommunen wurde die Leistungsfähigkeit der öffentlichen und halbprivaten kommunalen Einheiten (Stadtwerke etc.) gestärkt. Bereits hier stellte sich die Frage, inwieweit Eigenbetriebe, kommunale Gesellschaften und Beteiligungen in Konkurrenz zu privaten Anbietern treten dürfen.¹⁵ In der Regel steht in Deutschland nicht „Public-Private-Partnership“ im Vordergrund, sondern die Konkurrenz zwischen den privaten und dem halbstaatlichen Anbieter. Im Vergleich zu Frankreich handelt es sich dabei vor allem um regionale oder lokale Einheiten, während der private Bereich vor allem durch überregional tätige private Organisationen vertreten ist. Viele Bundesländer haben die Gemeindeordnung entsprechend geändert und – je nach Bundesland unterschiedlich – eine einfache, eine verschärfte bzw. eine strikte Subsidiarität eingeführt. Nordrhein-Westfalen beispielsweise besitzt eine kommunenfreundliche Subsidiaritätsklausel, die den öffentlichen Anbietern Freiheiten lässt. In Hessen sind wesentliche Bereiche etwa im Wasser- und Abwassersektor sowie im zum Teil wenig lukrativen Kultur- und Sportbereich nicht von der Subsidiaritätsklausel betroffen. Die Subsidiaritätsregel orientiert sich dabei am Vorhandensein privater Organisationen im ökonomischen Bereich und kann drittschützende Wirkung haben. Sowohl Gegner als auch Befürworter berufen sich auf EU-Richtlinien und Verordnungen, insbesondere in Bezug auf die Wettbewerbsregeln. So wird von den Befürwortern einer strikten Subsidiarität, die das kommunale Engagement möglichst zurückdrängen wollen, angeführt, dass Eigenbetriebe, kommunale Gesellschaften und Beteiligungen aufgrund mangelnder Insolvenzmöglichkeiten erhebli-

¹⁵ Vgl. Thomas Döring/Matthias Wohltmann, *Ausweitung kommunaler Wirtschaftstätigkeit aus finanzwirtschaftlicher Sicht*, in: *Archiv für Kommunalwissenschaften*, 38 (1999) 1, S. 45–64.

che Wettbewerbsvorteile besäßen. Dagegen verweisen die Befürworter einer einfachen Subsidiarität auf die Notwendigkeit der Weiterexistenz kommunaler Beteiligung, da erst hierüber Wettbewerb hergestellt werden könne. Hierzu wird auf das EU-Recht und insbesondere auf die französische Situation mit kleinen wie großen öffentlichen Betrieben als eine zentrale Kategorie im kommunalen Wettbewerb verwiesen. Eine Reduzierung der Zahl der Eigenbetriebe auf einen kleinen, wenig profitablen Bereich würde die Städte zu „Agenturen der schlechten Risiken“ machen und zu einer Marktberreinigung im Sinne einer reinen Privatisierung führen, die nicht die Marktliberalisierung in den Vordergrund rückt, sondern letztendlich private Monopole entstehen lässt. Vor diesem Hintergrund ist auch die Aufhebung der Gemeindegebietsbegrenzung zu sehen, wie sie beispielsweise 2004 mit der neuen hessischen Gemeindeordnung verabschiedet wurde. Um den Wettbewerbsgedanken beizubehalten, müssen neben öffentlichen Ausschreibungen in den Beteiligungsgesellschaften eine erhöhte Transparenz und ein weitgehendes Verbot der Quersubventionierung hergestellt werden; auch muss die letztendliche Möglichkeit zur Insolvenz dieser kommunalen Eigenbetriebe bestehen. Wenn sie sich an Marktmechanismen orientieren, sind sie ein wesentlicher Bestandteil kommunalen Wettbewerbs. Ihr nachhaltiger Weiterbestand sorgt für eine effiziente und effektive Erfüllung kommunaler Aufgaben im Rahmen eines für alle Seiten förderlichen Wettbewerbs. Vor dem Hintergrund des demographischen Wandels zeigt sich, dass eine derartige Weiterexistenz kommunaler Eigenbetriebe nur mit der Auflösung des Territorialprinzips zu lösen sein wird. Nur über ein Engagement über die Gemeindegrenzen hinweg können derartige kommunale Gesellschaften überlebensfähig bleiben.

Auflösung der Mittelinstanzen?

Die Diskussion um interkommunale Kooperation ist eingebunden in einen Diskurs um die Territorialreform. Dabei stehen insbesondere die Mittelinstanzen (Regierungspräsidien), aber auch die Landkreise unter Reformdruck. In Baden-Württemberg und Bayern werden sie zunehmend gestärkt, in anderen Bundesländern zum Teil abgeschafft (Niedersachsen). Mecklenburg-Vorpommern

sowie weitere ostdeutsche Bundesländer versuchen über Regionalkreise die Aufgaben neu zu verteilen und so eine Territorial- und Funktionalreform zu gewährleisten. Hessen hat mit dem Umlandverband und mit dem Ballungsraumgesetz ebenfalls den rechtlichen Rahmen für eine stärkere Zusammenarbeit geschaffen. Grundsätzlich erscheint es so, dass die Aufgaben der mittleren Ebene in Bezug auf Koordination aufgrund des starken demographischen Wandels nicht nur in den Metropolen besonders wichtig sind, sondern auch in den ländlichen Regionen zunehmend an Bedeutung gewinnen.¹⁶

Mit der Metropolisierung wurde die Notwendigkeit von Aufgabenbündelung und -koordination in den Metropolen deutlich. Während Hannover und Saarbrücken mit dem Modell des Regionalkreises voranschritten, wählten andere Metropolen wie Braunschweig, das Ruhrgebiet, Kassel, Rhein-Main (Frankfurt am Main), Stuttgart, München und Dresden unterschiedliche institutionelle Modelle. Bereits in den neunziger Jahren garieten – auch vor dem Hintergrund einer Vereinheitlichung der Verwaltungsstruktur – die Regierungsbezirke in der Fläche in die Kritik. Als verlängerter Arm der Landesregierungen kamen ihnen insbesondere Kontrollfunktionen zu, während die immer wichtiger werdenden Aufgabenbündelungen auch auf mangelhafte Strukturen innerhalb der Verwaltungen stießen. In einer Vielzahl unterschiedlicher Gutachten und Gegengutachten wurde eine Delegation von Aufgaben in die Ministerien oder in die Kommunen empfohlen.¹⁷ Dennoch wurde hier bereits deutlich, dass moderne Mittelbehörden über die Gemeindegrenzen hinweg notwendige regionale Koordinationsaufgaben erledigen müssen. Dabei stellt sich die grundsätzliche Frage der politischen Legitimation dieser Behörden: Sollten sie zentralistischen Strömungen nachgeben und damit – eher als verlängerter Arm der Landesregierungen – eine Koordination

¹⁶ Vgl. Hans-Günter Henneke, Region Hannover. Experimentierfeld ohne Fernwirkung oder Keimzelle einer Neugebiets- und Funktionalreform?, in: Der Landkreis, 12 (2002), S. 790–794.

¹⁷ Vgl. z. B. Sybille Stöbe/Rolf Bandell, Die Zukunft der Bezirksregierungen. Modernisierungsperspektiven für die staatliche Mittelinstanz, Berlin 1996; Thomas Ellwein/Joachim Jens Hesse, Staatsreform in Deutschland am Beispiel Hessen. Konzept für eine Regierungs- und Verwaltungsreform, Wiesbaden 1997.

der Regionen in den Vordergrund rücken, oder sollen sie im Rahmen von Regionalkreisen mit eigenem politischen Parlament entwickelt werden? Die Frage der Rechtsform scheint von der Grundsatzentscheidung abhängig zu sein, inwieweit die Mittelinstanzen einer indirekten (vom Landtag ausgeübten) oder direkten parlamentarischen Kontrolle unterliegen sollen. In letzterem Fall ist das Modell des Regionalkreises, der einer unmittelbaren demokratischen Kontrolle unterliegt, den klassischen Mittelbehörden vorzuziehen.

Kooperation als Alternative

Der Zweckverband galt lange Zeit als „kleinstes Übel“, da Kooperation einerseits als notwendig angesehen wurde, aber andererseits einen starken Lokalpatriotismus behinderte. Für viele Gemeinden beinhaltet eine Freerider-Option oft eine sinnvolle, weil kostengünstige Alternative. Vor dem Hintergrund der Krisensituation wird jedoch die Notwendigkeit einer interkommunalen Kooperation zunehmend deutlicher. Über Unterstützungsleistungen und Belohnungen durch Landesämter und Landesministerien kann diese Zusammenarbeit zusätzlich gefördert werden. Problematisch ist jedoch häufig die Aufstellung von Regeln sowie die Aufteilung von Einnahmen und Ausgaben.

Im Folgenden sollen neben den klassischen Bereichen der interkommunalen Kooperation Kooperationsansätze für neue Aufgabengebiete vorgestellt werden. Dabei geht es neben Aspekten der Stadtplanung auch um Bereiche der Daseinsversorgung, des kommunalen Wirtschaftens, um die Bereiche Kultur und Soziales und die Verwaltungskooperation. Insgesamt wird interkommunale Kooperation in folgenden Bereichen wichtiger:

Versorgungs- und Entsorgung: z. B. Abwasser, Wasser, Abfallentsorgung; *Stadt- und Regionalplanung:* z. B. Verkehrsplanung, Bauleitplanung, Bodenordnung, Siedlungsentwicklung und Bodenpolitik; *Wirtschaftsentwicklung:* z. B. Bereitstellung von Gewerbeflächen, Standortmarketing, koordinierte Ansiedlungspolitik, Bestandspflege und Vernetzung touristischer Einrichtungen, Tourismusmarketing; *Umweltschutz:* z. B. Freiraum- und Klimaschutz, kompensatorisches Flächenmanagement; *Kultur und*

Soziales: z. B. Altenpflege, Jugendhilfeplanung, Schulnetzplanung, Behinderteneinrichtungen, Sportstättenentwicklung, Zusammenarbeit der Feuerwehren.

Insbesondere die interkommunale Kooperation bei der Aufrechterhaltung der Infrastruktur und bei der Bauleitplanung bietet den Städten eine Vielzahl neuer Möglichkeiten.¹⁸ In der Bauleitplanung besitzen die Kommunen weitgehende kommunale Planungshoheit. Hier können entsprechend den Flächennutzungsplänen nach § 204 Abs. 1 Baugesetzbuch (BauGB) oder § 205 BauGB gegenseitig bindende Flächennutzungspläne entwickelt werden. Kooperationen können aber auch auf Basis unverbindlicher Abstimmungen entstehen. Im Zeitraum von 1988 bis 1997 haben sich 236 Kommunen für eine solche Kooperation entschieden. Die Mehrzahl der gemeinsamen Bebauungspläne (165 von 236) beschäftigten sich mit der Entwicklung von interkommunalen Gewerbegebieten. Nur ein kleiner Teil betraf Wohnnutzungen (13) sowie Grünflächen und Landschaftspflege (7) wie zum Beispiel freizeitbezogene Projekte, Radwanderwege etc. Als neue Form der Kooperation ist auch das kompensatorische Flächenmanagement von besonderer Bedeutung: Über die erhöhte Flexibilität bei der Suche nach Kompensationsflächen werden neue Chancen für die Zusammenarbeit deutlich.

Als Gründe für eine Zusammenarbeit werden neben der notwendigen Flächenverfügbarkeit am Standort sowie Wirtschafts- und Wettbewerbsgedanken insbesondere auch bestehende Förderbestimmungen und Vorgaben der Regionalplanung genannt. Gegen eine Kooperation in diesem Bereich sprechen weniger der höhere Verwaltungsaufwand, die geringere Akzeptanz der Bürger oder der Verlust von kommunaler Entscheidungshoheit als vielmehr der erhöhte Abstimmungsbedarf in einem komplizierten Planungs- und Entscheidungsprozess. Dennoch wurden die geringen Kosten und die Risikostreuung sowie die Effizienz des Verfahrens als Vorteil bei der gemeinsamen Aufstellung von Bebauungsplänen gewertet. In einer Studie des Deutschen Instituts für Urbanistik (Difu) wurde insbesondere die geringe Anzahl der gemeinsamen Projektentwicklungen von

¹⁸ Vgl. Arno Bunze u. a., Interkommunale Kooperation im Städtebau, Berlin 2004.

Wohngebieten kritisiert. Hierüber könnten regional Suburbanisierungsprozesse verlangsamter, Infrastruktur effizienter genutzt sowie die verkehrlichen Belastungen reduziert werden. Im Bereich der Wohngebiete wird insbesondere aus fiskalpolitischen Interessen um aktive und einkommensstarke Bevölkerungsgruppen konkurriert. Bei den Kooperationspartnern wurde nur in seltenen Fällen Kritik an der bestehenden Rechtsgrundlage deutlich; § 203 bis § 205 BauGB sowie landesrechtliche Regelungen waren offenbar ausreichend.

Zentrale Ziele weiterer Analysen zur interkommunalen Kooperation sind die Definitionen von Barrieren und Erfolgskonstellationen. Die Forschergruppe um Beate Hollbach-Grömig hat in ihrer Studie zur interkulturellen Zusammenarbeit in vier Großregionen in den ost- und westdeutschen Bundesländern unterschiedliche Typen interkommunaler Kooperation untersucht.¹⁹ Dabei ging es vor allem um die Beschreibung der Potenziale derartiger Kooperationsformen. Deutlich wurde, dass sich neue Handlungsnotwendigkeiten für Vernetzungen ergeben. Die hieraus entstandenen „natürlichen“ Handlungsfelder machten gemeinsame Interessen der unterschiedlichen Akteure deutlich. Dennoch war das Vorhandensein von Promotoren und Persönlichkeiten, die sich aktiv und vehement für die Kooperation einsetzen, das zentrale Kriterium zur Etablierung von Kooperationsstrategien. Ungünstige politische Rahmenbedingungen wie auch lokale Egoismen und Misstrauen konnten ebenso durch ein starkes individuelles Engagement überwunden werden wie die häufig als Hemmnisse konstatierten personellen, finanziellen und zeitlichen Ressourcenengpässe, nicht eindeutig identifizierbare Mehrwerte und Nutzen, Intransparenz sowie fehlende Verbindlichkeit innerhalb der Kooperation. Auf der anderen Seite spielen die oben genannten Kosten-Nutzen-Kalküle, die günstigen politischen Rahmenbedingungen, die klaren Regeln und Verbindlichkeiten, ein flexibles Projektmanagement, positive Pilotprojekte sowie externe Fördermittel und Programme zwar eine nachrangige Rolle, sind aber dennoch wichtige Erfolgskriterien. In

¹⁹ Vgl. Beate Hollbach-Grömig/Holger Floeting/Paul von Kodolitsch/Robert Sander/Manuela Siener, Interkommunale Kooperation in der Wirtschafts- und Infrastrukturpolitik, Berlin 2005.

der Studie des Difu werden Regelungen für den Vorteils- und Nachteilsausgleich wie auch Organisationsformen und Umsetzungsstrategien beschrieben. Dabei werden demokratietheoretische Fragen der Legitimation und Partizipation aufgegriffen. Aspekte der Wettbewerbsfähigkeit kooperierender Kommunen wie auch Ansätze des Controllings und der Evaluierung sind dabei ebenso zu beachten wie die fördernde Rolle von Bund und Ländern in der Kooperation. Interkommunale Kooperation dient zentral dem Aufbau ökonomischer Cluster mit hoher ökonomischer Attraktivität und weniger der Entwicklung eines Regionalbewusstseins und einer Regionalidentität. Aus der Kooperation ergeben sich Handlungsbeschränkungen und ein Verlust an Autonomie. Nur über Zugeständnisse an den Kooperationspartner kommt es auch zu deutlichen Kosteneinsparungen. Die Difu-Studie macht dabei weiterhin deutlich, dass die neue Form der Kooperation wesentlich komplexer ist als bislang bestehende Kommunal- und Regionalverbände sowie Planungsgemeinschaften bzw. -Verbände. Dies hängt auch damit zusammen, dass neben stark institutionalisierten Kernorganisationen auch lose Netzwerke involviert sind.

Die Aufhebung des Territorialprinzips wird in den Kommunen seit langen Jahren diskutiert und praktiziert. Klassische Kooperationen bestehen insbesondere zwischen den Zweckverbänden im Bereich Abwasser und Wasser sowie im Abfall- und Entsorgungsbereich. Erst in den letzten Jahren zeigen sich zusätzlich Ansätze im Bereich der Verwaltungskooperation. Mit der hessischen Rahmenvereinbarung zur Bildung von Dienstleistungszentren werden etwa durch das hessische Innenministerium Geschäfte der laufenden Verwaltung, die zu mehr als 15 Prozent Effizienzgewinn führen, mit bis zu 70 000 Euro unterstützt. So werden Ordnungsämter und Standesamtbezirke zusammengelegt, auch wird das Personalwesen über zentrale Personalstellen erledigt. In einer gemeinsamen Finanz- und Steuerverwaltung können auch kleinere kommunale Einheiten miteinander kooperieren. Im zweiten Bereich der kommunalen Infrastruktur werden zum Beispiel Einkaufsgemeinschaften oder Bauhöfe gemeinsam gegründet bzw. organisiert; im sozialen Bereich geht es beispielsweise um die Zusammenlegung von Sozial- und Krankenpflegestationen. Im Bereich Wirtschaft

und Verkehr werden Aufgaben der Tourismusförderung gebündelt und Gewerbegebiete gemeinsam ausgeschrieben. Auch auf den Gebieten von Kultur und Sport lassen sich eine Vielzahl vergleichbarer Anstrengungen ausmachen. Sie betreffen den Bau und die Nutzung von Sportanlagen sowie von Museen und Theatern. Diese Förderung durch die Landesregierung ist für die notwendige interkommunale Kooperation von großem Vorteil. In den neuen Formen der Regionalisierung wird die Überlebensfähigkeit kommunaler Institutionen gewährleistet. Dabei ist die Rechtsform der unterschiedlichen Einheiten zu beobachten. Die Landesregierungen fördern zunehmend nur bereits realisierte Projekte; kooperative Projekte, die sich noch in der Planungsphase befinden, werden nicht unterstützt.

In der Untersuchung der baden-württembergischen Stadtregionen Freiburg, Karlsruhe und Stuttgart wird deutlich, dass interkommunale Kooperation als Oberziel und Maximalforderung die „Institutionalisierung einer neuen Gebietskörperschaft in Gestalt eines Regionalkreises“ beinhaltet.¹⁰ Hierbei handelt es sich um Kooperationsansätze, welche die klassische Stadt-Umland-Problematik aufgreifen. Vor dem Hintergrund massiver Haushaltsprobleme werden in Freiburg, Karlsruhe und Stuttgart unterschiedliche Mehrzweckverbände initiiert. Als besonders prägend gelten hier die Akteurskonstellationen und die politisch administrativen Strukturen. Die seit nahezu 40 Jahren diskutierten Ansätze reichen von Eingemeindungen der Umlandgemeinden bis hin zur Errichtung von regionalen Planungsverbänden bzw. kommunalen Umlandverbänden. Dabei sind die Akteursbeziehungen Kommune-Land, Kernstadt-Umlandgemeinde, Kernstadt-Landkreis in bereits bestehende gesetzliche Rahmenordnungen eingebunden. Mit dem Regionalverbandsgesetz von 1971 wurden in Baden-Württemberg 12 Regionalverbände gegründet, die für die Aufstellung von Regionalplänen zuständig waren. 1974 wurden Nachbarschaftsverbände gebildet, die in den sechs Stadtregionen Flächennutzungspläne aufstellen konnten.

¹⁰ Vgl. Werner Heinz/Paul von Kodolitsch/Nicole Langel/Michael Reidenbach, Interkommunale Kooperation in baden-württembergischen Stadtregionen. Stuttgart, Karlsruhe und Freiburg, Berlin 2004.

Seit Ende der achtziger Jahre trägt man den regionalen Besonderheiten Rechnung und schloss in der Region Freiburg (1994) einen Kooperationsvertrag („weicher Ansatz“). Dagegen gründete man in Karlsruhe eine Technologieregion als Gesellschaft des bürgerlichen Rechts (1987) und in Stuttgart die Verbandsregion Stuttgart (1994) („institutioneller Ansatz“). Auch wenn von Länderseite auf eine Einheitlichkeit der Verwaltung gedrängt wird, so versuchen die Kommunen und Landkreise doch weiterhin, stadt- und regionspezifische Lösungen zu entwickeln. Grundsätzlich wird aber von einer „härteren Form“ der Zusammenarbeit ausgegangen. Freiburg konzipiert dabei den Mehrzweckverband Region Freiburg, der den Kooperationsvertrag weiterentwickeln und in Form eines Zweckverbandes bzw. einer GmbH ein Dach für die Zusammenarbeit des Stadtkreises Freiburg und der beiden benachbarten Landkreise darstellen soll. In Stuttgart wird versucht, den 1994 aufgelösten Nachbarschaftsverband wiederzubeleben, der bereits Flächennutzungsplankompetenz besaß, um hierüber längerfristig die Entwicklung eines Regionalkreises mit allen bedeutsamen Planungs- und Finanzierungsaufgaben voranzutreiben. Karlsruhe konzentriert sich weiterhin auf freiwillige konsensorientierte Zusammenarbeit unter dem Dach der privatrechtlich organisierten Technologie-

Auch wenn weiter starke Widerstände gegen mögliche Funktions-, Macht- und Kompetenzverluste auf der lokalen Ebene existieren, wird in der Difu-Studie dazu geraten, sich auf das langfristig anvisierte Ziel zu konzentrieren, wonach Kernstädte und ihr Umland als neue Gebietskörperschaften in Form von Regionalkreisen angestrebt werden. Zusätzlich wird neben der Funktionalreform und der interkommunalen Kooperation eine völlige Neuordnung der kommunalen Finanzstrukturen durch den Bundesgesetzgeber gefordert.

Schlussfolgerungen

Die deutsche kommunale Ebene hat seit den neunziger Jahren im Verwaltungsbereich wie in der repräsentativen und direkten Demokratie eine Modernisierungswelle erlebt. Vor dem Hintergrund der Politikverflechtung und der schmerzhaften Erfahrungen mit der

Gebietsreform bleibt aber eine Funktional-, Gemeindefinanz- und Territorialreform problematisch. Eine neue Gemeindegebietsreform lässt sich in Deutschland nach den verheerenden politischen Folgen der Gebietsreform in den siebziger Jahren nur schwer verwirklichen. Der demographische Wandel scheint diese jedoch längerfristig unumgänglich zu machen. Die Diskussion um die Entwicklung der Mittelinstanzen und der Landkreise hat dadurch einen neuen Aufschwung bekommen. Kurzfristig bietet sich zudem als Alternative die interkommunale Kooperation an. Hier werden in vielen Regionen neue Ein-satzmöglichkeiten entwickelt.

Der demographische Wandel und die nationalen wie internationalen Migrationswellen führen zu einer verstärkten Mobilisierung der Bevölkerung und einer zunehmenden Metropolisierung. So sinkt die Bevölkerungszahl in den strukturschwachen Kleinstädten und ländlichen Regionen. Ging die Metropolisierung bislang eher mit einer verstärkten, von oben initiierten Kooperation einher, so wird die Abnahme der Bevölkerungszahl in den ländlichen Regionen eher zu einer stärkeren punktuellen Kooperation zwischen den Gemeinden führen. Die zentralen Gemeindefunktionen können aufgrund stark sinkender Einwohnerzahlen nicht mehr von einer Gemeinde allein gelöst werden. Zudem müssen die Kommunen aufgrund des demographischen Wandels etwa mit Blick auf alte Menschen neue Integrationsleistungen erbringen und stärker auf kulturelle wie soziale, weiche Standortfaktoren setzen. Dabei fällt die Kooperation in diesen Bereichen, beispielsweise im Kultursektor, besonders schwer. Die Kommunen sind gefordert, in einem Prozess der Aufgabenkritik den neuen vielfältigen Bedürfnissen entgegenzutreten und – sowohl in Bezug auf den demographischen Wandel und Kinderfreundlichkeit als auch in Bezug auf die Integration von Migrantinnen und Migranten – neue Aufgaben zu übernehmen. Die Veränderungen haben somit nicht nur Einfluss auf Landschafts- und Flächenverbrauch, Verkehrsentwicklung und regionales Wirtschaftswachstum, sondern auch auf so genannte weiche Standortfaktoren. Kulturelle und soziale Infrastruktur stellen weiterhin wichtige Anreize für die Wohnortentscheidung dar.

Bei der Territorialreform zeigen sich zwei grundlegende Tendenzen, die dem Prinzip der

Größe und der Demokratie gerecht werden. Da auf der kommunalen Ebene der ländlichen Nachbargemeinden die lokale Identität von besonderer Bedeutung ist, bietet sich hier zunächst die interkommunale Kooperation als Zusammenarbeit an. Diese kann friedensstiftend zwischen den lokalen Einzelinteressen wirken und sich auf dieser Basis längerfristig zu einer höheren Form der Kooperation entwickeln. Auf der regionalen Ebene – und hier insbesondere in den nicht-metropolitanen, ländlichen Regionen – sind Möglichkeiten der Gebietsreform wichtiger. Größere Regionalkreise führen kaum zu einem Identitätsverlust, da in der Regel die Landkreise von den Bürgerinnen und Bürgern ohnehin oft nur als artifizielles Konstrukt gesehen werden.

Bereits heute gibt es in den Metropolen vielfältige staatliche Regelungen und Förderungsinstrumente interkommunaler Kooperation (wie z. B. in Frankfurt am Main mit dem Hessischen Ballungsraumgesetz), die vor allem regionale Gesellschaften, das Standortmarketing, Regionalparks, ein integriertes Verkehrsmanagement und Kulturinitiativen betreffen. Insbesondere in Bereichen mit mangelnder Kostendeckung – in Kultur und Bildung – sind neue Formen der „Public-Public-Partnership“ zu initiieren. Es gilt, diese neben den ebenfalls zu entwickelnden „Public-Private-Partnerships“ und der Binnenreform des öffentlichen Sektors wie der Modernisierung der halböffentlichen Versorgungsunternehmen zu forcieren. Nur so kommt es zum Wettbewerb zwischen öffentlichen und privaten Anbietern, und nur so kann ein breites Dienstleistungsangebot auch in der Fläche gewährleistet werden. Interkommunale Kooperation bildet dabei eine ernsthafte – wenn auch nicht einfach zu bewerkstellende – Alternative im lokalen Bereich, in dem die politische Identität besonders wichtig ist. Sie birgt dabei nicht in dem Maße die Gefahr politischer Verwerfungen und Konflikte, wie dies bei der Gebietsreform der Fall war. Wettbewerb und Kooperationen scheinen insofern nicht in Widerspruch zueinander zu stehen; es scheint sich vielmehr um zwei Leitmotive in zum Teil unterschiedlichen funktionalen Feldern zu handeln. Insofern wird lokale *Co-opetition* – horizontale Kooperation – nötig. Ziel ist somit eine Koexistenz basierend auf Wettbewerb und „Kooperation“.

APuZ

Nächste Ausgabe 23–24/2006 · 6. Juni 2006

Bertolt Brecht

Hermann Beil · Günter Erbe

Brecht spielen

Jan Knopf

Brecht im 21. Jahrhundert

Marc Silberman

Die Tradition des politischen Theaters in Deutschland

Sabine Kebir

Brecht zwischen den Systemen

Herausgegeben von
der Bundeszentrale
für politische Bildung
Adenauerallee 86
53113 Bonn.



Redaktion

Dr. Katharina Belwe
(verantwortlich für diese Ausgabe)
Dr. Hans-Georg Golz
Dr. Ludwig Watzal
Sabine Klingelhöfer
Andreas Kötzing (Volontär)
Telefon: (0 18 88) 5 15-0
oder (02 28) 36 91-0

Internet

www.bpb.de/publikationen/apuz
E-Mail: apuz@bpb.de

Druck

Frankfurter Societäts-
Druckerei GmbH,
60268 Frankfurt am Main

Vertrieb und Leserservice

Die Vertriebsabteilung der
Wochenzeitung **Das Parlament**
Frankenallee 71–81,
60327 Frankfurt am Main,
Telefon (0 69) 75 01-42 53,
Telefax (0 69) 75 01-45 02,
E-Mail: parlament@fsd.de,
nimmt entgegen:

- Nachforderungen der Zeitschrift
Aus Politik und Zeitgeschichte
- Abonnementsbestellungen der
Wochenzeitung einschließlich
APuZ zum Preis von Euro 19,15
halbjährlich, Jahresvorzugspreis
Euro 34,90 einschließlich
Mehrwertsteuer; Kündigung
drei Wochen vor Ablauf
des Berechnungszeitraumes.

Die Veröffentlichungen
in **Aus Politik und Zeitgeschichte**
stellen keine Meinungsäußerung
des Herausgebers dar; sie dienen
lediglich der Unterrichtung und
Urteilsbildung.

Für Unterrichtszwecke dürfen
Kopien in Klassensatzstärke herge-
stellt werden.

ISSN 0479-611 X

Kommunen im Wandel APuZ 21–22/2006

Ulrich Sarcinelli · Jochen Stopper

3-10 **Demographischer Wandel und Kommunalpolitik**

Der demographische Wandel wird zunehmend auch im Westen der Republik zu einem Schlüsselthema der Politikgestaltung in den Kommunen. Vielerorts wird man sich auf Stagnation und Schrumpfung einstellen, die interkommunale Zusammenarbeit intensivieren und mit neuen Formen kooperativer Demokratie den Herausforderungen begegnen müssen.

Kerstin Schmidt · Carsten Große Starmann

10-17 **Kommunen im demographischen Wandel**

Vor allem vor Ort in den Städten und Gemeinden werden die Folgen des demographischen Wandels konkret spürbar. Damit stehen die Kommunen in Deutschland angesichts der sich abzeichnenden Entwicklungen vor großen Herausforderungen. Der Wegweiser Demographischer Wandel der Bertelsmann Stiftung zeigt Trends, Entwicklungen und mögliche kommunale Handlungsstrategien.

Marc Bose · Peter Wirth

18-24 **Gesund schrumpfen oder Ausbluten?**

Die Region um Johannegeorgenstadt in Sachsen zählt zu den deutschen Extrem-schrumpfungsbereichen. Wohnungsleerstand, die Schließung von Schulen und leere Kassen belasten die Kommunen. Ist unter diesen Bedingungen alle Mühe vergebens, oder gibt es auch die Möglichkeit, sich gesund zuzuschrumpfen?

Stephan Beetz

25-31 **Ländliche Politik im demographischen Wandel**

Der ländliche Raum besitzt siedlungsstrukturelle, wirtschaftliche und kulturelle Merkmale, die den Umgang mit dem demographischen Wandel erschweren. Der Beitrag wendet sich gegen den politischen Rückzug aus besonders gefährdeten, peripheren ländlichen Räumen und zeigt Lösungsansätze in alten und neuen kommunalen Handlungsfeldern auf.

Norbert Kersting

32-38 **Interkommunale Kooperation oder Wettbewerb?**

Der demographische Wandel, neue Bedürfnislagen und Finanzdefizite stellen die Kommunen vor neue Aufgaben. Dabei kann interkommunale Kooperation als Ersatz für eine Territorialreform dienen. Zentrale neue Pilotprojekte etwa im Kulturbereich stoßen aber auf neue wie alte strukturelle Hindernisse.