



Berlin-Brandenburgische  
Akademie der Wissenschaften

Materialien der Interdisziplinären Arbeitsgruppe

**Zukunftsorientierte Nutzung ländlicher Räume  
- LandInnovation -**

**Die Zukunft der Infrastrukturen  
in ländlichen Räumen**

Stephan Beetz (Hrsg.)

Mai 2007

MATERIALIEN Nr. 14

Berlin-Brandenburgische Akademie der Wissenschaften  
Interdisziplinäre Arbeitsgruppe *Zukunftsorientierte Nutzung ländlicher Räume*  
Jägerstr. 22/23  
10117 Berlin  
Tel. (030) 20370-538  
Fax (030) 20370-214  
<http://www.bbaw.de/bbaw/Forschung/Forschungsprojekte/Land/de/Startseite>

Materialien  
Nr. 14

Stephan Beetz (Hrsg.)  
**Die Zukunft der Infrastrukturen in ländlichen Räumen**  
© 2007 Berlin-Brandenburgische Akademie der Wissenschaften, Berlin

Alle Rechte, insbesondere die der Übersetzung in fremde Sprachen, sind vorbehalten.

Lektorat: Tobias Plieninger  
Satzvorlage und Umschlaggestaltung: work:at:BOOK / Martin Eberhardt, Berlin  
Printed in Germany

## Inhaltsverzeichnis

Vorwort .....	7
<b>Stephan Beetz: Innovationen der Infrastruktur in ländlichen Räumen unter der Perspektive von Lebensqualität.....</b>	<b>9</b>
<i>Besonderheiten der ländlichen Räume in Nordostdeutschland .....</i>	<i>9</i>
<i>Lebensqualität als Entwicklungsansatz.....</i>	<i>11</i>
<i>Infrastruktur und Lebensqualität .....</i>	<i>14</i>
<i>Innovationen der Infrastruktur im ländlichen Raum.....</i>	<i>15</i>
<i>Besonderheiten des Konzeptes der Lebensqualität.....</i>	<i>16</i>
<i>Literatur .....</i>	<i>18</i>
<b>G. Wolfgang Heinze: Öffentlicher Verkehr und demographischer Wandel: Chancen für Nordostdeutschland .....</b>	<b>21</b>
<i>Die schwierige Ausgangslage.....</i>	<i>21</i>
<i>Die dramatische Verschärfung .....</i>	<i>23</i>
<i>Die evolutionäre Situation .....</i>	<i>24</i>
<i>Schrumpfung als Chance.....</i>	<i>26</i>
<i>Funktionsverlust und Zukunftsangst als Endzeitsignale.....</i>	<i>30</i>
<i>Literatur .....</i>	<i>30</i>
<b>Weert Canzler und Andreas Knie: Jenseits von Bussen und Bahnen – Der öffentliche Verkehr auf dem Land wird automobiler .....</b>	<b>31</b>
<i>Nachfrageeinbußen in Folge von Schrumpfung und Alterung .....</i>	<i>31</i>
<i>Einbrüche bei den Schülerzahlen .....</i>	<i>33</i>
<i>Daseinsvorsorge auf dem Prüfstand.....</i>	<i>33</i>
<i>Ende der Erschließungshoffnungen.....</i>	<i>34</i>
<i>Steigende Mobilitätskosten.....</i>	<i>35</i>
<i>Angebotsinnovationen jenseits von Bussen und Bahnen .....</i>	<i>36</i>
<i>Literatur .....</i>	<i>37</i>

<b>Timothy Moss und Matthias Naumann: „Infrastructure stress“ durch Nutzungswandel und die Anpassungsfähigkeit der Wasserver- und Abwasserentsorgung.....</b>	<b>39</b>
<i>Wasserinfrastruktur als Komponente des „modern infrastructural ideal“ .....</i>	<i>39</i>
<i>Das „modern infrastructural ideal“ unter Druck .....</i>	<i>41</i>
<i>Verbrauchsrückgang und Unterauslastung der Netze: Ursachen und Folgen .....</i>	<i>43</i>
<i>Herausforderungen an das “modern infrastructural ideal” der Wasserver- und Abwasserentsorgung.....</i>	<i>45</i>
<i>Handlungsmöglichkeiten im Kontext veränderter Rahmenbedingungen.....</i>	<i>46</i>
<i>Literatur .....</i>	<i>47</i>
<b>Thomas Elkeles: Infrastrukturpolitik bei gesundheitlicher Versorgung im ländlichen Raum.....</b>	<b>49</b>
<i>Planungs- und Steuerungsinstrumente im Gesundheitsbereich .....</i>	<i>50</i>
<i>Handlungsoptionen gesundheitlicher Versorgung .....</i>	<i>51</i>
<i>Fazit .....</i>	<i>56</i>
<i>Literatur .....</i>	<i>57</i>
<b>Wilfried Schubarth: Bildung im ländlichen Raum: Probleme und Perspektiven des demographischen Wandels .....</b>	<b>61</b>
<i>„Der doofe Rest“: Öffentliche Debatten um Bildung im ländlichen Raum.....</i>	<i>61</i>
<i>Zwischen Marginalisierung und Hofierung: Folgen des demographischen Wandels für Kinder und Jugendliche im ländlichen Raum.....</i>	<i>62</i>
<i>Zwischen Heimatbindung und Abwanderungsdruck: Bleiben als Option für Jugendliche? .....</i>	<i>63</i>
<i>Schlüsselfunktion trotz Schulschließung? Bildung und Schule im ländlichen Raum.....</i>	<i>64</i>
<i>Jugendarbeit als Teil der Bildungslandschaft? Jugendarbeit im ländlichen Raum .....</i>	<i>65</i>
<i>Perspektiven: Von den PISA-Siegern lernen? .....</i>	<i>66</i>
<i>Literatur.....</i>	<i>67</i>
<b>Karl Martin Born: Nutzung und Bewertung der Infrastruktur durch die Bewohner der Prignitz.....</b>	<b>69</b>
<i>Die Ausstattung der Region mit Infrastruktur .....</i>	<i>71</i>
<i>Strategien der Haushalte im Umgang mit Versorgungsdefiziten.....</i>	<i>71</i>
<i>Zufriedenheit der Bevölkerung nach demographischen und sozioökonomischen Parametern... </i>	<i>74</i>
<i>Interpretation der Ergebnisse .....</i>	<i>74</i>
<i>Literatur .....</i>	<i>75</i>

<b>Carsten Hansen: Politische Positionierung – Herausforderungen einer kommunalen Infrastrukturpolitik im ländlichen Raum.....</b>	<b>77</b>
<i>Ländliche Räume in Deutschland .....</i>	<i>77</i>
<i>Ländliche Räume in der Politik.....</i>	<i>78</i>
<i>Infrastruktur ländlicher Räume .....</i>	<i>80</i>
<i>Literatur .....</i>	<i>82</i>
<b>Karl-Dieter Keim: Die Diskussion um Mindeststandards in ihrem Verhältnis zu Governance-Aspekten .....</b>	<b>83</b>
<i>Mindeststandards als Richtwerte .....</i>	<i>83</i>
<i>Ausstattungs niveaus durch offene Verfahren.....</i>	<i>84</i>
<i>Ausblick .....</i>	<i>85</i>
<i>Literatur .....</i>	<i>86</i>
<b>Stephan Beetz und Eva Barlösius: Ergebnisse der Diskussion .....</b>	<b>87</b>
<b>Autorenhinweise .....</b>	<b>91</b>



## Vorwort

Ob und wie zukünftig – angesichts des demographischen Wandels und reduzierter Fördermitteln – Daseinsvorsorge und Lebensqualität in ländlichen Räumen gewährleistet werden kann, gehört zu den gegenwärtig besonders häufig gestellten und kontrovers diskutierten Fragen. Sie stand auch im Zentrum des Workshops „Infrastrukturen, demographischer Wandel und regionale Entwicklung“, den die Berlin-Brandenburgische Akademie der Wissenschaften (BBAW) in Kooperation mit dem Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung (WZB) am 29. November 2007 in Berlin ausgerichtet hat. Gedankt sei an dieser Stelle insbesondere Weert Canzler vom WZB für die gute Zusammenarbeit.

Seit zwei Jahren forscht an der BBAW die Interdisziplinäre Arbeitsgruppe „LandInnovation“ über Innovationspotentiale in ländlichen Räumen. Geographisch konzentriert sich die Arbeitsgruppe auf die nordostdeutschen Regionen zwischen *Berlin und Ostsee*, die vor großen ökonomischen, sozialen und demographischen Problemen stehen. Ein Teil der Arbeitsgruppe befasst sich mit der Infrastruktur und der Lebensqualität in ländlichen Räumen, die als Chance für Innovationen begriffen werden. Ziel des Workshops war es, sich über diese Thematik mit anderen Experten und Expertinnen auszutauschen, wobei es weniger um technische, sondern hauptsächlich um soziale, ökonomische und kulturelle Aspekte der Infrastrukturentwicklung und der Lebensqualität ging. Einig waren sich die Experten und Expertinnen darin, dass es sich um Regionen handelt, in denen bereits jetzt die Infrastruktur auf Grund der geringen Bevölkerungsdichte und der absehbaren Alterung der Bevölkerungen gefährdet ist und es spezieller – auf die „Ländlichkeit“ abgestimmter - Lösungen bedarf.

Zwar scheinen die nordostdeutschen ländlichen Gebiete in der Bundesrepublik bislang eine gesonderte Stellung einzunehmen, allerdings zeigt ein Blick in andere europäische Länder ähnliche Probleme in vielen Regionen, und einige Regionen in Deutschland werden sich in vergleichbarer Weise entwickeln. Gemeinsamer Ausgangspunkt auf dem Workshop war deshalb die Überzeugung, dass regionale Entwicklungsprozesse differenzierter zu betrachten sind, aber eine solche Betrachtungsweise nicht als Abkehr von Gebot der Gleichwertigkeit zu verstehen ist. Sie soll vielmehr die Perspektive eröffnen, andere Infrastrukturen und Konzepte von Lebensqualität zu erdenken und auszuprobieren. Dies ist um so wichtiger als der in der Region bestehende Handlungsdruck die bisherigen Formen und Konzepte ohnehin obsolet werden lässt. Wie jedoch die zukünftige, auf die ländlichen Gegebenheiten abgestimmte Infrastruktur aussehen könnte und sollte, welche Vorstellungen und Praktiken von Lebensqualität Geltung erlangen könnten und sollten, wurde zwar auf dem Workshop diskutiert, aber nicht in fertige Entwürfe überführt.

Die Organisatoren und Teilnehmer sahen sich mit ihren Fragen und Beiträgen an der Schnittstelle von Wissenschaft und Politik platziert. Ihren Platz kennzeichnend: Die „Abschreibung“ bzw. die „passive Sanierung“ der ländlichen Gebiete Nordostdeutschlands für keine tragfähige „Lösung“ zu halten und stattdessen dafür zu plädieren, nach Optionen zu suchen, die nicht den gängigen Entwicklungspfaden folgen.

Das Gerüst der Tagung bildeten acht Vorträge, die als Einzelbeiträge hier abgedruckt sind. Die entscheidende Rolle der Infrastruktur bei der Gestaltung von Lebensqualität hob *Stephan Beetz* hervor, wobei hierfür die vorhandenen sektoral institutionalisierten Pfade verlassen werden müssen. Die nachfolgenden Beiträge setzten sich mit bestimmten Sektoren der Infrastruktur auseinander. Bei gleicher Einschätzung der Situation kamen im Verkehrsbereich unterschiedliche Ansätze zum Tragen. Während *Wolfgang Heinze* die Funktionsbreite und -spezifität des öffentlichen Verkehrs verbessern und damit seine Attraktivität erhöhen wollte, setzten *Weert Canzler* und *Andreas Knie* auf eine konsequente Automobilisierung der ländlichen Räume. *Timothy Moss* und *Matthias Neumann* zeigten anhand der Entwicklung von Wasserversorgungssystemen auf, dass sich zwar die Bedarfe und Funktionen verändern, aber die Langlebigkeit der baulichen Substanz diesen Wandel überdauert und daraus neue Probleme erwachsen. *Thomas Elkeles* untersuchte anhand von Steuerungen im Gesundheitssystem die Möglichkeit alternativer Lösungsansätze. Für das ländliche Schulsystem sah *Wilfried Schubarth* eine Schlüsselfunktion in der Erhaltung sozialer und kultureller Entwicklungen. Die drei abschließenden Beiträge verfolgten eine integrierte Perspektive des lebensweltlichen und politischen Umgangs mit neuen Versorgungsstrukturen. *Karl Martin Born* veranschaulichte auf der Basis eigener Untersuchungen aus der Prignitz, wie sich die Wahrnehmungs- und Handlungsmöglichkeiten der Bewohner im Umgang mit defizitärer Infrastruktur wandeln. Eine politische Verortung der ländlichen Räume nahm *Carsten Hansen* vor, der in diesem Zusammenhang eine defizitäre Betrachtung ländlicher Räume in der Politik kritisierte. *Karl-Dieter Keim* behandelte auf der Grundlage der neueren Governance-Forschung die Frage, wie verbindliche Anforderungen an die Infrastruktur auf staatlicher und regionaler Ebene formuliert werden können.

Obwohl die einzelnen Beiträge aus unterschiedlichen Forschungszusammenhängen stammen und zudem verschiedene Infrastrukturbereiche behandeln, setzen sie sich trotzdem allesamt mit der jeweiligen Eigenlogik des von ihnen untersuchten Infrastruktursystems kritisch auseinander. Sie kommen prinzipiell zu dem gleichen Ergebnis: Durch die jeweilige Verfasstheit und Reglementierung der Infrastrukturleistungen wird ein Wandel dieser Einrichtungen, ihre Anpassungsfähigkeit gehemmt und teilweise geradezu verhindert. Neue Lösungen lassen sich unter diesen Bedingungen nur schwer entwickeln und durchsetzen. Über das Aufzeigen von best practise Beispielen hinausgehend, unternehmen sie den Versuch, allgemeine Anforderungen und Verfahren aufzuzeigen sowie bestimmte Entwicklungen gegeneinander abzuwägen. Dies kann nur als ein erster Ansatz verstanden werden, den sehr anwendungsbezogenen, teilweise technisch verengten Diskurs über Infrastruktur in den Kontext gesellschaftlicher Veränderungen zu stellen. Dass dies ausgerechnet am Beispiel ländlicher Räume geschieht, ist nicht nur dem dortigen Problemdruck, sondern auch dem Anliegen der Interdisziplinären Arbeitsgruppe der BBAW geschuldet, die dort Innovationschancen aufzeigen will, wo sie am wenigsten erwartet werden.

Berlin, im Mai 2007

Eva Barlösius und Stephan Beetz



## **Stephan Beetz: Innovationen der Infrastruktur in ländlichen Räumen unter der Perspektive von Lebensqualität**

Verfallende LPG-Gebäude, rasende Jugendliche in aufgemotzten Autos, leerstehende Gasthäuser. Wer kennt sie nicht, die allgegenwärtigen Bilder eines nicht bewältigten rapiden Strukturwandels, dessen Ausgang alles andere als Erfolg versprechend ist? Dazwischen immer wieder traumhaft schöne Kulturlandschaften und neu entstandene Projekte im Zeichen von Natur, Kunst und Gewerken. Fragt man nach der Zukunftsfähigkeit, ist neben anderem die Entwicklung der Infrastruktur unter der Perspektive von Lebensqualität eine Chance für die in der Region lebenden Menschen, aber auch für die Attraktivität nach außen. Der Erhalt von Lebensqualität kann in peripherisierten Regionen eine fortschreitende soziale und kulturelle Destabilisierung verhindern und ökonomische Impulse setzen. Dafür ist allerdings ein Verständnis von Infrastruktur und Entwicklung erforderlich, das nicht nur an regionalem Wachstum und Konkurrenz ansetzt. Die Grundlagen eines solchen Handlungsansatzes, aber auch die Widersprüche sollen im Folgenden behandelt werden.

### **Besonderheiten der ländlichen Räume in Nordostdeutschland**

Ländliche Räume weisen in ihrer historischen Entwicklung und in den aktuellen Anforderungen Besonderheiten der Infrastrukturentwicklung gegenüber anderen Raumtypen auf. Ländliche Räume sind per Definition dünner besiedelt und liegen nicht in Agglomerationsräumen, häufig sogar weit von diesen entfernt. Sie besitzen zudem andere Wirtschaftsverfassungen, Siedlungsstrukturen und Landnutzungen als städtische Räume, die sich auch in besonderen regionalkulturellen Prägungen widerspiegeln. Hinsichtlich der sozialen Beziehungen sind sie häufig durch überschaubarere, sozialstrukturell homogenere und multifunktionale Netzwerke geprägt.

Das im Folgenden betrachtete Gebiet zwischen Berlin und Stettiner Haff stellt einen ländlichen Raum in Nordostdeutschland dar, der in seiner naturräumlichen, seinen Nutzungs-, Siedlungs- und Wirtschaftsstrukturen sowie den soziokulturellen Entwicklungen eine intensive kleinräumige Vielfalt aufweist. In ihm lassen sich Probleme und Chancen eines strukturschwachen Gebietes gut erkennen. Der durch die Eiszeit gegliederte Naturraum besitzt eine ausgesprochen interessante Geologie, Flora und Fauna, und es herrscht eine der höchsten Dichten von Naturschutzgebieten in Deutschland. Dieser ländliche Raum, bis heute stark agrar- und forstwirtschaftlich geprägt, verfügt über einzelne industrielle Kerne (Eberswalde, Torgelow, Schwedt) und weist eine - im Vergleich mit anderen deutschen Regionen - sehr dünne Besiedlung auf. Die Städte erlangten nie überregional bedeutsame zentrale Funktionen. Gegenüber anderen ländlichen Gebieten erfuhr er im Zuge der spätagrarischen und frühindustriellen Entwicklung die typische „ostelbische“ Vergrundherrschaftlichung und Merkantilisierung. Sozialstrukturell besaß er bis 1945 einen hohen Anteil an Landarbeitern auf großflächigen privaten Gütern und staatlichen Domänen. Kulturell konnte sich eine „bürgerliche“ Gesellschaft im Sinne von Emanzipation und Unternehmertum kaum herausbilden; Gutsbesitzer und staatliche Behörden stellten die wichtigsten Akteure dar. Die regionale Mobilität war stets hoch, es gab umfangreiche

---

Zuwanderungen z.B. durch Militärsiedlung, Flüchtlingsströme oder Arbeitskräfte lenkung (sogenannte Nordlandfahrer) und ebenso Abwanderungen.

Die Region erfährt gegenwärtig einen umfassenden - vor allem ökonomisch bedingten - Strukturwandel (Beetz, Neu und Pliening 2005). Rationalisierung in der Land- und Forstwirtschaft, Deindustrialisierung und gewerbliche Rationalisierung, Verlagerung öffentlicher Einrichtungen und Zentralisierung von Dienstleistungen (insbesondere im Versorgungs- und Verkehrsbereich) führen zum drastischen Abbau von Arbeitsplätzen. Entsprechend weist die Region eine der höchsten Arbeitslosenquoten und entsprechend Arbeitslosengeld-II-Empfängerquoten in Deutschland auf; über ein Drittel aller Kinder bekommt Sozialgeld. Gemessen an anderen Regionen gibt es nur geringe Wachstumsimpulse, kaum Investitionen, Bruttoinlandsprodukt und Kaufkraft der Bevölkerung sind niedrig. Es besteht eine geringe Wertschöpfung durch primärwirtschaftlich und monostrukturierte Produktion. Eine gewisse Agrarisierung zeigt sich in der Landnutzung und im Anteil der Erwerbstätigen in der Landwirtschaft, der zwar durchschnittlich unter 10%, in einigen Gebieten aber bei 30% liegt. Sie ist Kennzeichen strukturschwacher ländlicher Räume, in denen außerhalb der Primärproduktion kaum (neue) Arbeitsplätze entstehen. Selbst die Veredelung und Vermarktung agrarischer Produkte, die Ernährungswirtschaft ist schwach entwickelt. Durchaus vorhandene Entwicklungen im Bereich der Papier- und Holzindustrie, des Tourismus, im metallverarbeitenden Gewerbe und in der Energiewirtschaft stabilisieren sich erst langsam, hinzu kommt ein weiteres Problem: Die Organisation und Erhaltung von Infrastruktur sowie sozialer Kommunikation wird - vor allem in der Fläche - zum Problem. Es kommt zur Abwanderung vor allem junger Menschen, die in der Region keine Chance zur Realisierung ihrer Lebensentwürfe sehen. Zum Bevölkerungsrückgang trägt ebenfalls eine der niedrigsten Geburtenraten in Deutschland bei. Die Fähigkeit, Veränderungen zu erreichen und bottom-up Prozesse zu verfolgen, sinkt damit, zunehmend fehlen nicht nur die finanziellen, sondern auch die humanen Ressourcen. Der politische Steuerungs- und Gestaltungsanspruch vermindert sich in letzter Zeit; es wird davon ausgegangen, dass sich diese Gebiete entleeren. Die Bereitschaft, sich auf lokale Kontexte einzulassen, geht verloren.

In der aktuellen Diskussion um regionale Differenzierungen zählt das Gebiet zu den strukturschwachen ländlichen Räumen in der Bundesrepublik. Dies resultiert nicht zuletzt aus der geringen überregionalen Verflechtung. Die bis vor kurzem relativ undurchlässige Grenze zu Polen, auch Probleme sprachlicher Verständigung und kultureller Optik behindern (noch) viele Aktivitäten, d.h. die Rekonstruktion der historisch wichtigen wirtschaftlichen und infrastrukturellen Beziehungen mit Stettin/Szczecin steckt in den Anfängen (z.B. Zusammenarbeit im Bildungs-, Forschungs- und Hochschulbereich, Arbeitsmarkt, Siedlungsentwicklung). Die geringe Entwicklungsdynamik der Metropole Berlin bewirkt nur eine schwache Ausstrahlung über den engen suburbanen Gürtel hinaus. In Folge dessen ließ der Anfang der 1990er Jahre einsetzende Transformationsprozess nur teilweise neue ökonomische und soziale Strukturen entstehen. Die hierbei sichtbaren Dynamiken können mit dem Begriff der *Peripherisierung* beschrieben werden. Darunter ist ein Prozess zu verstehen, in dem der Abstand zu Lebensbedingungen wächst, die als zentrale Güter der Gesellschaft angesehen werden. Gleichzeitig sinken die Ressourcen und Fähigkeiten, diese Entwicklung durch eigene Kräfte oder externe Einflussnahmen zu verändern. Schließlich laufen die gesellschaftlichen Lösungsansätze auf eine zunehmende Konzentration und teilweise Entkoppelung hinaus (Keim 2006). Wichtig ist, dass der Prozess der Peripherisierung nicht in erster Linie der peripheren Region selbst (als Eigenschaft) zuzurechnen ist, sondern in überregionalen funktionalen Beziehungen verankert ist (Beetz 2007). Zu beobachten sind Tendenzen der (Re-)Strukturierung in den Peripherisierungsprozessen, die aber nicht den Versprechungen der Moderne und regionalem Wettbewerb genügen bzw. dorthin führen. Sich ausbildende Subsistenz- und Transferökonomien stimmten nicht mit beschäftigungs- und wachstumszentrierten Ökonomien überein und führen nur bedingt über endogene Anstrengungen dorthin. Hervorzuheben ist, dass sich kleinräumige Entwicklungen in der Region erheblich voneinander abheben

können, die aber insgesamt in vielerlei Hinsicht an regionale Bedingungen gekoppelt bleiben (z.B. Image, Infrastruktur).

### **Lebensqualität als Entwicklungsansatz**

Regionalwissenschaftliche Konzepte zur Beschreibung strukturschwacher oder zurückgebliebener ländlicher Gebiete fußen auf objektiv vergleichbaren Merkmalen (vor allem Erreichbarkeit, Bevölkerungsdichte und Bruttowertschöpfung). Die subjektive Wahrnehmung der Lebensbedingungen spielt eine untergeordnete, wenn nicht gar vernachlässigte Rolle. Im Konzept der Lebensqualität werden die *Lebensbedürfnisse* der in der Region lebenden Menschen besonders gewichtet. Diese Aspekte werden in vielen regionalökonomischen Untersuchungen ausgeblendet. Im Konzept der Lebensqualität wird versucht, zwischen eher objektiven Bedingungen und subjektiven Aspekten der Lebenszufriedenheit und Lebensführung zu vermitteln.<sup>1</sup>

Grundsätzlich weisen Untersuchungen bei Bewohnern ländlicher Räume in Deutschland ein relativ hohes Wohlbefinden aus. Hinsichtlich der Frage nach der Zufriedenheit mit der Wohngegend zeigt der Wohlfahrtssurvey die höchsten Zufriedenheitswerte aller Siedlungstypen in Ost- wie Westdeutschland in ländlichen Dörfern, gefolgt von suburbanen Dörfern (Datenreport 1999, 507). Eine regionale Analyse des Wohlfahrtssurvey zeigt, dass in der Zufriedenheit mit den Lebenslagen (symptoms of anomie, levels of happiness, feelings of exclusion or levels of satisfaction with life generally) zwischen ländlichen und städtischen Räumen kaum Unterschiede auftreten, obwohl die Makroindikatoren (Einkommen, Arbeitslosenquote, BIP) durchaus schlechter ausfallen. Die Autoren, Spellerberg u.a. (2006), vermuten, dass andere Faktoren für die Lebensqualität Ausschlag gebend sind und ein Gegengewicht bilden. Ähnliche repräsentative Untersuchungen für strukturschwache ländliche Gebiete existieren nicht, aber Fallstudien weisen auf – überraschend – positive Einstellungen hin (Laschewski u.a. 2006, siehe auch Born in diesem paper). Es ist müßig darauf zu rekurrieren, dass hierbei individuelle Kompensations- und Anpassungsstrategien an eine ohnehin nicht zu verändernde Realität mit erfasst werden. Die Bedeutung der Aussage liegt auf einer anderen Ebene, nämlich dass die Bewohner ländlicher Räume *andere* zentrale Werte formulieren als in städtischen Räumen, diese spezifischen Wertvorstellungen wiederum auf allgemeine gesellschaftlich erstrebenswerte Lebensziele beziehen. Das heißt, die Anwendung des Konzepts der Lebensqualität erfordert die Beachtung *räumlich differenter* Lebensbedingungen und Lebensformen ebenso wie die *gesellschaftliche Pluralisierung* von Werten und Zielen in modernen Gesellschaften.

Die Auffassung von einer bestimmten Lebensqualität ist keine einfache subjektive Präferenz, auch wenn sie als individuelle Meinung erfragt wird, sondern diese wird in gesellschaftlich vermittelten Kategorien erfasst. Während z.B. von Bewohnern strukturschwacher Regionen erhebliche ökonomische Defizite konstatiert werden, die nicht nur als Rückschritt gegenüber anderen Regionen oder einem früheren Status, sondern auch als kaum veränderbar erlebt werden, gewinnen naturräumliche Besonderheiten an Exklusivität. Diese Perspektive schließt an einen gesellschaftlichen Diskurs an, in dem naturräumliche Bedingungen wie Klima, Topographie, Seen- und Wasserreichtum als wesentliche Faktoren hoher Lebensqualität gesehen werden (McGranahan und Beale 2002). Zu ähnlichen Ergebnissen kommt eine Langzeitstudie im US-Bundesstaat Nebraska in nonmetropolitan areas: Während der Einfluss von beruflichen Chancen und Einkommensmöglichkeiten auf die Lebenszufriedenheit als eher negativ eingeschätzt wird, spielen neben der persönlichen Lebenssituation die sozialen

---

<sup>1</sup> Lebensqualität wird teilweise auch normativ anhand von umwelt- und naturräumlichen Variablen gemessen.

Kontakte, die „grüne und offene Umgebung“, das Wohnen, die saubere Luft und Wasser eine ausgesprochen positive Rolle (Vogt u.a. 2005). Die Untersuchungsergebnisse der Stiftung „European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions“ zeigen ebenfalls eine hohe allgemeine Lebenszufriedenheit in ländlichen Regionen trotz der vorhandenen ökonomischen Einschränkungen (Anderson 2004).

Neben den naturräumlichen Besonderheiten werden in der Literatur besondere Vorzüge ländlicher Räume hervorgehoben, die die Lebensqualität positiv beeinflussen. Die einzelnen Merkmale ergeben sich aus Besonderheiten des Immobilienmarktes, den Siedlungs- und Umweltbedingungen, der Landschaftsausstattung, dem Freizeit- und Aktivitätsangebot sowie den Nachbarschafts- und Wohnumfeldqualitäten.<sup>2</sup> Im Einzelnen lassen sich folgende *Bereiche* zusammenfassen:

- Ländliche Lebensqualität bezieht sich auf bestimmte *Wohnmöglichkeiten*, die sich wegen geringerer Immobilienpreise leichter realisieren lassen. Größere Wohn- und Grundstücksflächen sowie eine weniger dichte Bebauung gelten als besondere Wohnqualität.
- Für ländliche Gemeinden werden bessere *Umweltbedingungen* (geringere Wasser- und Luftverschmutzung) genannt, die allerdings in den konkreten klimatischen Verhältnissen erheblich variieren.<sup>3</sup> Sogenannte Gesundheits- und „pristine areas“ weisen bessere Umweltbedingungen hinsichtlich der Luft- und Wasserqualitäten auf, aus denen auf positive Effekte für die Gesundheit geschlossen wird.<sup>4</sup>
- Viele ländliche Gemeinden besitzen einen günstigen Zugang zur offenen Natur und intensiveren *Landschaftsbezug*, wobei bestimmte Qualitäten der Landschaft wie Wasserreichtum, Gebirgslagen bzw. topologische Variationen notwendig sind, damit sie als attraktiv wahrgenommen werden. In ländlichen Räumen spielen Rekreation und Freizeit in Bezug auf aktive naturnahe Nutzungen eine große Rolle.
- Ländliche Gemeinden werden mit besserer *Qualität der Nachbarschaft*, höherer Sicherheit und stärker gemeindebezogenem Leben in Verbindung gebracht. Untersuchungen weisen jedoch darauf hin, dass im Bereich der Nachbarschaft und der sozialen Integration die Unterschiede zwischen Stadt und Land nicht so groß sind. Einheitlicher ist die Ansicht von mehr Ruhe und geringerem Verkehrsaufkommen.<sup>5</sup>

Das Konzept der Lebensqualität weist einen weiteren wichtigen Bezug auf, der für die Einschätzung regionaler Entwicklungsmöglichkeiten wichtig ist. Es berücksichtigt stärker als viele andere regionalwissenschaftliche Ansätze die *konsumtive* und die *distributive* gegenüber der produktiven Seite des Wirtschaftsprozesses. Nun ist eine solche Unterscheidung in Industriegesellschaften mit hohem Dienstleistungsanteil ohnehin schwer durchzuhalten. Trotzdem bestimmt die so genannte produktive Seite die allgemein geltenden Indikatoren der Wertschöpfung und die Bewertungsmaßstäbe für Arbeit. Damit sind zwei weitere Fragen verbunden. Die Erhaltung und Gewährleistung von Umwelt-, Landschafts- und Nachbarschaftsqualitäten sind Arbeiten und Güter, die zumeist nicht *kommodifizierbar* sind, und deshalb in der statistischen Erfassung gesellschaftlicher Wertschöpfung nicht auftauchen. Trotz hoher gesellschaftlicher Wertschätzung werden diese Leistungen nicht entsprechend entgolten. Sie werden nicht nur als erwerbsbezogene Arbeit, sondern in unterschiedlichsten *Tätigkeitsformen* erbracht. Diese nicht eindeutigen Zuordnungen führten dazu, dass der Ansatz der

---

2 <http://cari.unl.edu/ruralpoll/>

3 Messskala für natural amenities: u.a. durchschnittliche Temperatur im Januar, Sonnentage im Januar, Sommertemperatur, Regenwahrscheinlichkeit im Juli (McGranahan und Beale 2002).

4 So liegt sie altersgewichtete Sterberate in recreation counties 10% unter der anderer nonmetro counties (Reeder und Brown 2005, 17).

5 slower paced, less congested (McGranahan und Beale 2002)

Lebensqualität trotz vorhandener Potenziale für ländliche strukturschwache Regionen in ökonomischer Hinsicht eine eher marginale Rolle spielt, obwohl er hinsichtlich *postproduktivistischer* Wertschöpfung (vgl. Plieninger und Bens 2007) einen hohen Stellenwert einnimmt.

Die starken Defizite im ökonomischen Bereich und in der klassischen Infrastrukturförderung sowie der Befund, dass die regionalen Auswirkungen, selbst dort, wo punktuelle Entwicklungen stattfinden, bescheiden sind, haben dazu geführt, nach neuen Optionen zu suchen (Beetz und Neu 2006). In den EU Programmen zur ländlichen Entwicklung ist der Ansatz politisch ausgebaut worden, aber weit entfernt, breitere Geltung zu beanspruchen. Dazu gehört, ihre Sichtweise empirisch zu erfassen, die Motive des Verbleibes in der Region und die Strategien des Überlebens unter schwierigen ökonomischen Bedingungen zu klären (z.B. über Eigenarbeit, Subsistenzwirtschaften). Ebenfalls zählt dazu der Bezug auf soziale Netzwerke, Nachbarschaften und familiäre Beziehungen, die in strukturschwachen ländlichen Räumen eine enorme stabilisierende Funktion besitzen. Nicht unwesentlich sollte in diesem Zusammenhang die Überlegung sein, dass politische und zivilgesellschaftliche Akteure in dieser Hinsicht über wesentlich bessere Gestaltungsmöglichkeiten als solche mit einem klassischen produktiv-erwerbszentrierten Ansatz verfügen. Empirische Untersuchungen zeigen, dass im Bereich der Lebensqualität die stärksten Aktivitätspotentiale liegen (Stöber u.a. 2006; Laschewski u.a. 2006). Von daher ist die Frage nicht unberechtigt, Lebensqualität als einen Entwicklungsimpuls zu sehen, bei dem neben die beschäftigungs- und wirtschaftspolitischen andere Gestaltungsziele treten. Die Ansätze können *kompensativ* sein, d.h. nicht vorhandene Beschäftigungsmöglichkeiten ausgleichen und bisher Erwerbstätigen neue Formen gesellschaftlich sinnvoller Tätigkeit und Lebensführung ermöglichen. Solche Überlegungen betreffen z.B. Tätigkeiten des so genannten zweiten Arbeitsmarktes und bürgerschaftliches Engagement, die sich der Dorferneuerung und Landschaftspflege widmen. Die Ansätze können auch *komplementär* angelegt sein, indem sie Impulse in die klassischen Wirtschaftsbereiche vermitteln oder Ansiedlungsbemühungen unterstützen, z.B. durch Verbesserungen im Wohn- und Bildungsbereich. Sie können aber auch *alternative* Tätigkeits- und Lebensbereiche erschließen, indem sie Umwelt- und Naturattraktivitäten überregional vermarkten. Nicht zu vernachlässigen ist, dass Ziele der Verbesserung der Lebensqualität mit anderen Ansätzen *konkurrieren* können. Geradezu klassisch ist die Auseinandersetzung von Menschen, die „ihre Ruhe“ in ländlichen Räumen suchen und denjenigen, die landwirtschaftliche und gewerbliche Produktion betreiben. Es sei hinzugefügt, dass mit einer stärkeren Beachtung von Aktivitäten, die auf eine Verbesserung der Lebensqualität zielen, auch Unternehmungen sichtbar werden, die in gängigen wirtschaftlichen Analysen fehlen, was dazu führt, dass die ökonomischen Potenziale ländlicher Räume unterbewertet werden.

Die bisherigen Faktoren decken nur einen Teil dessen ab, was unter Lebensqualität diskutiert wird. Bryden (2002) fasst - in Anlehnung an die OECD - unter dem regionalen Basisindikator Lebensqualität die Bereiche Umweltqualität, Wohnen, Sicherheit, Gesundheit Bildung und Einkommen zusammen. Während – wie dargestellt – in einigen Bereichen ländliche Räume eher positive Resultate verzeichnen, gibt es bei Letzteren Defizite. Deshalb sind beim Ansatz der Lebensqualität drei Überlegungen zu berücksichtigen:

- Die Bereiche *Umwelt, Natur, Wohnen, Sicherheit, Gesundheit* können die Probleme bei *Einkommen und Bildung* nicht vollständig kompensieren. Während sich in den entwickelteren europäischen Ländern mit geringeren Stadt – Land - Differenzen hinsichtlich der Zufriedenheit mit den Lebensbedingungen nur geringfügige Unterschiede zwischen den beiden Raumtypen zeigen, trifft dies für einige osteuropäische Länder nicht zu, hier ist die Zufriedenheit in ländlichen Räumen<sup>6</sup>

---

<sup>6</sup> Das betrifft vor allem die EU-Beitrittskandidaten Rumänien und Bulgarien. Hohe negative Werte treten auch in Griechenland und Frankreich auf.

eher niedriger. Dies könnte als Hinweis darauf genommen werden, dass „happiness“ und allgemeine Lebenszufriedenheit trotz der insgesamt schlechteren Einkommens- und wirtschaftlichen Situation bei ländlichen Bewohnern hoch ist (Spellerberg u.a. 2006), wenn die Diskrepanzen nicht zu ausgeprägt sind.

- Das klassisch auf Individuen und Haushalte bezogene Konzept der Lebensqualität wird in unserem Zusammenhang auf regionale Bedingungen bezogen. Dadurch werden die natürlichen, baulichen und gesellschaftliche Bedingungen hervorgehoben, die (wechselseitig beeinflusst) einen bestimmten *sozialen Raum* konstituieren. Dieser ist ebenfalls durch das Verhältnis unterschiedlicher sozialer Gruppen geprägt, die wiederum spezifische Vorstellungen von Lebensqualität besitzen und die an den regionalen Lebensbedingungen unterschiedlich partizipieren.
- Lebensqualität ist – selbst als Umweltbedingung - nicht den ländlichen Räumen „an sich“ zu Eigen. Sie existiert nur *gesellschaftlich vermittelt und institutionell geprägt*. Eine wichtige Rolle spielt die Infrastruktur, die Gestaltung, Organisation und Zugang zur Lebensqualität maßgeblich regelt. Besonders von Infrastruktur abhängige Bereiche – wie die Gesundheitsversorgung und die Bildung – sind in den einzelnen ländlichen Räumen unterschiedlich gut entwickelt. Deshalb lassen sich in diesen Bereichen erhebliche politische Gestaltungsmöglichkeiten vermuten, die nicht alle auf der regionalen Ebene angesiedelt sind.

Unter dem Ansatz der Lebensqualität sind nicht bestimmte Lebensformen zu verstehen. Lebensqualität in ländlichen Räumen kann für den einen ein zusätzliches rekreatives Angebot bei strikter Einbettung in produktivistische Systeme, für den anderen eine minimalistische Offerte bei produktivistischer Exklusion heißen. Bereits diese Spannweite macht deutlich, dass es sich mehr um die Erweiterung einer sehr begrenzten, ökonomistischen Perspektive auf strukturschwache ländliche Räume, denn um ein stringentes Konzept handelt. Im Folgenden soll der Ansatz dazu dienen, die Entwicklung von Infrastruktur nicht in der klassischen sektoralen Betrachtung zu diskutieren.

### Infrastruktur und Lebensqualität

Die heutigen Systeme der Infrastruktur sind im Wesentlichen vor 80 bis 150 Jahren entstanden (vgl. den Beitrag von Moss und Naumann). Zwar haben gerade die letzten Jahrzehnte für ländliche Gebiete eine nachholende Modernisierung gebracht, diese lehnte sich aber oft an universale Standards und Systeme an, ohne die spezifischen Gegebenheiten zu berücksichtigen. Dies veränderte auch die durch Genossenschaften und Vereine lokal organisierte Selbsthilfe der Daseinsvorsorge (v.a. im Bereich der Elektrizitäts-, Wasser- und Einzelhandelsversorgung). Inzwischen verfügen die meisten ländlichen Regionen in Deutschland über ein hohes Niveau an Infrastrukturangeboten, dies reicht von gesundheitlicher Versorgung, schulischer Bildung, Sport- und Kultureinrichtungen bis zu Ver- und Entsorgungssystemen. Defizite liegen vor allem bei spezialisierten – z.B. hochpreisigen, subkulturellen und bildungsintensiven – Angeboten. In dieser Hinsicht bestehen gravierende Unterschiede zwischen ländlichen Regionen, z.B. in suburbanen und touristischen Gegenden. In den letzten Jahren ergeben sich für die Infrastruktur gravierende überregionale, nationale, europäische und globale Veränderungen. Als wesentliche Tendenzen seien genannt:

- Es setzt sich ein neues Verständnis von *öffentlichen Aufgaben* durch, wie es seit Ende der 1980er Jahre z.B. unter dem (teilweise vergessenen) Stichwort Bürgerkommune diskutiert wird. Dies beinhaltet einen mentalen und organisatorischen Wandel von Einrichtungen zu Dienstleistungen, deren Angebote weniger system-, mehr bedarfsorientiert zugeschnitten sind und die eine stärkere Berücksichtigung der Nachfrageseite erfordern.
- Gleichzeitig verändert sich die *Trägerlandschaft* einer überwiegend kommunal und sozialwirtschaftlich organisierten, territorial ausgerichteten Daseinsvorsorge. Es kommt nicht nur zu einer

vermehrten Privatisierung, auch die „alten“ Träger sehen sich mit zunehmender Marktorientierung konfrontiert. Eine wichtige Rolle nimmt das Zusammenwirken staatlicher, privater und assoziativer Träger ein, z.B. investiv als PPP oder in der Planung und Qualitätskontrolle. Die bislang überwiegend regional und lokal orientierten Infrastrukturleistungen werden zunehmend europäisiert, teilweise globalisiert (z.B. über die geforderten Ausschreibungsverfahren).

- Es entstehen neue Formen der *Leistungserbringung* durch technische, technologische und organisatorische Innovationen. In der Folge werden Angebote zentralisiert, aber auch dezentralisiert, mobile Dienste und IT-basierte Angebote entwickelt, multifunktionale Einrichtungen geschaffen. Die Entwicklungspotenziale und Innovationsbedingungen sind dabei unterschiedlich weit gediehen.
- Infrastruktur ist mit einer *Entstandardisierung* von Lebenslagen und neuen Lebensstilen konfrontiert. Das verlangt eine Pluralisierung von Angeboten, beinhaltet aber auch die Gefahr des Ausschlusses oder der Selektion bestimmter Nachfragegruppen (z.B. in der Fläche lebender oder/und wirtschaftlich schwacher Haushalte).

Der Wandel der Infrastruktur hat unmittelbare Folgen für ländliche Regionen, in Besonderen für strukturschwache dünn besiedelte Gebiete wie die Untersuchungsregion. Es verstärken sich ohnehin vorhandene Versorgungslücken, nicht in allen Bereichen gleichzeitig, tendenziell aber in einem breiten Spektrum. Dringend notwendig wird eine Abstimmung von Infrastrukturleistungen mit spezifischen Siedlungs-, Gesellschafts- und Wirtschaftsstrukturen, d.h. auch die Berücksichtigung erheblicher kleinräumiger Veränderungsdynamiken durch Gewerbeverlagerungen, Zu- und Abwanderungen sowie Alterungsprozesse. Zu berücksichtigen sind die Auswirkungen der regionalen und lokalen Disparitäten auf die Erbringung öffentlicher Leistungen und deren Nachfrage sowie die Rahmenbedingungen strukturschwacher ländlicher Räume zur Finanzierung der Infrastruktur.

### **Innovationen der Infrastruktur im ländlichen Raum**

Wollen strukturschwache Regionen ihre Lebensqualität erhalten bzw. verbessern, benötigen sie Konzepte zur Anpassung und Veränderung ihrer Infrastruktur. Hierfür gibt es keine flächendeckenden Lösungen, sei es auf Grund der weitreichenden Veränderungen öffentlicher Dienstleistungen, des „schrumpfenden“ gesellschaftlichen Common sense eines regionalen Ausgleichs oder der sinkenden Nachfrage bzw. in der Vergangenheit falsch kalkulierter Anforderungen. So setzt sich inzwischen die Ansicht durch, dass die zukünftige Entwicklung der Infrastruktur adäquat zur regionalen und lokalen Situation erfolgen muss. Zu kurz greifen allein demographische Anpassungsleistungen, die längerfristig nicht technisch-bauliche (z.B. überdimensionierte Leitungsnetze), organisatorische (z.B. kommunale Kooperationen) und institutionelle (z.B. Regelungsdichte) Fehlentwicklungen verändern. Es ist davon auszugehen, dass eine Vielzahl der vorhandenen Infrastrukturangebote weder den spezifischen Erfordernissen ländlicher Räume noch den Anforderungen einer alternden und kleiner werdenden Gesellschaft gerecht werden.

In den vergangenen Jahrzehnten ist eine Vielzahl von Innovationen entwickelt worden, die veränderte Infrastrukturbedarfe im Blick hatten. Das Spektrum reicht von dezentralen Energieanlagen, Abwasseranlagen, Verkehrssystemen bis zur Telemedizin. Es handelt sich überwiegend um technische, kaum um strukturelle Innovationen. Während Erstere zumindest einen gewissen Neuigkeitswert in sich tragen, wirken Letztere fast schon antimodernistisch. So wird es jedenfalls empfunden, wenn z.B. die kleine Dorfschule, der Tante-Emma-Laden, die Gemeindeschwester oder die Klärgrube „wiederhergestellt“ werden. Auch wenn die soziokulturellen und institutionellen Bedingungen gänzlich andere sind, fällt eine Rückbesinnung auf strukturelle Lösungen schwer, die in Abkehr universaler fordristischer Ansprüche eben die Spezifik ländlicher Räume und daraus folgende Anforderungen

wie Flexibilität und Multifunktionalität erfordert. Während sich technische Infrastrukturen eher invariabel zeigen, weil die Kosten in den Netzen und Einrichtungen „verbaut“ wurden, sind soziale Infrastrukturen über die Personalkosten prinzipiell anpassungsfähiger. Trotzdem erweisen sich die strukturellen Veränderungen als keineswegs einfacher.

Die offensichtliche Schwierigkeit in der Durchsetzung struktureller Innovationen liegt neben mentalen Problemen in sektoralen Systemabhängigkeiten. Infrastrukturen sind weder auf die regionalen Besonderheiten bezogen noch sind die einzelnen Bereiche vor Ort so miteinander verknüpft, dass dadurch Synergien entstehen könnten. Jeder Sektor und in diesen wiederum einzelne Subbereiche (wie Bildung, Ausbildung, Weiterbildung; Krankenhaus, niedergelassene Ärzte, Pflegedienste, Rehabilitation) wurden für sich entwickelt und mit einer hohen institutionellen Regelungsdichte versehen. In vielen Bereichen sind Planungen, Entscheidungen und Steuerungen auf der lokalen oder regionalen Ebene kaum vorhanden.

Als problematisch erweist sich in strukturschwachen Regionen, dass einzelne Modelle übernommen werden, die Kapazitäten und Ressourcen der Anpassung und Veränderung aber nicht ausreichen sind: Die existierenden Pfadabhängigkeiten aus bisherigen Entscheidungen und Investitionen scheinen unverrückbar. Die finanziellen Spielräume sind – nicht zuletzt auf Grund zu tilgender Kredite – sehr eng. Vorhandene Profiteure erhalten den Status quo so lange wie möglich aufrecht und verhindern einschneidende Veränderungen. Homogene und starre Akteursnetzwerke verhindern Innovationen, die dringend notwendig wären. Es fehlt vor allem eine kollektiv geteilte und positiv besetzte Neuorientierung kommunaler Entwicklung jenseits von Wachstum. Nicht zuletzt fehlt vielen strukturschwachen ländlichen Räumen diejenige Zivilgesellschaft, die Veränderungen einfordern und initiieren könnte.

Dort, wo Umgestaltungen angestrebt werden, zeigt sich, dass in ländlichen Gesellschaften unterschiedliche Vorstellungen von Lebensqualität und Infrastrukturangeboten bestehen. Konflikte treten z.B. bei Zuziehenden, temporären Bewohnern und Touristen auf, wenn vermutet wird, dass eine fremde, städtische Perspektive eingebracht wird, die allerdings auch unterschiedlichen Schichtzugehörigkeiten, Lebensstilen und biographische Entwürfen geschuldet ist. Ungeachtet konkreter Differenzen erweist sich als grundlegendes Dilemma, dass einerseits der Erhalt von Infrastrukturen zur Vereinheitlichung von Leistungen aus Effizienzgründen zwingt, andererseits unter dem Aspekt von Lebensqualität gerade die subjektive Lebensführung und -zufriedenheit wichtig ist. In ländlichen Räumen ist diese Ausdifferenzierung oft schwierig: Die durch eine Elterninitiative getragene alternative Schule, der neu eröffnete Demeter-Hofladen oder das durch Fachhochschulstudenten entwickelte Car-Sharing-Modell brechen nicht nur kulturelle Normalitäten und soziale Erwartungen auf, sondern konkurrieren mit vorhandenen Infrastrukturen. Nichtsdestotrotz entstehen nur durch neu initiierte Infrastrukturprojekte Anreize, sich über Lebensqualität zu verständigen und kritisch mit bisherigen Entwicklungspfaden auseinander zu setzen. Längerfristig verlangt dies eine Einigung, was unter Lebensqualität an einem bestimmten Ort verstanden wird und welche Infrastrukturen dafür notwendig sind, wenn lokale Lebensbedingungen nicht durch einzelne Gruppeninteressen dominiert werden sollen. Meist sind Initiativen nur dann erfolgreich, wenn sie das gesamte Dorf oder mehrere Dörfer einbinden. Aktive Dörfer benötigen integrative, partizipative und lernende Prozesse (Stöber 2006).

### **Besonderheiten des Konzeptes der Lebensqualität**

Während eingangs die Bedeutung der Infrastruktur bei der Entwicklung von Lebensqualität hervorgehoben wurde, soll abschließend der Gewinn des Konzeptes für die Veränderung der Infrastruktur herausgestellt werden. Infrastruktur unter dem Aspekt der Lebensqualität zu entwickeln, heißt, Ange-



botsvielfalt und –qualität zu sichern, aber auch Veränderbarkeit zu gewährleisten. Damit steigen die Anforderungen, es können aber auch Schritte jenseits der Alternativen von Durchhalten des Wachstumspfad und Anpassung an demographische Schrumpfung gegangen werden. Die Infrastrukturangebote sollten weniger durch vorhandene sektorale institutionelle, organisatorische und bauliche Vorgaben geprägt werden, sondern sich mehr an der Funktionalität für die Lebensführung orientieren. Ein solches Vorgehen könnte z.B. unterscheiden zwischen Grundsicherung (Hilfe bei Krankheit, Pflege, Not und Schutz vor Kriminalität), Sicherung von Erreichbarkeit (Verkehr, IuK) sowie Gewährleistung von Partizipation und Kompetenz (Bildung, Engagement). Diese Funktionen müssten intersektoral in einer Region entwickelt werden. Das würde bedeuten, nicht Mindeststandards für verfestigte sektorale Bereiche (z.B. Briefkästen je Siedlungsgröße, Ärzte je Einwohner) neu zu definieren, sondern die Strukturen zu verändern.

Studien zum bürgerschaftlichen Engagement zeigen klar, dass Menschen sich im Besonderen für ihre unmittelbaren Lebensbedingungen und die erstrebte Lebensqualität einsetzen (vgl. Braun und Klages 2001). Hierbei können sehr unterschiedliche Fähigkeiten und Interessen eingebracht werden, nicht nur erwerbswirtschaftlich umsetzbare. Viele Vorstellungen von Lebensqualität können durch Nachbarschafts- und familiäre Hilfen umgesetzt werden, dazu sind keine öffentlichen Dienste oder marktgängigen Angebote notwendig, die sich in strukturschwachen Regionen nicht durchsetzen. Es ist ein klares Ergebnis der Ungleichheitsforschung, dass benachteiligte Gruppen von lokalen Binnennetzwerken abhängig sind. Das ist nicht immer hilfreich, wenn es darum geht, Ungleichheiten zu verändern, aber es sichert ein bestimmtes Niveau der Lebensführung.

Engagement für Lebensqualität in peripheren Regionen verhindert vor allem eine fortschreitende soziale und kulturelle Anomie. Bekanntermaßen ist ein Zustand der Anomie durch den Widerspruch von sozial als erstrebenswert erachteten und individuell als erreichbar angesehenen Werten geprägt. In der „Arbeitsgesellschaft“ der DDR haben sich nicht nur Infrastrukturen, sondern auch soziale Netzwerke und Vorstellungen der Lebensqualität eng an den Werten von Arbeit, Beruf und Einkommen ausgerichtet. Der ökonomische Zusammenbruch hat deshalb in besonderem Maße zur Erodierung sozialer und kultureller Strukturen, aber auch zum Gefühl des persönlichen Wertverlustes geführt. Besonders schmerzlich ist dies, wenn alternative Wertvorstellungen abgelehnt wurden. Erfolge in der Entwicklung von Lebensqualität, die nicht allein erwerbswirtschaftlich ausgerichtet sind, haben zur Restrukturierung ländlicher Gemeinden geführt. In der Regel fallen diese sozial integrativer aus als ökonomische Erfolge, die zu Gewinner- und Verliererkonstellationen führen. Als Beispiel seien erwerbslose Frauen im dritten Lebensalter genannt, deren vielfältiges Engagement in einem untersuchten Dorf nicht nur den individuellen Rückzug ins Private verhinderte, sondern attraktive Öffentlichkeiten schuf (z.B. Obstgarten, Dorfladen, Dorffest), an denen alle Bewohner partizipieren können und die den sozialen Zusammenhalt (auch zwischen den Generationen) stärken.

Das Konzept der Lebensqualität ist nicht an der Vorstellung von Wachstum ausgerichtet. Es geht davon aus, dass mit sich verringernden Ressourcen nicht notwendig Einbußen in der Lebensführung einher gehen müssen. Hinsichtlich der *politischen* Bereitschaft, unterschiedliche Lebensqualitäten zu befördern, finden sich widersprüchliche Aussagen. Einerseits betont beispielsweise das Metropolkonzept von Berlin-Brandenburg die besondere Lebensqualität des Landes, andererseits werden im Zuge des demographischen Wandels Konzentrationsszenarien und der Rückzug aus der Fläche diskutiert. Diese Ambivalenz hat ihre Gründe: In einem ausgebauten Wohlfahrtsstaat mit starken wirtschaftlichen Verflechtungen ist es nahezu unmöglich, gesellschaftliche Kosten für räumliche differente Lebensqualitäten anzugeben, auch wenn dies in einigen Details gemacht wird. Wegen der hochgradigen räumlichen Verflechtungen und lokalen Besonderheiten ist es zudem absurd, Lebensqualität nur mit den Bewohnern eines räumlichen Typs in Verbindung zu bringen. Schließlich hinkt die Einsicht, dass die Differenz von Lebensqualitäten gesellschaftlichen Reichtum ausmacht, partikularen regionalen

Interessen beträchtlich nach. Zumindest erscheint es nicht gerechtfertigt bei einer absolut zurückgehenden und relativ alternden Bevölkerung unter den Devisen „Zurück aufs Land“ oder „Wieder in die Stadt“ eine öffentlich subventionierte Konkurrenz um Einwohner zu betreiben.

Als nachhaltiges Konzept ist das der Lebensqualität primär nicht auf kompetitive regionale Vorstellungen gerichtet. Doch anstatt über Lebensqualität jenseits von (Bevölkerungs-) Wachstum zu sprechen, wird meist zwischen Verlierer- und Gewinnerregionen unterschieden. Dieser Gedanke wird auch auf die Lebensqualität übertragen, wenn hierunter nur ein Wettbewerbsvorteil verstanden wird.<sup>7</sup> Tatsächlich zeigen einzelne Teilräume sehr unterschiedliche Voraussetzungen, eine überregional wettbewerbsfähige Lebensqualität zu entwickeln: Das hängt in entscheidendem Maße von landschaftlicher Attraktivität, Nähe größerer Städte, regionaler Vermarktung zusammen, die temporäre, saisonale oder dauerhafte (Wohn) Nutzungen beeinflussen. Entscheidend sind aber auch Akteure, die einen solchen Ansatz konsequent verfolgen. In dieser Hinsicht wird es sinnvoll sein, zwei unterschiedliche Herangehensweise zu unterscheiden. Ein *lebensweltlich* ausgerichteter Ansatz der Lebensqualität wird sich intensiv mit konkreten lokalen Schrumpfungsvorgängen (ehemaligen Wachstums) auseinandersetzen müssen. Sie muss neue Orientierungen der Lebensqualität vermitteln, die auch auf Tätigkeiten außerhalb der Erwerbsarbeit beruhen, und sie kann damit einen wichtigen Beitrag zur Stabilisierung peripherer Regionen leisten. Ein stärker *ökonomisch* orientierter Ansatz setzt sich mit der Vermarktung einer Region aufgrund ihrer besonderen naturräumlichen, siedlungsstrukturellen oder kulturhistorischen Bedingungen auseinander. Das Herausstellen von besonderen Vorzügen erhöht die Attraktivität für bestimmte Zielgruppen (z.B. Ältere, Familien mit Kindern), die ihrerseits bestimmte Alleinstellungsmerkmale und Investitionen erfordert. Entscheidend dürfte für beide Ansätze sein, dass sie sich von der „Rhetorik des Verlustes“ trennen können und nicht nur kompensativ verstehen, sondern an veränderte gesellschaftliche Wertvorstellungen anknüpfen, mit denen sich Lebensqualität als Konzept verbindet.

## Literatur

- Anderson, Robert 2004: Quality of Life in Rural Europe. Paper at the Irish Presidency Conference ‘Improving living conditions and quality of life in rural Europe’, Westport, 30 May – 1 June 2004, European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions, Dublin
- Beetz, Stephan, Claudia Neu und Tobias Plieninger 2005: Zwischen Berlin und Stettiner Haff. Eine naturräumliche, politische und sozioökonomische Analyse der Region Barnim/Uckermark/Uecker-Randow, Materialien der Interdisziplinären Arbeitsgruppe „Zukunftsorientierte Nutzung ländlicher Räume“ 3, Berlin
- Beetz, Stephan 2007: Die Natur der Peripherien. In: Verhandlungsband des Deutschen Soziologiekongresses in Kassel. Frankfurt a.M. (im Erscheinen)
- Braun, Joachim und Helmut Klages (Hrsg.) 2001: Freiwilliges Engagement in Deutschland. Freiwilligen survey 1999. Ergebnisse der Repräsentativerhebung zu Ehrenamt, Freiwilligenarbeit und bürgerschaftlichen Engagement, Teil 2, Schriftenreihe des BMfFSFJ, Band 194.2, Stuttgart
- Bryden, John 2001: Rural Change in a Northern und North-Western European Context. Paper INRS-UCS Workshop on Peripheral Regions, Arkleton Centre for Rural Development Research, Aberdeen
- Statistisches Bundesamt (Hrsg.) 1999: Datenreport 1999. Wiesbaden

---

<sup>7</sup> Besonders deutlich in den USA.

- Keim, Karl-Dieter 2006: Peripherisierung ländlicher Räume. In: *Aus Politik und Zeitgeschichte B* 37, S. 3-7
- Laschewski, Lutz, Claudia Neu, Theodor Fock, Marie Canein, Vivien Kriewald und Marita Plötner 2006: *Das aktive und soziale Dorf*. Rostock, Neubrandenburg
- McGranahan, David A. und Calvin L. Beale 2002: Understanding Rural Population Loss. In: *Rural America* 17 (2002) 4, S. 12-19
- Neu, Claudia und Stephan Beetz 2007: Lebensqualität statt Hochtechnologie – Innovationen in ländlich peripheren Regionen. In: *Rostocker Beiträge*, Band 18, Rostock
- Plieninger, Tobias und Oliver Bens 2007: Produktivismus versus Post-Produktivismus: Prozesse der Umnutzung ländlicher Räume in Nordostdeutschland. In: *Berichte zur deutschen Landeskunde* (im Erscheinen)
- Reeder, Richard J. und Dennis M. Brown 2005: *Recreation, Tourism, and Rural Well-Being*. United States Department of Agriculture, Economic Research Report 7, Washington
- Spellerberg, Annette, Denis Huschka und Roland Habich 2006: Quality of life in rural areas. Processes of divergence and convergence.  
<http://www.soc.duke.edu/resources/sinet/papers06/Spellerberg.pdf> (März 2007)
- Stöber, Silke 2006: *Lebendige Dörfer in Brandenburg. Bürgerbeteiligung im Alltag. Ergebnisse einer Bürgerbefragung in 5 Dörfern*. Landwirtschaftlich-Gärtnerische Fakultät der Humboldt-Universität zu Berlin, Endbericht, Berlin
- Vogt, Rebecca J., Randolph L. Cantrell, Bruce B. Johnson und Alan J. Tomkins 2005: *Well-Being in Rural Nebraska 2005*. Center Research Report 05-4, University of Nebraska Institute for Agriculture and Natural Resources, <http://cari.unl.edu/ruralpoll/05wellbeing.pdf> (Dezember 2006)



## G. Wolfgang Heinze: Öffentlicher Verkehr und demographischer Wandel: Chancen für Nordostdeutschland

### Die schwierige Ausgangslage

Wird Deutschland entsprechend seiner Bevölkerungsdichte in drei Flächen gleicher Größe gegliedert, tritt der Sondercharakter Nordostdeutschlands besonders deutlich hervor (Abb. 1). Seine Konsequenzen für den Öffentlichen Personennahverkehr (ÖPNV) stehen im Mittelpunkt der folgenden Ausführungen.

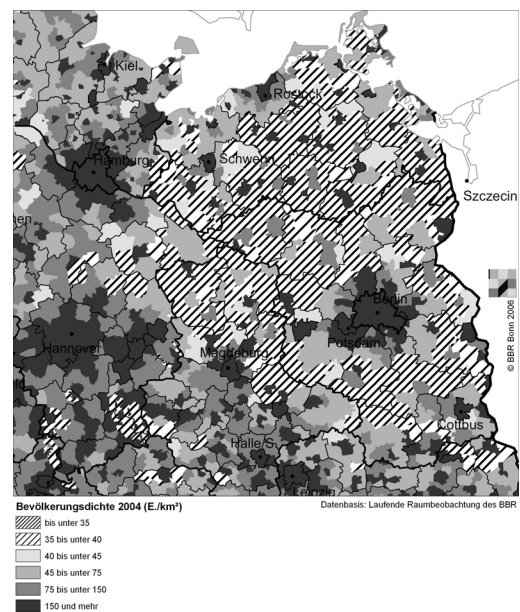
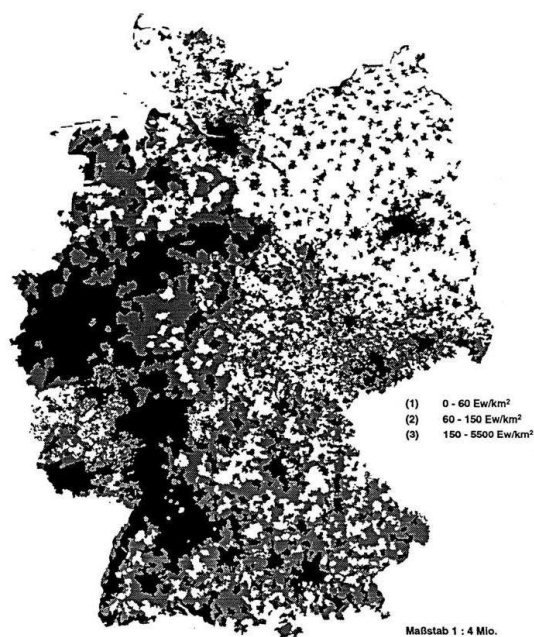


Abbildung 1: Bevölkerungsdichte in Deutschland: Stufung in drei Flächen gleicher Größe (Schallaböck, Hesse 1995)

Abbildung 2: Bevölkerungsdichte in Nordostdeutschland 2004 (BBR 2006)

Dünn besiedelt, mit vielen Kleinstädten, wenigen und weit auseinander liegenden Mittelstädten sowie der Metropole Berlin ergeben sich für Nordostdeutschland vor allem zwei Erreichbarkeits- und Kommunikationsprobleme:

- die Verknüpfung der Siedlungen mit 60-150 Einwohnern/km<sup>2</sup> durch Verkehrskorridore des Regional- und Fernverkehrs und
- die Anbindung und Versorgung der vielen Dörfer in den ausgedehnten Flächen bis 60 Einwohnern/km<sup>2</sup> mit ihrer kinderarmen, stark alternden, aber dort verbliebenen Bevölkerung.

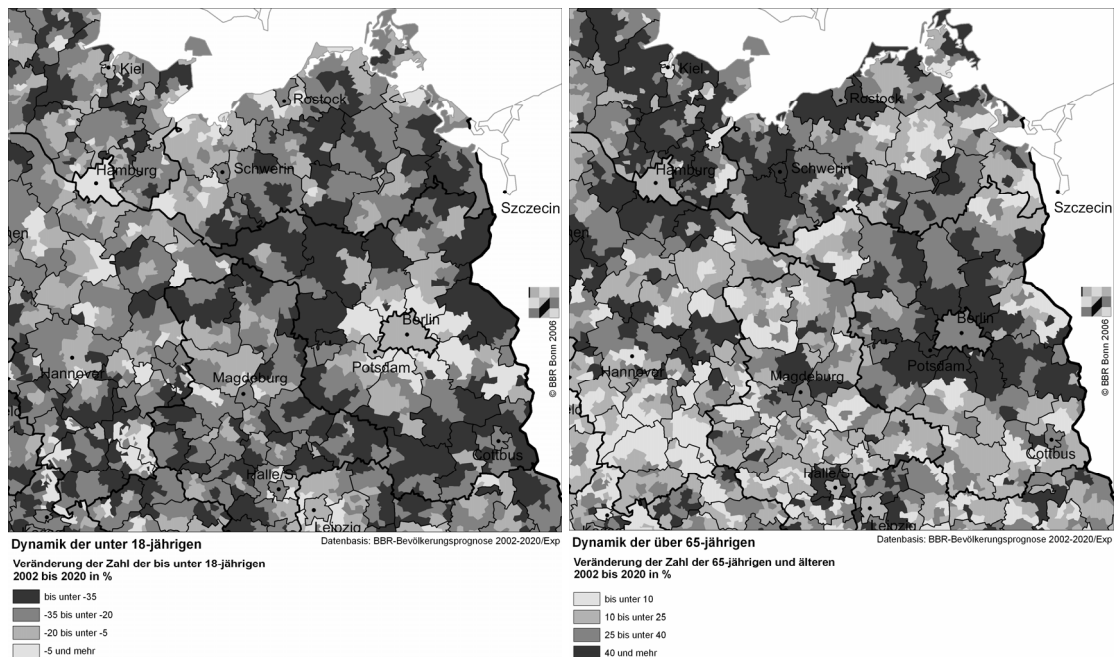


Abbildung 3 und Abbildung 4: Prozentuales Wachstum der unter 18- und über 65-jährigen 2002-2020

Abb. 2 zeigt die Bevölkerungsdichte der Ämter Nordostdeutschlands 2004 (BBR 2006). In den an Berlin grenzenden Landkreisen Brandenburgs wird bereits heute eine unsichtbare Linie deutlich: Gebiete mit 150 Personen/km<sup>2</sup> und darüber im Berliner Umland sowie 40 Personen/km<sup>2</sup> in den Berlin fernen Gebieten und dies mit weiterhin sinkender Tendenz. Ab 35 Personen/km<sup>2</sup> aber wird die vorhandene Infrastruktur unbezahlbar (Landrat Schröter, Landkreis Oberhavel 1998). Diese Dichte aber wiesen schon 2005 in Brandenburg 30% der Ämter auf, die 46% der Landesfläche, aber nur 14% der Landesbevölkerung umfassten (2020: 34/51/15%, Landesamt für Bauen und Verkehr 2006). In Mecklenburg-Vorpommern entfielen auf diese Kategorie 2004 sogar 33% aller Ämter mit 51% der Landesfläche, aber nur 18% der Landesbevölkerung (2020: 35/53/19) (nachrichtlich H.-J. Bucher, BBR 11.12.2006). Die geringen Änderungen bis 2020 signalisieren Handlungsbedarf. Der Tatbestand vorherrschender Kleinstgemeinden wurde durch die Gemeindereformen der letzten Jahre verwischt. Auf Dörfer bis zu 500 Einwohnern entfielen im Jahre 1996 noch 64% der Gemeinden Brandenburgs, aber nur 12% der Gesamtbevölkerung (Statistisches Bundesamt 1997). Für den ÖPNV bedeutet die hohe Zahl von Ämtern geringer Bevölkerungsdichte politische Zwänge, der geringe Bevölkerungsanteil äußerst niedrige Verkehrsnachfrage und der hohe Flächenanteil teure Beförderungsweiten.

Die erwartete Altersstruktur der Bevölkerung verlangt eine Vielfalt von Infrastrukturangeboten. Die Älteren konzentrieren sich zunehmend dort, wo es attraktiv und teurer ist, also in und um Großstädte sowie am Meer. Die dünn besiedelten, wenig attraktiven Binnenräume dazwischen aber bluten aus und verlieren zuerst ihre Jugend. Die ausgedehnten Flächen mit stark negativen Wachstumsraten der bis zu 18-Jährigen bis 2020 (Abb. 3) demonstrieren somit Überkapazitäten von Infrastruktur für die Jungen, wie Kindertagesstätten, Schulen, Sportstätten und Schülerverkehr. Die großen, aber anderen Teilräume mit stark positiven Wachstumsraten der über 65-jährigen (Abb. 4) lassen Unterkapazitäten von Infrastruktur für die Älteren, wie Pflegeeinrichtungen und medizinische Versorgung, vermuten.

Große Teile der Infrastruktur erscheinen weitgehend altersunabhängig, aber dichteabhängig. Dies gilt für Systeme und Netze der Abfallwirtschaft, Wasserversorgung, Energieversorgung und Verkehrsversorgung (Straßen-, Schienen-, Luftverkehr, ÖPNV) wie auch für Kultureinrichtungen und Tourismusangebote. Angesichts hoher Fixkostenelemente, Unteilbarkeiten, Mindestgrößen und Vorschriften gilt die Devise „Halbierte Dichte, verdoppelte Kosten“. Dahinter stehen technisch-betriebswirtschaftliche, rechtliche und politisch-administrative Faktoren, die den Gesamtkostenverlauf bei rückläufiger Nachfrage auf einem wesentlich höheren Niveau halten als dies bei wachsender Nachfrage der Fall war. Dabei gelten die Bereiche sozialer und mobiler Infrastruktur leichter anpassbar als technische wie stationäre Leitungsnetze (BBR 2006; Freistaat Thüringen 2006; Siedentop 2006).

Der Rückgang von Bevölkerung und Schülern legt nicht nur Schulschließungen und mobile Lehrer nahe, sondern senkt auch die Auslastung der Busse und schafft echte Beschäftigungsprobleme ländlicher Busunternehmen und ihrer Angestellten (30- statt 40-Stunden-Woche). Wurde 2004 zur Beförderung von 80 Schülern ein Bus und sein Aufwand für Fahrer, Kraftstoff, Bus u.a. benötigt, bleiben diese Kosten auch 2011 bei 50 Schülern erhalten. Werden Schulstandorte konzentriert, entstehen längere Fahrtstrecken zu weniger Schulen, deren Mehrerträge erfahrungsgemäß nur max. 50% der Mindererträge durch rückläufige Schülerzahlen kompensieren (Löcker 2006, 22). Ebenso kritisch wirken die PISA-induzierte Ganztagschule und sog. „verlässliche Schulen“, die alle Schüler - entgegen früheren Strategien zeitlicher Staffelung - wieder zur gleichen Zeit beginnen lassen, damit die Zahl benötigter Busse erhöhen und Auslastungsprobleme in der Zeit zwischen Morgen- und Nachmittagspitze schaffen. Auch ist die ÖPNV-Politik der Wirtschafts- oder Verkehrsministerien faktisch nicht in die Schulstandortplanung der Kultusministerien eingebunden.

Am Beispiel des ÖPNV werden vor allem Chancen sichtbar: Chancen zu überfälliger Dynamisierung und dies für mehrere Politikbereiche. Dazu zählen Verkehrs-, Schul-, Tourismus- und Raumordnungspolitik. Die extreme Lage des öffentlichen Verkehrs in ostdeutschen Flächenländern ist vor allem Ergebnis zurück gestauter Anpassung an den Wandel seines räumlichen Systemumfelds. Sie wird nur verständlich, wenn wir uns an den Gründungsauftrag des Öffentlichen Verkehrs erinnern, seinen Funktionsverlust durch die private Massenmotorisierung sehen, seine staatliche Überregulierung wahrnehmen und unspezifische Finanzhilfen nicht als Aufforderung zu weiterer Unbeweglichkeit und Innovationsscheu betrachten.

### **Die dramatische Verschärfung**

Im ländlichen Raum ist der traditionelle ÖPNV zu einer Restgröße geschrumpft. Die Mitnahme von Personen in einem Pkw zählt in der Statistik zwar auch zum motorisierten Individualverkehr (MIV), in Wirklichkeit aber hat dieser "Pkw-Begleitverkehr" gerade hier längst die Systemfunktion des ÖPNV übernommen. Von der dann noch verbleibenden Nachfrage nach ÖPNV stellt in dünn besiedelten Gebieten inzwischen der Schülerverkehr 70-90% aller Beförderungsfälle. Damit ist der Schülerverkehr hier trotz seiner Beschränkungen zur allgemein zugänglichen Mobilitätsgrundlage und zum Mindestbedienungsstandard autoloser Bevölkerungsteile geworden. Auch deshalb treffen sinkende Schülerzahlen den Lebensnerv ländlicher Räume. So existieren bereits Wohnorte ohne Schülerverkehr, die nur noch einmal pro Woche oder durch Stichfahrten mit dem großen Linienbus als Anrufbus bedient werden. Wegen der geringen Schülerzahlen werden schon heute in manchen Dörfern einzelne Schüler täglich vom Linienbus abgeholt. In welchem Ausmaß geburtenschwache Jahrgänge, Siedlungsstruktur und Schulkonzentration die Kosten des Schülerverkehrs erhöhen, zeigen aktuelle Meldungen. So hat sich in Mecklenburg-Vorpommern die Zahl der Fahrschüler in den letzten 5 Jahren nahezu halbiert (Ostsee-Zeitung vom 25.10.2006,17). Im Brandenburgischen Kreis Märkisch-

Oderland mit seinen vielen Einzelgehöften wiederum entfallen schon heute 50% der Ausgaben für den Schülerverkehr auf nur 10% der Fahrschüler aus weit entfernten Dörfern oder solchen ohne ÖPNV-Bedienung (Märkische Oder-Zeitung vom 30.11.2006).

„Wenn dem so ist: Was spricht dann gegen ein Ende des ÖPNV?“ – müsste ein *Advocatus diaboli* fragen? Wäre es nicht nur das Ende eines sonst unbrauchbaren und deshalb immer schwieriger zu finanzierenden Schülerverkehrs ohne Schüler? Bietet es sich deshalb nicht an, die völlige Entwertung des ÖPNV in Kauf zu nehmen, Benzinpreissteigerungen und sinkende Einkommen zu nutzen und auf zeitgemäße Angebotsformen durch eine neue Betreiber-, Politiker- und Planergeneration zu warten? Die Zeit dazwischen könnte man mit Taxigutscheinen überbrücken. Mindestens fünf Argumente sprechen dagegen:

- Jeder Raum braucht – der Feuerwehr vergleichbar – vorhandene Verkehrsmobilität für jedermann.
- Die Nachfrage nach ÖPNV lässt sich durch attraktive Verkehrsangebote erhöhen.
- Ein attraktives Angebot ist zu den heutigen Gesamtausgaben für ÖPNV möglich.
- Ein weites Spektrum neuer Geschäftsfelder und Wachstumsmärkte im und am Rande des Personen- und Güterverkehrs wartet auf seine Erschließung durch den ÖPNV.
- Sektorale verstreute Nachfrage, Angebote und Ressourcen an Verkehrsmobilität lassen sich als ÖPNV mitnutzen und bündeln.

Versiegende Finanzierungsquellen, EU-Wettbewerbspolitik und ausländische Konkurrenz erschweren die weitere Fortschreibung traditioneller Lösungen und Besitzstände und erhöhen damit die Chance eines zukunftsfähigen ÖPNV: eines flächenhaften Zubringer- und Verteilerverkehrs zu einem schnellen Linienverkehr auf Verkehrsachsen.

### **Die evolutionäre Situation**

In der Fläche war der ÖPNV schon immer Notbehelf und ein Kind der Eisenbahn. Weil ein echtes Flächenverkehrsmittel fehlte, griff man hier auf ein Linienverkehrsmittel zurück. Kleine Nachfragemengen, unregelmäßiges Aufkommen, kurze Strecken und Umsteigezwänge bilden kritische Faktoren und zugleich charakteristische Einsatzbedingungen im Flächenverkehr. Diese konnte die Eisenbahn nur erfüllen, solange es kein flexibleres Verkehrsmittel (als das Auto) gab und sie als Verkehrsmonopolist früherer Tage Verluste auf Nebenstrecken durch Überschüsse auf Hauptstrecken ausgleichen konnte (Heinze und Kill 1991/1992). Nebenbahn und Linienbus schlossen die Lücke zwischen der Fernbahn, dem Fußweg und dem Fahrrad. Noch zu Beginn des 20. Jahrhunderts endete im dünn besiedelten ländlichen Raum der Aktionsraum eines Bauern an der Flurgrenze. Gelegentlich fuhr er in die Kreisstadt, die Welt weiter draußen kannte er nur vom Militärdienst. Die Dörfer mit ihren Arbeitsplätzen, dem Bäcker, dem Fleischer und dem Dorfladen, der Gastwirtschaft, der Schule und Kirche, der Post und dem Tanzboden am Wochenende waren relativ autark. Deshalb boten Nebenbahn oder Buslinie eine akzeptable Personenbeförderung. Im Mittelpunkt standen nur wenige, aber zuverlässige Verbindungen zur Kreisstadt und zum Fernverkehr sowie deren Kosten. Als die Industrialisierung den ländlichen Raum erreichte, veränderte dies das Nachfrageprofil von Verkehrsmobilität. Auch die Entdeckung der Fläche als Freizeitraum und als Kontrastraum zur Großstadt erhöhte den Wohlstand durch leichtere Erreichbarkeit und mehr Verkehr.

Die private Massenmotorisierung lässt sich durchaus als nutzerfinanzierte Problemlösung interpretieren. Einer englischen Faustregel der 70er Jahre zufolge kostet der erste Pkw im Haushalt 300 ÖPNV-Fahrten pro Jahr und der zweite weitere 150. Als das Auto für breite Bevölkerungsschichten



finanziell erreichbar wurde, war der Niedergang des traditionellen ÖPNV vorprogrammiert. Zugleich schloss die neue Verkehrsmobilität alle systematisch aus, die über kein motorisiertes Zweirad oder Auto verfügten. Zeitung, Radio, Auto, Telefon und Fernsehen veränderten das Zeitgefühl, erhöhten Ansprüche und verstärkten Pendlerzahlen und Landflucht. Örtliche Produkte wurden in steigendem Maße durch Verkehrsmobilität ersetzt: durch Einkäufe in der Stadt, Versandhandel, mobile Verkaufsstellen bis hin zum periodischen Auffüllen der Tiefkühltruhe. Seitdem liegt der Motorisierungsgrad deutscher Landkreise traditionell etwa 100 Pkw/1.000 Einwohner über dem jeweiligen Wert für kreisfreie Städte, denn Flächenländer brauchen Flächenverkehrsmittel.

In den Alten Bundesländern (ABL) entstand das zentralörtliche Versorgungssystem der Ober-, Mittel- und Grundzentren, das die Ausstattung an Dienstleistungsangeboten mit Erreichbarkeitsnormen im ÖPNV (45, 30 und 15 Minuten) hierarchisch kombinierte. Neue Bildungschancen, Schulreformen und Mittelpunktsschulen begründeten die Eigendynamik des so genannten freigestellten Schülerverkehrs. Nur zwischen Schulleiter und Busunternehmer vereinbart, schloss er die Allgemeinheit von der Busbenutzung aus. Um den allgemeinen ÖPNV zu stützen, wurden die Parallelförderung von MIV und ÖPNV etabliert (Sachverständigenbericht 1963/64), der freigestellte Schülerverkehr in den allgemeinen Linienverkehr reintegriert, dazu Schulanfangszeiten gestaffelt und Transparenz der Interessen von Bestellern und Erstellern der ÖPNV-Leistungen geschaffen (Hohenlohe-Modell), neue Verkehrstechnologien wie Rufbus und Anrufsammeltaxi (AST) erprobt und die Faktoren Verkehrsbedienung, Zuständigkeit und Finanzkraft der Landes-, Kreis- und Gemeindeebene integriert (Differenziertes Bedienungsmodell). Unverändert blieb jedoch die Überregulierung, vor allem durch das Personenbeförderungsgesetz (PBefG), dessen Verkehrsformen Linien- und Gelegenheitsverkehr keine eindeutige Zuordnung flexibler (synonym: alternativer, bedarfsorientierter oder unkonventioneller) Bedienungsformen erlauben und damit jede ergänzende Flächenbedienung entscheidend behindern können.

Die zahlreichen Versuche mit flexiblen Bedienungsformen für die Fläche offenbarten ihre Erfolgsbedingungen: die Überlegenheit professioneller Angebote (wie AST, Anrufbus), ihre Einbettung in ÖPNV-Unternehmen und Planung, Tarifgestaltung, Fahrgastinformation und Öffentlichkeitsarbeit in einer Hand, Gewöhnungsphase und Angebotsstabilität sowie ein wohl dosierter Telematik-Einsatz (keine Spracherkennung, keine Smart Card) (Mehlert 2001; Gipp 2004). Räumliche und zeitliche Abgrenzungen des Anrufbusses vom Linienverkehr und Taxi sind – wie im Landkreis Leer – sogar bei Tür-Tür-Bedienung möglich. AST und Anrufbusse aber bewiesen auch die Nachfrage schaffende Kraft beliebter Beförderungsqualität.

In der DDR war der ÖPNV als Linienverkehr gut entwickelt, aber zentralistisch organisiert: In jedem der 15 Bezirke existierte ein Kraftverkehrskombinat. Diese Kombinate erbrachten unterschiedlichste Verkehrsleistungen: im ÖPNV, im Güterfernverkehr sowie Dienstleistungen von Reisebüros und Taxifahrten. Die Behandlung des ÖPNV im Einigungsvertrag bildet ein bescheidenes Lernergebnis zahlreicher Modellversuche in den ABL. In den Neuen Bundesländern (NBL) sollte das einheitliche Liniennetz erhalten bleiben, die Verantwortung für den ÖPNV auf die kommunale Ebene übergehen und alle zuverlässigen Verkehrsunternehmen gleichberechtigt in die Verkehrsbedienung eingebunden werden. Dazu wurden die Volkseigenen Betriebe in GmbHs und AGs umgewandelt, den Ländern und Kommunen übertragen und vom Güterverkehr getrennt. Landkreise und kreisfreie Städte entschieden selbst über den konkreten Zuschnitt ihres ÖPNV. Für diese ÖPNV-Betriebe wurde Wettbewerbsfähigkeit angestrebt und Besteller- und Ersteller-Ebenen durch Mehr-Ebenen-Modelle formal getrennt. Eine Privatisierung war nur möglich, wo Kommunen kein Interesse bekundeten. Doch auch dann behielt die Gebietskörperschaft die Linienkonzessionen und verkaufte den ÖPNV-Betrieb auf Zeit an leistungsstarke Unternehmen aus den NBL oder als "Buy-outs" an den bisherigen Geschäftsführer selbst. Ziel war die Erhaltung großer Bedienungsgebiete von maximal vier bis fünf Landkrei-

sen (Nöthe 1993). Gegenüber den ÖPNV-Strukturen der ABL brachte das Übernahmmodell für die NBL wichtige Verbesserungen, aber realisierte als Kern das überlebte Strukturkonzept vom Linienverkehr kommunaler Betriebe im Netz öffentlicher Verwaltung ohne Wettbewerb. Zugleich erwartete die Bevölkerung den ÖPNV weiterhin als eine staatliche Leistung. Dass es trotzdem möglich ist, die Nahverkehrsangebote aller Formen zu einem Bedienungskonzept zu verknüpfen, das jedem Bürger eines Landkreises an sieben Tagen in der Woche zwischen 4:00 und 24:00 Uhr stündlich ein Beförderungsangebot zur Verfügung stellt, beweisen ab 1.1.2007 vier regionale mittelständische Busunternehmen im Landkreis Wittenberg.<sup>1</sup>

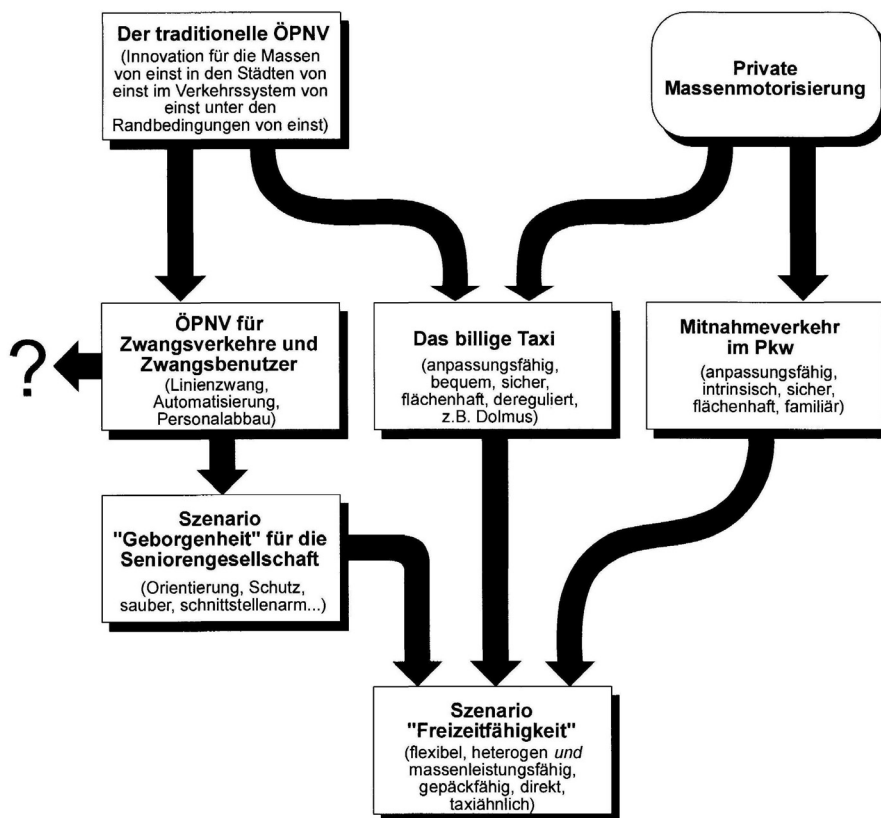


Abbildung 5: Wege zu einem beliebten Gemeinschaftsverkehr

Quelle: Eigene Darstellung

### Schrumpfung als Chance

In der Verkehrswissenschaft und im Verkehrs-Consulting herrscht weite Übereinstimmung, dass die Neugestaltung ländlicher Verkehrspolitik vor allem flexible, lokal passende Lösungen benötigt. Auf- fanglösungen und ihre Erfolgsbedingungen sind zwar seit langem bekannt, aber ihre Ziel führende breite Umsetzung und die verlässliche Sicherung geförderter Modell- und Pilotprojekte fehlen (BMV 1999, insbes. Teil B; Heinze 2005). Was gesucht wird, ist ein ÖPNV für unsere Zeit (Abb. 5).

<sup>1</sup> Nähere Informationen sind unter dem Stichwort „Neuer Wittenberger Busverkehr“ bei Google im Internet zu erhalten.

Drei Grundrichtungen sind erkennbar:

- die schnelle Linie für Achsen,
- das billige Taxi für die flächigen Quell- und Zielräume und
- der Pkw-Mitnahmeverkehr für Gebiete, wo andere Lösungen nicht mehr möglich sind.

Dabei reicht das „billige Taxi“ vom Sofort-Sammeltaxi (Taximobil) über das AST bis zum Anrufbus. Was konkret passt, entscheiden die Verhältnisse vor Ort.

Von seiner späteren Monopolstellung geblendet, hat der traditionelle ÖPNV verdrängt, wo er herkam. Damals war das gemeinwirtschaftliche Pflichtenbündel der Linienkonzession die Gegenleistung für das Streckenmonopol und somit eine Art früher Verbraucherschutz. Heute ist es Gegenstand von Besitzstandsdenken und Subventionen. Mitte des 19. Jahrhunderts war der ÖPNV Inbegriff eines innovativen Produktes - aber für die Städte und Dörfer von einst, mit ihren Massen von einst, ihrem Verkehrssystem von einst und ihren damaligen Rahmenbedingungen. Weil er sich finanziell nicht an die Veränderungen unserer Gesellschafts-, Raum- und Verkehrsstrukturen anpassen musste, entwickelte er keine echte Alternative zum Auto.

Mit der sich verschärfenden Krise des Schülerverkehrs wird nun eine existentielle Grenze überschritten. Möglicherweise ist dieses Zeitfenster eine letzte Chance. Ausländische Erfahrungen und Übernahmeangebote werden (noch) verdrängt. Zugleich rücken Fahrgelderlöse gegenüber Bestellerentgelten und Zuschüssen in den Vordergrund. Will der ÖPNV nicht Überlaufbecken einer Pkw-Gesellschaft bleiben, muss er die Herausforderung annehmen und auch mit Hilfe des technischen Fortschritts eine Mobilitätsgarantie für alle wagen – mit einem leicht erreichbaren, leicht verständlichen und durchaus bezahlbaren Verkehrsangebot – möglichst rund um die Uhr aus einem Guss – mit dem man sich gern identifiziert (BMV 1999, insbes. Teil B). Dabei geht es nicht um die Konkurrenz mit dem Erstwagen der Familie, sondern „nur“ darum,

- beliebter zu werden und sich an der Kundennähe privater Geschäftsleute zu orientieren,
- Linienverkehre zu straffen und frei werdende Mittel für flexible Angebote einzusetzen,
- Verknüpfungen herzustellen, z.B. durch Zubringer- und Verteilerverkehr zu schnellen Verkehrsachsen,
- Zusammenarbeit von Ressorts und Fachplanungen sowie Budgetausgleich öffentlicher Einrichtungen politisch zu erzwingen,
- zu privatisieren und Verwaltungsreformen zu nutzen,
- Nachfrage und Ressourcen aller Art zu bündeln,
- neue Wachstumsfelder zu erschließen,
- Mindestbedienstungsstandards aus der Daseinsvorsorge zu definieren bzw. zu fordern und
- überparteiliche Unterstützung zu schaffen.

Die Zukunftsmärkte des ÖPNV bilden nicht mehr die Zwangskunden im Berufs- und Schülerverkehr und sie liegen auch nicht mehr auf den radialen Verbindungen zwischen Zentrum und Peripherie, sondern bei den Senioren sowie im Freizeit-, Einkaufs- und Urlaubsverkehr (Heinze und Kill 1997). In einer alternden Gesellschaft, in der immer mehr Menschen zwar wissen, wohin sie möchten, aber nicht so recht womit, kommt es zunehmend auf Sicherheit in Richtung Geborgenheit, Orientierung und Betreuung an. Damit werden „Geborgenheit“ und „Freizeitverkehrsfähigkeit“ zu Schlüssелеlementen zukünftiger Szenarien. In der Realität jedoch wird es selbst im Tourismusland Mecklenburg erst ab 1.1.2009 einen Tarifverbund von Bus und Bahn geben (Ostsee-Zeitung vom 25.10.2006,17).

Flexible Formen, wie AST oder Anrufbusse als Zubringer und Verteiler schnellen Linienverkehrs, lösen gerade in ländlichen Räumen kritische Probleme: Ihre individuelle Bedienung durch kleine Fahrzeuge kann sich veränderndem Mobilitätsverhalten leichter anpassen als starre Linien. Ihre Attraktivität (zeitliche Flexibilität, Haltestelle „Haustür“) induziert nachweislich Neuverkehr (auch für spätere Linien). Durch ihre geringeren Kosten bilden sie eine ökonomischere Lösung für nachfrageschwache Räume und Zeiten und bieten nicht zuletzt Beschäftigung zwischen den Nachfragespitzen. Dabei liegt ein Eigenbetrieb von Taxi und Mietwagenverkehr durch Busunternehmen besonders dort nahe, wo diese noch fehlen. Der Trend zum Mobilitätsdienstleister könnte Mobilität aller Art einschließen. Dabei übernimmt die Mobilitätszentrale die hier noch immer unterschätzte Funktion des angelsächsischen Transportbrokers, der Nachfrage aus allen Bereichen einwirbt, bündelt und disponiert. Erschweren dies Gemeindeordnungen dem jeweiligen öffentlichen Verkehrsbetrieb, sind Ausgründungen zu prüfen.

Vorrangig Stärken zu stärken, ist überfällig, nur gehört dazu auch der konsequente Abbau bisheriger Schwächenförderung. Dies betrifft alle Bereiche der Siedlungs- und Verkehrsplanung. So sollte die Siedlungsdichte nur dort stabilisiert werden, wo eine Mindestdichte Erfolg verspricht. Zentralörtliche Systeme sind – wie in Brandenburg – zu konzentrieren, die Infrastruktur und Bautätigkeit auf Zentrale Orte auszurichten und Verkehrswege – ihrer Verkehrsbedeutung entsprechend – auf- und abzustufen. Zukünftige Vorhaben sind sofort anzupassen. Dies gilt besonders angesichts der Gefahr von Überdimensionierung durch Nachholbedarf. Überschlägige Folgekostenbilanzen standortrelevanter Siedlungsplanungen, Netz- und Standortkonzepte sowie flexible Maßstäbe und Standards können helfen. Zum Schwächenabbau gehören im Busverkehr vor allem Einsparungen im nachfrageschwachen Linienbetrieb und von Mitnahmeeffekten infolge Intransparenz.

Noch immer wollen viele Nahverkehrsunternehmen nicht wirklich rechnen. Dahinter stehen Beharrungsvermögen, ihre Prägung durch den Linienverkehr, der Erhalt des „Heizers auf der Elektrolok“ sowie Unkenntnis und Skepsis gegenüber flexiblen Angebotsformen. Deshalb gehören nicht nur die großen Busse auf den Prüfstand, sondern auch die inzwischen viel zu großen Betriebshöfe, die Regionalisierungsmittel (die Schienenverkehr begünstigen, obwohl Expressbusse weit preisgünstiger, nachfragenäher und schneller sind), die Stundenpläne und Standorte der Schulen und die abwartende Haltung vieler Geschäftsführer. Die bevorstehende Kreisgebietsreform in Mecklenburg-Vorpommern reduziert zwölf Landkreise auf fünf, gliedert alle sechs kreisfreien Städte in die neuen Landkreise ein und bietet damit die Chance, die bestehenden kommunalen Verkehrsbetriebe in einem neuen Konzept zu integrieren.

Die Entleerungstendenzen werden vor allem nachfrageschwache Nebenbahnen treffen. So wird von Seiten des zuständigen Fachministeriums von zahlreichen nordostdeutschen Eisenbahnstrecken mit nur 180 Fahrgästen pro Tag in beiden Richtungen berichtet. Nach Kostenuntersuchungen der WIBERA Wirtschaftsberatung AG 2002/2003 soll der Bahnkilometer das vier- bis siebenfache eines Buskilometers kosten. Vor allem wegen fehlender Transparenz von Streckenbelastung, -kosten und -finanzierung kann der nachfragefreundlichere und billigere Expressbus als Alternative kaum diskutiert werden.

Was in Skandinavien, aber noch immer nicht in Deutschland erfolgreich funktioniert, sind

- Transportmix in einem Fahrzeug (wie gemeinsame Linienbedienung für Personen und Güter),
- Funktionsmix an einem gemeinsamen Ort (wie verkehrlicher und außerverkehrlicher Aktivitäten an multifunktionalen Busbahnhöfen, Bahnhöfen oder Postagenturen) und

- Ressourcenmix (wie die Integration von Wartung und Instandsetzung, Patiententransporten, mobilen Diensten, privaten Post- und Paketdiensten usw., von denen viele radialstrahlige Netze betreiben) (Heinze, Kill, Proksik, Olbrich und Wengler-Reeh 1994).

In Finnland existieren z. B. rentable Unternehmen (wie Korsisaari), die Linien-, Charter- und Anrufbusverkehr, Ambulanzen, ÖPNV-Consulting, ÖPNV-Software, Bussimulator, Wartung und Instandsetzung, Gebrauchtbussverkauf u.a. anbieten, denn ihre Einsatzzentrale ist sowieso besetzt. Erweisen sich Förderrichtlinien flexibler Verkehrsangebote des Landes – wie in Mecklenburg-Vorpommern – als weitestgehend wirkungslos, sind sie durch wirksame Anreize zu ersetzen. Dazu gehört die längst überfällige finanzielle Gleichstellung von Linienverkehren und flexiblen Angeboten im Personenbeförderungsgesetz. Auch hier ist der kombinierte Verteilungsschlüssel aus Fläche, Fahrplankilometer, kommunalen Eigenmitteln und Fahrgästen im neuen ÖPNV-Gesetz von Brandenburg ein großer Schritt in die richtige Richtung.

Für Außenstehende nicht nachvollziehbar ist die gestörte Abstimmung verkehrspolitischer Entscheidungen zwischen Ministerien und Fachplanungen armer Bundesländer. Dies gilt für die Integration der Landes-, Verkehrs-, Schulplanung, für das ländliche Wegenetz und für die Integration von Wohnungswirtschaft und Ver- und Entsorgung. Rationalisierungspotentiale werden nicht ausgeschöpft, weil die Verkehrsmobilität von unterschiedlichen Betreiber- und Haushaltsebenen (Bund, Land, Landkreis, Gemeinde, Private) und Ressorts (Kultusministerium, Wirtschaftsministerium, Arbeitsagentur) erbracht und finanziert wird, zwischen denen kein Budgetausgleich existiert.

Noch immer wird verdrängt, dass der ÖPNV nicht nur Rückfallebene für Eventualitäten ohne Auto ist, sondern die faktische Einheit eines Landes für jedermann herstellt, denn nicht erreichbare Teilräume gehören zu den klassischen Symptomen gesellschaftlicher Desintegration.<sup>2</sup> Deshalb sind Mindestbedienungsstandards als Daseinsvorsorge mit Anreizen zu einem konzeptionellen Neubeginn zu verknüpfen. Flexibilisierte Richtlinien fördern auch hier kreative Lösungen, erleichtern die Gegenfinanzierung, erschweren Überdimensionierung und Folgekosten und verlangsamen damit den Weg in die kommunale Schuldenfalle. Bezeichnenderweise akzeptieren Landesplanungen unter Druck zunehmend Realitäten. So hob Brandenburg die Ebene der Unterzentren auf, definierte als allgemeine Erreichbarkeitsnorm zu Zentralen Orten „45 Minuten über die Straße“ – womit auch immer – und betreibt Schwerpunktförderung. Wo ein Wille, ist auch ein Weg. Deshalb ist Parteien übergreifende Überzeugungsarbeit so wichtig. Die legendären Reformmodelle der 70er Jahre – wie die Reintegration des freigestellten Schülerverkehrs in den allgemeinen Linienverkehr im Landkreis Hohenlohe – waren mit einem enormen Einsatz bei Lehrern, Eltern und Betreibern verbunden, der von den jungen Planern der Kommunalentwicklung Baden-Württemberg bis hin zur privaten Urlaubsgestaltung des zuständigen Ministerialrats im Bundesverkehrsministerium reichte. Das Zusammenspiel des Geschäftsführers der Kommunalentwicklung (SPD), des Landrates (CDU) und des zuständigen Ministerialrats vom Land (FDP) als Entscheidungsträgern sowie die damalige Aufbruchstimmung der sozial-liberalen Koalition als Resonanzboden trugen erheblich zum Erfolg bei.

---

<sup>2</sup> Das Horror-Szenario für den deutschen Nordosten zeigt große Binnenräume mit überalterter Bevölkerung, hoher Arbeitslosigkeit, ohne Zuwanderer, Pendler und Touristen. Die Meisten leben vom Staat und warten auf ihn. Alles konzentriert sich auf die früheren Kreisstädte, auf die ein sternförmiges Netz führt. Voller Vorbehalte gegen Fremde und Reiche, wird mehrheitlich Linkspartei und NPD gewählt. Erfolgreiche Wessies ziehen wieder weg, weil sie ihre Kinder hier nicht in die Schule schicken wollen, und kommen nur noch, um abzukassieren.

### **Funktionsverlust und Zukunftsangst als Endzeitsignale**

„Die Krise ist ein produktiver Zustand. Man muss ihr nur den Beigeschmack der Katastrophe nehmen“, sagt Max Frisch. Funktionsverlust und Zukunftsangst bilden allgemeine Krisensymptome, die fast immer das Ende überlebter Strukturen signalisieren. Verliert der ÖPNV in der Fläche also seine Funktionalität, begünstigt dies nur eine neue Aufgabenteilung, die der lokalen und regionalen Problemebene Lösungskompetenz zuweist. Verlangt das System darüber hinaus nach tief greifender Umorganisation, dürfte sich eine Reregulierung des deutschen Ordnungsrahmens eher am flexibleren Ausland orientieren als am überlieferten Gemeinwirtschaftlichkeitsdenken. Weil jeder Raum finanzierbare Verkehrsmobilität für jedermann braucht, muss der ländliche ÖPNV attraktiver werden. Attraktiv und deshalb auch zukunftsfähig ist ein flächenhafter Zubringer- und Verteilerverkehr zu einem schnellen Linienverkehr auf Verkehrsachsen. Dies ist mit den heutigen Gesamtausgaben für ÖPNV möglich, denn neue Geschäftsfelder und Wachstumsmärkte warten und auch verstreute Nachfragen, Angebote und Ressourcen an Verkehrsmobilität lassen sich mitnutzen und bündeln. Die Richtung ist klar und je konsequenter der Druck, desto schneller kommt der Wandel. Denn der Wurm muss dem Fisch schmecken und nicht dem Angler!

### **Literatur**

- Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung BBR 2006: Zukunft städtischer Infrastruktur. Informationen zur Raumentwicklung (2006) 5
- Der Bundesminister für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen (Hrsg.) 1999: Planungshandbuch für den ÖPNV in der Fläche, Bonn (Bearbeiter: G.W. Heinze, P. Kirchhoff, U. Köhler u.a.).
- Freistaat Thüringen, Thüringer Ministerium für Bau und Verkehr 2006: Demographiebericht Thüringen, Stand 20.6.2006, Erfurt
- Gipp Christoph 2004: Bedarfsorientierte Verkehre in ländlichen Regionen. In: Der Nahverkehr 22 (2004) 10, S. 40-45
- Heinze, G. Wolfgang und Heinrich H. Kill 1991/1992: Chancen des ÖPNV am Ende der autogerechten Stadt. Verkehrspolitische Lehren für einen traditionellen Verkehrsträger im Strukturbruch. In: Jahrbuch für Regionalwissenschaft 12/13 (1991/1992), S.105-136 [http://www.tu-berlin.de/fb10/ISS/FG4/publications/Hze/Chancen\\_des\\_OEPNV.pdf](http://www.tu-berlin.de/fb10/ISS/FG4/publications/Hze/Chancen_des_OEPNV.pdf)
- Heinze, G. Wolfgang und Heinrich H. Kill 1997: Freizeit und Mobilität. Neue Lösungen im Freizeitverkehr. Hannover
- Heinze, G. Wolfgang, Heinrich H. Kill, Milan Proksik, Karsten Olbrich und Gisela Wengler-Reeh 1994: Große und kleine ÖPNV-Konzepte für die Regionalisierung und die Fläche. Ausländische Erfahrungen und Kenntnisse. In: Der Nahverkehr, 12 (1994) 3, S. 8-14
- Heinze G. Wolfgang 2005: Schrumpfung als Chance – Ein neuer Gemeinschaftsverkehr für Flächenländer. In: Verkehr und Tourismus in sensiblen Naturräumen, Grüne Reihe, Heft 62, TU Kaiserslautern, S.177-208
- Löcker, Gerhard 2006: Vom Linienverkehrsbetrieb zum Mobilitätsdienstleister. In: Der Nahverkehr 24 (2006) 5, S. 20-26
- Mehlert, Christian 2001: Die Einführung des Anrufbus im ÖPNV. Praxiserfahrungen und Handlungsempfehlungen. Schriftenreihe für Verkehr und Technik, Band 91, Bielefeld
- Nöthe, Heinrich 1993: Die Reorganisation des ÖPNV in Ostdeutschland. Vortrag auf dem Seminar "Der ÖPNV in der Fläche" der Deutschen Verkehrswissenschaftlichen Gesellschaft (Bezirksgruppe Berlin) am 14.01.1993, Potsdam
- Schallaböck, Karl Otto, Markus Hesse u.a. 1995: Konzept für eine Neue Bahn. Wuppertal
- Siedentop, Stefan 2006: Siedlungsentwicklung und Infrastrukturfolgekosten. Ergebnisse einer Modellrechnung für die Planungsregion Havelland-Fläming, Vortrag am 4. Juli 2006, Prenzlau

## **Weert Canzler und Andreas Knie: Jenseits von Bussen und Bahnen – Der öffentliche Verkehr auf dem Land wird automobiler**

Seit Jahrzehnten prägt das Auto den Verkehr auf dem Land. Die Verfügbarkeit über ein Auto ist der Regelfall. „Das Auto im Kopf“ bestimmt auch und gerade auf dem Land das Verkehrsverhalten (vgl. Knie 2005). Dennoch existiert parallel – noch – ein Grundangebot an öffentlichen Verkehrsmitteln. Wo eine Regionalbahn selbst mit großzügiger Landesfinanzierung nicht mehr zu rechtfertigen ist, wird meistens ersatzweise ein Bus eingesetzt. Eine Mindestversorgung im Verkehr galt lange als ein fester Bestandteil der staatlichen Daseinsvorsorge in Deutschland. Dies wird sich zukünftig ändern, in vielen ländlichen Räumen wird es schon bald kein konventionelles Bus- und Bahnangebot mehr geben. Die Suche nach innovativen öffentlichen Verkehrsangeboten ist in vollem Gange (vgl. Schöller 2005). Flexible Bedienformen mit kleinen Bussen und Taxen können ebenso wie neue Nutzungsvarianten von kommunalen und vielleicht auch von privaten Automobilen den Landverkehr von morgen ausmachen. Dafür bedarf es jedoch neuer Betriebsmodelle und vor allem einer umfassenden Anpassung der rechtlichen Rahmenbedingungen sowie der Förderinstrumente auf Bundes- und Landesebene.

### **Nachfrageeinbußen in Folge von Schrumpfung und Alterung**

Die 11. koordinierte Bevölkerungsvorausberechnung, die das Statistische Bundesamt im November 2006 veröffentlicht hat, zeigt eine eindeutige Entwicklungsrichtung. Ende 2005 lebten in Deutschland 82,4 Mio. Menschen. Unter der Annahme einer fast konstanten Geburtenhäufigkeit, eines moderaten Anstiegs der Lebenserwartung und eines jährlichen Wanderungssaldos von 100.000 Personen wird die Bevölkerungszahl bis zum Jahr 2050 auf 68,7 Mio. zurückgehen. Sollte die Nettozuwanderung über einen längeren Zeitraum darunter liegen, wird selbst diese Zahl nicht erreicht (Statistisches Bundesamt 2006). Ein Bevölkerungsrückgang ist in Deutschland wie in den meisten Ländern der OECD sehr wahrscheinlich, offen ist lediglich, wie hoch er ausfallen wird. Absehbar ist auch, welche Regionen vom Schwund der Bevölkerung besonders betroffen sein werden: die neuen Bundesländer und einige altindustrielle sowie auch ländliche Gebiete in den alten Bundesländern werden überdurchschnittlich schrumpfen. Was sich darüber hinaus verändert, ist der Altersaufbau der Bevölkerung. Während im Jahre 2005 noch 16,5 Mio. Menschen in Deutschland unter 20 Jahre alt waren, verringert sich diese Zahl bis zum Jahre 2030 auf 12,7 Mio. (Statistisches Bundesamt 2006).

Die demografische Entwicklung ist die eine Seite. Sie fällt zusammen mit einem wirtschaftsstrukturellen Wandel. Beide Entwicklungen verstärken sich gegenseitig und führen in vielen Fällen zu einer schwer zu stoppenden Abstiegsspirale (vgl. Canzler 2007). Die Regionen in Deutschland entwickeln sich auseinander. Neben Schrumpfungsräumen gibt es Gebiete, deren Einwohnerschaft trotz allgemeinem Bevölkerungsrückgang stetig zunimmt. Unter besonderem Anpassungsdruck sind Landkreise und Städte, deren Bevölkerung weit stärker abnimmt, als es die Durchschnittszahlen ausdrücken. Diese liegen mehrheitlich im Osten Deutschlands, hier hat der demografische Wandel schon lange begonnen. Beispielsweise zählte die kreisfreie Stadt Frankfurt an der Oder zur Wendezeit noch

86.000 Einwohner; im Jahre 2005 sind es nur noch 63.000. Die Zahl der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigungsverhältnisse ist in dieser Stadt im gleichen Zeitraum um fast 20% gefallen. Die Auswirkungen solcher „Schrumpfungsprozesse“ sind vielfältig und vor allen Dingen für die wenig flexiblen Infrastruktursysteme von gravierender Bedeutung. So ging beispielsweise der Wasserverbrauch der Stadt Frankfurt von 12 Mio. Kubikmetern pro Jahr in der Zeit vor der Wende um mehr als die Hälfte auf unter 5 Mio. Kubikmeter im Jahre 2005 zurück. Was sich im Sinne der Ressourcenschonung überaus vorteilhaft auswirkt, bedeutet für den Betreiber von Infrastrukturdiensten Umsatzeinbußen. Das Angebot kann nicht einfach zurück gefahren werden, sondern muss auch weiterhin für die gesamte Stadt bereitstehen. Die Infrastrukturkosten pro Einwohner steigen selbst dann dramatisch, wenn es gelingt, Rationalisierungsreserven auszuschöpfen.

Schrumpfung und Alterung haben insgesamt volkswirtschaftliche Nachfrageeffekte. Nicht nur die Infrastruktur, ihre Nutzung und die Finanzierung ihrer Instandhaltung, sind davon betroffen, sondern alle wirtschaftlichen Sektoren. Während die Nachfrage nach Gesundheits- und Pflegedienstleistungen mit großer Wahrscheinlichkeit steigen wird, ist in anderen Wirtschaftsbereichen mit stagnierenden oder sogar abnehmenden Konsumausgaben zu rechnen (vgl. Buslei, Schulz und Steiner 2007). Selbst beim motorisierten Individualverkehr, der über Jahrzehnte sich einer stetig steigenden Nachfrage und einer generell hohen Zahlungsbereitschaft erfreute, ist mit Einbußen zu rechnen. Diese schlagen nicht erst in ferner Zukunft zu Buche, sondern sind bereits in den nächsten Jahren zu erwarten. Sie liegen leicht über der zu erwartenden Abnahme der Bevölkerung, allerdings mit erheblichen regionalen Unterschieden, wie die folgenden Abschätzungen der Nachfrageveränderungen nach Verkehrsleistungen für die Jahre 2015 und 2030 zeigen (Abb. 6 und 7):

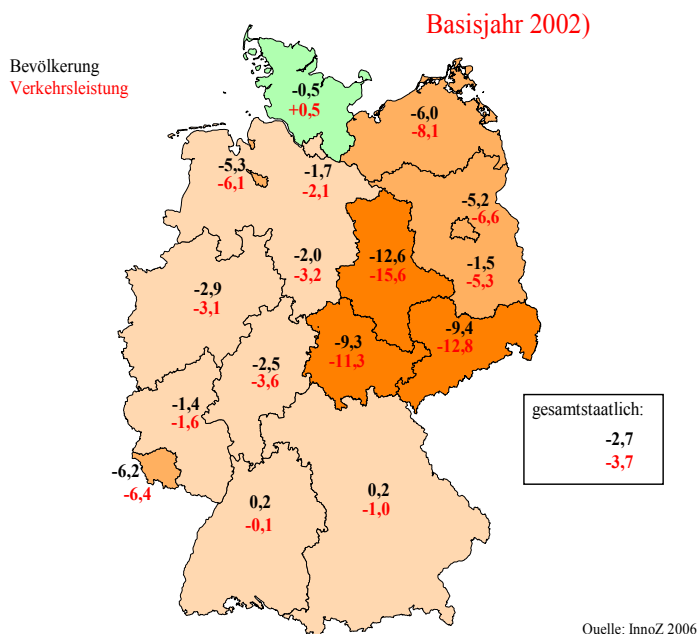


Abbildung 6: Nachfrageveränderung bis 2015 (Personenkilometer)



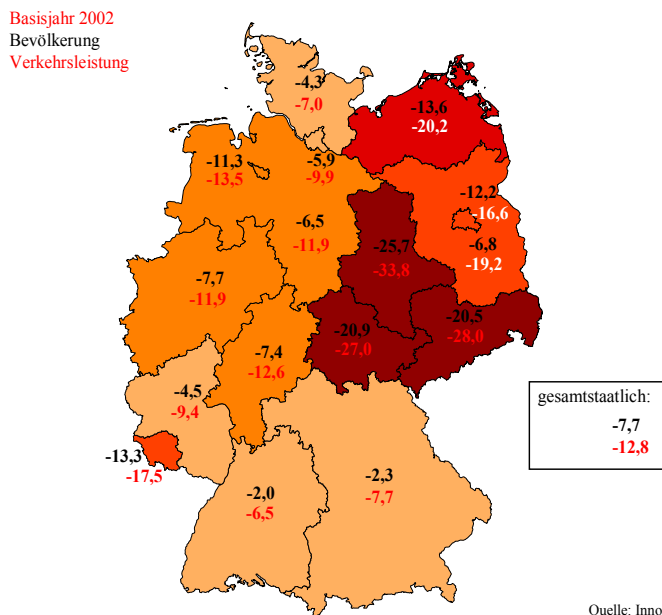


Abbildung 7: Nachfrageveränderung bis 2030 (Bezug: Pkm)

### Einbrüche bei den Schülerzahlen

Ein wichtiger Indikator, der die demografischen und wirtschaftsstrukturellen Wandlungsprozesse und die zunehmenden wirtschaftsstrukturellen Differenzierungen besonders drastisch illustriert, ist die Anzahl der Schüler und ihre sozialräumliche Verteilung. Hier zeigt sich, dass wir es in den neuen Bundesländern nicht mit einer Zukunftsprojektion, sondern mit einem Gegenwartsproblem zu tun haben. Schüler und Auszubildende stellen das Potenzial, das Vermögen eines Landes für seine Zukunft dar. Zwischen 1998 und 2005 sind die Schülerzahlen im gesamten Bundesgebiet um 5,5% und damit um jährlich fast 1% zurückgegangen. Die Unterschiede zwischen den einzelnen Bundesländern sind hoch. Während die alten Flächenländer im genannten Zeitraum ohne Ausnahme noch Zuwächse aufweisen, die von bescheidenen 1,5% in NRW über 3,3% in Bayern bis zu mehr als 5% Wachstum in Schleswig Holstein reichen, sieht die Situation in den neuen Ländern gänzlich anders aus: Thüringen

-37%, Sachsen-Anhalt -36%, Sachsen -36%, Mecklenburg-Vorpommern -36% und in Brandenburg ist ein Minus von 33% zu verzeichnen.

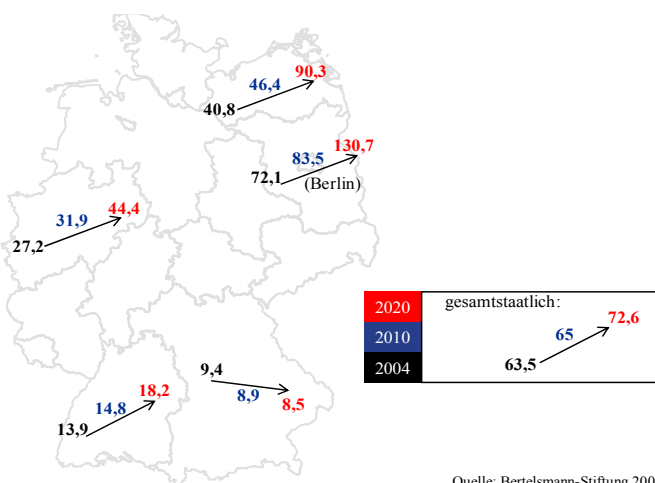
Für den öffentlichen Verkehr stellen die Schüler einen wichtigen Wirtschaftsfaktor dar. Der Schüler- und Ausbildungsverkehr macht in den ländlichen Gebieten in den neuen Bundesländern zwischen 93 und 97% des gesamten öffentlichen Personennahverkehrs aus. Die Branche unterliegt also bereits einem Schrumpfungsprozess, der trotz sich mittlerweile stabilisierender Geburtenraten noch viele Jahre andauern wird.

### Daseinsvorsorge auf dem Prüfstand

Die Zahlen und Daten zeigen, dass wir in den nächsten Jahrzehnten in Deutschland von einer tendenziell geringeren Verkehrsnachfrage auszugehen haben (vgl. Sommer 2005). Weniger Menschen fahren weniger, aber auch hier nehmen die Unterschiede zwischen den Bundesländern deutlich zu. Nur

aufgrund der demografischen Effekte wird das Verkehrsvolumen bis zum Jahr 2015 beispielsweise in Sachsen-Anhalt um knapp 16% zurückgehen, in Bayern oder Baden-Württemberg aber praktisch stabil bleiben. Darüber hinaus sind deutliche Verschiebungen in der Nachfragestruktur zu erwarten, die auf eine noch höhere anteilmäßige Automobilnutzung in Zukunft hindeuten. Die bisher im öffentlichen Verkehr transportierten Schüler werden weniger und die künftigen alten Menschen mit der Erfahrung der Automobilnutzung werden auch nicht mehr auf Busse und Bahnen umsteigen, sondern solange wie möglich ihre eigenen Autos benutzen oder sich von Verwandten, Nachbarn oder möglicherweise auch von gewerblichen Fahrdiensten chauffieren lassen.

Der öffentliche Verkehr funktioniert in Deutschland bisher auf einem hohen Niveau, weil der Staat in der Tradition der „Daseinsvorsorge“ nicht nur die Prämissen der Angebotspolitik bestimmt, sondern erhebliche Mittel für Investitionen und für den Betrieb bereitstellt. Der Kostendeckungsgrad der öffentlichen Busse und Bahnen beträgt im Schnitt in Deutschland 40%. Pro Jahr werden rund 15 Mrd. EUR aus öffentlichen Kassen für die Aufrechterhaltung des Betriebs zugeschossen. Doch die finanziellen Möglichkeiten werden in Zukunft enger. Das Land Berlin hat heute einen Schuldenstand erreicht, der rund 70% des jährlichen Bruttoinlandsprodukts entspricht. Im Jahre 2010 werden es knapp 84% sein. Um bis zum Jahre 2010 den Schuldenstand des Jahres 2005 zu halten, müsste das Land jedes Jahr rund 15% seiner Primärausgaben kürzen. Aber auch für Flächenländer sieht die Tendenz nicht viel anders aus: Mecklenburg-Vorpommern wird 2010 einen Schuldenberg angehäuft haben, der sich auf ungefähr die Hälfte des Bruttoinlandsproduktes beläuft, und müsste rund 10% der Ausgaben jedes Jahr kürzen, um bis 2010 den Schuldenstand von heute zu halten. Die Schuldenstandsquoten bis 2020 entwickeln sich mit Ausnahme von Bayern überall in die gleiche Richtung, die Abb. 8 zeigt



Quelle: Bertelsmann-Stiftung 2006

Abbildung 8: Projektion der Schuldenstandsquoten bis 2020 (in % des BIP) - beispielhaft

### Ende der Erschließungshoffnungen

Während in Folge des demografischen und wirtschaftsstrukturellen Wandels in weiten Gebieten Ostdeutschland nur noch wenige Menschen leben, erhöhen sich die Fixkosten für die Aufrechterhaltung der Verkehrsinfrastruktur weiter. Gleichzeitig gehen die Finanzierungsmöglichkeiten der öffentlichen Haushalte für Ausgleichszahlungen aufgrund der dauerhaft hohen Verschuldung dramatisch zurück (Bertelsmann Stiftung 2007). Vor allem im Süden und im Südwesten, im Raum Stuttgart oder München, prosperiert hingegen die Ökonomie, die Bevölkerung wächst mittelfristig und der Verkehrsdruck in den Ballungsräumen nimmt deutlich zu (vgl. Acatech 2006). Bundesweit wird es einen flä-

chendeckenden öffentlicher Verkehr – wie wir ihn bisher kennen, mit vergleichbarer Qualität und ähnlicher Preisstruktur – daher zukünftig nicht mehr geben. Die Kontraste zwischen Regionen und Raumtypen nehmen stark zu, die Ungleichheit steigt und wird zu einer Bewährungsprobe für das föderale System der Bundesrepublik. Der Anspruch auf die Erfüllung gleichwertiger Lebenschancen, der eine Reihe von Planungs- und Finanzierungsgesetzen legitimiert, wird nicht wie bisher aufrecht zu erhalten sein. Damit steht aber auch ganz grundsätzlich das alte „Modell Deutschland“ auf dem Spiel, mittels Ausbau der Infrastruktur Räume zu erschließen, um gesellschaftliche Teilhabe zu garantieren.

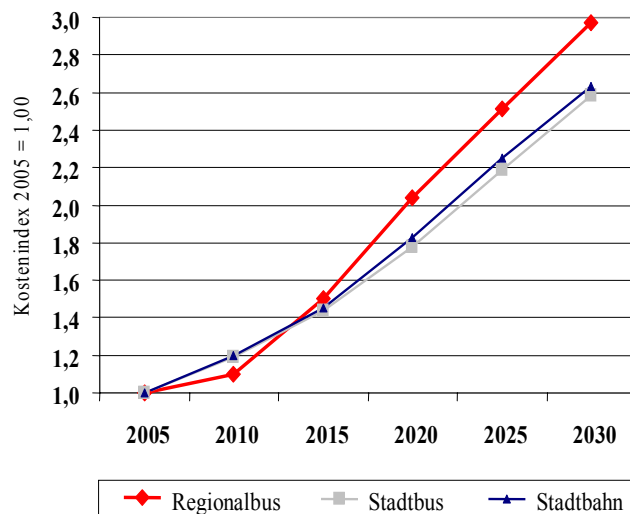
Auch das jahrzehntelange Selbstverständnis der bundesdeutschen Verkehrspolitik ist tangiert. Diese sah ihre Aufgabe bisher vor allem in der Gewährleistung einer erfolgreichen Wirtschaftsentwicklung. Personen- wie Güterverkehr dienen aus dieser Perspektive der möglichst reibungslosen Versorgung hochgradig arbeitsteilig organisierter Gesellschaften. Während die Ökonomen mittels systemtheoretisch angeleiteter hydraulischer Konzepte, die sich an dem Prinzip kommunizierender Röhren orientieren, die Verkehrsnachfrage berechneten, entwickelten Ingenieure die dazu notwendige Infrastruktur. Verkehrspolitik erschöpft sich mithin in Anpassungsplanung. Eine Alternative zum Ausbau der Verkehrsinfrastruktur als Bedingung für Wirtschaftswachstum und die damit assoziierte gesellschaftliche Wohlfahrt scheint es demnach nicht zu geben. Deshalb kann von Politik, im Sinne des Abwägens widerstreitender Handlungsoptionen, im Verkehrssektor in den letzten Jahrzehnten kaum gesprochen werden.

Wie geht man nun damit um, wenn die neu errichtete Verkehrsinfrastruktur in den ostdeutschen Bundesländern nicht wie vorgesehen zur Ansiedlung von Wirtschaftsunternehmen und Bürgern führt, sondern von den Menschen vielmehr als attraktive Transitstrecken in die alten Bundesländer genutzt wird? In Verbindung mit der demografischen Entwicklung schrumpfender Bevölkerungen ergeben sich auch neue verkehrspolitische Herausforderungen, auf die noch niemand wirklich vorbereitet ist.

### **Steigende Mobilitätskosten**

Verkehrspolitik wird zukünftig nicht nur auf die binnenräumlichen Verschiebungen reagieren müssen. Neue und alte globale Bedrohungen durch den Klimawandel und Verknappungen bei den fossilen Energien kommen Problem verschärfend hinzu. Der Ausstoß von CO<sub>2</sub> als eine der Hauptursachen des Klimawandels wird stärker als je zuvor Gegenstand restriktiver umweltpolitischer Regulierungsmaßnahmen. Hiervon wird vor allen Dingen der motorisierte Individualverkehr betroffen sein, aber auch der öffentliche Verkehr wird stärker danach beurteilt, wie seine Ökoeffizienz aussieht. Parallel werden die Volkswirtschaften in Indien und China wachsen und die Nachfrage nach Öl weiter anheizen. Es ist daher damit zu rechnen, dass die Kosten für die fossile Mobilität in den nächsten Jahren überdurchschnittlich steigen. Besonders wird der öffentliche Verkehr unter den steigenden Kosten der Mobilität zu leiden haben. Extrapolationen gehen von einer Verdreifachung der Kosten für den Regionalbus bis 2050 aus (Abb. 9).

Vor dem Hintergrund der hohen Verschuldung der öffentlichen Haushalte und des anstehenden hohen Bedarfs an Erhaltungsinvestitionen bedeutet dies, dass zur Finanzierung der Infrastrukturen mehr und mehr die Nutzer herangezogen werden. Im nächsten Jahrzehnt wird nicht nur die Angebotsqualität des flächendeckenden öffentlichen Verkehrs leiden. Auch beim Individualverkehr ist zugleich mit einer deutlichen Kostensteigerung durch Straßenbenutzungsgebühren zu rechnen. Nur so wird die Erhaltung der bestehenden Infrastruktur zu finanzieren sein. In jedem Fall werden die Mobilitätskosten kräftig steigen und der Trend der letzten Jahrzehnte, dass die Raumüberwindung billiger und einfacher wird, könnte sich umkehren.



Quelle: wvi 2006

Abbildung 9: Entwicklung der Mobilitätskosten im öffentlichen Verkehr (indiziert)

### Angebotsinnovationen jenseits von Bussen und Bahnen

Die absehbaren demografischen und wirtschaftsstrukturellen Trends führen zu zunehmenden Divergenzen. Neben Wachstums- und Konzentrationsprozessen finden gleichzeitig Schrumpfung und Bevölkerungsverluste statt. Die Bereitstellung und Verfügbarkeit öffentlicher Güter und nicht zuletzt Netz gebundener Infrastrukturen wird notwendigerweise nicht gleichmäßig verteilt sein. Es braucht einen kollektiven Mentalitätswechsel, um mehr regionale Ungleichheit zu akzeptieren und diese umgekehrt als Differenz zu würdigen. Denn generell gewinnen spezifische regionale Lösungen an Bedeutung, wenn nationale Standards und einheitliche Schemata nicht mehr flächendeckend umgesetzt werden müssen.

Doch was könnten Angebotsinnovationen sein, die an die Stelle des bisherigen, oft viel zu großen Busses treten und die eine Mindestversorgung mit Mobilitätsdienstleistungen zu vertretbaren Kosten gewährleisten? Je nach lokalen Gegebenheiten können innovative Angebote ganz unterschiedlich aussehen. Voraussichtlich wird jedoch das Auto die „fahrzeugtechnische Basis“ sein. Es ist das passende Verkehrsmittel für eine schwache Nachfrage und für einen weitgehend diffusen „Quelle-Ziel-Verkehr“. Denn der Transportwunsch besteht üblicherweise von Haus zu Haus und nicht von Haltestelle zu Haltestelle. Das klassische Taxi ist das alt hergebrachte Modell, aber mittlerweile gibt es auch vielfältige Erfahrungen mit Anrufsammeltaxen und Anrufbussen. Der Bürgerbus, also der bedarfsorientierte Transport in Kleinbussen mit ehrenamtlich arbeitenden Fahrern, gehört ebenso dazu wie das Dienstfahrzeug der Kommunalbehörde, das außerhalb der Dienstzeiten – ausgestattet und bewirtschaftet wie ein Carsharing-Fahrzeug – den Bürgern zur Verfügung steht. Es lassen sich darüber hinaus viele weitere Angebotsinnovationen denken. Entscheidend ist jedoch, dass die gesetzlichen Rahmenbedingungen solche Innovationen befördern und nicht etwa verhindern. Derzeit wirken das Personenbeförderungsgesetz (PBfG), aber auch die meisten ÖPNV-Gesetze der Bundesländer als Innovationsverhinderer. Nach dem PBfG muss jeglicher öffentliche Verkehr genehmigt werden. Er unterliegt der Beförderungspflicht und braucht zwingend einen verbindlichen Fahrplan und eine festgelegte Fahrtroute. Flexible Angebote sind per definitionem zunächst einmal gesetzeswidrig, sie be-

dürfen ausführlicher Begründungen und können nur im Zuge der Ausnahmeklausel des Gesetzes auf Genehmigung hoffen. Ein erster Schritt zu mehr Angebotsinnovationen im ländlichen öffentlichen Verkehr ist also die Außerkraftsetzung des PBfG. Hinzu kommt ein radikaler Umbau des kaum mehr zu durchschauenden Systems der öffentlichen Förderung des Verkehrs durch Mittel der Länder und des Bundes. Eine Zusammenführung von verschiedenen Förderinstrumenten und mehr Eigenverantwortlichkeit der Kommunen für die Verwendung sind dringend erforderlich.

## Literatur

- Acatech – Konvent für Technikwissenschaften der Union der deutschen Akademien der Wissenschaften e.V. (Hrsg.) 2006: Mobilität 2020. Perspektiven für den Verkehr von morgen. acatech BERICHTET UND EMPFIEHLT Nr.1, Stuttgart
- Bertelsmann Stiftung 2007: Kommunaler Schuldenreport – NRW. Gütersloh
- Buslei, Hermann, Erika Schulz und Viktor Steiner 2007: Auswirkungen des demographischen Wandels auf die private Nachfrage von Gütern und Dienstleistungen in Deutschland bis 2050. DIW Berlin: Politikberatung kompakt 26, Berlin
- Canzler, Weert 2007: Verkehrsinfrastrukturpolitik in der schrumpfenden Gesellschaft. In: Oliver Schöller, Weert Canzler und Andreas Knie (Hrsg.): Handbuch Verkehrspolitik, Wiesbaden, S. 510-531
- Knie, Andreas 2005: Das Auto im Kopf. Die Auswirkungen moderne Verkehrsinfrastruktur auf die Mobilität der Bevölkerung im ländlichen Raum. In: Zeitschrift für Agrargeschichte und Agrarsoziologie 53 (2005) 1, S. 59-71
- Kultusministerkonferenz (KMK) 2005: Vorausberechnung der Schüler- und Absolventenzahlen 2003 bis 2020. Statistische Veröffentlichungen der Kultusministerkonferenz Nr. 173, Bonn
- Schöller, Oliver (Hrsg.) 2005: Öffentliche Mobilität. Perspektiven für eine nachhaltige Verkehrsentwicklung. Wiesbaden
- Sommer, Carsten 2005: Gehen dem ÖPNV die Fahrgäste aus? Abschätzungen der Nachfrage vor dem Hintergrund des demografischen Wandels in Deutschland. In: Der Nahverkehr 23 (2005) 5, S. 8ff.
- Statistisches Bundesamt 2006: Bevölkerung Deutschlands bis 2050. 11. koordinierte Bevölkerungsvorausberechnung, Wiesbaden
- VDV Verband Deutscher Verkehrsunternehmen 2006: Kundenorientierte Tarifoptimierung. Arbeitspapier für den ÖPNV, Köln
- WVI Prof. Dr. Wermuth Verkehrsforschung und Infrastrukturplanung GmbH 2006: Verkehrliche Folgen des demografischen Wandels. unveröffentlichtes Manuskript, Braunschweig



## **Timothy Moss und Matthias Naumann: „Infrastructure stress“ durch Nutzungswandel und die Anpassungsfähigkeit der Wasserver- und Abwasserentsorgung**

Infrastruktur ist eine der grundlegenden Voraussetzungen für die Entwicklung von Städten und Regionen. Um die Entwicklungschancen und Lebensqualität von Städten und Regionen zu verbessern, wurde bislang die Infrastrukturausstattung massiv öffentlich gefördert und Netze und Anlagen ausgebaut, um immer neue Nutzer anzuschließen bzw. Gebiete zu erschließen. Seit einiger Zeit werden die etablierten Strukturen, Verfahren und Handlungslogiken des Infrastrukturmanagements zunehmend kritisch hinterfragt. Steigende Investitions- und Modernisierungsbedarfe, knappe öffentliche Haushalte, neue umweltpolitische Anforderungen und technologische Optionen stellen die bisherige Infrastrukturversorgung vor neue Herausforderungen, aber auch Möglichkeiten. Diese Entwicklungen werden von einem Wandel des Verständnisses der Aufgaben von Kommunen sowie Liberalisierungs- und Privatisierungsbestrebungen überlagert, teilweise ausgelöst oder auch verstärkt.

Diese Veränderungen, die nahezu alle Sektoren technischer und sozialer Infrastruktur betreffen, sollen im vorliegenden Beitrag am Beispiel der deutschen Wasserver- und Abwasserentsorgung nachvollzogen werden. In der Wasserwirtschaft wird der Anpassungsdruck in bestimmten vom Strukturwandel geprägten Regionen – insbesondere in Ostdeutschland – durch einen massiven Verbrauchsrückgang bei gleichzeitig hohem Modernisierungsbedarf noch einmal zusätzlich verstärkt. Die Frage nach neuen institutionellen und technischen Lösungen stellt sich in diesen Teilräumen umso dringender.

Der vorliegende Beitrag beginnt mit der konzeptionellen Einordnung von Systemen der Wasserver- und Abwasserentsorgung als Kernelement eines „modern infrastructural ideal“ (Graham und Marvin 2001). Im zweiten Abschnitt wird gezeigt, wie dieses Ideal der modernen Infrastrukturversorgung heute aus unterschiedlichen Gründen in die Krise gerät und welche Implikationen dies für Wasserinfrastrukturen nach sich zieht. Exemplarisch wird dies anhand der Auswirkungen des Verbrauchsrückgangs in der Wasserwirtschaft veranschaulicht. Abschließend werden Reaktionen und Handlungsmöglichkeiten auf die veränderten Rahmenbedingungen der Infrastrukturversorgung diskutiert.

### **Wasserinfrastruktur als Komponente des „modern infrastructural ideal“**

Was verstehen wir unter Infrastruktur? Seit den 60er Jahren streiten sich Infrastrukturtheoretiker über die inhaltliche Reichweite des Infrastrukturbegriffes (s. Überblick in Jochimsen 1995, 492-493). Manche – wie Reimut Jochimsen in seinem 1966 erschienenen Grundlagenwerk „Theorie der Infrastruktur“ – spannen den Bogen weit und schließen in die Definition die „Gesamtheit der materiellen, institutionellen und personellen Einrichtungen und Gegebenheiten“ ein (Jochimsen 1966, 145). Die meisten Autoren bevorzugen jedoch eine engere Interpretation. Sie identifizieren zwei Bereiche der Infrastruktur: zum einen Einrichtungen der Energie- und Wasserversorgung, der Entsorgung, der Telekommunikation und des Verkehrs (technische Infrastruktur) und zum anderen Einrichtungen des

Bildungs-, Kultur-, Gesundheits- und Freizeitbereichs (soziale Infrastruktur) (Frey 2005, 469). Technische Infrastruktursysteme sind von folgenden besonderen Eigenschaften gekennzeichnet:

1. Vorleistungsfunktion für Produktion und Konsumtion,
2. Räumliche Immobilität bzw. Standortgebundenheit,
3. Hohe Kapitalintensität,
4. Lange Planungs- und Lebensdauer,
5. Hohes Maß an technischer Unteilbarkeit,
6. Dauerhafte externe Effekte (positiv wie negativ) und
7. Nicht-Rivalität in der Nutzung (bis zu einer gewissen Sättigungsgrenze) (Frey 2005, 469-470; Tietz 2005, 1239-1241).

Aus diesen Eigenschaften wurde nach der klassischen Infrastrukturtheorie und der traditionellen Infrastrukturpolitik die Notwendigkeit der Bereitstellung bzw. zumindest der Regulierung von Infrastruktur durch den Staat abgeleitet.

Betrachten wir die spezifischen Eigenschaften von Infrastrukturen der Trinkwasserver- und Abwasserentsorgung genauer, so fällt zuerst ihre hohe Raumgebundenheit auf. Wasserversorger nutzen in der Regel lokale Vorkommen, Wasserwerke und Kläranlagen sind auf bestehende Standorte fixiert. Wasserinfrastrukturen sind zweitens durch ihre Naturgebundenheit gekennzeichnet: Sie sind stark von den jeweiligen naturräumlichen Bedingungen abhängig und beeinflussen ihrerseits wiederum lokale Stoffströme. Drittens: Die Netze und Anlagen weisen eine besonders hohe Kapitalintensität und eine lange Lebensdauer von mehreren Jahrzehnten auf. Viertens: Die Wasserbewirtschaftung ist von einer hohen Funktionsvielfalt geprägt. Sie dient u.a. der hygienisch einwandfreien Trinkwasserversorgung, der ökologisch unbedenklichen Abwasserentsorgung, der regionalpolitischen Leitvorstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse und der ökonomischen Prämisse der Standortsicherung. Fünftens: Wasserinfrastrukturen sind von einer gewissen technischen – wie auch institutionellen – Pfadabhängigkeit gekennzeichnet. Bestehende Anlagen können nur mit großem Aufwand an neue Bedingungen angepasst werden. Schließlich spielt die hohe gesellschaftliche Wertschätzung von Wasser eine wichtige Rolle. Die kommunale Wasserver- und Abwasserentsorgung genießt eine hohe symbolische Bedeutung in Deutschland.

Stephen Graham und Simon Marvin erklären die Stärke und Persistenz bisheriger Infrastrukturpolitik mit der Orientierung an einem „modern infrastructural ideal of the integrated, networked city“ (Graham und Marvin 2001, 39f.). Mit dem „modern infrastructural ideal“ beschreiben die Autoren ein Leitbild, das im Zeitraum von ca. 1850 bis 1960 die Planung stadttechnischer Infrastrukturen maßgeblich beeinflusste. Dieses Ideal bestand nach Graham und Marvin aus dem Zusammenwirken von fünf Schlüsselfunktionen von Infrastruktursystemen für moderne Industriegesellschaften:

1. *Infrastruktur als Vorreiter des technologischen Fortschritts*: Die ver- und entsorgungstechnische Erschließung von Städten galt als Grundpfeiler moderner Formen der Massenproduktion und -konsumtion (ebenda: 41f.).
2. *Infrastruktur als Baustein nationalstaatlicher Identitäten*: Eisenbahnverbindungen und Stromversorgungsnetze erfüllten wichtige materielle und symbolische Funktionen bei der Bildung von Nationalstaaten und der Entwicklung nationalstaatlicher Identitäten, indem sich „natürliche“ Monopole für Versorgungsgebiete auf nationaler Ebene herausbildeten (ebenda: 73f.).
3. *Infrastruktur als Instrument der Stadtplanung*: Der flächendeckende Ausbau von Infrastruktursystemen für Strom, Gas und Wasser/Abwasser war oft mit der Hoffnung verknüpft, mehr Ordnung in sozialräumlich fragmentierten und sozialpolitisch unkontrollierbaren Städten bzw. Stadtteilen zu schaffen.



4. *Infrastruktur als Sinnbild für Modernität und Urbanität im Alltag*: Fließendes Wasser im eigenen Heim und Strom aus der Steckdose wurden zu Inbegriffen eines modernen, sauberen und sicheren Lebensstils für Stadtbewohner.
5. *Infrastruktur als Element der Raumentwicklungspolitik*: Auf regionaler Ebene wurden mit der Planung und Förderung von Infrastruktur Erwartungen an die Erschließung regionaler Entwicklungspotenziale, den Abbau regionaler Disparitäten und (später) die Verbesserung der Umweltsituation geknüpft.

Das „modern infrastructural ideal“ – gestützt auf so unterschiedliche Zielvorstellungen - lieferte in allen Industrieländern eine starke Begründung für den Auf- und Ausbau großtechnischer Systeme der Energie- und Wasserversorgung, der Abwasserentsorgung, der Telekommunikation sowie des Nah- und Fernverkehrs. Es rechtfertigte die Ausbreitung von zentralisierten und standardisierten Techniken der Infrastrukturversorgung, massive staatliche Investitionen und die Leistungserbringung durch staatliche bzw. kommunale Unternehmen und Einrichtungen. Kennzeichnend für die Infrastrukturplanung und -politik in der Praxis war die angebotsorientierte Handlungslogik von „build-and-supply“.

### **Das „modern infrastructural ideal“ unter Druck**

Führte die Verfolgung des „modern infrastructural ideal“, so die Autoren, zumindest in den Städten und später auch in ländlichen Räumen der Industrieländer zu einem Anstieg der Anzahl angeschlossener Nutzer und einem Zugewinn an Lebensqualität, so geriet es ab 1960 in eine Krise. Verantwortlich für die Krise war nach Graham und Marvin (2001, 91ff.) das Zusammenspiel von fünf neuen Faktoren. Zum ersten stellten Veralterung und Verschleiß, oft durch unterlassene notwendige Investitionen und Instandhaltung ausgelöst, die Funktionstüchtigkeit bestehender Infrastruktursysteme in Frage. Zum zweiten veränderte sich ab den 80er Jahren die politische Ökonomie der Infrastrukturentwicklung grundlegend, etwa durch Privatisierung und Liberalisierung. Bekanntestes Beispiel sind die in Großbritannien seit 1984 erfolgten Privatisierungen. Damit verbunden war ein Rückzug des Staates aus der Infrastrukturversorgung und ein Verlust an Steuerungspotenzial durch öffentliche Versorgungsbetriebe. Zum dritten litt der Anspruch einer integrierten Infrastrukturplanung unter der wachsenden Skepsis gegenüber der Effektivität integrierter Stadtentwicklungsplanung ab den 60er Jahren. In engem Zusammenhang stand zum vierten die veränderte Räumlichkeit von Infrastruktursystemen. Das Wachstum von Metropolregionen, aber auch der Bedeutungsgewinn der internationalen bzw. regionalen Maßstabsebene sowie kleinräumliche Differenzierungsprozesse stellten an die zentralisierte und standardisierte Infrastrukturversorgung neue und teilweise sehr unterschiedliche Anforderungen. Schließlich wurden neue Ansprüche an die bisherige Infrastrukturversorgung durch neue soziale Bewegungen formuliert. Diese kritisierten aus einer ökologischen, feministischen oder post-kolonialen Perspektive die durch Infrastruktursysteme vermittelten und festgeschriebenen Machtverhältnisse.

Auf die Infrastrukturen der Wasserver- und Abwasserentsorgung bezogen, wurde das bisherige „state hydraulic paradigm“ in ökologischer, kultureller, ideologischer und sozio-ökonomischer Hinsicht zunehmend hinterfragt (Bakker 2005, 547). Als erste Besonderheit der neuen Herausforderungen an das „modern infrastructural ideal“ in der deutschen Wasserwirtschaft ist die Erweiterung der Qualitätsmaßstäbe und Änderung der räumlichen Organisation des Gewässerschutzes bei der Umsetzung der EU-Wasserrahmenrichtlinie (WRRL) zu nennen. Die Bewirtschaftung von Wasserressourcen nach Flusseinzugsgebieten, der flächenhafte Ansatz der Gefahrenabwehr und die Heranziehung erweiterter ökologischer Kriterien für die Gewässergüte erhöhen die Qualitäts- und Investitionsanforderungen für die Versorgungsunternehmen (Hillenbrand und Hiessl 2006, 1265). Zweitens steigt in Deutschland der Investitionsbedarf für Wasserinfrastrukturen erheblich. Nach Angaben des Deut-

schen Instituts für Urbanistik (DIFU) besteht in Deutschland für den Zeitraum von 2000 bis 2009 im Bereich der öffentlichen Wasserversorgung ein Investitions- und Modernisierungsbedarf von ca. 29,8 Mrd. Euro und für die Abwasserentsorgung von 62,87 Mrd. Euro, was einem jährlichen Bedarf von 9,26 Mrd. Euro entspricht (DIFU-Investitionsbedarfseinschätzung 2000 bis 2009 zitiert in Libbe und Moss 2006, 29).

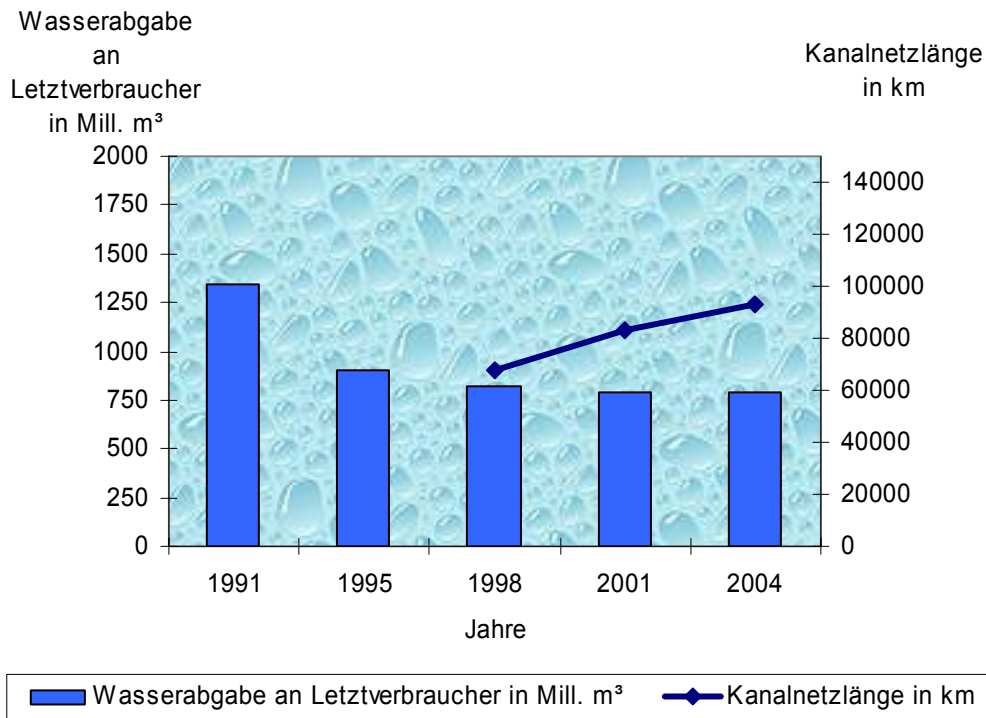


Abbildung 10: Wasserabgabe an Letztverbraucher im Vergleich zur Entwicklung der Kanalnetzlänge in der neuen Bundesländern und Berlin, 1991-2004

Quelle: [www.regionalstatistik.de](http://www.regionalstatistik.de), Statistisches Bundesamt (1994, 1999, 2001, 2003, 2005); Grafik: IRS

Im Gegensatz zu anderen netzgebundenen Infrastruktursektoren scheint in der deutschen Wasserwirtschaft eine Liberalisierung als Wettbewerb im Markt erst einmal nicht realisierbar (Kluge und Libbe 2006). Die physisch-technischen Merkmale und institutionellen Persistenzen konventioneller Wasserver- und Abwasserentsorgungssysteme sowie die hohen Investitionskosten für parallele Leitungsnetze verhinderten bislang eine vollständige Marktöffnung. Dennoch kommt es auch in der deutschen Wasserwirtschaft zunehmend zur Einführung wettbewerbsähnlicher Elemente wie dem Benchmarking<sup>1</sup> und zum Wettbewerb „um den Markt“, wenn Unternehmen um die Konzession für Versorgungsgebiete konkurrieren. Obwohl bislang immer noch ca. 80 Prozent der Kunden in der Bundesrepublik durch kommunale Unternehmen mit Trinkwasser versorgt werden und eine Marktdurchdringung durch private Unternehmen noch nicht festzustellen ist (Geiler 2006, 11), steigt der Anteil privatwirtschaftlicher Beteiligungen. Auch dort, wo es bisher nicht zu einem Verkauf an privatwirtschaftliche Unternehmen kam, findet eine Kommerzialisierung der Wasserversorgung statt.

<sup>1</sup> Unter Benchmarking in der Wasserwirtschaft wird „vergleichender Wettbewerb“ mittels Kennzahlenvergleichen zwischen Unternehmen verstanden, der effizienzsteigernde Anreize schaffen soll (Scheele 2004, 16).

Bislang kommunale Eigenbetriebe werden in Aktiengesellschaften und GmbHs umgewandelt<sup>2</sup> und orientieren sich, auch bei komplett kommunaler Eigentümerstruktur, verstärkt an betriebswirtschaftlichen Effizienzkriterien (Moss und Naumann 2007).

### **Verbrauchsrückgang und Unterauslastung der Netze: Ursachen und Folgen**

Eine weitere, bislang in der modernen Infrastrukturplanung nicht vorgesehene Herausforderung stellt der Verbrauchsrückgang für die Wasserver- und Abwasserentsorgung dar. Bereits seit einigen Jahren ist in der Bundesrepublik ein Rückgang des Wasserverbrauchs festzustellen. Im Zeitraum von 1990 bis 2004 ist die Wasserabgabe an Verbraucher in Deutschland um 21,2 % gesunken (BGW 2005, 10). Der spezifische Wasserverbrauch je Einwohner und Tag ging von 147 Litern im Jahr 1990 auf 127 Liter in 2004 zurück (BGW 2005, 12). In den neuen Bundesländern und Berlin ist die Wasserabgabe infolge des besonderen Strukturwandels zwischen 1991 und 2004 um 41,0% gesunken – ein beispielloser Rückgang in Westeuropa (s. Abb. 10) (Statistisches Bundesamt 1994, 1999, 2001, 2003, 2005).

Zu den *Ursachen* für den gesunkenen Verbrauch in den neuen Bundesländern und Berlin zählen der wirtschaftliche Strukturwandel mit dem Wegfallen industrieller Großabnehmer<sup>3</sup>, der Wandel von der intensiven zur extensiven Landwirtschaft, die Verminderung der Leitungsverluste durch Sanierung von Netzen, ausgeprägtes Sparverhalten von Haushalten infolge gestiegenen Umweltbewusstseins und höherer Preise, der Ausbau der industriellen bzw. landwirtschaftlichen Eigenversorgung sowie Einsparmöglichkeiten durch technische Innovationen. In den neuen Bundesländern sind der demographische Wandel und Schrumpfungsprozesse für einen Verbrauchsrückgang von teilweise über 50% verantwortlich, der in bestehenden Systemen zu massiven Unterauslastungen führt.

Unterausgelastete Leitungen und Netze gehen jedoch nicht nur auf Bevölkerungsverluste und das Wegbrechen der Industrie zurück. Gleichzeitig zum Verbrauchsrückgang wurden die Netze ausgebaut und modernisiert, um den Erschließungsgrad zu erhöhen und stringendere Umweltvorschriften zu berücksichtigen. Allein zwischen 1998 und 2004 wuchs die Länge der Kanalnetze in den neuen Bundesländern und Berlin von 67.896 km auf 93.117 km – eine Steigerung um 37,1% (s. Grafik 1). Verantwortlich für die Überdimensionierung von Anlagen und Netzen in bestimmten Teilräumen vor allem in der Abwasserentsorgung waren zum einen übertriebene Prognosen bzw. Wunschenken hinsichtlich der demographischen und wirtschaftlichen Entwicklung in den neuen Bundesländern. Zum anderen führte die großzügige Ausschüttung von Fördermitteln dazu, dass Investitionen oft nicht nach wirtschaftlichen Gesichtspunkten getätigt bzw. geprüft wurden (Halbach 1997, 6). Hinzu kam die Vergütungsregelung für Planer und Ingenieure, die das Honorar proportional zur Höhe der getätigten Investitionen berechnete.<sup>4</sup> Schließlich kam es dabei – ungeachtet der Siedlungsdichte und Bevölkerungsentwicklung – zu einer unreflektierten Übernahme zentraler Konzepte der alten Bundesländer: „Kleine Ortschaften, ja Streusiedlungen oder Weiler werden an zentrale Klärwerke angeschlossen, möglichst hohe Anschlussgrade sollen erreicht werden. In dünn besiedelten Gebieten werden für viele Millionen DM kilometerlange Druckleitungen gebaut“ (Runge 1994, 349).

<sup>2</sup> Nach Angaben des BGW ging der Anteil der Eigenbetriebe an allen Versorgungsunternehmen von 61,7 % im Jahr 1990 auf 42,6 % im Jahr 2000 zurück. Demgegenüber wuchs der Anteil von Eigengesellschaften und öffentlich-privatwirtschaftlichen Gesellschaften (zitiert in Kluge et al. 2003, 15f.)

<sup>3</sup> So sank der Anteil der Nachfrage nach Dienstleistungen der öffentlichen Wasserversorgung von Industrie/ Sonstigen zwischen 1990 und 2002 von 30,7 auf 20,3% (Mensing 2006, 11).

<sup>4</sup> Geiler formuliert es zugespitzt, dass nach 1990 „westdeutsche Ingenieurbüros wie die Raubritter über die neuen Bundesländer herfielen“ (2006, 9).

Die *Überdimensionierung* von Wasserversorgungs- und Abwasserentsorgungsnetzen verursacht heute eine Reihe von Folgeproblemen. In technischer Hinsicht führen Unterauslastungen der Netze und Anlagen zu einer Gefährdung der Funktionsfähigkeit und der Einhaltung der Mindeststandards. In Trinkwassernetzen kommt es zu längeren Standzeiten des Wassers und damit zur Gefahr der Erwärmung, der übermäßigen Bakterienentwicklung und Wiederverkeimung bzw. dem „Zuwachsen“ von Leitungen. Bei der Abwasserentsorgung sind Geruchsprobleme, Korrosion und Verstopfungen von Leitungen sowie weitere Probleme in Kläranlagen festzustellen. Um weiterhin die gesetzlichen Standards der Ver- und Entsorgung aufrechtzuerhalten, sind zusätzliche technische Maßnahmen, wie etwa Spülung der Leitungen, Druck- und Querschnittsveränderungen, Behelfsleitungen etc. erforderlich. In Diskussion ist auch eine Chlorung des Trinkwassers in Teilräumen mit besonders starken Unterauslastungen, um die hygienische Unbedenklichkeit zu garantieren (Koziol 2004). Mittelfristig sind die bestehenden Systeme durch Netze und Anlagen zu ersetzen, die an den zurückgegangenen Verbrauch angepasst werden.<sup>5</sup>

Die erforderlichen Anpassungen an die zurückgegangenen Verbrauchslagen sind zwar technisch in den meisten Fällen problemlos möglich – wirtschaftlich bereiten sie aber enorme Schwierigkeiten. Hohe zusätzliche Kosten verursachen bereits kurzfristig zusätzliche technische Maßnahmen wie Spülungen oder Behelfsleitungen. Mittel- und langfristig sind allerdings noch erheblich umfangreichere Investitionen notwendig, um die Trink- und Abwassersysteme an den zurückgegangenen Verbrauch anzupassen: „Die Kosten für den Umbau von Ver- und Entsorgungssystemen sind im Bestand mindestens doppelt so hoch wie die Herstellungskosten“ (Tietz 2006, 170). Da die Investitionen der 90er Jahre aber vielerorts noch nicht abgeschrieben sind, finden sich heute viele Unternehmen und Verbände in einer „Fixkostenfalle“ gefangen, in der sie gleichzeitig Erlösrückgänge verkraften und hohe Verbindlichkeiten abtragen müssen (Bernt und Naumann 2006, 216). Steigende Investitionskosten führen schon jetzt zu einem Anstieg der Belastungen für die Verbraucher (Haug 2004, Schiller und Siedentop 2005). Bereits jetzt wird angesichts der hohen Gebühren von Haus- und Grundeigentümern von einer „zweiten Miete“ gesprochen. Zukünftig wird mit einem weiteren Anstieg gerechnet: „Eine nominale Verdopplung bis 2020 dürfte für Abwanderungsregionen aber keine Seltenheit sein“ (Oelmann 2006, 8).

Der Verbrauchsrückgang verläuft dabei kleinräumlich stark differenziert: „Cold spots“ der Nachfrage, wie etwa Großwohnsiedlungen mit hohen Leerstandsdaten, liegen benachbart zu „hot spots“ mit stabiler oder leicht steigender Nachfrage, wie etwa neu errichtete Wohn- oder Gewerbegebiete (Moss und Naumann 2007). Die Ausdifferenzierung und Entdichtung von Versorgungsgebieten stellen die Unternehmen vor weitere Schwierigkeiten. Erste Modellrechnungen gehen davon aus, dass ein Rückgang der Siedlungsdichte von 1% die Kosten für die Abwasserentsorgung ebenfalls um 1% ansteigen lässt (BBR 2006).

Die Probleme in Folge der sinkenden Nachfrage und des überdimensionierten Angebots stellen die bisherige Handlungslogik der Unternehmen von „build-and-supply“ in Frage. Bisher setzte man darauf, immer mehr neue Nutzer an bestehende Netze anzuschließen und die dafür nötigen Investitionen angesichts einer sicheren und ständig zunehmenden Nachfrage auch mit langen Amortisationsfristen abzuzahlen. Heute entfällt vielerorts in Ostdeutschland diese Planungssicherheit – stattdessen sind ungewöhnlich kurzfristige Anpassungen gefragt (Bernt und Naumann 2006, 217).

---

<sup>5</sup> So könnten in Magdeburg bereits jetzt die meisten Trinkwasserrohre mindestens auf die Hälfte ihrer Dimension verringert werden (Kempmann 2005).

### **Herausforderungen an das “modern infrastructural ideal” der Wasserver- und Abwasserentsorgung**

Jenseits der unmittelbaren Planungs- und Bewirtschaftungsprobleme von Ver- und Entsorgungsunternehmen unterminiert das Problem unterausgelasteter Infrastrukturnetze auch die Vorstellungen und Leitbilder der modernen Infrastrukturversorgung.

- *Negative Verbrauchsentwicklung und steigende infrastrukturelle Kapazitäten verlaufen entkoppelt voneinander.* Dem Ausbau der Netze und Anlagen der Wasserver- und Abwasserentsorgung in den neuen Bundesländern steht ein drastischer Rückgang der Nachfrage gegenüber. Vielerorts sehen sich Kommunen mit dem Problem moderner, aber vollkommen unterausgelasteter Kläranlagen konfrontiert. Der Begriff der „beleuchteten Wiesen“ in Ostdeutschland versinnbildlicht das Spannungsfeld von wegbrechender Nachfrage und gleichzeitigem Ausbau der Infrastruktur.
- *Die zunehmende räumliche Differenzierung von Kosten und Leistungen erschwert den Universalitätsanspruch der modernen Infrastrukturversorgung.* Angesichts zunehmender regionaler Disparitäten wird es schwieriger, alle Verbraucher zu gleichwertigen Bedingungen zu versorgen. Für peripherisierte ländliche Regionen wird ein regelrechtes „Zerreißen“ infrastruktureller Versorgungsnetze befürchtet (BMVBS und BBR 2006, 5). So wird in der Politik über die Einführung regionalspezifischer Mindeststandards der öffentlichen Daseinsvorsorge diskutiert, die unterschiedliche Bedingungen berücksichtigen (ebenda, 1).<sup>6</sup>
- *Die vielfältigen Veränderungen in der Wasserwirtschaft verändern die Perspektive von Ver- und Entsorgungsunternehmen auf „den Verbraucher“.* In schrumpfenden Regionen kommt es zum „Verschwinden“ der Verbraucher, indem Abnehmer von Dienstleistungen schlicht und einfach fehlen. Verbraucher werden für die Unternehmen unberechenbar, wenn sich die Siedlungsentwicklung kaum an den technischen Erfordernissen der Infrastrukturplanung orientiert. So wurden im Rahmen des Stadtumbaus Wohnsiedlungen punktuell und nicht flächenhaft zurückgebaut, was zu erheblichen Folgekosten für die Ver- und Entsorgungsunternehmen führte. Proteste gegen geplante Privatisierungen von Unternehmen, der Widerstand von Bürgerinitiativen gegen den Anschluss an zentrale Abwasseranlagen oder auch der Anstieg der Wasserentnahme aus nicht mehr zugelassenen Hausbrunnen<sup>7</sup> führen zum Bild des „widerspenstigen Verbrauchers“, der nicht nur einfach den Zahlungsaufforderungen nachkommt, sondern eine Beteiligung an Unternehmensstrategien einfordert. Letztlich wird auch das Verteilungsnetz immer stärker zum „Verbraucher“, indem verstärkt Spülungen erforderlich sind und die Einhaltung der Mindeststandards wachsende Bemühungen erfordert.
- *Überkapazitäten und steigende Folgekosten machen neue Formen des „demand managements“ von Unternehmen erforderlich.* Statt Wassersparkampagnen denken Wasserwerke über Maßnahmen in die gegenteilige Richtung nach, um den Verbrauch wieder zu erhöhen und die Folgen des Verbrauchsrückgangs aufzufangen. So wird die Einführung neuer Tarifsysteme, wie etwa einer so genannten „Flatrate“ für den Wasserkonsum diskutiert oder auch verbrauchsunabhängige Grundpreise eingeführt, die einen Anreiz für mehr Verbrauch darstellen sollen.
- *Infrastruktur droht vom Instrument der Integration zu einem Medium sozialer und räumlicher Spaltungen zu werden.* Da die Netze und Anlagen der Wasserwirtschaft von einer hohen techni-

---

<sup>6</sup> Dabei ist jedoch noch offen, was dies konkret für die Wasserversorgung bedeutet, da hier die Standards durch die Trinkwasserverordnung rechtlich definiert sind (Oelmann 2006, 4).

<sup>7</sup> In Mecklenburg-Vorpommern beispielsweise fordert der BGW ein Verbot von Hausbrunnen und Regennutzungsanlagen, um die Probleme, die durch stagnierendes Trinkwasser in mittlerweile zu groß dimensionierten Leitungen entstehen, zu mildern (Koziol, Veit und Walther 2006, 29).

schen, ökonomischen und institutionellen Pfadabhängigkeit geprägt sind, sind die erforderlichen Anpassungen nicht einfach und kurzfristig zu bewältigen. Neue Lösungen und Modelle müssen erst erprobt und durchgesetzt werden. Bis dahin ist mit zunehmenden intra- und interregionalen Disparitäten in der Wasserver- und Abwasserentsorgung zu rechnen. Hohe Gebühren, Beeinträchtigungen in der Qualität und technische Probleme gerade in peripheren Räumen können dazu führen, dass Wasserinfrastrukturen nicht mehr einen gesellschaftlichen Anschluss gewährleisten, sondern bestehende Ungleichheiten widerspiegeln und möglicherweise verstärken.

### **Handlungsmöglichkeiten im Kontext veränderter Rahmenbedingungen**

Angesichts von weiteren erwarteten Bevölkerungsverlusten in den neuen Bundesländern ist dort mit einer Verschärfung des Problems zu rechnen. So bezeichnet der Deutsche Städte- und Gemeindebund die demographische Entwicklung als „tickende Zeitbombe“ für die Abwassergebühren (DStGB 2006). Neue Strategien der Infrastrukturplanung sind daher dringend erforderlich. Aus der aktuellen Literatur zu dieser Problematik können folgende Empfehlungen zusammengefasst werden:

1. Es sind genauere Kalkulationen der Nachfragesituation und -entwicklung – differenziert nach Teilräumen, Verbrauchssektoren und Kundentypen – als Grundlage für die weitere Planung zu erstellen und verwenden.
2. Neue Investitionsvorhaben und die Ausschüttung von Fördermitteln sind auf ihre „demographische Nachhaltigkeit“ hin zu prüfen (Oelmann 2006, 2f.).
3. Dezentrale Technologien sollten beim Neubau in ländlichen Räumen sowie in stark schrumpfenden Innenstadtbereichen – nicht jedoch in dünn besiedelten Räumen mit nicht abgeschriebenen Netzen – gefördert werden (Koziol, Veit und Walther 2006).
4. Netze sollten erst ab einem Verbrauchsrückgang von über 50% (Herz, Werner und Marschke 2002) und dann nicht punktuell innerhalb bestehender Netze, sondern bei den Enden der Netze beginnend zurückgebaut werden.
5. Die Infrastrukturplanung ist mit der Stadt- und Regionalentwicklung besser abzustimmen und zu verzahnen, z.B. über infrastrukturelle Entwicklungspläne.
6. Realistische regionale Kooperationen in der Ver- und Entsorgung, wie etwa die Fusion von Zweckverbänden oder die Bildung von Einkaufs-, Berater-, Betriebsführungsgemeinschaften sind zu unterstützen und auszubauen (Moss, Naumann und Wissen 2006).

Die komplexe Problemlage in der Wasserver- und Abwasserentsorgung erlaubt keine schnellen und einfachen „Patentrepte“, die sich auf alle Fälle gleichermaßen übertragen lassen. Nicht immer bieten sich „windows of opportunity“ für innovative Lösungen: Besonders problematisch ist dabei die Situation in Kommunen in denen gerade erst Anlagen und Leitungen errichtet bzw. noch nicht abgeschrieben wurden. Jedoch bietet die Entwicklung von unterschiedlichen, dafür aber passgenauen technischen und institutionellen Lösungen, die Möglichkeit, zukunftsfähige Modelle der Infrastrukturversorgung zu generieren. Der dringende Bedarf für diese Modelle wird darin deutlich, dass künftig auch in Teilen der alten Bundesländer, aber auch und vor allem in den Staaten Ost- und Mitteleuropas ähnliche Probleme des Bevölkerungsrückgangs und des daraus resultierenden erforderlichen Umbaus von Infrastruktursystemen zu erwarten sind. Der Problemdruck könnte dabei nicht nur den Weg für innovative Infrastrukturlösungen eröffnen, sondern auch helfen, das „modern infrastructural ideal“ an die veränderten Gegebenheiten anzupassen. Angesichts der beschriebenen Herausforderungen geraten die bisherigen Vorstellungen der Infrastrukturversorgung in Deutschland immer stärker unter Druck. So wird hinterfragt, ob das bisherige Ziel einer flächendeckenden Versorgung aller Teilräume zu einheitlichen Standards noch aufrechterhalten werden kann und nicht stattdessen regional spezifische Mindeststandards einzuführen wären. Ebenso werden Möglichkeiten einer dezentralen Abwasserentsorgung und die Rolle privatwirtschaftlicher Unternehmen bei der Aufgabenerfüllung

kontrovers diskutiert. Dabei hängt es wesentlich von der Politik ab, ob die integrierenden und sozial bzw. räumlich ausgleichenden Funktionen von Infrastruktur auch unter neuen Bedingungen erhalten und ausgebaut werden können.

## Literatur

- Bakker, Karen 2005: Neoliberalizing Nature? Market Environmentalism in Water Supply in England and Wales. In: *Annals of the Association of American Geographers* 95 (2005) 3, S. 542-565
- BBR Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (Hrsg.) 2006: Siedlungsentwicklung und Infrastrukturfolgekosten – Bilanzierung und Strategieentwicklung. Endbericht Mai 2006, BBR-Online-Publikation, Nr. 3/2006, Bonn
- Bernt, Matthias und Matthias Naumann 2006: Wenn der Hahn zu bleibt: Wasserversorgung in schrumpfenden Städten. In: Frank, Susanne, und Matthew Gandy (Hrsg.): *Hydropolis. Wasser und die Stadt der Moderne*. Frankfurt am Main, New York., S. 210-229
- BGW - Bundesverband der deutschen Gas- und Wasserwirtschaft 2005: 116. Wasserstatistik Bundesrepublik Deutschland. Berlin
- BMVBS und BBR Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung und Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (Hrsg.) 2006: Infrastrukturkostenrechnung in der Regionalplanung. Werkstatt: Praxis Heft 43, Bonn
- DStGB Deutscher Städte- und Gemeindebund 2006: DStGB- Prognose zur Gebührenentwicklung 2007 in der Abwasser- und Abfallentsorgung. Pressemitteilung Nr. 79 vom 27.12.2006, Berlin
- Frey, René F. 2005: Infrastruktur. In: Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.): *Handwörterbuch der Raumordnung*. Hannover, S. 469-475
- Geiler, Nikolaus 2006: Wasser jenseits des DAX. Bundestagsfraktion DIE LINKE, Berlin
- Graham, Stephen und Simon Marvin 1994: Cherry picking and social dumping: Utilities in the 1990s. In: *Utilities Policy* 4 (1994) 2, S. 113-119
- Graham, Stephen und Simon Marvin 2001: *Splintering Urbanism. Networked Infrastructures, Technological Mobilities and the Urban Condition*. London, New York
- Halbach, Uwe 1997: Kommunale Risiken der Abwasserentsorgung im ländlichen Raum. Institut für Abwasserwirtschaft Halbach, Werdau
- Haug, Peter 2004: Sinkende Einwohnerzahlen und steigende Kosten für kommunale Leistungen. In: *Wirtschaft im Wandel* 10 (2004) 11, S. 306-312
- Herz, Raimund, Matthias Werner und Lars Marschke 2002: Anpassung der technischen Infrastruktur. In: Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen (Hrsg.): *Fachdokumentation zum Bundeswettbewerb „Stadtumbau Ost“*. Expertisen zu städtebaulichen und wohnungswirtschaftlichen Aspekten des Stadtumbaus in den neuen Ländern. Bonn
- Hillenbrand, Thomas und Harald Hiessl 2006: Sich ändernde Planungsgrundlagen für Wasserinfrastruktursysteme, Teil 1: Klimawandel, demographischer Wandel, neue ökologische Anforderungen. In: *KA Abwasser, Abfall* 53 (2006) 12, S. 1265- 1271
- Jochimsen, Reimut 1966: *Theorie der Infrastruktur. Grundlagen der marktwirtschaftlichen Entwicklung*. Tübingen
- Jochimsen, Reimut 1995: Infrastruktur. In: Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.): *Handwörterbuch der Raumordnung*. Hannover, S. 490-498
- Kempmann, Johannes 2005: Praxis des Stadtumbaus am Beispiel Magdeburg. Vortrag auf der wat 2005, 5. April 2005 in Magdeburg
- Kluge, Thomas, Matthias Koziol, Alexandra Lux, Engelbert Schramm und Antje Veit 2003: *Netzgebundene Infrastrukturen unter Veränderungsdruck – Sektoranalyse Wasser*. Deutsches Institut für Urbanistik, netWORKS-Papers, Nr. 2, Berlin

- Kluge, Thomas und Jens Libbe, Jens (Hrsg.): Transformation netzgebundener Infrastruktur. Strategien für Kommunen am Beispiel Wasser. Difu- Beiträge zur Stadtforschung, Band 45, Berlin
- Koziol, Matthias 2004: Folgen des demographischen Wandels für die kommunale Infrastruktur. In: Deutsche Zeitschrift für Kommunalwissenschaften 43 (2004) 1, S. 69-83
- Koziol, Matthias, Antje Veit und Jörg Walther 2006: Stehen wir vor einem Systemwechsel in der Wasserver- und Abwasserentsorgung? Sektorale Randbedingungen und Optionen im stadttechnischen Transformationsprozess. Deutsches Institut für Urbanistik, netWORKS-Papers, Nr. 22, Berlin
- Libbe, Jens und Timothy Moss 2006: Netzgebundene Infrastruktursysteme im Wandel: das Beispiel der Wasserversorgung. In: Kluge, Thomas und Jens Libbe (Hrsg.): Transformation netzgebundener Infrastruktur. Strategien für Kommunen am Beispiel Wasser.: Difu- Beiträge zur Stadtforschung, Band 45, Berlin, S. 19-33
- Mensing, Klaus 2006: Stellungnahme zum Parlamentarischen Beirat „Demographie und Infrastruktur“ am 25.10.2006 in Berlin
- Moss, Timothy und Matthias Naumann 2007: Neue Räume der Wasserbewirtschaftung – Anpassungsstrategien der Kommunen. In: Haug, Peter und Martin T. W. Rosenfeld (Hrsg.): Die Rolle der Kommunen in der Wasserwirtschaft. Baden-Baden, S. 139-159
- Moss, Timothy, Matthias Naumann und Markus Wissen 2006: Regionale Kooperation in der Wasserwirtschaft zwischen Anspruch und Wirklichkeit. In: Wasser und Abfall 8 (2006) 10, S. 40-43
- Oelmann, Mark 2006: Stellungnahme zum Parlamentarischen Beirat „Demographie und Infrastruktur“ am 25.10.2006 in Berlin
- Runge, Martin 1994: Standortfaktor kommunale Infrastruktur. Organisation und Finanzierung der Wasserversorgung und der Abwasserentsorgung. In: Mitteilungen der Geographischen Gesellschaft in München, Band 79, S. 339-358
- Scheele, Ulrich 2004: Vergleichender Wettbewerb in der Wasserwirtschaft: Zielsetzungen, Konzepte, Erfahrungen. In: Kluge, Thomas und Ulrich Scheele (Hrsg.): Benchmarking-Konzepte in der Wasserwirtschaft: zwischen betrieblicher Effizienzsteigerung und Regulierungsinstrument. Deutsches Institut für Urbanistik, netWORKS-Papers, Nr. 7, Berlin, S. 11-27
- Schiller, Georg und Stefan Siedentop 2005: Infrastrukturkosten der Siedlungsentwicklung unter Schrumpfbedingungen. In: DISP, Heft 160, S. 83-93
- Statistisches Bundesamt 1994, 1999, 2001, 2003, 2005: Statistisches Jahrbuch für die Bundesrepublik Deutschland. Wiesbaden
- Tietz, Hans-Peter 2005: Ver- und Entsorgung. In: Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.): Handwörterbuch der Raumordnung. Hannover, S. 1239-1245
- Tietz, Hans-Peter 2006: Auswirkungen des demographischen Wandels auf die Netzinfrastruktur. In: Gans, Paul und Ansgar Schmitz-Veltin (Hrsg.): Demographische Trends in Deutschland. Folgen für Städte und Regionen. Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL), Forschungs- und Sitzungsberichte, Band 226 (Räumliche Konsequenzen des demographischen Wandels, Teil 6), Hannover, S. 154-172



## **Thomas Elkeles: Infrastrukturpolitik bei gesundheitlicher Versorgung im ländlichen Raum**

Bestehende oder drohende Versorgungsengpässe durch fehlende Ärzte werden seit einigen Jahren öffentlich thematisiert. Von der Kassenärztlichen Bundesvereinigung (KBV) wurden teilweise dramatische Prognosen veröffentlicht (Kopetsch 2001, 2005a), während die Situation z.B. seitens des Wissenschaftlichen Instituts der Ortskrankenkassen (WIdO) weit zurückhaltender eingeschätzt wurde (Klose et al. 2003).

Im internationalen Vergleich hat Deutschland mit 370 Ärzten je 100.000 Einwohner (2003) eine recht hohe Ärztedichte. Sie ist am höchsten in den Stadtstaaten und in den neuen Bundesländern geringer als im Gesamtdurchschnitt. Zwischen 1990 und 2006 stieg die Zahl der Vertragsärzte um 32,5%, wobei die Zunahme bei Fachärzten weit überproportional war und der angestrebte Richtwert von 60% Hausärzten nicht erreicht wird. Die größte Steigerung geht auf den Zeitraum vor Einführung der neuen Bedarfsplanung 1993 zurück. Anfang 2006 waren mit Ausnahme von Hausärzten die Planungsbereiche jeweils weit überwiegend geschlossen. Auch die hausärztliche Versorgung zeigt in attraktiven Planungsbereichen teilweise hohe Überversorgungsgrade. Anfang November 2006 bestand nach Daten der Kassenärztlichen Vereinigung in Mecklenburg-Vorpommern in den Städten Überversorgung (> 110%) und in den Landkreisen aktuell keine Unterversorgung (< 75%). Entsprechend einem Anteil von bis zu 30% an Hausärzten, die in den neuen Bundesländern in den kommenden Jahren aus Altersgründen ausscheiden werden, ergibt sich hier ein für einzelne Landkreise noch höherer Ersatzbedarf. Je nach gewähltem Prognosemodell für Wiederbesetzungsszenarien (z.B. Wiederbesetzung zu 0, 33, 50 oder 66%) kann sich nach Berechnungen des WIdO bis 2010 in einzelnen Kreisen eine Unterversorgung einstellen (Klose 2005).

Disparitäten im Zugang zur medizinischen Versorgung werden in der Medizinsoziologie als ein möglicher Grund für soziale Disparitäten im Gesundheitsstatus diskutiert. Ist soziale Ungleichheit in Teilen noch gesellschaftlich legitimierbar, haben Gleichheitsziel und -norm moderner Gesellschaften jedoch bei der Gesundheit besondere Geltung und Anerkennung: Es ist praktisch nicht legitimierbar, dass Gesundheitsrisiken und Lebenserwartung mit einer ungleichen Verteilung von Merkmalen des sozialen Status korrespondieren (vgl. Behrens/Noll 2006). Das gleiche dürfte gelten, wenn die soziale Lage auch räumlich bedingt ist oder sich in ihr verfestigt. Positiv formuliert heißt die Norm, dass sich die gesundheitliche Versorgung mit Gütern und Diensten ausschließlich nach Bedarf und Bedürftigkeit richten soll.

Hier liegt es nahe, einen Zusammenhang zur Sozialstaats-Norm des Grundgesetzes (Art. 2) herzustellen. Es mag umstritten sein, inwieweit der Grundsatz „Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse im Bundesgebiet“ (GG Art. 72 Abs. 2) formal für die Normen und Instrumente der Raumordnung und -planung gilt, auch das, was daraus folgt. Eine Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse insbesondere bei „menschlichen Daseinsgrundfunktionen“, in welche die Gesundheit aufzunehmen ist, dürfte jedoch auch unabhängig vom Rechtsanspruch normative Bindekraft haben.

Zur Frage, welche Infrastrukturpolitik in Zukunft in ländlichen peripheren Räumen mit geringer Bevölkerungsdichte und einer erwartbaren verstärkten Alterung und damit auch Morbidität entwickelt und umgesetzt werden kann, ohne dass es dabei möglich sein wird, ein dicht gestaffeltes Versorgungsnetz zu erhalten, lässt sich festhalten, dass der Gleichheitsgrundsatz hierbei als handlungsleitende Norm zu berücksichtigen ist. Bevor auf einige der teilweise schon praktizierten Ansätze eingegangen wird, soll zunächst kurz dargelegt werden, welche Planungsinstrumente im Gesundheitsbereich existieren.

### **Planungs- und Steuerungsinstrumente im Gesundheitsbereich**

Wie auch andere Infrastruktursysteme kennt das gesundheitliche Versorgungssystem in Deutschland jedenfalls im engeren Sinne keine (staatliche) Bedarfsplanung und es liegt auch nicht in staatlicher Trägerschaft. Ein Großteil der Träger liegt in privater Hand und ganze Bereiche wie etwa die Versorgung mit gesundheitlichen Gütern sind rein marktwirtschaftlich organisiert (Apotheken, Heil- und Hilfsmittel). In der Versorgung mit Dienstleistungen sind Steuerungskompetenzen an nachgeordnete Akteure delegiert. Ein Steuerungsproblem per se liegt in der strikten Trennung in ambulante Versorgung einerseits und stationäre Versorgung andererseits mit ihren im übrigen jeweils unterschiedlichen Planungszuständigkeiten und –instrumenten. Gemeinsam ist ihnen, dass sie originär nicht entstanden sind, um ein Verhältnis zwischen Bedarf und Angebot planerisch zu gestalten.

Bei Einführung der kassenärztlichen Bedarfsplanung im Jahr 1977 (Ermittlung der bundesweit durchschnittlichen Einwohnerzahl je Arztgruppe) gab es durchaus regionale Disparitäten der Versorgung, da infolge des Standortwahlverhaltens bei der Niederlassung ländliche Gebiete weniger gut als städtische Gebiete versorgt waren. Allerdings standen den KVen nur die Niederlassungsberatung und gegebenenfalls finanzielle Anreize zur – bei der Niederlassung möglichen - Steuerung zur Verfügung (Kopetsch 2003). Später wurden auch regionale Zulassungssperren möglich, die aber bis heute real nicht in einen Abbau von Überversorgung umzusetzen sind.

Seit dem Gesundheitsstrukturgesetz 1993 haben sich die gesetzlichen Vorgaben für die vom Bundesausschuss der Ärzte und Krankenkassen zu erarbeitenden Richtlinien zur vertragsärztlichen Bedarfsplanung (§ 92 Abs. 1 SGB V) weiter differenziert. Die Einwohner-Arzt-Verhältniszahlen werden nun nach Arztgruppen wie auch nach Raumtypen gegliedert berechnet. Diese Differenzierung entspricht jedoch keinerlei Definition dessen, was als bedarfsgerecht bezeichnet und bewertet wird. Nach wie vor basiert die Berechnung von „Bedarfsziffern“ lediglich auf einem status quo des Angebots an Ärzten zum Ausgangszeitpunkt der Berechnung. Die Aussage, dass die Versorgung mit 100% bedarfsgerecht sei, gibt also lediglich einen historisch gewachsenen Standard wieder (vgl. Kopetsch 2005b).

Ein späterer Versuch, mittels eines Gutachtens den Bedarf (unter Einschluss der Ermittlung von prognostizierter Morbidität) inhaltlich zu definieren, wurde nicht weiter verfolgt. Das Gutachten war u.a. zum Ergebnis gekommen, es ließen sich keine objektiven Kriterien für den Versorgungsbedarf mit gesundheitlichen Diensten ermitteln (Potthoff und Schneider 2002). So wie die bedarfsgerechte Versorgung (100%) also ursprünglich auf der Feststellung eines status quo basiert, beruht auch die Definition von Über- und Unterversorgung auf Entscheidungen über die Setzung einer auf diesen status quo Bezug nehmenden Zahl:

- Definition Überversorgung: Überschreiten des Versorgungsgrades von 110% in einer Facharztgruppe eines Planungsbereiches,
- Definition Unterversorgung: Unterschreiten des Versorgungsgrades von 75% (Hausärzte) bzw. 50% (Fachärzte).

Bei Feststellung des Eintritts oder des Drohens ärztlicher Unterversorgung haben die Landesassoziationen der Ärzte und Krankenkassen der für das Gebiet zuständigen Kassenärztlichen Vereinigung eine Frist zur Beseitigung oder Abwendung der Unterversorgung einzuräumen. Notfalls können sie selbst Zulassungsbeschränkungen in anderen Gebieten anordnen (§ 100 SGB V Abs. 1 und 2). Mithin sind die wenigen Steuerungsmöglichkeiten kaum darauf angelegt und nur bedingt dafür geeignet, gesundheitliche Versorgung im ländlichen Raum zu gestalten. Im Folgenden wird es daher über die bisherigen Instrumente hinaus um eher unkonventionelle, innovative Lösungen einschließlich der Veränderung von Versorgungsstrukturen gehen.

### **Handlungsoptionen gesundheitlicher Versorgung**

Hinsichtlich der Diskussion, wie Infrastruktur sich in schrumpfenden Regionen zukünftig gestalten lässt, sollen im Folgenden einige teils hypothetische, teils mehr oder weniger bereits identifizierbare Ansätze angesprochen werden. Sie unterscheiden sich unter anderem auch darin, wie stark sie darauf fokussieren, bei drohender Unterversorgung auf ein Einzelelement (Versorgung mit niedergelassenen Ärzten im System der Einzelarztpraxis) oder auf integrierte Lösungen zu setzen.

#### **Temporäre Dienstverpflichtungen von medizinischem Personal**

Die Option, medizinisches Personal dazu zu verpflichten, in ländlichen unterversorgten Gebieten Dienste zu leisten, scheint mir in Deutschland noch nicht als Möglichkeit diskutiert. Im internationalen Raum werden solche Lösungen allerdings durchaus praktiziert (z.B. Mexiko, China). Beispielsweise lässt sich regeln, dass Ärzte oder auch anderes medizinisches Personal im Anschluss an die Hochschulausbildung für ein oder zwei Jahre verpflichtet werden, in ländlichen Gebieten in der Grundversorgung tätig zu sein, bevor die Möglichkeit zu anderweitiger beruflicher Tätigkeit zugelassen wird. Dabei ist die Kopplung von temporärer Verpflichtung und Zulassung zur vollen Berufsausübung auch in Deutschland nicht völlig abwegig, wie die jahrelang geübte Praxis einer Verpflichtung zu einer „Arzt im Praktikum“-Phase zeigt.

Allerdings werden solche Regelungen erleichtert, wenn es ein System des öffentlichen (in der Regel staatlichen) Gesundheitsdienstes gibt, welches für die Grundversorgung der Bevölkerung zuständig ist. Dieses ist beim Öffentlichen Gesundheitsdienst in Deutschland nicht der Fall. Sollte tatsächlich eine Unterversorgung in schrumpfenden Regionen eintreten, dürfte die Frage erlaubt sein, ob temporäre Dienstverpflichtungen weiterhin ein Tabu bleiben können. Vorläufig scheint es im Rechtsgefüge des institutionalisierten Gesundheitsversorgungssystems in Deutschland jedoch wenig realistisch, dass ein solches Steuerungselement zur Anwendung kommt.

#### **Reorganisation institutioneller Regelungen der fachärztlichen Versorgung**

Eine Besonderheit des deutschen Gesundheitssystems ist die Trennung zwischen Allgemein- und Fachärzten, die abweichend von anderen Ländern sowohl in der ambulanten als auch in der stationären Versorgung verankert ist. Insgesamt erfolgt die ambulante Versorgung in Deutschland fast ausschließlich durch niedergelassene Vertragsärzte. Krankenhäuser sind nur in Ausnahmefällen zur ambulanten Behandlung berechtigt. Der Gesetzgeber hat diese Möglichkeiten seit den 90er Jahren zwar punktuell erweitert. Die Krankenhäuser schöpfen die gebotenen Möglichkeiten allerdings nicht aus.

Eine Tätigkeit der Krankenhäuser in der ambulanten Versorgung ist in anderen Ländern insbesondere in der fachärztlichen Versorgung üblich. Aus diesem Blickwinkel kann das in Deutschland bestehende System auch als eine Doppelversorgung bezeichnet werden. Da sich für die Zukunft in ländlichen Regionen gerade im Bereich der hausärztlichen Versorgung eine Infrastrukturschwäche abzeichnet, bestände in der Steuerung der fachärztlichen Versorgung hin zur Versorgung in Krankenhäusern einerseits grundsätzlich ein Rationalisierungspotential, andererseits prinzipiell eine Möglichkeit, die hausärztliche Infrastruktur zu stärken.

#### Reorganisation durch Medizinische Versorgungszentren (MVZ)

Durch die Gesundheitsreform 2004 (GKV-Modernisierungsgesetz) wurden als eine Möglichkeit neuer Trägerschaften sog. Medizinische Versorgungszentren (MVZ) institutionalisiert, die Knotenpunkte für eine ambulante, fachübergreifende Zusammenarbeit von Ärzten, aber auch anderen Diensten bilden können (vgl. Greuel 2006). Die sehr dynamische Gründungs- und Zulassungsentwicklung zeigt ein großes Interesse an solchen Versorgungszentren, wohl insbesondere durch mögliche wirtschaftliche Synergieeffekte. Die Vorstellung, die Versorgung in strukturschwachen ländlichen Räumen verstärkt durch fachübergreifende Versorgungszentren abzusichern, ist mit Szenarien verknüpft, hierbei nicht nur wirtschaftliche, sondern auch fachliche und organisatorische Synergien zu entwickeln und zu nutzen.

Allerdings zeigt die bisherige Entwicklung der MVZ, dass stark kapitalintensive Zentrumsgründungen in urbanen Regionen hierbei eine bedeutende Rolle spielen. Aufgrund ihrer privatwirtschaftlichen Organisation und der damit verbundenen Motivstruktur der Träger und Gründer scheint es jedenfalls nicht automatisch zu einer Präferenzierung ländlicher Räume zu kommen. Insofern sind die Realisierungsmöglichkeiten einer solchen versorgungspolitischen Alternative für ländliche Räume offenbar den gleichen Bedingungen und Schwierigkeiten ausgesetzt, wie sie auch bei der (Wieder)besetzung von Einzelarztpraxen herrschen.

#### Family Health Nurse

Gesundheitsbezogene Infrastrukturleistungen in ländlichen Räumen müssen nicht zwangsläufig sämtlich durch die ärztliche Versorgung erbracht werden. Eine Sicherung dieser Infrastrukturleistungen kann und sollte auch durch andere Versorgungselemente und –dienste vorgenommen werden. In diesem Zusammenhang ist das Konzept der „Family Health Nurse“ zu nennen, das den familien- und gemeindebezogenen Aspekt einer überwiegend mobil zu erbringenden Dienstleistung betont (Seitz et al. 2007).

Für den Begriff „Family Health Nurse“ wurden für Deutschland vorläufig die Bezeichnungen Familiengesundheitspflegerin und Familien(gesundheits)hebamme festgelegt. Er geht auf ein Konzept der Weltgesundheitsorganisation (WHO-Konzept „Gesundheit 21“) zurück, welches im Rahmen des Globalziels, das volle gesundheitliche Potential für die gesamte Bevölkerung der europäischen Regionen zu erreichen, auf die Einrichtung einer familienorientierten und gemeindenahen primären Gesundheitsversorgung ausgerichtet ist. Dabei sollen die Defizite u.a. in der Erreichung sozial benachteiligter Familien und in der Prävention und Gesundheitsförderung behoben werden. Eine als Pilotprojekt angelegte Machbarkeitsstudie (Eberl und Schnepf 2006) entwickelte auf der Grundlage von Experteninterviews verschiedene Szenarien zu möglichen Handlungsfeldern. Zu diesen gehören aufsuchende Angebote in verschiedenen Ansiedlungen, z.B. ambulante Pflegepraxis, Hausarztpraxis, Gesundheitsamt oder interdisziplinäres Beratungszentrum als Teil des Quartiersmanagements. Als

einer der Bedarfe wurden auch „strukturschwache Region“ angesehen (Eberl und Schnepf 2006, 238).

Im auf der Insel Rügen durchgeführten, mischfinanzierten Projekt AGnES (Arztentlastende, Gemeindenahe, E-Health gestützte, Systematische Intervention) wurde ein an eine Hausarztpraxis angebundenes „Community Medicine Nurse“-Modell erprobt, in dem Hausbesuche im Auftrag des Hausarztes computer- und funkgestützt durchgeführt wurden (unterstützendes Monitoring, Schulung und Betreuung der Patienten bei der Nutzung von Telecare-Geräten, Medikamentenkontrolle, Prävention, z. B. Sturzprophylaxe). Die Auswertung hat gezeigt, dass die Arztentlastung, auch hinsichtlich der Fahrtzeiten bei Hausbesuchen, im Mittelpunkt gestanden habe. Gegenwärtig wird ein Anschlussprojekt im Land Brandenburg durchgeführt (Korzilius und Rabbata 2006).

Bestand bzw. besteht in solchen Projekten eine während der Laufzeit gesicherte Projektfinanzierung, die den Modellbetrieb erlaubt, scheint in der Routineversorgung eine große Unsicherheit zu bestehen, wer bei welcher institutionellen Anbindung welche Kosten für solche mobilen Dienste übernehmen könnte bzw. sollte. In der Expertenbefragung wurde ein breites Spektrum möglicher Finanzierungsquellen genannt (Krankenkasse - Vermeidungspflege, Soziotherapie, Pflegekasse, Kommune, Projekt „Soziale Stadt“/Quartiersmanagement), was eher auf die hier bestehenden Unsicherheiten hinweist. Auch wird berufspolitisch von den Pflegeverbänden eine Anbindung an Arztpraxen und eine Delegation ärztlicher Aufgaben zugunsten selbständiger Pflegehandlungen abgelehnt. Die Realisierbarkeit einer solchen neuen Form der Leistungserbringung wie auch die Bestimmung möglicher Effektgrößen scheint mir daher kurz- und mittelfristig eher fraglich.

Allerdings zeigt die Erfahrung anderer Gesundheitssysteme (z.B. Finnland), dass bei insgesamt geringerer Arztdichte und bei ausgedehnten ländlichen Gebieten eine gesundheitliche Grundversorgung durch nichtärztliche Dienste durchaus institutionalisierbar ist (Seitz et al. 2007).

#### Interne Reorganisation bestehender Versorgungsangebote

Grundsätzlich bestehen bei der Reorganisation von Versorgungsangeboten unter den Bedingungen einer zurückgehenden Bevölkerung wie auch einer zurückgehenden Zahl von Leistungserbringern in ländlichen Regionen stets zwei mögliche Richtungen: einerseits eine stärkere Zentralisierung (Konzentration der Infrastrukturleistungen an zentralen Orten), andererseits einer stärkere Dezentralisierung mittels eines größeren Anteils an mobilen Leistungen. Dies betrifft im Prinzip die Versorgung mit gesundheitlichen Leistungen ebenso wie z.B. die Versorgung mit Bedarfsartikeln des täglichen Lebens. Da Letztere privatwirtschaftlich organisiert ist, finden sich hier je nach der wirtschaftlichen Rentabilität beide Tendenzen: Schließung von Geschäften in kleinen Orten bei Verbleib und Ausbau von größeren Geschäften und Einkaufszentren in größeren Orten einerseits, ambulante Verkaufsdienste in der Lebensmittelversorgung andererseits.

Die etymologische Bedeutung des Wortes „ambulant“ (nicht ortsgebunden, nicht stationär) macht diese Gemeinsamkeit deutlich: „Fügungen wie ‚ambulantes Gewerbe‘ und ‚ambulante Behandlung‘ (Gegensatz: stationäre Behandlung) weisen dieses Fremdwort zwei Bereichen zu, dem kaufmännischen und dem medizinischen. Entlehnt wurde das Wort im 18. Jh. aus dem Französischen“ (Duden 2001, 32). Dort wiederum geht es zurück auf das lateinische *ambulare*: herumgehen.

Auch bei medizinischen Leistungen könnte eine in diesem Sinne ambulante Erbringung prinzipiell stattfinden, indem – jenseits oder in Kombination von Hausbesuchen – z.B. örtliche Sprechstunden in dezentralen Orten stärker angeboten würden. Die Realisierbarkeit dürfte von der Praxisorganisation

und -auslastung von Ärzten einerseits, Infrastrukturleistungen z.B. der Kommunen oder auch der Bürger selber andererseits abhängen (z.B. Überlassung von Räumlichkeiten).

Im Bereich der Versorgung mit Bedarfsartikeln des täglichen Lebens gibt es jedenfalls bereits eine Gegentendenz zur zunehmenden Unterversorgung durch Geschäfte. Eine Form von Läden in Eigenregie stellen von Dorfbewohnern (genossenschaftlich) getragene sog. Dorfläden dar. Sie sollen die Nahversorgung im ländlichen Raum, aber auch die Gemeinschafts- und Kommunikationsfunktion eines Ladens in der Gemeinde sichern. Derzeit ist ein bundesweites Netzwerk für Dorfläden geplant (Albrecht-Heider 2006).

#### Reorganisation der bestehenden Bedarfsplanung (Bedarfsplanungsrichtlinie)

Wie bereits erwähnt, handelt es sich bei der kassenärztlichen Bedarfsplanung im engeren Sinne nicht um eine Bedarfsplanung, sondern de facto um eine Kapazitäts- und Verteilungsplanung, ausgehend vom Angebot, welche in Bezug auf die Bevölkerungszahl festgelegt wird.

Ein immanenter Ansatz, die bestehende kassenärztliche Bedarfsplanung zu reorganisieren, könnte darin bestehen, noch weitere Verfeinerungsmöglichkeiten zu definieren und umzusetzen. Dies könnte zum einen bedeuten, die Planungsbereiche kleinräumiger zu schneiden. Zum Teil vorgenommen wurden kleinere Planungsbereichs-Schneidungen, um Verzerrungen in einem Planungsbereich auszugleichen, der ein Stadt-Land-Gefälle aufweist. Eine höhere Arztdichte in einer Stadt wirkt sich dann nicht mehr auf die reale Versorgungsdichte in einem angrenzenden Landkreis aus. Durch die Gebietsreformen in Brandenburg und Mecklenburg-Vorpommern entstehen derart große Kreise, dass die Planungsbereiche etwa auf die Alt-Kreise zurückgeführt werden müssen. Möglich wäre jedoch auch, die Planungsräume sehr klein zu schneiden, um ein Maximum an Homogenität der Bevölkerungsdichte und -struktur abzubilden.<sup>1</sup>

In den „Bedarfsplanungs-Richtlinien Ärzte“ wird ferner genannt, zur Feststellung „einer drohenden oder bestehenden Unterversorgung“ auch die Altersstruktur der Versicherten, die Nachfrage nach ärztlichen Leistungen sowie den Ort der tatsächlichen Inanspruchnahme der ärztlichen Leistungen zu berücksichtigen, was m.W. bisher Programm geblieben ist. Da die Inanspruchnahme neben dem Alter auch deutlich vom Geschlecht beeinflusst wird, wäre es folgerichtig, auch dieses Merkmal neben den reinen arztgruppenspezifischen Einwohner/Ärzte-Relationen zu berücksichtigen.

Andersen und Mühlbacher (2004) haben ein surveydatengestütztes methodisches Verfahren entwickelt und für zwei Bundesländer exemplarisch vorgestellt, auf dessen Basis prinzipiell regionale Unterschiede im bevölkerungsseitigen Leistungsbedarf<sup>2</sup> bestimmt und mittels eines Prognoseverfahrens der Einfluss von Bevölkerungsentwicklung und Migration (vor allem Fortzüge) auf zukünftige „ambulante Versorgungsbedarfe“ berechnet werden können. Im Falle Mecklenburg-Vorpommerns erga-

---

<sup>1</sup> Effekt könnte sein, dass sich dann deutlich mehr Planungsbereiche mit z.B. hausärztlicher Unterversorgung ergeben, ohne dass sich dadurch etwa effektivere Mittel zu ihrem Ausgleich ergäben.

<sup>2</sup> Hierbei wird der dem Alter und Geschlecht entsprechende durchschnittliche Jahresbedarf an ambulanten Versorgungsleistungen bestimmt, der in den standardisierten Leistungsausgaben des „Hauptleistungsbereichs Ärzte“ des Risikostrukturausgleichs in der Gesetzlichen Krankenversicherung vorliegt. (Andersen und Schwarze 2004) Hinsichtlich der objektiven Bestimmung von Bedarf ist dieses Verfahren durch die Berücksichtigung entstandener Behandlungskosten erheblich genauer, kann aber ebenfalls nicht die Bestimmung des Betreuungsbedarfs von Morbidität und deren erwartete Veränderung leisten.

ben sich hieraus sowie unter Zugrundelegung des Bestands an Ärzten unter 60 Jahren<sup>3</sup> im Jahr 2002 Ziffern für einen zukünftig deutlich höheren Bedarf an Hausärzten im Jahr 2010.

Bei aller Unterschiedlichkeit der Verfeinerungsvorschläge für das Bedarfsfeststellungsverfahren haben alle solche letztlich immanenten Reorganisationsmöglichkeiten eines gemeinsam: Reorganisationen der Planungsinstrumente können weder das Problem einer fehlenden objektiven Bestimmung des Versorgungsbedarfes ausgleichen noch das praktische Problem lösen, bei bestehender oder drohender Unterversorgung ausreichend Interessenten für eine Standortwahl im infrastrukturschwachen ländlichen Raum zu finden.

#### Reorganisation zugunsten zentraler Orte

An der Grenze zwischen internen und weiterführenderen Reorganisationsansätzen der Bedarfsplanung stehen neuere Ansätze der Raumplanung, die sich auf das Konzept der zentralen Orte in den Grundsätzen der Raumordnung beziehen. Mit diesem auf dem Raumordnungsgesetz (ROG) gestützten Konzept soll der Auftrag, für regional gleichwertige Lebensbedingungen zu sorgen, umgesetzt werden. Die Grundidee ist, dass die vorrangige Bündelung der Infrastruktur an zentralen Orten zur Herstellung einer solchen Gleichwertigkeit beiträgt. Nach dem ersten Landesraumordnungsprogramm Mecklenburg-Vorpommern schließt dies auch die Infrastruktur im Gesundheitswesen mit ein („Punkt 7.1: ... Standorte für Einrichtungen des Gesundheitswesens sind vorrangig zentrale Orte“, zit. nach Böck-Friese 2003, 775). Die zentralen Orte gliedern sich in: Oberzentren, Mittelzentren, Mittelzentren mit Teilfunktion, Unterzentren und Ländliche Zentralorte. Auch für Letztere, die kleinsten Einheiten, sieht das Programm „Einrichtungen des Gesundheitswesens (Arzt, Apotheke)“ vor. Zentrale Orte der Nahbereichsstufe sollen von außerhalb in maximal 20 oder 30 Minuten erreichbar sein.

Diesen regionalplanerischen Ansatz der kassenärztlichen Bedarfsplanung zur Anwendung vorzuschlagen, könnte zumindest vorläufig an Grenzen der Realisierung stoßen, da diese an die Kreise als Planungsbereiche gebunden ist, was jedoch wie bereits gesagt möglicherweise ohnehin nicht aufrecht erhalten werden kann. Andererseits ist der Ansatz ein spezifisches Modell jedweder Reorganisation zur Verfeinerung der Planungskriterien im Sinne einer stärkeren Regionalisierung.

Eine Arbeitsgruppe „Sicherung der medizinischen Versorgung in der Region Mecklenburgische Seenplatte“ hat den raumordnerischen Zentrale Orte - Ansatz zum Vorschlag „Hausärztliche Versorgungszentren in zentralen Orten“ spezifiziert. In einem solchen Versorgungszentrum sollten mehrere Allgemeinmediziner zusammenarbeiten, dem sich auch Fachärzte anschließen können (Böck-Friese 2003). Eventuelle rechtliche Hindernisse scheinen sich durch die gesetzliche Zulassung von MVZ u.U. zu relativieren.

Eine Reorganisation der Bedarfsplanung zugunsten zentraler Orte hat Elemente sowohl von Dezentralisierung (bezogen auf die kassenärztlichen Planungsbereiche) als auch von Zentralisierung (sollten solche Zentren gelegentlich periphere Praxisstandorte ersetzen). Nach der gegenwärtigen Rechtslage im SGB V sind jedoch Standorte ebenso wenig wie Versorgungsformen und Standortwahlverhalten durch Planungsmodelle erzwingbar.

---

<sup>3</sup> Auch diese und andere Prognosen ließen sich verfeinern, würde nicht stets ausschließlich davon ausgegangen werden, allen aus Altersgründen ausscheidenden Ärzten ständen keine eintretenden Ärzte gegenüber.

### Weitere Reorganisationsmöglichkeiten

Neben den der bisherigen Bedarfsplanung immanenten Reorganisationsmöglichkeiten bestehen weitere. Solche bündeln sich im 2006 beschlossenen, 2007 in Kraft tretenden Gesetz zur Änderung des Vertragsarztrechts. Die einzelnen Regelungen zielen insgesamt darauf, Hürden für die ärztliche Niederlassung zu senken. Hier sieht das Gesetz Erleichterungen vor, indem es u.a.

- „ermöglicht, den aus der Zulassung folgenden Versorgungsauftrag auf die Hälfte einer hauptberuflichen Tätigkeit zu beschränken (sog. Teilzulassung), und damit zur besseren Vereinbarkeit von Beruf und Familie beiträgt,
- Vertragsärzten ermöglicht, gleichzeitig auch als angestellte Ärzte in Krankenhäusern zu arbeiten,
- die Anstellungsmöglichkeiten von Ärzten und Zahnärzten verbessert,
- die Altersgrenze für den Zugang zur vertragsärztlichen Tätigkeit von 55 Jahren ganz und die Altersgrenze für das Ende der vertragsärztlichen Tätigkeit von 68 Jahren in unterversorgten Gebieten aufhebt,
- die vertragsärztliche Tätigkeit an weiteren Orten – auch den Bezirk einer Kassenärztlichen Vereinigung überschreitend – erleichtert (sog. Zweigpraxen) und
- örtliche und überörtliche Berufsausübungsgemeinschaften zwischen allen zur vertragsärztlichen Versorgung zugelassenen Leistungserbringern – auch den Bezirk einer Kassenärztlichen Vereinigung überschreitend – zulässt.“ (BMGS 2006)

Auch weil teilweise noch Ausführungsbestimmungen fehlen, ist derzeit nicht absehbar, ob die veränderten Bestimmungen intendierte Wirkungen entsprechender Größenordnung haben werden, u.a. auch ob die Erleichterungen gezielt wirklich in den Regionen genutzt werden, wo sie gewünscht sind.

### Fazit

Pressemitteilungen zufolge versuchen die KVen der neuen Länder inzwischen verstärkt, den Versorgungsengpässen entgegenzuwirken. Die KV Brandenburg als Sprecher der Arbeitsgemeinschaft der KVen der neuen Bundesländer habe auf das neue Sicherstellungsstatut und den Sicherstellungsfonds verwiesen, aus dem Mittel zur Förderung der flächendeckenden ambulanten ärztlichen Versorgung entnommen werden können. Die KV Brandenburg bietet derzeit in einigen dünn besetzten Bezirken Umsatzgarantien für niederlassungswillige Haus-, Haut- und Augenärzte, um ihnen den Praxisstart zu erleichtern – wobei jedoch die Neuen in unterversorgten Gebieten schnell in der Lage sein müssten, einen akzeptablen Umsatz zu erwirtschaften. Doch angesichts der enormen Kosten einer Niederlassung bedeuten Umsatzgarantien eine gewisse Sicherheit und sind nützlich für die Verhandlungen mit den Banken. Im Gegenzug müssen die geförderten Ärzte fünf Jahre vor Ort bleiben. Außerdem gibt es Notdienstfallpauschalen sowie Zuschläge zu den Wegepauschalen. Auch die KV in Mecklenburg-Vorpommern hat etwas unternommen, um Ärztinnen und Ärzten die Bereitschaft zu erleichtern. Denn in unterversorgten Gebieten ist der Notdienst eine besondere Belastung. Wie vielerorts wurden im Norden die Notfalldienstbezirke vergrößert, sodass zwar weitere Wege zu fahren sind, aber weniger Einsätze. Zudem gebe es Erschwerniszuschläge, falls sich nur bis zu sechs Ärzte in einem Bezirk am Notdienst beteiligten. Um den studentischen Nachwuchs zu gewinnen, zahlt die KV Mecklenburg-Vorpommern zudem für Famulaturen bei Vertragsärzten. Medizinstudenten, die sich für eine allgemeinmedizinische Praxis entscheiden, bekommen noch einen Zuschlag. KVen laden Ärzte in der Weiterbildung zu Gesprächen ein, um sie zur Übernahme einer Landpraxis zu motivieren. KV-



Vertreter aus Mecklenburg-Vorpommern reisen gezielt zu Landräten und Bürgermeistern, erkundigen sich nach preisgünstigen Immobilien und werben um Unterstützung für niederlassungswillige Ärzte.

Ähnliche Maßnahmen finden sich auch in einem „Masterplan zur Sicherung der ärztlichen Versorgung“ M-V 2005, den der Landtag beschlossen hat, z.B. „Ausfallbürgschaften für Praxisgründung, Verwaltungsinvestitionen und Praxisübernahmen“, „attraktive Arbeits-, Wohn- und Lebensbedingungen schaffen“, „Einbeziehung der Kommunen“ (Landtag Mecklenburg-Vorpommern 2005).

Weitere Vorschläge vom AOK-Bundesverband (Klose und Uhlemann 2006) sehen eine konsequentere Bedarfsplanung vor: Maßnahmen sollten immer dann ergriffen werden, wenn die Versorgungsrealität vom ‚tatsächlichen Bedarf‘ abweicht (d.h. hier: Unterversorgung wie Überversorgung gleichermaßen). Positive Anreize in Form von Zahlung von Sicherstellungszuschlägen bei Unterversorgung sieht auch der Entwurf zum neuen Gesundheitsreformgesetz vor (§ 105 SGB V).

Zusammenfassend sei festgehalten, dass es bei weiter steigender Arztdichte in Deutschland ein zunehmendes Verteilungsproblem geben wird: Es existieren zahlreiche Regionen mit Überversorgung, insbesondere im fachärztlichen, aber auch im hausärztlichen Bereich. Es muss daher nicht jede frei werdende Praxis wieder besetzt werden, insbesondere dort wo es heute schon zu viele Ärzte gibt. In einigen Gegenden ist bei Hausärzten ein Mangel zu erwarten, wenn es dort nicht gelingt, freiwerdende Arztpraxen wieder zu besetzen (Ersatzbedarf, vgl. Klose 2005). Jegliche Bedarfsplanung löst jedoch nicht das Problem einer mangelnden Ansiedlungsbereitschaft bei „unattraktiver“ ländlicher Infrastruktur. Zur Entwicklung neuer Versorgungs- und Steuerungsformen wird daher auch kommunales und bürgerschaftliches Engagement treten müssen.

## Literatur

- Albrecht-Heider, Christoph 2006: Otersen – Notizen aus der Provinz. Frankfurter Rundschau, 30.10.2006
- Amelung, Volker und Katharina Janus 2006: Veränderte Marktstrukturen für Ärzte im ambulanten Sektor. In: G+G Wissenschaft 6 (2006) 3, S. 26-35
- Andersen, Hanfried H. und Axel Mühlbacher 2004: Bedarfsplanung und demographische Entwicklung. Berliner Zentrum Public Health, Blaue Reihe, Heft 2, Berlin
- Behrens, Johann und Heinz-Herbert Noll 2006: Gesundheit, Lebensstile und Ungleichheit: Indikatoren und Analysen im Kontext politischer Diskussionen. In: Rehberg, Karl-Siegbert (Hrsg.): Soziale Ungleichheit, Kulturelle Unterschiede. Verhandlungen des 32. Deutschen Kongresses der Deutschen Gesellschaft für Soziologie in München 2004, Teilband 2, Frankfurt, New York, S. 973 – 974
- Böck-Friese, Annette 2003: Zukünftige ambulante medizinische Versorgung in der Region Mecklenburgische Seenplatte. In: Informationen zur Raumentwicklung (2003) 12, S. 771 – 778
- Bundesausschuss der Ärzte und Krankenkassen 1993: Richtlinien des Bundesausschusses der Ärzte und Krankenkassen sowie die Maßstäbe zur Feststellung von Überversorgung und Unterversorgung in der vertragsärztlichen Versorgung (Bedarfsplanungs-Richtlinien Ärzte) in der Fassung vom 9. März 1993, zuletzt geändert am 21. Februar 2006
- Bundesministerium für Gesundheit und Soziale Sicherung (BMGS) 2006: Mehr Flexibilität für Ärztinnen und Ärzte. Bundestag hat das Gesetz zur Änderung des Vertragsarztrechts und anderer Gesetze in 2./3. Lesung beschlossen. Pressemitteilung vom 27. Oktober 2006, Berlin
- Burzan, Nicole und Nadine M. Schöneck 2006: Gesellschaft mit beschränktem Zugang? Inklusionsprofile in peripheren ländlichen Räumen. In: Rehberg, Karl-Siegbert (Hg.): Soziale Ungleichheit, Kulturelle Unterschiede. Verhandlungen des 32. Deutschen Kongresses der Deut-

- schen Gesellschaft für Soziologie in München 2004. Teilband 2. Frankfurt, New York, S. 828 – 838
- Duden 2001. Band 7: Das Herkunftswörterbuch. Hrsg. Bibliographisches Institut und E. A. Brockhaus, Mannheim
- Eberl, Inge und Wilfried Schnepf 2006: Familiengesundheitspflege in Deutschland: Konsensfindung als Grundlage. In: *Pflege* 19 (2006) 4, S. 234 – 243
- Greuel, Marius 2006: Medizinische Versorgungszentren – Grundsätze und praktische Realisierung. In: *Public Health Forum* 14 (2006) 52, S. 12 – 14
- Kassenärztliche Bundesvereinigung o.J.: Grunddaten zur vertragsärztlichen Versorgung in Deutschland 2005. Zahlen, Fakten, Informationen. Berlin
- Klose, Joachim 2005: Ärztliche Versorgung: Mangel oder schlecht verteilt? Vortrag auf dem Workshop „Zukunft der ärztlichen Versorgung in Rheinland-Pfalz (Ärztemangel?)“ am 7. Dezember 2005, Klingenmünster
- Klose, Joachim und Thomas Uhlemann 2006a: Ärzte besser verteilen – das geht! In: *Gesundheit und Gesellschaft* 9 (2006) 2, S. 16 – 17
- Klose, Joachim und Thomas Uhlemann 2006b: Fehlallokationen in der vertragsärztlichen Versorgung. Abbau und Vermeidung von Über- und Unterversorgung. In: *G+G Wissenschaft* 6 (2006) 3, S. 7-17
- Klose, Joachim, Thomas Uhlemann und Sven Gutschmidt 2003: Ärztemangel – Ärzteschwemme? Auswirkungen der Altersstruktur von Ärzten auf die vertragsärztliche Versorgung. Wissenschaftliches Institut der Ortskrankenkassen, Schriftenreihe, Nr. 48., Bonn
- Kopetsch, Thomas 2001: Gehen dem deutschen Gesundheitswesen die Ärzte aus? Studie zur Altersstruktur- und Arztlentwicklung. Schriftenreihe der Kassenärztlichen Bundesvereinigung. Köln.
- Kopetsch, Thomas 2003: Entwicklung und Erfahrungen mit der Bedarfsplanung für die ambulante ärztliche Versorgung in Deutschland. In: *Gesundheits- und Sozialpolitik* 57 (2003) 5-6, S. 34–38.
- Kopetsch, Thomas 2005a: Dem deutschen Gesundheitswesen gehen die Ärzte aus! Studie zur Altersstruktur- und Arztlentwicklung. KBV, Berlin
- Kopetsch, Thomas 2005b: Bedarfsplanung: Geregelt wird nur die Verteilung. *Deutsches Ärzteblatt* online, 6.Mai 2005
- Korzilius, Heike und Samir Rabbata 2006: Gemeindegewestern - Geheimwaffe gegen Überlastung und Unterversorgung. In: *Deutsches Ärzteblatt* 103 (2006) 44, A 2926–2928
- OECD 2005: *Health at a Glance. OECD Indicators 2005*. Paris
- Pothhoff, Peter und Markus Schneider 2002: *Bedarfsplanung in der vertragsärztlichen Versorgung. Endbericht*
- Rosenbrock, Rolf und Thomas Gerlinger 2004: *Gesundheitspolitik. Eine systematische Einführung*. Bern u.a.
- Seitz, Franziska, Claudia Terschüren, Konstanze Fendrich, Neeltje van den Berg, Wolfgang Hoffmann, Thomas Elkeles 2007: *Das Konzept der Familiengesundheitspflege in Europa. Eine Literaturstudie zur Implementierung*. In: *Pflege* (im Erscheinen)
- Spellerberg, Annette, Denis Huschka und Roland Habich 2006: Angleichung und Polarisierung. Entwicklung der Lebensqualität in ländlichen Kreisen. In: Rehberg, Karl-Siegbert (Hrsg.): *Soziale Ungleichheit, Kulturelle Unterschiede. Verhandlungen des 32. Deutschen Kongresses der Deutschen Gesellschaft für Soziologie in München 2004. Teilband 2*. Frankfurt, New York, S. 839 – 861
- Uhlemann, Thomas 2006: *Fehlallokationen in der Verteilung niedergelassener Ärzte. Abbau und Vermeidung von Über- und Unterversorgung*. Manuskript

Landtag Mecklenburg-Vorpommern (4. Wahlperiode) 2005: Masterplan zur künftigen Sicherung der flächendeckenden ärztlichen Versorgung in Mecklenburg-Vorpommern. Unterrichtung durch die Landesregierung, Drucksache 4/1774 vom 30.06.2005, Schwerin



## **Wilfried Schubarth: Bildung im ländlichen Raum: Probleme und Perspektiven des demographischen Wandels<sup>1</sup>**

Meine Perspektive auf das Thema des Workshops ist die eines Erziehungswissenschaftlers und Jugendforschers, der Kinder und Jugendliche und deren sich wandelnde Sozialisationsbedingungen sowie die daraus abzuleitenden Anforderungen an die Institutionen Schule und Jugendhilfe in den Blick nimmt. Diese Perspektive ist – so meine These – bei der bisherigen Diskussion um den demographischen Wandel offenbar zu kurz gekommen.

### **„Der doofe Rest“: Öffentliche Debatten um Bildung im ländlichen Raum**

Das Thema „Demographischer Wandel“ eignet sich offenbar gut als Medienthema vor allem aufgrund solcher Potenzen wie z.B. Emotionalisierung, Inszenierung, Dramatisierung oder Skandalisierung. Damit ist das Thema vergleichbar mit den traditionellen Medienthemen wie „Sex and crime“, aber auch mit solchen neueren Themen wie „Klimawandel“ oder „Jugend und Gewalt“ bzw. „Jugend und Rechtsextremismus“, die konjunkturelle Debatten auslösen. Die öffentliche Thematisierung des demographischen Wandels ist mittlerweile selbst zum Thema geworden (z.B. „Dramatisierer“ und „Mythenknacker“). Dessen ungeachtet ist in der öffentlichen Wahrnehmung „Bildung im ländlichen Raum“ eindeutig negativ besetzt, z.B. durch solche Schlagzeilen wie: „Provinzialisierung der Provinz“, „Verödung und Verblödung“, „Ozean von Armut und Demenz“, „Der doofe Rest“, „Wetttrinken in der Depressionszone“, „Männerproletariat“, „Gewaltpotenzial“, „Dunkeldeutschland goes west“, „Keine Zukunft für die Kuhzunft“, „Polinnen als letzte Hoffnung“ (Spiegel-online vom 14.-16. März 2006), „Jeder für sich. Wie der Kindermangel eine Gesellschaft von Egoisten schafft“ (Spiegel vom 6. März 2006). Selbst die Modellversuche gegen Abwanderung werden eher ironisch betrachtet, z.B. „Der Ruf des Knäckebrots“ (Märkische Allgemeine Zeitung vom 21. Mai 2006).

Folgende fünf bildungsrelevante Merkmale lassen sich in dem Diskurs um „Bildung auf dem Lande“ erkennen: 1. niedriges Bildungsniveau, 2. niedriges Kulturniveau, 3. Männlichkeitsdominanz (mit negativer Konnotation), 4. Bedürftigkeit (z.B. soziale und gesundheitliche Betreuung) und 5. Demokratiegefährdung (z.B. Intoleranz und Rechtsextremismus). Es ist sicher richtig, die einseitige Diskussion in kritischen Diskursanalysen zum Thema zu machen und eine sachliche und differenzierte Debatte einzufordern, weil durch die Mediendebatten auch Wahrnehmungen beeinflusst und „Wirklichkeiten“ erzeugt bzw. konstruiert werden. So kann ein Kreislauf von Etikettierung und Selbstetikettierung entstehen, aus dem die Betroffenen nur schwer wieder herausfinden („Peripherisierung in den Köpfen“). Gleichwohl müssen diese Stereotype ernst genommen werden – auch als Anfragen an die Forschung.

---

<sup>1</sup> Für wertvolle Anregungen und Rechercheergebnisse danke ich Dr. Karsten Speck und Bert Kohlbach.

### **Zwischen Marginalisierung und Hofierung: Folgen des demographischen Wandels für Kinder und Jugendliche im ländlichen Raum**

Laut Bevölkerungsprognose für das Land Brandenburg (vgl. Landesbetrieb für Datenverarbeitung und Statistik Land Brandenburg 2006, 28f.) reduziert sich die Zahl der Kinder und Jugendlichen. Die Anfang der 1990er stark gesunkenen Geburtenzahlen setzen sich in einer „Welle“ durch die Bildungsgänge fort. Der Rückgang verläuft quantitativ, zeitlich und regional jedoch sehr unterschiedlich. Die geringsten Veränderungen sind bis 2010 bei den Kindern im Kita-Alter zu erwarten. Erst längerfristig kommt es hier zu einem erneuten Rückgang um mehr als ein Drittel. Bei den jüngeren Schulkindern (sechs bis unter 12 Jahre) wird ebenfalls erst nach 2010 ein Rückgang prognostiziert. Dagegen kommt es bei den Schulkindern (12 bis unter 16 Jahren) bis zum Jahre 2010 zu einem Rückgang um ca. ein Drittel und bei den Schulkindern (Sekundarstufe II) bzw. Lehrlingen (16-19 Jahren) zu einem Rückgang um über die Hälfte. „Mit einer Halbierung der Zahl Jugendlicher im Lehrlingsalter (16-19 Jahre) ist landesweit zu rechnen. Mit sinkender Nachfrage an Ausbildungsplätzen steigt die Chance, dass die Jugendlichen im Land bleiben und sich die Abwanderung in andere Bundesländer abschwächt“ (ebd., 29). Ob diese Prognose allerdings eintritt, ist fraglich, da die Bleibeorientierung und das Bleibehandeln Jugendlicher von vielen Faktoren abhängt – natürlich auch von den Ausbildungsplätzen, aber in erster Linie von weiter reichenden beruflichen und soziokulturellen Entwicklungsperspektiven in der Region.

Als Folgen für das Aufwachsen von Kindern und Jugendlichen lassen sich u.a. ableiten:

- Weniger Gleichaltrige bedeuten auch weniger soziale Lerngelegenheiten mit Peers, was Tendenzen von Individualismus und Egozentrierung befördern könnte. Aufgabe von Schule wäre es deshalb, sozialen Lernprozessen mehr Bedeutung zu schenken.
- Weniger Gleichaltrige können auch weniger Orientierungshilfe seitens der Peers und weniger Abgrenzungs- und Emanzipationsmöglichkeit von den Eltern bedeuten. Auch hier sind Schule und Jugendhilfe gefordert, Orientierungsangebote zu machen.
- Eine von Älteren dominierte Gesellschaft birgt Gefahren in sich: zum einen die einer „Hofierung“ und „Infantilisierung“ von Kindern (z.B. Überbehütung, Kinder als „knappes Gut“) und zum anderen die von zunehmender „Marginalisierung“ und „struktureller Rücksichtslosigkeit“ gegenüber Kindern, vor allem in der Politik.
- Für die Lebenswelt von Kindern und Jugendlichen im ländlichen Raum hat der demographische Wandel – so die Landjugendforschung - u.a. folgende Konsequenzen: geringere Zeitressourcen durch größere Wege zur Schule oder zu Freizeitangeboten („Verinselung der Lebenswelten“), Steigerung des Mobilitätsaufwandes (zeitlich und finanziell), weniger Freizeitangebote und weniger jugendkulturelle Gelegenheitsstrukturen, enormer Anpassungsdruck mangels alternativer Jugendkulturen, Mangel an Ausbildungs- und Arbeitsplätzen und damit großer Abwanderungsdruck. Hinzu kommt die Geschlechtsselektivität, d.h. dass die Angebote im ländlichen Raum wie Sportvereine, Feuerwehren, Schützenvereine, Kneipen, öffentliche Plätze, Jugendclubs usw. stark männlich dominiert sind (z.B. Karig 2000 und Siebert 2006).
- Durch den demographischen Wandel drohen „Negativspiralen“ in ländlichen Regionen, wenn Einrichtungen wie Kindergärten, Schulen, Jugendclubs und andere Gelegenheitsstrukturen ausgedünnt werden. Zugleich verschärfen sich soziale Ungleichheiten. Es bilden sich - nach Merten – Regionen der Kinderarmut und zwar in doppelter Hinsicht: arm an Kindern und mit einem hohen Anteil an armen Kindern. Die demographische Entwicklung stellt verfassungsrechtliche Prinzipien der Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse in Frage. Sie - trotz aller Probleme - anzustreben, bleibt eine gesamtgesellschaftliche Aufgabe (vgl. Merten 2006).

Als Anforderung an Bildung und Erziehung ließen sich im Kontext des demographischen Wandels somit verstärkte Bildungs- und Erziehungsleistungen der Institutionen Schule und Jugendhilfe ableiten, einschließlich einer stärkeren Interessenvertretung und Lobbyarbeit - unabhängig davon, ob die Jugendlichen in der Region bleiben (wollen) oder nicht.

### **Zwischen Heimatbindung und Abwanderungsdruck: Bleiben als Option für Jugendliche?**

Unsere eigenen qualitativen Studien zum Thema „Regionale Mobilität von Jugendlichen im ländlichen Raum“ (26 Interviews mit 15-21-Jährigen im Land Brandenburg, 2005/06) lassen folgende vorläufige Trends erkennen (vgl. Speck und Schubarth 2006; Beetz 2006):

- *Pendeln* gehört für Schuljugendliche auf dem Land zur unangenehmen und belastenden Alltagserfahrung: „Das ist unheimlich nervig. Weil die Lehrer denken ja auch, man hat Zeit ohne Ende, wir haben alle zuviel Freizeit, aber ne. Ich steh ne Stunde früher auf und komm ne Stunde später nach Hause. Wenn ich neun Stunden hab, bin ich um fünf zu Hause. Zwei Stunden Hausaufgaben, kann dann noch lernen, dann ist der Tag vorbei...“
- Jugendliche werden spätestens beim Übergang von der Schule zur Ausbildung mit dem Thema „Gehen oder Bleiben“ konfrontiert: „Also, wenn ich jetzt Bewerbungen abschicke und alle zurückkommen ohne Stellungnahme oder mit Absage, wo ich denn wirklich längere Zeit keine Stelle finde, denn müsste man sich überlegen, wegzugehen oder auszuwandern“, „...Ich muss weg... sonst wird gor nichts mehr aus mir“.
- Viele Jugendliche wollen in der *Region bleiben*. Gelingt dies nicht, orientieren sie sich an benachbarten ostdeutschen Bundesländern, erst danach an den alten Bundesländern: „Also och würde am liebsten hier bleiben. Hier bin ich aufgewachsen und werde auch weiter hier... höchstens werde ich nach dem Wohnort meiner Oma ziehen...“ „...wichtig ist auf jeden Fall, dass ich irgendwo hier bleiben kann, dass ich nicht, ich sag einfach mal, in den Westen möchte, äh, gehe, weil, da möchte ich nicht hin...“
- Trotz Bleibeorientierung verlassen viele Jugendliche *nach der Schulzeit* die Region, was mit Unsicherheiten und Ängsten verbunden ist: „Ich hab halt mehr Chancen in ner größeren Stadt als hier auf m Land oder auf m Dorf.“ „Also ich stell s, ich stell s, mir schwierig vor, wenn ich nach Dresden gehe zum Studieren, ähm, am Anfang da alleine so Fuß zu fassen halt. Bisher, es war immer jemand da, der mir geholfen hat und, ja, jetzt muss ich das halt alles alleine machen“.
- Jugendliche auf dem Land machen sich Gedanken um die *Zukunft ihrer Region*: „Die finden des alle nicht so doll, dass die Leute aus dem ehemaligen Osten alle rübergehen müssen, um zu arbeiten, weil sie hier nix kriegen. Und wenn das jetzt schon so ist, dann haun die ganzen Jugendlichen ab und später is dann nix mehr da. Dann baut man das hier alles ab, wird weniger und nachher, so in zehn, zwanzig Jahren, ist dann wahrscheinlich gar nix mehr da und da muss man das von drüben alles wieder hierher holen und dann muss man wieder nen Haufen Geld investieren...“

Aus Sicht von Bildung und Erziehung leitet sich aus diesen Befunden u.a. die Folgerung ab, Jugendliche bei ihren schwierigen Entscheidungen zwischen Gehen und Bleiben nicht allein zu lassen und ihnen Perspektiven für ihr Bleiben oder ihre spätere Rückkehr zu zeigen. Individuelle und kommunale Perspektiven sollten dabei stärker aufeinander bezogen werden.

### **Schlüsselfunktion trotz Schulschließung? Bildung und Schule im ländlichen Raum**

Wie kaum eine andere Infrastruktureinrichtung orientiert sich Bildung stark an einzelnen Altersgruppen. Der Bildung wird eine Schlüsselfunktion für das lokale und regionale Infrastrukturanangebot zugeschrieben. Sie hat eine Kernfunktion für die Daseinsvorsorge im ländlichen Raum und soll die Voraussetzung für die Anpassungsleistungen liefern, da gut ausgebildete junge Menschen am ehesten den demographischen Wandel meistern können. Bildungsplanung ist deshalb mehr als Schulnetzplanung oder „Schulschließungsplanung“. Es geht vielmehr um die Frage, wie Bildungseinrichtungen (Schule und Jugendhilfe) zur Sicherstellung von Bildungsangeboten in peripheren Räumen - auch unterhalb der Mindestgröße - erhalten werden können. Dazu können z.B. pädagogische Konzepte, wie altersgemischter Unterricht, genutzt werden. Zugleich müssen aber auch Wirtschaftlichkeitsaspekte berücksichtigt werden. Die Diskussion wird erschwert durch die Unterschiedlichkeit der Schulstrukturen und Schulträgerschaften in den Ländern; z.B. hat die Kultusministerkonferenz keine zentralen Ansätze zum Schülerrückgang entwickelt (vgl. Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung 2005, S. 84).

Der Rückgang der Schülerzahlen hat Schulschließungen, die Ausdünnung der schulischen Infrastruktur und eine Vergrößerung des Schuleinzugsgebietes zur Folge. In Mecklenburg-Vorpommern z.B. sank die Zahl der Schulen um etwa ein Drittel. In Brandenburg wurden seit 1997/98 schon 200 der 650 Grundschulen aufgelöst, bis zu 70 der derzeit 160 gymnasialen Oberstufen sollen von 2007 an geschlossen werden (DPA vom 26.08.2006). Um eine wohnortnahe und alle Bildungsgänge umfassende Schulversorgung zu gewährleisten, wurden in Brandenburg - ähnlich wie in anderen Flächenländern - die Parameter (Mindestklassengröße, Zweizügigkeit) zur Einrichtung bzw. zum Fortbestand von Schulen zumindest für den Primar- und Förderbereich herabgesetzt und der (räumliche) Zusammenschluss einzelner Schulformen gestattet (Brandenburger Schulgesetznovelle 2006). Mit dem Zusammenschluss von Schulformen wird einer der Fehler im Bildungswesen der ostdeutschen Länder, die Einführung eines stark gegliederten Schulsystems, zumindest teilweise behoben. Der demographischen Entwicklung hätte mit stärker integrierten Schulsystemen besser begegnet werden können. Eine Antwort auf den demographischen Wandel ist das Konzept der „Kleinen Grundschule“ mit dem Motto „Kurze Wege für kurze Beine“. Hier werden jahrgangsübergreifende Lerngruppen gebildet und anstelle der äußeren Differenzierung eine innere Differenzierung mit reformpädagogischen Elementen wie Wochenplan, Freiarbeit, Gruppenarbeit, Werkstatt- und Projektarbeit betrieben. Es ist nicht mit den ehemaligen Zwergschulen zu vergleichen.

Zurückgehende Schülerzahlen wecken auch Begehrlichkeiten der Finanzminister. Eine Halbierung der Schülerzahlen darf jedoch nicht automatisch zur Einsparung der Hälfte der Ausgaben führen, weil viele der Aufwendungen konstant bleiben bzw. sich sogar vergrößern. Manche Bundesländer steuern als Richtgröße 70 bis 80% des ursprünglichen Haushaltes für die Schulen an. Eine Forderung in der aktuellen Bildungsdiskussion lautet deshalb auch, den Schülerrückgang für mehr Bildungsqualität zu nutzen, insbesondere für eine Entkopplung von sozialer Herkunft und Schulerfolg (DPA vom 23.10.2006). Die berechnete Einsparung von 60 Milliarden durch den Geburtenknick soll - zumindest teilweise - zur Qualitätsverbesserung genutzt werden. Eine aktuelle Studie der Bosch-Stiftung unter dem Titel „Demographie als Chance“ geht gar von Minderausgaben von ca. 80 Milliarden bis 2020 aus und macht zugleich Vorschläge für eine umfassende Bildungsreform, z.B. Verfrühung der schulischen Ausbildung (Einschulung ab viertem Lebensjahr), Ende der Schulpflicht mit 14 Jahren, bessere Nutzung der Schulzeit, Ganztageschulen, Nutzung von Ferienzeiten, stabile Lerngruppen bis zum 7. Schuljahr, ein Drittel der Schüler soll die Hochschulreife erreichen, Verkürzung der Berufsschulpflicht auf einen Tag, leistungsgerechte Bezahlung und Evaluation des Lehrpersonals, praxisnahe



---

Ausbildung des Lehrpersonals (Prognos AG 2006). Welche Aussichten auf Erfolg dieses bildungsoptimistische Szenario hat, wird die Zukunft zeigen.

Die gegenwärtige Debatte um die weitere Schulentwicklung und Schulnetzplanung bedarf offenbar mehr Transparenz sowie Konstruktivität und Weitsicht. Die längerfristige Sicherstellung der schulischen Daseinsvorsorge für Kinder und Jugendliche sollte Vorrang haben gegenüber der Betonung kurzfristiger Eigeninteressen und Egoismen einzelner Kommunen. Auch im Bildungsbereich steht somit ein Wechsel zu einer stärkeren Gemeinwohlorientierung an. Dies schließt ein, neben quantitativen Kriterien stärker qualitative Parameter zu berücksichtigen und die Betroffenen, d.h. vor allem Eltern, Lehrer und Erzieher, einzubeziehen. Das bedeutet letztlich auch, die schwierigen Entscheidungen nicht von oben anzuordnen, sondern in einem mediativen Verfahrensprozess mit allen Beteiligten fair auszuhandeln (z.B. in Form „Runder Tische“).

### **Jugendarbeit als Teil der Bildungslandschaft? Jugendarbeit im ländlichen Raum**

Zu wichtigen Bildungsangeboten für Landjugendliche trägt die Jugendarbeit bei. Die Landjugendforschung konstatiert allerdings hierfür eine generelle Unterversorgung (vgl. Karig 2000). Dabei zeigt sich folgende Diskrepanz: Einerseits existieren (noch) zahlreiche Angebote an Jugendräumen und Jugendklubs auf dem Land, andererseits sagen fast alle Jugendlichen: „Hier ist doch sowieso nichts los“. Besonders beklagt wird das Fehlen von Kinos, Diskotheken und Jugendklubs. Jugendarbeit reagiert mit folgenden Ansätzen auf den demographischen Wandel: spezielle Öffnungszeiten der Einrichtungen (Nachmittag und Abend), flexible Angebote für unterschiedliche Adressaten, z.B. „Lückekids“ (unter 14 Jahren), mobile Angebote, z.B. Spielmobil, kultur- und gesundheitsfördernde Initiativen, z.B. „Taxi zum halben Preis“ (AOK), Interessenvertretung durch Zusammenschlüsse der Jugendlichen, z.B. Berlin-Brandenburgische Landjugend, Einbeziehung der Jugendlichen, Zukunftswerkstätten.

Der demographische Wandel erfordert von der Jugendarbeit im ostdeutschen ländlichen Raum - nach der ersten Transformation (im Zuge der deutschen Vereinigung) - eine zweite Transformation, bei der es nicht um die Übernahme von Strukturen geht, sondern um die Entwicklung eigener, innovativer Strategien. Mit Blick auf die Sicherung gleichwertiger Lebensverhältnisse (Verfassungsgrundsatz) stellt sich das Ziel der Gewährleistung einer Grundversorgung an Jugendarbeit für alle Kinder und Jugendlichen. Dies ist mindestens an drei Voraussetzungen gebunden: erstens an eine fundierte Sozialraumanalyse, zweitens an eine stärkere Ressourcenbündelung und drittens an eine gezielte Aufgabenfokussierung. Dazu gehören u.a. auf der Inhaltsebene die Entwicklung einer integrierten und flexiblen Angebotsstruktur, z.B. Kombination von mobiler Jugendarbeit/Jugendsozialarbeit und festen lokalen/regionalen Angeboten der Jugendarbeit und Beratungsangeboten für Kommunen, auf der Personalebene die Konzentration von Fachkräften unterschiedlicher Provenienz (Jugendarbeit, Schule, Verwaltung, Kommune, Polizei, Ehrenamt usw.) in mobilen „kompetenten“ Teams und auf der politischen Ebene die Wahrnehmung der Interessenvertretung für Jugend.

Wie viel und welche Jugendarbeit die Jugendlichen brauchen, hängt von den konkreten Bedingungen vor Ort ab (vgl. Hilliger 2006). Die Diskussion über qualitativ ausgewiesene Kriterien einer Grundversorgung ist in den Ländern und Kommunen im Gange, wobei strukturelle Differenzen bestehen zwischen dem, was fachlich wünschenswert wäre und dem, was finanzpolitisch offenbar möglich ist. So ist z.B. die Aufrechterhaltung der Jugendarbeit für ein Dorf mit 20 Jugendlichen kaum leistbar, entsprechende Räume können jedoch von Jugendlichen mit Unterstützung von sog. „Jugendkoordinatoren“ oder mobilen Teams selbst betrieben werden. Die Perspektiven wären deshalb zu sehen: zum einen in der Stärkung der Selbsthilfekräfte der Jugendlichen und zum anderen in der Kon-

zentration der Angebote dort, wo sich Jugendliche aufhalten. Es geht um eine Bündelung der Ressourcen im ländlichen Raum, z.B. mit den Sportvereinen, der Freiwilligen Feuerwehr oder anderen Vereinen. Jugendarbeit wird möglicherweise ihr Selbstverständnis verändern bzw. erweitern und sich stärker als Teil der Bildungslandschaft verstehen.

### **Perspektiven: Von den PISA-Siegern lernen?**

Die gemeinsame Bildungskommission für Berlin-Brandenburg hat Probleme des ländlichen Raumes nicht explizit aufgegriffen. Sie hat aber als Grundaufgabe des Bildungssystems die „Entwicklung von Lernfähigkeit“ formuliert und darauf verwiesen, dass für eine zu große Zahl von Schülern die notwendige und unter dem Anspruch der Gleichheit zu fordernde Grundbildung nicht gesichert ist (Bildungskommission Berlin-Brandenburg 2003, 270). Der Umgang mit Disparitäten und der Ausgleich herkunftsbedingter Nachteile müsse als zentrale Aufgabe des Bildungssystems anerkannt werden. Das schließt – aus Sicht der heutigen Debatte – mögliche Benachteiligungen in ländlichen strukturschwachen Regionen ein.

Erste Perspektiven der Entwicklung der Bildungsinfrastruktur zeichnen sich bereits ab:

- Die Schule wird stärker zu einem sozial-kommunikativen Erfahrungsraum, in dem die Jugendlichen mehr Zeit verbringen und ihre Peers finden.
- Die Schule bzw. das Schulgebäude wird zu einem multifunktionalen Ort für ganztägige Bildungsangebote (was mehr ist als Ganztagschule) und damit auch zu einem Ort für Jugendarbeit (Überwindung der traditionellen Gräben zwischen Schule, Jugendarbeit und Jugendhilfe, z.B. durch Kooperationsvereinbarungen).
- Potenzen liegen auch in der Kooperation zwischen den Kommunen im Bereich von Bildung, Kultur und Sport, z.B. gemeinsame Sportvereine, Fußballmannschaften usw.
- Bei der kommunenübergreifenden Bildungs- und Jugendarbeit sind auch solche Modelle wie „Mobile Beratungsteams“ und „Community Coaching“ perspektivträchtig.
- Eine weitere Perspektive ist in Bildungs- bzw. Schulangeboten über elektronische Medien zu sehen. Technische Möglichkeiten vorausgesetzt, kann am Technikinteresse der Jugendlichen angeknüpft werden und schulisches Lernen, aber auch die soziale Kommunikation mit den Gleichaltrigen verstärkt über die neuen Medien erfolgen.
- Neben der klassischen Rolle als Bildungsinstitution könnten sich Schule und Jugendarbeit auch in Richtung eines Moderators zwischen Jung und Alt entwickeln, der den Erfahrungsaustausch zwischen den Generationen pflegt (z.B. intergenerationale Bildungsprojekte wie „Seniorpartner in school“).

Viele Ansätze und Szenarien sind denkbar. Weith (2005) hat z.B. drei Szenarien für die Entwicklung ländlich-peripherer Regionen Nordostdeutschlands entworfen und für den Bildungsbereich als normatives Zielszenario für 2030 u.a. Folgendes vorgeschlagen: wohnortnahe Grundschule, Lehrerrotationsmodelle, Verzicht auf Mindestgrößen, flexible Stundenplanung, distance learning, Ganztags- bzw. Wochenbetreuung, Fortbestehen und Vernetzung der Wissenschafts- und Forschungseinrichtungen, partieller Abbau von Wissensdisparitäten.

Bei der Bildungsdebatte in ländlichen Räumen kann wiederum an Erfahrungen skandinavischer Länder angeknüpft werden. So ist die Gestaltung der Schulinfrastruktur und die Regelung des Schülertransportes in Schweden das Ergebnis lokaler Planungsprozesse, bei denen viele Aspekte gegeneinander abgewogen werden. Im Durchschnitt geben die Gemeinden dort die Hälfte ihres Gesamthaushaltes für Schulen und Vorschulen aus (Arefäll 2003). Die aktuelle PISA-(Folge)Debatte um

Bildungsstandards in den Schulfächern muss künftig erweitert werden und auch die Mindeststandards der Bildung für alle, eben auch für Kinder und Jugendliche in ländlichen peripheren Räumen, einschließen. Dies ist zugleich eine neue Herausforderung für das Bildungssystem wie für die Bildungsforschung, auf unterschiedliche regionale Bedingungen zu reagieren und den demographischen Wandel aktiv zu gestalten.

### Literatur

- Arefäll, Eva-Lena 2003: Schulische Infrastruktur und Schülertransport in ländlichen Gemeinden Schwedens. In: Informationen zur Raumentwicklung (2003) 12, S. 755-759
- Beetz, Stephan 2006: „Meine Kinder sollen frei entscheiden“. Migrationsorientierungen von Jugendlichen in ostdeutschen ländlichen Regionen. In: Sterbling, A. (Hrsg.): Migrationsprozesse. Probleme von Abwanderungsregionen, Identitätsfragen, Band 12 der Schriftenreihe Beiträge zur Osteuropaforschung. Hamburg, S. 255-281
- Bildungskommission der Länder Berlin und Brandenburg 2003: Bildung und Schule in Berlin und Brandenburg. Herausforderungen und gemeinsame Entwicklungsperspektiven. Berlin, Potsdam
- Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (Hrsg.) 2005: Öffentliche Daseinsvorsorge und demographischer Wandel. Berlin, Bonn
- Lücker, Karin und Andreas Hilliger 2006: Demografischer Wandel, Lebenslagen junger Menschen und Planung der Jugend(sozial)arbeit. Die Sicht des Brandenburger Ministeriums für Bildung, Jugend und Sport. In: Unsere Jugend 58 (2006) 5, S. 218-222
- Karig, Ute 2000: Lebenslagen und –perspektiven junger Menschen in ländlichen Regionen des Landes Brandenburg. Referat auf der Tagung des Landesjugendamts Brandenburg am 1.03.2000
- Landesbetrieb für Datenverarbeitung und Statistik Land Brandenburg 2006: Bevölkerungsprognose des Landes Brandenburg für den Zeitraum 2005-2030. Potsdam
- Merten, Roland 2006: Rezension zu Kröhnert/Medicus/Klingholz: Die demographischen Lage der Nation. Wie zukunftsfähig sind Deutschlands Regionen? In: Unsere Jugend 58 (2006) 6, S. 288-289
- Prognos AG 2006: Demographie als Chance. Demographische Entwicklung und Bildungssystem – finanzielle Spielräume und Reformbedarf. Stuttgart
- Speck, Karsten und Wilfried Schubarth 2006: Ostdeutsche Jugend im Westen angekommen? Empirische Befunde zur Lebenslage und regionalen Mobilität ostdeutscher Jugendlicher. In: Deutschland Archiv 39 (2006) 5, S. 799-813
- Siebert, Ingo 2006: Herausforderungen für die Jugendarbeit: Demographischer Wandel in ostdeutschen ländlichen Regionen. In: Unsere Jugend 58 (2006) 5, S. 194-205
- Weith, Thomas 2005: Szenarien zur Entwicklung ländlich-peripherer Regionen Nord-Ostdeutschlands. Working Paper, Potsdam



## **Karl Martin Born: Nutzung und Bewertung der Infrastruktur durch die Bewohner der Prignitz**

Seit der Wiedervereinigung und dem mit ihr einhergehenden Strukturwandel in Ostdeutschland gerieten die ländlichen Räume Ostdeutschlands in starkem Maße in den Fokus der Raumwissenschaften; dieses Interesse entsprang nicht nur den im Vergleich zu Westdeutschland größeren Gebiets- und Bevölkerungsanteilen, sondern insbesondere auch ihrer stärkeren Peripherität mit geringen Bevölkerungsdichten und erheblicher Zentrenferne. Im Zuge des sozialen und wirtschaftlichen Wandels in Ostdeutschland waren diese Regionen auch besonders stark von wirtschaftlichen Umstrukturierungsprozessen (Deindustrialisierung) und demographischen Dynamiken (Abwanderung, Alterung und Dequalifizierung) betroffen (vgl. Heimpold 2003, Kapphan 1996, Müller und Siedentop 2003, Strubelt und Zimmermann 2005, Gans und Schmitz-Veltin 2006)

Die gegenwärtige Diskussion um die Zukunft peripherer ländlicher Räume wird gerade in ihrer raumordnerischen Diskussion von zwei Diskurssträngen geprägt: Aus der Perspektive abnehmender Bevölkerungszahlen, gescheiterter Entwicklungs- und Stabilisierungsstrategien und fiskalischer Engpässe werden umfangreiche Neufassungen der Zentralörtlichen Netze diskutiert<sup>1</sup>; gleichzeitig wird das Postulat der Herstellung und Gewährleistung gleichwertiger Lebensbedingungen in Stadt und Land in Frage gestellt (vgl. die zahlreichen Diskussionsveranstaltungen zu diesem Thema). Auch in diesem Kontext kommen gehäuft fiskalische Argumentationsmuster zum Tragen, die auf die geringe Bevölkerungsdichte und die damit verbundene Unmöglichkeit einer Versorgung mit öffentlichen Gütern und Dienstleistungen rekurrieren. Dieser Problematik tragen die im Juni 2006 durch die Ministerkonferenz für Raumordnung (MKRO) verabschiedeten „Leitbilder und Handlungsstrategien für die Raumentwicklung in Deutschland“ insofern Rechnung, als die Leitbilder 1 und 2 „Wachstum und Innovation“ und „Daseinsvorsorge sichern“ zwischen einer Konzentration auf Metropolräume einerseits und der Verbesserung der Tragfähigkeit bzw. der Sicherung der Versorgungsqualität andererseits vermittelnd wirken sollen.

Gleichzeitig entwickelt sich in einigen ländlichen Orten und Regionen eine Bewegung, die durch bürgerschaftliche Partizipation an Entscheidungsprozessen, gemeinschaftliches Engagement und private Investitionen geprägt ist: Es hat den Anschein, als würden immer mehr Bewohner der ländlichen Räume nicht mehr ausschließlich auf die Wirkung raumplanerischer Ausweisungen vertrauen, sondern vielmehr durch eigene Initiativen empfundene Defizite ausgleichen. Sicherlich mag diese Schilderung als Euphemismus empfunden werden, da einerseits ein großer Teil dieser Aktivitäten eigentlich als die Auslagerung vormals öffentlicher Dienstleistungen in private Hände zu sehen ist (z.B. Bürgerbusse); andererseits wurden gerade im Segment der dörflichen Nahversorgung durch Dorfläden oder Einkaufsnetzwerke private Dienstleistungen substituiert, wobei die Entstehungsum-

---

<sup>1</sup> Vgl. für Brandenburg die „Planerischen Überlegungen der Gemeinsamen Landesplanungsabteilung zur Überarbeitung des Zentrale Ort Systems (ZOS) Stand: Juli 2006“ unter [http://www.mir.brandenburg.de/cms/media.php/lbm1.a.4401.de/ZOS\\_250806.pdf](http://www.mir.brandenburg.de/cms/media.php/lbm1.a.4401.de/ZOS_250806.pdf).

stände derartiger Aktivitäten sicherlich zwischen völliger Autonomie und öffentlicher Lenkung (bspw. durch Regionalmanagement) streuen.

Die Beschäftigung der Geographie mit der Entwicklung der Versorgung im ländlichen Raum folgt zwei unterschiedlichen Ansätzen: Zum einen werden auf der Grundlage eines Verständnisses räumlicher Verflechtungsmuster und zentralörtlicher Ansätze Räume unterschiedlicher Versorgungsqualität abgegrenzt und analysiert; die theoretischen Grundlagen für periphere ländliche Räume sind hierbei bereits frühzeitig gelegt (Kluczka, Betz und Kühn 1981) und in Fallstudien angewandt worden (z. B. Ellger 2000). Eine andere Herangehensweise ist eher von einer kritischen Distanz zu zentralörtlichen Ansätzen, die als angebotsorientiert und konzentrationsfördernd empfunden werden, geprägt: Hier stehen auf der Grundlage einer Kritik an zentralörtlichen Festlegungen, die gewachsene und bewährte Strukturen aus Herrschaftsinteressen der staatlichen Institutionen beseitigen und als urbane Fremd- und Fehlsteuerung großangelegte Konzentrationsprozesse nach sich zogen (Henkel 2004, 347), endogene Entwicklungskonzepte im Mittelpunkt der Betrachtung. Ausgehend von einem Paradigmenwechsel zugunsten eines Überdenkens des zentralörtlichen Systems und der mit ihm verbundenen Fixierung an bevölkerungs- und nachfragestatistischen Richt- und Orientierungszahlen sollen qualitative Versorgungsbelange gestärkt werden. Für Kunst (1989, 49) zählen dazu die Strategie der Wegeverkürzung, die Erleichterung der Distanzüberwindung durch verkehrliche Maßnahmen und der Einsatz moderner Informations- und Kommunikationstechniken. Im Mittelpunkt dieser Überlegungen steht allerdings nicht unbedingt eine Revision früherer Konzentrationsprozesse durch staatlich verordnete Dekonzentration, sondern vielmehr ein Anknüpfen an partizipative und governanceorientierte Ansätze, wie sie durch Dorfläden, Bürgerbusse, Internetcafes etc. bereits erprobt sind. Zu den Implementationsinstrumenten dieser Konzeption muss vorrangig der durch G. Henkel und C.-H. Hauptmeyer gegründete „Bleiwäsche-Kreis“ gezählt werden, der Wissenschaftler und Praktiker zusammenbringt und in zahlreichen Deklarationen partizipative und lokale, maßstabsgerechte Lösungen postuliert hat.

Der folgende Beitrag soll auf dem Hintergrund dieser Entwicklungen eine exemplarische Darstellung der Nutzung und Bewertung von Infrastruktur in einem ländlichen Raum Ostdeutschlands leisten. Er ist insofern als streng empirisch gewonnene Ergebnisse einer Fallstudie zur Illustration der in den anderen Beiträgen des vorliegenden discussion papers diskutierten Probleme der ländlichen Räume zu sehen. Die hier vorgestellten Daten basieren auf den Ergebnissen eines Studienprojektes mit dem Titel „Aspekte der Versorgung in peripheren ländlichen Räumen“, das der Verfasser im Sommer 2006 mit 20 Geographiestudenten in der Prignitz und dem Wendland durchführte. Datengrundlage sind Kartierungen in allen Orten und Haushaltsbefragungen mit standardisierten Fragebögen, wobei eine zweiprozentige Stichprobe (bzw. mindestens drei Befragungen) pro Ort gezogen wurde. Für die Darstellung hier wurden nur die Daten der Prignitz genutzt. Für das untersuchte Amt Lenzen-Elbtalau wurden 133 Fragebögen ausgewertet, das entspricht einem Rücklauf von 2,8% der Bevölkerung, wobei aufgrund der Vorgabe von mindestens drei Befragungen pro Ort die kleinen Orte überrepräsentiert sind. Die Ortsgröße schwankt zwischen 1.960 Einwohnern in Lenzen und 11 Einwohnern in Gaarz. Da ein Großteil der Fragen haushaltsbezogene Inhalte thematisierte, muss eigentlich die nicht bekannte Haushaltsanzahl im Amt Lenzen als Bezugsgröße genutzt werden; bei einer durchschnittlichen Haushaltsgröße von 2,11 Personen (für den Landkreis Prignitz im Jahre 2005) wurden somit für das Amt Lenzen-Elbtalau 5,9 % aller Haushalte befragt. Zusätzlich wurden mit Anbietern und kommunalen Entscheidungsträgern leitfadengestützte Interviews geführt.

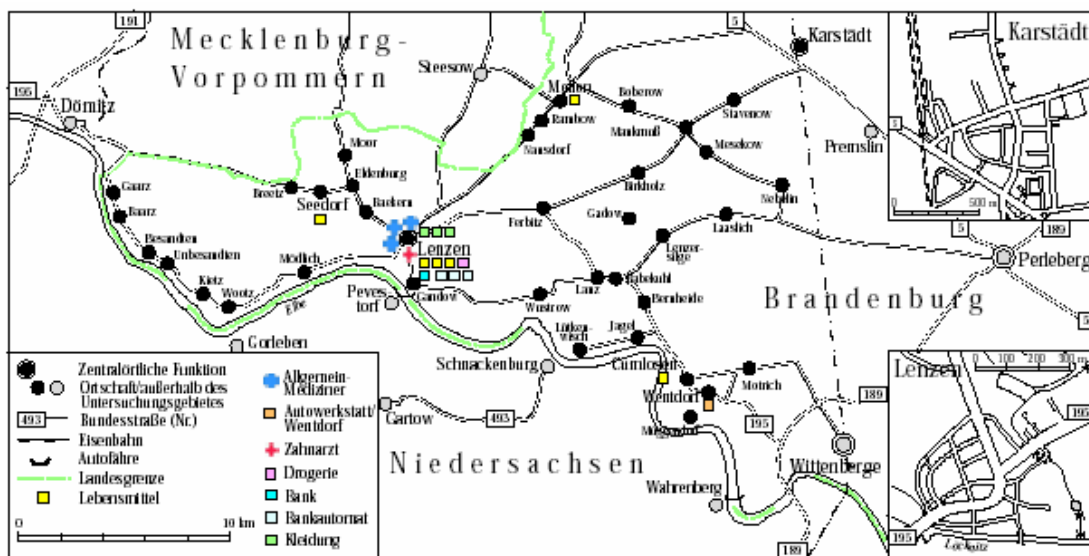


Abbildung 11: Ausstattung des Untersuchungsgebiets mit ausgewählten Versorgungseinrichtungen (2006)

Quelle: Eigene Kartierung (September 2006)

### Die Ausstattung der Region mit Infrastruktur

Eine erste Aufgabe des Studienprojektes umfasste die Kartierung der gegenwärtigen und fossilen Infrastruktureinrichtungen im Untersuchungsgebiet. Zu der historischen Dynamik der Ausdünnung der Versorgungseinrichtungen, auf die hier nicht weiter eingegangen werden kann, lässt sich eine erhebliche Kongruenz zum Entwicklungsmodell der Standorte der Grundversorgung von Eglitis (1999, 293) konstatieren.

Abb. 11 verdeutlicht einerseits die hohe Bedeutung der Stadt Lenzén für die Versorgung des Amtsbereiches, illustriert aber andererseits die geringe Dichte jeglicher Versorgungseinrichtungen außerhalb von Lenzén, da nur in Seedorf, Mellen, Cumlosen und Wentdorf Einrichtungen vorgefunden wurden. Allerdings bedarf es einer Relativierung der Bedeutung Lenzéns aus zentralörtlicher Perspektive, da hier offenbar lediglich der örtliche und unmittelbare angrenzende Bereich versorgt wird. In der Befriedigung der Nachfrage nach Gütern des täglichen und mittleren Bedarfs nutzen zahlreiche Haushalte der Untersuchungsregion die Angebote in Wittenberge und Dömitz (Tab. 1).

Auffällig erscheint neben der Fixierung auf die nächstgelegenen Standorte von Versorgungseinrichtungen die weiterhin bestehende signifikante Trennungsfunktion der Elbe, da nur im Segment des Handwerkersortiments auf die nahe gelegenen Baumärkte im Wendland (Dannenberg und Lüchow) zurückgegriffen wird; gerade im Segment der Kleidung überrascht die Nennung des entfernteren Schwerin unmittelbar nach Wittenberge und Lenzén.

### Strategien der Haushalte im Umgang mit Versorgungsdefiziten

Die hier deutlich akzentuierten Versorgungsdefizite erfordern von den Haushalten erhebliche Anstrengungen zur Deckung des jeweiligen spezifischen Bedarfs, wobei der individuellen Mobilität sicherlich eine große Bedeutung zukommt. Eine Reflektion der Strategien zur Minderung des Versor-

gungsdefizits führt allerdings zur Frage nach Selbstversorgungsstrukturen im Sinne einer partiellen Subsistenz mit ausgewählten Produkten. Obgleich diese Thematik gegenwärtig sowohl aus der Perspektive der Globalisierung als auch des postproduktivistischen Wandels ländlicher Räume intensiv diskutiert wird, genügt hier der Verweis auf die Tradition der privaten Produktion von Lebensmitteln, wie sie aus den Hauswirtschaften des sozialistischen Agrarregimes bekannt ist. Tatsächlich bauen über 66% der befragten Haushalte pflanzliche Lebensmittel – vorwiegend Obst und Gemüse – an, während nur 35% der Haushalte Nutztiere – meist Hühner und Enten – züchten. Die Bedeutung dieser partiellen Subsistenz darf nicht unterschätzt werden, da die angebauten Produkte nicht nur zur Selbstversorgung, sondern auch als Tauschwaren bzw. als Token zur Sicherung enger nachbarschaftlicher und dörflicher Bindung genutzt werden; mithin kommt ihnen somit eine materielle und immaterielle Wertigkeit zu.

*Tabelle 1: Versorgung mit Gütern des täglichen und mittleren Bedarfs*

	<b>Am eigenen Ort</b>	<b>An anderem Ort</b>	<b>Hauptversorgungsorte</b>
<b>Lebensmittel</b>	32 %	68 %	Wittenberge (26 %) Lenzen (23 %) Dömitz (15 %)
<b>Drogerieartikel</b>	20 %	80 %	Wittenberge (30 %) Lenzen (25 %) Dömitz (10 %)
<b>Kleidung</b>	12 %	88 %	Wittenberge (26 %) Schwerin (9 %) Dömitz (5 %) Lenzen (5 %) Berlin (5 %)
<b>Handwerkersortiment</b>	7 %	93 %	Wittenberge (59 %) Dannenberg (3 %) Lüchow (3 %) Dömitz (2 %) Perleberg (2 %)

Quelle: Eigene Erhebungen in 133 Haushalten

*Tabelle 2: Nutzung von Verkehrsmitteln durch die befragten Haushalte (in %)*

	<b>Auto</b>	<b>Motorrad</b>	<b>Fahrrad</b>	<b>Bus/Bahn</b>	<b>Fuß</b>
<b>Arbeit</b>	47,4	0	15,0	4,5	6,0
<b>Einkauf</b>	75,2	2,3	25,6	9,8	13,5
<b>Freizeit</b>	65,4	3,0	58,6	13,5	21,8
<b>Schulweg</b>	4,5	0	0,8	6,8	0,8

Quelle: Eigene Erhebungen in 133 Haushalten (Mehrfachnennungen möglich)

Die wichtigste Strategie zur Minderung des Versorgungsdefizits liegt in der Aufrechterhaltung der Mobilität zum Erreichen des jeweiligen Versorgungsstandortes. Angesichts der Kfz-Dichte von 56 pro 100 Einwohner (Stand 2005) und der Haushaltsgröße von 2,11 Personen ergibt sich für die Prignitz ein Kfz-Bestand von 1,19 pro Haushalt. Für das Untersuchungsgebiet Amt Lenzen-Elbtalau ergab die Befragung mit 1,28 Kraftfahrzeugen pro Haushalt sogar einen noch höheren Wert. Allerdings muss hier auch angemerkt werden, dass fast 40 % der befragten Haushalte über kein Auto verfügen. Tab. 2 verdeutlicht die hohe Bedeutung des motorisierten Individualverkehrs, wobei an zweiter Stelle das Fahrrad genannt wird.



Angesichts der demographisch und sozioökonomisch differenzierten Mobilitätschancen kommt den mobilen ortsungebundenen Angeboten gerade in peripheren Räumen eine besondere Bedeutung zu. Im Untersuchungsgebiet handelt es sich vor allem um rollende Einkaufsläden mit breitem Sortiment, Bäcker, Fleischer und Tiefkühlkostanbieter; demgegenüber ist aus anderen Gebieten ein breiteres Sortiment, das auch Bankfilialen, Bibliotheken oder Verwaltungseinrichtungen umfasst, bekannt. Die befragten Haushalte der Prignitz nutzen überwiegend Bäcker (41%), Tiefkühlwaren (23%) und Fleischer (9%); nach Aussagen der interviewten Anbieter dieser Dienstleistungen bieten diese ihre Waren extrem kundenorientiert an, d.h. sie gehen zeitlich und örtlich auf spezifische Anforderungsmuster der Bewohner ein. Mobile Dienstleister können auch als ein Beispiel dafür dienen, wie durch lokales Engagement die Versorgung einzelner Gemeinden verbessert werden kann, da zumindest in einem Fall auf Initiative des Ortsbürgermeisters eine Gemeinde durch einen rollenden Einkaufsladen angefahren wurde. Allerdings darf an dieser Stelle nicht unerwähnt bleiben, dass aus Sicht der Anbieter die mobile Versorgung nur dann lukrativ betrieben werden kann, wenn ein umsatzstarkes Hauptgeschäft vorhanden ist; im Wendland wurde ein Anbieter befragt, der seine Tätigkeit als Selbstausbeutung charakterisierte. Entgegen den technologieorientierten Konzeptionen zur Versorgung der Bevölkerung durch Telefon- und internetgestützte Anbieter (vgl. Kunst 1989, 46; Weber 2006, 257ff.) wird das Internet nur für den Erwerb von Kleidung in signifikanten Maße (56% aller Haushalte) genutzt; für andere Bereiche spielt es (noch) eine untergeordnete Rolle (Elektrogeräte: 22%, Möbel: 18%, Haushaltswaren: 13%, Lebensmittel: 1%).

Zu den Strategien zur Abmilderung des Versorgungsdefizits kann man auch die im ländlichen Raum weit verbreiteten Formen der Nachbarschaftshilfe zählen. Tab. 3 illustriert die Bereiche und den jeweiligen Umfang einer solchen Unterstützung und dokumentiert für das Untersuchungsgebiet ein höheres Angebot als die tatsächliche Nutzung. Darüber hinaus ergibt sich als räumliche Differenzierung ein deutlicher Zusammenhang zwischen Ortsgröße und Nachbarschaftshilfe. Gerade in kleinen und verkehrsgünstig gelegenen Dörfern spielt die Nachbarschaftshilfe eine größere Rolle als in Lenzen.

Tabelle 3: Nutzung und Angebot nachbarschaftlicher Unterstützungsformen (in %)

	Nutzung	Angebot
<b>Einkäufe</b>	23,3	24,1
<b>Kinderbetreuung</b>	6,0	8,3
<b>Altenbetreuung</b>	3,8	9,8
<b>Tierbetreuung</b>	18,0	15,0
<b>Gartenpflege</b>	23,3	21,8
<b>Botengänge</b>	18,0	18,0

Quelle: Eigene Erhebungen in 133 Haushalten (Mehrfachnennungen möglich)

Tabelle 4: Zufriedenheit mit dem Versorgungsangebot (in %)

	Insgesamt (n=133)	Lenzen (n=39)	Periphere Orte (n=21)
<b>Sehr zufrieden</b>	16,5	15,4	23,8
<b>Zufrieden</b>	53,4	53,8	57,1
<b>Mittel</b>	15,8	15,4	4,8
<b>Weniger zufrieden</b>	6,0	7,7	14,3
<b>Gar nicht zufrieden</b>	6,8	5,1	0,0
<b>Weiß nicht</b>	1,5	2,6	0,0

Quelle: Eigene Befragung, periphere Orte sind Unbesandten, Besandten, Seedorf, Breetz, Jagel, Babekuhl, Bernheide

### Zufriedenheit der Bevölkerung nach demographischen und sozioökonomischen Parametern

Aus den Erhebungen zur infrastrukturellen Ausstattung bzw. zur geographischen Verteilung der Nutzung der jeweiligen Angebote ergibt sich zunächst ein Bild, das von erheblichen Versorgungsdefiziten und umfangreichem Aufwand zur Deckung des täglichen und mittleren Bedarfs geprägt ist; insofern kommt einer Untersuchung der Zufriedenheit mit der infrastrukturellen Ausstattung große Bedeutung zu, um die Perspektive der Nutzer näher zu beleuchten. Das bei Eglitis (1999, 215ff) und Ellger (2000, 53) bereits dokumentierte hohe Zufriedenheitsniveau der Bewohner mit den Dienstleistungen in peripheren ländlichen Regionen zeigt sich in der Prignitz in ähnlich signifikanter Weise: 70% der Befragten äußerten sich zufrieden oder sehr zufrieden mit dem Versorgungsangebot in der Region (Tab. 4). Differenziert nach Zentralitätskriterien ergibt sich sogar für die peripher gelegenen Ortsteile ein sehr hoher Zufriedenheitsgrad.

Eine Differenzierung der Zufriedenheit mit dem Versorgungsangebot nach Altersklassen (Tab. 5) dokumentiert einen engen Zusammenhang zwischen Alter und Zufriedenheit, da insbesondere die Altersgruppen zwischen 19 und 50 Jahre weniger zufrieden sind. Dieses Ergebnis überrascht nicht, da gerade berufstätige Menschen in schlecht ausgestatteten Regionen einen erheblichen Anteil ihres knappen Freizeitbudgets für Einkäufe mit langen Wegen aufwenden müssen; zusätzlich ist diese Gruppe von dem beschränkten Freizeitangebot besonders betroffen.

Tabelle 5: Zufriedenheit nach demographischen Merkmalen (in %)

	Sehr zufrieden	Zufrieden	Mittel	Weniger zufrieden	Gar nicht zufrieden
<b>19 – 25 Jahre (n = 6)</b>	16,7	33,3	16,7	0,0	33,3
<b>26 – 50 Jahre (n = 45)</b>	15,6	42,2	20,0	15,6	6,7
<b>51 – 65 Jahre (n = 35)</b>	17,1	54,3	25,7	0,0	2,9
<b>Über 66 Jahre (n = 43)</b>	18,6	69,8	4,7	2,3	4,7

Quelle: Eigene Befragung (133 Befragte)

Aus sozioökonomischer Perspektive fällt bei der Analyse der Daten ein besonders hoher Zufriedenheitsgrad von fast 80 % (zufrieden und sehr zufrieden) in der Gruppe der Haushalte mit 1.000 bis unter 1.500 € Haushaltseinkommen auf; demgegenüber beträgt dieser Wert in den Gruppierungen 1.500 € bis unter 2.000 € bzw. 2.000 € bis unter 2.500 € nur 61 bzw. 63%. Auf die Frage der Veränderung der Versorgungssituation nach 1990 ergaben sich überwiegend positive Bewertungen, wobei gerade die Verbesserung der Warenqualität und der Angebotsbreite als Gründe genannt wurden; der nach 1990 zu beobachtende Ausdünnungsprozess, der „Rückzug des Einzelhandels aus der Fläche“ wurde nur vereinzelt genannt.

Insgesamt dokumentiert die Befragung der Zufriedenheit der Bewohner die in peripheren Räumen offenbar weit verbreitete Genügsamkeit und eine Abwägung zwischen der allgemeinen Lebensqualität im ländlichen Raum und den damit verbundenen Einschränkungen des täglichen Lebens. Mit dieser Vermutung korreliert auch die geringe Wegzugsbereitschaft der befragten Bewohner.

### Interpretation der Ergebnisse

Abschließend sollen die Ergebnisse dieser Mikrostudie im Lichte des oben dargestellten Diskurses des zentralörtlichen Systems, der Gleichheit der Lebensbedingungen und endogener Lösungsansätze

beleuchtet werden. In Bezug auf das zentralörtliche System kann von einer zwangsweisen Annahme der Versorgungseinrichtungen an den jeweiligen Standorten gesprochen werden; das Angebot an Versorgungseinrichtungen im Untersuchungsraum selbst genügt aber - auch bei der geäußerten Zufriedenheit - nur eingeschränkt der Deckung des täglichen und mittleren Bedarfs. Auffällig bleibt trotz der vorhandenen Straßen- und Fährverbindungen die trennende Wirkung der Elbe, die die Nutzung der durchaus signifikanten Angebote in Gartow, Schnackenburg, Lüchow oder Dannenberg verhindert.

Die in der Raumordnungspolitik erhobene Forderung nach einer Gleichwertigkeit der Lebensbedingungen in allen Raumkategorien scheint zumindest im Untersuchungsgebiet keine große Relevanz zu besitzen, da das Angebot an Infrastruktur bereits stark ausgedünnt ist. Kontrastierend zu dieser angebotsorientierten Einschätzung ergab die Befragung allerdings eine hohe Zufriedenheit mit der Versorgungssituation. Diese Dichotomie kann aus zwei Perspektiven heraus aufgelöst werden: Zum einen legen die hohen Abwanderungsraten in der Prignitz seit 1990 den Schluss nahe, dass nunmehr nur noch eine „Residualbevölkerung“ anzutreffen ist, die sich mit den Gegebenheiten arrangieren musste; zum anderen scheint es durchaus einen Abwägungsprozess bei der Bewertung von Lebensbedingungen zwischen Vollversorgung in urbanen Kontexten und ländlicher Lebensqualität zu geben, der sich in einer geringen Abwanderungswilligkeit manifestiert. Auffällig – und diese Feststellung leitet bereits zur Frage endogener Ansätze über – ist die demographisch und sozioökonomisch differenziert wahrgenommene Bewertung der Lebensbedingungen. Mit Henkel (2004, 370) ließe sich hier fragen, wieweit die Festsetzungen gleichwertiger Lebensbedingungen und die darauf aufbauenden planerischen Aktivitäten die örtlichen Begebenheiten und Einschätzungen berücksichtigen; angesichts der beiden Differenzierungsmerkmale Alter und Haushaltseinkommen bedarf es angepasster, lokal verwurzelter Strategien.

Letztlich zeigt die Untersuchung der Nutzung und Bewertung der Infrastruktur in peripheren ländlichen Räumen die vorhandenen autonomen Ansätze der Bevölkerung, bestehende Defizite im Versorgungsbereich auszugleichen. Als Instrumente wurden vor allem individuelle Mobilitätsmuster, Eigenversorgungsstrukturen und nachbarschaftliche Hilfe- und Unterstützungsnetzwerke beobachtet. Sie erscheinen als flexible und angepasste Strategien zur Sicherung der Lebensqualität in kleinen und kleinsten Siedlungen, dürfen aber nicht darüber hinwegtäuschen, dass die weitere Alterung der Bevölkerung gerade die Mobilitätsmuster der Individuen massiv verändern wird, so dass weniger die Nachfrage- als vielmehr die Angebotsseite mobil werden muss.

## Literatur

- Eglitis, Andri 1999: Grundversorgung mit Gütern und Dienstleistungen in ländlichen Räumen der neuen Bundesländer. Persistenz und Wandel der dezentralen Versorgungsstrukturen seit der deutschen Einheit. Kiel
- Ellger, Christof 2000: Dienstleistungen im ländlichen Raum – Versorgung aus Sicht der Nutzer, räumliche Verflechtungsmuster und zentrale Orte untersucht im südlichen Landkreis Dahme – Spreewald. Manuskripte zur empirischen, theoretischen und angewandten Regionalforschung Band 38, Berlin
- Gans, Paul und Ansgar Schmitz-Veltin (Hrsg.) 2006: Demographische Trends in Deutschland. Folgen für Städte und Regionen. Räumliche Konsequenzen des demographischen Wandels, Teil 6, Hannover
- Heimpold, Gerhard 2003: Zur Ausstattung der deutschen Regionen entlang der Grenze zu Polen mit wichtigen Wachstumsfaktoren. In: *Wirtschaft im Wandel* 9 (2003) 7, S. 215-221
- Henkel, Gerhard 2004: *Der Ländliche Raum*. Stuttgart

- Kapphan, Andreas 1996: Wandel der Lebensverhältnisse im ländlichen Raum. In: Strubelt, W., J. Genosko, H. Bertram, J. Friedrichs, P. Gans, H. Häußermann, U. Herlyn und H. Sahner (Hrsg.): Städte und Regionen. Räumliche Folgen des Transformationsprozesses. Berichte zum sozialen und politischem Wandel in Ostdeutschland, Band 5, Opladen, S. 217-253
- Kluczka, Georg, Rolf Betz und Gerd Kühn 1981: Nutzung und Perspektiven privater und öffentlicher Infrastruktur in peripheren ländlichen Räumen. Beiträge der Akademie für Raumforschung und Landesplanung Hannover, Band 50, Hannover
- Kunst, Friedemann 1989: Infrastruktur im ländlichen Raum unter den Bedingungen funktionsräumlicher Maßstabsvergrößerung. In: Informationen zur Raumentwicklung (1989) 1, S. 39-50
- Müller, Bernhard und Stefan Siedentop (Hrsg.) 2003: Schrumpfung – Neue Herausforderungen für die Regionalentwicklung in Sachsen, Sachsen-Anhalt und Thüringen. Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL), Arbeitsmaterial 303 (Räumliche Konsequenzen des demographischen Wandels, Teil 1), Hannover, Dresden
- Strubelt, Wendelin und Horst Zimmermann (Hrsg.) 2005: Demographischer Wandel im Raum: Was tun wir? Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL), Forschungs- und Sitzungsberichte, Band 225 (Räumliche Konsequenzen des demographischen Wandels, Teil 5), Hannover
- Weber, Gerlind 2006: Sicherung der Grundversorgung mit Gütern und kommerziellen Diensten vor dem Hintergrund des demographischen Wandels in Österreich. In: Gans, Paul und Ansgar Schmitz-Veltin (Hrsg.): Demographische Trends in Deutschland. Folgen für Städte und Regionen. Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL), Forschungs- und Sitzungsberichte, Band 226 (Räumliche Konsequenzen des demographischen Wandels Teil 6), Hannover, S. 242-262

## **Carsten Hansen: Politische Positionierung – Herausforderungen einer kommunalen Infrastrukturpolitik im ländlichen Raum**

An dieser Stelle soll die politische Herausforderung der Infrastrukturpolitik im ländlichen Raum etwas prononciert herausgestellt werden. Für die Umsetzung von Lösungen ist nicht unerheblich, ob der politische Wille vorhanden ist, Infrastruktur im ländlichen Raum zu entwickeln und zu fördern. Ohne einer Stadt–Land–Rivalität das Wort reden zu wollen, kann die derzeitige Diskussion über die bestehende Konkurrenz um knappe Ressourcen in der Mittelverwendung nicht übergangen werden.

### **Ländliche Räume in Deutschland**

Deutschland ist immer noch in wesentlichen Teilen ländlich geprägt, über 60% der Einwohner in Deutschland leben in Gemeinden bis 50.000 Einwohner, knapp 30% in Gemeinden bis 10.000 Einwohner. In Mecklenburg-Vorpommern leben sogar 53% in Gemeinden bis 10.000 Einwohner, 28% in Gemeinden unter 2.000 Einwohner. Auch viele der größeren Gemeinden liegen nicht in Ballungsgebieten, sondern in ländlichen Räumen und stellen dort wichtige Zentren für Handel, Kultur und Dienstleistungen dar. Ländliche Räume sind nicht nur strukturschwache Gebiete, wenn auch eine Reihe von ländlichen Räumen massiv von Arbeitsplatzabbau, Bevölkerungsverlust, Rückzug von öffentlicher und privater Infrastruktur sowie von schlechter Erreichbarkeit durch Verkehrsinfrastruktur betroffen ist.

Der ländliche Raum stellt einen wichtigen Wirtschaftsfaktor dar, der vor allem durch die Existenz kleiner und mittlerer Unternehmen gestützt ist. Erhebliche Teile der Wertschöpfung und des Innovationspotenzials in der gewerblichen Wirtschaft hängen an der land- und forstwirtschaftlichen Produktion sowie am Erhalt der Kulturlandschaft. Beispiele hierfür sind neue Technologien der regenerativen Energiebereitstellung, die Produktentwicklung von hochwertigen Fertig- und Teilfertigmahlzeiten in der Ernährungsindustrie, die Entwicklung neuer Werkstoffe und neue Anwendungen traditioneller Werkstoffe bis hin zur Produktgestaltung im Tourismus.

Ländliche Räume mit ihren überschaubaren Siedlungsstrukturen und dem unmittelbaren Zugang zu landschaftlichen Freiräumen sind für große Bevölkerungsteile attraktiv. Sie bieten neben Wohnen im Grünen auch im Durchschnitt geringere Wohnkosten und geringere Umweltbelastungen, zeigen allgemein positiv bewertete Lebensbedingungen wie eine um die Hälfte geringere Kriminalitätsrate, bessere Möglichkeiten des ehrenamtlichen Engagements sowie soziale und Nachbarschaftskontakte. Im Erleben vieler Menschen spielt die geringere Lärmbelastung eine besondere Rolle. Soziale Probleme wie Arbeitslosigkeit, Obdachlosigkeit, Desintegration von Migranten bestehen in ländlichen Regionen auch, teilweise sind sie sogar größer (z.B. strukturelle Arbeitslosigkeit), aber sie äußern sich nicht in gleicher Weise, weil sie in der Regel nicht in der gleichen „Dichte“ auftreten. Damit entfalten sie auch nicht in gleichem Maße negative Wirkungen auf das persönliche Empfinden, wie in den Städten. Ländliche Räume bieten insoweit gute Rahmenbedingungen für die Entfaltung der Persönlichkeit.

Stadt und Land stehen in vielfältigen Zusammenhängen. Isolierte Städteattraktivität bewirkt keinen wirtschaftlichen Erfolg, jede Stadt braucht ihr Umland. Wo das Umland fehlt, hapert es an Nachfrage nach kulturellen und gewerblichen Gütern und Dienstleistungen. Die Städte Berlin und Hamburg (zur Zeit der deutschen Teilung) sind Beispiele hierfür. Umgekehrt können wirtschaftlich erfolgreiche Länder (ausgedrückt in der Höhe der Arbeitslosenraten und dem Status als Zahler oder Empfänger im Länderfinanzausgleich) auf lebendige ländliche Räume verweisen. Baden-Württemberg und Bayern sind hier die einschlägigen Beispiele. Dass es in Bayern auch Räume mit ausgeprägter Strukturschwäche gibt, widerspricht dieser Feststellung nicht. Im Gegenteil zeigt sich hier, wie lange die durch die Trennung Europas politisch gesetzten schlechten Bedingungen nachwirken und dass dennoch wirtschaftliche Entwicklung möglich ist. Auch wenn ländliche Räume im Nordosten Deutschlands zu den strukturschwächsten Regionen gehören, gibt es auch hier wertvolle Entwicklungspotenziale.

### **Ländliche Räume in der Politik**

In der *Regionalpolitik* stellen ländliche Räume in Deutschland nur ein Residuum dar. Die neuen „Leitbilder der Raumordnung“, die am 30. Juni 2006 von der Ministerkonferenz der Raumordnung verabschiedet wurden, sollen „als Brücke zwischen den raumbezogenen politischen Zielsetzungen, den verbindlichen Festlegungen der Raumordnungspläne und konkreten Projekten der Handlungsebene...“ fungieren und Richtschnur für das gemeinsame Handeln von Bund und Ländern sein (MKRO 2006, 1). Die neuen Leitbilder der Raumordnung enthalten keine ländlichen Räume mehr. Die Metropolregionen erstrecken sich auch auf ländliche Räume. Diese werden als Partikel der Metropolregionen oder als Annex sektoraler Politik gesehen, in diesem Fall als Teil der „Neuthematisierung des Ansatzes endogener Regionalentwicklung in Abstimmung [...] mit der Agrarpolitik für ländliche Räume“ (MKRO 2006, 17). Das heißt, sie bilden kein eigenständiges Thema im Leitbild raumbezogener Politik. In der Anschauung derjenigen, die die Zentren stärken wollen, hängen ländliche Räume am Zug der wirtschaftlichen Entwicklung, dessen Lokomotive die Metropolregionen mit ihren Städten und Ballungsgebieten als treibende Motoren sind. Den ländlichen Raum findet man in den Leitbildern noch, allerdings unter einem anderen Namen, nämlich im Leitbild „Daseinsvorsorge sichern“. Das sich dieses Leitbild in erster Linie mit dem ländlichen Raum befasst, ohne ihn zu benennen, macht erneut deutlich, dass ihm eine Bedeutung für die wirtschaftliche Entwicklung abgesprochen wird.

Dementsprechend konzentrieren sich die Konzepte des Bundesministeriums für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (BMVBS) auf die Wirtschaftsentwicklung in den Städten: „In den Städten wird jene Wertschöpfung erzielt, die ein Land im internationalen Wettbewerb konkurrenzfähig macht“, so Staatssekretär Lütke Daldrup (2006, 1). Bei dieser politischen Initiative sollen Strukturfondsmittel verstärkt in Städten eingesetzt werden, wozu auch die deutsche Einflussnahme auf die Kommission zählt, eine „URBAN-Komponente“ in den Europäischen Fonds für Regionale Entwicklung (EFRE) einzufügen. Für die Verwendung der Mittel wird großer, auch intellektueller Aufwand getrieben, z.B. in der Konzeption von Stadtentwicklungsfonds. Es spricht nichts gegen die Entwicklung von innovativen Förderinstrumenten, mit denen die Wirkung von Fördermitteln verbessert werden kann. Aber es wäre wünschenswert, wenn deren Anwendungsbereich so generalisiert werden würde, dass gleiche Rahmenbedingungen zu gleichem Instrumenteneinsatz führen. In Stadtentwicklungsfonds werden die Fördermittel und die Kofinanzierungsmittel der Projektträger eingebracht. Der Fonds ist Maßnahmen-träger. Starke Projektpartner können höhere Eigenmittel einbringen und schwächere Projektpartner, die nicht genügend Eigenmittel aufbringen können, entlasten. Die Vorteile von Stadtentwicklungsfonds könnten in ländlichen Regionen in der gleichen Weise zum Tragen kommen. Zum Beispiel käme die Verlagerung der Berichtspflichten auf die Fonds der Vielzahl der Partner entgegen, und die

Kofinanzierungsanteile könnten sinken, was der schlechten Finanzausstattung der Gemeinden gerecht würde. Die Einzahlung der Fördermittel in die Fonds gilt auf der Geberseite als Auszahlung, was die Verwendung erheblich flexibilisiert. Leider werden die Fonds bereits begrifflich auf die Stadtentwicklung begrenzt.

Eine einseitige Förderung von Ballungsgebieten wegen der höheren absoluten Zahlen bei der Betroffenheit und Wirkung (z.B. hinsichtlich der Anzahl von arbeitslosen Menschen oder der Anzahl neu geschaffener Arbeitsplätze) kann sich leicht in das Gegenteil verkehren. Die Ziele der Förderung wirtschaftlicher Entwicklung liegen, abgeleitet aus der Lissabonstrategie, in der Schaffung von mehr und höherwertigen Arbeitsplätzen. Einseitige Förderung kann zur *Strukturkonservierung* führen, weil Arbeitsplätze mit geringer Wertschöpfung in den Ballungsgebieten gehalten werden. Sie schaden bestenfalls nicht der Entstehung von hochwertigen Arbeitsplätzen, aber sie schaffen ein Angebot an niedrig produktiven (qualifizierten) Arbeitsplätzen. Die höheren Lebenshaltungskosten in den Ballungsgebieten verursachen zudem bei Geringverdienern Unterstützungsbedarf, der durch die öffentliche Hand finanziert werden muss. Außerdem werden die günstigeren Wohnmöglichkeiten an der Peripherie oder dem Umland zu weiteren Suburbanisierungswellen führen. Es entstehen oder vertiefen sich Pendlerbeziehungen, die volkswirtschaftliche Kosten verursachen, neue Infrastrukturen erfordern und keineswegs zur Stärkung der Innenstädte führen. Wird die bisherige Praxis der „Verteilung“ von Förderungen nur auf die Städte konzentriert und keine grundsätzlichen Reformen eingeleitet, verstetigen sich nur die Nachteile und ländlichen Räumen werden wirtschaftliche Entwicklungschancen vorenthalten. Zu prüfen wäre, inwieweit eine dezentrale, chancenorientierte Förderung nicht sehr viel effektiver ausfallen würde.

Ein unausgesprochener Grund für die *politische Präferenz* von Ballungsgebieten ist der Reiz *großer Investitionsvolumina*. Das Verhältnis von Aufwand zu verausgabten Mitteln erscheint um so günstiger, je größer das Volumen der einzelnen Projekte ist. Der „Erfolg“ in der Mittelverwaltung drückt sich zuweilen in der Höhe der Mittelverwendung aus. Die Höhe der zur Wirkung gebrachten Fördermittel beeinflusst zudem das Gewicht derjenigen, die ihre Inanspruchnahme ermöglicht haben, bzw. die die Mittel bewilligen. Damit entsteht ein politischer Handlungsanreiz, möglichst große Summen zu verwenden. Ein zweiter Aspekt ist die *mediale Aufmerksamkeit* für Problemlagen. Der politische Handlungsdruck durch negative wirtschaftliche Entwicklungen, wie zum Beispiel die Schließung von Unternehmen, aber auch negative soziale Entwicklungen, ist in den Ballungsräumen durch die nominale Zahl von Betroffenen höher als in anderen Regionen. Obwohl die Betroffenheit in Relation zur Bevölkerung keineswegs größer zu sein braucht, ist die Sichtbarkeit durch die real hohe Zahl von Betroffenen höher. Die unmittelbare Präsenz der überregionalen Medien und die Reichweite der Medien in Verdichtungsräumen verhilft außerdem zu mehr Publizität. Eine Rolle spielt auch die Besetzung von Begriffen mit *positiven oder negativen* bzw. attraktiven oder stigmatisierenden Inhalten. Städtische Ballungsgebiete sind in der Diskussion um wirtschaftliche Entwicklung positiv belegt. In der Folge werden auch räumlich neutrale Ausdrücke wie Leuchttürme, Wachstumskerne und Cluster eher mit Verdichtungsräumen in Verbindung gebracht, während die ländlichen Räume fast schon sprachlos bleiben.

Ländliche Räume dürfen nicht allein dem Primat wirtschaftlicher Betrachtung unterworfen werden. Die Konkurrenz mit Ballungsräumen um Fördermittel und politische Maßnahmen können ländliche Räume wegen der geringen Bevölkerungsdichte nicht gewinnen. Vielmehr muss den Potenzialen wirtschaftlicher Entwicklung, auch im Hinblick auf die Erreichung der Lissabonziele, erhöhte Aufmerksamkeit zuteil werden. Nur solche Dienstleistungsangebote der öffentlichen und privaten Hand haben allerdings eine Chance, genutzt zu werden, die in Einklang mit den übrigen Perspektiven der Menschen stehen. Anders ausgedrückt, die Einwohner ländlicher Räume müssen die Möglichkeit haben, ihr Leben in ihren Heimatgemeinden und Regionen zu leben, ohne durch inhaltliche und räum-

liche Konzentration von Arbeits- und Versorgungsmöglichkeiten zu Mobilität gezwungen zu werden. Mobilität muss ein Angebot, aber darf kein Zwang sein.

Es gibt auch eine Reihe von Überlegungen und Ansätzen, die den ländlichen Raum zu einem heiß begehrten Thema der politischen Profilierung und der Umsetzung erheblicher Geldmittel machen. Dass die EU-Kommission den Europäischen Landwirtschaftsfonds für die ländliche Entwicklung (ELER) aufgelegt hat, ist als Ergebnis eines jahrelang dauernden Prozesses an sich schon bemerkenswert. Die vorgesehene Verteilung der Mittel wird von verschiedener Seite ebenso kritisiert wie die Höhe der bereitgestellten Mittel. Dennoch ist nicht hoch genug einzuschätzen, dass erstmals ein eigenständiger, von der Agrarpolitik relativ unabhängiger Ansatz für eine Politik der ländlichen Entwicklung festgehalten wurde. Eine höhere Gewichtung des ländlichen Raums lässt sich auch aus den Nutzungsansprüchen der Interessenvertretungen der Landwirtschaft, den Umweltverbänden und den Städten und Gemeinden ablesen. Da die Mittel nicht mehr nur für die Ziele der Agrarpolitik zur Verfügung stehen, ist ein Wettbewerb um die Bedeutung verschiedener Bereiche der ländlichen Entwicklung entstanden. Das ist unabhängig vom Ergebnis zu begrüßen, weil bereits die Diskussion Kreativität bei den Maßnahmen, Kooperation der Beteiligten (Suche nach „Verbündeten“) und Publizität des Themas fördert.

Der ländliche Raum ist als wirtschaftspolitisches Thema auf europäischer und auf Landesebene angekommen. Er spielt eine Rolle als spezielles Cluster der Wirtschaftsförderung und bei den Regionalmanagementinitiativen im Rahmen der Gemeinschaftsaufgabe Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur, bei den thematischen förderfähigen Clustern. Hervorzuheben ist, dass der ländliche Raum im Zuge der Lissabonziele als agendafähiges Thema der einzelnen Ressorts Gestalt annimmt.

### **Infrastruktur ländlicher Räume**

Welche Rolle spielt die politische Diskussion über ländliche Räume für die Entwicklung der Infrastruktur? Es ist zuvorderst eine finanzielle Frage, die im Zusammenhang mit den geringen Spielräumen der öffentlichen Haushalte aufkommt. Die flächendeckende Aufrechterhaltung von Infrastruktur verursacht immense dauerhafte Kosten. Vor dem Hintergrund der demografischen Entwicklung und der Wanderungsbewegungen, besonders der Abwanderung aus einigen schlecht ausgestatteten ländlichen Räumen, verschärft sich die Frage nach der Rechtfertigung dieser Kosten. Zugespitzt lautet sie: Lohnt es sich noch, für immer weniger und immer ältere Menschen eine vollständige und funktionierende Infrastruktur vorzuhalten?

Die Beantwortung dieser Frage rührt am Selbstverständnis eines Versorgungssystems mit staatlichem Steuerungsanspruch. Einerseits besteht der Anspruch, den Menschen alle Leistungen der infrastrukturellen Daseinsvorsorge bereitzustellen, andererseits gerät die finanzielle Fähigkeit, dies lückenlos und in einheitlicher Qualität zu tun, in Gefahr, überfordert zu werden. Dies gefährdet letztlich die Glaubwürdigkeit und die Legitimität des „Garanten“, also der Politik. Dadurch wird ein etwas unbefangenerer Umgang mit dieser Frage sehr erschwert. Wird nämlich in Kategorien wie Chancenorientierung und Risiko statt in Kategorien wie Versorgungsanspruch gedacht, stellt sich die Frage mit erheblich weniger Dringlichkeit. Bei einer Orientierung an den Chancen, die in Infrastrukturausstattungen liegen, wird Infrastruktur eine notwendige Voraussetzung für die Entfaltung regionaler (wirtschaftlicher) Potenziale. Investitionen in diese Infrastruktur können dann stärker unter dem Aspekt diskutiert werden, was sie zur Entwicklung einer Region beitragen, nicht nur welche Belastungen sie bedeuten.



Wegen der spezifischen Besonderheiten ländlicher Räume wird die *Straßeninfrastruktur* eine besondere Bedeutung behalten. Zukünftig wird sich aber auch die *Telekommunikation* als eine Basisinfrastruktur herausstellen. Ihre flächendeckende Verbreitung kann nicht dauerhaft dem Markt überlassen werden. Ihr Ausbau darf sich nicht nur am Verarbeitungsbedarf großer Datenmengen durch Unternehmen orientieren, vielmehr muss er sich daran messen, was die Einwohner an verfügbarer Zivilisationstechnik erwarten. Eine wichtige Funktion nimmt die *soziale Infrastruktur* in Form von gesundheitlichen Dienstleistungen, Ausbildungsmöglichkeiten, Familiendienstleistungen wie Kinderkrippen und -gärten ein. Nahversorgungsmöglichkeiten müssen besonders dann ortsnah verfügbar sein, wenn sie am Menschen ansetzen. Ihre Verfügbarkeit kann teilweise auch ambulant oder durch innovative Organisationsformen sichergestellt werden. Eine spannende Frage ist, ob der Bedeutungsgehalt von Infrastruktur geöffnet werden muss. In einer Zeit, in der die räumlichen Rahmenbedingungen von Wirtschaft und Entwicklung einem gravierenden Wandel unterworfen sind, erhält die Infrastruktur einen gänzlich anderen Stellenwert.

Die Sicherung von infrastrukturellen Angeboten im ländlichen Raum hängt ganz wesentlich von dem Erhalt der *Handlungsfähigkeit der Kommunen* ab. Die kommunale Finanzausstattung muss den Aufgaben der Selbstverwaltung angemessen sein. Unzureichende Mittel führen zu einem unattraktiven Angebot und Gemeinden, die nur ihre Pflicht- und die staatlich zugewiesenen Weisungsaufgaben finanzieren können, besitzen kaum Möglichkeiten zur Eigeninitiative. Eine Alternative besteht in öffentlich-privaten Partnerschaften zur regionalen Entwicklung, die die Mehrzahl der Gemeinden auch eingehen. Man kann sogar feststellen, dass vertrauensvolle Partnerschaften zwischen öffentlicher Hand und privater Wirtschaft dauerhaft bessere Erfolgsaussichten haben, die Regionen zu positionieren, als rein öffentliche Ansätze. Die verlässliche und ausreichende Finanzierung des öffentlichen Anteils ist allerdings eine wesentliche Voraussetzung für Kooperation. Des Weiteren ist die Demokratiefähigkeit der Kommunen entscheidend für das Gelingen lokal und regional angepasster und konsensual getragener Entscheidungen, die weiterhin trotz gesellschaftlicher Fragmentierungen wichtig sind. Vernetzte Perspektiven werden statt der bisher vorherrschenden sektoralen Betrachtungen notwendig sein. Dazu gehört auch die intensivere Einbeziehung von Bürgern und Interessengruppen. Gemeinden müssen als Infrastruktur für bürgerschaftliches Engagement und neue Governanceformen dienen. Die interkommunale Zusammenarbeit kann ortsnah und funktionsfähige Entscheidungsstrukturen stärken, die in der Vergangenheit durch staatliche Steuerungen wahrgenommen wurden.

Der Anspruch der *Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse* führte in der Vergangenheit zur gleichen Ausstattung an Infrastruktur in den Teilregionen, so dass in fast allen Bereichen des öffentlichen Lebens einheitliche Standards für öffentliche Dienstleistungen aufgestellt wurden, unabhängig davon, ob diese Standards örtlich erforderlich sind oder einen örtlichen Bezug haben. Es kann offen bleiben, ob tatsächlich in der Vergangenheit auf diesem Wege eine Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse erreicht wurde oder nicht. Die Herausforderungen der Gegenwart bestehen in der demographischen Entwicklung, dem anhaltenden Missverhältnis von hoher öffentlicher Verschuldung und vergleichsweise geringem Wirtschaftswachstum sowie der weiteren Globalisierung der Wirtschaftstätigkeit. In diesem Szenario brauchen wir andere Antworten auf die Fragen, wie Lebensqualität und Daseinsvorsorge bzw. die Erbringung von Dienstleistungen der öffentlichen Hand im ländlichen Raum beibehalten und verbessert werden kann. Gleichwertige Lebensverhältnisse zu garantieren heißt vor diesem Hintergrund, gleiche Möglichkeiten zu gewährleisten, Chancen zu nutzen. Die Chancen selbst müssen nicht identisch sein – sie ergeben sich vielmehr in ihrer Unterschiedlichkeit aus den Regionen selbst. Vor allem darf es aber keine Rangfolge in den Entwicklungschancen und Entwicklungsmöglichkeiten in dem Sinne geben, dass das Angebot der Nutzung von Chancen nur ausgewählten Regionen geöffnet wird.

### **Literatur**

- Daldrup, Engelbert Lütke 2006: Partnerschaften für ökonomische Stabilität und nachhaltige Stadtentwicklung. In: BBR (Hrsg.) Neue Wege zur Stärkung der lokalen Wirtschaft. Werkstatt Praxis, Heft 45, Bonn, S. I-II
- MKRO Ministerkonferenz für Raumordnung 2006: Leitbilder und Handlungsstrategien für die Raumentwicklung in Deutschland. Beschluss der 33. Ministerkonferenz für Raumordnung am 30.06.2006 in Berlin; [http://www.bmvbs.de/Anlage/original\\_982048/Leitbilder-und-Handlungsstrategien-fuer-die-Raumentwicklung-in-Deutschland-2006.pdf](http://www.bmvbs.de/Anlage/original_982048/Leitbilder-und-Handlungsstrategien-fuer-die-Raumentwicklung-in-Deutschland-2006.pdf)

## **Karl-Dieter Keim: Die Diskussion um Mindeststandards in ihrem Verhältnis zu Governance-Aspekten**

Mein Beitrag folgt zwei grundlegenden Argumentationsfiguren. Sie nehmen ihren Ausgangspunkt von einer in jüngster Zeit verstärkt vorgebrachten Kritik an staatlicher Planung. Diese Kritik lässt sich im Wesentlichen in drei Punkten zusammenfassen: a) In Deutschland herrscht eine sozialstaatliche Überregulierung vor; sie lähmt nicht nur wirtschaftliche Dynamik und wirtschaftliche Wettbewerbsfähigkeit, sondern behindert zusätzlich individuelle Freiheit. b) Es fehlt an planerischer Differenziertheit, und dies trotz steigender Heterogenität der Lebensstile, Wertvorstellungen und Wirtschaftsformen. c) Die bei knapper werdenden Mitteln besonders sorgfältig und konkret zu realisierende Implementation (Umsetzung) planerischer Vorgaben weist erhebliche Defizite auf, daraus resultieren Ineffizienz und Zielverfehlung.

Die beiden im Folgenden skizzierten Argumentationsfiguren erhalten beide den öffentlichen Gestaltungsanspruch im Bereich der Infrastruktur aufrecht. Sie reagieren also auf Planungskritik nicht mit einem Bekenntnis zu einseitiger Deregulierung oder mit einer Haltung des Steuerungsverzichts, die manchmal als „passive Sanierung“ bezeichnet wird. Sie sind eher Ausdruck der jüngeren regionalwissenschaftlichen Forschung sowie der seit 2003 in der Raumordnungspolitik (insbesondere durch die Ministerkonferenz für Raumordnung) erkennbaren Bemühungen, sich planerisch im Bereich der Infrastruktur und der räumlichen Entwicklung an veränderte Bedingungen anzupassen.

### **Mindeststandards als Richtwerte**

Die aktuelle Diskussion um die Einführung von Mindeststandards als Reaktion auf den demographischen Wandel und die Schrumpfungprozesse in verschiedenen Regionen fußt auf einer tief verwurzelten Tradition der deutschen Raumforschung und -planung. Diese Tradition hält daran fest, flächendeckend geltende Soll- oder Richtwerte nach bestimmten Indikatoren für alle Bereiche der Infrastruktur aufzustellen und diese Normgrößen für die planerischen Festlegungen in dem raumordnerischen Zentrale-Orte-System zu verwenden, das heißt, sie abgestuft nach Funktionszuweisung der verschiedenen „Orte“ (je nach Größe) als Norm vorzugeben. Diese Normwerte werden nun nicht mehr, wie unter Wachstumsannahmen üblich, nach Wohlstandsdefinitionen festgelegt, sondern angesichts der Schrumpfungprozesse im Sinne geeigneter Mindestgrößen, also als Mindeststandards. Zuständig hierfür ist „die Raumordnung“, sind demnach die staatlich-kommunalen Planungsinstanzen. Sie setzen diese Standards fest, und sie haben auch die staatliche Intervention zu organisieren, falls die Mindeststandards unterschritten werden.

So hat die Ministerkonferenz für Raumordnung (MKRO) 2003 erklärt, es sei in Zukunft erforderlich, die Ausstattungsmerkmale Zentraler Orte an die „Einwohnerpotenziale“ anzupassen, um geeignete Auslastungen zu gewährleisten; dies sei vor allem Aufgabe der regionalen Ebene (Regionalplanung). Der Raumordnungsbericht 2005 der Bundesregierung sagt dazu: „Auch bei niedriger Bevölkerungsdichte und schlechten Erreichbarkeitsverhältnissen ist eine Mindestausstattung mit sozialen und

technischen Infrastrukturen und einem Mindestangebot an privaten wie öffentlichen Gütern und Dienstleistungen *durch die Raumordnung* (!) zu gewährleisten“ (BBR 2005, 214; eigene Hervorhebung). Eine zentrale Bedeutung wird den Klein- und Mittelstädten beigemessen, die besonders zu unterstützen seien, da sie häufig mit bleibenden Problemen für die immobile Bevölkerung zu kämpfen hätten. Explizit wird gesagt, auch bei der Regulierung privater Anbieter müssten raumordnerische Kriterien eine Rolle spielen.

Eine weitere Entschließung der MKRO rief 2006 dazu auf, die Daseinsvorsorge zu sichern, insbesondere müsse eine Grundversorgung in den Bereichen Gesundheit, Bildung und öffentlicher Verkehr „mit noch zu definierenden Mindeststandards“ gesichert werden (die technische Infrastruktur wird nicht genannt!); zudem seien hinsichtlich der Erreichbarkeit Mindeststandards durch das Zentrale-Orte-System festzulegen (BBR 2006). Hier liegt insgesamt eine starke Überschätzung der Steuerungsfähigkeit der Raumpolitik zu Grunde; auch sie zählt zur deutschen raumpolitischen Tradition.

Der Raumordnungsbeirat, ein Expertengremium aus Wissenschaft und Praxis, das den Bundesminister für Verkehr, Bauwesen und Stadtentwicklung (BMVBS) berät, hat 2005 eine leichte Öffnung der standardisierten Normgebundenheit vorgeschlagen. Flächendeckende Richtwerte seien obsolet, eine Mindestversorgung solle heute auch durch flexible, kooperativ aufgebaute Systeme garantiert werden (Raumordnungsbeirat 2005). Die Lösung wird zum Beispiel in regionalspezifischen Normfestlegungen gesehen, die aus den regionalen Verhältnissen und Erfahrungen durch Surveys abgeleitet werden; dazu gibt es ein Pilotprojekt zu Erreichbarkeits-Mindeststandards (mit drei vorgegebenen Zeit-Schwellen) in der Region Havelland-Fläming (BBR 2005, 136). Ein solches Vorgehen eröffnet in der Tat den Weg hin zu einem Paradigmenwechsel. Allerdings: Der Raumordnungsbeirat sieht nur den Bund (!) (in Kooperation mit den Ländern) als geeignet an, Mindeststandards festzulegen; dazu sollen weitere Modellvorhaben und Planspiele durchgeführt werden.

### **Ausstattungs-niveaus durch offene Verfahren**

Die zweite Argumentationsfigur folgt einem angelsächsischen Planungsverständnis, ein Verständnis, das auch überwiegend durch die EU-Politik befördert wird. Die Entscheidung über Mindestausstattungen im Infrastrukturbereich wird in einem mehr prozess-, akteurs- und umsetzungsorientierten Vorgehen gesehen. Der Grundsatz lautet: Ausstattungen sollen hinsichtlich Standards, Leistungen, Finanzierung etc. durch *Verfahren mit offenem Ausgang* vereinbart werden. Es handelt sich demnach um eine Form von kooperativer Planung (governance).

Bund und Länder setzen Rahmenbedingungen für die sozial-räumliche Entwicklung. Je nach Region können Zukunftsvisionen oder Leitbilder eine erste Orientierung ermöglichen. Zur Ausarbeitung konkreter Ausstattungsniveaus werden, auf regionaler Ebene moderiert, relevante (auch zivilgesellschaftliche) Akteure durch geeignete Kooperationsverfahren einbezogen. Dies verschafft nicht nur Informationen über Bedarfe, erlaubt vielmehr den Menschen in der Region, die unter Schrumpfungprozessen zu leiden haben, ihre Stimme zu erheben (also bei Verschlechterungen nicht nur wegzuziehen oder zu resignieren). Das Ziel besteht dann darin, verfügbare Konzepte und Instrumente an regionalspezifischen Bedingungen auszurichten (z.B. stärkere Flexibilisierung, Vereinbarungen auf Zeit). Voraussetzung ist allerdings, dass der Gegenstand der Vereinbarung seiner Natur nach und rechtlich überhaupt verhandelbar ist. Sodann sollen Planung und Umsetzung stärker als bisher üblich miteinander verknüpft werden. Dieses Vorgehen lässt sich als Teil einer „neuen Planungskultur“ verstehen (Raumordnungsbeirat 2005).

Folgende Verfahrensarten sind bisher in Ostdeutschland erprobt worden: Regionale Entwicklungskonzepte, Raumordnerische Verträge, Regionalmanagement, regionale Foren, Konfliktmediation etc., möglichst unter Einbeziehung intermediärer Organisationen. Die Kernfrage sehe ich nicht in der Flexibilisierung der Normgrößen, sondern darin, durch *wen* solche Ausstattungsniveaus verantwortlich entschieden werden. Eine Festsetzung durch den Bund oder die einzelnen Länder würde das Paradigma der Offenheit durch Verfahren konterkarieren. Es hängt jedoch von der verantwortlichen Entscheidung ab, wer im Falle kritischer Unterversorgung eventuell intervenieren sollte. Es ist anzunehmen, dass die staatlichen Instanzen keine Verpflichtung zur kompensierenden Intervention akzeptieren werden, wenn die Richtgrößen allein durch offene Verfahren auf regionaler Ebene zustande gekommen sind. Um diese Interventionslücke (die eine Verantwortungslücke signalisiert) zu vermeiden, sollte demnach eine regionale Körperschaft zuständig sein, das sind die Landkreise und kreisfreien Städte, unterstützt durch die damit beauftragten übergreifenden Einrichtungen (in Brandenburg die Regionalen Planungsgemeinschaften). Zudem müssten an diesen Verfahren die Planungsstellen der Länder (für Berlin und Brandenburg die Gemeinsame Landesplanungsabteilung) beteiligt werden, um systematisch die hierarchische Kooperation sicherzustellen.

Um dieses zweite Paradigma stärker zur Geltung kommen zu lassen, bedarf es einer Öffnung der gesetzlichen Raumordnungsregelungen (von Bund und Länder). Sollte dann, so legitimiert, auf regionaler Ebene eine verfahrensorientierte Definition von Mindestausstattungen organisiert werden können, so muss freilich noch eine weitere Bedingung erfüllt werden: die Bereitschaft der Beteiligten zu Lösungen, die nicht nur an Partialinteressen gebunden sind. Nach den bisherigen Theorien der Gemeinschaftsgüter (insbesondere zu den Allmende-Ressourcen) galt es als gesichert, dass diejenigen, die solche Güter nachfragen und sich aneignen wollen, ausschließlich nach einer kurzfristig orientierten Entscheidungsrationalität handeln und dabei schädliche Folgen oder verpasste Kooperationen in Kauf nehmen (Ostrom, Gardner und Walker 1994). In neueren Studien (Experimente, Feldforschungen) konnte gezeigt werden, dass Beteiligte, wenn sie miteinander kommunizieren, abgestimmte Problemlösungen entwickeln und zu gemeinsam vereinbarten Überwachungsschritten bzw. Sanktionsmaßnahmen bereit sind (Ostrom 1999). Das sind ermutigende Resultate; die notwendige Kommunikation kann durch geeignete Netzwerke sichergestellt werden. Regionale Agenturen könnten gebildet werden, die auf Zeit Verfügungs- und Benutzungsrechte an Private vergeben, und zwar nach öffentlich ausgehandelten Kriterien.

Als zusätzliches neues Element kann geprüft werden, ob sich zum Teil die Frage der Mindestausstattung durch eine ergänzende Subjektförderung beantworten lässt (z.B. Auszahlung eines Gutscheines für Fahrten zu öffentlichen und Versorgungseinrichtungen). Diese Variante bedeutet eine grundsätzlich andere Form der Sicherstellung notwendiger Daseinsvorsorge, die prinzipiell auch mit dem ersten Paradigma (Richtwerte) kombiniert werden kann. In Verbindung mit den offenen Verfahren ermöglicht sie jedoch Mischformen, die insgesamt eine stärkere regionale Flexibilisierung bedeuten.

### **Ausblick**

Die Empfehlungen zur Definition von Mindeststandards sollten so weiter entwickelt werden, dass dabei die Charakteristika des Verfahrens-Paradigmas wesentlich stärker zum Tragen kommen als bisher. Das bedeutet dann auch eine Öffnung der Zuständigkeit für flexible, zeitlich befristete Lösungen auf regionaler Ebene. Ich plädiere dafür, mit solchen Lösungen gezielt zu experimentieren (also auch rechtliche Experimentierklauseln vorzusehen) und die damit gemachten Erfahrungen auszuwerten. Es wird auf diese Weise grundsätzlich eine Strategie gewählt, mit der die Versorgungsniveaus den soziokulturellen Gegebenheiten der verschiedenen funktionalen Regionen angepasst werden.

Eine solche paradigmatische Korrektur bedeutet gleichzeitig eine kooperative, über regionale Netzwerke zu organisierende Aushandlung von Maßstäben, Richtgrößen, Leistungen und Selbstorganisations-Verpflichtungen. Je Aufgabenbereich lassen sich zwischen den kommunalen/regionalen Gebietskörperschaften und den wirtschaftlichen bzw. gemeinnützigen Trägern öffentlich-rechtliche Vereinbarungen abschließen. Lokale Arbeitsgruppen können die Einbeziehung der Klienten bzw. Kunden sicherstellen und insgesamt zu einer fortlaufenden Verbesserung der Aushandlungen und ihrer Institutionalisierung beitragen. Mitwirkungen und Beurteilungen (assessments) sind inzwischen mit Erfolg auch über elektronische Medien erprobt worden. Die Zeit einer bloß schematischen Vorgehensweise scheint vorbei zu sein.

### **Literatur**

- BBR Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung 2005: Raumordnungsbericht 2005, Bonn
- BBR Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung 2006: Leitbilder 1-3 zum Ziel der Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse, unter Verwendung einer Entschließung der MKRO vom Juni 2006; [www.bbr.bund.de/cln\\_005/nn\\_2250/DE/ForschenBeraten/Raumordnung](http://www.bbr.bund.de/cln_005/nn_2250/DE/ForschenBeraten/Raumordnung)
- MKRO Ministerkonferenz für Raumordnung 2003: Entschließung zur Sicherung und Weiterentwicklung der öffentlichen Daseinsvorsorge vor dem Hintergrund des demographischen Wandels (in Verbindung mit dem Bericht des Hauptausschusses der MKRO). 31. Ministerkonferenz für Raumordnung am 13.10.2003 in Berlin
- Ostrom, Elinor, Roy Gardner und James Walker 1994: Rules, Games, and Common-Pool Resources. Ann Arbor
- Ostrom, Elinor 1999: Die Verfassung der Allmende. Jenseits von Staat und Markt. Tübingen
- Raumordnungsbeirat 2005: Empfehlungen des Beirats für Raumordnung der 15. Legislaturperiode des Deutschen Bundestages, Berlin (erhältlich bei [Ref-AR20@bmvbs.bund.de](mailto:Ref-AR20@bmvbs.bund.de))

## Stephan Beetz und Eva Barlösius: Ergebnisse der Diskussion

Die Vorträge motivierten zu anregenden und weiterführenden Diskussionen. Vor allem kreisten sie um zwei Punkte: erstens den bestehenden drastischen Problemdruck bei der Infrastrukturentwicklung und zweitens die große Komplexität und Variabilität möglicher Lösungen. Obwohl die Einzelbeiträge jeweils eigene Schwerpunkte setzten und sich auf verschiedenen Wegen der Thematik näherten, entspann sich eine fruchtbare Diskussion über die Zukunft des ländlichen Raumes in Nordostdeutschland. Die vielfältigen Kommentare, Hinweise und Kritiken lassen sich in sieben Strängen bündeln:

1. Für *ländliche Räume* sind neue Konzepte der Infrastrukturentwicklung erforderlich, insbesondere für solche, in denen sich die Bedarfe quantitativ und qualitativ infolge des regionalen Strukturwandels dramatisch verändern. In der Diskussion herrschte Skepsis gegenüber Konzepten vor, die den regionalen Veränderungen in Nordostdeutschland nur mit Zusammenlegung und „Rückzug aus der Fläche“ begegnen. Die Notwendigkeit zu Veränderungen entsteht nicht nur wie die gegenwärtigen Debatten nahe legen durch den sozioökonomischen und demographischen Wandel; sie ist ebenso dem technischen, organisatorischen und institutionellen Umbau der Infrastruktursystemen selbst geschuldet. Besonders deutlich wurde dies beim ÖPNV, dessen Struktur und Gesetzgebung schon lange nicht mehr den Anforderungen und Nutzungen entspricht. Längst überfällige Anpassungserfordernisse werden durch die gegenwärtigen demographischen und ökonomischen Entwicklungen nur weiter verschärft („Anpassungsstau“). So gerät beispielsweise der durch den Schülerverkehr konservierte ÖPNV auf Grund der stark zurückgehenden Schülerzahlen in große Probleme. Konsens bestand darüber, dass ohne den nun überall deutlich spürbaren (finanziellen) Druck, Veränderungen sich kaum durchsetzen lassen.
2. Dem durchgängig konstatierten *Konservatismus* in den gebauten, rechtlichen und organisatorischen Strukturen steht eine Vielzahl von Möglichkeiten des Umbaus von Infrastruktur gegenüber, die auf Funktionsverschiebungen (z.B. der Bedeutung der Feuerwehr) und Funktionserweiterungen (z.B. bei mobilen Diensten) beruhen. Hinzu treten mentale Festgelegtheiten: In der Wachstumsphilosophie der meisten Infrastrukturen, die zudem in ökonomisch prosperierenden Jahrzehnten angelegt wurden, kommen Schrumpfungen gar nicht vor. Immer noch münden Planungen in überdimensionierte und zentralisierte Systeme, während sich das Motto „Weniger ist mehr“ nur zögerlich durchsetzt.
3. Innovative technische und organisatorische Lösungsansätze erfordern auf die lokalen Bedingungen abgestimmte Umsetzungen. Dazu gehört die *Berücksichtigung von Akteurskonstellationen*. Eine außerordentlich schwer auflösbare Innovationsblockade entsteht durch die segmentierten Verfahren und Angebote in verschiedenen Infrastrukturbereichen, z.B. im Bereich von Bildung, Verkehr und Gesundheit, die jeweils ein eigenes komplexes System herausgebildet haben. Entsprechend herrschen in den einzelnen Sektoren fein austarierte Interessenbeziehungen, die es selbst internen Akteuren fast unmöglich machen, Wandlungsprozesse herbeizuführen. Die internen Verweisungszusammenhänge und die Abgeschlossenheit nach außen lässt sich kaum durch-

brechen, obwohl es für Veränderungen unabdingbar ist, dass verschiedene Ressorts (z.B. Bildung und Verkehr), öffentliche und private Organisationen miteinander kooperieren. Gerade in den ländlichen Regionen kann es sich als notwendig erweisen, dass Vorort verschiedene Infrastrukturangebote gebündelt und in einer Trägerschaft zusammengefasst werden. Eine Schule ist eben nicht nur Teil des Bildungssystems, sondern sie gehört auch zum öffentlichen und kulturellen Leben einer Kommune.

4. Um zukünftig Versorgungsstrukturen und Dienstleistungen in ländlichen Regionen zu garantieren, bedarf es der *Dereglementierung* von Vorschriften und Normen. Die bestehende Regulierungsdichte wird als Haupthemmnis für Flexibilisierungen und Innovationen angesehen, zumal der Staat die Regelungstiefe auch dann aufrechterhält, wenn er sich mit eigenen Aktivitäten aus der Fläche zurückzieht. Es müssen neue Kompromisse gefunden und Verantwortlichkeiten definiert werden, die sowohl kommunale Anstrengungen, ehrenamtliches Engagement als auch unternehmerische Aktivitäten nicht behindern, sondern fördern. Eine wichtige Herausforderung ist, einerseits Gestaltungs- und Freiräume zu schaffen und andererseits verbindliche Qualitätsstandards festzulegen sowie gleichwertige Lebensverhältnisse zu ermöglichen.
5. In vielen Diskussionspunkten schwang die Frage mit, ob und wie es zu *Prioritätensetzungen* in der Daseinsvorsorge kommen sollte. Nicht alle Angebote müssen und können überall vorhanden sein. Konsens wurde darüber erzielt, dass die allerorten geforderten Mindeststandards nur in regionaler Differenzierung ihre Wirksamkeit erzielen können. Zwar gibt es bereits Ansätze zur Differenzierung, die aber nicht ausreichend flexibel auf die jeweilige örtliche Situation angepasst sind. Viele Bewohner in strukturschwachen ländlichen Räumen bekunden eine hohe *Lebenszufriedenheit* und fühlen sich fest mit der Region verbunden. Obwohl Resignation und Anpassung eine große Rolle spielen, befördern vielfältige lebensweltliche Arrangements und Initiativen gegenseitiger Hilfe die Zufriedenheit. Dabei vergleichen die Älteren die Versorgungssituation mit der Lage vor der Wende und beurteilen die gegenwärtige Ausstattung überwiegend positiv. Für die Jüngeren dagegen ist die schlechtere berufliche Perspektive im Vergleich zu Westdeutschland ausschlagend für ihre Unzufriedenheit. Die Bedeutsamkeit von Infrastruktureinrichtungen lässt sich nicht generell bestimmen, vielmehr ist zwischen den unterschiedlichen Möglichkeiten der Infrastrukturentwicklung (vor Ort) abzuwägen, weil dort andere Bedarfe bzw. Prioritäten bestehen können. Eine Kindertagesstätte kann beispielsweise dringender als eine Bushaltestelle bewertet werden.
6. Um die regionalen Rahmenbedingungen besser berücksichtigen zu können, ist eine stärkere *Verfahrens- und Ergebnisoffenheit* und eine *Verlagerung von Entscheidungen* auf die regionale und lokale Ebenen ausgesprochen sinnvoll. Dies verlangt aber auch eine intensivere vertikale Abstimmung (Land, Bund) und horizontale Kooperation (mit anderen Kommunen). Offenerere Verfahren anstelle von Bund und Ländern festgelegter Mindeststandards, wurden von den Teilnehmer sehr begrüßt. Diese erfordern jedoch geregelte Verantwortlichkeiten sowie die Beteiligung aller betroffenen Akteure und Träger öffentlicher Belange. Nicht alle Infrastrukturbereiche sind gleichermaßen „verhandelbar“ (z.B. Restriktionen im Wasserbereich). In den behandelten Regionen herrscht zudem ein anderes Verständnis vom Verhältnis zwischen *Bürger und Staat* vor, das teilweise der DDR-Vergangenheit, teilweise dem Transformationsprozess (z.B. Förderpraktiken, Gemeindegebietsreform) geschuldet ist. Damit geht einher, dass die Verantwortlichkeit für die Daseinsvorsorge eindeutig bei den Leistungsträgern gesehen wird. So werden einige Daseinsbereiche (wie Bildung, aber auch Gesundheit) eindeutig der staatlichen Sphäre zugeordnet und nicht als Aufgabe des Gemeinwesens betrachtet. Die unterschiedlichen *Verwaltungsebenen* spielen ebenfalls eine große Rolle, ihnen fehlt es allerdings an Freiräumen und teilweise an Mut zu



Veränderungen. Mitunter zeichnet sich die Situation durch eine „organisierte Unverantwortlichkeit“ aus.

7. Die Basis der *Zivilgesellschaft* als Träger der Daseinsvorsorge wird insgesamt als schwach eingeschätzt. Um so wichtiger ist es, diejenigen zu unterstützen, die sich engagieren, dass vor allem junge Menschen gewonnen werden und die Bürger an den Entscheidungen über die Infrastrukturentwicklung ihrer Gemeinde und ihrer Region teilhaben (z.B. über community assessments, Internetbefragungen oder Regionalkonferenzen). Oft werden Entscheidungen zur Infrastrukturentwicklung durch die Träger gar nicht kommuniziert und die Bürger dazu nicht einbezogen. Das führt zu einer Schwächung der lokalen Demokratie. Die Erfahrungen in anderen Bereichen der Entwicklung ländlicher Räume zeigen, dass vor allem politisch und kommunal übergreifend denkende Akteure fehlen, die sowohl alternative Wege suchen als auch in überlokalen Kontexten diskutieren. Dass nun drängend Entscheidungen für eigentlich sehr langfristige und tragfähige Lösungen getroffen werden müssen, stellt ein großes Problem dar. Zu wenig werden allerdings die alternativen Lösungen beachtet, die unterhalb der Ebene von Zivilgesellschaft, Kommunalpolitik und Unternehmertum auf privater oder nachbarschaftlicher Ebene gesucht werden (z.B. beim Einkauf). Inwieweit sich Bewohner darüber hinaus für ihr Gemeinwesen engagieren, durch ihr Interesse an der Region zu deren Entwicklung beitragen, hängt mit vorhandenen lokalen politischen und unternehmerischen Kulturen, aber auch mit (extern) initiierten Lernprozessen zusammen. Ein Schlechttreden der Region kann streckenweise zu Mobilisierungen und Gegenaktivitäten führen, birgt aber meist keine weiterführenden Impulse.

Die sieben Diskussionsstränge setzten insgesamt sozialwissenschaftliche Akzente in einer Diskussion, die sonst von technischen Argumenten und Standards bestimmt wird. Dies heißt aber nicht, dass die technischen Gesichtspunkte zu vernachlässigen sind, schließlich ermöglichen bzw. verhindern sie bestimmte Lösungen. Was jedoch als Lösung anerkannt und umgesetzt wird, ist Gegenstand gesellschaftlicher und politischer Aushandlung. Dies begründet, dass die Sozialwissenschaften einen wesentlichen Beitrag in der Debatte um die Zukunft der Daseinsvorsorge und Lebensqualität in Nordostdeutschland zu leisten haben. Ihnen kommt insbesondere die Aufgabe zu, die strukturellen Einbettungen, die (mehr oder weniger institutionalisierten) Interessen der Akteure und ihre mentalen Denkweisen aufzuzeigen.



## Autorenhinweise

- Barlösius, Eva, Prof. Dr., Universität Duisburg-Essen, [eva.barloesius@uni-due.de](mailto:eva.barloesius@uni-due.de)  
Arbeitsschwerpunkte: Ungleichheitssoziologie, Wissenschaftssoziologie, Kulturosoziologie, Agrarsoziologie
- Beetz, Stephan, Dr., Interdisziplinäre Arbeitsgruppe "Zukunftsorientierte Nutzung ländlicher Räume" an der Berlin-Brandenburgischen Akademie der Wissenschaften und Arbeitsgruppe „Chancen und Probleme einer alternden Gesellschaft: Die Welt der Arbeit und des lebenslangen Lernens“ der Leopoldina und acatech, [stephan.beetz.1@rz.hu-berlin.de](mailto:stephan.beetz.1@rz.hu-berlin.de)  
Arbeitsschwerpunkte: Regionalentwicklung, (Wohnungs-) Genossenschaften, Migration, Altern
- Born, Karl Martin, PD Dr., Freie Universität Berlin, Institut für Geographische Wissenschaften, [kmborn@geog.fu-berlin.de](mailto:kmborn@geog.fu-berlin.de)  
Arbeitsschwerpunkte: Geographie des ländlichen Raums, Altern, Rechtsgeographie
- Canzler, Weert, Dr., Wissenschaftszentrum Berlin (WZB), Innovationszentrum für Mobilität und gesellschaftlichen Wandel GmbH (InnoZ), [canzler@wzb.eu](mailto:canzler@wzb.eu)  
Arbeitsschwerpunkte: Verkehr, Mobilität, Automobilentwicklung, Infrastrukturpolitik
- Elkeles, Thomas, Prof. Dr., Hochschule Neubrandenburg, [elkeles@hs-nb.de](mailto:elkeles@hs-nb.de)  
Arbeitsschwerpunkte: Medizinsoziologie; Gesundheits-, Präventions- und Sozialpolitik, Gesundheitssystemforschung; Public Health; Arbeit, Arbeitslosigkeit, Migration und Gesundheit, Soziale und gesundheitliche Ungleichheit; Betriebliche Gesundheitsförderung, Organisationsentwicklung, Evaluationsforschung
- Hansen, Carsten, Dr., Deutscher Städte- und Gemeindebund, [carsten.hansen@dstgb.de](mailto:carsten.hansen@dstgb.de)  
Arbeitsschwerpunkte: kommunale und regionale Wirtschaftspolitik, EU-Strukturpolitik, Entwicklung ländlicher Räume, Straßenrecht, Straßenverkehrsrecht, Öffentlicher Schienen- und Personennahverkehr, kommunale Tourismuspolitik, kommunale Kooperationen
- Heinze, G. Wolfgang, Prof. Dr., Berlin, [gw.heinze@t-online.de](mailto:gw.heinze@t-online.de)  
Arbeitsschwerpunkte: Freizeitverkehr, ÖPNV im ländlichen Raum, Durchsetzung neuer Verkehrssysteme
- Keim, Karl-Dieter, Prof. Dr., Berlin, ehem. Direktor des Leibniz-Instituts für Regionalentwicklung und Strukturplanung in Erkner, [kdkeim@web.de](mailto:kdkeim@web.de)  
Arbeitsschwerpunkte: Stadt- und Raumsoziologie, Governance-Forschung
- Knie, Andreas, Prof. Dr., Wissenschaftszentrum Berlin (WZB), Innovationszentrum für Mobilität und gesellschaftlichen Wandel GmbH (InnoZ), DBRent GmbH, [knie@wzb.eu](mailto:knie@wzb.eu)

Arbeitsschwerpunkte: Mobilität, Öffentlicher Nahverkehr, Technologiepolitik, Wissenschaftspolitik

Moss, Timothy, Dr., Leibniz-Institut für Regionalentwicklung und Strukturplanung (IRS) in Erkner, Leiter der Forschungsabteilung „Regionaler Institutionenwandel zur Sicherung von Gemeinschaftsgütern“, MossT@irs-net.de

Arbeitsschwerpunkte: Infrastruktursysteme, Stadt- und Regionalentwicklung, Institutionenwandel

Naumann, Matthias, Dipl. Geograph, Leibniz- Institut für Regionalentwicklung und Strukturplanung (IRS) in Erkner, Naumann@irs-net.de

Arbeitsschwerpunkte: Stadt- und Regionalentwicklung in Ostdeutschland, Infrastrukturmanagement

Schubarth, Wilfried, Prof. Dr., Institut für Erziehungswissenschaft der Universität Potsdam, wil-schub@rz.uni-potsdam.de

Arbeitsschwerpunkte: Jugend-, Schul- und Lehrerforschung, insbesondere Gewalt, Rechtsextremismus, Prävention und Evaluation