ECONSTOR
Make Your Publications Visible.

A Service of

ZBW Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft
Leibniz Information Centre for Economics

Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Ed.)

Research Report

Folgen des demographischen Wandels für Städte und Regionen in Deutschland - Handlungsempfehlungen

Positionspapier aus der ARL, No. 62

Provided in Cooperation with:
ARL – Akademie für Raumentwicklung in der Leibniz-Gemeinschaft

Suggested Citation: Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Ed.) (2006) : Folgen des demographischen Wandels für Städte und Regionen in Deutschland - Handlungsempfehlungen, Positionspapier aus der ARL, No. 62, Verlag der ARL - Akademie für Raumforschung und Landesplanung, Hannover,
https://nbn-resolving.de/urn:nbn:de:0156-00626

This Version is available at:
https://hdl.handle.net/10419/102782

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

WWW.ECONSTOR.EU

Mitglied der Leibniz-Gemeinschaft

Positionspapier aus der ARL

Nr. 62

Folgen des demographischen Wandels für Städte und Regionen in Deutschland – Handlungsempfehlungen

Hannover 2006

AKADEMIE FÜR RAUMFORSCHUNG UND LANDESPLANUNG

Positionspapier aus der ARL

Nr. 62

Folgen des demographischen Wandels für Städte und Regionen in Deutschland – Handlungsempfehlungen

Hannover 2006

Das Positionspapier wurde von einer Redaktionsgruppe im Sekretariat der ARL erarbeitet. Es baut auf den Ergebnissen verschiedener Untersuchungen auf, die im Rahmen einer Verbundforschung der ARL zu den Auswirkungen des demographischen Wandels im Raum in den letzten Jahren entstanden sind. In dem Papier werden die in den einzelnen Arbeiten enthaltenen Handlungsempfehlungen zusammengefasst und kompakt dargestellt. Für geringfügige Überschneidungen und Redundanzen bittet das Redaktionsteam um Verständnis.

Mitglieder der Redaktionsgruppe waren:

Hans Pohle, Dr., Leiter des Referates „Wirtschaft und Verkehr“ im Sekretariat der ARL, Hannover

Dietmar Scholich, Prof. Dr.-Ing., Generalsekretär der ARL, Hannover (Leiter)

Gerd Tönnies, Dr., Leiter des Referates „Bevölkerung und Raumstruktur“ im Sekretariat der ARL, Hannover

Volker Wille, Dr., Leiter des Referates „Natürliche Grundlagen, Informationssysteme“ im Sekretariat der ARL, Hannover

Hannover, Januar 2006

Sekretariat der ARL: WR I „Bevölkerung und Raumstruktur“
Leitung: Dr. Gerd Tönnies (Toennies@ARL-net.de)

Positionspapier Nr. 62
ISSN 1611-9983
Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL)
Hohenzollernstraße 11, 30161 Hannover
Tel. (+49-511) 3 48 42-0 Fax (+49-511) 3 48 42-41
E-Mail: ARL@ARL-net.de, Internet: www.ARL-net.de

Folgen des demographischen Wandels für Städte und Regionen in Deutschland – Handlungsempfehlungen

Inhalt

1	Regional differenzierter demographischer Zeitenwechsel eingeläutet	1
2	Räumliche Auswirkungen des demographischen Wandels führen zu Verbundforschung der ARL	2
3	Raumentwicklungspolitik ist gefordert	2
4	Unterschiedliche Raumkategorien erfordern differenziertes Herangehen	5
5	Alle raumrelevanten Fachpolitiken müssen aktiv werden	6
6	Handlungsempfehlungen im Überblick	14

1 Regional differenzierter demographischer Zeitenwechsel eingeläutet

Der langfristige Rückgang, die kontinuierliche Alterung und die fortschreitende Heterogenisierung der Bevölkerung in Deutschland und vielen anderen europäischen Ländern lösen einen tief greifenden demographischen Wandel aus. Deutschland, zunächst vor allem Ostdeutschland, ist hiervon massiv betroffen.

Aktuelle regionale Bevölkerungsprognosen verweisen auf zukünftig stark voneinander abweichende und sogar gegenläufige räumliche Trends im Hinblick auf Einwohnerzahlen, Alterung und Heterogenisierung der Bevölkerung.

Demographischer Zeitenwechsel ist ein langfristiges Problem

Teilweise sind die Auswirkungen des demographischen Wandels, der Bund, Länder, Regionen und Gemeinden vor gravierende gesellschaftliche, wirtschaftliche und politische Herausforderungen stellt, schon heute spürbar, teilweise erst zu erahnen. Der komplexe Wandel wird im Zuge eines soziodemographischen Zeitenwechsels tiefe Spuren in der Gesellschaft hinterlassen.

Demographische Entwicklung verläuft regional differenziert

In und zwischen den Regionen lässt sich eine zunehmend gespaltene Bevölkerungsdynamik im Sinne einer Gleichzeitigkeit von Wachstum und Schrumpfung bzw. eines engen räumlichen Nebeneinanders unterschiedlich stark wachsender und schrumpfender Teilgebiete und Gemeinden feststellen. Hierdurch verschärfen sich die regionalen Disparitäten. Die regionalen Verteilungskämpfe um demographische Potenziale werden deutlich zunehmen. Disparitätenprobleme sowie soziale Polarisation und räumliche Segregation werden auf allen Ebenen der Raumplanung an Bedeutung gewinnen. Zuwanderungen werden diese Trends noch verstärken. Sie werden sich auf die prosperie-

renden Räume West- und vor allem Süddeutschlands konzentrieren. Die wachsende Heterogenität der Bevölkerung durch Zuwanderung aus Nicht-Industrieländern und fremden Kulturkreisen macht soziale Integration und interkulturelles Zusammenleben zwar umso dringlicher, zugleich aber auch schwieriger.

Die regional differenzierten Auswirkungen beruhen aber nicht nur auf unterschiedlichen demographischen Ausgangssituationen in den Regionen, sondern auch auf nicht-demographischen Faktoren, insbesondere auf Unterschieden bei der ökonomischen Basis, der Arbeitsmarktsituation, der Infrastruktur und beim Humankapital. Schrumpfung ist also durch räumliche – auch kleinräumliche – Polarisierungen und Schwerpunkte gekennzeichnet, in denen negative Wirkungen sich überlagern und gegenseitig verstärken.

Neben rückläufigen Entwicklungen gibt es Prozesse selektiven Wirtschaftswachstums in Städten und Regionen, die zu divergierenden Strukturen führen. Attraktiven, wachsenden Stadtteilen stehen Stadtquartiere gegenüber, in denen Wohnungsleerstände, ungenutzte Altindustrieflächen und eine überalterte Infrastruktur einen Prozess des Niedergangs markieren. Wachsenden Kleingemeinden im suburbanen Raum und innerstädtischen Quartieren mit attraktiven Standortpotenzialen stehen stagnierende und schrumpfende Kommunen und Stadtquartiere gegenüber. In den besonders dünn besiedelten, abwanderungsgefährdeten und vielfach peripher gelegenen Räumen wird es dagegen „Wüstungen“, d. h. Siedlungen geben, in denen niemand mehr lebt.

2 Räumliche Auswirkungen des demographischen Wandels führen zu Verbundforschung der ARL

Die ARL hat sich schon sehr früh mit der Thematik befasst. Die Anfänge reichen in die 1960er Jahre zurück. Wegen der komplexen und weittragenden Auswirkungen des demographischen Wandels auf die Raumentwicklung wird die Tätigkeit der ARL in diesem längerfristigen Themenfeld in der jüngsten Zeit im Rahmen einer abgestimmten, von mehreren Forschungsgremien der ARL getragenen Verbundforschung durchgeführt. Neben Arbeitskreisen zu grundsätzlichen Fragestellungen gehören hierzu Forschungsaktivitäten mehrerer Arbeitsgruppen von Landesarbeitsgemeinschaften (LAG) der ARL.

Die im Rahmen der Verbundforschung zu den räumlichen Auswirkungen des demographischen Wandels bisher erarbeiteten Ergebnisse stellen die Grundlage für die in diesem Positionspapier skizzierten Handlungsempfehlungen dar.[1]

3 Raumentwicklungspolitik ist gefordert

Der Umgang mit dem Schrumpfen und den Verschiebungen in der Zusammensetzung der Bevölkerung erfordert insgesamt eine integrative Herangehensweise. Eine sektorübergreifende Planung bzw. Abstimmung im Hinblick auf die Konsequenzen der demographischen Entwicklung ist unumgänglich.

Raumplanung tut Not – Einmischen ist angesagt

Die Raumplanung muss den Ablauf der demographischen Prozesse fachlich begleiten, um langfristigen Fehlallokationen im Raum entgegenzuwirken. Durch frühzeitige Politikberatung und das Angebot zur Kooperation können Kommunen und Infrastrukturträ-

[1] Zu den Ergebnissen im Einzelnen siehe die Literaturübersicht im Anhang.

ger in die Lage versetzt werden, maßgeschneiderte, raumspezifische Strategien und Konzepte zu erarbeiten (aktivierende und kooperative Raumplanung).

Gesamträumliche Planung kann die demographischen Umbrüche allerdings nur bedingt beeinflussen. Als moderner, kooperativer Politikbereich hat Raumplanung jedoch in der Zukunft vermehrt Verantwortung dafür zu tragen, wie raumbedeutsame Anpassungs- und Umgestaltungsprozesse in Staat und Gesellschaft zu organisieren sind. Angesichts der über alle Lebensbereiche und Fachressorts hinwegreichenden demographischen Wirkungen muss die Querschnittsfunktion der Raumplanung ganz besonders auf der regionalen Ebene gestärkt werden. Denn mit diesen Prozessen gehen nicht zuletzt auch Anforderungen nach stärkerer Umsetzungsorientierung, Partizipation und Flexibilität einher. Die Raumplanung wird dem nur entsprechen können, wenn sie sich zur konkreten Einflussnahme auf Raumentwicklungsprozesse zunehmend auch informeller Instrumente bedient. Moderation, Mediation, Regionale Entwicklungskonzepte (REK), Regionalkonferenzen u. a. m. sind für die Raumplanung keine Fremdworte, aber sie zählen in vielen Teilräumen noch nicht zum üblichen Repertoire. Sie haben sich vor allem dann als besonders wirkungsvoll erwiesen, wenn sie traditionelle planerische Abläufe und Verfahren ergänzt haben.

Die Region wird zukünftig noch mehr die Ebene sein, auf der sich beispielsweise die Anpassung der Infrastruktur abspielen wird: von integrierten, interkommunalen Konzepten bis zu Verteilungskämpfen um Infrastrukturstandorte. Hier kann und sollte die Raumplanung auf der regionalen Ebene, die Regionalplanung, ihre Kernkompetenzen verstärkt ausspielen. Dazu gehört vor allem die fachübergreifende Koordination, die im Umgang mit den Konsequenzen des demographischen Wandels unumgänglich ist.

Schrumpfung aktiv gestalten und begleiten

Angesichts unübersehbarer Schrumpfungsprozesse noch auf quantitative Zuwächse, etwa durch nennenswerte Zuwanderungen, zu setzen oder auf den „Großinvestor“ als Problemlöser zu hoffen, hieße, „den Kopf in den Sand zu stecken“ und heute teilweise noch vorhandene Chancen der Steuerung zu vergeben. Dies führt bestenfalls zu einer Strategie der passiven Sanierung, schlimmstenfalls zum Wegbrechen erhaltenswerter Siedlungsstrukturen und Raumentwicklungspotenziale mit wesentlich höheren finanziellen Aufwendungen und vor allem auch sozialen Kosten. Will man den Prozess der Schrumpfung aktiv begleiten bzw. entwicklungspolitisch steuern, so muss am Vorhandenen angesetzt, d. h. Bestandspflege betrieben werden.

Für die Raumplanung bedeutet Bestandspflege vor allem eine Priorität der Innen- vor der Außenentwicklung. Und sie bedeutet Umbau, hin zu mehr Qualität, zu mehr Individualität, etwa Angebotsvielfalt im Wohnungsbau, und zu weniger Ressourcenverbrauch. Ziel der regionalen Entwicklungspolitik insgesamt sollten deshalb der langfristige Umbau von Städten und Regionen und die Schaffung nachhaltiger Siedlungsstrukturen sein. Hierbei sollten – wie es im Rahmen z. B. von „Stadtumbau Ost“ und „Stadtumbau West“ heute bereits der Fall ist – klare und realistische Zielvorstellungen sowie integrierte Entwicklungs- und Handlungskonzepte eingefordert werden. Bestandspflege heißt zudem, nicht nur den Jüngeren ein attraktives Umfeld und Chancen zum Bleiben anzubieten, sondern auch die Bedürfnisse der Älteren und deren Erfahrungen positiv für die Gestaltung des Vorhandenen zu nutzen.

Akzeptanz schaffen für „Schrumpfung“ und „Alterung“ der Bevölkerung

Kommunale, staatliche und gesellschaftliche Akteure müssen oft mit der Schrumpfung und Alterung der Bevölkerung leben lernen, auch dann, wenn sie gegen sie vorgehen. Sie müssen von Vorstellungen Abschied nehmen, die gesellschaftliche Entwicklung mit Wachstum und Politik mit Wachstumsstrategien gleichsetzen. Es muss das Bewusstsein dafür geschärft werden, dass es immer mehr Städte und Regionen geben wird, deren Bevölkerung altert und abnimmt. Vor allem bedarf es teilräumlich angepasster Strategien, da sich künftig demographische Entwicklungen noch stärker räumlich ausdifferenzieren werden.

Regionale Raumberichterstattung bringt Mehrfachnutzen

Um die regionalen Konsequenzen soziodemographischer Prozesse rechtzeitig und adäquat beurteilen zu können, sind eine kontinuierliche Beobachtung und kleinräumliche Bevölkerungsanalysen im Zusammenhang mit regionaler Berichterstattung notwendig. Insbesondere Sozialraumanalysen gewinnen auch für die Regionalplanung und für die regionale Entwicklungspolitik an Bedeutung, wollen diese ihrer Frühwarn- und Orientierungsfunktion gerecht werden.

Wenn Raumordnungsberichte, speziell auf der regionalen Ebene, mit entsprechendem politischem Gewicht versehen werden, können sie als wichtige Grundlage einer breiten öffentlichen Debatte dienen. Sie können so einen wesentlichen Beitrag zum Umgang mit Schrumpfungsprozessen in der Öffentlichkeit leisten. Dadurch würden auch die Kenntnisse über regionale Schrumpfungsprozesse stärker im Bewusstsein der Öffentlichkeit verankert und Verständnis für notwendige Einschnitte erzeugt werden.

Ergebnisse von raumplanerischen Steuerungsmaßnahmen sind generell nur schwer abschätzbar. Das gilt erst recht für Schrumpfungsprozesse. Deshalb sollten die Maßnahmen zur Gestaltung und Beeinflussung von Schrumpfung aktiv durch ein kleinteiliges Monitoring (auf der Ebene von Regionen mit einer Erhebungstiefe von Gemeinde oder Quartier) begleitet werden. Dafür sind geeignete Indikatoren und Kennziffern zu verwenden und die Entwicklungen in wesentlichen, von der Schrumpfung betroffenen Sektoren darzustellen. Prognosen und Szenarien sollten politik- und handlungsorientiert sein.

Interkommunale, regionale Kooperationen ausbauen

Die Raumplanung muss vor allem auf regionaler Ebene mit dazu beitragen, dass Kommunikationsstrukturen geschaffen und aus gemeinsamen Zielvorstellungen der regionalen Akteure konkrete Handlungskonzepte abgeleitet werden. Grundlage hierzu sind regionale Kooperationen, die besonders für die Kommunen bei der Lösung der Probleme des demographischen Wandels immer wichtiger werden.

Mit dem Rückgang von Bevölkerung und Arbeitsplätzen gehen in den Regionen und Kommunen in der Regel auch die öffentlichen Finanzmittel zurück. Dies wirkt sich vor allem zu Lasten der öffentlichen Infrastrukturinvestitionen und der freiwilligen kommunalen Aufgaben aus. Da damit die öffentliche Infrastruktur weiter erodiert und eventuell mögliche Entwicklungschancen nicht genutzt werden können, führt diese Entwicklung langfristig tendenziell zu einer Verschlechterung der Position von Regionen und Kommunen.

Erfahrungen zeigen, dass es von erheblichem Vorteil für alle Beteiligten sein kann, wenn sich Kommunen in dieser Situation zusammenschließen und ausgewählte Aufga-

ben gemeinsam bzw. untereinander abgestimmt erledigen (als funktionale Arbeitsteilung z. B. zwischen Kernstädten und ihren Umlandgemeinden oder auch zwischen benachbarten Kommunen mit ähnlichen Struktur- und Entwicklungsproblemen). Dadurch werden die ohnehin knappen Mittel effizienter (für eine größere Zahl von Bürgern) und insgesamt sparsamer eingesetzt. Die Ausweisung gemeinsamer Gewerbegebiete oder gemeinsame, abgestimmte Flächennutzungspläne (bis hin zu einer Regionalen Flächennutzungsplanung) sowie die Vereinbarung von Aufgabenteilungen zwischen kooperierenden Kommunen sind positive Beispiele dafür, dass „verloren“ gegangene Entwicklungspotenziale wiedergewonnen werden können. Kommunale Handlungspotenziale können auf diesem Wege in funktionale Netzwerke und Kooperationsbündnisse zwischen Kommunen auf regionaler Ebene eingebracht werden.

Mit Kooperationen und intraregionaler Arbeitsteilung kann der regionale Wettbewerb um mobile Produktionsfaktoren gestärkt werden. Darüber hinaus ermöglichen regionale Kooperationen es den größeren Einheiten, eher eine Position in der interregionalen Arbeitsteilung zu finden, die eine nachhaltige ökonomische Entwicklung gewährleistet.

Räumliche Schwerpunktbildung vorantreiben

Die Orientierung auf räumliche Schwerpunkte und damit das siedlungsstrukturelle Leitbild der dezentralen Konzentration ist für die Anpassung der Infrastruktur und für die Stabilisierung dezentraler Versorgungsstrukturen besonders geeignet. Außerdem scheint hierdurch eine selbsttragende regionale Entwicklung begünstigt zu werden. Die räumliche Konzentration kann durchaus auch zu einer Flächen sparenden sowie Wege reduzierenden Siedlungsentwicklung und damit zur Nachhaltigkeit von Raumstrukturen beitragen. Die mit der Konzentration verbundenen Agglomerationsvorteile stärken die Tragfähigkeit aller vorhandenen Einrichtungen.

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

4 Unterschiedliche Raumkategorien erfordern differenziertes Herangehen

Urbane und suburbane Räume erfordern zum Teil ganz andere Maßnahmen als ländlich strukturierte Regionen, vor allem dünn besiedelte Räume mit erheblichen Strukturproblemen. Das gilt für Maßnahmen der Raumentwicklungspolitik und der Fachpolitiken gleichermaßen.

Innenentwicklung konsequent nutzen

In urbanen und suburbanen Räumen mit stärkeren Zersiedelungstendenzen müssen Maßnahmen vermieden werden, die zu einer weiteren dispersen Verteilung von Angeboten und Nachfragern im Raum führen.

Regionalkreise bilden und kommunalen Finanzausgleich reformieren

Die Entwicklung in den Agglomerationen und den verstädterten Räumen hat sich in den letzten Jahren zu Gunsten der zentrumsnahen Umlandgemeinden und zu Lasten der Kernstädte vollzogen. In den Kernstädten verstärken sich die negativen fiskalischen Effekte, die dazu führen können, dass notwendige Infrastrukturen – auch für die Ein-

wohner im Umland – nicht mehr weiter zu betreiben sind. Eine wirkungsvolle Gegenmaßnahme wird neben einer in jedem Fall notwendigen Reform des kommunalen Finanzausgleichs in der Bildung von Regionalkreisen gesehen, in denen gemäß dem Prinzip der fiskalischen Äquivalenz die verflochtene Kernstadt mit den Umlandkommunen eine gebietskörperschaftliche Einheit bildet. Zugleich bieten sich für alle beteiligten Kommunen im interregionalen Wettbewerb größere Chancen durch eine regionale Standortpolitik, durch regionales Marketing sowie durch die Förderung innerregionaler Austausch- und Kreislaufprozesse.

Regionale Abwärtsspirale bremsen

Von den drei Komponenten des demographischen Wandels (Abnahme, Alterung, Heterogenisierung) ist in zahlreichen ländlichen Regionen kurz- und mittelfristig die quantitative Bevölkerungsabnahme problembestimmend. Die „Abwärtsspirale“ ist in einigen der von der Abwanderung der überwiegend jungen und erwerbstätigen Bevölkerung besonders betroffenen Regionen nicht zurückzudrehen, sondern bestenfalls im Tempo zu verlangsamen.

Zentrale Orte im ländlichen Raum stärken

In peripheren ländlichen Gebieten mit stark rückläufigen Einwohnerzahlen und beschleunigter Alterung werden die ökonomische Basis und die Versorgungsqualität in der Fläche geschwächt. Daher ist eine Stärkung der Zentralen Orte zur Aufrechterhaltung von Infrastruktureinrichtungen und Dienstleistungen unabdingbar. Zentrale Einrichtungen sollten zur Erhöhung ihrer Auslastung soweit möglich multifunktional nutzbar sein. Parallel dazu sollte die mobile Versorgung vorangetrieben werden, um einen Wegfall dieser Angebote zu vermeiden. Aus mehreren Modellvorhaben der Raumordnung zur Sicherung und Weiterentwicklung der Infrastrukturversorgung ist ein Spektrum möglicher Handlungsoptionen der Regionen entwickelt worden, z. B. Sicherung der Tragfähigkeit durch Vergrößerung der Einzugsbereiche, Verbesserung der Erreichbarkeit, Verkleinerung vorhandener Einrichtungen (Anpassung an Nachfragerückgang), Sicherung der Tragfähigkeit durch Zusammenlegung von (unterausgelasteten) Einrichtungen (Zentralisierung), temporäre Ansätze, wie zeitlich begrenzte, mobile Angebote (Bibliotheken, Landhandel, ärztliche Versorgung) und Neustrukturierung der Angebotspalette.

Endogene Potenziale ausschöpfen

Die regionale Standortpolitik für die von der Abwärtsspirale betroffenen ländlichen Räume muss sich verstärkt auf vorhandene endogene Potenziale konzentrieren. Beispielsweise sollte angesichts der Alterung der Bevölkerung die Eignung einer Region als Alterssitz geprüft bzw. mit dem Aufbau eines altengerechten Versorgungssystems begonnen werden. Auch hier kommt den ländlichen Zentralen Orten eine besondere Bedeutung zu, da sie aufgrund vielfältiger Funktionen und Angebote eine gewisse Anziehungskraft für ältere Menschen besitzen.

5 Alle raumrelevanten Fachpolitiken müssen aktiv werden

Die Auswirkungen von Schrumpfungsprozessen sind nicht nur regional, sondern auch sektoral sehr unterschiedlich. Entsprechend vielgestaltig müssen die Maßnahmen der raumbedeutsamen Fachpolitiken sein.

Politikübergreifender Mix von Maßnahmen steht im Vordergrund

In Anbetracht der Finanzkrise des Staates und vieler Kommunen sind finanziell umfangreich ausgestattete Programme und Maßnahmen kaum realistisch. Selbst wenn eine weitgehende Förderung „von außen", z. B. von Seiten der Europäischen Union, erfolgt, ist in der Regel immer auch eine Kofinanzierung durch Länder oder Kommunen erforderlich. Daher sollten im Sinne eines ausgewogenen Mixes möglichst viele kleine, an Einzelpunkten ansetzende Entwicklungsmaßnahmen in Gang gesetzt werden, die so leichter zu finanzieren sind und durch kurzfristig zu erzielende Erfolge oder positive Veränderungen auch gesellschaftliche Gruppen und Private zu einer aktiven Beteiligung motivieren können.

Für eine aktive Gestaltung des notwendigen Wandels müssen Instrumente aus allen Feldern öffentlicher Politik ineinander greifen. Insbesondere zählen hierzu die regionale und kommunale Wirtschaftsförderung, die Verkehrspolitik, die Agrarpolitik, die Städtebau- und Wohnungspolitik, die Bildungspolitik, die Technologieförderung, die Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik, die Ver- und Entsorgung (Energie, Wasser, Abwasser) sowie die Umweltpolitik. Für die infrage kommenden fachpolitischen Programme müssen adäquate Rahmen in Form von integrativen Strategien entwickelt werden, die eine möglichst effiziente Abstimmung der Einzelmaßnahmen aufeinander gewährleisten.

5.1 Wirtschaftliche Basis sicherstellen oder neu definieren

Der demographische Wandel wirkt sich in manchen Räumen bereits heute negativ auf die wirtschaftliche Entwicklung und den Arbeitsmarkt aus. Das betrifft vor allem Regionen, aus denen die Menschen abwandern. Die dortigen Betriebe verlieren ihre Kunden und finden keine Arbeitskräfte vor Ort. In anderen Räumen besteht die Möglichkeit der rechtzeitigen Umsteuerung, weil die Wirkungen des demographischen Wandels erst mittel- bis langfristig eintreten werden.

Diversifizierung der Branchenstruktur vorantreiben

Regionen mit einer einseitigen Branchenstruktur, die vom Wandel der Altersstruktur der Bevölkerung voraussichtlich negativ betroffen sein werden (Beispiel: Spielzeugindustrie), sollten bereits heute eine Diversifizierung der Wirtschaftsstruktur anstreben. Dort, wo demographische Prozesse (Alterung, Schrumpfung) die regionale Nachfrage schwächen, kann ein erhöhter Export über Regionsgrenzen dazu beitragen, die Umsätze der betroffenen Unternehmen zu stabilisieren. Solche Überlegungen bestärken ein Festhalten am traditionellen Fördergrundsatz des Fernabsatzes (nach der Exportbasis-Theorie), wie er der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur" zu Grunde liegt. Da die erwarteten Nachfragerückgänge nicht von heute auf morgen auftreten werden, besteht hinreichend Zeit für eine Anpassung der Wirtschaftsstrukturen.

Gewerbegebietsausweisungen gezielter vornehmen

Großzügige Ausweisungen und Erschließungen von Gewerbegebieten „auf der grünen Wiese" sind für viele Kommunen in den letzten Jahren zu einem Problem geworden. Vielerorts hat man für diese Gewerbeflächen keine Nutzer finden können und Umwandlungen für andere Nutzungen, insbesondere für Wohnnutzungen, waren weder finanzierbar noch mangels geeigneter Nachfrage erfolgreich. Vor diesem Hintergrund ist es sinnvoll, jede Ausweisung von neuen Gewerbeflächen intensiv und kritisch zu prüfen, bei konkretem Bedarf vorrangig innerstädtische Flächenreserven sowie Konversions- und Altindustrieflächen zu mobilisieren und Nutzungsmischungen zuzulassen, soweit

diese verträglich sind. Ansässige Betriebe sollten bei zusätzlichen Flächenwünschen am alten Standort positiv unterstützt und begleitet werden.

Weiterbildungssysteme auf Ältere umstellen

Der Rückgang der Bevölkerung verringert das Arbeitskräfteangebot in einer Region. Der steigende Anteil von älteren Erwerbstätigen kann zur Schwächung der Innovationskraft von Unternehmen führen. Änderungen in der Altersstruktur der Arbeitskräfte können die Wettbewerbsfähigkeit der regionalen Ökonomie gefährden. Daher müssen Anreize geschaffen werden, das Bildungsniveau einer schrumpfenden und alternden Bevölkerung zu erhalten. Während bei jungen Arbeitskräften eine Konkurrenz um die Besten zwischen den Regionen stattfindet, ist das frühzeitige Ausscheiden und die frühzeitige Ausgliederung Älterer aus dem Berufsleben zu begrenzen. Eine Öffnung der Weiterbildungssysteme für Ältere ist weniger das Problem als die Schaffung geeigneter Anreize für Arbeitskräfte und Unternehmen, diese zu nutzen.

Zuwanderung kann fehlende Fachkräfte ausgleichen

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

5.2 Bildung ist entscheidendes Fundament

Im Hinblick auf den demographischen Wandel ist die durch „demographische Wellen“ geprägte langfristige Entwicklung der Schülerzahlen von besonderer Bedeutung. In den unterschiedlichen Bereichen des Schulwesens stehen eine ganze Reihe von Maßnahmen zu Verfügung, um dem demographischen Wandel zu begegnen, die zunächst vor allem in ländlichen Regionen der ostdeutschen Länder erprobt werden müssen. Durch die Aufrechterhaltung des Schulbetriebs wird die Attraktivität ländlicher Gemeinden in erheblichem Maße gestärkt.

Angebotsanpassung und -optimierung hat Vorrang

Bildung ist der Bereich der öffentlichen Daseinsvorsorge, der am stärksten direkt auf die Schwankungen in der Stärke der Altersgruppen und die rückläufigen Schülerzahlen reagieren muss. Da Bildungseinrichtungen und ihr Leistungsangebot zum örtlichen und regionalen Grundangebot der öffentlichen Daseinsvorsorge gehören, kommt der Angebotsanpassung und -optimierung unter den gegebenen Möglichkeiten und mit Blick auf die zu erwartenden Perspektiven die höchste Priorität zu.

Schulnetzplanung auf die Zukunft ausrichten

Zu den prioritären öffentlichen Aufgaben der betroffenen Regionen gehört die Schulnetzplanung. Schulstandorte und deren Leistungsangebote sind schulträgerübergreifend zu organisieren und räumlich zu vernetzen. Bauliche, standörtliche und verkehrliche Anpassungsmaßnahmen sind in ein Gesamtkonzept zu integrieren, das eine verträgliche Konzentration auf dauerhaft zu sichernde und gut erreichbare Standorte und Leistungsangebote vorsieht.

Neue pädagogische Konzepte, die dezentrale Lösungen ermöglichen, und die Abkehr von starren Richtwerten im Schulsystem stellen zentrale Gestaltungskräfte dar. Sie soll-

ten bedarfsgerecht in das Gesamtkonzept eingepasst werden. Anpassungsalternativen sind frühzeitig zu bewerten und in eine sachgerechte öffentliche Diskussion mit den Bürgern, insbesondere den betroffenen Eltern, einzubringen.

Kooperation der Gemeinden und Schularten ist gefordert

Bei der schulischen Grundversorgung wird selbst bei Grundzentren eine Zusammenarbeit mit Nachbargemeinden erforderlich werden, um Standorte zu erhalten. Standortschließungen oder Zwischenlösungen (Standort-Sharing) verlangen hier neu organisierte, teure Schülerbeförderungen. Die durch Standortkonzentration verursachten räumlich und zeitlich längeren Schulwege wären bei Ganztagsbetrieb dieser Schulen eher zumutbar. Frei werdende Gebäude oder Räume sind auf ihre Nutzbarkeit für andere gemeindenahe (öffentliche) Funktionen hin zu prüfen. Gefährdete Schulstandorte können bei stärkerer Kooperation der Schularten (Schwerpunktbildung, kooperative/integrierte Angebote) möglicherweise gesichert werden.

Integrationsbemühungen verstärken

Die zunehmende Heterogenisierung führt besonders in den Kernstädten der Agglomerationsräume zu einem erheblichen Mehrbedarf an Integrationsbemühungen. Speziell die zunehmende Heterogenisierung der Schulpflichtigen wird die Ausbildungsstätten vor schwierige Herausforderungen stellen. Neue Lösungen sind erforderlich, wie z. B. die Integration ausländischer Schüler durch gezielte Sprachkurse vom Kindergarten an. Vorbildfunktion könnte die école maternelle in Frankreich haben. Das Konzept der ganztägigen Vorschule, deren Besuch vom dritten Lebensjahr an verpflichtend ist, legt einen hohen Wert auf Kommunikations- und Sprachfähigkeit der Kinder. Zu bedenken sind zudem Frauen- und Erwachsenenbildung bei Migranten, auch im Hinblick auf den zukünftigen Fachkräftemangel.

Regionale Verteilung der Fachhochschulen stützen

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

5.3 Verkehrliche Mobilität und Erreichbarkeit gewährleisten

Verkehr und Mobilität sind stark von demographischen Trends betroffen. Das gilt insbesondere für eher dünn besiedelte Teilräume. Die Auswirkungen des demographischen Wandels betreffen dabei in erster Linie den öffentlichen Personennahverkehr (ÖPNV).

Verkehrsinfrastrukturen im Bestand erhalten statt neue zu bauen

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

Bundesverkehrswegeplanung und die Fördertatbestände des Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetzes (GVFG) sollten entsprechend überprüft und korrigiert werden.

Nichtinfrastrukturelle Handlungsansätze stärken

Die Verkehrsplanung hat seit zwei Jahrzehnten ein breites Spektrum organisatorischer, informatorischer, kostengünstiger und rechtlich-ordnungspolitischer Ansätze als Alternative zu umfangreichen Infrastrukturlösungen entwickelt. Diese werden bisher zu wenig wahrgenommen und erprobt, obwohl sie aufgrund ihrer Flexibilität und der niedrigen Kosten passfähige Lösungen für den eher stetig verlaufenden demographischen Wandel erlauben. Eine zentrale Rolle spielt dabei die Kooperation von Akteuren auf verschiedenen Ebenen (Kommunen, Ämter, Nachbarkreise, Wohnungsbauträger, Verkehrsunternehmen usw.), um zu sinnvollen und durchsetzbaren Entscheidungen zu kommen.

Finanzielle Rahmenbedingungen überprüfen

Bau und Betrieb der Verkehrsinfrastrukturen sollten konsequent von der Steuer- auf die Nutzerfinanzierung umgestellt werden. Auch externe Kosten sind mit einzubeziehen. Neben den direkt verkehrswirksamen Rahmenbedingungen sollten aber auch andere finanzielle Zuschüsse im Hinblick auf ihre Verkehrseffekte hinterfragt und ggf. geändert werden (z. B. Eigentumsförderung). Dabei kommt der räumlichen Nutzungsmischung im Hinblick auf eine Verkürzung der Verkehrswege insgesamt eine besondere Bedeutung zu.

Erreichbarkeit durch kompakte und durchmischte Siedlungen verbessern

Das Ziel kompakter, durchmischter Siedlungsstrukturen bleibt von größter Bedeutung zur Sicherung der Erreichbarkeit von Versorgungseinrichtungen und weiteren Infrastrukturen, insbesondere für ältere und andere wenig mobile Menschen, und ist wesentliche Voraussetzung für die Verwirklichung des Leitbildes der dezentralen Konzentration. Die durchmischten, kompakten Siedlungsstrukturen müssen sowohl dem Wunsch nach hoher Wohnqualität als auch den sehr unterschiedlichen Wohnbedürfnissen in der Bevölkerung Rechnung tragen. Der planerisch teilweise stark vernachlässigte suburbane Raum ist konzeptionell stärker einzubeziehen als bisher, denn die Alterung der Peripherie erfordert gerade dort die Verbesserung der wohnungsnahen Versorgung.

ÖPNV sichern und anpassen

Die Grundversorgung mit ÖPNV-Angeboten ist zu erhalten. Durch gute Anbindung an nahe gelegene Zentren (Busverbindung zu Mittel-/Oberzentren, Bahnhof mit IC/ICE-Halt) kann die Mobilitätsqualität auch in den ländlichen Räumen erhalten bleiben.

Die strukturelle Neugestaltung bedarfsgerechter, regionsspezifischer und flexibler Bedienungsverkehre in der Fläche mit dem Ziel, die kleinräumige Mobilität zu erleichtern und die Zubringerdienste (Busverbindungen) zu den öffentlichen Hauptverkehrsangeboten sicherzustellen, ist unumgänglich. Der bedarfsorientierte Bedienungsverkehr, z. B. durch Bürgerbusse, ist allerdings in den rechtlichen Regelungen zum öffentlichen Linienverkehr nicht vorgesehen. Die Praxis beschränkt sich derzeit noch auf einzelne Modellprojekte. Zu prüfen ist außerdem, ob die Verkehrstätigkeit benachbarter Verkehrsbetriebe zusammengefasst werden kann.

Entstehende Finanzierungslücken für den öffentlichen Personennahverkehr (ÖPNV) müssen durch innovative Konzepte ausgeglichen werden, möglichst ohne die Qualität

des ÖPNV-Angebots zu verringern. Die Wettbewerbsposition des ÖPNV gegenüber dem Motorisierten Individualverkehr (MIV) darf nicht weiter geschwächt werden.

Auf die Bedürfnisse der Älteren eingehen

Der geringer werdende Aktionsradius älterer Menschen erfordert eine stärkere Orientierung am Prinzip der kleinräumigen Erschließung gegenüber der großräumigen Verbindung. Die verstärkte Immigration und vor allem der steigende Anteil älterer Menschen erfordern Anpassungen in der Verständlichkeit von ÖPNV-Angeboten.

Mit der demographischen Alterung nimmt die Bedeutung von Sicherheit im Verkehr zu. Dies betrifft die physische Sicherheit ebenso wie die soziale Sicherheit im öffentlichen Raum und die Handlungssicherheit im Umgang mit technischen Einrichtungen (Funktionssicherheit, Verlässlichkeit, persönliche Ansprechpartner im ÖPNV). Im Hinblick auf die wachsende Gruppe älterer Fahrgäste werden angenehme Haltestellen, barrierefreie Zugänge und die Minimierung anderer Mobilitätshindernisse zu grundlegenden Parametern für die Beurteilung der Qualität und Attraktivität von ÖPNV-Angeboten.

5.4 Wohnungsmärkte werden vielgestaltiger

Als entscheidende Größe für die Veränderung der Wohnungsnachfrage gilt die Entwicklung der Zahl der Haushalte. Immer mehr Menschen leben in Einpersonen- und Zweipersonenhaushalten. Dies hängt mit dem steigenden Altersdurchschnitt der Bevölkerung und mit der Pluralisierung der Lebensstile zusammen.

Vielfalt der Nachfrage berücksichtigen

Die Pluralisierung der Lebensstile entfaltet eine doppelte Dynamik. Nicht nur die Lebensstile innerhalb der Gesellschaft verändern sich, sondern auch der Lebensstil jedes Einzelnen unterliegt im Lebenszyklus immer mehr Umorientierungen und Veränderungen, die zu unterschiedlicher Wohnungsnachfrage führen. Der Wohnungsmarkt hat sich in einigen Teilräumen vom Anbieter- zum Nachfrager-Markt entwickelt. Zukunftsfähige Wohnquartiere müssen in erster Linie die individuellen Präferenzen der Nachfrager erfüllen. Die Qualität des Wohnumfelds wird dabei noch mehr in den Vordergrund rücken.

Bedeutung privater Unternehmen nimmt zu

Auf den stadtregionalen Wohnungsmärkten wird künftig die Bedeutung privater Unternehmen zunehmen. Um der hohen gesellschaftspolitischen Relevanz funktionierender Wohnungsmärkte Rechnung tragen zu können, müssen die Kommunikations- und Koordinationsstrukturen zwischen kommunalen und staatlichen Akteuren einerseits und der Wohnungswirtschaft andererseits verbessert werden. Nur wenn Letztere Zugang zu den aktuellen Daten und Informationen aus der kommunalen und regionalen Wohnungsmarktbeobachtung haben, können sie ihre privatwirtschaftlichen Aktivitäten in den größeren Kontext einer integrierten Siedlungs- und Stadtentwicklungspolitik stellen.

Modernisierung von Wohngebäuden ist nachhaltige Siedlungsentwicklung

Für die zukünftige Wohnungsnachfrage ist die Altersgruppe der 25- bis unter 40-Jährigen von besonderer Bedeutung, da in diesen Lebensabschnitt viele Haushaltsgründungen fallen und damit Änderungen in den Wohnbedürfnissen hervorgerufen werden. Die

Konsequenzen aus der rückläufigen Wohnungsnachfrage werden nicht nur in städtischen Teilgebieten mit heute festzustellenden baulichen Mängeln und sozialen Konflikten auftreten, sondern vermehrt in der städtischen Peripherie, auch in den Eigenheimgebieten aus den 1950er bis 1970er Jahren. Viele der dortigen Einfamilienhäuser werden auf Grund des hohen Alters der Eigentümer in den nächsten Jahren auf den Wohnungsmarkt kommen. Dann stellt sich die Frage, ob die Kosten einer erforderlichen Modernisierung aufgrund geänderter Wohnbedürfnisse die Aufwendungen für einen Neubau in peripherer Lage erheblich übertreffen. Im Sinne kompakter Siedlungsstrukturen sowie der Nachhaltigkeitsüberlegungen wäre eher eine Modernisierung zu fördern, um einer weiteren Siedlungsexpansion und Ausweitung des Wohnungsbestandes auf der „grünen Wiese“ entgegenzuwirken.

Wachsende Nachfrage nach altersgerechten Wohnmöglichkeiten

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

Hier müssen spezifische Konzepte entwickelt werden, bei denen die Anforderungen der Älteren an die Nutzung der Freiräume große Bedeutung haben. Denn besonders der wohnungsnahe Freiraum kann entscheidend dazu beitragen, dass sich ältere Menschen auch nach Beendigung ihrer beruflichen Tätigkeit sinnvoll beschäftigen und kreativ entfalten können.

5.5 Infrastruktursektor hat umfassenden Anpassungsbedarf

Der demographische Wandel hat nicht nur gravierende Folgen für Bildung und Verkehr. Auch andere Infrastrukturbereiche sind betroffen und erfordern Lösungen.

Infrastrukturentscheidungen erfordern Weitsicht

Der Rückgang der Bevölkerung in bestimmten Teilräumen führt dort zu einer geringeren Siedlungsdichte. Für die großen kommunalen Handlungsfelder der Daseinsgrundvorsorge gilt generell, dass die Kommunen ihre Ausgaben oft nur deutlich zeitversetzt oder gar nicht den Einwohnerrückgängen anpassen können. Dies gilt insbesondere für die raumbezogenen, technischen Infrastrukturen im Bereich von Wasser, Abwasser, Entsorgung sowie Fernwärmeversorgung und Verkehr. Diese haben vor allem dreierlei gemeinsam: lange Planungs-, Vorbereitungs- und Bauphasen, eine hohe Kapitalintensität und sehr lange Nutzungszeiten. Infrastruktursysteme sind aus technischen, organisatorischen und Kostengründen sehr inflexible Systeme, was ihre Kapazitätsverringerung oder ihren Rückbau betrifft. Dauerhafte Überhänge oder Unterauslastungen stellen deshalb die Betreiber (Kommunen oder Unternehmen) wie die privaten Nutzer vor gravierende Finanz- bzw. Kostenprobleme.

Der mittel- bis langfristig zu erwartende Bevölkerungsrückgang muss daher bereits bei heutigen Infrastrukturentscheidungen berücksichtigt werden. Die weitere staatliche Förderung von Prozessen der Suburbanisierung durch die Gewährung von Eigenheimzulage und Kilometerpauschale ist von daher nicht nur aus infrastrukturtechnischen, sondern auch aus fiskalischen Gründen nicht länger vertretbar.

Anpassungserfordernisse führen zu unterschiedlichen Standards

Die dezentralen, wohnortnahen Versorgungsstrukturen sind möglichst aufrechtzuerhalten – und zwar als angepasstes, zumutbares Niveau der Daseinsvorsorge, das den jeweiligen Nachfrage- und Auslastungsverhältnissen entspricht.

Probleme werden hauptsächlich im Bereich der Wärmeversorgung und bei der Abwasserentsorgung erwartet. Bei Anlagen und ihren Standorten ist in Verbindung mit veränderten Dichten innerhalb der Netzstrukturen zu prüfen, ob künftig eine Ver- oder Entsorgung mit kleineren Einheiten erfolgen kann. In ländlichen Räumen kann die Einrichtung dezentraler Anlagen, z. B. Pflanzenkläranlagen, eine sinnvolle Alternative sein. Eine planerische Unterstützung sowohl auf der lokalen als auch auf der regionalen Ebene wird es ermöglichen, die Problembereiche gering zu halten.

Regionale Verantwortungsgemeinschaften organisieren

Um eine langfristig tragfähige und qualitätsvolle öffentliche Daseinsvorsorge sicherzustellen, müssen Partnerschaften und intelligente Lösungen von Arbeitsteilungen besonders auf regionaler Ebene zwischen Öffentlicher Hand, Unternehmen, Infrastrukturträgern und Bürgern organisiert und die innerregionalen Verteilungsprozesse durch neue Träger- und Betreiberstrukturen und effizienteres Management optimiert werden. Dafür ist die Bildung von regionalen Verantwortungsgemeinschaften zu unterstützen. Hierbei gibt es keine Patentlösungen. Die Prüfung der derzeitigen und vor allem auch künftigen demographischen Rahmenbedingungen der jeweiligen Infrastruktureinrichtung muss im Einzelfall erfolgen.

5.6 Tourismus bietet Perspektiven

Der Tourismus ist in einer ganzen Reihe von Räumen ein wichtiger Wirtschaftsfaktor, manchmal ist er auch das einzige ökonomische Standbein. In manchen Segmenten des Tourismus stehen die betreffenden Regionen in einem harten nationalen und teilweise auch grenzüberschreitenden Wettbewerb, weil die Alleinstellungsmerkmale fehlen. Der Rückgang bei den Kinderzahlen wirkt sich vor allem bei den Touristikanbietern in den ländlichen Räumen (z. B. Ferien auf dem Bauernhof) negativ aus. Die wachsende Zahl der Älteren schafft aber auch neue Optionen für den Tourismus.

Neue Nachfragegruppen eröffnen Entwicklungschancen

Die demographischen Auswirkungen im Bereich des Tourismus sind in erster Linie aus der wachsenden Zahl der älteren, vielfach konsumfreudigen Bevölkerung (50plus- und 60plus-Generation, „Silver Age-Touristen“) als potenzielle touristische Nachfrager abzuleiten. Diese Gruppe älterer Menschen bietet den Tourismusregionen teilweise hervorragende Entwicklungs-, Ausbau- und Restrukturierungspotenziale.

Die Heterogenität in den Lebens- und Freizeitstilen der „Neuen Alten“, die bisher nur unzureichend erforscht und erkannt sind, muss durch entsprechend vielfältige Angebote und Marketingstrategien adaptiert werden. Die neuen Potenziale machen es erforderlich, die touristische Basisinfrastruktur an veränderte Anforderungen anzupassen und das Marketing auf die Zielgruppe der Älteren auszurichten (Angebote aus „einer Hand“, z. B. für Fitness, Kultur, Wellness, Kur, Gesundheit etc.).

5.7 Öffentliche Finanzen rücken verstärkt ins Blickfeld

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

Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse neu bestimmen

Die sich aufgrund demographischer und nichtdemographischer Faktoren verschärfenden intra- und interregionalen Disparitäten werfen die Frage auf, wie die Leitvorstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse in allen Teilräumen Deutschlands heute zu interpretieren und politisch zu verfolgen ist. Dies gilt umso mehr, als die Finanzkrise der öffentlichen Haushalte weder kurz- noch mittelfristig überwunden werden kann.

Knappe Finanzmittel zwingen zur Konzentration und Transparenz der Kosten

Eine stärkere räumliche Konzentration der begrenzten Finanzressourcen könnte unter Berücksichtigung profilbestimmender Wirtschaftsbranchen wenigstens einzelne Regionen in die Lage versetzen, die sowohl für strukturschwache ländliche Räume als auch für Agglomerationsräume bestehende Gefahr von kumulativen Schrumpfungsprozessen abzuwenden.

Ebenso ist es erforderlich, der Öffentlichkeit Kosten z. B. der Daseinsvorsorge häufiger und ausführlicher zu erläutern. Hier wird nämlich das Argument des demographischen Wandels teilweise vorgeschoben, etwa wenn es um den Rückbau von Infrastrukturen geht. Dabei sind es allein schon die fehlenden Finanzmittel, die eine rechtzeitige Instandsetzung von Straßen, Leitungstrassen u. a. verhindern.

Höhere Zuweisungen für Regionen mit Bevölkerungsabnahme vorsehen

Ein politisches Gegensteuern, z. B. durch Berücksichtigung eines überdurchschnittlichen Bevölkerungsrückgangs im kommunalen Finanzausgleich, ist notwendig, um beispielsweise das Leitbild der dezentralen Konzentration umsetzen zu können. Zumindest sollten Zuweisungen für überdurchschnittliche Zuwanderungen gekürzt werden.

Finanziell starke und schwache Regionen zusammenbringen

Kooperative Verantwortungsgemeinschaften zwischen starken und schwachen Regionen zu fördern, scheint angesichts leerer Finanzkassen derzeit eine wichtige raumentwicklungspolitische Alternative zu sein. Die Raumplanung sollte Erfahrungen sammeln, inwieweit sie solche Verantwortungsgemeinschaften stärken kann. Trotz aller offenen Fragen könnte hier das Konzept der Metropolregionen zukunftsfähig sein.

6 Handlungsempfehlungen im Überblick

Raumentwicklungspolitik ist gefordert

Der Umgang mit dem Schrumpfen und den Verschiebungen in der Zusammensetzung der Bevölkerung erfordert insgesamt eine integrierende Herangehensweise. Eine sektorübergreifende Planung bzw. Abstimmung im Hinblick auf die Konsequenzen der demographischen Entwicklung ist unumgänglich:

- Raumplanung tut Not – Einmischen ist angesagt
- Schrumpfung aktiv gestalten und begleiten

- Akzeptanz schaffen für „Schrumpfung“ und „Alterung“ der Bevölkerung
- Regionale Raumberichterstattung bringt Mehrfachnutzen
- Interkommunale, regionale Kooperationen ausbauen
- Räumliche Schwerpunktbildung vorantreiben

Unterschiedliche Raumkategorien erfordern differenziertes Herangehen

Urbane und suburbane Räume erfordern zum Teil ganz andere Maßnahmen als ländlich strukturierte Regionen, vor allem dünn besiedelte Räume mit erheblichen Strukturproblemen. Das gilt für Maßnahmen der Raumentwicklungspolitik und der Fachpolitiken gleichermaßen:

- Innenentwicklung konsequent nutzen
- Regionalkreise bilden und kommunalen Finanzausgleich reformieren
- Regionale Abwärtsspirale bremsen
- Zentrale Orte im ländlichen Raum stärken
- Endogene Potenziale ausschöpfen

Alle raumrelevanten Fachpolitiken müssen aktiv werden

Die Auswirkungen von Schrumpfungsprozessen sind nicht nur regional, sondern auch sektoral sehr unterschiedlich. Entsprechend vielgestaltig müssen die Maßnahmen der raumbedeutsamen Fachpolitiken sein:

- Politikübergreifender Mix von Maßnahmen steht im Vordergrund

Wirtschaftliche Basis sicherstellen oder neu definieren

Der demographische Wandel wirkt sich in manchen Räumen bereits heute negativ aus. Das betrifft vor allem Regionen, aus denen die Menschen abwandern. Die dortigen Betriebe verlieren ihre Kunden und finden keine Arbeitskräfte vor Ort. In anderen Räumen besteht die Möglichkeit der rechtzeitigen Umsteuerung, weil die Wirkungen des demographischen Wandels erst mittel- bis langfristig eintreten werden:

- Diversifizierung der Branchenstruktur vorantreiben
- Gewerbegebietsausweisungen gezielter vornehmen
- Weiterbildungssysteme auf Ältere umstellen
- Zuwanderung kann fehlende Fachkräfte ausgleichen

Bildung ist entscheidendes Fundament

In den unterschiedlichen Bereichen des Schulwesens stehen eine ganze Reihe von Maßnahmen zu Verfügung, um dem demographischen Wandel zu begegnen, der sich zunächst vor allem in ländlichen Regionen der ostdeutschen Länder niederschlagen wird. Durch die Aufrechterhaltung des Schulbetriebs wird die Attraktivität ländlicher Gemeinden in erheblichem Maße gestärkt:

- Angebotsanpassung und -optimierung hat Vorrang
- Schulnetzplanung auf die Zukunft ausrichten
- Kooperation der Gemeinden und Schularten ist gefordert
- Integrationsbemühungen verstärken
- Regionale Verteilung der Fachhochschulen stützen

Verkehrliche Mobilität und Erreichbarkeit gewährleisten

Verkehr und Mobilität sind stark von demographischen Trends betroffen. Das gilt insbesondere für eher dünn besiedelte Teilräume. Die Auswirkungen des demographischen Wandels betreffen dabei in erster Linie den öffentlichen Personennahverkehr:

- Verkehrsinfrastrukturen im Bestand erhalten statt neue zu bauen
- Nichtinfrastrukturelle Handlungsansätze stärken
- Finanzielle Rahmenbedingungen überprüfen
- Erreichbarkeit durch kompakte und durchmischte Siedlungen verbessern
- ÖPNV sichern und anpassen
- Auf die Bedürfnisse der Älteren eingehen

Wohnungsmärkte werden vielgestaltiger

Als entscheidende Größe für die Entwicklung der Wohnungsmärkte gilt die Entwicklung der Haushalte. Immer mehr Menschen leben in Einpersonen- und Zweipersonenhaushalten. Dies hängt mit dem steigenden Altersdurchschnitt der Bevölkerung und mit der Pluralisierung der Lebensstile zusammen:

- Vielfalt der Nachfrage berücksichtigen
- Bedeutung privater Unternehmen nimmt zu
- Modernisierung von Wohngebäuden ist nachhaltige Siedlungsentwicklung
- Wachsende Nachfrage nach altersgerechten Wohnmöglichkeiten

Infrastruktursektor hat umfassenden Anpassungsbedarf

Der demographische Wandel hat nicht nur gravierende Folgen für Bildung und Verkehr. Auch andere Infrastrukturbereiche sind betroffen und erfordern Lösungen:

- Infrastrukturentscheidungen erfordern Weitsicht
- Anpassungserfordernisse führen zu unterschiedlichen Standards
- Regionale Verantwortungsgemeinschaften organisieren

Tourismus bietet Perspektiven

Der Tourismus ist in einer ganzen Reihe von Räumen ein wichtiger Wirtschaftsfaktor, manchmal ist er auch das einzige ökonomische Standbein. Der demographische Wandel bringt Probleme mit sich, aber er schafft auch neue Optionen für den Tourismus:

- Neue Nachfragegruppen eröffnen Entwicklungschancen

Öffentliche Finanzen rücken verstärkt ins Blickfeld

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

- Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse neu bestimmen
- Knappe Finanzmittel zwingen zur Konzentration und Transparenz der Kosten
- Höhere Zuweisungen für Regionen mit Bevölkerungsabnahme vorsehen
- Finanziell starke und schwache Regionen zusammenbringen.

Veröffentlichungen der ARL zum Forschungsschwerpunkt „Räumliche Konsequenzen des demographischen Wandels“

Teil 1: **Schrumpfung – Neue Herausforderungen für die Regionalentwicklung in Sachsen, Sachsen-Anhalt und Thüringen**. Arbeitsmaterial der ARL, Nr. 303, hrsg. v. Bernhard Müller und Stefan Siedentop, Hannover 2003, 154 S., ISBN 3-88838-303-X

Teil 2: **Planung und Migration. Determinanten, Folgen und raumplanerische Implikationen von sozialräumlicher Mobilität**. Arbeitsmaterial der ARL, Nr. 307, hrsg. v. Thorsten Wiechmann und Oliver Fuchs, Hannover 2004, 196 S., ISBN 3-88838-307-2

Teil 3: **Landesentwicklung bei abnehmender Bevölkerung – Auswirkungen auf die Raum- und Siedlungsstruktur in Baden-Württemberg**. Arbeitsmaterial der ARL, Nr. 310, hrsg. von Erika Spiegel, Hannover 2004, 158 S., ISBN 3-88838-310-2 – *vergriffen* –

Teil 4: **Bestimmungsfaktoren der künftigen räumlich-demographischen Entwicklung in Deutschland. Nichtdemographische Einflussfaktoren der Regionalentwicklung in Deutschland**. Arbeitsmaterial der ARL, Nr. 312, hrsg. v. Martin T. W. Rosenfeld und Claus Schlömer, Hannover 2004, 83 S., ISBN 3-88838-312-9 – *vergriffen* –

Teil 5: **Demographischer Wandel im Raum: Was tun wir? Gemeinsamer Kongress 2004 von ARL und BBR**. Forschungs- und Sitzungsberichte der ARL, Bd. 225, hrsg. v. Wendelin Strubelt und Horst Zimmermann, Hannover 2005, 152 S., ISBN 3-88838-054-5

Teil 6: **Demographische Trends in Deutschland – Folgen für Städte und Regionen.** Forschungs- und Sitzungsberichte der ARL, Bd. 226, hrsg. v. Paul Gans und Ansgar Schmitz-Veltin, Hannover 2006, 384 S., ISBN 3-88838-055-3