

**Konsultation zur Mitteilung der Kommission der Europäischen Gemeinschaften:
Grünbuch „Angesichts des demografischen Wandels – eine neue Solidarität
zwischen den Generationen“**

Beitrag des Freistaates Sachsen

1. Einleitung

Das Konsultationsverfahren zum Grünbuch *„Angesichts des demografischen Wandels – eine neue Solidarität zwischen den Generationen“* bietet aus Sicht des Freistaates Sachsen Gelegenheit, auf wesentliche, im Grünbuch jedoch nicht oder nur am Rande angesprochene Konsequenzen der Bevölkerungsentwicklung hinzuweisen.

Ebenso wie der Bericht der hochrangigen Expertengruppe (eingesetzt für die Halbzeitbewertung der „Lissabon-Strategie“ unter Vorsitz von Wim Kok) unterstreicht auch das Grünbuch die Bedeutung der demographischen Herausforderungen für die „Lissabon-Strategie“. Im Bericht wird deutlich, dass die EU wie noch nie zuvor einem demographischen Wandel gegenübersteht, der beträchtliche Auswirkungen auf Gesellschaft und Wirtschaft haben wird: Die Menschen leben länger und gesünder und die Fertilitätsrate ist auf 1,5 Kind pro Frau gesunken (in Sachsen auf 1,34 (2004), bei leicht steigender Tendenz).

Das Grünbuch thematisiert zwar die Grundtendenzen der demografischen Entwicklung durch Alterung und niedrige Geburtenrate. Nicht behandelt werden jedoch die direkten räumlichen Auswirkungen des demografischen Wandels durch Bevölkerungsrückgang, Beschäftigtenrückgang und veränderte Altersstrukturen, d. h. Schrumpfung- und Entleerungstendenzen von Räumen, Städten und Dörfern. Diese Tendenzen betreffen in Deutschland in unterschiedlicher regionaler Differenzierung vor allem Ostdeutschland, aber auch zunehmend einzelne westdeutsche Regionen.

Die demografische Entwicklung hat damit auch unmittelbare Auswirkungen auf die Regionalpolitik, d. h. die Maßnahmen zum Abbau bestehender regionaler Ungleichgewichte und zur Anpassung der Wettbewerbsverhältnisse in den einzelnen Regionen.

Damit ist zugleich auch die Frage aufgeworfen,

- wie die Finanzierungsinstrumente der EU, insbesondere die Strukturfonds, diesen Wandel stärker berücksichtigen können,
- wie die Koordination der Beschäftigungs- und Sozialstrukturpolitik auf europäischer Ebene dem demografischen Wandel stärker Rechnung tragen kann und
- wie die Dimension des demografischen Wandels in alle internen und externen Politikbereiche der Union integriert werden kann.

2. Bevölkerungsentwicklung in Ostdeutschland

Das Grünbuch geht davon aus, dass Europa wieder den Weg zum demographischen Wachstum finden muss. Auf Grund des Ausmaßes der natürlichen Bevölkerungsentwicklung (Geburtendefizit) wird jedoch ein vollständiger Ausgleich durch

Zuwanderung in Europa nicht möglich sein können. Gleichzeitig konstatiert die Bevölkerungsvorausschätzung der EU eine stark ungleichmäßige Entwicklung innerhalb der EU – während in den alten Mitgliedsstaaten die Bevölkerungszahl 2050 kaum von der 2004 abweicht, geht die Bevölkerungszahl in den neuen Mitgliedsstaaten um mehr als 10% zurück (z.B. Lettland –19%). Eine ähnliche Entwicklung vollzieht sich in Deutschland: Während in Westdeutschland die Bevölkerungszahl nur moderat sinken wird, wird für Ostdeutschland vom Statistischen Bundesamt ein weiterer Bevölkerungsrückgang bis 2050 um knapp 30% geschätzt. Damit entspricht das Muster des demografischen Wandels innerhalb der EU dem in Deutschland: Alterung und leichter Rückgang im Westen, überdurchschnittliche Alterung und starker Bevölkerungsrückgang im Osten.

In **Ostdeutschland** treten diese Entwicklungen früher und wesentlich ausgeprägter ein als in Westdeutschland. In den ostdeutschen Bundesländern stellt die stark rückläufige Bevölkerungsentwicklung **bereits heute** ein erhebliches Problem dar. Zwischen den Jahren 1990 und 2002 betrug der Bevölkerungsrückgang in Sachsen, Mecklenburg-Vorpommern und Thüringen rund 11 % und in Sachsen-Anhalt sogar 14 %; lediglich in Brandenburg blieb die Einwohnerzahl wegen der Stadt-Umland-Wanderung im Nahbereich zu Berlin mit – 2 % insgesamt annähernd stabil. Bis zum Jahr 2020 wird jedoch v.a. im äußeren Verflechtungsraum Brandenburgs ein Rückgang prognostiziert, der voraussichtlich noch über den landesweiten Vorausschätzungen zwischen 10 % in Thüringen und bis zu 17 % in Sachsen liegen wird. Zusammengenommen werden die ostdeutschen Länder zwischen 1990 und 2020 also etwa **ein Viertel** ihrer Einwohnerzahl verloren haben, bis 2050 wird sich die Bevölkerungszahl Ostdeutschlands um weitere 20% reduzieren. Damit wird in einem Zeitraum von 60 Jahren das Bevölkerungspotenzial Ostdeutschlands um mehr als 1/3 gesunken sein.

Ein derartiger Bevölkerungsverlust – von 15,1 Mio 1990 auf 9,7 Mio. Einwohnern im Jahr 2050 – ist großflächig in Mitteleuropa ohne Beispiel. Mehr noch: Schon heute leben in den ostdeutschen Ländern (ohne Berlin) mit 13,5 Mio. Einwohnern deutlich weniger Menschen als vor dem Zweiten Weltkrieg (1939: 16,75 Mio. Einw.) – auch dies ist innerhalb der EU ein Sonderfall. Auf der regionalen Maßstabsebene erreicht der Bevölkerungsverlust z.T. sogar eine noch größere Dimension: einzelne Industriestädte wie etwa Hoyerswerda, Schwedt/Oder und Eisenhüttenstadt haben **seit 1990** bereits **rund ein Drittel** ihres Bevölkerungspotenzials eingebüßt; zusammen mit der prognostizierten Entwicklung bis 2020 wird sich hier dann innerhalb von drei Jahrzehnten die Einwohnerzahl **mehr als halbiert** haben.

Zum einen gründet sich diese Entwicklung auf eine geringe Geburtenrate (im Jahr 2001 zwischen 1,22 Kinder je Frau in Sachsen-Anhalt und 1,27 in Mecklenburg-Vorpommern gegenüber einem Bundesdurchschnitt von 1,4 Kindern). So wird im äußeren Entwicklungsraum des Landes Brandenburg der Bevölkerungsrückgang bis 2020 zu 85% wegen zu geringerer Geburtenzahlen und nur zu 15% wegen Abwanderung verursacht. Andererseits verstärkt die hohe Abwanderung in die westlichen Bundesländer den starken Bevölkerungsrückgang. So war die Nettoabwanderung beispielsweise in Sachsen zu fast 58 % für den Bevölkerungsverlust im Jahr 2001 verantwortlich; in Mecklenburg-Vorpommern lag der Anteil mit 72,3 %

sogar noch höher. Insgesamt hat Ostdeutschland im Zeitraum von 1989 bis 2003 netto etwa 1,5 Mio. Personen durch Abwanderung in das frühere Bundesgebiet verloren.

Die Hauptursachen sind hierbei vor allem fehlende berufliche Perspektiven in Folge des Verlustes vorrangig industrieller Arbeitsplätze. Im Rahmen der Abwanderung gehen den ostdeutschen Regionen insbesondere jüngere Arbeitnehmer, Frauen und besser Ausgebildete verloren. Dies erschwert zunehmend die für den wirtschaftlichen Aufholprozess erforderliche demographische Reproduktion. So nimmt die Zahl der Kinder und Jugendlichen und noch stärker die Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter ab, während der Anteil der Personen im Rentenalter überproportional steigen wird. Im Jahr 2020 wird beispielsweise fast jeder dritte Sachse 65 Jahre und älter sein.

3. Auswirkungen des demografischen Wandels im Bereich Städtebau, Wohnungswesen und Infrastruktur

Der demografische Wandel führt zu einer geringeren Bevölkerungs- und Siedlungsdichte und hat daher konkrete Auswirkungen im Bereich des Städte- und Wohnungsbaus bzw. des dadurch notwendigen Stadtumbaus. Erhebliche Leerstände durch Einwohnerrückgang, Funktionsverschiebungen innerhalb der städtischen Räume sowie Bedeutungsverluste ganzer Stadtteile sind mittlerweile keine Einzelfälle mehr. Nebenprodukt dieser Entwicklung ist jedoch auch, dass der hier vorzufindende Wohnungsmarkt mieterfreundlich und im Gegensatz zu westdeutschen Ballungsgebieten preislich entspannt ist. Da diese Entwicklung jedoch nicht nachweisbar zu einer wesentlichen Verbesserung der Geburtenraten führt, kann zumindest für die ostdeutsche Region die These im Grünbuch widerlegt werden, dass für die niedrige Geburtenrate der wenig vorhandene und teure Wohnraum (mit-)verantwortlich sei.

Für den Bereich des Städte- und Wohnungsbaus bzw. des Stadtumbaus bedeutet der demografische Wandel die Aktivierung planerischer und finanzieller Anstrengungen, um die Funktionsfähigkeit der Städte zu sichern. Die bisherige und die prognostizierte zukünftige Bevölkerungsentwicklung für den Freistaat Sachsen werden gravierende Auswirkungen auf die Gemeinden und Städte als Wohn- und Gewerbestandorte haben. Zu nennen sind hier beispielhaft:

- Wohnungsleerstand und -überangebot;
- Entmischung der Stadtgesellschaft, zunehmende soziale Segregation;
- Konzentration sozialer Benachteiligung;
- zunehmende Vereinzelung, Alterung der Wohnbevölkerung;
- Abnahme zivilgesellschaftlicher Partizipation;
- „Ausdünnung“ des Angebotes an öffentlichen und privaten Dienstleistungen;
- mangelnde Auslastung / Ausnutzung bestehender Infrastruktureinrichtungen, einhergehend mit Qualitätsverlust (Wasser, Abwasser);
- Pflicht zur Vorhaltung und Pflege überdimensionierter Infrastrukturen mit der Folge der Fehlsteuerung finanzieller Ressourcen;
- höhere Wohnnebenkosten, (weitere) Verschlechterung der Standortbedingungen;
- steigende öffentliche Ausgaben pro „verbleibendem Einwohner“;

- Gefahr eines Attraktivitätswettbewerbs betroffener Städte und Gemeinden bei gleichzeitigem Wegfall von Steuermitteln (ruinöser Wettbewerb um Einwohner).

In Sachsen ergab eine Stichprobe des Mikrozensus 2002 einen Leerstand von 414.000 Wohnungen. Dies bedeutet einen durchschnittlichen Leerstand von 17,5 % in der Region, wobei z. B. die Stadt Leipzig mit 27,5 % einen Spitzenwert unter den größeren Städten des Freistaates Sachsen einnimmt.

Ein solch fortschreitender Leerstand führt zu einer nachteiligen Abwärtsspirale am Wohnungsmarkt und zur Entstehung bzw. Vertiefung von städtebaulichen Missständen. Das Mietniveau sinkt und die steigenden Leerstände verursachen immer höhere ungedeckte Unterhaltskosten und damit Verluste. Dies führt zu Modernisierungstau und Einsparungen an Service und Instandhaltung, wodurch sich die Marktposition des Vermieters weiter verschlechtert. Sollte solch ein Marktteilnehmer in die Insolvenz rutschen, hat dies auch Auswirkungen auf die anderen Unternehmen. Anders als in anderen Wirtschaftsbereichen bleiben die Wohnungen eines insolventen Wohnungsunternehmens am Markt und können so vom Aufkäufer aus der Insolvenzmasse billiger angeboten werden. Es entsteht somit ein gewisses Preisdumping, was auch wirtschaftlich gesunde Wohnungsunternehmen und damit die Stadtentwicklung nachhaltig negativ beeinflussen kann.

Generell **verändert sich** im Zuge des demographischen Wandels **das Gesicht der Städte** – auch im Verhältnis zum Umland. Die großen Städte lassen dabei deutliche Re-Urbanisierungstendenzen erkennen.

- Einwohnerrückgang, Funktionsverschiebungen und Bedeutungsverluste treffen nicht alle Städte im gleichen Maß. Besser scheinen jene Städte für die Bewältigung des demographischen Wandels gerüstet zu sein, die wirtschaftliche Wachstumskerne mit urbanen Lebens- und landschaftlichen Umgebungsqualitäten verbinden können. Durch hochrangige Ausbildungsstätten können sie zudem auf eine Quelle der Zuwanderung von jungen Stadtbewohnern zählen und sich als touristische Destinationen im Städte-wettbewerb behaupten. Dennoch sind selbst die „erfolgreichen“ Stadtbeispiele nicht frei von Schrumpfung; nähräumlich gibt es ein Nebeneinander von Niedergang und Revitalisierung.
- Der durch den demographischen und wirtschaftlichen Strukturwandel hervorgerufene Leerstand in allen Flächenkategorien verändert die bisher gewohnten Stadtbilder. Hohe Verdichtung als Eigenschaft eines sozialen, infrastrukturellen und physischen Zusammenhalts der „Europäischen Stadt“ kann in Zukunft kaum mehr für den gesamten urbanen Siedlungsraum aufrechterhalten werden.
- Selbst die historischen Stadtkerne sind mit ihren zum Teil wertvollen Einzelobjekten und Ensembles gefährdet. „Perforation“ im Sinne von Einzelabbrüchen im kleinteilig parzellierten Einzeleigentum findet bereits heute in wirtschaftlich geschwächten Gründerzeitbeständen statt.

- Daneben gibt es Erscheinungen von Re-Urbanisierung und Revitalisierung in den attraktiven Innenstadtlagen einiger Städte, hier wachsen die Einwohnerzahlen und stehen weiteren Einwohnerverlusten an das Umland entgegen. Sie werden zum Symbol einer erfolgreich bewältigten städtischen Transformation.

Die Bevölkerungsentwicklung hat jedoch nicht nur für den Bereich des Städtebaus, sondern auch für die stadttechnische Infrastruktur und die entsprechenden Bedarfsplanungen der Betreiber/Versorger eine erhebliche Bedeutung. Neben der verkehrstechnischen Infrastruktur und ÖPNV ist hier insbesondere die leitungsgebundene Versorgungsinfrastruktur (Gas, Fernwärme, Wasser, Abwasser, Strom) zu nennen. In den ostdeutschen Ländern besteht aufgrund der seit der Wende 1990 rapide rückläufigen Bevölkerungsentwicklung die Gefahr einer erheblichen Unterauslastung mit immensen Auswirkungen auf die zukünftige Funktionsfähigkeit und Wirtschaftlichkeit dieser Versorgungssysteme. Folgen dieser Entwicklung sind eine Zunahme von Konzentrationserscheinungen und der Rückzug privater und öffentlicher Infrastrukturanbieter aus der Flächenversorgung.

Nach beispielhaften Untersuchungen im Trinkwasser- und Abwassersektor kann man im Bereich der leitungsgebundenen Infrastruktur von einem U-förmigen Kostenverlauf in Abhängigkeit der Bevölkerungsdichte ausgehen. Insbesondere bei den Verteilungskosten, d.h. den Kosten des Transports bzw. Abtransports (Unterhaltskosten Rohr- oder Kanalnetze, Pumpstationen etc.) steigt der Fixkostenblock pro Einwohner bzw. pro angeschlossenen Haushalt bei Bevölkerungsschwund merklich an. Auf der anderen Seite kann jedoch auch eine zunehmende Bevölkerungskonzentration in Ballungsräumen die Verteilungskosten erhöhen, da kurzfristige Überlastungserscheinungen der bestehenden Netze auftreten und mittel- bis langfristig zusätzliche technische Maßnahmen zur Versorgung erforderlich sind.

Ein Grundproblem, dass diese Anfälligkeit der städtischen Infrastruktur noch verstärkt, liegt in der fehlenden Flexibilität der Systeme. Entsprechende Systeme haben eine Lebensdauer von rund 40 bis 50 Jahren. Da z. B. in die Wasserversorgung seit den 90er-Jahren erhebliche Geldbeträge mit dem Ziel der Einhaltung von EU-Standards geflossen sind, kann insbesondere im Osten Deutschlands in weiten Bereichen von einer erneuerten Leitungsinfrastruktur ausgegangen werden, welche nunmehr in Teilen angepasst werden muss, ohne dass sie sich bisher selbst refinanzieren konnte. Hierbei besteht deshalb die Gefahr hoher Buchwertverluste bei den Betreibern.

Wie hoch entsprechende Anstrengungen zur Funktionserhaltung der technischen Infrastruktur sein können, zeigt sich bereits heute anhand von Beispielen aus Regionen mit erheblichen Bevölkerungsverlusten und damit einhergehender sinkender Netzauslastung. Wärmeverluste in Fernwärmenetzen können in Teilstrecken über 50 Prozent der eingespeisten Wärme erreichen. Geringere Einleitung von Abwässern führt zu Ablagerungen in überdimensionierten Leitungen und macht eine zusätzliche Spülung von Kanälen notwendig. Die größere Verweilzeit des Trinkwassers im Leitungsnetz erhöht die Gefahr der Wiederverkeimung und erfordert entsprechende Vorsorgemaßnahmen. In Gas-, Wasser- und Fernwärmeleitungen müssen zusätzliche Regelstationen den notwendigen Druck aufbauen, solange der Leitungsdurchmesser noch nicht angepasst ist. Im Rahmen der sich abzeichnenden Bevölkerungs-

entwicklung in Ostdeutschland werden von den Versorgern daher in Zukunft erhebliche finanzielle und materielle Aufwendungen erfolgen müssen. Die Komplexität der Folgewirkungen wird dabei ein gemeinsames Handeln von Planern, Kommunen und Netz- und Anlagenbetreibern erfordern. So können unter Umständen erheblich kostengünstigere Stadtumbauvarianten entwickelt (z. B. Flächenabriss von den Netzen her), Umstrukturierungsmaßnahmen möglichst unter optimaler Auslastung bestehender Netze durchgeführt, Schaffung von dezentralen Lösungen angestrebt und klare und langfristige Entscheidungen zur künftigen Nutzung von Stadtgebieten getroffen werden.

Zusammengefasst führt die Bevölkerungsentwicklung zur Zunahme räumlicher Disparitäten in Deutschland, d.h. Unterschieden im Entwicklungsstand und in den Entwicklungspotenzialen zwischen den unterschiedlichen Teilräumen. Gravierend sind dabei insbesondere die Einschnitte hinsichtlich räumlicher Chancengleichheit (z.B. Bildung, Erreichbarkeit, wirtschaftliche Wettbewerbsfähigkeit).

Die Aufrechterhaltung des Prinzips der Gleichwertigkeit von Lebensverhältnissen wird unter diesen Voraussetzungen in Zukunft nur unter großen gesamtgesellschaftlichen Anstrengungen und mit Hilfe von ausgleichsorientierten Transferzahlungen aufrecht zu erhalten sein. Hierüber ist eine kontroverse Debatte unvermeidbar.

4. Fragestellungen zur Definition der Lösungsstrategien

Die Folgen des demographischen Wandels werfen eine Fülle wichtiger Einzelfragen auf, für die es bisweilen auch bereits Ansätze zur Lösungsfindung geben mag. Entscheidend ist aber vielmehr die Zusammenführung von Fragenkomplexen über den Einzelaspekt hinaus. Folgende Fragestellungen sind dabei besonders hervorzuheben:

- Welche (System-)Veränderungen sind erforderlich, um Anreiz- und Sanktionsmechanismen für eine Berücksichtigung der Konsequenzen des demographischen Wandels für Raumentwicklung und Infrastruktur zu fördern? Wie können Kooperationen (sowohl im öffentlichen Bereich als auch zwischen öffentlichen und privaten Akteuren) begünstigt werden?
- Auf welche Weise kann ein Wandel von einer Wachstums- zu einer Schrumpfungorientierung in der räumlichen Planung herbeigeführt werden und wie können diese beiden Grundorientierungen so miteinander verbunden werden, so dass sie auch den regionalen Realitäten des Nebeneinanders von Schrumpfung und Wachstum gerecht werden? Dies schließt auch die Frage nach einer Anpassung und Flexibilisierung von Leitbildern und Normen - einschließlich des Finanzausgleichs - mit ein.
- Welche Formen von Governance sind geeignet, um die Folgen des demographischen Wandels angemessen zu berücksichtigen? Welche Zuständigkeits- und Entscheidungsstrukturen sind (noch) zielführend? Wie kann die Zusammenarbeit vertikal zwischen den Planungs- und Entscheidungsebenen, horizontal insbesondere zwischen den Kommunen sowie zwischen den

staatlichen bzw. kommunalen Stellen und den privaten Versorgern bzw. der Wirtschaft verbessert werden? Welche Konsensbildungs- und Konfliktlösungsstrategien stehen dabei zur Verfügung?

- In schrumpfenden Städten und Regionen gibt es nur noch kleine Inseln eines funktionierenden Immobilienmarktes; es überwiegen Gemeinden und ausgedehnte Teile auch größerer Städte, in denen der Immobilienmarkt praktisch zusammengebrochen ist. Die notwendigen Transformationsaufgaben des Stadtumbaus müssen durch die öffentliche Hand bewältigt werden bzw. werden von privatwirtschaftlichen Akteuren auf Grundlage öffentlicher Förderung übernommen. Eine zentrale Aufgabe wäre die zumindest partielle Regeneration von Immobilienmärkten.
- Die demographisch induzierten Veränderungen des ostdeutschen Immobilienmarktes haben auch negative Auswirkungen auf die Vermögensbildung der Bevölkerung: Außerhalb der wenigen „Bestlagen“ auf dem Wohnungsmarkt ist es in Ostdeutschland bereits flächendeckend zu einer Vernichtung des (privaten) Immobilienvermögens gekommen. Damit einher gehen – etwa bei unveräußerlichen Einfamilienhäusern – absehbare Probleme der Vermögensbildung breiter Bevölkerungskreise, die auch auf die notwendige finanzielle Alterssicherung durchschlagen.
- Schrumpfung und die derzeitige Praxis des Stadtumbaus Ost könnten eine Abrisswelle und Verluste an baukulturellen und Stadtbildqualitäten nach sich ziehen, die mit der Flächensanierung in Westdeutschland der 1960er und 70er Jahre und dem Sanierungsstau der DDR-Baupolitik der 1980er Jahre zu vergleichen sind. Dadurch würden die Lebensqualität in den Städten und die Wettbewerbsfähigkeit gegenüber anderen Städten und Regionen erheblich beeinträchtigt.
- Eine langfristig strategische Transformationsaufgabe basiert auf einer Differenzierung der kurz-, mittel- und langfristigen Restnutzungsdauer von baulichen Anlagen und technischen Systemen. Vor allem in Bezug auf die Infrastruktursysteme gibt es dabei noch erheblichen Forschungsbedarf.
- Auf der Ebene von Landesplanung und Raumentwicklung besteht die größte Herausforderung in der Bewältigung der Ausdünnung im ländlich peripheren Raum. Die Probleme liegen nicht in der völligen Entleerung einzelner Ortslagen mit der möglichen Entstehung von Wüstungen, sondern vielmehr in den Zwischenzuständen auf dem Weg dahin, also in den immer disperser werdenden Siedlungen.

5. Lösungsstrategien – Ansätze zur Begleitung des Anpassungsprozesses in Ostdeutschland

Die Zuständigkeiten für nahezu alle Handlungsfelder zur Bewältigung der Folgen des demographischen Wandels liegen nicht im Gemeinschaftsrecht. Da jedoch die Bandbreite der Konsequenzen aus der Bevölkerungsentwicklung innerhalb der Europäischen Union künftig ähnlich differenziert eintreten wird, wie dies innerhalb der ostdeutschen Regionen bereits seit einigen Jahren spürbar ist, könnten die

hierzulande gemachten Erfahrungen und Lösungsansätze beispielgebend für andere Regionen Europas sein. Insofern wäre eine Begleitung der Folgenabschätzung und bei der Auswahl von Lösungsstrategien im Osten Deutschlands durch die Gemeinschaft sinnvoll. Dabei sind folgende Aspekte besonders hervorzuheben:

(1) Schaffung von Modellvorhaben zur Implementierung von mehr Handlungsspielraum: Dies beinhaltet eine Vielzahl von Ansätzen, wobei es insbesondere um die Schaffung von Rahmenbedingungen geht, die

- zu neuen Ideen führen (z.B. Wettbewerbe, Modellvorhaben, Aktivierung),
- mehr Offenheit gegenüber neuen Ideen fördern (z.B. Verzicht auf Detailregelungen durch den Staat, Förderung individueller – nicht sektoral ausgerichteter - Lösungsansätze) und
- die Umsetzung neuer Ideen belohnen (z.B. Kooperationsanreize, Bündelung von Fördermaßnahmen).

(2) Förderung von Information und Kommunikation: Es ist von herausragender Bedeutung, die Bürger zu motivieren, sich aktiv an der Bewältigung der Herausforderungen des demographischen Wandels zu beteiligen. Dies kann nur dann gelingen, wenn sich die Bürger gut informiert fühlen und die Palette der Handlungsoptionen kennen, die ihnen zur Verfügung steht. Daher ist es wichtig, sachgerechte Information über den demographischen Wandel und seine Herausforderungen in räumlich differenzierter Art und Weise zu erarbeiten und bereitzustellen.

Darüber hinaus sollte im Rahmen einer aktiven Kommunikationsstrategie einerseits eine enge Kooperation mit den Medien angestrebt und andererseits das unmittelbare Gespräch mit dem Bürger gesucht werden. Parlamentarier (von der lokalen bis zur EU-Ebene) könnten hier eine Schlüsselfunktion einnehmen, benötigen aber ausreichendes Grundlagenwissen und räumlich differenzierte Sachinformationen.

(3) Benchmarking, Monitoring und Evaluierung sind bewährte Ansätze, mit denen Entwicklungsprozesse effektiver und effizienter gestaltet werden können. Benchmarking trägt zur Konkretisierung von Zielsetzungen und deren qualitativer und quantitativer Unterbreitung bei. Monitoring und Evaluierung erlauben eine kontinuierliche bzw. periodische Zielkontrolle und geben Einblick in Stärken und Schwächen der Prozessgestaltung.

(4) Sicherung des baulichen Erbes: Angesichts der Verluste an Bausubstanz durch Leerstand, Aufgabe und Abbruch von Einzelgebäuden und Ensembles werden profilierte und praxisnahe Entscheidungshilfen gebraucht. Die ostdeutschen Länder bilden ein altes Kulturland mit einer Vielzahl von Städte- und Dorfbildern, die für die Attraktivität dieser Region stehen. Nicht alles kann

in Gänze aufrechterhalten werden. Daher sind Prioritätenentscheidungen für den Erhalt unabdingbar. Hierzu bedarf es einer verlässlichen fachlichen Aussage über die baukulturellen Werte ebenso wie ein politisches Statement über das öffentliche Interesse am Erhalt dieser Werte

(5) Die Ausdünnung in der Fläche begleiten: Ziel der Landesentwicklung muss die Lenkung der Besiedlung im Raum sein. Hierzu ist ein weites Repertoire an Maßnahmen denkbar: Übergang in der Versorgungspolitik zu mobilen öffentlichen Diensten und Gütern, die Zuordnung nach Zentrenkategorien und ihr Herunterstufen reichen für die regionale und innerörtliche Lenkung offenbar nicht aus. Vielmehr sollten der Grad der Erschlossenheit eines Standorts und der Zugang zu öffentlichen Diensten zum zentralen Kriterium für die räumliche Steuerung der An-, Ab- und Umsiedlung, für den Erhalt und weiteren Betrieb oder für die Aufgabe von Versorgungszentren, des Gesundheitswesens und Bildungssystems usw. werden.

(6) Lokale Stadtumbaustراتيجien durch Budgets ausstatten – auch aus Gemeinschaftsmitteln: Die Städte und Gemeinden brauchen für die Bewältigung der anstehenden Anpassungsleistungen bei den funktionalen, sozialen und baulich-räumlichen Infrastrukturen flexible Budgets, was eine besser koordinierte Förderpolitik und Öffnungsklauseln zur kurzfristigen Änderung der Mittelverwendung und Zweckbindung erforderlich macht. Dies gilt analog auch für Normen: für einzelne Wirtschaftsbereiche sollten Ausnahmeregelungen – wie z.B. die Befreiung des sozialen Wohnungsbaus von der Notifizierungspflicht - möglich sein.

6. Fazit: Handlungsorientierte Planung von Infrastruktur und Raumentwicklung im Zeichen des demographischen Wandels

6.1 Infrastrukturen bedarfsgerecht anpassen

Bislang ist die Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse in Deutschland eines der Postulate der Raumordnung. Auch auf der europäischen Ebene verfolgt die Gemeinschaft das Ziel der territorialen Kohäsion. Durch den europäischen Erweiterungsprozess sind – ähnlich wie durch die deutsche Einigung innerhalb Deutschlands – die räumlichen Disparitäten aber größer geworden. Der demographische Wandel erschwert gerade in den strukturschwachen Regionen die Umsetzung dieses Postulates erheblich. Ein zentrales Problem ist dabei die Frage der Tragfähigkeit technischer Infrastrukturen – ÖPNV, Straßen, Wasser- und Energieversorgung -, sozialer und kultureller Infrastrukturen sowie von Einrichtungen im Bereich Handel, Dienstleistung und öffentliche Verwaltung, deren Existenz durchgängig an das Vorhandensein eines ausreichenden Bevölkerungspotenzials gebunden ist. Diese Infrastrukturen bzw. Einrichtungen werden künftig nicht mehr in dem gewohnten Maße flächendeckend vorgehalten werden können, da dies nicht mehr finanzierbar ist.

Im fortgesetzten Dialog zwischen staatlicher und kommunaler Ebene sind gemeinsam und unter Berücksichtigung regionaler Stärken, Schwächen und Bedürfnisse die Standards der Grundversorgung neu zu definieren. Dabei müssen künftig weniger die baulichen Einrichtungen der Daseinsfürsorge selbst als vielmehr ihre Funktionen und Möglichkeiten der Arbeitsteilung im Vordergrund der Überlegungen stehen. Erreichbarkeiten sind anzupassen, unter Einbeziehung neuer Medien nicht immer nur räumlich zu definieren und oft dort zu verbessern, wo durch die (dezentrale) Bündelung von Einrichtungen auch weiterhin ein Zugang breiter Bevölkerungsschichten gewährleistet sein soll.

In Ostdeutschland liegen für vom Bevölkerungsrückgang besonders betroffene Regionen bereits Erfahrungen aus Modellprojekten der Raumordnung vor. Zu nennen sind v.a. die ländlich-peripheren Modellregionen „Mecklenburgische Seenplatte“ (Mecklenburg-Vorpommern), „Lausitz-Spreewald“ (Brandenburg) und „Ostthüringen“ (Thüringen) sowie die Region „Lommatzscher Pflege“ (Sachsen). In Sachsen sollen zudem für zwei Modellregionen (Oberlausitz-Niederschlesien, Westerzgebirge) neue Wege für die Ausgestaltung der Lebensbedingungen und der Infrastrukturoptimierung aufgezeigt werden.

Bei allen Überlegungen, für die Menschen auch angesichts spürbar verringerter finanzieller Spielräume eine Grundversorgung in einem Umfang bereitzustellen, die eine der gesellschaftlichen Entwicklung angemessene Lebensqualität beinhaltet, muss als grundlegender Handlungsansatz die Stärkung der regionalen Kompetenzen und mit dieser auch eine verstärkte regionale Kooperation im Vordergrund stehen.

6.2 Regionale Potenziale und Kompetenzen stärken

Leistungen der Grundversorgung, wie sie durch öffentliche und private Infrastrukturen bereitgestellt werden, können in den vom Bevölkerungsrückgang besonders betroffenen, relativ dünn besiedelten Regionen nur dann breiten Schichten der Bevölkerung zugänglich sein, wenn die Ressourcen gemeinsam genutzt und Angebote nachhaltig aufeinander abgestimmt werden. Die Angebote müssen **über Verwaltungsgrenzen hinweg** auf die tatsächlich vorhandenen räumlich-funktionalen Verflechtungen zugeschnitten werden. Die hierzu notwendigen regionalen Kooperationen müssen künftig sehr viel weiter gefasst werden, als dies etwa derzeit im Rahmen der Zweckverbände erfolgt. Es geht um interkommunale Kooperationen, denen i.d.R. eine gleiche Problem- und Interessenlage zu Grunde liegt, ebenso wie um Kooperationen öffentlicher und privater Einrichtungen, denen auch unterschiedliche Interessenlagen, aber ein ähnliches Problem zu Grunde liegen können. Im Vordergrund muss immer die Überwindung von Einzelinteressen und die gemeinsame Verantwortung für ein abgestimmtes regionales Gesamtangebot stehen. Anzustreben sind gesamtwirtschaftliche Lösungen, was auch adäquate Formen des finanziellen Ausgleichs z.B. für Orte, die spezielle Angebote für das Umland bereitstellen, einschließt. Die Einbeziehung von Vertretern der privaten Wirtschaft (Public-Private-Partnership) macht zugleich auch deren Verantwortung für die Entwicklung einer Region deutlich. Um diese Kooperationen mit dem Ziel einer regionalen Gesamtlösung zu ermöglichen, wird es auch erforderlich sein, bereits bestehende Verpflichtungen zur inter-

kommunalen Zusammenarbeit (z.B. Zweckverbände) dahingehend zu hinterfragen, ob diese nicht auch ein Hindernis sein können für anderweitige Kooperationen, die aufgrund der tatsächlichen räumlich-funktionalen Verflechtungen sinnvoller wären.

Unter Beteiligung aller relevanten regionalen Akteure sind regionale Prioritäten zur Verteilung und Erreichbarkeit von Infrastrukturen und eine entsprechende Verwendung von Mitteln zu setzen und regional sowie mit den übergeordneten landesplanerischen Zielen abzustimmen. Um zu Lösungen zu kommen, die auch auf die spezifischen regionalen Bedingungen zugeschnitten sind, müssen in der Region intensive Diskussionen über die zwangsläufig notwendigen Anpassungsmaßnahmen geführt werden. Dabei müssen räumlich-funktionale Verflechtungen die entscheidende Bezugsgröße für die Anpassung an den demographischen Wandel sein.

Den Rahmen für die regionalen Entscheidungskompetenzen schaffen die Länder über die Landesentwicklungsplanung als übergreifende Fachplanung. Die Landesentwicklungs- bzw. Raumordnungspläne mit der Anwendung des Zentrale-Orte-Prinzips werden auch weiterhin eine Planungsgrundlage bilden. Mit der Reduzierung der Anzahl zentraler Orte haben alle ostdeutschen Länder planerisch bereits auf den demographischen Wandel reagiert. Nunmehr gilt es, auch das Zentrale-Orte-Prinzip weiter flexibel zu handhaben und noch weiter den Bedingungen von Schrumpfung und verringerter Ressourcenausstattung anzupassen.

6.3. Attraktive Lebensräume schaffen

Die Entwicklung in den 90er Jahren war gekennzeichnet durch eine Abwanderung aus den Städten und eine – an westlichen Beispielen gleichsam „nachgeholte“ - Suburbanisierung. Vor allem Familien mit kleinen Kindern sind aus den Städten abgewandert, um sich ihr Eigenheim im Grünen zu schaffen, mit der Folge von zurückgehenden Steuereinnahmen, Wohnungsleerstand, Überalterung und sinkender Kaufkraft in den Städten. Um dieser Abwanderung entgegenzuwirken, sind die Städte noch lebenswerter zu gestalten. Ein attraktives Wohnumfeld mit ausreichenden Grün- und Freiflächen sowie Wohnformen, die auf eine Integration unterschiedlicher Generationen und vor allem auf familien- und kinderfreundliches Wohnen ausgerichtet sind, können dazu beitragen, die Abwanderung aus den Städten zu stoppen, ggf. umzukehren und – wenn auch nur in geringem Maße – die Geburtenfreudigkeit zu stimulieren. Gefährdete Nachbarschaften sind zu stabilisieren und der Wohnungsleerstand im Rahmen des Stadtbbaus zu beseitigen, um eine Verslumung von Wohngebieten zu verhindern und die Spirale von städtebaulichem Niedergang und konsequenter Abwanderung zu stoppen. Zur Verbesserung der Attraktivität von Städten trägt auch die gezielte Förderung der so genannten "weichen" Standortfaktoren bei, d.h. es ist ein attraktives Angebot in den Bereichen Kultur und Freizeit bereitzustellen. Durch entsprechende Maßnahmen lassen sich die Standortbedingungen in Ostdeutschland wesentlich verbessern; die endogenen Potenziale im Stadtteil werden gestärkt, Anreize für neue Ansiedlungen und damit die Schaffung von Arbeitsplätzen werden gegeben.

Die Attraktivität vieler besonders vom Bevölkerungsrückgang betroffener ländlicher Räume wird künftig in verstärktem Maße durch ihre Naturnähe und eine relativ intakte Umwelt geprägt sein. Diese Standortvorteile sind auch weiterhin zu unterstützen. Sie werden zwar weniger zu arbeitsplatzintensiven Industrie- und Gewerbeansiedlungen führen, bieten aber dennoch Chancen für den Ausbau von Tourismus und Naherholung. Auch als Wohnstandort wird der Großteil der ländlichen und dünner besiedelten Räume aufgrund seiner Standortvorteile wie Naturnähe, Überschaubarkeit der Lebensverhältnisse und relativer Zurückgezogenheit auch weiterhin für viele Menschen attraktiv bleiben.

6.4 Entwicklung im Bestand fördern

Eine zurückgehende Bevölkerung bietet auch die Chance, den Flächenverbrauch zu reduzieren. Dies hat zum einen den ökologischen Vorteil, dass künftig weniger Flächen versiegelt und im günstigsten Fall bereits versiegelte wieder renaturiert werden können. Zum anderen besteht auch eine ökonomische Notwendigkeit, den Flächenverbrauch zu reduzieren, da die Erschließung neuer Flächen weitere Zersiedlung bedeutet und Investitionen für Infrastrukturen erfordert, während an anderer Stelle ungenutzte Infrastrukturen mit hohem Kostenaufwand abgebaut werden müssen. Deshalb sollten für Wohnen und Gewerbe die Revitalisierung bereits vorhandener Brachflächen, die Sanierung von Gebäuden, das Bauen im Bestand (Nachverdichtung) und auch die Eigentumsförderung im Bestand Vorrang haben. Durch Fördermittel sind entsprechende Anreize zu schaffen. Es könnten degressiv verlaufende Zielvorgaben für den Flächenverbrauch in den ostdeutschen Ländern festgesetzt werden. Ähnlich wie beim Emissionshandel wären Instrumente einzuführen, die eine im Landesmaßstab mittel- bis langfristig weitgehend flächenneutrale Entwicklung ermöglichen, ohne zugleich aus wirtschaftlichen Gründen im Einzelfall notwendige größere Neuerschließungen zu behindern.

7. Anforderungen an die europäische Ebene

- Generell müssen Anreiz- und Sanktionsmechanismen die Konsequenzen des demografischen Wandels für die räumliche Entwicklung und Infrastruktur, aber auch für andere Bereiche, berücksichtigen. Dazu gehört auch die Begünstigung von Kooperationen (im öffentlichen Bereich sowie zwischen öffentlichen und privaten Akteuren). Die Herausforderungen an den demografischen Wandel erfordern auch die Anpassung und Flexibilisierung von Leitbildern und Regelwerken einschließlich Koordinierung, Bündelung und gleichzeitiger Flexibilisierung von Förderinstrumenten.

Der institutionelle Rahmen für die Programmplanung und -begleitung zur EU-Förderung muss so ausgerichtet werden, dass die Berücksichtigung der Erfordernisse des demografischen Wandels gewährleistet ist.

- Auf der Ebene der Raumplanung besteht die größte Herausforderung in der Bewältigung der Ausdünnung im ländlich peripheren Raum. Hier bedarf es

flexibler Instrumentarien zur aktiven und passiven Lenkung auf Versorgungszentren, gekoppelt mit der Schaffung alternativer Versorgungsformen. Zugleich sind die regionalen Potenziale und Kompetenzen zu stärken. Die Partnerschaft von Stadt und Land erhält vor dem Hintergrund des demografischen Wandels eine neue Bedeutung. Der Koordinierungsbedarf aller raumwirksamen Fachpolitiken wird besonders hervorgehoben.

Auch wenn im Bereich der Raumentwicklung keine Gemeinschaftskompetenz der Europäischen Union besteht, sollten die Auswirkungen und Folgerungen der demografischen Entwicklung für Infrastruktur und Siedlungsentwicklung in die territoriale Agenda der Europäischen Raumordnungsminister aufgenommen werden und zu einer besseren Koordinierung der raumbezogenen Fachpolitiken beitragen.

- Zwar steht der angeführte Politikbereich des Städtebaus und Wohnungswesens in der Kompetenz der Mitgliedsstaaten und muss nach dem Subsidiaritätsprinzip in Artikel 5 EGV auch bei diesen verbleiben. Es wäre jedoch sinnvoll, wenn die Finanzinstrumente der Union die dargestellten Auswirkungen des demografischen Wandels in der städtischen Dimension stärker berücksichtigen würden.

Insofern ist insbesondere bei zukünftigen EFRE-Förderperioden die strikte Verankerung der städtischen Dimension in den Fördervorschriften (z. B. als „muss“-Bestimmung in Artikel 8 des Entwurfs der EFRE-Verordnung für die Förderperiode 2007-2013) notwendig, um entsprechende Anpassungsmaßnahmen durch europäische Mittel in Kombination mit nationalen Mitteln besser durchführen zu können.

- Des Weiteren hat die Kommission mit der Befreiung des sozialen Wohnungsbaus von der Notifizierungspflicht in der Entscheidung vom 15.07.2005 (*Entscheidung über die Anwendung von Artikel 86 Absatz 2 EG-Vertrag auf staatliche Beihilfen, die bestimmten mit der Erbringung von Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse betrauten Unternehmen als Ausgleich gewährt werden*) ein erstes richtiges Zeichen für einen Handlungsbereich gesetzt, der durch erhebliche finanzielle Anstrengungen der öffentlichen Hand geprägt ist. Auch die bereits von der Kommission Ende 2004 erteilte Genehmigung einer zeitlich begrenzten Grunderwerbsteuerbefreiung bei notwendigen Fusionen von Wohnungsunternehmen (Bestandszusammenfassung) in Ostdeutschland stellt eine solche notwendige, wenn auch umständlich über den langen und zeitaufwendigen Weg der Notifizierung erreichte, Maßnahme dar.

Entsprechende Ausnahmeregelungen sollten daher auch auf die Wirtschaftsbereiche ausgedehnt werden, in denen aufgrund des extremen demografischen Wandels ein radikaler und tief greifender Anpassungsprozess (z.B. im Bereich Infrastruktur, Wohnungswesen, Stadtumbau) nur

mit staatlicher Unterstützung zu einer Marktstabilisierung und Beseitigung städtebaulicher Missstände führen kann.

- In der Vergangenheit haben neue EU-Standards zu erheblichen Umbau- und Modernisierungsmaßnahmen an Infrastrukturanlagen im Bereich der Ver- und Entsorgung in Ostdeutschland geführt, die mit einem erheblichen finanziellen Aufwand verbunden waren. Da solche Systeme aufgrund der Langlebigkeit eine längerfristige Abschreibungsphase benötigen, sind bei mittelfristiger Veränderung im demografischen Gefüge der Region und dadurch bedingter Minderauslastung der Systeme wirtschaftliche Verluste zu erwarten, die letztendlich durch die Verbraucher zu tragen sind.
Im Falle notwendiger Rückbau- oder Stilllegungsmaßnahmen von durch EU-Mitteln geförderten Anlagen kann es zudem zu einer Rückforderung von Fördermitteln wegen der Nichteinhaltung von Zweckbindungsfristen kommen. Die hierdurch erhöhten Kosten bedeuten eine weitere Benachteiligung der betreffenden Regionen.

Vor der Aufstellung neuer EU-Standards durch Rechtsakte der EU sollten daher die Auswirkungen des demografischen Wandels beachtet und zudem sichergestellt werden, dass Anpassungsmaßnahmen auch mittelfristig refinanzierbar sind.

Der auf Grund rückläufiger Bevölkerungsentwicklung wirtschaftlich oder technisch notwendig werdende Rückbau oder die Stilllegung von geförderten Anlagen sollte darüber hinaus nicht durch Zweckbindungsfristen des Gemeinschaftsrechts erschwert werden.

- Die Voraussetzungen für den demografischen Wandel liegen in allen europäischen Ländern mehr oder weniger vor. Sie unterscheiden sich lediglich im Zeitpunkt des Eintritts, der Intensität und im erreichten Stand der Bewältigung.

Durch einen verstärkten Erfahrungsaustausch zwischen den EU-Staaten zu regionalen Anpassungsstrategien und best practices können sich Synergieeffekte bei der inhaltlichen Aufarbeitung und planerischen Bewältigung der Herausforderung des demografischen Wandels ergeben.