

## **Demografischer Wandel - Herausforderungen an die Weiterentwicklung der Infrastruktur in den ländlichen Räumen Ostdeutschlands**

### **- Cottbuser Erklärung -**

vom 14.05.2004

*Besonders die peripheren Räume Ostdeutschlands weisen hohe Bevölkerungsverluste auf, und es ist auch in Zukunft mit weiterhin überdurchschnittlichen Abnahmen zu rechnen. Gleichzeitig wird die Zahl älterer Bewohner zunehmen. Im Infrastrukturangebot werden angesichts der für Deutschland bereits dünnen Besiedlungsdichten schnell Tragfähigkeitsgrenzen erreicht - insbesondere, wenn bisher geltende Maßstäbe und Standards der Leistungserbringung zugrunde gelegt werden. Verstärkt durch die sinkende Finanzkraft der öffentlichen Hand wird es immer schwieriger, Leistungen der Daseinsvorsorge im bisherigen Maße bereitzustellen. Somit besteht die Gefahr, dass sich die Abwanderungen mit zunehmenden Defiziten verstärken.*

*Das Modellvorhaben der Raumordnung "Anpassungsstrategien für ländliche/periphere Regionen mit starkem Bevölkerungsrückgang in den neuen Bundesländern" wurde vom Bundesministerium für Verkehr, Bau und Wohnungswesen (BMVBW) sowie dem Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR) im Herbst 2001 initiiert und seitdem vom BBR und vom IfS Institut für Stadtforschung und Strukturpolitik GmbH, das mit der Forschungsassistenz beauftragt wurde, wissenschaftlich begleitet. Die Modellregionen Mecklenburgische Seenplatte, Lausitz-Spreewald und Ostthüringen haben sich seit Sommer 2002 in intensiven Dialogprozessen mit dem Bedarf zur Weiterentwicklung der Infrastruktur und Lösungsansätzen für den ländlichen Raum auseinander gesetzt. Die Cottbuser Erklärung wurde auf dem Abschlussforum des Modellvorhabens am 14.05.2004 vom Plenum verabschiedet. Mit ihr sollen die Erfahrungen der Modellregionen genutzt sowie die öffentliche Aufmerksamkeit auf diese Aufgabe gelenkt werden.*

### **Infrastrukturangebote überdenken und neu organisieren.**

Solange für öffentliche Dienstleistungen eine Mindestnachfrage dauerhaft gesichert ist, können die Angebote gegebenenfalls durch Erhöhung der Erreichbarkeit, Verkleinerung, Zentralisierung oder Dezentralisierung bzw. zeitliche Nutzung - zwar eingeschränkt - aber weitestgehend noch in der bisher bekannten Form bereitgestellt werden. Dies wird aber nicht überall der Fall sein können. Sinkende Einwohner- und Besiedlungsdichten werden zunehmend ein Angebot außerhalb gewohnter Formen erfordern. Deshalb sind Konzeptionen erforderlich, die verstärkt folgende Überlegungen aufgreifen:

- So wird sich beispielsweise eine wohnortnahe Bildung zunehmend an jahrgangsübergreifenden Klassen mit neuen pädagogischen Konzepten ausrichten.
- Der öffentliche Personenverkehr (ÖPNV) wird verstärkt mittels flexibler Bedienformen durchzuführen sein.
- Um ihre organisatorische und wirtschaftliche Basis dauerhaft sicherzustellen, wird bei den privaten und öffentlichen Angeboten an die Stelle separater Einrichtungen verschiedener Träger eine verstärkte Bündelung treten müssen.
- Mobile Dienstleistungen sind im Interesse einer Kundenorientierung zu erproben.

Die Bereitstellung des Angebots an notwendiger Daseinsvorsorge muss daher weiterentwickelt werden - mit neuen inhaltlichen und organisatorischen Konzepten, die die geltenden Rahmenvorgaben auch bewusst überschreiten können. Hierzu sind flexible Öffnungsklauseln in den Regelwerken vorzunehmen, um innovative Ansätze zu ermöglichen.

### **Regional passende Lösungen suchen.**

Übergreifende Aufgabenstellungen bedürfen zunehmend der Lösungen auf regionaler Ebene. Dort können kommunale Handlungserfordernisse gebündelt werden. Es besteht hierdurch die Möglichkeit und der Rahmen, die zukunftsfähige Entwicklung (klein)räumlich unterschiedlicher Potenziale in einem größeren Zusammenhang zum gemeinsamen Vorteil zu nutzen. Das zentrale Feld der Bildung zeigt, dass angesichts weiter sinkender Schülerzahlen innerhalb eines Kreises keine zukunftsfähigen berufsbildenden Angebote bereitgestellt werden können. Der ÖPNV, der bei rückläufigen Angeboten eine besondere Bedeutung erlangt (Gewährleistung der Erreichbarkeit), kann nicht durch Insellösungen leistungsfähig gehalten werden. Aufgrund von unterschiedlichen Siedlungsstrukturen in den ländlichen Regionen, Varianzen des Landesrechts, verschiedenen Fortschritten bei der Modernisierung von Angeboten etc. gibt es keinen Königsweg zur Gestaltung der Angebote. Aus den Modellregionen können zwar Anregungen gezogen werden, es bedarf aber in jedem Fall einer auf die regionalen Bedingungen zugeschnittenen Lösung. Ausländische Erfahrungen im Umgang mit diesen Problemstellungen sind auf ihre Eignung und Übertragbarkeit zu prüfen.

### **Neue Partner finden.**

Der Ausbau von Kooperationen zeichnet sich als das zentrale Element der Lösungsansätze für die Anpassung der Infrastruktur ab. Dies sind zum einen die interkommunalen Kooperationen, bei denen hemmende Verwaltungsgrenzen überwunden und stärker räumlich-funktionale Verflechtungen berücksichtigt werden. Das Instrument des raumordnerischen Vertrages sollte deshalb noch stärker offensiv genutzt werden. Besondere Chancen liegen darüber hinaus jedoch in der Zusammenarbeit zwischen den verschiedenen Verantwortlichen fachlicher Infrastrukturangebote (interinstitutionelle und intersektorale Kooperation). Das heißt, Institutionen unterschiedlichen Typs, die in einem Infrastrukturbereich differierende Verantwortlichkeiten haben oder fachliche Teilthemen behandeln und in unterschiedlichen hierarchischen oder rechtlichen Verhältnissen zueinander stehen (Kommunen, staatliche Einrichtungen, Verbände, private Akteure etc.), sollten zukünftig ihre Aktivitäten aufeinander abstimmen. Durch die Überwindung der bislang streng abgegrenzten eigenen Wirkungskreise wird eine gemeinsame Verantwortung für das Themenfeld übernommen und es werden neue Lösungen möglich. Eine solche Vernetzung erfordert einen intensiven Dialog, um die Handlungsspielräume zu erweitern.

### **Die Bevölkerung aktiv beteiligen.**

Der Dialog mit den Akteuren ist eine zentrale Voraussetzung für die Entwicklung und spätere Akzeptanz neuer Infrastrukturangebote. Diese erfordern eine Umstellung nicht nur auf der Anbieter-, sondern auch auf der Nutzerseite. Neue Lösungsansätze und Angebote, die sich insgesamt und langfristig als leistungsfähig erweisen, werden die Nutzer vor veränderte Anforderungen stellen. So bedarf ein flexibler Bedienverkehr der aktiven Mitwirkung der Fahrgäste - und sei es nur durch einen einfachen Anruf. Der über finanzielle Einsparungen hinausgehende Zweck von Angebotsreduzierungen muss in der regionalen Öffentlichkeit deutlich gemacht und verstanden werden. Für die Bevölkerung ist es beispielsweise nicht ohne Weiteres ersichtlich, warum ein reduziertes Angebot an Berufsschulen, deren Ausbildungsgänge dafür aber erstmals aufeinander abgestimmt sind, mehr Ausbildungschancen in der Region bietet als viele Kleinstberufsschulen, die sich auf wenige, stark nachgefragte Ausbildungsgänge beschränken müssen. Dementsprechend muss die Bevölkerung bei der Diskussion über die Notwendigkeit und die Art von Veränderungen frühzeitig mit einbezogen werden. Über die herkömmliche Informationsvermittlung hinaus müssen Formen einer aktiven Beteiligung aller von den Vorhaben Betroffenen bzw. an ihnen Interessierten gefunden werden.

### **Integriert planen und in Projekten umsetzen.**

In den ländlichen Regionen stellt sich verstärkt die Notwendigkeit integrierter, abgestimmter Fachplanungen. Die räumliche und fachliche Verzahnung verschiedener Angebote ist ein zentraler Lösungsansatz: Teilweise wird erst durch die gemeinsame Nutzung von Kapazitäten ein räumlich und zeitlich dauerhaftes Leistungsangebot überhaupt möglich sein. Die Voraussetzung, um derartige Ansatzpunkte für alternative Versorgungsstrategien erkennen zu können, ist eine gemeinsame Vision, ein Leitbild oder ein Entwicklungsszenario über die Lebensbedingungen der Menschen in 30 Jahren. Darin müssen wesentliche Fragen zu Bildung, Gesundheit, Beschäftigung, Kultur und Freizeit angesprochen werden. Ein solches regional konsensfähiges Leitbild stellt dann den Rahmen und Maßstab für die zukunftsfähige Gestaltung einzelner Infrastrukturbereiche dar. Der durch tiefgreifende demografische Veränderungen ausgelöste Anpassungsdruck in altersbezogenen Infrastrukturbereichen verlangt die parallele Entwicklung von übergeordnetem Leitbild und konkreten Anpassungsstrategien. Eine effektive Umsetzung erfordert zusätzlich Projekte in den entsprechenden fachlichen Schwerpunkten, die zeitnah neue Qualitäten erbringen. Die Anpassungsstrategien für Infrastrukturangebote müssen daher integriert entwickelt werden, um Synergie-Effekte zu erzeugen und Maßnahmen zu koordinieren.

### **Dezentral bündeln.**

Die Ausrichtung der zentralörtlichen Gliederung auf die Schrumpfungsbedingungen erfordert eine Konzentration auf weniger Schwerpunkte als dies unter den Wachstumserwartungen der 1990er Jahre der Fall war. Den Stufen der Zentralen Orte kommen dabei unterschiedliche Schwerpunktaufgaben zu: Die oberen Ebenen (Metropolregionen, Oberzentren) sind Schwerpunkte der wirtschaftlichen Entwicklung und der Bündelung von Verkehr, während den unteren Ebenen (Mittel- und Grundzentren) für die Organisation der Siedlungsstruktur und die Sicherstellung der Versorgung eine besondere Bedeutung zukommt. In den ländlichen Räumen haben die Grundzentren die Aufgabe eines Auffangnetzes für wohnortnahe Funktionen (z. B. ambulante medizinische Versorgung, Bildung/Betreuung von Kindern), die gegebenenfalls durch neue Formen der Leistungsbereitstellung gewährleistet werden. Die Mittelzentren stellen - arbeitsteilig - die Erreichbarkeit weiterführender Angebote der Daseinsvorsorge im ländlichen/peripheren Raum sicher (z. B. weiterführende Bildung für Jugendliche, stationäre (fach)medizinische Versorgung). Als vordringlich erscheint, die Verflechtungen zwischen den Zentralen Orten und ihre Verbindungen untereinander zu verbessern. Grundsätzlich gilt, dass das System der Zentralen Orte flexibler gestaltet und den veränderten Ausgangssituationen und Aufgabenstellungen angepasst werden muss.

### **Richtige Rahmenbedingungen schaffen.**

Die Umsetzung einer integrierten Gesamtplanung regionaler Infrastrukturangebote bedarf einer angemessenen Finanzierung. Finanziert werden müssen sowohl die (Prozess-) Kosten der neu aufzubauenden regionalen Kooperationen als auch die durch die Bündelung und Neuorganisation öffentlicher Infrastrukturaufgaben auftretenden Strukturänderungen bezüglich der kommunalen Einnahmen und Ausgaben. Dabei ist sowohl auf die Bereitstellung geeigneter Förderbedingungen zu achten, die ausdrücklich auf integrierte, sektorübergreifende Projekte auszulegen sind. So könnte das integrierte Förderprogramm "Die soziale Stadt" - ausgerichtet auf die Belange regionaler Kooperation - als Vorbild dienen. Neben dem integrativen Ansatz eines angepassten Förderinstrumentariums wäre zudem über einen Kooperations-Bonus bei der Mittelvergabe nachzudenken, wie er z. B. bei der Gemeinschaftsaufgabe "Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur" festgelegt ist.

Perspektivisch sollten die Zuweisungen im Rahmen des kommunalen Finanzausgleichs auch die Zusatzkosten, die mit einer sehr geringen Bevölkerungsdichte verbunden sind, im Rahmen eines Nebenansatzes berücksichtigen. Diese Zusatzkosten entstehen, weil die Vorhaltung von Infrastrukturen einen großen Fixkostenanteil enthält und somit die Versorgungskosten je Einwohner in dünn besiedelten Regionen zunehmen. Im bestehenden System führt eine rückläufige Bevölkerung zu tendenziell geringeren Zuweisungen, obwohl der Bedarf an öffentlichen Ausgaben zunimmt.

Auch gegenwärtig werden interkommunale Kooperationen schon vereinzelt über Rahmenvereinbarungen vertraglich fixiert, die u. a. den Einnahmen- und Ausgaben-Ausgleich regeln, der infolge gemeinsamer Aufgabenerfüllungen in einer Region notwendig wird. Dieser Weg sollte verstärkt beschritten werden.

### **Mit der Umsetzung jetzt beginnen.**

Neue Ideen stoßen nicht selten an Grenzen geltender Rahmenvorgaben, die jedoch auch Veränderungen unterliegen. Veränderungen dieser Art sind immer mit Risiken verbunden. Dennoch ist jetzt der Zeitpunkt gekommen, die Fragen einer bedarfsgerechten Infrastruktur und Versorgung unmittelbar und aktiv anzugehen. Ein Warten auf grundsätzlich neue Rahmenvorgaben würde zum einen die Handlungsspielräume zeitlich weiter einschränken. Selbst wenn viele Fragen noch offen sind und Folgeprobleme sich abzeichnen, wird die Zeit zu aktivem regionalen Handeln knapper. Zum anderen würden die Chancen zur Weiterentwicklung von Rahmenvorgaben durch eigene regionale Erfahrungen, Beiträge und Modellversuche vertan.

Neue, konstruktive Vorschläge und Ideen sowie Erfahrungen zur Sicherung und Weiterentwicklung der Infrastrukturversorgung liegen nun vor - es kommt jetzt darauf an, sie schrittweise umzusetzen.

---

Diese Cottbuser Erklärung wurde im Rahmen der Abschlussveranstaltung des Modellvorhabens der Raumordnung "Anpassungsstrategien für ländliche/periphere Regionen mit starkem Bevölkerungsrückgang" am 14. Mai 2004 von den Teilnehmern verabschiedet.

Nähere Information: [www.regionale-anpassung.de](http://www.regionale-anpassung.de)