

4 Spannungsfelder regionaler Reaktionen auf den Demographischen Wandel vor dem Hintergrund der theoretischen Diskussion

In diesem Kapitel wird der Stand der theoretischen Diskussion zur Forschungsfrage dargestellt. Dabei geht es um Reaktionsmöglichkeiten regionaler Akteure auf den Demographischen Wandel in den fünf Dimensionen Ansatzpunkte, raumstrukturelle Leitbilder, beteiligte Akteure, Interaktion der Akteure sowie Planungsmodelle. Dazu wird die entsprechende Literatur ausgewertet und im Lichte theoretischer Diskussionen reflektiert.

Zur Strukturierung dieses komplexen Untersuchungsfeldes wird für jede Dimension ein Spannungsfeld von zwei Handlungsalternativen herausgearbeitet. Dabei wird jeweils zunächst aus der raumwissenschaftlichen Diskussion zum Demographischen Wandel eine Reaktionsmöglichkeit als These abgeleitet. Anschließend wird anhand von raum- und politikwissenschaftlichen Theorien und Diskussionssträngen die entgegengesetzte Handlungsoption als Gegenthese formuliert und begründet. Zur Erklärung beider Reaktionsweisen werden aus dem Forschungsstand Faktoren abgeleitet, die in das Konzept des akteurzentrierten Institutionalismus (Kap. 2.2; Abb. 2) eingeordnet und in einer Abbildung veranschaulicht werden. Im Fazit jeder Dimension werden jeweils beide Alternativen gegeneinander abgewogen sowie weitere Reaktionsmöglichkeiten und Zwischenformen diskutiert. Das Kapitel schließt mit der Aufstellung von Hypothesen, die auf der Grundlage des dargestellten Forschungsstandes formuliert werden und das weitere empirische Vorgehen anleiten.

Die theoretischen Betrachtungen erfolgen vor dem Hintergrund des im zweiten Kapitel vorgestellten akteurzentrierten Institutionalismus und den Annahmen rationalen Verhaltens korporativer Akteure. Außerdem wird auf bisherige empirische Ergebnisse verwiesen. Angesichts der hohen Komplexität des Untersuchungsfeldes, die sich wie im vorigen Kapitel dargestellt auf Grund der Betroffenheit sämtlicher politischer Handlungsfelder und der Vielzahl überlagernder Einflussfaktoren ergibt, bleiben die Betrachtungen auf einem relativ hohen Abstraktionsniveau.

4.1 Ansatzpunkte einer regionalpolitischen Reaktion

Zunächst stellt sich die Frage, auf welches Ziel das regionalpolitische Handeln in Bezug auf den Demographischen Wandel ausgerichtet wird. Hierzu lassen sich in Anlehnung an DYBE (2007), GÜRTLER (2004, S. 29 ff.) und HAHNE (2004, S. 27 ff.) grundsätzlich zwei Möglichkeiten formulieren. Zum einen besteht die Möglichkeit, eine Anpassungsstrategie, defensive Strategie oder auch Strategie des geordneten Rückzugs und zum anderen eine offensive Strategie, eine Strategie des Gegensteuerns oder auch eine lokale Wachstumsstrategie zu verfolgen.

Die Grundannahme besteht darin, dass „das vollständige Aufgeben von Schrumpfungs- und Problemgebieten weder mehrheitlich politisch gewollt noch funktional sinnvoll ist (BEIRAT FÜR RAUMORDNUNG 2005, S. 1). Demnach ist ein Ansatz einer passiven Sanierung¹¹ vor dem Hintergrund des anerkannten Ziels, gleichwertige Lebensverhältnisse in allen Teilräumen zu schaffen (Art. 1 Abs. 2 Nr. 6 ROG), politisch nicht durchsetzbar. Eine Strategie der passiven Sanierung und der Förderung der Abwanderung von Unzufriedenen wird nur vereinzelt gefordert (z. B. BERLIN-INSTITUT FÜR BEVÖLKERUNG UND ENTWICKLUNG 2007, S. 30 f.). „Nicht berücksichtigt wird hierbei die Tatsache, daß durch Abwanderungen großen Stils für die verbleibende Bevölkerung keineswegs eine Verbesserung der Situation eintritt – dies soll ‚Sanierung‘ in der Regel doch heißen. Im Gegenteil: Die Tragfähigkeit des Raumes für Infrastruktur, privatwirtschaftliche Versorgung etc. geht weiter zurück“ (UHLMANN 1982, S. 102). Unkontrollierte Schrumpfungsprozesse und eine verstärkte Abwanderung aus dünn besiedelten, peripheren Regionen erzeugen Überlastungseffekte in den Zuzugsräumen und erfordern zusätzliche Investitionen ins Sachkapital, während auf der anderen Seite Infrastrukturen, Betriebe und Wohnungen ihre Funktion und ihren Wert verlieren.

4.1.1 Anpassung an den Demographischen Wandel

Die Anpassungsstrategie zielt auf die Anpassung der Raum- und Siedlungsstruktur an eine alternde und abnehmende Bevölkerung. Als Handlungsoptionen bieten sich der Rückbau, die Schließung oder Effizienzsteigerung nicht mehr benötigter Strukturen sowie der Ausbau von Strukturen für Ältere an.

Zum einen erzeugt die zurückgehende Anzahl Haushalte sowie die Haushaltsverkleinerung im Zuge der Alterung Anpassungserfordernisse im Bereich des Wohnens (NUTZ 2006; WALTERSBACHER 2006). Nicht mehr nachgefragte Wohnungen sollten vom Markt genommen und abgerissen werden, da sie den Eigentümer laufend Geld kosten und den Mietpreis drücken, so dass sich die Modernisierung nicht mehr lohnt und die Insolvenzgefahr der Eigentümer steigt. Damit der Abriss städtebaulich und stadtech-nisch sinnvoll geschieht, ist eine Koordination und Förderung nötig, was mit den Programmen Stadtumbau Ost (BMVBW 2002) und West (BBR 2003) angestrebt wird. Darüber hinaus ist die Begrenzung des Neubaus wichtig, um das Problem nicht noch zu verschärfen. Auf der anderen Seite erfordert die Anpassung an eine älter werdende Bevölkerung eine Förderung altengerechter Wohnungen und Wohnumfelder, um ein selbstbestimmtes Wohnen im Alter zu gewährleisten (OECD 2003; SCHWITZER 2007,

¹¹ Die passive Sanierung strebt ein „Gesundshrumpfen“ strukturschwacher Regionen an (ECKEY 2005, S. 935). Dazu wird Abwanderung nicht nur gefordert, sondern auch gefördert. Im Gegensatz dazu soll mit einer aktiven Sanierung Schrumpfungprozessen entgegengewirkt, Abwanderung verhindert und die Wirtschaftsstruktur verbessert werden.

S. 55 f.). Damit spielt Barrierearmut in den Wohnungen sowie im Wohnumfeld eine zunehmend wichtige Rolle. Außerdem gewinnen Sonderwohnformen, wie betreutes Wohnen, Wohngruppen und selbstorganisiertes gemeinschaftliches Wohnen, an Bedeutung (KREUZER 2006, S. 110 ff.).

Im Bereich der Wirtschaft gilt es einerseits dem absehbaren Fachkräftemangel zu begegnen (EUROPEAN COMMUNITIES 2007; DYBE 2007, S. 110; SCHÄFER/SEYDA 2004). Dazu sollen die Arbeitsmarktreserven (Unterbeschäftigte, Frauen und Ältere) durch gezielte Beratung, Kampagnen, Aus- und Weiterbildung genutzt werden. Außerdem sollen die Leistungs- und Innovationsfähigkeit der älteren Arbeitnehmer erhalten werden, was neben der Weiterbildung auch die gesundheitliche Vorsorge erfordert. Andererseits bietet der Demographische Wandel auch Chancen für die Wirtschaftsförderung, die sich auf Grund der zunehmenden Anzahl älterer Menschen auf die Seniorenwirtschaft oder auch „Silver Economy“ konzentrieren kann (EUROPEAN COMMUNITIES 2007, S. 8). Dazu gehören die Wirtschaftssektoren Pflege und Gesundheit, haushaltsnahe Dienstleistungen sowie Natur- und Kulturtourismus.

Der Rückgang der Nutzerzahlen von Infrastrukturen erfordert eine Anpassung des Angebotes, wenn die finanziellen Mittel nicht zur Verfügung stehen oder gestellt werden sollen, um das Angebot trotz Überhang aufrechtzuerhalten. Dies betrifft die altersübergreifende Infrastruktur und die Einrichtungen, die sich auf Jüngere konzentrieren. Die einfachste und häufig angewandte Handlungsoption zur Anpassung besteht in der Angebotsreduktion (Zentralisierung, Verkleinerung, Senkung der Angebotsqualität) (GÖSCHEL 2003, S. 6 f.; TRUHN et al. 2005, S. 14; WINKEL 2006, S. 185). Die zweite Handlungsoption liegt in der Effizienzsteigerung, um das Angebot bei abnehmenden Finanzen konstant zu halten. Hierzu zählen mobile, temporäre Angebote, Dezentralisierung, Kooperation, Multifunktionalität, Gewinnung neuer Kundensegmente und Eigenleistung der Nutzer (BURBERG 1981; MUSCHWITZ et al. S. 32 ff.; NAKE-MANN 1987; THRUN et al. 2005, S. 13; WINKEL 2006, S. 185 ff.). Darüber hinaus erscheint eine Flexibilisierung der Infrastruktur sinnvoll, da die Nutzerstruktur voraussichtlich entsprechend des Altersaufbaus schwanken wird.

Gleichzeitig müssen Einrichtungen für Ältere ausgebaut werden. Dazu gehören Alten- und Pflegeheime sowie ambulante Dienste (WINKEL 2006, S. 177 f.). Außerdem erfordert die geringere Mobilität Älterer eine wohnortnahe Versorgung mit Einrichtungen der Daseinsvorsorge bzw. ein altengerechtes ÖPNV-Angebot (KREUZER 2006, S. 142 ff.). Damit ergibt sich zumindest teilweise ein Widerspruch zur Anpassung an eine abnehmende Zahl Einwohner und Jüngerer.

Die Empfehlung einer Anpassungsstrategie wird in der wissenschaftlichen Literatur überwiegend damit begründet, dass eine Strategie des Gegensteuerns insbesondere in dünn besiedelten, peripheren Räumen wenig Aussicht auf Erfolg hat (z. B. BEIRAT FÜR RAUMORDNUNG 2005; DEHNE/HANNEMANN 2007, S. 161; HAHNE 2004,

S. 21 f.)¹². „Da die Ursache des Problems über längere Zeit nicht zu beheben ist, heißt es, sich mit der Abfederung der Folgen zu befassen“ (SEDLACEK 2006, S. 11). Die Gründe dafür liegen einerseits in der demographischen Trägheit, der geringen Wirkung von Maßnahmen, die auf die Vereinbarkeit von Familie und Beruf abzielen, in strukturschwachen Gebieten mit hoher Arbeitslosigkeit sowie in der Langwierigkeit des nötigen Einstellungswandels hin zur Kinderfreundlichkeit bei jungen Menschen und Unternehmern.

Andererseits fehlt häufig das wirtschaftliche Potenzial abgesehen von landwirtschaftlicher Produktion, Energieerzeugung und extensivem Tourismus, deren Arbeitsmarkteffekte eher gering sind. WEITH (2007) beschreibt dieses Problem für den dünn besiedelten, peripheren Raum in Nordostdeutschland, hält das Ziel ausgeglichener Funktionsräume¹³ für unrealistisch und schlägt eine Anpassung bis hin zu Mindeststandards vor, die insbesondere in den Bereichen Bildung und öffentliche Sicherheit aufzustellen sind. „Angesichts der überwiegend gescheiterten Versuche, in ‚schwachen‘ Regionen über Finanztransfers oder eine schlichte Kopie der Entwicklungsgeschichte von Wachstumsregionen dauerhaft Veränderungen herbeizuführen (‚nachholende‘ Industrialisierung bzw. ‚künstliche‘ Verlagerung von Dienstleistungseinrichtungen), und der zukünftig in weit geringerem Maße als bislang zur Verfügung stehenden finanziellen Mittel ist die Vorstellung einer Ermöglichung ausgeglichener Funktionsräume für die Schrumpfungsräume Nordostdeutschlands radikal in Frage zu stellen“ (WEITH 2007, S. 235 f.). Es besteht die Gefahr, dass durch die Anwendung eines zuwanderungsorientierten Ansatzes lediglich intraregionale Umverteilungsprozesse angestoßen und dabei Ressourcen verbraucht werden, die eine Anpassung und eine Aufrechterhaltung einer möglichst hohen Lebensqualität für die Restbevölkerung erschweren.

¹² Zu diesem Ergebnis kamen auch die beiden Arbeitsgruppen der ARL zum Demographischen Wandel in Nordostdeutschland (KUJATH/SCHMIDT 2007) und in Sachsen, Sachsen-Anhalt und Thüringen (POHLE/SEDLACEK 2007).

¹³ Damit wird eine raumordnerische Diskussion aus den 1970er und 1980er Jahren zwischen Vertretern ausgeglichener Funktionsräume und räumlich-funktionaler Arbeitsteilung (oder großräumige Vorranggebiete) wieder aufgegriffen. Das Konzept räumlich-funktionaler Arbeitsteilung wurde als Gegenentwurf zu den ausgeglichenen Funktionsräumen entwickelt (HÜBLER 1977). Mit diesem Konzept soll die Wohlfahrt maximiert werden, indem jedem Raum die Funktionen zugewiesen werden, für die er komparative Kostenvorteile aufweist. Dies bedeutet, dass in den strukturschwachen, peripheren Räumen nur noch die Restfunktionen, wie flächenextensive Freizeit- und Erholungsfunktionen, ökologische Ausgleichsfunktionen, wasser-, land- und forstwirtschaftliche Funktionen sowie Reservenfunktionen, gefördert werden. Im Gegensatz dazu sollen Produktion, Dienstleistungen und FuE in den Agglomerationen konzentriert werden. Die Grundannahme des Konzeptes besteht darin, dass die räumliche Arbeitsteilung ohnehin nicht verhindert werden kann und sie deshalb unterstützt werden sollte, um eine effiziente Raumstruktur zu fördern und keine Mittel im Dagegen-Ankämpfen zu vergeuden. Das raumordnungspolitische Ziel der gleichwertigen Lebensverhältnisse im Sinne ausgeglichener Funktionsräume (ARL 1974) wird dabei aufgegeben.

Darüber hinaus zeigen Modellrechnungen, dass durch eine nachhaltige siedlungsstrukturelle Entwicklung und eine konsequente Infrastrukturanpassung die Kosten der demographischen Veränderungen begrenzt sind (EINIG/SIEDENTOP 2006). Mit dem Rückgang des politischen Willens, dünn besiedelte, periphere Räume wirtschaftlich und infrastrukturell zu fördern (BEETZ 2006a), sinkt auch die Bereitschaft und Möglichkeit, ineffiziente Anlagen aufrechtzuerhalten, so dass eine Anpassung unumgänglich wird.

Ein weiterer Grund für die Bevorzugung von Anpassungsstrategien in der wissenschaftlichen Literatur stellt die Demographisierung der Diskussion zu dünn besiedelten, peripheren Räumen dar (BEETZ 2007a, S. 238 ff.). Demnach scheint die vermeintliche mathematische Exaktheit der Prognosen einen Determinismus vorzugeben, der nur eine Anpassung an diese feststehende Entwicklung erlaubt. In der Folge wird kaum über Alternativen diskutiert, sondern die Chancenlosigkeit dieser Räume attestiert.

Überblickshaft lässt sich der Handlungsansatz einer Anpassung an den Demographischen Wandel und seine Begründung in der wissenschaftlichen Diskussion mit der folgenden Abbildung 7 darstellen:

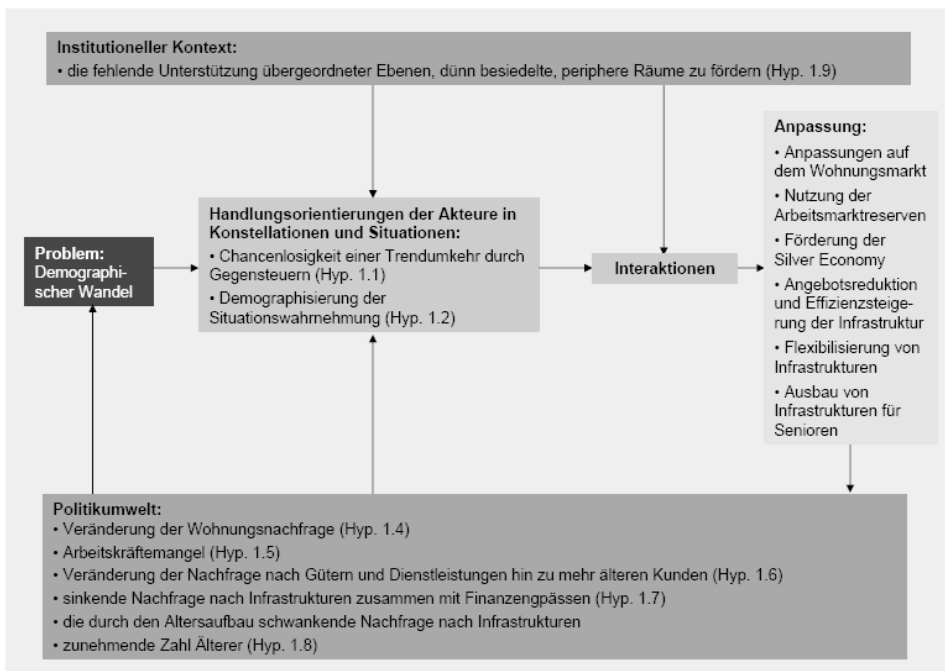


Abbildung 7: Theoretisch begründeter Erklärungsansatz zur Wahl des Anpassungsansatzes bei der regionalen Reaktion auf den Demographischen Wandel (die Hypothesennummern in Klammern beziehen sich auf die Hypothesen, für die in den Fallstudien empirisches Material erhoben und analysiert wurde; Kap. 6.2.2.1).

4.1.2 Gegensteuern gegen den Demographischen Wandel

Die Strategie des Gegensteuerns verfolgt das Ziel, die Bevölkerungsentwicklung zu beeinflussen, um den Trend umzukehren oder zumindest zu verlangsamen und schließlich zu stabilisieren. Die Verringerung der Anzahl Senioren, um gegen die Alterung zu steuern, wird bisher noch nicht in Betracht gezogen. Wenn allerdings wachsende Defizite in der Pflege- und Gesundheitsversorgung zugelassen werden, erzwingt dies die Abwanderung von Hochbetagten und erhöht deren Mortalität.

Es bleiben zwei Handlungsoptionen bestehen. Der erste Ansatzpunkt betrifft die Steigerung der Fertilität, was in Anlehnung an die Theorie der biographischen Festlegung (Kap. 3.1.1) mittels Ausbau der Kinderbetreuung und flexibler Arbeitsmodelle möglich wäre. Darüber hinaus ist das Angebot von Leistungen möglich, die das Leben von Familien erleichtern. Teilweise werden auch direkte Prämien für jedes neugeborene Kind als Anreiz an die Familien gezahlt. Der zweite Ansatz zielt darauf ab, die Bevölkerungsabnahme durch Zuwanderung zu kompensieren und die Abwanderung der eigenen Bevölkerung zu verringern. Zu diesem Zweck werden Maßnahmen zur Schaffung attraktiver Lebens- und Arbeitsbedingungen angestrebt, die sich auch auf bestimmte Zielgruppen – wie Alte, Künstler, Erwerbslose, Ausländer – konzentrieren können (BEIRAT FÜR RAUMORDNUNG 2005; DEHNE/HANNEMANN 2007, S. 169 ff.; HAHNE 2004, S. 27 f.).

Die konkreten Maßnahmen zum Gegensteuern lassen sich wiederum in die drei Sektoren Wohnen, Wirtschaft und Infrastruktur unterteilen. Der erste Bereich umfasst zum einen die Ausweisung von Wohngebieten, um Familien mit Kindern anzulocken. Diese Flächen werden teilweise bevorzugt an Familien mit Kindern vergeben. Dieser Ansatz wird insbesondere von kleinen Gemeinden verfolgt (SARCINELLI/STOPPER 2006, S. 6). Zum anderen werden z. B. im Rahmen der Dorferneuerung Maßnahmen ergriffen, um den Wohnungsbestand aufzuwerten und das Ortsbild zu verschönern. Auf diese Weise soll die Attraktivität der Ortschaften für Zuzügler und Touristen erhöht werden.

Eine regionale Wirtschaftspolitik zum Gegensteuern gegen die demographischen Entwicklungen zielt auf die Schaffung von Arbeitsplätzen ab, um dadurch eine Zuwanderung von Erwerbstätigen mit deren Familien zu erreichen. Dabei können sämtliche Maßnahmen der Ansiedlungs- und Bestandspolitik zum Einsatz kommen (MAIER/TÖDTLING 2002, S. 182 ff.). In dünn besiedelten, peripheren Regionen spielen dabei die agrarstrukturelle Förderung, Energieerzeugung und Tourismus eine herausgehobene Rolle (SCHÄFER et al. 1997, S. 6 ff.). Eine weitere Aufgabe der Wirtschaftspolitik besteht darin, die Vereinbarkeit von Familie und Beruf zu erleichtern, um zur Realisierung bestehender Kinderwünsche beizutragen. Geeignete Maßnahmen umfassen Öffentlichkeitsarbeit und Beratung zu sowie Förderung von flexiblen Arbeitszeiten, betrieblicher Kinderbetreuung oder Heimarbeitsplätzen. Die Beeinflussbar-

keit der Geburtenrate wird allerdings nur geringfügig für möglich gehalten, weshalb sich die Wirtschaftspolitik auf das Wanderungssaldo und die Bereitstellung von Arbeitsplätzen konzentrieren soll (DYBE 2007, S. 105 f.).

Die Förderung von Arbeitsplätzen beinhaltet auch den Ausbau wirtschaftsnaher Infrastruktur. Im Bereich der Tourismusförderung betrifft dies unter anderem kulturelle Angebote, die die Region nicht nur für Touristen, sondern auch für Zuwanderer attraktiv machen sollen. Somit kann die Infrastrukturpolitik durch den Ausbau kultureller und sozialer Angebote zur Förderung von Zuwanderung beitragen. Zusätzlich kann die Kapazitätsausweitung in der Kinderbetreuung auf die Erhöhung der Fertilitätsrate abzielen.

Befragungen kommunaler und regionaler Entscheidungsträger zeigen, dass diese Akteure vor allem auf Attraktivitätssteigerung im Sinne einer offensiven Strategie setzen^{14 15}. Die Befragung von HAHNE et al. (2006, S. 24 ff.) ergab, dass die Kommunalpolitiker im Werra-Meißner Kreis dem Handlungsfeld Bildung, Jugend und Familie eine hohe Bedeutung bei der Reaktion auf den Demographischen Wandel beimessen. Die Kinder- und Familienpolitik wird als Standortfaktor angesehen und soll zur Vereinbarkeit von Familie und Beruf beitragen. Außerdem werden die Bereiche Kultur und Freizeit als relativ wichtig angesehen, wodurch ebenfalls eine Attraktivitätssteigerung angestrebt wird. Maßnahmen zur Anpassung an die demographische Entwicklung, wie z. B. in der Seniorenpolitik, werden dagegen kaum als bedeutsam angesehen. Diese Ergebnisse werden durch eine explorative Studie in der Region Trier mittels qualitativer Befragung kommunaler und regionaler Akteure untermauert (ECKERT et al. 2004, S. 17 ff.).

Die Ergebnisse einer Befragung von 180 Städten und Gemeinden in Sachsen, Sachsen-Anhalt und Thüringen zur Bevölkerungspolitik weisen in die gleiche Richtung (SEDLACEK 2007, S. 97 ff.). Auch hier werden Erhaltung, Sanierung und Ausbau von Kinderbetreuungs- und Bildungseinrichtungen, Sport-, Freizeit- und Kultureinrichtungen als Reaktion auf den Demographischen Wandel angegeben. Als wichtigstes Handlungsfeld wird jedoch der Bereich Wohnen und Ortssanierung mit der Ausweisung von

¹⁴ HÄUBERMANN und SIEBEL (1987, S. 120 ff.) haben Ähnliches bereits 1987 für die Politik schrumpfender Städte festgestellt. Für den Bereich der Infrastruktur in den schrumpfenden Städten Eisleben, Halle, Magdeburg und Naumburg hat ROSENFELD (2007, S. 18) ebenfalls ermittelt, dass die Städte weiterhin auf Attraktivitätssteigerung setzten und dass Rückbau kaum eine Rolle spielt.

¹⁵ Zu einem solchen Schluss kommen auch FAHRENKRUG und MELZER (2006, S. 120) in Bezug auf regionale Kooperationen kleiner Gemeinden im ländlichen Raum: „Allerdings entsprechen die inhaltliche Ausprägung und Zielsetzung dieser Kooperationsinitiativen eher zufällig den Anforderungen zur Gestaltung des demographischen Wandels. Vielmehr sind diese Konzepte überwiegend wachstumsorientiert oder auf die grundlegende ökonomische und ökologische Stärkung sowie auf die wirtschaftsstrukturelle Anpassung ländlicher Räume ausgerichtet.“

Wohnbauflächen insbesondere für Eigenheime genannt. In größeren Gemeinden spielt ebenfalls die Wirtschaftsförderung eine große Rolle. Auch die Zahlung eines Baby-Begrüßungsgeldes wurde einige Male erwähnt.

Das Beispiel der Region Zentrales Erzgebirge um Johanngeorgenstadt hat darüber hinaus gezeigt, dass die regionale Kooperation beim Thema Schrumpfung vor allem gut funktioniert, wenn es darum geht, Fördergelder einzuwerben oder die regionalen Interessen gegenüber den Regierungen von Bund und Land zu vertreten (BOSE/WIRTH 2006, S. 22). Bei der Anpassung von Infrastrukturen, wie z. B. die Schließung von Schulen, konnte dagegen keine gemeinsame Strategie entwickelt werden.

Theoretisch lässt sich dieses Verhalten mit dem *Endowment Effect*, *Loss Aversion* und *Status Quo Bias* erklären, wonach es Menschen schwer fällt, den Bestand – auch mit der Aussicht auf künftige Vorteile – aufzugeben (KAHNEMAN et al. 1991). Der experimentell nachgewiesene *Endowment Effect* bedeutet, dass die Ausstattung mit einem bestimmten Gut nicht die Attraktivität des Gutes erhöht, sondern dass der „Schmerz des Verlustes“ den Tausch des Gutes für ein eigentlich höher bewertetes Gut unwahrscheinlicher werden lässt. Der *Status Quo Bias* wurde ebenfalls in Experimenten bestätigt. Damit kann gezeigt werden, dass eine Alternative signifikant häufiger gewählt wird, wenn sie dem Status quo entspricht. Das Phänomen der *Loss Aversion* besagt, dass Verluste höher bewertet werden als Gewinne. „Forgone gains are less painful than perceived losses“ (KAHNEMAN et al. 1991, S. 203). Eine entsprechende Bewertungskurve kann experimentell nachgewiesen werden und auch Befragungsergebnisse lassen einen solchen Schluss zu.

In der Regionalpolitik dürfte die Handlungsorientierung des Gegensteuerns noch weiter verbreitet sein, da kleinräumig Wachstum und Schrumpfung beieinander liegen und so sehr unterschiedliche Interessen bestehen. Durch den Zwang zu Verhandlungen zwischen politischen und administrativen Einheiten, die ihrer jeweiligen Bevölkerung gegenüber verantwortlich sind, wird eine Einigung aus Sicht der Vetospielertheorie geradezu unmöglich. Besonders problematisch für die regionale Ebene ist dabei, dass die Anzahl und die Interessenunterschiede der Kooperationspartner auf Grund der Größe und Heterogenität des Gebietes erheblich zunehmen. „[T]he greater the distance among and the number of veto players, the more difficult it is to change the status quo“ (TSEBELIS 2002, S. 19). Infolgedessen stehen unterschiedliche Interessen einem geordneten Rückzug entgegen und führen zur Ausklammerung solcher konfliktträchtiger Themen in der konsensorientierten Regionalentwicklung.

Die Handlungsorientierung lässt sich auch mit einem fehlenden Problembewusstsein erklären. „Der bisherige Umgang mit Schrumpfung bewegt sich daher auf der Ebene Hoffnung auf das Nichteintreten oder das nur temporäre Eintreten der Ereignisse“ (HAHNE 2004, S. 19). SEDLACEK (2007, S. 96 f.) fand in seiner Befragung heraus, dass trotz Schrumpfungserfahrung in der Vergangenheit teilweise erhebliche Wachs-

tumserwartungen für die Zukunft formuliert werden. Die Leugnung der Probleme wird dadurch verstärkt, dass auch dünn besiedelte, periphere Räume in der Vergangenheit teilweise stark gewachsen sind. Dies gilt insbesondere für touristisch hochattraktive Gebiete oder Räume im Einzugsbereich großer Städte. Außerdem ermöglichen kleinräumige Umverteilungsprozesse Bevölkerungswachstum, so dass den Akteuren eine Strategie des „*beggar-my-neighbour*“ erfolgversprechend erscheint (HAHNE 2004, S. 22). Darüber hinaus kommen HAHNE et al. (2006, S. 49) auf der Basis der Befragung von Kommunalpolitikern zu dem Schluss, dass zwar der Demographische Wandel bekannt ist, dass aber noch weitestgehend unklar ist, welche Folgen sich daraus ergeben. Somit ist es kaum verwunderlich, dass keine neuen Strategien verfolgt werden, sondern dass immer noch die alten Wachstumsstrategien Anwendung finden.

Außerdem sind die bisherige Praxis, das Planungs- und Förderinstrumentarium primär auf die Attraktivitätssteigerung der Region durch Neuerschließung, Infrastrukturausbau, Investitionszulagen, Tourismusentwicklung, Verbesserung der Bedingungen für die Landwirtschaft etc. ausgerichtet (MÜLLER/WIECHMANN 2003, S. 115). Die Studie von SEDLACEK (2007, S. 98) hat bspw. gezeigt, dass die Reaktionen auf die demographische Entwicklung weitgehend durch Förderprogramme und Zuweisungen gesteuert werden und sich daher kaum unterscheiden. Es bestehen also Anreize und Routinen, die eine Fortführung dieser Ansätze des Gegensteuerns wahrscheinlich machen. Damit besteht aber auch die Gefahr, dass die Maßnahmen ihre Wirkung verfehlen, wenn in allen Gebieten ähnliche Strategien zur Förderung von Zuwanderung verfolgt werden und sich dadurch die Wettbewerbsposition kaum verändert.

Das Handeln in Routinen wird damit begründet, dass sich Menschen vor allem in intransparenten, ungewohnten Situationen an unreflektierten Routinen und Traditionen (habits) orientieren, da ihnen nicht alle relevanten Informationen zur Verfügung stehen und sie kognitiv nicht in der Lage sind, diese Informationen zu verarbeiten. ESSER (1990) versucht, dieses Verhalten mit der Theorie rationaler Wahl zu erklären. Demnach bleiben Menschen bei den bekannten Handlungsmustern, wenn die Suchkosten höher eingeschätzt werden als der erwartete Zusatznutzen gegenüber einer bisher bekannten Alternative multipliziert mit der erwarteten Wahrscheinlichkeit, diese Alternative zu finden. PLÜMPER (1996) versucht das Phänomen zu fassen, indem er das Signal-Rausch-Abstands-Theorem (HEINER 1986) und die Tversky-Kahneman-Wertfunktion (KAHNEMAN/TVERSKY 1979) miteinander kombiniert: „Zusammenfassend folgt daraus, dass Akteure ihre Routinen aufrechterhalten, solange ihre selbstgesteckten Mindest-Erwartungen in Erfüllung gehen und darüber hinaus keine deutlichen neuen Informationen vorliegen, die eine Verhaltensänderung nahe legen. Erst wenn sie ihre Mindestansprüche nicht mehr verwirklichen oder wenn sie sich von Verlusten bedroht sehen und zugleich Aussicht auf eine erfolgreichere neue Strategie besteht, verändern die Akteure ihr Verhalten“ (PLÜMPER 1996, S. 202 f.).

In Bezug auf Reaktionen auf die demographischen Entwicklungen lässt sich daraus schlussfolgern, dass die bekannten Strategien des Gegensteuerns weiterhin verfolgt werden, wenn die Folgen des Demographischen Wandels noch nicht deutlich genug sind, wenn unzureichende Informationen über die Folgen bestehen sowie wenn alternative Strategien unbekannt, als nicht besser angesehen werden oder der Aufwand, neue Strategien zu suchen und anzuwenden zu hoch eingeschätzt wird. Dabei gilt es zu berücksichtigen, dass das kommunale Finanzausgleichssystem eine Strategie, die auf Bevölkerungswachstum setzt, begünstigt (BEIRAT FÜR RAUMORDNUNG 2005, S. 7). Außerdem bewerten die öffentlichen Akteure die politischen Kosten einer Anpassungsstrategie als relativ hoch (BOSE/WIRTH 2006, S. 23). Darüber hinaus können insbesondere für den Bereich Infrastruktur von Bund und Ländern vorgegebene Regulierungen und technische Standards Anpassungen durch regionale Akteure verhindern (MUSCHWITZ et al. 2002, S. 34).

Zusammenfassend lässt sich die Wahl des Ansatzes am Gegensteuern mit den theoretischen Faktoren erklären, wie sie in der folgenden Abbildung 8 dargestellt sind:

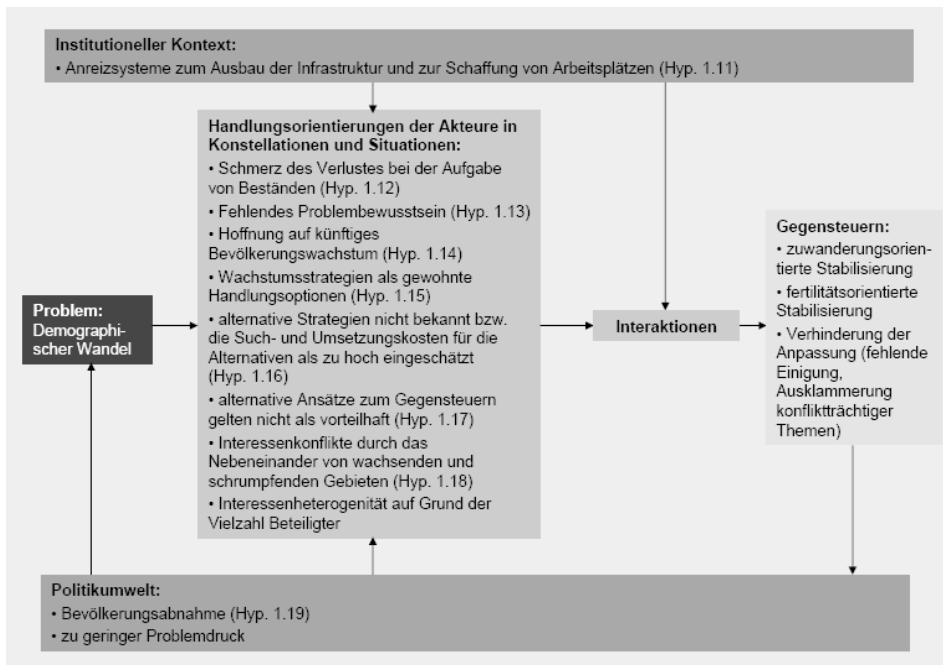


Abbildung 8: Theoretisch begründeter Erklärungsansatz zur Wahl des Ansatzes am Gegensteuern bei der regionalen Reaktion auf den Demographischen Wandel (die Hypothesennummern in Klammern beziehen sich auf die Hypothesen, für die in den Fallstudien empirisches Material erhoben und analysiert wurde; Kap. 6.2.2.1).

4.1.3 Fazit

Eine regionale Reaktion, die auf eine Anpassung an den Demographischen Wandel abzielt, wird vielfach in der wissenschaftlichen Diskussion befürwortet. Im Gegensatz dazu weisen die bestehenden empirischen Erfahrungen sowie verschiedene theoretische Ansätze darauf hin, dass eher von einem Gegensteuern in der Praxis auszugehen ist. Grundsätzlich schließen sich die beiden Strategieoptionen nicht aus, sondern können gleichzeitig verfolgt und kombiniert werden. Erfahrungen aus dem Stadtumbau zeigen, dass Wohnungsrückbau gleichzeitig zur Aufwertung und Attraktivitätssteigerung genutzt werden kann. Umstrukturierung und Anpassung der Infrastrukturangebote können die Versorgung langfristig sichern, das Angebot durch Mobilisierung, Verkleinerung, und Dezentralisierung verbessern sowie Mittel einsparen, die in den Ausbau anderer Bereiche investiert werden können. Die Förderung der Wirtschaft und von Zuwanderung kann durch Mehreinnahmen helfen, Infrastrukturanpassungen leichter finanzieren zu können.

Eine solche Kombinationsstrategie könnte auch als Strategie einer dezentralen Stabilisierung (UHLMANN 1982) oder eines Lebensqualitätsansatzes (BEETZ 2007b) bezeichnet werden. Dabei geht es nicht mehr darum, dem Demographischen Wandel entgegenzuwirken oder die Raumstruktur dem Wandel anzupassen, sondern Lebensbedürfnisse und die subjektiv wahrgenommene Lebensqualität der Bewohner zu sichern und wenn möglich auszubauen. Auch wenn manche Maßnahmen auf beide Handlungsansätze abzielen, können Mittel, die zum Gegensteuern eingesetzt werden, meist nicht mehr zur Anpassung verwendet werden und umgekehrt. Deshalb bleibt das Spannungsfeld der beiden Alternativen grundsätzlich bestehen.

4.2 Raumstrukturelle Leitbilder bei der Reaktion auf den Demographischen Wandel

Neben der grundlegenden Zielrichtung stellt sich die Frage nach der Raumstruktur, die durch das regionalpolitische Handeln in Reaktion auf den Demographischen Wandel angestrebt wird. Grundsätzlich können zwei entgegengesetzte Leitbilder der räumlich-strukturellen Entwicklung in Anlehnung an die aktuelle Leitbilddebatte identifiziert werden. Zum einen kann durch die Regionalpolitik eine stärkere Konzentration der Bevölkerung, Arbeitsplätze und Infrastruktur in Zentren angestrebt werden. Ein solches Leitbild orientiert sich an den Vorstellungen einer kompakten Europäischen Stadt der kurzen Wege (LOSKE 1996) bzw. der dezentralen Konzentration (BOSE 1997). Zum anderen ist aber auch eine bewusste Dezentralisierung der Raumkomponenten denkbar, was eher dem Bild der dispersen Zwischenstadt (SIEVERTS 1997) bzw. Netzstadt (VENTURI 1999) entspricht.

4.2.1 Konzentration und Rückzug aus der Fläche

Allgemein gelten kompakte Siedlungsstrukturen als besonders nachhaltig (z. B. BUNDESREGIERUNG 2002, S. 287 ff.; DOSCH 2006). Eine solche Raumstruktur weist Funktionsmischung und kurze Wege auf. Verkehr wird vermieden und die ÖPNV-Erschließung erleichtert. Die Zersiedlung von Freiräumen wird begrenzt sowie eine hohe Kontakt- und Erlebnisdichte ermöglicht. Außerdem ist die stadttechnische Ver- und Entsorgung in kompakten Siedlungen besonders effizient zu gewährleisten.

Durch die Bevölkerungsabnahme im Zuge des Demographischen Wandels nimmt die Siedlungsdichte jedoch ab. In der Folge wird die Tragfähigkeit von Infrastrukturen und privaten Dienstleistungen in Frage gestellt. Vor diesem Hintergrund scheint die Konzentration dieser Funktionen auf zentrale Orte angebracht, um Größenvorteile, Synergien, Kopplungsmöglichkeiten von Tätigkeiten und eine Erleichterung der Verkehrsanbindung zu nutzen (BBR 2005, S. 7; BEIRAT FÜR RAUMORDNUNG 2005, S. 7 f.; BLOTEVOGEL 2002, S. 265 ff.; HAHNE 2004, S. 31 f.; MKRO 2006, S. 14 ff.). In dünn besiedelten, peripheren Gebieten wird die Konzentration auf die Grund- und Mittelzentren für sinnvoll gehalten, um eine Erosion dieser Räume zu verhindern (KUJATH/SCHMIDT 2007, S. 279 ff.; POHLE/SEDLACEK 2007, S. 244 f.). „In einer insgesamt schrumpfenden Bevölkerungsmenge kann dieses nur durch innerregionale Umverteilung zugunsten der (klein-)städtischen Kerne und einer entsprechenden Siedlungsentwicklung geschehen“ (SEDLACEK 2006, S. 11). Damit ist teilweise auch die Aufgabe von Ortsteilen oder Orten verbunden.

Darüber hinaus ist die Vermeidung von Neubau insbesondere im Außenbereich und eine Konzentration auf den Bestand angebracht, um die Infrastrukturfolgekosten zu minimieren und die Ressourcen zu schonen (SIEDENTOP et al. 2006). Innenentwicklung wirkt außerdem einer Verödung der Ortskerne entgegen, die auf Grund der Konzentration Älterer in diesen Wohnlagen und der künftig freiwerdenden Kapazitäten absehbar ist (GANS/SCHMITZ-VELTIN 2005, S. 127).

Auch die wirtschaftliche Entwicklung sollte zur Nutzung von Agglomerationsvorteilen¹⁶ (Lokalisationsvorteile, Urbanisationsvorteile, Größeneffekte, innovative Milieus, Netz-

¹⁶ Neuere wirtschaftsgeographische Ansätze zu Netzwerken (MAILLAT et al. 1994), Milieus (FROMHOLD-EISEBITH 1995) und Clustern (PORTER 1990) begründen die Entstehung von Innovationen und Wissen als Motor wirtschaftlicher Entwicklung in räumlicher Hinsicht. Dabei wird der Faktor räumliche Nähe aufgewertet, da die Vernetzung von Güter-, Kapital- und Informationsströmen zu gemeinsamen Lernprozessen, geringen Transaktionskosten, Fühlungs- und Agglomerationsvorteilen führt. Räumliche Nähe erleichtert persönliche und informelle Kontakte, wodurch sich Informationen und Innovationen schneller ausbreiten können und die Wissensproduktion angekurbelt wird. Die Konzentration ist insbesondere in wissens-, technologie- und designintensiven Branchen relevant. Durch die räumliche Ballung wirtschaftlicher Aktivität werden die Bedingungen für Innovationen als besonders günstig angesehen (ZIMMERMANN 2004, S. 18 f.).

werke, Cluster) auf Wachstumspole konzentriert werden, wie bspw. die Dohnanyi-Kommission vorgeschlagen hat (DOHNANYI/MOST 2004, S. 21 ff.). Auch im Raumordnungsbericht wird zur Förderung einer wachstumsorientierten Raumentwicklungspolitik eine Konzentration der Mittel auf regionale und sektorale Kerne vorgeschlagen (BBR 2005, S. 163 f.). Das Land Brandenburg ist diesen Vorschlägen in seiner regionalen Wirtschaftspolitik gefolgt und konzentriert seine Fördermittel auf 15 so genannte Wachstumskerne (BEETZ 2006b, S. 29 ff.; DYBE 2007, S. 107)¹⁷. Der BEIRAT FÜR RAUMORDNUNG (2005, S. 8) geht davon aus, dass die Anzahl Zentren, für die eine Wachstumsstrategie sinnvoll und realistisch ist, geringer als die der ausgewiesenen Mittelzentren ist, um die kritische Masse an Ausbildungs- und Forschungseinrichtungen, unternehmensorientierten Dienstleistungen sowie Kultur- und Freizeiteinrichtungen zu erreichen. Daher sollte dieses Netz weiter ausgedünnt werden.

Im Bereich der Infrastruktur wird ebenfalls eine Konzentration auf Schwerpunkträume empfohlen. „Die Orientierung auf räumliche Schwerpunkte ist bei Schrumpfungstendenzen besonders wichtig, da die Suche nach Synergien zur Schließung von Versorgungslücken und das Erreichen von Minimalauslastungen besonders optimale Standorte erfordert“ (KOCKS 2007, S. 31). Auch im Bereich der Versorgung wird bezweifelt, dass das bestehende Zentrale-Orte-System zur Orientierung dienen kann. Der ARL-Arbeitskreis zur Fortentwicklung des Zentrale-Orte-Konzeptes spricht sogar von „Placebo-Ausweisungen“, da angesichts der finanziellen Ausstattung der zentralen Orte die geforderte Versorgungsleistung vor allem in den dünn besiedelten, peripheren Räumen kaum und künftig immer weniger gewährleistet werden kann (BLOTEVOGEL 2002, S. 265 ff.). Demzufolge ist die Ausdünnung des Systems insbesondere bei den Grundzentren und darunter notwendig, um die gewünschten Leistungen dauerhaft anbieten zu können.

Zur Umsetzung eines raumstrukturellen Leitbildes der Konzentration bei der regionalen Reaktion auf den Demographischen Wandel können schließlich die folgenden Argumente angeführt werden, wie in der Abbildung 9 dargestellt:

¹⁷ Auch durch die Internationale Bauausstellung (IBA) Fürst-Pückler-Land sollen bspw. punktuell lokale Wachstumszentren geschaffen werden, die dann Aufmerksamkeit und Investitionen auf sich ziehen können (MÜLLER et al. 2007, S. 161). Ein weiteres Beispiel ist das Integrierte Ländliche Entwicklungskonzept (ILEK) des Landkreises Ostprignitz-Ruppin. In diesem Konzept werden Schwerpunkträume ausgewiesen, die eine hohe Dynamik, einen überregionalen Bekanntheitsgrad sowie erfahrene Akteure aufweisen. Hier wird das Potenzial für neue Arbeitsplätze besonders hoch eingeschätzt und soll entsprechend prioritär gefördert werden (KAHL/JANOTTA 2006, S. 37).

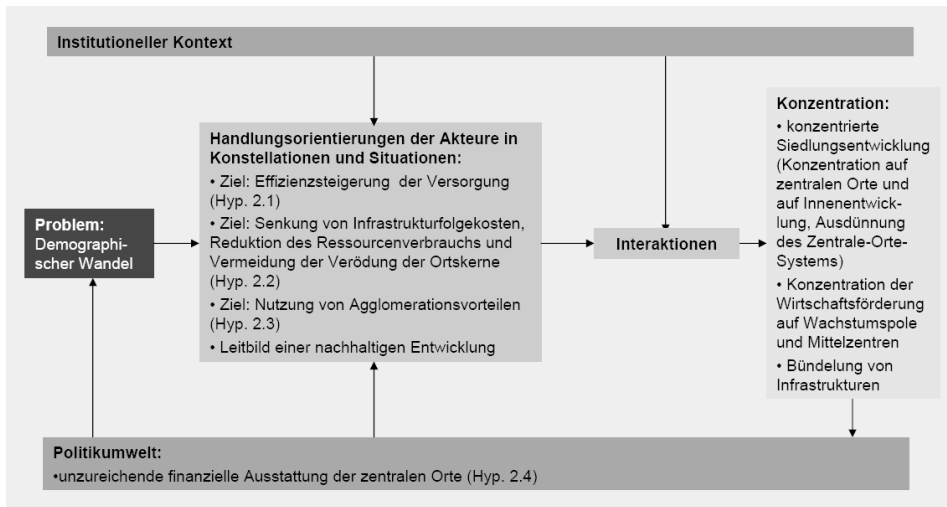


Abbildung 9: Theoretisch begründeter Erklärungsansatz zur Verwendung eines konzentrierenden Leitbildes bei der regionalen Reaktion auf den Demographischen Wandel (die Hypothesennummern in Klammern beziehen sich auf die Hypothesen, für die in den Fallstudien empirisches Material erhoben und analysiert wurde; Kap. 6.2.2.2).

4.2.2 Dezentralisierung und Nutzung des gesamten Raumes

Auf der anderen Seite können Reaktionen auf den Demographischen Wandel zu einer Dezentralisierung der Raumstruktur genutzt werden. Auf diese Weise sollen Ziele erreicht werden, denen eine Konzentration der Raumstruktur entgegenstehen. Dazu gehören das Angebot finanzierbarer Grundstücke, das Nachkommen des Wunsches vieler Bürger nach dem Eigenheim im Grünen, die Erhöhung des kommunalen Steueraufkommens und die Vermeidung von Nachbarschaftskonflikten (DOSCH 2006, S. 17 f.). Hinzu kommen institutionelle Restriktionen, die einer Konzentration der Siedlungsstruktur entgegenstehen: weitreichende kommunale Planungshoheit und die Erlaubnis einer bedarfsgerechten Baulandausweisung, relativ starker kommunaler Einfluss auf die Regionalplanung, unzureichende Instrumente zur Durchsetzung der Nachverdichtung und niedrige Grundsteuern, die die Rückhaltung von Bauland attraktiv machen (ebd; EINIG 2003). Außerdem ist davon auszugehen, dass viele Gemeinden bereits weit über den Bedarf Flächen ausgewiesen haben, was eine Umkehr der Strategie hin zu Innen- vor Außenentwicklung und dezentraler Konzentration erschwert. Daher fordern HOLLENBACH/WEIß (2007, S. 130), das Dichteziel aufzugeben, um die Chancen des Raums zu nutzen, der in dünn besiedelten, peripheren Gebieten im Überfluss zur Verfügung steht.

Im Bereich der Wirtschaftsförderung kann sich eine Fixierung auf die heute wachsenden Räume und Sektoren (Wachstumskerne) als Irrweg herausstellen. Wichtige Inno-

vationen in anderen Bereichen können verpasst werden, Mitnahmeeffekte sind zu erwarten und die Vielfalt von Potenzialen und Problemen einer Region wird verengt (KNIELING 2006, S. 482). BEETZ (2006b, S. 38) schlägt daher eine „intelligente Gießkannenpolitik“ vor, um die Potenziale der gesamten Region zu fördern.

Auf dem Feld der Infrastruktur wird in der wissenschaftlichen Literatur teilweise ebenfalls eine Dezentralisierung gefordert (BEIRAT FÜR RAUMORDNUNG 2005, S. 10; WEITH 2007, S. 234; WINKEL 2005, S. 23). Der Anlass der Anpassung des Infrastrukturbestandes sollte genutzt werden, um dezentrale, mobile, flexible und bedarfsgerechte Organisationsformen zu entwickeln, die die Leistungsabgabe in die Nähe der Nutzer bringen. Dazu gehören bspw. multifunktionale Einrichtungen, Nebenstellen und mobile Einrichtungen. Diese Organisationsformen wurden bereits in den 1970er und 1980er Jahren entwickelt, um auf Bevölkerungsrückgänge, finanzielle Engpässe in öffentlichen Haushalten und auf Maßstabsvergrößerungen von Einzugsbereichen zu reagieren (BURBERG 1981; NAKE-MANN 1987). Neuere Möglichkeiten zum dezentralen Angebot von Infrastrukturleistungen ergeben sich vor allem durch die neuen Informations- und Kommunikationstechnologien, wie z. B. e-Government, e-Learning und Tele-Medizin. Außerdem ermöglichen technische Innovationen dezentrale Lösungen für die technische Infrastruktur, wie z. B. Kleinkläranlagen.

Durch die Dezentralisierung von Einrichtungen der Daseinsvorsorge können einerseits Zugangsbarrieren abgebaut und die Chancengleichheit verbessert werden. Für den Bereich des Schulwesens haben FICKERMANN et al. (2002) und MEUSBURGER (1998) gezeigt, dass mit zunehmender Distanz zur Schule, die Schulbeteiligung insbesondere aus bildungsfernen Schichten signifikant abnimmt. Dezentrale Angebote gewinnen darüber hinaus in einer alternden Gesellschaft an Bedeutung, da die Aktionsräume von Senioren auch auf Grund eingeschränkter Mobilität sehr kleinräumig sind (SCHEINER 2004). Andererseits führt die Dezentralisierung zu einer Schwächung bis hin zur Auflösung des Zentrale-Orte-Konzeptes, um eine flächendeckende Versorgung zu ermöglichen (BURBERG 1981, S. 103).

In der Praxis der Siedlungsentwicklung zeigt sich der ungebrochene Trend zur Dezentralisierung, da die Ausweisung von Bauland als Instrument im interkommunalen Wettbewerb um einkommensstarke Einwohner, Beschäftigte, Unternehmen, Fördergelder, Steuereinnahmen, staatliche Investitionen und Zuweisungen angesehen wird. „So ist es zu erklären, dass selbst unter lokalen Schrumpfbedingungen von Bevölkerung und Wirtschaft sowie sinkender kommunaler Einnahmen auf eine expansive Angebotspolitik als Erfolgsstrategie gesetzt wird“ (EINIG 2003, S. 482). In regionalen Siedlungskonzepten wird zwar meist die Innenentwicklung als abstraktes Ziel genannt, aber kaum konkrete Maßnahmen festgehalten. „Obwohl in vielen Siedlungskonzepten der Vorrang der Innenentwicklung gegenüber der städtebaulichen Außenentwicklung erklärtes Ziel ist, werden nur ausgesprochen selten Innenentwicklungs- und Brachflä-

chenrevitalisierungskonzepte ausgearbeitet“ (EINIG 2003, S. 486). Ähnliches stellen MÜLLER/WIECHMANN (2003, S. 114 f.) für die Regionalpläne fest, in denen Innenentwicklung und Konversion zwar als Ziele genannt, aber nicht weiter operationalisiert werden.

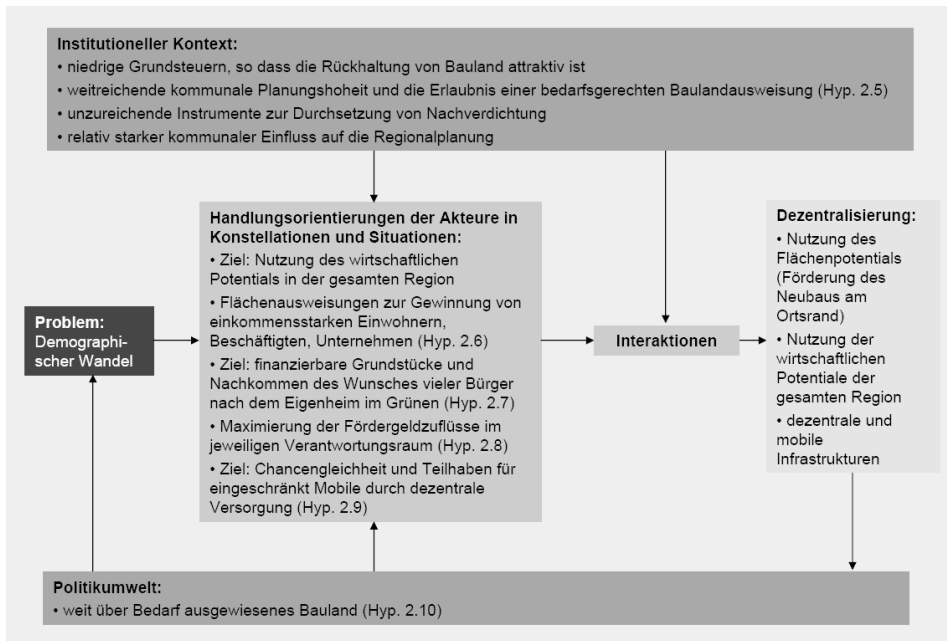


Abbildung 10: Theoretisch begründeter Erklärungsansatz zur Verwendung eines dezentralisierenden Leitbildes bei der regionalen Reaktion auf den Demographischen Wandel (die Hypothesennummern in Klammern beziehen sich auf die Hypothesen, für die in den Fallstudien empirisches Material erhoben und analysiert wurde; Kap. 6.2.2.2).

Eine theoretische Erklärung für diese Handlungsorientierung kann in der verhandlungsbasierten Regionalpolitik gesehen werden (Kap. 4.4.2). Wenn territoriale Einheiten, die jeweils der eigenen Bevölkerung gegenüber verantwortlich sind, Entscheidungen zustimmen müssen, wird eine Konzentration, die eine Bevorzugung bestimmter Räume gegenüber anderer impliziert, am Veto der benachteiligten Gebiete scheitern. BRAUN (1999, S. 218 f.) spricht in diesem Zusammenhang von suboptimalen Politikergebnissen als Folge des Kooperationsdilemmas. Der Kern des Dilemmas besteht in einem Verhandlungssystem, das Einstimmigkeit erfordert. Die Einigung auf dem kleinsten gemeinsamen Nenner mit dem Schutz der Bestände führt zu Ergebnisse nahe am Status quo, wodurch umfassende Problemlösungen unmöglich sind. Dies trifft insbesondere bei Schrumpfungsprozessen zu, die Verteilungskonflikte auslösen. Fallstudien zur Kooperation zentraler Orte in schrumpfenden Regionen bestätigen, dass es kaum

möglich ist, Infrastrukturangebote durch Kooperationen abzustimmen (GREIVING et al. 2008).

Insgesamt lassen sich die in der folgenden Abbildung 10 dargestellten Faktoren anführen, um die Umsetzung eines dezentralen Leitbildes zu erklären.

4.2.3 Fazit

Zum einen wird eine regionale Reaktion auf den Demographischen Wandel, die eine Konzentration der Raumstruktur verfolgt, aus Gründen der Nachhaltigkeit in der wissenschaftlichen Literatur vielfach bevorzugt. Zum anderen scheint eine Dezentralisierung vor dem Hintergrund konkurrierender Ziele, des institutionellen Kontextes und den Entscheidungsmodalitäten eher der Realität zu entsprechen. Einschränkend muss allerdings angemerkt werden, dass die neuen Angebotsformen nicht für alle Infrastrukturbereiche möglich sind, mit Qualitätsverschlechterungen verbunden und kostenintensiver sein können. Dabei spielt auch die in den letzten Jahrzehnten gestiegene Professionalisierung, Spezialisierung, Standardisierung und Verrechtlichung eine wesentliche Rolle (HAHNE 2004, S. 31 f.; MUSCHWITZ et al. 2002, S. 32 ff.).

Daher spricht die MKRO (2006, S. 18) in den Leitbildern und Handlungsstrategien der Raumentwicklung in Deutschland von einer Ergänzung der Konzentration auf das Zentrale-Orte-System durch mobile und flexible Angebote. Bei einer genaueren Betrachtung einzelner Handlungsfelder wird außerdem schnell deutlich, dass jeweils sowohl Argumente für die Konzentration als auch die Dezentralisierung genannt werden können (WESTPHAL 2008, S. 95).

Auch wenn Kombinationen beider Leitbilder denkbar sind, bleibt jedoch der Zielkonflikt bestehen. Denn die Förderung der Innenentwicklung hemmt die Realisierung der Wohnwünsche und die Auflockerung der Siedlungen verstärkt ökonomische und ökologische Probleme. Die Konzentration auf Wachstumspole vernachlässigt Potenziale in den übrigen Teilen der Region, während die Förderung der gesamten Region die Nutzung von Agglomerationsvorteilen erschwert. Die Zentralisierung des Infrastrukturangebotes hat eine Verschlechterung der Versorgung in der Fläche zur Folge und eine Dezentralisierung höhlt das Zentrale-Orte-Konzept aus.

4.3 Veränderung der Akteurskonstellation in der Regionalpolitik

In der politischen Praxis bestehen meist Doppelstrukturen öffentlicher Regulierung und gesellschaftlicher Selbstorganisation (MAYNTZ/SCHARPF 1995b). Mit dem Begriff der Governance wird dieser Praxis nun auch in der theoretischen Diskussion zunehmend Rechnung getragen. Governance, hier verstanden als Regelung, erweitert die Steuerungstheorie (MAYNTZ 2004). Steuerung impliziert eine einseitige Wirkung vom Steuerungssubjekt (den öffentlichen Akteuren) zum Steuerungsobjekt (den Politikad-

ressaten). Da die Adressaten aber häufig an der Politikformulierung und -implementierung beteiligt sind, ist diese Form der Steuerung nur noch eine von mehreren Möglichkeiten. RITTER hat dies bereits 1979 (S. 409 f.) unter dem Stichwort kooperativer Staat diskutiert: „Der kooperative Staat ist ein Staat, der sich der Träger sozialer und ökonomischer Macht zur Unterstützung seiner Ziele bedient und der öffentliche Aufgaben zur kooperativen Erledigung mit eben diesen Machtträgern ‚vergesellschaftet‘“.

Das Zusammenwirken von öffentlichen und nicht-öffentlichen Akteuren bedeutet aber nicht, dass beide Akteursgruppen gleichzusetzen sind. Dieser Eindruck wird häufig im Rahmen der Netzwerktheorie erweckt. Die öffentlichen Akteure sind einerseits die demokratisch Verantwortlichen, können Steuern erheben, Recht setzen und durchsetzen. Somit sind öffentliche Akteure in der Lage, Regelungen gegen widerstrebende Einzelinteressen durchzusetzen. Andererseits verfolgen nicht-öffentliche Akteure Partikularinteressen, die gelegentlich dem Gemeinwohl entsprechen können. „Auch wenn staatliche Intervention und gesellschaftliche Selbstorganisation zusammentreffen, bedeutet das nicht notwendigerweise, dass nun die sektorale Regelungsstruktur als Interaktion zwischen gleichen Partnern charakterisiert werden könnte – wie es der Terminus ‚Politiknetzwerk‘ vielleicht suggerieren mag. Wir haben an der Unterscheidung zwischen den dem politisch-administrativen System zuzurechnenden Akteuren und den zur Selbstorganisation des Sektors gehörenden Akteuren auch aus normativen Gründen festhalten“ (MAYNTZ/SCHARPF 1995b, S. 27 f.).

Vor diesem Hintergrund werden die beiden Akteursgruppen in ihrer Bedeutung für die regionale Reaktion auf den Demographischen Wandel im Folgenden betrachtet. Dabei kann zum einen von einem Einflussgewinn nicht-öffentlicher Akteure und zum anderen von der Dominanz öffentlicher Akteure ausgegangen werden.

4.3.1 Einflussgewinn nicht-öffentlicher Akteure

Durch den Demographischen Wandel wird meist von einem Bedeutungsgewinn nicht-öffentlicher Akteure (privatwirtschaftliche Unternehmen, zivilgesellschaftliche Organisationen und Bürger) in der Regionalpolitik ausgegangen (BEIRAT FÜR RAUMORDNUNG 2005, S. 9 f.; KOCKS 2007, S. 31; SARCINELLI/STOPPER 2006, S. 8; WEITH 2007, S. 234; WINKEL 2004, S. 108). Der Grund dafür wird in der Krise öffentlicher Haushalte gesehen, die sich im Zuge des Demographischen Wandels verstärkt (Kap. 3.3.1). In der Folge wird die eigenständige Finanzierung von Projekten erschwert, die nötige Eigenbeteiligung zur Abrufung von Fördergeldern kann vielfach alleine nicht mehr aufgebracht werden und die öffentlichen Akteure ziehen sich aus der Regionalpolitik zurück.

Dementsprechend erscheint die Beteiligung nicht-öffentlicher Akteure an der Konzeptentwicklung und Projektumsetzung zunehmend erforderlich. „Der Umbau der öffentli-

chen Daseinsvorsorge wird angesichts der knappen öffentlichen Mittel nur gelingen, wenn die Aufgabenteilung zwischen Staat/Kommune, Wirtschaft und Zivilgesellschaft neu organisiert werden kann“ (DEHNE/HANNEMANN 2007). FAHRENKRUG/MELZER (2006, S. 124 f.) fordern bspw. bürgerschaftliches Engagement zur Reaktion auf den Demographischen Wandel auf Grund leerer öffentlicher Kassen. Selbsthilfe soll zur Kinderbetreuung, Vereinsarbeit, organisierten Nachbarschaftshilfe, Einbindung von Erfahrungswissen sowie zum Angebot von Bürgerbussen genutzt werden. WINKEL (2004, S. 108) betont ebenfalls die Bedeutung des Ehrenamtes. Außerdem sollte das Privatisierungspotenzial genutzt werden und die Einbindung freier Träger an Bedeutung gewinnen. Dies trifft vor allem auf Ostdeutschland zu, wo auf Grund der sozialistischen Vergangenheit öffentliche Akteure immer noch relativ viele Leistungen anbieten. Auch die ARL-Arbeitskreise zur demographischen Entwicklung in Nordwestdeutschland sowie in Sachsen, Sachsen-Anhalt und Thüringen schlagen die Initiierung neuer Partnerschaften zwischen der öffentlichen Hand, Unternehmen, Infrastrukturtägern und Bürgern vor (BACH et al. 2006, S. 60; POHLE/SEDLACEK 2007, S. 244).

Beispiele aus Thüringen zeigen, wie Public Private Partnership (PPP), bürgerorientierte Kommunen, bürgerschaftliches Engagement, Unternehmensnetzwerke sowie stadtreionale Partnerschaften zur Reaktion auf die demographische Entwicklung genutzt werden können (SCHRÖDER/SINNING 2007, S. 143 ff.). Dazu gehören Kooperationen zwischen Schule und Wirtschaft zur Verbesserung der Ausbildung, Lokale Agenda21-Prozesse, Kinder- und Jugendparlamente zur besseren Vertretung ihrer Interessen, Freiwilligenagenturen zur Vermittlung und Weiterbildung ehrenamtlicher Helfer, Unternehmensinitiativen zur Findung von Fachkräften und Unternehmensnachfolgern sowie Leitbildprozesse, die gemeinsam von öffentlichen, privatwirtschaftlichen und zivilgesellschaftlichen Akteuren gestaltet werden.

Vor dem Hintergrund der wachsenden Anzahl Senioren wird dem Ehrenamt ein besonders großes Potenzial beigemessen, vor allem da diese noch nie so gesund, gebildet und mobil waren wie heute und voraussichtlich in Zukunft sein werden (SCHWITZER 2007, S. 51 ff.). Potenzial wird z. B. im Pflegesektor gesehen. Dazu sollten die Rahmenbedingungen wie bessere Information, Training etc. verbessert werden. „Ältere Menschen suchen zunehmend Tätigkeiten, in denen sie sich eigenverantwortlich einbringen können, in denen sie sozusagen ‚für sich und andere‘ gleichermaßen tätig sind und in denen sie sich verwirklichen können“ (SCHWITZER 2007, S. 53). Darüber hinaus ergibt sich durch das Ehrenamt der Nebeneffekt einer sinnvollen Freizeitbeschäftigung und einer stärkeren Bindung an die Region. Dabei werden den dünn besiedelten Räumen auf Grund des relativ hohen Sozialkapitals und einer Tradition der bürgerschaftlichen Selbstorganisation besonders gute Voraussetzungen beigemessen (BEETZ 2006a, S. 31; DEHNE/HANNEMANN 2007, S. 177; WINKEL 2005, S. 24).

Einerseits verspricht der Bedeutungsgewinn nicht-öffentlicher Akteure eine höhere Akzeptanz bzw. Legitimation von Entscheidungen bei den Adressaten und andererseits die Nutzung zusätzlicher Ressourcen (Kapital, ehrenamtliches Engagement, Informationen, Know-how). Diese Entwicklung entspricht der theoretischen Diskussion zur netzwerkorientierten, endogenen und nachhaltigen Regionalentwicklung, zum Wandel staatlicher Steuerungsformen und zur deliberativen Demokratietheorie (Kap. 2.1.2). Auch in der Planungstheoretischen Diskussion werden zunehmend privatwirtschaftliche und zivilgesellschaftliche Akteure berücksichtigt (SELLE 1994, S. 62 f.). Dem liegt die Erkenntnis aus der Entwicklungsplanung zu Grunde, dass gegen die Marktakteure kaum etwas durchsetzbar ist. Außerdem sind vielfältige Protestgruppen und Selbsthilfegemeinschaften aus den sozialen Bewegungen der 1980er Jahre entstanden. Die räumliche Planung erkennt zunehmend, dass all diese Akteure teilweise an ähnlichen Problemen arbeiten und dass sich Synergien aus einem abgestimmten Handeln ergeben können. Darüber hinaus werden PPP zunehmend als geeignete Organisationsform für regionalpolitische Aktivitäten angesehen, da sie mehr Flexibilität, effektiveres Management, bessere Informationsflüsse und die Mobilisierung privaten Kapitals versprechen (HÄUßERMANN/SIEBEL 1994, S. 37).

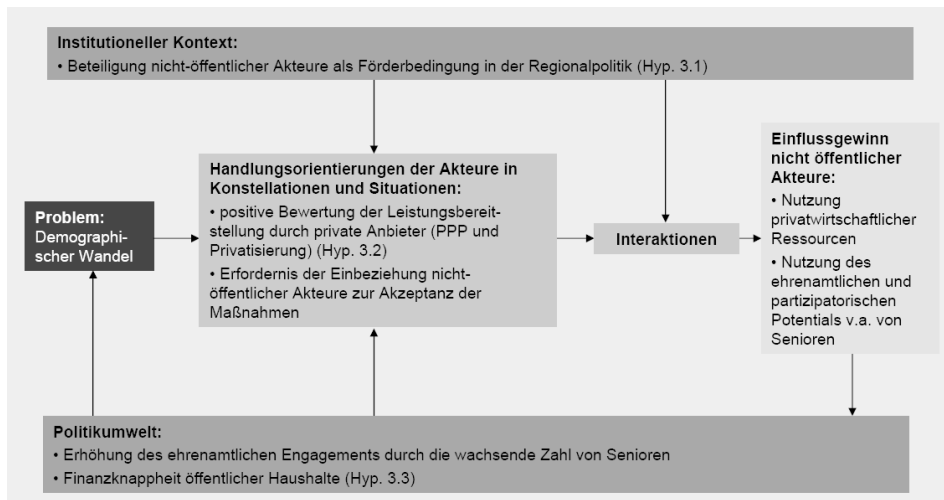


Abbildung 11: Theoretisch begründeter Erklärungsansatz zum Einfluss nicht-öffentlicher Akteure bei der regionalen Reaktion auf den Demographischen Wandel (die Hypothesennummern in Klammern beziehen sich auf die Hypothesen, für die in den Fallstudien empirisches Material erhoben und analysiert wurde; Kap. 6.2.2.3).

Diese theoretischen Diskussionen haben sich auch in der Praxis niedergeschlagen, so dass vielfältige Versuche der Einbindung nicht-öffentlicher Akteure in die Regionalpolitik beobachtet werden können (DANSON et al. 2000, S. 268). Diese Form der Einbindung privatwirtschaftlicher und zivilgesellschaftlicher Akteure wurde z. B. 1987 durch

das Partnerschaftsprinzip in der europäischen Strukturpolitik institutionalisiert. Außerdem verlangen viele nationale regionalpolitische Programme und Modellprojekte die Beteiligung nicht-öffentlicher Akteure.

Die Gründe für den starken Einfluss nicht-öffentlicher Akteure bei der regionalen Reaktion auf den Demographischen Wandel werden überblickshaft in der Abbildung 11 veranschaulicht.

4.3.2 Dominanz öffentlicher Akteure

Dem Bedeutungsgewinn nicht-öffentlicher Akteure widerspricht jedoch die aktuell beobachtete Dominanz öffentlicher Akteure in der Regionalpolitik in Deutschland (ARL 1998, S. 12; FÜRST 2006, S. 47 f.; WORTMANN 2006, S. 305). Den Kommunen, die die regionale Ebene im Rahmen staatlicher Förderprogramme dominieren, fällt dabei eine besondere Rolle zu. WORTMANN (2006, S. 305) betont, dass „[...] Kommunen faktisch den politisch-institutionellen Leerraum der Region im deutschen Mehrebenensystem zwischen den Bundesländern und den Kommunen schließen. Wo Regionen zum Adressaten politischer Handlungen (etwa des Bundes und/oder der Europäischen Union) werden oder aus welchen Gründen auch immer die lokalen Handlungsgrenzen überschritten werden, sind in der Regel die Kommunen die politischen Institutionen, die zum zentralen und aktivierenden Akteur werden.“ Bspw. zeigt eine Befragung der Teilnehmer am Wettbewerb „Regionen der Zukunft“, dass trotz notwendiger Beteiligung privatwirtschaftlicher und zivilgesellschaftlicher Akteure die öffentlichen Akteure eine herausgehobene Funktion inne hatten und überdurchschnittlich oft beteiligt waren (LÖWIS et al. 2004, S. 25 ff.).

Die Konzeptentwicklung in der Regionalpolitik findet zwar vielfach wie gefordert mit der Information und Beteiligung einer Vielzahl nicht-öffentlicher Akteure statt. Eine Untersuchung von Prozessen zur Erstellung regionaler Entwicklungskonzepte in Bayern hat jedoch gezeigt, dass es sich nicht um einen Aushandlungsprozess zwischen gleichberechtigten Partnern handelt (LUDWIG 2005, S. 326). Die Erfahrungen weisen außerdem darauf hin, dass die wirtschaftlichen und zivilgesellschaftlichen Akteure weniger an Leitbildprozessen und sektorübergreifenden Konzeptentwicklungen, sondern stärker an der Umsetzung konkreter Projekte interessiert sind (LÖWIS et al. 2004, S. 29 f.). Die Ursache wird in der Einbindung der unterschiedlichen Akteursgruppen in verschiedene Institutionen mit eigener Logik gesehen (FÜRST 2003, S. 442). Während öffentliche Akteure territorial orientiert sind und sich nach Gebietskörperschaften richten, weisen wirtschaftliche und zivilgesellschaftliche Akteure eine funktionale Orientierung auf, so dass sie sich jeweils für den Sektor interessieren, in dem sie tätig sind. In der Folge ergibt sich zumindest bei der Konzeptentwicklung ein Widerspruch zwischen der Querschnittsorientierung der Regionalpolitik im Sinne des neuen Paradigmas (Kap. 2.1.3) und der tiefgreifenden Beteiligung nicht-öffentlicher Akteure.

Neben der Konzeptentwicklung und Umsetzung stellt sich die Frage, welche Akteure für die Finanzierung aufkommen. Eine Analyse regionaler Entwicklungsinitiativen in Mecklenburg-Vorpommern hat gezeigt, dass zur Finanzierung regionalpolitischer Konzeptentwicklung und Maßnahmen staatliche Fördergelder entscheidend sind (HOFFMANN 2004, S. 76). Den regionalen Akteuren wird eine Subventionsmentalität attestiert, da häufig Regionalpolitik mit Fördergeldern gleichgesetzt wird. Daher ist davon auszugehen, dass regionale Entwicklungskonzepte erstellt werden, um an staatliche Fördergelder heranzukommen. Die Erfahrungen zeigen, dass auf Grund geringer kommunaler Eigenmittel zunehmend auf nicht-öffentliche Geldgeber zurückgegriffen wird, um die nötige Co-Finanzierung aufzubringen. Insgesamt bleiben diese Mittel aber immer noch sehr begrenzt, so dass von einer zentralen Rolle der Länder, des Bundes und der EU im Bereich der Finanzierung auszugehen ist.

Des Weiteren ist das Potenzial von Privatisierungen und PPP gering, da die hohen Transaktionskosten, die abnehmende Kundenzahl durch die Bevölkerungsabnahme und die Gewährleistungspflicht bei Insolvenz die Vorteile und Möglichkeiten stark eingrenzen (KERSTEN 2006; WINKEL 2004, S. 108). Die Einbindung nicht-öffentlicher Akteure hat nicht zwangsweise eine Verbesserung der Aufgabenerfüllung zur Folge, da vielfach Lasten unverteilt, Leistungen reduziert oder Aufgaben abgewälzt werden (SELLE 1994, S. 63). Zudem verstärkt sich das Problem der Unübersichtlichkeit, Rollendiffusität und Handlungsblockaden bei zunehmender Anzahl und Heterogenität der Beteiligten. Der Nutzen von PPP ist daher immer wieder kritisiert worden. „Daß eine Stadt durch solche neuen Formen tatsächlich mit weniger Geld größere Effekte erzielt habe, ist bisher allerdings nicht bekannt geworden – in der Regel trägt der öffentliche Partner das finanzielle Risiko und die unrentierlichen Kosten“ (HÄUßERMANN/SIEBEL 1994, S. 37).

Die Leistungsfähigkeit von Ehrenamt und Selbstorganisation scheint ebenfalls begrenzt (GÖSCHEL 2003, S. 9 f.; GRZYMER 2003, S. 194). Tätigkeiten können durch Professionalisierungsanforderungen zu anspruchsvoll (z. B. Krankenpfleger oder Theaterschauspieler) oder aber zu anspruchslos (z. B. Reinigungskräfte oder Kassierer) sein. Trotzreaktionen können auftreten, wenn immer wieder Selbstorganisation eingefordert wird. Außerdem wurde seit vielen Jahrzehnten der Sozialstaat immer weiter ausgebaut, so dass Vollversorgungsmentalitäten entstanden sind. Daher stellt sich die Frage, warum Bürger in dünn besiedelten, peripheren Räumen Leistungen selbst erbringen sollten, die in anderen Gebieten selbstverständlich von öffentlichen Akteuren bereitgestellt werden. Der Trend zur Individualisierung führt zum Verlust von Sozialkapital und alternative Freizeitangebote können attraktiver sein als das ehrenamtliche Engagement.

Der Demographische Wandel führt zu Nachwuchsproblemen insbesondere in Sportvereinen, freiwilligen Feuerwehren etc., so dass es schwierig wird, das bestehende Angebot aufrechtzuerhalten. Modellrechnungen für Deutschland zeigen, dass das

bürgerschaftliche Engagement bei gleichbleibendem Aktivitätsniveau in den einzelnen Altersklassen bis 2050 in allen Bereichen deutlich abnimmt¹⁸ (MAI/SWIACZNY 2008, S. 44 ff.). In den Bereichen des bürgerschaftlichen Engagements, die überwiegend von Jüngeren getragen werden, ist die prognostizierte Abnahme besonders hoch. Beim Unfall- und Rettungswesen sowie bei der Feuerwehr nimmt die Anzahl der ehrenamtlich Tätigen von 2006 bis 2050 demnach um ca. ein Viertel ab. In den Bereichen Sport und Bewegung, Jugendarbeit und Erwachsenenbildung beträgt der Rückgang im gleichen Zeitraum voraussichtlich ca. 20 %. Dieser prognostizierte Rückgang des bürgerschaftlichen Engagements wird bis 2025 vor allem im ländlichen Raum, Ostdeutschland und strukturschwachen Gebieten weit überdurchschnittlich ausfallen. „Bürgerschaftliches Engagement als Ergänzung und Unterstützung für kommunale Infrastruktur und Dienstleistungsangebote wird nach dieser Modellrechnung gerade dort über das geringste Potenzial verfügen, wo es am dringendsten gebraucht würde“ (MAI/SWIACZNY 2008, S. 50 f.).

Hinzu tritt die in Schrumpfungsbereichen beobachtbare depressive Grundstimmung und Peripherisierung in den Köpfen, die zu einem Rückzug ins Privatleben führen (BÜRKNER 2001, S. 57; KABISCH/STEINFÜHRER 2007, S. 120; MATTHIESSEN 2003, S. 101). MÜLLER (1999, S. 599) beschreibt den Rückzug ins Privatleben in Ostdeutschland, der sich aus der Politisierung des Privaten in der DDR, der Enttäuschung der hohen Erwartungen an die demokratische Willensbildung sowie der Polarisierung der Gesellschaft nach der Wende ergibt. Darüber hinaus hat die Befragung von Vertretern regionaler Kooperationen von DILLER (2002, S. 170) empirisch belegt, dass Bürger selbst bei projektorientierten Kooperationen kaum beteiligt werden.

Schließlich bleibt das demokratietheoretische Problem, dass mit der Anzahl der Beteiligten nicht die demokratische Legitimität zunimmt und reine Output-Legitimität niemals demokratisch sein kann (ABROMEIT 2002; WORTMANN 2006). Die unzureichende demokratische Legitimation bleibt bestehen, da immer Akteure ausgeschlossen bleiben und sich die Beteiligungsmöglichkeiten erheblich unterscheiden. Je höher die Organisierbarkeit der Interessen, das Drohpotenzial oder die einzubringenden Ressourcen sind, desto höher ist der Einfluss in den regionalen Entscheidungsstrukturen. Demokratie definiert sich durch die Beteiligung der Bürger am Willensbildungsprozess. Wenn dies nicht der Fall ist, ist es unmöglich, den Output zu bewerten, so dass eine reine Output-Legitimität nicht demokratisch sein kann. „Der im Kompromiß gefundene Interessenausgleich erlangt, weil die maßgebenden Interessenträger daran mitgewirkt haben, leicht den Schein des politisch vernünftigen und das Gewicht des ökonomischen

¹⁸ Bis 2025 wird in einigen Bereichen, wie Soziales, Umwelt und Politik, trotz abnehmender Bevölkerungszahl ein leichter Anstieg des bürgerschaftlichen Engagements prognostiziert, weil die wachsende Zahl von Senioren, die in diesen Bereichen besonders stark vertreten sind, die demographische Schrumpfung kompensiert.

misch und gesellschaftlich allein noch Durchsetzbaren“ (RITTER 1979, S. 411). Damit tritt die Kooperation mit privatwirtschaftlichen und zivilgesellschaftlichen Akteuren in Konkurrenz zu den traditionellen Institutionen und der parlamentarischen, repräsentativen Willensbildung. An dieser Schwächung der demokratischen Verfahren durch den Auszug aus den Institutionen dürften die öffentlichen Akteure kein Interesse haben. Außerdem zeigen die Erfahrungen unter dem Stichwort Bürgergesellschaft, dass sich rational verhaltende Politiker nicht bereit sind, eine echte Beteiligung der Bürger zuzulassen und eigene Macht abzugeben (GOHL 2004, S. 3).

Zusammenfassend können die theoretisch abgeleiteten Ursachen einer Dominanz öffentlicher Akteure mit der folgenden Abbildung 12 veranschaulicht werden:

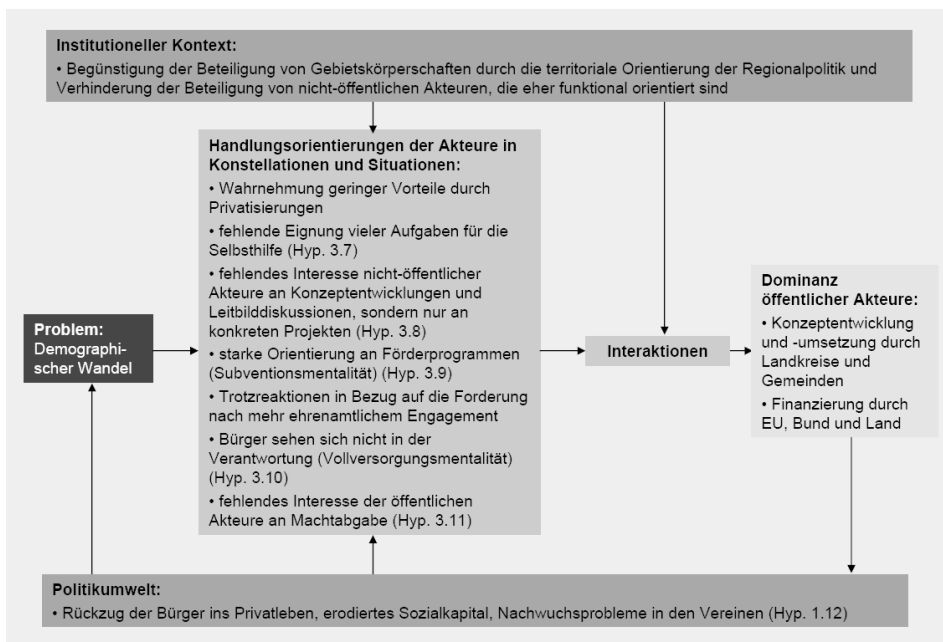


Abbildung 12: Theoretisch begründeter Erklärungsansatz zur Dominanz öffentlicher Akteure bei der regionalen Reaktion auf den Demographischen Wandel (die Hypothesennummern in Klammern beziehen sich auf die Hypothesen, für die in den Fallstudien empirisches Material erhoben und analysiert wurde; Kap. 6.2.2.3).

4.3.3 Fazit

Abschließend kann festgehalten werden, dass einerseits die Bedeutungszunahme nicht-öffentlicher Akteure als Reaktion auf den Demographischen Wandel in der wissenschaftlichen Diskussion erwartet und häufig empfohlen wird. Andererseits ist eher von einem Vorherrschen öffentlicher Akteure in der Regionalpolitik auszugehen, da diese ihren Machtverlust verhindern sowie die Potenziale privatwirtschaftlicher und

zivilgesellschaftlicher Beteiligung begrenzt sind. Dies wird auch durch die bisherigen Erfahrungen bestätigt.

Auch wenn nicht per se von einer Zunahme des Einflusses nicht-öffentlicher Akteure durch den Demographischen Wandel auszugehen ist, bleibt die regionalpolitische Praxis geprägt durch eine Kombination öffentlicher und nicht-öffentlicher Akteure. Die jeweilige Rolle hängt dabei insbesondere von den institutionellen und finanziellen Rahmenbedingungen ab. Öffentliche Akteure können die Bedeutung nicht-öffentlicher Akteure fördern oder behindern. „Faktisch funktioniert ein erheblicher Teil der tatsächlich stattfindenden Selbstregulierung nur ‚im Schatten des Gesetzes‘“ (MAYNTZ/SCHARPF 1995b, S. 29). Fallstudien aus anderen staatsnahen Bereichen zeigen allerdings, dass trotz richtiger staatlicher Intervention eine Problemlösung nicht garantiert ist (LÜTZ 1995). Festzuhalten bleibt, dass die Aktivierung nicht-öffentlicher Akteure einerseits verspricht, Handlungsspielräume zu erweitern, die Akzeptanz bei den Adressaten zu erhöhen und die öffentlichen Akteure zu entlasten. Andererseits erscheint die Funktionsfähigkeit solcher Arrangements voraussetzungsvoll und kontingent.

4.4 Dominierende Interaktionsformen zwischen den regionalen Akteuren

Wie im vorangegangenen Abschnitt gezeigt, trifft in der Regionalpolitik eine Vielzahl teilweise recht unterschiedlicher Akteure aufeinander. In diesen Akteurskonstellationen wird gehandelt, um auf die Herausforderungen des Demographischen Wandels zu reagieren. Die Problembearbeitung ist typischerweise Gegenstand von Interaktionen zwischen diesen Akteuren mit interdependenten Handlungsoptionen (MAYNTZ/SCHARPF 1995a, S. 60 f.). SCHARPF (2000, S. 88) unterscheidet vier Grundformen der Interaktion: einseitiges Handeln, Kooperation, Mehrheitsentscheidungen und hierarchische Durchsetzung.

Da die Entwicklungspolitik auf der regionalen Ebene in Deutschland als eher schwach institutionalisiert gilt, erscheinen in der Regionalpolitik insbesondere die beiden ersten Interaktionsformen bedeutsam. LÖB (2005, S. 49 ff.) spricht auch von Kooperation als gangbarem Weg, da eine Veränderung der formalen regionalen Strukturen nicht absehbar ist. Kommunen wird eine wichtige Bedeutung für die lokale Identität beigemessen. Daher werden Gemeindefusionen häufig abgelehnt und die Notwendigkeit zur gemeindeübergreifenden Kooperation begründet (KERSTING 2006, S. 38). Hinzu kommen die schwerwiegenden negativen Erfahrungen mit Versuchen der Gemeindefusion vor allem in Westdeutschland.

Auf regionaler Ebene treffen relativ autonome Akteure aufeinander, die entweder einseitig handeln oder sich über Verhandlungssysteme abstimmen und kooperieren. Ein Verhandlungssystem wird dabei definiert als eine begrenzte Anzahl autonomer,

korporativer Akteure, die ein gemeinsames Interesse an einem öffentlichen Gut – hier der Förderung der Regionalentwicklung – haben, aber unterschiedliche Interessen bezüglich der Verteilung, Verwendung oder des eigenen Beitrages zur Erstellung aufweisen (BRAUN 2000, S. 135). Auch wenn sich Regionalinitiativen z. B. in Vereinen institutionalisieren und Mehrheitsentscheidungen in der Satzung festschreiben, bleibt das Erfordernis zum Konsens und der Kooperation bestehen, da die beteiligten autonomen Akteure jederzeit die Freiheit besitzen, aus dem Verein auszutreten (Exit-Option).

4.4.1 Regionale Kooperation

In der wissenschaftlichen Diskussion scheint die einhellige Meinung vorzuherrschen, dass durch den Demographischen Wandel das Kooperationserfordernis ansteigt (z. B. BEIER 2004, S. 118; MÄDING 2006, S. 351; SCHRÖDER/SINNING 2007; WINKEL 2005, S. 22 f.). Aus einer Rational-Choice-Perspektive besteht die Grundannahme darin, dass mit der Größe der Probleme der Gewinn bei deren Lösung ansteigt und die Wahrscheinlichkeit von Kooperationen zunimmt (FEIOCK 2007, S. 49). DANIELZYK/WINKEL (2003, S. 133) sehen vor allem die kleinen Gemeinden des dünn besiedelten, peripheren Raumes mit den Herausforderungen des Demographischen Wandels überfordert. Hier fehlen häufig ausreichende Mittel, personelle Kapazitäten und Fachkräfte. Außerdem wird die regionale Kooperation in diesen Gebieten als besonders wichtig angesehen, da die geringen Entwicklungspotenziale die Nutzung regionaler Synergien erforderlich machen (DEHNE/HANNEMANN 2007, S. 174). So wird auch die regionale Kooperation in dünn besiedelten, peripheren Räumen von den Verantwortlichen relativ positiv bewertet (DILLER 2001, S. 169).

Neben den im Zusammenhang mit regionaler Kooperation gerne verwendeten Schlagwörtern – Schlüsselakteure vernetzen, Synergien ausnutzen und Ressourcen bündeln (DANSON et al. 2000, S. 268; EICHENER et al. 1995, S. 225 f.) – erscheint die Empfehlung plausibel, da durch regionale Arbeitsteilung die Tragfähigkeit von Infrastruktureinrichtungen verbessert werden kann und durch einen geordneten Rückbau regional gut erreichbare Standorte aufrechterhalten werden können. Darüber hinaus kann die Bündelung von Wissen und Finanzmitteln dazu genutzt werden, kreative Lösungen zu entwickeln und umzusetzen. Außerdem besteht die Hoffnung, dass durch regionale Kooperation ein ruinöser Wettbewerb zwischen Gemeinden um die geringere Anzahl Bürger, Nutzer, Kunden, Arbeitskräfte und Steuerzahler verhindert werden kann (SCHWARTING/KRÖKEL 2006, S. 13). Teilweise wird der regionalen Kooperation sogar das größte Potenzial zur Reaktion auf den Demographischen Wandel in dünn besiedelten, peripheren Räume beigemessen (FAHRENKRUG/MELZER 2006, S. 120; WINKEL 2005, S. 23).

Hauptanlass für regionale Kooperationen sind die Verbesserung der Wirtschaftlichkeit und die Sicherstellung der Aufgabenerfüllung, wie Befragungen von interkommunalen Kooperationen in Deutschland (BELZER/OVEY 2006, S. 35 f.) und Hessen (SCHWARTING/KRÖKEL 2006, S. 23 ff.) zeigen. Regionale Zusammenarbeit ist demnach relevant, wenn hohe Fixkosten aufgeteilt, Größenvorteile erzielt oder Arbeitsteilung genutzt werden können. Des Weiteren spielt die Reduzierung negativer externer Effekte (Vermeidung von Doppelinvestitionen, Standortkonkurrenzen etc.), sowie die Verbesserung der Außenbezüge (Wahrnehmbarkeit, Image, Fördermitteleinwerbung, Zugang zur übergeordneten Ebene etc.) eine wichtige Rolle (LÖB 2005, S. 30). Kooperation wird demzufolge häufig in den Bereichen Verwaltung, Tourismusförderung, Regionalmarketing sowie Wasserver- und Abwasserentsorgung genutzt. Außerdem spielt die regionale Zusammenarbeit in den Bereichen Informationstechnologie und Volkshochschule eine wichtige Rolle. Die Sicherstellung der Auftragsbefreiung betrifft überwiegend den Brandschutz, die Rettungsdienste, Schulen, Recht und Ordnung. Ein weiterer Anlass für Kooperationen besteht darin, dass bestehende Organisationen nicht adäquat oder zu spät auf neue Herausforderungen reagieren, sich nicht zuständig fühlen oder veraltete Routinen und Denkweisen verwenden (ARL 1998, S. 12). Deshalb können neue Probleme leichter von neuen informellen Kooperationen aufgegriffen werden. Der Demographische Wandel mit den daraus erwachsenen Herausforderungen könnte eine solche neue Herausforderung sein und der resultierende Problemdruck Kooperationen auslösen. HOLLBACH-GRÖMIG et al. (2005, S. 25) kommen auf der Grundlage einer Befragung und von Fallstudien zu interkommunalen Kooperationen zu dem Schluss, dass die beteiligten Akteure kooperatives Handeln zunehmend in Betracht ziehen, um auf den Demographischen Wandel zu reagieren.

Darüber hinaus besteht die Hoffnung, dass durch Kooperation zwischen einer Vielzahl von Akteuren die Informationsdichte steigt und in der Folge Informations- und Kontrollkosten sinken (DILLER 2002, S. 39 f.). Dadurch sollen innovative Lösungen entstehen und Interessen im Zuge diskursiver Prozesse zu einer kollektiven Vernunft reformuliert werden. Hierbei hilft auch das Konsensprinzip in regionalen Entscheidungsprozessen, das zur Suche nach gemeinsamen Lösungen anregt und zur Auseinandersetzung mit den Argumenten der Anderen zwingt (DILLER 2005, S. 256). Das Einstimmigkeitsprinzip dient außerdem dazu, Pareto-optimale Ergebnisse zu erzielen, da auf Grund des Veto-Rechtes niemand schlechter gestellt werden kann. Schließlich können solche Entscheidungen dauerhafter sein, weil sie von allen getragen werden und somit bei einer Veränderung der Machtverhältnisse Bestand haben.

Auf Grund der genannten positiven Effekte von regionalen Kooperationen werden sie durch regionalpolitische Förderprogramme initiiert und unterstützt. Teilweise sind auch Landeszuweisungen für Infrastrukturen an regionale Kooperation gebunden (KOCKS 2006, S. 100). Ein Beispiel hierfür ist das Sächsische Kulturraumgesetz. Hessen unterstützt die interkommunale Kooperation bspw. durch die Förderung von Verwaltungs-

gemeinschaften oder der Bevorzugung von Infrastrukturprojekten im Rahmen regionaler Kooperationen (SCHWARTING/KRÖKEL 2006, S. 14).

Der Grund für die horizontale Koordination in Verhandlungssystemen ergibt sich nicht nur aus der schwachen Institutionalisierung der regionalen Ebene, sondern wird auch in der Theorie der Verhandlungssysteme begründet. Eine Koordination über den Markt führt zu Externalitäten, die über das Marktsystem selbst nicht korrigiert werden können (MAYNTZ 1993, S. 44). Die Dysfunktionalität hierarchischer Koordination besteht im Motivations- und Informationsproblem (SCHARPF 1993, S. 62). Ersteres betrifft den möglichen Egoismus der Entscheidungsträger und Verwaltungsangestellten, wie er in der Institutionenökonomie und Public-choice-Theorie beschrieben wird. Letzteres bezieht sich auf Probleme der Informationsbeschaffung und Verarbeitungskapazität. Unter restriktiven Annahmen ist die wohlfahrtsoptimale Koordination, hier verstanden als Summe der Einzelnutzen, durch Verhandlung möglich, wie das COASE-Theorem (1960) zeigt. Die Akteure arbeiten zusammen, wenn ihnen die Kooperation vorteilhafter erscheint als ein Alleingang. Bei gleichgerichteten Interessen erfolgt dies problemlos. Bei Interessenskonflikten sind hingegen Kompensationen durch Ausgleichzahlungen oder Koppelgeschäfte möglich (BENZ et al. 1992, S. 65 ff.). Um Marktergebnisse zu korrigieren oder um koordiniert zu handeln, wird das Verhandeln zu einer Alternative zur hierarchischen Steuerung, bei der das Motivations- und Informationsproblem nicht in dem Maße auftritt.

Eine weitere Erkenntnis der Verhandlungstheorie besteht darin, dass Kooperation durch die Verstetigung von Verhandlungssystemen erleichtert wird (BENZ 1992 et al., S. 40; BRAUN 1999, S. 220; SCHARPF 1993, S. 77). Positive Erfahrungen in der Vergangenheit schaffen eine kooperative Orientierung bei den beteiligten Akteuren. Ähnliches wurde auch von AXELROD (1976) mit seinem Tit-for-tat-Ansatz spieltheoretisch nachgewiesen. Demnach erzeugt ein nicht-kooperatives Verhalten eine Bestrafung durch die übrigen Beteiligten im folgenden Spiel, so dass Kooperation bei einer Wiederholung des Spiels gefördert wird. Darüber hinaus entsteht langfristig Vertrauen, wodurch opportunistische Verhandlungsstrategien ausgeschlossen werden, da dies zum Verlust des Vertrauens der übrigen Akteure führt. Schließlich entstehen durch die wiederholte Kooperation Regelungen, welche Verteilung der Kosten und Nutzen als gerecht empfunden werden. Dadurch wird der Verhandlungsprozess entlastet und gefördert. Diese theoretischen Ergebnisse begründen gute Voraussetzungen für regionale Kooperationen, da die geographische Nähe der Partner vielfältige Interdependenzen erwarten lässt und immer wieder die selben Akteure bei sich wiederholenden Kooperationen aufeinandertreffen (FEIOCK 2007, S. 54).

Als weitere Möglichkeiten der Orientierung von Entscheidungen am Gesamtnutzen in Verhandlungssystemen nennt BRAUN (2000, S. 130 ff.) den Schleier der Unwissenheit, der Bedeutungslosigkeit und der Indifferenz. Das Kriterium der Unwissenheit ist in

der Regionalpolitik vielfach gegeben, wenn die Beteiligten angesichts der Komplexität regionaler Prozesse nicht wissen, wie sich Entscheidungen auf die eigenen Interessen auswirken. Der Schleier der Bedeutungslosigkeit kann in breit angelegten regionalpolitischen Foren angetroffen werden, weil hier eigene Handlungen angesichts der Vielzahl der Beteiligten oder der fehlenden Bindung der Beschlüsse als relativ bedeutungslos eingeschätzt werden. Der Schleier der Indifferenz betrifft Entscheidungen bei denen eigene Interessen nicht berührt werden. Dies ist der Fall, wenn Akteure in Foren zu Themen mitdiskutieren, die sie selbst nicht betreffen. Diese Akteure können dann als Moderator auftreten und auf einen fairen Kompromiss drängen. Häufig können hinzugezogene Experten, wie Gutachter oder Regionalmanager, eine solche Rolle ausfüllen, da sie persönlich nicht betroffen sind und sich eher an der Sache orientieren.

Abschließend können die folgenden Gründe für eine regionale Kooperation, die in der Abbildung 13 dargestellt sind, aus dem Forschungsstand abgeleitet werden:

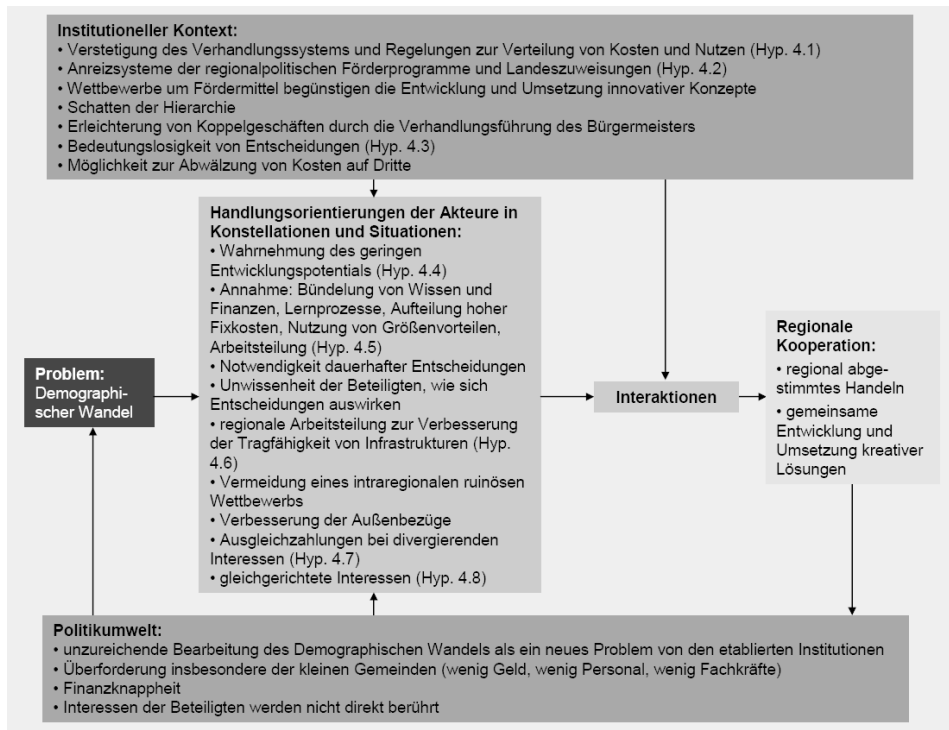


Abbildung 13: Theoretisch begründeter Erklärungsansatz zur regionalen Kooperation bei der Reaktion auf den Demographischen Wandel (die Hypothesennummern in Klammern beziehen sich auf die Hypothesen, für die in den Fallstudien empirisches Material erhoben und analysiert wurde; Kap. 6.2.2.4).

4.4.2 Einseitiges Handeln

Erkenntnisse aus der empirischen Forschung zu regionalen Kooperationen (ARL 1998; MÜLLER/BEYER 1999; DILLER 2001 und 2002; HOLLBACH-GRÖMIG et al. 2005; LONGO 2006; WIRTH 2006) weisen jedoch darauf hin, dass die regionale Kooperation auf Grund der notwendigen Freiwilligkeit und des konsensualen Entscheidungsmodus mit hohen Transaktionskosten¹⁹ verbunden ist. Die Ergebnisse sind meist wenig innovativ, wie die Umsetzung bereits seit längerem geplanter Projekte, und bleiben vorwiegend auf weiche Effekte, wie Lernen, Vertrauen, Netzwerke, regionale Identität, beschränkt. „Die wichtigsten nachweisbaren bzw. am häufigsten von Akteuren genannten Effekte der regionalen Kooperation betreffen zumindest in der ersten Kooperationsphase meistens die Akteure selbst“ (DILLER 2001, S. 142). Aber auch auf lange Sicht werden die Auswirkungen auf die Regionalentwicklung als quantitativ vernachlässigbar eingeschätzt, da die Mittel im Vergleich zur sektoralen Politik gering sind. Des Weiteren weisen die empirischen Ergebnisse darauf hin, dass die regionalen Kooperationen stark von externen Fördergeldern abhängen. Nach der Anschubfinanzierung von Land, Bund und EU laufen viele Projekte einfach aus.

Das Erfordernis von Win-win-Situationen in der regionalen Kooperation führt dazu, dass sie konflikträchtige Themen, wie die Verkehrs- und Siedlungsentwicklung²⁰, ausklammern und sich auf weiche Themen, wie Kultur, Freizeit und Tourismus, beschränken. Kooperationen kommen vielfach nur auf Gebieten zustande, bei denen der Produktionsprozess für den Bürger unsichtbar bleibt und die eine geringe politische Bedeutung aufweisen (Beschaffungswesen, technische Infrastruktur etc.). So zeigt bspw. eine Befragung von Gemeinden, dass sie in Zukunft vor allem die interkommunale Kooperation bei internen Leistungen, wie Einkauf, Personaldienst, Informationstechnik, Rechnungsprüfung und Gebäudewirtschaft, ausweiten möchten, um durch Größenvorteile Kosten zu sparen (BELZER/OVEY 2006, S. 40).

Es besteht die Gefahr, dass kooperativ erarbeitete Lösungen auf Grund ihrer fehlenden Bindungswirkung von den zuständigen Entscheidungsgremien ignoriert werden. Hinzu kommen die Angst vor Autonomieverlust sowie alte Streitigkeiten zwischen den Akteuren (LÖB 2005, S. 30 ff.). Dabei unterschätzen die beteiligten Akteure oft den Problemdruck und die möglichen Vorteile, während sie die Transaktionskosten über-

¹⁹ Transaktionskosten sind alle Kosten der Information und Kommunikation bei der Anbahnung, Vereinbarung, Abwicklung, Kontrolle und Änderung von Transaktionen (EINIG 2003, S. 488; FEIOCK 2007, S. 51).

²⁰ Die Kooperation Schwalm-Eder-West könnte ein Gegenbeispiel sein. Hier besteht die Absichtserklärung, dass Baugebieten zurückgenommen und Siedlungsflächen nach interkommunaler Abstimmung konzentriert werden sollen (HAHNE 2004, S. 32). Allerdings bleibt fraglich, ob ein funktionierender Vorteils-Nachteils-Ausgleich installiert werden kann.