

Projekt: Perspektiven auf den demografischen Wandel

Christian Kloß und Daniel Bieber:

Demografischer Wandel und Infrastruktur
– zentrale Herausforderungen

Inhaltsverzeichnis

1. EINLEITUNG	1
2. INFRASTRUKTUREN – BEGRIFFSBESTIMMUNG UND EINGRENZUNG DES THEMAS	4
3. GLEICHWERTIGE LEBENSVERHÄLTNISSE: DIE AUFGABE EINES STAATSZIELS?	10
4. ZENTRALE HERAUSFORDERUNGEN FÜR LÄNDLICHE REGIONEN	14
4.1. TECHNISCHE INFRASTRUKTUR	17
4.1.1. ÖPNV: PRIVATES AUTOMOBIL ODER ANGEBOTSVERRINGERUNG?	17
4.1.2. VERSORGUNG: DIE LEITUNGSSTRUKTUREN	21
4.2. SOZIALE INFRASTRUKTUR	22
4.2.1. KINDERBETREUUNG & SCHULE: UMSTRUKTURIERUNG ODER SCHLIEßUNG?	22
4.2.2. ALTENPFLEGE & MEDIZINISCHE VERSORGUNG	24
4.3. LÄNDLICHE RAUMORDNUNG: DAS ZENTRALE-ORTE-PRINZIP	27
5. ZENTRALE HERAUSFORDERUNGEN DER (GROß-)STADT	29
5.1. TECHNISCHE INFRASTRUKTUR	32
5.1.1. ÖPNV: UNTERSCHIEDLICHE PROBLEME IN OST UND WEST	34
5.1.2. WASSER- UND ABWASSER	35
5.2. SOZIALE INFRASTRUKTUR	37
5.2.1. BILDUNGSEINRICHTUNGEN	40
5.2.2. VERWALTUNG	42
5.2.3. KULTURELLE INFRASTRUKTUR	43
6. WIRTSCHAFTLICHE PERSPEKTIVEN, INFRASTRUKTUR & DEMOGRAFIE	47
6.1. ALLGEMEINE FINANZIELLE RAHMENBEDINGUNGEN	48
6.1.1. BEVÖLKERUNGSENTWICKLUNG UND KOMMUNALER ZUSCHUSSBEDARF	49
6.1.2. BEVÖLKERUNGSENTWICKLUNG UND KOMMUNALE STEUEREINNAHMEN	50
6.1.3. BEVÖLKERUNGSENTWICKLUNG UND KOMMUNALER FINANZAUSGLEICH	52
6.2. ZUKÜNFTIGE KOSTEN TECHNISCHER INFRASTRUKTUREN	57
6.3. ZUKÜNFTIGE KOSTEN SOZIALER INFRASTRUKTUREN	59
6.4. PRIVATISIERUNG ODER ÖFFENTLICH PRIVATE PARTNERSCHAFTEN?	60
6.5. INNOVATIVE WIRTSCHAFTSSTRUKTUREN	64
7. HERAUSFORDERUNGEN FÜR DEN BUND UND DIE LÄNDER	66
8. FORSCHUNGSBEDARFE	69
9. FAZIT UND AUSBLICK	73
10. LITERATURVERZEICHNIS	78
10.1. PRESSEARTIKEL	84
10.2. ZENTRALE LITERATUR	84
10.3. LINKLISTE	85

Verzeichnis der Tabellen und Grafiken

TABELLE 1:	TECHNISCHE INFRASTRUKTUR	5
TABELLE 2:	SOZIALE INFRASTRUKTUR	6
TABELLE 3:	ENTWICKLUNGSINDIKATOREN VERSCHIEDENER STADTTYPEN	14
TABELLE 4:	EINFLUSSFAKTOREN AUF SCHULSTANDORTE UND DEREN WIRKUNG AUF IHREN ERHALT	41
TABELLE 5:	STEUEREINNAHMEN & SCHLÜSSELZUWEISUNGEN DER KOMMUNALEN HAUSHALTE	56
TABELLE 6:	MODELLE ÖFFENTLICH-PRIVATER PARTNERSCHAFTEN	63
GRAFIK 1:	WIRKUNGSGEFLECHT UNTERSCHIEDLICHER PROBLEMLAGEN IN DER WASSERWIRTSCHAFT	21
GRAFIK 2:	SCHÜLERINNEN UND SCHÜLER 1991 BIS 2020, SCHULEN INSGESAMT	23
GRAFIK 3:	STÄDTESYSTEM IN DEUTSCHLAND	29
GRAFIK 4:	WACHSENDE UND SCHRUMPFENDE STÄDTE IN DEUTSCHLAND	30
GRAFIK 5:	TRENDS DER RAUMENTWICKLUNG	31
GRAFIK 6:	BEVÖLKERUNGSENTWICKLUNG NACH ALTERSKOHORTEN	40
GRAFIK 7:	PROGNOSE DER STUDIERENDENZAHLEN	40
GRAFIK 8:	BESUCH KULTURELLER VERANSTALTUNGEN NACH SCHULART	44
GRAFIK 9:	DER KOMMUNALE FINANZAUSGLEICH 2006 (BSP. BADEN-WÜRTTEMBERG)	53

1. Einleitung

Der demografische Wandel ist ein langsamer, aber mit scheinbar unerbittlicher Konsequenz ablaufender Prozess, der zu einer veränderten Bevölkerungsstruktur führen wird. Da die Immigration nicht in der Lage ist, den Bevölkerungsschwund substanziell aufzuhalten, werden in der Zukunft weniger und durchschnittlich ältere Menschen in Deutschland leben (Statistisches Bundesamt 2006). Zwar sind das Ausmaß des Schrumpfungsprozesses und die Geschwindigkeit, mit der er abläuft, durchaus umstritten. Auch sind viele Probleme, die der demografischen Entwicklung zugeschrieben werden, sehr eng mit anderen gesellschaftlichen Problemlagen verknüpft (Bieber 2008). Dennoch lässt sich nicht bestreiten, dass sich die deutsche Gesellschaft auf einen Wandel hin zu weniger und vor allem auch zu älteren Menschen einstellen müssen.

Mit dem demografischen Wandel müssen sich auch die infrastrukturellen Voraussetzungen des gesellschaftlichen Lebens verändern. Man kann nicht davon ausgehen, dass die Infrastrukturen, die auf eine Bevölkerungszahl von 82 Mio. Menschen ausgelegt sind, problemlos auf sehr viel weniger Menschen übertragen werden können. Das zentrale Problem bei der anstehenden Anpassung der Infrastrukturen an eine veränderte Bevölkerungsstruktur ist, dass von einer Logik des Wachstums auf eine Logik des Schrumpfens umgestellt werden müsste. Es zeichnet gerade die Schaffung infrastruktureller Voraussetzungen des gesellschaftlichen Lebens aus, dass sie auf Wachstumsreserven ausgelegt sind: Straßen werden so gebaut, dass sie nicht nur den vorhandenen, sondern noch zusätzlichen Verkehr aufnehmen können. Ähnliches kann auch für Wasserleitungen und Abwassersysteme, Schulen und Hochschulen, Kindergärten und Kultureinrichtungen angenommen werden. Sie werden mindestens für den aktuellen, meist für einen steigenden Bedarf ausgelegt. Angesichts der langen Planungszeiträume, die für viele Infrastruktureinrichtungen notwendig sind, spricht vieles dafür, sich mit dem Verhältnis von demografischem Wandel und der Entwicklung der Infrastrukturen auseinanderzusetzen. Wenn klar ist, dass nicht überall, aber in vielen Teilen Deutschlands Wandel und Schwund der Bevölkerung Hand in Hand gehen, dass man sich in vielen Städten und Gemeinden auf eine älter werdende Bevölkerung einstellen müssen, dann ist es im Sinne einer vorausschauenden Politik dringend geboten, die Frage der zukünftigen Entwicklung der Infrastrukturen schon heute zu stellen.

Dabei hat eine Auseinandersetzung mit diesem Thema mit einer doppelten Schwierigkeit zu kämpfen. Zum einen wird sich der Prozess des Schrumpfens und Alterns der Bevölkerung nicht überall gleich abspielen: Regionen, die sich zunehmend entvölkern, stehen Regionen gegenüber, die noch weiter wachsen werden, obwohl der Prozess des Alterns der Bevölkerung auch dort festzustellen sein wird. Zum anderen gibt es sehr unterschiedliche Infrastrukturen. Je nach dem, ob es sich um materielle, technische oder um soziale und kulturelle Infrastrukturen handelt, gewinnt der demografische Wandel eine unterschiedliche Bedeutung. Darüber hinaus ist zwischen öffentlich und privat erbrachten Leistungen sowie zwischen Mischungen aus beiden zu unterscheiden. In der Debatte um den Funktionswandel des Staates spielt der Übergang zu einem Gewährleistungsstaat, der die infrastrukturellen Voraussetzungen des gesellschaftlichen Lebens zwar reguliert, aber nicht mehr notwendig selbst erbringt, zu Recht eine immer bedeutendere Rolle. Zu unterscheiden sind die Eingriffsebenen, die die Grundlagen des Lebens bestimmen: Auf der Ebene des Bundes sind andere Aufgaben wahrzunehmen als in den Kommunen, in denen sich das soziale Leben real abspielt. Wenn sich die Voraussetzungen auf dieser Ebene grundlegend unterscheiden und sich in gänzlich unterschiedliche Richtungen entwickeln, dann müssen auf der allgemein staatlichen Ebene Regulierungsmechanismen entwickelt werden, die den verschiedenen Bedingungen Rechnung tragen.

Das Staatsziel, gleichwertige Lebensverhältnisse herzustellen, ist hier direkt betroffen. Die unterschiedliche demografische Entwicklung in den verschiedenen Regionen Deutschlands ist zwar nicht Ursache für das Auseinanderdriften von Lebensbedingungen, sie verstärkt aber Trends, die – etwa in Ostdeutschland – seit längerem festzustellen sind. Will Politik nicht den grundgesetzlich verbrieften Anspruch auf die Herstellung gleicher Lebensverhältnisse aufgeben, so ist sie angesichts der Gleichzeitigkeit von Schrumpfung hier und Wachstum dort – bei überall anzutreffender Alterung – gefordert, neue Lösungen ins Auge zu fassen. Technische Innovationen allein werden hier nicht ausreichen: Gefordert sind – auch in Bezug auf rein „technische“ Infrastrukturen – Lösungen, die technologische Entwicklungen mit organisatorischen koppeln, etwa durch Dezentralisierung.

Zunächst wird rekonstruiert, was in der Literatur als Infrastruktur gilt und welche Differenzierungen hier sinnvoll erscheinen (Kapitel 2). Im Anschluss daran soll der Aspekt der gleichwertigen Lebensverhältnisse beleuchtet werden (Kapitel 3). Sodann wird in zwei Kapiteln diskutiert, wie sich verschiedene Bereiche der Infrastruktur auf dem Land (Kapitel 4) und in der Stadt (Kapitel 5) entwickeln werden, die im Zusammenhang mit den absehbaren Veränderungen der Bevölkerungsentwicklung thematisiert werden müssen.

Weniger Bürger bedeuten weniger Einnahmen für diejenigen Kommunen, die aufgrund des demografischen Wandels ihre Infrastruktur anpassen müssen. Diesen wirtschaftlichen und finanziellen Aspekten sowie verschiedenen Strategien der Infrastrukturanpassung widmet sich Kapitel 6. Im selben Kapitel werden zwei Ansätze im Umgang mit der Infrastruktur und der finanziellen Belastung der Kommunen angesprochen: Kann die Produktivitätsentwicklung die prognostizierten Einnahmeausfälle der Kommunen kompensieren und welche Möglichkeiten bieten Privatisierungen oder öffentlich-private Partnerschaften? Sodann wird die Ebene der Kommunen wieder verlassen und die Herausforderungen und die Handlungsmöglichkeiten auf der Landes- und Bundesebene dargestellt (Kapitel 7). Um das Verhältnis zwischen kommunaler/regionaler Ebene einerseits und der Landes- sowie Bundesebene andererseits deutlich hervortreten zu lassen, wird hier noch einmal zusammenfassend dargestellt, was in den einzelnen Kapiteln schon angesprochen wurde: Der demografische Wandel bedeutet mit Bezug auf die Entwicklung der Infrastrukturen, dass Lösungen vor allem auf der Ebene der Kommunen und Regionen gesucht werden müssen, weil nur dort auf die Gestaltung der Lebensverhältnisse eingewirkt werden kann. Die übergeordneten Ebenen sind für die Gestaltung der Rahmenbedingungen verantwortlich. Daran anschließend sollen die für den wissenschaftlichen Bereich relevanten Forschungsbedarfe aufgezeigt werden (Kapitel 8). Ein zusammenfassendes Fazit beschließt das Papier (Kapitel 9). Auf die kommentierte Linkliste mit einschlägigen Hinweisen sei hier nur am Rande verwiesen.

Der Darstellung liegt die Absicht zu Grunde, die gängigen Überlegungen zum Thema der Infrastrukturentwicklung über die in ihnen angelegten Begrenzungen hinauszutreiben: Meist wird das Thema lediglich aus dem Blickwinkel der jeweiligen Struktur betrachtet. So werden etwa die Systeme der Wasserversorgung und der Abwasserentsorgung nahezu ausschließlich unter technischen Gesichtspunkten analysiert. Worin hier spezifische Unterschiede liegen, die sich aus dem Differenzierungskriterium Stadt oder Land ergeben, bleibt weitestgehend außen vor. Natürlich kann dieses Defizit der Forschung nicht vollständig ausgeglichen werden. Es soll aber versucht werden, über die spezifische Behandlung der einschlägigen Infrastrukturen im Zusammenhang mit den jeweiligen Siedlungsstrukturen bisher dominierende Denk- und Herangehensweisen aufzubrechen.

Die Entwicklung der Infrastrukturen im demografischen Wandel verlangt nach innovativen, subsystemübergreifenden, nonkonformen Lösungsansätzen. Es ist notwendig, über bisherige Erkenntnishorizonte hinauszudenken, um integrativ an Lösungen zu arbeiten. Den demografischen Herausforderungen zu begegnen bedeutet auch, den Diskurs über die Entwicklungsperspektiven des gesellschaftlichen Lebens neu zu strukturieren. Das ist umso mehr angezeigt, wenn man vermeiden will, dem demografischen Wandel eine Bedeutung zuzuschreiben, die er nicht hat. Oftmals wirkt er nämlich nur als ein Faktor neben anderen. Seine reale Bedeutung, seine Rolle als Trendverstärker, richtig einzuschätzen, ist daher oberstes Gebot.

2. Infrastrukturen – Begriffsbestimmung und Eingrenzung des Themas

Aufgabe dieses Abschnitts ist es, eine Definition von *Infrastruktur* und eine *Eingrenzung* des Themas zu leisten. Dies erscheint notwendig, um sich im Folgenden in den unterschiedlichen Bereichen, die dieser heterogene Begriff umfasst, besser zurechtfinden zu können. Allzu oft erschweren eine defizitäre Begriffsbestimmung und zu kurz reichende Differenzierungen die Analyse zukünftiger Entwicklungen der verschiedenen Infrastrukturen.¹ Darüber hinaus liefert eine elaborierte Definition des Begriffs der Infrastruktur eine Grundlage für die Argumentationsstruktur des vorliegenden Textes.

Um zu einem angemessenen Begriff von Infrastruktur zu kommen, empfiehlt es sich, mit einer sehr breiten Definition zu beginnen. Eine Begriffsbestimmung besagt, dass Infrastruktur all jene *Einrichtungen* einer Region zu einem bestimmten Zeitpunkt sind, die in irgendeiner Form für „einen Bereich der Politik von Bedeutung sind.“² Dieser Definitionsversuch rekurriert vor allem auf die politische Relevanz der Infrastrukturentwicklung, ist aber für die hier verfolgten Zwecke noch zu weit gefasst. Denn es stellt sich unmittelbar die Frage, welche Bereiche und Einrichtungen des Alltagslebens *nicht* in die Bereiche der Gestaltungskompetenz der Politik fallen. Stattdessen erscheint es sinnvoll, sich zunächst an den Diskurs über die Entwicklung der Infrastrukturen anzuschließen und zu sehen, wie weit die hier gebrauchten Definitionen tragen.

(1) Zunächst lassen sich Infrastrukturen unterteilen in *öffentlich* und *privat bereitgestellte*. Der Unterschied hierbei bezieht sich somit auf die Verfügbarkeit der Einrichtung. Öffentliche Infrastrukturen sind jedem Bürger zugänglich, während private an Zugangsvoraussetzungen unterschiedlichster Art geknüpft ist (Beispiel: privates Schwimmbad in einer Wohnanlage, das nicht öffentlich zugänglich ist, im Gegensatz zum städtischen Hallenbad). Dass die Zugangsvoraussetzung zu vielen dieser Einrichtungen rein finanzieller Natur ist, macht die Definition und das Verständnis der Bedeutung von Infrastrukturen aber nicht leichter. Im Gegenteil, denn auch für öffentlichen Einrichtungen muss, wie etwa am Beispiel des städtischen Bades zu sehen, eine Eintrittskarte gelöst werden. Verständlicher wird der Begriff *Infrastruktur* erst, wenn man den Gesichtspunkt der öffentlichen Finanzierung der entsprechenden Einrichtungen einbezieht. Dann nämlich zeigt sich, dass bei *öffentlichen* Einrichtungen der mögliche, freiwillige Zugang ergänzt wird um einen für den Staatsbürger verpflichtenden Aspekt – den der Steuern, Gebühren und Abgaben. Während das private Bad jedem prinzipiell frei steht, der bereit ist, den entsprechenden Preis zu zahlen und es nur aus den Beiträgen jener erhalten wird, die auch tatsächlich die Nutzung in Anspruch nehmen, wird das öffentliche Bad direkt durch Steuern oder Gemeindeabgaben zwangsläufig von allen Bürgern „bezahlt“, unabhängig davon, ob diese überhaupt ein Schwimmbad haben wollen oder nicht. Zusätzlich wird das öffentliche Bad noch über die Eintrittskarten finanziert, also die *Nutzung* der individuellen Entscheidung des Einzelnen anheim gestellt. Idealerweise fallen Finanzierung und Nutzung also im Bereich der privaten Infrastruktur zusammen, im Bereich öffentlicher Infrastrukturen auseinander.³

Entscheidend für die Frage der öffentlichen Infrastruktur aber sind jene Finanzmittel, die in jedem Falle in die *Erhaltung* dieser Einrichtungen fließen, gleich ob sie benutzt werden oder

¹ So reichen die Ausführungen von Just zwar weit ausdifferenziert in den volkswirtschaftlichen Bereich hinein, doch es fehlt die grundsätzliche – und hier im Folgenden darzustellende – Unterscheidung zwischen technischer und sozialer Infrastruktur (vgl. Just 2004: 4ff.).

² www.sign-lang.uni-hamburg.de/projekte/slex/SeitenDVD/Konzepte/L52/L5208.htm.

³ Der Sonderfall einer Öffentlich-Privaten-Partnerschaft ist hier gesondert zu betrachten (s. Kapitel 6.4.).

nicht. Ein noch deutlicheres Beispiel hierfür bietet die Müllentsorgung, deren Dienste nicht nur von den Bürgern zu finanzieren, sondern auch zu nutzen sind. Hier erweitert sich der Aspekt des legitimen staatlichen Zwangs (über die finanzielle Abgabenseite hinaus) um die konkrete Nutzung. Ähnlich bei der Wasserversorgung: So sind „die Versorgungsträger zum Anschluss aller Grundstücke an die Trinkwasserversorgung verpflichtet“ (BMVBW/BBR 2005: 55). Das Beispiel der Wasserversorgung wird uns später in anderem Kontext wieder begegnen. Es kann, wie das Beispiel der Müllabfuhr, stellvertretend für die Komplexität der Zusammenführung von demografischem Wandel auf der einen und Infrastruktur auf der anderen Seite stehen, weil sich hier besonders deutlich zeigen lässt, wie Infrastrukturen durch die Verminderung der Zahl ihrer Nutzer unter Druck geraten können.

Somit lässt sich als erste Annäherung an eine Definition von *Infrastrukturen* festhalten: Alle Einrichtungen, die der Regelungsmacht des Staates unterworfen sind, sind als Infrastruktur zu begreifen. *Öffentliche Infrastruktur* sind dann alle Einrichtungen, die von jedem Bürger entweder durch direkt für die entsprechende Einrichtung vorgesehene Abgaben oder durch Umlagenfinanzierung mittels Steuern ihre finanzielle Grundversorgung erhalten. *Private Infrastruktur* sind jene Einrichtungen, bei denen diese, über die Wege der öffentlichen Hand organisierte Grundversorgung wegfällt. Die öffentliche Infrastruktur fällt somit in die Verantwortung des Staates, wobei allerdings eine Reihe von Mischformen existiert (wiederum am Beispiel des Bades: private Betreiber erhalten staatliche Zuschüsse, die aus Steuermitteln finanziert werden). Der in diesem Zusammenhang einschlägige Begriff ist der Begriff der öffentlichen *Daseinsvorsorge*. „Im Kern geht es“ bei diesem juristischen Begriff der Verwaltungslehre „darum, Leistungen allen Bürgern gleichmäßig und zu gleichen und billigen Bedingungen zukommen zu lassen“ (Berschin 2000: 24). Mit anderen Worten geht es hier um die *Grundversorgung*, deren Zielsetzung im Sinne des Staatsziels der „gleichwertigen Lebensverhältnisse“ Stoff für Grundsatzdiskussionen birgt (vgl. Kapitel 3). Die nachfolgenden Ausführungen konzentrieren sich auf den Bereich der *öffentlichen Infrastrukturen*, weil diese zum Einen eine größere Bedeutung haben, zum Anderen, weil sie eher als die privaten Infrastrukturen politischer Einflussnahme unterliegen. Zwar sind staatliche Institutionen verpflichtet, auch für den Bereich der privaten Infrastrukturen regulierend einzugreifen (etwa über Gesetze), sie sind hier aber nicht direkt für Investitionsentscheidungen und den Erhalt bestehender Strukturen verantwortlich.

TABELLE 1: TECHNISCHE INFRASTRUKTUR

Zur **technischen Infrastruktur** zählen:

	öffentlich	privat
<i>Versorgung:</i>	Müllentsorgung, Abwasser, Wertstoffverwertung, Trinkwasser, Gas, Fernwärme, Elektroenergie	Gas, Fernwärme, Elektroenergie
<i>Kommunikation:</i>	Fernsehen, Internet, Telefon	Fernsehen, Internet, Telefon
<i>Verkehrsinfrastruktur:</i> <i>öffentlicher Verkehr:</i>	Binnengewässer, Seeschifffahrt, Eisenbahnen (Nah- und Fernbahn), Öffentlicher Personenverkehr (ÖPNV und Personenfernverkehr Fernbus), Luftverkehr, Flughäfen (Militär), Navigationsfunksender für Luft- und Seefahrzeuge	Luftverkehr, Flughäfen
<i>Individualverkehr:</i>	Straßen, Radwege, Gehwege	

Eigene Darstellung

(2) Auf der Seite der öffentlichen Infrastruktur kann sodann zwischen *technischen* und *sozialen Infrastrukturen* unterschieden werden. Die gleiche Unterscheidung kann freilich auch auf der Seite der privaten Infrastruktur gemacht werden. Diese wird aber aus den genannten Gründen der höheren Relevanz öffentlicher Infrastrukturen ausgeklammert. Aus sozialwissenschaftlicher Sicht werden aber nicht nur die Aspekte der sozialen Infrastruktur interessant, wie sich später etwa am Bereich des Verkehrs und des öffentlichen Personen-Nahverkehrs zeigen wird. Die Definition öffentlicher und privater sowie technischer und sozialer Infrastrukturen, mit der im Folgenden gearbeitet werden soll, wird aus den Tabellen 1 und 2 deutlich.

TABELLE 2: SOZIALE INFRASTRUKTUR		
Zur sozialen Infrastruktur zählen:		
	öffentlich	privat
<i>Bildungssystem, Bildungseinrichtungen:</i>	Bibliotheken, Fachhochschulen, Forschungseinrichtungen, Hochschulen, Kindergärten, Kinderkrippen, Kindertagesstätten, Schulen, Universitäten	Bibliotheken, Fachhochschulen, Forschungseinrichtungen, Hochschulen, Kindergärten, Kinderkrippen, Kindertagesstätten, Schulen, Universitäten
<i>Dienstleistungen:</i>	Kinderbetreuungs-Einrichtungen, Vereinswesen	Kinderbetreuungs-Einrichtungen, Pflegedienste
<i>Gesundheitssystem:</i>	Krankenhäuser, Rettungsdienste, Wasserrettung	Krankenhäuser, Rettungsdienste
<i>Kulturelle Einrichtungen:</i>	Ausstellungsräume, Bibliotheken, Museen, Sehenswürdigkeiten, Tourismus	Ausstellungsräume, Bibliotheken, Museen, Tourismus
<i>Öffentliche Sicherheit:</i>	Feuerwehr, Katastrophenschutz, Militär, Polizei, Technisches Hilfswerk	
<i>Rechtssystem:</i>	Gericht, Recht	Kanzlei
<i>Verwaltung:</i>	Kommunalverwaltung, Landesverwaltung, Regierung (Staatsverwaltung), Stadtverwaltung	
Eigene Darstellung		

Unabhängig davon, ob es sich um technische oder soziale Infrastrukturen handelt, lassen sich für beide folgende Eigenschaften festhalten:

- hoher Kapitalbedarf,
- lange Lebensdauer,
- lange Planungszeiträume,
- hohe positive externe Effekte,
- Schwierigkeiten bei der Produktivitätsmessung, sowie
- Schwierigkeiten bei der Preisbildung (vgl. Jakubowski 2006: 238).

Damit ist ein zentrale Aspekt im Zusammenhang mit dem demografischen Wandel angesprochen: die Finanzierung öffentlicher Infrastrukturen. Unter den Bedingungen schrumpfender Bevölkerung gewinnt nicht nur die Frage ihrer Nutzbarkeit, sondern auch die Frage ihrer wirtschaftlichen Erbringung unmittelbar an Bedeutung. Dies kann positive wie negative Wirkungen haben. Ein Problem stellt es dar, wenn weniger Bürger durch weniger

Steuern auch geringere (Bestands)Zahlungen für Neubau oder Erhaltung der öffentlichen Einrichtungen zur Verfügung stellen: „Wenn eine Stadt einerseits von weniger Menschen und andererseits auch weniger dicht bewohnt wird, dann werden Kindergärten, Schulen, Krankenhäuser und andere soziale Einrichtungen überflüssig; der öffentliche Nahverkehr wird noch unrentabler und Ver- und Entsorgungssysteme sind plötzlich überdimensioniert (z.B. das Leitungsnetz für Gas- und Wasserversorgung, Kanalisation, Kläranlagen, Heizkraftwerke) [...] Insgesamt verteuert sich die Infrastruktur pro Einwohner, wenn weniger Nutzer zu ihrer Finanzierung beitragen“ (Häußermann, Läßle, Siebel 2008: 210f.). Es steigen also die Fixkosten für die Vorhaltung von Infrastruktur je Einwohner, ein Umstand, der gerade für dünn besiedelte Gebiete zutrifft (vgl. BMVBW/BBR 2005: 25). Fällt nicht nur die Zahl der Einwohner, sondern wird zusätzlich auch noch die Zahlkraft der Bürger geschwächt, also durch geringere Löhne und/oder Renten, gerät die öffentliche Finanzierung von Infrastrukturleistungen weiter unter Druck. Auf der anderen Seite aber können weniger Nutzer auch eine geringere Abnutzung der Infrastrukturen implizieren. Ein Fuhrpark der Müllabfuhr etwa muss weniger Wagen betreiben, wenn die Stadt weniger Einwohner hat, oder die Mülldeponie muss nur geringere Mengen an Müll aufnehmen. Die aus dem demografischen Wandel resultierenden Schrumpfungsprozesse und ihre Wirkungen auf die Infrastruktur müssen bezüglich der sich ergebenden Vor- oder Nachteile jeweils gesondert untersucht werden, denn die Einsparungen auf der einen Seite müssen die eingeschränkten Finanzierungsmöglichkeiten auf der anderen Seite nicht notwendig kompensieren. Umgekehrt müssen in Wachstumsregionen die erhöhten Einnahmen nicht notwendig die gestiegenen Ausgaben für Infrastrukturleuten decken. Zudem lassen sich manche Bereiche der öffentlichen Daseinsvorsorge nicht isoliert untersuchen, sondern stehen in engem Bezug mit anderen Teilen der *öffentlichen Infrastruktur*. So hängen etwa die Frage der Schulstandorte und die Frage der Auslastung des öffentlichen Personennahverkehrs sehr eng zusammen. In Schleswig-Holstein macht die Erstattung der Schülerbeförderungskosten „80% Prozent der Einnahmen des ländlichen und auf den Schülerverkehr zugeschnittenen ÖPNV [aus]“ (Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR) 2006: 16-17).

(3) Darüber hinaus ist eine weitere Ausdifferenzierung des Infrastrukturbegriffs sinnvoll. Notwendig erscheint eine Trennung zwischen Stadt und Land bzw. zwischen Ballungszentren und ländlichen Räumen. Gerade letztere stehen gravierenderen Anpassungs- und Reformprozessen gegenüber als dies für Großstädte wie etwa Hamburg oder München gilt (vgl. BMVBW/BBR 2005: 11). So lassen sich in bestimmten Ballungsräumen derzeit noch Wachstumsprozesse beobachten (ebd.: 8).

(4) Schließlich ist noch eine weitere Unterscheidung notwendig, um den Zusammenhang von demografischem Wandel und der Entwicklung der Infrastrukturen zu analysieren. Unabhängig davon, ob es sich um ländliche oder städtische Regionen handelt, ist die Lage in den ostdeutschen Ländern von derjenigen der alten Bundesländer zu unterscheiden: „Shrinking, in contrast, seems to be a topic particularly relevant in Eastern Germany. Of course, the shrinking of cities is not a totally new phenomenon [...] but in East Germany, a natural decline population (collapse of fertility rate after German unification) is compounded by a sustained and extensive outmigration to West Germany. Some cities have lost more than 20 to 25% of inhabitants since 1990“ (Hollbach-Grömig/Trapp 2006: 18). Erschwerend kommt hinzu, dass im Ostteil Deutschlands der Schwerpunkt der Binnenwanderung bei den jungen Menschen liegt (Mai 2004: o. S.). Zwischen 1991 und 2002 wanderten etwas über 560.000 junge Menschen unter 30 Jahren ab.⁴ Junge, gut qualifizierte Bevölkerung zieht fort und nur wenige gut ausgebildete Menschen kommen hinzu. Mai sieht in dieser Hinsicht eine

⁴ Interessant ist hier die geschlechtsspezifische Ausprägung: Im Zeitraum von 1991-2002 wanderten netto knapp 250.000 Männer und knapp 450.000 Frauen fort (ebd., vgl. auch Bieber 2008).

Doppelschwächung für die betroffenen Regionen: „Zum einen wirtschaftlich, weil hauptsächlich gut Ausgebildete abwandern. Zum anderen ziehen künftige Eltern- und Kindergenerationen fort und verstärken die demografischen Schrumpfungstendenzen“ (Mai 2004: o. S.). Die finanziellen Belastungen für die Kommunen bei der Finanzierung der öffentlichen Infrastrukturen erfahren dadurch eine zusätzliche Verstärkung, die gesondert betrachtet werden muss.

(5) Eine weitere Komplikation entsteht durch die *Gleichzeitigkeit* von Schrumpfung und Wachstum. In Regionen, in denen es noch Wachstum gibt, ist dieses nicht auf höhere Reproduktionsraten zurückzuführen (vgl. Bertelsmann Stiftung 2004: 44ff.). Vielmehr sind hierfür vor allem die Binnenwanderungen verantwortlich, wenngleich der Immigration bislang viel Bedeutung zukam, da die meisten Agglomerationen bisher nur noch auf Grund des Zuzugs von Ausländern wuchsen (vgl. Bucher 2007: 127). Bezogen auf die innerdeutsche Binnenwanderung aber sind zwei Tendenzen festzustellen: Suburbanisierung und Wanderung von Ost nach West in die Ballungszentren. Dies bedeutet: Manche Städte, v.a. im Westen, wachsen zwar noch, aber nur im Sinne von städtischen Agglomerationen. Während die Kernstadt keine Bevölkerungszunahmen verzeichnet, vergrößert sich die Bevölkerung in ihrem direkten Umland – in Ost wie West. Die Dichotomie Wachstum/Schrumpfung kommt allerdings – kleinräumig gesehen – oftmals direkt nebeneinander vor (ebd.: 129). Das nennt man „disperse“ Raumentwicklung, die mit der innerstädtischen Umzugsmotivation zusammenhängt. Wird Wohnraum in größerem Umfang frei, so findet sozial selektiertes Umziehen statt, indem sozial besser gestellte Familien in bessere Quartiere ziehen – in die schwächeren ziehen i.d.R. sozial schwächere Bewohnergruppen nach.⁵ Die Konsequenzen für die Infrastruktur sind hierbei vielfältig und je nach Art zu unterscheiden (vgl. BBR 2006b und Kapitel 5.1. u. 5.2.). Perspektivisch gesehen gibt es für die Stadt auch optimistische Szenarien: Dazu zählen die schon angesprochenen Zuwanderungsgewinne, die sich meist in Ballungsräumen und/oder Städten niederschlagen. Daneben könnten sich die Entwicklung hin zu mehr kinderlosen Familien sowie die steigende Zahl der Singlehaushalte günstig für die Stadt auswirken, denn beide Gruppen ziehen urbanen Lebensraum vor. Infrastrukturentwicklung muss sich demnach auf Wachsen und Schrumpfen gleichermaßen einstellen, denn beide können auf sehr engem Raum nebeneinander koexistieren.

Gleichwohl darf aber nicht übersehen werden, dass auch Wachstumsregionen nicht auf ewig prosperieren werden, zumindest dann nicht, wenn man die Annahmen der amtlichen Bevölkerungsvorausberechnungen (Statistisches Bundesamt 2006) zugrunde legt. Denn auch dort wird sich der demografische Wandel auf lange Sicht zumindest in einer Stagnation niederschlagen, selbst in Städten wie Osnabrück, das seit 1988 um ein Fünftel an Bevölkerung zugenommen hat (Bertelsmann Stiftung 2004: 90ff.).

Als weitere Charakteristika sind die der Infrastruktur immanenten *Folgekosten* und immateriellen, weil organisatorischen *Folgeaufgaben* zu nennen. Diese Charakteristika legen sich über alle bislang genannten Dimensionen von Infrastruktur, da es keine Infrastrukturen gibt, die zum einen keine Folgekosten generieren (etwa durch Personalkosten) und mit deren Erstellung die finanzielle Kalkulation abgeschlossen wäre. Zum anderen wollen geschaffene Infrastrukturen sinnvoll genutzt werden. Um eine den jeweiligen Rahmenbedingungen angemessene Nutzung gewährleisten zu können, bedarf es der Planung und Organisation (z.B. Busfahrpläne, Betriebs- und Arbeitszeiten oder Grenzwerte). Diese immateriellen Aufgaben

⁵ Dies ist auf längere Sicht gesehen. Hier geht es nicht um plötzlich frei werdenden Wohnraum, sondern um sich wiederholende Umzugspraktiken, die im Ergebnis zu einer Abwertung eines Quartiers bis hin zum Leerstand einer großen Zahl von Wohnungen und Geschäftsräumen führen, während ein anderes Quartier wächst und an sozialem Prestige gewinnt.

sowie die finanziellen Folgen sind bei jeder Infrastruktur gesondert zu berücksichtigen. Weil sie quer zu allen Infrastrukturen liegen und einer eigenständigen Untersuchung bedürften, wurden sie in der vorliegenden Untersuchung nur kursorisch einbezogen. Grundsätzlich ist mit Blick auf die Infrastruktur schon jetzt erkennbar, „[...] dass eine aktive, frühzeitige und auf realistische Entwicklungen ausgerichtete und abgestimmte Planung der öffentlichen Daseinsvorsorge wichtig ist. Angepasste Dimensionierungen und neue Angebotsformen können verhindern, dass die Kommunen durch über Jahre gebundene Fixkosten für überdimensionierte Einrichtungen belastet und handlungsunfähig werden“ (BMVBW/BBR 2005: 71).

Damit sind bei der Auseinandersetzung mit dem Begriff der Infrastruktur fünf Dimensionen zu berücksichtigen: (1) der Unterschied zwischen öffentlich und privat erbrachten Infrastrukturleistungen, (2) der Unterschied zwischen technischen und sozialen Infrastrukturen, (3) der Unterschied zwischen Stadt und Land sowie (4) der Unterschied zwischen dem von Bevölkerungsschwund besonders betroffenen Neuen Bundesländern und den teilweise derzeit noch wachsenden Regionen im Westen Deutschlands und schließlich (5) die Gleichzeitigkeit zwischen Wachstum und Schrumpfung in enger räumlicher Nähe.

Infrastrukturen sind in hohem Maße interdependent. Veränderungen, die durch den demografischen Wandel induziert sind, schlagen schnell auf andere Bereiche des öffentlichen und sozialen Lebens und die entsprechenden Infrastrukturen durch. Eine zu schnelle oder zu radikale Anpassung der öffentlichen Infrastrukturleistungen an einen angenommenen oder realen Schrumpfungsprozess kann dazu beitragen, dass dieser noch verstärkt und eine Abwärtsspirale in Gang gesetzt wird. Diese These impliziert, dass beim Suchen nach Lösungsansätzen für die Herausforderungen des demografischen Wandels mehr in eine Richtung gedacht werden muss, die die angesprochenen Interdependenzen ernst nimmt und von der Fokussierung auf einzelne (Infra-)Strukturen abrückt. Es reicht nach unserer Einschätzung nicht aus, sich isoliert mit einzelnen Infrastrukturen zu befassen und dann jeweils zu bestimmen, wie sich der demografische Wandel hier bemerkbar macht und wie auf ihn reagiert werden kann. Vielmehr kommt es darauf an, auf den jeweiligen Handlungsebenen die möglichen Folgewirkungen für andere Infrastrukturbereiche im Auge zu behalten. Ein Absenken von Kulturerbs oder der Aufwendungen für die verkehrliche Infrastruktur kann sehr schnell auf die Attraktivität einer Region ausstrahlen – und zu nicht beabsichtigten Folgen beitragen, die die Finanzkraft einer Gebietskörperschaft weiter nachhaltig schwächen.

Mit Bezug auf die Veränderungen, die Infrastrukturen im Zusammenhang mit dem demografischen Wandel durchlaufen, gibt es keinen „one best way“. Zu unterschiedlich sind die Ausgangsvoraussetzungen, die Geschichte, die Pfadabhängigkeiten, die den Charakter einer Region ausmachen. Es sind also – bei allen Gemeinsamkeiten, die es auf der Ebene der Problemidentifikation gibt – jeweils „individuelle“ Lösungen zu finden. Zwar kann der Bund durch die Gestaltung von Rahmenbedingungen vorbereitend tätig sein, kleinräumige Lösungen aber erfordern die Akteure vor Ort. Diese wiederum sind gut beraten, wenn sie berücksichtigen, dass technische und organisatorische Innovationen gleichermaßen gefordert sind, wenn es darum geht, die bestehenden Infrastrukturen „demografiefest“ zu machen. Wenn beispielsweise die Abwasserentsorgung oder die Energieversorgung dezentralisiert werden, dann sind dies nicht nur technische Antworten auf technische Probleme. Sie erhöhen auch die organisatorischen Spielräume, die für eine stärkere Bedeutung der Kommunen eingesetzt werden können. Wenn es gelänge, die „weiche“ Stadtplanung und die „harte“ Infrastrukturpolitik zusammenzubringen, wäre für beide Seiten viel gewonnen (vgl. auch Bernt/Naumann 2006: 218).

3. Gleichwertige Lebensverhältnisse: Die Aufgabe eines Staatsziels?

Öffentliche Infrastruktur wird über Steuern und Abgaben finanziert. D.h., der Staat ist direkt daran beteiligt und verantwortlich. Der Fachbegriff hierfür ist die „öffentliche Daseinsvorsorge“. Mit dem Verweis auf die Daseinsvorsorge ist gleichzeitig auch das Staatsziel der gleichwertigen Lebensverhältnisse bezeichnet. Dieses lässt sich aus den Artikeln 106 (3), 72 (2) sowie 20 (1) ableiten (vgl. Krappweis o.J.: o. S.). Die Nennung der Grundgesetzartikel soll auf den für diesen Abschnitt zentralen Gesichtspunkt hinweisen: Wie man den Herausforderungen der Infrastrukturen begegnen soll, berührt grundlegende Normen unseres positiven Rechts und „zeigt, wie politisch und gesellschaftlich präsent die verfassungsrechtliche Garantie einer bestimmten Qualität der Lebensverhältnisse ist“ (Barlösius 2006: 17). Dem Staat obliegt also die Verantwortung, Infrastrukturen zu schaffen. Umgekehrt kann er dem Bürger einen Beitrag zur Einrichtung oder Aufrechterhaltung dieser Strukturen abverlangen – dies geschieht meist in Form von Steuern. Darüber legitimiert sich das Partizipationsrecht des Bürgers.

Damit sind Teilnahmerechte angesprochen, die unter demokratietheoretischen Gesichtspunkten verbriefte Rechte des Staatsbürgers sind.⁶ Dieser muss sie nicht wahrnehmen müssen, aber er muss sie wahrnehmen können, sofern er will. Wenn zum Beispiel in ländlichen Regionen der öffentliche Personennahverkehr in seinem Bestand bedroht ist (vgl. Canzler/Knie 2007: 12), dann geht es um Fragen der garantierten *Verfügbarkeit*, wenn sich auch der Bewohner auf dem Land als Teil einer demokratischen Gemeinschaft fühlen will. Eine bewusste Zugangsbescheidung von öffentlicher Seite kann nur mit Umsicht betrieben werden und nur, so lange alternative Möglichkeiten bestehen, ohne dass ganze Landstriche ins Abseits der Gemeinschaft gedrängt werden.

Auch wenn der Gemeinschaftsbegriff angesichts pluralistischer Verteilungskämpfe wie eine leere Hülle erscheinen mag, so finden diese Verteilungskämpfe gerade auf jener Grundlage statt, die erst durch die gleichwertige Behandlung aller Bürger entstanden und belastbar geworden ist: Hierbei dreht es sich um die für jeden demokratischen Staat notwendige Solidaritätsgrundlage, auf die der Soziologe Franz-Xaver Kaufmann im Kontext des demografischen Wandels aufmerksam macht (Kaufmann 2005: 23ff.): Kaufmann spricht in diesem Zusammenhang vom Solidaritätshorizont (ebd.). Diese Solidaritätserwartungen erstrecken sich auch bis in ländliche Regionen und müssen erfüllt werden, nicht zuletzt, um demokratische Mitbestimmungsmöglichkeiten weitergeben zu können. Der Sozialphilosoph Jürgen Habermas macht auf einen weiteren Aspekt aufmerksam, der die öffentliche Daseinsvorsorge in unserem Zusammenhang noch genauer trifft. Für Habermas fußt der Zusammenhalt einer Gesellschaft nicht nur auf der Möglichkeit der politischen *Teilnahme*, sondern auch auf dem „profanen Genuß sozialer und kultureller *Teilhabe*. Die Bürger müssen den *Gebrauchswert ihrer Rechte* auch in der Form sozialer Sicherheit und der reziproken Anerkennung verschiedener kultureller Lebensformen erfahren können“ (Habermas 1999: 143, erste Hervorh. von uns, CK/DB.). Aus der Sicht gleichwertiger Lebensverhältnisse gelesen heißt das, dass sich in der Bereitstellung einer bestimmten Versorgung der *von allen* geteilte Wunsch von Lebensqualität ausdrückt.

⁶ Vgl. hierzu Lepsius 1991: 28ff. und 1993: 255, wo es um die sprachlichen Teilnahmemöglichkeiten innerhalb der Europäischen Union geht. Dieses Prinzip lässt sich auf die Infrastruktur anwenden, wenngleich der demokratisch aufgeladene Gehalt in diesem Kontext gering erscheinen mag.

Diesen demokratie- und staatsrechtlichen sowie verfassungsrechtlichen Überlegungen steht nun mit Blick auf die Funktionserhaltung und Finanzierung der öffentlichen Infrastrukturen folgende Forderung gegenüber: „Die Sicherung ‚gleichwertiger Lebensbedingungen‘ sollte als Politikziel aufgegeben werden, weil sich dahinter lediglich ein subjektives Recht verbirgt, kein objektives auf eine definierte staatliche Leistung“ (Canzler/Knie 2007: 14).

Damit würde nicht mehr kollektiv *versucht*, den eben angesprochenen geteilten Wunsch nach gleicher Lebensqualität zu erfüllen. Die für das Bestehen eines Nationalstaates mit pluralistischer Bevölkerung und daher hohen Integrationsaufgaben unabdingbare Solidaritätsbasis würde schwinden. „Die demokratische Staatsbürgerschaft wird eine integrative Kraft nur entfalten, d.h. Solidarität zwischen Fremden stiften, wenn sie sich als ein Mechanismus bewährt, über den Bestandsvoraussetzungen für erwünschte Lebensformen tatsächlich realisiert werden“ (Habermas 1999: 143). Im Wesentlichen geht es um Inklusionsfragen, um die Integration der Individuen in ihren jeweiligen sozialen Lebensraum.

Für diese Integration spielen Infrastrukturen eine zentrale Rolle. Deren Bestand aber wird oft nur mit Verweis auf den demografischen Wandel in Frage gestellt. Der demografische Wandel wiederum darf nicht als alleiniger Faktor für den Abbau solidaritätsbildender Momente des nationalen Rechtsstaates verstanden werden, indem andere Faktoren unterbelichtet bleiben. Ein Prinzip, das von der Soziologin Eva Barlösius kritisiert wurde (vgl. Barlösius/Neu: 2007: 86ff.). Die Möglichkeit eines Abbaus solidaritätsbildender Momente besteht geografisch vor allem für den ländlichen Raum,⁷ aber auch (und für Habermas gerade) für Aspekte des Wohlfahrtsstaates.

Die geforderten Modifikationen des Grundgesetzes ziehen Konsequenzen auf der Ebene der Finanzierung nach sich. Wo weniger ausgestaltet werden soll, müsste auch weniger investiert werden. Die Verantwortlichkeit des Bundes würde, umgesetzt durch die entsprechenden Ämter und Verwaltungsebenen, zurückgehen. Mehr und mehr würden dann die Regionen und Kommunen selbst gefordert sein, sich den Herausforderungen der demografischen Entwicklung zu stellen. Diese Herausforderungen, wie in den folgenden Abschnitten gezeigt wird, wurden erkannt (vgl. Miera 1994). Mit den Bewältigungsversuchen geht schon ein Paradigmenwechsel in der regionalen Selbstverantwortung einher, da bestehende Strukturen nicht mehr so weitergeführt werden können wie bisher. Eine notwendige Veränderung aber kann nicht generalisierenden Charakters sein. Das heißt, in den betreffenden Bereichen müssen die Lösungen individuell für die jeweilige Region gefunden werden (BMVBW/BBR 2005: 71).

Ob eine Modifikation oder sogar Abschaffung des Staatsziels der „gleichwertigen Lebensverhältnisse“ in diesem Zusammenhang als sinnvolle Maßnahme verstanden werden kann, bleibt zu bezweifeln. Ganz davon abgesehen, dass es sich hierbei um die Veränderung von gleich drei bedeutenden Normen des Grundgesetzes handelt und damit die Schwelle für entsprechende Entscheidungen im Bundestag recht hoch liegt, kann ein Staatsziel nicht von der Bevölkerung eingeklagt werden. Es ist vielmehr eine abstrakte Norm, an der sich die Politik zu orientieren hat, aus der aber keine konkreten Vorgaben abzuleiten sind.⁸

Das abstrakte Ziel kann aber nur über konkrete Vorgaben im Rahmen von Richtlinien umgesetzt werden. Auf der Ebene dieser Vorgaben liegt das Problem der Anpassung nicht auf der Bundesebene, sondern auf nachgeordneten Rechtsebenen. Als Beispiel wäre der Trink-

⁷ Barlösius und Neu sprechen hier von der Peripherisierung der ländlichen Regionen, also dem Anwachsen territorialer Ungleichheiten (dies.: 2007: 82ff.).

⁸ So „begründen Staatsziele einen Gestaltungsauftrag; sie sind aber nicht rechtlich einklagbar“ (vgl. Schmidt 1995: Staatsziel).

wasserverbrauch in manchen ländlichen Regionen zu nennen. Dieser „hat sich zwischen 1989 und 2002 fast halbiert – auf 80 bis 90 Liter pro Einwohner pro Tag“ (BMVBW/BBR 2005: 55). Damit entstehen Probleme durch Aufkeimungsgefahr, die einen erhöhten Ressourceneinsatz notwendig machen. Diese werden verschärft durch „die Vorgaben des deutschen Verbandes für Gas und Wasser (DVGW) für die Planung von Ver- und Entsorgungsanlagen, die den realen Verhältnissen nicht entsprechen. Sie legen [...] für Abwasser 150 Liter pro Einwohner und Tag zugrunde, das sind 40% mehr als der aktuelle Verbrauch. Statt flexibler Anpassung werden damit tendenziell Überkapazitäten gefördert. Darüber hinaus sind die Versorgungsträger zum Anschluss aller Grundstücke an die Trinkwasserversorgung verpflichtet, während parallel die Errichtung von Eigenversorgungsanlagen gefördert wird. So werden öffentliche Ressourcen unnötig gebunden“ (ebd.). Dieses Beispiel veranschaulicht mit Blick auf das Staatsziel der gleichwertigen Lebensverhältnisse den notwendigen rechtlichen Regulierungsbedarf: Es ist also nicht das Staatsziel der gleichwertigen Lebensverhältnisse, sondern es sind die Mindeststandards, die einer Revision bedürfen. Das Staatsziel kann und muss unter Berücksichtigung der angesprochenen demokratietheoretischen Überlegungen weiter verfolgt werden. Es bestimmt aber nicht die Art und Weise dieses Verfolgens.

In ihrer Untersuchung stellen die Soziologen Burzan und Schöneck fest, dass sich bei der ländlichen Bevölkerung im Vergleich zur Gesamtbevölkerung weniger oder eingeschränkte Gleichheit finden lässt (Burzan/Schöneck 2006: 832ff.). Doch „gleichwertig ist nicht gleich“. „Gleichwertige Lebensverhältnisse bedeuten nicht identische Lebensverhältnisse. Im Gegenteil, der Bund hat im ROG⁹ nicht ohne Grund die Leitvorstellung von der Stärkung der prägenden Vielfalt der Teilräume noch vor die Leitvorstellung von der Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse in den Teilräumen (§ 1 Abs. 2 Nr. 5 und 6 ROG) gestellt und mit dieser Reihenfolge deutlich gemacht, dass es nicht um eine Gleichheit auf Kosten der Vielfalt geht“ (Krappweis o.J.: o.S.). Allerdings hat das Staatsziel historisch gesehen eine kontinuierliche Abwertung und Rückstufung erfahren. Dies erfolgte z. B. über Modifikationen entsprechender Artikel des Grundgesetzes oder es verlor in seiner Einstufung als Teilziel im Rahmen des ROG (Barlösius/Neu 2007: 80). Die Debatte verdichtet sich auf die Abwägung von *Mindeststandards* versus *Unterversorgung*. So sieht es auch das Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung, dessen Forderung lautet: „Mindeststandards der öffentlichen Versorgung definieren“ (Lütke Daldrup 2008: o. S.).

Das Ziel bleibt, „allen Bevölkerungsgruppen in zumutbarer Erreichbarkeit und unter Berücksichtigung der sich abzeichnenden Bevölkerungsentwicklung, Altersstruktur, des Konsumverhaltens und der Mobilität den gleichberechtigten und diskriminierungsfreien Zugang zu Versorgungsangeboten, zu Leistungen des Bildungs- und Gesundheitswesens sowie zu anderen sozialen und technischen Infrastrukturen zu gewährleisten“ (ebd.). Die Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse aber gerät „von zwei Seiten in Bedrängnis: 1. Reiche Bundesländer streben ‚Wettbewerbsföderalismus‘ an und möchten weg von der Nivellierung. 2. [Die] Europäische Union setzt die Grenze für den Einsatz von Strukturförderfonds bei einer Wirtschaftskraft, die weniger als drei Viertel des EU-Durchschnitts 75% beträgt“ (Krappweis o.J.: o.S.). Für die bundesdeutsche Politik steht eine Debatte noch aus, die sich um Grundsatzfragen des Föderalismus drehen wird und in deren Rahmen entscheidende Veränderungen für die öffentlichen Infrastrukturen entstehen können. Mit dem Paradigmenwechsel vom föderalen Ausgleich, also der Nivellierung, hin zum regionalen Wachstum als ideelle Grundlage für die Angleichung der Lebensverhältnisse, würden die einzelnen Teilräume noch mehr gefordert werden.

⁹ ROG=Raumordnungsgesetz

Der Grundsatz gleichwertiger Lebensverhältnisse steht darüber hinaus der Strategie zur Privatisierung im Weg, um die öffentliche Hand von Finanzierungsaufgaben zu entlasten. Hier stehen sich der freie Markt und der Staat als Regelungsmacht gegenüber. In einem Wirtschaftsraum, der von einer grundsätzlichen Vorgabe wie jener der gleichwertigen Grundversorgung geprägt ist, würden sich nur schwerlich private Investoren finden, denn dies erzwänge Investitionen auch in Regionen, die sich nicht lohnen. Ein Unternehmen braucht zwar Sicherheit zur Planung, im Rahmen dieser müssen aber auch freie Handlungsmöglichkeiten am Markt bestehen. Die Einschränkung dieser Freiheiten würde entweder zur Abschreckung von Investoren führen, oder der Staat müsste sich diese Einschränkungsmöglichkeiten über entsprechende Subventionen erkaufen, was letztlich den entsprechenden Wirtschaftsbereich in die Nähe staatlich geschützter Betriebe rücken würde.

Gerade letzteres erscheint bedenkenswert und in gewisser Weise unsinnig: Bedenkenswert wäre, wie in jedem Fall der Privatisierung, dass ein Verkauf (oder Überlassen) von staatlichen Strukturen stattgefunden hätte, die vorher vom Steuerzahler finanziert wurden. Unsinnig erscheint zunächst, dass jener Steuerzahler einen privaten Unternehmer (in welcher Rechtsform auch immer) marktsicher weiter subventionieren würde (um sich die erhöhte Regulungsdichte im Kontrast zu den freiheitlichen unternehmerischen Intentionen zu „erkaufen“). Als weitere Unsinnigkeit würde eine Privatisierung unter solchen Bedingungen den europäischen Vorgaben eines liberalen Marktes widersprechen. Sie wäre rechtlich gar nicht zulässig. Es bliebe nur eine Privatisierung unter den Bedingungen einer freien Marktsituation und dazu bedürfte es der Abschaffung des Staatsziels von gleichwertigen Lebensverhältnissen. Der demografische Wandel wird hierbei mittelbar über unbeantwortete Finanzierungsfragen als Argument herangezogen, um weite Bereiche staatlicher Regulierung und Infrastruktur für die Privatisierung vorzubereiten. Dahinter stehen finanzielle Überlegungen, denn eine Privatisierung von Infrastruktur würde die Haushaltskassen entlasten. Dann müssten die bisherigen hohen Standards nicht mehr aufrechterhalten werden und es könnte (finanzielle) Verantwortung aus der öffentlichen Hand an private Träger übergeben werden. Gleiches kann auch für die Bundesebene gelten.¹⁰ Den Grundsatz der gleichwertigen Lebensverhältnisse dürfte es so dann allerdings nicht mehr geben.

¹⁰ So Bundesverkehrsminister Tiefensee: „Ländliche Regionen sollen laut Tiefensee zwar nicht abgehängt werden, müssten sich aber künftig mit infrastrukturellen Mindeststandards begnügen – und verkehrlich gut angebunden sein, damit die Menschen die Vorzüge der Städte nutzen können.“ (Tagesspiegel: 24.08.06). Diese Argumentationslinie berührt den Aspekt der Staatstätigkeit und die Debatte über das so genannte „New Public Management“, zu dem Kooperationsbestrebungen mit privaten Anbietern gehören (s. Kapitel 5.4.).

4. Zentrale Herausforderungen für ländliche Regionen

Ländliche Räume kennzeichnen sich durch dörfliche bis kleinstädtische Strukturen aus und ihre Bevölkerungsdichte ist relativ gering.¹¹ In den entlegenen Landstrichen entwickeln sich Regionen zu „Orten sozialer Benachteiligung“ (Barlösius/Neu: 2007: 80). Etwa „werden die Mobilitätsanforderungen älterer Menschen immer wichtiger. Diese Entwicklung ist für ländlich periphere Regionen mit einer starken Alterung wesentlich bedeutsamer als für hochverdichtete Regionen“ (vgl. Flöthmann 2007: 155).

Klein- und Mittelstädte von 5 bis 20.000, bzw. 20 bis 100.000 Einwohner sind gerade im Osten stark benachteiligt. Da Kleinstädte auch zum ländlichen Raum zählen, soll bereits an dieser Stelle auf die Entwicklungsindikatoren verschiedener Stadttypen hingewiesen werden, um auf die besonderen Herausforderungen hinzuweisen, die durch die Schrumpfung der Bevölkerung besonders im Osten entstehen. Deutlich stechen unter den demografischen Faktoren die Bevölkerungsentwicklungen sowie das Wanderungssaldo hervor. Unter den ökonomischen Gesichtspunkten fallen die Arbeitsplatzentwicklung sowie die damit zusammenhängende Arbeitslosenquote auf (vgl. Tabelle 3).

Spellerberg et al. kommen zu dem Ergebnis, dass die Spanne der subjektiv empfundenen Lebensqualitäten in Deutschland enorm ist. Dies ergibt sich zunächst aus dem Unterschied

TABELLE 3: ENTWICKLUNGSINDIKATOREN VERSCHIEDENER STADTTYPEN

	Gesamt (West)	Gesamt (Ost)	Groß- städte (Ost)	Mittel- städte (Ost)	Klein- städte (Ost)
Jugendquote 2001 (in %)	21,4	19,5	18,3	19,1	20,2
Altenquote 2001 (in %)	23,9	24,9	23,9	26,9	25,8
Bevölkerungsentwicklung 1997-2001 (in %)	1,2	-2,3	-2,5	-5,3	-2,1
Gesamtwanderungssaldo 1999-2001 (je 1.000 EW)	12,0	-7,6	-7,5	-27,2	-6,7
Arbeitsplatzbesatz 2001 (je 100 Erwerbspersonen)	71,0	61,0	72,1	71,2	49,4
Arbeitsplatzentwicklung 1997-2001 (in %)	4,4	-6,7	-4,2	-9,8	-9,2
Arbeitslosenquote 2000/2001 (in %)	7,3	16,4	15,5	18,7	17,1
Realsteuerkraft 1999/2000 (€ je EW)	304,0	123,2	129,6	134,5	118,8

Quelle: Bernt/Naumann 2006: 213

¹¹ Die Definition des Bundesministeriums für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung vermerkt aber: „Wegen des sozioökonomischen Strukturwandels in den Industriestaaten und der fortschreitenden Suburbanisierung ist eine Abgrenzung dieser Raumkategorie schwierig geworden, städtische und ländliche Siedlungsstrukturen vermischen sich“ (zit. nach: www.bmvbs.de/-,1582.20402/Glossar-Raumordnung.htm 25.06.08). Schon das Vorhandensein von Kleinstädten als Teil des ländlichen Raumes macht auf diese Problematik aufmerksam. „Ländlicher Raum“ ist demnach eine Kategorie, die nicht einheitlich verwendet werden kann: „In entwicklungstypologischer Hinsicht werden Ländliche Räume mit Entwicklungsdynamik im Umland von Verdichtungsräumen, ländliche Räume außerhalb der Verdichtungsräume mit Entwicklungsdynamik und ländliche Räume mit Entwicklungsansätzen sowie strukturschwache, periphere ländliche Räume unterschieden“ (ebd.). Die vorliegende Arbeit kann dieser Differenzierung nicht Rechnung tragen, sondern versucht stattdessen, die Schwerpunkte weniger dicht besiedelter Regionen im Kontrast zu Städten darzustellen.

zwischen Stadt und Land im Osten Deutschlands und dem Unterschied zwischen Ost und West (Spellerberg et al. 2006: 855).

Im Zentrum der Herausforderungen für den ländlichen Raum stehen die Schrumpfung und die Überalterung der Bevölkerung. Welcher Entwicklung mehr Gewicht zukommt, ist regional verschieden und gleicht oftmals „einer sich selbst verstärkenden Abwärtsspirale aus Einwohnerverlusten, negativer Wirtschaftsentwicklung und Abwanderung“ (Gürtler 2004: 40, vgl. Spellerberg et al. 2006: 859). Die Schrumpfung der Bevölkerung ziehe eine geringere Nutzung der Infrastruktur nach sich, was wiederum die Kosten für diese erhöhe. Dies bedeute entweder den Rückbau der bestehenden Strukturen bis hin zur Stilllegung bzw. Schließung von manchen Einrichtungen, oder aber die Erhöhung der Unterhaltskosten für die bestehenden Strukturen. Diese beiden Möglichkeiten fielen der Attraktivität des Standortes zu Lasten und führten somit zu – wahrscheinlich – noch mehr Schrumpfung auf lange Sicht (vgl. Gürtler 2005: 3, 10, 21).¹² Die Problembereiche, über die einzelne Regionen berichten, werden mehr mit dem Größenfaktor als mit dem Altersfaktor in Verbindung gebracht:

- Bildungsversorgung,
- Medizinische Versorgung,
- Öffentlicher Personennahverkehr (ÖPNV),
- Wasserver- und Entsorgung,
- Integrierte Grundversorgung (Ressourcenbündelung),
- sowie zuletzt das Zentrale-Orte-Konzept (Restrukturierung des Raumes) (vgl. BMVBW/BBR 2005: 28 ff.).

Nicht minder wichtig erscheint der Aspekt der Alterung. „Die rasche und hohe Alterung der Bevölkerung verursacht mehr oder weniger in allen Städten und Regionen schon heute, gewiss aber mittelfristig, Handlungsdruck bzw. Anpassungsleistungen im Bereich der öffentlichen Daseinsvorsorge“ (ebd.: 61). Identifiziert werden unter dem Gesichtspunkt der Alter(n)sgerechtigkeit:

- Dienstleistungen im Pflege- und Gesundheitsbereich,
- Wohnstrukturen,
- Soziale Infrastruktur (intergenerationaler Austausch),
- sowie Mobilitäts- und Verkehrsstrukturen.

Es ist zu beachten, dass sich die vier Aspekte der Schrumpfung auf *alle* Bevölkerungsteile sowie die unterschiedlichen Teilbereiche einer Gemeinde beziehen (die regionale Wirtschaft ist davon ebenso berührt wie etwa die Schulen), während sich die vier Aspekte der Alterung vorwiegend auf nur eine Bevölkerungsgruppe beziehen, nämlich der Älteren, die künftig die im Verhältnis größte Gruppe stellen werden. Diese Unterscheidung ist von Interesse, weil sich *nicht* klar sagen lässt, welche Aspekte gerade von finanzieller Seite am stärksten ins Gewicht fallen. Der Ausbau altersgerechter Infrastruktur *kann* mehr Aufwand bedeuten als die Anpassung bestehender Infrastruktur an die Schrumpfung der Bevölkerung. Dies hängt von der jeweiligen Region ab.

So lautet die *erste Erkenntnis* im Kontext der bevorstehenden Infrastruktur-Herausforderungen: Es gibt nicht den einen Lösungsweg zur Sicherung der öffentlichen Daseinsvorsorge unter den Bedingungen des demografischen Wandels. Die Regionen müssen vor dem Hintergrund ihrer spezifischen Bedingungen je eigene Schlussfolgerungen für ihre Anpassung

¹² Dieser Zusammenhang wird deutlicher im Kapitel zu der finanziellen Perspektive von ländlichen Regionen beleuchtet (Kapitel 6.1.).

und Umgestaltung ziehen. Die *zweite Erkenntnis* liegt im kognitiven Bereich: Die anstehenden Herausforderungen müssen von allen auch als solche begriffen werden. Dies ist deshalb von Bedeutung, weil wegen der regional individuellen Lösungsansätze keine globalen, sprich bundes- oder landesweiten Komplettlösungen zu erwarten sind. Somit bekommt der demografische Wandel eine direkt-demokratische Komponente, indem er auf der untersten gemeinschaftlichen Ebene der politischen Konstitution, der Gemeinde, die dort lebende Bevölkerung in ihrer Kenntnis um ihren Lebensraum herausfordert. Die regionalen Verhältnisse sind von solcher Vielfältigkeit, dass eine standardisierte Reaktion auf die demografischen Herausforderungen wahrscheinlich mehr Schaden anrichten als nützen würde: Standardisierte Lösungen sind bei einer solchen Vielfalt nur selten passgenau. Die möglichen Antworten auf diese Herausforderungen sind gleich vielfältig wie die regionalen Verhältnisse. Um diese zu finden, bedarf es der Kenntnisse lokaler und regionaler Experten, sowie der Entscheidungen durch die entsprechenden Gremien. Es gilt vor allem, „den Bevölkerungsrückgang zu akzeptieren und sich darauf einzustellen“ (Bertelsmann Stiftung 2005: 4), ihn also als langfristige Rahmenbedingung gesellschaftliche Entwicklung anzuerkennen. Damit sind vor allem die Akteure vor Ort gemeint, denn die Regulierungs- und Lösungsmöglichkeiten auf höheren Verwaltungsebenen sind begrenzt.

Damit ist der *Bereich der Rechtsfragen* und dessen Grenzen angesprochen. Die regionalen und lokalen Ebenen sind an Landes- sowie Bundesgesetze gebunden und haben daneben den Richtlinien bereichszugeordneter Behörden zu folgen. Hier spielen vor allem Standards und Reglementierungen eine Rolle, die die Handlungsspielräume auf regionaler und lokaler Ebene begrenzen.¹³ Dort geraten Versorgungsnormen, die unter dem Eindruck einer wachsenden Bevölkerung gesetzt wurden, mit jetzt zu erarbeitenden Anpassungsstrategien in Konflikt, weil sie den neuen Rahmenbedingungen nicht mehr gerecht werden. Dies wird etwa bei der Wasserversorgung deutlich. Hier fehlt die Angemessenheit, denn es sind Vorhaltungen von Infrastruktur standardisiert vorgeschrieben, die an den inzwischen tatsächlichen Bedürfnissen vorbeigehen. So musste das Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen feststellen: „Es liegen bislang keine raumordnerischen und strukturpolitischen Strategien für den Umgang mit großräumig bedeutsamen Schrumpfungsbereichen vor“ (BMVBW/ BBR 2005: 23). Diese Strategien müssen ihre Grundlagen in gesetzlichen Rahmenbedingungen finden, die es den Kommunen erlauben, in ihrem eigenen Sinne zu handeln. In den Kommunen liegen die eigentlichen, auf Bundes- oder Landesebene liegen die „vorbereitenden“ Herausforderungen. Der demografische Wandel ist im Kontext der Infrastruktur auf Bundes- und Landesebene ein Problem der gesetzlichen Rahmenbedingungen und Standards, die Lösungsfindung aber findet auf regionaler Ebene statt. Die regionalen und lokalen Akteure müssen sich dieser Herausforderungen bewusst werden.

Ein weiteres Grundproblem ist jenes der Remanenzkosten. Der Begriff der Remanenz bezeichnet den Umstand von übrig bleibenden Strukturen und vorzuhaltenden Kapazitäten bei gleichzeitigem Rückgang der Auslastung. Mit anderen Worten: Es entstehen in jedem Falle Kosten alleine für die Strukturen, „also Kosten, die trotz eines Rückgangs der Nachfrage ‚verbleiben‘, weil die in den Perioden höherer Nachfrage geschaffene Struktur (bzw. das Anspruchsniveau) nicht mit dem Nachfragerückgang entsprechend reduziert werden kann“ (Gutsche 2006: 271). Dieses Problem erstreckt sich auf dem Land und in der Stadt über die soziale wie über die technische Infrastruktur. Gebäude wie zum Beispiel öffentliche Schulen oder Museen sind davon genauso betroffen wie die Netze zur Gas- oder Wasserversorgung.

¹³ Wie zum Beispiel die Deutsche Vereinigung des Gas- und Wasserfaches, deren Regelwerke u.a. über haftungsrechtliche Zusammenhänge oder über die Berücksichtigung bei Gesetzesvorlagen eigene Geltungskraft entwickeln.

Im Folgenden werden die zentralen Aspekte zunächst der technischen (Kapitel 4.1.), dann der sozialen Infrastruktur im ländlichen Raum dargestellt (Kapitel 4.2.). Herausforderungen der sozialen Infrastruktur erscheinen mit Blick auf die ländliche Region weit wichtiger als die der technischen. Bildungs- und Pflegeeinrichtungen spielen hierbei die Hauptrolle. Die technische Infrastruktur erfährt ihre Modifikation hauptsächlich in den Städten dieser Regionen. In diesen sind nämlich die Zentren gerade der Versorgungsleitungen wie Gas, Strom und Wasser zu finden. Eine vertiefende Betrachtung dieser Infrastrukturen findet im Kapitel zur Stadt statt. Lediglich der ÖPNV stellt eine Ausnahme dar, die in direkter Beziehung zu den Bildungseinrichtungen steht, da der Schülerverkehr eine ausschlaggebende Beförderungsgröße darstellt. Anschließend wird das Prinzip der Zentralen-Orte im Rahmen der ländlichen Raumordnung beleuchtet (Kapitel 4.3.). Dieses Prinzip ist seit langem Bestandteil der ländlichen Strukturen und findet nun verstärkt Beachtung.

4.1. Technische Infrastruktur

„Denken in Funktionen statt in Einrichtungen‘ – dies ist der grundlegende Maßstab für die integrierte Grundversorgung. Sie zielt darauf ab, verschiedene öffentliche und private Leistungen an einem Ort zusammen anzubieten“ (BMVBW & BBR 2005: 49). Die Denkrichtung ist: Es muss über die Grenze der einzelnen Gemeinde und Kommune hinausgedacht werden – gerade im ländlichen Raum. Im Zentrum stehen die Teilungen der Aufgaben, also die regionale und funktionale Zentralisierung. Dieser Begriff kann falsch verstanden werden, weil man leicht an die Ausgestaltung der Infrastruktur nach den bisherigen Prinzipien denkt. Außerdem steht er im Widerspruch zu andersartigen Vorschlägen der Dezentralisierung, also der sehr kleinräumigen Versorgung. Letzterer wurde bislang nur im Kontext der Wasservers- und Abwasserentsorgung eingebracht (vgl. Koziol/Veit/Walther 2006 und Kapitel 5.1.2.). Wenn von Zentralisierung die Rede ist, ist das Prinzip von *Dorfzentren* gemeint: „Es sollen Tragfähigkeiten durch gemeinsame Ressourcennutzung geschaffen werden“ (BMVBW & BBR 2005: 50). Diesen Absichten stellen sich verwaltungsrechtliche Hürden in den Weg: „Ein Grund dafür ist in den rechtlichen Voraussetzungen zu sehen, unter denen sich gemischte Nutzungen nur schwer realisieren lassen, insbesondere wenn es um die Erfüllung von Doppelaufgaben durch dasselbe Personal geht“ (ebd.: 51). Vorwiegendes Problem im Rahmen der technischen Infrastruktur ist im ländlichen Bereich der öffentliche Personennahverkehr (ÖPNV). Er hängt direkt mit der Schulentwicklung zusammen, da die Schülerzahlen auch Verkehrsteilnehmerzahlen des ÖPNV sind. Darüber hinaus stellt sich die Frage nach den leitungsgebundenen Infrastrukturen. Auf diese soll im Folgenden nur kurz eingegangen werden. Elaborierter wird er im Kontext der Stadt dargestellt, weil sich dort die Versorgungszentren finden lassen.

4.1.1. ÖPNV: Privates Automobil oder Angebotsverringern?

Die Herausforderungen des öffentlichen Personennahverkehrs (ÖPNV) sind verknüpft mit jenen der Schulstandorte. Weniger Schüler bedeuten mögliche Schulschließungen, aber auch weniger Nutzer von öffentlichen Bussen und Bahnen im Nahverkehr. „Im ländlichen Raum ging es dabei um das Rückgrat des ÖPNV“ (Topp 2006: 16). In Schleswig-Holstein etwa machen die Erstattung der Schülerbeförderungskosten „80% Prozent der Einnahmen des ländlichen und auf den Schülerverkehr zugeschnittenen ÖPNV [aus]“ (BMVBW & BBR 2006: 16). Eine Streichung dieser Mittel bedeute entweder Einstellung des ÖPNV oder „eine grundlegende Umstrukturierung seiner Finanzierung“ (ebd.) – womit zunächst der Blick von öffentlichen auf private Lösungen gerichtet wird: „Wachsende Finanzierungslasten für öffentliche Infrastrukturen zwingen vielerorts zum Abbau öffentlicher Dienstleistungen und zur Installierung neuer privater Betreibermodelle“ (Canzler/Knie 2007: 13). Diese Möglichkeit drängt sich vor allem dann auf, wenn man die Auslastungen abseits des

Ausbildungsverkehrs sieht. Dann rücken private Pkw in den Blick und der ÖPNV scheint noch mehr geschwächt, denn auch Canzler und Knie wissen: „In ländlichen Regionen steigt die Bedeutung des Autos noch weiter [...]. Umgekehrt wird in diesen Regionen der ÖPNV nur noch von Schülern und Auszubildenden genutzt“ (ebd.: 12). Zu unterscheiden ist zwischen Regionen, die sehr von der Schülerbeförderung in der Finanzierung ihres ÖPNV abhängen und solchen, wo dies nicht der Fall ist. Trifft ersteres zu, ist das Problem des ÖPNV nicht von jener der Schulstandorte zu trennen.

In betroffenen Regionen liegt die Überlegung nahe, die Finanzierung des ÖPNV kann über die Restrukturierung der Schulstandorte gerettet werden: „Die Gestaltung der Standortstrukturen der Schulen wird die zentrale Planungsaufgabe im Schulbereich werden“ (BMVBS & BBR 2006: 17). Gemeint ist die Zentralisierung, aus der sich zwar längere Fahrtwege ergeben und somit eine höhere Nutzung die Folge ist, sie kann den numerischen Rückgang aber nicht kompensieren. „Aufgrund der Schließung von Schulen ergibt sich eine Zunahme des ÖPNV-Anteils am Modal Split¹⁴ von 32% auf 36%. Aufgrund des Rückgangs der Schülerzahlen verbirgt sich dahinter aber dennoch ein Fahrtenrückgang im ÖPNV um 12%“ (Scheiner 2006.: 138).

Eine Alternative wäre die Erhöhung der Fahrpreise. Ob dies möglich ist, muss im Rahmen gesamtwirtschaftlicher Fragestellungen diskutiert werden und hier ausgespart bleiben. Wenn aber 80% der ÖPNV-Einnahmen auf den Schülerverkehr zurückzuführen sind, wird zumindest deutlich, dass ein Zurückgehen der Schülerzahlen jetzt oder in Zukunft die Finanzierung des ÖPNV stark belastet. In Deutschland wurden in den Jahren zwischen 1985 und 1994 durchschnittlich 841.613 Kinder geboren, ein Jahrzehnt später, also von 1995 bis 2004 waren es nur noch 756.225 Kinder pro Jahr und für 2004 und 2006 waren es durchschnittlich nur noch 679.259 Kinder pro Jahr.¹⁵ Berücksichtigt man die Binnenwanderung von Ost nach West und vom Land in die städtischen Regionen, wird für viele Regionen – gerade in Ostdeutschland – der Rückgang der Schülerzahlen die Auslastungen des ÖPNV verringern.

Jenseits der Schülerzahlen ist der Pendlerverkehr relevant, der mit Bezug auf die demografische Entwicklung und vor allem der Binnenwanderung – großräumig von Ost nach West und kleinräumig vom Land in die Agglomerationen und Städte – gesehen werden muss. „Massive Geburtenrückgänge und massenhafte Abwanderung fielen zusammen, umgekehrt siedelten sich kaum Menschen aus dem Ausland im Osten an. [...] Als ‚altersselektive Wanderung‘ wird dieses Phänomen in der demographischen Forschung bezeichnet“ (Canzler & Knie 2007: 11). Darüber hinaus „hat sich die regional höchst unterschiedliche Arbeitslosigkeit verfestigt, [...]. Damit wachsen auch die Pendlerverflechtungen weiter. [...] Vor allem in den strukturschwachen Gebieten Ostdeutschlands sind die Pendeldistanzen stark gestiegen“ (ebd.). Die Arbeitnehmer folgen dem (neuen) Arbeitgeber. „Der zunehmende Bedeutungsgewinn gerade der wachsenden Großstädte als Arbeitsmarktzentren bzw. Anbieter von Erwerbsmöglichkeiten lässt sich auch an der Entwicklung der Pendlerverflechtungen ablesen. So wird der Anteil der Beschäftigten (an allen Beschäftigten), die aus einer kleineren Stadt oder Gemeinde in eine Großstadt pendeln, immer größer. Dies gilt vor allem für die wachsenden Groß- und Mittelstädte“ (BBR 2006b: 9).

Die gestiegenen Pendlerverflechtungen wegen größerer Distanzen zum Arbeitsplatz kompensieren den immer weniger werdenden Schülerverkehr aber nicht. „Dort, wo es genügend

¹⁴ Modal Split: Verteilung eines Transportaufkommens auf verschiedene Verkehrsträger, also die Verkehrsmittelwahl.

¹⁵ Eigene Berechnungen nach den Daten des Statistischen Bundesamtes 2008, Tabelle: Eheschließung, Geborene und Gestorbene. Vgl. auch Just 2004: 16.

Verkehrsflächen und beinahe Vollmotorisierung gibt, ist die Finanzierung des ÖPNV aus Steuermitteln nur mit sozial- und umweltpolitischen – oder im Fall des Schülerverkehrs mit bildungspolitischen – Argumenten zu begründen. Die ökonomische Voraussetzung für einen effizienten Bus- und Bahnverkehr, die Bündelung der Nachfrage, droht außerhalb der verdichteten Städte zu entfallen“ (Canzler/Knie 2007: 13). Mit anderen Worten: Die Menschen ziehen das eigene Auto vor. Der motorisierte Individualverkehr (MIV) gewinnt an Gewicht gegenüber dem öffentlichen Personennahverkehr. Gesamtdeutsch zeichnet sich zwar ein anderes Bild, denn zwischen 2003 und 2006 sind die Benutzerzahlen im öffentlichen Straßenverkehr um 12% gestiegen. Im Individualverkehr stiegen sie nur um 1,06%.¹⁶ Für Unterscheidungen nach Regionen aber fehlen die Zahlen. Die Zeitreihen des Statistischen Bundesamtes trennt zwar zwischen Nah- und Fernverkehr, doch die Bezugsorte hängen immer vom Firmensitz ab, sind also nicht eindeutig regional zuweisbar. Ein weiteres Indiz für die „Schwäche“ des ländlichen ÖPNV liegt in der finanziellen Unterstützung durch den Bund. So werden den Ländern zur Verbesserung der Finanzierung des ÖPNV in den Gemeinden im Rahmen des Regionalisierungsgesetzes ab 1997 ca. 6 Milliarden Euro zur Verfügung gestellt (BMVBS 2006: 114). Des Weiteren ist anzunehmen, dass die sprunghaft angestiegenen Benzinpreise die Pendler vermehrt daran denken lassen, den ÖPNV zu nutzen. Der demografische Wandel liefert mit der Alterung einen positiven Faktor für den ÖPNV, denn Ältere „steigen vermehrt vom eigenen Pkw, auch vom Fahrrad, auf öffentliche Verkehrsmittel um“ (Roloff 2003: 47). Dies gilt allerdings vermehrt für Städte (s. Kapitel 5.1.1.).

Die Frage der Umstrukturierung des öffentlichen Personennahverkehrs im ländlichen Raum stellt sich demnach auch unabhängig von der Entwicklung der Schülerzahlen. Die Auslastungen gehen zurück. Welche Strategie soll verfolgt werden? Zwei Ansichten stehen sich gegenüber, wobei einer davon die Gesetzeslage schützend beisteht: Entweder werden Modelle gefordert, die mehr privatwirtschaftlichen Charakter haben und damit auch Versorgungseinbußen hingenommen, oder es gilt die Vollversorgung auch entlegener Winkel nach dem Prinzip der gleichwertigen Lebensverhältnisse. Im ländlichen Raum sind „verstärkte Erreichbarkeitsprobleme für nichtmotorisierte Bevölkerungsgruppen (vor allem Ältere) [zu] erwarten“ (Scheiner 2006: 147). Dies kann nicht ohne Neuerungen in der Organisation des ÖPNV vonstatten gehen, denn die Finanzierungsfrage ist auch dann schwierig zu beantworten, wenn Zentralisierungen vorgenommen werden; die Nutzer werden damit nicht mehr: „Tragfähige kleinere, aber auch flexiblere Systeme (Anrufbus etc.) müssen die Versorgung in der Fläche übernehmen. Auch gilt es, die verschiedenen Transportangebote zeitlich und räumlich miteinander zu verbinden“ (BMVBW & BBR 2005: 51). Einsparpotenziale bei Personalkosten, sowie in der Netzoptimierung werden zusätzlich vorgeschlagen (ebd.: 52). Vom Staatsziel der gleichwertigen Lebensverhältnisse wird also nicht abgewichen und in diesem Rahmen werden bestehende Strukturen modifiziert. Ein Rufbus z.B. ist keine Organisationsform, die zwingend privatwirtschaftlich organisiert sein muss. Kerngedanke ist das Zusammenführen bestehender Strukturen, so dass es z.B. in einer Region nicht mehr drei Anbieter des ÖPNV gibt, sondern nur noch einen Verkehrsverbund. „Grundansatz eines neuen Gemeinschaftsverkehrs mit flexiblen Bedienelementen ist die Zusammenführung aller Verkehrsträger einer Region. [...] Parallelverkehre zur Bahn werden vermieden und Linienverkehre nur für Strecken mit stabilem Verkehrsaufkommen eingesetzt.“ (BMVBW & BBR 2005: 53). So die Absicht. Die Umsetzung aber ist schwierig: „Die Machbarkeitsstudie analysierte zunächst das vorhandene Angebot und stellte dabei insgesamt Mängel in der Verknüpfung von Bahn und Bus sowie in der Erschließung der Fläche (insbesondere [...] an Wochenenden) fest“ (ebd.: 54).

¹⁶ Eigene Berechnungen nach den Daten des Statistischen Bundesamtes 2008a: Beförderte Personen in Deutschland.

Im ländlichen Raum muss es alternative Lösungen geben, das sehen auch die Vertreter der anderen Lösungsrichtung: „Schrumpfende ländliche Regionen bieten sich geradezu an für ‚neue Gemeinschaftsverkehre‘“ (Canzler/Knie 2007: 13). Doch die „regulierenden Gesetze [...] folgen noch immer dem Pfad einer wachstumsorientierten Erschließungspolitik. [...] Ziel der Anpassung der gesetzlichen Grundlagen im Verkehrssektor muss aber sein, von einer flächendeckenden und steuerfinanzierten Grundversorgung Abschied zu nehmen und auf eine *bedarfsorientierte, nutzerfinanzierte* Angebotsbereitstellung umzuschwenken“ (ebd.: 14, Hervorh. von uns, CK/DB.). Die Strukturen und Systeme sind auf Wachstum ausgerichtet, womit sie auch gut zurechtkommen, den Test der Schrumpfung aber müssen sie erst noch bestehen (vgl. Kaufmann 2005: 32). Gleichwohl steht die Gesetzeslage einer grundlegenden Umstrukturierung und Umorganisation des Personennahverkehrs im Wege. Man müsste dann vom PNV sprechen, denn der Zusatz „öffentlich“ verschwindet mit der Neuausrichtung: „Die Abkehr von einer kompensatorischen Infrastrukturpolitik im Verkehr und der Umstieg auf eine *Nutzerfinanzierung* bedeuten auch den Wechsel von der Objekt- zur Subjektförderung“ (Canzler/Knie 2007: 14). Alleine die Nutzer finanzieren dann den Betrieb, direkte Subventionsleistungen über Steuern und Abgaben fallen aus. Das soll die Kommunalkassen entlasten und einen PNV auf verminderter Versorgungsstufe weiterhin erhaltbar machen. Subventionen gäbe es dennoch, aber indirekt: „An die Stelle eines flächendeckenden Angebots von Bussen und Bahnen werden Unterstützungsleistungen für definierte Bedürftigkeit treten. Ein Mobilitätsgeld, Taxigutscheine oder sogar Beihilfen für eine Autoanschaffung stellen sinnvolle Instrumente dar, um individuelle Mobilität dort zu sichern, wo kollektive Verkehrsangebote ökologisch und ökonomisch nicht mehr sinnvoll betrieben werden können“ (ebd.). Damit die neu definierten Unterstützungsleistungen die Einsparungen nicht aufwiegen, müssten diese im Vergleich spürbar geringer ausfallen. Ob die zweite Lösungsrichtung im Ergebnis besser ist, muss sich erst noch herausstellen. Unter finanziellen Gesichtspunkten scheint es Vorteile zu geben. Die Einschränkungen in der Versorgungsdichte sind absichtlich in Kauf genommen.

Die demografische Entwicklung ist nur *ein* Faktor unter vielen, wenn es um die Nachfrage im öffentlichen Personennahverkehr geht. Daneben bestehen noch folgende Einflussfaktoren, die kurz angerissen werden sollen (vgl. Just 2004: 11f.):¹⁷

- **Einkommensentwicklung:** Gerade freizeitgebundener Verkehr hängt stark vom Einkommen ab.
- **Kosten der Mobilität:** Externe Kosten der Mobilität, wie etwa Umweltkosten, können in die Preise des ÖPNV integriert werden, etwa wenn neue Busflotten mit Gas betrieben werden sollen. Je mehr diese externen Kosten integriert werden, desto geringer fällt die Nachfrage aus.
- **Technik:** Wenn die technische Entwicklung alternative Antriebstechniken attraktiver macht, schlagen sich die Preisentwicklungen herkömmlicher Kraftstoffe nicht in gleicher Weise in den Mobilitätskosten nieder.
- **Niveau der erreichten Verkehrsleistung:** Die Sättigungsgrenzen der Nachfrage (wenn die Menschen subjektiv empfunden mobil genug sind) und Angebotsseite (steigende Auslastungsniveaus bedeuten höhere Preise) begrenzen die absolute Nachfrage.
- **Transitverkehr aus anderen Ländern:** Die EU-Osterweiterung könnte auch im Personenverkehr weitere Nachfrage bedeuten.

¹⁷ Diese Faktoren sind auch auf den privaten Verkehr (MIV) zu beziehen. Da hier aber die öffentliche Infrastruktur im Zentrum des Interesses steht, soll dieser Aspekt nur als Verweis Erwähnung finden.

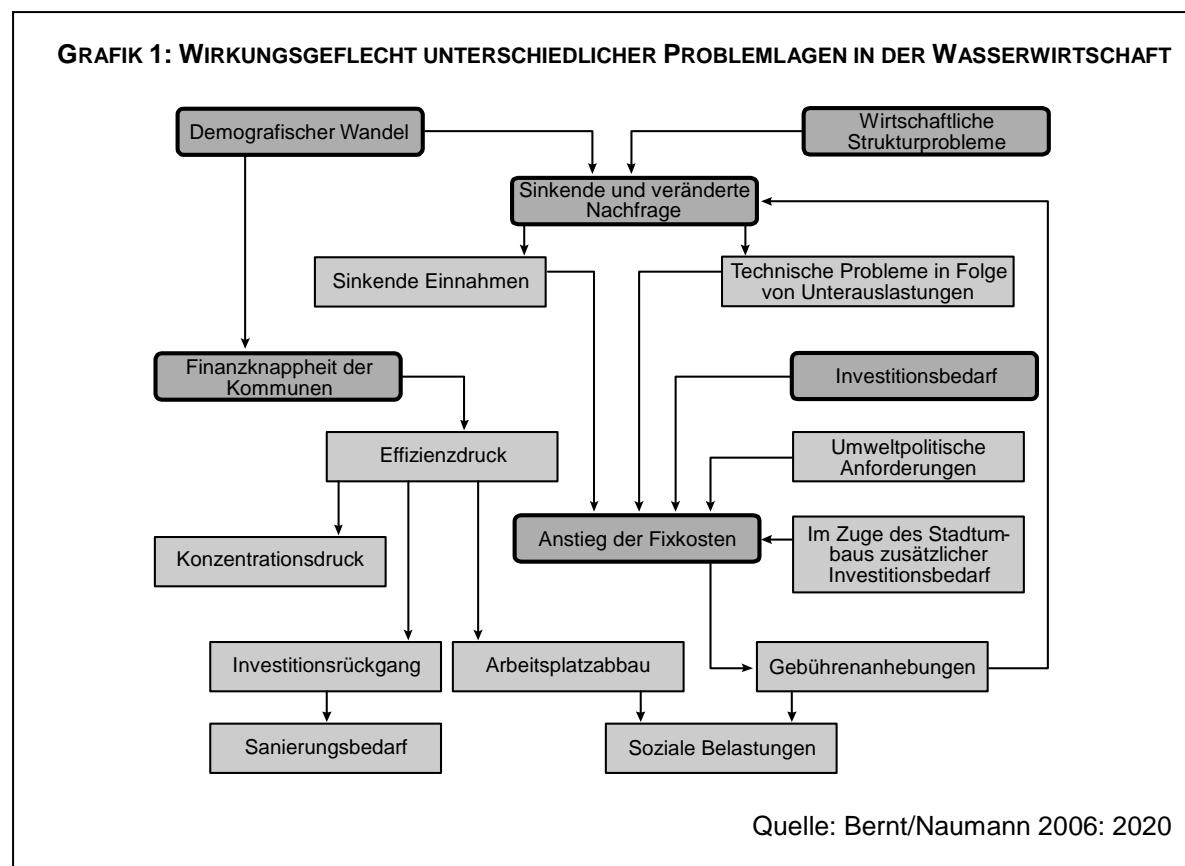
- **Arbeitsorganisation:** Heim- und Telearbeit könnten das Pendleraufkommen schwächen. Ein Mehr an Wochenarbeitszeit könnte den Freizeitverkehr weiter einschränken.
- **Wirtschaftspolitische Eingriffe:** Staatliche Gebühren, Steuern und Verbote beeinflussen das Verkehrsaufkommen.
- **Werte:** Gesellschaftlicher Wertewandel, wie etwa Umweltbewusstsein beeinflussen die Auslastungen und Nachfrage.

Die Auflistung dieser Einflussfaktoren auf die Entwicklung des Verkehrsaufkommens, dessen Nachfrage und damit auch die damit zusammenhängende Infrastruktur (die sich über den ÖPNV hinaus etwa auch auf die Straßenbedingungen erstreckt) machen deutlich, dass es neben dem demografischen Wandel weitere Faktoren gibt, die die Entwicklung im Nahverkehr und damit der Infrastrukturentwicklungen bestimmen. Veränderungen in der Technik bergen Chancen und Randbedingungen werden neu definiert. Es wird deutlich, dass hier viele Chancen zur Anpassung liegen.

4.1.2. Versorgung: Die Leitungsstrukturen

Grundlegend lassen sich für beide Siedlungsräume, ob Stadt oder Land, gleiche Kernprobleme identifizieren: „Die Frage der Kapazitätsanpassung der leitungsgebundenen Infrastruktur an die veränderte Nachfrage wird in Zukunft immer dringender und ist besonders schwierig. Die Nutzungsdauer von Trinkwassernetz und Kanalisation beträgt etwa 80 Jahre.

Einmal verlegte Leitungen lassen sich nicht beliebig verkleinern oder zurückbauen. Überdimensionierte Anlagen erhöhen die Verkeimungsgefahr des Trinkwassers und verursachen extrem hohe Kosten für die Bevölkerung: Die Fixkosten betragen 80%, die verbrauchsabhängigen Kosten nur 20% der Umlage“ (BMVBW & BBR 2005: 54). Gerade in den Fort-



zugsgebieten Ostdeutschlands schlagen sich die hohen Fixkosten nieder, weil die leitungsgebundenen Infrastrukturen schon heute überdimensioniert sind. In den strukturschwachen Räumen und den darin befindlichen ländlichen Klein- und Mittelstädten kommt erschwerend hinzu, dass „anders als in Großstädten, für die Betreiber kein Querausgleich der Verluste durch die Erlöse aus dem Betrieb rentabler Netzsegmente möglich ist“ (Bernt/Naumann 2006: 213). Die Fixkosten müssen dann von weniger Bürgern getragen werden. So können sich die Wohnnebenkosten in Schrumpfsregionen verdoppeln (Just 2004: 20). Einen ersten Überblick über den Zusammenhang gibt Grafik 1, die ursprünglich im Zusammenhang der Wasserwirtschaft erstellt wurde, u.E. aber auch auf andere leitungsgebundene Infrastruktur angewendet werden kann.

Diesen Herausforderungen soll in der Fläche „durch eine Zusammenführung kleiner Zweckverbände“ begegnet werden, denn so „eröffnen sich Möglichkeiten des Ausgleichs unterschiedlicher Versorgungsbedarfe zwischen benachbarten Gebieten“ (BMVBW & BBR 2005: 55). Allerdings ist diese Neustrukturierung durch rechtliche Normen zusätzlich belastet, da nicht kleinräumig genug angepasst bzw. individuell genug reagiert werden kann. Beispielfähig „zu nennen sind hier die Vorgaben des deutschen Verbands für Gas und Wasser (DVGW) für die Planung von Ver- und Entsorgungsanlagen, die den realen Verhältnissen nicht entsprechen. Sie legen für den Trinkwasserverbrauch bzw. die abwassertechnische Vereinigung (ATV) für Abwasser 150 Liter pro Einwohner und Tag zugrunde, das sind 40% mehr als der aktuelle Verbrauch. Statt flexibler Anpassungen werden damit tendenziell Überkapazitäten gefördert. Darüber hinaus sind die Versorgungsträger zum Anschluss aller Grundstücke an die Trinkwasserversorgung verpflichtet, während parallel die Errichtung von Eigenversorgungsanlagen gefördert wird. So werden öffentliche Ressourcen unnötig gebunden“ (ebd.).

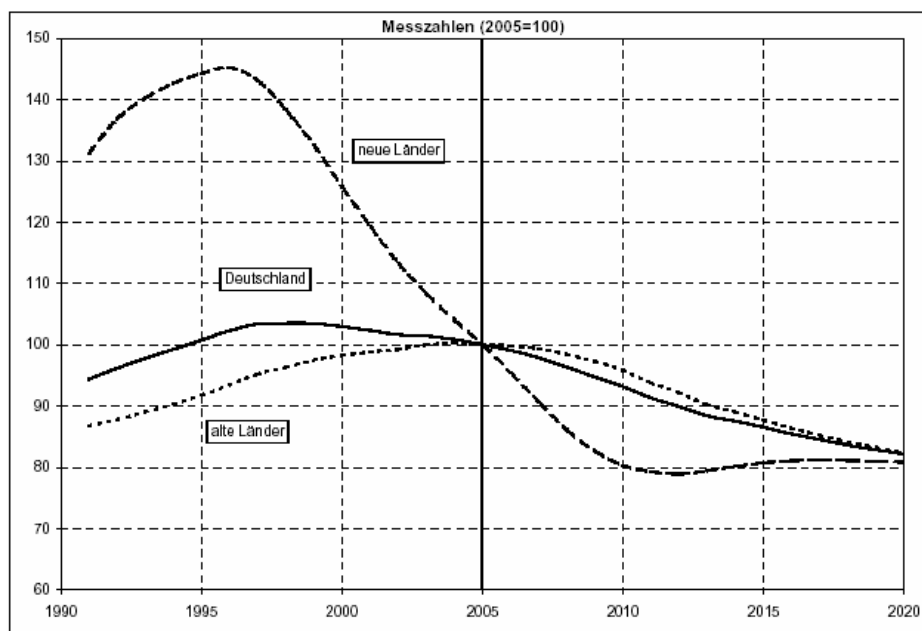
4.2. Soziale Infrastruktur

Die soziale Infrastruktur im ländlichen Raum ist mit der Festlegung von Entfernungsnormen verbunden. Jede Schließung bedeutet eine Überprüfung der zumutbaren Entfernungen der Bevölkerung zur nächsten entsprechenden Einrichtung (Gutsche 2006: 274). So wird deutlich, warum die schulische Infrastruktur eng mit dem öffentlichen Personennahverkehr (ÖPNV) verknüpft ist: Geringere Schülerzahlen implizieren zunächst häufig die Schließung von Schulen mit weiteren Fahrtwegen bis zur neuen Schule und darüber hinaus auch eine geringere Auslastung des ÖPNV, was wiederum die Finanzierung desselben in Frage stellt. Allerdings „sind die Möglichkeiten zur Aufgabe von Standorten in ländlichen dünn besiedelten Gebieten, die bereits heute eine relativ große Maschenweite des Einrichtungsnetzes aufweisen, insbesondere bei Einrichtungen für nicht mobile junge und ältere Menschen, eng begrenzt“ (Miera 1994: 124). Schnell ist bei derartigen Maßnahmen der kritische Punkt zur Aufrechterhaltung der Versorgungsqualität erreicht.

4.2.1. Kinderbetreuung & Schule: Umstrukturierung oder Schließung?

Im ländlichen Raum sind die Bedingungen der Schulstandorte gravierender in Bezug auf Vorhaltungsnotwendigkeiten zu beurteilen als in städtischen Regionen. Dies hat mit rechtlichen Vorgaben zu tun: Bei Grundschulen muss eine flächendeckende Grundversorgung gewährleistet sein, damit keine untragbaren Distanzen zur Schule zurückgelegt werden müssen. Das Problem der Vorhaltung von Grundschulen in den neuen Ländern betrifft vor allem dünn besiedelte Regionen (Kramer/Nutz 2006: 201). Dort wird der Rückgang der 6-15jährigen bis 2020 auf 34% geschätzt, in den verdichteten Räumen nur auf 30% und in den Agglomerationsräumen nur auf 14% (ebd.: 195). Finanzielle Spielräume sind nicht groß, weil

GRAFIK 2: SCHÜLERINNEN UND SCHÜLER 1991 BIS 2020, SCHULEN INSGESAMT



Quelle: Kultusministerkonferenz 2007, 28

im Grundschulsektor die Einsparpotenziale als gering erachtet werden (Just 2004: 16). Kleinere Schulen bedeuten im Durchschnitt höhere Kosten pro Schüler.

Die heutigen Schülerzahlen entsprechen den geringen Kinderzahlen aus den Neunziger Jahren. Schon in den Jahren nach der Deutschen Wiedervereinigung stellte sich im Osten die Frage nach der Auslastung der Kinderbetreuungseinrichtungen, die bis dato im gewünschten Maße als gut bezeichnet werden konnte (Schulz 1995: 502). Gefordert wurden organisationale Lösungen, wie etwa das Modell der Tagesmütter, das in Berlin zu finden ist. Mütter, die selbst Kinder haben, übernehmen dann gegen eine finanzielle Unterstützung die Betreuung (ebd.: 503). Was in der Stadt funktioniert, könnte auch für die ländlichen Regionen eine sinnvolle Maßnahme sein.

Die Effekte der schwächeren Geburtenraten wirken sich schon heute in den neuen Ländern aus (vgl. Kultusministerkonferenz (KMK) 2007: 29 und Grafik 2). Die „schwachen“ Jahrgänge des so genannten Vereinigungsschocks wachsen in die weiterführenden Schulen hinein. Es droht die Gefahr der Schulschließung, wenn nicht schon Schulen geschlossen wurden (vgl. Schulz 1995: 502). Für Budde und Hanßen ist die Lage in den neuen Ländern klar: „Kein Land kommt unter den gegebenen demographischen Umständen um eine hohe Zahl von Schulauflösungen herum“ (Budde/Hanßen 2005: 26). Der Anpassungsdruck ist enorm: Es werden einzelne Kreise zu finden sein, in denen „bereits 2020 nur noch halb so viele Kinder zur Schule gehen werden wie heute“ (Just 2004: 17f.).

Es werden je nach Schulart unterschiedliche Strategien diskutiert. Die Grundschulen müssen aufrechterhalten werden, während die Zentralisierung bei den weiterführenden Schulen möglich ist. Dazu bedarf es innovativer Lösungen, wie dem jahrgangs-übergreifenden Unterricht. Ein Modell, das schon seit den 90er Jahren in Brandenburg, aber auch in Bayern erprobt wurde (Schulz 1995: 504) und das als Instrument „mit der größten Gestaltungskraft“ angesehen wird (Kramer/Nutz 2006: 198). Bei Grundschulen böte sich das Konzept der Kleinschule an. Dieses erfährt in anderen europäischen Ländern positive Resonanz, weil es

sich schon seit längerem hat bewähren müssen. Etwa können in Gebirgsregionen wegen topografischer Unwägbarkeiten keine weiten Schulwege in Kauf genommen werden (vgl. ebd.: 202). Für die folgenden Sekundarbereiche I und II wird bezogen auf die jahrgangsübergreifende Schulorganisation das Aufbrechen der Gliedrigkeit diskutiert, in Mecklenburg-Vorpommern ist es bereits umgesetzt. In die gleiche Richtung führt die Idee der Gesamtschule. Diese hat mit Hürden zu kämpfen, die nicht nur gesetzlicher oder organisatorischer Art sind: So „ist das Image der Gesamtschule nach wie vor schlecht“ (ebd.: 204).

Eine Zentralisierung der Schulstandorte bedeutet, dass „die mangelnden finanziellen Ressourcen der Träger durch die Zeit und die Lebensqualität der Kinder kompensiert“ werden (ebd.: 201). Die Umsetzung ist in föderalistischen Ländern wie Deutschland schwieriger. Der Föderalismus bietet auf der anderen Seite die Chance für vielfältige Lösungswege: Schulnetzplanung ist Ländersache und damit jeweils unterschiedlichen Kriterien unterworfen in Abhängigkeit von jeweils landespolitischen Zielsetzungen. Die Schulnetzplanung „wird bestimmt durch demografische, schul- und berufsbildungspolitische, wirtschaftsstrukturelle, landes- und raumplanerische, bildungsökonomische sowie fachlich-pädagogische Rahmenbedingungen und Anforderungen“ (Kuklinski 2006: 484).¹⁸ Daher wird empfohlen, nicht nur die demografischen Faktoren mit einzubeziehen. Dies würde im Ergebnis zu kurz greifen, „es sind vielmehr Bevölkerungs-, Wirtschafts- und Schuldaten in ihrer gegenseitigen Abhängigkeit und Komplexität zu berücksichtigen und zu würdigen“ (ebd.: 492). Dass der demografische Wandel nur ein Einflussfaktor in der Beurteilung von Schulstandorten und ihrem Erhalt ist, muss allerdings erst noch verstanden werden (Kramer/Nutz 2006: 199). So bieten sich flexible Planungsmodelle an, über die jährlich eine Anpassung der Klassenstandorte vollzogen werden kann. Schulnetzplanung ist eine kontinuierliche Aufgabe. Dazu aber bedarf es einer ausreichenden Datengrundlage, um die Randbedingungen gut genug zu kennen. Diese fällt in den meisten Fällen unzureichend aus (Kuklinski 2006: 482). Für Sachsen kann beispielhaft festgestellt werden, dass die vorgegebenen Planungsräume zu klein sind. Eine zufriedenstellende Lösung wird damit zusätzlich erschwert. Vielmehr sollten überregionale Planungen ermöglicht werden. Auch hier kann vom noch fehlenden Bewusstsein für die demografischen Herausforderungen gesprochen werden, wenn konstatiert wird, dass die Bedarfsprognosen „zu optimistisch bewertet werden“ (ebd.: 493).

Für Berufsschulen eignen sich die bislang diskutierten Lösungen weniger, da aufgrund der unterschiedlichen Berufsgruppen auch unterschiedlicher Unterricht notwendig ist. „Die Zusammenlegungen der Berufsschulen haben jedoch gerade im ländlichen Raum z. T. sehr lange Schulwege zur Folge und bergen Gefahren von Einbußen in der Ausbildungsqualität“ (Kramer/Nutz 2006: 206). Zentralisiert man also die Berufsschulen und legt ähnliche Berufsgruppen im Unterricht zusammen, böte sich mit dem Einsatz moderner Kommunikationsmedien die Möglichkeit einer Überbrückung der langen Distanzen. Damit könnte gleichzeitig der Schüler mit diesen neuen Technologien vertraut gemacht werden (vgl. ebd.).

4.2.2. Altenpflege & medizinische Versorgung

Patienten werden mehr und älter und Ärzte werden älter und weniger – gerade im Osten. „Dieser Trend wird sich in den Folgejahren verstärken, weil viele Ärzte altersbedingt ausscheiden werden“, stellte Andreas Köhler von der Kassenärztlichen Bundesvereinigung fest (Kassenärztliche Bundesvereinigung 2007). In den ländlichen Gebieten hat der Arztberuf unter einem großen Imageproblem zu leiden. Der Beruf des „Landarztes“ hat mit unattraktiven Niederlassungsbedingungen zu kämpfen: „Geringere Einkommen, großer Fahraufwand,

¹⁸ Kuklinskis Arbeit bezieht sich auf berufsbildende Schulen, die Komplexität der Entscheidungszusammenhänge kann u.E. aber bei allen anderen Schularten ähnlich hoch eingeschätzt werden.

häufige Notdienste etc.“ (BMVBW & BBR 2005: 43f.). Es konkurriert das Land mit der Stadt, aber auch der Osten mit dem Westen. Unter Westbedingungen zu arbeiten ist für einen Allgemeinmediziner verlockender. Der entstehende Engpass an nachrückendem Personal führt zur Gefährdung der Versorgungssicherheit. Es ist das Imageproblem der Oststellen, „das bis zu 75 Prozent aller Ärzte und immerhin 30 Prozent der Hochschulabsolventen eine Verlagerung der Berufstätigkeit in den Osten ausschließen lässt. Die geringeren Vergütungen sind dabei aktuell vor allem dort ein Problem, wo öffentliche Arbeitgeber die entsprechenden Tarifbestimmungen umsetzen“ (BKK 2005: 4). Dies stößt aber nicht nur im Westen ausgebildete Ärzte ab. Z. B. in Sachsen kommt jeder Fünfte Absolvent nicht in der dortigen Patientenversorgung an (ebd.). Schon angestoßene Programme wollen die Erhöhung der wirtschaftlichen Attraktivität des Landarztberufs erreichen. Die Investitionsunterstützung für Ärzte in Brandenburg, die vom Land bezuschusst werden, gehört dazu. Allerdings gelten bestimmte Bedingungen für den Arzt, etwa muss er sich verpflichten, für mindestens fünf Jahre „am Ort umfassend ärztlich tätig zu sein“ (Ärzteblatt 19.07.2006). Brandenburg zeigt sich innovationsfreudig, indem es ausländische Ärzte aktivieren will, die hier nur schwer praktizieren können, weil die dafür erforderliche Prüfung an Sprachhürden scheitert. Hierfür werden Prüfungsvorbereitungen angeboten (Berliner Zeitung 27.05.08). Dennoch ist das Verhältnis von Einwohnern pro Arzt in den ostdeutschen Ländern nicht das schlechteste. In Niedersachsen kommen auf einen von der Kammer registrierten Arzt 241 Einwohner – in Mecklenburg-Vorpommern „nur“ 199. Auch das ostdeutsche Mittel ist mit 226 Einwohnern pro Arzt besser als der niedersächsische Wert (FAZ 20.05.08). Bei diesen Werten tauchen die regional verschiedenen Siedlungsstrukturen nicht auf. Mit anderen Worten: Der Landesdurchschnitt mag vergleichsweise hoch sein, zieht es aber die Ärzte nur in die Agglomerationen und Städte, vergrößert sich die Diskrepanz zwischen Stadt und Land und der ländliche Raum hat das Nachsehen.

Ein weiterer rechtlicher Ansatzpunkt zur Verbesserung dieser Umstände liegt in den gesetzlichen Rahmenbedingungen, etwa wie hoch die Versorgungsdichte mit Bezug zur Raumordnung sein muss. Hierfür ist die so genannte „Bedarfsplanungs-Richtlinie Ärzte“ maßgebend, die auf der Grundlage der §§ 99 bis 105 des Sozialgesetzbuchs V (SGB V) verabschiedet wurde. Kritikpunkt hierbei ist, dass die zu großzügig ausgelegten Versorgungsgebiete faktisch „gerade in ländlichen/peripheren Regionen Versorgungsunterschiede nivellier[en] und Steuerungsanforderungen nicht sichtbar werden“ (BMVBW & BBR 2005: 44). Das heißt zum Beispiel, dass in einem Gebiet, in dem sich auch dichter besiedelte Teile finden, in diesen die Versorgungsdichte überdurchschnittlich hoch ist, während im gleichen Planungsraum die ländlichen Gebiete das Nachsehen haben. Insgesamt aber weist das Versorgungsgebiet eine durchschnittliche Versorgungsqualität auf.

Auf der praktischen Ebene vor Ort könnte ein Lösungsansatz so aussehen wie das *Leitbild Zentrale Gesundheitshäuser* für den ländlichen Raum. Dieses Leitbild setzt sich aus folgenden grundlegenden Teilen zusammen:

- ein Gesundheitshaus im zentralen Ort der Region für ambulante medizinische Versorgung des Nahbereichs,
- mehrere Allgemeinmediziner pro Gesundheitshaus,
- unterschiedliche Betreiber- und Nutzerformen sind denkbar.
- Weitere Fachärzte sowie Einrichtungen des privaten oder karitativen Pflegedienstes und Anbieter physisch-sozialer Beratungsleistungen sollen sich dem Gesundheitshaus ebenfalls anschließen.
- Standortgemeinden mit zentralörtlicher Funktion müssen als Partner auftreten (Immobilien zu günstigen Konditionen).

- Existenzgründerdarlehen und Fördermittel werden für die Schaffung der räumlichen Voraussetzungen zur Verfügung gestellt.
- Die gemeinsame Arbeitsorganisation ermöglicht geregelte Arbeitszeiten sowie Urlaub und damit mehr Lebensqualität für die Ärzte (Institut für Stadtforschung und Strukturpolitik 2004: 4).

Beabsichtigt ist, dass ambulante Ärzte und Krankenhäuser in diesem Modell enger zusammenarbeiten. So sollten gerade die Spezialuntersuchungen oder geräteintensive Diagnostik in den Gesundheitszentren erfolgen. Allerdings scheiterte dieses Modell gerade an folgenden Haupthindernissen:

- finanzierungstechnische Trennung von ambulanter und stationärer Behandlung,
- starres Niederlassungsrecht,
- eingeschränkte Flexibilität bei Krankenkassen und Kassenärztlichen Vereinigungen (BMVBW & BBR 2005: 49).

Ein weiterer Ansatzpunkt ist die Übertragung ärztlicher Kompetenzen auf das Pflegepersonal. Dagegen gibt es Widerstand aus der Ärzteschaft, die einer „vollständigen Übertragung von Leistungen“ kritisch gegenüberstehen. Vor allem die Qualitätssicherung sei damit nicht mehr gewährleistet (Ärzteblatt 19.05.2008). Daher sollen Kompetenzen nur unter Aufsicht der Hausärzte übertragen werden (FASZ 25.05.08). Das Modell der „Gemeindeschwester“ stand schon 2006 in Sachsen-Anhalt und anderen neuen Bundesländern als Idee zur Umsetzung bereit. Grundgedanke ist die Übertragung von Kompetenzen auf das Pflegepersonal, das dann unter Einsatz moderner Kommunikationsmedien vom Arzt delegiert und in seinen Handlungen von diesem geführt wird. Hierfür steht auch das Acronym der Namensgebung: AGNES = Arztentlastende, Gemeinde-Nahe, E-Health-gestützte, Systemische Intervention (Ärztliche Praxis 27.03.07).

Die Lebensbedingungen Älterer können nicht alleine auf die Pflegebedingungen oder die Bedingungen der medizinischen Versorgung reduziert werden. Vorsorgend sind diese Bedingungen deshalb, weil eine aktive Teilnahme am Leben(salltag) gleichzeitig auch gestiegene Lebensqualität bedeutet: Aktive Ältere sind auch länger gesunde Ältere, sofern sie in die Gemeinschaft eingebunden sind oder auch gebraucht werden. Dazu bedarf es entsprechender Strukturen, über die Ältere ihren Zugang zum Leben in der Gemeinschaft erhalten können. Gleichzeitig ist damit die Forderung an den restlichen Teil der Gesellschaft verbunden, schon vorhandene Zugänge nicht weiter zu verengen – etwa am Arbeitsmarkt – oder die Schaffung neuer Zugänge für Altersgruppen, die bislang weitestgehend externalisiert oder isoliert wurden, zuzulassen und mit zu befördern. Hierfür müssen reale und virtuelle Netzwerke geschaffen werden. Das reale Netzwerk soll den menschlichen und inhaltlichen Schwerpunkt bilden. Die Bedürfnisse der Betroffenen müssen im Mittelpunkt stehen und das Individuelle darf nicht aus den Augen verloren werden. Zu den Bedürfnissen gehören Versorgungen durch die soziale Infrastruktur, wie die angesprochenen Ärzte und der Nahverkehr. „Einen Mangel an Ärzten und Apotheken sehen nur relativ wenige Befragte. Am ehesten wird er von den beiden älteren Altersgruppen in Ostdeutschland berichtet. Dagegen ist die Anbindung der Wohngegend an den öffentlichen Nahverkehr problematischer. Der Anteil derjenigen, die diese Anbindung als gut empfinden, liegt nur etwa zwischen 50 und etwas über 60 Prozent“ (Menning 2007: 28). Dies sind in zweierlei Hinsicht wichtige Erkenntnisse: Zum einen müssen sich diese Anstrengungen auch auf andere Bereiche der Gesellschaft erstrecken und zum anderen sollen auch die Senioren in der Region gehalten werden und Anreize für Zuzügler geboten werden. Die Kommunen und auch die dort ansässigen Unternehmen gilt es zu sensibilisieren. Auf kommunaler Ebene geht es um das Ausarbeiten von politischen

Struktur-Lösungen. Bei den Unternehmen geht es darum, „Produkte und Dienstleistungen für die ältere Generation zu entwickeln und zu vermarkten, die Erwerbsbeteiligung Älterer zu erhöhen und deren Erfahrungswissen zu nutzen“ (BMVBW & BBR 2005: 64). Dazu gehört zum Beispiel die Barrierefreiheit von Einrichtungen und Verkehrsmitteln (vgl. Topp 2006: 16). Für diese „zukunftsorientierte Seniorenpolitik“ (vgl. Bertelsmann Stiftung 2005: 5) ist eine Vernetzung notwendig, in der sich nicht nur die Senioren wiederfinden. Die Erfahrung macht deutlich, „dass eine in der demographischen Zukunft tragfähige, qualitätsvolle und effiziente Infrastruktur wichtige Voraussetzung für einen gut aufgestellten Wirtschaftsraum ist und zudem die Kommunen ein wichtiger Akteur im Rahmen einer „Seniorenwirtschaft“ sind“ (ebd.).

4.3. Ländliche Raumordnung: Das Zentrale-Orte-Prinzip

Das Prinzip der zentralen Orte gilt in Deutschland seit Anfang des letzten Jahrhunderts. Der theoretische Hintergrund dazu geht einerseits auf die Arbeiten von Johann Heinrich von Thünen und dessen Überlegungen zur Bodennutzung (vgl. Brake/Böventer 1986) sowie andererseits auf Walter Christallers Theorie der zentralen Orte zurück (Christaller 1933). Das Konzept selbst wurde in den 50er Jahren dann wichtigster Orientierungspunkt für die Raumplanung, die sich damals schon mit Abwanderungsproblemen beschäftigte (Institut für Städtebau und Landesplanung (ISL: o. J.). Daraufhin wurde ein vierstufiges Ordnungsschema gefunden:

- Unter- und Grundzentren: „Grundversorgung“
- Mittelzentren: „Grundversorgung“ plus Deckung des „gehobenen Bedarfs“
- Oberzentren: (wie Mittelzentren) plus Deckung des „spezialisierten höheren Bedarfs“.

Es gilt das Prinzip, dass jedes höhere Zentrum zugleich die Aufgaben der Orte niedriger Stufen besitzen muss. Hierzu gesellten sich in den 70er Jahren so genannte „Entwicklungsfunktionen“, was jedoch vorwiegend mit einem fiskalischen Förderungsaspekt zu tun hatte, so dass nun auch Mittel- und Oberzentren finanziell unterstützt werden konnten (ebd.).

Das Prinzip der zentralen Orte wird aber nicht kritiklos betrachtet. Das ISL führt hierzu fünf zentrale Kritikpunkte auf:

1. **Wirkungslosigkeit:** Zeitgleich mit der in den 80er Jahren einsetzenden Diskussion um die Abgrenzung der Oberzentren muss das Anhalten der Suburbanisierung konstatiert werden, was die Zielführung der ursprünglichen Idee in Frage stellt.
2. **Dorfverödung:** Infolge der Bündelung von Schulen und Verwaltungen wird u.a. ein Identitätsverlust der Bevölkerung mit ihren Gemeinden für die Abwanderung verantwortlich gemacht.
3. **Kein marktwirtschaftliches Prinzip:** Da das erklärte Ziel die Lenkung von Investitionen ist, findet kein marktwirtschaftlicher Wettbewerb unter den Städten statt.
4. **Keine Funktionsspezialisierung:** Infolge der starren hierarchischen Gliederung wird dem Konzept Verhinderung der im Zuge der Städtenetze erforderlichen Funktionsspezialisierung zur Profilierung der Städte vorgeworfen.
5. **Keine Kooperationsförderung:** Durch die finanzielle Förderung einzelner Städte und Gemeinden wird kein Anreiz zur Kooperation von Städten und Gemeinden gegeben, was der Bildung von Städtenetzen entgegensteht (ISL o. J.: o. S.).

In den Kritikpunkten lassen sich zentrale Aspekte wiederfinden, die auch im Kontext des demografischen Wandels relevant sind. Die kleinräumige Binnenwanderung hin zu den Agglomerationen und Städten findet sich in den Punkten zur Wirkungslosigkeit und Dorfverödung wieder. Der in diesem Abschnitt interessierende Gesichtspunkt betrifft den fünften Kritikpunkt, denn in der Vernetzung von Städten und einer damit zusammenhängenden Funktionsteilung soll in manchen Bereichen die Lösung liegen. Gleichzeitig wird gefordert, das Prinzip der zentralen Orte zu stärken: „Aufgrund der demographischen Entwicklung wird die Zahl der Ebenen und die Anzahl zentraler Orte zukünftig geringer sein müssen, wenn die – notwendigen – Forderungen nach räumlicher Bündelung und Wirtschaftlichkeit der Einrichtungen erfüllt werden sollen“ (BMVBW & BBR 2005: 23). Wir verstehen hier also die Reduzierung der so genannten zentralen Orte als eine Stärkung des Prinzips, weil die Orte, die dann übrig bleiben, in ihrer Funktionalität gestärkt werden, „indem [andere, CK/DB] Orte in ihrer Zentralität zurückgestuft werden“ (ebd.: 56). Mit anderen Worten wird damit einer weiteren Auseinanderentwicklung zwischen Orten unterschiedlicher Funktionsqualität der Weg geebnet. Die Kritikpunkte vier und fünf erhalten dadurch mehr Relevanz als bislang, denn „zentralen Orten verschiedener Stufe müssen klar abgegrenzte Funktionen zugeordnet werden“ (ebd.). Hinter dieser Forderung stecken wirtschaftliche Überlegungen: Die Funktionen der Orte müssen der Einwohnerzahl angepasst sein, auch hier soll eine Überdimensionierung vermieden werden, „um eine wirtschaftliche Auslastung dieser zentralen Dienstleistungen und Güter zu gewährleisten. Erforderlich ist eine Anpassung des Systems an die regionalen Besonderheiten des demographischen Wandels“ (ebd.).

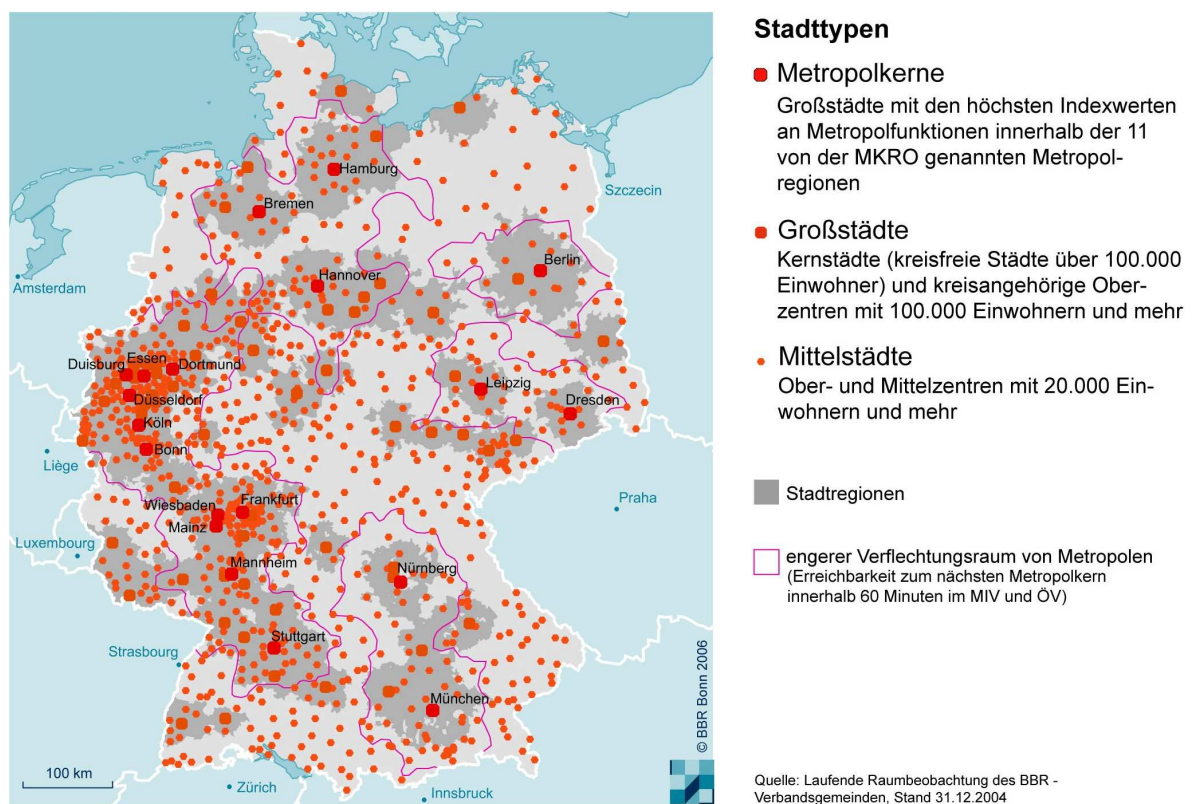
Die tatsächliche Umsetzung stieß in Projektregionen an ihre Grenzen. Die erwarteten Ergebnisse wurden nicht erzielt: „Die Zahl der Gemeinden mit zentralörtlicher Funktion reduziert sich dadurch [vorgeschlagen wurden zwei Modelle, CK] nur um 12, d.h. von 52 auf 40. Unter neuen landesplanerischen Rahmenbedingungen [...] wäre nach Ansicht der Gutachter aber ein Netz mit 34 Zentralorten tragfähig“ (ebd.: 58). Dieses Beispiel verweist erneut auf die angesprochene Berücksichtigung regionaler Besonderheiten. Daneben kann u.E. vermutet werden, dass Bestandsinteressen hemmend auf eine Reduzierung von Funktionen wirken.

5. Zentrale Herausforderungen der (Groß-)Stadt

Deutschland ist reich an Städten, die Siedlungsstruktur kann als „ausgesprochen dezentral“ bezeichnet werden (BBR 2006b: 3). In dieser Struktur sind 19 Metropolkerne zu finden,¹⁹ sowie 61 Großstädte (über 100.000 Einwohner) und 868 Mittelstädte (20.000 und mehr Einwohner) (ebd.). Die bundesdeutschen Städte sehen sich zwei gegenläufigen Entwicklungen gegenüber: Es gibt sowohl schrumpfende als auch wachsende Städte. Ein *allgemeiner* Trend zur Reurbanisierung kann per se nicht festgestellt werden. Die Stadtentwicklung im kleinräumigen Maßstab ist ebenfalls von einer Bipolarität gekennzeichnet, nämlich der Sub- und der Reurbanisierung. Zwar gibt es den Drang in die Städte, vor allem bei der jüngeren Bevölkerung – auch im Osten (ebd.: 11), aber „wenn überhaupt, dann wächst die Kernstadt am Stadtrand“ (ebd.: 12).

Für die Stadtsoziologen um Hartmut Häußermann schrumpfen Städte, „wenn Arbeitsplatzabbau, Geburtendefizit und Abwanderung zusammentreffen“ (Häußermann, Läßle, Siebel 2008: 203). Der demografische Wandel in Gestalt von Bevölkerungsabnahme und Wanderungsverlust ist nur ein Faktor neben anderen und verstärkt den Schrumpfungsprozess. Stärker „wirkt sich der wirtschaftliche Wandel auf die Stadtentwicklung aus und entscheidet darüber, welche Städte und Stadtregionen in West und Ost noch wachsen und welche schrumpfen“ (BBR 2006b: 7). Die genannten Faktoren bedingen, verstärken oder hemmen sich gegenseitig als Teil eines multidimensionalen „systemischen Prozesses“ (ebd.: 5). Neben infrastruktureller Konsequenzen sind der Wohnungsleerstand, die Perforation der Siedlungs-

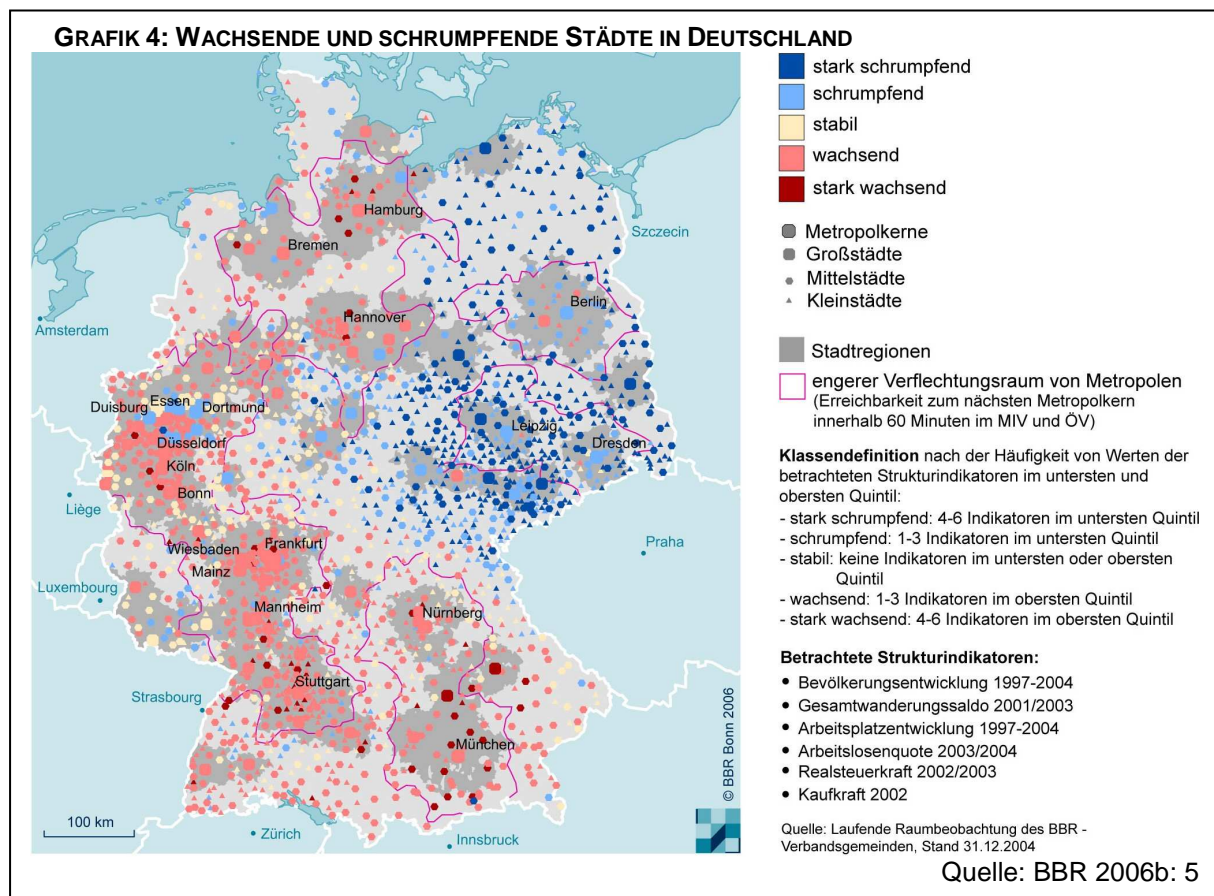
GRAFIK 3: STÄDTESYSTEM IN DEUTSCHLAND



¹⁹ Metropolkerne sind „Großstädte mit dem höchsten Indexwert an Metropolfunktionen innerhalb der 11 von der MKRO [= Ministerkonferenz für Raumordnung, CK/DB] genannten Metropolregionen“ (ebd.).

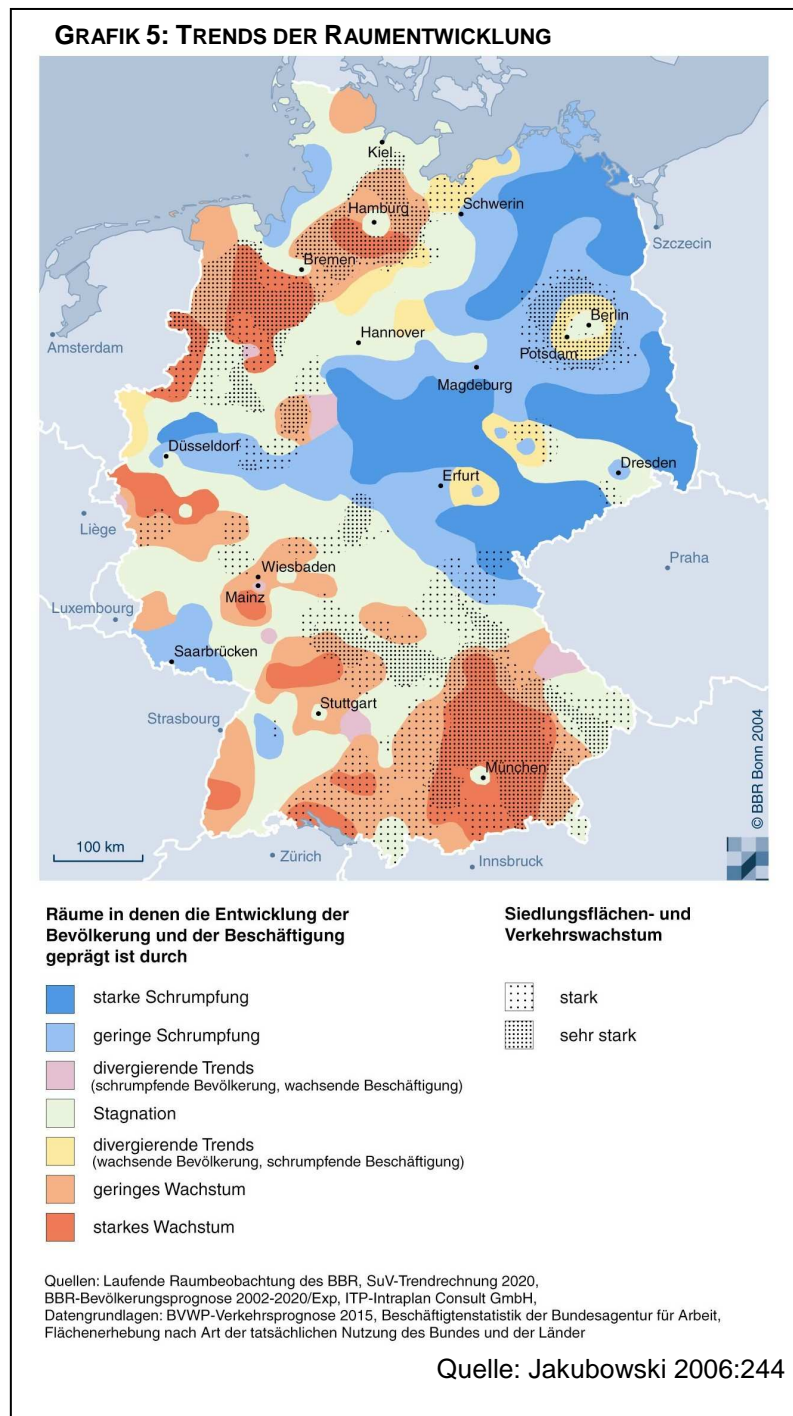
struktur, welche meist mit sozialer Segregation einhergeht, zusätzlich belastete kommunale Haushalte, sowie eine veränderte Urbanität als Folgen der Schrumpfung zu nennen (Häußermann, Läßle, Siebel 2008: 206ff. u. Kapitel 5.2.).

In Deutschland muss unterschieden werden zwischen Städten, die sich in einer Strukturkrise befinden und solchen, die schlicht unter hohem Wohnungsleerstand leiden, ohne bedeutsam zu schrumpfen (BBR 2008: 11ff.). Es lässt sich *generell* eine gestiegene Anziehungskraft der *Stadtregionen* verzeichnen. Städte wachsen eher in ihrem Umland – daher kann nicht von Reurbanisierung gesprochen werden. Trotz dieses Drangs in die Stadtregionen kann zwischen Ost und West unterschieden werden: „Im Osten konzentrieren sich die schrumpfenden, im Westen die wachsenden Städte“ (BBR 2006b: 5) (s. Grafik 4). Von der Schrumpfung sind im Osten besonders Mittel- und Kleinstädte betroffen. „Dagegen konzentrieren sich Schrumpfungsprozesse im Westen auf strukturschwache Regionen wie Südostniedersachsen, Nordhessen, Ruhrgebiet, Saarland oder Oberfranken. Über diese teilräumlichen Schwerpunkte hinaus ist Schrumpfung in Westdeutschland eher ein singuläres, lokales Problem“ (BBR 2008: 10). Ein weiterer Aspekt ist die „sozialräumige Polarisierung“. Mit diesem Stichwort wird nochmals die disparate kleinräumige Entwicklung unterstrichen: *Stadtteile* wachsen und schrumpfen *nebeneinander*, also in derselben Stadt (ebd.: 13).



Die „Stadt kann als Teil der Infrastruktur, d.h. als gesellschaftliche Produktionsvoraussetzung privat produzierender Wirtschaft definiert werden“ (Gude 1977: 317). Die Stadt ist also für die privatwirtschaftliche Produktion relevant. Diese rein ökonomische Sichtweise auf Infrastruktur und Stadt unterstreicht die finanziellen Herausforderungen, die mit der Aufrechterhaltung einer Infrastruktur zusammenhängen: Infrastruktur bedarf der Finanzierung, damit sie wiederum (öffentliche) Finanzkraft (über den Umweg von Steuern und Abgaben) generieren kann. Die Stadt dient als Rahmen für die wirtschaftlich notwendigen Vorhaltungen an

Infrastruktur: Ohne Stadt keine moderne Wirtschaft. Und ohne Infrastruktur keine Stadt, „denn Städte ohne Infrastruktur sind definitiv Städte ohne Zukunft“ (Jakubowski 2006a: II). Die moderne Stadt sieht sich einem Dilemma gegenüber, denn „einschneidende Strukturveränderungen sind Gift für große und extrem langlebige technische Netze. Zugleich führt an einer leistungsfähigen Infrastruktur kein Weg vorbei“ (ebd.). Die Antworten auf dieses Dilemma stehen noch aus. So sind die praktischen Lösungsansätze im Rahmen der Stadtentwicklung sowie die infrastrukturellen Folgekosten ineffizienter Raumstrukturen nur „in ersten Ansätzen diskutiert worden“ (ebd.: I, Hervorh. von uns, CK/DB).



Stadt ist nicht gleich Stadt. Schrumpfungs- und Alterungsprozesse sind auch hier zu beobachten, wenngleich regional stark zu unterscheiden ist (vgl. Jakubowski 2006: 243 f., Mai/Schlömer 2007). Die Stadt ist als Organisationseinheit immer im Kontext der Fläche, also mit Bezug zur ländlichen regionalen Entwicklung zu begreifen. In diesem Sinne ist die Stadt eingebettet in die Herausforderungen für den ländlichen Raum. Der Stadt ist auch Funktionsvoraussetzung für die Region, in der sie liegt. Dies wird beim Zentrale-Orte-Konzept deutlich. Diese Orte sind meist Städte oder weisen die entsprechenden Charakteristika auf.

In Deutschland gibt es auch Wachstumsregionen. Diese sind auf Städte konzentriert und vorwiegend im Westen Deutschlands zu finden sowie verstärkt im Süden. „Tendenziell weist Deutschland im Süden mehr Wachstumsräume auf als im Norden. Schrumpfende Städte sind in Westdeutschland in der Minderheit und befinden sich beispielsweise in den alten Industriestandorten im Ruhrgebiet und Saarland“ (vgl. Grafik 5 u. Jakubowski 2006: 243).

Dem Osten Deutschlands muss auch bei den Städten, ähnlich dem ländlichen Raum, besonderes Augenmerk gewidmet werden. Ein weiterer Gesichtspunkt ist die nur in Städten in solch

konzentrierter Form vorzufindende technische oder soziale Infrastruktur. Gebäude wie Schulen oder Kindergärten, als auch Leitungen wie für Wasser- und Abwasser, Gas und Fernwärme unterliegen in den Schrumpfungsregionen einem enormen Anpassungsdruck. Das zentrale Stichwort hierfür ist das des Stadtumbaus (BBR 2008, 2006b).

Die technische Infrastruktur der Stadt zeichnet sich durch ein hohes Maß an gebundenem Kapital aus. Städtische Infrastrukturen sind über Jahrzehnte gewachsen und haben dadurch ihre raumgreifenden Ausmaße immer weiter erhöht. Diese Strukturen müssen nun „umgebaut und umstrukturiert“ (Jakubowski 2006: 237) sowie gesichert werden. „Sicherung der Infrastruktur ist ökonomisch gesehen zunächst Kapitalerhaltung und erst dann [...] Modernisierung“ (ebd.). Dies ist eine Grundsatzaufgabe, denn es geht darum, „die *Funktionsfähigkeit* der technischen Infrastruktur in den Städten zu erhalten“ (ebd., Hervorh. von uns, CK/DB). Auch hier steht in der Vorausschau die Frage der Standortqualität und Attraktivität der einzelnen Städte im Vordergrund. Die angesprochene Abwärtsspirale greift auch in den Städten, weil dort die Infrastrukturaufkommen in höherer Dichte vorliegen. Geht die Funktionsfähigkeit verloren, bedeutet das „massive Qualitätseinbußen für Bürger und Unternehmen“, was dann zu „gravierenden Standortnachteilen“ führt (ebd.).

Die kommunale Infrastruktur führt ein Schattendasein, was ihre Rolle im öffentlichen Diskurs betrifft. Dabei aber ist klar: Infrastruktur ist für jede Stadt

- Voraussetzung, weil
- systemische Funktionserfüllung.

Aber sie wird regelmäßig

- in ihrer Bedeutung unterschätzt,
- als selbstverständlich hingenommen und zuletzt
- als politisch unattraktiv empfunden, weil zu teuer und zu komplex (vgl. ebd.).

Nicht alleine der demografische Wandel, sondern auch die Krise der kommunalen Haushalte und die Energiewende sind für die Infrastrukturen der Städte maßgebend, so Peter Jakubowski, Wirtschaftswissenschaftler beim BBR. Mit der Energiewende ist die Veränderung der Energieversorgung gemeint, die wegen Preisentwicklung und Konflikte um Ressourcen die Frage der Versorgungssicherheit aufwerfen. Die Infrastrukturen aber, so die Energiewissenschaftler Felix Matthes und Martin Cames, sind davon nicht betroffen, denn es ist wegen der bislang gut ausgebauten Strukturen „auf absehbare Zeit mit einer Gefährdung der Versorgungssicherheit im infrastrukturellen Sinn kaum zu rechnen“ (Matthes/Cames 2000: 17).²⁰ Finanziell aber geraten die Kommunen unter Druck, weil die Höhe der Einnahmen direkt mit der Einwohnerzahl zusammenhängt (Häußermann, Läßle, Siebel: 2008: 211 u. Kapitel 6.1.).

5.1. Technische Infrastruktur

Für die technische Infrastruktur der Stadt wird besonders die Schrumpfung der Bevölkerung relevant. Weniger Nutzer bedeuten durch die zurückgehende Auslastung in den leitungsgelassenen Strukturen erhöhte Finanzierungsprobleme und weitere Folgeprobleme, die sich wiederum in Kosten ausdrücken. Hauptgründe sind die Siedlungsstrukturen in den Städten, in denen sich die Schrumpfungsprozesse mit Wanderungsbewegungen in kleinräumigen Dimen-

²⁰ Wahrscheinlicher sind Engpässe oder Störungen der Lieferung *außerhalb* der eigenen Landesgrenzen (ebd.).

sionen kombinieren: Dort, wo weniger Menschen wohnen, werden Wohnräume frei, was wiederum andere dazu bewegt, ihre Wohnsituation durch Umzüge innerhalb der selben Stadt zu verbessern. In diesem Sinne finden selbst dort Schrumpfungsprozesse innerhalb von Städten statt, wo großräumig (regional) Wachstum beobachtet werden kann (BBR 2006b: 13f.). Diese Art der städtischen Disparität schlägt sich in der Auslastung der leitungsgebundenen Infrastrukturnetze nieder, die nicht stillgelegt werden können, solange noch Nutzer am „Ende der Leitung“ vorhanden sind. Hierfür müssen Strategien auch in finanzieller Hinsicht gefunden werden (vgl. Kapitel 6.2).

Zunächst soll die Ist-Situation sowie die Entwicklung der technischen Infrastruktur in der Stadt in struktureller sowie organisatorischer Hinsicht näher beleuchtet werden. Besonderes Augenmerk wird den Wasser- und Abwasserleitungen gewidmet. Gas- und Stromversorgung sind weniger problematisch, da sich das Gas- und Stromnetz „relativ gut anpassen lässt“ (Bundesregierung (BReg.) 2005: 6). Für Fernwärme und Wasser (sowie Abwasser) bedeutet das zu groß gewordene Netz im Verhältnis zur Menge des Durchsatzes eine verlangsamte Fließgeschwindigkeit. Es drohen höhere Wärmeverluste (Fernwärme), bzw. Keimbildung (Wasser) (ebd.: 7).

Es darf im Kontext der Binnen- und kleinräumigen Wanderungen nicht übersehen werden, dass die technische Infrastruktur auch mit *Wachstum* zu kämpfen hat. Die Entwicklung der Siedlungsstruktur erschöpft sich nicht alleine in der Beschreibung ihrer Schrumpfung, wenngleich die neuen Bundesländer hier Anlass zur Besorgnis geben. In den Ballungsgebieten/Kernstädten der alten Bundesländer müssen auch die Szenarien der Stagnation²¹ und des Wachstums durchgespielt werden. Zum Beispiel kann es in solchen Wachstumsregionen gerade in den Spitzenzeiten der Auslastung – bei entsprechenden Systembedingungen – zum (Teil-)Ausfall der Infrastruktur kommen, weil, wie bei der Wasserversorgung, der dann überdurchschnittliche Druckabfall nicht mehr kompensiert werden kann (Koziol/Veit/Walther 2006: 34). Der demografische Wandel bedeutet *nicht* nur Alterung und Schrumpfung, sondern auch Alterung und Wachstum – sofern man den Blick für die kleinräumige Ebene der Stadt schärft.

Aber auch in schrumpfenden Städten im Westen Deutschlands wird in Bezug auf die technische Infrastruktur konstatiert, dass bislang „nur wenig Anpassungsbedarf erkennbar“ wurde (BBR 2008: 62). Das hängt auch mit dem fehlenden Bewusstsein für die Problematik zusammen. Im Stadtbau Ost wurde der technischen Infrastruktur schlicht zu wenig Aufmerksamkeit geschenkt, obwohl ca. 80% aller vertretenen Kommunen die Anpassung der technischen Infrastruktur als „dringendes Problem“ ansehen (BMVBS/BBR 2007: 61.). Erst langsam stieg die Aufmerksamkeit an, so dass nach fünf Jahren in der Zwischenbilanz aufgestockte Fördermittel verzeichnet werden können (ebd.: 11f.). Die wissenschaftliche Forschung beklagt die mangelnde Verflechtung zwischen Stadtentwicklung und Infrastrukturpolitik. Dem Wohnungsabriss werde mehr Beachtung geschenkt als der Infrastruktur, obwohl diese ebenfalls als Handlungsfeld erkannt wurde. Dazu beigetragen habe auch die ungleiche Mittelvergabe, mit der „ein starker Schwerpunkt auf die Unterstützung der organisierten Wohnungswirtschaft durch Förderung der Wohnungsmarktbeteiligung gelegt wird“ (Bernt/Naumann 2006: 218). Daraus lässt sich der Schluss ziehen, dass es zunehmend darauf ankommt, auch außerhalb der bestehenden Zuständigkeitsstrukturen zu denken.

²¹ „Problematisch ist die Stagnation nur dann, wenn der Zeitpunkt des Eintretens der Stagnation vor dem Erreichen des ursprünglich geplanten Ausbauzustandes fällt“ (Koziol/Veit/Walther 2006: 33).

5.1.1. ÖPNV: Unterschiedliche Probleme in Ost und West

Im Verkehrskontext der Stadt spielen folgende demografischen Faktoren eine Rolle: Bevölkerungsentwicklung, Entwicklung der Altersstruktur, Binnenwanderungen und daraus resultierende Schrumpfungs- und Wachstumsräume sowie Immigration. Die Entwicklung der Haushaltstrukturen, etwa der Trend zu mehr Einpersonenhaushalten, spielt nur eine geringe Rolle. Ein Trend zu Einpersonenhaushalten ist nur mit größeren Siedlungsflächen und damit größeren Distanzen möglich. Dieser Trend hält seit den 70er Jahren an (Klein 2005: 137), aber er verlangsamt sich zum einen und ist zum anderen mehr der Alterung als der Individualisierung geschuldet. Die Verkleinerung der Haushalte „steht also nicht unbedingt in Bezug zu einem hohen Mobilitätsbedarf“ (Scheiner 2006: 140).

Auch wenn Städte und Agglomerationen, wenn überhaupt, noch Wachstum verzeichnen, ist ein weiterer Ausbau der Verkehrsnetze, vor allem des öffentlichen Nahverkehrs nicht empfehlenswert. Die Schrumpfungsprozesse sind schon absehbar. „Heute in die Planung gelangende Projekte [...] werden teilweise voraussichtlich erst um 2020 für den Verkehr freigegeben, wenn die Phase der spürbaren Schrumpfung beginnt“ (Scheiner 2006: 134f.).

Die Zunahme älterer Menschen bedeutet, dass eine Anpassung des Angebots ansteht, etwa die Weiterentwicklung seniorentauglicher Regelungen und Technologien im Straßenverkehr und ÖPNV (Geschwindigkeitsbegrenzungen, überschaubare Gestaltung von z. B. Verkehrsknotenpunkten). Gleichzeitig bedeutet die Alterung unter sonst gleichen Umständen auch die Abnahme der Erwerbsfähigkeitszahlen. Aber „auch bei konstanter bis zunehmender Gesamtbelastung [steht] die Notwendigkeit des weiteren Infrastrukturausbaus in Frage“ (ebd.: 137).

Die räumliche Differenzierung stellt den Kern des Problems bei der Verkehrsnachfrage. Aus den Wanderungsströmen ergeben sich zum einen Schrumpfungsregionen, die entweder insgesamt Bevölkerung verlieren oder disperse Schrumpfung erfahren.²² Zum anderen ergeben sich daraus auch Wachstumsregionen, die entweder insgesamt Bevölkerung gewinnen oder disperses Wachstum erfahren. Für erstere Regionen besteht die Herausforderung in den steigenden Kosten pro Passagier im ÖPNV. „Die Einschränkung des Angebots ist im Wesentlichen nur im ÖPNV-Betrieb möglich, kaum aber bei der Infrastruktur“ (ebd.: 139). Wachstumsregionen sehen sich des Aus- und Neubaudrucks gegenüber, dem aber das schon angesprochene Dilemma absehbarer Überkapazitäten immanent ist (ebd.).

Für die Agglomerationsräume und verstädterten Räume in Westdeutschland gilt, dass es bis 2020 keine spürbare Verkehrsentslastung geben wird (ebd.: 141). Die Wettbewerbssituation des ÖPNV aber wird schwieriger. Im Rahmen der Suburbanisierung profitiert der MIV von zunehmenden Distanzen im Berufsverkehr und einer Entwicklung hin zum dispersen Einkaufs- und Freizeitverkehr. Die Distanzfrage stellt sich umso mehr für die ältere Bevölkerung, sofern diese weniger mobil ist. Hierfür werden eher Optimierungen der vorhandenen Strukturen gefordert, als diese auszubauen (ebd.: 142).

Die Agglomerations- und verstädterten Räume Ostdeutschlands können insgesamt deutlich von der Entwicklung vergleichbarer Räume im Westen unterschieden werden. Vor allem die Alterung ist wesentlich intensiver. Berlin fällt als Wachstumsregion auf und gleicht im Durchschnitt die Verluste von Dresden, Leipzig und Chemnitz aus (ebd.: 144f.). Die Nachfrage-

²² Disperse Schrumpfung bedeutet, dass kein einheitliches Schrumpfen stattfindet, sondern ungleiche Grade der Schrumpfung in beieinander liegenden Räumen zu verzeichnen ist. Das gleiche Prinzip der Uneinheitlichkeit lässt sich auch auf Wachstum übertragen. Das Gegenteil von disperser Siedlungsstruktur ist die kompakte Siedlungsstruktur.

verluste des ÖPNV werden in den verstäderten Räumen erheblich sein, weil sich der Trend zur Suburbanisierung nicht als Kompensation erweist, denn auch dort überwiegen die Verluste. Die Alterung erfordert in beiden Regionstypen künftig stärkere Erreichbarkeits- und Sicherheitslösungen. Für die verstäderten Räume stellt sich zusätzlich die Frage der Kostendämpfung, da „unter diesen Bedingungen die Infrastrukturversorgung überproportional teuer ist“ (ebd.: 146). Zusätzlich müsse gezielter Rückbau betrieben werden (ebd.).

5.1.2. Wasser- und Abwasser

Wegen der demografischen Schrumpfung sieht sich die Wasser- und Abwasser-Infrastruktur einer völlig neuen Problematik gegenüber: „Das Erreichen der Funktionsschwelle durch Unterauslastung“ (Koziol/Veit/Walther 2006: 10). Einfluss haben auch das veränderte, wassersparende Verbraucherverhalten, sowie der breitflächige Einsatz neuerer, wassereinsparender Armaturen. Zu den Verbrauchern gehören nicht nur die Bürger, sondern auch Industriekunden. Deren Verhalten oder ihr Wegfall „fällt oft stärker ins Gewicht als der Rückgang durch den privaten Verbrauch“ (BReg. 2005: 6). Die Deindustrialisierung hat demnach auf bestimmte Infrastrukturen einen größeren Einfluss als der demografische Wandel. Etwa werden zunehmend Wasseraufbereitungsanlagen in der Industrie benutzt, wie die Membrantechnologie (das Filtern von Wasser für hochwertige Aufbereitung) (Koziol/Veit/Walther 2006: 28f.). Den „maßgeblichen Einfluss“ auf Seiten des demografischen Wandels sieht man in der Siedlungsentwicklung (ebd.: 27, 31ff.).

Das Wachstumsmoment drückt sich der Menge, der Fläche sowie der Dichte aus. Beim Mengenwachstum entstehen keine Probleme, so lange „bestimmte Parameter [...] nicht überschritten werden“ (ebd.: 34). Nur Spitzenbelastungen scheinen Grund zur Sorge zu bereiten, etwa wenn die Pumpenkapazitäten überschritten werden oder die erhöhte Fließgeschwindigkeit zu Druckabfall führt (ebd.).

Flächenwachstum heißt, die besiedelte Fläche wird größer, während Dichtenwachstum heißt, dass die schon besiedelten Flächen noch mehr Verbraucher aufnehmen und sich dort die Siedlungsdichte erhöht. Wachstumsregionen zeichnen sich dadurch aus, dass die Kernstadt nicht gewinnt, sich die Stadt insgesamt aber weiter ausdehnt und per Saldo an Einwohnern zulegt. Je nach Entwicklung bedeutet dies:

1. ökonomisch:

- „im Kernbereich eine verschlechterte Ver- und Entsorgungssituation“ die zu höheren Gebühren/Preisen führt“ (Suburbanisierung), oder
- dass eine Netzerweiterung im Regelfall unproblematisch ist (Wachstum)

2. ökologisch:

- eine „Verringerung der Ressourceneinsatzeffizienz“ (anders: steigende Ineffizienz) (Suburbanisierung)
- nur dann Nachhaltigkeit, „wenn auf neuen Siedlungsflächen hohe Siedlungsdichten erreicht werden“ (Koziol/Veit/Walther 2006: 35ff.)

Generell „ist die Suburbanisierung auch aus stadttechnischer Sicht nicht als nachhaltig einzustufen“ (ebd.: 37). Stattdessen wird es „notwendig sein, eine gezielte Politik pro Stadt zu betreiben, Städte als Wohn- und Arbeitsort wieder attraktiver zu machen“, denn „die Renaissance der Städte wird kein Selbstläufer werden“ (BBR 2006b: 26).

Damit zur Schrumpfung, dem dringendsten Problem. Es sei an den komplexen Ursachenkatalog erinnert, der hierfür verantwortlich ist:

- „Sinkender spezifischer Verbrauch an Wasser und Wärme und ggf. auch von Strom durch Veränderungen im Verbrauchsverhalten oder Verbesserungen der technischen Standards von Anlagen oder Regelmechanismen,
- Minderverbrauch infolge von kleinräumigen Wanderungsbewegungen (Entdichtung von Versorgungsgebieten bei gleichzeitigem flächenmäßigem Zuwachs versorgter Gebiete),
- sinkender Verbrauch infolge von großräumigen Wanderungsbewegungen (Abwanderung bei gleichzeitiger Entdichtung von Versorgungsgebieten),
- Verbrauchsreduzierung aus demografischer Entwicklung (Einwohnerückgang),
- Verbrauchsrückgang durch Rückgang von gewerblicher und industrieller Nachfrage an netzgebundener Infrastruktur,
- Netzverkleinerung aufgrund des Abrisses von Gebäuden.“ (Koziol/Veit/Walther 2005: 45).

Der demografische Wandel ist also auch bei der Entwicklung der leitungsgebundenen Infrastruktur nur ein Einflussfaktor neben anderen.

Für die Entwicklung der Infrastruktur des *Abwassers* bedeutet dies:

- Geringere Abflussmengen führen zu Ablagerungen in überdimensionierten Leitungen, besonders in Rohrstrecken mit geringem Gefälle (häufiges Spülen von Leitungen erforderlich).
- Anaerobe Umsetzungsprozesse infolge von Ablagerungen und langen Aufenthaltszeiten erzeugen Geruchsprobleme (z.B. an Sammelbehältern, Pumpstationen, Übergabepunkten von Druckrohrleitungen in Freispiegleitungen etc.).
- Abbauprozesse infolge von Ablagerungen fördern die Korrosion von Rohrmaterialien (z.B. Sammelbehälter von Pumpstationen, Schächte).
- Abnehmende Schmutzwassermengen vermindern die Leistungsfähigkeit bestehender, zunehmend überdimensionierter Kläranlagen und beeinträchtigen die Betriebsführung durch auftretende Schmutzstöße nach Regenereignissen und ggf. steigende Anteile an Fremdwasser.

Für die Entwicklung der Infrastruktur des *Trinkwassers* bedeutet dies:

- Größere Verweilzeit des Wassers im Netz durch Leerstand, temporär geringere Abnahme in Sommermonaten (Schulen etc.) insbesondere im Fall der Löschwasserversorgung über die öffentliche Trinkwasserversorgung, d.h. großen Rohrdurchmessern, erhöhen die *Gefahr der Wiederverkeimung* (ebd.: 47, Hervorh. von uns, CK/DB).

Eine Lösung läge in einer Entwicklung weg vom zentralen Versorgungsnetz: „So könnte ein weiterer Rückgang des Wasserverbrauchs und des Abwasseraufkommens in Schrumpfungssregionen wie vor allem in den neuen Bundesländern, auf längere Sicht in Teilgebieten, eine radikale technische Umorientierung in Richtung dezentraler Systeme nach sich ziehen“ (ebd.: 8). Aber dezentrale Versorgung birgt auch Nachteile. Die Abkehr von der zentralen Versorgung ist mit Hürden verbunden, die auch im rechtlichen Rahmen liegen. Hier ist die Bundes- und Landesebene gefordert, entsprechende Vorkehrungen zu treffen, die „inflexiblen oder starren“ Rahmenbedingungen zu verändern (Koziol/Veit/Walther 2005: 27). Damit soll vorwiegend der Befürchtung Rechnung getragen werden, dass eine Liberalisierung oder

Privatisierung der Wasserver- und Abwasserentsorgung mit Qualitätseinbußen einhergehen könnte (ebd.: 13). Technologisch erscheint der Systemwechsel möglich, doch bei einer dezentralen Versorgung wird Qualitätssicherung und Versorgungssicherheit im Vergleich schwieriger. Alternativ böte sich hier eine semizentrale Lösung an (ebd.: 125). Grundsätzlich liegt ein Systemwechsel nahe, wenn weniger verdichtete Siedlungsstrukturen mit hohen Vorhaltungskosten belastet sind und weiter belastet werden. Berücksichtigt man die Kostensituation insgesamt, so sind die meisten Netze und Anlagen noch nicht vollständig abgeschrieben. Das verteuert einen Systemwechsel erheblich (ebd.: 122). Es stellt sich also ein ökonomisches Problem, wenngleich ökologische und technische Argumente für dezentralisierte Netze sprechen.

Dicht besiedelte innerstädtische Bereiche können diesen Wechsel hin zur Dezentralisierung vollziehen, sofern bestimmte Randbedingungen erfüllt sind.²³ Um die individuelle Beurteilung der vorhandenen Umstände kommt man nicht umhin. Etwa müssen die Auswirkung der Effekte auf den gesamten Lebenszyklus des Systems sowie über das Gesamtsystem gearbeitet werden. Darüber hinaus müssen die Entwicklungsrichtungen der Schrumpfung und des Wachstums für die Zukunft berücksichtigt werden, denn auch das neue System will möglichst flexibel in seiner Anpassung sein (ebd.: 122f.).

Stehen wir also vor einem Systemwechsel in der Wasser- und Abwasserversorgung? Eher nicht, denn zu groß sind noch die Vorteile der zentralen Versorgung gerade in dichten Siedlungsgebieten, wie den Kernstädten und zu groß sind noch die Hemmschwellen in der Umsetzung. Beim Abwasser ist ein Systemwechsel nur dann sinnvoll, „wenn sich die Systemalternativen langfristig entkoppeln lassen“ (ebd.: 125), wenn also eingebaute Neuerungen – etwa Kreislaufführung und hochwertige Aufbereitung – tatsächlich unabhängig vom alten, zentralen Netz arbeiten können. Sonst läge die gleiche Situation vor wie unter Schrumpfbedingungen (ebd.). Die dezentrale Versorgung sollte auch als Idee für andere Bereiche in Betracht gezogen werden, wie sie sich beim Stromnetz beobachten lassen. Es muss aber untersucht werden, wie sich die Dezentralisierung als Entwicklungsoption umsetzen ließe, da jeder Infrastrukturbereich seine Spezifika aufweist.

5.2. Soziale Infrastruktur

Im Kontext der Herausforderungen durch Schrumpfung, die in Verbindungen mit vorwiegend wirtschaftlichen Faktoren wie der Kaufkraft u.ä. stehen, ergeben sich für die soziale Infrastruktur eigenständige Anpassungsbedarfe. Weniger Kinder bedeuten, dass „das Schul- und Kinderbetreuungsangebot durch räumliche Neuordnungskonzepte optimiert werden [muss]“ (BBR 2008: 15). Für Ältere müssten öffentliche Räume barrierefrei gestaltet werden, außerdem steigt der Bedarf an seniorenrechtlichem Wohnraum. Das heißt, „in allen Regionen muss zunehmend eine altengerechte Infrastruktur geschaffen werden“ (Rolloff 2003: 47). Auf die demografische Entwicklung des steigenden Durchschnittsalters reagieren auch schon private Wohnungsbesitzer, die ihre Bestände für ältere Mieter umrüsten. Zwar liegt die Hürde der Barrierefreiheit für die Privatinvestoren hoch, weil bei Renovierungen etwa in Altbauten schnell Grenzen erreicht werden, im Ergebnis aber sollen attraktive Wohnangebote für Ältere Menschen geschaffen werden (FAS 27.04.08). Grundsätzlich also erfordern die Umstände, „die Reduzierung von Infrastruktur-Standorten mit einer gleichzeitigen Steigerung der Angebotsqualität zu verknüpfen“ (BBR 2008: 15).

²³ Aus Gründen der Komplexität dieser Zusammenhänge kann hier nicht näher darauf eingegangen werden. Koziol/Veit/Walther haben bemerkt, dass gerade unter Schrumpfbedingungen die Anpassung der Infrastrukturen an die Bedürfnisse immer schwieriger werden (ebd.: 117).

Wie Konzepte gerade im Bereich der sozialen Infrastruktur, etwa der Schulen, umgesetzt werden sollten und was es zu beachten gilt, steht noch zur Beantwortung aus. Erst jetzt liegen erste Ergebnisse vor. Lange wurde die Schrumpfungsentwicklung der Städte nicht beachtet, die schon seit den 70ern zu beobachten war. Zum Teil verschwand sie von der Themenliste, weil in den 90ern wieder Wachstum in Westdeutschland und Wachstumshoffnung in Ostdeutschland zu verzeichnen war (Häußermann, Läßle, Siebel 2008: 203). Erst um die Jahrtausendwende wurde klar: Der Osten schrumpft – vor allem durch wirtschafts- bzw. arbeitsplatzbedingte Wanderungsverluste. Vorausschauend aber ist klar: „Bevölkerungsverluste werden künftig auch auf eine zunehmende Zahl westdeutscher Kommunen zukommen“ (BBR 2008: 9).

Es konnten im Rahmen bislang laufender Projekte in westlichen Kommunen drei Nachfragebereiche in der sozialen Infrastruktur ausgemacht werden: Tagespflegeeinrichtungen, Begegnungsangebote sowie die Barrierefreiheit der öffentlichen Räume (BBR 2008: 18f.). Die Alterung bestimmt also eher den Nachfrageaspekt. Die jeweiligen Schülerzahlen bestimmen die Strategie und Lösungsfindung, wenn es um die soziale Infrastruktur der Bildungsangebote geht. Mit anderen Worten: „Es ist eine detaillierte Analyse notwendig“ (BBR 2008: 18), die aber noch aussteht. Nun ist das diskursive Befassen mit der sozialen Infrastruktur das Eine und der reale Stadtumbau das Andere. Damit aber ganzheitlich an den anstehenden Problemen gearbeitet wird und vor allem keine Parallelförderung zur Lösungsfindung mit dem gleichen Problem entsteht, ist eine Zusammenführung von Stadtumbau und (sozialer) Infrastrukturplanung notwendig. Kurz: „Weil sich Quartiersentwicklung [Stadtumbau, CK/DB] und Auslastungsentwicklung [soziale Infrastruktur, CK/DB] von z.B. Schulen und Kinderbetreuungseinrichtungen bedingen“ (ebd.: 22). Dies geschieht bislang aber nur in Ausnahmefällen. Die Überlegungen zum Umgang mit der sozialen Infrastruktur vor dem Hintergrund des demografischen Wandels stecken noch in den Kinderschuhen. „Noch wenig Bedeutung in der Strategiebildung nimmt die Anpassung der sozialen Infrastruktur an den demographischen Wandel ein, obwohl hier ein Ansatz für eine den Quartieren zugute kommende Qualitätsverbesserung gesehen wird“ (ebd.: 30). Die einzelnen regionalen und lokalen Verantwortlichkeiten arbeiten noch zu sehr nebeneinander her, anstatt ihre Planungs- und Gestaltungsabsichten zu koordinieren. Damit wird die Komplexität der Thematik deutlich, denn wenn hier von Infrastruktur gesprochen werden soll, so stellen sich sofort auch Fragen wie die der Wohnraumentwicklung. Die Quartiersplanung hat also direkten Einfluss auf die Infrastruktur – und nicht nur auf die soziale, denn an jedem Wohnhaus sind auch Vorrichtungen der technischen Infrastruktur zu finden.

Die Restrukturierungsmaßnahmen der Städte in Ostdeutschland werden mit dem Begriff der „Abrissprogramme“ kritisiert. „Es soll so viel und so schnell wie möglich alles abgerissen werden, was leer steht“ (Haller 2004: o.S.). Es wird in diesem Zusammenhang die Umdeutung einer Syntax beklagt. Stadtumbau werde vor allem als Abriss verstanden. Ziel des Programms ist, „bis zum Jahr 2009 rund 350.000 der rund eine Millionen leerstehenden Wohnungen in Ostdeutschland abzureißen“.²⁴ Diese Maßnahmen reichen allerdings nach Einschätzung von Experten nicht aus. Die demografischen Entwicklungen sind vielmehr als „gesamtgesellschaftliche Herausforderungen“ (Haller 2004: o.S.) zu identifizieren. Umfassende Herangehensweise und das Beschreiten neuer Wege werden gefordert. Darüber hinaus gilt als sicher, dass die jetzt angestoßenen Maßnahmen zeitlich zu früh auslaufen werden, denn „viele Städte in Ostdeutschland und anderswo werden weit über die bislang festgesetzte

²⁴ So die Webseite der mit dem Programm beauftragten Bundestransferstelle: www.stadtumbau-ost.info (Menü: Programm) (03.06.08).

Laufzeit der Stadtumbau-Förderprogramme hinaus grundlegende Strukturveränderungen erfahren“ (ebd.).²⁵

Die Wohnraumsituation in der ehemaligen DDR hat sich unterschiedlicher entwickelt als in Westdeutschland. Die demografische Entwicklung war gegenläufig, da sich in Ostdeutschland die Bevölkerungszahl schon zwischen 1950 und 1990 rückläufig entwickelte, während sie in Westdeutschland stieg. Aber „erstaunlicherweise hat sich trotz sinkender Bevölkerungszahl auch in der DDR eine Ausweitung der Siedlungsfläche vollzogen“ (Hoscislawski 2004: o. S.). Die Beurteilung dieser Entwicklung ist laut Hoscislawski ernüchternd: Erstens wurden Wohnungen „an den falschen Standorten gebaut“. Die stadtplanerische Stoßrichtung war also die „Stadterweiterung“. Zweitens wurden zu viele Wohnungen gebaut, weil die von der SED-Führung ab 1971 eingesetzte „Wohnungsbaumaschinerie [...] nicht mehr aufzuhalten war“. Ergebnis war und ist der „Perforationsprozess der Innenstädte“. Drittens wurden die falschen Wohnungen gebaut: Ursprünglich war die Strategie vom Bau von Mehrfamilienhäusern geprägt. Erst nach 1971 konnte auch der Eigenheimbau ideologisch vereinbart werden, dieser kann aber „aufgrund seines bescheidenen Umfangs [...] außer Betracht bleiben“ (alle ebd.).

Diese Befunde bedeuten „eine nicht zu unterschätzende Hypothek“ für die Stadtplanung in Ostdeutschland (ebd.). Sie wird durch den so genannten „Einigungsschock“ im Verlauf der Geburtenraten nach der Wende und das gestiegene Binnenwanderungssaldo noch erschwert, weil per Saldo weniger Haushalte mehr freien Wohneinheiten gegenüberstehen. Dem gegenüber macht Hoscislawski auf eine Diskrepanz in qualitativer Hinsicht aufmerksam, denn wenngleich viele Wohnungen rein quantitativ einen Überstand bedeuteten, lagen noch 1990 ca. 780.000 Wohnungsanträge vor, die wegen qualitativer Mängel der alten Wohnung gestellt wurden (ebd.). Kernproblem aber bleibt der Leerstand von Wohnungen. Diese, von der Binnenwanderung mit ausgelöste Entwicklung, macht sich am deutlichsten in den Städten bemerkbar, wo bis zu 30% Bevölkerungseinbußen im Zeitraum 1991-2002 zu verzeichnen sind, „das Umland größerer Städte konnte dagegen als einziger Gebietstyp Bevölkerungszuwachs verzeichnen, teilweise bis zu 25%“ (Mai 2004: o. S.). Letzteres lässt sich so verstehen, dass direkt nach 1990 ein Neubau in stadtnahen Gebieten günstiger war als der Abriss und Neubau oder die Renovierung im Stadtkern. Außerdem wurde „zu oft [...] in den Kommunen Bauland ausgewiesen, obgleich die demografische Entwicklung keine derartige Planung rechtfertigte. Eine unmittelbare Folge ist schon heute der Leerstand in einzelnen Kernstädten“ (Mai 2004: o. S.).

Wohnraumentwicklung hängt mit Infrastrukturplanung zusammen und sie ist auch Integrationsaufgabe, etwa bezüglich der sozialen Segregation der Stadtteile. Durch die Schrumpfung werden Umzugsmöglichkeiten begünstigt, weil Wohnraum frei wird. Es entstehen „Oasen und Löcher“ in der städtischen Siedlungsstruktur. „Diese ‚Perforation‘ wird in Zukunft durch soziale Spaltung noch gesteigert“ (Häußermann, Läßle, Siebel 2008: 209). Sozial besser gestellte Familien und Bürger ziehen weg und nur sozial Schwächere, meist Mitbürger mit Migrationshintergrund, ziehen nach bzw. bleiben zurück. Häußermann warnt vor der Spaltung der Stadt: „Lebenswelten driften auseinander, die sozialen Distanzen werden größer“ (ders. 2006: 16). Dazu tragen auch Wohnungsbauten bei, die für viele nicht erschwinglich sind und damit innerstädtische Vielfalt verhindern (vgl. Süddeutsche Zeitung 16.06.08). Stadtumbau muss deshalb mit Infrastrukturplanung verknüpft werden, denn der Quartiersplanung kommt auch eine soziale Integrationsaufgabe zu: „Diese Aufgabe gelingt nur, wenn eine auf die Integrationsbedarfe angepasste soziale Infrastruktur in diesem Quartier dauerhaft gesichert werden kann“ (BBR 2008: 30 und 59). Genau wie bei der technischen Infrastruktur ist auch

²⁵ Die Laufzeiten des bisherigen Programms im Osten sind bis auf 2009 ausgelegt. Seit 2002 werden dann insgesamt 2,5 Milliarden Euro dafür bereitgestellt worden sein (vgl. Webseite, Fn. 20.).

bei der sozialen Infrastruktur verstärkte Zusammenarbeit gefragt. Die gewünschte Verknüpfung erfordert ein Umdenken. Der Stadtumbau muss noch lernen, die Träger der sozialen Infrastruktureinrichtungen mehr mit einzubeziehen. Im Stadtumbau Ost etwa berücksichtigen immerhin 80% der Kommunen auch die soziale Infrastruktur in ihrer Planung, aber nur 43% der Kommunen treten auch tatsächlich mit diesen in einen Dialog (BMVBS/BBR 2007: 58). Beklagenswert ist vor allem, dass viele gute Ideen nicht bei den zuständigen Ämtern ankommen: „Es fehlt vielfach eine strategische Verzahnung mit dem Stadtumbau“ (ebd.). Das hat auch mit der homogenen Fachstruktur der Planer zu tun. Statt interdisziplinärem Denken werden objekt-spezifische Lösungswege bevorzugt. Bauliche Investitionen gehen an stadtsoziologischen Problemen oft vorbei. Dies kann z. B. Bewohner von randständigen Quartieren in eine von der Stadt „verwaltete Marginalität“ führen (Häußermann 2006: 22).

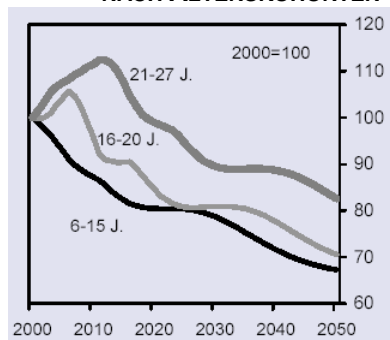
5.2.1. Bildungseinrichtungen

Für die verstädterten Regionen sowie die städtisch geprägten Agglomerationsräume ergeben sich weniger dramatische Rückentwicklungen der Schülerzahlen wie bei den ländlichen Regionen. Sogar im Osten wird für hoch verdichtete Kreise in den Agglomerationen bis 2020 ein Schülerwachstum um ca. 6% erwartet, während sich die ländlichen Regionen mit einem

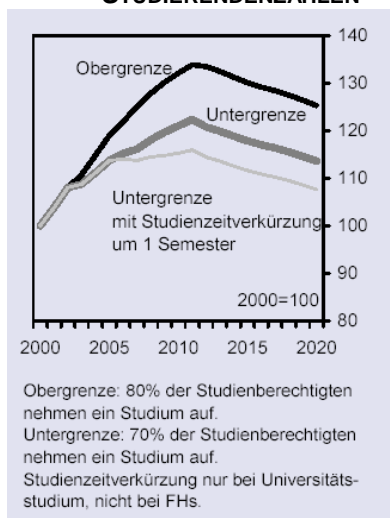
Rückgang von 34% konfrontiert sehen (Kramer/Nutz 2006: 195). Es findet also bis auf wenige Kreise eine Schrumpfung statt und deren Folgeprobleme stellen sich in Stadt und Land nicht in unterschiedlicher Weise, sondern nur unterschiedlich stark dar. In diesem Sinn sei auf das entsprechende Kapitel zur ländlichen Region verwiesen (Kapitel 4.2.1.). Für das vorliegende Kapitel werden zum einen die Entwicklungsperspektiven des tertiären Bildungswesens interessant und zum anderen sollen die Einflussfaktoren neben dem demografischen Wandel auf die Schulstandorte angesprochen werden.

Man unterscheidet zwischen den 6-15jährigen für die allgemeinbildenden Schulen, den 16-20 Jährigen für die weiterführenden Schulen, sowie den 21-27jährigen für die Hochschulen, um daran die benötigten Schulkapazitäten abzulesen (Just 2004: 16). Im übrigen westdeutschen Gebiet – den Fortzugsregionen – lassen sich 2020 wahrscheinlich 20 bis 30% weniger Schüler finden als heute. Ebenso findet sich in Ostdeutschland der stärkste Rückgang, der dort bereits 2015 auf 30 bis 40% beziffert werden könnte. Weitere Prognosen aber müssen wiederum und auch hier zwischen Stadt und Land unterscheiden. Etwa schwächt sich die

GRAFIK 6: BEVÖLKERUNGSENTWICKLUNG NACH ALTERSKOHORTEN



GRAFIK 7: PROGNOSE DER STUDIERENDENZAHLEN



Quelle: Just 2004: 16

TABELLE 4: EINFLUSSFAKTOREN AUF SCHULSTANDORTE UND DEREN WIRKUNG AUF IHREN ERHALT			
STANDORT GEFÄHRDET	Demografische Faktoren		
	Rückgang ?	Bevölkerungsentwicklung (natürliche & Migration) Anteil der Kinder mit geringen Deutschkenntnissen (ausländischer Herkunft, Aussiedler)	Anstieg ?
	Eigenschaften des Schulstandorts bzw. der Schule		
	Peripher	Größe und Lage im Zentrale-Orte-System	Zentral
	Dispers	Siedlungsstruktur	Kompakt
	Nah	Entfernung zum alternativen Schulstandort (Pendelkosten)	Fern
	Eingemeindet	Politische Selbständigkeit der Gemeinde	Selbständig
	Gering	Regionale Identität des Wohnorts	Hoch
	Schlecht	Baulicher Zustand des Schulgebäudes	Gut
	Eigenschaften des Schulsystems		
	01. Apr	Klassenstufen der Primarstufe	01. Jun
	Gegliedertes System	Organisationstypen der Sekundarstufe	Gesamtschule
	Jahrgangsdifferenziert	Organisationsform	Jahrgangsübergreifend
	Niedrig	Klassenteiler	Hoch
	Klein	Klassengröße	Groß
	Klein	Schulgröße	Groß
	Niedrig	Zügigkeit	Hoch
	Niedrig	Schüler/Lehrer-Relation	Hoch
	Traditionell/differenziert	Unterrichtsorganisation	Alternativ/im Verbund
	Konfessionell (Vielzahl)	Träger	Staatlich
STANDORT SICHER	Verfügbarkeit und Merkmale der Lehrkräfte		
	Mangel	Lehrer/innenzahl	Überschuss
	Anweisung	Art der Rekrutierung/Versetzung der Lehrkräfte	Freiwilligkeit
	Gering	Außerschulisches Engagement der Lehrkräfte	Hoch
	Pädagogische Konzepte		
	Wissensvermittlung	Zentrale Ziele	Erziehung (ganzheitlich)
	Fachspezifisch	Unterrichtsform	Fachübergreifend/integrativ
	Frontal	Lehrform	Offen
	Fachlehrer/innen	Rolle der Lehrkraft	Klassenlehrer/innen
	Finanzielle Mittel der Träger		
	Gering	Finanzielle Mittel der Kommunen (Gebäude)	Hoch
	Gering	Finanzielle Mittel des Landes (Lehrkräfte)	Hoch
	Hoch	Finanzielle Mittel für Schülerfahrten (z.B. des Landkreises)	Gering
	Verhalten der Schüler/innen im Schulsystem		
	Unterschiedlich	Übertrittsraten an die einzelnen Schultypen	Einheitlich
	Kurz	Aufenthalt im Schulsystem	Lang
	Arbeitsmarkt (Einfluss auf berufliche Schulen)		
	Gering	Angebot an Ausbildungsplätzen	Hoch
	Hoch	Arbeitslosigkeit (von Jugendlichen)	Gering
	Monostrukturiert	Struktur des Arbeitsmarktes	Differenziert
Große Anzahl kleiner Schulen an peripheren Standorten		← Anzahl der Schulen →	Geringe Anzahl großer Schulen an zentralen Standorten
Quelle: Kramer/Nutz 2006: 199			

abnehmende Entwicklung in Dresden oder Leipzig ab (ebd.). Die Entwicklung der Studentenzahlen auf lange Sicht ist also – ceteris paribus – rückläufig. Die abnehmenden Schülerzahlen bedeuten aber keine entsprechende Entwicklung in der Anzahl der Schulen,

denn gerade im Grundschulbereich der allgemeinbildenden Schulen sind dem gesetzliche Grenzen gesetzt. Auch in Fortzugsgebieten müssen Schulen bestehen bleiben. Dagegen wird die Schulgröße angepasst werden müssen, was dennoch die Finanzierungslast der betroffenen Kommunen erhöht, denn Schulen sind umso effizienter, umso größer sie sind (ebd.: 19). Die Grundschülerzahlen lassen sich gut über die demografischen Faktoren ablesen, für die weiterführenden Schulen fällt dies schwerer, weil weitere Faktoren berücksichtigt werden müssen. Zugrunde gelegt werden die Annahmen der Kultusministerkonferenz, nach denen sich künftig mehr Menschen für ein Studium entscheiden werden. Daneben fließen die Studiengebühren in die Berechnungen mit ein, indem davon ausgegangen wird, dass darüber gerade die Zahl der Langzeitstudierenden eingedämmt werden kann. Unter diesen Annahmen würde die Zahl der Studienanfänger 2020 „nur marginal über dem Wert von 2000 liegen“ (ebd.: 17). Für die Studierendenzahlen *insgesamt* und auf 2050 prognostiziert, wird in der optimistischen Variante nicht das Niveau vom Jahr 2000 überschritten. Die pessimistische Variante prognostiziert „2050 rd. 10% weniger Studenten an deutschen Universitäten [...] als heute und unter der Annahme leicht rückläufiger Studiendauer gäbe es 2050 gut 12% weniger Studierende als derzeit“ (ebd.). Aus diesen Überlegungen heraus wird die mögliche Entwicklung der Zusammenlegung von Universitäten abgeleitet, „um dadurch Größenvorteile zu realisieren (z. B. Sparen von Verwaltungs- und Raumnutzungskosten“ (ebd.). All dies sind jedoch regional gesehen keine generalisierbaren Aussagen, denn die Unterschiede sind enorm: Bis 2015 kann in den alten Ländern noch ein Anstieg der Studentenzahlen von 2% verzeichnet werden. In den neuen Ländern hingegen wird ein Einbruch von bis zu 50% erwartet (Kramer/Nutz 2006: 207). „Ab 2010 haben wir zwar wahrscheinlich mehr Studenten in Deutschland als heute, der Anteil ostdeutscher Studierender nimmt jedoch rapide ab“ (Just 2004: 18).

Auch hier spielt der demografische Wandel nicht notwendig die entscheidende Rolle. Relevant ist zum Beispiel die Veränderung der Studienzeiten, was sich vor allem nach Einführung der Bachelorstudiengänge verändern wird. Man geht davon aus, dass insgesamt die Anzahl der Fachhochschulstudenten bis 2012 noch ansteigen wird, die Zahl der Universitätsstudenten aber wird stagnieren (Kramer/Nutz 2006: 207). Ein weiterer Faktor ist die Wahl des Studienortes. Hierbei sind regionale Herkunftsinteressen entscheidend. Schon seit Jahrzehnten verkleinern sich die Einzugsbereiche der Hochschulen immer mehr aus sozialen oder finanziellen Gründen (ebd.: 209). Für die Raumentwicklung bedeutet das, dass „die Regionalstruktur des Hochschulwesens und die künftige regionale Bevölkerungsentwicklung in einem direkten Zusammenhang [stehen]“ (ebd.). Die räumlich disperse Verteilung der Hochschulen (auch der privaten) birgt demnach vor dem Hintergrund der angesprochenen Wahl des Studienortes für die regionale Bevölkerung Vorteile. Vom nächsten Hochschulort weiter entfernt Lebende müssen soziale und finanzielle Nachteile in Kauf nehmen (ebd.: 210).

In Tabelle 4 sind die von den Geografen Kramer und Nutz genannten Einflussfaktoren auf den Erhalt der Schulstandorte dargestellt. Unterstrichen werden soll mit dieser Darstellung, dass der demografische Wandel für die Schulstandortstruktur nicht als alleiniger Faktor begriffen werden darf. Er ist auch hier nur einer unter vielen. Dargestellt sind grobe Tendenzen der Wirkungsrichtung für den Erhalt von Standorten.

5.2.2. Verwaltung

Im Kontext der *öffentlichen* Verwaltung vor dem Hintergrund der demografischen Entwicklung wird die Frage der „Beschäftigungsintensität“ gestellt (Just 2004: 22). Müssen gleich viele Verwaltungsmitarbeiter angestellt sein, wenn es weniger Menschen zu verwalten gibt? „Der Personalbestand kann nicht vollständig an den Personalbedarf angepasst werden“

(Miera 1994: 132). Es ist schwierig, eine Unterauslastung in der öffentlichen Verwaltung auch als solche zu erkennen. Bestandsinteressen könnten dazu führen, dass die geringere Verwaltungsarbeit gründlicher erledigt wird. So gibt es selten exakte Vorgaben darüber, wie viel Spielraum Beamte bei der Erfüllung ihrer Aufgaben haben. Außerdem sind Beamte aufgrund des Lebenszeitprinzips nicht einfach kündbar und sie sind Fachbeamte und damit für bestimmte Aufgaben vorgesehen. Eine Veränderung im Einsatzgebiet, etwa durch Versetzung, ist nicht so leicht möglich. Es wird prognostiziert, dass die Personalausgaben je Bedienstetem ansteigen werden (ebd.). Ein Arbeitskräftemangel erhöht den Wettbewerb um qualifizierte Kräfte, zudem werden an deren Qualifikation hohe Anforderungen gestellt. Der Anstieg des Durchschnittsalters macht sich in der Entlohnung der Beamten bemerkbar, soweit diese nach § 27 des Bundesbesoldungsgesetzes an Alterstufen gekoppelt sind.

Die These, dass es bei weniger Menschen auch weniger Verwaltungsangestellte geben wird, wird durch Spezifika der öffentlichen Verwaltung konterkariert. Diese ist ein *öffentliches Gut*. Das heißt, es müssen Vorhaltungen getroffen werden, die sich teilweise unabhängig von der Zahl der zu versorgenden Menschen konstituieren. Etwa im Falle der Verteidigung: Egal wie viele Bundesbürger es geben wird, eine bestimmte Anzahl von Soldaten muss es unter Verteidigungsgesichtspunkten immer geben, um den gesetzten Zielen gerecht zu werden (Just 2004: 23). Dort, wo die Beschäftigtenzahlen der öffentlichen Verwaltung enger mit der Größe der Bevölkerung zusammenhängen (Lehrer, Finanzbeamte, etc.) kann aber auch nicht einfach auf einen Rückgang geschlossen werden, weil etwa rechtliche Veränderungen andere Arbeitsaufkommen bedeuten (Veränderung der Lehrpläne, reformiertes Steuerrecht, u. ä., vgl. Miera 1994: 131f.). Grundlegend findet sich die Forderung, rechtliche Regulierungen abzubauen, um die Aufgaben der öffentlichen Verwaltung zum Zwecke der Kostenreduktion zu verringern (vgl. Müller 2006: 102).

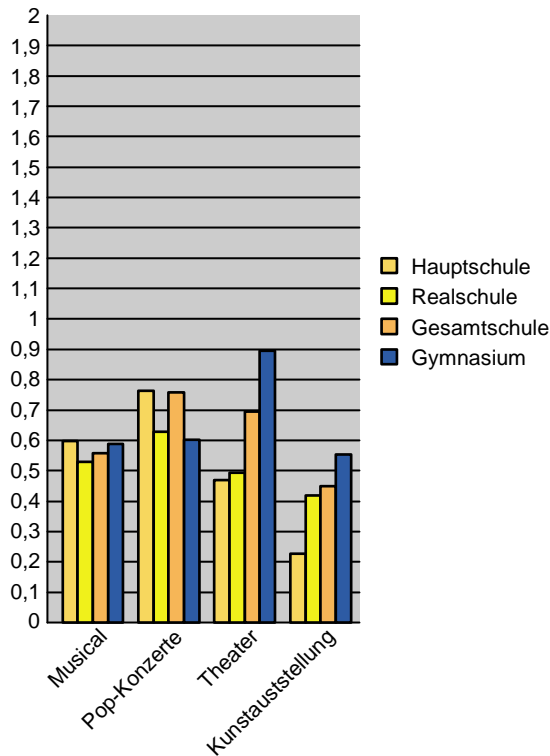
5.2.3. Kulturelle Infrastruktur

Kulturelle Infrastruktur im hier bezeichneten Sinn ist soziale Infrastruktur. Damit sind jene Kultureinrichtungen der Künste gemeint, die auch von öffentlichen Trägern finanziert werden: Theater, Opernhäuser und Konzertsäle sowie Museen. Auch Bibliotheken können dazugezählt werden. Die privat getragenen Strukturen sollen vernachlässigt werden. Allerdings werden diese unter einem anderem Gesichtspunkt relevant: Wenn nämlich von Privatisierungen öffentlicher Einrichtungen gesprochen wird, um deren Bestand und Qualität zu sichern (vgl. Kapitel 6.4.). Fraglich ist, inwiefern sich dies bei kulturellen Einrichtungen umsetzen lässt, sind gerade jene Einrichtungen öffentlich gefördert, die sich am freien Markt nicht oder in nur deutlich geminderter Qualität behaupten könn(t)en, wie man etwa an Theatern im Gegensatz zu Kinos sehen kann.

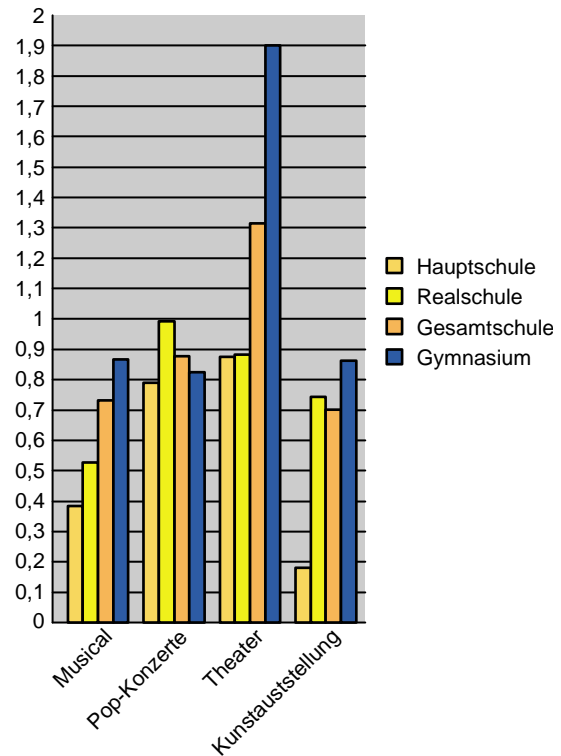
Bezüglich des demografischen Wandels stehen die Schrumpfung und die Alterung auch hier im Mittelpunkt. Die Schrumpfung schlägt sich in verschiedenen Dimensionen nieder. Die kulturellen Einrichtungen sind nicht nur wegen geringerer Besucherzahlen betroffen. Die Zuwendungen an die Kommunen sind an die Bevölkerungszahlen gekoppelt und somit „Kürzungen schon jetzt die Folge, von denen die Kulturretats überdurchschnittlich betroffen sind“ (ILS 2005: 12). Die veränderte Altersstruktur der Bevölkerung schlägt sich in der Interessens- und Bedürfnisveränderung der Kulturkonsumenten nieder, „auf welche die öffentlichen kulturellen Angebote zu reagieren haben“ (ebd.: 13). Außerdem nimmt der Anteil von Menschen mit Migrationshintergrund im Rahmen der demografischen Entwicklung weiter zu. Daraus erwächst eine zusätzliche Integrationsaufgabe für die öffentlichen Kultureinrichtungen (Dreyer/Hübl 2007: 10).

GRAFIK 8: BESUCH KULTURELLER VERANSTALTUNGEN NACH SCHULART

Wie oft hast du im letzten halben Jahr an folgenden Veranstaltungen teilgenommen?
(alle Befragten)



Wie oft hast du im letzten halben Jahr an folgenden Veranstaltungen teilgenommen?
(spielen selbst Theater)



Quelle: ILS 2005: 50

Zurückgehende Einwohnerzahlen bedeuten geringere Einnahmen sowohl durch Kartenverkauf als auch durch Bundeszuschüsse. Die Gewohnheiten im Kulturkonsum haben sich geändert und führen ebenfalls zu Einbußen. „Der Verkauf von herkömmlichen Abonnements [...] funktioniert heute nicht mehr“ (ILS 2005: 18). Zum kulturellen Konsumverhalten fehlen aber Datengrundlagen, es müssten Untersuchungen zur Nachfragestruktur entsprechend differenziert stattfinden. Die bisherigen Untersuchungskategorien seien zu allgemein definiert, etwa wenn Musicals zum Bereich der Theater gezählt werden (vgl. ebd.).

Im kulturellen Bereich bedeutet Migration eine zunehmende Differenzierung und Pluralisierung der Kulturbedürfnisse der Bevölkerung. Dieser Pluralismus kann alleine über das Instrument der Migrationsmessung nicht ausreichend erfasst werden. Menschen mit Migrationshintergrund, die inzwischen die deutsche Staatsbürgerschaft haben, erscheinen nicht in dieser Statistik, ebenso wie viele Aussiedler aus dem ehemaligen Ostblock. Hier kommt es nicht nur kulturell, sondern generell zur Bildung von neuen und vielfältigen Subkulturen. Wenn überhaupt Stadtwachstum zu verzeichnen war, dann ist dies seit Jahrzehnten bereits – vor allem im Westen – auf Zuwanderungen aus dem Ausland zurückzuführen (BBR 2006b: 16). Damit entstanden und entstehen potenzielle Gruppen von Nachfragern kultureller Angebote, die aber in der momentanen Kulturlandschaft Deutschlands nicht oder nur unzureichend bedient werden. Dass dies geschehen müsse, wird aus der Integrationsverpflichtung des Staates und der Gesellschaft abgeleitet (ILS 2005: 47). Damit ist die Legitimation einer Kulturpolitik in Frage gestellt, die sich den herrschenden Umständen nicht anpasst und kein

angemessenes Programm präsentiert. Es muss über die Legitimationsfrage der Kulturpolitik gesondert nachgedacht werden (ebd.: 19).

Diese Ausdifferenzierung der kulturellen Landschaft wird vor allem bei Kindern und Jugendlichen deutlich. Sie ist als relevantes Moment in der künftigen Gestaltung der kulturellen Angebote zu beachten, weil in diesem Alter der Umgang mit Kultur gelernt wird (vgl. Bourdieu 1987, Dreyer/Hübl 2007: 12). Der künftig zahlenmäßige Rückgang der Jugendlichen im Verhältnis zu den Älteren der Gesellschaft bedeutet für die Kultureinrichtungen ein programmatisches Dilemma: Das Hauptklientel gerade bei Konzerthäusern ist über 60 Jahre alt und stellt über 50% der Besucher.²⁶ Bedient man dieses Klientel, bleibt die Pluralisierung des Programms beschränkt und man erreicht die Jugend nicht. Aber: „Werden die Programme heute nach den Bedürfnissen der Jugendlichen ausgerichtet, so sind die Kulturhäuser heute weitgehend leer. Werden die Programme heute nicht nach den Bedürfnissen der Jugendlichen ausgerichtet, sind die Kulturhäuser in 50 Jahren leer“ (ILS 2005: 47, 52). Würde man dieses Risiko der Jugendorientiertheit eingehen, muss festgestellt werden: „Die klassischen kulturellen Institutionen und Infrastrukturen wie auch die kommunale Kulturplanung sind auf den wachsenden Anteil von Menschen mit Migrationshintergrund noch nicht vorbereitet“ (ebd.: 48). Gerade die Jugendlichen mit Migrationshintergrund können demnach nicht durch das bestehende Angebot der Kulturhäuser angesprochen werden.

Bei Jugendlichen sieht man eine Chance im steigenden Bildungsgrad,²⁷ wie überhaupt Bildung als „Türöffner“ für Hochkultur angesehen wird (ILS 2005: 38). Der quantitative Zusammenhang soll diese These bestätigen (vgl. Grafik 8): Halten sich im Bereich der Populärkultur die Besuchszahlen noch die Waage, so ist im Bereich der ernsthaften Kultur eine Steigerung des Interesses, gemessen an den Besuchszahlen, in Abhängigkeit von der Schulart zu verzeichnen. Je höher der darin angestrebte Abschluss, desto häufiger der Konsum von Theater und Kunstaussstellung. Dieser Zusammenhang verstärkt sich, wenn die Schüler selbst an der Produktion von Kultur beteiligt sind, wie etwa dem Theaterspielen. Inwiefern der dargestellte Zusammenhang statistisch weiter überprüft wurde, kann nicht eindeutig geklärt werden. Es stellt sich jedenfalls die Frage, ob der angezeigte Zusammenhang nicht auch für den Faktor „familiärer Hintergrund“ besteht. Diese Überlegung ist an die Ausführungen zur Lebensführung des Soziologen Pierre Bourdieu angelehnt. Zentrales Moment für die künftige Lebensführung des Einzelnen ist nach dieser Theorie die soziale Herkunft, also das Elternhaus (vgl. Bourdieu 1987: 277ff.). Nach der Herkunft richtet sich auch die Schulbildung, da das Elternhaus die Wahl der weiterführenden Schulart bestimmt. Es muss also bedacht werden, dass der vermutete Zusammenhang zwischen Bildungsabschluss und Art des Kulturkonsums zu kurz greifen könnte. Die damit implizit zusammenhängende Forderung nach höherer Bildung aller soll an sich nicht angegriffen werden, ob die Bildung aber *das* bestimmende Moment des individuellen Kulturinteresses ist, bleibt zu bezweifeln. Monokausale Zusammenhänge als Erklärung sind jedenfalls zurückzuweisen. So wird erkannt, „dass der Einfluss des Herkunftslandes eher sekundär ist“ (ILS 2005: 49).

Die Populärangebote erschweren das Bestehen der so genannten „ernsten“ Inhalte (ebd.: 48). Das überdurchschnittlich alte Klientel, das überwiegend von Frauen gestellt wird, bestimmt das Programm der Hoch-Kulturhäuser (ebd.: 56). „Gerade bei der Verteilung kultureller Angebote zwischen den ländlichen Regionen und den Zentren werden sich zukünftig Fragen nach einem Überangebot der Muse mit Schließungen stellen“ (Dreyer/Hübl 2007: 11). Auf

²⁶ So zum Beispiel in der Düsseldorfer Tonhalle (ILS 2005: 18).

²⁷ Es besteht die Annahme, wegen des steigenden Bildungsniveaus der Bevölkerung auch die Auslastungsgrade der Einrichtungen zu halten (ILS 2005: 16).

dem Land wird also ein kulturelles „Ausbluten“, in der Stadt ein unstrukturiertes Überangebot befürchtet.

Wie kann ein Angebot, das sich an der Jugend und deren Heterogenität orientieren will organisatorisch umgesetzt werden? Angeregt wird, einen mehr regionalen Blickwinkel einzunehmen. Gerade in dicht besiedelten Regionen besteht die Gefahr der Doppelförderung gleicher Angebote. Würde man hier mit den benachbarten Stätten kooperieren, könnte ein größeres Angebot hergestellt werden (ILS 2005: 57).²⁸ Wie soll eine strategische Ausrichtung der Kultureinrichtungen überhaupt aussehen? Sollen diese Ausbau betreiben, um Nutzerzahlen zu erhöhen? Sollen sie Wettbewerb oder Kooperation suchen? Sollen Sie Grundversorgung bieten, oder ein Nischenangebot betreiben? Abschließende Antworten sind darauf nicht zu finden. Sie müssen auch hier hinter die Begutachtung regional verschiedener Umstände zurückgestellt werden (Dreyer/Hübl 2007: 14ff.).

Zusammenfassend kommen Dreyer und Hübl zu folgenden Empfehlungen für Kultureinrichtungen:

- **Lebensphasenorientierte Nutzerbindung:** Kultureinrichtungen müssen ihre potenziellen Besucher bzw. Zielgruppen ausgerichtet an ihren Lebensphasen ansprechen und sie durch die verschiedenen Lebensphasen begleiten.
- **Frühzeitiger Aufbau von Verbundenheit:** Das „Lust machen auf Kultur“ bereits in jungen Jahren ist für alle Kulturinstitutionen eine rentable Investition.
- **Direkte Zielgruppenansprache:** Je direkter und individueller Besucher angesprochen werden, umso höher ist die Wahrscheinlichkeit, dass das Publikum einer Einrichtung treu bleibt.
- **Emotionale Ansprache der Zielgruppen:** Verbundenheit lässt sich nicht nur über die ausschließliche Vermittlung kognitiver Inhalte erreichen. Der individuelle Bezug zu einer Kulturinstitution entsteht hauptsächlich auf der emotionalen Ebene (dies. 2007: 12).

Die Verantwortlichen von Einrichtungen der kulturellen Infrastruktur sind demnach gefordert, ihren Blick für jene Teile der Bevölkerung zu weiten, die bislang nicht von ihren Angeboten angesprochen wurden. Zugleich können sie die bisherigen Kulturkonsumenten nicht vernachlässigen und befinden sich daher in einem Dilemma für die Programmplanung. Vor diesem Hintergrund stehen die Kulturhäuser vor einer Neuausrichtung und Neuorganisation, die innovative Lösungen abseits bekannter Strukturen und Kulturpolitik verlangt.

²⁸ Als Beispiel wird die Bibliotheksstruktur im Ennepe-Ruhr-Kreis genannt, wo sich ein Bibliotheksverband gegründet hat, dessen einzelne Häuser spezifische Schwerpunkte abdecken. Somit wird der potenzielle Nutzerkreis inhaltlich erweitert. Eine organisatorische Erweiterung des Nutzerkreises soll über mehr alltagspraktische Veränderungen erreicht werden. Zum Beispiel durch die Einbeziehung alternativer Medienabholorte (etwa Tankstellen), so dass von den viel beklagten, weil nutzerunfreundlichen Öffnungszeiten der Bibliotheken Abstand genommen werden kann (ILS 2005: 54).

6. Wirtschaftliche Perspektiven, Infrastruktur & Demografie

Die Auswirkungen des demografischen Wandels verstärken die Effekte ökonomischer Strukturentwicklungen vor allem dort, wo keine Veränderung und Weiterentwicklung der Wirtschaftsstruktur stattgefunden hat. Entscheidend sind die überregionalen Dienstleistungen, die sich nicht überall gleich ausgebildet haben. Unterscheidet man zwischen Großstädten von über 500.000 Einwohnern und den nachfolgenden kleineren Städten, so gehören in der Gruppe der Großstädte bzw. der Ballungsräume, deren Kernstädte mehr als 500.000 Einwohner zählen, München, Frankfurt/Main, Köln, Hamburg, Stuttgart und Düsseldorf zu den Gewinnern. Diese „weisen eine besonders hohe Bedeutung überregionaler Dienstleistungen auf“ (Gornig 2004: o. S.). Diese Veränderung in der Wirtschaftsstruktur kompensiert bei diesen Städten sektorale Strukturumbrüche wie etwa „Deindustrialisierung und Globalisierung [die] ihre tiefen Spuren in den städtischen Ökonomien hinterlassen [haben]“ (ebd.). Die Umstrukturierung hin zu überregionalen Dienstleistungen geht vor allem an kleineren Städten vorbei. „Gepaart mit längerfristigen großräumigen Schrumpfungsprozessen wie bei der demografischen Entwicklung drohen diesen Städten in der Summe Alterung, Entleerung und Zerfall“ (ebd.). In Westdeutschland stechen das Ruhrgebiet und das Saarland (u. a.) ins Auge: In beiden Regionen war der Bergbau für lange Zeit die tragende Säule der regionalen Wirtschaftskraft. Diese Säulen sind nun weg gebrochen. In beiden Regionen lassen sich Schrumpfungstendenzen schon heute deutlich spüren.²⁹ Der wirtschaftliche *Struktur*-Faktor trägt also wesentlich dazu bei, die finanzielle Lage der Kommunen zu schwächen. Wie stark aber schlägt sich der demografische Faktor nieder? Wie „teuer“ ist der demografische Wandel für eine Region oder Kommune?

Diese Fragen lassen sich nicht generalisierend beantworten, denn jede Region, Kommune und Stadt hat ihre eigenen Spezifika. „Eine dynamische Analyse quantitativer Effekte, in der beispielsweise die Konsequenzen einer durch Bevölkerungsrückgang finanziell geschwächten Kommune für deren Infrastrukturqualität und die darauf folgenden weitere Absenkung der Wirtschafts- und Finanzkraft geschätzt werden, wird aufgrund der dazu notwendigen allzu zahlreichen Annahmen und damit verbundenen Unsicherheitsfaktoren für nicht sinnvoll erachtet“ (Müller 2006: 85). Das bedeutet, dass jede Region ganz individuell auf ihre Herausforderungen reagieren muss, will sie den Anpassungsprozess meistern. Die Anpassung unter finanziellen Gesichtspunkten bedeutet, sich der Rahmenbedingungen bewusst zu werden sowie zentrale Entwicklungsmöglichkeiten zu kennen.

Im Folgenden sollen für die technische und soziale Infrastruktur Beispiele aufgeführt werden, mit welcher Strategie dem demografischen Wandel im jeweiligen Bereich begegnet werden kann und was welche Strategie für die Kostenentwicklung im Bereich der Infrastrukturen qualitativ bedeutet. In der technischen Infrastruktur werden verschiedene Rückbaustrategien vorgestellt. Bei der sozialen Infrastruktur ist Rückbau nicht so einfach möglich, denn vorhandene Gebäude lassen sich zwar abreißen, die Folgen sind jedoch ganz anderer Art. Hier dreht es sich um Remanenzkosten, auf die im Rahmen der sozialen Infrastruktur viel flexibler reagiert werden kann als bei der technischen Infrastruktur. Darüber hinaus soll kurz die Kostenperspektive für Infrastrukturen angerissen werden, die nicht zu den oben behandelten zentralen Herausforderungen der kommunalen Infrastruktur gezählt wurden. Diese Abschnitte sollen für die Kostenentwicklung der Infrastruktur sensibilisieren. Eine Antwort auf die Frage

²⁹ Beide Regionen sind in das Programm des Stadtumbaus West des Bundesbauministeriums integriert. Unter anderem gilt es hierbei Industriebrachen wie ehemalige Bergbauanlagen zu neuer Standortqualität zu verhelfen. Nicht umsonst wurde hier der Typus „Stadt in Strukturkrise“ expliziert (BBR 2008: 10 u. 32).

liefern, was tatsächlich in Zukunft wie viel kostet, können sie nicht.³⁰ Als weitere Alternative wird das Konzept der Öffentlich-Privaten-Partnerschaften vorgestellt.

Zunächst wird auf die allgemeinen Rahmenbedingungen der kommunalen Finanzen eingegangen. Weniger Menschen in der Kommune bedeuten weniger Steuereinnahmen und im Rahmen des kommunalen Finanzausgleichs auch weniger Zuweisungen von der Landesebene. Es soll also zunächst eine Ebene höher angesetzt werden, wenn es um die Frage geht, wie der demografische Wandel die Kommunalfinanzen beeinflusst und beeinflussen wird.

6.1. Allgemeine finanzielle Rahmenbedingungen

Kommunen bezeichnen eine höhere Kategorie der Gebietskörperschaften, diese setzen sich nämlich zusammen aus Gemeinden (= kreisfreie und kreisangehörige Gemeinden) und Gemeindeverbänden (= Landkreise, Bezirksverbände, Ämter, Samtgemeinden, Verbandsgemeinden). Die Wirtschaftskraft der Kommunen ist sehr unterschiedlich und somit sind es auch deren Einnahmen (Dietz 2003: 648). Einflussfaktoren auf die kommunalen Haushalte sind die Bevölkerungsentwicklung, ökonomische Rahmenbedingungen und die Leitlinien der Raumordnungspolitik, die „simultan am Zustandekommen der tatsächlichen Ausgaben mitwirken und zwischen [denen] zahlreiche Wechselwirkungen bestehen“ (Miera 1994: 80f.).³¹

Das Einkommenssystem der Kommunen und Gemeinden ist ein Mischsystem, weil die Gemeinden insgesamt sehr heterogen sind. Zu diesem Mischsystem gehören eigene Steuern, Steueranteile, der Finanzausgleich, sowie die so genannte Abgabehoheit (vgl. Finanzministerium Baden-Württemberg 2006: 7). Zu den *eigenen Steuern* gehören die Grundsteuer, die Gewerbesteuer sowie die örtlichen Verbrauch- und Aufwandsteuern. Rechtsgrundlage hierfür ist Art. 106 des Grundgesetzes. Darüber hinaus werden die Gemeinden „direkt an den ertragreichsten Einzelsteuern beteiligt“ (ebd.). Diese sind die *Anteile* an der Einkommensteuer sowie der Umsatzsteuer.

Einer der grundlegenden Einkommensquellen der Kommunen ist der so genannte „kommunale *Finanzausgleich*“. Hierbei werden innerhalb der Länder an die Kommunen nach länderspezifischen Kriterien Gelder vergeben. Art. 106 Abs. 7 des Grundgesetzes bildet hierfür eine Grundlage, nach der die Länder Teile ihrer Gemeinschaftssteuern (Umsatzsteuer, die Körperschaftsteuer und die Einkommensteuer) an die Kommunen weiterleiten müssen und zusätzlich ganz oder teilweise weitere Landessteuern an diese weiterleiten können. Die entsprechenden Verteilungsschlüssel sind je nach Land sehr verschieden. Die Einwohnerzahl ist im Rahmen des kommunalen Finanzausgleichs „das wichtigste Kriterium zur Verteilung der Schlüsselzuweisungen an die Kommunen“ (Miera 1994: 84). Der kommunale Finanzausgleich ist nicht mit dem Länderfinanzausgleich auf Bundesebene zu vergleichen. Der kommunale Finanzausgleich ist seinem Charakter nach ein vertikaler Ausgleich, also von einer höheren Ebene bestimmt, die an die unteren Ebenen abführt. Der Länderfinanzausgleich dagegen hat horizontalen Charakter; die Länder teilen sich selbst zu.

³⁰ Einen ersten Schritt hin zur Beantwortung dieser Frage könnte die von der Bertelsmann Stiftung eingerichtete Webseite www.wegweiser-kommune.de bieten, auf der ein so genannte *kommunaler Finanzcheck* angeboten wird. Dort können sowohl Schätzungen von Altersstrukturkostenprofilen und Altersstrukturausgabenanteilen als auch eine Projektion der demografisch bedingten Veränderungen der Ausgaben und Ausgabenstrukturen bis zum Jahr 2020 abgerufen werden, sofern man die dafür benötigten Ausgabenposten seiner Kommune in die Maske eingeben hat (ebd. 04.06.08).

³¹ Im Folgenden sollen die ökonomischen Rahmenbedingungen und die Raumordnungspolitik vernachlässigt werden, weil hier der Einfluss der Bevölkerungsentwicklung im Vordergrund steht.

Die *Abgabenhoeheit* bezieht sich auf die gemeindeeigene Kompetenz, eigene Abgaben und Steuern erheben zu dürfen. Näheres hierzu findet sich im Kommunalabgabengesetz. Die Einnahmenstruktur sieht demnach folgendermaßen aus:

- öffentliche Abgaben, das sind Steuern und steuerähnliche Abgaben, Beiträge und Gebühren,
- Finanzausweisungen, wobei unterschieden wird zwischen allgemeinen, nicht objekt- oder zweckgebundenen Zuweisungen und gezielten, objektgebundenen Zuweisungen vornehmlich für kommunale Bauvorhaben,
- Kredite (ebd.: 8).

Daneben bestehen noch Verwaltungs- und Betriebseinnahmen, Einnahmen aus Veräußerung oder Nutzung von Verwaltungsvermögen. „Im Einzelfall können auch Gewinne aus wirtschaftlichen Unternehmen und Beteiligungen eine ergiebige Einnahmequelle sein“ (ebd.).

Die Einnahmenstruktur der Gemeinden ist also recht vielfältig. Welche dieser Einnahmen ist nun aber im Kontext des demografischen Wandels von Interesse? Wo ergeben sich auf Grund der Schrumpfung und Alterung der Gesellschaft Effekte auf die Einnahmenstruktur der Gemeinden?

6.1.1. Bevölkerungsentwicklung und kommunaler Zuschussbedarf

Zuschussbedarf heißt „Ausgaben minus aufgabenbezogener Einnahmen“ (Miera 1994: 103, Fn. 9). Der kausale Zusammenhang, der hier zugrunde gelegt wird, lautet: Bevölkerungsentwicklung → Änderung der Nachfrage → Anpassung des Angebots → Änderung des Zuschussbedarfs. Bei sinkender Bevölkerung könnte man davon ausgehen, dass sich die Ausgaben verringern. Tatsächlich aber bilden sich die Kosten mindestens nicht im gleichen Umfang zurück wie die Einwohnerzahlen einer Gemeinde. Das hat vorwiegend mit der Siedlungsstruktur und den Remanenzkosten zu tun. Stellt man sich eine Kommune von bestimmter Größe vor und reduziert dann gedanklich die Einwohnerzahlen, wird i.d.R. keine sofortige großflächige Schrumpfung zu beobachten sein. Netze und Strukturen müssen weiter bestehen und verursachen Fixkosten. Infrastrukturelle Fixkosten liegen oft bei 80% und mehr. Dies gilt vor allem bei den Versorgungsnetzen, wo die Schrumpfung der Bevölkerung nicht auf die Maschendichte der Netze durchschlägt. Vorhaltungen müssen weiterhin gemacht werden, denn die Siedlungsstrukturen bleiben auch bei dispersem Leerstand gleich (vgl. Miera 1994: 105). Dieses siedlungsstrukturelle Moment hemmt vor allem in den Bereichen der öffentlichen Sicherheit, der Wasserversorgung sowie der Sammlung von Abfall die Einsparmöglichkeiten (ebd.: 105ff.).

Bei Straßen ergeben sich nach Miera ebenfalls keine Einsparungsmöglichkeiten. Geringere Nutzerzahlen verändern die Wartungsnotwendigkeiten nur bedingt. Viel größer sei die angestrebte Qualität einer Straße und deren Aufrechterhaltung. „Im Aufgabenfeld Verkehr, Straßen ergeben sich für die Kommunen im Zuge der Bevölkerungsentwicklung keine Möglichkeiten zur Einsparung von Ausgaben“ (ebd.: 106). So lautet das Urteil: „Auch bei einem deutlichen Rückgang der Bevölkerungszahl wird der kommunale Zuschussbedarf [im Bereich der Versorgungssysteme, CK/DB] in nahezu unveränderter Höhe bestehen bleiben“ (ebd.: 109). Der Hauptgrund hierfür ist die Unteilbarkeit der Netze.

Im Bereich der kulturellen Einrichtungen werden sich durch weniger Junge und mehr Ältere Umstrukturierungsmaßnahmen ergeben müssen. Sportstätten werden weniger benutzt werden, Einrichtungen für die Bedürfnisse älterer Menschen müssen entstehen. Letzteres könnte über Neuverwendung von bestehenden, jetzt aber weniger genutzten Einrichtungen geschehen, wie

etwa Jugendzentren. Letztlich aber bleiben für die Kommunen unter dem Strich wenige Einsparmöglichkeiten bestehen. Die schon angesprochenen hohen Fixkosten schlagen sich auch in den kulturellen Einrichtungen nieder, wo sie sich vor allem über die Personalkosten konstituieren (vgl. ebd.: 111ff.). Dies wird bei der Kinderbetreuung deutlich, wo weniger Kinder zu betreuen, aber die nicht rückbaufähigen Strukturen weiter erhalten und unterhalten werden müssen: „Die Ausgaben je betreutem Kind werden also erheblich ansteigen“ (ebd.: 119). Für den Zuschussbedarf ist es i.d.R. unerheblich, ob es sich um private oder öffentliche Kindergärten handelt. Die Einnahmen müssen sich durch Beteiligung aller erhöhen, sonst droht gerade privaten Einrichtungen die Schließung, da die Zuweisungen (durch Land und Gemeinde) nur nach Kinderzahlen erfolgen. Vorhersagen sind schwierig, denn bei kulturellen Einrichtungen hängen die Kosten sehr viel mehr vom Verhalten der Nutzer ab als bei technischen Infrastrukturen. „Eine genaue Vorausschätzung des zukünftigen Bedarfs an kommunalen Angeboten ist daher nicht möglich. Es ist aber in allen Bereichen, mit Ausnahme der Leistungen für ältere Menschen, mit einem Rückgang der Nachfrage zu rechnen“ (ebd.: 123).

Es bleibt der Verweis auf steigende Gebühren. Die Bürger werden sich, soll die Kostendeckung durch Gebühren in den einzelnen Versorgungs- und Versorgungsbereichen weiter erreicht werden, steigenden Abgaben gegenübersehen. „Der Rückgang des Zuschussbedarfs wird insbesondere in dünn besiedelten Gebieten deutlich hinter dem Rückgang der Bevölkerungszahl zurückbleiben“ (Miera 1994: 125). Wenn die hierfür benötigten Gelder nicht über den Bund-Land-Finanzausgleich bereitgestellt werden können und keine weiteren Schulden aufgenommen werden sollen, werden die Lebenshaltungskosten im Bereich der Nebenkosten für den einzelnen Bürger steigen.

Betrachtet man die *Ausgabenseite im Verhältnis zur Bundes- und Landesebene*, entspannt sich die Finanzlage der Kommunen tendenziell. Das liegt an der Ausgabenstruktur, weil die Bundesebene mit über 30% für das Sozialsystem (v.a. Rentensystem) verantwortlich ist. Ein gestiegenes Durchschnittsalter der Bevölkerung wird daher auch zur steigenden Belastung des Bundeshaushalts. Auf kommunaler Ebene hingegen überwiegen Ausgaben für „die Jugend“ (v.a. im Wohlfahrtsbereich). So konstatiert der Finanzwissenschaftler Helmut Seitz, dass die Kommunen ausgabentechnisch entlastet würden, „when properly adjusting their budgets to the changing age structure of the population“ (Seitz 2007: 162). Auf Landes- und Kommunalebene gehen nach Schätzungen 2030 die Ausgaben um 5,9% gegenüber 2002 zurück, auf Bundesebene nur um 2,3% (Seitz/Kempkes 2007: 403f.). Für Miera waren, wie gezeigt, die Einsparpotenziale für die Kommunen strukturell gesehen (z.B. wegen Remanenzkosten) eher gering. Diese Entlastungen sind in Bezug zu den Einnahmen zu setzen, weil nur so eine Gesamtbeurteilung der Kommunalkassen möglich ist. Auf die Einnahmenentwicklung der Kommunen soll nun eingegangen werden.

6.1.2. Bevölkerungsentwicklung und kommunale Steuereinnahmen

Die beiden wichtigsten Einnahmequellen der Gemeinden sind die Steuern und die Zuweisungen von den Ländern.³² Innerhalb der Steuern sind die Gewerbesteuern und der Gemeinde-

³² Für die Kommunen Baden-Württembergs machen seit über 30 Jahren die Zuweisungen des Landes knapp 30% und die Steuern knapp 40% im Verhältnis zu den Gesamteinnahmen aus (ebd.: 8). Ein bundesdeutscher Durchschnittswert konnte nicht gefunden werden. In absoluten Zahlen erhielten die Kommunen 1980 von den Ländern 20,9 Mrd. Euro und im Jahr 2003 50,9 Mrd. Euro, während die kommunalen Steuereinnahmen 1980 bei 24,4 Mrd. Euro lagen und sich 2003 mit 47,4 Mrd. Euro fast verdoppelt haben. Es ist also davon auszugehen, dass der Anteil der kommunalen Einnahmen am Finanzausgleich im bundesdeutschen Durchschnitt höher liegt als in Baden-Württemberg. Dies nur als Orientierung, denn es darf nicht vergessen

anteil an der Einkommensteuer nennenswert. Die Gewerbesteuer ist bundesweit die viertgrößte Einzelsteuer „und aus Sicht der kommunalen Selbstverwaltung die bedeutendste Gemeindesteuer“ (Finanzministerium Baden-Württemberg 2006: 14). Entscheidend aber für die einzelne Gemeinde ist der Schlüssel, nachdem der Gemeindeanteil an der Steuer unter den Gemeinden aufgeteilt wird. Hierfür dient die Einkommensteuerleistung der Einwohner als Grundlage, die über das so genannte Sockelaufkommen nach oben beschränkt wird. Ziel des Sockelaufkommens ist die gleichmäßigere Verteilung der Einkommensteueranteile unter den Gemeinden, so dass keine zu stark divergierende Entwicklung befördert wird.³³ Die fiskalische Verbindung im Kontext der Steuern, auf die die Gemeinden ein Anrecht haben, besteht nicht alleine zwischen Gemeinde und Land. Die jeweiligen Landkreise sind über die so genannte Kreisumlage mit den Gemeinden verbunden (Miera 1994: 24). Es steht den Landkreisen das Recht zu, von ihren Gemeinden eine Umlage zu erheben, die zum einen der Finanzierung des Kreises dient und zum anderen wiederum zu den allgemeinen Finanzeinnahmen gehört, „aus denen die Kommunen ihren Zuschussbedarf finanzieren müssen“ – neben dem kommunalen Finanzausgleich und der Steuereinnahmen (ebd.: 192).

Perspektivisch gehen unter dem Gesichtspunkt der Bevölkerungsschrumpfung für die Kommunen die Einnahmen aus Realsteuern (Objektsteuern: Grund- und Gewerbesteuer) weniger zurück als jene der Einkommensteuer. Realsteuereinkommen sind nicht so stark von der Bevölkerungszahl abhängig wie die Einkommensteuer: Während erstere objektbezogen sind, orientiert sich letztere nicht nur am Subjekt, sondern auch noch an dessen Leistungsfähigkeit. Parallel dazu „[...] gehen die Steuereinnahmen in kleineren Gemeinden im Allgemeinen stärker als in größeren Gemeinden zurück“ (Miera 1994: 167),³⁴ denn größere Gemeinden haben einen größeren Anteil an Realsteuereinnahmen und damit an Steuern, die weniger von der Personenanzahl als von der Objektanzahl abhängen. Die Gewerbe- und Grundsteuern lassen die persönliche Leistungsfähigkeit des Objektbesitzers außer Acht. Dies dreht sich bei Gemeinden unter 5.000 Einwohnern um, weil dort überproportionale Einnahmen aus der Grundsteuer A (agrarisch) erzielt werden (ebd.).

Die Alterung der Gesellschaft bedeutet für eine Kommune, dass zunächst ihr Anteil an der Einkommensteuer sinkt, da mit dem Austritt aus dem Erwerbsleben i.d.R. erheblich weniger Einkommen zu versteuern ist (vgl. BIBE o. J.: 4). Ist die Kommune aber einkommensteuerstark, so verändert sich die Verteilungsposition der Gemeinde im Verfahren zum Gemeindeanteil an der Einkommensteuer – und zwar zum Besseren (Miera 1994: 158). Oft sind es die großen Kommunen, die auch hohe Realsteuereinnahmen vorweisen können. So sind große Kommunen nicht nur durch die höheren und vor allem robusteren Realsteuereinnahmen, sondern auch durch die im Alterungsprozess der Einwohner sich positiv veränderten Einkommensteueranteile doppelt begünstigt. „Steuerschwache Gemeinden sind umgekehrt häufig zweifach benachteiligt. Dies führt dazu, dass die Verteilung der Pro-Kopf-Steuereinnahmen im Zuge der Bevölkerungsentwicklung ungleicher wird“ (ebd.: 167). Die Spanne zwischen reichen und armen Gemeinden³⁵ wird also unter steuerfinanziellen Gesichtspunkten perspektivisch größer werden.³⁶ Daneben bestehen unterschiedliche Verteilungsschlüssel innerhalb der Länder. Die kommunale Steuergesetzgebung bietet also ein mögliches Betätigungsfeld für die Landesregierungen, um den unterschiedlichen Entwicklungen ihrer Gemeinden entgegen wirken zu können. Der zunehmende Anteil Älterer darf unter Steuergesichts-

werden, dass eine solche Feststellung nicht wirklich weiterhilft, denn entscheidend sind die regionalen und lokalen Verhältnisse.

³³ So zumindest der Fall in Baden-Württemberg.

³⁴ Die Arbeit von Miera konzentriert sich auf den Landkreis Wolfenbüttel in Niedersachsen.

³⁵ Das kann man überspitzt auch als „zwischen großen und kleinen Gemeinden“ formulieren.

³⁶ Es handelt sich hier immer um Projektionen nach ceteris paribus-Annahmen.

punkten aber nicht nur negativ beurteilt werden. Zum einen tragen ältere Menschen über ihren Konsum zu den Mehrwertsteuereinnahmen bei und „sie beteiligen sich durch Steuerzahlungen an der Finanzierung von Staatsaufgaben, also z.B. der Finanzierung von Schulen, Hochschulen usw. Wenn und soweit sich die Struktur des Steueraufkommens hin zu indirekten Steuern verlagert, so sind die Älteren auf Grund ihrer vergleichsweise hohen Konsumquote, vor allem aber auch wegen ihres steigenden Anteils an der Bevölkerung – das heißt auch an allen Konsumenten –, immer stärker an der Finanzierung von Staatsaufgaben beteiligt. Der zunehmende Anteil Älterer an der Finanzierung von Staatsaufgaben kommt nicht zuletzt auch den Jüngeren zu Gute“ (Enquête-Kommission 2002: 51).

6.1.3. Bevölkerungsentwicklung und kommunaler Finanzausgleich

Der kommunale Finanzausgleich ist „eines der undurchsichtigsten Finanzgebiete der Finanzverfassung“ (Kock, zit. nach Miera 1994: 176, Fn. 185) und wird auch als „Geheimwissenschaft“ bezeichnet (Seiler, zit. nach ebd.). Eine Beurteilung der Folgen der Bevölkerungsentwicklung für den kommunalen Finanzausgleich fällt schwer, weil man es mit sechzehn landesspezifischen Verteilungsmechanismen zu tun hat, die jeweils hoch komplex sind.³⁷ Zur besseren Verständlichkeit soll auf die Darstellung der engen Verzahnung der einzelnen steuerlichen Hintergründe verzichtet werden. Damit ist zum Beispiel gemeint, dass die schon angesprochene Einkommensteuer für die Gemeinden eine relevante Einnahmenquelle darstellt. Gleichzeitig aber spielt diese, so wie weitere Steuern, auch im Finanzausgleich eine Rolle. Steuern sind in der Regel die wichtigsten Arten von Einnahmen des Staates und in föderalen Systemen damit auch der nachfolgenden Verwaltungsebenen. Daher muss die Trennung zwischen „Steuern“ und kommunalem Finanzausgleich zunächst auch irreführend anmuten, denn der Finanzausgleich finanziert sich ausschließlich über Steuern. Die inhaltliche Trennung erscheint notwendig, weil die Kommunen zum Teil an Steuern direkt beteiligt werden (kommunale Steuereinnahmen) oder über bestimmte Verteilungsschlüssel davon profitieren (kommunaler Finanzausgleich). Außerdem tritt die politische Konnotation, die föderale Verflechtung des kommunalen Finanzausgleichs deutlich hervor:

Der kommunale Finanzausgleich soll möglichst

- die Einnahmen der Gemeinden auf einem gleichmäßigen Niveau verstetigen,
- übermäßige Finanzkraftunterschiede zwischen den Gemeinden ausgleichen,
- aus besonderen Aufgaben entstehenden höheren Bedarf decken,
- die Finanzautonomie der Gemeinden und damit die kommunale Selbstverwaltung stärken (Finanzministerium Baden-Württemberg 2006: 27).

Die kommunale Selbstverwaltung ist somit der Kern, auf den eine der Aufgaben des kommunalen Finanzausgleichs zurückgeht. Im Art. 28, Satz 2 des Grundgesetzes wird dies expliziert. Er bildet auch im europäischen Vergleich eine Besonderheit als „a particular characteristic of the German political system [...]. The municipalities are responsible for the welfare of their inhabitants in all fields of community life“ (EU Kommission 2004: 51) – bis auf die Aufgaben des Landes und Bundes. Der kommunale Finanzausgleich hat nicht nur eine fiskalisch-föderale Charakteristik, sondern auch eine solidarisch-föderale. Denn verbunden mit dem Staatsziel der gleichwertigen Lebensverhältnisse trägt er das solidaritätsstiftende Moment auf Landesebene bei.

³⁷ Darüber hinaus sind perspektivische Aussagen deshalb schwer zu treffen, weil „das aktuelle Finanzausgleichsgesetz (nur) bis 2019 Gültigkeit haben soll. Wie es danach konkret aussehen wird, ist naturgemäß unklar“ (Müller 2006: 91). Der Länderfinanzausgleich betrifft indirekt auch den kommunalen Finanzausgleich.

GRAFIK 9: DER KOMMUNALE FINANZAUSGLEICH 2006 (BSP. BADEN-WÜRTTEMBERG)

I. Mittelaufbringung

Land (Nettoleistungen insgesamt 5,1Mrd. €)					Gemeinden
23% der Gemeinschaftsteuereinnahmen abzgl. Länderfinanzausgleich und eines Festbetrags von 730 Mio. € (allgemeiner Steuerverbund)	15,74% der Kraftfahrzeugsteuereinnahmen	26% der Mehreinnahmen aus der Umsatzsteuererhöhung um 6,4%-Punkte	Sonstige Leistungen nach dem FAG	Sonstige Leistungen nach Maßgabe des Haushaltsplans	Finanzausgleichsumlage (22,1%) (2,3Mrd. €)

II. Mittelverwendung

Finanzausgleichsmasse 23% der Gemeinschaftsteuern (3,2Mrd. €) 88,52% der Finanzausgleichsumlage (2 Mrd. €) (gesamt: 5,2Mrd. €)		Kraftfahrzeugsteuerverbundmasse (0,2Mrd. €)	Familienleistungsausgleich (0,3Mrd. €)	(1,1Mrd. €)	(0,5Mrd. €)	ein Teilbetrag von 11,48% (0,3Mrd. €) verbleibt dem Land als allgemeine Deckungsmittel
FAG-Masse A (80,3 % = 4,2Mrd. €) davon Vorwegentnahme (1,7Mrd. €) darunter: - Sachkostenbeiträge - Zuweisung -en für Aufgaben der unteren Verwaltungsbehörden - Ausgleich gemeinwirtschaftlicher Leistungen im Ausbildungsverkehr - Zuschüsse für Kindergärten - Soziallastenausgleich Schlüsselzuweisungen (2,5Mrd. €) an - Gemeinden - Stadtkreise - Landkreise	FAG-Masse B (19,7 % = 1Mrd.€) davon Ausgleichstock (97 Mio. €) Kommunale Investitionspauschale (164 Mio. €) Kommunaler Investitionsfonds (774 Mio. €) darunter: - Städtebau - Schulbau - Sportstättenbau - Strukturprogramm Ländlicher Raum - Krankenhausbau - Wasserversorgung - Abwasserbeseitigung - Altlastensanierung	pauschale Zuweisungen an Landkreise und Gemeinden (0,2Mrd. €) Investitionszuweisungen an Gemeinden (3,5 Mio. €)	pauschale Zuweisungen an die Gemeinden zum Ausgleich der durch die Systemänderung bei der Auszahlung des Kindergelds entstehenden Steuerausfälle	55,5%ige Überlassung der Grunderwerbsteuer an die Stadt und Landkreise (0,4Mrd. €) Schülerbeförderung (0,2Mrd. €) Ausgleich VRG (0,3 Mio. €) Überlassung der Gebühren und Ordnungsgelder an die Landkreise	z.B. Denkmalschutz Kostenerstattungen z.B. Flüchtlingsaufnahmegesetz Zuschüsse für kommunale Theater	

Quelle: Finanzministerium Baden-Württemberg 2006: 26

Der kommunale Finanzausgleich erfolgt vertikal und horizontal, also vom Land zu den Gemeinden, sowie zwischen den Gemeinden unterschiedlich. Letzteres – der horizontale Aus-

gleich – darf aber *nicht* zu der Auffassung verleiten, dass manche Gemeinden etwas *abgeben* (vergleichbar mit dem horizontalen Länderfinanzausgleich), sondern es bedeutet, dass eine bewusste Ungleichverteilung hingenommen wird: Manche Gemeinden *erhalten* weniger als andere. Die horizontale und vertikale Verteilung sind Aufgaben des Landes.³⁸

Die Grundlagen des vertikalen Finanzausgleich sind Art. 106 (3) und (7) GG: Demnach sind die Länder dazu verpflichtet, die Gemeinden an den *Gemeinschaftsteuern* zu beteiligen. Hierbei wird auch die schon angesprochene Verquickung der Zusammenhänge deutlich, so dass sich ein ausführlicheres Zitat des Grundgesetzes lohnt: „Das Aufkommen der Einkommensteuer, der Körperschaftsteuer und der Umsatzsteuer steht dem Bund und den Ländern gemeinsam zu (Gemeinschaftsteuern), soweit das Aufkommen der Einkommensteuer nicht nach Absatz 5 und das Aufkommen der Umsatzsteuer nicht nach Absatz 5a den Gemeinden zugewiesen wird“ (Art. 106 (3) GG).³⁹ Die *Ausgleichsmasse*, also der Betrag, der vom Land an die Gemeinden vergeben wird, richtet sich im Kern an einer Verbundquote aus, die von Land zu Land verschieden ist. Diese Quote soll regeln, wie hoch der Anteil der Gemeinschaftsteuern ist, die von den Ländern an ihre Gemeinden weitergeleitet wird (Dietz 2003: 649). Darüber hinaus kann auf der Grundlage des genannten Grundgesetzartikels das jeweilige Land die Gemeinden an den originären Landessteuern beteiligen. Eine einheitliche Regelung aber gibt es auch hierfür nicht, die Ausgestaltungen sind landesspezifisch (ebd.).

Zentraler Begriff ist die so genannte Schlüsselzuweisung. Der Schlüssel wird über die Steuerkraftmesszahl und die Bedarfsmesszahl ermittelt und deren Berechnung ist je nach Kommune verschieden. Landkreise werden anders „berechnet“ als Gemeinden (vgl. Dietz 2003: 650 u. Fn. 8). Hierbei spielen Hebesätze, Sockelbeträge, Umlagekräfte, Finanzbedarfe sowie Gesamt-, Haupt-, Neben- und Ergänzungsansätze eine Rolle. Das bedeutet, nach den Berechnungen der Messzahlen wird die Ausgleichsmasse unterschiedlich gewichtet an die Kommunen verteilt.

Mit zunehmenden Aufgaben, die den Orten durch Höherstufung im Zentrale-Orte-Prinzip zuwachsen, werden auch die Ausgaben dieser Orte steigen, ohne dass sich dadurch deren Einnahmen erhöhen. Daher liegt dem kommunalen Finanzausgleich die Annahme zugrunde, dass mit steigender Bevölkerungszahl auch die Ausgaben der Orte steigen, denn ihre zentralörtlichen Funktionen wachsen i.d.R. mit der Einwohnerzahl. Die Ausgabenbelastung aber lässt sich nur schwer quantifizieren, wenn man die Belastungen durch die Übernahme von zentralörtlichen Leistungen erfassen will. Die damit zusammenhängenden Leistungen können kaum getrennt werden. Für Miera lässt sich nur feststellen, „dass die Ausgabenbelastungen tendenziell mit der Zentralitätsstufe zunehmen“ (Miera 1994: 89). Diesen „Belastungen durch die Übernahme zentralörtlicher Funktionen“ (Finanzamt Baden-Württemberg 2006: 35) soll durch ein Mehr an Zuweisungen im Rahmen des kommunalen Finanzausgleichs begegnet werden. So entsteht hieraus ein gewolltes Ungleichgewicht in den Zuweisungen an große und kleine Orte. Gemeinden werden gleichsam über die so genannte Sockelgarantie durch Mehrzuweisungen aufgefangen (ebd.: 37). Entscheidend aber ist die unterschiedliche Höhe der Zuweisungen je nach Einwohnerzahl, die so genannte „Veredelung der Einwohnerzahlen“.

³⁸ In der Literatur erscheint nicht ganz eindeutig, was als vertikaler Finanzausgleich bezeichnet werden soll, weil „die Verteilung der originären kommunalen Einnahmen [...] in der finanzwissenschaftlichen Literatur im Allgemeinen ebenfalls als Teil des (vertikalen) kommunalen Finanzausgleichs angesehen wird“ (Dietz 2003: 648). Damit sei an die oben erläuterte Trennung der Kapitel in „Steuereinnahmen“ und „Finanzausgleich“ erinnert. Im Folgenden soll es aber ausschließlich um die Gemeinschaftsteuern gehen, die die finanzielle Ausgangsposition für die Ausgleichsmasse des Finanzausgleichs bieten und über die länderspezifischen Verteilungsschlüssel zugewiesen werden. Die übrigen Steuern wurden im vorigen Abschnitt angesprochen.

³⁹ Im gleichen Absatz (Satz 4) wird auf die „Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse“ hingewiesen, was verdeutlicht, wie eng die Finanzfragen der Kommunen mit diesem Staatsziel verknüpft sind.

Diese Aspekte führen zu Kritik am System der Schlüsselzuweisungen:

- Verstoß gegen das Gerechtigkeitsprinzip, da durch die Veredelung, das heißt die künstliche Erhöhung der tatsächlichen Einwohnerzahl mit steigender Gemeindegröße, Einwohner unterschiedlich gewichtet werden.
- Beeinträchtigung einer ausgewogenen Raumordnungspolitik, da die Veredelung große Gemeinden bevorzugt und daher ballungsraumfördernd wirkt.
- Übernivellierung, das heißt zu hoher Ausgleich der Differenz zwischen Steuerkraft- und Bedarfsmesszahl (in einzelnen Ländern bis zu 85 v. H.) und daher keine oder nur geringe Anreize für die Empfänger der Schlüsselzuweisungen, durch eigene Anstrengungen die Steuerbasis zu erweitern.
- Keine Differenzierung nach einzelnen Gemeindegruppen bei der Berechnung der Steuerkraftmesszahl, da ein landeseinheitlicher fiktiver Hebesatz zugrunde gelegt wird (Dietz 2003: 651).

Der demografische Wandel verstärkt die Schwachstellen des kommunalen Finanzausgleichs, die diesen seit jeher kennzeichnen. Dies erklärt sich folgendermaßen: Die Entwicklung der künftigen Steuereinnahmen ist gemeindegrößenabhängig. Gemeinden zwischen 5 und 20 Tausend Einwohnern entwickeln unterdurchschnittliche Steuereinnahmen, übrige Gemeinden überdurchschnittliche (Miera 1994: 192, u. Abschnitt oben). Darüber legen sich die perspektivischen Entwicklungen der Schlüsselzuweisungen mit ihrem verstärkenden Effekt. Größere Gemeinden zwischen 10 und 20 Tausend Einwohner erfahren selbst unter Berücksichtigung der unterproportionalen Steuereinnahmen einen stärkeren Rückgang der Zuweisungen als die übrigen Gemeinden. Die kleinsten Gemeinden (unter 5 Tausend Einwohner) erfahren, ähnlich wie bei den Steuern, die günstigste Entwicklung (ebd.: 193). Besonders in Frage gestellt werden muss diese Entwicklung dann, wenn es sich bei den Gemeinden in der Größenordnung von 5 bis 20 Tausend Einwohner um Gemeinden handelt, die aus einzelnen Teilgemeinden bestehen und damit große, flächenabhängige Ausgabenposten zu bewältigen haben. In diesen Fällen schlägt sich die Kostenremanenz verstärkt nieder, weil in schrumpfenden Regionen mit dünner Besiedelung vermehrt Einrichtungen unterausgelastet sind. Daher fordern betroffene Gemeinden: „Perspektivisch sollten zudem die Zuweisungen im Rahmen des kommunalen Finanzausgleichs in Form eines Nebenansatzes auch die Zusatzkosten berücksichtigen, die mit einer sehr geringen Bevölkerungsdichte verbunden sind. Solche Zusatzkosten entstehen, weil die Vorhaltung von Infrastrukturen mit hohen Fixkosten verbunden ist 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 pro Einwohner zunimmt“ (BMVBW & BBR 2005: 25).

Für die schrumpfenden Kommunen Ostdeutschlands lässt sich festhalten, dass sich strukturschwache Kommunen mehr aus Länderzuweisungen finanzieren und der Anteil an Steuerbeteiligungen zurückgeht. Im Westen dagegen, wo sich die meisten Wachstumsregionen finden lassen, sieht es umgekehrt aus (vgl. Tabelle 5). Selbst die Kommunen des strukturschwachen Saarlands weisen mehr Einnahmen auf der Steuerseite auf, als über Schlüsselzuweisungen im Rahmen des kommunalen Finanzausgleichs in die kommunalen Haushalte fließen. Da die Bevölkerungszahl der zentrale Faktor für diese Art der Zuweisung ist, werden die Einnahmen für ostdeutsche Kommunen, die schrumpfen, perspektivisch noch geringer. Diese doppelte „Bestrafung“ durch Schrumpfung, die auf die Potenziale der Wirtschafts-Strukturen drücken sowie der angesprochenen Verminderungen von Schlüsselzuweisungen gehören zu den wenigen belastbaren Aussagen über die zukünftige finanzielle Situation der Kommunen. Die ländlichen, peripheren Regionen werden also von der demogra-

fischen Entwicklung getroffen, umso härter, je finanz- und wirtschafstrukturschwächer sie sind. „Der demographische Wandel wird die regionalen Disparitäten eher verstärken als abschwächen“ (Müller 2006: 100). Die Beurteilung der kommunalen Haushalte dürfte in Zukunft noch schwerer fallen: Bei der Erhebung von perspektivischen Ausgaben der Kommunen muss berücksichtigt werden, dass vorgenommene (Teil-)privatisierungen nicht mehr in den kommunalen Haushalten erscheinen. Damit geht ein Verlust an fiskalischen Steuerungsmöglichkeiten einher, weil die relevanten Daten dann nicht mehr öffentlich zugänglich sind.

Viele Einrichtungen der öffentlichen Infrastruktur sind von der Schließung bedroht, bzw. müssen Einbußen in der Versorgung pro Quadratkilometer hinnehmen (weniger Einrichtungen müssen größere Areale abdecken), wenn sich die Steuereinnahmen ceteris paribus entwickeln. Es fehlt dann Geld, um bestehende Einrichtungen weiter öffentlich finanzieren zu können. Wendet man die gleiche Überlegung aber vor dem Hintergrund wachsender Produkti-

TABELLE 5: STEUEREINNAHMEN & SCHLÜSSELZUWEISUNGEN DER KOMMUNALEN HAUSHALTE

Steuern und Schlüsselzuweisungen in Mill. EURO								
Länder	2000 ¹		2003		2006		2007	
	Steuern zusammen (Netto)	Schlüssel- zuwei- sungen ²	Steuern zusammen (Netto)	Schlüssel- zuwei- sungen ²	Steuern zusammen (Netto)	Schlüssel- zuwei- sungen ²	Steuern zusammen (Netto)	Schlüssel- zuwei- sungen ²
Baden- Württemberg	8.455,5	3.183,3	7.764,5	2.553,3	10.014,3	2.976,9	10.912,8	3.645,8
Bayern	9.327,9	1.905,2	8.346,6	2.064,0	11.201,0	2.052,2	12.364,2	2.133,7
Brandenburg	850,4	1.165,7	759,9	1.119,2	1.041,7	1.176,7	1.249,2	1.505,8
Hessen	5.750,9	1.528,6	4.909,7	1.528,4	6.357,9	1.348,6	7.063,2	1.800,8
Mecklenburg- Vorpommern	521,8	798,5	483,8	782,2	625,3	604,4	668,4	715,0
Nieder- sachsen	4.982,5	2.066,1	4.352,4	1.590,2	5.581,9	1.682,4	5.946,8	2.350,1
Nordrhein- Westfalen	14.370,0	6.068,7	12.945,1	4.971,3	16.688,2	4.962,4	17.999,0	5.736,3
Rheinland- Pfalz	2.566,7	722,6	2.183,4	769,5	2.857,7	798,6	3.010,1	851,0
Saarland	569,1	342,6	532,3	324,9	728,7	291,4	791,0	321,7
Sachsen	1.438,2	2.635,3	1.445,1	2.559,7	1.956,9	2.100,1	2.118,4	2.004,4
Sachsen- Anhalt	767,7	1.639,9	756,7	1.368,9	1.065,9	1.329,4	1.125,8	1.459,7
Schleswig- Holstein	1.674,7	802,6	1.626,6	702,8	2.018,3	614,4	2.070,8	757,4
Thüringen	637,7	1.184,9	655,8	1.136,8	894,5	1.033,8	992,0	1.063,7
Alte Länder	47.697,3	16.619,6	42.660,6	14.504,5	55.448,1	14.726,9	60.158,0	17.596,7
Neue Länder	4.215,7	7.424,4	4.101,3	6.966,8	5.584,2	6.244,4	6.153,9	6.748,7
BRD insgesamt	51.913,0	24.044,0	46.761,9	21.471,4	61.032,4	20.971,2	66.311,9	24.345,4

¹2000: Angaben in EURO umgerechnet
²In Brandenburg, Sachsen u. Mecklenburg-Vorpommern einschl. des Ausgleichs nach dem Familienleistungsausgleich

Eigene Darstellung
Quelle: Statistisches Bundesamt, Tabellen: GFK-Gesamtwirt. Länder Jahr 2000
GFK-Gesamtwirt. Länder Jahr 2003
GFK-Gesamtwirt. Länder-kum-2006
GFK-Gesamtwirt. Länder-kum-2007

vität sowie entsprechender Lohnsteigerungen (und damit ebenfalls Steuereinnahmen, je nach Gestaltung der Besteuerung) an, so stellt sich eher die Frage nach der personellen Ausstattung als nach der finanziellen: Findet man bei produktiv wachsender Wirtschaft und zugleich schrumpfender Bevölkerung genug Arbeitskräfte (Pfleger, Feuerwehrmänner, Museums-wächter, Lehrer, Busfahrer, Richter, Verwaltungsbeamte, Ärzte, Techniker, Mechaniker, etc.)? Mit anderen Worten: Der Produktivität wird zu wenig Aufmerksamkeit zuteil, wenn es um die Beurteilung der Entwicklung kommunaler Finanzen geht (vgl. Bosbach 2004: 101f), weil mit ceteris paribus Bedingungen gerechnet wird. Auch würden steigende Kaufkraft und höhere Subventionen eine geringere Einwohnerzahl kompensieren. Etwa könnten dann ausgedünnte Quartiere neu geordnet werden (Häußermann, Läpple, Siebel 2008: 212 u. 215).⁴⁰ Die Infrastrukturen sind also mittelbar über die jeweilige kommunale Finanzsituation betroffen. Höhere Produktivität, kombiniert mit höherem Einkommen, bedeutet auch höhere Steuereinnahmen und damit tragfähigere Kommunalhaushalte, da sich diese vorwiegend über Steuereinnahmen, direkt und indirekt finanzieren.

6.2. Zukünftige Kosten technischer Infrastrukturen

Die leitungsgebundene Infrastruktur leidet unter flächendeckend rückläufigem Verbrauch. Dies trifft nicht auf alle Regionen Deutschlands zu. Wo es aber zutrifft, ist durch diesen Rückgang an Verbrauch auch die Funktionsfähigkeit gefährdet (Koziol/Walther 2006: 259). Schrumpfung der Bevölkerung und Veränderung im Verbraucherverhalten, sowie eine Wohnungsmodernisierung (Sanierung alter Anlagen sowie in der Verbesserung der Wärmedämmung) sind Gründe hierfür. „Diese Parallelentwicklungen führen zu einer erheblichen Unterauslastung der Infrastruktur mit gravierenden Folgen für deren Funktionsfähigkeit und wirtschaftlichen Betrieb sowie für die Preis- und Gebührenentwicklung“ (Koziol/Walther 2006: 259). Mit welchen Strategien soll diesen Entwicklungen begegnet werden und wie schlagen sich die jeweilige Strategie in der wirtschaftlichen Dimension nieder? Ab welchem Zeitpunkt rechnet sich welche Strategie nicht mehr? Wann können die Kosten zur Aufrechterhaltung der Funktionsfähigkeit der Infrastruktur nicht mehr ohne Zusatzsubventionen gedeckt werden?⁴¹ Viele Infrastrukturen unterliegen aber keinem Nutzungsentgelt, das spezifisch für diese erhoben wird (etwa bei Straßen). In diesen Fällen „ist kein ökonomischer Schwellenwert feststellbar“ (Koziol/Walther 2006: 269). Die finanziellen Belastungen dieser Infrastrukturen lassen sich somit nur im kommunalen Gesamtbudget feststellen.

Zu den regulären Kosten der Instandhaltung kommen die schrumpfungsbedingten Kosten. Letztere setzen sich aus „betriebstechnischen oder baulichen Maßnahmen“ zusammen, mit denen die Schrumpfungsstrategie umgesetzt werden soll (Koziol/Walther 2006: 260). Zwei Strategierichtungen stehen zur Auswahl: Disperser Rückbau oder flächiger Rückbau, wobei der disperse Rückbau zwei strategische Unterformen bildet.

⁴⁰ Solchen Chancen der Schrumpfung stehen momentan z.B. noch marktspezifische Umstände entgegen. Etwa konstatieren Häußermann et al.: „Der Immobilienmarkt funktioniert nicht“, Preise fallen nicht entsprechend dem Leerstand (ebd.: 215). Wie sich die derzeitigen Krisen des Finanzmarktes auch auf die Stadtplanung auswirken bleibt noch abzuwarten.

⁴¹ Dies setzt zum einen die Annahme voraus, dass durch politische Entscheidungen die Gebühren festgelegt werden, sowie zum anderen die Feststellung, dass es im gesamtstädtischen Kontext immer eine Subvention (im Sinne einer Umlagefinanzierung) der weniger dicht besiedelten Quartiere durch die dichter besiedelten Quartiere gibt (vgl. Koziol/Walther 2006: 266 u. Fn. 10).

1. *Disperser Rückbau und Verfall* von Infrastruktur: Hier wird kein Rückbau oder Austausch vorgenommen, das Netz bleibt vollständig erhalten, während betriebstechnisch der Erhalt der Funktionsfähigkeit auf Dauer angestrebt wird.
2. *Disperser Rückbau und Erneuerung* von Infrastruktur: Auch hier wird kein Rückbau betrieben, allerdings einzelne Netzabschnitte baulich angepasst, die Netzausdehnung aber bleibt gleich. Die Funktionsfähigkeit soll auf Dauer erhalten werden.
3. *Flächiger Rückbau*: Auf privatem Grund wird vollständig rückgebaut, auf öffentlichem Grund wird dauerhaft stillgelegt, lediglich Transitnetze werden erhalten. Die Funktionsfähigkeit wird nur bis zum Rückbauzeitpunkt aufrechterhalten.

Der flächige Rückbau zeichnet sich dadurch aus, dass gezielt in die Leerstandsentwicklung eingegriffen wird und flächig Gebäude zurückgenommen werden. Das kann einer Renaturierung gleich kommen (vgl. Koziol/Walther 2006: 263). Für die technische Infrastruktur (hier beispielhafte die Schmutzwasserentsorgung) wurde angenommen, dass eine „kostendeckende Gebührenerhebung erfolgt“ (ebd.: 266). Aufgrund der fehlenden Daten wurde für die Kosten-erhebung bei Schrumpfungsmaßnahmen ein Näherungsverfahren entwickelt. Zusätzlich muss berücksichtigt werden, dass bestehende Infrastrukturen je nach Alter auch einen gewissen Restwert besitzen. Liegt dieser bei Null, wurde die Struktur schon buchhalterisch abgeschrieben. Die meisten Strukturen aber haben noch heute einen Restwert von 50% (ebd.: 263). Dies verweist auf die langen Planungszeiträume, mit denen man es bei der Infrastruktur zu tun hat (vgl. Jakubowski 2006: 238).

Insgesamt ist die Strategie des flächigen Rückbaus den Rückbaustrategien dispersen Charakters vorzuziehen. Bei dispersen Strategien hängt der Zeitpunkt, an dem die Betriebs- und Instandhaltungskosten nicht mehr von den Gebühren gedeckt werden können, vom Prozentsatz des Einwohnerrückgangs sowie dem Umstand ab, ob die Netze bereits abgeschrieben sind oder nicht. Je höher dieser Rückgang, desto früher der Zeitpunkt einer „quartiersbezogenen Kostenunterdeckung“ (Koziol/Walther 2006: 267). Normalerweise liegt dieser Wert bei 75% Einwohnerrückgang im entsprechenden Quartier. Bei abgeschriebenen Netzen müssen 85% im Vergleich zum Betrachtungsbeginn das Quartier verlassen haben. Wird aber noch in die Netze investiert, reicht schon ein Verlust von 55% der Einwohner, um die Kosten nicht mehr decken zu können (ebd.). Nicht so beim flächigen Rückbau: Dort bleibt „die Kosten-deckung [...] fast bis zur vollständigen Abwicklung des Quartiers enthalten. Diese Strategie verursacht trotz höherer Rückbaukosten [...] die geringsten einwohnerbezogenen Kosten und den geringsten Kostenanstieg“ (ebd.). Die Entwicklungen sind immer abhängig von der Stadtstruktur. Sehr dicht besiedelte Quartiere sind durch einen Einwohnerrückgang schneller betroffen als weniger dicht besiedelte. Die Wahl der Strategie beeinflusst die schrumpfungsbedingten Kosten. Greift die Stadt durch Umzugsmanagement gezielt ein, um ein Quartier möglichst schnell dem vollständigen Leerstand und damit dem flächigen Rückbau nahezubringen, sind die Kosten am geringsten zu halten (vgl. BBR 2008: 54). Die dispersen Strategien dagegen führen nicht nur zu Kostenunterdeckung (bei entsprechenden Einwohnerrückgängen), sondern auch zur Gefährdung der Funktionsfähigkeit der jeweiligen Netze (Koziol/Walther 2006: 268). So kommen Koziol und Walther abschließend zu sechs Empfehlungen:

1. Die *bauliche Dichte* muss angestrebt werden, denn davon ist die Netzeffizienz abhängig.
2. Eine *gesamtstädtische Steuerung* für eine langfristige Strukturplanung ist angezeigt.
3. Die Erfordernisse technischer Infrastrukturen müssen die Strategie *vorrangig* bestimmen.

4. Flächiger Rückbau auf Quartiersebene muss durch *beschleunigte Schrumpfung* erreicht werden.
5. *Flexibilisierung* der technischen Infrastruktur ist angezeigt, um noch nicht absehbaren Anpassungen Rechnung zu tragen.
6. *Flächiger Rückbau* sollte das Ziel sein, um stadumbaubedingte Folgekosten zu vermeiden (vgl. ebd.: 269).

Unter finanziellem Gesichtspunkt gilt es, bei Rückbaumaßnahmen drei Kostenpunkte zu berücksichtigen: Ersatzinvestitionen, direkte Rückbaukosten und indirekte Rückbaukosten (vgl. Just 2004: 20f.). Ersatzinvestitionen sind Maßnahmen, die das System „in sich“ anpassen, ohne dass zurückgebaut wird. Als Beispiel soll hierfür die Verringerung der Rohrquerschnitte dienen, wodurch einer künftigen Unterauslastung vorgebeugt werden soll. „Solch eine Größenanpassung ist natürlich nur im Falle echter Ersatzinvestitionen sinnvoll, d.h. wenn das Netz an die Grenzen der betriebsüblichen Nutzung kommt oder zumindest vollständig abgeschrieben ist“ (Just 2004: 20). Direkte Rückbaukosten betreffen die tatsächlich geschlossenen Leitungen. Werden Stockwerke eines Hochhauses zurückgebaut, bleiben die Anschlüsse bestehen, wird dagegen eine gesamte Siedlung abgerissen, müssen auch mehr Leitungen, Pumpen etc. stillgelegt werden. Somit entstehen mehr *direkte* Kosten für den Rückbau, die pro Wohneinheit zwischen € 800,- und 1.500,- veranschlagt werden (ebd.). Indirekte Rückbaukosten betreffen den schon angesprochenen Aspekt der Unterauslastung durch dispersen Rückbau: Hier besteht die Gefahr des Funktionsausfalls (Aufkeimung etc.), was wiederum Kosten verursacht, um diesem zu entgehen (ebd.: 21). Letztlich kommt Just zu der Empfehlung „Flächenreduktion sollte prioritär an den Netzen – also an den Gemeindegrenzen – vorgenommen werden“ (ebd.). Insgesamt stehen 45 Milliarden Euro im Raum, um den benötigten Sanierungsbedarfen im öffentlichen Abwassersystem zu begegnen. Es gibt demnach einen rein finanziellen Druck zum down-sizing der Infrastrukturen, damit die Kommunen finanziell entlastet werden. Vorbereitend aber müsse erst das System der Gemeindefinanzen reformiert werden, ohne das die technischen Probleme der Infrastrukturanpassung nicht möglich seien (ebd.: 22).

6.3. Zukünftige Kosten sozialer Infrastrukturen

Die Nachfrage nach Einrichtungen der sozialen Infrastrukturen nimmt auf Grund der demografischen Entwicklung bei Jüngeren, bei Kindern und Jugendlichen weiter ab, während eine gegenteilige Entwicklung bei Älteren zu verzeichnen ist und sein wird: Dort nimmt die Nachfrage weiter zu. Dieser Umstand lässt sich auf die prognostizierten Geburten- und Sterberaten, sowie die steigenden Lebenserwartungen in Deutschland zurückführen. Regional aber schlägt sich auch der dritte demografische Faktor, nämlich die Wanderung in ihrer innerdeutschen sowie regionalen Ausprägung nieder. Innerdeutsch heißt: Wanderung hin zu den Wirtschaftszentren, regional heißt: Trend zur Suburbanisierung (Gutsche 2006: 271). Hin zu den Wirtschaftszentren wiederum heißt, dass überwiegend Wanderungen von Ost nach West, also aus den neuen in die alten Bundesländer zu beobachten ist, wenngleich kein *ansteigender* Trend zu verzeichnen ist (vgl. Mai/Schlömer 2007: 736). Diese Hintergründe bedeuten für die soziale Infrastruktur in den betreffenden Regionen und Städten Remanenzkosten, also Kosten, die für die Vorhaltung sozialer Infrastrukturen weiter bestehen, während die Nachfrage nach diesen Strukturen weiter zurückgeht. Zwei Komponenten sind für diese Art der Kosten verantwortlich, nämlich die „standortunabhängige Kostenstruktur“, sowie „regionale Faktoren der bisherigen Entwicklung“ (Gutsche 2006: 280).

Standortunabhängige Kostenstruktur bedeutet:

- Größe des Einzugsbereichs
- Auslastungssensibilität der spezifischen Kosten
- maximal mögliche Kleinteiligkeit (Mindestgrößen) (ebd.)

Kindertagesstätten haben unter diesen Gesichtspunkten die resistanteste Struktur gegenüber demografischen Veränderungen. Bei Sportanlagen gilt genau das Gegenteil, weil diese hohe Fixkosten aufweisen. Schulen und Pflegeeinrichtungen liegen im Mittelfeld (ebd.).

Als *Regionale Faktoren* gelten:

- bisherige Nachfrageentwicklung
- Existenz von Angebotsüberhängen oder -defiziten

„War die Entwicklung in der Vergangenheit bereits von Nachfragerückgängen geprägt und sind Angebotsüberhänge vorhanden, kommt es zu überproportionalen Kostenremanenzeffekten. Gab es hingegen in der Vergangenheit Nachfragezuwächse und ist die Ausgangssituation eher durch Angebotsdefizite charakterisiert, so sind die Zunahme der spezifischen Kosten der Infrastrukturversorgung und deren Spreizung deutlich gedämpft“ (Gutsche 2006: 280).

Grundlegend unterscheidet sich die soziale Infrastruktur in ihrer Kostenstruktur von der technischen. Ihre Struktur lässt es zu, flexibler auf Veränderungen zu reagieren, etwa durch die Einsparung von Personalkosten oder die Schließung eines Gebäudes während dennoch die Bevölkerung weiter versorgt werden kann.⁴² Bei technischer Infrastruktur dagegen fällt mit der Schließung von zum Beispiel leitungsgebundener Netzabschnitte sofort jeder damit zusammenhängende Anschluss aus (Gutsche 2006: 272). Dafür ist das Verhalten der Menschen bei der sozialen Infrastruktur wesentlich relevanter als bei der technischen. „Eine genaue Vorausschätzung des zukünftigen Bedarfs an kommunalen Angeboten ist daher nicht möglich. Es ist aber in allen Bereichen, mit Ausnahme der Leistungen für ältere Menschen, mit einem Rückgang der Nachfrage zu rechnen“ (Miera 1994: 123).

In Städten der ländlichen Regionen reagieren die kleineren Einrichtungen in der Regel sensibler auf geringere Auslastungen, weil die spezifischen Fixkosten dort schneller ansteigen. Die dicht besiedelten städtischen Gebiete können sich kostenstrukturell besser an die Schrumpfungsbedingungen anpassen. Einer Schließung steht gerade bei der sozialen Infrastruktur immer auch der meritorische Charakter der Einrichtung entgegen, das bedeutet, ihr Nutzen geht über ihre Kernfunktion hinaus, indem sie etwa Stätten der Begegnung sind (Miera 1994: 124). In den ländlichen Regionen „zeigen sich auffallend hohe Kostenremanenzen“ (Gutsche 2006: 274). Es ist aber unerheblich, wo sich die Einrichtung befindet und um was für eine Einrichtung es sich handelt. Bei zurückgehender Nachfrage stellen sich immer Kostenremanenzeffekte ein. Lediglich die Anpassungsfähigkeiten sind, wie gesagt, stark unterschiedlich (ebd.: 275).

6.4. Privatisierung oder Öffentlich Private Partnerschaften?

In den letzten Jahren wurde dem Staat eine strukturelle Ineffizienz unterstellt, während privaten Anbietern unter Marktbedingungen eine effizientere Funktionserfüllung zuge-

⁴² Vorausgesetzt die Entfernungen sind zumutbar, was gerade in ländlichen Regionen zu Fragen des öffentlichen Personennahverkehrs führt (vgl. Kapitel 3.1.1).

sprochen wurde. Diese Grundauffassung bildet die Ausgangslage für den folgenden Abschnitt über Alternativen der staatlichen – und damit auch kommunalen – Funktionserfüllung. Zugleich verweist sie auf eine seit den 90er Jahren stattfindende Debatte über die Rolle des Staates, bzw. der Staatsaufgaben. Der zentrale Begriff hierfür lautet „New Public Management“, mit dem Innovationsprozesse im öffentlichen Sektor gemeint sind (Oppen/Sack 2005: 13) und zu dem auch Fragen der Steuerungskompetenz des Staates unter dem Begriff der „Governance“ gehören (Gerstlberger et al. 2005: 128). Inhaltlich sind die neu vorgeschlagenen Formen staatlicher Organisation in ihrer Vielfalt zwar nicht homogen (Oppen/Sack 2005: 13), grundlegend aber unterscheiden sie sich vom bisherigen (Selbst-)Verständnis des modernen Nationalstaates: Bislang produzierte und verteilte der Staat den größten Teil seiner Leistungen selbst (öffentliche Eigenproduktion). Immer mehr gewährleistet er nur noch Mindeststandards notwendiger öffentlicher Leistungen oder kooperiert in der Produktion mit nicht-staatlichen Organisationen und Akteuren (private Leistungsproduktion), er wandelte sich zum „kooperierenden“ Gewährleistungsstaat (Sack 2005: 100). Zu den Innovationsprozessen im öffentlichen Sektor gehören auch die im Folgenden vorgestellte Privatisierung und die Öffentlich Private Partnerschaft.

Als eine Alternative zur Entlastung der kommunalen Haushalte wird die Privatisierung von Infrastrukturen vorgeschlagen. Für Privatisierungen wird mit der Effizienz sowie der Entlastung des Staates argumentiert. Sichere Planbarkeit für die Kommunen ist damit aber nicht gegeben, denn auf dem freien Markt kann kein privater Unternehmer gezwungen werden, zu investieren (Beispiel Ostdeutschland, wo kräftig in die Infrastruktur investiert wurde, die erwarteten Effekte aber ausblieben). Privatisierungen oder Teilprivatisierungen öffentlicher Strukturen werden abgelehnt, weil die fehlende Transparenz bei Infrastrukturinvestitionen für Endverbraucher Nachteile bedeuten kann. Negative Beispiele sind der Teilzusammenbruch des westfälischen Stromnetzes oder der Verlust der Kontrolle sowie der Transparenz bei den Berliner Wasserbetrieben (Tegner/Rehberg 2006: 282). Außerdem ist bei Veräußerungen durch den Staat zu bedenken: Eine einmal aus öffentlicher Hand verkaufte Struktur (gleich welcher Art) kann in freiheitlichen Demokratien nur unter sehr schwierigen Bedingungen zurück gewonnen werden. Darüber hinaus hat der Steuerzahler eine Struktur bezahlt, die dann an einen Privatmann verkauft wird, was als indirekte Subvention verstanden werden kann, weil die erzielten Preise nicht immer dem Investitionswert entsprechen.

In Kapitel 3 wurde erläutert, dass die Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse möglichen (Teil)Privatisierungen von staatlichen Einrichtungen im Weg steht, weil dann keine flächendeckend ausreichende Versorgung gewährleistet ist. Diese aber gestaltet sich schwierig, weil ein Wirtschaftsunternehmen wahrscheinlich nicht in gleicher Weise in die Strukturen investieren wird, so dass großräumig, etwa in der Größe eines Bundeslandes, Gleichwertigkeit hergestellt und gesichert ist. In manchen Bereichen, etwa in der Krankenversorgung, bestehen solche einheitlichen Strukturen nicht. Weil nicht jeder Versorgungsbereich wirtschaftlich gleich attraktiv ist, wäre eine nur teil- bzw. kleinräumige Überführung in Privathand nicht abzuwenden. Es begänne dann das so genannte „cherry picking“: Privatwirtschaftliche Unternehmen, die am freien Markt agieren, suchen sich die Rosinen unter den Angeboten heraus. Dort, wo schlechte wirtschaftliche Gewinnmargen zu erwarten sind, verbleiben die Infrastrukturen in öffentlicher Hand und jene mit den Versorgungs- und Finanzierungsproblemen zurück (vgl. Bernt/Naumann 2006: 222). In Deutschland stellt sich die Privatisierung vor allem im Bereich der Wassernetze als schwierig dar. So entsprechen „Wasserprivatisierungsprozesse und ihre Resultate nicht den gängigen Erwartungen der politischen Ökonomie“ (Fitch 2006: 188). Die Erwartungen gehen von Spillover-Effekten aus, dass also Privatisierungen in anderen Bereichen zu ähnlichen Entwicklungen beim Wasser führen. „Doch auch diese Hypothese ist unzutreffend, da sich die Gas-

und Elektrizitätsmärkte in Deutschland zunehmend der Privatisierung öffnen, während gleichzeitig an einer weitgehend öffentlichen Wasserversorgung festgehalten wird“ (ebd.: 190). Auch die Anforderungen von europäischer Ebene, die ihren Druck auf die Nationalstaaten über die Wasserrahmenrichtlinie deutlich erhöhte, werden von den Mitgliedstaaten zu heterogen umgesetzt, als dass hier von einem maßgeblichen Einfluss auf die Privatisierung gesprochen werden kann (ebd.). Die Wirtschaftswissenschaften sind sich weitgehend einig, dass sich über Privatisierungen Kostenreduzierung und Effizienzsteigerung in der Versorgung einstellen. Dagegen sprechen aber zahlreiche Beispiele von erfolgloser Privatisierung (ebd.: 191). Ernüchterung birgt auch der derzeit erreichte Stand: Nur etwa 18% der deutschen Bürger beziehen Wasser aus privater Hand (ebd.: 188). Vor allem zwei Faktoren führen zur Privatisierungsanstrengungen: Finanzielle Not und eine schwache Opposition von Interessengruppen. Zusätzlich spielt die Stärke der Kommune eine Rolle (ebd.: 202). Die lokale Ebene ist von Relevanz bei der Beurteilung von Zusammenhängen als auch für die Lösungssuche. Dies scheint laut der Politologin Kimberly Fitch umso mehr für Deutschland zu gelten. Das Wassersystem spiegelt das politische System wider, föderale Strukturen prägen die Entscheidung und sie stärken vor allem die unteren Ebenen im Sinne der Subsidiarität.⁴³

Grundlegend gilt es die Alternativen zur Privatisierung zu prüfen, was in den meisten Kommunen zu kurz zu kommen scheint. Für die Leistungskraft der Kommunalverwaltung wird noch Entwicklungsraum gesehen. Diesen gilt es auszuschöpfen, denn „die Kommunen sind derzeit weder für den Wettbewerb noch für Kooperationen ausreichend gerüstet“ (Sternatz 2005: 195). Der Problemdruck ist groß: „Wachsende Finanzierungslasten für öffentliche Infrastrukturen zwingen vielerorts zum Abbau öffentlicher Dienstleistungen und zur Installation neuer privater Betreibermodelle“ (Canzler/Knie 2007: 13). Remanenzkosten, Ausfall von Gebühren- und Steuerzahlern, sinkende Zuwendungen von Bundes- und Landesebene etc. bringen die Kommunen in erhebliche Finanzierungsnot und schwächen ihre Position, und das schon heute. Es besteht hoher Sanierungsbedarf bei gleichzeitigem Investitionsrückgang. Festzuhalten ist, dass der demografische Wandel die angezeigten Trends noch zusätzlich verstärkt.

Eine Alternative zur Privatisierung ist die gemischtwirtschaftliche Partnerschaft öffentlicher Strukturen im Rahmen so genannter ÖPPs (Öffentlich-Private Partnerschaft) (Sack 2005: 99).⁴⁴ Gerade Risiken sollen auf private Träger übertragen oder zumindest geteilt werden. Grundlage ist eine langfristige vertragliche Bindung. Die öffentliche Hand zielt auf eine Entlastung des Haushaltes (Gerstlberger et al. 2005: 127) und legt ihre Nachfrage, die Leistungsparameter und in welcher Art eine Kooperation stattfinden soll, fest, institutionell oder vertraglich basiert. Institutionell heißt: Der private und der öffentliche Partner kommen in einer neuen Organisationsform zusammen, etwa in einer gemeinsamen Gesellschaft. Allerdings kommt der öffentliche Partner damit in keinem Falle um eine Ausschreibung umhin. „Bei einer Auftragsvergabe an gemischtwirtschaftliche Gesellschaften [...] kann nach dem EuGH kein ‚In-House-Geschäft‘ und damit keine Ausnahme von einer Ausschreibungspflicht vorliegen“ (Tegner/Rehberg 2006: 284). Vertraglich heißt: In einer ausschließlich vertraglichen Beziehung „gelten die gemeinschaftlichen Rechtsvorschriften für öffentliche Aufträge und Konzessionen“ (ebd.). Im Rahmen dieser Vorbedingungen kann es zu verschiedenen Modellen der Kooperation kommen. Die Kernaspekte der einzelnen Modelle sind schlagwortartig in Tabellenform aufgeführt (s. Tab. 6, vgl. auch Sack 2005: 103ff.):

⁴³ Als illustratives Gegenbeispiel kann Frankreich ins Bild geführt werden, wo in einem zentralistisch organisierten Staat die Wasserversorgung zu 75% privatwirtschaftlich organisiert wird (vgl. Fitch 2006: 188).

⁴⁴ Auf Englisch PPPs (Public-Private-Partnership).

TABELLE 6: MODELLE ÖFFENTLICH-PRIVATER PARTNERSCHAFTEN

Modell	Verbleib der Infrastruktur	Vertragsbesonderheit	Risikoverteilung
Betriebsführung	Vollständig in öffentlicher Hand	Betriebsführer ist bevollmächtigter Vertreter; Kein Aus-, Neubau oder Sanierung vorgesehen	Öffentlicher Auftraggeber bleibt voll verantwortlich
Betreiber	Anlagen gehen in das Eigentum des privaten Dritten über	Notwendige Widmung, damit Gebühren erhoben werden können; Umfangreiches Vertragswerk notwendig	Öffentlicher Auftraggeber bleibt voll verantwortlich
Kooperation (institutionelles ÖPP)	Private an der Trägerschaft beteiligt	Gemischtwirtschaftliche Gesellschaft; Gesellschaftsvertrag; Leistungsvertrag;.	Öffentliche Hand hält mindestens 51% der Anteile
Konzession	s. Betriebsführungs- oder Betreibermodell	Kein oder nur ergänzendes Entgelt vom Auftraggeber; Erhebung privatrechtlicher Entgelte	Kosten- und Betriebsrisiken sowie Nachfragerisiken werden an den Privaten übertragen

Eigene Darstellung, Quelle: Tegner/Rehberg 2006: 286 ff.

Die Einordnung der verschiedenen ÖPPs kann an Hand eines Kontinuums erfolgen. Die Modelle zeichnen sich entweder durch hohe Risikotransfers oder geringe vertragliche Steuerung und Überwachung aus. Je höher der Risikotransfer von der öffentlichen in die private Hand (und damit auch die Leistungen und Chancen), desto komplexer werden die Vertragswerke und desto stärker ist die öffentliche Hand mit der Überwachungs- und Kontrollfunktion belastet (vgl. Tegner/Rehberg 2006: 289). Die Wahl des Modells hängt von den regionalen oder lokalen Gegebenheiten, sowie den Zielen der jeweiligen Kommunalverwaltungen ab. Die Gegenüberstellung der Wahlmöglichkeiten mit den Zielen fördert indes die Beschränktheit des Potenzials von ÖPP-Modellen zutage. Je weniger Kontrolle die öffentliche Hand abgibt, desto weniger kann vom privaten Partner an Leistungen und Risikoübernahme erwartet werden. Ein privatwirtschaftlich geführter Betrieb hat immer das Risiko seiner Investitionen im Auge, denn davon hängt seine Existenz ab. Er zielt „auf eine akzeptable Rendite“ (Gerstlberger et al. 2005: 127), doch die Kooperation mit öffentlichen Partnern engt ihn in seiner Aktionsfreiheit und in der Entfaltung seines Reaktionspotenzials auf etwaige wirtschaftliche Gefahren ein. Diesen Boden zu bereiten ist Aufgabe der öffentlichen Hand, „so setzt dies zumindest eine zuverlässige Zustandsanalyse voraus, auf deren Basis der private Partner kalkulieren und disponieren kann“ (Tegner/Rehberg 2006: 287). Diese gewollte *Zusammenführung* von heterogenen Betriebs- und Verwaltungsstrukturen, aber vor allem von *ursprünglich* grundlegend anderen Verantwortungs- und Anforderungsgesichtspunkten, führt zumindest zu Reibungsverlusten und kann zum *Zusammenprall* von grundlegend divergierenden Interessen führen. Anzeichen dafür sind z.B. ausschweifende Vertragsverhandlungen, weil vielfach Neuland betreten wird oder es „kann die projektspezifische Diskussion um die gerechte Risikoverteilung nicht als abgeschlossen angesehen werden“ (PPP NRW 2004: 9). So kommt auch kein „besser“ oder „schlechter“ als Fazit in Frage, „sondern nur ein mehr oder weniger an Transparenz [...], wodurch es dem Bieter erleichtert oder auch erschwert wird, ein den Wünschen des öffentlichen Auftraggebers entgegenkommendes Angebot zu unterbreiten“ (ebd.). Die Befürwortung von ÖPPs muss also mit

Bedacht geschehen, denn „ein ‚Rundum sorglos‘-Paket darf man von der Einschaltung Privater vor diesem Hintergrund legitimerweise nicht erwarten“ (Tegner/Rehber 2006: 289) – mögen die finanziellen Fragen und Probleme der kommunalen Infrastruktur vor dem Hintergrund des demografischen Wandels noch so drängend sein.⁴⁵

Zu prüfen gilt, ob sich ÖPPs über die leitungsgebundene oder Gebäude-Infrastruktur hinaus auch in der kulturellen Infrastruktur als sinnvoll erweisen. Dort scheint klar zu sein: „Die Zeiten, in der Probleme kultureller Einrichtungen ausschließlich durch öffentliche Subventionen gelöst werden, sind längst vorbei. Die Struktur eines Konzerthauses muss sich deshalb komplett ändern“ (ILS 2005: 18). Ein Umdenken wird gefordert, denn die öffentlichen Kultureinrichtungen haben sich heute mehr als Dienstleistungsunternehmen zu verstehen (ebd. 18, 53). Die Kosten lassen sich bei Life-Produktionen nicht weiter senken. Hier treten die Kulturhäuser immer mehr in Konkurrenz zur privaten Kulturproduktion wie Video, DVD und Computer (ILS 2005: 21). Dieses Selbstverständnis ist noch unterentwickelt und auch das dadurch beschränkte Entwicklungspotenzial: So „unterschätzen kulturelle Einrichtungen weitgehend ihre Möglichkeiten, abseits der öffentlichen Förderung zu agieren“ (ebd.: 22). Etwa böten Gebühren mehr Potenzial als zusätzliche Einnahmequelle, als vielfach angenommen. Daneben muss auch die Befürchtung abgemildert werden, private Kulturangebote wären per se von minderer Qualität (ebd.) Genuin private Angebote, etwa im Bereich der Musikschulen, sind durchaus denkbar (ILS 2005: 22).

6.5. Innovative Wirtschaftsstrukturen

Die wirtschaftlichen Interessen von Unternehmen sind in Bezug auf kleine Gemeinden als gering einzuschätzen. Großunternehmen und Dienstleister bleiben fern. Die Versorgungslage verschlechtert sich, weil sogar kleine bis mittlere Betriebe wie Supermärkte aus den Orten verschwinden. Es kollidieren Siedlungsstrukturen mit notwendigen Randbedingungen für große Discounter, „wenn die angestrebte Kundenfrequenz und damit auch der geplante Umsatz nicht erreicht werden“ (Blitzpunkt Verlag, o.D.). Vor allem Erreichbarkeitsprobleme stellen sich, wenn der entfernte Supermarkt in der nächsten Stadt angefahren werden muss. Auch die privat betriebenen Infrastrukturen verschwinden in manchen ländlichen Regionen. Wie auf diese Notlage reagiert werden kann, zeigte die Gemeinde Rettenbach am Auerberg in Bayern. Dort wurde ein Dorfladen als Genossenschaft gegründet, dessen Bau sich alleine durch die Unterstützung der Bewohner finanzierte. Das Sortiment umfasst weit mehr als nur Nahrungsmittel, für die die Bezugsquellen meist innerhalb Deutschlands zu finden sind. Daneben erfüllt der Laden auch die Funktion, soziale Kontakte zu ermöglichen: Das zum Dorfladen gehörige Café fungiert als beliebter Treffpunkt (Bayerischer Rundfunk 2007).

Das Beispiel hat Schule gemacht und wurde 2006 von der Gemeinde Bad Schlema in Sachsen kopiert (FAZ 15.04.08). Die Bewohner beteiligten sich über den Kauf von Anteilsscheinen an der Gründung der Genossenschaft und auch dort geht das Sortiment weit über Nahrungsmittel hinaus. Die Kaffeetheke dient dem sozialen Leben, worüber sich gerade Rentner freuen. Gewinn aber erzielen beide Läden nicht.⁴⁶ Vormalig private Versorgungsstrukturen wurden von der öffentlichen Hand übernommen und zu öffentlichen Infrastrukturen. Nicht als Zwangsenteignung, sondern als Ersatz für privatwirtschaftliche Unternehmungen, die keinen Anreiz zur wirtschaftlichen Betätigung sehen. Grundvoraussetzung ist eine Offenheit für alternative Lösungen, für die der jeweilige Bürgermeister Überzeugungsarbeit leisten musste.

⁴⁵ Darüber hinaus ist die wissenschaftliche Beurteilung schon bestehender ÖPPs „noch nicht weit gediehen“ (Sack 2005: 115).

⁴⁶ Der Umsatz liegt in Bad Schlema bei ca. einer halben Million Euro jährlich, was immerhin von Beginn an die Kosten deckte und in Rettenbach gilt es, eine schwarze Null zu schreiben.

Es bedarf offenbar innovativer, nonkonformer Lösungsansätze, die auf unterster Ebene initiiert und umgesetzt werden. Im Vordergrund stehen keine hochtechnologischen Lösungen, sondern organisatorische Neuausrichtungen. Die Innovation liegt hier in der sozialen Organisation einer gemeinschaftlich erbrachten Infrastrukturleistung. Dies wird auch an anderen Beispielen deutlich: Die ambulante Gesundheitsversorgung auf dem Land (AGNES) ist ebenso eine organisatorische Neuausrichtung wie die geforderten Rufbusse in ländlichen Regionen oder die Neustrukturierung von Schulstandorten. Komplementär können technische Aspekte die angestrebte Umsetzung erleichtern, wie etwa bei der Gemeindeschwester, die ärztliche Unterstützung durch moderne Kommunikationsmedien erhält. Das Entscheidende aber ist die neue, innovative Organisationsstruktur, in deren Rahmen sich auch unterschiedliche, neue Kompetenzverteilungen ergeben. Der Ort als Betreiber eines Supermarktes ist historisch gesehen nicht neu, vor dem Hintergrund der eingelebten überregionalen Versorgungsstrukturen aber eine Abkehr von bisherigen Selbstverständlichkeiten. Diese wurden in den genannten Beispielen überwunden. Neue Organisationsweisen der Infrastrukturerbringung stoßen in ihrer Umsetzung meist zunächst auf bestehende Rechtsnormen, die nicht immer unterstützend wirken müssen. Landes- und Bundesebenen müssen sich dafür wappnen, auf den aus der Not geborenen Innovationsdruck angemessen reagieren zu können, indem sie flexiblere Rahmenbedingungen schaffen, die die Umsetzung auf lokaler und regionaler Ebene erleichtern. Dies kann etwa über die Definition von Mindeststandards geschehen, die nicht zu Überkapazitäten führen.

7. Herausforderungen für den Bund und die Länder

In den vorangegangenen Abschnitten wurde die Initiierungs- und Umsetzungsnotwendigkeit von innovativen Lösungen auf kommunaler und regionaler Ebene betont. Mit Blick auf die übergeordneten Ebenen der Landes- und Bundesgesetzgebung wurde bislang nur darauf hingewiesen, dass dort notwendige Rahmenbedingungen zu schaffen seien. Worin diese Notwendigkeiten und Herausforderungen bestehen, soll nun erläutert werden.

Im Zentrum von Reformforderungen stehen die Aufhebungen von möglichkeitsverengenden Standards. Damit ist gemeint, dass vor allem in den ländlichen Regionen die bisherigen Standards unter immer schwereren Bedingungen aufrechterhalten werden können. Um aber innovative Lösungen zu finden, müssen auch Innovationsfreiräume bestehen. Diese werden teilweise durch normative Maßgaben, also durch Gesetze und Verordnungen eingeschränkt. Deutlich wurde dies unter anderem am Beispiel der Wasserversorgung, wo hohe Fixkosten die kommunalen Haushalte enorm belasten, wo also das Nutzerverhalten nur eine nachrangige Rolle spielt. Hierbei muss aufgrund der bestehenden Regelungen ein bestimmtes Niveau erhalten werden, das aber dem tatsächlichen Bedarf nicht mehr entspricht (vgl. Kapitel 4.1.2.). So sinnvoll die anzusprechenden Forderungen auch sein mögen, so vorsichtig sollte man sich diesen nähern: Von hier aus ist es nicht mehr weit zu grundlegenden Veränderungen in der öffentlichen Daseinsvorsorge. Auf die Spannungsverhältnisse und Gefahren bei der Aufgabe des Staatsziels der gleichwertigen Lebensverhältnisse wurde ausführlich hingewiesen (Kapitel 3). Will man also dieses Ziel weiter verfolgen, so muss man sich bei den dennoch geforderten und für notwendig erachteten rechtlichen Änderungen immer bewusst sein, inwiefern dieses Ziel dadurch gefährdet werden könnte.

Wenn festgestellt wurde, „dass eine aktive, frühzeitige und auf realistische Entwicklungen ausgerichtete und abgestimmte Planung der öffentlichen Daseinsvorsorge wichtig ist“ (BMVBW & BBR 2005: 71), so kann dies nicht ohne rechtliche Anpassungen vonstatten gehen. Dennoch gibt es Bereiche, die keine neuen Regelungen, dagegen aber eine Anpassung in deren täglichen Anwendung brauchen. So kommt das Bundesministerium für Verkehr, Bau und Wohnungswesen im Rahmen seiner Modellprojekte zur Raumordnung zu dem Schluss: „Nur wenige der vorgestellten Ansätze erfordern auch neue rechtliche Rahmenbedingungen. Die meisten passen die bestehende Form der Infrastrukturbereitstellung an, indem sie die spezifischen Probleme berücksichtigen, die z. B. aus der dünnen Besiedlung oder dem Nachfragerückgang resultieren“ (ebd.: 72). Wo aber rechtliche Modifikationen notwendig sind, ist es wichtiger, dass Veränderungen stattfinden, auch wenn diese nicht so groß sind. Diese „wenigen“ erforderlichen Regelungen sind dann umso drängender, weil sie zum einen ein Anpassungshemmnis für die entsprechenden Infrastrukturen bedeuten (zum Beispiel können Überkapazitäten wegen gesetzlicher Mindeststandards nicht reduziert werden), und zum anderen entstehen zusätzlich erhebliche Folgekosten, die über die bisherigen kommunalen Einnahmen nicht gedeckt werden können (etwa wenn durch die bedrohte Funktionsfähigkeit der Infrastruktur zusätzliche Maßnahmen eingeleitet werden müssen).

In der Kulturpolitik muss der Blick für bislang nicht erreichte Kulturkonsumenten erweitert werden. „Diesbezüglich sollte der Hochkulturbegriff erweitert werden“ (ILS 2005: 59), ohne deshalb in die Debatte um eine neue Leitkultur einzusteigen. Es müssen grundlegende Orientierungspunkte gesetzt werden, von denen ausgehend anstehende Umstrukturierungsmaßnahmen der Kultureinrichtungen nicht unnötig eingeengt werden. Dazu gehört etwa, dass der Kulturbereich wenig gewohnt war, von Nutzern aus zu denken (ebd.: 58). Im politischen Kontext geht es hier etwa um die Frage des kulturpolitischen Auftrages: Was sollen die Ziele sein? Konkret ist damit die Landespolitik gefragt, die kulturpolitische Ziele, so die Forderung,

an konkreten Zielen ausrichten müsse und nicht nur der künstlerischen Freiheit die Tore zu öffnen (ebd.: 59). Wie aber sollen solche Aufträge und Ziele genau aussehen? Was ist die Erwartungshaltung an die Kultur? Hierfür brauchen die Kultureinrichtungen Anstöße von der Landesebene, um sich besser anpassen zu können. Diese Anstöße zeigen wahrscheinlich die größte Wirkung, wenn sie mit der Förderpolitik verknüpft sind. Dies bezieht sich auch auf jene Kultur, die noch nicht über eine stabile kommerzielle Grundlage verfügt, also insbesondere auf freie und junge Künstler, die sich erst noch etablieren müssen.

In Fragen der Raumordnung sind Wohnungsgebietsbeschränkungen angezeigt, damit die Stadt nicht noch größer in der Fläche wird, während sie innerlich ausblutet. Die Ausweisung von neuem Bauland gilt es zu beschränken. Nur so kann auch sinnvoll Rückbau betrieben und die Kernstädte aufgewertet werden, ohne dass die Suburbanisierung dieser Absicht entgegentwirkt.

In der Gesundheitspolitik liegen mögliche Reformanstöße in der Restrukturierung der Versorgungsgebiete im Rahmen der Bedarfsplanungs-Richtlinie Ärzte. Hier sollten die Planungsräume verändert werden, um die Versorgungsdichte in den einzelnen Regionen kleinräumiger ausleuchten und damit Handlungsbedarf besser erkennen zu können (vgl. BMVBW & BBR 2005: 44).

In der Steuerpolitik finden sich Herausforderungen sowohl für die Länderparlamente als auch für den Bund: Die Beteiligung der Gemeinden an der Einkommensteuer wird über länderspezifische Schlüssel ermittelt. In diesen Verteilungsschlüsseln liegen Steuerungsmöglichkeiten für die weitere finanzielle Perspektive der Gemeinden. Da sich dort eine scherenartige Entwicklung zwischen großen und kleinen Gemeinden abzuzeichnen scheint, ist in dieser Hinsicht Prüfungsbedarf angezeigt. Dieser Bedarf wird umso dringlicher, wenn man die Steuerentwicklungen in Verbindung mit der wirtschaftlichen Entwicklung setzt: Die Zuweisungen von der Landesebene im Rahmen des kommunalen Finanzausgleichs werden hauptsächlich auf der Grundlage von Einwohnerzahlen getätigt. Sinken diese Einwohnerzahlen im Kontext einer schlechten regionalen Wirtschaftsstruktur oder des demografischen Wandels, so werden diese Kommunen durch die zurückgehenden Zuweisungen noch zusätzlich belastet (vgl. Gürtler 2004: 28). Dies gilt für weite Teile Ostdeutschlands, aber auch westdeutsche Schrumpfungsregionen wie das Saarland beklagen die derzeitigen Regelungen des Bund-Länder-Finanzausgleichs (vgl. Staatskanzlei Saarland 2008: 49f.). Derzeit jedenfalls „sind die bestehenden Finanzausgleichsmechanismen zur Problemlösung ungeeignet“ (Müller 2006: 100).⁴⁷

Aus der Abwärtsspirale schwache Wirtschaftsstruktur → Bevölkerungsabwanderung → geringere Einnahmen → schwächere Wirtschaftsstruktur zu entkommen wird so immer schwerer. Die rechtlichen Regelungen haben darüber hinaus einen viel grundlegenden Einfluss auf die kommunalen Finanzen. „Bereits kleine Änderungen des rechtlichen Rahmens können erhebliche Auswirkungen für die kommunalen Haushalte mit sich bringen“ (Miera 1994: 90). Dies betrifft zunächst Vorschriften und Normen. Umfassender aber wird der Einfluss rechtlicher Regelungen, wenn man den Blick auch für Leistungen, Steuerrecht, die Deutsche Einheit sowie technische Entwicklungen öffnet. Letzteres schlägt sich etwa im Bau oder in

⁴⁷ Müller liefert einen Katalog von Maßnahmenbeispielen, auf die hier wegen Komplexität und Umfang nicht eingegangen werden kann. Dazu zählen neben den bereits genannten Aspekten Änderungen oder Schaffung von Ergänzungsansätzen für überdurchschnittliche Zuwanderungen oder Bevölkerungsschwund, die Bildung von Regionalkreisen, Auflösung von Verwaltungsebenen, interregionale Kooperation (vgl. Müller 2006: 100ff.).

der EDV nieder. In den öffentlichen Sektoren müssen diese Aspekte mindestens mit Verordnungen unterfüttert werden, damit sie umgesetzt werden können (vgl. ebd.: 91).

8. Forschungsbedarfe

Das zentrale Feld der Forschungen zur Entwicklung der Infrastrukturen im Kontext des demografischen Wandels ist das der Restrukturierungsmöglichkeiten unter den Bedingungen der Schrumpfung.⁴⁸ Wie können sich Infrastrukturen an die veränderten Bedingungen anpassen? Wie lassen sich Remanenzkosten vermeiden oder gering halten? Diese Fragen können als Leitfragen für alle im Folgenden dargestellten Forschungsbedarfe aufgefasst werden.

Der demografische Wandel verstärkt in weiten Teilen die bereits existenten Probleme der Infrastrukturentwicklung, unabhängig davon, ob es sich um technische oder soziale Infrastrukturen handelt. Er ist also ein Faktor unter vielen. Um den realen Einfluss des demografischen Wandels identifizieren zu können, muss untersucht werden, welche anderen Faktoren eine Rolle spielen. Zugleich kann damit Tendenzen entgegengewirkt werden, das Argument „demografischer Wandel“ über Gebühr zu strapazieren. Welches Gewicht also hat der demografische Wandel in den einzelnen Bereichen der Entwicklung der Infrastrukturen?

Die meisten Lösungsansätze, die für die Anpassung der Infrastrukturnetze angeboten werden, um den Herausforderungen des demografischen Wandels zu begegnen, berühren direkt oder indirekt die Frage der Daseinsvorsorge und damit die Gewährleistungsbedingungen für das Staatsziel gleichwertiger Lebensverhältnisse. Dieses Staatsziel steht solchen Ansätzen meist im Wege. Die weit reichenden Folgen, die mit einer Abschaffung oder Modifizierung des Staatsziels der gleichwertigen Lebensverhältnisse einhergehen würden, müssen aber erst noch genauer untersucht werden. Dabei reicht der Blick auf die Infrastrukturen allerdings nicht aus.

Es wird in vielen Studien zu wenig deutlich, was charakteristische Unterschiede zwischen dem ländlichen Raum und den Agglomerationen bzw. den verstädterten Regionen sind. Überhaupt sind individuelle, kleinräumige Untersuchungen notwendig. Denn was für Regionen zutrifft, muss auch und gerade auf der Ebene der Wohnquartiere berücksichtigt werden. Hier geht es um „Wohnraumforschung“ und um kleinräumige Betrachtungen. Es fehlen genauere Aussagen über die tatsächlichen Lebensverhältnisse in den ländlichen Räumen im Vergleich zur Stadt. Und zwar in so unterschiedlichen Bereichen wie Verkehr (Personenbeförderung), Lebensqualität und Wahrnehmungsmöglichkeiten von Teilnahme- und Teilhaberechten, etc.

Mit Untersuchungen zu Siedlungsstrukturen und Raumentwicklung gehen auch Forschungsbedarfe zu neuen Integrationsaufgaben einher. Etwa stellt die soziale Segregation im Rahmen der Stadtentwicklung die Integrationsfrage neu: Wie können sozial schwache Zuzügler in Städten integriert werden? Wie kann eine damit zusammenhängende Ghettoisierungstendenz verhindert werden? Wie können sozial starke Bürger und Familien in den Kernstädten gehalten oder wieder gewonnen werden? Wie also kann einer weiteren Suburbanisierung entgegengewirkt und eine Aufwertung der Kernstädte erreicht werden? Diese Fragen sind insofern mit Infrastrukturfragen verknüpft, weil sich die Infrastrukturanpassungen leichter bewältigen lassen, wenn geschlossene Siedlungsstrukturen vorgefunden werden.

Im Rahmen der Raumentwicklung sind gerade die langfristigen Kosten bei der Siedlungsentwicklung noch unzureichend bekannt. So wird in diesem Zusammenhang für die Einführung von Kosten-Nutzen-Rechnungen in den Stadtregionen plädiert (vgl. Dosch/Jakubowski 2006: 302). Ein Unterfangen, das gerade bei der kulturellen Infrastruktur schwer

⁴⁸ „In the future, the planners' main task will be *restructuring*, rather than enlarging infrastructure“ (Zumkeller 2004, zit. bei Canzler & Knie 2007: 13 f.).

wird und für sich wiederum Forschungsbedarfe aufdeckt, da bislang die Kosten für soziale Infrastruktur „allenfalls näherungsweise zu ermitteln sind“ (ebd.).

Auch wenn die Beiträge zum ländlichen Raum jene zum städtischen Kontext überwiegen, fällt die Orientierung schwer, weil keine deutlichen strukturellen Unterscheidungen zwischen Stadt und Land getroffen werden. Wann hört das Land auf und wann beginnt die Stadt? Gibt es typische Infrastrukturmerkmale und Kategorien für bestimmte Siedlungsstrukturen? Worin bestehen deren zentrale Herausforderungen? Lassen sich diese mit anderen Strukturmerkmalen und Kategorien koordinieren? Umgekehrt finden sich wenige Ergebnisse über Entwicklungsmöglichkeiten verschiedener Infrastrukturen in den Städten. Dazu gehört z. B. die Frage der Schulstandorte und der Hochschullandschaft oder des städtischen ÖPNV.

Diese Fragen lassen sich natürlich nur über individuelle Betrachtungen erarbeiten, denn wie bereits angedeutet, sind die Ausgestaltungen der Infrastruktur zu komplex, um generalisierende Aussagen tätigen zu können. Solche Untersuchungen sind damit nicht obsolet, denn sie sind grundlegend, um der notwendigen Zusammenführung und Zusammenarbeit unterschiedlicher Bereiche den Boden zu bereiten. Dazu gehört die Vernetzung bzw. Zusammenführung von Verwaltungs- und Organisationsbereichen (z. B. der Stadtentwicklung und Infrastrukturpolitik). Hier muss untersucht werden, welche neuen Organisationsstrukturen sich gerade für moderne Verwaltungen unter Schrumpfbedingungen ergeben können.

Die Kommunalfinanzen müssen auf Einsparpotenziale hin überprüft werden. Das kann für Einrichtungen nur individuell geschehen. Für jeweilige Einsparmöglichkeiten fehlen größere Auswahlmöglichkeiten für die Kommunen. Auf der einen Seite ist zwar immer eine individuelle Lösung gefragt, auf der anderen Seite aber sind viele Kommunen damit überfordert, außerhalb ihrer bestehenden Strukturen zu denken und zu agieren. Sie brauchen zumindest Anstöße und Leitideen, die sie dann auf ihre individuellen Problemfälle anwenden können. Es fehlen also strukturierte Aufarbeitungen kommunaler Finanzspielräume. Nötig wäre ein Maßnahmenkatalog mittels finanzwirtschaftlicher Instrumente zur Sanierung kommunaler Haushalte. Es müssen Wege gefunden werden, wie gerade den kleineren Kommunen die Orientierung innerhalb ihrer eigenen finanzwirtschaftlichen Lage erleichtert wird.

Das berührt zwei weitere Forschungsfelder, die sich auf zwei Ebenen wiederfinden: Auf Landes- und nationaler Ebene müssen Vorarbeiten geleistet werden, um auf lokaler Ebene Umsetzungsmöglichkeiten zu schaffen. Hierbei sind die Untersuchungen zu Schrumpfungsprozessen erneut angesprochen. Sie erfordern eine kritische Überprüfung der erforderlichen Mindeststandards. Diese Standards sind vor allem bei der technischen Infrastruktur, bezogen auf zukünftig zu erwartende Schrumpfungsprozesse, häufig überdimensioniert. Sie sind in Deutschland historisch bedingt an dichten Siedlungsräumen wie Städten orientiert. Weil sich diese Randbedingungen verändern, müssen auch die gesetzlichen oder durch Normen festgelegten Rahmenbedingungen geändert und angepasst werden.

Die zweite Ebene betrifft den Bürger: Wo und wie können Bürger an der Lösungsfindung als auch der Umsetzung beteiligt werden? Die Menschen vor Ort kennen ihre Situation am besten, somit muss auch deren Teilnahmeverantwortung gestärkt werden, um ihre Teilhaberechte nicht zu gefährden. Dies schließt unter anderem folgende Fragen ein: Wie stark können die Bürger einer Kommune finanziell weiter belastet werden, wenn die Infrastrukturvorhaltungs- und Betriebskosten pro Kopf weiter steigen? Welche Möglichkeiten ergeben sich über ehrenamtliche Betätigung in einzelnen Infrastrukturbereichen? Wie können Bürger in den Prozess der Lösungsfindung als Ideengeber eingebunden werden und welche Vor- und

Nachteile ergeben sich daraus? Wie können Bürger in die Umsetzung von Lösungen eingebunden werden und welche alternativen Möglichkeiten ergeben sich daraus?

Für den ÖPNV müssen alternative Lösungen gefunden werden. Dies betrifft die Verkehrssicherheit und Verständlichkeit für Ältere sowie die Verständlichkeit für Migranten. Das bedeutet, Technik und Organisation müssen kritisch geprüft werden. Mit Bezug zur sozialen Infrastruktur wären Erkenntnisse zu Erreichbarkeitsproblemen mit dem ÖPNV gerade für Ältere und weniger mobile Menschen im ländlichen Raum wichtig. Darüber hinaus bleiben bisherige Vorschläge nur in Ansätzen stecken. Diese gilt es zu überprüfen und ihre finanzielle wie organisatorische Machbarkeit zu hinterfragen. Beispiele wie Rufbusse oder Zusammenlegungen von Nahverkehrsbetrieben müssen durchdacht werden. Können bestimmte Versorgungsstandards erreicht werden oder erhalten bleiben? Was kostet das für den Endverbraucher und die beteiligten Kommunen? Welche Alternativen stehen zur Auswahl und worin liegen deren Vor- und Nachteile?

Für die Auslastungen des öffentlichen Personennahverkehrs ist besonders die Schullandschaft von Bedeutung. Welche Effekte auf die Neustrukturierung der Schulstandorte haben alternative Wege der Unterrichtsorganisation in Abhängigkeit von den Schultypen? So müsste untersucht werden, welche Möglichkeiten etwa Kleinschulen als mögliche Grundstruktur für Grundschulen im ländlichen Raum beinhalten und ob damit Standorte erhalten bleiben können. Für die Städte bleibt die Lage der Universitäten und Hochschulen unterbelichtet. Absehbar sind die Zeiten, in denen die geburtschwachen Jahrgänge auch diese Einrichtungen frequentieren. Hierfür bedarf es vorbereitender Forschung, um notwendige Strukturanpassungen schon heute in die Wege leiten zu können.

Das Zentrale-Orte-Prinzip muss kritisch auf seine Wirkungen untersucht werden. Im Vordergrund stehen auf der einen Seite die dem Prinzip immanenten Hemmnisse in der gleichwertigen Versorgung der Bevölkerung. Diese gilt es zu explizieren. Auf der anderen Seite haben Neustrukturierungen gerade der ländlichen Raumordnung weitreichende Konsequenzen, die nicht hinreichend untersucht sind. Der hier angestrebte Wechsel in der Hierarchisierung der einzelnen Ortschaften in Verbindung mit Zentralisierungen und Neuausrichtung von Versorgungsfunktionen ist nur partikulär erforscht. Beide Seiten müssen abgewogen werden, um daraus innovative Raumordnungskonzepte entwickeln zu können.

Eine der grundlegenden Strategien zur Anpassung der Infrastrukturen ist die Dezentralisierung. Es fehlen lokal oder regional bezogene Untersuchungen, welche Strukturen sich unter welchen Bedingungen auch dezentral einrichten und organisieren lassen. „Dezentralisierungsforschung“ ist nicht nur technisches Forschen, sondern auch sozial- bzw. verwaltungswissenschaftliches Forschen, weil sich über dezentrale Netze auch andere Gebühren- und Verwaltungsstrukturen ergeben. Lassen sich über dezentrale Organisation auch Verwaltungsoptimierungen erreichen? Nahe liegend ist die dezentrale Versorgung bei der technischen Infrastruktur, hier vor allem beim Wasser. Zu fragen gilt daher, ob dezentrale Versorgung auch für andere Systeme und Strukturen und unter welchen Bedingungen möglich ist.

Bei der kulturellen Infrastruktur bleiben folgende Fragen offen. Die erste lautet, „inwieweit der demografische Wandel Mentalitäten beeinflusst und sich darüber auch in Kulturverständnissen widerspiegelt“ (ILS 2005: 63). Überhaupt ist ungeklärt welche Nachfragestrukturen sich bei den einzelnen Generationen finden lassen. Gerade bei den kulturellen Einrichtungen hängen die Auslastungszahlen stark vom Verhalten der Menschen ab. Es fehlt entweder an der Zusammenführung oder an der Erhebung sinnvoller Daten, die für die

Kultureinrichtungen verlässlichere Grundlagen für deren Planung geben können, sonst kann nur mit Annahmen oder Szenarien operiert werden (ebd.: 16).

Kulturforschung aber ist auch Organisationsforschung. So muss untersucht werden, welche Alternativen Organisationsformen zur Kostenbegrenzung und Ausweitung des Angebotes für kulturelle Einrichtungen möglich sind. Darüber hinaus fehlt es an Grundlagenforschung der Kulturwissenschaft überhaupt: Was ist das bundesdeutsche Kulturverständnis und welche Implikationen hat dieses auf die Grenzen der Kulturförderung, -organisation und Kulturfinanzierung? Diese Fragen bergen u.E. auch Erkenntnisgewinne für alle Bereiche des öffentlichen Lebens, sofern die „culture matters“-These der neueren soziologischen Forschung ernst genommen werden will (vgl. Harrison/Huntington 2000). Im Zusammenhang der kulturellen Infrastruktur fehlen auch Daten, um beantworten zu können, wie hoch der Anteil von Menschen mit Migrationshintergrund ist, die an der Nutzung öffentlicher oder privater Kultureinrichtungen interessiert sind? Dies ist gerade unter dem integrationspolitischen Aspekt der sozialen Infrastruktur von großer Bedeutung. Darüber hinaus würde die Erkenntnis über den Gesamtanteil von Menschen mit Migrationshintergrund jeder Ausföhrung und Forschung zu Ausländerfragen und Integration mehr Tiefe verleihen – nicht nur im Kontext des demografischen Wandels.

Des Weiteren bleiben noch folgende Infrastrukturbereiche als weitere Forschungsbereiche zurück: Für die technische Infrastruktur ist im Bereich der Versorgung die Müllentsorgung zu nennen. Wie stehen hierbei Wegdistanzen, Vorhaltung bisheriger Kapazitäten sowie die perspektivische Abfallmengenentwicklung in Zusammenhang? Dies betrifft wiederum Fragen der Siedlungsstruktur unter anderem wegen der noch immer leicht zunehmenden Zahl von Einpersonenhaushalten.

Im Bereich der Verkehrsinfrastruktur müssen auch Bahn- und Flugverkehr berücksichtigt werden. Dies hängt zum einen vom Reiseverhalten ab, der in Berufs- und Freizeitverkehr unterteilt werden muss, zum anderen aber bleibt offen, inwiefern Alterung und Schrumpfung auch hier empfindliche Veränderungen bewirken werden.

Für die soziale Infrastruktur stechen vor allem die übrigen Bildungseinrichtungen, sowie jene der öffentlichen Sicherheit ins Auge. Bibliotheken und Kinderbetreuungseinrichtungen haben jeweils ein eigenes Strukturprofil mit unterschiedlichen Versorgungsgebieten. Diese Profile gilt es deutlicher herauszustellen, um raumordnerische Reaktionsmöglichkeiten entwickeln zu können, die auch finanziell tragfähig sind. Um die Frage der Einzugsgebiete und der Funktionsfähigkeit dreht es sich auch bei den Einrichtungen öffentlicher Sicherheit. Unabhängig von der Einwohnerdichte müssen bestimmte Mindestkapazitäten bei Polizei und Feuerwehr sowie technischem Hilfswerk und Rettungsdiensten aufrechterhalten werden. Hierfür liegen unzureichende Erkenntnisse vor, inwiefern sich die Schwellenwerte der Versorgungssicherheit in Verbindung mit der Siedlungsstruktur verändern.

9. Fazit und Ausblick

Der demografische Wandel setzt die Infrastrukturen einem nachhaltigen Veränderungsdruck aus. Waren die technischen und sozialen Infrastrukturen in Deutschland seit Beginn der Industrialisierung vor allem auf Wachstum programmiert, so müssen sie nun mit einem Wandel in der Bevölkerungsstruktur fertig werden, der sich in einem Schrumpfen der Einwohnerzahlen und in einem Älterwerden der Bürger manifestiert. Für die zukünftige Ausgestaltung von Infrastrukturen stellt es sich dabei als zusätzliches Problem dar, dass der demografische Wandel sich nicht überall in Deutschland gleichmäßig vollzieht, sondern dass er sich im Osten anders vollzieht als im Westen, in Städten anders als auf dem Land und in prosperierenden Ballungsgebieten anders als in Regionen, die sich mit einem wirtschaftlichen Strukturwandel konfrontiert sehen, der zum Abwandern von Unternehmen, zum Schließen von Betrieben und zu einem deutlichen Abbau von Beschäftigung führt. Darüber hinaus ist der demografische Wandel nur ein Faktor unter anderen, wenn es darum geht, die Infrastrukturen zukunftssicher zu machen. Und schließlich haben die Planer von Infrastruktureinrichtungen oftmals mit der Tatsache zu kämpfen, dass sich in enger räumlicher Nähe Schrumpfungs- und Wachstumstrends gleichzeitig feststellen lassen.

Der Schwerpunkt dieses Papiers lag auf jenen öffentlichen Infrastrukturen, die direkt von staatlichen Investitions- oder Regulierungsentscheidungen abhängen und für die ein besonderer Handlungsdruck besteht. Dieser Handlungsdruck resultiert aus der Schrumpfung und Alterung der Bevölkerung, den spezifischen Eigenschaften von Infrastrukturen sowie weiteren Einflussfaktoren wie etwa der wirtschaftlichen Entwicklung. Im Folgenden sollen diese Hintergründe nochmals zusammengefasst dargestellt werden. Davon sind bestimmte Bereiche besonders betroffen. Gleichzeitig zeichnen sich infrastrukturelle Zusammenhänge durch eine hohe Komplexität aus, so dass Probleme in einem Bereich immer auch Folgen für andere Bereiche nach sich ziehen. Zur Lösung der Infrastrukturprobleme bieten sich technische Ansätze in Verbund mit sozialen bzw. organisatorischen Innovationen an; anders als es viele Ansätze in der Forschung nahelegen, lässt sich nicht ausschließlich auf rein technische Lösungen setzen. Vielmehr kommt es darauf an, organisatorische, soziale und technische Innovationen miteinander zu verknüpfen und bestimmte Bereiche der öffentlichen Planung miteinander zu vernetzen. Abschließend soll noch einmal auf die Notwendigkeit von kognitiven Veränderungen hingewiesen werden.

(1) Der demografische Kontext, in dem sich die Infrastrukturfragen stellen, ist höchst heterogen. Schrumpfung, Stagnation und Wachstum finden nebeneinander in groß-, aber auch in kleinräumigen Dimensionen statt. Die zentrale Rolle spielen vor allem die unterschiedlichen Wanderungsbewegungen. Diese bestehen großräumig von Ost nach West und kleinräumig von den ländlichen Gebieten in die Agglomerationen sowie aus der Stadt ins Umland (Suburbanisierung). Zu den spezifischen Eigenschaften von Infrastrukturen gehört, dass sie langer Planungs- und Bau- und Implementationsphasen bedürfen. Bis zum Abschluss von Baumaßnahmen vergehen meist mehr als zehn Jahre. Für viele Regionen, die jetzt noch wachsen, stellt sich dann neben Alterung auch Schrumpfung der Bevölkerung ein und die eingerichteten Strukturen wären überdimensioniert – mit allen negativen Folgen.

Infrastrukturen sind teuer. Für Kommunen lassen sich die finanziellen Konsequenzen von Schrumpfungsprozessen nur bedingt voraussagen, gerade was die Einnahmenseite anbelangt. Dies hängt vor allem mit der Komplexität eines föderalistisch organisierten Finanzsystems zusammen, indem die Bevölkerungszahl die wichtigste Bemessungsgrundlage für die Verteilung staatlicher Zuweisungen darstellt. Der Zuschussbedarf der Kommunen steigt, wenn die Einwohnerzahlen schrumpfen; ebenso verringern sich sowohl die Steuereinnahmen als auch

die Schlüsselzuweisungen im Rahmen des kommunalen Finanzausgleichs. Weniger Einwohner sind also pro Kopf teurer.

Unterauslastungen bei Infrastrukturen bedeuten Remanenzkosten für die betroffene Kommune. Dies sind diejenigen Kosten, die nicht verringert werden können, weil sie nicht von der Größe der Nutzerzahlen abhängen, sondern alleine für die Vorhaltung der jeweiligen Infrastruktur entstehen. Durch den sinkenden Bedarf bzw. die zurückgehenden Nutzerzahlen gehen Einnahmen verloren, die insbesondere in kleinen Städten nicht anderweitig kompensiert werden können. Zugleich können zusätzliche Kosten entstehen, weil für manche technischen Strukturen eine Unterauslastung mit betrieblichen Folgeproblemen verknüpft ist. Schrumpfende Kommunen werden demnach strukturell in ihren Finanzen getroffen: Es wird von einer „Abwärtsspirale“ (Gürtler 2004: 40) und einer „Fixkostenfalle“ (Bert/Naumann 2006: 223) gesprochen, wenn wegen der schrumpfenden Bevölkerung auch die Infrastrukturen nicht mehr die gewohnten quantitativen und qualitativen Dimensionen aufweisen. Die daraus resultierende mangelnde Attraktivität der Standorte schlägt sich dann in der Wirtschaftsstruktur der Kommune nieder. Leidet diese, leidet auch der kommunale Haushalt, was wiederum die Handlungsspielräume der Kommune einengt. Während die Fixkosten der Infrastrukturen nicht reduziert werden können, wandern aufgrund der abnehmenden Attraktivität des Standortes weitere Unternehmen und Menschen ab. Die finanziellen Zuweisungen von der Landesebene gehen weiter zurück, weil die Bevölkerungszahl die wichtigste Bemessungsgrundlage ist.

(2) Vor dem Hintergrund des demografischen Wandels sind verschiedene Infrastrukturbereiche besonders betroffen: Bei der technischen Infrastruktur stechen die Bereiche des öffentlichen Personennahverkehrs sowie die leitungsgebundene Wasser- und Abwasserversorgung heraus. Gerade Wasser- und Abwasserstrukturen sind durch die Schrumpfung in ihrer Funktionsfähigkeit bedroht, weil Unterauslastung zum Beispiel zu Aufkeimungen führt, denen nur durch erhöhten Kostenaufwand begegnet werden kann. Erschwert wird die Situation, weil viele Infrastrukturen lange Abschreibungszeiten haben, die noch heute nicht beendet sind. Für die soziale Infrastruktur sind auf dem Land die Probleme der Schulstandorte sowie der medizinischen Versorgung besonders groß. In der Stadt stellt sich die Schulfrage weniger drängend, dafür sind Kultureinrichtungen in Bezug auf Programmgestaltung und Finanzierung besonders gefordert.

(3) Infrastrukturen können nicht isoliert betrachtet werden. Dies liegt an der Komplexität der infrastrukturellen Zusammenhänge: Der ÖPNV etwa ist in maßgeblicher Weise von der Strukturierung der Schulstandorte abhängig, weil er sich wegen schrumpfender Schülerzahlen in weiten Teilen künftig über die gewohnten Wege nicht mehr finanzieren lässt. Weniger Schüler lassen Schulschließungen und Zentralisierungen unabwendbar werden. Dies bedeutet aber eine geringere Auslastung der öffentlichen Verkehrsmittel, auch wenn größere Distanzen zurückgelegt werden müssten, weil die nächste Schule nun weiter weg ist. Finden sich keine alternativen Lösungen, stellen sich erhebliche Versorgungsprobleme gerade im ländlichen Raum, weil die Erreichbarkeit von Einrichtungen nicht mehr gewährleistet ist. Das gilt besonders für ältere Menschen, die weniger mobil sind, weil sie entweder über keinen privaten Pkw verfügen oder diesen nicht mehr steuern können. Mit der Erreichbarkeitsfrage ist auch die medizinische Versorgung betroffen, die in ländlichen Regionen weiter ausdünnert. Wenn der Patient nicht mehr in die Praxis kommen kann, müssen Hausbesuche vom Arzt gemacht werden – oder die medizinische Versorgung anders organisiert werden. Von der Erreichbarkeit (und der Schrumpfung) sind auch kulturelle Einrichtungen betroffen, die mangels sinkender Besucherzahlen von Schließungen bedroht sind. Daneben stellt die Alterung der Bevölkerung für Kultureinrichtungen ein Problem dar, weil nachrückende Generationen

tendenziell ein anderes Kulturverständnis haben und daher ein anderes Kulturkonsumverhalten zeigen. Dem wäre durch neue Inhalte und Formen der Programmgestaltung Rechnung zu tragen. Werden nämlich jüngere Menschen nicht früh an kulturelle Einrichtungen gebunden, muss man befürchten, sie als potenzielle Konsumenten zu verlieren. Weil aber Ältere schon jetzt zur größten Bevölkerungsgruppe zählen, bestimmen sie die Programmgestaltung.

Bei den leitungsgebundenen Strukturen äußert sich die Komplexität der Zusammenhänge auf der einen Seite in der Verknüpfung mit privaten Infrastrukturen und auf der anderen in Veränderungen der Verwaltungsorganisation: Die disperse Raumentwicklung in Großstädten führt zur Grenze der Funktionsfähigkeit bei Wasser- und Abwasserleitungen, aber auch zur Verstärkung sozialen Segregationsprozesse, weil in die leer stehenden Wohnungen entweder niemand oder vor allem sozial schwächere Familien nachziehen. Somit verknüpfen sich mit Infrastrukturfragen nicht nur Aufgaben der Stadtentwicklung, sondern auch der Integration. Infrastrukturfragen reichen hierbei also weit in die Bereiche Stadtumbau, -planung und -politik hinein.

Darüber hinaus berühren technische und soziale Infrastrukturprobleme in Deutschland auch grundlegende Fragen der Staatstätigkeit und der Staatsaufgaben. Dies betrifft die Aufrechterhaltung des Staatsziels der gleichwertigen Lebensverhältnisse genauso wie das so genannte „New Public Management“. Weil über die Schaffung, den Erhalt und Betrieb von öffentlichen Infrastrukturen auch das Verhältnis des Staates zu seinen Bürgern angesprochen ist, stellen sich somit Fragen der gemeinschaftlichen Zielsetzung sowie der Aufgabenerfüllung und -verteilung.

(4) Anhand der in der Literatur diskutierten vorgeschlagenen Lösungswege wird deutlich, dass nur eine Verknüpfung von technischen Lösungen mit sozialen bzw. organisatorischen Innovationen zum Ziel zu führen scheint. Einen Königsweg für die infrastrukturellen Herausforderungen des demografischen Wandels gibt es nicht. Zu komplex, zu vernetzt, zu vielseitig sind diese. Für technische und soziale Infrastrukturen steht die Erhaltung in finanzieller Hinsicht im Vordergrund. Gleichzeitig stehen Rückbau- oder Dezentralisierungsmaßnahmen als Möglichkeiten im Raum. Sofern Rückbau finanziell möglich ist, sollte dieser mit Umsicht betrieben werden, gerade wenn es sich um Regionen handelt, die derzeit noch Wachstum zu verzeichnen haben. Auch eine Dezentralisierung von Anlagen und Einrichtungen wird diskutiert. Hierfür wäre allerdings ein Systemwechsel notwendig, der zwar aus ökologischer und technischer Sicht angezeigt ist, aber auf ökonomische Hindernisse trifft, etwa weil er zu teuer ist. Eine weitergehende Dezentralisierung würde nämlich einen Paradigmenwechsel im Aufbau der Infrastrukturnetze bedeuten. Damit ginge auch eine Abkehr von bisher bekannten Verwaltungsstrukturen einher, weil dezentrale Infrastrukturen wahrscheinlich nicht wie bisher an zentralen Organisationsprinzipien ausgerichtet sein werden.

In die gleiche Richtung der Verwaltungsreorganisation gehen Vorschläge für so genannte Öffentlich-Private Partnerschaften (ÖPPs) als Alternative zu Privatisierungen. Diese gelten als zu intransparent und marktabhängig. ÖPPs dagegen böten der öffentlichen Hand noch Gestaltungs-, Steuerungs- und Kontrollmöglichkeiten.

Für den ÖPNV im ländlichen Raum werden Rufbusse oder Taxigutscheine vorgeschlagen. Für die Restrukturierung der Schulstandorte stehen Kleinschulen für Grundschulen genauso in der Diskussion wie jahrgangsübergreifender Unterricht für die Sekundarstufen. Berufsschulen sollten moderne Kommunikationsmittel verwenden, um größere Entfernungen zu überbrücken, die aus einer Zentralisierung ihrer Standorte entstehen.

Kultureinrichtungen sollten nach innovativen Abonnementstrukturen suchen, die auch jüngeres Publikum ansprechen. Das Programm müsste sich im Spannungsfeld der Hoch- und Popkultur bewegen, um junge und alte, aber auch Menschen mit Migrationshintergrund anzusprechen. Damit steht eine Ausweitung des Kulturauftrages zur Debatte, um innovative Lösungen entwickeln zu können.

(5) Die gerade skizzierten Antworten auf die Herausforderungen der Infrastrukturentwicklung vor dem Hintergrund des demografischen Wandels zeigen, dass organisatorische Innovationen mit technischen einhergehen. Selbst die Dezentralisierung von leitungsgebundenen Systemen ist mit organisatorischen Neustrukturierungen verbunden. Technische Innovationen, wie etwa die Kommunikationshilfe bei Gemeindeschwestern, können lediglich als Unterstützung neuer organisatorischer Arrangements begriffen werden. Die neuen Technologien der ambulanten Unterstützung von medizinischem Personal im ländlichen Raum können ohne soziale, bzw. organisatorische Innovationen nicht eingesetzt werden. Damit sich diese neuen Lösungen aber durchsetzen können, sind die Landes- und die Bundesebene gefordert, sinnvolle Rahmenbedingungen etwa im Bereich der Mindeststandards bereitzustellen, oder Hürden abzubauen, die neuen Verknüpfungen und Kooperationen im Verwaltungsbereich im Wege stehen. Zum Finden neuer Lösungswege und deren Umsetzung gehören auch die Bürger selbst. Wichtig hierbei ist, dass sie sich mehr engagieren und einbringen können, denn sie sind die besten Kenner ihrer Kommunen und vor allem ihrer persönlichen Lebenssituation. Um die Komplexität der Zusammenhänge erfassen zu können, sodass sinnvolle Neustrukturierungen umgesetzt werden können, muss der Informationsfluss zwischen den Betroffenen und der öffentlichen Ebene gegeben sein. Etwa wenn neue Organisationsformen von Kindergärten oder der sozialen Infrastruktur für Ältere gefunden werden wollen, müssen die spezifischen Randbedingungen wie z.B. die Erreichbarkeit bekannt sein. Wegen der lokal und regional sehr unterschiedlichen Bedingungen ist dies nur unter Einbezug der Bürger möglich.

(6) Die Betrachtung der Einflussfaktoren auf die Infrastrukturen hat gezeigt, dass der demografische Wandel nur ein Faktor unter vielen ist. Er wirkt meist Trend verstärkend und kann somit nicht als *alleinige* Erklärung für die Zusammenhänge herangezogen werden. Gerade der Einfluss der wirtschaftlichen Entwicklung ist für den Erhalt und Bestand der Infrastrukturen von entscheidender Bedeutung. Darüber hinaus sind je nach betrachteter Infrastruktur weitere Faktoren in die Analyse einzubeziehen, die die Entwicklung der Infrastrukturen positiv oder negativ beeinflussen können.

(7) Beeinflusst wird die Infrastrukturentwicklung auch von kognitiven Einstellungen und Denkstrukturen. Die Infrastrukturschaffung in Deutschland folgt einer „build and supply“-Logik (Bernt/Naumann 2006: 214). Das handlungsstrukturierende Paradigma hierbei unterstellt Wachstum. Die größte Herausforderung für alle hier dargestellten Infrastrukturen aber liegt in der Schrumpfung. Darauf sind die Systeme nicht ausgelegt und derzeit auch nicht die kognitiven Herangehensweisen. Es wird noch immer zu sehr in Wachstumsbahnen und zu sehr auf einzelne Infrastrukturbereiche begrenzt gedacht. Das heißt, es mangelt zum einen an notwendiger Zusammenarbeit unterschiedlicher Bereiche und zum anderen an strukturübergreifender Handlungslogik. Ein gutes Beispiel ist die mangelhafte Zusammenarbeit zwischen Stadtumbau und Infrastrukturpolitik. Mit der Betonung des politischen Aspekts wird zum einen nicht nur die inhaltliche Dimension angesprochen, dass es also um alle Arten von Infrastruktur geht, sondern zum anderen auch die organisatorische Dimension. Fragen der Infrastruktur betreffen weit mehr als nur die Bundes- oder Landesebene.

Die Herausforderungen des demografischen Wandels für die Entwicklung von Infrastrukturen erfordern also durchaus nonkonforme und innovative Herangehensweisen und Lösungsansätze sowie Implementierungen – allerdings eben nicht nur bezogen auf die Infrastruktur. Die beiden wichtigsten Erkenntnisse beziehen sich auf die kognitive Ebene: Die Anerkennung der „unausweichlichen“ Tatsache des demografischen Wandels und ein paradigmatisches Umdenken. Beide stellen wichtige Vorbedingungen für alle nachhaltig wirksamen Lösungsansätze dar. Dabei besteht aber immer das Problem, dass viele alltagsnotwendigen Strukturen nicht leicht wahrzunehmen sind. Abwasserleitungen sind nicht sichtbar und daher auch schwer kommunizierbar; noch schwieriger ist die Diskussion der Zusammenhänge zwischen Entwicklung der Infrastrukturen und der gesellschaftlichen und ökonomischen Entwicklung, insbesondere unter den Bedingungen fiskalischer Zwänge. Die zweite, noch viel wichtigere Anstrengung auf kognitiver Ebene bezieht sich auf den Kernbereich des Entwicklungselbstverständnisses der deutschen Gesellschaft. Denn „der längst fällige Paradigmenwechsel heißt ‚Wandel ohne Wachstum‘“ (Ganser 2004: o. S.) bzw. – in vielen Teilen Deutschlands – (wirtschaftliches) Wachstum unter den Bedingungen des (demografischen) Wandels, also Wachstum unter der Bedingung des Schrumpfens.

10. Literaturverzeichnis

- Barlösius, Eva; Neu, Claudia (2007): „Gleichwertigkeit – Ade?“ Die Demographisierung und Peripherisierung entlegener ländlicher Räume, in: PROKLA, Jg. 37 (1), S. 77-92.
- Barlösius, Eva (2006): Gleichwertig ist nicht gleich, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, 37/2006, S. 16–22.
- Berlin Institut für Bevölkerung und Entwicklung (BIBE) (o. J.): Gutachten zum demografischen Wandel im Land Brandenburg, o. A., online unter: www.berlin-institut.org/fileadmin/user_upload/Studien/Brandenburg_Webversion.pdf (06.06.08).
- Berschin, Felix (2000): Daseinsvorsorge durch Wettbewerb – der öffentliche Verkehr zu Lande im Markt (= Inauguraldissertation), Heidelberg, online unter: www.nahverkehrsberatung.de/downloads/DissertationFelixBerschin.pdf (28.04.08).
- Bernt, Matthias & Naumann, Matthias (2006): Wenn der Hahn zu bleibt: Wasserversorgung in schrumpfenden Städten, in: Frank, Susanne & Gandy, Matthew (Hg.): Hydropolis. Wasser und die Stadt der Moderne, Frankfurt a. M./New York: Campus, S. 210-228.
- Bertelsmann Stiftung (Hg.) (2006): Wegweiser Demografische Wandel 2020. Analysen und Handlungskonzepte für Städte und Gemeinden, Gütersloh: Bertelsmann.
- Bertelsmann Stiftung (2005): Demographietyp 4: Schrumpfende und alternde Städte und Gemeinden mit hoher Abwanderung, Gütersloh, online unter: www.wegweiser-kommune.de/datenprognosen/demographietypen/download/pdf/CI-4_lfd10.pdf (16.06.08).
- Bertelsmann Stiftung (Hg.) (2004): Demographie konkret. Handlungsansätze für die kommunale Praxis, Gütersloh.
- Bieber, Daniel (2008): Grundlagen des Demografiediskurses. Eine kritische Würdigung, Saarbrücken, online unter: www.iso-institut.de/download/Grundlagen_des_Demografiediskurses08-05-05.pdf (01.07.08).
- BKK (2005): Die Attraktivität des Arztberufes steigern. Sachsen will Ärzte halten und gewinnen, in: Fakten & Tendenzen (= Landesverband der Betriebskrankenkassen in Berlin, Brandenburg, Sachsen, Sachsen-Anhalt und Thüringen), Jg. 5 (2), S. 4, online unter: www.bkk-ost.de/download.php?id=1060 (10.06.08).
- Bosbach, Gerd (2004): Demographische Entwicklung - nicht dramatisieren!, in: Gewerkschaftliche Monatshefte 2/2004, S. 96-103.
- Bourdieu, Pierre (1987): Die feinen Unterscheide (Orig. 1979), Frankfurt a. M.: Suhrkamp.
- Brake, Klaus & Böventer, Edwin von (Hg.) (1986): Johann Heinrich von Thünen und die Entwicklung der Raumstruktur-Theorie, Oldenburg: Holzberg.
- Bucher, Hansjörg (2007): Raumordnungsprognose und demographischer Wandel, in: Zeitschrift für Bevölkerungswissenschaft, Jg. 32, Ausg. 1-2, S. 123-136.
- Budde, Hermann & Hanßen, Klaus-Detlef (2005): Schulentwicklungsplanung im Zeichen des Schülerzahlenrückgangs in den ostdeutschen Bundesländern, in: Recht der Jugend und des Bildungswesens ; Jg. 53, 2005, Nr. 1, S. 11-26.
- Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR) (Hg.) (2008): Stadtumbau West. Stadtumbau in 16 Pilotstädten – Bilanz im ExWoSt-Forschungsfeld Stadtumbau West, Bonn, online unter: www.stadtumbauwest.de/konzept/Broschuere2008.pdf (15.05.08).
- Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR) (Hg.) (2006): Modellvorhaben der Raumordnung – MORO. Regionalplanerischer Ansätze zur Gewährleistung der öffentlichen Daseinsvorsorge. Dokumentation. Erster gemeinsamer Workshop der beiden Modellregionen, online unter: www.bbr.bund.de/cIn_005/nn_22560/DE/Veroeffentlichungen/MORO/2/moro2_1,templateId=raw,property=publicationFile.pdf/moro2_1.pdf (28.04.08).

- Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR) (Hg.) (2006a): Zukunft städtischer Infrastruktur (= Informationen zur Raumentwicklung, Heft 5), Bonn, online unter: www.bbr.bund.de/DE/Veroeffentlichungen/IzR/2006/Heft05Infrastruktur.htm (15.05.08).
- Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR) (Hg.) (2006b): Herausforderungen deutscher Städte und Stadtregionen. Ergebnisse aus der Laufenden Raum- und Stadtbeobachtung des BBR zur Entwicklung der Städte und Stadtregionen in Deutschland, Bonn, online unter: www.bbr.bund.de/cln_007/nn_115406/DE/Veroeffentlichungen/BBR-Online/2002-2006/DL_ON082006.templateId=raw,property=publicationFile.pdf/DL_ON082006.pdf (15.05.08).
- Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR) (Hg.) (2006c): Stadtumbau West. 16 Pilotstädte gestalten den Stadtumbau – Zwischenstand im ExWoSt-Forschungsfeld Stadtumbau West, Bonn, online unter: www.stadtumbauwest.de/konzept/Broschuere2006.pdf (15.05.08).
- Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR) (Hg.) (2006d): Stadtumbau Ost. Anpassung der technischen Infrastruktur (= Werkstatt: Praxis Heft 41), Bonn, online unter: www.bbr.bund.de/cln_005/nn_22466/DE/Veroeffentlichungen/WP/1998_2006/2006_Heft41.html (23.05.08).
- Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (BMVBS) (Hg.) (2006): Verkehr in Zahlen 2006/2007, Hamburg: Deutscher Verkehrsverlag.
- Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (BMVBS) und Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR) (Hg.) (2007): 5 Jahre Stadtumbau Ost – eine Zwischenbilanz, Berlin, online unter: www.bmvbs.de/Anlage/original_1016264/Zweiter-Statusbericht-der-Bundestransfer-stelle-5-Jahre-Stadtumbau-Ost-eine-Zwischenbilanz.pdf (15.05.08).
- Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen (BMVBW) und Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR) (Hg.) (2006): Modellvorhaben der Raumordnung – MORO. Regionalplanerischer Ansätze zur Gewährleistung der öffentlichen Daseinsvorsorge. Dokumentation. Erster gemeinsamer Workshop der beiden Modellregionen, online unter: www.bbr.bund.de/cln_005/nn_22560/DE/Veroeffentlichungen/MORO/2/moro2_1.templateId=raw,property=publicationFile.pdf/moro2_1.pdf (28.04.08).
- Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen (BMVBW) und Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR) (Hg.) (2005): Öffentliche Daseinsvorsorge und demographischer Wandel. Erprobung- und Entwicklungsstrategien in Modellvorhaben der Raumordnung, Berlin, Bonn: Selbstverlag, online unter: www.bbr.bund.de/cln_005/nn_22560/DE/Veroeffentlichungen/Sonderveroeffentlichungen/2005undaelter/OeffentlicheDaseinsvorsorge/DL_OeffentlicheDaseinsvorsorge.templateId=raw,property=publicationFile.pdf/DL_OeffentlicheDaseinsvorsorge.pdf (29.04.08).
- Bundesregierung (2005): Belange der städtischen Ver- und Entsorgungsinfrastruktur beim Stadtumbau Ost (= Antwort auf Kleine Anfrage), Drucksache 15/5533, online unter: [www.bbu.de/publicity/bbu/internet.nsf/0/1AC2E707E4544032C125701C003B6AE3/\\$FILE/BTDrucksache15-5533.pdf?OpenElement](http://www.bbu.de/publicity/bbu/internet.nsf/0/1AC2E707E4544032C125701C003B6AE3/$FILE/BTDrucksache15-5533.pdf?OpenElement) (15.05.08).
- Burzan, Nicole und Schöneck, Nadine M. (2006): Gesellschaft mit beschränktem Zugang? Inklusionsprofile in peripheren ländlichen Räumen, in: Rehberg, Karl-Siegbert (Hg.): Soziale Ungleichheit, Kulturelle Unterschiede (= Verhandlungen des 32. Kongresses der Deutschen Gesellschaft für Soziologie in München 2004, Tbd. 2), Frankfurt / New York: Campus, S. 828-838.
- Canzler, Weert und Knie, Andreas (2007): Demographie und Verkehrspolitik, in: APuZ, 29-39/2007, S. 9-14.

- Christaller, Walter (1933): Die zentralen Orte in Süddeutschland. Eine ökonomisch-geographische Untersuchung über die Gesetzmässigkeit der Verbreitung und Entwicklung der Siedlungen mit städtischen Funktionen, Jena: Fischer.
- Dietz, Otto (2003): Finanzielle Leistungen der Länder an ihre Gemeinden. Kommunaler Finanzausgleich und andere Finanzhilfen, in: Statistisches Bundesamt (Hg.): Wirtschaft und Statistik, 7/2003, S. 648-654.
- Dosch, Fabian & Jakubowski, Peter (2006): Steigerung der Infrastruktur-Effizienz durch Flächenkreislaufwirtschaft, in: BBR (Hg.): Zukunft städtischer Infrastruktur (= Informationen zur Raumentwicklung, Heft 5.2006), S. 293-304.
- Dreyer, Matthias & Hübl, Lothar (2007): Demographischer Wandel und kulturelle Infrastruktur: Auswirkungen und Handlungsansätze (=Wirtschaftswissenschaftliche Fakultät der Leibniz Universität Hannover, Diskussionspapier Nr. 359), Hannover, online unter: www.wiwi.uni-hannover.de/Forschung/Diskussionspapiere/dp-359.pdf (13.06.08).
- Enquête-Kommission (2002): Schlussbericht der Enquête-Kommission „Demographischer Wandel. Herausforderungen unserer älter werdenden Gesellschaft an den Einzelnen und die Politik“, Drucksache 14/8800, Berlin, online unter: <http://dip.bundestag.de/btd/14/088/1408800.pdf> (15.05.08).
- Europäische Kommission (2004): Urban Audit. Key indicators on livign conditions in European Cities, Belgium.
- Finanzministerium Baden-Württemberg (Hg.) (2006): Die Gemeinden und ihre Finanzen, Stuttgart, online unter: www.fm.baden-wuerttemberg.de/fm/2347/GE_Innen.400777.pdf (27.05.08).
- Fitch, Kimberly (2006): Die Privatisierung der Wasserversorgung und die Bedeutung oppositioneller Gruppen: Beobachtungen und Ergebnisse, in: Frank, Susanne & Gandy, Matthew (Hg.): Hydropolis. Wasser und die Stadt der Moderne, Frankfurt a. M. New York: Campus, S. 188-209.
- Flöthmann, E.-Jürgen (2007): Regionale Auswirkungen der demographischen Alterung – Kleinräumige Analysen am Beispiel der Kreise und kreisfreien Städte Nordrhein-Westfalens, in: Zeitschrift für Bevölkerungswissenschaft, Jg.32, Ausg. 1-2, S. 137-160.
- Frank, Susanne & Gandy, Matthew (Hg.) (2006): Hydropolis. Wasser und die Stadt der Moderne, Frankfurt a. M./New York: Campus.
- Gans, Paul & Schmitz-Veltin, Ansgar (Hg.) (2006): Demographische Trends in Deutschland. Folgen für Städte und Regionen, Hannover: ARL.
- Ganser, Karl (2004): Mit weniger Auskommen – aus der Vergangenheit lernen, in: Städte im Umbruch, Vol 1/2004, o.S., online unter: www.schrumpfende-stadt.de/magazin/0401/10ganser.htm (14.05.08).
- Gerstlberger, Wolfgang et al. (2005): PPP als neuartiges Regelungsmuster zwischen öffentlicher Hand und Unternehmen, in: Oppen, Maria; Sack, Detlef & Wegener, Alexander (Hg.): Abschied von der Binnenmodernisierung? Kommunen zwischen Wettbewerb und Kooperation, Berlin: Sigma, S. 121-152.
- Gornig, Martin (2004): Die städtische Ökonomie zwischen Abbruch und Aufbruch, in: Städte im Umbruch, Vol. 1/2004, o. S., online unter: www.schrumpfende-stadt.de/magazin/0401/4gornig.htm (14.05.08).
- Gude, Sigmar (1977): Infrastrukturpolitik und Stadtplanung, in: Simonis, Udo E. (Hg.): Infrastruktur. Theorie und Politik, Köln: Kiepenheuer & Witsch, S. 317-332.
- Gürtler, Martin (2004): Demographischer Wandel. Herausforderungen für die Kommunen (= Taurus Diskussionspapier Nr. 8), Trier.

- Gutsche, Jens-Martin (2006): Soziale Infrastrukturen: Anpassungsfähigkeit und Remanenzkosten bei Nachfrageveränderungen, in: BBR (Hg.): Zukunft städtischer Infrastruktur (= Informationen zur Raumentwicklung, Heft 5.2006), S. 271-280.
- Habermas, Jürgen (1999): Die Einbeziehung des Anderen. Studien zur politischen Theorie, Frankfurt a. M.: Suhrkamp.
- Haller, Christoph (2004): Plädoyer für klare Begrifflichkeiten im Stadtumbauprozess, in: Städte im Umbruch, Vol. 1/2004, o. S., online unter: www.schrumpfende-stadt.de/magazin/0401/8haller.htm (13.05.08).
- Hamm, Ingrid; Seitz, Helmut; Werding, Martin (Hg.) (2008): Demographic Change in Germany. The Economical and Fiscal Consequences, Berlin et al.: Springer.
- Häußermann, Hartmut; Läßle, Dieter; Siebel, Walter (2008): Stadtpolitik, Frankfurt a. M.: Suhrkamp.
- Häußermann, Hartmut (2006): Desintegration durch Stadtpolitik? In: Aus Politik und Zeitgeschichte, Beilage zur Wochenzeitung Das Parlament, Nr. 40-41/2006, S. 14-22.
- Hollbach-Grömig, Beate & Trapp, Jan (2006): The Impact of Demographic Change on Local and Regional Government, Brüssel: CEMR, online unter: <http://edoc.difu.de/edoc.php?id=Z7EAY9OD> (13.05.08).
- Hoscislawski, Thomas (2004): Die Problematik des Stadtumbau Ost als Erbe der DDR-Stadtentwicklung?, in: Städte im Umbruch, Vol. 1/2004, o. S., online unter: www.schrumpfende-stadt.de/magazin/0401/3hoscislawski.htm (13.05.08).
- Harrison, Lawrence E. & Huntington, Samuel P. (Hg) (2000): Culture matters. How values shape human progress, New York: Basic.
- Institut für Landes- und Stadtentwicklungsforschung und Bauwesen des Landes Nordrhein-Westfalen (ILS) (2005) (Hg.): Demografischer Wandel – Konsequenzen für die kulturelle Infrastruktur, Dortmund, online unter: www.ils-shop.nrw.de/download/kultur-demogr.pdf (15.05.08).
- Institut für Stadtforschung und Strukturpolitik (2004): Ergebnisse des 3. Regionalforums in der Region Mecklenburgische-Seenplatte, o. A., online unter: www.regionale-anpassung.de/F03_Prot_3RF_Seenplatte.pdf (10.06.08).
- Institut für Städtebau und Landesplanung (ISL) (o. J.): Theorie der Zentralen Orte von Walter Christaller, online unter: www.isl.uni-karlsruhe.de/module/christaller/christaller.html (28.05.08).
- Jakubowski, Peter (2006): Stadt ohne Infrastruktur heißt Stadt ohne Zukunft. Zur Agenda kommunaler Infrastrukturpolitik, in: BBR (Hg.): Zukunft städtischer Infrastruktur (= Informationen zur Raumentwicklung, Heft 5.2006), S. 237-248.
- Jakubowski, Peter (2006a): Einführung, in: BBR (Hg.): Zukunft städtischer Infrastruktur (= Informationen zur Raumentwicklung, Heft 5.2006), S. I-II.
- Just, Tobias (2004): Demografische Entwicklung verschont öffentliche Infrastruktur nicht, in: Deutsche Bank Research (Hg.): Aktuelle Themen Nr. 294, 27 S., online unter: www.dbresearch.de/PROD/DBR_INTERNET_DE-PROD/PROD0000000000079016.pdf (05.05.08).
- Kassenärztliche Bundesvereinigung (2007): Weniger niedergelassene Ärzte in Ostdeutschland, Pressemitteilung 24.02.2007, online unter: www.bdi.de/bdi/content/020/010/0703012.jsp;jsessionid=ACAA81CC594506BC4972B4FFD8A86CE3 (10.06.08).
- Kaufmann, Franz-Xaver (2005): Schrumpfende Gesellschaft: Vom Bevölkerungsrückgang und seinen Folgen. Suhrkamp: Frankfurt.
- Klein, Thomas (2005): Sozialstrukturanalyse, Hamburg: Rowohlt.
- Koziol, Matthias; Veit, Antje; Walther, Jörg (2006): Stehen wir vor einem Systemwechsel in der Wasserver- und Abwasserentsorgung? Sektorale Randbedingungen und

- Optionen im stadttechnischen Transformationsprozess (= networks papers Heft 22), Berlin: DIFU, online unter: www.networks-group.de/veroeffentlichungen/DF10357.pdf (15.05.08).
- Koziol, Matthias & Walther, Jörg (2006): Ökonomische Schwellenwerte bei der Rücknahme von technischer Infrastruktur in der Stadt, in: Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR) (Hg.): Zukunft städtischer Infrastruktur (= Informationen zur Raumentwicklung, Heft 5), Bonn, S. 259-269.
- Kramer, Caroline & Nutz, Manfred (2006): Räumliche Auswirkungen des demographischen Wandels auf das Bildungs- und Erziehungswesen, in: Gans, Paul & Schmitz-Veltin, Ansgar (Hg.): Demographische Trends in Deutschland. Folgen für Städte und Regionen, Hannover: ARL.
- Krappweis, Stefan (o. J.): Gleichwertige Lebensverhältnisse. Möglichkeiten und Grenzen der Angleichung der Teilräume, TU-Berlin, ISR, online unter: http://planung-tu-berlin.de/Profil/Gleichwertige_Lebensverhaeltnisse.htm (25.04.08).
- Kuklinski, Peter (2006): Demografischer Wandel und Schulnetzplanung für berufsbildende Schulen - dargestellt am Beispiel der Situation in Sachsen, in: Recht der Jugend und des Bildungswesens, Jg. 54, Heft 4, S. 474-493.
- Kultusministerkonferenz (KMK) (2007): Vorausberechnung der Schüler- und Absolventenzahlen 2005 bis 2020 (= Statistische Veröffentlichungen der Kultusministerkonferenz, NR. 182), Selbstverlag, online unter: www.kmk.org/statist/schulprognosetext.pdf (02.06.08).
- Lepsius, M. Rainer (1991): Nationalstaat oder Nationalitätenstaat als Modell für die Weiterentwicklung der Europäischen Gemeinschaft, in: Wildenmann, Rudolf (Hrsg.): Staatswerdung Europas? Optionen für eine Europäische Union, Baden-Baden, S.19-40
- Lepsius, M. Rainer (1993): Demokratie in Deutschland: soziologisch-historische Konstellationsanalysen, Göttingen
- Lütke Daldrup, Engelbert (2008): Herausforderungen des demografischen Wandels für die Stadt- und Raumentwicklungspolitik des Bundes, Vortrag anlässlich des 1. Regionalen Demografiekonvents zum Modellvorhaben "Demografischer Wandel", Sondershausen, online unter: www.bmvbs.de/Presse/Reden-Interviews-,1794,1027838/Herausforderungen-des-demograf.htm?global.back=/Presse/-%2C1794%2C0/Reden-Interviews.htm%3Flink%3Dbmv_liste%26link.sKategorie%3D (25.04.08).
- Mai, Ralf (2004): Altersselektivität und regionalpolitische Konsequenzen der Abwanderung aus Ostdeutschland, in: Städte im Umbruch, Ausgabe 1_2004, o. S., online unter: www.schrumpfende-stadt.de/magazin/0401/5mai.htm (13.05.08).
- Mai, Ralf & Schlömer, Claus (2007): Erneute Landflucht? Wanderungen aus dem ländlichen Raum in die Agglomerationen, in: Zeitschrift für Bevölkerungswissenschaft, Jg. 32, Vol. 3-4, S. 713-742.
- Matthes, Felix Chr.; Cames, Martin (2000): Energiewende 2020: Der Weg in eine zukunftsfähige Energiewirtschaft, Berlin: Heinrich-Böll-Stiftung, online unter: www.oeko.de/oekodoc/716/2000-027-de.pdf (25.06.08).
- Menning, Sonja (2007): Haushalte, familiäre Lebensformen und Wohnsituation älterer Menschen (= Report Altersdaten, GeroStat: Statistisches Informationssystem, 02/2007), Berlin, online unter: www.dza.de/SharedDocs/Publikationen/GeroStat_20Report_20Altersdaten/GeroStat_Report_20Altersdaten_Heft_2_2007.templateId=raw,property=publicationFile.pdf/GeroStat_Report_Altersdaten_Heft_2_2007.pdf (12.06.08).
- Miera, Stephanie (1994): Kommunales Finanzsystem und Bevölkerungsentwicklung, Frankfurt a. M. et al.: Peter Lang.

- Müller, Walter (2006): Räumliche Auswirkungen des demographischen Wandels auf die öffentlichen Finanzen, in: Gans, Paul & Schmitz-Veltin, Ansgar (Hg.): Demographische Trends in Deutschland. Folgen für Städte und Regionen, Hannover: ARL, S. 84-111.
- Oppen, Maria; Sack, Detlef & Wegener, Alexander (Hg.) (2005): Abschied von der Binnenmodernisierung? Kommunen zwischen Wettbewerb und Kooperation, Berlin: Sigma.
- Oppen, Maria & Sack, Detlef (2005): Wettbewerb und Kooperation – Zur Einführung, in: dies. & Wegener, Alexander (Hg.): Abschied von der Binnenmodernisierung? Kommunen zwischen Wettbewerb und Kooperation, Berlin: Sigma, S. 13-30.
- Public-Private-Partnership Initiative des Landes Nordrhein-Westfalen (PPP NRW) (2004): Evaluation der ersten PPP-Projekte NRW, online unter: www.ppp.nrw.de/publikationen/evaluation_082004.pdf (20.05.08).
- Rehberg, Karl-Siegbert (Hg.) (2006): Soziale Ungleichheit, Kulturelle Unterschiede (= Verhandlungen des 32. Kongresses der Deutschen Gesellschaft für Soziologie in München 2004, 2 Bd.), Frankfurt / New York: Campus.
- Roloff, Juliane (2003): Demographischer Faktor, Hamburg: Europ. Verl.-Anst.
- Sack, Detlef (2005): Indienstnahme der Kooperation für den Wettbewerb?, in Oppen, Maria; Sack, Detlef & Wegener, Alexander (Hg.): Abschied von der Binnenmodernisierung? Kommunen zwischen Wettbewerb und Kooperation, Berlin: Sigma, S. 99-120.
- Scheiner, Joachim (2006): Auswirkungen des demographischen Wandels auf den Verkehr, in: Gans, Paul & Schmitz-Veltin, Ansgar (Hg.): Demographische Trends in Deutschland. Folgen für Städte und Regionen, Hannover: ARL, S. 131-153.
- Schmidt, Manfred G. (1995): Wörterbuch zur Politik, Stuttgart: Kröner.
- Schulz, Erika (1995): Auswirkungen des Bevölkerungsrückganges in den neuen Bundesländern auf ausgewählte Infrastrukturbereiche, in: Vierteljahrshefte zur Wirtschaftsforschung, Jg. 64, Ausg. 3, S. 493-508.
- Seitz, Helmut (2008): The Impact of Demographic Change on Fiscal Policy, in: Hamm, Ingrid; Seitz, Helmut; Werding, Martin (Hg.): Demographic Change in Germany. The Economical and Fiscal Consequences, Berlin et al.: Springer, S. 129-188.
- Seitz, Helmut & Kempkes, Gerhard (2007): Fiscal Federalism and Demography, in: Public Finance Review, Vol. 35 (3), S. 385-413.
- Simonis, Udo E. (1977) (Hg.): Infrastruktur. Theorie und Politik, Köln: Kiepenheuer & Witsch.
- Spellerberg, Annette; Huschka, Denis & Habich, Roland (2006): Angleichung und Polarisierung: Entwicklung der Lebensqualität in ländlichen Kreisen, in: Rehberg, Karl-Siegbert (Hg.): Soziale Ungleichheit, Kulturelle Unterschiede (= Verhandlungen des 32. Kongresses der Deutschen Gesellschaft für Soziologie in München 2004, Tbd. 2), Frankfurt / New York: Campus, S. 839-861.
- Staatskanzlei Saarland (2008): Den demographischen Wandel gestalten. Demographiebericht der saarländischen Landesregierung, Saarbrücken: Selbstverlag.
- Statistisches Bundesamt (2008): Eheschließung, Geborene und Gestorbene, Tabelle, online unter: www.destatis.de/jetspeed/portal/cms/Sites/destatis/Internet/DE/Content/Statistiken/Bevoelkerung/EheschliessungenScheidungen/Tabellen/Content100/EheschliessungenGeboreneGestorbene.templateId=renderPrint.psml (27.05.08).
- Statistisches Bundesamt (2008a): Beförderte Personen in Deutschland, Tabelle, online unter: www.destatis.de/jetspeed/portal/cms/Sites/destatis/Internet/DE/Content/Statistiken/Verkehr/Personenbefoerderung/Tabellen/Content75/BefoerdertePersonen.templateId=renderPrint.psml (27.05.08).

- Statistisches Bundesamt (2006): 11. koordinierte Bevölkerungsvorausberechnung: Annahmen und Ergebnisse. Statistisches Bundesamt: Wiesbaden.
- Sternatz, Renate (2005): Wettbewerb kann Chance sein: Thesen zur Leistungsfähigkeit kommunaler Verwaltung, in: Oppen, Maria; Sack, Detlef & Wegener, Alexander (Hg.): Abschied von der Binnenmodernisierung? Kommunen zwischen Wettbewerb und Kooperation, Berlin: Sigma, S. 193-202.
- Topp, Hartmut H. (2006): Trend, innovative Weichenstellungen und Hebel für Mobilität und Verkehr – von 2030 aus gesehen, in: Technikfolgenabschätzung – Theorie und Praxis, Jg. 15, (3), S. 12-20.

10.1. Presseartikel

- Ärzteblatt: 19.05.2008: KBV: „Ja“ zur Delegation ärztlicher Leistungen, „nein“ zur Substitution, online unter: www.aerzteblatt.de/v4/news/news.asp?id=31756 (27.05.2008).
- Ärzteblatt: 19.07.2006: Brandenburg: Landärzte erhalten Investitionszuschüsse, online unter: www.aerzteblatt-studieren.de/doc.asp?docId=103532 (27.05.08).
- Ärztliche Praxis: 27.03.07: Gemeindeschwester „Agnes“ hat Zukunft, online unter: www.aerztlichepraxis.de/artikel_politik_pflege_gemeindeschwester_1174995573.htm (27.05.2008).
- Bayerischer Rundfunk: 06.12.07: Mächler und Kümmerer. Wie die Unbeugsamen vom Auerberg ihr Dorf retten, 45min, Autor: Eva Herzum.
- Berliner Zeitung: 11.03.2008: Fit für die Landarztpraxis, online unter: www.berlinonline.de/berliner-zeitung/archiv/.bin/dump.fcgi/2008/0311/brandenburg/0054/index.html (27.05.08).
- Blitzpunkt Verlag: o. D.: Kampf gegen Windmühlenflügel Sorgenkind „Nahversorgung im ländlichen Raum“, online unter: www.blitzpunkt-verlag.de/cgi-bin/click.it?action=news_details&id=4744&fc=7&pg=1&sid=38558-37593692 (28.05.08).
- Frankfurter Allgemeine Zeitung (FAZ): 15.05.08: Die Selbstversorger von Bad Schlema, online unter: www.faz.net/s/RubCD175863466D41BB9A6A93D460B81174/Doc~EBEC6CF721EA94CC6A0DF9D96943A02A7~ATpl~Ecommon~Scontent.html (28.05.08).
- Frankfurter Allgemeine Zeitung: 20.05.08: Auch die Ärzte zieht es in die Städte, online unter: www.faz.net/s/RubC43EEA6BF57E4A09925C1D802785495A/Doc~E10237F007A164CFA94636C8420743E1A~ATpl~Ecommon~Scontent.html (28.05.08).
- Frankfurter Allgemeine Sonntagszeitung (FAS): 27.04.08: Schwellenlos um Mieter werben, S. V 15.
- Frankfurter Allgemeine Sonntagszeitung: 25.05.08: Rufen Sie die Schwester!
- Süddeutsche Zeitung: 16.06.07: Das Premium-Universum, online unter: www.sueddeutsche.de/kultur/artikel/226/180669/ (24.06.08).
- Tagesspiegel: 24.08.06: Der Osten als Testfall für die Demografie, online unter: www.tagesspiegel.de/politik/div/art771,2200561 (02.05.08).

10.2. Zentrale Literatur

- Canzler, Weert und Knie, Andreas (2007): Demographie und Verkehrspolitik, in: APuZ, 29-39/2007, S. 9-14.
- Frank, Susanne & Gandy, Matthew (Hg.) (2006): Hydropolis. Wasser und die Stadt der Moderne, Frankfurt a. M./New York: Campus.
- Gans, Paul & Schmitz-Veltin, Ansgar (Hg.) (2006): Demographische Trends in Deutschland. Folgen für Städte und Regionen, Hannover: ARL.

- Häußermann, Hartmut; Läßle, Dieter; Siebel, Walter (2008): Stadtpolitik, Frankfurt a. M.: Suhrkamp.
- Koziol, Matthias; Veit, Antje; Walther, Jörg (2006): Stehen wir vor einem Systemwechsel in der Wasserver- und Abwasserentsorgung? Sektorale Randbedingungen und Optionen im stadttechnischen Transformationsprozess (= networks papers Heft 22), Berlin: DIFU, online unter: www.networks-group.de/veroeffentlichungen/DF10357.pdf (15.05.08).
- Miera, Stephanie (1994): Kommunales Finanzsystem und Bevölkerungsentwicklung, Frankfurt a. M. et al.: Peter Lang.
- Oppen, Maria; Sack, Detlef & Wegener, Alexander (Hg.) (2005): Abschied von der Binnenmodernisierung? Kommunen zwischen Wettbewerb und Kooperation, Berlin: Sigma.

10.3. Linkliste

www.bbr.bund.de

Das Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR) informiert unter *Forschen und Beraten* → *Raumordnung* → *Raumentwicklung* in Deutschland umfassend über die Raumentwicklung in Deutschland. Hier findet sich auch der Unterpunkt *Demographie*. Daneben wird unter *Forschungsprogramme* auf Projekte hingewiesen, wie z. B. „MORO – Modellvorhaben der Raumordnung“ oder „ExWoSt – Experimenteller Wohnungs- und Städtebau“, die sich mit Schwerpunkten wie Infrastruktur und Daseinsvorsorge etc. im ländlichen und städtischen Raum befassen. Ergänzt werden die einzelnen Rubriken meist mit zahlreichen Veröffentlichungen des Amtes, die größtenteils als Download zur Verfügung stehen.

www.bmvbs.de

Das Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung informiert über Absichten und Aufgaben der Bundesregierung in verschiedenen Politikfeldern der Infrastruktur wie Verkehr, Stadt- und Raumentwicklung. Teilweise finden sich hierzu Veröffentlichungen, die als PDF zur Verfügung gestellt werden.

Besonderheiten: Unter www.bmvbs.de/-,1582.20402/Glossar-Raumordnung.htm finden sich Erläuterungen zu Begriffen der Raumordnung. Unter www.bmvbs.de/beauftragter findet sich die Sonderseite des Beauftragten für die neuen Bundesländer.

www.demographicchange.info

Eine Seite von econsense, die von Industriekonzernen getragen wird. Vorrangig geht es um Herausforderungen der Personalpolitik in Unternehmen. Für die Infrastruktur ist die Demographic Risk Map unter www.demographic-risk-map.eu interessant. Dort kann man sich die regional unterschiedliche Bevölkerungsentwicklung als Karte interaktiv darstellen lassen.

www.demographiekonkret.aktion2050.de

Projekthomepage der BertelsmannStiftung, die sich den Herausforderungen der Kommunen und Regionen widmet. Zahlreiche Beispiele erläutern individuelle Lösungsansätze einzelner Kommunen für spezifische Problemlagen. Unter *Themen* können teilweise infrastrukturelle Aspekte und die entsprechenden kommunalen Ansätze gefunden werden.

www.dza.de

Homepage des Deutschen Zentrums für Altersfragen. Behandelt werden wissenschaftliche Fragen des Alters und Alterns. Aktuelle und innovative Informationen werden der Gesellschaft und Politik sowie dem akademischen Diskurs zur Verfügung gestellt. Unter „Sozialberichterstattung“ finden sich regelmäßig die "GeroStat Report Altersdaten" sowie statistische Kurzreports als Online-Publikationen zum Download.

www.espon.eu

Das europäische Raumbeobachtungsnetzwerk ESPON (European Spatial Planning Observation Network) stellt Grundlagen und Daten über Raumordnung, Trends und Auswirkungen auf Politikfelder zur Verfügung.

Besonderheit: Mit der herunterladbaren Anwendung HyperAtlas lassen sich regionale Entwicklungstendenzen darstellen.

http://ec.europa.eu/research/research-eu/54/index_de.html

Webseite zur 54. Ausgabe des Magazins des Europäischen Forschungsraumes, die sich mit dem Schwerpunktthema Stadtforschung befasst. Zu finden sind vor allem Aspekte von Großstädten zur Stadtplanung oder der Verkehrspolitik, aber auch andere Projekte etwa von Stadtnetzwerken zum Umweltschutz.

www.gerostat.de

GeroStat bietet online gerontologisch relevante Daten der amtlichen Statistik und der empirischen Sozialforschung im Kontext mit beschreibenden Informationen. Es werden sehr viele Bereiche zum Leben der Älteren abgedeckt, die interaktiv ausgewählt und in Tabellenform ausgegeben werden können.

www.kern.de

Webseite der Region Kiel, Eckernförde, Rendsburg und Neumünster, die beispielhaft für die technologische, wirtschaftliche und kulturelle Zusammenarbeit verschiedener Kommunen in einer Region steht. Vorgestellt werden die unterschiedlichen Maßnahmen und Projekte, die auch grenzüberschreitend umgesetzt werden und deren Ziel vor allem die Aufwertung der vom demografischen Wandel herausgeforderten Region ist.

www.ppp.nrw.de

Seite des Finanzministeriums Nordrhein-Westfalen zum Thema „Public-Private-Partnership“. Vorgestellt werden Maßnahmen zur Etablierung von Partnerschaften zwischen öffentlicher Hand und privaten Unternehmen bei der Realisierung von Infrastrukturprojekten. Die große Vielfalt der Projektbereiche wird überblicksartig dargestellt.

www.saarland.de/4676.htm

Linksammlung der saarländischen Landesregierung zum Thema Dorferneuerung und Dorfentwicklung.

www.stadtumbau.com

Private Webseite von J. Goldschmidt der Beiträge und Veröffentlichungen zum Stadtumbau Ost und Stadtumbau West aufbereitet und zur Verfügung stellt. Darunter: Pressebeiträge, Beiträge und Informationen aus Veranstaltungen und Veröffentlichungen, Literaturhinweise, Linklisten, Informationen zur Wohnungs- & Immobilienwirtschaft und Infrastruktur und Stadtumbau.

Besonderheit: Die Seite hält ein so genanntes „Lexikon“ bereit, das zentrale Fachbegriffe des Stadtumbaus erläutert.

www.stadtumbau-portal.de

Internetangebot des BBR, das sich als Wegweiser einschlägigen Seiten des Stadtumbaus im Internet versteht. Vertreten sind die zentralen Programme des Bundesamtes sowie jene der Bundesländer. Hervorzuheben sind vor allem www.stadtumbau-ost.info und www.stadtumbauwest.info.

www.wegweiser-kommune.de

Homepage der BertelsmannStiftung auf der auf zahlreiche kommunale Herausforderungen eingegangen wird. Im Zentrum stehen vor allem Daten, Kategorisierungen sowie Prognosen, die für Kommunen individuell interaktiv abgerufen werden können.

Besonderheiten: Für jede Kommune kann ein individueller, perspektivischer Finanzcheck durchgeführt werden, vorausgesetzt man verfügt über die notwendigen Haushaltsinformationen. Daneben bestehen für verschiedene Kommunaltypen ausformulierte Handlungsanweisungen in Kurzform.