



Bundesinstitut
für Bau-, Stadt- und
Raumforschung

im Bundesamt für Bauwesen
und Raumordnung



DEUTSCHLAND IN EUROPA

Ergebnisse des Programms ESPON 2013

Heft 4: Demographischer Wandel und
Daseinsvorsorge
von Rainer Winkel und Klaus Spiekermann

Mit der Heft-Serie „Deutschland in Europa – Ergebnisse des Programms ESPON 2013“ informiert der deutsche ESPON Contact Point über Ergebnisse des ESPON-Programms zur europäischen Raumentwicklung in deutscher Sprache und aus deutscher Perspektive. Dieses vierte Themenheft wendet sich der Analyse des demographischen Wandels und der Daseinsvorsorge im regionalen Kontext zu und ordnet diese Studien in den deutschen Diskussionskontext ein.

Das Forschungsnetzwerk zur Beobachtung der europäischen Raumentwicklung – kurz ESPON – geht auf eine Initiative der Europäischen Minister für Raumentwicklung zurück und existiert in seiner jetzigen Form seit dem Jahr 2002.

Am aktuellen Programm ESPON 2013 – European Observation Network for Territorial Development and Cohesion nehmen 27 EU-Mitgliedstaaten sowie die Nachbarstaaten Norwegen, Schweiz, Island und Liechtenstein teil. Die EU beteiligt sich an ESPON 2013 mit Finanzmitteln aus dem Ziel 3 Europäische territoriale Zusammenarbeit des Europäischen Fonds für regionale Entwicklung (EFRE).

Im Mittelpunkt von ESPON stehen europaweite Forschungsprojekte zur Regional- und Raumentwicklung in den 31 Teilnehmerstaaten. Ergänzt wird dieser europaweite, flächendeckende Ansatz durch gezielte Anwendungen und Vertiefungen („Targeted Analyses“) von Ergebnissen und Methoden in ausgewählten Modellregionen.

Die Verknüpfung von Politik und Wissenschaft sowie von europäischer und nationaler Ebene wird unterstützt durch ein Netzwerk nationaler Kontaktstellen (ESPON Contact Points). Nationale ESPON-Kontaktstelle für Deutschland ist das Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung im Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung.

Informationen des
ESPON Contact Points
Deutschland

April 2014

Vorwort

Das Forschungsnetzwerk zur Beobachtung der europäischen Raumentwicklung – European Spatial Planning Observation Network, kurz ESPON – geht auf eine Initiative der Europäischen Minister für Raumentwicklung zurück, die ihre Ursprünge im Ministertreffen von Leipzig 1994 hat. Seit Beginn der 1990er Jahre haben die Mitgliedstaaten der Europäischen Union ihre Zusammenarbeit auf dem Gebiet der Stadt- und Raumentwicklung fortlaufend intensiviert und Grundlagen und Programme für eine mitgliedstaatlich getragene europäische Raumentwicklungspolitik auf den Weg gebracht. Meilensteine dieser Zusammenarbeit waren die Verabschiedung des Europäischen Raumentwicklungskonzepts (EUREK, 1999) und der Territorialen Agenda TAEU von 2007 und seiner Weiterentwicklung TA2020 aus dem Jahre 2011 sowie der entsprechenden Umsetzungsagenden.

In diesem Prozess wurde aber auch früh klar, dass eine auf Zusammenarbeit beruhende europäische Raumentwicklungspolitik durch eine entsprechende Forschungsinfrastruktur unterstützt werden muss. „Mitgliedstaatliche Zusammenarbeit auf dem Gebiet der Raumordnungspolitik setzt nach Auffassung der Ministerinnen und Minister voraus, dass auch die politikberatenden raumwissenschaftlichen Forschungsinstitute in Europa enger zusammenarbeiten. Gestützt auf eine Vorlage der deutschen Präsidentschaft empfahlen sie den Aufbau eines europäischen Netzwerkes der entsprechenden Forschungseinrichtungen in Form eines Europäischen Observatoriums“.*

In seiner jetzigen Form existiert ESPON seit dem Jahr 2002. Das aktuelle Programm ESPON 2013 – European Observation Network for Territorial Development and Cohesion wird zu 75% aus dem Ziel 3 Europäische Territoriale Zusammenarbeit des Europäischen Fonds für regionale Entwicklung (EFRE) finanziert. Weitere Beiträge bringen die teilnehmenden EU-Mitgliedstaaten sowie die Nachbarstaaten Norwegen, Schweiz, Island und Liechtenstein auf.

Im Mittelpunkt von ESPON stehen europaweite Forschungsprojekte, die von transnationalen Forschungsteams durchgeführt werden. Auf der Grundlage von regionalstatistischen Analysen und Informationen über die Raumentwicklung in der Europäischen Union werden die Europäische Kommission und die Regierungen der Mitgliedstaaten politisch beraten. Ergänzt wird dieser europaweite, flächendeckende Ansatz

durch gezielte Anwendungen und Vertiefungen („targeted analyses“) von Ergebnissen und Methoden in ausgewählten Modellregionen.

Die Verknüpfung von Politik und Wissenschaft sowie von europäischer und nationaler Ebene wird unterstützt durch ein Netzwerk nationaler Kontaktstellen (ESPON Contact Points). Für Deutschland ist die Nationale ESPON-Kontaktstelle das Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung.

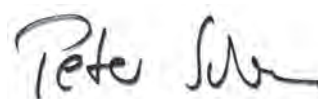
Mit der Heft-Serie „Deutschland in Europa – Ergebnisse des Programms ESPON 2013“ informiert der deutsche ESPON Contact Point mit insgesamt fünf Themenheften über ausgewählte Ergebnisse des ESPON-Programms zur europäischen Raumentwicklung in deutscher Sprache und aus deutscher Perspektive:

- Energie und Klima
- Metropolen und ländliche Räume
- Wachstum und Innovation
- Daseinsvorsorge und demographischer Wandel
- Verkehr und räumliche Entwicklung

Damit sollen thematisch fokussierte Ergebnisse in die deutsche raumordnungspolitische Diskussion eingeordnet und verstärkt in die wissenschaftliche Fachöffentlichkeit und politischen Entscheidungsebenen getragen werden. Dieses vierte Heft ist dem Thema „Demographischer Wandel und Daseinsvorsorge“ gewidmet. Im Mittelpunkt stehen zwei ESPON-Projekte: *DEMIFER* und *SeGI* sowie ergänzend weitere Ergebnisse aus anderen ESPON-Projekten.

Die Themen werden hinsichtlich ihrer Aussagen für Deutschland interpretiert und mit ähnlichen deutschen Studien verglichen.

Alle in diesem Themenheft genannten ESPON-Projekte sind in ausführlichen Zwischen- und Schlussberichten dokumentiert. Alle ESPON-Berichte sind auf der ESPON-Website <http://www.espon.eu> kostenlos zum Download verfügbar.



Dr. Karl Peter Schön, ESPON Contact Point
Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung
im Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung

* Europäische Raumentwicklung. Beratungsergebnisse des informellen Raumordnungsministerrates in Leipzig am 21. und 22. September 1994, S. 1

1 Einführung

Als demographischer Wandel wird die Veränderung der Bevölkerungsentwicklung bezeichnet, durch die die Sterberate andauernd die Geburtenrate deutlich überschreitet. Dieser Wandel trat in Deutschland Ende der 1960er Jahre ein. Inzwischen sind davon nahezu sämtliche europäische Staaten betroffen. Die Folgen dieser Entwicklung wurden jedoch in Westdeutschland durch hohe Zuwanderungen aus dem Ausland ausgeglichen. Die Bevölkerung wuchs dadurch weiterhin. In anderen europäischen Ländern bewirkten Zuwanderungen, insbesondere aus den ehemaligen Kolonien, eine ähnliche Entwicklung.

Mit anhaltender Dauer der niedrigen Geburtenrate fand der demographische Wandel zunehmend wissenschaftliches Interesse. Bereits in der zweiten Hälfte der 70er Jahre und in den 80er Jahren des letzten Jahrhunderts gab es dazu in Westdeutschland eine Vielzahl von Forschungsvorhaben und wissenschaftlichen Publikationen, die den Handlungsbedarf und mögliche Lösungen aufzeigten.

In der deutschen Bundes- und Länderpolitik fand diese Thematik jedoch erst in der zweiten Hälfte der 1990er Jahre aufgrund der ostdeutschen Entwicklung größere und seitdem zunehmende Beachtung. Dort führten der damalige extreme Geburtenrückgang und die vielen Fortzüge zu hohem Handlungsbedarf. Die Bevölkerungsveränderungen bewirken in Teilräumen zunehmend Probleme für die Sicherung der Daseinsvorsorge.

Inzwischen ist der demographische Wandel auch in den anderen europäischen Ländern in den Fokus wissenschaftlicher und politischer Aktivitäten gerückt. Die staatlichen Aktivitäten konzentrieren sich in Europa auf anwendungsorientierte demographische Forschung und auf planerische Konzepte zum Umgang mit dem demographischen Wandel, insbesondere zur Sicherung der Daseinsvorsorge, sowie Maßnahmen zur Erhöhung der Geburtenraten.

Zur Erhöhung der Geburtenraten werden als Anreiz für zukünftige Eltern die Rahmenbedingungen verbessert. Dafür haben Länder wie Frankreich und die nordischen Länder ein umfassendes Angebot für Kinderbetreuung und Ganztagschulen geschaffen. Frankreich erzeugt zusätzliche Anreize durch das Steuerrecht. In Frankreich und Norwegen führten diese Maßnahmen zu deutlich höheren Geburtenraten, die Bevölkerungsentwicklung ist dort fast ausgegli-

chen. In Deutschland konzentriert sich der Staat vor allem auf die Zahlung von höherem Kindergeld und ein deutlich erhöhtes Betreuungsangebot für Kinder vor dem Schuleintritt, das jedoch für die Eltern kostenpflichtig ist. Bislang haben diese Maßnahmen in Deutschland nicht zu einer höheren Geburtenrate geführt.

Die raumstrukturellen Auswirkungen des demographischen Wandels liegen insbesondere im Bereich der Daseinsvorsorge. Durch den Rückgang der Bevölkerung, insbesondere jüngerer Altersgruppen, ist die Tragfähigkeit von Einrichtungen der Daseinsvorsorge in vielen Regionen gefährdet. Da sich der demographische Wandel zugleich mindernd auf die staatlichen Einnahmen auswirkt, steigt zusätzlich der Druck zur Schließung von Einrichtungen. Infolge der zunehmenden Alterung der Bevölkerung und des demographisch bedingten Leistungsschwundes der Familien wirkt zudem die Bewältigung des Versorgungsbedarfs für Senioren wachsende Probleme auf. Diese Entwicklung gefährdet die Gleichwertigkeit der Lebensbedingungen in Städten, Dörfern und Regionen Europas.

Zum demographischen Wandel und zur Situation der Daseinsvorsorge in Europa gab es zwei grundlegende ESPON-Projekte, *DEMIFER* und *SeGI*, sowie *SEMIGRA* als ein vertiefendes Projekt:

- Das in den Jahren 2008-2010 durchgeführte ESPON-Projekt *DEMIFER – Demographic and Migratory Flows Affecting European Regions and Cities* wurde von einer transnationalen Projektgruppe unter Leitung des Interdisziplinären demographischen Instituts der Niederlande (NIDI – Nederlands Interdisciplinair Demografisch Instituut) bearbeitet.
- Das Themenfeld der Daseinsvorsorge wurde in dem in den Jahren 2011-2013 durchgeführten ESPON-Projekt *SeGI – Indicators and Perspectives for Services of General Interest in Territorial Cohesion and Development* analysiert. Die transnationale Projektgruppe wurde von der Königlich-technischen Hochschule Schwedens (KTH - Kungliga Tekniska Högskolan) geleitet.
- Zudem wurden im ESPON-Projekt *SEMIGRA – Selective Migration and unbalanced sex ratios in rural regions* besondere demographische Herausforderungen ländlicher Räume analysiert. Die transnationale Projektgruppe wurde vom Leibniz-Institut für Länderkunde (IfL) aus Leipzig koordiniert.

2 Demographischer Wandel

Der demographische Wandel setzte innerhalb Europas zuerst in Deutschland in der zweiten Hälfte der 1960er Jahre ein. Die Geburten gingen sowohl in Westdeutschland als auch in der damaligen DDR drastisch zurück. In der DDR konnte zwar in den 1980er Jahren fast ein Ausgleich von Geburten- und Sterberate erreicht werden, aber bis zur Wiedervereinigung hatte sich die Geburtenrate der niedrigen westdeutschen angeglichen. Nach der Wiedervereinigung sackte die ostdeutsche Geburtenrate weiter ab. Inzwischen haben sich die Geburtenraten wieder weitgehend angeglichen und liegen etwa ein Drittel unter der Sterberate.

Der Bevölkerungsrückgang betraf zeitlich verzögert nach und nach auch die meisten anderen europäischen Länder. Im letzten Jahrzehnt lag die Geburtenrate ehemals kinderreicher Nationen wie Italien oder Spanien zeitweilig noch unter der niedrigen deutschen. In den osteuropäischen Ländern setzte mit den Reformprozessen Ende der 1980er Jahre eine ähnliche Entwicklung zu sehr niedrigen Geburtenraten ein.

Die Veränderungen infolge niedriger Geburtenzahlen werden durch Wanderungen überlagert. In Zuwanderungsgebieten konnten die Folgen weitgehend ausgeglichen werden. Bislang hat Westdeutschland deshalb insgesamt keinen Einwohnerrückgang erfahren. In Ostdeutschland wurden hingegen die Folgen der niedrigen Geburtenzahlen durch hohe Abwanderung verstärkt. Die Wanderungsbewegungen bewirken eine sehr unterschiedliche Betroffenheit der Territorien und Gemeinden in Deutschland. Zudem besteht in weiten Teilen Deutschlands die Tendenz einer fortgesetzten Verstädterung, die zusätzlich Bevölkerungsverluste für die ländlichen, insbesondere die peripheren Räume bewirkt.

In den anderen europäischen Ländern ist eine ähnliche Entwicklung zu beobachten. In vielen ländlichen Räumen nimmt die Siedlungsdichte infolge von Abwanderungen massiv ab. Viele Städte und Verdichtungsräume erfahren hingegen durch Zuwanderungen aus ländlichen Räumen und dem Ausland einen Ausgleich oder wachsen sogar.

Die Entwicklung brachte zugleich große strukturelle Veränderungen der Bevölkerung. Der Anteil der älteren Bevölkerung wird infolge der niedrigen Geburtenrate zunehmend größer. Aufgrund der hohen Zuwanderungen von Ausländern steigt der Anteil der Bevölkerung mit Migrationshintergrund. In Westdeutschland stellen

deren Kinder bereits in vielen Städten die Mehrzahl der Erstklässler. Von dieser Entwicklung sind vor allem auch ehemalige europäische Kolonialmächte betroffen. So hat in vielen Städten Großbritanniens, Frankreichs, der Niederlande oder Spaniens die Bevölkerung mit Migrationshintergrund ebenfalls einen hohen Anteil.

Das ESPON-Projekt *DEMIFER*

Das Projekt ESPON *DEMIFER – Demographic and Migratory Flows Affecting European Regions and Cities* befasste sich mit den Auswirkungen von demographischen Trends und Wanderungsströmen auf die Städte und Regionen Europas und ihre Wettbewerbsfähigkeit sowie mit den Implikationen für die europäische Kohäsion. Insbesondere wurde ermittelt,

- wie regional unterschiedlich die momentanen Entwicklungen im Bereich der Fertilität, der Mortalität und der Wanderungen sind und wie diese Faktoren die regionalen Unterschiede im Bevölkerungswachstum, im Arbeitskräfteangebot und dem Altern der Bevölkerung beeinflussen;
- in welchem Ausmaß sich die Effekte von internationalen Wanderungen, Wanderungen zwischen den Ländern Europas und Zuwanderung nach Europa gegenseitig kompensieren oder verstärken;
- welche Effekte verschiedene ökonomische oder politische Handlungsoptionen auf das natürliche Bevölkerungswachstum, Wanderungsströme und Erwerbsbeteiligung haben;
- welche Effekte von zukünftigen Entwicklungen der Wanderungsströme, Fertilität und Mortalität auf Bevölkerungswachstum und Altersstrukturveränderungen in verschiedenen Regionstypen zu erwarten sind;
- welche Effekte hierdurch auf das regionale Arbeitskräfteangebot zu erwarten sind;
- welche Effekte v.a. durch den Klimawandel bewirkte Umweltveränderungen auf die verschiedenen Wanderungsströme haben.

Wanderungen sind entscheidend für das Wachstum von Ländern und Regionen in Europa. So lag im Jahr 2007 das wanderungsbedingte Wachstum im ESPON-Raum bei vier je 1.000 ansässigen Personen, während der natürliche Bevölkerungsanstieg nur eine je 1.000 Personen betrug.

Die Karte in Abbildung 1 zeigt die Wanderungsbilanz der Regionen im Zeitraum 2000 bis 2007 und zeigt zudem, wie stark intranationale und internationale Wanderungen dazu beitragen. Etwa 75 Prozent der Regionen haben eine positive Wanderungsbilanz. Diese verfügen fast ausnahmslos über positive internationale Wanderungssalden, während die intranationalen Wanderungssalden etwas häufiger positiv als negativ sind. Die meisten Regionen in Westdeutschland verfügen wie die meisten westeuropäischen Regionen über positive Wanderungssalden. Regionen in Ostdeutschland hatten fast alle Wanderungsverluste zu verzeichnen ebenso wie die meisten Regionen in Osteuropa sowie im Norden der nordischen Länder und des Vereinigten Königreichs, in Nordfrankreich und in Süditalien. Die Regionen mit Nettoabwanderung verlieren zu meist aufgrund intranationaler Abwanderungsverluste. Dies gilt auch für die ostdeutschen Regionen, die trotz internationaler Zuwanderung Gesamtwanderungsverluste hatten.

Die Entwicklung des Arbeitskräfteangebots war ein Schwerpunkt der Analysen von *DEMIFER*. In der Mehrheit der ESPON-Länder stieg die Zahl der Einwohner im erwerbsfähigen Alter zwischen 2000 und 2007 an. Jedoch verminderte sich in etwa einem Viertel der NUTS-2-Regionen das potentielle Arbeitskräfteangebot (Abbildung 2). Deutschland ragte bei den Verlusten weit über die anderen Länder Europas hinaus; in drei Viertel aller Regionen ging die Zahl der Einwohner im erwerbsfähigen Alter zurück. Am stärksten war der Rückgang in Ostdeutschland mit jährlichen Verlusten von bis zu 1,4 Prozent. Ähnlich große räumliche Konzentrationen von Rückgängen gab es ansonsten nur noch in Rumänien und Bulgarien. Aber auch Ungarn, Dänemark, Schweden, Finnland, die Baltischen Staaten und Großbritannien hatten mehrere Regionen mit leichten Rückgängen des Arbeitskräftepotentials.

Eine regionale Typologie des demographischen Status im Jahr 2005 wird in Abbildung 3 dargestellt. Die Typologie kombiniert die Komponenten der Bevölkerungsveränderung (natürliche Entwicklung und Wanderungsbilanz) mit Altersstrukturdaten (jeweilige Anteile der Altersgruppen 20 – 39 Jahre und über 65 Jahre). Sechs Typen von Regionen wurden gebildet, die Überseegebiete bilden einen weiteren Typ:

1. Euro-Standard. Diese Regionen befinden sich nahe dem europäischen Durchschnitt mit stagnierender natürlicher Bevölkerungsentwicklung und Wanderungsgewinnen. Die meisten Regionen der alten Bundesländer sowie viele Regionen in Österreich, Frank-

reich, Belgien, Großbritannien und den nordischen Ländern fallen in diese Kategorie.

2. Herausforderungen des Arbeitskräfteangebots. Diese Regionen verfügen im Durchschnitt über einen hohen Anteil junger Erwachsener bei gleichzeitig heterogener Bevölkerungsentwicklung. Die meisten schrumpfen, aber einige weisen Wachstum auf. Dieser Regionstyp dominiert die osteuropäischen Länder. In Deutschland sind diesem Typ aufgrund der jungen Altersstruktur Hamburg und Berlin zugeordnet, wenngleich ihr Sonderstatus als Stadtstaaten nur eine bedingte Vergleichbarkeit erlaubt.
3. Familienpotentiale. Dieser Regionstyp hat eine jüngere Altersstruktur, hohes natürliches Bevölkerungswachstum sowie Wanderungsgewinne. Zahlreiche nord- und westeuropäische Regionen gehören zu diesem Typ, in Deutschland kommt er nicht vor.
4. Herausforderungen des Alterns. In diesen Regionen ist ein hoher Anteil älterer Bevölkerungsgruppen vorhanden, verbunden mit natürlichen Bevölkerungsverlusten. Aufgrund starker Zuwanderungsgewinne steigt die Bevölkerung jedoch weiter an. Dieser Typ kommt vornehmlich in Südeuropa vor.
5. Herausforderung des Schrumpfens. In diesen Regionen gibt es natürliche Bevölkerungsverluste, Wanderungsverluste und demographisches Altern. Dieser Regionstyp kommt in Osteuropa und einigen nordischen Regionen vor. In Deutschland gehören hierzu alle Regionen der neuen Bundesländer, aber auch ein west-östlich verlaufendes Band von Regionen in der Mitte Westdeutschlands.
6. Junges Potenzial. Diese Regionen haben eine junge Altersstruktur, eine positive natürliche Bevölkerungsentwicklung und starke Zuwanderungsgewinne. Dieser Regionstyp kommt nur in Spanien, Irland und einer niederländischen Region vor.

Im *DEMIFER*-Projekt wurden auch Modellrechnungen zur langfristigen Bevölkerungsentwicklung in Europa durchgeführt. Hierbei wurde insbesondere die Rolle weiterer Wanderungsbewegungen nach und innerhalb Europas hervorgehoben. Abbildung 4 demonstriert die Bedeutung von Wanderungen für die demographische Entwicklung. Die Karte zeigt, um wie viel Prozent höher oder niedriger die Bevölkerungszahl aufgrund von Wanderungen im Vergleich zu einem Szenario ohne Wanderungen ist.

Komponenten des regionalen Wanderungssaldos 2000-2007

- Positiver Wanderungssaldo:
- positive internationale
positive Binnenmigration
 - negative internationale
positive Binnenmigration
 - positive internationale
negative Binnenmigration
 - keine Differenzierung
- Negativer Wanderungssaldo:
- negative internationale
negative Binnenmigration
 - negative internationale
positive Binnenmigration
 - positive internationale
negative Binnenmigration
 - keine Differenzierung

Kreisgröße im Verhältnis zu den Einwohnern in der Region

ESPON DEMIFER, 2010
Nordregio, 2010

Quellen:
EUROSTAT, 2009; NSIs, 2009
University of Leeds, 2009

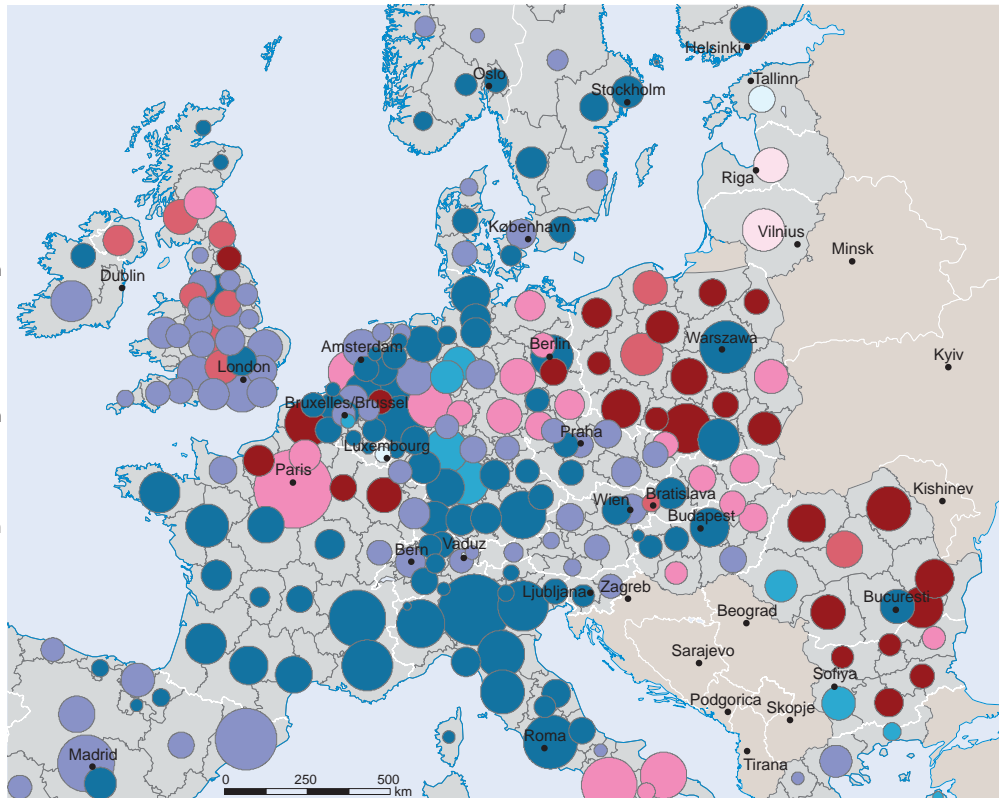


Abbildung 1.

Komponenten des regionalen Wanderungssaldos 2000-2007 (ESPON DEMIFER, 2010, 6)

Jährliche Veränderungsrate der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter (20-64 Jahre) von 2000 bis 2007 in Prozent

- -1,6 - -1,0
- -1,0 - -0,5
- -0,5 - -0,0
- 0,0 - 0,5
- 0,5 - 1,0
- 1,0 - 4,0

ESPON DEMIFER, 2010
NIDI, 2010

Quellen:
EUROSTAT, 2009-2010
NSIs, 2009-2010

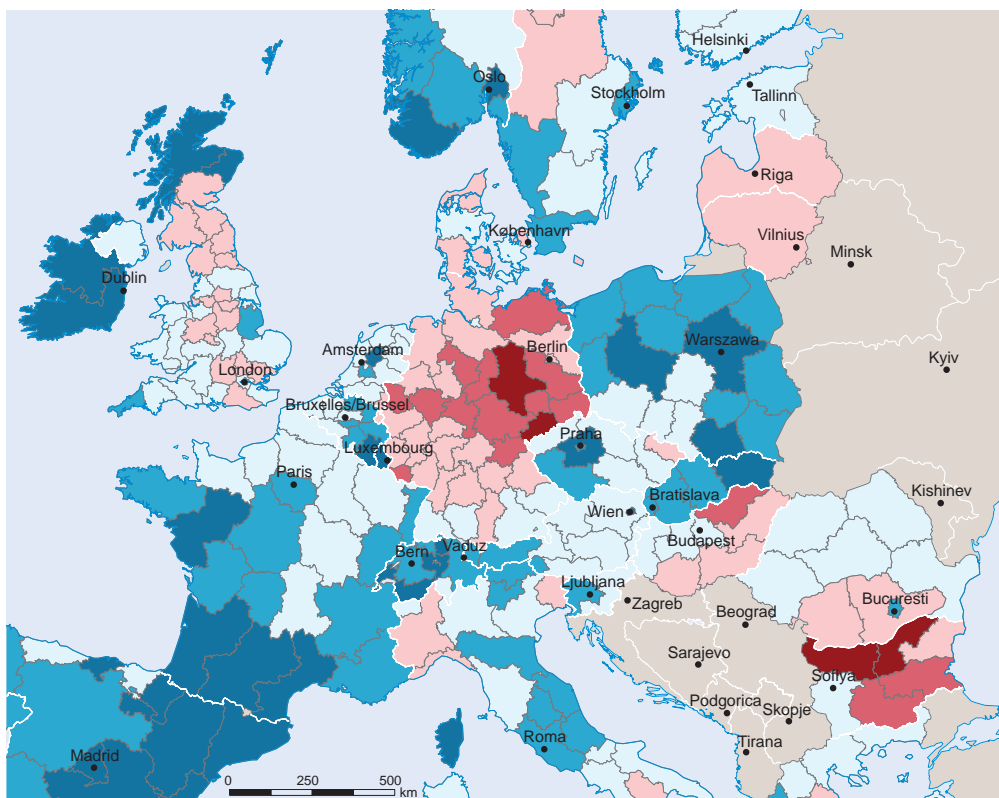


Abbildung 2.

Jährliche Veränderungsrate der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter (20-64 Jahre) 2000-2007 (ESPON DEMIFER, 2010, 8)

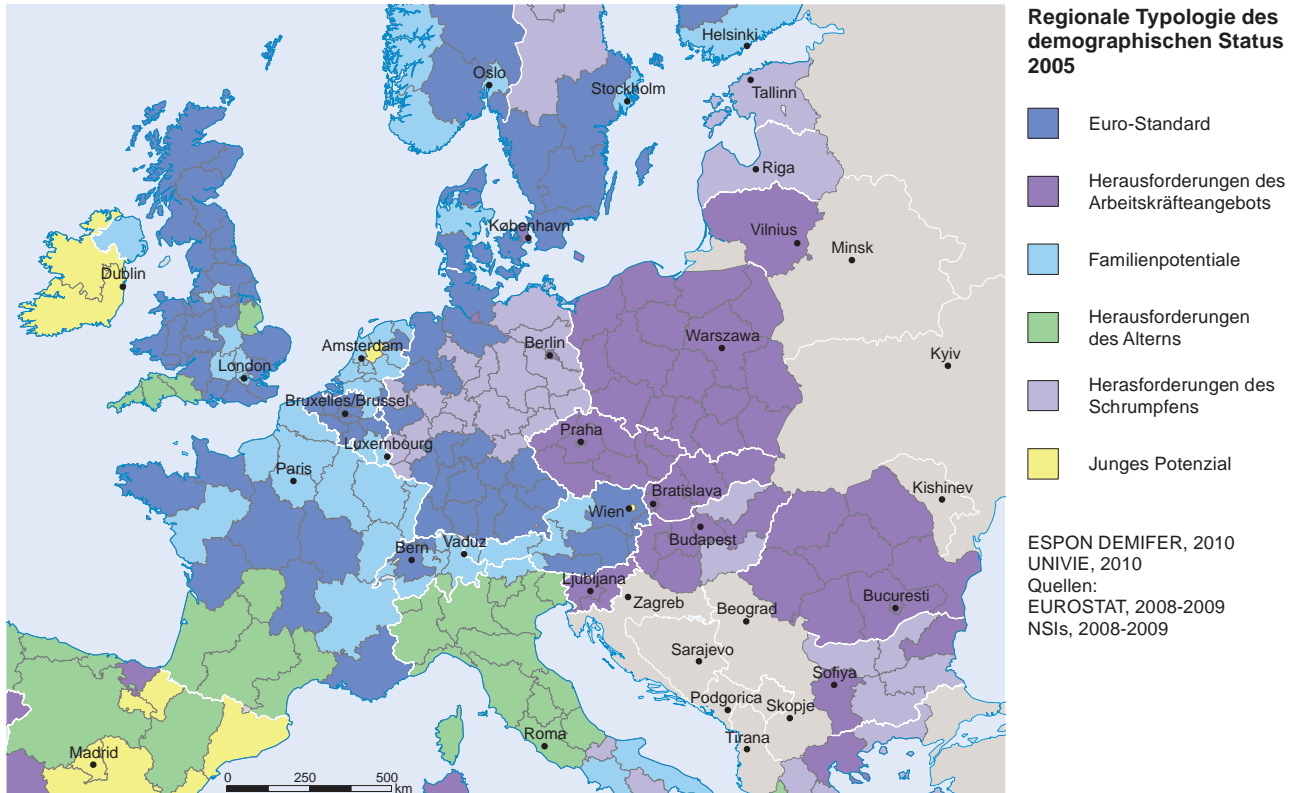


Abbildung 3.
Regionale Typologie des demographischen Status 2005 (ESPON DEMIFER, 2010, 10)

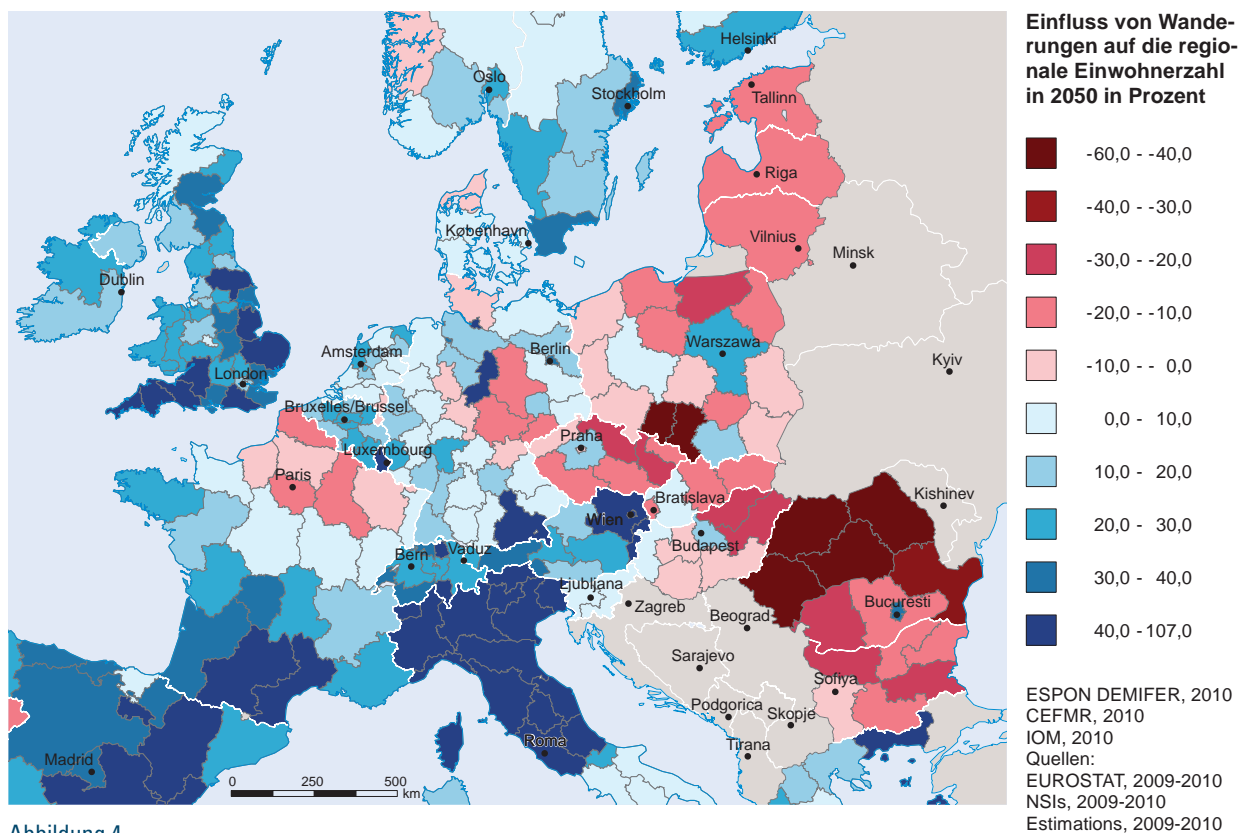


Abbildung 4.
Einfluss von Wanderungen auf die regionale Einwohnerzahl in 2050 (ESPON DEMIFER, 2010, 22)

Nach den *DEMIFER*-Analysen ist der Unterschied zwischen demographischen Gewinner- und Verliererregionen tendenziell im Wohlstand und der Erreichbarkeit begründet. Reiche und gut erreichbare Regionen sind größtenteils durch zukünftige Wanderungsgewinne gekennzeichnet, ärmere und periphere Regionen ausnahmslos durch Verluste. Die höchsten Verluste werden für osteuropäische Regionen, insbesondere in Bulgarien und Rumänien erwartet. Die höchsten Gewinne werden Regionen in Norditalien, Spanien, Südfrankreich und Großbritannien haben; wenngleich es sich dabei nicht durchwegs um die reichsten europäischen Regionen handelt, werden sie von außer- und innereuropäischen und intranationalen Wanderungsgewinnen begünstigt sein. In Deutschland werden die europäischen Entwicklungen kleinräumiger, aber mit weniger extremen Raten weitgehend wiederholt. Regionen in Westdeutschland werden durch Wanderungsgewinne profitieren. Für die neuen Bundesländer ergeben die *DEMIFER*-Berechnungen ein differenzierteres Bild: Während in Thüringen und Sachsen-Anhalt Wanderungsverluste zu erwarten sind, werden Regionen in Mecklenburg-Vorpommern, Brandenburg und Sachsen langfristig wieder positive Wanderungsbilanzen haben.

Im *DEMIFER*-Projekt wurden zudem eine Reihe von Szenarien definiert und ihre langfristigen Auswirkungen auf die Bevölkerungsentwicklung der Regionen modelliert. Die vier entwickelten Szenarien (s. Abbildung 5) unterscheiden sich in zwei Dimensionen, dem ökonomischen Wachstum und der Verteilungsgerechtigkeit:

- „Wachsendes soziales Europa“ hat durch technologische und gesellschaftliche Entwicklungen ein hohes Wirtschaftswachstum bei hoher Verteilungsgerechtigkeit.
- „Expandierender europäischer Markt“ hat ähnliches Wachstum, aber eine stark individualistisch orientierte Gesellschaft.
- „Begrenzt soziales Europa“ verfügt aufgrund höherer Umweltauflagen nur über begrenztes Wachstum bei gleichzeitig hoher Verteilungsgerechtigkeit.
- „Angespannter europäischer Markt“ verfügt über begrenztes Wachstum bei stark individualistisch orientierter Gesellschaft.

Die Szenarien werden durch eine Reihe von Annahmen zu Politiken, aber auch zu Lebensstilen konkretisiert und ergeben so in ihren Auswirkungen unterschiedliche Pfade der Bevölkerungsentwicklung in den Regionen Europas. Durch die verschiedenen Szenarien wird das

zu erwartende räumliche Muster der demographischen Entwicklung in Europa nicht grundsätzlich verändert, jedoch ändert sich durch die Szenarien in vielen Regionen die Intensität des Schrumpfens oder Wachsens der Bevölkerung. In Deutschland, wo fast alle Regionen bis zum Jahr 2050 Bevölkerungsverluste zu erwarten haben, fallen die Verluste in den beiden Wachstumsszenarien deutlich geringer aus als in den Szenarien mit geringerem Wachstum. Während in den Wachstumsszenarien nur Sachsen-Anhalt und Thüringen hohe Bevölkerungsverluste von über 25 Prozent zu erwarten haben, dehnt sich dieser Bereich in den beiden anderen Szenarien auf fast alle ostdeutschen und auch einige westdeutsche Regionen aus. Die jeweiligen Unterschiede zwischen kollektiven und individuellen Orientierungen von Verteilungspolitiken sind in Deutschland gering.

Im Fazit erwartet das *DEMIFER*-Projekt, dass die demographischen Trends und Wanderungsströme fortbestehen, die Bevölkerung im arbeitsfähigen Alter sinken wird und regionale Disparitäten zunehmen werden. Politiken zur Stärkung der europäischen Wettbewerbsfähigkeit und zur regionalen Kohäsion sind demnach erforderlich. Die Ziele solcher Politiken können entweder an die demographischen Veränderungen anknüpfen oder versuchen, diese zu beeinflussen. Letzteres ist jedoch schwierig, da demographische Entwicklungen und Wanderungsströme vor allem von der ökonomischen Situation abhängig sind.

- Politiken zur Erhöhung der Geburtenraten können nicht effektiv sein, wenn die generelle wirtschaftliche und soziale Situation nicht verbessert wird. Auswirkungen auf das Arbeitskräfteangebot wären zudem erst langfristig spürbar. Höhere Geburtenraten würden das in den nächsten zwei Jahrzehnten zu erwartende Arbeitskräftedefizit nicht beheben können.
- Politiken zur Steigerung der Mobilität zwischen europäischen Regionen werden die territoriale Kohäsion eher verschlechtern, da junge Erwachsene dann weiter von benachteiligten zu wohlhabenderen Regionen wandern werden. Politiken zur Stimulation beruflicher Mobilität werden nur dann zur territorialen Kohäsion beitragen, wenn sie Teil von Politikbündeln sind, welche die Lebensbedingungen in ärmeren Regionen verbessern. Dies kann beispielsweise durch die verbesserte Verfügbarkeit von Arbeitsplätzen, Wohnungen, Schulen und einer erhöhten Umweltqualität geschehen.
- Politiken zur Erleichterung der Einwanderung von außerhalb Europas zur Deckung der zu

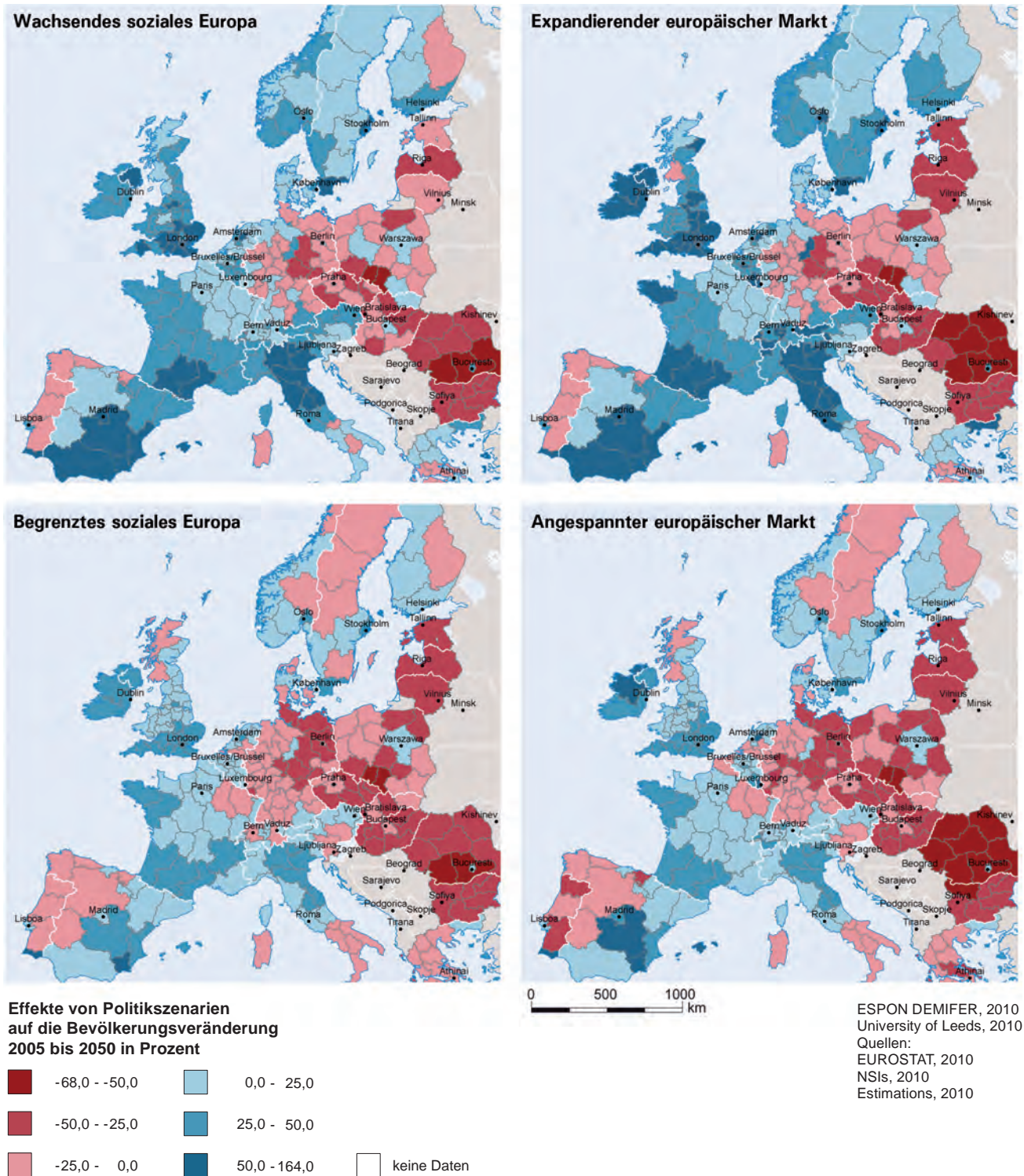


Abbildung 5. Effekte von Politikszenerarien auf die Bevölkerungsveränderung bis 2050 (ESPON DEMIFER, 2010, 6)

erwartenden Arbeitskräftenachfrage können nur mit gleichzeitig stattfindenden Integrationsmaßnahmen erfolgreich sein. Aber auch hier besteht die Gefahr wachsender Disparitäten, da gut ausgebildete Zuwanderer eher in die wirtschaftlich starken Regionen gehen.

Weitere ESPON-Projekte

Das ESPON Projekt *SEMIGRA – Selective Migration and Unbalanced Sex Ratio in Rural Regions* widmete sich einer speziellen Frage des demographischen Wandels in ländlichen Regionen. Analysiert wurden Ausmaß, Ursache und Folgen der Abwanderung junger Frauen aus ländlichen Regionen.

Die Folge der selektiven Abwanderung junger Frauen aus ländlichen Regionen sind sehr ungleichgewichtige Verhältnisse von Männern und Frauen in solchen Regionen. Abbildung 6 zeigt für eine ausgewählte Altersgruppe junger Erwachsener, die der 25- bis 29-Jährigen, dass es in den ländlichen Regionen einen teilweise deutlichen Männerüberschuss gibt, während in den eher städtisch geprägten Gebieten mehr Frauen leben. Das relativ größte Frauendefizit in Europa besteht in den Regionen der ostdeutschen Länder, welches mit den langfristigen Folgen der Wiedervereinigung begründet wird.

Basierend auf einer Clusteranalyse des Geschlechterverhältnisses in drei Altersgruppen junger Erwachsener (20-24, 25-29 und 30-34 Jahre) wurde eine Typologie der Regionen entwickelt (Abbildung 7):

- Im Typ 1 gibt es ein starkes Frauendefizit in allen drei Altersgruppen. Dieser Regionstyp tritt in Europa fast ausschließlich in den ostdeutschen Regionen auf.
- Im Typ 2 gibt es ein moderates Frauendefizit. Dieser Regionstyp tritt in vielen ost- und nord-europäischen Regionen sowie in Spanien auf. In Deutschland gehören nur vereinzelte ländliche Regionen hierzu.
- Im Typ 3 gibt es zwar ein Frauendefizit in der jüngsten Altersgruppe, aber einen Überschuss in der Gruppe der 30-34-Jährigen. Die überwiegende Zahl der ländlichen Regionen in Westdeutschland gehört diesem Regionstyp an.
- Typ 4 weist ein ausgewogenes Geschlechterverhältnis junger Erwachsener auf. Dieser Regionstyp kommt in Deutschland nicht vor.
- Typ 5 sind „feminisierende Regionen“ mit ausgeglichenem Geschlechterverhältnis in

der jüngeren Altersgruppe und Frauenüberschuss in der Gruppe der 30-34-Jährigen. Dies ist in Deutschland und vielen anderen Ländern kennzeichnend für die Stadtreionen; in Frankreich auch für viele ländliche Gebiete.

- Typ 6 weist einen Frauenüberschuss in allen drei Altersgruppen auf. In Deutschland ist er in einigen Stadtreionen anzutreffen.

SEMIGRA empfiehlt eine Reihe von Strategien, die den geschlechts- und altersselektiven Abwanderungsprozessen entgegenwirken können, aber gleichzeitig eine ausbildungsorientierte Mobilität junger Erwachsener nicht verhindern. Zusammengefasst beinhalten diese Strategien die Entwicklung eines neuen ländlichen Lebensstils, die Diversifizierung der Regionalwirtschaft, die Unterstützung eines explizit frauenfreundlichen Arbeitsmarkts sowie Maßnahmen zur Imageverbesserung und Stärkung des regionalen Selbstbewusstseins.

Vergleichbare deutsche Untersuchungen

Obwohl die voraussichtlichen Folgen des demographischen Wandels und der daraus resultierende Handlungsbedarf in der Wissenschaft bereits frühzeitig thematisiert wurden, hatte das Thema zunächst für die deutsche Raumpolitik eine eher nachrangige Bedeutung. Bereits in den 1970er und 1980er Jahren wurde der demographische Wandel u.a. durch Forschungsarbeiten der ARL (1983a, 1983b, Kretschmann 1983), von Mackensen (1984) und von Winkel (1989) detailliert und zutreffend aufgezeigt. Der Fokus der Raumpolitik lag jedoch in der Zeit auf anderen Gebieten, wie z. B. der Suburbanisierung, den Verkehrsproblemen oder der wirtschaftlichen Unterstützung strukturschwacher Regionen.

Erst mit den hohen Fortzügen vor allem jüngerer Einwohner, drastisch reduzierten Geburtenraten und als Folge von beiden stark zurück gehender Bevölkerung in den neuen Bundesländern nach der Wiedervereinigung bekam der demographische Wandel eine erhöhte Aufmerksamkeit. Der Raumordnungsbericht 2000 (BBR 2000) zeigte einerseits die großen Unterschiede zwischen den alten und den neuen Bundesländern in der Bevölkerungsentwicklung der 1990er Jahre auf und informierte andererseits räumlich differenziert über die zu erwartenden demographischen Veränderungen und insbesondere auf die besondere Betroffenheit peripherer Lagen.

Im Raumordnungsbericht 2005 (BBR 2005) wurden demographische Veränderungen mit gespaltenen Dynamik von Wachstumsräumen und sich ausweitenden Schrumpfräumen aufgezeigt.

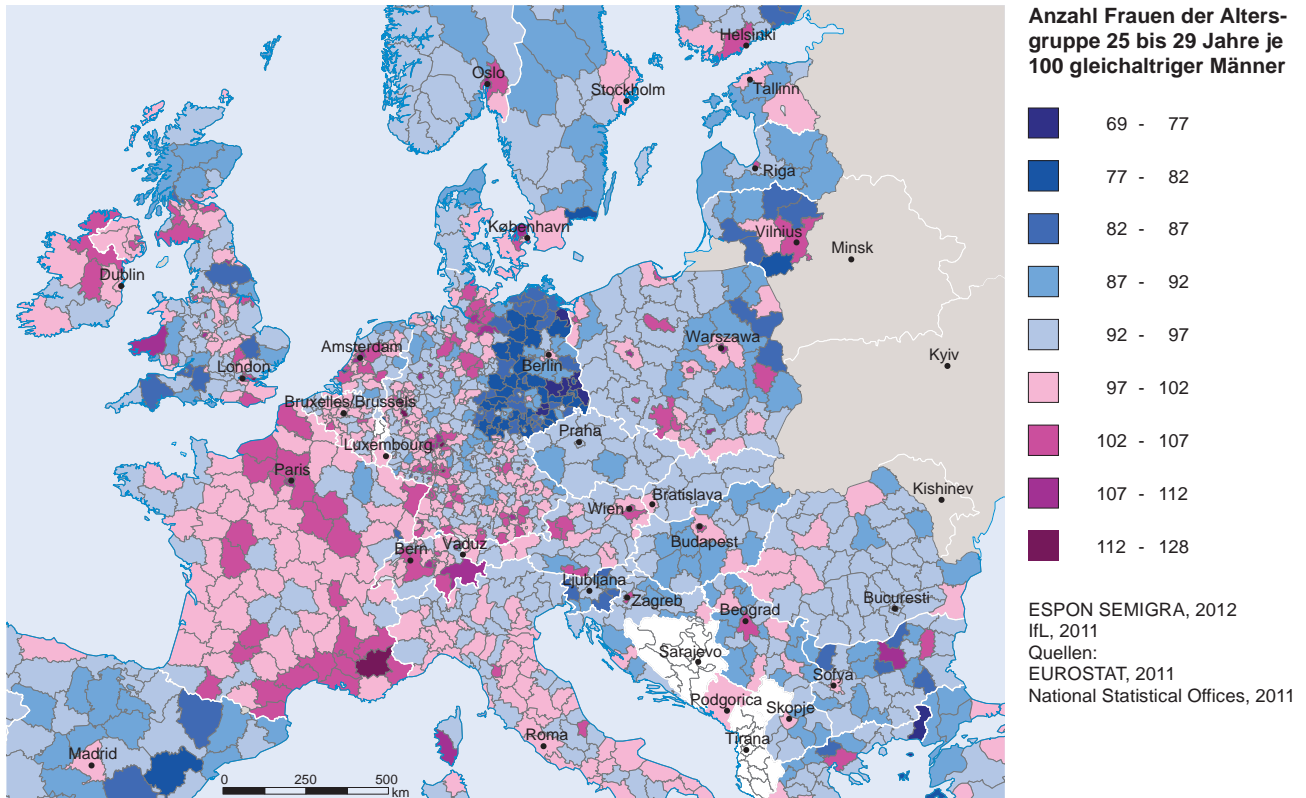


Abbildung 6.
Anzahl Frauen der Altersgruppe 25 bis 29 Jahre je 100 gleichaltriger Männer
(ESPON SEMIGRA, 2012, Annex 1, 36)

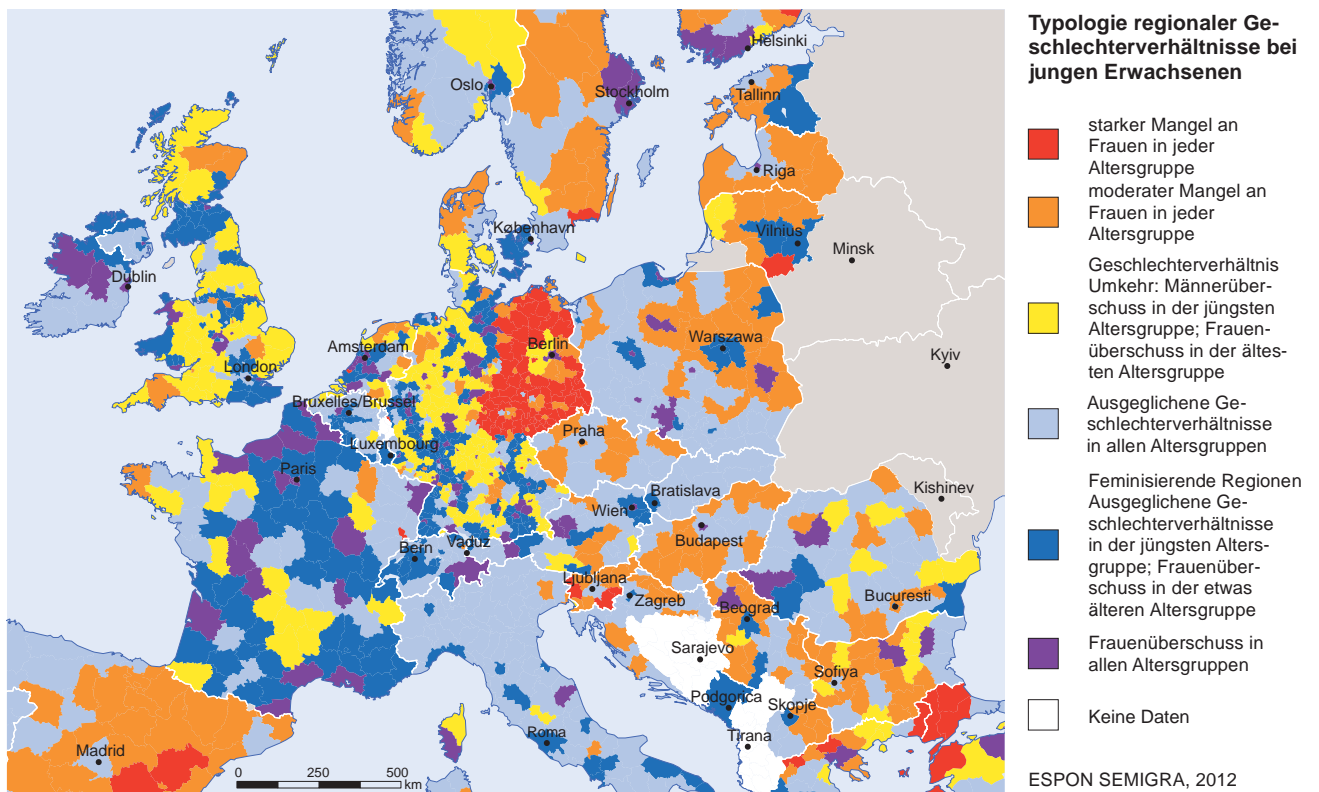


Abbildung 7.
Typologie regionaler Geschlechterverhältnisse bei jungen Erwachsenen (ESPON SEMIGRA, 2012, 9)

Es wurden die zu erwartenden Veränderungen erörtert, da mit Zuwanderungen die Geburtendefizite nicht mehr wie bisher auszugleichen waren. Zugleich verwies der Bericht auf die daraus hervorgehenden Probleme für die Daseinsvorsorge und sprach sich für eine erneute Auseinandersetzung mit dem Prinzip gleichwertiger Lebensbedingungen und deren Interpretation aus. Gleichwertigkeit sollte über eine modifizierte Ausgleichsstrategie zwischen wachsenden und schrumpfenden Regionen erreicht werden. Als wichtigste raumordnerische Aufgabe in Deutschland wurde die Bewältigung der Folgen des demographischen Wandels für die Daseinsvorsorge angeführt und als Maßnahmen zum Ausgleich und Gegensteuern der Länderfinanzausgleich, die Arbeitsmarktpolitik, Wirtschaftsförderung sowie die Fördergebiete der Gemeinschaftsaufgabe benannt.

Nach dem Raumordnungsbericht 2011 (BBSR, 2012) weist Deutschland zunehmende räumliche Unterschiede mit Wachstums- und Schrumpfräumen auf. Vom demographischen Wandel waren zuvor vor allem viele ostdeutsche Räume und einige periphere Räume betroffen, die zugleich eine dünne Besiedlungsdichte, wirtschaftliche Strukturschwächen bei fehlenden Arbeitsplätzen und finanzschwache Kommunen aufweisen. Die Folgen der niedrigen Geburtenzahlen wurden dort durch Abwanderungen verstärkt.

Die Bevölkerungsprognose 2025 des Raumordnungsberichts weist eine deutliche Ausdehnung der Schrumpfungsregionen aus. Demnach werden die Regionen der neuen Bundesländer, mit Ausnahme des Berliner Umlandes im Land Brandenburg, die stärksten Bevölkerungsverluste von zumeist mehr als 20 Prozent aufweisen. Deutliche Bevölkerungsverluste sind auch in vielen westdeutschen, häufig ländlich-peripher geprägten Regionen, aber auch in einigen altindustrialisierten Regionen wie im Ruhrgebiet und im Saarland zu erwarten. Bevölkerungswachstum wird für die suburbanen Bereiche der westdeutschen Metropolregionen und Berlin sowie für einige außerhalb dieser Räume liegende Regionen in Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen, Baden-Württemberg und Bayern prognostiziert.

Das großräumige Muster der Schrumpfungsregionen, mit den neuen Ländern und einem breiten Korridor durch Hessen und das südliche Niedersachsen ins Ruhrgebiet, und der Wachstumsregionen ist im Einklang mit den szenariobasierten Prognosen des ESPON-Projekts *DEMIFER* (s. Abbildung 5). Allerdings zeigen dessen bis 2050 reichende Prognosen, dass längerfristig auch

viele der nach dem Raumordnungsbericht noch bis 2025 wachsenden Regionen danach klare Bevölkerungsrückgänge zu erwarten haben. Die aktuelle langfristige Bevölkerungsvorausberechnung des Statistischen Bundesamtes weist ebenfalls für alle Bundesländer einen Rückgang der Gesamtbevölkerung bei einer absoluten Steigerung der Zahl der älteren Menschen über 65 Jahren aus (Statistisches Bundesamt, 2009).

Der Bertelsmann-Stiftung kommt mit der Aktion demographischer Wandel und dem Demographie-Portal besondere Bedeutung zu. Die Langzeitstudie zum demographischen Wandel war eine Querschnittsbetrachtung und setzte sich in der Breite umfassender mit den Veränderungen, Ursachen und Handlungsoptionen als die ESPON-Projekte auseinander, wobei sie sich jedoch nur auf Deutschland bezieht (Bertelsmann-Stiftung 2006a; 2006b). Im Demographie-Portal werden für alle deutschen Gemeinden mit mehr als 5.000 Einwohnern relevante Einwohnerdaten, insbesondere Altersstrukturdaten erfasst und deren voraussichtliche Entwicklung bis zum Jahr 2030 prognostiziert. Es steht hiermit eine umfassende Datenbasis zur demographischen Entwicklung für den Abruf durch die Kommunen bereit (Bertelsmann Stiftung 2010; 2011).

Das Berlin-Institut für Bevölkerung und Entwicklung bewertet regelmäßig die „Demographische Lage der Nation“ auf der Basis von demographischen und wirtschaftlichen Daten und Prognosen (Kröhnert u.a. 2011). Der rein demographische Wertungsteil konstatiert für die meisten Regionen Ostdeutschlands eine schwierige Situation; Ausnahmen sind Berlin und Potsdam und ihre Umlandkreise sowie die Städte Erfurt, Halle, Dresden und Leipzig. Als schwierig wird die Lage auch für viele Regionen Westdeutschlands angesehen, etwa für altindustrialisierte Regionen wie das Ruhrgebiet und das Saarland, für einige ländliche Gebiete sowie für die Gebiete entlang der ehemaligen innerdeutschen Grenze und entlang der Grenze zur Tschechischen Republik. Positive Entwicklungstrends werden lediglich für die größeren Städte aufgrund von Zuwanderungen und höheren Kinderzahlen je Frau gesehen. Unter den 70 besten Kreisen in der demographischen Trendwertung sind 65 kreisfreie Städte, darunter sogar auch fast alle Städte des Ruhrgebiets.

Die vorgenommene Wertung der zukünftigen Entwicklung ist ansonsten ernüchternd, stehen doch fast alle deutschen Regionen vor einer langen Phase des Schrumpfens und weiterer Verschiebungen der Altersstruktur mit deutlichen Konsequenzen für Wirtschaft und Arbeitsmarkt, Lebensbedingungen und Staatsfinanzen.

„All diese Entwicklungen sind vorgezeichnet, und die Zeit der direkten Interventionsmöglichkeiten ist vorbei“ (ebd., S. 6). Handlungsempfehlungen zielen daher vor allem auf bürgerschaftliches Engagement, welches es auch von staatlicher Seite zu unterstützen gilt.

Aufschlussreich ist eine durch das Berlin-Institut vorgenommene vergleichende Analyse der demographischen Entwicklung von Deutschland und Frankreich (Sievert und Klingholz 2009). In Frankreich liegt die Geburtenzahl je Frau aufgrund einer schon lange familienfreundlichen Fiskalpolitik und qualitativ guten Betreuungsangeboten deutlich höher als in Deutschland. Bevölkerungswachstum basierte in Deutschland schon seit Jahrzehnten auf Zuwanderung, während in Frankreich hierfür zu 80 Prozent der Geburtenüberschuss verantwortlich ist. Frankreich hat so anders als Deutschland kaum schrumpfende Regionen. Und in Zukunft könnten die heutigen Unterschiede in der Altersstruktur der beiden Länder dazu führen, dass die Einwohnerzahl des wachsenden Frankreichs höher wird als die des schrumpfenden Deutschlands, obwohl Deutschland aktuell etwa 15 Millionen Einwohner mehr als Frankreich hat. Diese deutlich unterschiedlichen demographischen Entwicklungspfade deutscher und französischer Regionen werden auch klar in den Szenarien des ESPON-Projekts *DEMIFER* ablesbar (s. Abbildung 5).

Ähnlich wie im ESPON-Projekt *DEMIFER* wird auch in deutschen Studien die besondere Bedeutung der Migration für die demographische Entwicklung herausgestellt. So zeigt Bruckner (2012) auf, dass Zuwanderung den demographischen Wandel abmildern kann, aber auch, dass die noch wachsenden Regionen Deutschlands hohe Anteile von Ausländern und Personen mit Migrationshintergrund mit zumeist höheren Geburtenraten haben, die schrumpfenden Regionen dagegen häufig nur sehr geringe Anteile.

Bedeutung für die deutsche Raumpolitik

Das Grundgesetz benennt die Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse im Bundesgebiet als bundesstaatliches Rechtsgut, eine Vorgabe die gleichfalls auch im Raumordnungsgesetz als Leitvorstellung benannt ist. Das bedingt, dass für jeden Teilraum Deutschlands ein bestimmter Standard in akzeptabler Qualität und Erreichbarkeit verfügbar sein sollte. Darauf ist die Raumpolitik auszurichten. Die demographische Entwicklung gefährdet jedoch in vielen Regionen mit sinkenden Bevölkerungszahlen, zunehmender Alterung, Wegzug junger, mobiler und engagierter Bürger die Bildungs- und Versorgungsinfrastruktur oder hat bereits zu unzu-

länglichen Versorgungssituationen geführt. Die wachsenden räumlichen Unterschiede in den Lebensbedingungen der Bevölkerung aufgrund der demographischen Veränderungen stellen so eine große Herausforderung für die deutsche Raumpolitik dar. Der demographische Wandel ist daher zu einem Schwerpunktthema der Raumpolitik von Bund und Ländern geworden.

Aufgrund des Problemdrucks durch die negative Bevölkerungsentwicklung bekam vor allem in den ostdeutschen Bundesländern die Auseinandersetzung mit den demographischen Veränderungen seit Ende der 1990er Jahre zunehmenden politischen Stellenwert. In Thüringen ließ beispielsweise die Landesplanung die Auswirkungen untersuchen, um Handlungsbedarf und konzeptionelle Möglichkeiten einzugrenzen (Winkel und isw 2000). In Sachsen werden seit 2004 vom Ministerpräsidenten Demographiegipfel durchgeführt, um insbesondere Strategieansätze und gute Lösungen zu erörtern (Sächsische Staatskanzlei 2006, 2010a). Im Jahre 2010 wurde ein Handlungskonzept Demographie verabschiedet. Dessen strategische Ziele zeigen auf, dass jenseits von familienpolitischen Maßnahmen insbesondere die Raumpolitik gefordert ist, dem demographischen Wandel zu begegnen (Sächsische Staatskanzlei 2010b, S. 8):

- „Bedingungen für Beschäftigung und Einkommen verbessern: Vereinbarkeit von Beruf und Familie, Fachkräftesicherung, Industrie, Handwerk, wissensbasierte Dienstleistungen, Gesundheitswirtschaft, Tourismus u. a.
- Lebenslanges Lernen und Innovationsfähigkeit befördern: frühkindliche Bildung, Schulentwicklung, Bildungsabschlüsse, Weiterbildung und Qualifizierung, soziale und interkulturelle Bildungskompetenz, Forschung und Entwicklung u. a.
- Regionale Daseinsvorsorge sichern: Schullandschaft, medizinische Versorgung, Altenhilfe, Pflegedienste, Behindertenhilfe, Brandschutz und Rettungswesen, öffentliche Sicherheit und Ordnung, Verwaltungsdienstleistungen, schneller Internetzugang, Verkehrsanbindung, ÖPNV, kulturelle Infrastruktur u. a.
- Generationenübergreifendes Miteinander verstetigen: Ehrenamt, aktive Bürgerbeteiligung, Generationendialog, finanzielle Nachhaltigkeit u. a.
- Umbau der Siedlungs- und Versorgungsstruktur fortsetzen: Stadt- und Dorfbau, Beseitigung des Funktionsverlusts von Gebäuden, generationengerechtes Wohnen, Sicherung der Ver- und Entsorgung u. a.

- Regionale Daseinsvorsorge sichern: Schullandschaft, medizinische Versorgung, Altenhilfe, Pflegedienste, Behindertenhilfe, Brandschutz und Rettungswesen, öffentliche Sicherheit und Ordnung, Verwaltungsdienstleistungen, schneller Internetzugang, Verkehrsanbindung, ÖPNV, kulturelle Infrastruktur u. a.
- Chancen des aktiven Alterns nutzen: Alters-einkommen, Altern in Gesundheit, Seniorens-couts, bürgerschaftliches Engagement u. a.
- Moderne und zukunftsfähige Verwaltung schaffen: Durchführung einer umfassenden Aufgaben-, Ausgaben- und Strukturkritik, Beschränkung auf Kernaufgaben, Einbeziehung von Privaten, hohe Servicequalität, zunehmende Digitalisierung u. a.“
- Entwicklung von Konzepten und Methoden zum Umgang mit den Herausforderungen, insbesondere zur Sicherung der Daseinsvorsorge;
- Umsetzung der Konzepte zur Erprobung in Modellvorhaben;
- Sensibilisierung von Politikern und Bürgern für diese Herausforderungen, um Handlungsaktivitäten anzuregen;
- Eingrenzung des regionalen und kommunalen Hilfebedarfs zur Entwicklung geeigneter Fördermaßnahmen.

Die Bundesregierung hat 2011 einen ersten Demographiebericht vorgelegt (BMI 2011), gefolgt von einem bundesdeutschen Demographiegipfel unter Einbezug sämtlicher Ressorts und Ministerien im Jahre 2012. Im Demographiebericht wird die demographische Lage Deutschlands in Hinblick auf sieben Politikfelder, (i) Familie und Gesellschaft, (ii) Migration und Integration, (iii) Wirtschaft, Arbeit, Bildung und Forschung, (iv) Alterssicherung, (v) Gesundheit und Pflege, (vi) ländliche Räume und Stadtregionen, Infrastruktur und Mobilität sowie (vii) Staat und Verwaltung analysiert. Für räumliche Politiken wird gefolgert, dass es keinen allgemeingültigen Lösungsansatz für ganz Deutschland gibt. „Vielmehr gilt es, örtlich angepasste Lösungen zu entwickeln, um die jeweiligen regionalen und wirtschaftlichen Gegebenheiten, wie zum Beispiel unterschiedliche Siedlungsstrukturen und Erreichbarkeitsverhältnisse oder unterschiedliche Fortschritte bei der Modernisierung von Angeboten, zu berücksichtigen. Da viele Aufgaben durch eine engere Kooperation effizienter gelöst werden können, werden regionale Kooperationen über Gemeinde- und Landkreisgrenzen hinweg zunehmend an Bedeutung gewinnen“ (BMI 2011, S. 197f).

Seit über zehn Jahren fördern das BMVBS und das BBSR die Umsetzung der theoretischen Erkenntnisse in konkreten Praxisvorhaben (Modellvorhaben der Raumordnung – MORO). Die Ergebnisse werden wissenschaftlich ausgewertet und aufbereitet als Anregung für die Praxis veröffentlicht. In diesen Aktivitäten ging es im Wesentlichen um die:

- Ermittlung der Folgen für die Raumentwicklung und Entwicklung in den Kommunen;
- Eingrenzung des derzeitigen und zukünftigen Handlungsbedarfs;

Ursachen und Folgen des demographischen Wandels sind so in Deutschland umfangreich erforscht; die grundsätzlichen Handlungsoptionen sind benannt. ESPON-Projekten wie *DEMIFER* und *SEMIGRA* kommt wegen der dargelegten Erkenntnisse zu Ausmaß, Ursachen und Folgen der bisherigen und zukünftig zu erwartenden Bevölkerungsentwicklung für die Auseinandersetzung mit dem demographischen Wandel in Deutschland eine wichtige Bedeutung in mehrerer Hinsicht zu. Die Projekte erlauben eine Einordnung der deutschen Regionen in den europäischen Zusammenhang. Sie machen die besondere Position der meisten deutschen Regionen, eine Art Vorreiterrolle in Europa, in Bezug auf sinkendes Arbeitskräfteangebot und Alterung sichtbar.

Deutlich wird auch die maßgebliche Bedeutung der Wanderungsbewegungen, die letztlich nur im gesamteuropäischen Zusammenhang erklärbar und einschätzbar sind.

Die Szenarioberechnungen von *DEMIFER* zeigen, dass die deutschen Regionen mit den langfristig zu erwartenden Bevölkerungsverlusten eher in einer Gruppe mit osteuropäischen Regionen zu fassen sind, auch wenn die Ursachen der Bevölkerungsverluste unterschiedlich sind. Andererseits wird für die meisten Regionen West- und Nordeuropas, auch für ländliche, dünn besiedelte Regionen, ein Wachstum der Bevölkerung in den nächsten Jahrzehnten erwartet. Hier gilt für die deutsche Raumpolitik nachzuvollziehen, wie es in diesen Ländern und Regionen geschafft wurde, den demographischen Wandel zu mildern.

ESPON *SEMIGRA* zeigt zusätzlich den in Europa in dieser räumlichen Konzentration und in diesem Ausmaß fast einmalig vorliegenden Problemdruck der selektiven Abwanderung junger Frauen aus den ländlichen Räumen in Ostdeutschland, welcher besonderer raumpolitischer Aufmerksamkeit bedarf.

3 Daseinsvorsorge

Unter Daseinsvorsorge wird die Gewährleistung eines öffentlichen Angebotes der vom Gesetzgeber als lebensnotwendig eingestuften materiellen, personellen sowie institutionellen Güter und Dienstleistungen verstanden, die zur Versorgung der Bevölkerung und Wirtschaft erforderlich sind. Sie sollen zu sozialverträglichen Preisen, in akzeptabler Mindestqualität und in akzeptabler Nähe bzw. Erreichbarkeit flächendeckend angeboten werden. Infolge des Trends zur Liberalisierung und Privatisierung werden jedoch immer mehr dieser Leistungen privatwirtschaftlich erbracht. So zieht sich der Staat zunehmend auf eine Gewährleistungsverantwortung zurück und überlässt die Leistungserbringung privatwirtschaftlichen Anbietern (BBSR 2012). Die Versorgungsverantwortung verbleibt jedoch größtenteils beim Staat und den Kommunen.

Im englischen Sprachgebrauch wird für den Begriff Daseinsvorsorge überwiegend der Terminus „Services of General Interest“ benutzt. Das entsprechende Grünbuch der Europäischen Kommission unterscheidet drei Kategorien von Dienstleistungen von allgemeinem Interesse (Europäische Kommission, 2003):

- Von großen netzgebundenen Wirtschaftszweigen erbrachte Dienstleistungen von allgemeinem ökonomischen Interesse, für die die Märkte von der Gemeinschaft zunehmend geöffnet wurden, für die gleichzeitig aber auch ein umfangreiches Regelwerk geschaffen wurde. Hierzu zählen insbesondere Telekommunikation, Postdienste, Strom, Gas und Verkehr.
- Sonstige Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse ohne umfassendes handelsbezogenes Regelwerk auf Gemeinschaftsebene. Hierzu gehören z.B. die Abwasserwirtschaft, die Abfallwirtschaft oder der öffentlich-rechtliche Rundfunk.
- Nichtwirtschaftliche Tätigkeiten ohne Auswirkungen auf den innergemeinschaftlichen Handel. Hierbei handelt es sich um eine heterogene Gruppe von nur wenig gemeinschaftlich regulierten Dienstleistungen, die weitgehend mit den sozialen Funktionen des modernen Wohlfahrtsstaates assoziiert werden können.

Der demographische Wandel hat umfassende Auswirkungen auf die Daseinsvorsorge. Durch ihn werden umfangreiche Anpassungsmaßnahmen an die veränderte Nachfrageentwicklung und die Strukturen erforderlich (BBSR 2012).

Durch den Rückgang der Bevölkerung oder einzelner Altersgruppen wird z. T. die Tragfähigkeit von Einrichtungen der Daseinsvorsorge unterschritten, und es kann zu Funktionsstörungen kommen. Da sich der demographische Wandel zugleich abträglich auf die öffentlichen Einnahmen auswirkt, steigt der Druck zur Schließung von Einrichtungen. Infolge der zunehmenden Alterung der Bevölkerung und des demographisch bedingten Leistungsschwundes der Familien wirkt zudem die Bewältigung des Versorgungsbedarfs für die Senioren ansteigende Probleme auf. Diese Entwicklung gefährdet die Gleichwertigkeit der Lebensbedingungen in den Regionen und Kommunen.

Das ESPON-Projekt *SeGI*

Das Projekt ESPON *SeGI – Indicators and Perspectives for Services of General Interest in Territorial Cohesion and Development* analysierte die Daseinsvorsorge vor allem unter räumlichen Fragestellungen. Im Mittelpunkt standen Fragen der Messbarkeit und Vergleichbarkeit der verschiedenen Infrastrukturen und Dienstleistungen der Daseinsvorsorge, ihrer räumlichen Verteilung in Europa und der territorialen Kohäsion. Neben dem Abschlussbericht des Projekts sind die wesentlichen Ergebnisse von *SeGI* auch in einem vom BBSR herausgegebenen Europäischen Atlas zur Daseinsvorsorge (BBSR, 2013) sowie in einer ESPON-Broschüre (ESPON, 2013) zusammengefasst.

Das ESPON-Projekt *SeGI* versteht Daseinsvorsorge im europäischen Kontext als politisch-normativen Begriff, der im allgemeinen Verständnis diejenigen Arrangements, Aufgaben, Funktionen sowie Infrastrukturen umfasst, die von essentieller Bedeutung für die Wohlfahrt, Lebensqualität und Partizipation der Bürger und für das erfolgreiche Funktionieren der Wirtschaft sind. Entsprechend diesen beiden wesentlichen Gruppen von Nutznießern werden in *SeGI* zwei Kategorien der Daseinsvorsorge unterschieden und analysiert:

- „Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse“ umfassen die technischen Infrastrukturen und Dienstleistungen wie Gas, Elektrizität, Energie, Verkehr, Wasser, Abfall, Kommunikation, Post.
- „Soziale Dienstleistungen von allgemeinem Interesse“ umfassen u.a. Ausbildung, Gesundheitswesen, Kinderbetreuung, Altenfürsorge, soziale Fürsorge, Sozialhilfe, (sozialer) Wohnungsbau

und arbeitsmarktbezogene Dienstleistungen. Dienstleistungen, die weitgehend mit den sozialen Funktionen des modernen Wohlfahrtsstaates assoziiert werden können.

Auf Basis einer Analyse verschiedener Dokumente der Europäischen Kommission und der Europäischen Union arbeitet *SeGI* heraus, dass die Daseinsvorsorgebereitstellung fünf Komponenten beinhalte: (1) Verfügbarkeit (z.B. Anzahl Ärzte in einer Gebietseinheit), (2) Erreichbarkeit (z.B. Reisezeit zum nächsten Krankenhaus), (3) Erschwinglichkeit (z.B. Selbstbeteiligung bei medizinischer Versorgung), (4) Qualität (z.B. Fehlerquote bei ärztlichen Eingriffen) und (5) Vielfalt (Wahlmöglichkeit zwischen verschiedenen Angeboten). Als Problem wird jedoch konstatiert, dass die bei Eurostat und anderen internationalen Datenbanken verfügbaren Indikatoren lediglich die erste Komponente, Verfügbarkeit, in größerem räumlichen Detail für einige Themenfelder der Daseinsvorsorge abdecken, während die anderen vier Komponenten nicht oder nur unzureichend adressiert werden.

SeGI argumentiert, dass ein Monitoring des Daseinsfürsorgeangebots auf Basis aller fünf Komponenten und mit geeigneter räumlicher Differenzierung Voraussetzung sei zur fundierten Erörterung von Politikoptionen im Kontext sozialer, ökonomischer und territorialer Kohäsion. Wichtige Ziele wie Wettbewerbsfähigkeit oder soziale Inklusion seien zu komplex, um nur auf der Basis der reinen Verfügbarkeit von einzelnen Daseinsfürsorgeangeboten ohne Berücksichtigung der weiteren Komponenten analysiert zu werden.

Trotz der Einschränkungen der Datenverfügbarkeit ist es dem ESPON-Projekt *SeGI* gelungen, Indikatoren für eine weite Spannbreite verschiedener Aspekte der Daseinsvorsorge räumlich differenziert für das ESPON-Gebiet aufzubereiten. Für einige Fallstudien wurde zudem die Erreichbarkeit von Einrichtungen der Daseinsvorsorge analysiert. Die Karten der Abbildungen 8 bis 11 zeigen zunächst ausgewählte Ergebnisse zur räumlichen Verteilung einzelner Angebote der sozialen Daseinsvorsorge in den Regionen Europas.

Die Ausbildungssysteme der Länder Europas sind zum Teil nur schwer zu vergleichen. Verschiedene Schulsysteme, unterschiedliche Eintritts- und Übergangsalter oder nicht gleichwertige Abschlüsse können zu Verzerrungen bei indikatorgestützten Vergleichen führen. In *SeGI* wurden unter Hinweis auf derartige Einschrän-

kungen vergleichende Analysen für verschiedene Stufen in der schulischen und beruflichen Ausbildung vom Vorschulalter bis hin zur tertiären Ausbildung durchgeführt. Abbildung 8 zeigt beispielhaft den Anteil der Personen, der sich in tertiärer Ausbildung, d.h. in Ausbildung an Fach- oder Hochschulen, befindet. Der Anteilswert berechnet sich als Zahl der Personen in dieser Ausbildungsstufe an der Gesamtzahl der Einwohner in der Altersklasse von 18 bis 24 Jahren, wobei die relevanten Jahre je nach Land leicht variieren. Der Anteil der Personen in tertiärer Ausbildung dient als Proxyindikator für die Ausbildungskapazität der einzelnen Regionen. Regionen mit Universitäten haben die höchsten Quoten. In vielen Ländern, v.a. in Ost- und Südeuropa gibt es große Unterschiede in den tertiären Ausbildungsraten, häufig zwischen Hauptstadtregionen und anderen Regionen.

Andere Länder, vor allem die meisten nördlichen Länder, haben eine ausgeglichene räumliche Verteilung, zumeist auf höherem Niveau. Deutschland befindet sich im mittleren Bereich. Die meisten deutschen Regionen haben eine tertiäre Ausbildungsquote von unterhalb 40 Prozent. Die niedrigsten Werte haben Regionen in einem Band von Bremen und Hamburg nach Berlin sowie in einzelnen Regionen von Rheinland-Pfalz und Bayern. Die höchsten tertiären Ausbildungsquoten liegen erwartungsgemäß in den Regionen mit großen Universitäten, d.h. den drei Stadtstaaten und den großen Universitätsstädten in Westdeutschland, aber auch in Thüringen, Sachsen und Brandenburg.

Ein ganz anderer Aspekt der Daseinsvorsorge wird beispielhaft in Abbildung 9 mit der Anzahl der Theater, Opernhäuser, Museen und Kunstgalerien je 100.000 Einwohnern dargestellt. Kulturelle Aktivitäten tragen direkt zu etwa 2,5 Prozent des Bruttoinlandsprodukts in Europa bei, die indirekten Effekte sind weitaus höher. Kulturelle Aktivitäten korrelieren stark mit dem wirtschaftlichen Wohlstand, Entsprechend variiert die Zahl der hier zugrunde gelegten Einrichtungen stark zwischen den Ländern und Regionen Europas. Zumeist sind die höchsten Ausstattungszahlen in Stadtregionen und weniger in ländlichen Regionen vorhanden. Deutschland steht insgesamt in Europa deutlich überdurchschnittlich da. Berlin, Köln, Frankfurt und München haben die höchsten Ausstattungswerte. Standardisiert an der Einwohnerzahl haben aber auch viele Regionen in Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen, Thüringen oder Baden-Württemberg relativ hohe Werte im europäischen Vergleich.

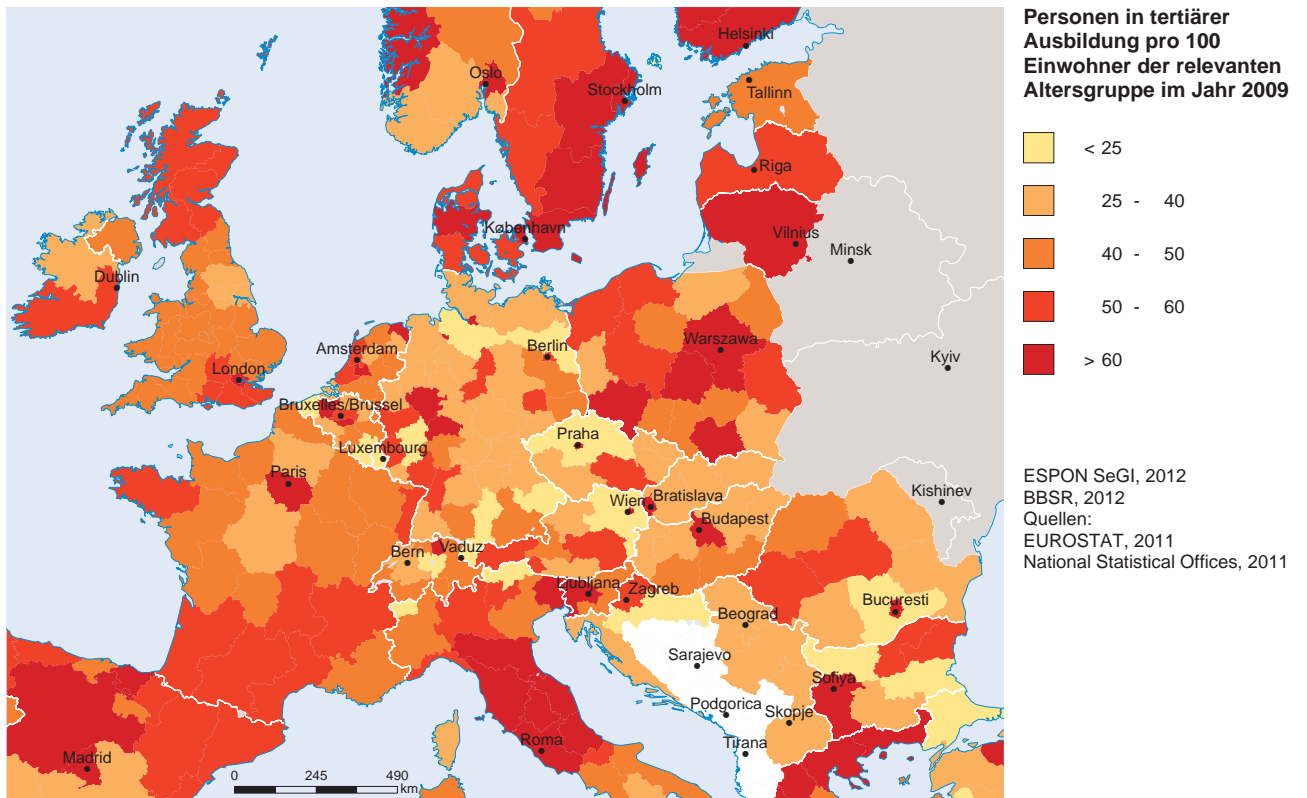


Abbildung 8.
Personen in tertiärer Ausbildung (ESPON SeGI in BBSR, 2013, 59)

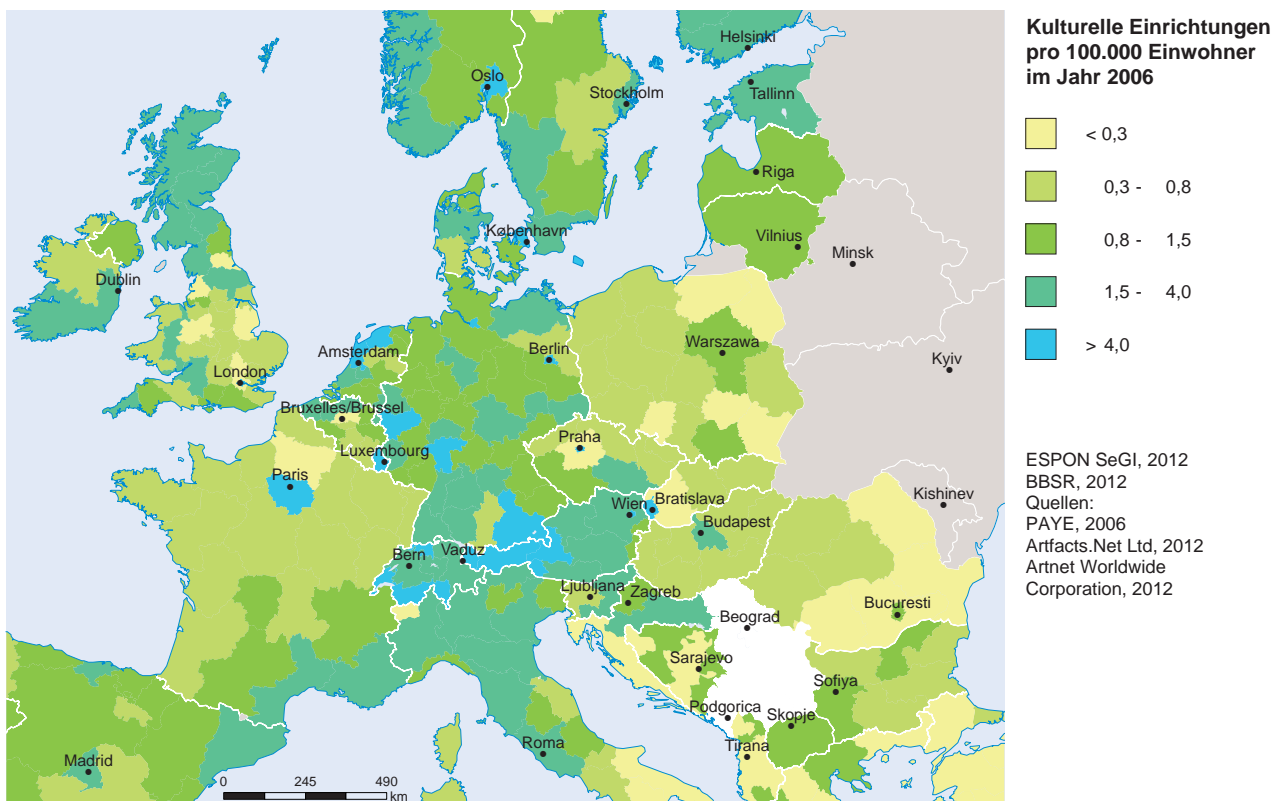


Abbildung 9.
Kulturelle Einrichtungen (ESPON SeGI in BBSR, 2013, 91)

Das Gesundheitswesen ist ein Grundpfeiler der Daseinsvorsorge. ESPON *SeGI* hat neben der Anzahl der Krankenhausbetten insbesondere die regionale Differenzierung von Fachpersonal im Gesundheitsbereich analysiert. Abbildung 10 zeigt beispielhaft die Anzahl der Ärzte einschließlich der Fachärzte je 100.000 Einwohner für die Regionen Europas. Auffällig sind die geringen Werte in vielen Ländern Ost- und Südosteuropas. Aber auch im Vereinigten Königreich haben viele Regionen eine Ärztedichte von weniger als 280 Ärzten je 100.000 Einwohner. In den meisten Ländern gibt es große Unterschiede zwischen den Regionen. Im Allgemeinen steigt die relative Anzahl der Ärzte mit der Bevölkerungsdichte, d.h. ländliche Regionen verfügen über weniger Ärzte je Einwohner. Der Ärztebesatz in den deutschen Regionen liegt fast überall über dem Median der europäischen Regionen (308 Ärzte je 100.000 Einwohner).

Auch die regionalen Unterschiede (gemessen auf der Ebene von NUTS-2-Regionen, d.h. Regierungsbezirken) sind weniger ausgeprägt als in anderen Ländern Europas. In Deutschland verfügen die Stadtstaaten sowie die Regionen Köln und München über die relativ höchsten Ärztezahlen, die niedrigsten gibt es in Nordost-Niedersachsen.

Ergänzend zeigt Abbildung 11 die Zahl der Krankenpflegekräfte einschließlich Hebammen je 100.000 Einwohner. Wiederum gibt es signifikante Unterschiede zwischen den Ländern Europas mit höchsten Werten in den nordischen Ländern, den Benelux-Ländern und der Schweiz, gefolgt von Deutschland und dem Vereinigten Königreich. In diesen Ländern liegen die Werte häufig bei deutlich über 1.000 Krankenpflegekräften je 100.000 Einwohner. Die Regionen in den Ländern Ost- und Südeuropas haben die niedrigsten Werte. Sie liegen mit wenigen Ausnahmen zumeist unter 720 Pflegekräften, häufig sogar unter 500 Pflegekräften je 100.000 Einwohner, d.h. das Verhältnis Krankenpflegekräfte zu Einwohner ist um mehr als die Hälfte geringer als in den besser aufgestellten Regionen und Ländern. In den deutschen Regionen gibt es mindestens 900 Pflegekräfte, in den meisten Regionen sogar über 1.000 Pflegekräfte, teilweise reichen die Werte bis nahezu 1.400 Krankenpflegekräften je 100.000 Einwohner.

Die räumliche Dimension der einzelnen Infrastrukturen und Dienstleistungen der Daseinsvorsorge hängt vom Grad der Spezialisierung und der Frequenz der Nachfrage ab. Allgemeine Dienstleistungen, die häufig von einer größeren Gruppe von Menschen nachgefragt werden wie beispielsweise vorschulische Kinderbetreuung oder Gesundheitsdienstleistungen werden gewöhnlich räumlich sehr nah bei der Nachfrage angeboten. Hoch spezialisierte Dienstleistungen, die weniger häufig und in geringerer Quantität nachgefragt werden wie beispielsweise Universitäten oder fachlich spezialisierte Krankenhäuser, weisen deutlich zentralisiertere räumliche Muster auf. In Europa variieren Umfang und Qualität der Daseinsvorsorgesituation stark zwischen Regionen hinsichtlich Anbietern, Nutzern und aufgrund externer Faktoren, wie der regionalen Finanzkraft und administrativen, gesellschaftlichen und gewachsenen Strukturen.

Angebot und Nachfrage werden zudem stark von räumlichen Gegebenheiten beeinflusst. Auf Inseln oder in bergigen Regionen sind physische Barrieren zu überwinden, die das Angebot der Daseinsvorsorge beeinflussen. In ländlichen und peripheren Gebieten sind häufig große Distanzen zurückzulegen, um kritische Massen der Nachfrage zu haben, so dass dort Daseinsvorsorge teurer kommt.

Auf Basis verschiedener Indikatoren hat das ESPON-Projekt *SeGI* für die zwei Hauptkategorien der Daseinsvorsorge, Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse und soziale Dienstleistungen von allgemeinem Interesse, jeweils eine aggregierte Typologie entwickelt, die nachfolgend vorgestellt werden.

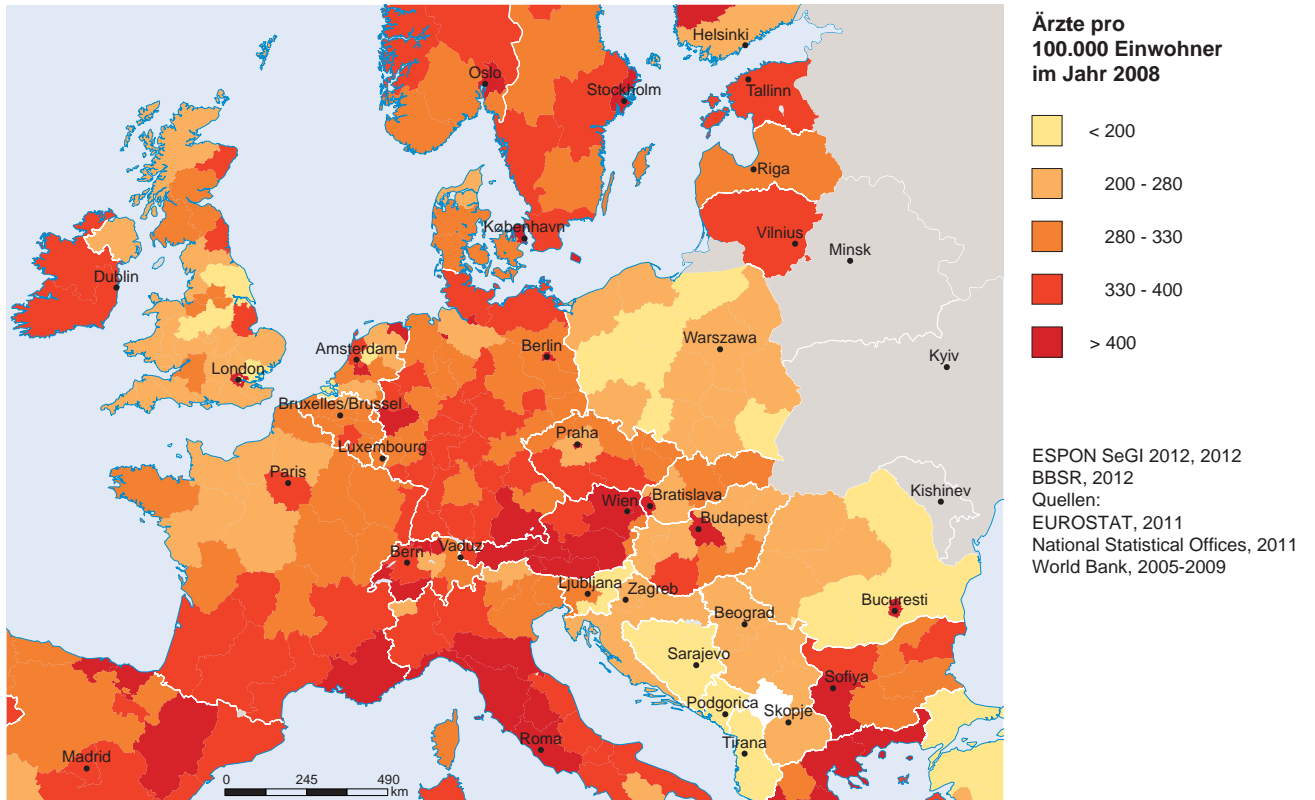


Abbildung 10.
Ärzte (ESPON SeGI in BBSR, 2013, 71)

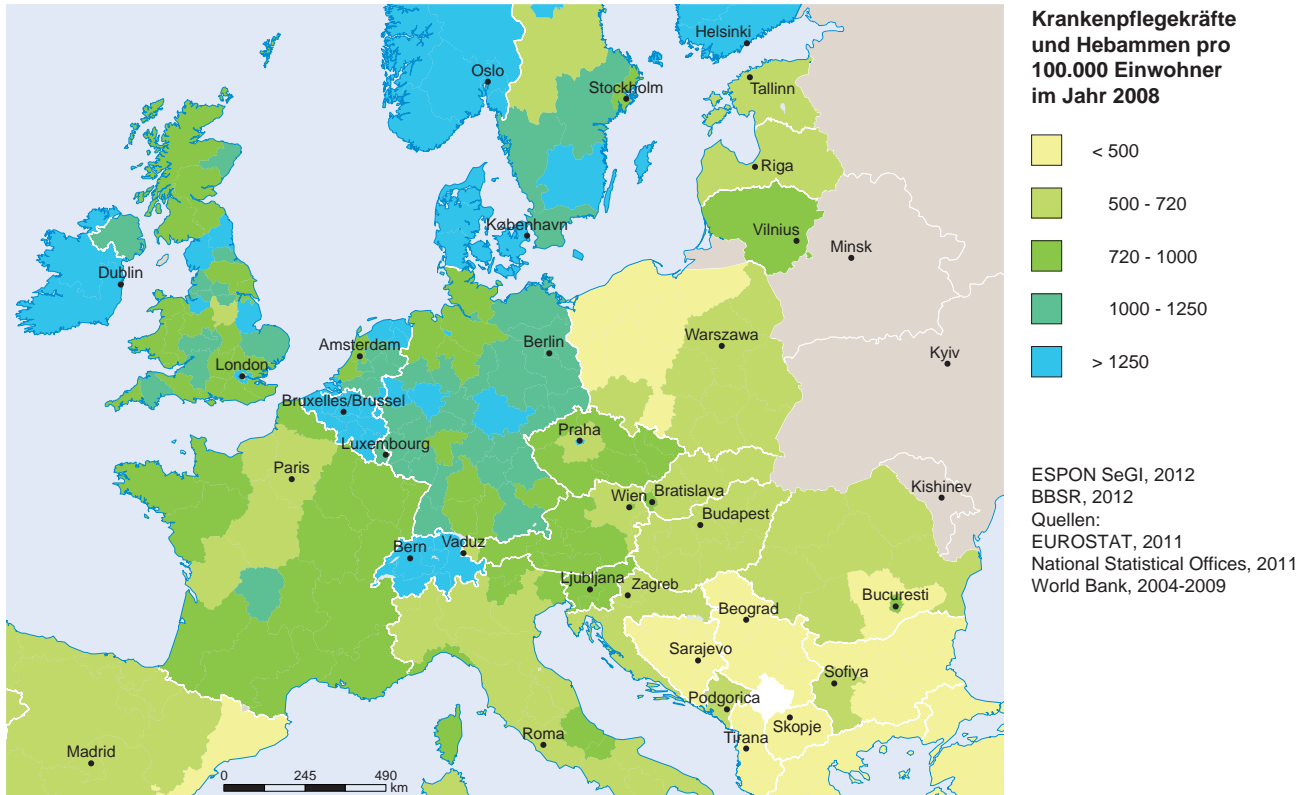


Abbildung 11.
Krankenpflegekräfte und Hebammen (ESPON SeGI in BBSR, 2013, 73)

Die regionale Typologie von Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse zeigt Abbildung 12. Die Typologie basiert auf vier Indikatoren:

- Hochwertige Verkehrsinfrastruktur, gemessen als Länge der Autobahnen je 1.000 km²,
- hochwertige Informations- und Kommunikationsinfrastruktur, gemessen als Prozent der Haushalte mit Breitbandinternetanschluss,
- vitale Wirtschaftsdienstleistungen, gemessen als Beschäftigte in Public Relations und Beratungsunternehmen je 100.000 Einwohnern,
- öffentliche Finanzen, gemessen als nationale Ausgaben der öffentlichen Hand für Wirtschafts- und Strukturförderung.

Auf der europäischen Ebene haben zentralere Regionen in Westeuropa bei wenigen Ausnahmen eine zumindest durchschnittliche, häufig aber sogar klar überdurchschnittliche Leistungsfähigkeit bei den Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse, während insbesondere Regionen in den neuen Mitgliedsländern stark unterdurchschnittlich aufgestellt sind. Bei letzteren haben nur die Hauptstadtregionen Prag, Bratislava und Budapest überdurchschnittliche Werte. Auch in den Ländern Westeuropas bieten Metropolregionen einen deutlich besseren Zugang zu Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse als weniger dichte und periphere Regionen. Innerhalb Deutschlands wird das europäische Muster wiederholt. Die großen Metropolregionen haben die besten, weit überdurchschnittlichen Werte. Regionen in den alten Bundesländern liegen fast ausnahmslos über dem Durchschnitt, während Regionen in den neuen Bundesländern um oder unter dem europäischen Durchschnitt liegen. Letzteres gilt insbesondere für Regionen in Mecklenburg-Vorpommern und Brandenburg.

Die zweite regionale Typologie, die der sozialen Dienstleistungen von allgemeinem Interesse, fußt auf insgesamt acht Indikatoren (Abbildung 13):

- Leistungen in der Vorschulbildung, gemessen als Anteil Kinder an der jeweiligen Altersklasse in Vorschuleinrichtungen wie Kindergärten oder Kindertagesstätten,
- Leistungen in höherer Bildung, gemessen als Anteil Auszubildender und Schüler an der jeweiligen Altersklasse in beruflicher und höherer schulischer Ausbildung,

- Leistungen in tertiärer Bildung, gemessen als Anteil Personen in Fach- oder Hochschulbildung (s. Abbildung 8),

- öffentliche Bildungsausgaben, gemessen als staatliche Ausgaben für Bildung und Erziehung je Einwohner,

- Verfügbarkeit wesentlicher Gesundheitsinfrastruktur, gemessen als Krankenhausbetten pro 100.000 Einwohnern,

- Verfügbarkeit primärer Gesundheitsfürsorge, gemessen als Anzahl Ärzte je 100.000 Einwohner (s. Abbildung 10),

- Verfügbarkeit weiterer Gesundheitsfürsorge, gemessen als Anzahl Krankenpfleger je 100.000 Einwohner (s. Abbildung 11),

- öffentliche Gesundheitsausgaben, gemessen als nationale Ausgaben für Gesundheitsfürsorge je 100.000 Einwohner.

Im europäischen Maßstab haben westliche und städtische Gebiete eine überdurchschnittliche Ausstattung mit Dienstleistungen und Infrastrukturen sozialer Daseinsvorsorge. Es gibt aber auch Ausnahmen in den westlichen Ländern, vor allem Regionen in Portugal und dem Vereinigten Königreich haben fast ausnahmslos klar unter dem europäischen Durchschnitt liegende Werte. In den ost- und südosteuropäischen Regionen fällt die Bewertung der sozialen Daseinsvorsorge fast überall klar unterdurchschnittlich aus, Ausnahmen bilden hier wiederum die Hauptstadtregionen von Prag, Bratislava, Budapest, Bukarest und Athen.

In den meisten Ländern Europas existieren so große regionale Disparitäten in der sozialen Daseinsvorsorge. Auch in Deutschland existieren deutliche Unterschiede zwischen den Regionen. Zwar gibt es keine Region, die im europäischen Vergleich als stark unterdurchschnittlich klassifiziert ist, jedoch sind Nordost-Niedersachsen, Nord-Brandenburg und Niederbayern als unterdurchschnittlich eingestuft. Im europäischen Vergleich weit überdurchschnittlich nach der Typologie der sozialen Daseinsvorsorge sind die großen Metropolregionen in Deutschland.

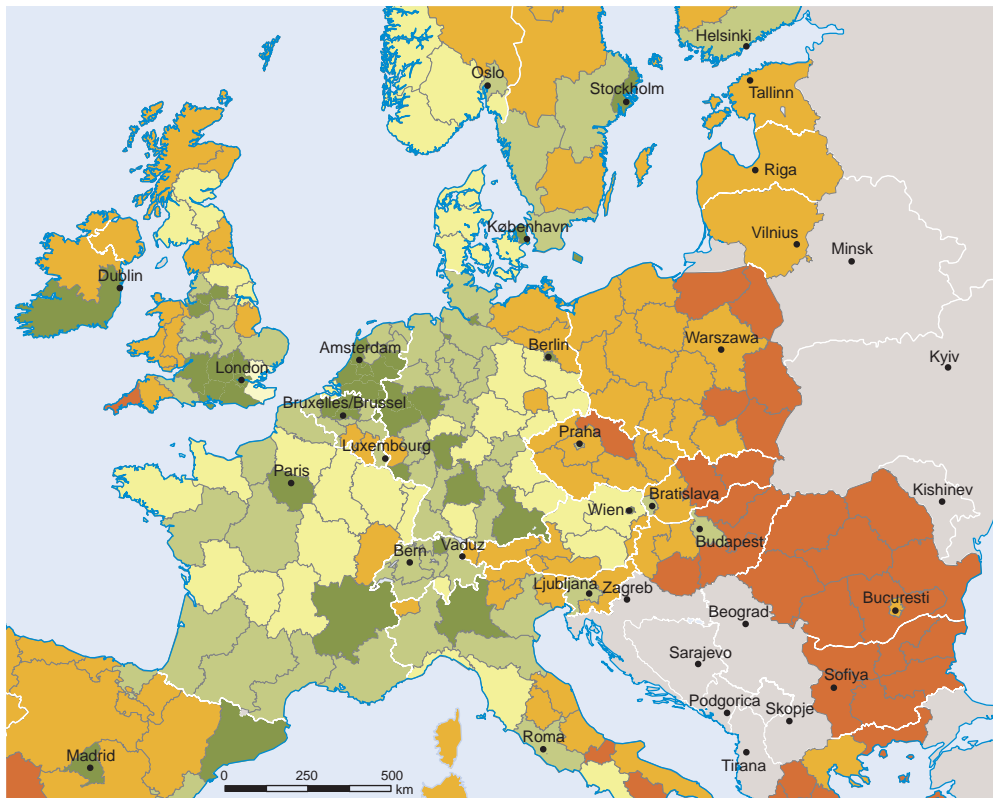


Abbildung 12.
Regionale Typologie von Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse (ESPON SeGI, 2013, 11)

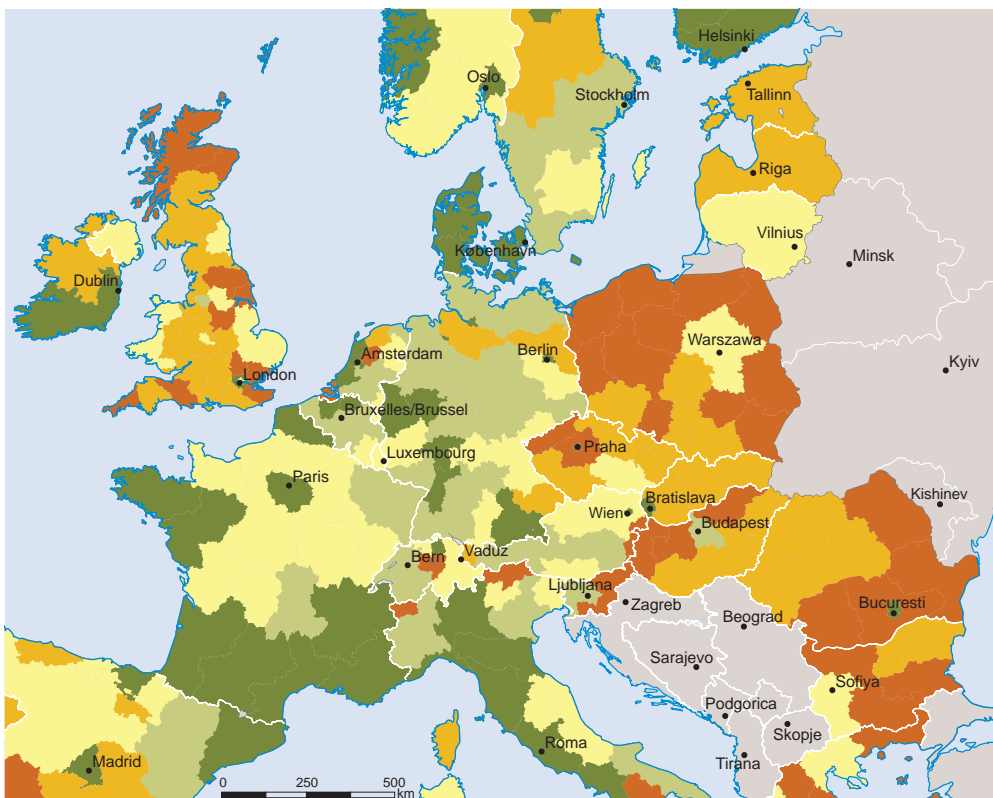


Abbildung 13.
Regionale Typologie sozialer Dienstleistungen von allgemeinem Interesse (ESPON SeGI, 2013, 12)

Das ESPON-Projekt *SeGI* führt zusammenfassend verschiedene grundlegende externe Faktoren an, die sowohl Angebot als auch Nachfrage nach Leistungen der Daseinsvorsorge beeinflussen:

- Demographischer Wandel, insbesondere Alterungsprozesse der Bevölkerung, nicht ausbalancierte Geschlechterstrukturen und Entleerungstendenzen in einigen peripheren und ländlichen Gebieten,
- Veränderungen in der Verkehrsnachfrage und im Mobilitätsverhalten wie beispielsweise der wachsende Autoverkehr in Osteuropa oder die allgemein zunehmende höhere Mobilität und Flexibilität,
- Veränderungen der traditionellen Familienmodelle mit wachsender Nachfrage nach Betreuung und Fürsorge für Kinder und Senioren,
- Veränderungen der wirtschaftlichen Situation und der Stärken und Schwächen von Regionen oder Städten,
- und die augenblickliche Finanz- und Wirtschaftskrise und die Deregulierungs- und Liberalisierungsprozesse, welche die Angebote an Daseinsfürsorgeleistungen vermindern können.

Insbesondere die augenblickliche Wirtschaftskrise in Europa scheint das Angebot an Daseinsfürsorge in vielen Städten und vor allem in geringer verdichteten Regionen Europas zu verschlechtern. Zudem gibt es einen Trend von der staatlichen Bereitstellung sozialer Sicherheit hin zur gesellschaftlichen Eigenverantwortung, in der Nachfrager nach sozialen Dienstleistungen mehr bei der Formulierung von Zielen und Strategien zur Daseinsvorsorge und insbesondere deren Umsetzung gefordert sind. Damit ergibt sich in Zeiten ernster Haushaltsbudgetgrenzen das Risiko, dass wirtschaftlich und demographisch benachteiligte Regionen auch in der Bereitstellung von bezahlbaren Leistungen der Daseinsvorsorge zurück bleiben, da sowohl öffentliche Mittel als auch engagierte Bürger kaum verfügbar sind.

Das Projekt betont, dass im Wesentlichen nationale Politiken für die innerstaatlichen Disparitäten in den Daseinsvorsorgeangeboten verantwortlich sind. Die einzelnen Staaten stellen die wichtigsten Weichen für das Ausbildungssystem, die sozialen Transfersysteme und die meisten anderen Infrastrukturen und Dienstleistungen der Daseinsvorsorge. Zur

Reduzierung von Benachteiligung sollten die Europäische Union und ihre Mitgliedsstaaten die Vielfalt der Bedingungen für die einzelnen Regionen berücksichtigen, um überall faire Bedingungen für die Bürger der Europäischen Union zu gewährleisten.

Vergleichbare deutsche Untersuchungen

In Deutschland hat eine intensive wissenschaftliche Auseinandersetzung mit der Daseinsvorsorge stattgefunden. Ausgehend vom Postulat der gleichwertigen Lebensverhältnisse in den Teilräumen Deutschlands wurden aktuelle und zukünftige Herausforderungen und Handlungsmöglichkeiten umfassend untersucht. Aufgrund der bundesweiten vergleichbaren Analysen werden hier nachfolgend zunächst die letzten Raumordnungsberichte exemplarisch herangezogen.

Im Raumordnungsbericht 2000 wird Daseinsvorsorge unter dem Aspekt der Infrastrukturversorgung als Standortfaktor für Haushalte und Betriebe behandelt (BBR 2000). Die Ausstattung von Regionen mit unternehmensorientierten Infrastrukturen wird durch die räumliche Verteilung von Wissenstransfer-einrichtungen und Innovationszentren sowie durch Erreichbarkeit von Agglomerationszentren, Flughäfen und Terminals des kombinierten Ladungsverkehrs abgebildet. Die räumliche Differenzierung der infrastrukturellen Grundversorgung der Bevölkerung wird beispielhaft durch die Erreichbarkeit von Oberzentren und IC-Bahnhöfen sowie durch die Ausstattung mit sozialer und kultureller Infrastruktur abgebildet. Für den Gesundheitsbereich wird explizit festgestellt, dass sowohl die ambulante als auch die stationäre Versorgung flächendeckend sichergestellt ist und sich im internationalen Vergleich auf hohem Niveau befindet. So wohnt beispielsweise quasi kein Einwohner in Deutschland weiter als 20 km von einem Krankenhaus entfernt.

Der Raumordnungsbericht 2005 (BBR 2005) führt die Analysen zur Daseinsvorsorge fort. Es wird betont und analytisch für die Bereiche Bildung, Gesundheit und soziale Einrichtungen umgesetzt, dass Versorgungsgrade nicht auf der reinen Existenz von Einrichtungen basieren, sondern dass Qualitäts- und Erreichbarkeitskriterien mit berücksichtigt werden müssen. Ausgewiesen werden Räume, die insbesondere aufgrund der Faktoren geringe Besiedlungsdichte, Abnahme und Abwanderung der Bevölkerung, negative natürliche Bevölke-

rungsentwicklung und hoher Alterung zunehmend Tragfähigkeitsprobleme haben werden. Diese Räume sind überwiegend in den neuen Bundesländern vorzufinden, aber auch einige ländliche Räume in den alten Bundesländern sowie das Ruhrgebiet und das Saarland als altindustrialisierte Regionen zählen trotz hoher Bevölkerungsdichten dazu.

Der Raumordnungsbericht 2011 (BBSR 2012) misst anhand eines umfangreichen Indikatorensets, welches neben demographischen und infrastrukturbezogenen Indikatoren auch wirtschafts- und wohlstandsbezogene enthält, die regionalen Lebensverhältnisse. Fast 90 Prozent der westdeutschen Kreise und kreisfreien Städte und fast 60 Prozent der ostdeutschen Städte weisen gleichwertige Lebensverhältnisse auf. Regionen mit sehr stark unterdurchschnittlichen Lebensverhältnissen treten ausschließlich in Ostdeutschland und dort vornehmlich in den mittleren und nördlichen Teilbereichen auf. 75 Prozent der ländlichen Kreise Ostdeutschlands zählen hierzu. Überdurchschnittliche Lebensverhältnisse weisen vor allem die großen Metropolen Süddeutschlands und deren Umlandkreise auf.

Mit der demographischen Entwicklung benachteiligter Räume und im allgemeinen Trend der Liberalisierung und Privatisierung von Daseinsvorsorgeleistungen werden die größten Herausforderungen für die Versorgungsqualität benannt. „Die Folgen haben längst zu einem Paradigmenwechsel in der Daseinsvorsorgeplanung geführt – im Sinne von ‚Umbau statt Zuwachs‘“ (BBSR, 2011, S. 31). Es wird konstatiert, dass aufgrund des demographischen Wandels, hier insbesondere aufgrund der Alterung, eine Anpassung der Daseinsvorsorge nicht mehr nur ein Problem schrumpfender Regionen ist, sondern von nahezu allen Regionen. Die Erreichbarkeitsanalysen und -szenarien zeigen zudem, dass Schließungen einzelner Einrichtungen gravierende Nachteile für die Bevölkerung ländlicher Räume bewirken würden, da viele Einrichtungen nur einmal vor Ort vorhanden sind (s. auch Schlömer und Pütz, 2011).

Die in den Raumordnungsberichten dokumentierten Analysen weisen viele inhaltliche Parallelen zu dem ESPON-Projekt *SeGI* auf. Aufgrund des fehlenden Erfordernisses einer europaweit vergleichbaren Datenbasis können die Analysen in den Raumordnungsberichten sachlich und räumlich detaillierter vorgenommen werden. Die dort identifizierten Regionen mit hohem Problemdruck sind aber weitgehend

deckungsgleich mit den in ESPON identifizierten Räumen, ESPON bietet aber gleichzeitig eine europaweit vergleichende Einordnung.

In Deutschland setzten sich zudem viele Projekte und Publikationen mit der aktuellen und zu erwartenden Situation und den konzeptionellen Möglichkeiten für bestimmte Räume oder Versorgungsbereiche auseinander. Diese Studien können nur exemplarisch benannt werden. Zudem sind sie hinsichtlich der sachlichen oder räumlichen Fokussierung detaillierter als die Analysen und Konzepte des ESPON-Projektes *SeGI* und beinhalten häufig dort nicht vorgenommene Abschätzungen der zukünftigen Nachfrage:

- **Gesundheit und Pflege.** Die statistischen Ämter des Bundes und der Länder (2010) erwarten einen Anstieg der Krankenhausbehandlungen bis 2030 von 8 Prozent im Bundesgebiet mit höchsten Werten von bis zu 15 Prozent Steigerung in Süddeutschland und den Stadtstaaten, aber auch Rückgängen von bis zu -7 Prozent in Sachsen-Anhalt, Sachsen und Thüringen. Die Zahl der Pflegebedürftigen wird bis zum Jahr 2030 bundesweit sogar um 50 Prozent steigen. Die regionalen Spannen reichen von etwa 35 Prozent im Saarland und in Bremen und Hamburg bis zu 70 Prozent in Berlin und etwas weniger in Brandenburg und Mecklenburg-Vorpommern.
- **Bildung.** Die Autorengruppe Bildungsberichterstattung (2010) erwartet durch den Rückgang der für Kindertageseinrichtungen, Schule, Berufsbildung und Hochschule relevanten Altersgruppen einen Rückgang der Bildungsteilnehmer bis 2025 gegenüber 2008 um 2,6 Millionen. Bei einem bundesweiten Rückgang um 15 Prozent liegt dieser in Westdeutschland mit 17 Prozent höher als in Ostdeutschland mit 14 Prozent. jeweils mit deutlichen Konsequenzen für vorzuhaltende Kapazitäten, Arbeitsplätze und Finanzbedarf.
- **Nahversorgung.** Einen systematischen Überblick zu verschiedenen Versorgungskonzepten zur Sicherung der Nahversorgung in ländlichen Räumen, ihren sozialen Funktionen, ihrer wirtschaftlichen Tragfähigkeit, ihrer Übertragbarkeit und ihren Konsequenzen für Raumentwicklungspolitik geben Küpper und Eberhardt (2013).
- **Mobilitätssicherung.** Kindl u.a. (2012) thematisieren die Folgen des demographischen Wandels auf die Mobilitätsbedingungen in ländlichen Räumen und geben einen umfassenden Überblick zu Handlungsoptionen zur Sicherung der Mobilität.

- Konzeptentwicklung für ländliche Räume. Es gibt in Deutschland zudem eine Vielzahl von Studien und Dokumenten, u.a. auch aus verschiedenen Modellvorhaben der Raumordnung von BMVBS und BBSR, in denen lokale und regionale Strategien und Konzepte zur angemessenen Fortentwicklung der Daseinsvorsorge erörtert werden (Lommatzcher Pflege 2006; Fahrenkrug u.a. 2010; BMVBS und BBSR 2011; BMVBS 2012; BLG u.a. 2012).

Im Rahmen des Aktionsprogramms Regionale Daseinsvorsorge des BMVBS (2012b, 2013a; 2013b), durchgeführt als Modellvorhaben der Raumordnung, werden aus den Begleitforschungen in Kürze Ergebnisse zur Bevölkerungsentwicklung, zu Erreichbarkeitsanalysen und -szenarien, zu Kennzahlen als Standards der Daseinsvorsorge und anwendungsorientierte Handreichungen mit praktikablen Indikatoren vorliegen, Verfügbar ist bereits eine vergleichende Analyse internationaler Problemwahrnehmungen, Lösungsstrategien und Maßnahmen im Bereich der Daseinsvorsorge (Jain und Schiefelbusch 2013).

Die zuvor aufgeführten Untersuchungen behandeln vergleichbare Fragestellungen wie das Projekt ESPON *SeGI*. Da es sich jedoch um eine Vielzahl von Einzeluntersuchungen handelt, werden die jeweiligen Problemfelder in den deutschen Untersuchungen überwiegend ausführlicher und vertiefter behandelt, jedoch ohne einheitliche Systematik. Diese weist aber das ESPON-Projekt auf, das unterschiedliche Ausstattungsfelder erfasst, analysiert und klassifiziert. Hervorzuheben ist bei dem ESPON-Projekt die darin entwickelte Typisierung, die auch für die weitere Auseinandersetzung mit dieser Thematik für die deutsche Raumordnung hilfreich ist. Die ESPON-Ergebnisse haben daher eher Querschnittscharakter und ermöglichen so weitreichende Aussagen zu den räumlichen Wirkungen. Die Methodik und die Ergebnisse des ESPON-Projekts erlauben deshalb einen fundierten regions- und länderübergreifenden Vergleich und bieten ebenfalls fundierte Voraussetzungen für die Entwicklung von Handlungskonzepten.

Bedeutung für die deutsche Raumpolitik

Die Raumordnungsminister der Länder und des Bundes haben die Sicherung der Daseinsvorsorge zu einem der drei wesentlichen Leitmotive ihrer Raumentwicklungspolitik erklärt (MKRO 2006). „In allen Teilräumen, vor allem aber in den von den Auswirkungen des Bevölkerungsrückgangs und der Alterung besonders betroffenen Regionen, ist auch künftig eine angemessene

Grundversorgung mit Leistungen der Daseinsvorsorge, insbesondere in den Bereichen Gesundheit, Bildung und öffentlicher Verkehr, sicherzustellen. Dies erfordert die Überprüfung und ggf. Modifizierung notwendiger öffentlicher Leistungen und Ausstattungsstandards sowie vorhandene Funktionszuweisungen für die unterschiedlichen Stufen des zentralörtlichen Systems“ (MKRO, 2006, S. 18).

Die Bedeutung des demographischen Wandels für die deutsche Raumpolitik liegt vor allem in der Gefährdung der Ausstattung mit Daseinsvorsorge und damit in der Gefährdung gleichwertiger Lebensverhältnisse in den Teilräumen Deutschlands. Wesentliche Ziele sind daher, dem entgegenzuwirken und die Ausstattung und Gleichwertigkeit zu sichern. Die Ausstattung mit Daseinsvorsorge ist dabei ein wesentlicher Indikator und zugleich eine der grundsätzlichen zielbezogenen Handlungsebenen der deutschen Raumpolitik.

Aufgrund der begrenzten Ressourcen wird Gleichwertigkeit jedoch im Raumordnungsbericht 2011 heute nur noch als Sockelgleichwertigkeit für die Sicherung einer bestimmten Mindestausstattung an Daseinsvorsorge interpretiert (BBSR 2012). Das ist problematisch, denn die Standards, die die einzelnen Bundesländer für ihre Ausstattung mit öffentlicher Daseinsvorsorge vorgeben, weichen erheblich, z. T. mehr als 100 Prozent voneinander ab (Winkel u.a. 2010b). Die Aussage des ESPON-Projektes *SeGI*, dass vor allem innerstaatliche Disparitäten für das Daseinsvorsorgeangebot verantwortlich sind, ist für Deutschland im besonderen Maße zutreffend. Hier besteht großer Handlungsbedarf für die Länder und den Bund, einen Konsens zur Definition von Mindeststandards zu finden.

Zur Bewältigung der Herausforderungen durch den demographischen Wandel gibt der Raumordnungsbericht 2011 vor, dass die Träger der Raumordnung einschließlich der Fachplanungen zukünftig aktiv auf eine auf den demographischen Wandel ausgerichtete Daseinsvorsorge Einfluss nehmen. Die Abwärtsspirale peripherer ländlicher Räume infolge der ungünstigen ökonomischen, demographischen und infrastrukturellen Entwicklung soll aufgehalten, besser umgekehrt werden. Zur Sicherung einer akzeptablen Mindestausstattung der Daseinsvorsorge soll eine sozialverträgliche, kostensensible Anpassung der Angebote sozialer und technischer Infrastruktur an die gewandelte Nachfragestruktur erreicht werden, die eine akzeptable Erreichbarkeit ohne überproportionale Kostenentwicklung ermöglicht (BBSR, 2012).

Ein wesentlicher, auch schon in den Leitbildern der Raumentwicklung (MKRO 2006) formulierter Ansatz dazu ist das System der Zentralen Orte. In den Zentralen Orten soll eine Grundausstattung an Daseinsvorsorge vorgehalten und gesichert werden. Der Raumordnungsbericht 2011 weist außerhalb der Verdichtungsräume vor allem den Mittelzentren, z. T. auch den Grundzentren eine Bedeutung in der Vorhaltung einer Mindestausstattung bei zumutbarem Erreichbarkeitsaufwand zu.

Ein grundsätzliches Problem liegt jedoch in den unterschiedlichen Vorgaben der Bundesländer für die Klassifizierung zentraler Orte, deren Ausstattung und den einzuhaltenden Standards (Winkel u. a. 2010a). Zudem werden diese Vorgaben auf höchst unterschiedliche Art und Weise getroffen. So haben einige Länder für die Ausstattung mit Daseinsvorsorge umfangreiche Kataloge, andere verzichten völlig darauf. Der Raumordnungsbericht 2011 sieht deshalb Handlungsbedarf, um zu einem länderübergreifenden Konsens, insbesondere für die Klassifizierungskriterien, zu kommen. Es gilt außerdem, die bislang nicht hinreichend beantwortete Frage nach unverzichtbaren Mindeststandards der Daseinsvorsorge zu klären, und das ebenfalls möglichst im länderübergreifenden Konsens.

Für das Konzept der Zentralen Orte besteht zudem Reformbedarf. Im Vordergrund steht dabei die „...verträgliche Anpassung des zentralörtlichen Systems als Reaktion auf die Gefährdung von Einrichtungen der Daseinsvorsorge ... Insbesondere die Mittelzentren sind im ländlichen Raum als ‚stabilisierender Anker‘ von zentraler Bedeutung ... zu sichern und zu stärken“ (BBSR 2012, S. 212). Die damit verbundenen Probleme und Möglichkeiten werden derzeit im BMVBS/BBSR-Forschungsprojekt ‚Reform der Zentrale-Orte-Konzeption in den Ländern und Folgen für Siedlungsstrukturen und Daseinsvorsorge‘ analysiert.

Die großen Herausforderungen für die Daseinsvorsorge liegen darin, die bislang starren Versorgungsstrukturen zu flexibilisieren. Die Einrichtungen sind mit vorausschauenden Planungen, bei Beachtung der Kosten, insbesondere der Folgekosten auf die veränderten Anforderungen auszurichten. Außerdem spricht die veränderte Interpretation von Gleichwertigkeit in der deutschen Raumordnung dafür, die daraus hervorgehenden Folgen und Konsequenzen für die Daseinsvorsorge zu durchdenken. Die größten Probleme zur Sicherung der Daseinsvorsorge liegen in der Sicherung der medizini-

schen Grundversorgung in ländlichen Räumen, in der Sicherung einer qualifizierten, erreichbaren Schulversorgung in dünn besiedelten Räumen, in der Bewältigung der Seniorenversorgung bei demographisch bedingten rückläufigen familiären Leistungen, in der Sicherung einer finanzierbaren, störungsfreien Trinkwasserversorgung und Abwasserentsorgung bei sinkender Auslastung sowie bei der Mindestsicherung von Erreichbarkeit.

Das BMVBS hat dazu in Zusammenarbeit mit dem BBSR seit 2005 in einer Reihe von Modellvorhaben konzeptionelle, methodische Möglichkeiten weiter entwickelt und erprobt, die unter der Bezeichnung Masterplan Daseinsvorsorge gefasst werden. Inzwischen liegen nahezu für jeden Versorgungsbereich geeignete, oft bereits erfolgreich erprobte Konzepte zur Einstellung der Daseinsvorsorge auf den demographischen Wandel vor. Die wesentliche Erkenntnis daraus ist, dass es vor allem frühzeitigen Handelns und Einstellens auf die langfristigen Erfordernisse sowie interkommunaler und sektoral übergreifender, ortsspezifischer, flexibler Lösungen bedarf. Dazu ist anzumerken, dass aufgrund der realen Entwicklung die durch den demographischen Wandel ausgelösten Probleme und Herausforderungen in Ostdeutschland längst Allgemeingut für die politischen Entscheidungsträger und den Großteil der Bevölkerung sind. Westdeutsche Kommunen befinden sich, je nach regionaler Betroffenheit, häufig erst in einem Einstiegsprozess. Für Politik und Verwaltungen in allen Teilen Deutschlands ist es nun geboten zu handeln und die konzeptionellen Erkenntnisse und Möglichkeiten umzusetzen.

Im aktuellen Aktionsprogramm Regionale Daseinsvorsorge werden 21 Modellregionen im Rahmen des Konzepts Masterplan Daseinsvorsorge gefördert, um eine deutschlandweit modellhafte Umsetzung zu erreichen (BMVBS 2012b; 2013a; 2013b). Das Aktionsprogramm hat zum Ziel:

- „das Konzept Masterplan Daseinsvorsorge breitenwirksam umzusetzen,
- die regionale Daseinsvorsorge über fachliche Begleitung und Erfahrungsaustausch fortzuentwickeln und zu optimieren und
- regionale Daseinsvorsorgeplanung als ‚Türöffner‘ für demographie- und daseinsvorsorge-relevante Förderprogramme der verschiedenen Ebenen zu etablieren“ (BBSR 2012, S. 220).

Welche Themenfelder in den 21 Modellregionen ‚vor Ort‘ die höchste Bedeutung haben, zeigt die unten stehende Tabelle. In jeweils mehr als zwei Dritteln der Regionen sind die Bereiche medizinische Versorgung, Schulentwicklung und Mobilität/ÖPNV ein zentraler Handlungsbereich der Regionalstrategien zur Daseinsvorsorge. Danach folgen die Themen Brand- und Katastrophenschutz, Pflege, Senioren und Kindertagesbetreuung, die in etwa jeder zweiten Region strategisch angegangen werden.

Bereich der Daseinsvorsorge	Anzahl
Medizinische Versorgung	16
Schulentwicklung	15
Mobilität/ÖPNV	14
Brandschutz, Katastrophenschutz	12
Pflege/Seniorenpflege	11
Senioren	10
Kindertagesbetreuung	10
Siedlungsentwicklung, Leerstand	8
Berufsbildende Schulen	6
Jugendarbeit	6
Nahversorgung	6
Soziale Treffpunkte	6
Wohnen	6
Fachkräfte	6
Kultur, Bildung, Bibliotheken, VHS ...	5
Wasser/Abwasser	5
Energieversorgung	5
Bürgerschaftliches Engagement	3
Rettungswesen	2
Breitband	2
Straßen/Wege	2
Versorgung von Menschen mit Behinderungen	1
Arbeitsmarkt/Grundsicherung	1
Sicherheit und Ordnung/Polizei	1

Tabelle
Themenfelder der Regionalstrategien in den 21 Modellregionen

Die Raumordnungspolitik konzentriert sich so vor allem mittels Modellprojekten auf den Umgang und die verträgliche Bewältigung der Folgen des demographischen Wandels auf die Daseinsvorsorge (BMVBS 2011) und

weniger auf ein Gegensteuern durch Einfluss auf die Geburtenrate. Letzteres wäre auch eine schwierige und umfassende Aufgabe, die nur in enger umfassend abgestimmter interministerieller Kooperation merkliche Wirkungschancen hätte wie die europäischen Beispiele aufzeigen.

Die ESPON Projekte bieten dabei wichtige Erkenntnisse für die deutsche auf Daseinsvorsorge ausgerichtete Raumpolitik. Das ESPON-Projekt *DEMIFER – Demographic and Migratory Flows Affecting European Regions and Cities* zeigt die Zusammenhänge der innereuropäischen Wanderungen sowohl länderübergreifend als auch kleinräumig auf und bietet damit wichtige Erkenntnisse für die Einschätzung der zukünftigen Bevölkerungsentwicklung und -verteilung. Außerdem weist es auf konzeptionelle Einflussmöglichkeiten hin, die auch für die deutsche Raumentwicklung von Interesse sind.

Die Erkenntnisse werden durch das ESPON-Projekt *SEMIGRA – Selective Migration and Unbalanced Sex Ratio in Rural Regions* bezüglich ländlicher Regionen und des dortigen Frauenanteils als Grundvoraussetzung einer natürlichen Bevölkerungsentwicklung vertieft. Die vorgelegte Typisierung stellt eine hilfreiche Grundlage für Interventionen in betroffenen Räumen dar, wie sich gleichfalls die in dem Projekt entwickelten Strategien auch zur Anwendung durch die deutsche Raumpolitik eignen.

Die in dem Projekt ESPON *SeGI – Indicators and Perspectives for Services of General Interest in Territorial Cohesion and Development* dargelegte Definition und darin die Wirkungsbereiche von Daseinsvorsorge stellen interessante und bereichernde Überlegungen in Hinblick auf die derzeitige Diskussion zur Interpretation von Daseinsvorsorge als Indikator für Gleichwertigkeit dar. Außerdem sind die dort entwickelten Indikatoren zur Messbarkeit von Daseinsvorsorge auch bestens für deutsche Räume geeignet. Damit wird sowohl eine innerdeutsche als auch eine länderübergreifende Ausstattungvergleichbarkeit ermöglicht. Gleichfalls stellen auch die dort eingegrenzten Faktoren zur Einflussnahme auf die Daseinsvorsorge wichtige Anhaltspunkte für die Einflussnahme auf die Raumentwicklung in Deutschland dar.

4 Fazit für die deutsche Raumpolitik

Der demographische Wandel führt zu unterschiedlichen Auswirkungen und damit zu unterschiedlichem Handlungsbedarf in den Teilräumen Deutschlands, von denen vor allem dünn besiedelte periphere Räume und deren Ausstattung mit Daseinsvorsorge betroffen sind. Zugleich verändern sich die Anforderungen an die Daseinsvorsorge. Diese Problematik besteht auch für viele Gebiete Europas. Da derzeit die größten Wirkungen zum Ausgleich der demographischen Veränderungen wie auch zur Bewältigung des zunehmenden Fachkräftemangels durch Zuwanderungen erzielt werden können, ist dieses Themenfeld allein national nicht mehr zu behandeln, sondern bedarf europäübergreifender Betrachtungen. Hier bieten die ESPON-Projekte einen wichtigen Beitrag zur Erkenntnisgewinnung für die deutsche Raumpolitik. Zudem kann die unterschiedliche Betroffenheit deutscher Teilräume mit anderen europäischen Räumen besser und sachlicher eingeschätzt werden. Dazu beinhalten die ESPON-Projekte ebenfalls ein geeignetes methodisches Instrumentarium und zugleich fundierte Aussagen.

Zur Stützung und Entwicklung von Schrumpfsregionen beinhalten die ESPON-Projekte weitere wichtige Erkenntnisse für die deutsche Raumpolitik. Zum einen belegen diese Projekte, dass viele der Probleme in anderen europäischen Regionen ähnlich in vergleichbaren deutschen Räumen auftreten. Von daher sind die dort erarbeiteten Analysen und Erkenntnisse über Zusammenhänge und Wirkungsströme größtenteils auch für die hiesige Entwicklung relevant. Deshalb müssen auch die in den ESPON-Projekten entwickelten konzeptionellen Ansätze weitgehend auf Deutschland übertragbar sein. Eine Grundvoraussetzung dafür ist jedoch eine qualifizierte Methode zum interregionalen und länderübergreifenden Vergleich der Situation, Ausstattung mit Daseinsvorsorge und der Entwicklungsperspektiven, was ebenfalls in den ESPON-Projekten geleistet wird.

Schließlich ist anzumerken, dass in anderen europäischen Ländern die Raumpolitik in Verbindung mit anderen ministeriellen Ressorts zugleich auch auf eine Anhebung der niedrigen Geburtenrate ausgerichtet wurde. Dadurch konnte vor allem in Frankreich die Geburtenrate wesentlich angehoben werden, und der demographische Wandel verläuft dort wesentlich weniger dramatisch und ohne eine Vielzahl an Schrumpfsregionen wie in Deutschland.

Für die deutsche Raumpolitik ist daraus zu folgern, dass weiterhin hoher Handlungsbedarf besteht. Die in Deutschland verfolgten Konzepte zur Sicherung der Daseinsvorsorge und Gleichwertigkeit sind grundsätzlich richtig und daher weiter zu verfolgen, wobei jedoch für einzelne Aspekte der angeführte Klärungsbedarf besteht. Zugleich bedarf es einer noch stärkeren Europäisierung, weil viele Probleme europaweit auftreten und enge länderübergreifende Wirkungsbeziehungen bestehen. Außerdem sind die in anderen europäischen Ländern erarbeiteten Ergebnisse aus Untersuchungen und Analysen wie auch die konzeptionellen Erfahrungen großenteils auf die Bundesrepublik Deutschland übertragbar. Sie stellen damit einen wichtigen Erkenntnisgewinn dar, der auch von der deutschen Raumpolitik genutzt werden sollte. Aus diesem Grund empfiehlt es sich für die deutsche Raumpolitik, die Handlungen und Konzepte zum Umgang mit den demographischen Veränderungen noch stärker im europäischen Zusammenhang anzugehen und die Maßnahmen darauf auszurichten.

Literatur

- ARL (Hrsg.), 1983a: Regionale Aspekte der Bevölkerungsentwicklung unter den Bedingungen des Geburtenrückgangs. Hannover.
- ARL (Hrsg.), 1983b: Gleichwertige Lebensbedingungen durch Raumordnungspolitik des mittleren Weges. Hannover.
- Autorengruppe Bildungsberichterstattung, 2010: Bildung in Deutschland 2010. Ein indikatorengestützter Bericht mit einer Analyse zu Perspektiven des Bildungswesens im demografischen Wandel. Im Auftrag der Ständigen Konferenz der Länder der Bundesrepublik Deutschland und des Bundesministeriums für Bildung und Forschung, Bielefeld. Zugriff: http://www.bildungsbericht.de/daten2010/bb_2010.pdf [abgerufen am 14.02.2014].
- BBSR - Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung, 2012: Raumordnungsbericht 2011. Bonn.
- BBSR – Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung, 2013: European Atlas of Services of General Interest. Bonn. Zugriff: http://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/Veroeffentlichungen/Sonderveroeffentlichungen/2013/DL_Atlas.pdf [abgerufen am 18.11.2013].
- BBR – Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (Hrsg.), 2000: Raumordnungsbericht 2000. Berichte Band 7. Bonn.
- BBR – Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (Hrsg.), 2005: Raumordnungsbericht 2005. Bonn.
- Bertelsmann Stiftung (Hrsg.), 2006a: Demographiemonitor. Band 1: Indikatorenkatalog des demographischen Wandels. Gütersloh.
- Bertelsmann Stiftung (Hrsg.), 2006b: Demographiemonitor. Band 2: Handlungsoptionen im demographischen Wandel. Gütersloh.
- Bertelsmann Stiftung (Hrsg.), 2010: Wer, wo, wie viele? – Bevölkerung in Deutschland 2025. Praxiswissen für Kommunen. Gütersloh.
- Bertelsmann Stiftung, 2011: Deutschland im demographischen Wandel 2030. Datenreport. Gütersloh. Zugriff: http://www.wegweiser-kommune.de/datenprognosen/laenderberichte/download/pdf/Laenderbericht_Deutschland.pdf [abgerufen am 14.02.2014].
- BMI – Bundesministerium des Innern, 2011: Demografiebericht. Bericht der Bundesregierung zur demografischen Lage und künftigen Entwicklung des Landes. Berlin. Zugriff: https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/Downloads/DE/Broschueren/2012/demografiebericht.pdf?__blob=publicationFile [abgerufen am 14.02.2014].
- BMVBS - Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (Hrsg.), 2011: Raumstrategien von Bund und Ländern zum demographischen Wandel. Dokumentation der Auslobungskonferenzen im Aktionsprogramm regionale Daseinsvorsorge. Berlin. Zugriff: http://www.regionale-daseinsvorsorge.de/index.php?eID=tx_nawsecuredl&u=0&file=fileadmin/files/pdf/Laenderbroschuere_ArD_barrierefrei.pdf&t=1393266192&hash=710979cd874010ea092710637a1e4a466926cee2 [abgerufen am 14.02.2014].
- BMVBS – Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung, 2012a: Region schafft Zukunft – ländliche Infrastruktur aktiv gestalten. Berlin. Zugriff: <http://www.region-schafft-zukunft.de/DE/Home/AktuellesHome/Magazin2012Download,templateId=raw,property=publicationFile.pdf/Magazin2012Download.pdf> [abgerufen am 14.02.2014].
- BMVBS – Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung, 2012b: Aktionsprogramm regionale Daseinsvorsorge. Kurzinformation über Ziele, Ablauf und Modellregionen MORO-Informationen 10/1. Berlin. Zugriff: http://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/Veroeffentlichungen/BMVBS/MORO/10/moro10_1.pdf?__blob=publicationFile&v=2 [abgerufen am 14.02.2014].
- BMVBS – Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung, 2013a: Aktionsprogramm regionale Daseinsvorsorge. Ein MORO-Forschungsfeld. MORO-Informationen 10/2. Berlin. Zugriff: http://www.regionale-daseinsvorsorge.de/index.php?eID=tx_nawsecuredl&u=0&file=fileadmin/files/MORO-Info/ArD_MOROInfo_2013_10-2_web_bf.pdf&t=1393266192&hash=5e6585fc311379256236d28869f323b47fb3890d [abgerufen am 14.02.2014].
- BMVBS – Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung, 2012b: Aktionsprogramm regionale Daseinsvorsorge. Ein MORO-Forschungsfeld. MORO-Informationen 10/3. Berlin. Zugriff: http://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/Veroeffentlichungen/BMVBS/MORO/10/moro10_3.pdf?__blob=publicationFile&v=2 [abgerufen am 14.02.2014].
- BMVBS - Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung; BBSR - Bundesinstitut für Bau, Stadt und Raumforschung im Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung, 2011: Regionalstrategie Daseinsvorsorge. Denkanstöße für die Praxis, Hrsg. BMVBS, 2011. Zugriff: http://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/Veroeffentlichungen/BMVBS/Sonderveroeffentlichungen/2011/DL_RegionalstrategieDaseinsvorsorge.pdf

vorsorge.pdf?__blob=publicationFile&v=2 [abgerufen am 14.02.2014].

Bruckner, E., 2012: Migration und demographischer Wandel. Gütersloh. Zugriff: http://www.bertelsmannstiftung.de/cps/rde/xbcr/SID-C754857A-E54062F0/bst/xcms_bst_dms_36564_36565_2.pdf [abgerufen am 14.02.2014].

BLG – Bundesverband gemeinnütziger Landgesellschaften; DLT – Deutscher Landkreistag; DStGB – Deutscher Städte- und Gemeindebund; DVS – Deutsche Vernetzungsstelle ländlicher Raum (Hrsg.) 2012.: Demographischer Wandel vor Ort: Ideen, Konzepte, Beispiele. Bonn. Zugriff: http://www.netzwerk-laendlicher-raum.de/fileadmin/sites/ELER/Dateien/05_Service/Publikationen/broschuere_demografie_web.pdf [abgerufen am 14.02.2014].

ESPON, 2013: Services of General Interest. ESPON Evidence Brief, November 2013. Luxembourg. Zugriff: http://www.espon.eu/main/Menu_Publications/Menu_EvidenceBriefs/EEB4_Services-General-Interest.html.

ESPON DEMIFER, 2010: Demographic and Migratory Flows Affecting European Regions and Cities. Final Report. Zugriff: http://www.espon.eu/main/Menu_Projects/Menu_AppliedResearch/demifer.html [abgerufen am 13.09.2013].

ESPON SeGI, 2013: Indicators and Perspectives for Services of General Interest in Territorial Cohesion and Development. Final Report.

Europäische Kommission, 2003: Grünbuch zu Dienstleistungen von allgemeinem Interesse. KOM(2003) 270 endgültig. Zugriff: http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/de/com/2003/com2003_0270de01.pdf [abgerufen am 18.11.2013].

Färber, Gisela 2007: Finanzielle Rahmenbedingungen der Daseinsvorsorge, Vortrag auf Fachtagung „Sicherung der Daseinsvorsorge im Spannungsfeld zwischen Sozialverträglichkeit und Kosten der Infrastrukturerhaltung und Erschließung“ im BMVBS am 9.5.2007 in Berlin.

Fahrenkrug, Katrin; Melzer, Michael; Gutsche, Jens-Martin; Schiller, Georg; Einig, Klaus, 2010: Regionale Daseinsvorsorgeplanung. Ein Leitfaden zur Anpassung der öffentlichen Daseinsvorsorge an den demographischen Wandel. BBSR Werkstatt: Praxis Heft 64. Berlin. Zugriff: <http://d-nb.info/100340751X/34> [abgerufen am 14.02.2014].

Jain, Angela; Schiefelbusch, Martin, 2013: Daseinsvorsorge im europäischen Vergleich – Problemwahrnehmung, Lösungsstrategien, Maßnahmen. BMVBS-Online-Publikation 04/13. Zugriff: http://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/Veroeffentlichungen/BMVBS/Online/2013/DL_ON042013.pdf?__blob=publicationFile&v=2 [abgerufen am 14.02.2014].

www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/Veroeffentlichungen/BMVBS/Online/2013/DL_ON042013.pdf?__blob=publicationFile&v=2 [abgerufen am 14.02.2014].

Kindl, Annette; Reiter, Christian; Schmidtman, Silke; Wagner, Petra-Juliane, 2012: Mobilitätssicherung im Zeiten des demographischen Wandels. Innovative Handlungsansätze und Praxisbeispiele aus ländlichen Räumen in Deutschland. Hrsg. BMVBS, Bonn. Zugriff: http://www.bmvi.de/SharedDocs/DE/Publikationen/VerkehrUndMobilitaet/mobilitaetssicherung.pdf?__blob=publicationFile [abgerufen am 14.02.2014].

Kretschmann, Rolf, 1980: Auslastung der Infrastruktur und Ansprüche der Bevölkerung in schwachstrukturierten ländlichen Räumen. ARL (Hrsg.) ARL, Hannover.

Kröhnert, Steffen; Klingholz, Reiner; Sievers, Florian; Großer, Thilo; Friemel, Kerstin, 2011: Die demografische Lage der Nation. Was freiwilliges Engagement für die Regionen leistet. Berlin. Zugriff: http://www.berlin-institut.org/fileadmin/user_upload/Die_demografische_Lage_2011/D-Engagement_online.pdf [abgerufen am 14.02.2014].

Küpper, Patrick, Eberhardt, Winfried (2013): Nahversorgung im ländlichen Raum. BMVBS-Online Publikation, Nr. 02/2013. Zugriff: http://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/Veroeffentlichungen/BMVBS/Online/2013/DL_ON022013.pdf [abgerufen am 14.02.2014].

Lommatzsch, P. 2006: Effiziente und integrierte Infrastrukturversorgung im ländlichen Raum, Modellvorhaben der Bundesraumordnung im Themenschwerpunkt Demographie und Infrastrukturversorgung. Dresden. Zugriff: http://www.landesentwicklung.sachsen.de/download/Landesentwicklung/moro_lompflege.pdf [abgerufen am 14.02.2014].

Mackensen, Rainer; Umbach, Eberhard; Jung, Ronald, 1984: Leben im Jahre 2000 und danach. Perspektiven für die nächste Generation, Berlin.

MKRO – Geschäftsstelle der Ministerkonferenz für Raumordnung im Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (BMVBS) (Hrsg.), 2006: Leitbilder und Handlungsstrategien für die Raumentwicklung in Deutschland. Verabschiedet von der Ministerkonferenz für Raumordnung am 30.06.2006. Berlin. Zugriff: http://www.bmvi.de/SharedDocs/DE/Anlage/StadtUndLand/LaendlicherRaum/leitbilder-und-handlungsstrategien-fuer-die-raumentwicklung-in-deutschland-2006.pdf?__blob=publicationFile [abgerufen am 14.02.2014].

Sächsische Staatskanzlei, 2006: Empfehlungen zur Bewältigung des demografischen Wandels im Freistaat Sachsen. Bericht der Expertenkommission „Demografischer Wandel Sachsen“. Dresden. Zu-

griff: http://www.demografie.sachsen.de/download/demografie Gipfel2_expertenbericht.pdf [abgerufen am 14.02.2014].

Sächsische Staatskanzlei, 2010a: Den demografischen Wandel gestalten. Anregungen für die Praxis. Dresden. <https://publikationen.sachsen.de/bdb/artikel/11914/documents/12687> [abgerufen am 14.02.2014].

Sächsische Staatskanzlei, 2010b: Den demografischen Wandel gestalten. Handlungskonzept. Dresden. Zugriff: http://www.demografie.sachsen.de/download/Handlungskonzept_Demografie.pdf [abgerufen am 14.02.2014].

Schlömer, Claus; Pütz, Thomas, 2011: Bildung-Gesundheit-Pflege – Auswirkungen des demographischen Wandels auf die soziale Infrastruktur. BBSR-Berichte Kompakt 11/2011, Bonn. Zugriff: http://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/Veroeffentlichungen/BerichteKompakt/2011/DL_11_2011.pdf?__blob=publicationFile&v=2 [abgerufen am 14.02.2014].

Sievert, Stephan; Klingholz, Reiner, 2009: Ungleiche Nachbarn. Die demografische Entwicklung in Deutschland und Frankreich verläuft gegensätzlich – mit enormen Langzeitfolgen. Berlin-Institut für Bevölkerung und Entwicklung, Discussion Paper 2. Berlin. Zugriff: http://www.berlin-institut.org/fileadmin/user_upload/Veroeffentlichungen/Frankreich/Ungleiche_Nachbarn_online_NEU.pdf [abgerufen am 14.02.2014].

Statistisches Bundesamt, 2009: Bevölkerung Deutschlands bis 2060. 12. Koordinierte Bevölkerungsvorausschätzung. Wiesbaden.

Statistische Ämter des Bundes und der Länder, 2010: Demografischer Wandel in Deutschland. Heft 2, Auswirkungen auf Krankenhausbehandlungen und Pflegebedürftigkeit in Bund und Ländern. Wiesbaden.

http://www.statistikportal.de/statistik-portal/demografischer_wandel_heft2.pdf [abgerufen am 14.02.2014].

Winkel, Rainer 1989: Infrastruktur in der Stadt- und Regionalplanung, eine Untersuchung der Einflussfaktoren und Rahmenbedingungen, Frankfurt/Main, New York.

Winkel, Rainer; isw – Institut für Strukturpolitik und Wirtschaftsförderung Halle-Leipzig, 2000: Entwicklungsperspektiven ländlicher Räume in Thüringen – Konsequenzen für Entwicklungsinstrumente und Förderprogramme. Dresden und Halle.

Winkel, Rainer; Greiving, Stefan; Klinge, Werner; Pietschmann, Holger, 2010a: Sicherung der Daseinsvorsorge und Zentrale-Orte-Konzept – gesellschaftspolitische Ziele und räumliche Organisation in der Diskussion, BMVBS-Online-Publikation 12/2010. Zugriff: <http://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/Veroeffentlichungen/BMVBS/Online/2010/ON122010.html?nn=423048> [abgerufen am 14.02.2014].

Winkel, Rainer; Greiving, Stefan; Hammler, Laura; Kloss, Christian; Körner, Patrick; Pfohl, Martin; Pietschmann, Holger, Zöhler, Daniel. 2010b: Standardvorgaben der infrastrukturellen Daseinsvorsorge. BMVBS-Online-Publikation, Nr. 13/2010. Zugriff: <http://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/Veroeffentlichung/BMVBS/Online/2010/ON132010.html> [abgerufen am 23.02.2014].



IMPRESSUM

Herausgeber

Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR)
im Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR)

Bearbeitung

Professor Dr. Rainer Winkel
Deutsches Institut für Stadt und Raum (DISR), Berlin

Dr.-Ing. Klaus Spiekermann
Spiekermann & Wegener Stadt- und Regionalforschung (S&W), Dortmund

Wissenschaftliche Redaktion

Dr. Karl Peter Schön
Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR), Bonn

Druck

Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung

Bestellungen

beatrix.thul@bbr.bund.de
Stichwort: ESPON Ergebnisse Heft 4

Nachdruck und Vervielfältigung

Alle Rechte vorbehalten.
Nachdruck nur mit genauer Quellenangabe gestattet.
Bitte senden Sie uns zwei Belegexemplare zu.

Die vom Auftragnehmer vertretene Auffassung ist
nicht unbedingt mit der des Herausgebers identisch.

Die dargestellten Karten sind Ausschnitte aus den
Originalkarten der ESPON-Projekte.