

Lokale und regionale Infrastrukturplanung

Martina Kocks, Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung, Bonn

Stand: Februar 2008

Um vor dem Hintergrund des demographischen Wandels eine Infrastrukturversorgung anbieten zu können, die in Umfang und Qualität stimmt und finanzierbar bleibt, sind Anpassungen an die geringere Bevölkerung und deren veränderte Zusammensetzung erforderlich. In den nächsten Jahren werden Infrastruktureinrichtungen und Dienstleistungen vor allem in den Bereichen Bildung, Gesundheit, Soziales, Kultur, Verkehr sowie Ver- und Entsorgung neu geordnet werden müssen. Ziel ist eine bedarfsgerechte, möglichst hochwertige, gut erreichbare und gleichzeitig finanziell tragbare Versorgung für alle Bürgerinnen und Bürger. Dies ist gleichermaßen eine kommunale wie regionale Aufgabe, die nicht leicht fällt.

Die Tragfähigkeit von Einrichtungen ist vielerorts infrage gestellt und die finanziellen Handlungsspielräume der Kommunen sind gering. Weniger Steueraufkommen und Schlüsselzuweisungen machen es den Städten und Gemeinden schwer, ihre öffentlichen Aufgaben wahrzunehmen. Über Jahre gebundene Fixkosten und Renovierungsnotwendigkeiten legen weite Teile des Budgets fest. Wenn die Kommunen langfristig handlungsfähig bleiben wollen und die Leistungen nicht Stück für Stück einfach wegbrechen sollen, gibt es keine Alternative zur aktiven Neugestaltung des infrastrukturellen Angebots.

Die aktuelle Situation

Die Kommunen stehen wie nie zuvor im Wettbewerb. Gewerbe und Einwohner anzulocken gilt vielen als höchste Priorität.

Dies geschieht etwa, indem auf großen Freiflächen im Außenbereich Bauland und Gewerbeflächen ausgewiesen werden. Die infrastrukturellen Folgekosten sind beträchtlich, denn die Außenentwicklung erfordert wesentlich höhere Investitionen und Unterhaltungskosten als eine verstärkte Innenentwicklung.

Oder es wird mit einem attraktiven Versorgungsangebot geworben. Insbesondere teure Kultur- und Sporteinrichtungen werden daher auch bei Unterauslastung nicht gerne aufgegeben. Die Kommunen verschulden sich immer mehr – und ziehen bisher nur selten in Erwägung, sich mit den Nachbarkommunen abzustimmen, um die Tragfähigkeit zu sichern.

Weil Nachfragegruppen wegbrechen und der enge Finanzspielraum keine andere Möglichkeit zulässt, beginnen Akteure ganz allmählich nach Alternativen zu suchen. Diese Einsicht ist in Deutschland nicht überall gleich weit fortgeschritten.

Es sind zunächst Regionen mit starkem Bevölkerungsrückgang, die den größten Druck verspüren und zum Handeln gezwungen sind, aktuell vor allem ländliche und zugleich periphere Landstriche in Ostdeutschland. Niedrige Geburtenraten, hohe Abwanderung und starke Alterung führen dort vor, was längerfristig auf viele Kommunen zukommt: ein Experimentierfeld von heute für eine immer großräumigere Entwicklung von morgen.

Die Aussagen in diesem Beitrag zur demographischen Entwicklung stützen sich auf Ergebnisse der BBR-Bevölkerungsprognose 2002 bis 2020 auf Verbandsgemeindeebene. Diese aktualisierten Ergebnisse der Raumordnungsprognose 2020/2050 erscheinen Anfang 2006 in der Reihe „Band 23“ des Bundesamtes für Bauwesen und Raumordnung (mit CD-ROM).

Prinzipiell gibt es zwei Entwicklungsmuster, die nahezu für alle Gemeinden in unterschiedlicher Ausprägung gelten:

- die Schrumpfung in größeren Gebietseinheiten, wie sie heute schon etwa im peripheren, dünn besiedelten Raum Ostdeutschlands zu finden ist. Hier muss die öffentliche Daseinsvorsorge in großem Maßstab neu geordnet und, flankiert durch eine bessere Erreichbarkeit, auf weniger räumliche Schwerpunkte konzentriert werden.
- ein Nebeneinander von Schrumpfung und Wachstum, wie es etwa in suburbanen, ländlichen Räumen existiert. Hier kann es aus wirtschaftlichen Gründen nützlich sein, die Unterauslastung einer Kommune mit dem Neubedarf einer anderen zu koordinieren.

Verschiebungen der Altersstruktur werden in allen deutschen Kommunen zu einer veränderten Nachfrage nach Infrastruktur führen und eine Umgestaltung in verschiedenen sektoralen Handlungsfeldern im Verbund notwendig machen. Aufgrund des demographischen und wirtschaftsstrukturellen Wandels vollzieht sich insgesamt ein Paradigmenwechsel vom „gesteuerten Wachstum“ zum „gestaltenden Umbau“.

Was ist zu tun?

Je nach demographischer Situation und zukünftiger Entwicklung ist für jeden einzelnen Versorgungsbereich zu entscheiden zwischen Ausbau, Anpassung und Rückbau. Dabei müssen die Leistungen untereinander abgestimmt werden, um Synergieeffekte zu nutzen.

- Der **Ausbau** von Infrastrukturleistungen ist planerisch am einfachsten, weil er über Jahrzehnte in Zeiten wirtschaftlicher Zuwächse erprobt wurde. In diese Kategorie gehören zukünftig sicherlich Handlungsfelder wie Alten- und Pflegeeinrichtungen oder auch, der politischen Prioritätensetzung folgend, der Ausbau der Kinderbetreuung als familienpolitische Maßnahme für mehr Nachwuchs. Da unsere Gesellschaft internationaler wird, wächst auch der Bedarf an Integrationsleistungen.
- Die zweite Option ist die **Anpassung** von Infrastrukturleistungen. Anpassung bedeutet hier Verkleinerung, Angebotsumstrukturierung, räumliche und eventuell personelle Flexibilisierung, oder auch die Suche nach neuen Trägerschaften und Allianzen. Dies kann für alle Arten der Daseinsvorsorge gelten.
- Schließlich ist auch der unabwendbare **Rückbau** zu gestalten. Gerade Schließungen müssen in Abstimmung mit Nachbargemeinden im Raum verträglich durchgeführt werden. Bestehende Standorte erhalten neues Gewicht. Rückbau wird heute meist mit dem Verlust an Attraktivität gleichgesetzt; er kann aber auch eine Entlastung für die Kommunen bedeuten und den Handlungsspielraum für andere öffentliche Auf-

gaben erweitern.

Grundsätzlich ist der Ausbau infrastruktureller Leistungen politisch besser zu vermitteln als Anpassung und Rückbau. Dass aber auch diese beiden Optionen einen qualitativen Gewinn bedeuten können, zeigen Beispiele, auf die noch eingegangen wird.

Folglich ist die Umgestaltung der Infrastruktur in der Praxis auch eine Vermittlungsaufgabe. Die Bevölkerung muss beteiligt werden, damit sie notwendige Umstrukturierungsmaßnahmen einsieht und zukünftige Nutzer diese akzeptieren. Die Fachplanungen müssen davon überzeugt werden, dass ihre Entscheidungen in die regionalen Entwicklungskonzepte einzubetten sind. Die größeren Einzugsbereiche erfordern geschickte Standortentscheidungen und übergemeindliche Zusammenarbeit. Die Region gewinnt insgesamt an Bedeutung, und Regionalisierung ist bei einem ausbalancierten Infrastrukturmanagement als Prozess zu verstehen, der von den politischen Akteuren Umdenken und auch Moderation erfordert.

Leitbild der Raumentwicklung: „Daseinsvorsorge sichern“

Kommunales Handeln ist in gesamtstaatliche Zielsetzungen eingebunden. Der Zugang zu öffentlichen Einrichtungen für alle Bürgerinnen und Bürger ist ein wichtiger Baustein unseres Sozialstaates und gleichzeitig ein Beitrag, um gleichwertige Lebensverhältnisse herzustellen. Die Kommunen tragen dazu bei, diese verfassungsmäßigen Ziele zu realisieren. Mithilfe eines komplexen Finanzausgleichssystems werden sie in die Lage versetzt, dieser Aufgabe nachzukommen.

Seit einigen Jahren setzt sich allerdings immer mehr die Erkenntnis durch, dass der Wohlfahrtsstaat in seiner herkömmlichen Ausprägung nicht mehr finanzierbar ist. Dies gilt für die sozialen Sicherungssysteme, aber auch für Infrastrukturleistungen. Der Wohlfahrtsstaat mutiert zum Gewährleistungsstaat. Für die Infrastruktur bedeutet dies, dass der Staat als Anbieter stärker auf die Unterstützung Privater setzt. Dies können Unternehmen und auch Bürgerorganisationen sein. Der Trend geht vom regulierenden über den aktivierenden Staat hin zur Bürgergesellschaft, in der jeder und jede Einzelne Verantwortung trägt.

Aufgrund der veränderten demographischen und strukturellen Rahmenbedingungen hat die Ministerkonferenz für Raumordnung (MKRO) im April 2005 den Bund aufgefordert, im Rahmen der Fortschreibung des Raumordnungspolitischen Orientierungs- und Handlungsrahmens gemeinsam mit den Ländern „Leitbilder und Handlungsstrategien der Raumentwicklung“ zu erarbeiten. Diese Leitbilder werden derzeit breit diskutiert. Sie richten sich an Entscheidungsträger in Bund und Ländern einschließlich der regionalen Planungsträger, Gemeinden und Gemeindeverbände und stellen Orientierungen für die angestrebte räumliche Entwicklung dar.

Eines dieser Leitbilder befasst sich mit der Sicherung der Daseinsvorsorge. Strategien, Standards und Instrumente der Raumordnung werden geprüft, um gleichwertige Lebensverhältnisse auch künftig in allen Teilräumen Deutschlands zu gewährleisten. Das Zentrale-Orte-Konzept wird als der beste Ansatz zur effizienten räumlichen Bündelung von Ein-

richtungen und Dienstleistungen angesehen.

Die Daseinsvorsorge soll sich an regionaler Nachfrage, zumutbarer Erreichbarkeit und finanziellen Möglichkeiten orientieren. Durch die Bevölkerungsverluste in einigen Regionen wird es notwendig sein, das Netz der zentralen Orte anzupassen: Es wird weitmaschiger und Zentren werden in ihrer Hierarchie herabgestuft. In ländlich peripheren Regionen werden durch die Erweiterung der Einzugsbereiche und damit auch größere Entfernungen die Grundzentren neue Bedeutung erhalten.

Es wird immer wichtiger, regionale Wirkungszusammenhänge stärker zu ermitteln, insbesondere gilt dies für die Verschränkung von Regionalentwicklung mit Entscheidungen der Fachpolitiken. Gemeinde- und ressortübergreifende Zusammenarbeit ermöglichen es, Synergieeffekte aufzuspüren und die Kompatibilität der Angebote untereinander zu prüfen. Dies ist entscheidend für Auslastung, Erreichbarkeit und Effizienzsteigerung und damit für den Erhalt wichtiger Einrichtungen.

Zudem gilt es unter den gegenwärtigen demographischen und finanziellen Bedingungen zu prüfen, welche räumlich differenzierten Mindeststandards und Ausstattungsmerkmale künftig noch gelten sollen. Gleichwertige Lebensverhältnisse bedeutet nicht *gleichartige* Lebensverhältnisse und keine zwangsläufige Anpassung an den Bundesdurchschnitt.

Neue, flexiblere Angebotsformen können helfen, eine Basisqualität zu sichern. Bei der Leistungserstellung der Infrastruktur sind daher verstärkt neue organisatorische Zuschnitte und Modelle zu erproben, wie mobile Dienste, Zustell- und Online-Dienste oder Bürgerhäuser, und es ist zu prüfen, inwieweit alternative Angebote Privater oder in Selbsthilfe durch die öffentliche Hand unterstützt werden können.

Kooperationen zwischen Kommunen

Infrastrukturleistungen können nicht ohne neue Kommunikations- und Kooperationsprozesse umgestaltet werden. Die Zusammenarbeit von Gemeinden ist spätestens seit den 90er Jahren als wichtige Planungsgrundlage anerkannt. In der Vergangenheit waren interkommunale Kooperationen allerdings auf die Erschließung gemeinsamer wirtschaftlicher Potenziale ausgerichtet oder auf den Erfahrungsaustausch über gleichartige Ziele beschränkt. Es handelte sich gewissermaßen um „Gewinner-Koalitionen“ zur Verteilung von Zuwächsen.

Unter heutigen Bedingungen muss ein Konsens unter dem Vorzeichen der Schrumpfung – abnehmende Bevölkerungsgruppen und geringere Finanzspielräume – hergestellt werden als unabdingbare Voraussetzung für gesamt-regionale gute und wirtschaftliche Lösungen. Die Raumeinheit Region wird auch im internationalen Wettbewerb einen immer größeren Stellenwert einnehmen. Benachbarte schrumpfende Kommunen wie auch benachbarte wachsende und schrumpfende Gemeinden, bei denen die einen Neubedarf, die anderen Tragfähigkeitsprobleme haben, sind auf diese neue Art der Kooperation angewiesen. Dies kann bedeuten, dass sie in Abstimmung einzelne Angebote aufgeben müssen, um die verbleibenden Einrichtungen zu stärken. Konkurrenzen unter den Bürgermeistern und rein

lokale Sichtweisen behindern die Zusammenarbeit und die Zielfindung.

Wie kann aber der Autonomieanspruch der Kommunen zurückgestellt werden, um einen für die Gesamtregion erkennbaren Vorteil zu bewirken?

Hilfreich sind vor allem fest institutionalisierte Formen der Zusammenarbeit, die die Neugestaltung der Infrastruktur dauerhaft begleiten und die einzelnen Handlungsfelder zunehmend verbindlich in eine Gesamtstrategie einbinden. Die Regionalplanung ist beispielsweise besonders geeignet, als „neutraler“ Moderator diesen Prozess zu leiten und die verschiedenen Interessen zusammenzuführen. Raumordnerische Verträge, in denen auch nicht monetäre Ausgleichsleistungen vereinbart werden können, fixieren die Übereinkünfte, oder es werden Zweckverbände für einzelne Handlungsfelder eingerichtet, die auf die Funktionalräume und nicht auf die Verwaltungsgrenzen zugeschnitten sind.

Der Handlungsspielraum kann auch durch Verwaltungszusammenschlüsse erweitert werden. Diese werden in der Regel von den Ländern bzw. Kreisen festgelegt, können aber auch über finanzielle Anreize erzielt werden. In Brandenburg z. B. gibt das Land eine Unterstützung von 200 Euro pro Einwohner, wenn zwei Gemeinden freiwillig fusionieren, um eine „leitliniengerechte Struktur“ zu erhalten. Bürgermeister mit gleicher Interessenlage und Zielsetzung können sich hier zusammenschließen.

Generell können Zweckzuweisungen, die an räumliche Kooperation gekoppelt sind, zielführend sein. Zu unterstützen sind Kooperationen von Stadt und Umland, zwischen Zentren gleicher Ordnung und enger Nähe oder im Ballungsraum. Ein Beispiel liefert das Sächsische Kulturraumgesetz: Zuweisungen erhalten nur diejenigen Kreise, die ein untereinander abgestimmtes Kulturangebot entwickelt haben.

Neue Allianzen

Die Anpassung der Infrastruktur kann durch eine Verlagerung auf andere Träger bzw. die Einbeziehung anderer Partner unterstützt werden. Leistungen werden privatisiert und Aufgaben auf die Bürger bzw. bürgerschaftliche Organisationen übertragen.

Public Private Partnerships

Einen wahren Boom erfährt derzeit die Zusammenarbeit von Kommunen und privaten Unternehmen. Jede vierte Kommune hat bereits Erfahrungen mit Projekten einer Public Private Partnership gesammelt. Ohne privates Kapital bei der Sanierung und dem Betrieb öffentlicher Einrichtungen kommen viele Städte nicht mehr aus, zumal häufig keine Rückstellungen für die Gebäudesanierung gebildet wurden.

Seit dem Jahr 2000 sind rund 240 neue Vorhaben in Angriff genommen worden. Insbesondere Schulgebäude, aber auch Sportstätten, Freizeiteinrichtungen und Stadthallen werden von privaten Unternehmen gebaut oder saniert und betrieben. Die Unternehmen erhalten im Gegenzug – manchmal für Jahrzehnte – einen jährlichen festen Betrag von der

Kommune.

Dies ist sicherlich eine sinnvolle Möglichkeit, dem Renovierungsstau bei knappen Kassen zu begegnen, perspektivisch ist es aber eine nur scheinbar preiswerte Lösung. Vielfach wird in diesem Zusammenhang auch von der Veräußerung des „kommunalen Tafelsilbers“ gesprochen. Grundsätzlich ist die Frage zu beantworten, welche Aufgaben die Kommunen hoheitlich übernehmen und beibehalten sollen und welche auch an Private abgegeben werden können.

Bürgermitwirkung

Über die ehrenamtliche Mitwirkung von Bürgerinnen und Bürgern ist es möglich, die Leistungen der Daseinsvorsorge insbesondere im Bereich der sozialen und kulturellen Infrastruktur sinnvoll zu ergänzen. Damit steigt die Identifikation der Bevölkerung mit der Gemeinde und entlastet diese gleichzeitig. Kommunen können ehrenamtliche Hilfe mit Beratung und Koordination unterstützen. So kann eine fest installierte Anlaufstelle die dauerhafte Mithilfe gewährleisten und dazu beitragen, die Ehrenamtlichen nicht zu überfordern.

Eine Zielgruppe sind die „jungen Alten“. Mit viel freier Zeit, gut ausgebildet und bei guter Gesundheit bilden sie eine stattliche Gruppe, die zum Nutzen aller Generationen aktiviert werden sollte. In Mehrgenerationenhäusern werden in Niedersachsen z. B. Angebot und Nachfrage ehrenamtlicher Tätigkeiten zusammengeführt.

Bürger treten zuweilen auch als Investoren oder Sponsoren auf, wenn sie sich für eine öffentliche Aufgabe begeistern lassen. Auch deshalb kann die Einbeziehung der Bevölkerung in Planungsabläufe gewinnbringend sein. Ein Beispiel in großem Maßstab ist die „gespendete Autobahn“: Ein Teilstück der A31 zwischen dem Ruhrgebiet und Ostfriesland wurde zu 40 Prozent aus der Region von 1.600 Sponsoren finanziert und konnte damit frühzeitig fertiggestellt werden. Das entsprach nicht der üblichen Regelfinanzierung, zeigt aber, dass unkonventionelle Lösungen realisierbar sind. Dies könnte erst recht für kleinere Vorhaben gelten.

Praktische Beispiele zur Umgestaltung der Infrastruktur

Im Rahmen von „Modellvorhaben der Raumordnung“¹ (110 RO) sind seit 2002 bundesweit neun Modellregionen ausgewählt worden, die unter dem Leitthema „Infrastruktur und demographischer Wandel“ neue Konzepte für eine nachfragegerechte Infrastrukturbereitstellung entwickeln und erproben. Im Mittelpunkt stehen die Erweiterung der Kinderbetreuung, generationenübergreifende Dienstleistungen, die Verbesserung senioren-orientierter Angebote und ein breites Spektrum an Handlungsfeldern zur Sicherung der öffentlichen Grundversorgung besonders im ländlich-peripheren Raum.

In diesen Gebieten Ostdeutschlands ist der Handlungsbedarf besonders ausgeprägt.

¹ Mit diesem Forschungsprogramm des Bundesministeriums für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen und des Bundesamtes für Bauwesen und Raumordnung werden innovative Konzepte zur Regionalentwicklung vor Ort erprobt.

Schrumpfung und Alterung, geringe Siedlungsdichte und stark zersplitterte Siedlungsstrukturen sowie (unter den Wachstumserwartungen der 90er Jahre) überdimensionierte Infrastrukturen, verbunden mit abnehmenden Mitteln aus dem Länderfinanzausgleich aufgrund sinkender Einwohnerzahlen und degressiv verlaufende Zuwendungen aus dem Solidarpakt II ab 2006 machen es dringend erforderlich, das Infrastrukturangebot neu zu gestalten und anzupassen.

Im Folgenden werden Handlungsansätze vorgestellt, die in den ländlichen Modellregionen Mecklenburgische Seenplatte, Lausitz-Spreewald und Ostthüringen entwickelt wurden: die „Anpassungsstrategien für ländliche/ periphere Regionen mit starkem Bevölkerungsrückgang“. Ziel war es, eine angemessene wie finanzierbare infrastrukturelle Ausstattung für kleinere Nachfragegruppen zu gewährleisten und die Lebensqualität im ländlichen Raum zu sichern.

Die Konzepte wurden innerhalb von zwei Jahren in unterschiedlichen Arbeitsgruppen mit fachlichen und räumlichen Akteuren erarbeitet und mit der Öffentlichkeit diskutiert.

Handlungsfelder

Die Handlungsschwerpunkte haben die Modellregionen selbst ausgewählt. Dazu gehörten insbesondere die Themen Bildung, Medizin und ÖPNV, aber auch organisatorische Fragen zur Ver- und Entsorgung. Das Thema überdimensionierter Leitungssysteme mit den Auswirkungen stark ansteigender Umlagekosten wurde nicht explizit verfolgt, wird aber in den nächsten Jahren sicher noch ein wichtiges Handlungsfeld werden. Auch der verstärkte Einsatz von Informations- und Kommunikationstechnologien zum Ausgleich wegbrechender Dienstleistungen wurde noch nicht verfolgt.

Andere europäische ländliche Regionen sind in dieser Hinsicht viel weiter. In skandinavischen Ländern werden Bildung und Medizin von Informations- und Kommunikationstechnologien bereits stark unterstützt. Alle bearbeiteten Handlungsfelder sollten untereinander abgestimmt werden und in eine Gesamtstrategie einmünden. Die Modellregion Lausitz-Spreewald hat versucht, das Zentrale-Orte-Konzept als raumordnerisches Instrument an die neuen Bedingungen anzupassen.

Möglichkeiten der Infrastrukturentwicklung

Es gibt eine Reihe von Handlungsoptionen zur Sicherung der Grundversorgung in der Region. Eine Schlüsselfunktion liegt darin, die Erreichbarkeit zu verbessern. Nach fachlicher Notwendigkeit und Nachfragestruktur sollte jeweils abgewogen werden zwischen Verkleinerung, Dezentralisierung und Zentralisierung. Schließlich können mobile Angebote geprüft oder das Angebot kann z. B. durch flexible Raumnutzung neu gestaltet werden.

Alle Handlungsoptionen werden in dem Modellvorhaben angewendet:

Handlungsoption	Kennzeichen	Entwicklung des Einzugsbereichs der Einrichtung	Beispiel	
Erhöhung der Erreichbarkeit		Verbesserung der Verkehrsanbindung zur Auslastungserhöhung	größert/gleich	optimierte ÖPNV-Netze, nachfrageorientierte Taktzeiten
Verkleinerung		Proportionale Reduzierung der Einrichtung bzw. des Angebotes zur Bevölkerung	gleich/kleiner	reduziertes Busnetz
Dezentralisierung		Aufteilung in kleinere, effiziente Einheiten (bei hohen Anbindungskosten)	kleiner	mehrere Blockräranlagen statt Groß-Kläranlage, Bürgerämter statt Zentralverwaltung
Zentralisierung (mit Erreichbarkeitsstrategie)		Zusammenlegung von unterausgelasteten Einheiten mit komplementärer Erreichbarkeitsverbesserung	größer	Schulzusammenlegung mit Schulbus-system
Temporärmobile Ansätze		Versorgungsinstitution nur zu eingeschränkten Zeiten verfügbar	gleich	Vor-Ort-Sprechstunden, Wochenmärkte, mobile Bibliotheken
Neustrukturierung/Substituierung		Zweck wird durch neue Art der Aufgabenerfüllung erreicht	fallabhängig	Warenbestellung (Internet) statt Einkauf (Geschäft), Zusammenlegung von Klassen mit neuen pädagogischen Konzepten, Taxienzelbedienung statt ÖPNV-Taktbedienung

Quelle: Werkstatt:Praxis 2005

Bildung

Aufgrund starker Einbrüche bei den Schülerzahlen wurden zwei Zielrichtungen verfolgt: die Erhaltung wohnortnaher Grundschulen für die jüngsten Schülerinnen und Schüler durch jahrgangsübergreifenden Unterricht sowie die Stärkung zentraler Berufsschulen mit nachfragegerechtem Ausbildungsprofil.

Grundschulen

Die Grundschulen in ländlichen Gemeinden sind mehr als nur Bildungsorte, sie sind auch Ankerpunkte für ganz unterschiedliche Aktivitäten von Bürgern und Vereinen. Deshalb ist die Erhaltung besonders wichtig. Mit jahrgangsübergreifendem Unterricht kann die dezentrale kleine Schule aufrechterhalten und damit die wohnortnahe Schulversorgung gesichert werden. In der Modellregion Ostthüringen konnten keine pädagogischen Nachteile im Vergleich zu herkömmlichem Unterricht nachgewiesen werden. Die Schülerübergangsquoten an die Gymnasien waren vergleichbar und auch die Kosten lagen – im Vergleich zur Mehrzügigkeit, unter Berücksichtigung des Schülerverkehrs – nicht höher.

Berufsschulen

Die Schulentwicklungsplanung in den Kreisen von Lausitz-Spreewald war 2002 noch nicht an den demographischen Wandel angepasst. In Zusammenarbeit mit den Schulämtern wurden der neuen Planung aktualisierte Prognosen der Bevölkerung- und der Berufsfeldentwicklung zugrunde gelegt. Ein Gutachter differenzierte diese Informationen räumlich und unterbreitete einen Umsetzungsvorschlag. Danach müssen 54 Prozent der Schulstandorte aufgegeben werden. Nur kreisübergreifende Angebote können kostenträchtige Überangebote verhindern und die vielfältigen Ausbildungsangebote in der Region durch abge-

stimmte Profile erhalten.

Die Standortwahl berücksichtigt die wirtschaftsgeografischen Teilräume: Dort, wo Unternehmen bestimmte Berufsfelder besonders nachfragen, bleiben Schulen erhalten. Diese werden durch zusätzliche Schüler aus „geschlossenen“ Schulen noch gestärkt, sodass die Tragfähigkeit gesichert ist. In die Standortentscheidungen sind als Kriterien eingeflossen: die Schülerzahl, die Minimierung der Fahrtkosten und der Neuinvestitionen, die personelle und technische Ausstattung und die Nähe zu kompatiblen Unternehmen.

Medizin

Eine ausreichende medizinische Versorgung ist in allen Modellregionen infrage gestellt: Die Mehrzahl der niedergelassenen Ärztinnen und Ärzte ist älter als 55 Jahre. In absehbarer Zeit werden deshalb altersbedingt viele Praxen geschlossen. Einen Nachfolger zu finden, ist unter den Bedingungen relativ geringer Verdienstmöglichkeiten und großer Einzugsbereiche mit aufwendigen Hausbesuchen sehr schwierig. Die Problematik wird noch dadurch verschärft, dass die Zahl der Hochbetagten und damit der Bedarf an ärztlichen Leistungen überproportional stark ansteigt.

Die Modellregionen haben in ihren Arbeitsgruppen, in denen auch Mitarbeiter der kassenärztlichen Vereinigung und niedergelassene Ärzte vertreten waren, ein Bündel von Vorschlägen erarbeitet, um das Problem zu mildern. Dazu gehört insbesondere die Einrichtung von Gesundheitszentren zur Entlastung der Ärzte, die Kooperation zwischen ambulanten und stationären Ärzten sowie mobile Sprechstunden. Fragen zur räumlichen Verteilung und zu möglichen Betreiberformen spielten dabei eine große Rolle. Die Arbeitsgruppe konnte aufdecken, dass in der medizinischen Bedarfsplanung die Versorgungsbereiche zu groß geschnitten waren, und dass die angewendete Einwohner-Arzt-Relation beispielsweise auch nicht die Altersstruktur berücksichtigt.

Die Modellregion Mecklenburgische Seenplatte hat einen Leitfaden erarbeitet, der als Broschüre veröffentlicht worden ist und der Lobbyarbeit dient.

Dorfzentrum

Um ein Minimum an Dienstleistungen im ländlichen dünn besiedelten Raum unterhalb der Grundzentren aufrechtzuerhalten, wurde in Ostthüringen versucht, Funktionen in einem Dorfzentrum zu bündeln, Angebote zu verändern bzw. zu verkleinern und das Gebäude zeitversetzt und mit flexiblem Personal zu nutzen. Damit sollten die Kosten der Einzelangebote minimiert und die Tragfähigkeit gefährdeter Leistungen gesichert werden.

Die in kleinen Siedlungsschwerpunkten entstehenden Dorfzentren sind wichtig für das soziale Zusammenleben und ermöglichen eine angemessene Grundversorgung. Das potenzielle Angebot reicht vom Friseur über die Bücherei bis zu Verwaltungsdienstleistungen und der Bürgersprechstunde, medizinischen Dienstleistungen, ÖPNV-Anschluss, Bankautomat und Einzelhandelsgeschäft. In Ostthüringen wurde die Gesamtregion hinsichtlich möglicher Standorte untersucht. Dazu wurden Lücken im Versorgungsnetz identifiziert und die lokale

Mitwirkungsbereitschaft abgefragt.

Für zwei bislang leer stehende Gebäude an günstigen Standorten – ermittelt durch Befragungen und Erreichbarkeitsanalysen – wurde eine Planung durchgeführt. Die Umsetzung erfordert die Beantragung von Fördermitteln.

Öffentlicher Personennahverkehr

Der ÖPNV ist die flankierende Maßnahme schlechthin. In ländlichen Räumen ist er aufgrund veränderter Nachfragen in der gewohnten Form nicht mehr zu bezahlen. Die Taktzeiten zu reduzieren und das Netz zu verkleinern – häufig verfolgte Maßnahmen –, verschlechtern die Versorgung. Angebote wie Anrufbusse und Sammeltaxen sind die bessere Alternative.

In Lausitz-Spreewald sollte im Gebiet IBA Fürst-Pückler-Land das dünne Netz an ÖPNV-Linien durch einen flexiblen Bedienverkehr in der Fläche erweitert werden, wobei die Touristen die Gesamtnachfrage erhöhen. Es wurde ganz praktisch geplant.

Der Flächenbetrieb sieht Einstiegshaltestellen und freien Ausstieg vor. Die Konzessionierung nach dem Personenbeförderungsgesetz war notwendig. Es wurde kalkuliert, wie viele Fahrzeuge wann fahren und wie diese an den bestehenden Linienverkehr anzubinden sind. So ist es möglich, die bisher nicht durch den ÖPNV erschlossene Fläche zu erreichen.

Gerade solche Ansätze sind für die immobilere ältere Bevölkerung im ländlichen Raum zunehmend unverzichtbar.

Regionalplanentwurf mit Schwerpunkt Zentrale Orte

In Lausitz-Spreewald wurde an einer Neuausrichtung des Zentrale-Orte-Konzepts als ein wirksames planerisches Instrument der Bündelung von Einrichtungen gearbeitet. Momentan fußen noch viele regionale Entwicklungspläne auf falschen Wachstumserwartungen. In den 90er Jahren sind zu viele zentrale Orte mit den Ausstattungsmerkmalen ausgewiesen und zu hoch eingestuft worden. Dieses Netz kann angesichts der rückläufigen Nachfragezahlen und der Ressourcen des Landes und der Gemeinden nicht aufrechterhalten werden.

Es bestand Konsens, dass nur ein Netz mit leistungsfähigen Knoten tragfähig sei und damit die Zahl der Ebenen und Orte mit zentralörtlicher Funktion reduziert werden müsse. Die Ausgestaltung führte zu Auseinandersetzungen um Funktionszuweisungen in den Arbeitsgruppen. Es musste verständlich gemacht werden, dass diese Zuweisungen nicht allein ein Privileg (zur staatlichen Förderung von Einrichtungen oder für höhere Schlüsselzuweisungen), sondern auch eine Verpflichtung der Gemeinde sind, Funktionen im Rahmen knapper eigener Ressourcen anzubieten und zu sichern.

Im Ergebnis wurde ein Vorschlag an die Landesplanung weitergegeben, das Zentrale-Orte-Netz neu zu strukturieren und dabei die prognostizierte Bevölkerung, neue Einzugsbereiche und Erreichbarkeitsverhältnisse in der Modellregion zu berücksichtigen. Damit wurde das Gegenstromprinzip genutzt. Dies sind einige ausgewählte Beispiele, wie das Infrastrukturangebot an weniger Menschen angepasst werden kann, ohne an Qualität zu verlieren.

Anforderungen an eine erfolgreiche Strategieentwicklung

Die Anpassung der öffentlichen Daseinsvorsorge an den demographischen Wandel besteht aus vielen Einzelbausteinen und erfordert einen umfassenden dialogorientierten, kreativen Ansatz. Diese Aufgabe ist nur im Zusammenschluss mehrerer Gemeinden zu leisten. Weit-sichtiges Handeln für eine quantitativ passgenaue und qualitativ gute Infrastruktur kann die Zukunft der Kommunen entscheidend mitgestalten.

Daraus ergeben sich die folgenden Anforderungen:

- Die Region wird als Planungsebene zunehmend wichtig, um die öffentliche Daseinsvorsorge unter den Bedingungen des demographischen Wandels zu sichern.
- Die regionale Entwicklungspolitik sollte konsequent an den Rahmenbedingungen einer weiter rückläufigen und alternden Bevölkerung ausgerichtet werden; nur so lassen sich Chancen einer bezahlbaren Qualitätssicherung oder -verbesserung erkennen.
- Regionale Handlungskonzepte können helfen, die Maßnahmen aus verschiedenen Ressorts zu koordinieren und den Einsatz finanzieller Ressourcen aus unterschiedlichen Politikfeldern abzustimmen.
- Infrastrukturelle Umgestaltungen können nur als kooperative Planungen entwickelt werden. Die Akteure müssen zur Umsetzung innovativer Versorgungsansätze lokale und sektorale Egoismen überwinden.
- Die Regionalplanung ist aufgrund der Querschnittsorientierung besonders geeignet, neue Kooperationen zu initiieren und zu moderieren. Interkommunale „Verteilungsfragen“ erfordern neutrale Mediatoren/Moderatoren.
- Die Bevölkerung sollte in die Planung mit einbezogen werden. Ein reduziertes Angebot kann auch mit Qualitätssteigerung einhergehen – dies gilt es zu vermitteln. Ein verändertes Angebot muss auf der Nachfrageseite Akzeptanz finden.
- Die Orientierung auf räumliche Schwerpunkte ist bei Schrumpfungstendenzen besonders wichtig, da die Suche nach Synergien zur Schließung von Versorgungslücken und das Erreichen von Minimalauslastungen optimale Standorte erfordert.
- Das Zentrale-Orte-System eignet sich zur Sicherung einer angemessenen Infrastrukturversorgung, wenn damit nicht feste Ausstattungskataloge, sondern strukturadäquate Versorgungsangebote verbunden werden.
- Privat organisierte Angebote von Handel und Dienstleistungen sollten in die öffentlichen Strategien einbezogen werden, neue Allianzen sind zu suchen.
- Bürgerschaftliches Engagement zu aktivieren kann die Leistungserbringung unterstützen und sinnstiftend und identitätsfördernd wirken.
- Für einen integrierten Planungsansatz ist es von Vorteil, zur Überzeugung der

Akteure und der Öffentlichkeit ein langfristiges, strategisches Leitbild, ein plausibles Bild einer erstrebenswerten, machbaren Zukunft für die Kommune bzw. die Region herzustellen. Gleichzeitig sollten in diese Gesamtstrategie kurzfristige Konzepte eingebunden sein, die kleinteilig und konkret zu verorten sind und umgesetzt werden können. Dies ist wichtig, um die Akteure weiter zu motivieren und damit auch Sinn und Wirkung der Gesamtstrategie in der Öffentlichkeit zu vermitteln.

Bausteine der Gesamtstrategie:

jetzt planen

→ um agieren zu können, anstatt nur zu reagieren

langfristig planen

→ über Wahlperioden hinaus, weil Infrastrukturen eine lange Nutzungsdauer haben

anders planen

→ neue, unkonventionelle Wege beschreiten, Normen infrage stellen, Experimentierklauseln nutzen

flexibel planen

→ Nachfrageschwankungen berücksichtigen und Mehrfachnutzungen vorsehen

zusammenhängend planen

→ interkommunal und intersektoral; Verantwortungsgemeinschaften bilden statt Bürgermeisterkonkurrenzen

mit anderen planen

→ Öffentlichkeit einbinden, neue Allianzen suchen

Literatur

Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (Hrsg.): „Anpassungsstrategien für ländliche / periphere Regionen mit starkem Bevölkerungsrückgang in den neuen Ländern“. Werkstatt:Praxis 38. 2005.

Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (Hrsg.): „Demographischer Wandel und Infrastruktur im ländlichen Raum – von europäischen Erfahrungen lernen?“ Informationen zur Raumentwicklung 12. 2003.

Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen und Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (Hrsg.): Öffentliche Daseinsvorsorge und demographischer Wandel – Erprobung von Anpassungs- und Entwicklungsstrategien in Modellvorhaben der Raumordnung. Berlin 2005.