ECONSTOR
Make Your Publications Visible.

A Service of

ZBW Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft
Leibniz Information Centre for Economics

Stiller, Silvia et al.

Article — Published Version

Schrumpfende Regionen: Probleme und Chancen

Wirtschaftsdienst

Suggested Citation: Stiller, Silvia et al. (2011) : Schrumpfende Regionen: Probleme und Chancen, Wirtschaftsdienst, ISSN 1613-978X, Springer, Heidelberg, Vol. 91, Iss. 4, pp. 227-243, https://doi.org/10.1007/s10273-011-1212-z

This Version is available at:
https://hdl.handle.net/10419/74578

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

DOI: 10.1007/s10273-011-1212-z

Schrumpfende Regionen – Probleme und Chancen

In Deutschland ist ein Prozess in Gang gekommen, der zu einer Polarisierung der Bevölkerung führen wird. Vor allem Städte wachsen und die Bevölkerungszahl in ländliche Regionen – und dies ganz extrem in einigen Gebieten Ostdeutschlands – schrumpft. Im Grundgesetz wird die Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse garantiert. Darüber, welche politischen Konsequenzen daraus zu ziehen sind, wird noch gestritten.

Silvia Stiller

Unterschiede im Raum

Die ökonomische Geografie ist gekennzeichnet von ausgeprägten Unterschieden der regionalen Entwicklungen und der wirtschaftsstrukturellen Gegebenheiten. Unternehmen, Produktionsfaktoren und die Bevölkerung sind ungleichmäßig im Raum verteilt. Während einige Regionen rasch wachsen und Arbeitskräfte sowie Kapital anziehen, schrumpfen andere Regionen und verlieren ihre wirtschaftliche Basis. Diese räumlichen Unterschiede lassen sich auch für Deutschland feststellen. Eine Reihe deutscher Städte und Regionen hatte in der jüngeren Vergangenheit immense Wachstumsraten des Bruttoinlandsprodukts, der Bevölkerung und der Arbeitsplätze zu verzeichnen. Exemplarisch seien hier Bonn, Hamburg und Münster genannt, wo allein im Zeitraum von 2003 bis 2008 die Zahl der Arbeitsplätze zwischen 7% und 8% zugenommen hat.[1] Andere Regionen und Städte befinden sich hingegen in sich selbst verstärkenden Entwicklungsprozessen, in denen der Abbau von Arbeitsplätzen oder die wirtschaftliche Stagnation Bevölkerungsverluste nach sich ziehen. Diese Abwanderungen verstärken in der Tendenz das Abbröckeln der ökonomischen Basis, weil sie sich negativ auf das Arbeitskräftepotenzial und die regionale Standortattraktivität auswirken. So stagniert die wirtschaftliche Leistungskraft begleitet von rückläufigen Bevölkerungszahlen beispielsweise in weiten Teilen Mecklenburg-Vorpommerns, Sachsen-Anhalts und dem Ruhrgebiet.

Demografie als Standortfaktor

Im Allgemeinen hängen die regionalen und urbanen Entwicklungspotenziale von einer Reihe von Standortfaktoren ab, wie der Art und dem Umfang privater und öffentlicher Investitionen, der Quantität und der Qualität der Produktionsfaktoren, der geografischen Lage, dem Standortimage sowie der Wirtschaftsstruktur. Von großer Bedeutung für die ökonomischen Entwicklungsperspektiven sind zudem die demografischen Bedingungen.

Diese sind in den Fokus der Regional- und Stadtentwicklungspolitik gerückt – insbesondere seit der deutschen Wiedervereinigung und einer Bevölkerungsentwicklung, die sowohl zwischen Ost- und Westdeutschland als auch zwischen ländlichen, peripheren Regionen und verdichteten Agglomerationsräumen zunehmend stark räumlich differenziert verläuft. Denn es gibt zahlreiche Zusammenhänge zwischen demografischer und regionalökonomischer Entwicklung. Das Bevölkerungswachstum und die altersstrukturelle Zusammensetzung der Bevölkerung beeinflussen die Ökonomie über zahlreiche Wirkungskanäle, wie beispielsweise die regionale Nachfrage nach Gütern und Dienstleistungen, die Bedingungen für die Bereitstellung von Infrastruktur (Schulen, kulturelle Einrichtungen, ÖPNV etc.) und die Immobilienmärkte. Von hoher Relevanz sind die demografischen Bedingungen zudem für den Arbeitsmarkt, weil die Bevölkerungsgröße und ihre Struktur relevant für das qualitative und quantitative Arbeitsangebot sind.

Demografische Veränderungen variieren regional

Der demografische Wandel, der in den kommenden Jahrzehnten in Deutschland zu einem Rückgang der Bevölkerung insgesamt und insbesondere der erwerbsfähigen Bevölkerung führen wird, betrifft die einzelnen deutschen Städte und Regionen unterschiedlich. Generell hängt die regionale demografische Entwicklung von der Entwicklung des natürlichen Bevölkerungssaldos und der Wanderungsbilanz ab. Die Einwohnerzahlen einer Stadt oder einer Region nehmen in einem bestimmten Zeitabschnitt zu, wenn die Summe der natürlichen Bevölkerungsentwicklung (Geburten abzüglich Sterbefälle) und der Wan-

1 Vgl. S. Döll, S. Stiller: HWWI/Berenberg-Städteranking 2010. Die 30 größten Städte Deutschlands im Vergleich: Berenberg Bank & HWWI (Hrsg.), Hamburg 2010.

derungsbilanz (Zuwanderung abzüglich Abwanderung) in diesem Zeitraum positiv ausfällt.

Die Zahl der Sterbefälle pro Jahr wird in zahlreichen deutschen Regionen zukünftig weiter zunehmen. Dort wäre in den kommenden Jahrzehnten eine kontinuierlich steigende Geburtenzahl erforderlich, um einen ausgeglichenen natürlichen Bevölkerungssaldo zu erreichen. Dies ist angesichts der gegenwärtigen Fertilitätsraten in den deutschen Städten und Regionen nicht zu erwarten. So war beispielsweise die Fertilitätsrate – welche die durchschnittliche Geburtenzahl einer Frau misst – in der jüngeren Vergangenheit mit etwa 1,2 Kindern pro Frau besonders niedrig in Berlin, Bochum, Hamburg, Münster und Stuttgart. Zu den Städten mit den höchsten Fertilitätsraten zählen mit etwa 1,45 Kindern pro Frau Gelsenkirchen, Duisburg und Wiesbaden. Aber auch dort liegt das durchschnittliche Geburtenniveau deutlich unterhalb von 2,1 Kindern pro Frau. Dies wäre das erforderliche Niveau dafür, dass eine Tochtergeneration ihre Müttergeneration ersetzt. Aufgrund der niedrigen Geburtenzahlen sind für die deutschen Regionen und Städte der Rückgang ihrer Bevölkerung sowie ihre Alterung vorprogrammiert.

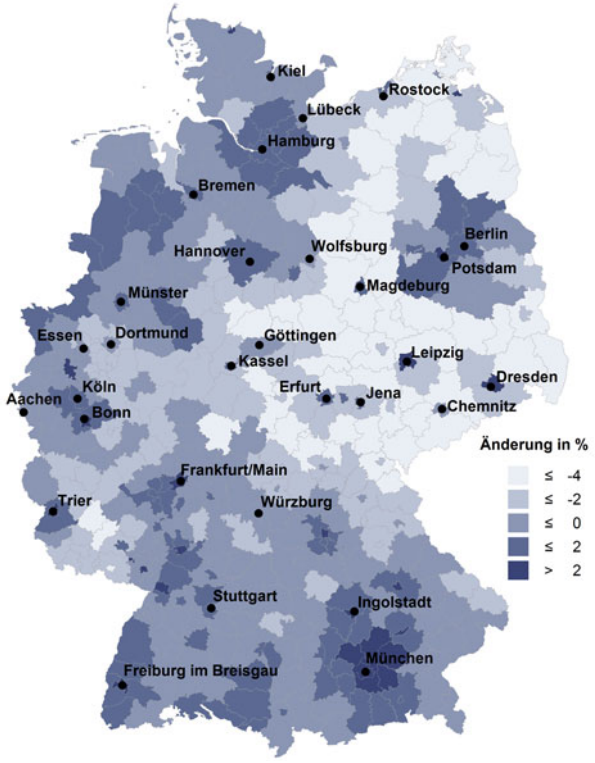
Zuwanderung entscheidend

Auch wenn dieser Zusammenhang flächendeckend auf die deutschen Regionen zutrifft, sind für die Zukunft ausgeprägte räumliche Unterschiede hinsichtlich der demografischen Entwicklung zu erwarten. Denn während die genannten bevölkerungsstrukturellen Veränderungen die Tendenzen des demografischen Wandels auf der nationalen Ebene dominieren, sind die durch die niedrige Fertilität und die hohe Lebenserwartung bedingten demografischen Rahmenbedingungen für einzelne Regionen keineswegs unausweichlich. Weil Wanderungen zwischen den Regionen innerhalb Deutschlands uneingeschränkt möglich sind, können diese die Tendenzen der natürlichen Bevölkerungsentwicklung in einzelnen Regionen erheblich verstärken oder auch umkehren. Wie sich die demografische Entwicklung in den einzelnen Städten und Regionen zukünftig darstellen wird, hängt deshalb entscheidend davon ab, wie viele Menschen aus anderen Teilen Deutschlands und aus dem Ausland zuziehen beziehungsweise in andere Regionen und Städte abwandern.

Boomende Städte: Magneten für Zuwanderer

Hinsichtlich der Attraktivität für Zuwanderer unterscheiden sich die deutschen Regionen und Städte deutlich, das zeigt beispielsweise der Vergleich der Zuwanderungssalden im Zeitraum von 2005 bis 2009 zwischen den 30 größten deutschen Städten.[2] München konnte als drittgrößte deutsche Stadt mit einem Wanderungssaldo von +65 199 die meisten Einwohner auf diese Weise hinzugewinnen, Berlin (+58 703) und Hamburg (+42 825) folgen dicht auf. Dresden (+31 258) und Leipzig (+23 983) realisierten ebenfalls hohe positive Zuwanderungssalden, die gemessen an ihren Bevölkerungszahlen relativ höher ausfielen als in den drei größten deutschen Städten. Nur fünf der 30 größten deutschen Städte – Bielefeld, Bochum, Duisburg, Wuppertal und Gelsenkirchen – wiesen im Zeitraum von 2005 bis 2009 einen negativen Wanderungssaldo auf, was in diesen Städten einen Bevölkerungsrückgang nach sich zog.

Abbildung 1
Bevölkerungswachstum von 2005 bis 2009



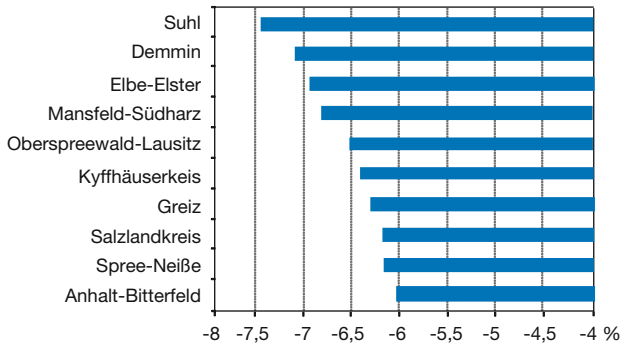
Quellen: Statistische Ämter des Bundes und der Länder (2011): Regionaldatenbank Deutschland; Berechnungen HWWI.

Generell lässt sich feststellen, dass vielerorts in Deutschland die Bedeutung von Städten als Wachstumsmotor für ihre Region zunimmt, was sie und ihre Umlandregionen attraktiv für Zuwanderer macht. Abbildung 1 verdeutlicht die räumliche Bevölkerungsdynamik in Deutschland in der jüngeren Vergangenheit. Das Bevölkerungswachstum ist in zahlreichen urbanen Räumen und deren Umland, insbesondere in Westdeutschland, überdurchschnittlich hoch.

2 Vgl. Statistische Ämter des Bundes und der Länder (2011): Regionaldatenbank Deutschland.

Abbildung 2

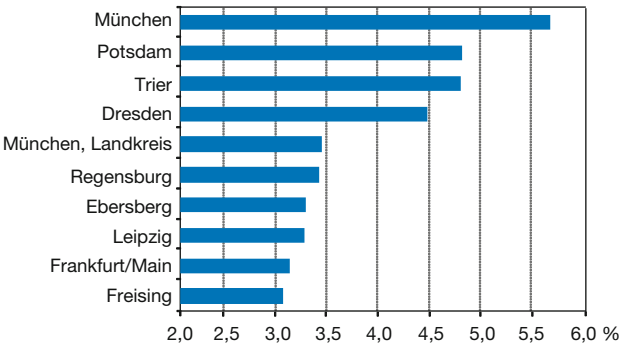
Die 10 Kreise und kreisfreien Städte mit dem geringsten Bevölkerungswachstum zwischen 2005 und 2009



Quellen: Statistische Ämter des Bundes und der Länder (2011): Regionaldatenbank Deutschland; Berechnungen HWWI.

Abbildung 3

Die 10 Kreise und kreisfreien Städte mit dem stärksten Bevölkerungswachstum zwischen 2005 und 2009



Quellen: Statistische Ämter des Bundes und der Länder (2011): Regionaldatenbank Deutschland; Berechnungen HWWI.

Auf der anderen Seite gibt es zahlreiche Regionen, die im Zeitraum von 2005 bis 2009 Bevölkerungsverluste aufwiesen. Dies trifft nahezu flächendeckend auf Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen, Sachsen-Anhalt und Thüringen sowie auf einige Regionen Brandenburgs zu. Die zehn Kreise Deutschlands, die zwischen 2005 und 2009 am meisten Einwohner verloren, befinden sich in diesen Bundesländern und mussten Bevölkerungsverluste von 6% in Anhalt-Bitterfeld (Sachsen-Anhalt) bis hin zu 7,4% in der thüringischen Stadt Suhl verkraften (vgl. Abbildung 2). Aber auch Regionen in anderen Bundesländern, insbesondere in Rheinland-Pfalz und Nordrhein-Westfalen, haben Bevölkerung verloren. Am stärksten gewachsen sind in diesem Zeitraum vor allem Regionen im Bundesland Bayern und die Städte (vgl. Abbildung 3). Allen voran die drittgrößte deutsche Stadt München, die ein Bevölkerungswachstum von 5,6% realisieren konnte und damit die beiden größten deutschen Städte Berlin (+1,4%) und Hamburg (+1,8%) weit übertrifft. Unter den zehn wachstumsstärksten Regionen Deutschlands finden sich mit Potsdam (+4,8%), Dresden (+4,4%) und Leipzig (+3,2%) auch drei ostdeutsche Städte wieder.

Neben der Bevölkerungsdynamik ist für die demografischen Entwicklungsperspektiven der deutschen Regionen ferner relevant, dass der Rückgang der deutschen Bevölkerung von einem im Zeitablauf an Tempo gewinnenden Alterungsprozess begleitet sein wird. Denn das zahlenmäßige Verhältnis zwischen älteren und jüngeren Menschen wird sich in den nächsten Jahrzehnten erheblich verschieben. Nach der aktuellen Bevölkerungsvorausberechnung des Statistischen Bundesamtes wird im Jahr 2050 etwa die Hälfte der Bevölkerung älter als 50 Jahre und etwa ein Drittel 60 Jahre oder älter sein. Bereits gegenwärtig forcieren Abwanderungen in zahlreichen Regionen die Alterung, den Bevölkerungsrückgang und die Abnahme des Erwerbspersonenpotenzials. Die Alterungsprozesse sind in der Regel in den Regionen, die überproportional von Abwanderung betroffen sind, stärker ausgeprägt.

Polarisierung der Raumentwicklung?

Es besteht die Gefahr, dass eine Fortsetzung der jüngeren räumlichen Bevölkerungstrends zu einer starken Polarisierung der räumlichen Entwicklung führt. Dies illustrieren exemplarisch die aktuellen Bevölkerungsprognosen für Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen und Sachsen.[3] In Niedersachsen reicht das Prognoseintervall für den Zeitraum von 2009 bis 2031 von einer Abnahme der Bevölkerung in Salzgitter um 28% bis zu einem Bevölkerungszuwachs von 20% in Vechta. In Nordrhein-Westfalen werden voraussichtlich die Städte Bonn, Düsseldorf und Köln mit einer Bevölkerungszunahme von mehr als 10% bis zum Jahr 2030 besonders stark wachsen. Andere Städte dagegen stehen, auch aufgrund ihrer vergleichsweise schwachen wirtschaftlichen Basis, vor der Herausforderung, zukünftigen Bevölkerungsverlusten entgegenzuwirken. In der Prognose ergibt sich z.B. für Bochum ein Bevölkerungsrückgang von 9%, für Wuppertal von 7% und für Essen von 5%. Diese Beispiele für aktuelle Bevölkerungsprognosen verdeutlichen, dass es zukünftig nicht nur potenziell zu gegensätzlichen Entwicklungen von ländlichen und urbanen Räumen, sondern auch zu einem Auseinanderklaffen der

3 Vgl. Landesbetrieb für Statistik und Kommunikationstechnologie (LSKN) Niedersachsen: Regionale Bevölkerungsvorausberechnung für Niedersachsen, 2010; Information und Technik Nordrhein-Westfalen (IT.NRW): Bevölkerungsvorausberechnung bis 2030/2050 nach Altersjahren und Geschlecht, 2010; Statistisches Landesamt des Freistaates Sachsen: 5. Regionalisierte Bevölkerungsprognose für den Freistaat Sachsen bis 2025, Variante 1, 2010.

Entwicklung von Städten kommen könnte. Dies impliziert auch die aktuelle Bevölkerungsprognose für Sachsen. Während für Dresden (+ 7%) und Leipzig (+ 3,8%) bis zum Jahr 2025 deutliche Bevölkerungszuwächse vorausberechnet werden, fallen die Bevölkerungsprognosen für Städte wie Chemnitz, Görlitz und Zwickau deutlich negativ aus.

Zukunftstrends forcieren räumliche Konzentration der Bevölkerung

Bei der Bewertung von regionalen Bevölkerungsprognosen ist allerdings zu beachten, dass diese insbesondere aufgrund der zu treffenden Annahmen hinsichtlich der zukünftigen Wanderungssalden mit Problemen behaftet sind. Denn während das Fertilitätsverhalten in den letzten Jahrzehnten relativ konstant war, variieren die regionalen Wanderungssalden stärker. Insofern sind die jeweiligen Bevölkerungsvorausberechnungen als ein mögliches Szenario der zukünftigen Bevölkerungsentwicklung zu betrachten, das jedoch aufgrund der gegebenen Bevölkerungsstruktur einen wahrscheinlichen Trend abzeichnet. Zudem gibt es eine Reihe raumrelevanter Zukunftstrends, die in der Tendenz eine stärkere Ballung der Bevölkerung und der Arbeitsplätze in urbanen Regionen erwarten lassen.

Zu den Entwicklungseinflüssen, die das raumwirtschaftliche Gefüge verändern werden, zählen insbesondere der Strukturwandel hin zu Dienstleistungsgesellschaften und Wissensökonomien, die Bedeutungszunahme wissensintensiver Berufe und der technologische Fortschritt. Diese Trends werden differenzierte regionale Auswirkungen haben, weil die deutschen Städte und Regionen deutliche Unterschiede in den Standortbedingungen und Wirtschaftsstrukturen aufweisen.

Im Zuge des wirtschaftsstrukturellen Wandels verändert sich die Palette der produzierten Güter und Dienstleistungen kontinuierlich. Wissensintensive Dienstleistungsbranchen und forschungsintensive Industrien sind auf Wachstumskurs, während arbeitsintensive Branchen Arbeitsplätze abbauen. Dieser Strukturwandel stärkt die Bedeutung der Städte als Arbeitsort, weil diese den Unternehmen der Wissenswirtschaft attraktive Standortbedingungen bieten. Denn hoch qualifizierte Arbeitskräfte, Universitäten sowie Forschungseinrichtungen, die wichtige Impulse für die Entwicklung der Wissenswirtschaft setzen, befinden sich überwiegend in urbanen Zentren. Deshalb werden insbesondere Städte vom wissensbasierten Strukturwandel profitieren können und eine hohe Anziehungskraft auf qualifizierte Arbeitskräfte ausüben. Die Zuwanderung von Arbeitskräften wiederum ist ein zentraler Einflussfaktor der regionalen Bevölkerungsentwicklung.

In der Tendenz lassen die wirtschaftsstrukturellen Veränderungen deshalb einen Anstieg der räumlichen Einkommensunterschiede und eine wachsende Gefahr räumlicher Polarisierung erwarten. Hierbei dürften demografische und ökonomische Entwicklungen einander entsprechen: Ökonomisch erfolgreiche Städte und Regionen ziehen Zuwanderer an, während Städte und Regionen mit einer schwachen ökonomischen Basis Gefahr laufen, durch Abwanderungen in eine Abwärtsspirale von Bevölkerungsverlusten und abnehmender ökonomischer Leistungsfähigkeit zu geraten.

Steffen Kröhnert

Der demografische Wandel teilt Deutschland in Schwund- und Boomregionen – aufzuhalten ist diese Entwicklung nicht

Ende 2002 registrierte das Statistische Bundesamt in der Bundesrepublik 82 536 680 Einwohner. Das war die höchste Einwohnerzahl der Geschichte – seit Kriegsende hatte die Bevölkerung fast ununterbrochen zugenommen. Ende 2010 lebten bereits knapp 800 000 Menschen weniger in Deutschland – und der neue Trend dürfte für lange Zeit ohne Umkehr sein. Die durchschnittliche Kinderzahl je Frau liegt hierzulande seit Mitte der 1970er Jahre bei etwa 1,4. Jede neue Generation ist dadurch im Vergleich zu der ihrer Eltern um ein Drittel kleiner. Seit 1972 sterben in Deutschland jedes Jahr mehr Menschen als zur Welt kommen. Dieser Sterbeüberschuss war in der Vergangenheit leicht auszugleichen, kamen doch im langjährigen Mittel seit 1972 etwa 200 000 Zuwanderer nach Deutschland. So wuchs die Einwohnerzahl zunächst weiter. Doch seit 2001 ist die Zuwanderung nach Deutschland im Saldo immer geringer geworden und 2008 haben zum ersten Mal seit der Wirtschaftskrise Anfang der 1980er Jahre wieder mehr Menschen Deutschland verlassen als zugezogen sind. Weil die Sterbeüberschüsse in Zukunft deutlich zunehmen werden, wenn die große Gruppe der Babyboomer ins höhere Lebensalter gelangt, gehen aktuelle Prognosen davon

aus, dass Deutschland im Jahr 2050 vermutlich nur noch 70 Mio. Einwohner haben wird – so viel wie zuletzt 1951.

Im Osten geht in sämtlichen Flächenländern die Einwohnerzahl stark zurück. Zum einen wandern von dort weiterhin Menschen gen Westen ab. Zweitens sind die Sterbeüberschüsse hier besonders hoch, weil der Geburteneinbruch nach der Wiedervereinigung dafür gesorgt hat, dass Mitte der 1990er Jahre nur noch eine „halbierte Generation" zur Welt kam. Bis 2025 werden für die ostdeutschen Bundesländer Bevölkerungsverluste zwischen 13% für Sachsen und fast 18% für Sachsen-Anhalt erwartet. Und auch im Westen Deutschlands verlieren gegenwärtig neben dem schon länger schrumpfenden Saarland auch Hessen, Niedersachsen und Rheinland-Pfalz Bevölkerung. In den westdeutschen Bundesländern Schleswig-Holstein, Baden-Württemberg und Bayern hat die Einwohnerzahl seit 2002 immerhin noch um etwa 1% zugelegt.

Die Schrumpfung geschieht nicht gleichmäßig – sie sorgt auf regionaler Ebene für Schwund- und Boomregionen. Da alle deutschen Bundesländer außer Berlin einen Sterbeüberschuss verzeichnen, kann nur stabil bleiben oder gar wachsen, wer den Verlust durch Zuwanderer ausgleichen kann. Hier haben solche Regionen die Nase vorn, die mit einem guten Arbeitsmarkt und einer reichhaltigen sozialen und kulturellen Infrastruktur punkten können – meist sind das Metropolregionen.

Berlin, das nach der Wiedervereinigung zunächst Einwohner verloren hatte, ist mittlerweile zu einem zumindest kleinen Magneten für Zuwanderer geworden und wuchs seit 2002 um fast 1%, in Hamburg waren es sogar mehr als 2%. Auch im Hamburger Umland in Schleswig-Holstein und Niedersachsen wächst die Bevölkerung durch Zuzüge, und selbst der westliche Teil Niedersachsens, rund ums Emsland und das Oldenburger Münsterland bleibt attraktiv für Zuwanderer. In Nordrhein-Westfalen gilt das vor allem für den an Belgien grenzenden westlichen Teil und für das Rheinland mit den Städten Düsseldorf, Köln und Bonn. Zuwanderung und Bevölkerungswachstum verzeichnen darüber hinaus auch die süddeutschen Regionen um Mainz, Karlsruhe und Freiburg.

Bevölkerung verlieren werden im Westen viele Gebiete entlang der ehemaligen innerdeutschen Grenze: Der nördliche Teil Hessens, der südöstliche Teil Niedersachsens am Harz, und der an Thüringen grenzende oberfränkische Teil Bayerns schrumpfen demografisch schon seit Jahren. Auch im Ruhrgebiet, in der Südwestpfalz und auf der Schwäbischen Alb ist Abwanderung und Bevölkerungsrückgang ein Thema. Die Ursache der Wegzüge ist stets wirtschaftliche Strukturschwäche und/oder eine zu große Entfernung von urbanen Ballungsräumen.

Entwicklung auf Gemeindeebene

Die prägnantesten Entwicklungen spielen sich jedoch auf der kleinräumigen Ebene ab, in den Kleinstädten und Dörfern. Jahrhunderte lang gab es gerade unter der ländlichen Bevölkerung besonders viele Kinder. Bei Bauern waren sie Arbeitskräfte und Altersversorgung zugleich. Zudem sind Menschen auf dem Land häufig konservativer, die Bedeutung von Religion, Ehe und Großfamilie war lange ungebrochen. Auf der Suche nach einem Lebensunterhalt zogen häufig jene Söhne, die den väterlichen Hof nicht erbten, in die Städte und wurden Fabrikarbeiter. Die Töchter verdingten sich in den Städten als Hausmädchen oder Köchinnen. Lange Zeit speiste der Bevölkerungsüberschuss der Dörfer das Wachstum der Städte. Doch dieser Prozess ist in den vergangenen Jahrzehnten zum Stillstand gekommen. Die Geburtenrate ist auch im ländlichen Raum gesunken und fast überall sterben auch dort heute mehr Menschen als geboren werden. Der Drang junger Menschen in die Städte hingegen ist ungebrochen. In der Vergangenheit reduzierte zudem der wirtschaftliche Strukturwandel die Zahl der Arbeitsmöglichkeiten im ländlichen Raum, etwa in Landwirtschaft, Bergbau oder Fertigungsindustrie radikal. Arbeitsplätze und Bevölkerung der heraufziehenden Wissensgesellschaft konzentrieren sich immer stärker in Stadt- und Metropolregionen. Dadurch hat das Dorf im ländlichen Raum seine historische Existenzberechtigung – die Nähe zu ländlichen Arbeitsplätzen – immer mehr verloren. Viele Orte im ländlichen Raum trocknen demografisch aus.

Die amtliche Statistik gliedert Deutschland in 4664 Gemeinden und Gemeindeverbände – darunter Groß-, Mittel- und Kleinstädte sowie ländliche Gemeinden. Betrachtet man eine Bevölkerungsveränderung in einem Bereich von -1 bis +1% im Fünfjahreszeitraum von 2003 bis 2008 noch als Stabilität, so fallen relativ viele Gemeinden aus dieser Spanne heraus: Während dieses Zeitraums haben 42% aller Großstädte, knapp 50% aller Mittel- und Kleinstädte sowie 65% der ländlichen Gemeinden Bevölkerung verloren.[1]

Je stärker die Bevölkerung in einer Region, z.B. einem Bundesland, insgesamt schrumpft, umso stärker konzentriert sie sich in den Großstadtregionen. Denn vor allem jüngere Menschen verlassen den strukturschwachen Raum, in dem es wenig Arbeitsplätze und immer weniger kulturelle Angebote gibt. In Bayern, das in den vergangenen Jahren durch Zuzug insgesamt noch den stärksten Bevölkerungszuwachs innerhalb Deutschlands hatte, schrumpften zwischen 2003 und 2008 45% der ländlichen Gemeinden

1 Datengrundlage: Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR): Datenbank INKAR 2010. Für 108 Gemeinden, vorwiegend ländlichen Gemeinden in Niedersachsen und Bayern, liegen in der BBSR Datenbank keine Daten zur Bevölkerungsentwicklung vor. Diese sind bei den genannten Analysen nicht mit berücksichtigt.

um mehr als 1%. Im Saarland, dem westdeutschen Bundesland mit den stärksten Schrumpfungstendenzen, waren es bereits zwei Drittel. In Ostdeutschland, das weit stärker Bevölkerung verliert, erwiesen sich im genannten Fünfjahreszeitraum unter den elf ostdeutschen Großstädten immerhin sieben, also fast zwei Drittel, als stabil oder wachsend. Von den Kleinstädten war das immerhin noch ein knappes Viertel. Hingegen schrumpften im Osten 96% aller ländlichen Gemeinden.

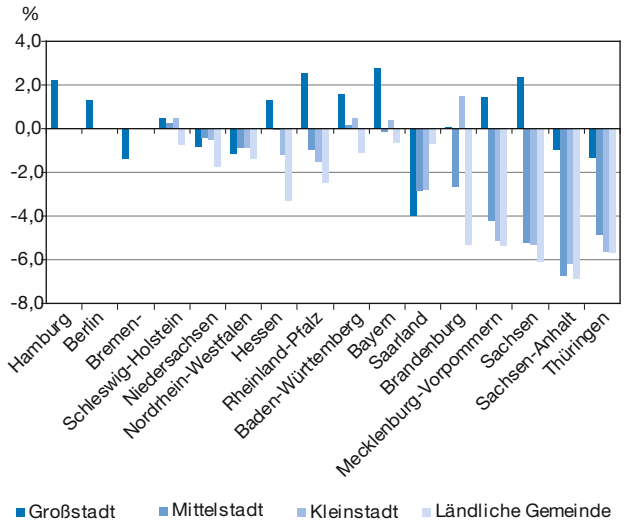
Gemeinden und Gemeindeverbände, die sehr stark Bevölkerung verlieren – mehr als 5% im genannten Zeitraum – sind im Osten weit häufiger zu finden. 60% aller ostdeutschen Gemeinden (65% der ländlichen Gemeinden, 56% der Klein- und 50% der Mittelstädte) haben im Osten mehr als ein Zehntel ihrer Einwohner innerhalb von fünf Jahren eingebüßt. Im Westen waren das lediglich 5% aller Gemeinden.

Probleme für die Kommunalfinanzen

Die starken Bevölkerungsverluste führen in ländlichen Gemeinden nicht nur zu Leerstand und zum Verfall von Gebäuden, sondern bereiten auch den kommunalen Finanzen Probleme. Denn Schrumpfung bedeutet stets einen Rückgang der Einnahmen durch weniger Steuer- und Gebührenzahler bei kaum geringeren oder sogar höheren Infrastrukturkosten. Verursacht werden diese durch überdimensionierte Wasser-, Abwasser-, Strom- oder Verkehrsnetze, deren Wartungs- und Instandhaltungskosten bestehen bleiben oder sich sogar erhöhen, wenn es weniger Nutzer gibt. Besonders problematisch ist es, wenn Infrastruktursysteme aufgrund zu weniger Nutzer auszufallen drohen. So können sich beispielsweise Rohrleitungen zusetzen, weil der Durchfluss zu gering ist. Ein eigentlich erforderlicher Rückbau der Leitungsnetze ist in ländlichen Gemeinden wegen des meist verstreuten Leerstandes von Gebäuden kaum zu bewerkstelligen. Zudem werden Dörfer und Kleinstädte durch verstreuten Leerstand immer unattraktiver – denn baufällige, unbewohnte Häuser oder gar Ruinen stören das Ortsbild. Von den Eigentümern ist der kostenaufwändige Abriss auf einem weitgehend wertlosen Grundstück oder die Sanierung einer unverkäuflichen Immobilie kaum zu erwarten.

Der schrumpfende ländliche Raum ist von einer „Kornkammer der Nation“ längst zu einem Subventionsgebiet geworden – und Subventionen fließen zwar ziellos, aber reichlich. Da gibt es die Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“, Förderungen des Europäischen Sozialfonds und des Europäischen Fonds für die Entwicklung ländlicher Räume. Es gibt die „Modellregionen“ des Bundesprojektes „Region schafft Zukunft“. Darüber hinaus ergießt sich ein Durcheinander verschiedenster Förderprogramme von Bundes- oder Landesministerien über den ländlichen Raum. Etwa Programme wie „Kompetenzagentur“, wo jungen Menschen mit „multiplen Problemlagen“ sozialpflegerische Hilfe geleistet wird und „Guter Start ins Kinderleben“, wo es um „Förderung elterlicher Erziehungs- und Beziehungskompetenzen in prekären Lebenslagen im frühen Lebensalter“ geht. Oder das Programm „Lokales Kapital für soziale Zwecke“, mit dem „soziale und beschäftigungswirksame Potenziale vor Ort“ aktiviert werden sollten. Es dominieren ständig wechselnde, befristete Programme zur Förderung der baulichen oder sozialen Infrastruktur. Doch sie wirken häufig lediglich als Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen für lokale „Maßnahmeträger“. Sie sind weder finanziell noch in den Köpfen der Menschen nachhaltig und selbst wenn sie sinnvoll sind, verschwinden sie nach dem Ende der Förderperiode folgenlos. Denn eine Übernahme der Finanzierung durch die Kommune ist fast immer ausgeschlossen.

Bevölkerungsentwicklung in Städten und ländlichen Gemeinden nach Bundesländern 2003-2008



Vor allem in jenen Bundesländern, in denen die Bevölkerungszahl insgesamt deutlich sinkt, stabilisieren sich die Großstädte, während die übrigen Regionen Bevölkerung verlieren. Gegenwärtig sind es vielfach die Kleinstädte, die den stärksten Bevölkerungsrückgang verzeichnen – denn dort gibt es noch mehr junge Menschen, die auf der Suche nach Ausbildungs- und Arbeitsplätzen mobil sind und fortziehen. In Zukunft dürften sich jedoch selbst Kleinstädte stabilisieren – während ländliche Gemeinden immer stärker unter Druck geraten.

Großstädte: ab 100 000 Einwohner, Mittelstädte 20 000 bis 100 000 Einwohner, Kleinstädte unter 20 000 Einwohner.

Quelle: Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung: Indikatoren und Karten zur Raum- und Stadtentwicklung 2010.

Welche Perspektiven gibt es?

Welche Perspektiven gibt es für die Siedlungen im ländlichen Raum? Verabschieden muss man sich von der Vor-

stellung, der Status quo könne einfach aufrechterhalten werden. Politik kann auf demografische Schrumpfung kaum Einfluss nehmen. Dörfer müssen eine neue Funktion finden, wollen sie sich demografisch und ökonomisch stabilisieren. Orte in verkehrsgünstiger Lage zu städtischen Zentren haben es da am einfachsten – sie bilden schon heute vergleichsweise kostengünstige und grüne Familienzonen im Einzugsbereich der Städte. Andere Dörfer können sich – gegebenenfalls mit deutlich weniger Einwohnern – mithilfe ihrer Landschaft und natürlichen Ressourcen auf der Basis von Tourismus und Wellness stabilisieren. Dörfer und ländliche Regionen können auch eine Subsistenzgrundlage ganz neuen Typs finden – etwa auf der Grundlage von Biolandwirtschaft oder Bioenergieerzeugung – oder auf Basis anderer, radikaler Innovationen, die uns heute noch gar nicht bekannt sind.

Die Förderung des ländlichen Raumes sollte deshalb vom vergeblichen Versuch, dem Bevölkerungsrückgang flächendeckend entgegenzuwirken, abrücken. Auch die punktuellen Symptomkuren mithilfe ständig wechselnder Förderprogramme für Infrastruktur, Bildung oder Soziales sind nicht nachhaltig. Nötig ist das Ermöglichen radikaler Innovation – nicht als von oben verordneter Prozess, sondern durch Bereitstellung von Start- und Risikokapital für Ideen und Projekte, die aus der Bürgerschaft der Dörfer und Regionen selbst entstehen und die geeignet sind, Orten eine neue Lebens- und Arbeitsgrundlage zu verschaffen. Im Umfeld solcher „aktiven Dörfer", mit kreativen „Machern" könnten dann auch Projekte entstehen, die die Lebensqualität und Versorgung der alternden Bewohner „passiver Dörfer", in denen es solche Macher, Ideengeber und Organisatoren nicht mehr gibt, verbessern. Denkbar wäre hierfür die Schaffung einer „Stiftung Ländlicher Raum", welche die unüberschaubaren Partikularziele und -interessen gegenwärtiger Förderer wie Bundes- und Landesministerien, der EU oder privater Stiftungen überschreitet und deren Bürokratie und „Projektitis" vermeidet.

Zum Ermöglichen von wirtschaftlicher und sozialer Innovation im ländlichen Raum ist eine dauerhafte, niedrigschwellige und weitgehend ergebnisoffene Fördermöglichkeit notwendig. Förderungen durch eine Stiftung „Ländlicher Raum" sollten, je nach Förderschwerpunkt, ebenso Risikokapital für radikale Innovation wie auch selbstloses Sponsoring für Projekte zur Verbesserung der Lebensqualität und Aufrechterhaltung der Daseinsvorsorge sein. Viele Initiativen oder Aktionen brauchen nur wenige tausend Euro, um die kritische Schwelle zum eigenständigen Überleben zu erreichen. Es muss stets die Option sowohl der Einmalförderung, der Weiterförderung als auch der Einstellung von Förderung bestehen.

Wo eine Innovation nicht möglich ist, weil das Humankapital fehlt, werden Dörfer in peripheren Regionen nicht dauerhaft existieren können. Gegebenenfalls sollte zu einem bestimmten Zeitpunkt der Wegzug letzter verbliebener Bewohner sogar unterstützt werden, um hohe Kosten für die Steuerzahler zu vermeiden, aber auch, um eine bessere Versorgung und Betreuung dieser in Zukunft oft hoch betagten Menschen zu gewährleisten. Man kann der Natur Raum zurückgeben, den man ihr einst, als man ihn brauchte, entrissen hat.

Joachim Ragnitz

Demografie und Raumentwicklung: Ghost Towns in Ostdeutschland?

Dass die Bevölkerung in Deutschland in den nächsten Jahrzehnten stark schrumpfen wird, ist zumindest als abstrakte Erkenntnis inzwischen allgemein anerkannt: Der aktuellsten Bevölkerungsvorausberechnung des Statistischen Bundesamtes zufolge wird die Zahl der Einwohner Deutschlands bis zum Jahr 2050 um 10% bis 15% zurückgehen. Damit verbunden ist eine deutliche Verschiebung der Altersrelationen in der Bevölkerung; die Gruppe der Personen im Alter von 65 Jahren und älter wird sich von aktuell 21% auf rund 33% erhöhen, der Anteil der Kinder und Jugendlichen hingegen von derzeit knapp 19% auf 15% verringern. Was Schrumpfung und Alterung konkret bedeuten können, wird bisher weder in der Politik noch in der Öffentlichkeit ausreichend reflektiert.

Die Konsequenzen des demografischen Wandels werden im politischen Raum bislang vor allem unter dem Aspekt der Sicherung des Rentenversicherungssystems und der Vermeidung eines möglichen Fachkräftemangels diskutiert. Tatsächlich werden die skizzierten Tendenzen des demografischen Wandels sich aber in fast allen Lebensbereichen auswirken und bisherige Gewohnheiten unter Anpassungsdruck setzen: Seit wenigstens 250 Jahren ist die Bevölkerung in Europa – von kriegsbedingten Unterbrechungen einmal abgesehen – beständig gewachsen; gleichzeitig kam es zu enormen Produktivitätssteigerungen, die dafür sorgten, dass auch die Pro-Kopf-Einkommen immer weiter zunahmen. Individuelle Verhaltensweisen und institutionelle Rahmenbedingungen in Deutschland sind

daher auf stetiges Wachstum eingestellt – was durch den demografischen Wandel jedoch in Frage gestellt wird. Bevölkerungsschrumpfung und -alterung können nämlich auch die wirtschaftliche Entwicklung beeinträchtigen, etwa durch die Schrumpfung bisheriger Absatzmärkte im Inland und eine Verlangsamung des Produktivitätsfortschritts, zum Beispiel weil in alternden Gesellschaften Innovationen schwerer durchzusetzen sind.[1] Diese Implikationen der absehbaren demografischen Entwicklung werden bislang jedoch nur in Ansätzen erkannt; dementsprechend fehlt es auch an Überlegungen dazu, wie hiermit umzugehen ist.

Regionale Differenzierung

Eine besondere Brisanz gewinnt der demografische Wandel durch seine regionale Differenzierung. Während einige wirtschaftlich starke Regionen eine enorme Anziehungskraft auf mobile Bevölkerungsgruppen ausüben und deswegen auch in Zukunft mit wachsender Bevölkerung rechnen können, verlieren andere, wirtschaftlich schwächere Regionen, überproportional an Einwohnern. Gewisse regionale Unterschiede in der Bevölkerungsentwicklung gab es zwar auch in der Vergangenheit schon, doch werden sich diese in der Zukunft deutlich verstärken. Hierauf deuten jedenfalls Prognoserechnungen des Bundesinstituts für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) hin, die schon für den Zeitraum von 2005 bis 2025 für einzelne Regionen (Münchener Umland, Rhein-Main-Gebiet) eine Bevölkerungszunahme von teilweise mehr als 10% vorhersagen, für andere Regionen (südliches Niedersachsen, Nordbayern) hingegen einen Rückgang um mehr als 10% prognostizieren.[2] Noch stärker ist hiernach der zu erwartende Bevölkerungsrückgang in den neuen Ländern: Nach BBSR-Prognosen wird die Bevölkerung in vielen Regionen Ostdeutschlands um nochmals 20 bis 25% zurückgehen, und auch in den darauffolgenden Jahren ist mit einer weiteren Bevölkerungsabnahme zu rechnen. Lediglich einige ostdeutsche Ballungsräume und deren unmittelbares Umland werden auch in Zukunft mit nur leicht sinkender oder sogar zunehmender Bevölkerung rechnen können.[3]

Was demografischer Wandel konkret bedeuten kann, lässt sich schon heute in weiten Teilen Ostdeutschlands beobachten. Bereits in den vergangenen 20 Jahren nahm die Bevölkerung in den ostdeutschen Flächenländern um mehr als 11% ab – also in etwa in dem Umfang, der vom Statistischen Bundesamt für Deutschland insgesamt für die kommenden 40 Jahre prognostiziert wird. Während dabei einige Landkreise aufgrund von Stadt-Umland-Wanderungen durchaus noch Bevölkerungsgewinne verzeichneten und auch einige größere Städte wie Leipzig, Dresden oder Jena ihre Bevölkerungszahl ungefähr halten konnten, ging in anderen Regionen die Bevölkerung teilweise dramatisch zurück. So verringerte sich die Bevölkerungszahl in einigen peripher gelegenen Landkreisen allein von 1995 bis heute um mehr als ein Fünftel. Damit verbunden ist eine starke Alterung der Bevölkerung: In manchen Regionen liegt der Anteil der Altersgruppe der über 65-Jährigen bereits heute bei mehr als 25%; Kinder und Jugendliche machen demgegenüber vielfach nur noch weniger als 15% der gesamten Bevölkerung aus.

Ostdeutschland als Vorreiter

Ein Bevölkerungsrückgang in beschriebener Größenordnung führt zum einen dazu, dass vorhandene Infrastrukturen (die auf eine größere Einwohnerzahl hin ausgelegt sind) nicht mehr sinnvoll ausgelastet werden können. Dies betrifft nicht nur städtebauliche Strukturen und (leitungsgebundene) Ver- bzw. Entsorgungssysteme, sondern auch das Bildungswesen, das Gesundheitssystem, Institutionen zur Aufrechterhaltung von öffentlicher Sicherheit und Ordnung und manch anderes mehr. Die Politik reagierte hierauf in der Vergangenheit vor allem mit lokalen Rückbaumaßnahmen (wie sie den sogenannten „Stadtumbau Ost“ prägen) und einer Ausdünnung des öffentlichen Leistungsangebots (wie sie beispielsweise durch Schulschließungen im ländlichen Raum zum Ausdruck kommen). Zum anderen, und dies wird häufig vernachlässigt, führt der Bevölkerungsrückgang aber auch zu einer zunehmenden Ausdünnung der wirtschaftlichen Basis einer Region, etwa durch eine (qualitative und quantitative) Verschlechterung des Arbeitskräftepotentials und eine zunehmende Erosion der lokalen und regionalen Absatzmärkte. Dies kann die Abwanderung von Unternehmen zur Folge haben, was im Extremfall zu sich selbstverstärkenden Prozessen von Bevölkerungsschrumpfung und sinkender wirtschaftlicher Leistungskraft führt. Da dies auch die kommunalen Einnahmen nicht unberührt lässt, fehlt es den betroffenen Regionen schließlich auch an den erforderlichen Mitteln, diesen Prozess des Niedergangs aus eigener Kraft aufhalten zu können.

Die aufgrund der teilweise massiven Bevölkerungsschrumpfung zu erwartenden regionalen Disparitäten sind so groß, dass damit jegliche Bemühungen um eine Schaffung „gleichwertiger Lebensverhältnisse“ in Frage gestellt werden. Während dies in der Wissenschaft inzwischen weitgehend unstrittig ist, ist eine politische Diskussion hierüber weitgehend tabuisiert, was wiederum eine notwendi-

1 Vgl. J. Ragnitz u.a.: Die demographische Entwicklung in Ostdeutschland, ifo Dresden-Studie, Nr. 41, Dresden 2007.
2 Vgl. Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) (Hrsg.): Raumordnungsprognose 2025/2050, Bonn 2009.
3 Allerdings finden sich Aspekte des demografischen Wandels (wie die Entleerung einzelner Stadtviertel, Suburbanisierungsprozesse, Alterung der Bevölkerung) auch hier, jedoch in einem Ausmaß, das sich nur wenig von bekannten Entwicklungsmustern unterscheidet.

ge öffentliche Auseinandersetzung über den Umgang mit faktisch unausweichlichen demografischen Entwicklungen verhindert. Die „Gleichwertigkeit“ von Lebensverhältnissen ist, entgegen einem verbreiteten Vorurteil, zwar auch bislang schon nicht mit „Einheitlichkeit“ gleichzusetzen; immerhin aber wurde mit dem abgestuften Zentralen-Orte-System das Versprechen eingelöst, bestimmte Leistungen der öffentlichen Daseinsvorsorge wenigstens in zumutbarer Entfernung vom Wohnort der Menschen verfügbar zu machen. Selbst dieses Versprechen lässt sich in seiner jetzigen Form in Regionen mit starker Bevölkerungsschrumpfung und daraus resultierenden „Tragfähigkeitsproblemen“ jedoch kaum noch aufrechterhalten. Es stellt sich daher die Frage, wie künftig mit schrumpfenden Regionen umzugehen ist. Dies mag zwar zunächst nur für Ostdeutschland relevant sein, doch auch für einzelne westdeutsche Regionen ergeben sich in den kommenden Jahren und Jahrzehnten ähnliche Herausforderungen. Insoweit kommt dem Osten Deutschlands eine Vorreiterrolle zu; hier entwickelte Konzepte lassen sich – gegebenenfalls mit Modifikationen – künftig auch auf schrumpfende Regionen in Westdeutschland übertragen.

Politische Konzepte

Hierzu gibt es mehrere Optionen:

- *Bekämpfung des demografischen Wandels.* Häufig besteht – insbesondere auf lokaler Ebene – noch immer die Hoffnung, es könne gelingen, die prognostizierte Abnahme der Bevölkerung noch zu vermeiden. Sieht man von familienpolitischen Maßnahmen zur Erhöhung der Geburtenrate oder einer Liberalisierung von Zuwanderungsregeln einmal ab, richten sich diesbezügliche Bemühungen vor allem darauf, die Attraktivität einer Region für mobile Bevölkerungsschichten zu erhöhen, z.B. durch eine verbesserte Verkehrsanbindung, durch (finanzielle) Anreize für Unternehmensansiedlungen und Wohnungssuchende oder durch eine Stärkung „weicher“ Standortfaktoren, wozu touristische wie kulturelle Infrastrukturen genauso zählen wie ein gut ausgebautes System von Kinderbetreuungs- und Bildungseinrichtungen. Was jedoch aus Sicht einer einzelnen Gemeinde durchaus als eine vernünftige Strategie erscheinen mag, muss aber – solange die Gesamtbevölkerung in Deutschland schrumpft – in seiner Gesamtheit scheitern. Es kommt somit zu einem ineffizienten Wettbewerb der Kommunen und Regionen untereinander, der in der Tendenz zu einer Überausstattung mit öffentlichen Infrastruktureinrichtungen führt, die auf lange Sicht nicht ausreichend ausgelastet sein können.

- *Anpassung an den demografischen Wandel.* Die zweite Option besteht darin, zwar grundsätzlich die Schrumpfung der Bevölkerung zu akzeptieren, diese aber für die Betroffenen so erträglich wie möglich zu gestalten. Dies geschieht insbesondere durch Maßnahmen zur Aufrechterhaltung eines Mindestmaßes an öffentlicher Daseinsvorsorge in den von starker Bevölkerungsschrumpfung betroffenen Regionen. Leistungen, die nicht zum Grundbedarf gehören (wie weiterbildende Schulen, Gerichte, Kultureinrichtungen) werden in zentralen Orten gebündelt, was freilich nur dann erfolgversprechend ist, wenn das bestehende Netz zentraler Orte eine Ausdünnung erfährt; für Leistungen der Basisvorsorge (hierzu zählen insbesondere öffentliche Sicherheit und nicht-polizeiliche Gefahrenabwehr, Gesundheitsversorgung, Bildung und Mobilität) soll zwar ein flächendeckendes Angebot erhalten bleiben, nicht notwendigerweise jedoch mittels bisheriger Organisationsformen (Gewährleistungsprinzip statt Erfüllungsprinzip). Hierzu werden derzeit unterschiedliche Modelle erprobt, z.B. durch eine Bündelung von Angeboten (Schaffung von „sozialen Orten“), durch Dezentralisierung (Kleinkläranlagen anstelle von Anschluss an zentrale Abwasserentsorgung), durch temporär-mobile Angebote (Filialärztesystem, Gemeindeschwesternmodell) oder auch durch internetgestützte Lösungen (Verwaltungsleistungen). Der Phantasie sind hier wenig Grenzen gesetzt;[4] letzten Endes handelt es sich aber um eine reaktive Strategie, die bei weiter voranschreitender Bevölkerungsschrumpfung das Grundproblem sinkender Auslastung nicht lösen kann.

- *Passive Sanierung*. Die allmähliche Entleerung einzelner Regionen („passive Sanierung“) wird zwar im politischen Raum vehement abgelehnt, findet aber gleichwohl statt, z.B. wenn mobile Bevölkerungsschichten aufgrund ungünstiger infrastruktureller Ausstattung und fehlender Beschäftigungsmöglichkeiten eine Region verlassen. Ein Gegengewicht stellt hier die Zuwanderung von „Raumpionieren“ dar, die in den sich entleerenden Räumen alternative Lebensweisen erproben wollen; letzten Endes läuft diese Strategie jedoch auf eine Renaturierung einzelner (Teil-)Regionen hinaus. Da dies im Sinne einer funktionsräumlichen Arbeitsteilung (Schaffung von ökologischen Ausgleichsgebieten, Nutzung für Erholung) durchaus sinnvoll sein kann, stellt sich die Frage, inwieweit die Politik diesen Prozess lediglich hinnehmen oder ihn möglicherweise sogar aktiv

4 Vgl. zu Vorschlägen in unterschiedlichen Bereichen beispielsweise Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (Hrsg.): Masterplan Daseinsvorsorge – Regionale Anpassungsstrategien, MORO-Informationen 4/1 und 4/2, Bonn 2009; Berlin-Institut für Bevölkerung und Entwicklung: Demografischer Wandel, Ein Politikvorschlag unter besonderer Berücksichtigung der Neuen Länder, Gutachten im Auftrag des Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (BMVBS), Berlin 2009.

fördern soll (beispielsweise durch „Umzugsprämien"). Auch wenn sowohl fiskalische Aspekte als auch Effizienzüberlegungen hierfür sprechen können, ist die politische Durchsetzbarkeit aber als gering anzusehen.

Alle Optionen nutzen

Bislang hat die Politik noch keine überzeugenden Wege gefunden, wie sie mit den räumlichen Auswirkungen des demografischen Wandels umgehen will. Vermutlich wird die künftige regionale Entwicklungspolitik Elemente aller drei Optionen miteinander vereinbaren müssen. So erscheint es unter raumordnerischen wie auch unter ökonomischen Effizienzgesichtspunkten sinnvoll, wenn es angesichts der zu erwartenden Bevölkerungsschrumpfung zu einer Stärkung ausgewählter Zentren kommt. Tatsächlich ist genau dies mit der von der Ministerkonferenz für Raumordnung präferierten Förderung von Wachstum und Innovation in „Metropolregionen" einerseits und den ausgewählten Mittelzentren („Regiopolen") andererseits auch angelegt.[5]

Dies bedeutet zwar nicht, dass periphere Regionen per se als nicht entwicklungsfähig angesehen werden, führt aber in der Tendenz zu einer Vertiefung bestehender regionaler Disparitäten, da die Stärkung der Zentren mit einer vermutlich nicht nur relativen Schwächung der Peripherie einhergeht. In den Schrumpfungsräumen wird sich zwar ein Basisangebot an öffentlichen Leistungen dann noch aufrechterhalten lassen; die „passive Sanierung" einzelner Regionen wird bei dieser Konzentrationsstrategie aber zumindest billigend hingenommen. Nur folgerichtig spricht denn auch der Beirat für Raumordnung davon, dass das „Brachfallen von kleinen ländlichen Siedlungen" in einer begrenzten Zahl von Fällen „wahrscheinlich" sei.[6]

Letzten Endes handelt es sich um den alten regionalpolitischen Konflikt zwischen „Wachstums- und Ausgleichsziel", der in der Vergangenheit, bei insgesamt wachsendem Wohlstandsniveau, zumeist zugunsten des Ausgleichsziels entschieden wurde. Bei künftig in der Tendenz nachlassender wirtschaftlicher Wachstumsdynamik sind wachstums- und ausgleichspolitische Zielsetzungen jedoch neu auszutarieren, wobei nicht nur Fragen der öffentlichen Daseinsvorsorge und der regionalen Wirtschaftsförderung angesprochen sind, sondern auch steuerpolitische (Pendlerpauschale), wohnungswirtschaftliche (Wohnungsbauförderung) und infrastrukturelle (Verkehrswegeplanung) Instrumente einbezogen werden müssen. Unter dem sozialpolitischen Aspekt wäre auch zu überlegen, inwieweit die Zahlung von finanziellen Ausgleichsleistungen für alteingesessene Einwohner (nicht aber für Zuziehende) der in besonderem Maße von der Einschränkung öffentlicher Daseinsvorsorgeleistungen betroffenen Regionen möglich ist.[7] Diese Mittel könnten dann dafür eingesetzt werden, höhere Kosten (beispielsweise für die Inanspruchnahme von privaten Beförderungsleistungen anstelle des ÖPNV oder für Maßnahmen zum vorbeugenden Brandschutz als Kompensation für verlängerte Hilfsfristen der Feuerwehr) abzudecken.

Der demografische Wandel und die daraus resultierenden Unterschiede in den regionalen Entwicklungschancen erhöhen darüber hinaus den Bedarf an einer verstärkten Kooperation der regionalen Akteure. Angesichts der Schwierigkeiten, dies auf einer freiwilligen Basis zu erreichen, wurden in mehreren ostdeutschen Ländern in den letzten Jahren Gebiets- und Funktionalreformen durchgeführt, durch die Gemeinden und Landkreise verschmolzen und auf diese Weise zu verstärkter Abstimmung untereinander gezwungen wurden. Auch wenn dies grundsätzlich als eine sinnvolle Strategie anzusehen ist, um einen Ausgleich divergierender Interessen zu erreichen, stellt sich die Frage nach zusätzlichen Maßnahmen. Diese könnten beispielsweise in einer noch weiter gehenden Übertragung von Kompetenzen vom Land auf die kommunale Ebene und – dem nachfolgend – in einer Stärkung der fiskalischen Basis der Regionen liegen, beispielsweise durch die Einführung von (begrenzten) Regionalbudgets oder einer Berücksichtigung von demografischen Faktoren im kommunalen Finanzausgleich. Hier gibt es eine Reihe von Vorschlägen, die von der Politik bislang aber kaum aufgegriffen wurden. Auch internationale Erfahrungen, beispielsweise aus Skandinavien, können helfen, angemessene regionalwirtschaftliche Strategien für den Umgang mit dem demografischen Wandel zu finden.

Was in Ostdeutschland bereits heute zu beobachten ist, wird in den kommenden Jahrzehnten auch in weiten Teilen Westdeutschlands Realität werden. Dies spricht für einen offensiven Umgang mit dem demografischen Wandel und dafür, die neuen Länder als Vorbild zu betrachten. Viel wäre gewonnen, wenn es gelingt, hier schon jetzt die Konzepte zu entwickeln, die später dann auch in westdeutschen Regionen verwirklicht werden können.

5 Vgl. Ministerkonferenz für Raumordnung: Leitbilder und Handlungsstrategien für die Raumordnung in Deutschland, Beschluss vom 30.6.2006, Berlin.

6 Vgl. Stellungnahme des Beirats für Raumordnung „Demographischer Wandel und Daseinsvorsorge in dünn besiedelten peripheren Räumen" vom 29.6.2009, S. 13.

7 Vgl. Enquetekommission „Demographische Entwicklung" des Sächsischen Landtags, Abschlussbericht, Dresden 2007.

Klaus-Heiner Röhl

Die Möglichkeiten der Regionalpolitik sind vor dem Hintergrund des demografischen Wandels begrenzt

Vorschläge aus der Wissenschaft, die drohende Entleerung dünnbesiedelter Abwanderungsregionen prinzipiell als unabwendbar zu akzeptieren und sie eher durch geeignete Maßnahmen zu begleiten und zu steuern, statt sich ihr regionalpolitisch entgegenzustemmen, haben in der Politik und in der Öffentlichkeit wenig Anklang gefunden.[1] Die immer noch hohe Arbeitslosigkeit in vielen peripheren Regionen, gerade in den neuen Bundesländern, und die erst zaghaft einsetzende Schrumpfung der deutschen Bevölkerung insgesamt haben bislang offenbar verhindert, dass die Unvermeidbarkeit von Entleerungsprozessen in manchen strukturschwachen Regionen einem breiteren Publikum vermittelt werden konnte.

Der demografische Wandel, der für Deutschland in den kommenden 40 Jahren selbst bei einer Zuwanderung von 100 000 bis 200 000 Personen pro Jahr einen Bevölkerungsrückgang um 8 bis 11 Mio. Einwohner erwarten lässt,[2] trifft die Bundesländer und Regionen nicht gleichmäßig. Die ostdeutschen Länder sind eher und weit stärker betroffen als die westdeutschen, und viele ländliche Räume schrumpfen stärker als die städtischen Ballungsräume. In der ostdeutschen Peripherie lässt sich die Überlagerung dieser beiden Effekte – und die daraus resultierenden Folgen – bereits seit Jahren studieren, da dort Geburtenrückgang und Abwanderung zu einer deutlichen Bevölkerungsabnahme geführt haben. Die Folgen sind Leerstände im Wohnungssektor, untergenutzte Infrastrukturen und Probleme in der flächendeckenden medizinischen Versorgung.

Die Instrumente der Regionalpolitik

Durch die markante Bevölkerungsabnahme stellt sich die Problemlage der Strukturpolitik für wirtschaftsschwache Regionen zukünftig in veränderter Weise. Die deutsche Regionalpolitik versucht seit vier Jahrzehnten, dem Auseinanderklaffen der Lebensverhältnisse durch eine Förderung strukturschwacher Regionen entgegenzuwirken. Im Zentrum der Maßnahmen steht die „Gemeinschaftsaufgabe zur Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ (GRW), die großteils in der Förderung privatwirtschaftlicher Investitionen durch Zuschüsse besteht.[3] Seit der deutschen Vereinigung sind 60 Mrd. Euro Bundes-, Landes- und EU-Mittel in die GRW geflossen, davon circa 90% in die neuen Bundesländer.[4] Etwa ein Drittel der eingesetzten Mittel wurde dabei auch für wirtschaftsnahe Infrastrukturen, etwa die Entwicklung und Anbindung von Gewerbegebieten oder berufsorientierte Bildungseinrichtungen, ausgegeben. Hinzu kam in Ostdeutschland noch eine Investitionszulage mit wechselnder Ausgestaltung, die 2013 endgültig auslaufen soll. Die Maßnahmen der Investitionsförderung innerhalb der GRW wurden nahezu unverändert aus der westdeutschen Regionalpolitik auf die neuen Länder übertragen, obwohl ihre Wirksamkeit kontrovers diskutiert wurde.

Der Bund und die Bundesländer finanzieren die GRW-Förderung jeweils zu 50%.[5] Auch wenn hierbei ein investiver Ansatz gewählt wird, steht die „Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse im Bundesgebiet“, zu der die Bundesregierung durch Artikel 72, Absatz 2 des Grundgesetzes verpflichtet ist, im Fokus dieses Förderinstrumentes. Hauptziel ist es, durch die Stärkung der regionalen Investitionstätigkeit dauerhaft wettbewerbsfähige Arbeitsplätze zu schaffen. Die Höhe der Zuschüsse ist dabei an Kriterien wie eine Mindestzahl dauerhaft (für mindestens fünf Jahre) geschaffener oder erhaltener Arbeitsplätze sowie an die Unternehmensgröße gekoppelt. Mit der EU ist die Gemeinschaftsaufgabe zur Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur ebenfalls verzahnt, denn die GRW-Mittel werden durch Finanzmittel aus dem Europäischen Fonds für regionale Entwicklung (EFRE) aufgestockt und müssen beihilferechtlich genehmigt werden. Allerdings dürften die Hilfen für die ostdeutschen Bundesländer 2013 auslaufen.

Nach Artikel 30 des Grundgesetzes sind eigentlich die Bundesländer für die Entwicklung der Regionen verantwortlich. Die Durchführung der GRW-Förderung ist daher

1 Vgl. die Reaktion auf den Bericht des Zukunftsrats der Bayerischen Staatsregierung: Zukunftsfähige Gesellschaft – Bayern in der fortschreitenden Internationalisierung, München 2010.

2 Vgl. Statistisches Bundesamt: Bevölkerung Deutschlands bis 2060, Ergebnisse der 12. koordinierten Bevölkerungsvorausberechnung, Wiesbaden 2009.

3 Vgl. Klaus-Heiner Röhl: Entwicklung und Schwerpunkte der Regionalförderung in Deutschland, in: IW Trends, Nr. 1, 2005, S. 17-32.

4 Vgl. Klaus-Heiner Röhl, Peggy von Speicher: Ostdeutschland 20 Jahre nach dem Mauerfall – Ist die Investitionsförderung Triebfeder von Industriewachstum und regionaler Entwicklung?, IW Positionen, Nr. 41, Köln 2009.

5 Vgl. Bundesregierung: Jahresbericht zum Stand der deutschen Einheit 2007, Berlin 2008, S. 25.

ihre Angelegenheit. Im gemeinsam von Bund und Ländern gesetzten Rahmen kann das Land räumliche oder sektorale Schwerpunkte setzen und entscheiden, ob Einzelprojekte gefördert und in welcher Höhe sie unterstützt werden sollen. Da die Investitionszuschüsse an der Schnittstelle zwischen regionaler und sektoraler Strukturpolitik wirken, können die Entscheidungsträger in den Landeswirtschaftsministerien gezielt industriepolitische Anreize setzen.[6] So hat z.B. Brandenburg über viele Jahre einen sehr dispersen Förderansatz verfolgt, der Entwicklungspotenziale in den peripheren Regionen stärken sollte. Die Ergebnisse dieser Strategie waren aber ernüchternd.

Studien zur Wirksamkeit der Regionalförderung kommen zu unterschiedlichen Ergebnissen. Eckey und Kosfeld[7] stellen den Investitionszuschüssen ein schlechtes Zeugnis aus, da sie über 90% der getätigten Investitionen als Mitnahme- oder Verlagerungseffekt einschätzen. Die Verlagerung von Wirtschaftsaktivitäten in strukturschwache Regionen kann aber durchaus ein Politikziel sein. Demary und Röhl[8] haben den Beitrag der Investitionsförderung zum Industriewachstum in den neuen Ländern ökonometrisch untersucht. Im Ergebnis einer Panelregression für 113 ostdeutsche Kreise zeigte sich, dass die Regionalpolitik zur Reindustrialisierung Ostdeutschlands beigetragen hat. Im Analysezeitraum von 1996 bis 2006 betrug die Elastizität der industriellen Wertschöpfung auf die Fördersumme je Kreis 0,29. Das heißt, eine um 1% höhere Investitionsförderung in einer Region bewirkt dauerhaft 0,29% zusätzliche Wertschöpfung im regionalen verarbeitenden Gewerbe. Dabei ist das Trendwachstum der ostdeutschen Industrie insgesamt bereits berücksichtigt, so dass es sich um einen zusätzlichen Effekt handelt. Es zeigte sich aber, dass der Fördereffekt in den Ballungszentren größer war als in der Peripherie und in kleineren Städten.

Lage und Perspektiven der strukturschwachen Regionen

Die strukturschwachen Regionen in den östlichen Bundesländern, aber auch in Teilen Westdeutschlands wie etwa der Eifel, Ostfriesland, Nordhessen oder dem Bayerischen Wald, erleben aus zwei Gründen einen sich beschleunigenden Bevölkerungsrückgang: Zum einen handelt es sich um traditionelle Abwanderungsregionen, zum anderen führt der Fortzug junger Menschen, insbesondere junger Frauen, zu einem Geburtenrückgang noch über die Folgen des allgemeinen demografischen Wandels hinaus. Einen Sonderfall unter den Problemregionen bildet das Ruhrgebiet: Dieser Ballungsraum ist altindustrialisiert, aber nicht strukturschwach. Die Wirtschaftsleistung je Einwohner entspricht etwa dem westdeutschen Durchschnitt. Die Städte an der Ruhr sind daher auch kein Ziel für GRW-Hilfen, sondern z.B. ein Einsatzgebiet für den Europäischen Sozialfonds (ESF), mit dem Umschulungen u.Ä. finanziert werden. Abwanderung muss aber auch das Ruhrgebiet verkraften.

Im Durchschnitt sind die ländlichen Regionen im Osten von der Abwanderung erheblich stärker betroffen als die Städte und verdichteten Regionen. Unter den Ballungsräumen gibt es „Leuchttürme“ wie Potsdam oder Jena. Auch Dresden und Leipzig haben ihre Einwohnerzahl stabilisieren können. Während in vielen peripheren Regionen der neuen Länder trotz anhaltender Abwanderung noch immer Arbeitslosenquoten von 15% oder mehr verzeichnet werden, ist die Arbeitslosigkeit in den wirtschaftlichen Zentren teilweise auf unter 10% gesunken. Hier droht in den kommenden Jahren ein Fachkräftemangel, da geburtenstarke Jahrgänge aus dem Arbeitsleben ausscheiden. Aber auch in der Peripherie ist ein Mismatch auf dem Arbeitsmarkt absehbar, da hier meist gering Qualifizierte zurückbleiben und ausscheidende oder abwandernde Fachkräfte nicht ersetzt werden können.

Innerhalb der neuen Länder konzentriert sich die Bevölkerung zunehmend auf die großen Städte, die am ehesten als Kristallisationskerne einer erfolgreichen Wirtschaftsentwicklung fungieren können, während die Kleinstädte und der ländliche Raum beschleunigt Bevölkerung verlieren. In einigen Regionen wie beispielsweise Vorpommern droht eine Abwärtsspirale, da es für junge Menschen uninteressant ist, in Ortschaften zu leben, aus denen die meisten anderen Jüngeren schon abgewandert sind. Eine weitere Entleerung scheint unter diesen Bedingungen auch dann unvermeidbar, wenn es bald ausreichend Arbeitsplätze für die schrumpfende Erwerbsbevölkerung gibt. Aufgrund von Agglomerationsexternalitäten ist die Entleerung strukturschwacher Räume gesamtwirtschaftlich einer Politik der Stärkung der Peripherie zu Lasten der prosperierenden Ballungsräume vorzuziehen – sofern es überhaupt wirksame Politikansätze gibt, dieser Entwicklung Einhalt zu gebieten.

Die Regionalpolitik wirkt nicht gegen demografische Probleme

Die Möglichkeiten der Regionalpolitik sind trotz der Erfolge bei der Industrieansiedlung in Ostdeutschland keines-

6 Vgl. Mirko Titze: Strategien der neuen Bundesländer im Rahmen der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ – Ein Vergleich, IWH-Diskussionspapiere, Nr. 14, 2007, S. 6.

7 Vgl. Hans-Friedrich Eckey, Reinhold Kosfeld: Regionaler Wirkungsgrad und räumliche Ausstrahlungseffekte der Investitionsförderung, Volkswirtschaftliche Diskussionsbeiträge der Universität Kassel, Nr. 55/04, 2004.

8 Vgl. Markus Demary, Klaus-Heiner Röhl: 20 Years after the Fall of the Berlin Wall: Structural Convergence in a Slow-Growth Environment, in: Applied Economics Quarterly Supplement, Nr. 60, 2009, S. 9-28.

wegs euphorisch einzuschätzen. Investitionszuschüsse können die Schaffung von Arbeitsplätzen begünstigen, aber sie können nicht den demografischen Wandel aufhalten. Die Reindustrialisierung ostdeutscher Regionen mit ehedem hoher Industriedichte ist überwiegend abgeschlossen – der Anteil der Industrie an der Bruttowertschöpfung ist in Ostdeutschland höher als in Frankreich, Großbritannien oder den USA –, während sich der Bevölkerungsrückgang beschleunigt. Auch wenn eine Investitionsförderung in strukturschwachen Regionen mit unterausgelasteten Kapazitäten prinzipiell sinnvoll sein kann, sind ihre Potenziale in Schrumpfungsregionen, in denen qualifizierte Arbeitskräfte zu einem Engpassfaktor werden, gering. Unternehmen werden nicht allein aufgrund verfügbarer Fördermittel größere Investitionen tätigen, wenn bald keine Arbeitskräfte mehr in der Region verfügbar sind. Investoren berücksichtigen die zusätzlichen Kosten der externen Anwerbung von Fachkräften für eine wenig attraktive Region. Und selbst bei einer erfolgreichen, geförderten Unternehmensansiedlung dürfte es eher zu Entzugseffekten in anderen Schrumpfungsregionen kommen als in prosperierenden Ballungszentren. Für die Peripherie insgesamt wäre eine solche Förderpolitik ein Nullsummenspiel, das den Staat allerdings viel Geld kostet. Die Regionalförderung ist damit in ihrer bisherigen Form kein Instrument zur Lösung der vor uns liegenden Probleme.

Das grundgesetzliche Postulat gleichwertiger Lebensverhältnisse kann für die Politik daher nicht bedeuten, viele Milliarden Euro in Infrastrukturen und Beihilfen in ländlichen Räumen zu investieren, ohne letztlich die Schrumpfung der Bevölkerung über alle betreffenden Regionen hinweg aufhalten zu können. Diese Erkenntnis ist in der Wissenschaft inzwischen zunehmend akzeptiert.[9] Doch für die Öffentlichkeit und für die Politik sind die Argumente offenbar nur schwer nachzuvollziehen; vermutlich auch, weil man sich noch immer nicht über die gravierenden Auswirkungen des demografischen Wandels im Klaren ist. Auch dass die Erwerbsbevölkerung trotz der Anhebung des Renteneintrittsalters auf 67 noch schneller schrumpft als die Bevölkerung insgesamt – nach Berechnungen des Statistischen Bundesamtes um bis zu 25% bis 2050[10] – scheint von den Kritikern, die eine Entleerung von Regionen verhindern wollen,[11] systematisch ausgeblendet zu werden.

9 Vgl. Zukunftsrat der Bayerischen Staatsregierung, a.a.O.; und Berlin-Institut für Bevölkerung und Entwicklung: Gutachten zum demografischen Wandel im Land Brandenburg, Expertise im Auftrag des brandenburgischen Landtages, 2007, S. 31 f.

10 Vgl. Statistisches Bundesamt, a.a.O..

11 Vgl. z.B. BR Online: Studie des Zukunftsrats: Eigene Zukunft für den ländlichen Raum, http://www.br-online.de/aktuell/zukunftsrat-leistungszentren-gutachten-ID1295433879925.xml, 11.2.2011.

Politiken zur Begleitung der Schrumpfung

Aufgrund abnehmender Bevölkerungszahlen, rückläufiger Zuwachsraten beim motorisierten Individualverkehr und der deutlich verbesserten Erreichbarkeit eines großen Teils der strukturschwachen Regionen durch den Infrastrukturausbau der letzten Jahrzehnte hat sich der Investitionsbedarf hinsichtlich der Verkehrswege vielfach vom Neubedarf zur Erhaltung verändert. Teilweise ist auch die Infrastrukturerhaltung nur noch schwer finanzierbar, etwa im Bereich überdimensionierter Kanalisationen in den östlichen Ländern. Entsprechende Problemlagen werden sich in den Schrumpfungsregionen ausweiten. Das Berlin-Institut für Bevölkerung und Entwicklung schlägt deshalb für einzelne Ortschaften Abwanderungsprämien vor, um die Erhaltungsinvestitionen auf einzelne Schwerpunktorte konzentrieren zu können.[12]

Im Bereich der Bildungsinfrastruktur nimmt der Bedarf aufgrund rückläufiger Bevölkerungszahlen ebenfalls ab. Die Zusammenlegung von Bildungseinrichtungen scheint vielerorts unvermeidlich zu sein, um die erforderliche minimale Nutzerzahl zu erreichen. Infrastrukturen sind immer öfter nicht ausgelastet und damit auch kein Engpassfaktor der regionalen Entwicklung. Jede punktuelle Maßnahme, um eine periphere Region besonders attraktiv zu machen, kann vor dem Hintergrund einer stark rückläufigen Bevölkerung in Deutschland insgesamt nur zulasten anderer Problemregionen gehen, da eine gezielte Schwächung der erfolgreichen Ballungszentren sinnlos erscheint. Von teuren und letztlich wirkungslosen Investitionen in einzelnen Regionen ist daher abzuraten. Die regionale Investitionsförderung kann in der bereits reduzierten Form der letzten Jahre zwar weitergeführt werden, sollte sich aber auf kleinere Zentren und Wirtschaftscluster innerhalb der schwächeren Regionen konzentrieren und zudem neben der Investitions- auch stärker die Innovationsförderung im Blick haben.

Vorbilder, wie öffentliche Leistungen in Entleerungsregionen gestaltet werden können, gibt es etwa in Skandinavien. In der medizinischen Versorgung können durch eine gute Koordination und den Einsatz moderner Informations- und Kommunikationstechnik Mittel eingespart und die Leistungsfähigkeit erhöht werden. So nehmen im kaum besiedelten Norden Finnlands Gesundheitszentren die medizinische Grundversorgung wahr, während speziellere Leistungen von entfernteren Krankenhäusern angeboten werden. Schon seit 1997 werden auch Fernsprechstunden und -diagnosen zwischen Gesundheitszentren und Kran-

12 Vgl. Berlin-Institut für Bevölkerung und Entwicklung, a.a.O., S. 30.

kenhäusern per Telemedizin genutzt.[13] Der Öffentliche Personennahverkehr ist in dünn besiedelten Regionen üblicherweise nur mit sehr hohen öffentlichen Zuschüssen zu betreiben. Anrufbusse mit variabler Linienführung gehören zu den Möglichkeiten, hier trotz Kostenbegrenzung das Angebot aufrechtzuerhalten. Generell gilt, dass mehr Kreativität in der Aufrechterhaltung der Daseinsvorsorge zunehmend die etablierten Verfahren der öffentlichen Finanzierung ablösen muss.

13 Vgl. Klaus-Heiner Röhl: Raumwirtschaft, in: Institut der deutschen Wirtschaft Köln (Hrsg.): Perspektive 2050 – Ökonomik des demographischen Wandels, 2004, S. 173-192.

Thomas Lenk, André Grüttner

Konzepte der Raumentwicklung im Lichte des Postulats der Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse

Politische Zielsetzungen zur Schaffung ähnlicher sozialer und wirtschaftlicher Lebensverhältnisse für ein bestimmtes Territorium existieren vielfach. So ist schon im Vertrag über die Europäische Union (EGV) der wirtschaftliche und soziale Zusammenhalt und die damit verbundene Verringerung unterschiedlicher Entwicklungsstände erklärtes Ziel der Gemeinschaft.[1] Die Bundesrepublik hat dieses Ziel grundgesetzlich verankert[2] und leistet diesem Staatsverständnis u.a. mit dem Raumordnungsgesetz (ROG) folge. Entsprechend den dort enthaltenen Leitvorstellungen zur räumlichen Entwicklung in der Bundesrepublik soll die Raumordnung zu gleichwertigen Lebensverhältnissen in den Teilräumen beitragen.[3] Doch insbesondere die Prognosen zur demographischen Entwicklung und die hieraus resultierenden räumlichen Entwicklungsmuster der Bevölkerung werfen verstärkt Fragen zur Umsetzung des Postulats der gleichwertigen Lebensverhältnisse auf. Daher soll nachfolgend umrissen werden, wie weit der Staat diesem Postulat verpflichtet ist bzw. welche Konsequenzen sich hieraus für das staatliche Handeln ergeben. Dabei wird verstärkt auf den Politikbereich der Raumordnung[4] abgestellt. Und es werden insbesondere Konzepte zur Verfolgung des genannten Leitbildes der Raumordnung unter Berücksichtigung der gegenwärtigen und zukünftigen Anforderungen untersucht, die das genannte Leitbild der Raumordnung verfolgen und dabei die gegenwärtigen und zukünftigen Anforderungen aufgrund der wirtschaftlichen und demografischen Entwicklung berücksichtigen.

Zum Postulat der Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse

Das Prinzip der Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse in allen Teilräumen ist ein zentraler Grundsatz der Raumordnungs- und Regionalpolitik. Dennoch steht es in Verbindung mit anderen politischen Themen immer wieder zur Diskussion: Maßgeblich die Herausforderungen aufgrund der demographischen Entwicklung,[5] die Debatte um den Föderalismus oder auch die wirtschaftlichen Erfordernisse aufgrund der fortschreitenden europäischen Integration und der Globalisierung – genannt seien hier der technologisch-ökonomische Strukturwandel, die Entwicklungen in der IT-Branche oder auch der globale Wettbewerb[6] – entfachen immer wieder die Debatte um die Umsetzbarkeit gleichwertiger Lebensverhältnisse. Auch wenn

1 Vgl. Art. 158 EGV.
2 Vgl. Art. 72 Abs. 2 GG.
3 Vgl. § 1 Abs. 2 ROG.
4 Als Synonym wird im Folgenden der Begriff Raumentwicklung verwendet. Dieser scheint geeigneter, da der Begriff Raumordnung zu stark auf die regulierend-ordnende Komponente der räumlichen Planung abstellt, die noch stark an das Wachstumsparadigma angelehnt ist. Bei diesem Planungsverständnis ging es vor allem darum, die sich aus wirtschaftlichen und aus dem Bevölkerungswachstum ergebenden konkurrierenden Flächenbedarfe zu „ordnen“, d.h. diese Ansprüche abzuwägen und räumlich zu verteilen.
Der Begriff Raumentwicklung impliziert hingegen eine stärkere (begriffliche) Dynamik. Damit ist sie weiter gefasst als die eher auf die traditionelle Ordnungsfunktion abgestellte Raumordnung. Sie verfolgt eine an den aktuellen Rahmenbedingungen orientierte Konzeption für spezifische regionale Situationen. Dies umfasst dann neben wachstumsorientierten Konzepten auch explizit den Umgang mit rückläufigen Bedarfen.
5 Die wesentlichen Trends werden als ausreichend bekannt angenommen und sollen hier nicht weiter ausgeführt werden. Lediglich die Entwicklung der Bevölkerungszahl und -struktur seien als Stichworte genannt. Der interessierte Leser sei auf die einschlägigen Veröffentlichungen des Bundesinstituts für Bevölkerungsforschung (BiB) oder des Bundesamtes für Bauwesen und Raumordnung (BBR)/Bundesinstituts für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) verwiesen.
6 Einen kurzen Überblick zu diesen Trends liefert S. Geyler u.a.: Flächenpolitische Ziele unter Schrumpfungsbedingungen in der Kernregion Mitteldeutschland, Normative überörtliche Aussagen im Spiegel der Fachdiskussion; in: J. Ringel et al. (Hrsg.): Schriftenreihe des Forschungsverbundes KoReMi, Bd. 5, Leipzig 2009, S. 21 f.

also eine Neuinterpretation geboten erscheinen mag,[7] so bleibt aber der gesetzliche Auftrag weiterhin gültig. Doch wie weit ist der Staat hier in der Erfüllungspflicht?

Schon verfassungsrechtlich kann eine entsprechende Verantwortung attestiert werden. Nach dem Grundgesetz ist die Bundesrepublik ein sozialer Bundesstaat[8] mit entsprechender Verantwortung für die Bürger. „Zu den Aufgaben des Sozialstaates gehört es, die gleiche Teilhabe aller Bürgerinnen und Bürger an öffentlich verantworteten technischen und sozialen Infrastrukturleistungen und die gleiche Chance auf Selbstentfaltung der Person (etwa durch ein entsprechendes Bildungswesen) zu ermöglichen. Das gilt auch in räumlicher Hinsicht, und zwar unabhängig von der Lage des Wohnorts."[9] In der Politikwissenschaft wird dabei auch vom Modell des Wohlfahrtstaats gesprochen. Dieser ist geprägt durch einen großen öffentlichen Sektor, mit welchem der Staat eine weitreichende Erfüllungsverantwortung für die oben genannten Aufgaben des Sozialstaates übernimmt. Mit dem Wandel des Staatsverständnisses vom Wohlfahrtstaat hin zum Gewährleistungsstaat[10] ist jedoch nicht mehr der Staat selber für die entsprechende Leistungserbringung verantwortlich, sondern er gewährleistet, dass diese entsprechend politischer Zielstellungen erbracht wird. Insbesondere bezogen auf die Gestaltung der öffentlichen Infrastrukturversorgung beschränkt sich der Staat dabei auf die Sicherstellung der Produktion gewünschter Dienstleistungen durch andere. Dabei „(…) wird versucht, eine intensivierte Einbeziehung Privater an der Erfüllung öffentlicher Aufgaben mit einer fortbestehenden staatlichen Gemeinwohlverantwortung in Einklang zu bringen."[11] „Statt zentrale Infrastrukturaufgaben selbst wahrzunehmen, übernehmen heute vielfach Private den kundenorientierten Bereitstellungsprozess, während der Staat weiterhin die Funktionsfähigkeit der Infrastrukturen und die Realisierung gewünschter Versorgungs- und Preisstandards garantiert."[12]

Zudem ist in Deutschland das Postulat der Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse eng mit dem Daseinsvorsorgeauftrag[13] verbunden. Das klassische Verständnis im Forsthoff'schen Sinne rechnet dabei „(…) all jene Leistungen der öffentlichen Hand zur Daseinsvorsorge, auf die der einzelne durch den Verlust des selbstbeherrschten Lebensraumes und damit die einhergehende soziale Bedürftigkeit im weiteren Sinne angewiesen ist."[14] Es handelt sich hier um einen unbestimmten Rechtsbegriff, der keinen spezifischen Bedeutungsgehalt hat. Denn eine abschließende (rechtliche) Definition[15] existiert nicht, so dass er damit keine Rechtsfolge entfaltet. Dies bedeutet zugleich, dass mit der Zuordnung einer Aufgabe zur Daseinsvorsorge keine zwingende Regelung zur Art und Weise der Aufgabenerledigung vorgegeben ist. Grundsätzlich kann also eine Leistungserbringung auch durch (private) Dritte erfolgen. Doch für viele der Daseinsvorsorge zugeordnete Bereiche existieren Rechtsnormen, die ebenfalls zumindest die Gewährleistungsverantwortung dem Staat übertragen.[16] Auch hieraus ergeben sich also gesetzliche Verpflichtungen des Staates für die Verfolgung des Gleichwertigkeitspostulats.

Schließlich verpflichtet auch das Grundgesetz den Staat zu diesem Ziel: Nach Art. 106 Abs. 3 Nr. 2 GG soll die Umsatzsteuerverteilung auf Bund und Länder so ausgestaltet werden, dass „(…)die Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse im Bundesgebiet gewahrt wird." Art. 72 Abs. 2 GG fordert wiederum die Gesetzgebungszuständigkeit auf Seiten des Bundes, „wenn und soweit die Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse im Bundesgebiet (…) eine bundesgesetzliche Regelung erforderlich macht".

Abschließend ist wichtig darzulegen, dass „Gleichwertigkeit" nicht mit „Gleichheit" und damit einer Verein-

7 Hierfür spricht sich z.B. die Akademie für Raumordnung und Landesplanung (ARL) aus, vgl. Akademie für Raumordnung und Landesplanung (Hrsg.): Gleichwertige Lebensverhältnisse: eine wichtige gesellschaftspolitische Aufgabe neu interpretieren!, Positionspapier, Nr. 69, Hannover 2006.

8 Das Sozialstaatprinzip ist in Art. 20 GG verankert.

9 ARL, a.a.O., S. 6.

10 Vgl. dazu beispielsweise ARL: Gleichwertige Lebensverhältnisse…, a.a.O., S. 2.

11 K. Einig: Regulierung der Daseinsvorsorge als Aufgabe der Raumordnung im Gewährleistungsstaat; in: Informationen zur Raumentwicklung, H. 1/2, 2008, S. 17-40, hier S. 20.

12 Ebenda.

13 Der staatliche Auftrag der Daseinsvorsorge kann dabei aus § 2 Abs. 2 Nr.1 ROG abgeleitet werden: „Im Gesamtraum der Bundesrepublik Deutschland und in seinen Teilräumen sind ausgeglichene soziale, infrastrukturelle, wirtschaftliche, ökologische und kulturelle Verhältnisse anzustreben. Dabei ist die nachhaltige Daseinsvorsorge zu sichern (…)."

14 K. Einig, a.a.O., S. 18.

15 Als Beispiel kann hier aber die Definition der EU aufgeführt werden: „Leistungen der Daseinsvorsorge (oder gemeinwohlorientierte Leistungen) sind marktbezogene oder nichtmarktbezogene Tätigkeiten, die im Interesse der Allgemeinheit erbracht und daher von den Behörden mit spezifischen Gemeinwohlverpflichtungen verknüpft werden." Europäische Gemeinschaft (Hrsg.): Leistungen der Daseinsvorsorge in Europa; in: dies.: Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften, Nr. C 281/03, 1996, S. 3.

16 So ist der ÖPNV entsprechend § 1 Abs. 1 RegG (Regionalisierungsgesetz) eine Aufgabe der Daseinsvorsorge, die jeweiligen ÖPNV-Gesetze der Länder bekräftigen dies. Auch die Abfallwirtschaft ist nach § 10 Abs. 1 und § 13 KrW-/AbfG (Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetz) eine Aufgabe der Daseinsvorsorge. Gleiches gilt entsprechend § 50 Abs. 1 Wasserhaushaltsgesetz (WHG) für die Wasserversorgung. Zudem benennen weitere Fach- und Landesgesetze weitere Bereiche, die der Daseinsvorsorge zuzuordnen sind.

heitlichung der Lebensverhältnisse verwechselt werden darf, wie es manchmal den Anschein zu haben scheint. Denn dies wäre in der Tat nicht erreichbar und weder ökonomisch effizient noch politisch wünschenswert. „In diesem Sinne sind ‚gleichwertige Lebensverhältnisse' als eine Richtungsvorgabe zu verstehen. (…) nicht zuletzt auch die begrenzten Ressourcen der öffentlichen Hand schließen aus, dass es eine Verpflichtung des Staates zu einer Nivellierung in räumlicher Hinsicht gibt."[17]

Folgen für die Raumentwicklung

Aufgrund der skizzierten Rahmenbedingungen und insbesondere der zurückgehenden Finanzmittel wird verstärkt diskutiert, ob nicht eine primäre – wenn nicht gar ausschließliche – Förderung sogenannter „Leuchttürme" bzw. stabiler, eher wachsender Räume erfolgen soll. Zuletzt kamen entsprechende Überlegungen von Seiten des Zukunftsrates in Bayern. Dabei empfahl er eine (ausschließliche) Vernetzung der Ballungsräume, also eine Konzentration auf sogenannte Leistungszentren: „Potente Städte in der Fläche Bayerns müssen zu überregionalen Leistungszentren ausgebaut werden (…). Die Leistungszentren selbst müssen durch enge Vernetzung untereinander gestärkt werden. Die unterschiedlich strukturierten Regionen Bayerns müssen dabei entsprechend ihrer Leistungsfähigkeit entwickelt werden."[18] Die ARL plädierte bereits 2006 entschieden gegen eine derart gestaltete Regionalpolitik: „Der von der Akademie für Raumforschung und Landesplanung eingerichtete Ad-hoc-Arbeitskreis „Gleichwertige Lebensverhältnisse" spricht sich mit Nachdruck dafür aus, dass gleichwertige Lebensverhältnisse in allen Teilräumen Deutschlands ein zentrales gesellschaftspolitisches Anliegen bleiben. Er sieht keinen Grund, dieses grundgesetzlich verankerte Ziel raumwirksamer Politikfelder wie z.B. der Raumordnung und der regionalen Wirtschaftspolitik in Frage zu stellen oder in seiner prinzipiellen Bedeutung zu relativieren. Insbesondere ist es nicht begründet, ökonomische Ziele des Wachstums und der Wettbewerbsfähigkeit gegen das Prinzip der gleichwertigen Lebensverhältnisse auszuspielen."[19] Ist also alles dem wirtschaftlichen Wachstum unterzuordnen oder kann die Raumentwicklung mit entsprechenden Konzepten gegensteuern bzw. eine den neuen Rahmenbedingungen folgeleistende Verringerung räumlicher Disparitäten erreichen?

Es existiert eine Vielzahl von Konzepten zum Umgang mit den genannten Herausforderungen, die nicht ausschließlich auf das wirtschaftliche Wachstum rekurrieren, sondern vor allem die demografischen Rahmenbedingungen in den Blick nehmen. Bereits 2005 veröffentlichte das Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR) Strategieoptionen zum Umgang mit dem demographischen Wandel, wenngleich diese noch allein auf die neuen Länder beschränkt waren.[20] Nach wie vor wird an den Leitbildern der Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse und der dezentralen Konzentration festgehalten.[21] Bezüglich der Raumentwicklung als Aufgabe der Landes- und Regionalplanung analysierte ebenfalls das BBR die Landesentwicklungspläne verschiedener Bundesländer hinsichtlich entsprechender Strategien.[22]

Bezogen auf das Leitbild der dezentralen Konzentration – den Kern der landes- und regionalplanerischen Strategien – wird verstärkt auf bewährte Strategien und Instrumente zurückgegriffen. Dabei erfolgt aber deren Schärfung und Neujustierung anhand der kommenden Herausforderungen und aktuellen Problemlagen. Vielfach wird auf einen Mix von vier Strategien abgestellt:[23]

- eine Novellierung und Neuausrichtung des Zentralen-Orte-Konzeptes mit Schwerpunkt auf der Konzentration von Siedlungsentwicklung, infrastrukturelle Angebote und regionale Wirtschaftskraft;
- Verstärkung der interregionalen und interkommunalen Kooperation;
- Beschränkung der Siedlungsentwicklung außerhalb der zentralen Orte auf Eigenentwicklung sowie
- konsequente Umsetzung des städtebaulichen Leitbilds der Innenentwicklung.

17 ARL, a.a.O., S. 7.
18 Zukunftsrat der Bayerischen Staatsregierung (Hrsg.): Zukunftsfähige Gesellschaft, Bayern in der fortschreitenden Internationalisierung, Bericht des Zukunftsrates der Bayerischen Staatsregierung, München Dezember 2010, S. 31 f.
19 ARL, a.a.O., S. 1.
20 Vgl. Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (Hrsg.): Anpassungsstrategien für ländliche/periphere Regionen mit starkem Bevölkerungsrückgang in den neuen Ländern, Werkstatt: Praxis, H. 38, Bonn 2005. Hier werden zudem Lösungskonzepte aus dem Ausland vorgestellt.
21 Dezentrale Konzentration beschreibt ein räumliches Organisationsmuster mit einer Umverteilung des Siedlungswachstums aus den aufgrund von Flächenentwicklungsrestriktionen überlasteten Ballungsräumen (Kernstädte und Umland) in Ober- und Mittelzentren außerhalb des Ballungsraumes. Dadurch soll erreicht werden, dass auch in ländlich-peripheren Gebieten leistungsfähige zentrale Orte entstehen, von denen einerseits Entwicklungsimpulse für den ländlichen Raum ausgehen und die als Auffangorte für abwanderungswillige Bevölkerung in der entsprechenden Region dienen sollen. Insgesamt soll das Leitbild zu einer Stärkung der Polyzentralität des Siedlungssystems und damit zu einer ausgewogenen Siedlungsstruktur führen.
22 Vgl. Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (Hrsg.): Strategien der Landes- und Regionalplanung zur Bewältigung des demografischen Wandels, Werkstatt: Praxis, H. 49, Bonn 2007.
23 Vgl. ebenda, S. 4.

Je nach demographischer Situation ergibt sich eine gewisse Spannbreite an Umsetzungskonzepten. Mit der Modifizierung dieser Ansätze setzte sich das REFINA-Forschungsprojekt KoReMi[24] detailliert auseinander.

Abschließend sollen zwei besonders wichtige Konzepte kurz näher vorgestellt werden. Einerseits ist dies die Flexibilisierung und Anpassung des Zentrale-Ort-Konzepts, andererseits die Förderung der interkommunalen Kooperation. Das erstgenannte Konzept beachtet insbesondere den Daseinsvorsorgeauftrag und ist für die Aufrechterhaltung einer Infrastrukturversorgung in der Fläche unabdingbar. Indem es sich auf ein Grundnetz mit dann verringerter Anzahl zentraler Orte konzentriert oder indem die Ebenenanzahl[25] reduziert wird, kann eine Gewährleistung der Daseinsvorsorge in der Fläche gesichert werden.[26] Jedoch kann dies nur dann gelingen, wenn gleichzeitig das zweitgenannte Konzept – die interkommunale Kooperation – zur Anwendung kommt. Denn gerade die finanzielle Situation der Kommunen als Träger der lokalen Siedlungsentwicklung erfordert es, die (Infrastruktur-)Versorgung vor Ort angemessen aufrecht zu erhalten. Problematisch ist jedoch, dass kooperative Ansätze derzeit noch auf breite Skepsis stoßen.[27] Das liegt vor allem daran, dass ungeklärt ist, wie Kosten und Nutzen auf die beteiligten Städte und Gemeinden im Falle einer interkommunalen Zusammenarbeit verteilt werden sollten.

Mithin muss abschließend konstatiert werden, dass weiterhin an dem Leitbild der Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse festzuhalten ist, auch wenn eine Neuinterpretation durchaus erforderlich erscheint. Hierfür existieren geeignete Strategien der Raumentwicklung. Aber aufgrund der spezifischen Situation jeder Planungsregion und abweichender (heterogener) aktuelle Problemlagen kann es keine allgemeingültige Lösung geben, sondern es bedarf immer einer Anpassung der Instrumente an die Erfordernisse „vor Ort".

24 Akronym für „Ziele und übertragbare Handlungsstrategien für ein kooperatives regionales Flächenmanagement unter Schrumpfungstendenzen in der Kernregion Mitteldeutschland". Die Ergebnisse des Forschungsprojektes sind unter www.koremi.de veröffentlicht. Insbesondere die Bände 8 und 9 der Schriftenreihe des Forschungsverbundes betrachten ausführlich die Strategie der Kooperation.

25 Das Zentrale-Orte-Konzept ist in der Regel dreistufig: Ober-, Mittel- und Grundzentren.

26 Speziell zur Thematik Gewährleistung der Daseinsvorsorge in der Fläche vgl. Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (Hrsg.): Regionale Daseinsvorsorgeplanung. Ein Leitfaden zur Anpassung der öffentlichen Daseinsvorsorge an den demografischen Wandel, Werkstatt: Praxis, H. 64, Bonn 2010.

27 Zu den Ergebnissen sei ebenfalls auf das Forschungsprojekt KoReMi verwiesen, vgl. Fußnote 23.

Die Autoren des Zeitgesprächs

Dr. Silvia Stiller ist Forschungsdirektorin am Hamburgischen Welt-Wirtschafts-Instituts (HWWI), Hamburg.

Dr. Steffen Kröhnert ist Sozialwissenschaftler am Berlin-Institut für Bevölkerung und Entwicklung.

Dr. Joachim Ragnitz ist stellvertretender Geschäftsführer der Niederlassung Dresden des ifo Instituts.

Dr. Klaus-Heiner Röhl ist Senior Economist im Bereich Unternehmensentwicklung und Regionalpolitik des Instituts der deutschen Wirtschaft Köln.

Prof. Dr. Thomas Lenk ist Direktor des Kompetenzzentrums Öffentliche Wirtschaft und Daseinsvorsorge und Direktor des Instituts für Öffentliche Finanzen und Public Management der Universität Leipzig.

André Grüttner, Dipl.-Geograph, Dipl.-Ingenieur, ist wissenschaftlicher Mitarbeiter des Instituts für Öffentliche Finanzen und Public Management der Universität Leipzig.