

## Vielfalt statt Gleichwertigkeit – Die Regionalpolitik braucht eine neue Zielsetzung

Reiner Klingholz

*Die im Grundgesetz angemahnte Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse wird durch den demografischen Wandel immer weiter ausgehebelt: Die anhaltende und realistischerweise kaum zu stoppende Landflucht aus peripheren Räumen erschwert es zunehmend, den Menschen in diesen Gebieten eine finanzierbare Versorgung mit öffentlicher und privater Infrastruktur nach bewährtem Muster zu bieten. Brauchen wir deshalb andere Standards, Normen und Gesetzesgrundlagen für den Umgang mit diesen Regionen, die nicht jenen in dichter besiedelten Landesteilen entsprechen, um neue Formen der Versorgung zu ermöglichen? Wenn dem so ist, wäre eine explizite Ungleichwertigkeit der Lebensverhältnisse die Chance für die Zukunft der von Abwanderung und niedrigen Geburtenraten geplagten Gebiete. Wie aber könnte solch ein Ordnungsrahmen für das Schrumpfen aussehen?*

Der demografische Wandel zwingt die deutsche Regionalplanung zum Umdenken. Eine gefühlte Ewigkeit lang ging es in dieser Disziplin – zumindest in der alten Bundesrepublik – um das Steuern und Verwalten von Wachstum: Mehr Menschen mit steigenden Einkommen benötigten immer mehr Wohnraum, Verkehrsflächen, Bürogebäude und Gewerbegebiete. Politisch unterstützt von Eigenheimzulage, Pendlerpauschale und hohen Investitionen in den Straßenbau wuchs eine vielfältige Infrastruktur durch das Land und sorgte selbst in abgelegenen Gebieten für einen weitgehenden Ausgleich räumlicher Disparitäten.

Dieses Wachstumsprinzip funktioniert heute nicht mehr. Und zwar weniger, weil die Bevölkerung Deutschlands bereits vor einigen Jahren ihr historisches Maximum erreicht hat und ungeachtet der hohen Zuwanderungszahlen in der jüngeren Vergangenheit mittelfristig weiter abnehmen dürfte, sondern weil die Bevölkerungsentwicklung regional höchst unterschiedlich verläuft und der demografische Wandel das Land zunehmend in Gewinner- und Verliererzonen teilt.

Während wirtschaftlich und kulturell attraktive Großstädte und Metropolregionen auch künftig demografisch stabil bleiben oder sogar wachsen dürften, verlieren periphere ländliche Räume, aber auch Zentren, in denen einst alte Industrien zu Hause waren, nahezu ungebremst Einwohner. Besonders dramatisch ist die Lage in den östlichen Flächenländern, wo nach der Wende der Exodus vor allem junger Menschen einsetzte. Weil diese Verluste zu keinem Zeitpunkt kompensiert werden konnten, sind

durch die fortgeschrittene Alterung der Bewohner weitere Bevölkerungsverluste programmiert. Etwa zwei Drittel aller ländlichen Gemeinden in den neuen Bundesländern verlieren derzeit im Schnitt mehr als 1 % ihrer Einwohner pro Jahr.

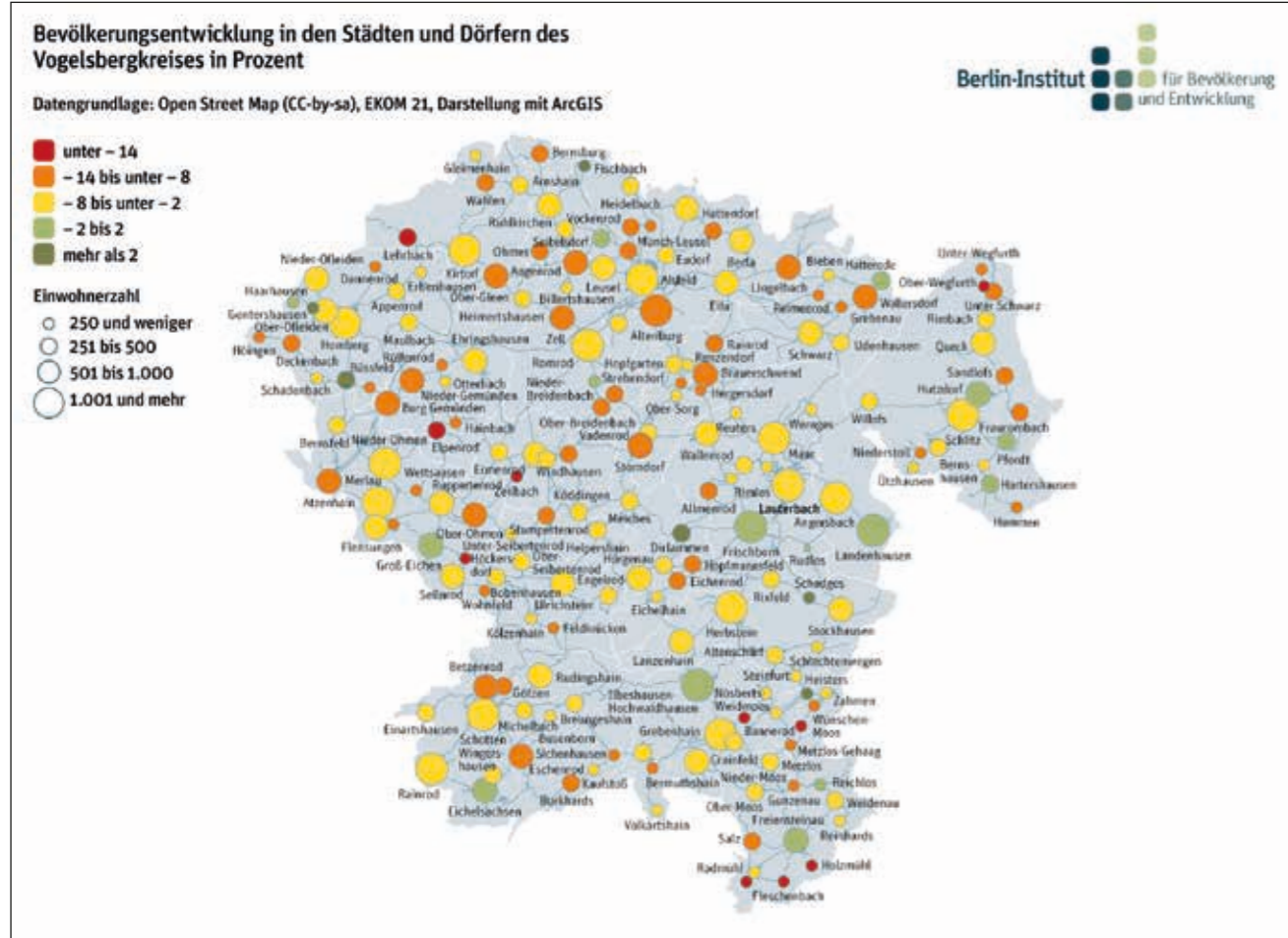
Doch bei aller Dramatik: Die Siedlungsstruktur passt sich lediglich den veränderten Wirtschaftsstrukturen an, so wie es historisch immer der Fall war. Daran dürfte sich auch künftig nichts ändern, weshalb mit einer grundsätzlichen Trendwende der regional-demografischen Entwicklung nicht zu rechnen ist.

Erstens konzentrieren sich in modernen Wissensgesellschaften wertschöpfungsintensive Branchen sowie attraktive Arbeits- und Ausbildungsplätze in großstädtischen Regionen. Dort findet sich jene kritische Masse an Forschungseinrichtungen und Unternehmen, in denen kluge Köpfe kreative Ideen in neue Produkte und Dienstleistungen verwandeln, also Arbeit schaffen. In den Jahren zwischen 1999 und 2009 nahm die sozialversicherungspflichtige Beschäftigung in den Zentren mit mehr als 500 000 Einwohnern um fast 4 % zu, während sie bundesweit stagnierte. Viele der entlegenen ländlichen Gebiete verloren dagegen Arbeitsplätze.

Zweitens sind die Kinderzahlen auf dem Land anders als früher längst nicht mehr so hoch, dass sie die traditionelle Abwanderung junger Menschen ausgleichen könnten.

Drittens bleiben als Folge der Abwanderung Schulen und Ämter, Buslinien, Geschäfte und Bankschalter unternutzt, unterschrei-

Abbildung 1  
Bevölkerungsentwicklung in den Städten und Dörfern des Vogelsbergkreises



Quelle: Berlin-Institut für Bevölkerung und Entwicklung

ten Grenzen der Tragfähigkeit und müssen geschlossen werden. Diese Abwertung der Versorgung treibt speziell junge Familien zur weiteren Abwanderung.

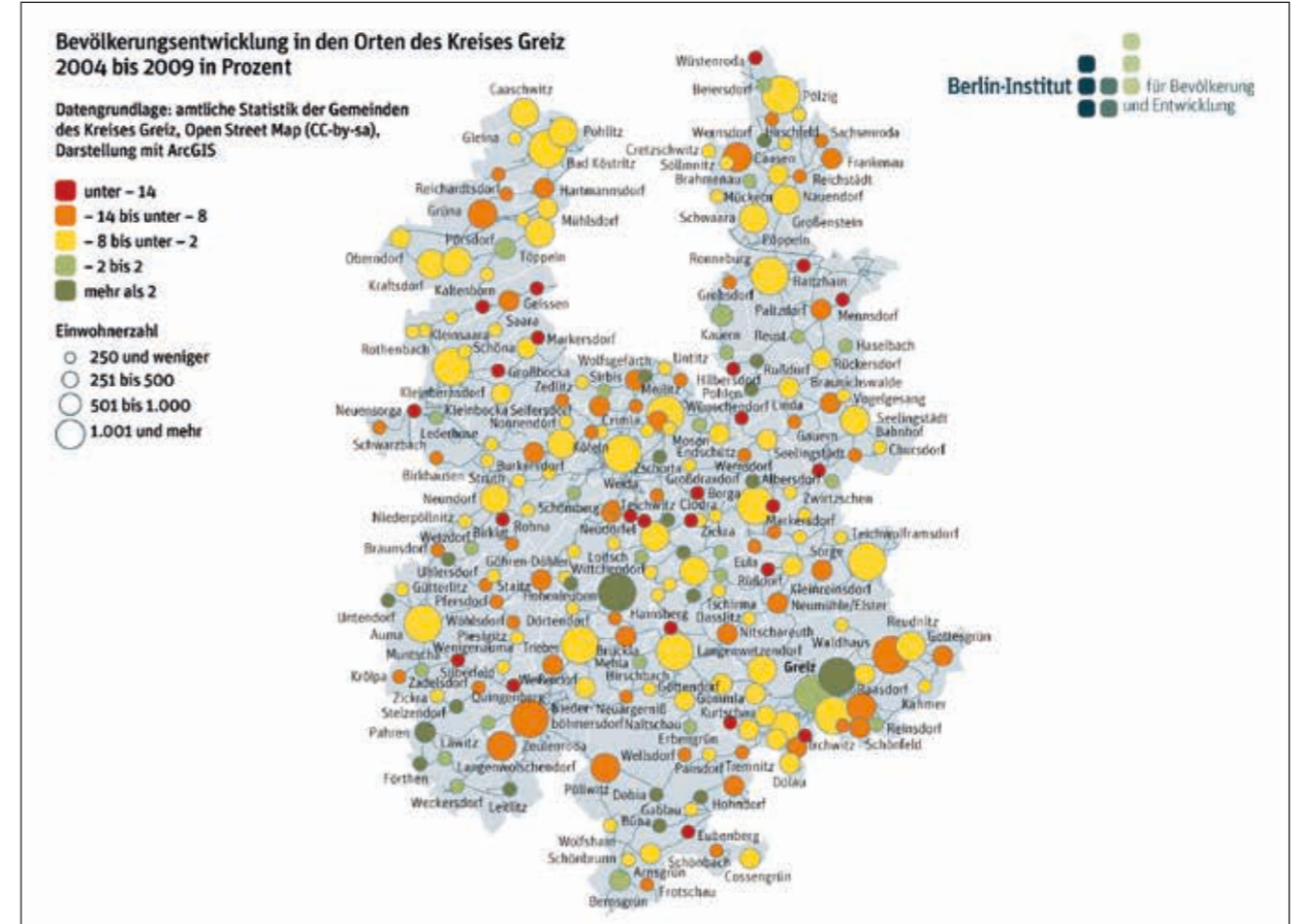
Und viertens machen heute auch auf dem Land junge Menschen tendenziell höhere Bildungsabschlüsse. Sie gehen anschließend auf der Suche nach einem Ausbildungs- und Arbeitsplatz in die Zentren und kehren selten zurück.

Diese Entwicklung, die sich in vielen ländlichen Regionen zu einem fatalen Kreislauf aus Abwanderung, Einwohnerschwund und Erosion der öffentlichen Infrastruktur hochgeschaukelt hat, ist längst kein Ostphänomen mehr, sondern hat auch den Bayerischen Wald, Oberfranken, den Harz, die Hocheifel oder die Südwestpfalz erfasst. Weltweit ist diese Entwicklung in praktisch allen Industrienationen und auch schon in den ersten Schwellenländern zu beobachten – in Japan wie in China, in Rumänien

und Bulgarien genau wie in Spanien oder Italien. Konzepte, wie dieser Trend generell zu brechen wäre, gibt es keine. Im Gegenteil: Hierzulande haben fast 25 Jahre Aufbau Ost gezeigt, dass sich periphere Gebiete auch mit massiven Subventionen nicht stabilisieren lassen. Auch ein fürsorglich planender und versorgender Staat kann kaum noch etwas dafür tun, dass sich die Lebensverhältnisse in ökonomisch schwachen ländlichen Gebieten auch nur annähernd an jene der wirtschaftsstarken Metropolen angleichen.

Die wachsenden regionalen Unterschiede rütteln an einem jahrzehntealten Grundsatz bundesdeutscher Politik: dem Ziel, in allen Regionen des Landes gleichwertige Lebensverhältnisse zu garantieren. Dazu müssten die Standards der Versorgung in jedem Winkel der Republik auf einem Niveau gehalten werden, das schon heute in weiten Bereichen nicht mehr zu erreichen ist. Und zwar weder finanziell noch technisch,

Abbildung 2  
Bevölkerungsentwicklung in den Orten des Kreises Greiz



Quelle: Berlin-Institut für Bevölkerung und Entwicklung

denn viele der existierenden Infrastrukturen lassen sich bei stark rückläufigen Einwohnerzahlen kaum noch zu vertretbarem Aufwand betreiben: Krankenhäuser brauchen in allen Abteilungen eine Mindestzahl von operativen Eingriffen, damit die Ärzte nicht aus der Routine kommen; in weiterführenden Schulen lassen sich bei wenigen Schülern nicht ausreichend Fachlehrer vorhalten; Kläranlagen und Wasserleitungen arbeiten bei Unterausnutzung nicht mehr technisch einwandfrei.

Auch die finanziellen Spielräume der betroffenen Gebiete werden kleiner. Denn wo die Bevölkerung schrumpft und Arbeitsplätze verloren gehen, verlieren die Kommunen an Steuereinnahmen, an Wirtschafts- und Kaufkraft sowie an Pro-Kopf-Zuweisungen aus dem Finanzausgleich. Zudem gehen den Kommunen der Schrumpfreionen Gebührenzahler verloren. Mit Auslaufen der Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen (SoBEZ) im

Jahr 2020 entfallen überdies für die ostdeutschen Flächenländer weitere Einnahmen. Auch die EU-Fördermittel dürften sich verringern.

De facto entwickeln sich also die regionalen Lebensbedingungen im Hinblick auf Bevölkerungsdichte, Erreichbarkeit und Versorgung mit öffentlichen Dienstleistungen in hohem Tempo auseinander. Deshalb steht dem grundgesetzlich verbrieften Passus der Gleichwertigkeit nicht nur die Realität im Wege. Er verhindert zudem auch einen realistischen Umgang mit dem demografischen Wandel, der das Leben der verbleibenden Anwohner verbessern könnte. Fatalerweise erzwingt gerade der Anspruch auf die Gleichwertigkeit und die damit verbundene Befolgung sämtlicher Gesetze, Regeln und Richtlinien das Schließen von Einrichtungen zur Daseinsvorsorge. Weil es praktisch untersagt ist, der ländlichen Bevölkerung eine Versorgung zweiter Klasse anzubieten, also eine Infrastruktur und



Leistungen, die nicht sämtlichen Landes-, Bundes- und EU-Normen entsprechen, bleibt als Alternative oft nur, dass in den entsprechenden Bereichen gar keine Versorgung mehr geleistet werden kann.

Hier stellt sich die grundsätzliche Frage, ob es nicht besser wäre, einem Zahnarzt entgegen der ärztlichen Berufsordnung zu genehmigen, ältere Patienten auch mit einer rollenden Praxis aufzusuchen. Könnte die freiwillige Feuerwehr in einem kleinen Dorf nicht auch unter weniger hohen Standards arbeiten als in einer dicht besiedelten Gegend? Oder ist es sinnvoll, den Transport von Personen, Gütern des täglichen Bedarfs und Medikamenten in ein- und demselben Fahrzeug des öffentlichen Verkehrs mit getrennten Gesetzen für die Personen- und die Güterbeförderung zu verunmöglichen? All diese Alternativen zur klassischen Versorgung können sich erst entfalten, wenn akzeptiert würde, dass gewisse ländliche Gebiete eben nicht als gleichwertig zum Rest der Republik zu betrachten sind, sondern Ausnahmen brauchen, weil sie anders sind.

Das Prinzip von Normen und Gesetzen ist, Beständigkeit und Beharrlichkeit zu schaffen. Eine Gesellschaft, die sich jedoch wie hierzulande in den ländlichen Räumen erneuern muss, braucht genau das Gegenteil von Beharrlichkeit. Sie braucht den Mut, andere Wege zu gehen, Neues auszuprobieren, notfalls auch unsinnige Gesetze herauszufordern.

Die Politik hat es bisher versäumt, dafür einen Ordnungsrahmen aufzustellen. Um das Schrumpfen planerisch zu begleiten, müsste sie den Menschen in den betroffenen Regionen erstens Klarheit über die zu erwartenden Daseinsbedingungen geben. Um herauszufinden, welche Dichte von infrastruktureller Versorgung in den Regionen jeweils zu leisten und welche finanzielle Förderung dazu nötig ist, müsste der gesamte ländliche Raum nach demografischen, wirtschaftlichen und siedlungsstrukturellen Kriterien mit der Perspektive 2030 analysiert und kategorisiert werden. Als Ergebnis läge dann eine erste Einschätzung der künftigen Potenziale der Regionen vor. Dies würde den Menschen die notwendigen Informationen liefern, um bei der Wahl ihres Wohnortes wichtige Lebens- und Investitionsentscheidungen treffen zu können oder, falls nötig, in eine besser versorgte Gemeinde umzuziehen.

Die Politik sollte zweitens den Zugang zu Einrichtungen der Daseinsvorsorge in peripheren Regionen gewährleisten, ohne dass die Kosten für Bürger und Kommunen untragbar werden. Dazu ist es nötig, den Bewohnern der Schrumpfreionen die Freiheit zu geben, technische und soziale Innovationen ohne Blockade durch Bürokratie und untaugliche Gesetze umzusetzen. In den Gemeinden des ländlichen Raums treiben Instanzen von Land, Bund und Europäischer Union, die sich auch noch überlagern, die Kosten der öffentlichen Infrastruktur mit unflexiblen Standards in die Höhe. Diese sind häufig am Wachstum orientiert und auf dicht besiedelte urbane Räume zugeschnitten und deshalb oft ungeeignet für schrumpfende ländliche Gebiete.

Gesetzliche Vorschriften und infrastrukturelle Standards sollten daraufhin überprüft werden, welche Konsequenzen sie unter Schrumpfungsbedingungen für ländliche Räume haben. So lässt sich identifizieren, welche Vorschriften an die spezifischen Erfordernisse des schrumpfenden ländlichen Raums angepasst werden müssen. Starre Vorgaben für bestimmte technische Lösungen, etwa zentrale Kläranlagen bei der Abwasserversorgung, hinderliche Regularien bei der Personenbeförderung und der ärztlichen Versorgung oder Normgrößen für die Kinderzahlen von Grundschulen sollten aufgegeben werden, um innovative und kostensparende Lösungen zu ermöglichen. Das erfordert ein grundsätzliches Umdenken öffentlichen Handelns – nämlich einen „zulassenden“ und nicht alles regelnden Staat. Das neue Leitbild der Entwicklung wäre dann nicht mehr die Gleichwertigkeit, sondern eine Vielfalt von angepassten Lösungen und Lebensbedingungen.

Drittens sollte die Politik in Schrumpfreionen Gebietsreformen vorantreiben. Denn eine kleinteilige kommunale Struktur von Gemeinden mit wenigen Einwohnern, die kaum handlungsfähig und deshalb vom Kreis, vom Land und von Förderprogrammen abhängig sind, erschwert die Anpassung an die Bevölkerungsentwicklung. Das trifft besonders für Thüringen und Rheinland-Pfalz zu, die zu den Bundesländern mit den kleinsten Gemeinden zählen. Kleine Gemeinden konkurrieren unter Schrumpfungsbedingungen um Einwohner und finanzielle Zuwendungen und bilden,

unabhängig vom eigenen Entwicklungspotenzial, eine Lobby für eine Verteilung von Fördermitteln „mit der Gießkanne“. Hier ist eine Bildung von Großgemeinden empfehlenswert, die dann jedoch mehr finanzielle und mehr Entscheidungsbefugnisse erhalten müssen.

Viertens ist die langfristige Wirksamkeit der vielfältigen Programme unterschiedlichster Geldgeber zur Förderung von Bildung, Wirtschaft, Arbeitsmarkt, Kultur oder von Bauprojekten zu überprüfen. Diese Programme folgen selten einem gemeinsamen Ziel und zeigen noch seltener nachhaltige Wirkung. In den seltensten Fällen können sie nach Ende der Förderung mit kommunalen Mitteln fortgeführt werden. Sie treffen auch kaum die Bedürfnisse der Regionen, sondern werden häufig nur deshalb beantragt, weil sie vorhanden sind.

Ein Teil dieser Mittel sollte in Regionalkontingenten gebündelt werden – in finanziellen Budgets, die den Regionen ohne detaillierte Zweckbindung zur Verfügung stehen. Dies erhöht die Handlungsautonomie der Regionen. Über die Verwendung sollten gewählte Vertreter der Gemeinden auf Grundlage eines langfristig angelegten Plans zur Regionalentwicklung entscheiden. Sie stehen damit unter der Aufsicht ihrer Wähler und müssen sich mit ihnen über die Verwendung der Mittel auseinandersetzen. Weil die Fördermittel überkommunal vergeben werden, müssen Gemeindevertreter verschiedener Kommunen gemeinsam und bürgernah entscheiden, ob diese in eine Ortsumfahrung, ein neues Gewerbegebiet, in barrierefreies Wohnen oder in den Erhalt der Grundschule investiert werden. Auf diese Weise können zudem übergeordnete Infrastrukturen wie Schulen, der öffentliche Nahverkehr oder Gesundheitszentren interkommunal geplant werden – während sich Investitionen in nicht zukunftsfähige Orts- teile und Einrichtungen vermeiden lassen.

Letztlich ist es fünftens angeraten, aus bestimmten Orten den organisierten Rückzug

anzutreten. Schon heute stehen in peripheren Gebieten zunehmend Wohnhäuser und Wirtschaftsgebäude leer und verfallen. Die Versorgungslage der verbliebenen, meist älteren Bewohner ist oft prekär, vor allem wenn ihnen im Alter ein eigenes Auto fehlt. Es zeigt sich vermehrt, dass diese Menschen gerne innerhalb ihrer Heimatregion in die nächste größere Stadt ziehen würden. Dort erwarten sie kürzere Wege zum Arzt, zum Einkaufen oder zu kulturellen Einrichtungen, und nur dort können sie auch barrierefreie Wohnungen finden. Wo immer ein solcher Wunsch vorhanden ist, sollten diese Personen dabei unterstützt werden, ihren Wohnort dorthin zu verlagern, wo sich eine bessere Versorgung bietet. Zur Not wären sie auch teilweise für den Verlust ihrer alten Immobilien zu entschädigen. Denn weil für diese Häuser kaum noch etwas zu erlösen ist, scheuen viele Menschen den Umzug in die nächste Stadt. Sie sind „Gefangene im Eigenheim“.

Der Vorteil solcher Umzüge wären zum einen bessere Lebensbedingungen für die Betroffenen, zum anderen die Kostenersparnis für die Versorgung in der Fläche. Daneben helfen sie, regionale Zentren mit ihren Infrastrukturangeboten zu stabilisieren. Denn nur funktionsfähige Zentren können dauerhaft jene Leistungen vorhalten, die auch für die Menschen in den umliegenden Dörfern zur Verfügung stehen müssen.

Ein Festhalten an dem Paradigma der Gleichwertigkeit behindert all diese Entwicklungen. Gleichzeitig ist der Staat aus finanziellen Gründen immer weniger in der Lage, eine Gleichwertigkeit zu gewährleisten. Der Anspruch darauf taugt bestenfalls für Sonntagsreden und ist in Wirklichkeit längst zu einer leeren Hülse geworden, der die Menschen vor Ort zunehmend enttäuscht und verärgert zurücklässt und im schlimmsten Fall populistischen Parteien in die Arme treibt.

#### Literatur

Weitere Informationen zum Thema finden Sie in folgenden Publikationen des Berlin-Instituts, alle verfügbar unter [www.berlin-institut.org](http://www.berlin-institut.org):  
Berlin-Institut für Bevölkerung und Entwicklung (Hrsg.), 2011: Die Zukunft der Dörfer. Zwischen Stabilität und demografischem Niedergang. Berlin.

Berlin-Institut für Bevölkerung und Entwicklung (Hrsg.), 2013: Vielfalt statt Gleichwertigkeit. Was Bevölkerungsrückgang für die Versorgung ländlicher Regionen bedeutet. Berlin.

Berlin-Institut für Bevölkerung und Entwicklung (Hrsg.), 2015: Von Hürden und Helden. Wie sich das Leben auf dem Land neu erfinden lässt. Berlin.

