

# Gleichwertige Lebensverhältnisse (nur) durch „gleiche“ Mindeststandards? Ansätze und Sichtweisen aus der Landesplanung am Beispiel Sachsens

Ludwig Scharmann

*Bedingt durch den Bevölkerungsrückgang wurden in Sachsen – wie in den anderen ostdeutschen Ländern – seit Mitte der 1990er-Jahre Kindergärten, Schulen, Krankenhäuser und kommunale Verwaltungseinrichtungen geschlossen. Zahlreiche Standorte – im Bildungsbereich sicher mehr als ein Drittel – sind seitdem vor allem im ländlichen Raum verschwunden. Mit diesem „Rückzug aus Fläche“ stellte sich in Sachsen schon frühzeitig die Frage, wie diese Anpassung der Infrastruktur an die demografischen und finanziellen Ressourcen gestaltet werden und welches Versorgungsniveau für eine alternde und schwindende Bevölkerung als zufriedenstellend angesehen werden kann. Dabei wurde das Gestaltungsziel der gleichwertigen Lebensverhältnisse innerhalb Sachsens bislang nie infrage gestellt, zumal der Freistaat auch künftig noch ein vergleichsweise dicht besiedeltes Land ist. Umso mehr thematisiert wird daher seit einiger Zeit das Problem der Gewährleistung von Standards der Daseinsvorsorge in den – wenn auch vergleichsweise wenigen – Regionen mit dünner Besiedlung und/oder Lagenachteilen. Raumordnung und Landesplanung in Sachsen haben sich mit Modellvorhaben schon seit 2004 praktisch mit diesen Herausforderungen beschäftigt und zusammen mit den Fachplanungen die Eignung von Mindeststandards kritisch diskutiert. Der Beitrag versucht, diesen Diskurs auch vor dem Hintergrund einer räumlich zunehmend polarisierenden Entwicklung innerhalb Sachsens zu beleuchten und dabei auch das selbst gesteckte Ziel des Landes zu berücksichtigen, in absehbarer Zeit zu den wettbewerbsstärksten Großregionen Europas aufzuschließen.*

Nach fast flächendeckenden Bevölkerungsverlusten in den 1990er-Jahren verläuft die demografische Entwicklung im Freistaat Sachsen zunehmend regional differenziert: Während die Großstädte Leipzig und Dresden wieder deutlich wachsen, müssen nahezu alle ländlichen Regionen – einschließlich ihrer grund- und mittelzentralen Kommunen – weiterhin mit den Folgen zurückgehender Einwohnerzahlen umgehen. Zudem gilt: Wegen der vergleichsweise dichten Besiedelung in Sachsen befinden sich – im Unterschied zu den anderen ostdeutschen Ländern – nur einige wenige Regionen am Rande der „Grenzen der infrastrukturellen Tragfähigkeit“; diese wenigen Regionen aber stellen für die Landes- und Regionalplanung in Sachsen bei der Umsetzung des Gestaltungszieles „gleichwertiger Lebensverhältnisse“ besondere Herausforderungen dar.

## 1 Bevölkerungsrückgang in Sachsen

Wie die anderen ostdeutschen Länder hat auch der Freistaat Sachsen seit 1990 an Bevölkerung verloren: rund 730 000 Men-

schen, also fast anderthalb mal so viel wie in der Landeshauptstadt Dresden wohnen. Bis 2025 wird nach den vorliegenden Prognosen die Anzahl um weitere rund 270 000 Einwohner zurückgehen. Wenn zu diesem Zeitpunkt dann von nur noch ca. 3,8 Mio. Einwohnern im Freistaat Sachsen zu reden ist, bedeutet dies in einem historisch kurzen Zeitraum von 35 Jahren – also etwa einer Generation – einen Bevölkerungsrückgang von ca. 22 %.

Zudem ist dieser Prozess in Sachsen schon länger signifikant, indem die Bevölkerungsbilanz hier nicht erst seit den 1990er-Jahren, sondern bereits seit über 50 Jahren negativ ist. Also auch zu DDR-Zeiten gab es in Sachsen durchgängig Wanderungsverluste.

Sachsen weist dennoch auch heute noch einen wichtigen Unterschied zu anderen Ländern auf: So ist der Freistaat ein für ostdeutsche Verhältnisse ausgesprochen dicht besiedeltes Land und auch im gesamtdeutschen Vergleich haben – außer den Stadtstaaten – nur Nordrhein-Westfalen und Baden-Württemberg eine signifikant höhere Siedlungsdichte als Sachsen.

---

Dr. Ludwig Scharmann  
Sächsisches Staatsministerium  
des Innern  
Abteilung 4: Landesentwicklung,  
Vermessungswesen,  
Sport  
Ludwig.Scharmann@smi.  
sachsen.de  
Der Verfasser ist in der Obersten  
Raumordnungsbehörde  
des Freistaates Sachsen tätig.  
Er vertritt hier aber seine  
persönliche Auffassung.

Erfreulich aus sächsischer Sicht ist zudem der Umstand, dass in einigen Regionen inzwischen eine gewisse Stabilität und teilweise sogar wieder Bevölkerungszuwächse zu verzeichnen sind: Die beiden größten Städte Leipzig und Dresden sowie einige ihrer Umlandgemeinden werden auch künftig stabile bis wachsende Einwohnerzahlen aufweisen. So lag Leipzig beim Wanderungsgewinn 2013 unter den 15 größten Städten Deutschlands mit einem Saldo von 20,5 Personen je 1000 Einwohner mit deutlichem Abstand an der Spitze, während Dresden bei der Geburtenzahl mit 11,6 Kindern je 1000 Einwohner (zusammen mit München) auf Platz eins rangierte. Dank dieser Entwicklungen sind etwa die Einrichtungen der Bildungsinfrastruktur in beiden Großstädten aktuell bereits überlastet, sodass dort derzeit wieder neue Kindergärten und Schulen errichtet werden.

Gleichwohl: In weiten Teilen Sachsens stellt sich auch künftig die Frage, wie Staat und Gesellschaft mit einer zurückgehenden Bevölkerung bei der Sicherung der Daseinsvorsorge umgehen – und dies vor allem in den besonders bevölkerungsarmen Regionen.

---

## 2 Besondere Aufmerksamkeit für Regionen mit dünner Besiedelung und lagebedingten Nachteilen: Erfahrungen aus Modellvorhaben der Raumordnung seit 2004

---

Im Unterschied zum Landesdurchschnitt sind in Sachsen vor allem die im Norden gelegenen Heidelandschaften zwischen Bad Dübener Heide im Westen und Bad Muskauer Heide im Osten sehr dünn besiedelt. Hier sinkt die Einwohnerdichte auf z.T. deutlich unter 50 Einwohner/km<sup>2</sup>. Aber auch einige der Mittelgebirgsregionen vom Vogtland über das Erzgebirge bis zum Zittauer Bergland weisen eine unterdurchschnittliche Siedlungsdichte auf. Zusätzlich wirkt sich auch noch die Grenzlage zu Tschechien und Polen und eine vergleichsweise ungünstige Erreichbarkeit der Großstadtreionen Chemnitz-Zwickau, Dresden und Leipzig aus.

Diese räumlichen Disparitäten innerhalb Sachsens waren für die Landesplanung schon 2004 Anlass, mit Modellvorhaben der Raumordnung die Folgen des demografischen Wandels in einigen der besonders betroffenen Regionen zu untersuchen.

Hierfür wurden zwei Modellregionen ausgewählt: das Westerzgebirge und die Region Oberlausitz-Niederschlesien. Beide Regionen sind sehr ausgeprägt vom Bevölkerungsrückgang in Sachsen betroffen. Verglichen mit dem Zeitpunkt der Wiedervereinigung wird im Jahre 2025 im Durchschnitt jeder dritte Einwohner weniger dort leben. Einige Kommunen in diesen Modellregionen haben aktuell (2014) bereits mehr als die Hälfte ihrer Einwohnerzahl gegenüber 1990 verloren, darunter Johanngeorgenstadt (Erzgebirge) sowie Weißwasser und Hoyerswerda (Oberlausitz-Niederschlesien). Bis 2025 wird sich die Bevölkerung hier auf eine Größenordnung von nur noch einem Drittel gegenüber dem Ausgangsniveau von 1990 reduziert haben. Diese Entwicklung hat gravierende Einschnitte vor allem in der infrastrukturellen Versorgung und der Finanzausstattung der Kommunen zur Folge. Insbesondere mit Blick auf die Frage der kommunalen Finanzen haben Bund und Land 2005 noch ein drittes Regionalprojekt in Sachsen gefördert: das Modellvorhaben „Infrastruktur und demografischer Wandel“ in der Lommatzschener Pflege (vgl. Winkel 2006). Das aktuellste Modellvorhaben lief zwischen 2011 und 2014 in der Region Oberes Elbtal/Osterzgebirge und wurde konzeptionell mit der Vorlage einer „Regionalstrategie Daseinsvorsorge“ (vgl. Regionaler Planungsverband Oberes Elbtal/Osterzgebirge 2014) abgeschlossen. Noch bis Ende 2015 werden aber zwei Umsetzungsprojekte zur Betreuung älterer Menschen sowie zur Mobilität mit Förderung von Bund (BMVI) und Land (SMI) durchgeführt.

Anliegen in den vier Modellregionen war es, eine öffentliche Diskussion über den Umgang mit Schrumpfungsprozessen auszulösen und ergebnisoffen zu führen. Stagnierende oder auch rückläufige demografische Entwicklungen haben umfassende Folgen in allen Feldern einer nachhaltigen Entwicklung: Dies trifft für die Wirtschaftsentwicklung und ihre räumliche Differenzierung ebenso zu wie für die Bereiche der wirtschaftsnahen Infrastruktur, der Versorgung der Bevölkerung mit öffentlichen und privaten Gütern und die Entwicklung von Natur und Landschaft. Insbesondere im Bereich der Siedlungsentwicklung bestehen die Gebäude und die sie verbindenden Infrastrukturen aus langlebigen Anlagen und besitzen somit ein erhebliches Beharrungsvermögen. Wenn sich also ihre Nutzungs-

tenazität reduziert, führt dies nicht automatisch zu ihrer Schrumpfung. Erst durch die Bereitstellung öffentlicher Mittel durch die jeweils verantwortliche Fachplanung – wie etwa im Bereich der Stadtentwicklung – werden diese Infrastrukturen um- oder zurückgebaut.

Der übergreifende Ansatz bei der Gewährleistung einer nachfragegerechten und wirtschaftlich tragfähigen Versorgung mit den Leistungen der Daseinsvorsorge kommt dabei jedoch häufig zu kurz. Er ist ein tradiertes Kernanliegen der Landes- und Regionalplanung auch in Sachsen, dem diese sich vor allem wegen ihres koordinierenden Anspruchs stellen muss. Die Erfahrungen in den Modellregionen bestätigen dabei: Das Zentrale-Orte-Konzept mit seiner damit intendierten räumlichen Bündelung von Leistungen der öffentlichen Daseinsvorsorge ist ein Schlüssel für die Sicherung eines effizienten Betriebs von sozialen und technischen Infrastruktureinrichtungen. Damit wird auch in geringer verdichteten Regionen ein akzeptables Erreichbarkeitsniveau gewährleistet (vgl. SMI 2005).

Entgegen ursprünglichen Erwartungen erwiesen sich bestehende rechtliche Normen nicht immer als Hauptursache für unterbliebene oder unzureichend vollzogene Anpassungen bei der Infrastruktur. Bei konsequenter Ausschöpfung des Ermessens- und Gestaltungsrahmens bestehen auch auf der kommunale Ebene ausreichende Möglichkeiten, sich vorsorgend auf die absehbaren Folgen des demografischen Wandels einzustellen, wie Einzelprojekte in der Sozialraum-, Schul- und Altenhilfeplanung exemplarisch gezeigt haben (vgl. Glantz/Scharmann 2009). So ist nach der ärztlichen Zulassungsordnung in Kommunen mit Versorgungsbedarf die Einrichtung von Zweigpraxen möglich, sodass auch in kleineren Gemeinden die hausärztliche Versorgung zumindest an einzelnen Wochentagen aufrechterhalten werden kann. Überdies kann gem. § 105 Abs. 5 SGB eine Kommune mit Zustimmung der Kassenärztlichen Vereinigung (KV) sogar selbst als medizinischer Leistungserbringer agieren und hierzu einen Arzt beschäftigen, sofern die hausärztliche Versorgung ansonsten nicht gewährleistet werden kann. Auch im Schulbereich konnte in Sachsen vor allem in den 1990er-Jahren durch das genutzte Modell der Außenstellen für Sekundarschulen und

Gymnasien auf Nachfrageveränderungen recht flexibel reagiert werden. Hervorzuheben ist außerdem, dass gerade bei den Beruflichen Schulzentren freie Kapazitäten im ländlichen Raum zur Entlastung der Schulimmobilien in den Großstädten genutzt werden konnten.

Schwierigkeiten ergeben sich jedoch regelmäßig bei der Gestaltung der fachärztlichen Versorgung im ländlichen Raum: Hier konnte gezeigt werden, dass die Umsetzung innovativer und tragfähiger Konzepte noch immer an bestehenden (bundes-) einheitlichen Zuständigkeiten und Normen scheitert. Kernpunkt sind dabei auch (Mindest-)Standards. Ebenfalls problematisch ist der Umstand, dass lang wirkende Zweckbindungen aus der Gewährung von Fördermitteln für Schulen, Kläranlagen und ähnlichen sowohl eigentlich sinnvollen Maßnahmen zum Rückbau als auch einer Nutzungsänderung entgegenstehen: Anpassungen unterbleiben, weil die Kommunen ansonsten Fördermittel an Land, Bund oder die EU zurückzahlen müssten.

---

### 3 Aus den regionalen Beispielen lernen: Standards der Daseinsvorsorge auf Landesebene

---

In der Fachdiskussion über die Bewältigung der Folgen des demografischen Wandels nahm in den letzten Jahren die Frage einer Anpassung der Standards der Daseinsvorsorge eine zentrale Rolle ein. Beschlüsse der Ministerkonferenz für Raumordnung (MKRO) zum Themenkomplex demografischer Wandel und Daseinsvorsorge weisen wiederholt auf die Bedeutung regional angepasster Standards der Daseinsvorsorge hin. Der auch im Raumordnungsgesetz in § 1 Abs. 2 verankerten Leitvorstellung einer nachhaltigen Raumentwicklung mit „gleichwertigen Lebensverhältnissen in den Teilräumen“ kann man sich nur dann annähern, wenn in allen Teilräumen eine hinreichende Versorgung mit den Leistungen der Daseinsvorsorge gesichert ist.

Angesichts der teilweise wenig praxisnah geführten Diskussion zur Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse und der Unsicherheit, welche Standards in welchen Bereichen der Daseinsvorsorge denn nun konkret einer Anpassung bedürfen, entschloss sich die Landesentwicklung in

Sachsen erstmals im Herbst 2007 dazu, eine Studie auszuschreiben, die den Themenkomplex „Standards der Daseinsvorsorge unter den Bedingungen des demographischen Wandels“ näher beleuchten sollte. Im Wesentlichen gefordert waren eine Bestandsaufnahme und Bewertung der für die Landesentwicklung in Sachsen relevanten Standards der Daseinsvorsorge sowie Hinweise zu Anpassungsbedarf und ggf. notwendigen ergänzenden Standards. Außerdem sollten bereits bestehende oder andiskutierte alternative Angebots- und Organisationsformen in den verschiedenen Bereichen der Daseinsvorsorge erfasst, bewertet und hinsichtlich ihrer Übertragbarkeit auf sächsische Verhältnisse grob geprüft werden.

Ein methodischer Schwerpunkt dieser Studie war die aktive Einbeziehung aller Ressorts der sächsischen Staatsregierung sowie weiterer Akteure der Landes- und Regionalentwicklung, wie der Regionalen Planungsstellen, des Sächsischen Städte- und Gemeindetags, des Sächsischen Landkreistags u. a. im Rahmen von mehreren Workshops. Auftragnehmer der Studie, die mit nahezu gleichem Forschungsdesign später zweimal auch für die Bundesebene übernommen wurde<sup>1</sup>, war das IfS-Institut für Stadtforschung und Strukturpolitik GmbH, Berlin (vgl. IFS 2009).

Der Studie lag eine der dem Aufgabenbereich der Landesentwicklung entsprechende Definition der räumlich relevanten Mindeststandards der Daseinsvorsorge zugrunde, mit der eine deutliche Abgrenzung gegenüber den Kompetenzbereichen der Fachressorts vorgenommen wurde. Räumliche Mindeststandards der Daseinsvorsorge werden definiert als verbindliche Vorgaben der öffentlichen Hand zum Umfang der Ausstattung oder zur Erreichbarkeit/Zugänglichkeit von Leistungen, Infrastruktureinrichtungen und -netzen der Daseinsvorsorge, die die für eine Region zu erhaltende oder anzustrebende Untergrenze der Verfügbarkeit für Nutzer bzw. Zielgruppen festlegen. Damit erfolgte eine Abgrenzung gegenüber anderen Kennziffern und Standards wie fachlichen Qualitätskriterien, wirtschaftlichen Tragfähigkeitskriterien oder Orientierungswerten der Planung.

Im Ergebnis ergab sich eine differenzierte Übersicht und Bewertung von 44 für die

Landesplanung relevanten Standards in den Bereichen Soziales, Bildung, Gesundheit, Vor-/Entsorgung, Verkehr, Kommunikation, Kultur/Sport, Sicherheit/Ordnung und Handel/Dienstleistung (siehe Tabelle). Rund die Hälfte der erhobenen Standards ist allgemein verbindlich, während die übrigen Standards nur die Verwaltung binden. Die Festlegungen erfolgen häufig durch das Land oder den Bund, selten durch die Region. Hier zeigt sich vor dem Hintergrund der Forderung nach – an die jeweiligen regionalen Verhältnisse angepassten – Standards ein entsprechender Handlungsbedarf. 22 (regionale) Standards waren zum Zeitpunkt der Erhebung noch in der Diskussion, wovon einige zwischenzeitlich im Rahmen der Genehmigung von fortgeschriebenen Regionalplänen auch verbindlich wurden.

Alternativen zu den herkömmlichen Einrichtungen der Daseinsvorsorge, mit denen neue Wege der Bereitstellung oder Erreichbarkeit von Einrichtungen oder Leistungen beschritten werden und die auch unter veränderten demografischen und finanziellen Bedingungen eine angemessene Versorgung gewährleisten, finden sich vor allem in den Bereichen Soziales, Gesundheit, Verkehr/Mobilität und Handel/Dienstleistung.

Wie bereits angedeutet, belegen auch die in den sächsischen Modellregionen entwickelten Alternativen zur Gewährleistung der Daseinsvorsorge zwei wesentliche Tendenzen: Zum einen wird ein starker Trend zu rechtlichen Erleichterungen beschrieben und zum anderen wird es für durchaus möglich gehalten, wirtschaftlich tragfähige Projekte mit privaten Trägern zu entwickeln bzw. diese mit entsprechenden Angeboten zu beauftragen. So engagiert sich der private Sektor vor allem bei alternativen Konzepten für die Nahversorgung und bei Dienstleistungen. Gleichwohl muss bedacht werden, dass die Übernahme durch Private bei Unterschreiten der Wirtschaftlichkeitsgrenze nicht mehr funktioniert. Gerade am Beispiel der Internetversorgung im ländlichen Raum lässt sich belegen, dass ein angemessener Standard ohne eine gleichzeitige Übernahme der Gewährleistungsverantwortung und die Bereitstellung entsprechender Finanzmittel durch den Staat in allen vom Einwohnerrückgang betroffenen ländlichen Räumen nicht erreichbar ist.

(1) Durchgeführt 2009–2010 vom DISR – Deutsches Institut für Stadt und Raum e. V., Berlin (vgl. BMVBS 2010) und 2013–2014 im Auftrag des Bundesministeriums des Innern erneut unter Federführung des IfS-Berlin („Untersuchung zur Anpassung von Standards im Bereich der Daseinsvorsorge vor dem Hintergrund der demografischen Entwicklung“).

**Tabelle**  
**Räumliche Mindeststandards der Daseinsvorsorge in Rechtsvorschriften, Plänen und sonstigen Festlegungen (im Freistaat Sachsen)**

Räumliche Mindeststandards der Daseinsvorsorge in Rechtsvorschriften, Plänen und sonstigen Festlegungen					
Infrastruktureinrichtung/ Funktion	Planungs-/Zielgrößen/Mindeststandards für		Quelle/Dokument der Festlegung	Geltungsbereich	
	Erreichbarkeit/Zugang/ Einzugsbereich	Ausstattung (Größe/Umfang der Einrichtung/ des Angebots)		Ebene	Name
Grundschule	–	einzigig/mind. 15 Schüler pro Klassenstufe	Schulgesetz	L	Sachsen
Grundschule	eine pro Grundzentrum; max. ÖPNV-Fahrzeit 30 Min.	–	LEP Sachsen 2003	L	Sachsen
Mittelschule	–	zweizügig/mind. 40 Schüler pro Klassenstufe	Schulgesetz	L	Sachsen
Mittelschule	eine pro Mittelzentrum; max. ÖPNV-Fahrzeit 45 Min.	–	LEP Sachsen 2003	L	Sachsen
Gymnasium	–	dreizügig/mind. 60 Schüler pro Klassenstufe	Schulgesetz	L	Sachsen
Gymnasium	eine pro Mittelzentrum; max. ÖPNV-Fahrzeit 45 Min.	–	LEP Sachsen 2003	L	Sachsen
Schulen für Kinder mit sonderpädagog. Förderbedarf	eine pro Mittelzentrum	–	LEP Sachsen 2003	L	Sachsen
Berufliche Schulzentren/überbetriebl. Bildungstätten	eine pro Mittelzentrum	–	LEP Sachsen 2003	L	Sachsen
Berufsschulen	- (nur Zitierung des nicht mehr gültigen LEP)	mehrzügig	Schulnetzverordnung Sachsen	L	Sachsen
Berufsschulen	eine pro Kreis	- (gemäß Landesvorgaben)	Beschluss Regionalverband	R	Meckl. Seenplatte
Weiterbildungseinrichtungen (VHS u.a. Träger)	eine pro Oberzentrum	–	LEP Sachsen 2003	L	Sachsen
Weiterbildungseinrichtungen (VHS u.a. Träger)	–	2 400 Unterrichtsstunden pro 40 000 EW/Kreis/Jahr	WeiterbildungsVO Brandenburg	L	Brandenburg
Kindergarten	Rechtsanspruch auf Platz im Gebiet des örtlichen Trägers der Kinder-/Jugendhilfe (Kreis)	–	Gesetz über Kindertageseinrichtungen	L	Sachsen
Kindergarten im ländlichen Raum	–	Kindergärten ab einer Größe von 7 Bedarfsplätzen	Bay. Kinderbildungs/-betreuungsgG	L	Bayern
Schwangerenberatungsstellen	–	mind. ein(e) Berater(in) pro 40 000 EW	Schwangerschafts-konfliktgesetz	B	Bund
Ehe-, Familien- und Lebensberatungsstellen	Erreichbarkeit an einem Tag mit öffentl. Verkehrsmitteln	–	Richtlinie Familienförderung	L	Sachsen
Anlagen des ländlichen Kulturerbes	–	für Förderfähigkeit Öffnungszeiten: Wochenende + 1 Wochentag	Förderrichtlinie ILE	L	Sachsen
Musikschule	–	150 h/Woche	Brandenburgisches MusikschulG	L	Brandenburg
Ärzte-Allgemeinmediziner	–	in ländl. Kreisen: 1 842 EW/Arzt (125 % von 1 474 EW/Arzt); weitere Werte für andere Gebiete	Bedarfsplanungs-Richtlinie	B	Bund
Ärzte-Kinderarzt	–	in ländl. Kreisen: 39 757 EW/Arzt (150 % von 26 505 EW/Arzt); weitere Werte für andere Gebiete	Bedarfsplanungs-Richtlinie	B	Bund
Ärzte-Frauenarzt	–	in ländl. Kreisen: 20 545 EW/Arzt (150 % von 13 697 EW/Arzt); weitere Werte für andere Gebiete	Bedarfsplanungs-Richtlinie	B	Bund
Apotheken	Apothekenmonopol/Abgabe Arzneimittel nur durch Apotheken; ständige Dienstbereitschaft (außerhalb der Ladenschlusszeiten Zusammenarbeit von Apotheken)	Offizin, Labor, Lagerraum (Vorrat Wochenbedarf), Nachtdienstzimmer, insg. mind. 110 m <sup>2</sup> , ggf. Zweigapotheke mit kleineren Räumen/ohne Labor	Apothekenbetriebsordnung, ApothekenG, ArzneimittelG	B	Bund
Krankenhäuser	–	regionale Bedarfsdeckung Betten; regionale Bedarfsberechnung nach Einwohnerzahl (Ist/Zukunft), Bettennutzungsgrad, regionaler Krankenhaushäufigkeit, Verweildauer	Krankenhausplan Sachsen 2007	L	Sachsen
Kinderklinik	max. 40 km Anfahrtsweg	–	Krankenhausplan Sachsen 2007	L	Sachsen

## Fortsetzung Tabelle

Räumliche Mindeststandards der Daseinsvorsorge in Rechtsvorschriften, Plänen und sonstigen Festlegungen					
Infrastruktureinrichtung/ Funktion	Planungs-/Zielgrößen/Mindeststandards für		Quelle/Dokument der Festlegung	Geltungsbereich	
	Erreichbarkeit/Zugang/ Einzugsbereich	Ausstattung (Größe/ Umfang der Einrichtung/ des Angebot)		Ebene	Name
Sozialpsychiatrischer Dienst	eine Stelle pro Kreis/ kreisfreier Stadt	–	SächsPsychKG/Landes- psychiatrieplan/SMS	L	Sachsen
Psychosoziale Kontakt- und Beratungsstellen	gemeindenah: max. 30 Minu- ten Anfahrtsweg	–	Landespsychiatrieplan 1993/SMS	L	Sachsen
Sozialtherapeutische Wohn- stätten (stationär)	–	10 Wohneinheiten je 100 000 EW zusätzlich zu (in 1993) vorhandenen Plätzen	Landespsychiatrieplan 1993/SMS	L	Sachsen
ÖPNV in Gemeinden des ländlichen Raums	–	2 Fahrpaare/Werktag; Hin-/ Rückfahrt in Halbtages- und Tageszeitraum	Regionalplan Westsachsen 2001	R	Westsachsen
Schienennetz, verschiedene Ausbauabschnitte	–	Ausbaustandards zwischen 80 und 200 km/h	LEP Sachsen 2003	L	Sachsen
Schienennetz, Teil im überregionalen Korridor	–	Reisegeschwindigkeit 90 bis 100 km/h	LEP Sachsen 2003	L	Sachsen
Schienennetz, paneuropäisches	–	Ausbaustandard 160 km/h (Korridor III) bzw. 300 km/h (Korridor IV)	LEP Sachsen 2003	L	Sachsen
internationaler Flughafen	mind. 1 Flughafen in Sachsen	–	LEP Sachsen 2003	L	Sachsen
stationäre Einrichtungen der Briefbeförderung	Gemeinden ab 2 000 EW; in Landkreisen mind. 1 Filiale pro 80 km <sup>2</sup>	–	Post-Universal- dienstleistungsVO	B	Bund
Briefkasten	1 000 m in zusammen- hängend bebauten Wohnge- bieten; werktägliche Leerung	–	Post-Universal- dienstleistungsVO	B	Bund
Telefon-Festnetzanschluss	jeder Haushalt, flächen- deckender Zugang (zu gerechtfertigten Kriterien)	–	Telekommunikationsgesetz	B	Bund
Rundfunk/Fernsehen	flächendeckende Versorgung durch öffentlich- rechtliche Rundfunkanstalten	–	Rundfunkstaatsvertrag	B	Bund
Breitbandversorgung*	Zielgröße 100 %/ flächendeckende(r) Anschluss (-möglichkeit)	–	LEP Sachsen 2003	L	Sachsen
Wasserversorgung	flächendeckender Anschluss (100 %-Anschlussquote)	–	Trinkwasser-VO	B	Bund
Elektrizität	jeder Haushalt, flächen- deckender Zugang (zu gerechtfertigten Kriterien)	–	Energiewirtschaftsgesetz	B	Bund
Gas	jeder Haushalt, flächen- deckender Zugang (zu gerechtfertigten Kriterien)	–	Energiewirtschaftsgesetz	B	Bund
Abwasserentsorgung	flächendeckende Abnahme durch Entsorgungsträger (100 %-Abnahmequote)	–	Sächsisches Wassergesetz	L	Sachsen
Abfallbeseitigung	flächendeckende Abnahme durch Entsorgungsträger (100 %-Abnahmequote)	–	Kreislaufwirtschafts- und AbfallG	B	Bund
Rettungsdienst (Notfallrettung)	Hilfsfrist von 12 Min., davon max. 10 Min. Fahrtzeit (bei 95 % der Einsätze)	–	SächsBRKG/ SächsLRettDPVO	L	Sachsen
Polizeirevier	1 Revier pro kreisfreier Stadt/Kreis in der bis zum 21.07.2008 gültigen Gliederung	–	Feinkonzept SMI 2006	L	Sachsen

**Fortsetzung Tabelle**

Räumliche Mindeststandards der Daseinsvorsorge in Rechtsvorschriften, Plänen und sonstigen Festlegungen					
Infrastruktureinrichtung/ Funktion	Planungs-/Zielgrößen/Mindeststandards für		Quelle/Dokument der Festlegung	Geltungsbereich	
	Erreichbarkeit/Zugang/ Einzugsbereich	Ausstattung (Größe/ Umfang der Einrichtung/ des Angebot)		Ebene	Name
Oberzentrum	90 Min. ÖPNV-Erreichbarkeit ZO-Einrichtungen, mehrere 100 000 EW Verflechtungs- bereich; 1 pro Planungs- region	diverse verschiedene Einrichtungen (Katalog)	LEP Sachsen 2003	L	Sachsen
Mittelzentrum (im ländlichen Raum)	60 Min. Erreichbarkeit ZO-Einrichtungen ÖPNV; 45 000 EW Verflechtungs- bereich; 20 000 EW Ort	diverse verschiedene Einrichtungen (Katalog)	LEP Sachsen 2003	L	Sachsen
Grundzentrum (im ländlichen Raum)	30 Min. Erreichbarkeit ÖPNV; 7 000 EW Verflechtungs- bereich/3 000 EW im ZO; 250 SV Beschäftigte/1 000 EW; 1 000 SV Beschäftigte	diverse verschiedene Einrichtungen (Katalog)	LEP Sachsen 2003	L	Sachsen
Gemeinden mit besonderen Gemeindefunktionen	verschiedene je nach Typ (z. B. bestimmte Bildungseinrichtungen)	–	LEP Sachsen 2003	L	Sachsen

\* Der LEP Sachsen sieht flächendeckende Versorgung mit Telekommunikationsdienstleistungen auf dem jeweils neuesten Stand der Technik vor; Breitbandversorgung stellt die aktuelle handlungsorientierte Interpretation der Landesregierung dar.

Quelle: Glantz/Scharmann 2010: 104–105.

Die Vorschläge für die Einführung neuer oder die Modifizierung bereits bestehender Standards stießen nicht immer auf eine positive Resonanz bei den betroffenen Ressorts. Gesehen wurde vor allem weiterer Handlungsbedarf in der Setzung von Mindeststandards u. a. beim ÖPNV bzw. der Mobilität (z. B. Vorschlag eines Standards zur siedlungsstrukturell gestalteten Mindestbedienung unter Berücksichtigung alternativer Bedienformen) und im Bereich Soziales (u. a. neue Standards für Beratungsangebote wie Sucht-/Drogenberatung, Familienhilfe sowie für Kinderbetreuung, Altenhilfe/-pflege, Behindertenhilfe). Die fachübergreifende Diskussion von Mindeststandards mit dem Ziel einer Minimalregelung hat sich trotzdem als schwierig erwiesen, denn teilweise wurde der Verzicht auf den Vorschlag eines Mindeststandards als Abwertung der jeweiligen Daseinsfunktion gewertet.

Einigkeit bestand bei allen Beteiligten darüber, dass zwar Standards in einem gewissen Umfang erforderlich sind, um ein akzeptables Niveau in den Kernbereichen der Daseinsvorsorge – das sind in erster Linie Bildung, Gesundheit und ÖPNV/Mobilität (Sicherung der Erreichbarkeit) – zu sichern. Die Standards selbst sollten – insbesondere bezüglich der Vorgaben für die Art der Leistungserbringung – so flexibel gestaltet sein, dass sie ausreichende Optionen auch für Ausnahmen und alternative Lösungen

bieten, insbesondere da die alternativen Formen der Bereitstellung mittlerweile ein wesentliches Potenzial für die Sicherung der Daseinsvorsorge darstellen. Grenzen einer derartigen Flexibilität sind aber durch die Qualität der Versorgung selbst weiterhin fest vorgegeben.

Auch von der Raumordnung insgesamt wird eine zunehmende Flexibilisierung gefordert. Die in den Regionen sehr unterschiedlich verlaufenden Entleerungsprozesse sowie die unterschiedlichen regionalen (Entwicklungs-)Potenziale erfordern regional angepasste Lösungen, die im regionalen Konsens zu entwickeln sind. Den Trägern der Landes- und Regionalplanung kommt dabei eine entscheidende Rolle zu sowohl als Moderator und Koordinator der regionalen und Ressortinteressen, als Initiator von Modellprojekten und Alternativen als auch insbesondere im Hinblick auf die Ausgestaltung und Weiterentwicklung des Zentrale-Orte-Konzepts (ZOK). Das ZOK mit seinem Prinzip der dezentralen Konzentration eignet sich auch unter den Bedingungen des demografischen Wandels als Grundgerüst für die Einrichtungen der Daseinsvorsorge. Insoweit für einzelne Einrichtungen die Grenzen der Tragfähigkeit an einzelnen Standorten unterschritten werden, sind Formen der Teilung als auch der Bündelung von Aufgaben als Alternativen zu diskutieren. Neue Wege der Bereitstellung sollten sich künftig vorrangig am

Output, d.h. am Ergebnis der bereitzustellenden Leistung, und nicht mehr an ihrem Aufwand zum Vorhalten einer Einrichtung/ Dienstleistung orientieren.

Insbesondere die Kommunen in ländlichen Regionen müssen die Vorteile regionaler Kooperationen im Rahmen des ZOK zur Sicherstellung der Daseinsvorsorge anerkennen. Aufgabenteilung sowie Aufgabenbündelung als zentrale Elemente dieser Kooperation erfordern einen regionalen Konsens und eine Wertediskussion darüber, welche Leistungen künftig in einer Region unverzichtbar sind und wer sie erbringen soll. Die finanzielle Tragfähigkeit kann ein Kriterium im Rahmen dieser regionalen Abwägung sein, die Qualitätskriterien für einzelne Standards können aber auch von der Region entsprechend höher gewichtet werden. Die in diesem Sinne festgelegten Mindeststandards öffentlicher Leistungen für eine Region bedeuten eine Selbstbindung der Kommunalverwaltungen, sollten aber auch den Anspruch auf eine den Aufgaben angemessene Mindestfinanzausstattung materiell begründen.

Die Landesplanung in Sachsen hat mit dieser – 2010 nochmals aktualisierten – Untersuchung einen Beitrag zur Versachlichung der Diskussion um die Frage der Mindeststandards geliefert. Der durch die Workshops eingeleitete Dialog mit den Ressorts der Staatsregierung und weiteren Akteuren war ein wesentlicher Bestandteil bei der Fortschreibung des Landesentwicklungsplans (vgl. LEP 2013).

Nachdem sich die Raumordnung in Sachsen schon mit dem LEP 2003 von den zuvor noch üblichen Ausstattungskatalogen für zentrale Orte verabschiedet hatte, brachte der fortgeschriebene LEP 2013 einerseits eine weitere Flexibilisierung im Spannungsfeld zwischen den zur Sicherung eines angemessenen Mindestangebots im Bereich der Daseinsvorsorge notwendigen Festlegungen im Rahmen des ZOK und andererseits Normenklarheit bei raumordnerischen Festlegungen, die ausreichenden Spielraum für regionale Aushandlungsprozesse zulassen sollen. Damit verbunden ist allerdings auch die allgemeine Vorgabe, dass diese regionalen Aushandlungsprozesse nicht zu zusätzlichen Ressourcentransfers von außerhalb führen dürfen. Gleichwohl ist – wie oben bereits angedeutet – auch der Frage nachzugehen, ob einige der am stärksten vom de-

mografischen Wandel betroffenen Regionen nicht durch eine gesonderte gebietliche Ausweisung von dieser Vorgabe – im Sinne einer Ausnahmeregelung – ausgenommen werden sollten. Die – auch in Sachsen – übliche Differenzierung zwischen „Verdichtungsraum“ und „ländlichem Raum“ ist hierfür zweifelhaft zu pauschal.

---

#### 4 Räumliche Differenzierung der Mindeststandards zulassen?

---

Tragfähigkeitsprobleme für Infrastruktur und Versorgungssysteme beschränken sich nicht nur auf die ländlichen Räume, sondern auch auf Standorte in den Verdichtungsräumen. Entgegen landläufiger Erwartungshaltung kann der Staat diese aus dem Bevölkerungsverlust resultierenden Folgen durch die Bereitstellung finanzieller (Zusatz-)Mittel allenfalls sporadisch und auch nur kurzfristig abmildern, nicht aber beseitigen. Insofern sind verteilungspolitisch motivierte Forderungen eines vermehrten räumlichen Finanzausgleichs auch innerhalb eines Bundeslandes problematisch.

Dies gilt umso mehr, als der ländliche Raum insgesamt ohnehin überproportional in den Genuss öffentlicher Mittel kommt. So konnte das BBSR empirisch belegen, dass die ländlichen Kreise in Deutschland bei der Gewährung nahezu aller raumwirksamen Mittel „eine stark überdurchschnittliche Begünstigung“ aufweisen, bei wichtigen Förderprogrammen wie etwa dem Städtebau, der wirtschaftsnahen Infrastruktur (GRW), dem Arbeitsmarkt oder der einzelbetrieblichen Regionalförderung einwohnerbereinigt sogar mehr als das Doppelte der verdichteten städtischen Kreise (vgl. BBSR 2010, S. 4).

Auch für Sachsen trifft dieser Befund – wie Erhebungen aus 2009 belegen – tendenziell ebenfalls zu:<sup>2</sup> Mit 807 € je Einwohner lagen die Fördermittel für den ländlichen Raum damals deutlich über denen der Verdichtungsräume mit 595 € je Einwohner. Innerhalb der sächsischen Verdichtungsräume gibt es zudem erhebliche Unterschiede; so entfielen je Einwohner auf die Verdichtungsräume Dresden 723 €, Chemnitz-Zwickau 538 € und Leipzig 519 €. Noch größer sind die Unterschiede, wenn nur die Städte betrachtet werden: Die Werte belaufen sich dann für Dresden auf 857 €, für Chemnitz

(2)  
Die Werte wurden aus den öffentlich zugänglichen Antworten der Sächsischen Staatsregierung u. a. zu den Landtags-Drucksachen 5/4744, 5/6423, 5/692, 5/7125 sowie aus der Datenbank INKAR 2010 des BBSR errechnet. Eine entsprechende Auswertung aus der landeseinheitlichen Fördermitteldatenbank FÖMISAX ([www.forderung.sachsen.de](http://www.forderung.sachsen.de)) ist zwar möglich, aber (noch) nicht öffentlich zugänglich.



auf 655 € und für Leipzig auf 571 €. Darüber hinaus dürften die Perspektiven ländlicher Räume auch unter den Bedingungen eines gewandelten Staatsverständnisses mit der Privatisierung wesentlicher Bereiche öffentlicher Daseinsvorsorge künftig noch schwieriger werden.

Eine Politik des finanzpolitischen Ausgleichs greift demnach auch mit Blick auf die sich dem regionalen und internationalen Standortwettbewerb stellenden starken Regionen – jedenfalls auf der Ebene eines Bundeslandes – zu kurz: Denn auch den meisten der verdichteten Räume fehlt es bereits heute an den erforderlichen finanziellen Ressourcen – und in absehbarer Zeit auch an Menschen.

Inspiziert durch die Vorlage der „Leitbilder und Handlungsstrategien für die Raumentwicklung in Deutschland“, deren Neufassung von 2013 sich derzeit im Konsultations- und Abstimmungsverfahren befindet, ist der Zusammenhang zwischen dem Leit-

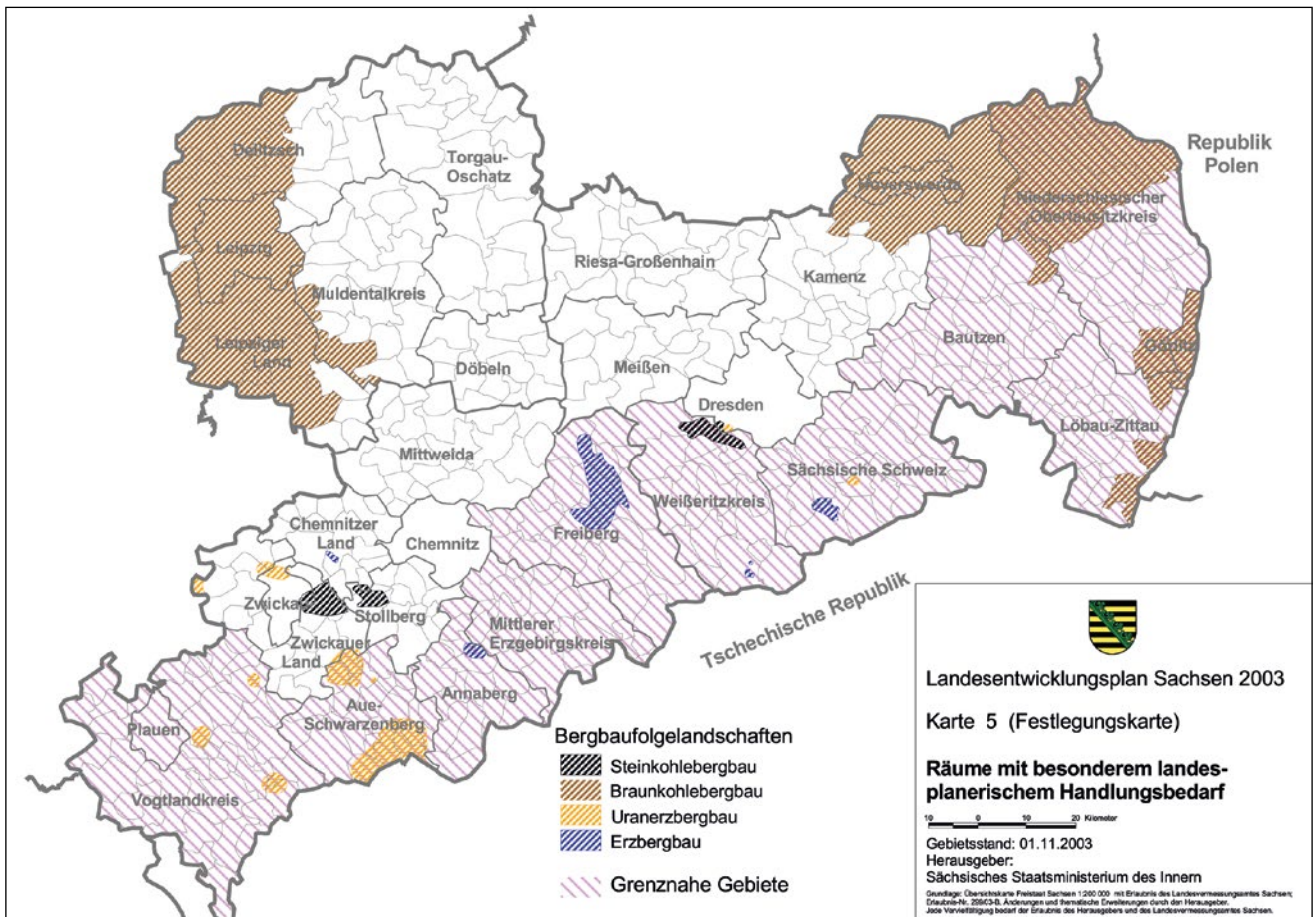
bild der Sicherung der Daseinsvorsorge und dem der regionalen Wettbewerbsfähigkeit bei der Fortschreibung des LEP als (rechts-) verbindlichem Instrument in Sachsen intensiv diskutiert und bei der Bewertung bisheriger Strategiewege offen evaluiert worden.

In den Fokus geraten ist dabei auch das Instrument der Ausweisung von Räumen „mit besonderem landesplanerischem Handlungsbedarf“, das bereits im LEP 2003 für Bergbaufolgelandschaften und die grenznahen Gebiete zu Polen und Tschechien angewandt worden ist (vgl. Karte 1). Bei der Novellierung des Landesplanungsgesetzes ist die Ausweisung von Räumen „mit besonderen Sanierungs-, Entwicklungs- und Förderaufgaben“ explizit neu eingefügt worden.<sup>3</sup>

Ob derartige besondere Gebietskategorien sowohl für Problem- als auch für Potenzialregionen genutzt werden sollten, wird – nicht nur in Sachsen – kontrovers diskutiert. Weitgehendes Einvernehmen besteht aber

(3) Gesetz zur Raumordnung und Landesplanung des Freistaates Sachsen (Landesplanungsgesetz – SächsLPlG) vom 11. Juni 2010, § 3 Abs. 2.

**Karte 1**  
**Räume mit besonderem landesplanerischem Handlungsbedarf im LEP 2003**



Quelle: Sächsisches Staatsministerium des Innern

darüber, dass es insbesondere innerhalb des ländlichen Raumes in Sachsen einige Gebietseinheiten gibt, die nach den Kriterien Lage und Siedlungsdichte deutlich ungünstigere Voraussetzungen aufweisen. Für derartige Problemregionen besteht in Bezug auf die Gewährleistung öffentlicher Daseinsvorsorge ein erheblicher Handlungsbedarf.<sup>4</sup> Ohne raumordnerische Steuerung wird es eben nicht in allen, aber in einigen der ländlichen Regionen künftig zu einem unkoordinierten Rückzug von Anbietern öffentlicher und privater Dienste kommen, der die gesellschaftlichen Teilhabemöglichkeiten der verbleibenden Bevölkerung gefährdet. Sehr problemorientiert widmet sich die Raumordnung in Österreich diesen Fragen, wo – auch bedingt durch die Herausforderung der die Kulturlandschaft prägenden Bergdörfer – im Zusammenhang mit der Neufassung des Raumentwicklungskonzeptes (vgl. ÖREK 2011) eine Diskussion über räumlich nachvollziehbare Kriterien bei der Gewährung von Präferenzen staatlichen Handelns innerhalb des dortigen ländlichen Raumes – also jenseits des tradierten Stadt-Land-Gegensatzes – eingesetzt hat.

(4) Dies hat BMELV 2011 zum Anlass genommen, mit dem Modellvorhaben „LandZukunft“ periphere Regionen indikatorengestützt auszuwählen, um hier neue Ideen und Instrumente im Umgang mit wirtschaftlichen und strukturellen Problemen zu erproben (vgl. Margarian/Küpper 2011). Auch in Mecklenburg-Vorpommern sieht der aktuelle Entwurf des Landesraumentwicklungsplanes (LEP 2016) die Gebiets-einheit „Ländlicher Raum mit besonderen demografischen Herausforderungen“ mit insgesamt sieben Strukturmerkmalen vor.

(5) Eine aus der Sicht der Raumordnung nicht befriedigende räumliche Differenzierung stellt etwa das sog. Schulschließungsmoratorium der Sächsischen Staatsregierung vom 3. November 2010 dar, wonach bis zum Schuljahr 2014/15 „keine staatliche Mittelschule im ländlichen Raum geschlossen [wird], die mindestens einzülig eine Eingangsklasse“ bilden kann; zuvor war mindestens die Zweizügigkeit erforderlich. Der ländliche Raum umfasst in Sachsen über 80 % der Landesfläche und knapp 45 % der Einwohner.

Da, wie bereits ausgeführt, die für die Daseinsvorsorge relevanten (Mindest-) Standards durchweg auf Bundes- und Landesebene definiert und zudem fast ausschließlich von den Fachplanungen festgelegt werden, finden die für die Raumordnung ansonsten kennzeichnenden Koordinations- und Abstimmungsprozesse der fachübergreifend und räumlich arbeitenden Disziplinen nicht statt.

Zugleich unterscheiden die Fachplanungen nicht – oder nicht hinreichend – nach dem Prinzip räumlicher Differenzierung. Mit anderen Worten: Standards gelten im Allgemeinen landes- oder sogar bundesweit, sodass insbesondere im dünn besiedelten ländlichen Raum bei Tragfähigkeitsproblemen in der für die Daseinsvorsorge erforderlichen Infrastruktur allenfalls einzelfallbezogene Lösungen gesucht werden – häufig auf politischem Wege.

Diese wenig transparente und im Sinne des Postulats gleichwertiger Lebensverhältnisse nur suboptimale Vorgehensweise zu verbessern war Anlass für die Einführung der skizzierten regional differenzierten Handlungsstrategie der Raumordnung. Es geht im Prinzip darum, den Fachplanun-

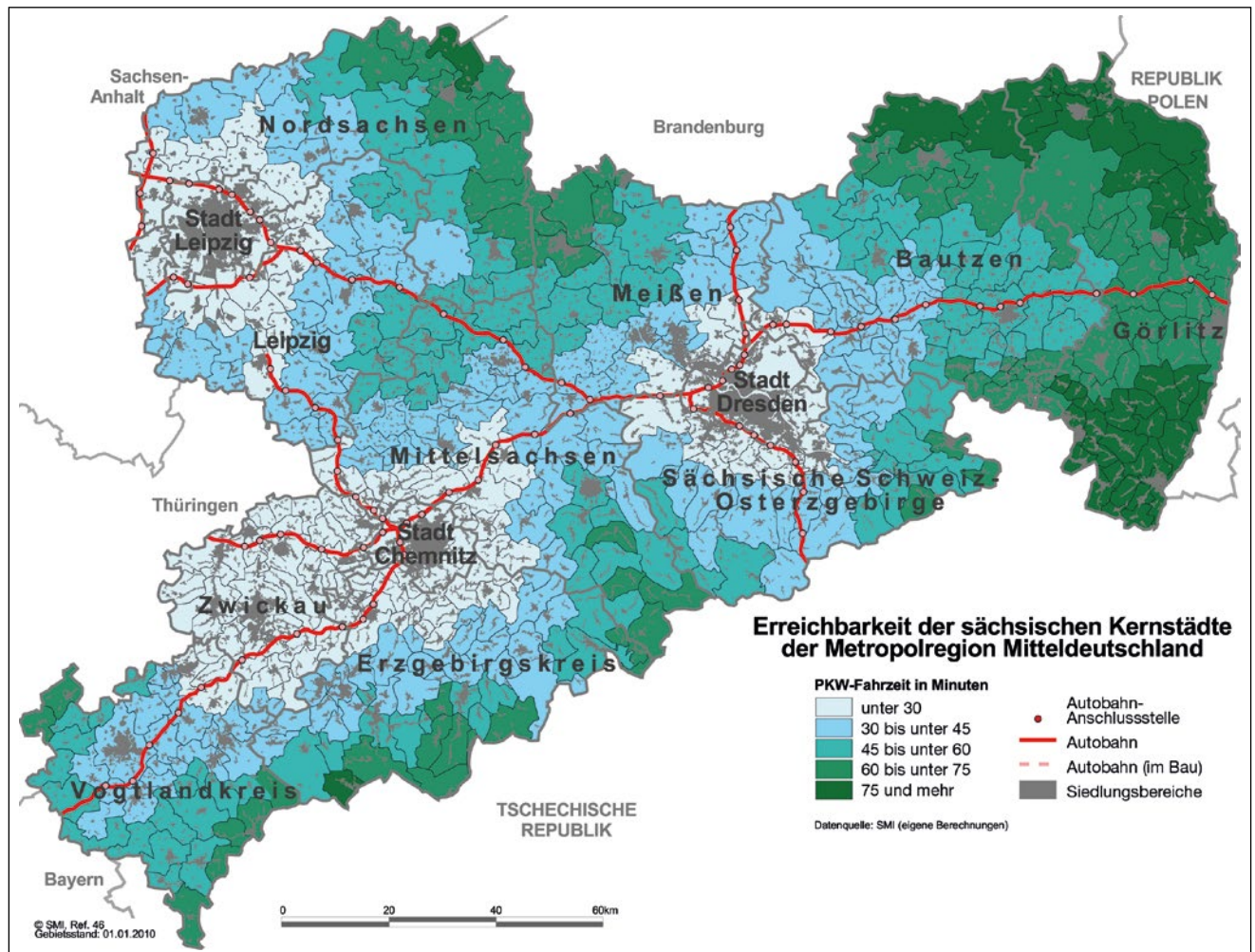
gen eine Raumkulisse vorzulegen, die eine gesicherte Grundlage zur Abweichung und Modifizierung fachlicher Standards darstellen kann. Denkbar wäre etwa die Frage: Wo sollte zum Erhalt eines Schulnetzes eine geänderte Schüler-Lehrer-Relation – als Ausnahmetatbestand – zulässig sein und wo nicht? Insbesondere der letztere Aspekt ist wichtig, da eine generelle – pauschale – Besserstellung aller ländlichen Regionen nur zu einer – ebenfalls pauschalen – Benachteiligung der Verdichtungsgebiete führen kann, wobei diese – etwa Dresden und Leipzig – wieder steigende Kinder- und Schülerzahlen aufweisen und daher bereits aktuell an die Grenzen der Bildungsinfrastruktur stoßen.<sup>5</sup>

Analogien gelten aber auch für nahezu alle anderen Fachplanungen von der medizinischen Versorgung bis zum Verkehrswegebau. Zugleich ist zu bedenken, dass sich die Großstadtregionen Sachsens – also die Kerne der Europäischen Metropolregion Mitteldeutschland sowie die Landeshauptstadt Dresden – in einem Wettbewerb mit anderen nationalen und europäischen Regionen befinden, der auch hier eine auskömmliche Ressourcenausstattung erfordert.

Dieser Frage nachgehend wurden möglichst alle verfügbaren Rauminformationen auf ihre Eignung untersucht: Auf der Grundlage von über 120 berücksichtigten Einzelindikatoren und insgesamt 22 aggregierten Leitindikatoren konnte die gesamte Landesfläche Sachsens räumlich analysiert und schließlich in Schwerpunkträume geclustert werden. Danach ergibt sich ein besonderer Handlungs- und Entwicklungsbedarf sowohl für Teile der Verdichtungsgebiete als auch für Teile des ländlichen Raumes. Wirtschaftliche Entwicklungspotenziale liegen dabei nicht nur – aber vor allem – in den Großstadtregionen Chemnitz-Zwickau, Dresden und Leipzig. Entwicklungshemmnisse haben dagegen ihre Ursache dabei durchweg entweder in einer sehr geringen Siedlungsdichte oder in einer vergleichsweise ungünstigen verkehrlichen Anbindung an die Kerne der Metropolregion (vgl. Karte 2). Sie kumulieren in Fällen, wo beide Einflussfaktoren zusammentreffen – mit der Folge, dass dann auch die für den Bürger relevanten Angebote der Daseinsvorsorge gefährdet sind.

Letzteres trifft in Sachsen vor allem für die im Norden des Landes gelegenen Heide-

**Karte 2**  
**Erreichbarkeit der sächsischen Kernstädte der Metropolregion Mitteldeutschland**

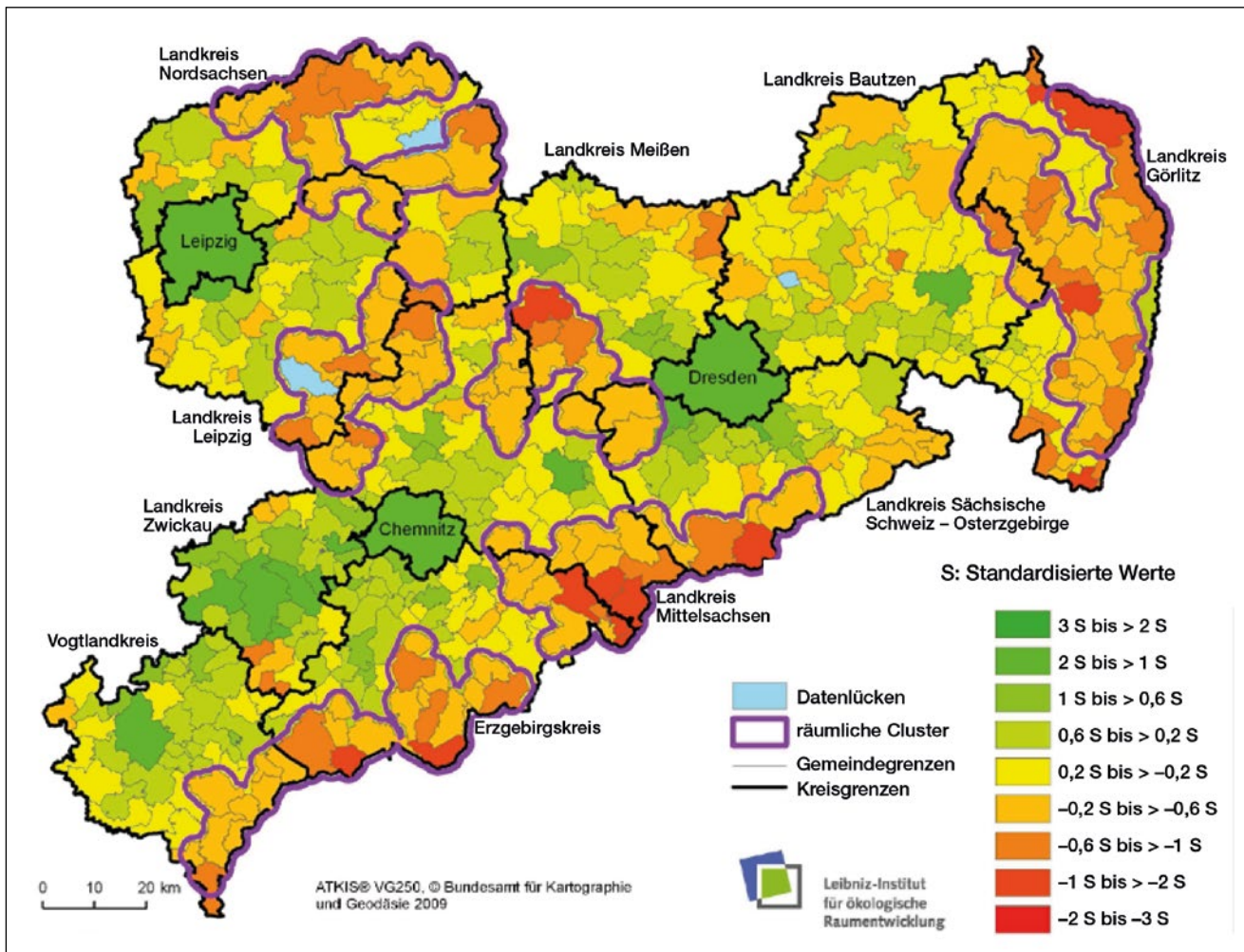


Quelle: Sächsisches Staatsministerium des Innern

landschaften zu. Auch für einige – aber nicht alle – der bisher in der Kategorie „Grenznahe Gebiete“ gefassten Raumeinheiten besteht nach diesen Befunden Handlungsbedarf (vgl. Karte 3). Umgekehrt allerdings muss auch festgestellt werden, dass für weite Teile des im LEP 2013 ausgewiesenen ländlichen Raumes keine „flächendeckende“ Gefährdung der Daseinsvorsorge zu erwarten ist, die die Einführung einer besonderen landesplanerischen Entwicklungsstrategie rechtfertigen würde.

Dass der LEP 2013 letztlich dann doch keine diesbezüglichen Problem- und Potenzialgebiete ausweist, ist Ergebnis einer politischen Entscheidung. Die Befunde aus der räumlichen Analyse und die diskutierten Optionen für raumordnerisches Handeln haben allerdings verdeutlicht, dass der für die Folgen des demografischen Wandels und die Lebensqualität erforderliche – zusätzliche – Ressourceneinsatz zugunsten der Wettbewerbsfähigkeit unbedingt auf wenige wirklich betroffene Regionen zu

Karte 3  
Raumcluster Sachsen: Sicherung der Daseinsvorsorge



Quelle: Sächsisches Staatsministerium des Innern

begrenzen ist. Dies gilt für den Freistaat Sachsen und für die anderen ostdeutschen Länder in besonderer Weise, als durch den Rückgang der Osttransfers bis 2019 und der EU-Strukturfondsmittel bis 2020 hier spezifische Herausforderungen absehbar sind.

### 5 Fachübergreifende Förderung zur Gewährleistung der Daseinsvorsorge

Mit planerischen Vorgaben allein sind die Herausforderungen jedoch ohnehin nicht zu bewältigen. Erst mit der Verknüpfung von formellen und informellen Instrumenten lassen sich aus regional initiierten Projekten auch übertragbare und praxisnahe Lösungen entwickeln. Bundesweit und

selbst begrenzt auf Sachsen gilt, dass hier ausreichend dokumentierte Zusammenstellungen von „guten Beispielen“ aus den Modellregionen zur Verfügung stehen, die nunmehr weiter konkretisiert und (endlich) in Bezug auf ihre Umsetzung praktikabler gemacht werden sollten.

Um gemeinsam mit den regionalen Akteuren konkrete Umsetzungsprojekte zu initiieren, stehen in Sachsen gesonderte Fördermittel zur Verfügung: Umsetzungsprojekte können über die Förderrichtlinie Regionalentwicklung (kurz: FR-Regio) des Sächsischen Staatsministeriums des Innern<sup>6</sup> unterstützt werden. Diese seit Mitte der 1990er-Jahre erfolgreich eingesetzte Förderrichtlinie war auch Vorbild für entsprechende Instrumente in anderen Ländern. Zudem gibt es noch die Förderricht-

<sup>(6)</sup> Richtlinie des Sächsischen Staatsministeriums des Innern zur Förderung der Regionalentwicklung (FR-Regio) vom 25. April 2013.

linie „Demografie“ der Staatskanzlei, aus der innovative und übertragbare kleinere Projekte außerhalb der Verdichtungsräume Dresden und Leipzig finanziert werden können. Schließlich sind – wie überall in Deutschland – auch die ELER-Programme für die Entwicklung des ländlichen Raumes zu nennen, die derzeit für die neue Förderperiode bis 2020 fortentwickelt werden. Auch hierüber können beispielgebende Projekte umgesetzt werden.

Unverzichtbar ist dabei aber eine Harmonisierung der Planungsinstrumente im Rahmen von ressortübergreifenden Konzepten. Hierzu stellt der aktuelle LEP 2013 mit seiner neuen Ausrichtung (schlank, adressatenbezogen, integrativ mit Verkehr und Umweltprüfung) einen programmatischen Rahmen dar.

Instrumentell ist in Sachsen mit einem Kabinettsbeschluss zur „Harmonisierung der Planungsinstrumente“ ebenfalls ein wichtiger Schritt gemacht worden. Trotz unterschiedlicher räumlicher und sachlicher Förderkulissen müssen die in der Regionalentwicklung tätigen Ressorts für Wirtschaft, Landwirtschaft, Stadtentwicklung und Landesplanung die jeweils vorliegenden räumlichen Entwicklungskonzepte des jeweils anderen berücksichtigen – auch bei der Vergabe von Fördermitteln. Zugleich sollen Tatbestände einer Doppelförderung ebenso ausgeschlossen sein wie die vielfach beklagten Förderlücken zwischen Stadt und Land.

Voraussetzung für eine tatsächliche Harmonisierung ist jedoch der ressortübergreifende Konsens und eine verbindliche Abstimmung über die – ggf. auch „nur“ federführend anzusiedelnden – Zuständigkeiten. Dies wurde bei der Erarbeitung und Umsetzung des „Handlungskonzeptes Demografie“<sup>7</sup> bereits praktiziert.

#### *Förderung übertragbarer und praxisnaher Lösungen in den „Impulsregionen“*

Vor diesem Hintergrund hat das Sächsische Innenministerium im Herbst 2013 erstmals den Wettbewerb „Impulsregionen – Innovative Wege in der regionalen Daseinsvorsorge“ ausgeschrieben. Dabei hat eine unabhängige Jury auf der Basis der eingereichten Wettbewerbsbeiträge vier Regionen identifiziert, die sowohl aufgrund ihrer demografischen Ausgangslage als auch mit

Blick auf ihre eingereichten Lösungsvorstellungen das Potenzial für eine „Impulsregion“ bieten. Dies sind der Vogtlandkreis, Reichenbach O.L. mit dem Landkreis Görlitz, der Erzgebirgskreis und der Landkreis Nordsachsen. Bei der Entwicklung dieser Impulsregionen sollen die mit dem demografischen Wandel verbundenen Aufgabenstellungen modellhaft angegangen, möglichst praktisch umgesetzt und als beispielgebende Lösungen zur Nachahmung in anderen Teilen Sachsens weiterentwickelt werden. Hierfür stellte der Freistaat Sachsen im Doppelhaushalt 2013/14 insgesamt 7,6 Mio. € – für investive Projekte zur Verfügung, die auf der Grundlage der FR-Regio finanziell unterstützt werden können.<sup>8</sup> Im Gegensatz zu den bisherigen Modellvorhaben in Sachsen – und wohl auch in Deutschland insgesamt – werden damit nicht nur Konzepte und Strategien zur Gewährleistung der regionalen Daseinsvorsorge gefördert, sondern ausdrücklich auch konkrete – investive – Umsetzungsprojekte. Dabei gilt allerdings weiterhin der der FR-Regio zugrunde liegende Vorrang der Fachförderung, sodass investive Maßnahmen nur dann gefördert werden können, wenn sich das Vorhaben durch einen innovativen und fachlich übergreifenden Ansatz auszeichnet.

---

## 6 Ausblick: Strategie und Handlungsfelder

---

Das Gestaltungsprinzip der Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse wird durch den demografischen Wandel zunehmend infrage gestellt: Die Tragfähigkeit technischer Infrastrukturen – ÖPNV, Straßen, Wasser- und Energieversorgung –, sozialer und kultureller Infrastrukturen sowie von Einrichtungen im Bereich Handel, Dienstleistung und öffentliche Verwaltung ist an das Vorhandensein eines ausreichenden Bevölkerungspotenzials gebunden. Diese Infrastrukturen bzw. Daseinsgrundfunktionen werden künftig nicht mehr in dem gewohnten Maße flächendeckend vorgehalten werden können, da dies nicht mehr finanzierbar sein wird.

Unter Berücksichtigung regionaler Stärken, Schwächen und Bedürfnisse müssen die Standards der Grundversorgung daher neu definiert werden. Dabei sollte der Blick künftig weniger auf die baulichen Einrich-

(7) Den demografischen Wandel gestalten. Handlungskonzept, Beschluss der Sächsischen Staatsregierung am 27. April 2010.

(8) Impulsregionen – Innovative Wege in der regionalen Daseinsvorsorge. [www.landesentwicklung.sachsen.de/19765.htm](http://www.landesentwicklung.sachsen.de/19765.htm) [abgerufen am 19.01.2015].

tungen der Daseinsfürsorge selbst als vielmehr auf ihre Funktionen und Möglichkeiten der Arbeitsteilung gerichtet werden. Erreichbarkeiten sind anzupassen, unter Einbeziehung neuer Medien nicht immer nur räumlich zu definieren und oft dort zu verbessern, wo durch die (dezentrale) Bündelung von Einrichtungen auch weiterhin ein Zugang breiter Bevölkerungsschichten gewährleistet sein soll. Entsprechende Lösungsansätze zu finden war ein Anliegen für die oben skizzierten Modellregionen der Raumordnung in Sachsen. Hier sind neue Wege für die Ausgestaltung der Lebensbedingungen und der Infrastrukturoptimierung aufgezeigt worden. So ist für Sachsen durch die Ausrichtung der Schulnetze auf die zentralen Orte bei gleichzeitiger räumlicher Orientierung des ÖPNV auf diese Knotenpunkte nicht nur eine vergleichsweise günstige Erreichbarkeit gelungen, sondern überdies auch eine weitgehende Zukunftssicherheit für Schüler, Eltern, Lehrer und nicht zuletzt die kommunalen Schulträger gewährleistet: Mittelzentren werden auch bei Unterschreiten der Schülerzahlen künftig Standorte für Oberschulen<sup>9</sup> und Gymnasien bleiben und auch in den Grundzentren wird mindestens ein Grundschulstandort gesichert. Für die übrigen Schulstandorte kann diese Bestandsicherheit dagegen nicht erwartet werden.

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

Unter Beteiligung aller relevanten regionalen Akteure, d. h. auch der betroffenen Bürger, sind regionale Prioritäten zur Verteilung und Erreichbarkeit von Infrastrukturen und zur entsprechenden Verwendung von Mitteln zu setzen und regional sowie mit den übergeordneten (landesplanerischen) Zielen abzustimmen. Um zu Lösungen zu kommen, die auch auf die spezifischen regionalen Bedingungen zugeschnitten sind, müssen in den Regionen intensive Diskussionen über die erforderlichen Anpassungsmaßnahmen geführt werden. Die Region ist die relevante Planungs- und Entscheidungsebene für die Anpassung an den demografischen Wandel. Diese konsequente Umsetzung des Subsidiaritätsprinzips bedeutet auch, dass die regionale und dann letztlich auch kommunale Ebene – entsprechend abgestimmte Planungen vorausgesetzt – weitestgehend autonom über den Einsatz der finanziellen Ressourcen entscheidet, die ihr der Staat zur Verfügung stellt (vgl. Scharmann 2010).

Mit der Durchführung der Modellvorhaben und der Thematisierung der Gewährleistung landesweiter Standards der Daseinsvorsorge hat die Raumordnung in Sachsen eine Leitbilddiskussion angestoßen, die die Konsequenzen der künftigen Schrumpfungprozesse sowohl auf der Landesebene als auch auf der der Region offengelegt hat. Nicht der Wunschgedanke nach nie abbreißendem Wachstum, sondern eine realistische Einschätzung der noch verbleibenden regionalen bzw. lokalen Entwicklungspotenziale muss die Leitbilddiskussion und die aus ihr entwickelten Planungen bestimmen. Gerade für eine Region mit schwindenden finanziellen und demografischen Ressourcen ist es besonders wichtig, aufbauend auf den eigenen Stärken Entwicklungsziele zu definieren, die auch ohne großes quantitatives Wachstum erreichbar sind.

(9) „Oberschule“ ist die neue Bezeichnung des bislang als „Mittelschule“ in Sachsen etablierten weiterführenden Bildungsangebotes der Sekundarstufe I. Diese Schulform bietet sowohl einen Hauptschul- als auch einen Realschulabschluss, sodass eine Oberschule i. d. R. mindestens zweizügig geführt werden muss.

#### Literatur

- ARL – Akademie für Raumforschung und Landesplanung, 2014: Leitbilder und Handlungsstrategien für die Raumentwicklung in Deutschland 2013 – geeignete Handlungsansätze für die Regionalentwicklung in den drei mitteldeutschen Ländern? Stellungnahme der LAG Sachsen/Sachsen-Anhalt/Thüringen (Leitung: L. SCHARMANN), 11 S., Hannover.
- BBSR – Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung, 2010: Brauchen wir eine neue Förderstruktur für ländliche Räume? Empirische Befunde und Empfehlungen für die Politik. BBSR-Berichte KOMPAKT 5/2010. Bonn.
- BMVBS – Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung; BBR – Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (Hrsg.), 2006: Umbau statt Zuwachs. Siedlungsentwicklung und öffentliche Daseinsvorsorge im Zeichen des demographischen Wandels. Berlin/Bonn.
- BMVBS – Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (Hrsg.), 2010: Standardvorgaben der infrastrukturellen Daseinsvorsorge. BMVBS-Online-Publikation 13/2010. Berlin.
- Glantz, C.; Scharmann, L., 2009: Regionale Differenzierung erfordert regionale Anpassungsstrategien. Erfahrungen aus den sächsischen Modellvorhaben zum demographischen Wandel im Westerzgebirge und in der Region Oberlausitz-Niederschlesien. In: Ländliche Räume, BBSR-Online-Publikation 34/2009, S. 90–110. Bonn.
- IFS – Institut für Stadtforschung und Strukturpolitik, 2009: Standards der Daseinsvorsorge – Studie im Auftrag des Sächsischen Staatsministeriums des Innern. Berlin.
- IÖR – Leibniz-Institut für ökologische Raumentwicklung, 2011: Bestimmung von Gebieten mit besonderem landesplanerischen Handlungs- und Entwicklungsbedarf in Sachsen auf der Basis von Leitindikatoren. Studie im Auftrag des Sächsischen Staatsministeriums des Innern, 127 S., Dresden.
- Küpper, P.; Maretzke, S.; Milbert, A.; Schlömer, C., 2013: Darstellung und Begründung der Methodik zur Abgrenzung vom demografischen Wandel besonders betroffener Gebiete. Zugriff: [http://www.demografieortal.de/SharedDocs/Arbeitsgruppen/DE/2012/Ergebnisse/AG\\_D\\_Methodik\\_Abgrenzung.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=6](http://www.demografieortal.de/SharedDocs/Arbeitsgruppen/DE/2012/Ergebnisse/AG_D_Methodik_Abgrenzung.pdf?__blob=publicationFile&v=6) [abgerufen am 19.01.2015].
- Landesentwicklungsplan 2013. Sächsisches Staatsministerium des Innern. Dresden.
- Margarian, A.; Küpper, P., 2011: Identifizierung peripherer Regionen mit strukturellen und wirtschaftlichen Problemen in Deutschland. Berichte über Landwirtschaft 89(2), S. 218–231.
- Österreichisches Raumentwicklungskonzept (ÖREK), 2011, Beschluss vom 04.08.2011. Wien.
- Regionaler Planungsverband Oberes Elbtal/Ostertzebirge (Hrsg.), 2014: Regionalstrategie Daseinsvorsorge. Radebeul.
- Sächsische Staatskanzlei (Hrsg.), 2006: Empfehlungen zur Bewältigung des demografischen Wandels im Freistaat Sachsen. Expertenkommission „Demografischer Wandel in Sachsen“. Dresden.
- Sächsischer Landtag (Hrsg.), 2008: Demografische Entwicklung und ihre Auswirkungen auf die Lebensbereiche der Menschen im Freistaat Sachsen sowie ihre Folgen für die politischen Handlungsfelder. Bericht der Enquete-Kommission. Dresden.
- Scharmann, L., 2010: Demographische Herausforderungen in Sachsen. Problemlagen, Strategien und Handlungsfelder. In: Knappe, E. (Hrsg.): Geographische Tätigkeitsfelder von der Feldforschung zur Planungspraxis, S. 19–36. Leipzig (Leibniz-Institut für Länderkunde).
- Scharmann, L., 2011: Demographischer Wandel und Lebensqualität in Sachsen: Erfordern „besondere Probleme“ auch „besonderen landesplanerischen Handlungsbedarf“? In: Statistischer Quartalsbericht III/2011, S. 34–37. Leipzig (Stadt Leipzig, Amt für Statistik und Wahlen).
- SMI – Sächsisches Staatsministerium des Innern (Hrsg.), 2005: Zukunftschancen in Sachsen – regionale Modellvorhaben zum demographischen Wandel. Dresden.
- SMI – Sächsisches Staatsministerium des Innern (Hrsg.), 2008: Materialien zum demographischen Wandel in sächsischen Kommunen. Dresden.
- Statistisches Landesamt des Freistaates Sachsen (Hrsg.), 2012: 5. Regionalisierte Bevölkerungsprognose für den Freistaat Sachsen. [www.statistik.sachsen.de/bevprog/](http://www.statistik.sachsen.de/bevprog/) [abgerufen am 19.01.2015].
- Winkel, R. (wiss. Begl.), 2006: Effiziente und integrierte Infrastrukturversorgung im ländlichen Raum: Lommatzcher Pflege. Modellvorhaben der Bundesraumordnung. Dresden.

