

Bericht des Hauptausschusses der Ministerkonferenz für Raumordnung (MKRO)

„Demografischer Wandel und Daseinsvorsorge“

Inhalt

1. Arbeitsauftrag.....	2
2. Aussagen der Raumordnungsprognose 2025 des BBSR.....	2
3. Sicherung der Qualität der Daseinsvorsorge insbes. in dünn besiedelten Räumen.....	4
3.1 Aussagen im neuen ROG	4
3.2 Umsetzung der Leitbilder für die Raumentwicklung und Ansätze zu ihrer Konkretisierung und Weiterentwicklung	5
3.2.1 System der Zentralen Orte	5
3.2.2 Kooperationen Zentraler Orte	7
3.3 Forschungsprojekt des Bundes „Kooperation Zentraler Orte in schrumpfenden Regionen“	10
3.4. Standards und Qualität der Daseinsvorsorge.....	10
3.4.1 Bestandsaufnahme	12
3.4.2 bundesweite Forschungsvorhaben.....	13
3.5 Forschungsprojekt: Masterplan Daseinsvorsorge	13
4. Flächeninanspruchnahme und demografische Entwicklung	14
4.1 Problemaufriss.....	14
4.2 Bund-Länder-Arbeitsgruppe im Rahmen der Nachhaltigkeitsstrategie	15
5. Stadt-Umland-Beziehung.....	16
5.1 Stadt-Umland-Wanderung	16
5.2 Stadt-Umland-Kooperation.....	17
6. Demografiecheck/Nachhaltigkeitscheck.....	19
6.1 Stand der Diskussion im Bund	19
6.2 Stand der Diskussion in den Ländern	20
6.3 Stand der Diskussion in der MKRO.....	23

1. Arbeitsauftrag

Die Auswirkungen des Demografischen Wandels beeinflussen zahlreiche Politikbereiche und stellen auch die Raumordnung in Bund und Ländern in ihren Hauptaufgaben - nämlich die räumlichen Entwicklungsprozesse frühzeitig zu erkennen und durch Ziele und raumordnerische Grundsätze zu gestalten - vor neue Herausforderungen.

Die 35. MKRO hat sich zuletzt mit dem Eckpunktebeschluss „Demografischer Wandel und Daseinsvorsorge“ des Themas angenommen und die Handlungsschwerpunkte für den weiteren Umgang mit der Thematik beschrieben. Dazu zählen insbesondere die situationsadäquate Handhabung des Zentrale-Orte-Konzepts, Maßnahmen zum Erhalt der Infrastruktur in dünn besiedelten Räumen z. B. durch Bündelung von Einrichtungen und neuartigen Angebotsformen, die Gewährleistung von Qualitätsstandards bei der Sicherung der Daseinsvorsorge sowie die Intensivierung bei der Zusammenarbeit mit den Fachplanungen.

Der Eckpunktebeschluss legt fest, dass der 36. MKRO ein Bericht mit Empfehlungen vorzulegen sei, der den Bericht zur Umsetzung der Leitbilder beim Thema Demografischer Wandel und Daseinsvorsorge ergänzt und darüber hinaus die zwischenzeitlichen Erfahrungen von Bund und Ländern im Umgang mit der Thematik aufgreift. Bund und Länder haben sich in Erfüllung dieses Auftrags darauf verständigt, in dem zu erarbeitenden Bericht insbesondere auf die Punkte Kooperationsmodelle von Kommunen zur Gewährleistung der Daseinsvorsorge, Mindeststandards bzw. Qualität der Daseinsvorsorge sowie Demografiechecks einzugehen¹.

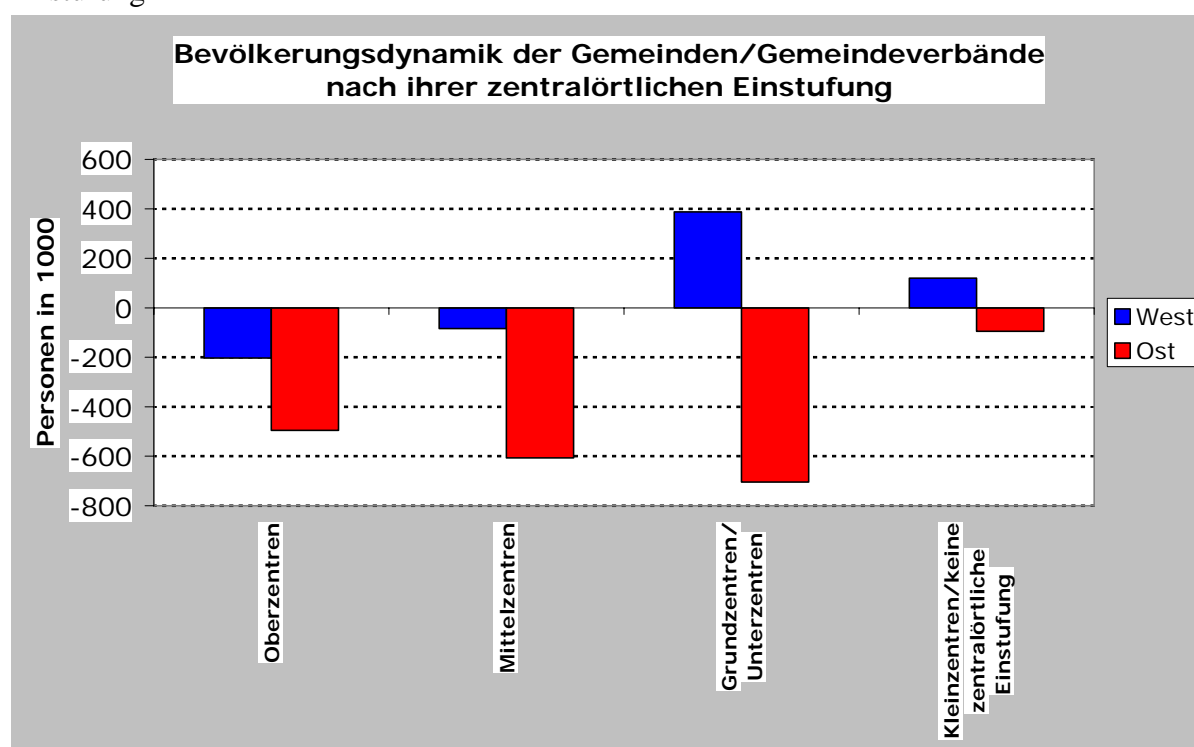
2. Aussagen der Raumordnungsprognose 2025 des BBSR

Die Aussagen der Raumordnungsprognose 2025 des Bundesinstituts für Bau-, Stadt- und Raumforschung aber auch die Bevölkerungsprognosen der Bundesländer unterstreichen vor dem Hintergrund der künftigen Bevölkerungsentwicklung die Handlungserfordernisse, Beiträge zur Sicherung und nachhaltigen Weiterentwicklung der Einrichtungen der Daseinsvorsorge zu leisten. Zwar ist die Abnahme der Gesamtbevölkerung bis 2025 mit bundesweit 2 % moderat, dahinter verbergen sich aber starke altersstrukturelle Verschiebungen und teilweise erhebliche regionale Unterschiede. Die Differenzierung verläuft zwischen alten und neuen Ländern und entlang dem siedlungsstrukturellen Gefälle zwischen den ländlich peripheren und den zentral gelegenen städtisch geprägten Räumen sowie zwischen prosperierenden und wirtschaftlich strukturschwachen Regionen. Dabei steht einer größer werdenden Gruppe von Städten und Gemeinden mit Schrumpfungstendenzen eine kleiner werdende Gruppe mit teils noch kräftigem Wachstum an Bevölkerung und Erwerbspersonen gegenüber (s. Anlage – Kurzfassung der Raumordnungsprognose 2025 in BBR-Berichte KOMPAKT 2/2008).

¹ In der AG haben die Länder Bayern, Mecklenburg-Vorpommern, Hessen, Rheinland-Pfalz, Sachsen, Sachsen-Anhalt, Saarland und Thüringen mitgewirkt.

Dabei muss die Bevölkerungsdynamik im Zusammenhang mit der Zentralität der Gemeinden gesehen werden (vgl. Abb.). Es offenbart sich ein gegenläufiges Gefälle zwischen den alten und den neuen Ländern. In den alten Ländern erwarten gemäß der Raumordnungsprognose die Oberzentren und die Mittelzentren insgesamt leichte Bevölkerungsabnahmen bis 2025, die Unterzentren und Gemeinden ohne zentralörtliche Einstufung hingegen könnten noch wachsen. In verschiedenen Regionen können auch gegenläufige Tendenzen erwartet werden, so dass auch in den alten Ländern für eine ganze Reihe von Mittel- und Unterzentren erhebliche Herausforderungen bei der Sicherung der Daseinsvorsorge und der Erhaltung der Tragfähigkeit zentraler Einrichtungen entstehen werden. In den neuen Ländern verlieren dagegen alle vier Gemeindetypen in ihrer Gesamtheit Bevölkerung. Die relativ geringsten Verluste erwarten die Oberzentren und solche Gemeinden ohne zentralörtliche Einstufung, die suburbane Funktionen für Oberzentren ausüben. In Mittel- und Grund-/Unterzentren werden die stärksten Bevölkerungsabnahmen stattfinden.

Grafik: Bevölkerungsdynamik der Gemeinden/Gemeindeverbände nach ihrer zentralörtlichen Einstufung²



Eine wesentliche Besonderheit des demografischen Wandels ist die räumliche Spaltung der Dynamik, das Nebeneinander von wachsenden und schrumpfenden Regionen, Kreisen und Gemeinden. Obwohl alle Gemeindetypen in den neuen Ländern insgesamt an Bevölkerung

² Anmerkung: Die Verwendung von Gemeindeverbänden in der Bevölkerungsprognose führt bei der Zuordnung der Prognoseergebnisse zu Gemeinden nach der Zentralität zu gewissen Unschärfen, weil die einzelnen Teile der Gemeindeverbände verschiedene Zentralitätsgrade besitzen können.

abnehmen, werden einzelne Städte und Gemeinde auch in den neuen Ländern noch wachsen. Das Verhältnis zwischen wachsenden und schrumpfenden Gemeinden wird in den alten Ländern 60 zu 40, in den neuen Ländern immerhin 30 zu 70 betragen.

Die Ergebnissen der Raumordnungsprognose lassen sich wie folgt zusammenfassen:

1. Die Stabilisierung und Zukunftssicherung dünn besiedelter und strukturschwacher ländlicher Räume mit Bevölkerungsverlusten erfordert innovative regionale Versorgungskonzepte zur Gewährleistung der Daseinsvorsorge.
2. Die Alterung der Bevölkerung wird das Umland der Städte erreichen, wo insbesondere unter immobilienwirtschaftlichen Aspekten Anpassungsprozesse zu initiieren und zu steuern sind³.
3. Erkennbare Tendenzen zu einer verstärkten Wanderung in die Städte eröffnen die Chance, z. B. durch attraktive und kostengünstige Wohnkonzepte in städtischen Lebensräumen insbesondere für ältere Menschen und Familien mit Kindern eine verstärkte Innenentwicklung zu erreichen.
4. Die Konkurrenz um junge, qualifizierte Erwerbspersonen, die als Voraussetzung für die wirtschaftlichen Zukunftsfähigkeit von Regionen gelten, wird sich verschärfen. Abwanderungstendenzen ist deshalb entgegenzuwirken.

3. Sicherung der Qualität der Daseinsvorsorge insbes. in dünn besiedelten Räumen

3.1 Aussagen im neuen ROG

Mit der Novellierung des Raumordnungsgesetzes wurde die Möglichkeit genutzt, die Entwicklung des Raumes in den Zusammenhang strukturverändernder Entwicklungen wie beispielsweise dem Demografischen Wandel zu stellen. Zugleich wurde mit dem neuen ROG die Gewährleistung gleichwertiger Lebensverhältnisse in den Teilräumen – eingebunden in die Leitvorstellung der nachhaltigen Raumentwicklung – als zentraler Leitgedanke vorausgestellt und gewichtet. Das novellierte ROG unterstützt die räumliche Planung der Länder und Regionen auch im Hinblick auf die Herausforderungen des demografischen Wandels. Dazu wurden die gesetzlichen Grundsätze der Raumordnung überarbeitet und an die aktuellen „Leitbilder und Handlungsstrategien für die Raumentwicklung in Deutschland“ angepasst.

Der Sicherung der Daseinsvorsorge vor dem Hintergrund des Demografischen Wandels wird durch die Herausstellung von einzelnen Aspekten – auch zur Stärkung dünn besiedelter Räume – Rechnung getragen. So legt das Raumordnungsgesetz in seinen Grundsätzen z. B. fest, dass „die Versorgung mit Dienstleistungen und Infrastrukturen, insbesondere die Erreichbarkeit von Einrichtungen und Angeboten der Grundversorgung für alle Bevölkerungsgruppen

³ Infolge der Abnahme junger Haushalte wird die Nachfrage nach familiengerechten Wohnungen stark abnehmen. Gleichzeitig werden große Wohnungen verstärkt durch kleine Haushalte belegt (oft Frauen ab 75 Jahre). Somit wächst das Potenzial an Wohnungen und Eigenheimen, die als „Gebrauchwohnungen“ wieder auf den Markt kommen werden. Damit verbessert sich in Zukunft insbesondere in den alten Ländern die Chancen junger Familien im näheren suburbanen Raum Wohneigentum im Bestand zu bilden.

zur Sicherung von Chancengerechtigkeit in den Teilräumen in angemessener Weise zu gewährleisten ist.“ Diese Grundsätze sind bei Festlegungen in den Raumordnungsplänen der Länder und Regionen zu berücksichtigen und zu konkretisieren. Hierfür ist das Zentrale-Orte-Konzept in seiner Ausprägung der dezentralen Konzentration das geeignete Instrument.

3.2 Umsetzung der Leitbilder für die Raumentwicklung und Ansätze zu ihrer Konkretisierung und Weiterentwicklung

3.2.1 System der zentralen Orte

Grundsätzlich können von Bevölkerungsrückgang betroffene Regionen unterschieden werden in ländlich periphere Räume, für die die Aufrechterhaltung der Daseinsvorsorge im Vordergrund steht, und altindustrialisierte Regionen mit wirtschaftlichen Strukturschwächen, die infolge geringerer Nachfrage infrastrukturelle Kapazitätsanpassungen vornehmen müssen. Im Bericht an die 35. MKRO „Umsetzung der Leitbilder für die Raumentwicklung und Ansätze zu ihrer Konkretisierung und Weiterentwicklung“ von 2008 wird dargestellt, dass Länder mit deutlichen Bevölkerungsverlusten ihre Landes- und Regionalplanung auf die demografischen Rahmenbedingungen ausrichten, z. B. durch Straffung der Zahl der Ebenen des zentralörtlichen Systems sowie der Anzahl der Zentralen Orte.

Das Zentrale-Orte-System ist dabei weiterhin das wichtigste raumordnerische Instrument, mit dem die Gewährleistung der öffentlichen Daseinsvorsorge räumlich organisiert wird. Aus diesem Grund stehen bei der Aufstellung neuer Landesentwicklungspläne alle Zentralen Orte der obersten und mittleren Stufe hinsichtlich Erreichbarkeit und Tragfähigkeit von zentralörtlichen Einrichtungen auf dem Prüfstand⁴. Wesentliches Ziel der Überprüfung ist dabei, vor dem Hintergrund der prognostizierten Bevölkerungsentwicklung die planerischen Grundlagen zu legen, um die Folgen des Rückgangs der Bevölkerungszahl und die Verschiebung in der Altersstruktur bei der räumlichen Entwicklung der Infrastruktur berücksichtigen zu können.

Beachtet werden bei der Festlegung der Zentralen Orte ebenso die zum Teil auch erfolgten oder die ggf. geplanten Struktur- und Gebietsreformen. Konzepte, die bei der Überarbeitung der Programme und Pläne Struktur- und Gebietsreformen berücksichtigen, werden z. B. in Berlin- Brandenburg, Sachsen und Sachsen-Anhalt verfolgt.

So wurde z. B. in Sachsen-Anhalt unter dem Gesichtspunkt der bis 2010 durchzuführenden Gemeindegebietsreform und der damit verbundenen Bildung von Einheitsgemeinden mit einer Vielzahl von Ortsteilen im Landesplanungsgesetz der Begriff „Zentraler Ort“ eindeutig definiert: „Zentraler Ort ist ein im Zusammenhang bebauter Ortsteil als zentrales Siedlungsge-

⁴ Im MKRO-Bericht „Umsetzung der Leitbilder für die Raumentwicklung und Ansätze zu ihrer Konkretisierung und Weiterentwicklung“ wird dazu auf S. 17 ausgeführt: „Im Rahmen der anstehenden Novellierungen der Landespläne wurde und wird i.d.R. eine Strategie der Straffung der Zahl der Ebenen des zentralörtlichen Systems (z.B. Berlin-Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern) sowie der Anzahl der Zentralen Orte (z.B. Berlin-Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen-Anhalt) verfolgt.“

biet einer Gemeinde einschließlich seiner Erweiterungen im Rahmen einer geordneten städtebaulichen Entwicklung.“

Damit soll das Konzentrationsgebot zentralörtlicher Versorgungseinrichtungen im Zentralen Ort durchgesetzt und z.B. die Verteilung großflächiger Einzelhandelseinrichtungen über die Ortsteile einer Stadt verhindert werden. Sind aufgrund von Unterauslastung vorhandener Versorgungseinrichtungen Schließungen erforderlich, dann in den Ortsteilen und nicht im räumlich bestimmten Zentralen Ort. Durch die im Landesentwicklungsplan festgelegten Zentralen Orte werden gleichzeitig die Voraussetzungen für einen gezielten Einsatz öffentlicher Mittel geschaffen, um leistungsstarke Versorgungskerne für die Bevölkerung zu entwickeln und zu sichern. Insofern finden Vorgaben der Raumordnung ihren Niederschlag in den Fachplanungen, insbesondere in den Bereichen Bildung, Soziales und ÖPNV.

Wie die meisten anderen Länder, hält auch Sachsen-Anhalt dabei an einem dreistufigen Zentrale-Orte-System fest. Nur bei gravierenden Erreichbarkeitsdefiziten, insbesondere im ländlich schwach strukturierten Raum mit geringer Einwohnerdichte, werden für wenige Mittel- und Grundzentren Teilfunktionen der nächst höheren Stufe festgelegt.

Im Landesentwicklungsplan (LEP) 2004 Thüringen wurde klargestellt, dass Gemeinden und nicht Gemeindeteile als Zentrale Orte ausgewiesen werden. Bei großflächigen Gemeinden können durch die Regionalplanung innerhalb der als Zentraler Ort ausgewiesenen Gemeinden Siedlungs- und Versorgungskerne als Grundsatz der Raumordnung bestimmt werden, sofern eine überörtliche Bedeutung raumordnerisch begründet ist. Die Anzahl der zentralörtlichen Stufen wurde gestrafft, indem auf die Stufe der teilfunktionalen Mittelzentren verzichtet wird und die bisherigen Unter- und Kleinzentren zu Grundzentren zusammengefasst werden.

Eine Besonderheit ist die im LEP festgeschriebene Überprüfung einiger Mittelzentren nach drei Jahren. Die Kriterien für diese Überprüfung sind bereits im LEP enthalten, so dass hier eine größtmögliche Transparenz ermöglicht wird.

In Sachsen wurde bereits mit dem Landesentwicklungsplan (LEP) 2003 die Anzahl der ausgewiesenen Mittelzentren gestrafft. Zudem wurden das bisher vierstufige System der Zentralen Orte auf drei reduziert und für die Ausweisung von Grundzentren durch die Regionalplanung Kriterien festgelegt. Mit der Möglichkeit der Festlegung von Versorgungs- und Siedlungskernen sollen Konzentrationsprozesse überörtlicher Infrastruktur unterstützt werden. Die Schaffung effizienter Verwaltungsstrukturen als eine Grundlage tragfähiger Strukturen der Daseinsvorsorge ist auch ein Ziel der zum 1. August 2008 umgesetzten Kreis- und Funktionalreform, mit der die Zahl der Landkreise reduziert wurde, und zudem einige Städte ihre Kreisfreiheit verloren. Ein wesentliches Kriterium der Neugliederung zu leistungsfähigen Verwaltungseinhalten war die Vorgabe, auch im Jahre 2020 in der Regel noch eine Mindesteinwohnerzahl von 200.000 je Landkreis zu gewährleisten.

Auch in Mecklenburg-Vorpommern wurde im Zuge der Neuaufstellung des Landesraumentwicklungsprogramms 2005 das Zentrale-Orte-System den Herausforderungen des Demografischen Wandels angepasst. Dazu wurde das System gestrafft, insbesondere um die Tragfähigkeit der Grundzentren zu erhöhen, Zwischenstufen wurden aufgehoben und das System wurde auf die 3 Stufen Grund-, Mittel- und Oberzentren umgestellt, und es wurde inhaltlich in vielen Bereichen überarbeitet (ähnlich wie oben für Sachsen-Anhalt ausführlich dargestellt).

In der Hauptstadtregion Berlin-Brandenburg hat man die im Jahr 2003 abgeschlossene Gemeindestrukturereform zum Anlass genommen, die Frage der Funktionszuweisungen an Zent-

rale Orte neu zu definieren. So definiert das gemeinsame Landesentwicklungsprogramm 2007 Zentrale Orte als „solche Gemeinden (...), die aufgrund ihrer räumlichen Lage der zu versorgenden Bevölkerung ihrer Verflechtungsbereiche, ihrer funktionalen Ausstattung und ihrer Potenziale in der Lage sind, die übergemeindlichen Aufgaben der Daseinsvorsorge langfristig und flächendeckend zu erfüllen.“

Die Aufgaben der Grundversorgung sind mit dem neuen Landesentwicklungsplan Berlin-Brandenburg (LEP B-B) flächendeckend innerhalb der amtsfreien Gemeinden und der Ämter wahrzunehmen, so dass eine zentralörtliche Funktionszuweisung für die Grundversorgung obsolet geworden ist. Innerhalb der amtsfreien Gemeinden und der Ämter ist die Festlegung von räumlichen Funktionsschwerpunkten für Bündelung von Einrichtungen der Grundversorgung vorgesehen. Das System der Zentralen Orte ist in Berlin-Brandenburg dreistufig und besteht aus den Elementen Metropole, Oberzentrum und Mittelzentrum. Die Anzahl der Gemeinden mit mittelzentralen Funktionszuweisungen ist insbesondere im Berliner Umland aber auch in ländlichen Räumen erhöht worden. Einrichtungen des großflächigen Einzelhandels sind regelmäßig nur innerhalb zentraler Orte zulässig, solche mit zentrenrelevanten Sortimenten nur innerhalb städtischer Kernbereiche.

3.2.2 Kooperationen Zentraler Orte

Der Bericht an die 35. MKRO von 2008 betont zudem die Notwendigkeit, Kooperation zu vertiefen und weiterzuentwickeln. Kooperationen Zentraler Orte sind ein Weg, durch eine arbeitsteilige Wahrnehmung zentralörtlicher Funktionen die notwendigen Infrastrukturangebote zu sichern und ggf. eine Überausstattung mit langfristig nicht tragfähiger Infrastruktur zu vermeiden. In Zusammenarbeit mit den Fachplanungen kann so ein planerisches Konzept für die Sicherung der öffentlichen Daseinsvorsorge erreicht werden.

Die Länder greifen das Instrument der Kooperationen zunehmend in der Landes- und Regionalplanung auf. Dabei handelt es sich um eine interkommunale Zusammenarbeit, bei der zwei oder mehrere Partner bei gleichen Kompetenzen zusammenarbeiten, um Belange von gemeinsamen Interesse wahrzunehmen. Durch Kooperationen kann die Steuerungskraft des Zentrale-Orte-Systems gestärkt und vorausschauend auf Tragfähigkeits- und Erreichbarkeitsprobleme unter den Bedingungen einer abnehmenden Bevölkerung reagiert werden.

So werden z. B. für die Regionalplanung in Sachsen-Anhalt Vorgaben für die Sicherung der Grundversorgung der Bevölkerung festgelegt. Aufgrund der unterschiedlichen Raum- und Siedlungsstruktur im Land Sachsen-Anhalt werden zwei grundsätzliche Optionen vorgegeben:

- 1. Erbringung zentralörtlicher Versorgungsaufgaben durch ein Grundzentrum.*
- 2. Die zentralörtliche Funktion wird von zwei oder mehr Orten wahrgenommen. Dabei ist die Wahrnehmung gemeinsamer zentralörtlicher Aufgaben mittels eines raumordnerischen Vertrages zwischen den Partnern festzulegen. Die Ausweisung als funktionsteiliger Ort ist zunächst zeitlich auf 5 Jahre zu befristen. Die Tragfähigkeit und Ausstattungskriterien bei der funktionsteiligen Wahrnehmung eines Zentralen-Orte-Status müssen genauso erfüllt sein wie bei einem Mono-Zentralen Ort. Nach Ablauf dieses Zeitraums ist durch den Träger der Planung zu prüfen, ob die zentralörtlichen Funktionen gemeinsam wahrgenommen werden. Bei Nichterfüllung entfällt der zentralörtliche Status.*

Zudem werden durch die Fachplanungen für dünn besiedelte ländliche Räume auf die dort vorgefundenen besonderen Bedingungen ausgerichtete Lösungen erarbeitet (z.B. mobile Praxisassistenten, einzügige Grund- und Sekundarschulen, Erarbeitung eines neuen ÖPNV-Plans unter Einbeziehung bürgerschaftlichen Engagements in der Region).

Im Rahmen der anstehenden Neuaufstellung des LEP ist z. B. auch Hessen mit der Überprüfung und Bestimmung der Mittel- und Oberzentren befasst⁵. In Südhessen werden Schrumpfung und Erreichbarkeitsprobleme auf absehbare Zeit keine bzw. kaum eine Rolle spielen. Insbesondere aufgrund der Besonderheiten des Rhein-Main-Gebietes kommt es hier jedoch zu starken Überschneidungen der Verflechtungsräume. Von den Gutachtern wird hier die Ausweisung von gemeinsamen zentralörtlichen Funktionsräumen empfohlen. Mit einem abgestimmten Zusammenwirken für eine verträgliche Ordnung der Funktionen sollen Überausstattungen mit Infrastruktur vermieden und steuernd auf Einzelhandelsentwicklungen eingewirkt werden. In den Räumen, in denen zwei, gegebenenfalls auch drei bis vier Zentrale Orte in enger Nachbarschaft gemeinsam die zentralörtlichen Funktionen wahrnehmen, werden Städteverbünde empfohlen. In Mittel- und Nordhessen ist dagegen mit Schrumpfung und Erreichbarkeitsproblemen zu rechnen. Hier zeichnet sich bereits jetzt ab, dass ggf. Zentrale Orte gefährdet sind und sich die Ausweisung von Städteverbänden anbietet. Auch für schrumpfende Regionen mit massiven Funktionsüberlagerungen schlagen die Gutachter das Funktionsraummodell vor.

In Sachsen gibt es auf allen drei Zentralitätsstufen sowohl formelle als auch informelle Formen der Kooperation. Insbesondere in siedlungsstrukturell eng verflochtenen Stadtregionen haben sich auf der grund- und mittelzentralen Ebene vielfältige Formen der Funktionsteilung und -abstimmung entwickelt. Planerisch ausgewiesene Funktionszuweisungen - wie etwa im LEP 2003 mit den drei "Mittelzentralen Städteverbänden" - haben diesen Kooperationsprozess einerseits zwar befördert, sind aber andererseits nicht per se als unabänderliche Voraussetzung für eine erfolgreiche Zusammenarbeit anzusehen. Dies belegen vor allem erfolgreiche Kooperationen grundzentraler Städteverbünde in Sachsen, die - zum Teil zunächst auf lokaler Ebene initiiert - gleichsam erst nachträglich von der Regionalplanung formell übernommen worden sind. Eine Besonderheit stellt schließlich in Sachsen der aus den drei Städten Bautzen, Görlitz und Hoyerswerda bestehende "Oberzentrale Städteverbund" dar, der in Ermangelung eines einzelnen, voll entwickelten Oberzentrums in Ostsachsen die (nur) gemeinsam zu erfüllende Entwicklungsaufgabe dieser drei Städte für ihren Verflechtungsraum dokumentiert.

Im neuen Landesentwicklungsprogramm Rheinland-Pfalz (LEP IV) vom 25. November 2008 wird einerseits an der dezentralen Struktur der Zentralen Orte festgehalten, um eine möglichst große Anzahl zentralörtlicher Einrichtungen in zumutbarer Erreichbarkeit sicherstellen zu können, aber andererseits für den Fall, dass mehrere Zentrale Orte der mittleren Stufe in einem Mittelbereich das Versorgungsspektrum abdecken, wird für die Raumkategorie des ländlichen Raums ein verbindliches Kooperationsgebot ausgesprochen. Im Verdichtungsraum wird die Kooperation auf freiwilliger Basis angeregt, um auch hier Synergieeffekte im Interesse der Bevölkerung nutzen zu können.

Im Landesentwicklungsprogramm Bayern (LEP) werden Festlegungen zu Zentralen Doppel- und Mehrfachorten getroffen. Städteverbünde sind hingegen kein im LEP normiertes Instrument der Landesplanung, wengleich die Landesplanung Kooperationen offen und positiv gegenübersteht. Die Ausweisung von Zentralen Doppel- oder Mehrfachorten ist ausschließ-

⁵ Eine entsprechende Studie ist derzeit in der Bearbeitung. Die Studie wird voraussichtlich im III. Quartal 2009 vorliegen, dann können weitergehende Aussagen zu Ausstattungsmerkmalen für Zentrale Orte, Anforderungen an die Erreichbarkeit u. a. genannt werden.

lich staatliche Aufgabe und obliegt der Staatsregierung (bei möglichen Mittel- oder Oberzentren) bzw. den Regionalen Planungsverbänden (bei Klein- oder Unterzentren). Wie sich die Gemeinden eines Doppel- oder Mehrfachzentrums die wahrzunehmenden zentralörtlichen Aufgaben aufteilen, liegt hingegen in deren Verantwortung. Hier trifft der Staat keine unmittelbaren Vorgaben. Allerdings muss sichergestellt sein, dass die Zusammenarbeit bei der zentralörtlichen Aufgabenwahrnehmung klar geregelt ist. Daher ist im LEP festgelegt, dass bei neuen und aufgestuften Zentralen Doppel- und Mehrfachorten die Erfüllung der gemeinsamen Aufgaben in einem landesplanerischen Vertrag zu regeln ist. Darüber hinaus ist hier festgelegt, dass die Erfüllung nach fünf Jahren überprüft wird.

Niedersachsen hat das Instrument der Kooperation aufgegriffen und Festlegungen im novellierten Landes-Raumordnungsprogramm (LROP) 2008 zu zentralörtlichen Verbänden getroffen. Zwischen räumlich und funktional verflochtenen Zentralen Orten ist eine Aufgabenteilung und gegenseitige Ergänzung im Verbund möglich. Der Verbund soll der Stärkung des jeweiligen Teilraumes und der Sicherung und Entwicklung einer tragfähigen Versorgungsstruktur bei angemessener Erreichbarkeit dienen. Die regionalen Ziele für den Zentrenverbund sowie Prüf- und Abstimmungserfordernisse sind im Rahmen der Regionalplanung zu konkretisieren. Zu deren Umsetzung sollen interkommunale Standort- und Entwicklungskonzepte sowie Vorteils- und Lastenausgleichsregelungen erarbeitet werden. Als Ziele festgelegt sind im LROP ein oberzentraler Verbund der Oberzentren Braunschweig, Salzgitter und Wolfsburg in enger räumlicher Verflechtung zum Mittelzentrum in Wolfenbüttel sowie ein mittelzentraler Verbund mit oberzentralen Teilfunktionen für die Mittelzentren Goslar, Bad Herzburg, Clausthal-Zellerfeld und Seesen. Im Regionalen Raumordnungsprogramm für den Großraum Braunschweig 2008 sind nähere Festlegungen zu diesen beiden zentralörtlichen Verbänden vorgenommen worden.

In Niedersachsen haben sich zudem informelle Formen der Kooperation zentraler Orte etabliert. Zu nennen ist hier etwa das „Städte-Netz Expo-Region“, in dem die Region Hannover mit den umliegenden Mittelzentren auf verschiedenen Handlungsfeldern zusammenarbeitet. Hierzu gehören demografischer Wandel, Flächenmanagement, Vitale Innenstädte, Verkehr, Wirtschaft und Kultur. Mit Einbindung der Landkreise in diesem Raum ist darüber hinaus das Kooperationsnetzwerk „Forum Stadt- und Regionalplanung im erweiterten Wirtschaftsraum Hannover“ eingerichtet worden, das sich intensiv mit den aus dem demografischen Wandel resultierenden Handlungserfordernissen befasst, z.B. mit dem Projekt „Regionale Infrastrukturplanungen und Infrastrukturfolgekosten im Kontext alternativer siedlungsräumlicher und demografischer Entwicklungen“.

In Berlin-Brandenburg wurden im Zuge der Überarbeitung der Landesplanung durch den Landesentwicklungsplan Berlin-Brandenburg (LEP B-B) zwei der drei bisherigen Mittelzentren in Funktionsergänzung aufgegeben und sieben Mittelzentren in Funktionsteilung neu festgelegt. Hierbei wird eine verbindliche Zusammenarbeit zwischen den beteiligten Gemeinden eingefordert, die sich in den meisten Fällen bereits vor Inkrafttreten des LEP durch vertragliche Vereinbarungen manifestiert. Eine Überprüfung des Funktionierens der gemeinsamen Funktionswahrnehmung ist innerhalb von drei Jahren nach Inkrafttreten des Planes vorgesehen.

Thüringen hat mit dem Landesentwicklungsplan (LEP) 2004 die zentralörtliche Funktionsteilung an enge Bedingungen geknüpft, um das mit dem Zentrale-Orte-Konzept verfolgte Konzentrationsprinzip nicht zu gefährden. Als funktionsteilige Zentrale Orte gelten solche Gemeinden, die in einem engen siedlungsstrukturellen Zusammenhang stehen und funktionale Mittelpunkte eines gemeinsamen Versorgungsbereichs sind. Ähnlich wie bei einigen sonstigen

Mittelzentren ist auch hier eine Überprüfung der Funktionserfüllung nach drei Jahren vorgesehen.

3.3 Forschungsprojekt des Bundes „Kooperation Zentraler Orte in schrumpfenden Regionen“

Angesichts der Tatsache, dass in immer mehr Landesentwicklungsprogrammen bzw. -plänen Zentrale Orte verschiedener Funktionsstufen in Arbeitsteilung ausgewiesen werden, hat das BMVBS/BBSR ein Forschungsprojekt mit dem Ziel in Auftrag gegeben, Chancen und Grenzen von Funktionsteilungen und Kooperationen zwischen Zentralen Orten zur Sicherung der Daseinsvorsorge herauszuarbeiten und Möglichkeiten für eine Fortentwicklung der Zusammenarbeit aufzuzeigen. Dazu wurden Kooperationen Zentraler Orte identifiziert, in Typen eingeteilt und in Abstimmung mit den Ländern zehn Beispiele unterschiedlicher zentralörtlicher Funktionsstufen, jeweils in den neuen Ländern gelegen, für eine vertiefte Analyse ausgewählt. In einem Expertenworkshop wurden die Ergebnisse der Untersuchung mit Vertretern der Kooperationen sowie von Regional- und Landesplanung diskutiert⁶.

Das Gutachten bietet Anregungen für den Umgang mit Kooperationsformen Zentraler Orte und die Entwicklung entsprechender strategischer Ansätze. Der Demografische Wandel macht sowohl in den ostdeutschen als auch zunehmend in den westdeutschen Ländern Kooperationen sinnvoll und notwendig, um die kommunale und regionale Infrastruktur dauerhaft zu sichern und weiterzuentwickeln. Dabei gibt es aber keine Standardlösung, wie die Kooperation im Einzelfall hinsichtlich Form und Inhalt ausgestaltet werden sollte. Dies richtet sich dabei nach den spezifischen Verhältnissen vor Ort und ist daher jeweils situationsangepasst zu entwickeln und auszugestalten. Dabei stehen die lokalen Akteure vor der Herausforderung, die bisherige Wachstumsstrategie zu überdenken und, wo geboten, neue Wege zu gehen. Dieser Umdenkungsprozess hat bereits eingesetzt, sollte aber von der Raumordnung z.B. durch Kooperationsgebote und Kooperationsempfehlungen befördert und durch Modellvorhaben begleitet werden.

3.4. Standards und Qualität der Daseinsvorsorge

Die MKRO hat sich wiederholt mit der Frage von Mindeststandards der Daseinsvorsorge befasst. In einer EntschlieÙung der MKRO zur Daseinsvorsorge aus dem Jahr 2003 wird ausgeführt, dass bei den Ausstattungsmerkmalen Zentraler Orte ggf. räumlich differenzierte Mindeststandards zu entwickeln sind⁷. Die 2006 von der MKRO verabschiedeten „Leitbilder und Handlungsstrategien für die Raumentwicklung in Deutschland“ empfehlen im Leitbild 2 „Daseinsvorsorge sichern“ die Straffung des Zentrale-Orte-Systems und die Festlegung räumlich

⁶ BMVBS/BBR: „Kooperationen zentraler Orte in schrumpfenden Regionen“, Schriftenreihe Werkstatt: Praxis, Heft 53

⁷ EntschlieÙung „Sicherung und Weiterentwicklung der öffentlichen Daseinsvorsorge vor dem Hintergrund des demografischen Wandels“ der 31. MKRO am 13. 10. 2003 in Berlin S. 3

differenzierter und situationsangepasster Standards für Erreichbarkeit und Tragfähigkeit für Einrichtungen der Daseinsvorsorge⁸.

Die bisherigen Erfahrungen der Länder zeigen jedoch, dass hinsichtlich der Ausstattungsmerkmale der Zentralen Orte und der Standards in den Fachplanungen eine Vielfalt der Herangehensweise erkennbar ist. Die Gründe liegen zum einen in materiellen Unterschieden z. B. der Siedlungsstruktur sowie der ökonomischen oder geografischen Gegebenheiten in den Ländern, zum anderen in der unterschiedlichen Art der Organisation der räumlichen Ebenen und Verwaltungsstrukturen, in denen entsprechend der jeweiligen Gemeindeverfassung die Kommunen die Erfüllung der ihnen obliegenden Aufgaben sicherstellen. Die Festlegung bundeseinheitlicher Standards für Leistungen der Daseinsvorsorge ist daher nicht geboten.

Allerdings stellt sich auch in Zukunft die Frage nach einer präzisen Definition eines Mindestmaßes an Leistungen der Daseinsvorsorge, die auch in den am dünnsten besiedelten Regionen zukünftig zur Verfügung stehen sollen. Hierzu werden vielfach zwar allgemeine Forderungen nach der Setzung von Mindeststandards erhoben, selten aber als Vorschläge konkretisiert. Einvernehmen besteht insoweit, dass die Setzung von räumlichen Mindeststandards sich auf die für die Sicherung der Daseinsvorsorge unbedingt notwendigen Standards beschränken muss, also nur wohl abgewogene und bedarfsadäquat gestaltete Standards festgesetzt werden sollten. Offen ist jedoch die Frage, was im Falle der Unter- oder Überschreitung der Mindeststandards geschieht. Besteht einerseits ein Anspruch auf die Einhaltung der Mindeststandards im Falle einer Nichterreicherung in einzelnen Regionen⁹ oder geraten andererseits Regionen, die Mindeststandards überschreiten, unter Druck, vorhandene Standards bis auf den Mindeststandard abzubauen?

Hinsichtlich des Standards der Daseinsvorsorge ist zu unterscheiden zwischen Mindeststandards, die durch die Fachplanungen und Fachgesetze gesetzt werden (z. B. Vorhalten von Universaldienstleistungen durch Post und Sparkassen) und den in den Raumordnungsplänen enthaltenen Standards, insbesondere den Zielfestlegungen und Ausstattungsmerkmalen. Die Ausstattungsmerkmale der Zentralen Orte dienen dabei oftmals als Empfehlungen, aus denen in der Regel kein Ausbau oder Sicherungsbedarf im Sinne von zu gewährenden Mindeststandards abgeleitet werden kann. Die Spannweite des Handlungsrahmens reicht hier vom weitgehenden Verzicht auf Ausstattungskataloge und jeweiligen, der Situation vor Ort angepassten Lösungen der Daseinsvorsorge oder dem Versuch, gemeinsam mit den Fachplanungen, regional angepasste Mindeststandards zu entwickeln.

⁸ BMVBS/BBR „Leitbilder und Handlungsstrategien für die Raumentwicklung in Deutschland“, verabschiedet von der MKRO am 30. 6. 2006, S. 18

⁹ Dr. Frauke Broius-Gersdorf, „Demografischer Wandel und Daseinsvorsorge – Aufgabenwahrnehmung und Verwaltungsorganisation der Kommunen in Zeiten des Rückgangs und der Alterung der Bevölkerung“, Zeitschrift für Verwaltungslehre, Verwaltungsrecht und Verwaltungspolitik, 98. Band, Heft 3, Juli 2007

3. 4. 1 Bestandsaufnahme

Im Rahmen der Diskussion über regional angepasste Standards bzw. das Erfordernis der Anpassung, Modifikation und Aktualisierung ist deutlich geworden, dass es als Ausgangsbasis einer Bestandsaufnahme/Übersicht über Existenz, Art und Umfang und Normencharakter der relevanten Standards bedarf:

Auf Länderebene hat sich z. B. Sachsen intensiv mit dieser Thematik beschäftigt und eine entsprechende Erhebung in Auftrag gegeben. In einer Studie¹⁰ konnten insgesamt 48 räumliche Mindeststandards ermittelt werden, die (als Bundes- oder Landesstandards) verschiedene Infrastrukturbereiche betreffen. Die mit Abstand meisten davon finden sich in den Handlungsfeldern "Soziales", "Bildung" und "Gesundheit". Die Handlungsfelder "Ver- und Entsorgung", "Verkehr" sowie "Kommunikation" weisen ebenfalls noch häufiger derartige Festlegungen auf, während bei den Handlungsfeldern "Kultur/Sport", "Sicherheit/Ordnung" und "Handel/Dienstleistung" keine oder nur ein einzelner Standard festzustellen war.

Bei der Frage nach dem Erfordernis nach weiteren, potenziellen Mindeststandards wurden in Sachsen insgesamt 22 zusätzliche Standards in bisher nicht geregelten Bereichen vorgeschlagen, von denen wiederum mehr als ein Drittel auf das Handlungsfeld "Soziales" entfiel. Grundsätzlich sind dabei die folgenden vier Aspekte für die Entwicklung von Standards zur Sicherung der Daseinsvorsorge insbesondere im ländlichen Raum relevant:

- *Die Gestaltung als Auffangstandard zur Sicherung der Daseinsvorsorge – Überforderung der Kommunen durch Wachstumsziele vermeiden.*
- *Mehrdimensionalität (Bestimmung verschiedener Kennzeichen des Angebots), um Handlungsspielräume zu eröffnen und Alternativen integrieren zu können.*
- *Output-Orientierung bzw. Festlegung anzubietender Leistungen (anstatt der Einrichtung), um die Wege der Leistungserbringung flexibler gestalten zu können.*
- *Räumliche Differenzierungen, um für unterschiedliche Besiedlungsdichten adäquate Lösungen eröffnen zu können.*

Zu berücksichtigen sind in diesem Zusammenhang auch neue und flexible Formen der Daseinsvorsorge und die Leistungserbringung in privater Trägerschaft. Eine zunehmende Bedeutung bei der Gewährleistung der Daseinsvorsorge wird alternativen Formen der Leistungsbringung zugeschrieben. Dabei kann unterschieden werden zwischen Alternativen bzw. Ausnahmetatbeständen, die aufgrund bereits erfolgter rechtlicher und fachplanerischer Anpassungen bereits als neue Mindeststandards angesehen werden können (z. B. Schulen oder medizinische Versorgung), und andererseits alternativen Konzepten, die im Rahmen von Modellprojekten entwickelt, aber erst ansatzweise oder noch gar nicht umgesetzt worden sind (z.B. kreisübergreifende Berufsschulplanung, mobile Arzt-Sprechstunden). Neu sind darüber hinaus öffentlich geförderte integrierte Allround-Nahversorgungskonzepte in privater Trägerschaft.

Daraus sind zwei Grundtendenzen abzuleiten: Zum einen gibt es bereits Trends zur rechtlichen Erleichterung von Alternativen (z. B. Schule, medizinische Versorgung, Ver- und Entsorgung) und zum anderen deuten sich durch die Einbeziehung privater Akteure reale Optionen für wirtschaftlich tragfähige Lösungen insbesondere bei der Gewährleistung der Nahversorgung in Kombination mit Angeboten der öffentlichen Daseinsvorsorge an. In beiden Fällen haben sich die Modellvorhaben der Raumordnung auch aus der Sicht der Fachplanungen als Experimentierfeld bewährt. Im Zusammenhang mit alternativer Leistungserbringung

¹⁰ Studie des Instituts für Stadtforschung und Strukturpolitik GmbH aus dem Jahr 2008

und/oder Einbeziehung Privater ist aber auch die Frage nach der Sicherung der Qualität der Leistungserbringung zu lösen. Ein Defizit ist in der noch zu geringen Umsetzung und Kommunikation von vorliegenden theoretischen und vorbildlich umgesetzten alternativen Angeboten zu sehen. Hier könnten leicht zugängliche, gut aufbereitete Best-Practice-Beispiele z. B. in Datenbanken helfen, Kontakt- und Austauschmöglichkeiten zur Beförderung umsetzungsfähiger Konzepte zu vermitteln.

Ausgehend vom Stand der in Sachsen untersuchten Mindeststandards sowie der bestehenden alternativen Angebotsformen wurde für die einzelne Infrastrukturbereiche auch der Weiterentwicklungsbedarf von Mindeststandards geprüft. Hierbei wurden die gesellschaftlichen Forderungen nach einer Absicherung von Angeboten in bestimmten Feldern, die Optimierungsmöglichkeiten und das Potenzial zur Integration alternativer Handlungsansätze sowie der regionale Handlungsspielraum zur Umsetzung der Standards berücksichtigt.

3.4.2 Bundesweites Forschungsvorhaben

Die Struktur des sächsischen Gutachtens aufgreifend, ist derzeit eine Studie im Rahmen eines Forschungsvorhabens von BMVBS und BBSR mit der Erhebung von Standardvorgaben der infrastrukturellen Daseinsvorsorge befasst¹¹. Damit soll ein Überblick gewonnen werden, welche Standardvorgaben in den 16 deutschen Flächenländern und Stadtstaaten tatsächlich existieren. Auf dieser Grundlage kann dann sichtbar gemacht werden, wie groß die Unterschiede zwischen den Ländern tatsächlich sind. Zugleich kann mit einer derartigen Datenübersicht die Diskussion belebt werden, welche Unterschiede zur kritischen Reflexion bestehender Standards führen und ggf. eine begründete Modifikation und Aktualisierung innerhalb einzelner Länder bewirken.

Beide Studien, das bereits vorliegende sächsische Gutachten und das Forschungsvorhaben des Bundes, tragen zur vertiefenden Diskussion der Thematik bei, die darauf ausgerichtet ist, regional angepasste Lösungen bzw. Erreichbarkeit, Tragfähigkeit und Qualität der Daseinsvorsorge zu gewährleisten.

3.5 Forschungsprojekt: Masterplan Daseinsvorsorge

Das Modellvorhaben der Raumordnung „Masterplan Daseinsvorsorge“ soll den in besonderer Weise durch den Demografischen Wandel herausgeforderten Landkreisen und Regionen ein Handlungsinstrument zur Verfügung stellen, um integrierte Anpassungskonzepte für die regionale Infrastruktur zu erarbeiten und größtmögliche Akzeptanz zu erreichen. Das Vorhaben dient unmittelbar der Umsetzung des raumordnerischen Leitbilds „Daseinsvorsorge sichern“.

Der „Masterplan“ ist eines der ca. 40 Einzelprojekte aus verschiedenen Programmbereichen des BMVBS, die unter dem einheitlichen Dach des Modellvorhabens „Demografischer Wandel – Region schafft Zukunft“ derzeit in den ostdeutschen Modellregionen Stettiner Haff und Südharz/Kyffhäuser durchgeführt werden. Er knüpft in Verfahren und Methodik an die Vor-

¹¹ Der Endbericht des Forschungsvorhabens wird voraussichtlich im Herbst 2009 vorliegen.

läuferprojekte „Siedlungsentwicklung und Infrastrukturfolgekosten“ (Aufbau Ost, Laufzeit 2003- 2005, kleinräumige Bevölkerungsvorausschätzung und Infrastrukturkostenberechnung) sowie „Regionalplanerische Handlungsansätze zur Sicherung der öffentlichen Daseinsvorsorge“ (MORO, 2005 – 2008, diskursive Entwicklung von Anpassungskonzepten auf der Basis unterschiedlicher Szenarien) an.

Für das Vorhaben wurden zwischen BBSR, Begleitforschung und Modellregionen verbindliche Arbeitspläne mit Festlegung der zentralen Handlungsfelder vereinbart:

- Stettiner Haff: Schulentwicklung und ÖPNV, Brandschutz, Kulturelle Bildung
- Südharz/Kyffhäuser: Schulentwicklung und ÖPNV, Wohn-, Arbeits- und Serviceangebote für ältere Menschen mit Behinderung, Versorgung mit Haus- und ausgewählten Fachärzten

Die notwendige Datenerfassung und Bestandaufnahmen sind fast beendet; im September 2009 soll das Vorhaben mit regionalen Zielvereinbarungen über Anpassungskonzepte abgeschlossen werden.

Ausblick: Das Modellvorhaben „Demografischer Wandel – Region schafft Zukunft“ wird - einschließlich der Masterplan-Projekte - auf zwei Regionen in den alten Bundesländern ausgeweitet. Nach einem Teilnahmewettbewerb auf Basis einer Interessenbekundung wurden im April 2009 der Landkreis Nordfriesland und der Werra-Meißner-Kreis als neue Modellregionen ausgewählt. Die Projekte in den Regionen werden voraussichtlich im Juni 2009 starten.

4. Flächeninanspruchnahme und demografische Entwicklung

4.1 Problemaufriss

Nachhaltigkeit, gerichtet auf die Erreichung von Generationengerechtigkeit, sozialen Zusammenhalt und Lebensqualität, ist Leitprinzip der Politik der Bundes- und Landesregierungen. Ein wichtiges Ziel der Nationalen Nachhaltigkeitsstrategie ist die Verminderung der Flächeninanspruchnahme für Siedlung und Verkehr auf 30 ha/Tag bis zum Jahr 2020. Gerade in Regionen mit Bevölkerungsrückgang wird die Notwendigkeit, die Flächeninanspruchnahme zu reduzieren, noch dringlicher. Je mehr die Ausdünnung der Siedlungsstruktur voranschreitet, desto höher werden die Aufwendungen für die Aufrechterhaltung der Daseinsvorsorge.

Diese Entwicklung bleibt nicht allein auf periphere ländliche Regionen beschränkt. Laut Raumordnungsprognose des BBSR wird insbesondere im Umland der Städte der Alterungsprozess der Bevölkerung massiv voranschreiten. Aspekte der Daseinsvorsorge (Anschluss an den ÖPNV, Erreichbarkeit medizinischer Einrichtungen) werden bei einer zunehmend älteren und tendenziell immobileren Bevölkerung an Bedeutung gewinnen. Zudem ist ein Werteverfall von ursprünglich als Altersvorsorge erworbenen Immobilien infolge eines Überangebots und teilweise auch wegen nicht mehr zeitgemäßer Ausstattung (z. B. Energieverbrauch) absehbar.

Neuausweisungen von Flächen für Wohnungsbau verschärfen dieses Problem. Maßnahmen zur Reduzierung der Flächeninanspruchnahme (Innen- vor Außenentwicklung, Flächenrecycling) unterstützen deshalb auch die Sicherung der Daseinsvorsorge sowohl in dünn besiedelten ländlichen Räumen als auch zunehmend im städtischen Umland. Eine Umsetzung dieser Maßnahmen kann jedoch nur erfolgreich sein, wenn innerörtliche Wohnlagen eine ähnliche Attraktivität wie Neubaugebiete zu vergleichbaren Kosten bieten. Gerade für junge Familien soll es weiterhin möglich sein, eigene Wohnvorstellungen unter den Aspekten energetischer Modernisierung und kindgerechter Gestaltung zu verwirklichen.

4.2 Bund-Länder-Arbeitsgruppe im Rahmen der Nachhaltigkeitsstrategie

Im Ergebnis einer gemeinsamen Sitzung des Ausschusses der Staatssekretäre für Nachhaltigkeit der Bundesregierung mit Ländervertretern am 8. Dezember 2008 wurde eine Bund-Länder-Arbeitsgruppe eingerichtet, die der Konferenz der Chefs der Staats- und Senatskanzleien am 7. Mai 2009 einen Bericht zu Perspektiven für eine weitere Zusammenarbeit von Bund und Ländern zur nachhaltigen Entwicklung vorgelegt hat. Ein Schwerpunktthema des Berichts ist die Reduzierung der Flächeninanspruchnahme unter Berücksichtigung des demografischen Wandels und der Entwicklung der Infrastruktur.

Bereits im Fortschrittsbericht 2008 zur nationalen Nachhaltigkeitsstrategie werden Nachhaltigkeitsprüfungen für Infrastrukturinvestitionen als ein zentraler Ansatzpunkt genannt, um in Schrumpfs- und Wachstumsregionen das Verhältnis von Kosten und Nutzen der Siedlungsentwicklung neu zu überdenken¹². Im Bericht der Bund-Länder-Arbeitsgruppe Nachhaltigkeit wird u. a. die weitere Prüfung von Instrumenten zur Begrenzung der Flächenneuanspruchnahme vereinbart. Dazu zählen fiskalische und ökonomische z. B. flächenunabhängiger kommunaler Finanzausgleich, Einführung handelbarer Flächenausweisungsrechte und planerische Instrumente z. B. Flächenmanagement, Statuierung eines verbindlicheren Vorrangs der Innenentwicklung. Weiterhin werden die konsequente Anwendung der bestehenden rechtlichen Möglichkeiten und Nachhaltigkeitsprüfungen für Infrastrukturinvestitionen zur Reduzierung der Flächeninanspruchnahme genannt. Nachhaltigkeitsprüfungen werden dabei als wirksames Mittel bezeichnet, um die technische und soziale Infrastruktur durch belastbare mittel- und langfristige Bedarfsprognosen oder regionale Entwicklungskonzepte bedarfsgerecht zu sichern. Sie sollten daher integraler Bestandteil der Bewertung der finanziellen Tragfähigkeit von Projekten sein.

Die Konferenz der Raumordnungsminister wird sich am 10. 6. 2009 mit der Nachhaltigkeitsstrategie der Bundesregierung und dem darin integrierten Ziel, die Flächeninanspruchnahme bis zum Jahr 2020 auf 30 ha pro Tag zu begrenzen, befassen. Ziel wird es sein, ein gemein-

¹² Fortschrittsbericht 2008 zur nationalen Nachhaltigkeitsstrategie, S. 150

sames Vorgehen und qualifizierte Prüfaufträge zu vereinbaren, wie eine wirksame Reduzierung der Flächenneuanspruchnahme zu realisieren ist.

5. Stadt-Umland-Beziehung

5.1 Stadt-Umland-Wanderung

Metropolen und Oberzentren sind wichtige Kristallisationspunkte der wirtschaftlichen Dynamik in Deutschland. Das Zusammentreffen hochwertiger Einrichtungen z.B. im Bildungs- und Forschungsbereich, von Verwaltungen in Wirtschaft und Staat, kulturellen und sportlichen Einrichtungen sowie die Verfügbarkeit einer hervorragenden Infrastruktur führen zu einer großen Anzahl von Arbeitsmöglichkeiten und machen die großen Städte attraktiv zum Arbeiten und Wohnen. Diese Ausgangsbedingungen sorgen für eine hohe Attraktivität dieser Städte gerade für junge Menschen, die noch in der Ausbildung oder am Anfang ihrer beruflichen Karriere stehen.

Die Herausforderung für die Zentren besteht darin, diesen Menschen auch in der Phase der Familiengründung ein attraktives und finanzierbares Wohnumfeld zu bieten. Hier treten die Zentren in Konkurrenz zu den Angeboten der suburbanen Umlandgemeinden, die sowohl über den öffentlichen als auch den privaten Verkehr gut an die Zentren angebunden sind. Andererseits üben die Kernstädte auf die zunehmende Zahl der älteren Menschen ebenfalls eine hohe Anziehungskraft aus, da hier die Bündelung von Einrichtungen der Daseinsvorsorge und deren Erreichbarkeit auch ohne Rückgriff auf den privaten Verkehr den besonderen Interessen dieser Bevölkerungsgruppe entspricht.

Laut Raumordnungsprognose 2025 bestehen Chancen, die anhaltende Suburbanisierung in Zukunft zu verringern und die Städte als Zentren zu stärken. Die gerade in einigen Regionen Ostdeutschlands bereits aktuell deutlich erkennbaren Tendenz zur Rückwanderung in die größeren Städte bietet so eine Chance, den andauernden Trend der Wanderung aus den Städten ins Umland zu stoppen. Für alle Städte deutschlandweit muss es ein Ziel sein, für junge Familien als potenzielle „Stadtflüchter“ und älteren Menschen als mögliche „Rückwanderer“ Wohn- und Versorgungsangebote zu schaffen, die ihren Lebenswirklichkeiten entsprechen und ihre finanziellen Möglichkeiten berücksichtigen. Mögliche Tendenzen einer Reurbanisierung sind durch die Nationale Stadtentwicklungspolitik und die Städtebauförderung zu unterstützen.

Die Kriterien, nach denen Menschen entscheiden, wo sie sesshaft werden, sind jedoch individuell. Stadt und Umland aber natürlich auch der ländliche Raum haben ihre eigenen Stärken, die Bedürfnissen der Menschen in jeweils unterschiedlicher Form entgegenkommen. Alle Raumtypen stehen im Bezug auf wirtschaftliche Stabilität, Demografie, sozialen Zusammen-

halt und nachhaltige Lebensqualität vor immensen Herausforderungen. Es geht darum, gemeinsame Ziele zu formulieren und umzusetzen¹³.

5.2 Stadt-Umland-Kooperation

Stadt-Umland-Kooperationen zielen darauf ab, durch freiwillige und gleichberechtigte Kooperation zwischen Stadt und Umlandgemeinden, eine abgestimmte Entwicklung zu planen und zu steuern, um dadurch eine bestmögliche Gewährleistung der Daseinsvorsorge durch Bündelung aller Potenziale der Stadt und des Umlandes zu gewährleisten. Städte sind den Auswirkungen des demografischen Wandels (deutlicher Bevölkerungsrückgang, Abwanderung insbesondere junger Menschen, immer älter werdende Bevölkerung) und den damit einhergehenden Veränderungen in der Nutzungsintensität auch von Einrichtungen der Daseinsvorsorge in spezifischer Weise ausgesetzt.

Angesichts der zu erwartenden Bevölkerungsentwicklung kann eine zukunftsorientierte Entwicklung nur dann erfolgreich sein, wenn Stadt und Umlandgemeinden kooperativ zusammenarbeiten. Die jeweiligen Potenziale sollten gestärkt werden und Abstimmungen zu Standorten von Infrastruktureinrichtungen, von Einrichtungen der Daseinsvorsorge unabhängig von Gemeindegrenzen für den Gesamttraum erfolgen. Letztendlich kommt es darauf an, den gesamten Stadt-Umland-Raum im Sinne eines einheitlichen Planungsraumes so zu entwickeln, dass eine dynamische Wirtschaftsentwicklung, gesunde Wohnverhältnisse und vielfältige Infrastrukturangebote eine hohe Lebensqualität der Bewohner sichern.

Vor dem Hintergrund der Stadt-Umland-Wanderungen wurde z. B. in Mecklenburg-Vorpommern (die großen Städte haben in den letzten Jahren bis zu 20 % ihrer Einwohner zum großen Teil durch Wanderungsverluste an das Umland verloren) im Landesraumentwicklungsprogramm aus dem Jahr 2005 für die großen Städte des Landes so genannte Stadt-Umland-Räume in Verbindung mit einem besonderen Kooperations- und Abstimmungsgebot als Ziele der Raumordnung festgelegt. Die Abgrenzung der Stadt-Umland-Räume erfolgte landeseinheitlich nach dem Grad der Verflechtungen zwischen den Kernstädten und den Umlandgemeinden. Das Abstimmungs- und Kooperationsgebot gilt insbesondere für Planungen, Vorhaben und Maßnahmen in den Bereichen Wohnen, Gewerbe, einschließlich Einzelhandel, Verkehr, Kultur- und Freizeiteinrichtungen, naturfachlicher Ausgleichsmaßnahmen sowie die Vorhaltung kommunaler Einrichtungen. Das Abstimmungsergebnis ist in Text und Karte zu dokumentieren und durch Selbstbindung der Städte und Gemeinden als Entwicklungsrahmen für die nächsten zehn Jahre festzulegen. Dieses Konzept wird mit Förderinstrumentarien des Landes verknüpft. Die raumbedeutsamen Ergebnisse der Stadt-Umland-Abstimmung sind als Erfordernisse der Raumordnung in die Regionalen Raumentwicklungsprogramme aufzunehmen

In Umsetzung des festgelegten Ziels der Raumordnung haben sich die Vertreter der Städte und Gemeinden in den Stadt-Umland-Räumen Mecklenburg-Vorpommerns in den letzten Jahren im Rahmen eines intensiven Diskussionsprozesses in Arbeitsgruppen mit den unterschiedlichsten Themen befasst. Die Konzepte, im Sinne des dokumentierten Abstimmungsergebnis-

¹³ siehe auch Bericht „Umsetzung der Leitbilder“, MORO großräumige Verantwortungsgemeinschaften

ses, sollen voraussichtlich in 2009/2010 durch die jeweiligen Gemeinde- und Stadtvertretungen beschlossen werden. Diese Selbstbindung an das Abstimmungsergebnis soll jedoch nicht dazu führen, dass ein notwendiger, laufender Kooperations- und Abstimmungsprozess unterbunden wird.

Erste inhaltliche Schwerpunkte waren die Siedlungsentwicklung, einschließlich der Wohn- und Gewerbeentwicklung sowie des Einzelhandels, der Verkehr (Straßen- und Radverkehr), die Entwicklung und die Verflechtungen der schulischen Bildung und die touristische Entwicklung. Dabei wurden auch vorhandene Planungen überprüft. Die Betrachtung von darüber hinausgehenden Aspekten des Umgangs mit den Auswirkungen des demografischen Wandels wird Aufgabe des weiteren Prozesses sein. Zu den künftigen Themen gehören beispielsweise:

- Einrichtungen für die älter werdende Bevölkerung,*
- Anpassungen an das Mobilitätsverhalten der Bevölkerung (Ausbau von Rad-, Reit- und Wanderwegen, ÖPNV),*
- Wohnungsbau und Einzelhandel, konzentriert auf innerörtliche Flächen (Reurbaustrategien),*
- Ausweitung der Integrierten Stadtentwicklungskonzepte (INSEK) auf den Stadt-Umland-Raum,*
- Sicherung der Nahversorgung (in fußläufigen Erreichbarkeiten) oder auch*
- Freiraumsicherung sowie Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen.*

In Schleswig-Holstein besteht die Möglichkeit, dass mehrere Gemeinden vertraglich vereinbaren, wie viele Wohnungen bis wann wo gebaut werden sollen. Dadurch können sie auch über den im Entwurf des Landesentwicklungsplans Schleswig-Holstein als verbindliches Ziel festgelegten quantitativen Wohnungsbauentwicklungsrahmen hinausgehen, wenn erkennbar ist, dass in ihrem Raum mehr Wohnungen benötigt werden. Voraussetzung ist, dass der Bedarf auf der Grundlage einer amtlichen Bevölkerungs- und Wohnungsbedarfsprognose ermittelt wird und die Gemeinden mit ihren Nachbarn eine verbindliche Vereinbarung schließen, wer zukünftig wie viele Wohnungen bauen wird, damit kein Überangebot entsteht. Solche freiwilligen Vereinbarungen sollen vor allem in den Stadt- und Umland-Bereichen in ländlichen Räumen auf der Basis von Stadt-Umland-Konzepten erfolgen (z.B. um Flensburg, Rendsburg oder Schleswig). Sie sind aber auch zwischen kleineren Zentralen Orten und ihren Umlandgemeinden möglich. Die mit der Regionalplanung abgestimmten Vereinbarungen bilden anschließend die Grundlage für die raumordnerische Beurteilung der Bauleitpläne.

Über diese Vorgaben des Landesentwicklungsplans will die Landesplanung Schleswig-Holstein - anders als in Mecklenburg-Vorpommern - im Rahmen der Freiwilligkeit einen Anreiz zur Intensivierung der interkommunalen Zusammenarbeit geben. Darüber hinaus besteht die Möglichkeit, Stadt-Umland-Kooperationen im Rahmen des „Zukunftsprogramms Wirtschaft“ seitens des Landes zu fördern. Zusammenarbeit vergrößert die Handlungsspielräume der Kommunen. In den letzten Jahren sind auf diesem Wege eine Reihe von erfolgreichen Stadt-Umland-Kooperation in Schleswig-Holstein entstanden. Dabei sind die Kooperation meist auf weitere Bereiche des Flächenmanagements und der Infrastrukturplanung ausgedehnt worden.

Ausgehend von der Stadt-Umland-Kooperation ist generell eine Harmonisierung räumlicher Planungsinstrumente anzustreben. Eine enge Abstimmung sowohl der informellen als auch der formellen Planungsinstrumente in der Stadt-, Regional- und Landesentwicklung sowie zur Entwicklung des ländlichen Raumes sind zur Vermeidung räumlicher und inhaltlicher Über-

schneidungen geboten. Dabei ist ein Konzeptionsvorrang zu verankern, der neben den übergeordneten räumlichen Strategien (z. B. der Landesentwicklungsprogramme bzw. -pläne) auch die Fachplanungen ressortübergreifend einbezieht.

Erste Schritte hierzu hat z. B. Sachsen mit einem entsprechenden Kabinettsbeschluss im Januar 2007 eingeleitet, der alle Förderressorts zur Abgrenzung der Gebietskulisse und zur Abstimmung ihrer Planungsinstrumente in der Dorf-, Stadt- und Regionalentwicklung verpflichtet.

6. Demografiecheck/Nachhaltigkeitscheck

6.1 Stand der Diskussion im Bund

Im Bericht des Hauptausschusses der MKRO „Umsetzung der Leitbilder für die Raumentwicklung und Ansätze zu ihrer Konkretisierung und Weiterentwicklung“ von 2008 wird als ein Ziel die Entwicklung und Einführung von „Nachhaltigkeits- und Demografiechecks“ genannt, „um bei allen Förderinstrumenten für Einrichtungen der Daseinsvorsorge und der Infrastruktur künftige Überdimensionierungen zu vermeiden“¹⁴. Die 35. MKRO unterstreicht im Eckpunktebeschluss „Demografischer Wandel und Daseinsvorsorge“ diese Zielsetzung¹⁵ und betont ihre Unterstützung für die Entwicklung und Einführung von „Nachhaltigkeits- bzw. Demografiechecks“.

Die bisherigen Erfahrungen zeigen jedoch, dass für die Konzeption eines Nachhaltigkeitschecks weder in den europäischen Ländern noch in der Bundesrepublik eine allgemein gültige Antwort dafür existiert, an welcher Stelle im Entscheidungsprozess Nachhaltigkeitschecks optimal eingesetzt werden können. Zudem sind bis jetzt die Begriffe Demografiechecks und Nachhaltigkeitschecks - die oftmals, auch in diesem Bericht, synonym verwendet werden - nicht allgemeingültig definiert.

Demografiechecks sollten die regional unterschiedlichen Bedarfe und Bevölkerungsentwicklungen, die Oberziele der Fördermaßnahmen sowie die Spezifika der einzelnen Infrastrukturarten angemessen berücksichtigen. Es kann daher keinen allgemeingültigen Demografiecheck/Nachhaltigkeitscheck geben, vielmehr muss dieser jeweils an die spezifischen Bedingungen und Ziele eines Förderprogramms und an die unterschiedlichen Projektarten angepasst werden. Bei der Implementierung von Demografiechecks sind jedoch nach Möglichkeit neue administrative Verfahren und zusätzliche Bürokratiekosten zu vermeiden.

Für Demografiechecks sind verschiedene Prüfverfahren vorstellbar. Sie lassen sich nach zwei verschiedenen Arten in programm- bzw. verfahrensbezogene Prüfverfahren und maßnahmebezogene Prüfverfahren differenzieren. Programm- bzw. verfahrensbezogene Prüfverfahren

¹⁴ Bericht des Hauptausschusses der MKRO „Umsetzung der Leitbilder für die Raumentwicklung und Ansätze zu ihrer Konkretisierung und Weiterentwicklung“, 2008, S. 18

¹⁵ Eckpunktebeschluss der 35. Ministerkonferenz für Raumordnung am 29. April 2008 in Stuttgart, S. 3

beziehen sich auf bestimmte prozedurale Verfahren z. B. eine verbindliche Abstimmung zwischen den maßgeblichen Akteuren der betroffenen Region. Dazu gehört zum Beispiel, wenn das zur Rede stehende Vorhaben Bestandteil eines regionalen Entwicklungskonzepts oder regional abgestimmten Vorgehens ist. Maßnahmebezogene Prüfverfahren setzen in der Regel an der Prüfung eines einzelnen Vorhabens an und sind an bestimmte Berechnungsmethoden und Indikatorenwerte geknüpft. Elemente eines solchen Prüfverfahrens können u. a. sein: Kosten-Nutzen-Analysen, Überprüfung der finanziellen Tragfähigkeit, verbindliche Indikatorenprüfung. Dabei entscheiden maßnahmebezogene Prüfverfahren eher über die Dimensionierung von Infrastrukturen, weniger über das Ob der Investition.

Die zwischen Bund und Ländern verteilten Zuständigkeiten bei der Formulierung von Fördergrundsätzen und Förderrichtlinien sowie bei der Durchführung der Förderung erfordern eine programmspezifische Implementierung von Demografiechecks und jeweils gesonderte Abstimmungsprozesse zwischen den beteiligten Akteuren in Bund und Ländern. Auch innerhalb der Förderprogramme kann eine Differenzierung der Checks sinnvoll sein, wenn im Rahmen eines Förderprogramms unterschiedliche Infrastrukturarten förderfähig sind¹⁶. In diesem Zusammenhang ist darauf hinzuweisen, dass auch laut Zukunftsinvestitionsgesetz (Bestandteil des „Konjunkturpakets II“) die zusätzlichen Investitionen der Kommunen und Länder nur zulässig sind, wenn deren längerfristige Nutzung auch unter Berücksichtigung der absehbaren demografischen Veränderungen vorgesehen ist.¹⁷

6.2 Stand der Diskussion in den Ländern

Bei den Ländern besteht hinsichtlich des Demografiechecks ein sehr unterschiedlicher Umgang mit dem Instrument sowie eine weite Spannbreite unterschiedlicher Herangehensweisen. Dabei haben einige Länder, insbesondere Sachsen-Anhalt und Thüringen, bereits sehr konkrete Schritte zur Einführung von Demografiechecks eingeleitet.

Insgesamt sind folgende Prinzipien erkennbar:

- Demografiechecks beinhalten in der Regel die Prüfung der prognostizierten Bevölkerungsentwicklung und –struktur bei Infrastrukturvorhaben mit dem Ziel der Schaffung langfristig tragfähiger Infrastrukturen.
- Dabei werden aber auch die Spezifika der einzelnen Infrastrukturarten berücksichtigt.
- Deutlich wird, dass keine allgemeingültigen Demografiechecks existieren, da die Ausgestaltung durch die jeweiligen Ressorts erfolgt.
- Es kommen eher programm- bzw. verfahrensbezogene als maßnahmebezogene Prüfformen zur Anwendung.

Sachsen-Anhalt hat im vergangenen Jahr mit Kabinettsbeschluss vom 24. 6. 2008 die Einführung eines Demografie-TÜV in den relevanten Fördermaßnahmen beschlossen. Darin wurde

¹⁶ Einen ausführlichen Überblick über den Stand der Überlegungen des Bundes gibt der Bericht des BMVBS zum Bericht des Parlamentarischen Beirats für nachhaltige Entwicklung „Demografischer Wandel und nachhaltige Infrastrukturplanung“, 2008, S. 23ff

¹⁷ s. Zukunftsinvestitionsgesetz (ZuInvG) § 4 Abs 3

festgelegt, dass die Ressorts in eigener Verantwortung prüfen, wie künftig ihre Förderprogramme demografie-sensibel ausgerichtet werden. Grundlage des Beschlusses war die Machbarkeitsstudie „Demografie-TÜV“, die praktikable Ansatzpunkte für eine demografie-sensible Ausrichtung der Förderinstrumente des Landes entwickelt hat. Gegenstand der Untersuchung waren jene Fördermaßnahmen, die im Rahmen der Programme EFRE, ESF und des ELER im Zeitraum 2007 bis 2013 umgesetzt werden sollen. Eine Evaluierung des Demografie-TÜV im Rahmen des Operationellen Programms der Europäischen Strukturfonds 2007 bis 2013 Sachsen-Anhalt wird die Praktikabilität und Wirksamkeit des Vorgehens im Einzelnen prüfen.

In Thüringen wird bei der Fördermittelvergabe ein „Demografie-Check“ durchgeführt. Dieser sieht für förderfähige Vorhaben eine Prüfung vor, die neben der langfristigen Sicherung der Finanzierung, Nutzung von Synergieeffekten im Umfeld der Maßnahme u. a. auch auf den Einfluss demografischer Entwicklungen abstellt (Stichwort: Nachhaltigkeit). Die Einführung geht auf einen Beschluss des Thüringer Kabinetts vom 4. September 2007 im Ergebnis der Diskussionen zu den Handlungs- und Lösungsansätzen des Thüringer Demografieberichts vom Juni 2006 zurück, mit dem die Ressorts aufgefordert werden, bei der Erarbeitung von Vorlagen, Richtlinien, Gesetzen, Förderprogrammen und deren Umsetzung die räumlich, zeitlich und altersstrukturell differenzierte Bevölkerungsentwicklung zu berücksichtigen. Die Demografiepolitik der Landesregierung Thüringens wird darüber hinaus auch ein Schwerpunkt der Berichterstattung im Landesentwicklungsbericht im Herbst 2009 sein.

In Rheinland-Pfalz geht es bei dem Umgang mit Demografiechecks weniger um die Frage der Dimensionierung von Infrastrukturen, vielmehr soll anhand von Fragebögen die demografische Betroffenheit verdeutlicht und so erreicht werden, dass kleinere, ehrenamtlich geführte Gemeinden, aber auch kleinere Gewerbetreibende den demografischen Wandel in ihre Überlegungen einbeziehen. Diese Demografiechecks wurden durch die Zukunftsinitiative Rheinland-Pfalz (ZIRP) im Rahmen ihres Leitprojekts „Zukunftsradar 2030“ veröffentlicht und bieten insbesondere kommunalen Akteuren die Möglichkeit an, sich mit dem Thema „Demografischer Wandel“ zu beschäftigen und Handlungsfelder zu identifizieren. Im Rahmen des neuen Landesentwicklungsprogramms (LEP IV) wird allen öffentlichen Planungsträgern in Rheinland-Pfalz vorgegeben, bei Vorhaben und Maßnahmen die Bevölkerungsentwicklung verstärkt zu beachten und als Planungsgrundlage die Bevölkerungsvorausberechnung des Statistischen Landesamtes zu Grunde zu legen.

Neben der Überprüfung einzelner Investitionsvorhaben auf ihre Demografiefestigkeit sollen Demografiechecks auch zur Bewusstseinsbildung bei den kommunalen und regionalen Akteuren beitragen. Allgemeine Bestimmungen in Raumordnungsplänen, die die Verantwortlichen vor Ort auffordern, sich intensiv bei ihren Planungen mit dem Thema Bevölkerungsentwicklung und Alterung zu befassen, können sinnvoll sein. Erst die breite Erkenntnis, dass der demografische Wandel fast alle Politikfelder nachhaltig beeinflusst wird dazu führen, dass die Ergebnisse von Demografiechecks im alltäglichen Handeln Beachtung finden.

In Baden-Württemberg hat der Landtag im Dezember 2005 den Abschlussbericht „Demografischer Wandel – Herausforderungen an die Landespolitik“ der Enquetekommission verabschiedet und die Landesregierung beauftragt, bis Mitte 2008 über die Umsetzung der Empfehlungen zu berichten. Dieser Bericht wurde vom Ministerrat gebilligt. Zudem wurde im Auftrag der Staatsrätin für demografischen Wandel und Senioren und mit Beteiligung des Städte- und Gemeindetages ein Demografie-Spiegel erstellt, der den Entscheidungsträgern vor Ort als Instrument zur Einschätzung wichtiger demografischer Entwicklungen im Internet angeboten wird.

In Schleswig-Holstein werden über Instrumentarien und informelle Angebote den Kommunen Hilfestellungen im Hinblick auf den demografischen Wandel an die Hand gegeben werden. (z. B. Strategiezyklus als Handlungs- und Umsetzungsvorschlag für eine Auseinandersetzung mit dem Thema in den Kommunen im Rahmen einer Arbeitshilfe). Zudem wird derzeit im Zusammenhang mit der Aufstellung des LEP Schleswig-Holstein 2009 eine Arbeitshilfe zur Abschätzung der Infrastrukturkosten von Wohnnutzungen im Rahmen der vorbereitenden Bauleitplanung erarbeitet.

Die Landesregierung in Mecklenburg-Vorpommern hat für das Rechtssetzungsverfahren bei Gesetzen die notwendige Rechtsfolgenabschätzung derart ergänzt, dass nunmehr u. a. auch eine Prüfung der mittel- und längerfristigen Wechselwirkungen mit dem demografischen Wandel erfolgt.

Im Demografie-Konzept für Berlin bildet die Bündelung von Aktivitäten in vier ressortübergreifenden Handlungsfeldern „Kreative und wirtschaftlich erfolgreiche Stadt“, „Jugend, Kinder und Familien in der Stadt“, „Weltoffene und soziale Stadt“ sowie „Langes Leben in der Stadt“ den strategischen Rahmen zur Konkretisierung der Fachpolitiken. Dabei sind als Prinzipien für die Gestaltung des demografischen Wandels handlungsleitend: Die Qualifizierung von Gesellschaft und baulich-räumlichen Strukturen, die Sozialraumorientierung, die besondere Berücksichtigung des Gender Mainstreaming sowie die Aktivierung und Vernetzung von Fachleuten und Bürgerschaft.

Die Landesregierung Brandenburg hat zwei Berichte zu Rahmenbedingungen, Konzepten und Handlungsempfehlungen zum Demografischen Wandel vorgelegt. Im Land Brandenburg wurde im Operationellen Programm für die Förderperiode 2007 – 2013 des Europäischen Fonds für Regionale Entwicklung ein Demografiecheck eingeführt, der die Auswirkungen des demografischen Wandels und die sich verringernde Finanzausstattung des Landes und der Kommunen berücksichtigt. Weitere richtlinienspezifische Demografiechecks liegen in der Verantwortung der Fachressorts.

Für Hamburg als Stadt mit Bevölkerungswachstum stehen im Zusammenhang mit dem demografischen Wandel die Fragen Alterung und Integration im Vordergrund. Zudem übernimmt die Stadt Versorgungsfunktion für ein größeres Umfeld und stellt Infrastrukturangebote in Form großräumiger Partnerschaften zur Verfügung. Innerhalb der Stadt ist aber auch im Zuge des demografischen Wandels mit stadtteilbezogener Polarisierung zu rechnen, so dass ein Demografiecheck auch in einem Wachstumszentrum als sinnvolles Instrument eingeschätzt wird.

Niedersachsen hat die Zielsetzung, die Regionen des Landes durch eine integrierte Regionalentwicklung zu stärken. Für die zielgerichtete Regionalisierung der Struktur- und Landesentwicklungspolitik hat es ein Regionalmonitoring zur laufenden Beobachtung der regionalen Entwicklung eingeführt, das auf der Grundlage von Daten und Indikatoren zur demografischen Entwicklung Handlungserfordernisse für das Land und seine Regionen aufzeigt. Nach dem novellierten Landes-Raumordnungsprogramm Niedersachsen 2008 sind die Auswirkungen des demografischen Wandels, die weitere Entwicklung der Bevölkerung und die räumliche Bevölkerungsverteilung bei allen Planungen und Maßnahmen frühzeitig zu berücksichtigen. Dabei sind der Ausbau und die Intensivierung interkommunaler und regionaler Zusammenarbeit und Vernetzung mit Selbstorganisation der regionalen Akteure auf freiwilliger Basis wichtige Handlungsansätze. Entsprechend wurden bzw. werden auf kreisgrenzenübergreifender Ebene mehrere Kooperationsprojekte, die auf die Herausforderungen des demografischen Wandels abzielen, durchgeführt, insbesondere in Räumen mit Stabilisierungsbedarf

(gemäß der Leitbilder und Handlungsstrategien für die Raumentwicklung in Deutschland), so in Südniedersachsen, im Weserbergland und Nordostniedersachsen. Aufgrund ihres modellhaften Ansatzes im Hinblick auf die Gestaltung regionaler Kooperationsprozesse zu dieser Thematik werden sie vom Niedersächsischen Landesentwicklungsministerium in Zusammenarbeit mit den einschlägigen Fachressorts beratend und finanziell unterstützt. Handlungsfelder dieser Projekte sind vor allem Bildung, die Sicherung und Gestaltung der Daseinsvorsorge mit Verständigung auf regional passgenaue Mindeststandards sowie Siedlungsentwicklung mit Fokussierung auf die Innenentwicklung und die interkommunale Abstimmung. Basis der Projektarbeit zur Entwicklung von umsetzungsorientierten Strategien und konkreten Maßnahmen bilden jeweils projektspezifische Demografiechecks.

In Hessen wird die Einführung eines Demografiechecks in der interministeriellen Arbeitsgruppe IMAG „Demografie“ unter Federführung der Staatskanzlei mit der Zielrichtung diskutiert, bei neuen Gesetzen und Verordnungen bzw. bei Rechtsänderungen zu prüfen, welche Auswirkungen sich im Hinblick auf die demografische Entwicklung und die Bewältigung der Herausforderungen des demografischen Wandels ergeben.

Ähnliche Vorstellungen liegen auch in Sachsen vor, wo im Zusammenhang mit der Formulierung einer Landesstrategie zum Demografischen Wandel u. a. die Einführung eines generellen Demografiechecks für künftige Planungs- und Investitionsentscheidungen diskutiert wird. Dabei kann auf umfangreiche Erfahrungen sowohl der Fachplanung (insbesondere Förderrichtlinie Schulhausbau) als auch im nachgeordneten Bereich ("Stabsstelle Demografischer Wandel" in der Landesdirektion Chemnitz) zurückgegriffen werden. Darüber hinaus hat die Sächsische Aufbaubank als landeseigenes Förderinstitut Kriterien für einen Demografiecheck erarbeitet.

6.3 Stand der Diskussion in der MKRO

Für die MKRO ergibt sich aus dem gegenwärtigen Diskussionsstand, dass angesichts des demografischen Wandels Infrastrukturinvestitionen dem jeweiligen regionalen Nachfrage- und Auslastungsverhältnis anzupassen sind, dabei aber ein angemessenes Niveau vorausschauender Daseinsvorsorge im Sinne des Vorhalteprinzips sicher zu stellen ist. Ungünstige Bedarfsprognosen dürfen nicht dazu führen, dass dünn besiedelten, peripheren Regionen langfristige Entwicklungsperspektiven abgeschnitten werden. Das Ziel der Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse erfordert im Einzelfall auch infrastrukturelle Vorleistungen aus einer sozialstaatlichen Motivation heraus. Insofern ist die demografische Bedarfsprognose ein notwendiges, aber weder ein hinreichendes noch alleiniges Kriterium für die Einschätzung der Nachhaltigkeit einer Investition.