



Leibniz-Institut
für ökologische
Raumentwicklung



Patrick Küpper

**Regionale Reaktionen
auf den Demographischen Wandel
in dünn besiedelten, peripheren Räumen**

IÖR Schriften

**Herausgegeben vom
Leibniz-Institut für ökologische
Raumentwicklung**

RHOMBOS-VERLAG BERLIN

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.dnb.de> abrufbar.

Impressum

Herausgeber

Leibniz-Institut für ökologische Raumentwicklung e. V. (IÖR)
Direktor: Prof. Dr. Dr. h. c. Bernhard Müller
Weberplatz 1
01217 Dresden
Tel.: (0351) 4679-0
Fax.: (0351) 4679-212
E-Mail: info@ioer.de
Homepage: <http://www-ioer.de>

Zugl.: Dresden, Techn. Univ., Diss., 2010

Verlag

RHOMBOS-VERLAG
Kurfürstenstraße 17
10785 Berlin
E-Mail: verlag@rhombos.de
Homepage: <http://www.rhombos.de>
VK-Nr. 13597

Druck: dbusiness.de GmbH, Berlin

Printed in Germany

© 2011 RHOMBOS-VERLAG, Berlin

Alle Rechte vorbehalten.

Nachdruck, auch auszugsweise, verboten.

Kein Teil dieses Werkes darf außerhalb der engen Grenzen des Urheberrechtsgesetzes ohne schriftliche Einwilligung des Verlages in irgendeiner Form (Fotokopie, Mikrofilm oder ein anderes Verfahren) reproduziert oder unter Verwendung elektronischer Systeme gespeichert, verarbeitet, vervielfältigt oder verbreitet werden.

Titelbild: Patrick Küpper

ISBN: 978-3-941216-63-1

IÖR Schriften Band 53 • 2011

Patrick Küpper

**Regionale Reaktionen
auf den Demographischen Wandel
in dünn besiedelten, peripheren Räumen**

Dissertation

zur Erlangung des akademischen Grades Doctor rerum naturalium (Dr. rer. nat.)
an der Fakultät Forst-, Geo- und Hydrowissenschaften
der Technischen Universität Dresden

Disputation am 7. April 2010

Gutachter:

Prof. Dr. Dr. h. c. Bernhard Müller
Technische Universität Dresden, Lehrstuhl für Raumentwicklung

Prof. Dr. Ulf Hahne
Universität Kassel, Fachgebiet Ökonomie der Stadt- und Regionalentwicklung

Vorwort

Seit etwa zehn Jahren beschäftigen sich Raumwissenschaften und räumlich orientierte Politik wieder intensiv mit dem Demographischen Wandel. In wissenschaftlichen und angewandten Publikationen gehört dabei die regionale Abstimmung und Kooperation zur Standardforderung. Demnach stößt lokales Handeln unter den Bedingungen von Alterung und Schrumpfung der Bevölkerung an seine Grenzen und der Ruf nach regionalen Lösungen wird laut. Mich hat nun die Frage interessiert, wie denn diese viel beschworenen regionalen Lösungen momentan in der Praxis aussehen und warum sie so sind, wie sie sind. Zu dieser raumwissenschaftlichen Diskussion möchte ich mit meiner Dissertation, die im Juni 2009 an der Fakultät Forst-, Geo- und Hydrowissenschaften der Technischen Universität Dresden eingereicht und im April 2010 verteidigt wurde, einen Beitrag leisten.

Räumlich konzentriere ich mich auf dünn besiedelte, periphere Räume. Hier werden meist die größten Probleme gesehen, da sie im interregionalen Wettbewerb nicht mit den angesagten Metropolen mithalten können. Diese Räume gelten häufig nicht nur als räumlich peripher, sondern scheinen auch im Hinblick auf das Wirtschaftsgeschehen, die politische Macht und die wissenschaftliche Forschung im Abseits zu stehen. Diese „vergessenen“ Orte, die teilweise als „Wolfserwartungsgebiete“ stigmatisiert werden, üben auf mich eine große Faszination aus, da hier Handlungsdruck und entstehende Freiräume möglicherweise den Weg für unkonventionelles Handeln und Neuerungen bereiten. Bei meinen Forschungsreisen in diese Räume bin ich überraschenderweise immer wieder auf Menschen gestoßen, die mit großer Leidenschaft und viel Enthusiasmus, teilweise unter widrigen Bedingungen für ihre Region und die dort lebenden Bürger kämpfen.

Diesen Menschen und allen anderen Akteuren, mit denen ich Gespräche führen durfte und die an meiner Befragung teilgenommen haben, bin ich zu großem Dank verpflichtet. Sie haben mir ihre Zeit und ihr Wissen zur Verfügung gestellt und so die empirische Basis für diese Arbeit geliefert. Daneben möchte ich mich bei allen bedanken, die zum Gelingen dieser Arbeit beigetragen haben. Dies sind zunächst meine beiden Gutachter Professor Bernhard Müller und Professor Ulf Hahne. Dann danke ich Peter Wirth für die vielen inhaltlichen und praktischen Hinweise. Für ihre methodischen Empfehlungen bedanke ich mich bei Andreas Blum und Holger Leimbrock. Ein besonderer Dank gilt Christine Meyer und Elena Wiezorek für die kritische Durchsicht des Manuskriptes.

Schließlich bin ich allen Beteiligten des Projektes „Demographischer Wandel – Komplexität als Herausforderung für die Stadt- und Regionalentwicklung. Zur Vernetzung der raumwissenschaftlichen Forschung“, in dessen Rahmen meine Dissertation erst ermöglicht wurde, zu großem Dank verpflichtet. Das Projekt wurde von der Leibniz-Gemeinschaft (WGL) im Rahmen des Pakts für Forschung und Innovation von Bund

und Ländern gefördert und von den folgenden Partnern getragen: Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL), Leibniz-Institut für Länderkunde e.V. (IfL), Leibniz-Institut für ökologische Raumentwicklung e.V. (IÖR), Leibniz-Institut für Regionalentwicklung und Strukturplanung e.V. (IRS) und Technische Universität Dresden, Zentrum Demographischer Wandel (ZDW). Über dieses Projekt wurde meine Arbeit mit einem Promotionsstipendium von Juli 2006 bis Juni 2009 finanziert. Darüber hinaus hat meine Dissertation inhaltlich und methodisch von Veranstaltungen und Diskussionen der beteiligten Einrichtungen und Stipendiaten profitieren können.

Braunschweig, im April 2010

Patrick Küpper

Kurzfassung

Der Demographische Wandel äußert sich in der flächenhaften, langfristigen Bevölkerungsalterung und -schrumpfung. Dieser Wandel stellt insbesondere die dünn besiedelten, peripheren Räume vor große Herausforderungen. Der Demographische Wandel wird hier nicht durch Zuwanderung abgeschwächt, sondern durch Abwanderung verstärkt. Schließungen von Einrichtungen der Daseinsvorsorge können anders als in Verdichtungsräumen nicht einfach durch das Ausweichen auf benachbarte Standorte kompensiert werden. Außerdem arbeiten bereits heute viele Einrichtungen und Infrastrukturen an der unteren Auslastungsgrenze. Es besteht die Befürchtung einer Abwärtsspirale aus Bevölkerungsrückgang und Alterung, Verschlechterung der Infrastrukturausstattung und der Erwerbsmöglichkeiten sowie weiterer Abwanderung. Häufig werden Schlagworte wie „Rückzug aus der Fläche“, „Entleerung“ und „Wüstung“ genannt.

Die Regionalpolitik eröffnet Handlungsmöglichkeiten zur Reaktion auf diese Entwicklungen, indem finanzielle, personelle und organisatorische Ressourcen zur Verfügung gestellt werden. Die Regionalpolitik bietet die Möglichkeit eines koordinierten Vorgehens der regionalen Akteure und kann durch den kommunikativen Prozess zu Veränderungen im Handeln der beteiligten Akteure führen. Unter Regionalpolitik wird eine in gewissem Maße eigenständige, querschnittsorientierte Entwicklungspolitik von der Region für die Region verstanden. Dieses Verständnis entspricht sowohl Entwicklungen in der Praxis (Leader, Integrierte Ländliche Entwicklung etc.) als auch in der theoretischen Diskussion (endogene Entwicklung, kooperative Planung, regional Governance etc.) seit den 1980er Jahren.

Die Arbeit geht der Frage nach, wie die Akteure der Regionalpolitik in dünn besiedelten, peripheren Räumen auf den Demographischen Wandel reagieren und warum sie gerade diese Reaktionsweisen wählen. Die Reaktion der Regionalpolitik spiegelt sich dabei nicht nur in den inhaltlichen Handlungsansätzen, sondern auch in den zu Grunde liegenden raumstrukturellen Leitbildern, den beteiligten Akteuren, den Interaktionsformen zwischen diesen und den verwendeten Planungsmodellen wider. Zur Beantwortung der Forschungsfrage wurde eine Querschnittsanalyse mit Hilfe einer schriftlichen Befragung sowie vergleichende Fallstudien mit Experteninterviews und der Auswertung von Dokumenten durchgeführt.

Die empirischen Ergebnisse zeigen, dass die regionalen Reaktionen auf den Demographischen Wandel überwiegend beim Gegensteuern ansetzen, ein Leitbild der Dezentralisierung verfolgen und öffentliche Akteure dominant sind. Strategische Arbeitsschritte werden zwar häufig durchgeführt, aber nur unzureichend verwendet, so dass die Planungspraxis überwiegend inkrementell ist. Bei der Interaktionsform ist eine abschließende Einschätzung jedoch schwierig. Sowohl kooperative als auch kompetitive Elemente spielen eine Rolle. Insgesamt scheinen die politischen Probleme, die durch

den Demographischen Wandel entstehen, jedoch kaum gemeinsam bearbeitet zu werden und eine regionale Koordination findet nur begrenzt statt. Jeder Akteur versucht in erster Linie seine Probleme allein zu lösen, notfalls auch auf Kosten der anderen.

Diese Reaktionsweisen lassen sich mit dem institutionellen Rahmen, den Handlungsorientierungen der Akteure und der Handlungssituation erklären. Insbesondere bestehende Förderinstrumente, rechtliche Kompetenzen, Konkurrenz zwischen Akteuren, Angst vor Angebotsverschlechterungen und kurzfristiges Denken werden als zentrale Ursachen identifiziert. Anreize durch Förderprogramme und der Wettbewerb zwischen den regionalen Akteuren und zwischen den Regionen können erklären, warum die regionalen Reaktionen auf das Anknüpfen gegen den Demographischen Wandel abzielen, obwohl selbst die regionalen Akteure diesem Handlungsansatz wenig Aussicht auf Erfolg beimessen. Daraus leiten sich Handlungsempfehlungen ab, die die Anpassung des institutionellen Kontextes vorschlagen.

Abstract

The demographic change causes a spatially spread and long-term population decline and ageing. Sparsely populated, peripheral areas are particularly affected by demographic changes. Here, the decrease of the total fertility rate and the increase in life expectancy exacerbate economic problems that induce out-migration. The intensity of demographic change and also the need for action is thus higher in sparsely populated, peripheral areas. The closing-down of public services cannot be compensated as in agglomerations by using neighbouring facilities. Moreover, the limits of economic sustainability are often reached already today because of the low population density. Scholars and regional actors fear a vicious circle of population ageing and shrinking, further decline in public services provision and employment opportunities, which in turn leads to further out-migration. Therefore demographic change threatens the social, economic and territorial cohesion in Europe and Germany.

Regional policy offers a financial and organisational framework for reacting to the resulting challenges. The regional policy tries to coordinate the measures of the regional actors and to adapt the actions of the involved stakeholders by deliberate processes. Regional policy means here an inter-sectoral development policy by the regions for the regions. This definition is in accordance with developments in regional policy practice (Leader, Integrated Rural Development etc.) and in the theoretical debate (endogenous development, collaborative planning, regional governance etc.) since the 1980s.

Against this background, the research question is: how does regional policy in sparsely populated, peripheral areas react to the challenges of demographic change and why do these reactions come about? The reactions of the regions are examined in five dimensions: the general approach, the territorial effect, the involved actors, the interaction mode and the model of planning. To answer the research question, the contribution presents empirical findings of the current practice in Germany. The evidence stems from a survey and three case studies including expert interviews and documentary research.

The results indicate the application of counteraction strategies, a territorial effect of decentralisation and the dominance of public actors. Strategic steps are often undertaken, but deficiently used. Therefore, planning practice is predominantly incremental. In the dimension of the mode of interaction, no clear tendency could be detected. Here, co-operation and unilateral action seem to coincide. Overall, regional actors do not seem to deal with demographic change very collaboratively. Regional cooperation is limited and every actor tries to solve his problems firstly by himself, in case of need also with a beggar-thy-neighbour policy.

The institutional context, action orientations and situations explain these regional reactions to demographic change. The main reasons include the funding instruments, the sharing of competencies, competition among actors, the fear of the decline in public services provision and short-term thinking. Thus, incentives in funding programmes and competition among actors within and between the regions lead to the counteraction strategy against population ageing and shrinking. The regional actors pursue this general approach, although they attribute only remote chances of success to this policy. The ensuing policy implication is the adjustment of the institutional context.

Inhaltsverzeichnis

1	Einleitung	1
1.1	Problemaufriss	1
1.2	Fragestellung und Zielsetzung der Arbeit	2
1.3	Forschungsdesign.....	3
1.4	Vorgehensweise und Aufbau der Arbeit.....	5
2	Wissenschaftliche Einordnung und Hintergrundannahmen	9
2.1	Regionalpolitik als ein komplexes Handlungsfeld	9
2.1.1	<i>Begriffsklärung: Region, regionale Entscheidungsstrukturen und Regionalpolitik</i>	10
2.1.2	<i>Theoriebezüge aus den Raum- und Politikwissenschaften</i>	11
2.1.3	<i>Der Wandel in der Regionalpolitik</i>	14
2.2	Komplexitätsreduktion durch den akteurzentrierten Institutionalismus.....	17
2.2.1	<i>Akteurzentrierter Institutionalismus als Verbindung von Struktur und Akteur</i>	17
2.2.2	<i>Institutionalismus: Institutionen als handlungsleitender Rahmen</i>	19
2.2.3	<i>Handlungstheorie rationaler Akteure</i>	21
2.3	Schlussfolgerungen für die Bearbeitung der Fragestellung.....	25
3	Der Demographische Wandel als regionalpolitisches Problem in dünn besiedelten, peripheren Räumen	27
3.1	Der Demographische Wandel – Begriffsklärung.....	27
3.1.1	<i>Das Absinken der Fertilitätsrate</i>	28
3.1.2	<i>Der Anstieg der Lebenserwartung</i>	31
3.1.3	<i>Fazit: Der Demographische Wandel als ein aktuelles politisches Problem</i>	33
3.2	Der Demographische Wandel und die Bevölkerungsentwicklung in dünn besiedelten, peripheren Räumen	34
3.2.1	<i>Der Demographische Wandel als ein Einflussfaktor im komplexen Wirkungsgefüge der Bevölkerungsentwicklung</i>	35
3.2.2	<i>Probleme bei der Darstellung und Prognose der Bevölkerungsentwicklung</i>	38
3.2.3	<i>Bevölkerungsentwicklung in dünn besiedelten, peripheren Räumen</i>	40

3.3 Die Folgen der demographischen Veränderungen für die Regionalentwicklung in dünn besiedelten, peripheren Räumen.....	41
3.3.1 <i>Bevölkerungsentwicklung als ein Faktor der räumlichen Entwicklung..</i>	42
3.3.2 <i>Probleme bei der Ermittlung und Prognose der Folgen von Alterung und Schrumpfung.....</i>	46
3.3.3 <i>Einflüsse von Alterung und Schrumpfung auf die Regionalentwicklung in dünn besiedelten, peripheren Räumen.....</i>	47
3.3.3.1 <i>Auswirkungen der Bevölkerungsalterung</i>	47
3.3.3.2 <i>Auswirkungen der Bevölkerungsabnahme.....</i>	50
3.4 Schlussfolgerungen – Der Einfluss des Demographischen Wandels auf die Regionalpolitik als ein dreifach mittelbarer Zusammenhang.....	52
4 Spannungsfelder regionaler Reaktionen auf den Demographischen Wandel vor dem Hintergrund der theoretischen Diskussion.....	57
4.1 Ansatzpunkte einer regionalpolitischen Reaktion	57
4.1.1 <i>Anpassung an den Demographischen Wandel</i>	58
4.1.2 <i>Gegensteuern gegen den Demographischen Wandel</i>	62
4.1.3 <i>Fazit</i>	67
4.2 Raumstrukturelle Leitbilder bei der Reaktion auf den Demographischen Wandel	67
4.2.1 <i>Konzentration und Rückzug aus der Fläche.....</i>	68
4.2.2 <i>Dezentralisierung und Nutzung des gesamten Raumes</i>	70
4.2.3 <i>Fazit</i>	73
4.3 Veränderung der Akteurskonstellation in der Regionalpolitik.....	73
4.3.1 <i>Einflussgewinn nicht-öffentlicher Akteure</i>	74
4.3.2 <i>Dominanz öffentlicher Akteure.....</i>	77
4.3.3 <i>Fazit</i>	80
4.4 Dominierende Interaktionsformen zwischen den regionalen Akteuren	81
4.4.1 <i>Regionale Kooperation</i>	82
4.4.2 <i>Einseitiges Handeln</i>	86
4.4.3 <i>Fazit</i>	93
4.5 Verfolgte Planungsmodelle in der Regionalpolitik.....	95
4.5.1 <i>Strategische Planung.....</i>	95
4.5.2 <i>Inkrementalismus</i>	98
4.5.3 <i>Fazit</i>	104

4.6	Zwischen Wunsch und Wirklichkeit – Hypothesen zur regionalen Reaktion auf den Demographischen Wandel in dünn besiedelten, peripheren Räumen	105
5	Querschnittsanalyse zum aktuellen Stand regionaler Reaktionen in der Praxis	109
5.1	Methodisches Vorgehen zur Querschnittsanalyse.....	109
5.1.1	<i>Abgrenzung des Untersuchungsgebietes und Fallauswahl</i>	<i>109</i>
5.1.2	<i>Konstruktion des Erhebungsinstrumentes</i>	<i>111</i>
5.1.3	<i>Durchführung und Rücklauf der Befragung</i>	<i>115</i>
5.1.4	<i>Analyse und Darstellung der erhobenen Daten</i>	<i>117</i>
	<i>Exkurs: Typisierungsversuch der erhobenen Daten.....</i>	<i>118</i>
5.2	Analyse und Darstellung der Ergebnisse	119
5.2.1	<i>Politikumfeld und institutioneller Kontext</i>	<i>119</i>
5.2.2	<i>Dimensionsübergreifende Reaktionsweisen</i>	<i>124</i>
5.2.2.1	<i>Geschlossene Fragen.....</i>	<i>124</i>
5.2.2.2	<i>Offene Fragen</i>	<i>127</i>
5.2.3	<i>Ansatzpunkt der regionalpolitischen Reaktion</i>	<i>139</i>
5.2.4	<i>Raumstrukturelles Leitbild</i>	<i>143</i>
5.2.5	<i>Akteurskonstellationen</i>	<i>144</i>
5.2.6	<i>Dominierende Interaktionsformen</i>	<i>146</i>
5.2.7	<i>Verwendete Planungsmodelle.....</i>	<i>149</i>
5.3	Schlussfolgerungen in Bezug auf die theoretisch abgeleiteten Hypothesen	152
6	Fallstudien zur vertiefenden Analyse und Erklärung regionaler Reaktionsweisen	159
6.1	Methodisches Vorgehen zur Fallstudienanalyse.....	159
6.1.1	<i>Fallauswahl.....</i>	<i>159</i>
6.1.2	<i>Erhebungsmethoden</i>	<i>161</i>
6.1.3	<i>Analyse und Darstellung der erhobenen Daten</i>	<i>163</i>
6.2	Analyse und Darstellung der Ergebnisse	165
6.2.1	<i>Vorstellung der Fallstudienregionen.....</i>	<i>165</i>
6.2.1.1	<i>Initiative Rodachtal</i>	<i>165</i>
6.2.1.2	<i>Landkreis Stendal.....</i>	<i>166</i>
6.2.1.3	<i>Regionalentwicklung Ostprignitz-Ruppin</i>	<i>167</i>

6.2.2 Zusammenfassung der regionalen Politikergebnisse zur Reaktion auf den Demographischen Wandel.....	168
6.2.2.1 Handlungsansätze	168
6.2.2.2 Raumstrukturelle Leitbilder	174
6.2.2.3 Akteurskonstellationen.....	177
6.2.2.4 Interaktionsformen	184
6.2.2.5 Planungsmodelle	191
6.2.2.6 Fazit: Vergleichender Überblick über die Politikergebnisse	200
6.2.3 Hypothesengeleitete Analyse und Interpretation zur Erklärung der Reaktionen	204
6.2.3.1 Handlungsansätze	205
6.2.3.2 Raumstrukturelle Leitbilder	228
6.2.3.3 Akteurskonstellationen.....	235
6.2.3.4 Interaktionsformen	247
6.2.3.5 Planungsmodelle	263
6.2.3.6 Fazit: Interpretation der Ergebnisse	273
6.3 Schlussfolgerungen zur Beschreibung und Erklärung regionaler Reaktionen auf den Demographischen Wandel	280
7 Schlussbetrachtungen	289
7.1 Zusammenfassung der Ergebnisse	289
7.2 Schlussfolgerungen für die Praxis	294
7.3 Schlussfolgerungen für die wissenschaftliche Diskussion und weiterer Forschungsbedarf	301
Literaturverzeichnis	307
Verzeichnis der analysierten Dokumente	332
Abbildungsverzeichnis	337
Tabellenverzeichnis.....	339
Abkürzungsverzeichnis	340
Anhang	343

1 Einleitung

1.1 Problemaufriss

Seit Jahrzehnten bekommen die Menschen in Deutschland weniger Kinder und werden immer älter. Der Demographische Wandel verursacht die Alterung und Abnahme der Bevölkerungszahl. Diese demographische Entwicklung vollzieht sich langfristig und breitet sich flächenhaft aus. In der Folge drohen das Leerstehen und der Verfall von Gebäuden, die Unterversorgung mit Infrastrukturangeboten, die Vereinsamung älterer Menschen, Fachkräftemangel, Produktivitätsrückgang und ein ruinöser interkommunaler Wettbewerb.

Der Demographische Wandel stellt insbesondere die dünn besiedelten, peripheren Räume vor große Herausforderungen. Dieser Wandel wird hier meist nicht durch Zuwanderung abgeschwächt, sondern durch Abwanderung verstärkt. Schließungen von Einrichtungen der Daseinsvorsorge können anders als in Verdichtungsräumen nicht einfach durch das Ausweichen auf benachbarte Standorte kompensiert werden. Dadurch können Angebote nicht mehr wahrgenommen werden und die Menschen in diesen Gebieten werden benachteiligt. Außerdem arbeiten bereits heute viele Einrichtungen und Infrastrukturen an der unteren Grenze ihrer Tragfähigkeit. Diese Ausgangssituation erzeugt eine relativ hohe Anfälligkeit für die weitere Bevölkerungsabnahme und Alterung.

Wissenschaftler und Praktiker befürchten einen Teufelskreis aus Bevölkerungsrückgang und Alterung, Verschlechterung der Infrastrukturausstattung und der Erwerbsmöglichkeiten sowie weiterer Abwanderung. Häufig werden Schlagworte wie „Rückzug aus der Fläche“, „Entleerung“ und „Wüstung“ genannt. Nach diesen Negativszenarien sollen ganze Landstriche veröden. Die Menschen werden zur Abwanderung gezwungen oder vereinsamen in der Heimat, weil sich das Haus nicht verkaufen lässt und Freunde und Familie bereits fort sind. Die Chancenungleichheit der Einwohner in diesen Gebieten wächst, wenn Bildungs- und Kultureinrichtungen nur noch schwer erreichbar sind. Außerdem fehlen nach dem Wegzug der höher Qualifizierten die Vorbilder und die bürgerlichen Eliten. Deshalb besteht die Angst davor, dass Populisten und Rechtsextreme diese Lücken füllen. Damit könnte die pluralistische und demokratische Gesellschaft in Gefahr sein.

Damit diese Schreckensszenarien nicht eintreten, eröffnet die Regionalpolitik Handlungsmöglichkeiten zur Reaktion auf diese Entwicklungen und zur Gewährleistung einer gewissen Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse. Unter Regionalpolitik wird hier eine relativ eigenständige, querschnittsorientierte Entwicklungspolitik von der Region für die Region verstanden. Dieses Verständnis entspricht einerseits den Entwicklungen in der Praxis seit den 1980er Jahren mit z. B. der Zukunftsinitiative NRW, den Leader-

Programmen oder der Integrierten Ländlichen Entwicklung. Andererseits dominiert diese Form der Regionalpolitik vor dem Hintergrund endogener Entwicklung, kooperativer Planung, Netzwerke oder lernender Regionen zunehmend die theoretische Diskussion.

Diese Regionalpolitik stellt finanzielle, personelle und organisatorische Ressourcen zur Verfügung, um auf den Demographischen Wandel zu reagieren. Die übergeordneten Ebenen stellen Fördergelder und Finanzzuweisungen bereit. Regionalmanager und externe Experten werden zu Rate gezogen. Schließlich entstehen vielfach regionale Entscheidungsstrukturen und Diskussionsforen. Dadurch wird den regionalen Akteuren die Möglichkeit geboten, sich gemeinsam zu einem koordinierten Vorgehen abzustimmen und in diesem kommunikativen Prozess zu lernen.

1.2 Fragestellung und Zielsetzung der Arbeit

Die Relevanz des skizzierten Problems zeigt sich darin, dass es aktuell in der Praxis und in der Wissenschaft vielfach diskutiert wird. Dennoch bestehen große Unsicherheiten darüber, welche Lösungswege beschritten werden sollten. Dabei fällt auf, dass sich einige Regionen besonders intensiv mit dem Demographischen Wandel beschäftigen und andere dies kaum tun. Warum das so ist, ist bislang wenig erforscht. Außerdem gibt es insbesondere für die regionale Ebene keinen Überblick über die aktuellen Handlungen in der Praxis. Raumwissenschaftliche Untersuchungen beschäftigen sich vor allem mit den Auswirkungen des Demographischen Wandels auf die räumliche Entwicklung und verdeutlichen somit die raumpolitischen Herausforderungen. Wie diese Herausforderungen allerdings von der Politik aufgegriffen und welche Maßnahmen umgesetzt werden, bleibt weitestgehend offen. Außerdem wird dem institutionellen Kontext und den Handlungsorientierungen der regionalen Akteure bislang noch wenig Beachtung geschenkt. Deshalb werden häufig wissenschaftliche Handlungsempfehlungen formuliert, die im Rahmen der Regionalpolitik kaum umsetzbar erscheinen.

Vor dem Hintergrund dieses Forschungsbedarfes geht das Dissertationsvorhaben der Frage nach, wie die Akteure der Regionalpolitik in dünn besiedelten, peripheren Räumen auf den Demographischen Wandel reagieren und warum diese Reaktionsweise zustande kommt. Die regionale Reaktion spiegelt sich dabei nicht nur in den inhaltlichen Handlungsansätzen, sondern auch in den zu Grunde liegenden raumstrukturellen Leitbildern, den beteiligten Akteuren, den Interaktionsformen und den angewandten Planungsmodellen wider. Es wird also gefragt, was getan wird, wo gehandelt wird, wer beteiligt ist, wie die Akteure zusammenwirken und wie die Handlungen zustande kommen.

Zur Beantwortung dieser übergreifenden Fragestellung müssen Antworten auf die folgenden Teilfragen gesucht werden:

- Welcher Zusammenhang besteht zwischen dem Demographischen Wandel und der Regionalpolitik?
- Wie lassen sich regionale Reaktionen auf den Demographischen Wandel theoretisch begründen?
- Welche Reaktionen können in der regionalpolitischen Praxis in dünn besiedelten Räumen beobachtet werden?
- Warum kommen die beobachteten Reaktionsweisen zustande?

Das Ziel der Arbeit besteht in erster Linie in der Ermittlung empirischer Erkenntnisse über den aktuellen Stand regionaler Reaktionen in der Praxis. Neben der Bestandsaufnahme zielt die Arbeit auch auf theoriegeleitete Erklärungsversuche. Dazu werden Institutionen- und Handlungstheorien im Rahmen des akteurzentrierten Institutionalismus miteinander kombiniert. Daraus lassen sich Handlungsempfehlungen insbesondere zur Anpassung des institutionellen Rahmens ableiten.

Die Beschäftigung mit einem aktuellen wissenschaftlichen und politischen Problem erzeugt eine hohe theoretische und praktische Relevanz der Arbeit. Die theoretische Relevanz liegt im Umgang der Regionalpolitik mit einem neuen und konfliktträchtigen politischen Problem. Am Beispiel des Themas Demographischer Wandel wird gezeigt, wie Regionalpolitik funktioniert oder auch nicht funktioniert. Auf dieser Basis können dann auch realistischere Handlungsempfehlungen abgegeben werden. Außerdem sind für die Praxis Erkenntnisse darüber relevant, welchen Beitrag die Regionalpolitik bei der Lösung von Problemen durch den Demographischen Wandel leisten kann. Die breite Ermittlung von Reaktionen auf den Demographischen Wandel bietet den Akteuren in anderen Regionen die Möglichkeit, von diesen Erfahrungen zu lernen und Ideen zu übernehmen. Ein besseres Verständnis über die regionale Reaktion kann ebenfalls dazu genutzt werden, die Förderprogramme und rechtlichen Vorgaben anzupassen, um erwünschte Handlungen zu forcieren.

1.3 Forschungsdesign

Das Forschungsdesign stellt die Logik zur Verfügung, um die zu erhebenden Daten und die zu ziehenden Schlussfolgerungen mit der Forschungsfrage zu verknüpfen (BRYMAN 2004, S. 27 ff.; FLICK 2005; YIN 2003, S. 19 ff.). Zunächst werden theoretische Annahmen aus dem Stand der Forschung abgeleitet, was sowohl für quantitative als auch qualitative Forschungsstrategien sinnvoll ist (MEINEFELD 2005). Dabei geht es nicht nur darum, die empirische Erhebung zu fokussieren, sondern auch um die Explizierung des Vorwissens, das die menschliche Wahrnehmung unvermeidlich strukturiert. Darüber hinaus erfordert eine analytische Generalisierung die Formulierung theoretischer Annahmen (YIN 2003, S. 29 ff.). Hierbei handelt es sich im Gegensatz

zur statistischen Generalisierung (Deduktion erster Ordnung) um eine Deduktion zweiter Ordnung. Dazu werden die empirischen Ergebnisse mit den theoretischen Annahmen verglichen. Die Annahmen können auf diese Weise gestützt, modifiziert oder abgelehnt und gegebenenfalls ergänzt werden.

Für die Fragestellung dieser Arbeit sind die folgenden Theorien und Diskussionsstränge relevant: Planungstheorie, Theorie der Verhandlungssysteme, Handlungstheorie sowie die raumwissenschaftlichen Diskussionen zum Demographischen Wandel, zu regionaler Kooperation und regional Governance. Auf dieser Grundlage wird zunächst der Zusammenhang zwischen dem Demographischen Wandel und der Regionalpolitik ermittelt. Anschließend werden theoretische Annahmen in den fünf Dimensionen regionaler Reaktion (inhaltliche Handlungsansätze, verwendete raumstrukturelle Leitbilder, beteiligte Akteure, Interaktionsformen und Planungsmodelle) abgeleitet. Dadurch wird der komplexe Untersuchungsgegenstand strukturiert und Antworten auf die Forschungsfrage gesucht, wie sich regionale Reaktionen auf den Demographischen Wandel in dünn besiedelten, peripheren Räumen theoretisch begründen lassen.

Im empirischen Teil der Arbeit werden zwei Forschungsstrategien miteinander kombiniert. Durch die Anwendung eines Querschnittsdesigns werden zunächst Antworten auf die Forschungsfrage gesucht, welche regionalen Reaktionen auf den Demographischen Wandel in dünn besiedelten, peripheren Räumen sich aktuell in der Praxis beobachten lassen. Ein Querschnittsdesign wird wie folgt definiert: „A cross-sectional design entails the collection of data on more than one case (usually quite a lot more than one) and at a single point in time in order to collect a body of quantitative or quantifiable data in connection with two or more variables (usually many more than two) which are then examined to detect patterns of associations“ (BRYMAN 2004, S. 41). Damit ermöglicht dieses Design einen relativ breiten Überblick über aktuelle Reaktionsweisen in der regionalpolitischen Praxis.

Ein weiteres Ziel des Querschnittsdesigns besteht darin, die Auswahl von besonders informative Fällen zu unterstützen, die mittels eines multiplen Fallstudien-Designs (YIN 2003, S. 46 ff.) vertieft behandelt werden. Bei diesem Design geht es um den Vergleich von Faktoren und Prozessen mehrerer Fälle mit theoretischen Konzepten (BLATTER et al. 2007, S. 124 ff.). Die Validität der Schlussfolgerungen wird anders als im Querschnittsdesign nicht durch die gleichgerichtete Variation von Variablen über mehrere Fälle sondern durch die Kongruenz zwischen theoretischen Erwartungen und empirischen Informationen erzeugt. Während beim Querschnittsdesign die Breite der Untersuchung im Vordergrund steht, geht es bei den Fallstudien um die Tiefe der Analyse. Durch das Fallstudien-Design werden die Fragen beantwortet, wie regionale Reaktionen auf den Demographischen Wandel in dünn besiedelten, peripheren Räumen näher beschrieben werden können und warum die beobachteten Reaktionsweisen zustande kommen. Ein Fallstudien-Design ist nicht nur erforderlich, um die Reaktio-

nen am konkreten Fall genauer zu betrachten, sondern auch um den kausalen Prozess zwischen Ursache und Wirkung aufzudecken. Auf diese Weise kann in die Black Box zwischen Demographischem Wandel und regionalem Handeln geblickt und nach Erklärungen gesucht werden. Neben den Schlussfolgerungen für die Stützung bzw. Modifikation raumwissenschaftlicher Theorien können auf der Basis der Erfahrungen in den untersuchten Fällen auch Überlegungen zu Handlungsempfehlungen für die regionalpolitische Praxis angestellt werden.

1.4 Vorgehensweise und Aufbau der Arbeit

In den verschiedenen Forschungsschritten kommen unterschiedliche Methoden zum Einsatz (Abbildung 1). Bevor mit der Beantwortung der Forschungsfragen begonnen werden kann, wird die Arbeit zunächst in die wissenschaftliche Diskussion eingeordnet und die Hintergrundannahmen werden verdeutlicht (Kap. 2). Dadurch wird die Perspektive auf den Untersuchungsgegenstand transparent gemacht. In Kapitel 3 wird der Zusammenhang zwischen dem Demographischen Wandel und der Regionalpolitik dargestellt. Auf diese Weise werden die Komplexität des Themas und seine politische Konstruiertheit offensichtlich. Im darauf folgenden Kapitel 4 wird der Forschungsstand aufgearbeitet. Anhand theoretischer Überlegungen und bestehender empirischer Erkenntnisse werden die Spannungsfelder bei der regionalen Reaktion identifiziert, um das komplexe Untersuchungsfeld zu strukturieren. Dabei werden auch Hypothesen abgeleitet, die die empirische Erhebung und Auswertung anleiten. Zum einen werden Aussagen über die vermuteten Reaktionen auf den Demographischen Wandel in der Praxis aufgestellt. Zum anderen erlauben die theoretischen Überlegungen Arbeitshypothesen zur Erklärung dieser Reaktionsweisen.

Im 5. Kapitel werden die theoretisch abgeleiteten Vermutungen über die regionalen Reaktionen auf den Demographischen Wandel empirisch überprüft. Dazu wird eine Querschnittsanalyse mit Hilfe einer schriftlichen Befragung und statistischer Auswertung durchgeführt. Aufbauend auf dieser Analyse werden besonders informative Fälle ausgewählt und vertieft untersucht (Kap. 6). In diesen qualitativen Fallstudien werden Dokumentenanalysen und Expertengespräche durchgeführt. Auf diese Weise werden konkrete Reaktionsweisen genauer betrachtet und nach Erklärungen dafür gesucht. Die kausale Untersuchung basiert auf den Hypothesen, die in Kapitel 4 aus dem Forschungsstand abgeleitet werden. Dadurch wird die Rückkopplung der empirischen Ergebnisse mit der wissenschaftlichen Diskussion gewährleistet.

Abschließend werden im Kapitel 7 Schlussfolgerungen gezogen. Dazu werden zunächst die Ergebnisse in Bezug auf die Fragestellung zusammenfassend dargestellt. Auf der Basis der wissenschaftlichen Diskussion und der empirischen Erkenntnisse werden dann Handlungsempfehlungen für die regionalpolitische Praxis abgeleitet. Anschließend werden Schlussfolgerungen für die wissenschaftliche Diskussion gezogen.

Schließlich wird weiterer Forschungsbedarf identifiziert und Hinweise für künftige Untersuchungen gegeben.

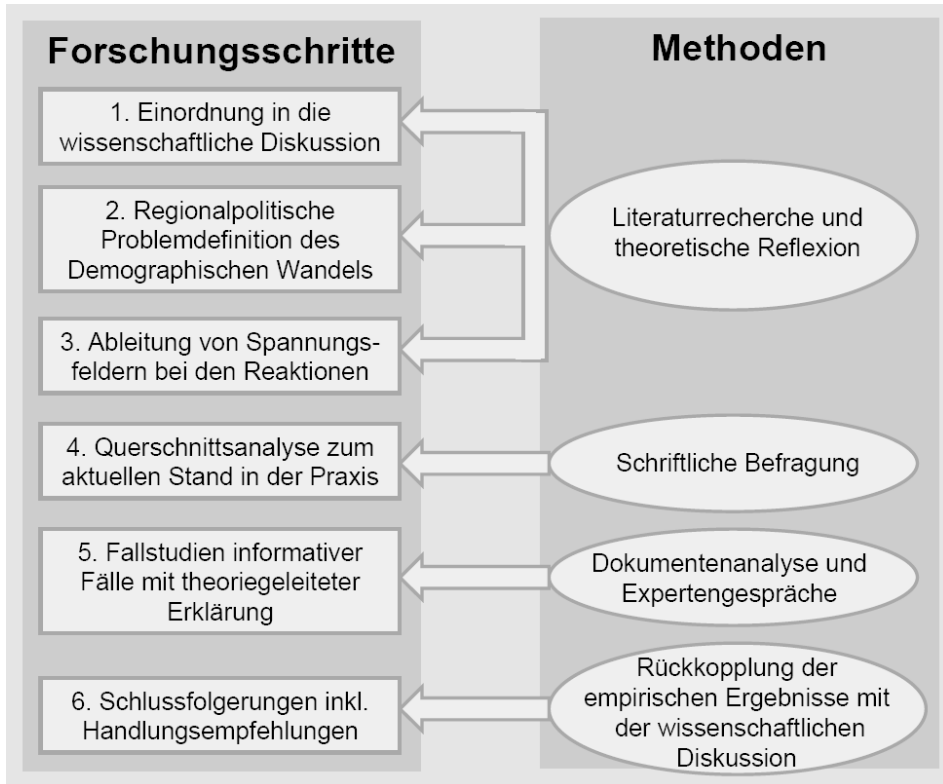


Abbildung 1: Übersicht des Forschungsablaufs.

Der Überblick über das Vorgehen in dieser Arbeit zeigt, dass sowohl quantitative als auch qualitative Methoden zur empirischen Erhebung und Auswertung verwendet werden. Diese Integration einer quantitativen und einer qualitativen Forschungsstrategie ist mit Chancen und Risiken verbunden, so dass diese Vorgehensweise begründet werden muss. Die Voraussetzung für die Integration besteht in einem technischen Verständnis von Methoden (BRYMAN 2004, S. 452 ff.). Im Gegensatz zu einem epistemologischen Verständnis werden die Methoden hierbei unabhängig von der Epistemologie und Ontologie gesehen, so dass sich quantitative und qualitative Methoden nicht gegenseitig ausschließen, sondern ergänzen.

Die Kombination von quantitativen und qualitativen Methoden wird zunehmend für sinnvoll gehalten und auch in der Forschungspraxis immer häufiger angewandt (BRYMAN 2004, S. 451 ff.; KELLE/ERZBERGER 2005; PREIN et al. 1993; READ/MARSH 2002). Für die Wahl der geeigneten Methoden ist dabei die Fragestel-

lung und die theoretische Sicht auf den Untersuchungsgegenstand entscheidend und nicht die Zugehörigkeit zu einem wissenschaftstheoretischen Paradigma. Die Integration quantitativer und qualitativer Methoden in dieser Arbeit wird in Anlehnung an die Klassifikation von BRYMAN (2003, S. 456 ff.) wie folgt begründet:

- *Quantitative Forschung zur Erleichterung qualitativer Forschung:* Durch eine schriftliche, überwiegend standardisierte Befragung werden Daten erhoben, die zur Auswahl qualitativ zu untersuchender Fälle herangezogen werden.
- *Das Auffüllen von Lücken:* Einerseits werden durch die schriftliche, überwiegend standardisierte Befragung Daten in einer Breite erhoben, die durch qualitative Methoden kaum leistbar wäre. Andererseits können durch Beschränkungen des Erhebungsinstrumentes einer Befragung nur grobe Indikatoren ermittelt werden, während andere Variablen, die für die Erklärung der erhobenen Phänomene relevant sind (Ziele, Deutungsmuster, Präferenzen, Handlungsorientierungen der Akteure), kaum erhoben werden können. Qualitative Fallstudien helfen somit, die erhobenen Daten zu konkretisieren und zu ergänzen.
- *Kombination von zwei Perspektiven:* Das theoretische Konzept des akteurzentrierten Institutionalismus verbindet die subjektive Sicht der Akteure, die sich mit qualitativen Methoden erheben lässt, mit den strukturellen Merkmalen des Problems und der Institutionen, die sich mit quantitativen Methoden erheben lassen. PREIN et al. (1993, S. 41) halten die Kombination von quantitativen und qualitativen Erhebungs- und Auswertungsmethoden bei einem solchen theoretischen Zugang zum Untersuchungsgegenstand sogar für unerlässlich, „um sowohl die Einseitigkeit einer strukturfunktionalistisch orientierten Variablensoziologie als auch die beschränkte Perspektive einer allein an subjektiven Relevanzen orientierten qualitativen Forschung zu vermeiden.“
- *Qualitative Forschung zur Erleichterung der Interpretation des Zusammenhangs zwischen Variablen:* Durch die quantitative Befragung werden Zusammenhänge und deren Häufigkeiten aufgedeckt. Zu deren Interpretation ist es wichtig, über qualitative Fallstudien zusätzliche Informationen über mögliche intervenierende Variablen zu ermitteln und so die Wirkungsketten zu vervollständigen. FLYVBJERG (2004, S. 425) betont dazu: „[I]t is often more important to clarify the deeper causes behind a given problem and its consequences than to describe the symptoms of the problem and how frequently they occur.“

Mit unterschiedlichen Methoden soll nicht die gleiche Fragestellung behandelt werden, um die Ergebnisse zu überprüfen. Stattdessen ergänzen sich die Methoden, indem sie auf die Beantwortung unterschiedlicher Fragen abzielen. Die quantitative Befragung zielt auf die breite Ermittlung der Reaktionen auf den Demographischen Wandel, während die qualitativen Fallstudien der vertieften Beschreibung und Erklärung der Reaktionsweisen dienen.

2 Wissenschaftliche Einordnung und Hintergrundannahmen

Die Arbeit beschäftigt sich mit der Politikfeldanalyse der Regionalpolitik. Dabei geht es um die Behandlung raumbezogener gesellschaftlicher Probleme wie dem Demographischen Wandel auf regionaler Ebene. Die Arbeit liegt an der Schnittstelle zwischen Raum- und Politikwissenschaften. Auf der einen Seite stehen regionale Strukturen und räumliche Entwicklungsprozesse. Auf der anderen Seite sind politische Inhalte, Strukturen und Prozesse relevant, um die räumliche Entwicklung zu beeinflussen und die entstehenden Probleme zu lösen.

Der rational-choice Institutionalismus¹ bildet den theoretischen Hintergrund dieser Arbeit, um die regionalpolitischen Ergebnisse erklären zu können (LOWNDES 2002, PETERS 2005, SHEPSLE 2006, WEINGAST 1996). Hierbei wird davon ausgegangen, dass Institutionen den restringierenden und ermöglichenden Rahmen bilden, in dem sich die Akteure rational verhalten. Als heuristisches Konzept wird der akteurzentrierte Institutionalismus verwendet. Um diesen Rahmen inhaltlich zu füllen, werden Bezüge zu raum- und politikwissenschaftlichen Theorien und Diskussionen hergestellt.

In diesem Kapitel wird die Einordnung in die wissenschaftliche Diskussion vorgenommen und die Hintergrundannahmen dargestellt. Dazu wird zunächst die Regionalpolitik als komplexes Handlungsfeld beschreiben, indem die zentralen Begriffe definiert, die theoretischen Bezüge verdeutlicht sowie aktuelle Veränderungen in der Regionalpolitik erläutert werden (Abschnitt 2.1). Anschließend wird im Unterkapitel 2.2 das Konzept des akteurzentrierten Institutionalismus mit seinen Hintergrundannahmen aus der Institutionen- und Handlungstheorie vorgestellt. Abschließend werden Schlussfolgerungen für diese Arbeit gezogen (Abschnitt 2.3).

2.1 Regionalpolitik als ein komplexes Handlungsfeld

Die Beschäftigung mit Regionalpolitik erfordert die Definition grundlegender Begriffe. Zunächst stellt sich die Frage, was eine Region ist, auf die diese Politik zielt. Dabei wird auch ein bestimmtes Raumverständnis deutlich. Die Politik entsteht in Entscheidungsstrukturen auf der regionalen Ebene, die bestimmt werden müssen. Schließlich gilt es zu fragen, was Regionalpolitik ist bzw. welche Inhalte damit verbunden sind. Neben dieser Begriffsklärung werden die Theoriebezüge herausgearbeitet, die bei der Analyse dieses Politikfeldes als Hintergrund dienen. Außerdem werden die Veränderungen in

¹ Diese Arbeit konzentriert sich auf die regelbasierte Variante des rational-choice Institutionalismus. PETERS (2008, S. 3) unterteilt den rational-choice Institutionalismus neben den regelbasierten Modellen noch in spieltheoretische Ansätze und Prinzipal-Agenten-Modelle. Diese beiden Ansätze werden ebenfalls vereinzelt im Theorieteil (Kap. 4) zur Erklärung von regionalen Reaktionen auf den Demographischen Wandel herangezogen.

der Regionalpolitik dargestellt, die zu einem Paradigmenwechsel geführt haben. Das neue Paradigma begründet auch die Wahl des Verständnisses von Regionalpolitik in dieser Arbeit.

2.1.1 Begriffsklärung: Region, regionale Entscheidungsstrukturen und Regionalpolitik

Unter einer *Region* wird allgemein ein Ausschnitt aus der Erdoberfläche verstanden, der kleiner als ein Staat und größer als eine Gemeinde ist (BLOTEVOGEL 1995; SINZ 2005). Eine Region lässt sich nach Kriterien abgrenzen, die innerhalb dieser Region möglichst homogen sind und die die Region von den sie umgebenden Räumen unterscheidet. Es gibt vielfältige Möglichkeiten, Regionen zu definieren und abzugrenzen. Regionen können sich z. B. an Naturräumen, Wirtschaftsräumen (Zulieferbeziehungen, Absatzmärkte, Arbeitsmarktregion und Pendlerverflechtungen), kulturellen Räumen oder politischen Räumen orientieren. BLOTEVOGEL (1995, S. 57 ff.) unterscheidet Beschreibungs- und Analyseregionen, Tätigkeitsregionen sowie Wahrnehmungs- und Identitätsregionen.

In dieser Arbeit werden Regionen als politische Handlungsräume zwischen lokaler und staatlicher Ebene definiert, was den Tätigkeitsregionen in der Typologie von Blotevogel entspricht. BOESCH (1989, S. 66 ff.) spricht auch von Programmregionen. Damit sind normativ aufgefasste Regionen gemeint, die nicht durch den Forscher abgegrenzt, sondern die durch den Gestaltungswillen der Akteure bestimmt werden. „Solche *Normativen Regionen* sind funktionale Einheiten nicht in einem ontologischen Sinne, sondern weil durch politische Willensäußerungen für die ganze Region relevante Massnahmen getroffen bzw. koordiniert werden sollen; sie sind explizit auf das spezifische Bezugsgebiet und die hier ablaufenden Prozesse abgestimmt“ (BOESCH 1989, S. 67; Hervorhebung im Original).

Die Handlungen in diesen Aktionsräumen werden in *regionalen Entscheidungsstrukturen* entwickelt, beschlossen und umgesetzt. Diese Entscheidungsstrukturen können zum einen öffentlich-rechtlich verfasst sein, wie Landkreise, Planungsregionen, Zweckverbände. Dabei werden der Zuständigkeitsbereich und der räumliche Zuschnitt eindeutig definiert. Allerdings können über die formal beteiligten Akteure hinaus weitere Akteure hinzugezogen werden. Zum anderen können die regionalen Entscheidungsstrukturen aus Netzwerken interdependenter Akteure bestehen, wie informelle Arbeitsgruppen, Vereine etc. Diese flexiblen räumlichen und institutionellen Einheiten sind vielfach im Zuge neuerer politischer Prozesse zur Regionalisierung entstanden (BENZ et al. 1999, S. 47 f.). Die Grenzen bezüglich der beteiligten Akteure und des räumlichen Zuschnitts können je nach Aufgabenbereich variieren. Die Akteurskonstellation beinhaltet nicht nur Kommunen, Landkreise und andere öffentli-

che Akteure, sondern auch Wirtschaftsverbände, privatwirtschaftliche Unternehmen, zivilgesellschaftliche Gruppen und Bürger können involviert sein.

In diesen regionalen Entscheidungsstrukturen wird eine Politik verfolgt, die auf eine Verbesserung der wirtschaftlichen, sozialen, kulturellen und ökologischen Entwicklung der Region abzielt. Dieses Verständnis von *Regionalpolitik* geht über die regionale Wirtschaftspolitik mit der Förderung von Wachstum, Stabilität und Ausgleich wirtschaftlicher Produktion bzw. Einkommen hinaus (SELL 1995). Stattdessen orientiert sich das verwendete Verständnis von Regionalpolitik an der querschnittsorientierten, integrierten Entwicklungsfunktion der Raumordnung. Gleichzeitig wird die Regionalpolitik von der Regionalplanung im Sinne der Aufstellung von Regionalplänen abgegrenzt, da diese Planung sich auf die Ordnungs- und Sicherungsfunktion beschränkt sowie Umsetzungsmöglichkeiten für die Förderung regionaler Entwicklung weitgehend fehlen². Die Regionalpolitik umfasst demnach die Politik in regionalen Entscheidungsstrukturen zur positiven Beeinflussung der Entwicklung in der Region.

2.1.2 Theoriebezüge aus den Raum- und Politikwissenschaften

In den Raum- und Politikwissenschaften gibt es vielfältige theoretische Bezüge zur Regionalpolitik. In Deutschland wird seit Längerem eine Regionalisierung und somit eine Aufwertung der regionalen Handlungsebene beobachtet (BENZ 1998; BENZ et al. 1999; GUALINI 2004). Aber auch international werden Debatten zum *New Regionalism* (BLATTER 2006; BRENNER 2002) oder zum *Europa der Regionen* (BULLMANN 1994; KOHLER-KOCH et al. 1998) geführt. Folgende Theorien und Diskussionsstränge sind als Hintergrund für die Untersuchung der Regionalpolitik relevant und begründen die Bedeutung der regionalen Handlungsebene³:

- Die Regionalisierung der wirtschaftlichen Produktion als Gegenprozess zur Globalisierung: In diesem Zusammenhang wird auch von Glokalisierung (SWYNGEDOUW

² In diesem Zusammenhang wird häufig auch von Verhinderungsplanung gesprochen, die zwar bestehende Entwicklungen beeinflussen und negative Entwicklungen verhindern, aber kaum neue Entwicklungen anstoßen kann. „Die Regionalplanung verfügt über wenig Möglichkeiten, Entwicklungsprozesse aktiv zu fördern, denn überall wo einzelne Elemente ihrer Pläne realisiert werden sollen, ist sie auf andere angewiesen, auf die Institutionen, die Straßen wirklich bauen können oder traditionell die Landwirtschaft organisieren, auf Kommunen oder auf die Länder, die die Mittel für Wirtschaftsförderung haben. Traditionelle Regionalplanung kann im Grunde nur kontrollieren, wo etwas nicht geschehen soll, sie kann mithelfen, Wasservorkommen zu schützen, sie kann Suburbanisierungsprozesse eindämmen und die bessere Nutzung bereits besiedelter Flächen einklagen, und sie kann Infrastrukturmaßnahmen räumlich koordinieren, um die weitere Zerschneidung und Verinselung der Landschaft zu vermeiden. Mehr kann sie eigentlich nicht“ (KUNZMANN 1995, S. 87).

³ Einen Überblick über die relevanten Prozesse und Theoriebezüge bieten BENZ (1998, S. 103 ff.), BENZ et al. (1999, S. 27 ff.), DANIELZYK 1999 (S. 577 ff.) und LÖB (2006, S. 15 ff.).

1997) gesprochen, die die Herausbildung regionaler Produktions- und Kooperationszusammenhänge zur Effizienzsteigerung beschreibt. Die Vorteile regionaler Spezialisierungen und Wissens-spill-over werden dabei theoretisch begründet durch Ansätze zu Netzwerken (MAILLAT et al. 1994), Milieus (FROMFOLD-EISEBITH 1995) und Clustern (PORTER 1990). Damit rückt das Umfeld von Unternehmen (Kooperationspartner, Institutionen, soziale Kontakte etc.) in den Mittelpunkt der Betrachtung. Mit der Neuen Wachstumstheorie werden Innovationen, Wissen und Humankapital zu den treibenden Kräften wirtschaftlichen Wachstums (BRÖKER 1994). Die genannten neueren wirtschaftsgeographischen Ansätze beschäftigen sich damit, wie diese in räumlicher Hinsicht erzeugt werden. Vor diesem Hintergrund werden regionale Institutionen gebildet, um diesen Prozess zu unterstützen und geeignete Standortfaktoren anzubieten.

- Regionalisierung im Zuge des *Bedeutungsgewinns der Theorie endogener Regionalentwicklung* (HAHNE 1985; STRÄTER 1984; THOSS 1984): Diese Theorie entwickelte sich aus der Kritik an der Diffusionstheorie und der Ineffizienz bisheriger Ansätze zum Disparitätenabbau sowie aus dissoziativen Strategien aus der Entwicklungsländerforschung. Der Ausgangspunkt besteht darin, dass jede Region über spezifische Potenziale (Angebotspotenzial, Nachfragepotenzial, ökologisches Potenzial, soziokulturelles Potenzial und Entscheidungspotenzial) verfügt, die zum Nutzen der Bevölkerung im Sinne von Zufriedenheit eingesetzt werden können. Dabei soll aus der Region selbst heraus bestimmt werden, wie diese Potenziale eingesetzt werden und welche Maßnahmen zu ergreifen sind, um die Engpässe zur Nutzung latenter Potenziale abzubauen. Der Bedeutungsgewinn findet vor dem Hintergrund statt, dass regionale Disparitäten im Zuge von Globalisierung und Wandel zur Wissensökonomie zunehmen und in der Folge das Ziel gleichwertiger Lebensbedingungen in Frage gestellt wird. Außerdem werden andere Aufgaben, wie die Bekämpfung der Massenarbeitslosigkeit, die Herstellung internationaler Wettbewerbsfähigkeit, die Haushaltskonsolidierung und die Bekämpfung des Klimawandels, dringlicher eingestuft als die Förderung strukturschwacher Gebiete. Die endogene Regionalentwicklung bietet dem Staat die Möglichkeit, die Verantwortung für die Kohäsion auf die regionalen Akteure abzuwälzen.
- Der Prozess der *europäischen Integration* führt nach Auffassung der neofunktionalistischen Theorie der Multi-level-Governance (CONZELMANN 2002; HAVERLAND 1994, MARKRS 1996a; MARKS 1996b; SMYRL 1997) zu einer Aufwertung der Regionen in Europa. Diese Theorie widerspricht dem intergouvernementalen Ansatz der Extended-gate-Keeper (BACHE 1998; BACHE 1999), der davon ausgeht, dass die nationalen Regierungen die zentralen Akteure bleiben, den institutionellen Rahmen festlegen und die zu beteiligenden Akteure auswählen. Die Theorie der Multi-level-Governance wurde anhand der europäischen Regionalpolitik entwickelt, in deren Rahmen die Rolle regionaler Akteure bei der Politikformulie-

rung und -umsetzung aufgewertet wurde. Einerseits besitzt die Europäische Kommission ein Interesse daran, sich einen direkten Zugang zur Politikumsetzung zu sichern und um die Nähe zu den Bürgern und Problemen vor Ort zu erhöhen. Andererseits versuchen regionale Akteure ihren Einfluss auf die europäische Ebene auszudehnen und neue Finanzquellen für ihre eigenen Projekte zu erschließen. Auf diese Weise hat sich eine Koalition aus Europäischer Kommission und regionalen Akteuren gebildet, die den Einfluss der staatlichen Akteure insbesondere auf dem Feld der europäischen Regionalpolitik zurückgedrängt hat.

- Der *Wandel staatlicher Steuerungsformen* hin zum kooperativen Staat (RITTER 1979, VOIGT 1995), neue Governance-Formen (BENZ/FÜRST 2003; BLUMENTHAL 2005; MAYNTZ 2004; RHODES 1997), enabling state (GIDDENS 1998, GOHL 2001) und New Public Management (NASCHOLD/BOGUMIL 1998; SCHEDLER/PROELLER 2006): Die grundlegende These besteht in der Krise der zentralstaatlichen Steuerungsfähigkeit mittels hierarchischer Intervention. Es wird davon ausgegangen, dass der Staat auf Grund zu hoher Komplexität von Wirkungszusammenhängen, unvollständiger Informationen, Widerstand durch die Vollzugsinstanzen vor Ort, fehlender Anpassung an die regionalen Kontexte und fehlender Koordination zwischen den politisch-administrativen Sektoren nicht effektiv handeln kann. Vor diesem Hintergrund wird von einer Leistungssteigerung staatlicher Steuerung durch Regionalisierung ausgegangen, da die Adressaten der Steuerung in die Politikformulierung und -implementierung einbezogen werden können, das Territorialprinzip die verschiedenen Sektoren integrieren kann, regionale Spezifika besser berücksichtigt werden können sowie Handlungs- und Problemraum besser übereinstimmen.
- Neben diesem Wandel des Staates und der damit verbundenen Regionalisierung von oben, findet auch eine *Regionalisierung von unten* statt. In diesem Zusammenhang wird eine finanzielle und fachliche Überforderung einzelner Kommunen unterstellt (DANIELZYK 1999, S. 578; LÖB 2006, S. 30). Regionale Kooperation bietet demnach Einsparungsmöglichkeiten durch Spezialisierungsvorteile im Zuge regionaler Arbeitsteilung und Größenvorteile durch regionale Angebote. Negative externe Effekte können reduziert werden, indem intraregionaler Wettbewerb vermieden wird. Außerdem besteht die Möglichkeit, die regionale Wahrnehmbarkeit und das Image aufzuwerten, wodurch das Standortmarketing, die Fördermitteleinwerbung und der Zugang zur übergeordneten politisch-administrativen Ebene erleichtert werden. Ein weiterer Grund für die Regionalisierung von unten besteht in der Ausdehnung der Lebensräume. Einkaufen, Arbeiten oder die Freizeitbeschäftigung finden längst nicht mehr innerhalb der Gemeindegrenzen statt, sondern haben sich auf die gesamte Region ausgeweitet. Regionale Kooperationen können somit auch als ein Versuch verstanden werden, politische Handlungsräume mit den Aktionsräumen der Bewohner in Einklang zu bringen.

- Eine weitere Triebkraft der Regionalisierung besteht in dem zunehmenden *Legitimitätsverlust repräsentativer Demokratie*, die anhand der Schlagwörter Politikverdrossenheit, Elitenherrschaft, Auszug aus den Institutionen, Expertokratie, Verbändedemokratie, Mediokratie usw. deutlich wird. Eine Lösung dieses Demokratiedefizits wird von Seiten der deliberativen Demokratietheorie (HABERMAS 1992; DRYZEK 1990; ELSTER 1998) in der Schaffung von Regionalforen gesehen. Diese offenen Politiknetzwerke sollen bürgernäher sein sowie Möglichkeiten zur Kooperation und Beteiligung liefern. In herrschaftsfreien Diskursen soll sich kommunikative Vernunft herausbilden. Außerdem sollen gesellschaftliche Akteure zusammenfinden, die sich für die Belange ihrer Region verantwortlich fühlen, die Bereitschaft zur Selbstbestimmung mitbringen und Problemlösung durch Solidarität ermöglichen. Dabei spielt regionale Identität eine entscheidende Rolle.
- Eine letzte Ursache für den Bedeutungsgewinn der regionalen Ebene liegt in der zunehmenden *Orientierung am Leitbild einer nachhaltigen Entwicklung*. Das Ziel wurde bspw. 1997 in Art. 6 des Amsterdamer Vertrages und 1998 in Art. 1 des Bundesraumordnungsgesetzes (ROG) aufgenommen, so dass die nachhaltige Entwicklung sowohl die europäische Strukturpolitik als auch die deutsche Raumordnung prägen soll. Der nachhaltigen Regionalentwicklung wird eine besondere Bedeutung beigemessen, da die Region als wesentliche Handlungsebene identifiziert wurde, um dieses Leitbild zu konkretisieren und umzusetzen (HÜBLER/KAETHER 2000; SPEHL 1994). Es hat sich gezeigt, dass z. B. Stoffströme, Verkehrsflüsse und Flächennutzungsmuster vielfach regional organisiert sind und sich auch auf dieser Ebene am besten steuern lassen.

2.1.3 Der Wandel in der Regionalpolitik

In Deutschland und Europa besteht eine lange Tradition darin, die regionale Entwicklung durch eine entsprechende Politik bewusst zu beeinflussen (BACHTLER 2001; SELL 1995). In Deutschland geht die Regionalpolitik bis in die 1920er Jahre zurück. Das Ziel bestand im Wesentlichen im Ausgleich regionaler Disparitäten im Lebensstandard, in der Infrastrukturausstattung und in der Beschäftigung. Dieses Ziel ergibt sich aus der Forderung gleichwertiger Lebensverhältnisse in Deutschland bzw. territorialer Kohäsion auf europäischer Ebene. Die Grundannahme besteht darin, dass durch staatliche Interventionen räumliche Disparitäten abgebaut werden können, die sowohl sozial ungerecht als auch wirtschaftlich ineffizient sind. Um das Ziel zu erreichen, wurden traditionell vier Hauptinstrumente eingesetzt: finanzielle Anreize, Infrastrukturinvestitionen, Standortpolitik staatlicher Unternehmen und Begrenzung der Entwicklung in den Agglomerationen durch die Raumordnung.

Die traditionellen Ansätze der Regionalpolitik sind immer wieder der Kritik der Wirkungslosigkeit ausgesetzt gewesen. So hatte bspw. das ESPON-Projekt große Schwierigkeiten.

rigkeiten, die Wirkung der europäischen Regionalpolitik für das Ziel der territorialen Kohäsion nachzuweisen (ESPON 2005). BACHTLER (2001, S. 3 f.) hat dieses Problem wie folgt ausgedrückt: „Looking back over the 50 years of regional policy, it is difficult to identify any correlation – across time periods and countries – between spatial inequality and regional policy intervention.“ Diese Wirkungslosigkeit der traditionellen Regionalpolitik hat zusammen mit den oben genannten theoretischen Erkenntnissen zur Herausbildung eines neuen Paradigmas der Regionalpolitik geführt, das heute neben das traditionelle Paradigma getreten ist.

Tabelle 1: Der Paradigmenwandel in der Regionalpolitik (Quelle: modifiziert nach BACHTLER 2001, S. 20)

Kriterien	Traditionelles Paradigma	Neues Paradigma
Theoretische Basis	Industrielle Standorttheorien Kapital- und nachfrageorientierte Regionalentwicklung	Innovative Milieus, Netzwerke, Cluster Endogene Regionalentwicklung
Ziele	Wirtschaftliches Wachstum, Aus- gleich und Stabilität	Nachhaltige Entwicklung Selbstbestimmte Ziele durch die regionalen Akteure
Handlungsfeld	Wirtschafts- und Industriepolitik	querschnittsorientiert
Handlungsmodus	Reaktiv, projektbasiert	Proaktiv/strategisch, programmba- siert
Räumlicher Fokus	Problemräume	Alle Regionen
Analytische Basis	Flächendeckende, quantitative Indikatoren	Regionale SWOT-Analyse inkl. qualitativer Indikatoren
Hauptinstrument	Anreizsystem	Regionales Entwicklungskonzept
Hauptansatzpunkt	Investitionszuschüsse und Förde- rung wirtschaftsnaher Infrastruktur	Förderung des wirtschaftlichen Umfeldes und weicher Standort- faktoren
Art der Politikentwicklung	Top-down, zentralisiert	Kollektiv, verhandlungsbasiert
Kernorganisation	Regierung	Regionale Institution
Partner	Keine	Kommunen, zivilgesellschaftliche Akteure, Sozialpartner
Verwaltung	Einfach	Komplex
Projektauswahl	Verwaltungsintern	Partizipativ
Zeitraum	Unbegrenzt	Programm mit mehrjähriger Lauf- zeit
Evaluierungszeitpunkte	Ex post bei Neuabgrenzung der Gebietskulisse	Ex ante, parallel, ex post

In den Raumwissenschaften ist das neue Paradigma eng verbunden mit Diskussionen zu regionalen Kooperationen (ARL 1998; DILLER 2002; KNIELING et al. 2001) und Regionalmanagement (KNIELING 2000; LÖB 2006). Dabei lassen sich zwei Entwicklungshintergründe für den neueren regionalpolitischen Ansatz in Deutschland identifizieren (DILLER 2002, S. 70 ff.; LÖB 2006, S. 49 ff.). Dies sind zum einen die Raumordnungspolitik und zum anderen die regionale Strukturpolitik.

In der Raumordnungspolitik Deutschlands zeigten sich in den 1980er Jahren die Schwächen der traditionellen regionalplanerischen Instrumente, die räumliche Entwicklung wirksam zu steuern. Hinzu kam die Ökologisierung der Planung, wodurch sie ihren Adressaten zu restriktiv erschien und an Akzeptanz verlor. Im Zuge von Haushaltskonsolidierung und Bürokratieabbau drohten der Regionalplanung der Bedeutungsverlust und eine weitere Abnahme ihrer Effektivität. Versuche, die Wirksamkeit der Planung zu erhöhen, stießen sowohl auf Widerstände der Kommunen und der Wirtschaft, für die die Regionalplanung zur Verhinderungsplanung geworden war, als auch der Fachressorts, die einen Autonomieverlust vermeiden wollten. Da keine Veränderung formeller Strukturen absehbar war und um den Bedeutungsverlust zu kompensieren, wurden informelle Instrumente in die Raumordnung eingeführt. Vorreiter war Bayern mit seinen Teilraumgutachten Ende der 1980er Jahre und schließlich wurden 1998 regionale Entwicklungskonzepte und Städtennetze als Instrumente der Umsetzung von Raumentwicklungsplänen explizit in ROG Art. 2 Abs. 13 genannt. Es folgten Modellvorhaben, Wettbewerbe, Förderung regionaler Entwicklungskonzepte und Regionalmanagements. Die Erwartung an diese neuen Instrumente bestand darin, dass sie die neuen Herausforderungen, wie ökologische und ökonomische Probleme, lösen können, zur Aufwertung der räumlichen Planung beitragen, die Adressaten einbeziehen und diese zu Verhaltensänderungen bewegen. Diese Hoffnungen wurden sicherlich nur teilweise erfüllt, so dass die Einführung weicher Instrumente in die Raumordnung als nicht optimal, aber als einzig gangbarer Weg beschrieben wird.

Der zweite Entstehungszusammenhang ist die regionale Strukturpolitik. Vorreiter waren die Europäische Kommission sowie die Länder Nordrhein-Westfalen (NRW) und Niedersachsen. Die Kommission hat bereits Mitte der 1980er Jahre in den integrierten Mittelmeerprogrammen und freiwillig in der Strukturpolitik in Belgien die Prinzipien Programmplanung, Regionalität, Additionalität und Partnerschaft eingeführt, die seit 1989 für die gesamte europäische Strukturpolitik gelten. In NRW und Niedersachsen erfolgte die Einrichtung von Regionalkonferenzen in der zweiten Hälfte der 1980er Jahre. Dieser Ansatz wurde später auch von den anderen Bundesländern aufgegriffen. Waren diese Regionalforen anfangs noch stark wirtschaftsorientiert, so wurden diese immer querschnittsorientierter. Außerdem griffen andere Ressorts, wie Landwirtschaft, Umwelt und Bildung, dieses Instrument auf, so dass es heute eine Vielzahl von Wettbewerben, Internationalen Bauausstellungen (IBA) und integrierten Entwicklungsansätzen gibt. Während regionale Entwicklungskonzepte und Regionalmanagements in der

Gemeinschaftsaufgabe Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur (GAW) immer noch ein Nischendasein fristen, gehören sie in der Gemeinschaftsaufgabe zur Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes (GAK) im Rahmen der Integrierten ländlichen Entwicklung (ILE) sowie im Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER) im Rahmen von Leader längst zum Mainstream. Häufig bleibt jedoch die Verbindung zwischen regionalem Entwicklungskonzept und staatlicher Förderung unklar, so dass vielfach auch hier Ernüchterung bei den regionalen Akteuren eingetreten ist.

Insgesamt müssen die Erwartungen an das neue Paradigma der Regionalentwicklung gesenkt werden (BACHTLER 2001, S. 29; STRUBELT 1999). Der Erfolg regionaler Entwicklungsstrategien sowie dessen Dauerhaftigkeit sind abhängig von Zufällen und einer Vielzahl von komplexen Wirkungszusammenhängen. Benachteiligungen, die aus naturräumlichen Gegebenheiten und der Lage entstehen, sind angesichts begrenzter finanzieller Mittel kaum zu korrigieren. Nationale und internationale Rahmenbedingungen können auf der regionalen Ebene nicht beeinflusst werden. Hinzu kommen Einstellungen und Traditionen, die sich aus historischen und regionalen Besonderheiten ergeben, aus denen eine Pfadabhängigkeit entsteht.

Abschließend bleibt festzuhalten, dass der Wandel in der Regionalpolitik zu einer Ausdifferenzierung und Komplexitätssteigerung dieses Politikfeldes geführt hat. Die Politik betrifft nun mehrere Sektoren, die Verflechtungen zwischen den verschiedenen Ebenen gewinnen an Bedeutung und eine Vielzahl von Akteuren aus unterschiedlichen Sphären ist beteiligt.

2.2 Komplexitätsreduktion durch den akteurzentrierten Institutionalismus

Die im vorherigen Abschnitt dargestellte Komplexität des untersuchten Politikfeldes erfordert eine Komplexitätsreduktion und inhaltliche Fokussierung. Dabei gilt es, den Spagat zwischen theoriefähiger Abstraktion des Themas und Realitätsnähe der Fallrekonstruktion zu schaffen. Als Hilfskonstruktion wird in dieser Arbeit das heuristische Konzept des akteurzentrierten Institutionalismus (MAYNTZ/SCHARPF 1995a; SCHARPF 2000) verwendet, das im folgenden Abschnitt dargestellt wird. In diesem Konzept spielen Institutionen und Akteure die zentrale Rolle, auf die in den Unterkapiteln 2.2.2 und 2.2.3 eingegangen wird.

2.2.1 Akteurzentrierter Institutionalismus als Verbindung von Struktur und Akteur

Der akteurzentrierte Institutionalismus bietet „einen maßgeschneiderten Ansatz für die Untersuchung der Problematik von Steuerung und Selbstorganisation auf der Ebene ganzer gesellschaftlicher Teilbereiche“ (MAYNTZ/SCHARPF 1995b, S. 37). Das Ziel

besteht nicht in der historischen Rekonstruktion politischer Entscheidungen, die aus der Interaktion verschiedenster Akteure entstanden sind, sondern in der systematischen Generierung abstrakteren, theoriefähigen Wissens. Dieses Wissen soll dabei helfen, Entscheidungen zu erklären und damit Prognosen zu ermöglichen, welche Lösungsalternativen in einer gegebenen Situation realisierbar sind (SCHARPF 2000, S. 84 f.). Außerdem können dadurch Erkenntnisse gewonnen werden, wie der institutionelle Rahmen oder die Akteurskonstellation angepasst werden müsste, um eine bestimmte Problemlösung zu fördern.

Das grundlegende Problem besteht darin, dass menschliches Handeln nicht in Gesetze gefasst werden kann, da die subjektiven Intentionen von Mensch zu Mensch verschieden, von Raum und Zeit abhängig und nicht direkt durch den Forscher beobachtbar sind (SCHARPF 2000, S. 48 ff.). Wenn durch wissenschaftliche Forschung dennoch Regelmäßigkeiten aufgedeckt werden sollen, sind dazu Mechanismen nötig, die die individuellen Wahrnehmungen und Präferenzen strukturieren und standardisieren. Auf einem Kontinuum befinden sich zwei extreme Positionen, die beide evolutionär begründet werden. Damit sind der Rational Choice und die Kulturanthropologie gemeint. Ersterer lässt sich dadurch begründen, dass Menschen Vorteile durch rationale Entscheidungen haben, die in der Evolution dazu geführt haben, dass heute alle Menschen rational handeln. Letzterer geht davon aus, dass Menschen in einem komplexen und unsicheren Umfeld leben, da ihre Mitmenschen mit subjektiven Präferenzen ausgestattet sind, die nicht beobachtbar sind. Die Bildung sozialer Einheiten hat es demnach erforderlich gemacht, soziale Normen und Institutionen zu entwickeln, die das Handeln der anderen vorhersehbar machen.

Der akteurzentrierte Institutionalismus verbindet diese beiden Ansätze, indem sich Akteure in einem institutionellen Rahmen rational verhalten. Mit dieser Doppelperspektive auf Strukturen und Akteure glauben MAYNTZ und SCHARPF (1995a, S. 46) das Structure-agency-Problem lösen zu können. Dieses Problem betrifft die Frage, in wie weit menschliches Handeln dem freien Willen unterliegt oder durch soziale Strukturen vorgeprägt ist (McANULLA 2002). Der dialektische Lösungsversuch von Mayntz und Scharpf ähnelt dabei dem strategisch-relationalen Ansatz von HAY (1996) und JESSOP (1990), die ein klares Verständnis davon entwickelt haben, wie Struktur und Agent interagieren sowie sich das eine in das andere transformieren kann. Der Ausgangspunkt ist eine Struktur, die bestimmte Strategien bevorzugt (strategische Selektivität). Agenten werden als reflexiv angesehen und formulieren Strategien auf der Basis begrenzten Wissens über diese Strukturen. Die Agenten sind innerhalb bestimmter Grenzen in der Lage, durch bewusstes Handeln die Strukturen zu verändern sowie ihre Identität und Interessen der aktuellen Situation anzupassen.

Die Trennung zwischen Struktur und Agent bleibt jedoch analytisch unscharf, da unklar bleibt, welche Interessen durch die Strukturen vorgeprägt sind und welche dem

freien Willen entspringen. Mayntz und Scharpf scheinen der Struktur und somit den Institutionen den Vorrang einzuräumen. Sie schlagen vor, zunächst die Institutionen zu untersuchen, die die Handlungsorientierungen der Akteure zumindest teilweise bestimmen. Erst wenn diese institutionellen Erklärungsversuche nicht ausreichen und die Akteure nicht die erwarteten Orientierungen aufweisen, sollen die Akteure näher untersucht werden.

Generell erzeugt die Integration von Institutionen- und Handlungstheorie die Gefahr einer zu hohen Komplexität, so dass in einer empirischen Untersuchung nicht alle von MAYNZ und SCHARPF (1995, S. 66 f.) vorgeschlagenen Merkmale gleichermaßen systematisch erfasst werden können. Das Ziel besteht aber nicht in der historischen Rekonstruktion, sondern darin, mit möglichst wenig empirischer Information die Fragestellung möglichst vollständig zu beantworten. Damit wird eine analytische Hierarchisierung im Sinne einer abnehmenden Abstraktion (LINDENBERG 1991) sowie die Setzung vereinfachender Annahmen notwendig. In dieser Arbeit werden primär der institutionelle Kontext und korporatistische Akteure untersucht, denen rationales Handeln unterstellt wird. Diese Annahmen werden in den folgenden beiden Abschnitten näher erläutert.

2.2.2 Institutionalismus: Institutionen als handlungsleitender Rahmen

Im Konzept des akteurzentrierten Institutionalismus dienen Institutionen dazu, das Handeln der Akteure zu ermöglichen und zu beschränken. Damit entspricht dieser Ansatz dem Neo-Institutionalismus (IMMERGUT 1997; LOWNDES 2002; PETERS 2008). Nach IMMERGUT (1997, S. 326 ff.) basiert der Neo-Institutionalismus auf den folgenden drei Grundannahmen, die ihn vom Behaviouralismus unterscheiden:

- Es besteht ein Unterschied zwischen den Interessen und den ausgedrückten Interessen. Z. B. wird die zweitbeste Alternative gewählt, da die beste unrealistisch ist. Es ist ein Ziel der Institutionisten, diese Diskrepanzen aufzudecken und zu analysieren.
- Interessen können nicht einfach aggregiert werden, weil der Aggregationsmechanismus die Interessen beeinflusst.
- Das politische Verhalten und politische Entscheidungen sind größtenteils das Produkt des Entscheidungsprozesses. Das Ziel der Institutionisten besteht darin, Verzerrungen und deren Wirkungen zu beschreiben sowie Verbesserungsvorschläge zu entwickeln.

In den neueren institutionalistischen Ansätzen werden unter Institutionen nicht mehr nur Organisationen und formale Regeln, sondern auch informelle Regelungen verstanden (DiMAGGIO/POWELL 1991, S. 9 f.; GÖHLER 1990, S. 12; MARCH/OLSON 1989, S. 22). Institutionen begrenzen nicht nur die Anzahl möglicher Strategien, sondern sie beeinflussen auch die Ziele und die in Betracht gezogenen Werte, da sie be-

stimmen, wie die Politikergebnisse bewertet werden. Außerdem beeinflussen Institutionen die Problemwahrnehmung der Akteure, die z. B. von der Zugehörigkeit zu einer Organisation abhängt. Außerdem bestimmen Institutionen die Ressourcenausstattung der einzelnen Akteure, welche Akteure am Prozess beteiligt sind und welche Machtverhältnisse und Interdependenzen zwischen ihnen bestehen.

Institutionen sind jedoch nicht deterministisch, sondern eröffnen lediglich einen Handlungskorridor. Außerdem können Regeln gebrochen und die Sanktionen bewusst in Kauf genommen oder von einer Nichtanwendung ausgegangen werden. Auf diese Weise bleiben Veränderungen politischen Handelns bei unveränderten institutionellen Rahmenbedingungen erklärbar. Die Voraussetzung dafür ist ein enger Institutionenbegriff, der handlungsprägende kognitive und symbolische Elemente ausschließt. Damit soll der Institutionenbegriff nicht mit Tradition, Kultur, Sitte und nicht hinterfragten Alltagspraktiken überdehnt werden. Ein weiter Begriff wäre nicht nur strukturalistisch und ließe den Akteuren keinen Entscheidungsspielraum mehr, sondern Institutionentheorien wären dann auch nicht mehr falsifizierbar. Denn wenn ein Verhalten beobachtet werden würde, das nicht den Regeln entspricht, müssten andere Regeln vorhanden sein, die noch nicht erhoben wurden (PETERS 1996, S. 215). Informelle Regeln müssen dem Forscher genannt und erklärt werden können, auch wenn man sich nicht immer an sie hält (HALL 1986). Routinen und Daumenregeln werden nicht dazu gezählt.

Institutionen werden für die Analysen von Entscheidungsprozessen von MAYNTZ und SCHARPF (1995a, S. 47) nach ihren Regelungsinhalten klassifiziert. Sie unterscheiden zwischen Verhaltens- und Verfahrensnormen für bestimmte Situationen, Zuweisungen oder Versagen von Ressourcen für bestimmte Akteure sowie die Relation zwischen den Akteuren bezüglich Dominanz- und Abhängigkeitsbeziehungen. Darüber hinaus kann es erforderlich sein, Regelungen zur Konstitution von korporativen Akteuren und Regelungen zur Schaffung von Handlungsarenen und Interaktionsanlässen zu untersuchen.

Institutionen gelten jedoch nicht nur als unabhängige Variable, die das Politikergebnis beeinflusst, sondern auch als abhängige, da das Politikergebnis am Ende des Prozesses eine Veränderung des institutionellen Kontextes zur Folge haben kann. Den Institutionen wird aber eine relativ hohe Stabilität und Pfadabhängigkeit bescheinigt. „Sind Institutionen einmal geschaffen und verlassen sich die Akteure auf ihre Koordinationsfunktion, sind Veränderungen mit hohen Kosten verbunden. Deshalb sind Institutionen schwer zu reformieren oder abzuschaffen, selbst wenn sich die Umstände, die ursprünglich für ihre Schaffung verantwortlich waren und die sie ursprünglich auch gerechtfertigt haben mögen, gar nicht mehr existieren“ (SCHARPF 2000, S. 82).

Ein solch funktionalistisches Verständnis von Institutionen vernachlässigt jedoch die Bedeutung sozialer Beziehungen. GRANOVETTER (1985) argumentiert, dass soziale

Beziehungen die Grundlage für die Herausbildung von Vertrauen, gegenseitige Erwartungen und Normen darstellen. Dieses Vertrauen bildet die Voraussetzung dafür, dass sich Akteure an Regeln halten, da sie davon ausgehen, dass dies auch die anderen tun. Neben Institutionen ist demnach auch soziales Kapital (COLEMAN 1990) erforderlich. Dieses Konzept, das in vielen netzwerktheoretischen Ansätzen relevant ist, spielt im akteurzentrierten Institutionalismus und damit auch in dieser Arbeit allenfalls eine untergeordnete Rolle. Außerdem bleibt der akteurzentrierte Institutionalismus dadurch eher statisch und vernachlässigt die Prozessdimension politischer Entscheidungen.

2.2.3 Handlungstheorie rationaler Akteure

Die Akteure verhalten sich im Rahmen der Institutionen zweckrational im Sinne Max Webers. Das bedeutet, dass Handelnde bestimmte Ziele verfolgen und ihr Handeln als angemessenes Mittel dazu ansehen (BRAUN 1999; BRAUN 1997). Diese zentrale Grundannahme des Rational Choice wird von der Sozialpsychologie bestätigt (SCHULZ/MAY 1989). Damit bietet der Rational Choice eine enge Annäherung an die Realität und kann als Ausgangspunkt für die Theoriebildung zur Erklärung aggregierten Verhaltens von Menschen dienen (PLÜMPER 1996, S. 183).

Der wissenschaftstheoretische Ausgangspunkt des Rational Choice ist der methodische Individualismus. Den Individuen werden strategische Handlungsfähigkeit und Akteurskompetenz zugeschrieben. Damit sind Individuen in der Lage, zielgerichtet und widerspruchsfrei auf ihre sich ständig wandelnde Umwelt zu reagieren. Der Akteur wird zum Gestalter seiner Umwelt in Interaktion mit anderen Handelnden und ist nicht nur das Produkt gesellschaftlicher Strukturen, Normen oder Einstellungen. Damit ist die Annahme verbunden, dass jeder Handlung immer eine Entscheidung vorausgeht. „Das methodische Problem besteht darin, daß wir in Intentionalerklärungen gehalten sind, dem Akteur bestimmte Absichten zu unterstellen, ohne jemals sicher sein zu können, daß der Akteur auch tatsächlich diese Absicht gehabt hat (BRAUN 1997, S. 49). Daher können immer nur kausale Hypothesen und Wahrscheinlichkeitsaussagen über die Beziehung zwischen subjektivem Sinn des Handelns und der Handlung selbst gemacht werden.

Der Rational Choice bietet vereinfachende Annahmen dazu an, wie rationales Handeln aussieht. Es wird lediglich davon ausgegangen, dass Menschen ihre Mittel maximierend wählen. Damit wird noch keine Aussage über die verfolgten Ziele oder die Auswahl der Mittel getroffen. Im ökonomisch-rationalen Paradigma werden sehr restriktive Annahmen diesbezüglich aufgestellt: Das Handeln zielt auf die ökonomisch-egoistische Bedürfnisbefriedigung, den Handelnden stehen vollständige Informationen zur Verfügung, die Verarbeitungskapazität ist unbegrenzt, Akteure besitzen klare, widerspruchsfreie Präferenzordnungen, etc. (BRAUN 1997, S. 55; WARD 2002, S. 68 ff.). Dieser Arbeit liegt allerdings ein Verständnis begrenzter Rationalität zu Grunde.

Dieses Rationalitätsverständnis entstand aus einer Kritik am ökonomisch-rationalen Paradigma und entspricht eher der Realität komplexer politischer Entscheidungsprozesse (BRAUN 1997, S. 57 ff.; PLÜMPER 1996, S. 190 ff.; SHEPSLE 2006, S. 32 f.; WARD 2002, S. 71 ff.). Im Einzelnen werden die folgenden Weiterentwicklungen einbezogen:

- Die Akteure besitzen keine vollständigen Informationen und ihre Fähigkeit zur Informationsverarbeitung ist begrenzt. Suchkosten begrenzen Anzahl möglicher Alternativen und sorgen dafür, dass sich ein Akteur mit einer Alternative zufrieden gibt, die seinem Mindestanspruch entspricht (*Satisficer*) (SIMON 1982).
- Akteure handeln vor allem in intransparenten und ungewohnten Situationen nach unreflektierten Routinen und Traditionen (*Habits*), da sie nur über unvollständige Informationen verfügen und diese kognitiv nur begrenzt verarbeiten können. ESSER (1990) begründet dieses Festhalten an Routinen und Traditionen mit dem Rational Choice. Er geht davon aus, dass Menschen bekannte Handlungsmuster aufrechterhalten, wenn die Suchkosten höher eingeschätzt werden, als der erwartete Zusatznutzen einer bisher unbekanntem Alternative multipliziert mit der erwarteten Wahrscheinlichkeit, diese Alternative zu finden.
- Eine weitere Erklärung zur Aufrechterhaltung von Routinen und verzögerten Reaktionen bietet das *Signal-Rausch-Abstands-Theorem* (HEINER 1986). Demnach finden keine direkten Reaktionen auf Situationsveränderungen oder zusätzliche Informationen statt. Das Signal muss entweder besonders stark sein oder häufig wiederholt werden. Die rationale Erklärung dafür besteht zum einen darin, dass ein Signal aus einer Fülle von Signalen herausgefiltert werden muss. Zum anderen kann damit die Unsicherheit reduziert werden, dass die neue Situation langfristig anhält. PLÜMPER (1996, S. 202f) kombiniert dieses Theorem mit den beiden vorherigen Punkten und kommt damit zu der folgenden Schlussfolgerung: „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 bedroht sehen und zugleich Aussicht auf eine erfolgreiche neue Strategie besteht, verändern die Akteure ihr Verhalten.“
- Erkenntnisse aus der kognitiven Psychologie zeigen, dass Informationen nur gefiltert aufgenommen und berücksichtigt werden. Damit ist zum einen die *kognitive Dissonanzreduktion* angesprochen. FESTINGER (1978) hat gezeigt, dass Akteure bereit sind, Informationen zu ignorieren, wenn diese nicht ins Selbstbild passen. Zum anderen spricht ELSTER (1979) von *Selbsttäuschung*, damit überhöhte Erwartungen eingehalten werden können.
- Die Präferenzen der Akteure sind nicht konstant, sondern sind abhängig davon, wie der jeweilige Akteur die Situation definiert. Damit wird der Relevanzrahmen (*Frame*) in Abhängigkeit von Eigenschaften der anderen Akteure und Erfahrungen in ähnli-

chen Situationen jedes Mal neu festgelegt. In der Rational Choice Erweiterung von ESSER (1990) in Anlehnung an das *Discimination Modell* von LINDENBERG (1989) orientieren sich Akteure in jeder Situation an nur einem Ziel, das als Leitmotiv die Auswahl der Handlungen dominiert. Alternativen werden nur anhand der Kosten und Nutzen für dieses Ziel bewertet, während zunächst alle anderen Ziele aus Gründe begrenzter Rationalität vernachlässigt werden. Die Wahrscheinlichkeit der Auswahl einer Alternative hängt dann erstens davon ab, wie hoch ihre Nutzenerwartung im Vergleich zum erwarteten Durchschnittsnutzen aller Alternativen ist. Zweitens hängt die Wahl von der Bedeutsamkeit (Saliency) des Nutzenunterschiedes ab, die sich aus anderen Zielen des Akteurs ergeben, die nicht in der Situation dominant sind.

- Ein weiterer Zweifel, ob Akteure über eine stabile, konsistente Präferenzordnung verfügen, kommt aus der kognitiven Psychologie. KAHNEMAN et al. (1991) haben experimentell feststellen können, dass Verluste höher bewertet werden als Gewinne. Dieses Phänomen wird als *Endowment Effect*, *Loss Aversion* und *Status Quo Bias* bezeichnet. Die rationale Erklärung liegt darin, dass mit der Aufgabe eines Gutes ein Schmerz verbunden ist, der zum Verlust des Nutzens dieses Gutes hinzukommt.
- Der letzte Kritikpunkt betrifft die Tatsache, dass sich politische Akteure bei ihrer Problemwahrnehmung und Mittelauswahl nicht an eine objektive Rationalität halten, sondern von *Deutungsmustern*, *kognitiven Karten*, *Politikparadigmen* oder *impliziten Theorien* geleitet werden (AXELROD 1976; HALL 1989; HOFMANN 1993). „Politische Strategien, Kontroversen und Routinen beziehen ihre Rationalität aus Bildern, die eine uneindeutige und widersprüchliche Welt in sinnstiftender Weise ordnen und erklären. Diese wirklichkeitsdeutenden Bilder bezeichne ich als ‚implizite Theorien‘“ (HOFMANN 1993, S. 22). Die Ursache dieser Theorien liegt darin, dass Menschen nach Widerspruchsfreiheit streben und den Anspruch auf Richtigkeit und Allgemeingültigkeit erheben. Implizite Strategien sind über lange Zeiträume stabil, da sie nicht hinterfragt und Gegenentwürfe ignoriert werden. Es werden nur die Informationen aufgenommen, die sich in dieses Bild fügen. Dies betrifft auch die Bewertung der Wirkung von Politik.

Vertreter des klassischen Rational Choice kritisieren an diesen Erweiterungen, dass damit die Komplexität und der Forschungsaufwand ansteigen bei gleichzeitiger Abnahme der Prognosefähigkeit (BRAUN 1999, S. 230f). Insgesamt bedeutet das Modell der Bounded Rationality aber nicht, dass die Akteure irrational handeln, sondern sie handeln im Gegenteil gerade deshalb rational, was ESSER (1990, S. 244) wie folgt ausdrückt: „Die begrenzten Ressourcen des Menschen erlauben es nicht, auf jede Umgebungsänderung sofort ‚maximierend‘ zu reagieren. [...] Es ist viel vernünftiger, Verhaltens- und Präferenzänderungen erst dann zu erwägen, wenn diese Veränderungen in der Umwelt deutlich, anhaltend und stabil sind, als alles gleichzeitig zu wollen,

zu suchen oder beim geringsten Anlaß eine neue Alternative auszuprobieren. Der ‚maximierende‘ Akteur dürfte von seiner Umgebung eher als unberechenbarer Chaot und Hektiker, denn als verlässlicher, vernünftiger und besonnener Mensch eingeschätzt werden – mit entsprechenden Folgen für die Entwicklung von Kooperationen.“ Durch die Weiterentwicklung der Annahmen zur begrenzten Rationalität wird der Rational Choice zwar aufwendiger, dafür aber auch realitätsnäher, so dass sich der zusätzliche Aufwand lohnt.

Abschließend gilt es zu klären, wer die Akteure sind, die rational handeln. MAYNTZ und SCHARPF (1995a, S. 67) schlagen zur Vereinfachung des komplexen Untersuchungsgegenstandes zunächst eine Beschränkung auf korporative Akteure⁴ vor. JANSEN (1997, S. 193) begründet die Vernachlässigung der Mikroebene wie folgt: „Eine Vernachlässigung der Individualebene rechtfertigt sich aus dem empirischen Befund, daß Organisationen das Leben von Menschen in überragender Weise prägen. [...] Organisationen und nicht Individuen sind in modernen Gesellschaften die mächtigsten Akteure. Sie prägen die Einstellung und das Handeln der Individuen, das häufig ohne den organisationalen Kontext gar nicht zu erklären ist. Sie setzen Rahmenbedingungen, geben Ziele und Mittel vor, und produzieren gesellschaftliche Externalitäten.“ Dennoch ist davon auszugehen, dass Organisationen in sich nicht konsistent sind und ihre Ressourcen nicht optimal einsetzen (JANSEN 1997, S. 230), so dass die Betrachtung korporativer Akteure eine Vereinfachung der Realität darstellt.

Wann kann aber einer sozialen Einheit Akteursqualität beigemessen werden? Gelten bspw. die Regierung, die Ministerien, Abteilungen oder Referate als Akteure? JANSEN (1997, S. 201 ff.) nennt als wesentliches Kriterium die Zurechnungsfähigkeit von Handlungen. Handlungsergebnisse müssen vom Akteur selbst und seiner Umwelt auf sein Handeln zurückgeführt werden. Die Voraussetzung dieser Identität besteht in einem Handlungsprogramm, das über Ziele und einigermaßen adäquate Theorien über die Verbindung zwischen Zielen und Mitteln sowie eigenen Handlungen und Ressourcen verfügt. Darüber hinaus ist eine rationale Struktur zur Zielverfolgung notwendig. Auch wenn Quasigruppen, wie z. B. Bürgerinitiativen, auf Grund fehlender formaler Strukturen keine Akteursqualität aufweisen, so können sie doch als handlungsfähiger Akteur modelliert werden. „Wenn Handlungsorientierungen der Mitglieder etwa einer sozialen Bewegung *bewusst* gleichgerichtet sind, das heißt, wenn ohne formale Organisation kollektives Handeln angestrebt wird, kann man von einem kollektiven Akteur sprechen“ (MAYNTZ/SCHARPF 1995a, S. 51).

⁴ Unter korporativen Akteuren werden in Anlehnung an COLEMAN (1979, S. 25 ff.) handlungsfähige, formal organisierte soziale Gebilde verstanden, die zentralisierte Ressourcen besitzen, über deren Einsatz hierarchisch oder majoritär entschieden wird.

2.3 Schlussfolgerungen für die Bearbeitung der Fragestellung

In dieser Arbeit wird unter einer Region ein regionalpolitischer Aktionsraum verstanden, der sich zwischen staatlicher und lokaler Ebene einordnen lässt. Die beteiligten Akteure und Raumzuschnitte können je nach Aufgabenbereich variieren. Regionen sind somit flexible Konstruktionen, die sich überlappen können. In diesen Regionen handeln regionale Akteure, die sich die Beeinflussung der regionalen Entwicklung zum Ziel gesetzt haben, in regionalen Entscheidungsstrukturen.

Das verwendete Verständnis von Regionalpolitik entspricht dem neuen Paradigma im Sinne einer Politik von der Region für die Region. Dieser Wandel in der Regionalpolitik hat zu einer Ausdifferenzierung und Komplexitätssteigerung dieses Politikfeldes geführt. Die Politik betrifft nun mehrere Sektoren, die Verflechtungen zwischen den verschiedenen Ebenen gewinnen an Bedeutung und eine Vielzahl von Akteuren aus unterschiedlichen Sphären ist beteiligt.

Angesichts der Komplexität des Untersuchungsgegenstandes scheinen die Anwendung eines heuristischen Konzeptes und die Setzung von Annahmen notwendig. Das Konzept des akteurzentrierten Institutionalismus hat zum Ziel, mit möglichst wenig einzuführenden empirischen Informationen die Fragestellung möglichst umfassend zu beantworten. Mit dem akteurzentrierten Institutionalismus kann, angewandt auf die Fragestellung der Untersuchung, Wissen erzeugt werden, dass die aktuellen Reaktionen regionaler Akteure auf den Demographischen Wandel erklärt. Außerdem lässt sich ermitteln, welche Reaktionen überhaupt Aussicht auf Realisierung haben und welche Anpassungen vorgenommen werden müssten, um bestimmte gewünschte Reaktionen zu fördern.

Die Abbildung 2 zeigt, wie sich die Fragestellung in das Konzept des akteurzentrierten Institutionalismus einpassen lässt. Die Politikumwelt entspricht den dünn besiedelten, peripheren Räumen mit ihren spezifischen Ausgangsbedingungen und räumlichen Entwicklungen. Daraus taucht der Demographische Wandel mit seinen Folgen für die regionale Entwicklung auf, der dadurch zum Problem der Regionalpolitik und der regionalen Akteure wird. Die regionalen Akteure sind eingebettet in einen institutionellen Kontext, der aus rechtlichen Regelungen und Anreizsystemen besteht. Im Einzelnen sind Förderinstrumente, Vorgaben der Fachplanungen und Raumordnung sowie soziale Normen von Bedeutung. Der institutionelle Kontext beeinflusst die Akteure deren Konstellation und Interaktion. Die Akteure sind jeweils geprägt durch Handlungsorientierungen, die sich aus kognitiven Aspekten (Situationswahrnehmungen, Annahmen über kausale Strukturen, verfügbare Handlungsoptionen), motivationalen Aspekten (Interessen, normative Erwartungen, Selbstbild) und Interaktionsorientierungen zusammensetzen. Darüber hinaus befindet sich jeder Akteur in einer spezifischen Handlungssituation, die sich aus den verfügbaren Ressourcen und der objektiven Problem-

betroffenheit ergibt. Die Akteure treffen in Konstellationen aufeinander, die durch Präferenzkongruenzen und -inkongruenzen gekennzeichnet sind. Die Akteure interagieren miteinander über einseitiges Handeln, Abstimmung in Verhandlungssystemen, Mehrheitsentscheidungen oder hierarchische Steuerung. Im Ergebnis stehen regionale Reaktionen auf den Demographischen Wandel, die Handlungsansätze verfolgen, auf raumstrukturelle Leitbilder abzielen, Akteure beteiligen, zur Anwendung von Interaktionsformen führen sowie Planungsmodelle nutzen. Die regionalen Entscheidungen wirken wiederum auf die Politikumwelt ein.

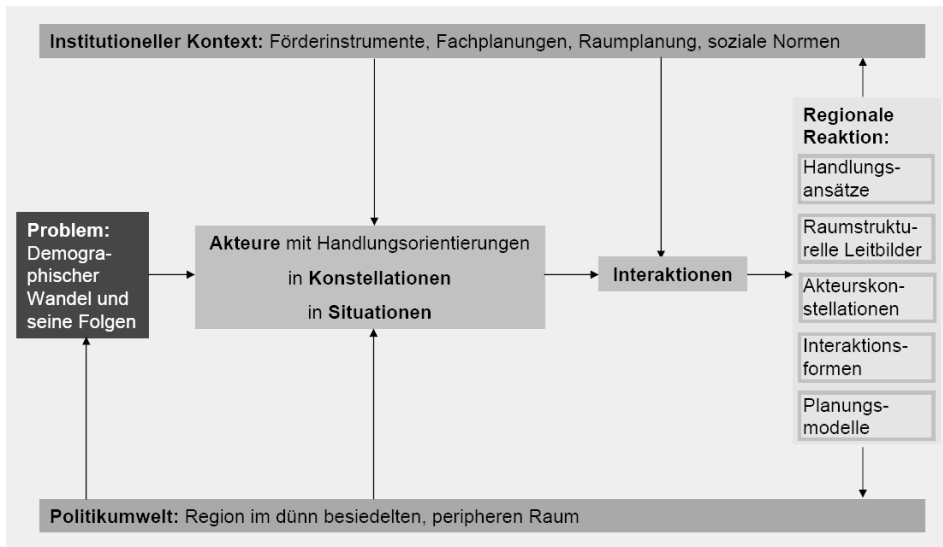


Abbildung 2: Konzeptionalisierung der Fragestellung der Arbeit (Quelle: Eigene Darstellung in Anlehnung an MAYNTZ/SCHARPF 1995a, S. 45; SCHARPF 2000, S. 85).

3 Der Demographische Wandel als regionalpolitisches Problem in dünn besiedelten, peripheren Räumen

Nachdem das vorangegangene Kapitel die Komplexität des Politikfeldes der Regionalpolitik und die Blickweise auf dieses Feld dargestellt hat, widmet sich dieses Kapitel dem in dieser Arbeit betrachteten Problem für die Regionalpolitik. Dazu wird der aktuelle Forschungsstand zum Demographischen Wandel als regionalpolitisches Problem in dünn besiedelten, peripheren Räumen aufgearbeitet und kritisch reflektiert. Zunächst wird der Begriff des Demographischen Wandels definiert und seine beiden Komponenten – der Rückgang der Fertilitätsrate und der Anstieg der Lebenserwartung – beschrieben und erklärt. Anschließend werden die Bevölkerungsentwicklung und die daraus resultierenden räumlichen Konsequenzen in den dünn besiedelten, peripheren Räumen vorgestellt. Dabei werden auch die Komplexität der Prozesse sowie die Probleme ihrer Darstellung und Prognose diskutiert. Schließlich werden der Zusammenhang zwischen dem Demographischen Wandel und der Regionalpolitik verdeutlicht und Schlussfolgerungen für diese Arbeit gezogen.

3.1 Der Demographische Wandel – Begriffsklärung

Der Begriff Demographischer Wandel hat sowohl in politischen Reden, als auch in raumwissenschaftlichen Forschungsarbeiten Konjunktur. Eine klare Definition dessen, was der Demographische Wandel ist, wird eher selten gegeben. Häufig wird Demographischer Wandel implizit oder explizit mit demographischer Entwicklung gleichgesetzt. Somit findet permanent ein Demographischer Wandel statt und alle demographischen Veränderungen (Bevölkerungsanstieg und -abnahme, Alterung und Verjüngung, Zu- und Fortzug etc.) fallen unter diese Definition. Ein solches Verständnis äußert sich darin, dass zwar meist in den Einleitungen vom Demographischen Wandel die Rede ist, anschließend aber die demographische Entwicklung dargestellt wird (z. B. BERTELSMANN STIFTUNG 2006; SCHLÖMER 2006). In der aktuellen raumwissenschaftlichen Diskussion dominiert ein Verständnis, das nur bestimmte Veränderungen zum Demographischen Wandel zählt. Meist wird die Bevölkerungsabnahme, die Alterung und die wachsende Internationalisierung dazu gezählt (z. B. ARL 2004, S. VII; BBR 2005, S. 29; BEIRAT FÜR RAUMORDNUNG 2004, S. 1; GANS/SCHMITZ-VELTIN 2006a, S. 1; MKRO 2006, S. 2), teilweise auch Haushaltsverkleinerung und Singularisierung (z. B. BBR 2005, S. 363; GANS/LEIBERT 2007, S. 4).

In dieser Arbeit wird ein engeres Verständnis von Demographischem Wandel verwendet. Ein solches Verständnis leitet sich zum einen aus dem Begriff Wandel ab, der nicht nur Veränderung sondern einen Wechsel von einer Situation bzw. einer Phase in eine andere impliziert. Zum anderen wird in der Regel von „dem“ Demographischen Wandel gesprochen, was auf ein historisch einmaliges Ereignis hindeutet, weshalb der Be-

griff hier auch groß geschrieben wird. Somit kann unter Demographischem Wandel nicht lediglich die Veränderung der Bevölkerungszahl und -struktur bezeichnet werden, da damit kein Wandel verbunden ist und diese ständig stattfindet. Außerdem hat es in der Geschichte immer wieder Phasen der Bevölkerungsabnahme gegeben, wie z. B. während des 30-jährigen Krieges, wobei viele Regionen ein Drittel und einige sogar die Hälfte ihrer Einwohner verloren haben (BIRG 2001, S. 20; HAHNE 2004, S. 19). Ein weiteres Beispiel für Schrumpfung gab es während der Industrialisierung in den ländlichen Räumen, die durch Abwanderungen in die Städte Bevölkerung verloren haben. Auch die Internationalisierung ist in Deutschland kein neues Phänomen, wenn man an die Zuwanderung von z. B. Polen ins Ruhrgebiet denkt.

Die hier verwendete Definition des Demographischen Wandels lehnt sich an das Verständnis an, das im Endbericht der Enquête-Kommission „Demographischer Wandel – Herausforderungen unserer älter werdenden Gesellschaft an den Einzelnen und die Politik“ des Deutschen Bundestages sowie dem Grünbuch „Angesichts des demografischen Wandels – eine neue Solidarität zwischen den Generationen“ der Europäischen Kommission entwickelt wird (DEUTSCHER BUNDESTAG 2002, S. 12; EUROPÄISCHE KOMMISSION 2005, S. 3). BARLÖSIUS (2007, S. 11), die sogar von einer Demographisierung des Gesellschaftlichen⁵ spricht, bezieht sich ebenfalls auf diese aus der politischen und öffentlichen Debatte stammende Bedeutung. In der raumwissenschaftlichen Diskussion vertreten bspw. HOLLENBACH/WEIß (2007, 121 f.) oder GÜRTLER (2004, S. 6) eine solch enge Definition. Demnach wird unter Demographischem Wandel das Absinken und der dauerhafte Verbleib der Fertilitätsrate unter das Bestandserhaltungsniveau sowie der kontinuierliche Anstieg der Lebenserwartung, insbesondere von Senioren (fernere Lebenserwartung), verstanden. Diese beiden Prozesse werden im Folgenden kurz erläutert. Bevölkerungsabnahme, Alterung, Internationalisierung und Haushaltsverkleinerung sind damit nur Folge des Demographischen Wandels, aber nicht mit diesem gleichzusetzen (Kap. 3.2).

3.1.1 Das Absinken der Fertilitätsrate

Anfang der 1970er Jahre sank in Deutschland die zusammengefasste Geburtenziffer (TFR = Total Fertility Rate) unter das Niveau der Reproduktion von 2,1 bis 2,2 Kindern pro Frau und liegt heute bei ca. 1,4 (BIRG 2005a, S. 38). Diese Abnahme der Fertilitätsrate begann bereits Ende des 19. Jahrhunderts mit der so genannten ersten demo-

⁵ Unter Demographisierung des Gesellschaftlichen wird ein Perspektivwechsel in der politischen und öffentlichen Diskussion verstanden, der dazu geführt hat, dass nicht mehr über den gesellschaftlichen Wandel, sondern vielfach über den Demographischen Wandel gesprochen wird. „[W]enn über die Zukunftsfähigkeit Deutschlands debattiert wird, dann wird diese vermehrt an der Bevölkerungszahl und -zusammensetzung denn an ökonomischen, gesellschaftlichen und kulturellen Potenzialen festgemacht“ (BARLÖSIUS 2007, S. 10 f.).

graphischen Transformation, die bis nach dem zweiten Weltkrieg andauerte. Ausgelöst durch die Industrialisierung zogen die Menschen vom Land in die Städte und nahmen dort städtische Lebensweisen an, wozu eine geringere Geburtenrate gehörte, da die Kinder nicht mehr als Arbeitskräfte in der Landwirtschaft gebraucht wurden, sondern hohe Kosten verursachten. Außerdem führte der Ausbau der sozialen Sicherungssysteme dazu, dass die eigenen Kinder ihren Versicherungsnutzen im Falle von Krankheit oder Pflegebedürftigkeit im Alter verloren.

Während des Wirtschaftswunders der 1950er und 1960er Jahre erfolgte ein Babyboom, der mit Malthus Bevölkerungstheorie erklärt werden kann. Diese Bevölkerungstheorie besagt, dass mit einer Verbesserung der ökonomischen Lage die Fertilität ansteigt (MALTHUS 1789). Diese Theorie wurde jedoch bereits durch die erste demographische Transformation widerlegt, die durch das demographisch-ökonomische Paradoxon⁶ gekennzeichnet war. Auch der Babyboom der 1950er und 1960er Jahre dauerte nur kurz an, so dass sich der langfristige Trend bereits Mitte der 1960er Jahre fortsetzte. Dennoch sprechen LESTHAGHE und VAN DE KAA (1986) vom zweiten demographischen Übergang, der anders als der erste mit den folgenden Merkmalen einhergeht:

- die gesellschaftliche Akzeptanz vorehelicher Sexualität und homosexueller Beziehungen;
- die verstärkte Kontrolle des reproduktiven Verhaltens und damit verbunden das Hinauszögern der ersten Geburt und der Anstieg der Kinderlosigkeit;
- die Verminderung der sozialen Kontrolle;
- die Paarbeziehung zur Verwirklichung persönlicher Bedürfnisse und damit zusammenhängend die Verbreitung nicht-ehelicher Lebensformen und die Toleranz gegenüber Scheidungen unbefriedigender Ehen;
- der Wunsch der Verbindung von Beruf und Familie bei Frauen und
- die Berücksichtigung der Opportunitätskosten von Kindern bei reproduktiven Entscheidungen.

Die Ursachen der zweiten demographischen Transformation sind bisher nicht eindeutig geklärt, was auf ein komplexes Ursachenbündel hinweist. Häufig wird dieser Wandel mit einem Wertewandel erklärt (z. B. GANS/SCHMITZ-VELTIN 2004, S. 84; LESTHAEGHE 1992). Es wird davon ausgegangen, dass die traditionellen Werte zunehmend durch neue, postmaterialistische ergänzt wurden. Das Leitbild von Ehe und Familie wurde ersetzt durch Individualisierung und Selbstverwirklichung, so dass das

⁶ Das demographisch-ökonomische Paradoxon wird von BIRG (2001, S. 42) wie folgt definiert: „ Als demographisch-ökonomisches Paradoxon bezeichne ich den Sachverhalt, daß sich die Menschen in den entwickelten Ländern, aber auch die wachsenden Populationen des Mittelstandes in den Entwicklungs- und Schwellenländern, um so weniger Kinder leisten, je mehr sie sich auf Grund des seit Jahrzehnten steigenden Realeinkommens eigentlich leisten könnten.“

Kinderkriegen nur noch eine von vielen Optionen darstellt. In der Folge sind das Bildungsniveau und der Wunsch nach Erwerbstätigkeit der Frauen angestiegen. Die Bereitschaft zur Unterbrechung oder zum Abbruch der Karriere ist stark gesunken, während sich die Bereitschaft der Väter, sich an der Kinderbetreuung zu beteiligen, nur geringfügig erhöht hat. Daher ist in den Ländern, in denen die Vereinbarkeit von Familie und Beruf durch den Ausbau der Kinderbetreuung gefördert wurde, wie z. B. in Frankreich und den skandinavischen Ländern, die Geburtenrate weniger stark abgesunken als in Deutschland und den südeuropäischen Ländern, wo das Betreuungsangebot wesentlich schlechter ist.

Problematisch an einer solchen Theorie ist, dass unklar ist, welche Werte überhaupt relevant sind und wie sie gemessen werden können. Außerdem bleibt die Frage unbeantwortet, warum sich diese Werte wandeln. Die Aussage, dass die Menschen keine Kinder mehr bekommen, weil sie keine Kinder bekommen möchten, ist nur von begrenztem theoretischem Wert. Die zweite demographische Transformation kann besser durch eine Theorie erklärt werden, die bereits vor etwa 100 Jahren von BRENTANO (1909) entwickelt wurde. Nach dieser Theorie führt zunehmender Wohlstand zu einer Zunahme der Konkurrenz der Genüsse (Opportunitätskosten), zu einer Verfeinerung im Gefühl der Kinderliebe (Qualität statt Quantität) sowie einer Erhöhung der direkten Kosten für die Kinder. Diese familienökonomische Theorie stellt den Nutzen der Kinder die Kosten gegenüber.

Der Wandel von der Industrie- zur Dienstleistungs-, Freizeit- und Konsumgesellschaft hat dazu geführt, dass die Opportunitätskosten für das Kinderkriegen angestiegen sind. Auf Grund höherer Löhne steigen die Kosten für das Zuhausebleiben zum Zweck der Kinderbetreuung oder für den Verzicht auf Karriere. Darüber hinaus sind die Erziehungs- und Ausbildungskosten stark angewachsen. Insgesamt hat dieser Wandel dazu geführt, dass die Konsum- und Freizeitmöglichkeiten, die sich massiv verbessert haben, durch Kinder stark eingeschränkt werden.

BIRG hat 1987 die Theorie der biographischen Festlegung entwickelt. Demnach ist das Berufsleben seit den 1970er Jahren von zunehmender Unsicherheit geprägt. Damit ist nicht nur die Angst vor Arbeitslosigkeit gemeint, sondern auch die Anforderung der Wirtschaft an die Arbeitskräfte, anpassungsfähig, flexibel und mobil zu sein. Der permanente Strukturwandel erfordert zunehmend Tätigkeits-, Orts- und Berufswechsel. In der Folge wird die Partnerbindung, Eheschließung und das Kinderkriegen erschwert. „Beruflicher Erfolg und die Gründung einer Familie schließen sich in unserer Wirtschafts- und Konkurrenzgesellschaft gegenseitig aus, unser Gesellschaftstyp macht aus Lebensläufen Hindernisläufe“ (BIRG 2005, S. 87).

Diese Arbeitswelt führt zur Vermeidung von Bindungen und Verantwortungsübernahme außerhalb des Berufslebens. Die Entscheidung für ein Kind ist eine Entscheidung, mit der eine Vielzahl von Verpflichtungen einhergeht und die irreversibel ist. Da

die Entscheidung zum ersten Kind sehr viel schwerer ist als zu jedem weiteren, ist die Zahl lebenslang kinderloser Frauen in den letzten Jahrzehnten zunehmend gestiegen. Während in Deutschland im Jahrgang 1940 nur 10,6 % der Frauen Zeit ihres Lebens kinderlos geblieben sind, betrifft dies im Jahrgang 1965 bereits knapp ein Drittel (32,1 %) aller Frauen (BIRG 2001, S. 74). Die Ursache für das Absinken der Fertilitätsrate liegt somit auch im wachsenden Anteil kinderloser Frauen. Die Frauen mit Kindern bringen durchschnittlich zwei Kinder zur Welt, wodurch die Reproduktion gewährleistet wäre⁷.

Während sich die Datenlage und die entsprechenden Theorien zur Fertilität traditionell stark auf die Frauen beschränken, rücken neuere Ansätze zunehmend die Bedeutung der Männer in den Mittelpunkt. Dabei werden vor allem zwei Einflüsse thematisiert, die das Familiengründungsverhalten von Männern negativ beeinflussen (MEUSER 2007, S. 137 ff.). Zum einen betrifft dies die starke Orientierung des Selbstbildes von Vaterschaft am Ernährermodell, das zunächst Karriere und dann Kinder vorschreibt. Dies führt bei zunehmend unsicheren Erwerbsbiographien zu einem Aufschub oder einer Verringerung des Kinderwunsches bei Männern. Zum zweiten spielt ein neues Leitbild von Vaterschaft eine Rolle, das den Vater nicht mehr nur als Ernährer, sondern auch als Erzieher und Betreuer ansieht. Neben der Angst, dieser Rolle nicht gerecht werden zu können, akzeptiert das berufliche Umfeld der Väter, wie Vorgesetzte und Kollegen, vielfach nicht, wenn Männer zu Gunsten ihrer Kinder beruflich kürzer treten möchten, was bei Frauen selbstverständlich ist.

3.1.2 Der Anstieg der Lebenserwartung

In Deutschland ist die Lebenserwartung seit Ende des 19. Jahrhunderts (1871/1881) bis heute (2002/2004) für neugeborene Mädchen von 38,4 auf 81,5 Jahre und für neugeborene Jungen von 35,6 auf 75,9 Jahre gestiegen (STATISTISCHES BUNDESAMT 2006a, S. 12 f.). Der Anstieg der ferneren Lebenserwartung (60-Jähriger) vollzog sich im gleichen Zeitraum von 72,7 auf 84,1 Jahre für Frauen und von 72,1 auf 80 Jahre für Männer (ebd., S. 14). Der Anstieg der Lebenserwartung ging vor allem in der ersten Hälfte des vorigen Jahrhunderts auf die Verringerung der Kinder- und Säuglingssterblichkeit zurück. Diese ist heute so niedrig, dass eine weitere Verbesserung kaum noch möglich erscheint. Seit Mitte des 20. Jahrhunderts wird der Anstieg der Lebenserwartung insbesondere durch die Abnahme der Sterblichkeit im Alter über 60 Jahren verursacht (BIRG 2005, S. 98).

⁷ Hierbei muss jedoch einschränkend darauf hingewiesen werden, dass in Deutschland erhebliche Defizite in der amtlichen Statistik bezüglich der Anzahl leiblicher Kinder pro Frau bestehen (BARLÖSIUS 2007, S. 21). In der Geburtenstatistik werden nur die ehelich geborenen Kinder erfasst und im Mikrozensus wird lediglich nach der Anzahl Kinder, die im Haushalt leben, gefragt.

Der Anstieg der Lebenserwartung nimmt Mitte des letzten Jahrhunderts ab (BIRG 2005, S. 95). Zum einen liegt der Grund dafür darin, dass der Rückgang der Kinder- und Säuglingssterblichkeit seitdem kaum noch zur Erhöhung der Lebenserwartung beiträgt. Zum anderen wird davon ausgegangen, dass Gesundheitsschäden aus dem zweiten Weltkrieg für den langsamen Anstieg der Lebenserwartung der Männer verantwortlich war (STATISTISCHES BUNDESAMT 2006a, S. 14). Seit den 1970er Jahren ist die Lebenserwartung allerdings wieder kontinuierlich angestiegen.

Ähnlich wie im Falle der Fertilitätsrate ist die Zunahme der Lebenserwartung auch von einem komplexen Ursache-Wirkungs-Gefüge abhängig, das bisher kaum verstanden wird. Der Bevölkerungswissenschaftler BIRG (2005a, S. 96) drückt dies wie folgt aus: „Die Wissenschaft ist weit davon entfernt, über eine überzeugende Theorie des Alterns zu verfügen. Eine zuverlässige Theorie wäre jedoch eine Voraussetzung für wissenschaftlich seriöse Aussagen über die Lebensspanne des Menschen und ihr mögliches Wachstum“. Der Rückgang der Mortalität wird auf Fortschritte in der medizinischen Versorgung, der Hygiene, der Ernährung, der Wohnsituation sowie die verbesserten Arbeitsbedingungen und den gestiegenen materiellen Wohlstand zurückgeführt (STATISTISCHES BUNDESAMT 2006a, S. 12). Der ehemalige Bundesraumordnungsminister STOLPE (2005, S. 23) betrachtet diese Entwicklung als ein Spiegelbild der Errungenschaften unserer Gesellschaft. Durch Sozialpolitik, Fortschritte in der Medizin und die Humanisierung der Arbeitswelt sei die Gesundheitsversorgung für alle leistbar geworden, Alter nicht mehr gleich Armut und der industriekapitalistische Raubbau am Menschen beendet worden.

Es besteht jedoch weiterhin ein wissenschaftlicher Streit darüber, ob diese Entwicklung unbegrenzt andauern wird oder ob es eine biologische Grenze der menschlichen Lebenserwartung gibt. Humangenetische Erkenntnisse stützen die zweite Theorie eines begrenzten Wachstums der Lebenserwartung. Außerdem erkennt BIRG (2005, S. 94a) eine Sättigung in der langfristigen Entwicklung der Lebenserwartung, was für ihn darauf hinweist, dass eine natürliche Grenze bald erreicht ist. An dieser Theorie kann kritisiert werden, dass Prognosen einer biologischen Grenze in der Vergangenheit immer wieder durch die Realität verschoben wurden. Darüber hinaus ist für eine Trendfortschreibung die Auswahl des zu Grunde gelegten Zeitraumes entscheidend. So hat bspw. das STATISTISCHE BUNDESAMT (2006a, S. 17) berechnet, dass eine Trendfortschreibung von 1871 zu einer Lebenserwartung von 81,4 (Männer) bzw. 86 Jahren (Frauen) im Jahre 2050 führt, während eine Fortschreibung des linearen Trends der letzten 30 Jahre 85,4 bzw. 89,8 Jahre ergibt. Ein solcher Trend lässt sich auch in anderen Ländern beobachten und die Rekordlebenserwartung⁸ ist in den vergangenen 160

⁸ Die Rekordlebenserwartung entspricht der weltweit höchsten in einem Land beobachteten Lebenserwartung.

Jahren konstant gestiegen. Daraus leitet das Max-Planck-Institut für demographische Forschung die Theorie ab, dass es eine natürliche Begrenzung der Lebenserwartung nicht gebe und sich der beobachtete Trend fortsetzen wird (KISTOWSKI et al. 2005, S. 3). Dagegen kann kritisch eingewandt werden, dass sich in der Realität noch nie ein Trend langfristig linear entwickelt hat (BIRG 2005, S. 94).

Unabhängig von einer natürlichen Begrenzung der Lebenserwartung stellt sich allerdings die Frage, ob es nicht andere Gründe gibt, die für eine Sättigung oder sogar Abnahme der Lebenserwartung sprechen. Dies kann einerseits mit höherem Stress im Berufsleben und andererseits mit der Zunahme von Wohlstandskrankheiten begründet werden. Die Fettleibigkeit nimmt vor allem auch in jüngerem Alter zu. Darüber hinaus steigt der Drogenkonsum (legale und illegale Drogen), wodurch die Lebenserwartung negativ beeinflusst werden kann. Ein weiterer Faktor könnte die ökonomische Entwicklung und damit einhergehende Veränderungen im Renten-, Gesundheits- und Pflegesystem sein. Was nützen weitere medizinische Fortschritte, wenn ihre Anwendung nicht finanziert werden kann? Eine weitere offene Frage ist, wie sich der Klimawandel auf die Sterblichkeit auswirkt. Wird z. B. die Steigerung der Sterbefälle durch Hitzewellen im Sommer durch weniger Sterbefälle bei ausbleibenden Kälteperioden im Winter kompensiert?

3.1.3 Fazit: Der Demographische Wandel als ein aktuelles politisches Problem

Der Begriff des Demographischen Wandels bezeichnet hier den grundlegenden gesellschaftlichen Prozess einer abnehmenden Fertilitätsrate und einer kontinuierlich ansteigenden Lebenserwartung insbesondere der Älteren. Dieser Prozess vollzieht sich nunmehr seit über 100 Jahren als Folge von Modernisierungsprozessen wie Industrialisierung, Ausbau des Wohlfahrtsstaates und Pluralisierung (BEETZ 2007a, S. 226). Damit sind auslösende Prozesse am Werke, die kaum rückgängig gemacht werden können und sollen.

Demographen haben seit langem immer wieder auf diesen Prozess hingewiesen und auch in der raumwissenschaftlichen Diskussion wurde der Demographische Wandel bereits in den 1970er und 1980er Jahren thematisiert (z. B. ARL 1983 und 1978; ASG 1975; BURBERG 1981). Es kann nicht, wie gelegentlich behauptet wird, davon ausgegangen werden, dass der Prozess von den politischen Akteuren erst seit kurzem wahrgenommen wird. Bereits 1978 wurde eine Arbeitsgruppe vom Statistischen Bundesamt und den Bundesministerien eingerichtet, die zunächst einen Bericht zur Bevölkerungsentwicklung und dann 1984 einen zweiten Bericht zu deren Auswirkungen unter anderem auf die Bildung und Daseinsvorsorge veröffentlichten (BARLÖSIUS 2007, S. 22 f.). Außerdem fanden in den 1970er und 1980er Jahren Debatten in den Lan-

desparlamenten statt, wie SCHWARTZ (1983) am Beispiel von Baden-Württemberg, Nordrhein-Westfalen und Bayern zeigt.

Eine Schlagwortrecherche deutscher Tages- und Wochenzeitungen zeigt jedoch, dass der Begriff vor dem Jahr 2000 kaum in Beiträgen auftauchte (36 Beiträge 1999) und dann zum Modewort wurde mit einem Höhepunkt 2004 (866 Beiträge) (BARLÖSIUS 2007, S. 15). Seitdem wird der Begriff mit etwa 600 Beiträgen konstant häufig verwendet. Durch diesen öffentlichen Druck wurde das Thema auf die politische Agenda gesetzt und darf scheinbar seither in keiner politischen Rede (und teilweise auch keinem wissenschaftlichen Beitrag) mehr fehlen. Dabei bleibt häufig fraglich, ob alle Ereignisse, die mit dem Demographischen Wandel in Verbindung gebracht werden, tatsächlich auf ihn zurückzuführen sind.

Als Auslöser für die öffentliche und politische Rezeption des Themas nennt BARLÖSIUS (2007, S. 16 ff.) die Repräsentationspraxis demographischer Erkenntnisse. Damit ist die Deutlichkeit, Eindringlichkeit und vermeintliche Allgemeinverständlichkeit der Bildstatistik sowie die Überzeugungskraft der Zahlen durch mathematische Fundierung, amtliche Daten und Vorgabe von Objektivität gemeint. Dadurch wird der Eindruck vermittelt, als könne die Demographie definitive Aussagen über die Zukunft machen, was in Zeiten großer Unsicherheit über die denkbare und wünschbare Zukunft eine hohe Überzeugungskraft besitzt.

Neben der Repräsentation dürfte auch das Zusammentreffen demographisch bedingter Probleme mit ökonomischen Schwierigkeiten eine Rolle gespielt haben. Außerdem werden Auswirkungen zunehmend sichtbar, wie z. B. Wohnungsleerstand, baulicher Verfall, Schließung von Infrastruktureinrichtungen und knappe öffentliche Haushalte. Damit lässt sich der Demographische Wandel nicht mehr von der Hand weisen und wird als aktuelles politisches Problem relevant.

3.2 Der Demographische Wandel und die Bevölkerungsentwicklung in dünn besiedelten, peripheren Räumen

Im Folgenden wird der Zusammenhang zwischen dem Demographischen Wandel und der Bevölkerungsentwicklung in Deutschland dargestellt. Dazu wird zunächst auf das komplexe Wirkungsgefüge der Bevölkerungsentwicklung und die intervenierenden Mechanismen eingegangen. Es folgen die Probleme der Darstellung und Prognose der Entwicklung und schließlich die demographische Entwicklung in den dünn besiedelten, peripheren Räumen.

3.2.1 Der Demographische Wandel als ein Einflussfaktor im komplexen Wirkungsgefüge der Bevölkerungsentwicklung

Der Demographische Wandel führt zu einer Schrumpfung und Alterung der Bevölkerung. Die niedrige Fertilitätsrate hat zur Folge, dass sich eine Generation nur zu zwei Dritteln reproduziert. Dadurch nehmen die Bevölkerungszahl und die Anzahl der Jüngeren ab. Verstärkt wird diese Entwicklung durch die relativ hohe Geburtenrate während des Babybooms in den 1950er und 1960er Jahren. Wenn diese Jahrgänge zwischen 2010 und 2030 ins Seniorenalter eintreten, beschleunigt sich die Alterung, da die Anzahl Senioren stark zunimmt. Anschließend findet eine Beschleunigung der Schrumpfung statt. Diese Prozesse reproduzieren sich selbst. Da die Babyboomer auch wiederum mehr Kinder haben, vollziehen sich Alterung und Schrumpfung wellenförmig.

In der Variante G1-L1-W0 der 11. koordinierten Bevölkerungsvorausberechnung, in der angenommen wird, dass keine Wanderungen von und nach Deutschland stattfinden, sinkt die Bevölkerungszahl infolge des Demographischen Wandels von 2006 bis 2050 um etwa ein Viertel auf 62,5 Mio. Einwohner (Abb. 3). Auf Grund der Alterung findet dieser Rückgang nicht gleichmäßig in allen Altersgruppen statt. Die Anzahl der Unter-20-Jährigen schrumpft um 45,2 %, während die Anzahl der Über-60-Jährigen um 30,9 % anwächst (STATISTISCHES BUNDESAMT 2006b). Eine solche Entwicklung ohne internationale Wanderungen ist jedoch auf Grund der Erfahrungen der Vergangenheit mit durchschnittlich ca. 179.000 Nettozuwanderern von 1951 bis 2005 kaum denkbar (STATISTISCHES BUNDESAMT 2006a, S. 27). Die Zuwanderung mildert den Effekt des Demographischen Wandels ab. Unter der Annahme einer durchschnittlichen Nettozuwanderung von 100.000 pro Jahr, was vor dem Hintergrund stark rückläufiger Zuzüge von Aussiedlern, der Zunahme der Abwanderung von Deutschen und einem verschärften Ausländerrecht wahrscheinlich ist, sinkt die Bevölkerungszahl in Deutschland bis zum Jahr 2050 um 16,6 % auf 68,7 Mio. Einwohner. Da die Zuwanderer durchschnittlich jünger sind als die ansässige Bevölkerung, wird außerdem die Alterung hinausgezögert. Demnach würde die Anzahl der Unter-20-Jährigen lediglich um 37,1% ab- und die der Über-60-Jährigen um 35,3% zunehmen (STATISTISCHES BUNDESAMT 2006b).

Die Außenwanderung gilt somit als intervenierende Variable, die die Bevölkerungsentwicklung beeinflusst und dabei relativ unabhängig vom Demographischen Wandel ist. Entscheidend für die Nettozuwanderung sind die sozioökonomische Attraktivität und die politisch-rechtlichen Restriktionen in Deutschland sowie *Push-Faktoren* in den Herkunftsländern der Zuwanderer, wie z. B. Kriege, Hungersnöte, wirtschaftliche Krisen. Die Kompensation der Auswirkungen des Demographischen Wandels durch Zuwanderung wird dabei als unmöglich angesehen, da die dazu benötigte Anzahl Zuwanderer höchst unrealistisch ist (BIRG 2005, S. 66). Die Abschwächung des Demo-

graphischen Wandels findet räumlich selektiv statt, da Zuwanderer sich in den wirtschaftlich prosperierenden Regionen ansiedeln. Außerdem ziehen Ausländer bevorzugt in Gebiete, in denen bereits viele Ausländer der gleichen Nation leben, um so die Migrantennetzwerke wirksam nutzen zu können (GANS 2005, S. 52).

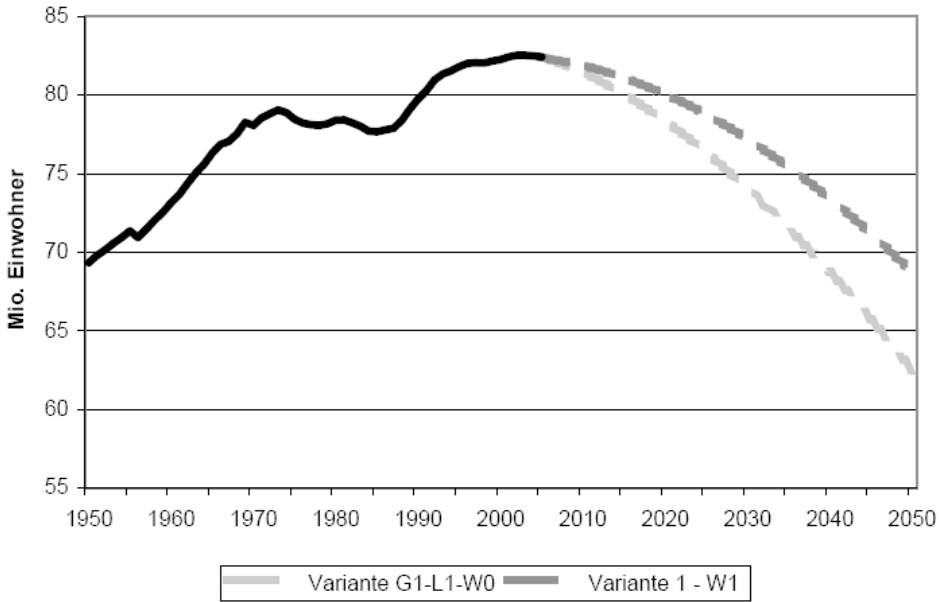


Abbildung 3: Entwicklung der Bevölkerungszahl in Deutschland von 1950 bis 2005 und Vorausberechnung bis 2050 in Mio. Einwohnern (Quelle: Eigene Darstellung nach STATISTISCHES BUNDESAMT 2006b; 2006c).

Auf regionaler und lokaler Ebene gibt es eine Reihe weiterer intervenierender Variablen, die den Einfluss des Demographischen Wandels auf die Bevölkerungsentwicklung weiter reduzieren. Vor dem Hintergrund des sektoralen, technologischen und gesellschaftlichen Wandels bestehen und verschärfen sich räumliche Disparitäten (ROSENFELD et al. 2004). In der Folge werden arbeitsmarkt- und bildungsbedingte Binnenwanderungen aus den strukturschwachen in die prosperierenden Räume ausgelöst. Diese Wanderungen werden maßgeblich durch die Chancen auf dem Arbeitsmarkt bestimmt, wobei das Vorhandensein, die Attraktivität und die Entlohnung von Arbeitsplätzen relevant sind. Dabei gehen Szenarien der räumlichen Entwicklung in Deutschland, den Niederlanden, Frankreich und der Schweiz allesamt davon aus, dass sich insbesondere die großen europäischen Metropolregionen im globalen Standortwettbewerb behaupten können (STIENS 2004). Hier werden sich künftig die Arbeitsplätze noch stärker konzentrieren als bisher, so dass es voraussichtlich zu einer großräumigen Ballung der Bevölkerung in Europa kommen wird. Auf diese Weise können Regionen trotz Demographischen Wandels weiterhin Bevölkerungswachstum verzeichnen, wäh-

rend in den Abwanderungsgebieten die Schrumpfung verstärkt wird. Außerdem ist die Berufs- und Bildungswanderung im Sinne des Lebenszyklusmodells altersspezifisch (18-30 Jahre), so dass auch die Alterung vermindert bzw. verstärkt wird (SCHLÖMER 2004b, S. 97). Die Zentren werden aber auch von den Jüngeren bevorzugt, weil die Freizeit- und Konsumangebote als attraktiver sowie die geringere soziale Kontrolle als angenehmer als in ländlichen und kleinstädtischen Gebieten empfunden werden (DEHNE/HANNEMANN 2007, S. 173).

Neben großräumiger Konzentration ist die Bevölkerungsentwicklung in der Bundesrepublik gekennzeichnet durch kleinräumige Dekonzentration. Bereits seit einigen Jahrzehnten kann in Westdeutschland eine Abwanderung aus den Kernstädten ins Umland und ein starkes Bevölkerungswachstum in den Umlandgemeinden, das sich zumindest in Westdeutschland immer weiter von den Kernstädten entfernt, beobachtet werden (SIEDENTOP 2004, S. 29 f.). Bei dieser kleinräumigen Bevölkerungsverteilung ist das Arbeitsplatzangebot weniger wichtig, sondern Wohnungsangebot, Miet- und Baulandpreise, Wohnungs- und Grundstücksangebot, Lebenshaltungskosten, Umweltbedingungen und Lebensqualität spielen eine entscheidende Rolle. Die Voraussetzung liegt im Zugang zu entsprechenden Verkehrssystemen und dem entsprechendem Einkommen, um die eigenen Wohnwünsche realisieren zu können. Neben der Beeinflussung der Bevölkerungszahl durch kleinräumige Wanderungen, ist damit auch ein altersstruktureller Effekt verbunden. Suburbane Wohngebiete werden meist nach der Ausweisung und Bebauung von einer relativ gleichaltrigen Bevölkerung – jungen Familien mit Kindern – belegt. Der Kohorteneffekt sorgt für eine homogene Alterung des Wohngebietes. Aus diesem Grunde altern die engen Umlandgebiete relativ stark in den nächsten Jahren, während die aktuellen Zielgebiete der Familienwanderer verjüngt werden.

In den Zielgebieten der Altenwanderung steigt hingegen die Anzahl Senioren. In der ersten Phase der Altenwanderung, wobei ein Altersruhesitz gesucht wird, werden häufig Regionen mit hohem Freizeitwert und landschaftlicher Attraktivität bevorzugt, während in der zweiten Phase das Pflege- und Versorgungsangebot eine große Rolle spielt.

Neben den Wanderungen überlagert die Anpassung des generativen Verhaltens in Ostdeutschland an das gesamtdeutsche Niveau in der Folge der politischen Wende 1989 den Demographischen Wandel (HOLLENBACH/WEIß 2007, S. 120 f.). In der DDR lag die TFR um ca. 0,5 höher als in der BRD. Die Geburt des ersten Kindes fand deutlich früher statt, so dass die Wahrscheinlichkeit für folgende Kinder höher war. Außerdem gab es kaum Kinderlose, was sicherlich auch an den Vergünstigungen für Familien mit Kindern lag. Nach der Wende kam es zu einem Einbruch der Fertilitätsrate auf 0,7 Kinder pro Frau, da die wirtschaftliche Zukunft ungewiss war, die Opportunitätskosten für die Kinderbetreuung stark anstiegen und alle Optionen offen gehalten

werden sollten (BIRG 2001, S. 47 f.). Auch wenn sich die TFR in Ostdeutschland bereits wieder dem westdeutschen Niveau angenähert hat, wird davon ausgegangen, dass die komplette Angleichung des generativen Verhaltens eine Generation benötigt (HOLLENBACH/WEIß 2007, S. 121).

Der Demographische Wandel wird nicht nur durch die genannten Prozesse überlagert, sondern es bestehen auch vielfältige Interdependenzen mit ihnen und zwischen den einzelnen Prozessen. So steigt durch den Demographischen Wandel die Bedeutung von Altenwanderungen, während Familien-, Berufs- und Bildungswanderungen zurückgehen. Internationale Wanderungen haben einen Einfluss auf die Fertilitätsrate, da die Zuwanderer das generative Verhalten aus ihren Herkunftsländern mitbringen. Die TFR von Ausländern liegt bei 1,9, so dass der Rückgang durch einen höheren Ausländeranteil abgemildert wird (BIRG 2003, S. 6 f.). Dabei liegt die Fertilitätsrate der Zuwanderer aus Entwicklungsländern über 2,0 während sie bei denjenigen aus Osteuropa unterhalb der deutschen Rate bei 1,2 Kindern pro Frau liegt. Langfristig wird sich dieser Unterschied reduzieren, weil die Fertilitätsraten in den Entwicklungsländern stark sinken und die Zuwanderer das generative Verhalten ihrer Zielregion annehmen (BIRG 2005, S. 26 f.).

Berufs- und Bildungswanderungen sind alters-, geschlechts- und qualifikationsselektiv. „Die Migration dieser Altersgruppe hat gar nichts mit dem demographischen Wandel der Gesellschaft zu tun. Sie befindet sich aber genau in dem Lebensalter (aus biographischer Sicht der ‚demographisch aktivste‘ Lebensabschnitt), in welchem die eigene Reproduktion erfolgt bzw. erfolgen sollte“ (HOLLENBACH/WEIß 2007, S. 127). Daraus folgt, dass sich Wanderungen negativ auf die Fertilitätsrate auswirken. Wegen des Zusammenhangs zwischen Bildungsgrad und Fertilitätsrate ist letztere in den Zuwanderungsgebieten der Binnenmigration besonders niedrig. Die Lebenserwartung dafür aber eher höher, da diese positiv durch eine gute Bildung beeinflusst wird.

3.2.2 Probleme bei der Darstellung und Prognose der Bevölkerungsentwicklung

Die Darstellung und Prognose der Bevölkerungsentwicklung ist mit einer Reihe von Problemen verbunden. Das erste Problem betrifft die Qualität der Daten. Seit 1987 wurde in Deutschland keine Volkszählung mehr durchgeführt, so dass die Bevölkerungsstatistiken durch Fortschreibungen ermittelt werden müssen. Bei einer Kontrollerhebung der statistischen Ämter wurde eine Übererfassung von 4,1 % und eine Untererfassung von 1,7 % ermittelt, wobei die Fehler regional und lokal relativ stark schwanken (BIRG 2005, S. 97).

Das zweite Problem bei der Darstellung von Daten besteht in der Abgrenzung der statistischen Einheiten. Meist werden dazu die administrativen Ebenen verwendet, deren Größe und Zuschnitt sich stark unterscheiden, wodurch Entwicklungen betont

oder verschleiert werden können. So zeigen bspw. die Umlandregionen von Berlin, die radial verlaufen, eine relativ stabile Bevölkerungsentwicklung. Dadurch wird verdeckt, dass das enge Umland wächst, während die periphereren Gebiete von starken Schrumpfungen betroffen sind. Je größer also die statistischen Einheiten sind, desto wahrscheinlicher ist bei einem engen Nebeneinander von Wachstum und Schrumpfung, dass sich die Entwicklung ausgleicht.

Die Prognose der Bevölkerungsentwicklung erzeugt wesentlich größere Probleme als die Darstellung vergangener Zeitpunkte. Eine Wissenschaft, die die Zukunft zu ihrem Untersuchungsgegenstand hat, ist notwendigerweise eine spekulative Disziplin, da die Zukunft noch nicht vorhanden ist und somit keine empirisch gesicherten Erkenntnisse über sie vorliegen. „Die Vorstellung von Zukunft als einer einzigen, mit kalkulierbarer Sicherheit eintretenden Entwicklung ist überholt“ (GILLWALD/SIMONIS 1996, S. 1124). Zudem müssen Prognosen im gesellschaftlichen Bereich auf Grund der Möglichkeit der menschlichen Einflussnahme stets falsch sein. Denn die Prognose selbst beeinflusst die Zukunft, indem sie eine bewusst gestaltete Zukunft erst ermöglicht (LEIN 1984, S. 2). Wissenschaftliche Prognosen unterscheiden sich jedoch von nicht-wissenschaftlichen Prophezeiungen, indem sie die Bedingungen explizit angeben, von denen ihr Eintreffen abhängt.

Im Bereich der Bevölkerungsprognosen fehlt eine allgemein akzeptierte Theorie, die Fertilität, Mortalität oder Wanderungen erklären könnte (GÜRTLER 2004, S. 12). Daher wird meist auf Trendextrapolationen zurückgegriffen, was vor allem bei sich wandelnden Rahmenbedingungen problematisch ist. Dennoch gelten Fertilität und Mortalität als relativ sicher prognostizierbar, so dass die Prognosen der Weltbevölkerung eine hohe Treffsicherheit aufweisen, da hier keine Wanderungen stattfinden (BIRG 2000, S. 17). Die Eintrittswahrscheinlichkeit einer Bevölkerungsprognose nimmt demnach mit der Bedeutung von Wanderungen und somit mit der Kleinräumigkeit des Prognoseortes ab. Zum einen spielen bei großräumigen Prognosen die kleinräumigen Wanderungen keine Rolle und zum anderen nimmt die Anzahl der Wanderungen mit zunehmender Distanz exponentiell ab (SCHLÖMER 2004, S. 97). Ein weiteres Problem von Bevölkerungsprognosen ist die mit dem Prognosezeitraum zunehmende Ungenauigkeit. Falsche Annahmen bezüglich Fertilität, Mortalität und Mobilität kumulieren sich im Zeitverlauf. Dabei beeinflussen Annahmen zu den Wanderungen nicht nur die Bevölkerungszahl, sondern auch die Altersstruktur, was die Berechnung der Geburten und Sterbefälle verändert. Auf diese Weise besteht aber auch die Möglichkeit, dass sich falsche Annahmen gegenseitig ausgleichen. Darüber hinaus können Annahmen bewusst unrealistisch gewählt werden, um ein politisch erwünschtes Ergebnis zu erzielen (STIENS 1982, S. 12).

Als Reaktion auf die dargestellten Prognoseprobleme werden kleinräumige Prognosen oft bereits 2020 abgebrochen (z. B. BBR 2006), womit die Effekte des Demographi-

schen Wandels nur begrenzt sichtbar werden. Außerdem werden häufig verschiedene Varianten gerechnet (z. B. STATISTISCHES BUNDESAMT 2006a). Eine weitere Reaktionsmöglichkeit ist die Verwendung primär qualitativer Prognosen (Szenario- und Delphi-Methode) (STIENS 1998, S. 115). Hierbei verliert die (Schein-)Genauigkeit zu Gunsten der Identifizierung von Zusammenhängen und Wirkungsketten an Bedeutung. Der eher argumentative Stil ermöglicht die Berücksichtigung komplexer Einflussfaktoren, Rückkopplungsmechanismen, Politikoptionen und Ereignissen, die zu Trendbrüchen führen (z. B. BEYER/SAUPE 2007).

3.2.3 Bevölkerungsentwicklung in dünn besiedelten, peripheren Räumen

In Deutschland vollzieht sich auf Grund der geringen Fertilitätsrate und der steigenden Lebenserwartung eine allgemeine Alterung und Abnahme der Bevölkerung. Diese demographischen Veränderungen finden allerdings räumlich stark differenziert statt. Dabei sind die dünn besiedelten, peripheren Räume im besonderen Maße von Alterung und Schrumpfung betroffen, weil insbesondere eine Netto-Abwanderung der jüngeren Menschen zu beobachten ist. Die folgende Abbildung 4 verdeutlicht diese Entwicklung. Die Bevölkerungszahl nimmt in den peripheren Räumen am stärksten ab. Während in dem Zeitraum von 1990 bis 2002 noch ein geringes Wachstum in diesen Räumen zu verzeichnen war, kehrt sich dieser Trend in der Prognose bis 2020 um. Sowohl der Periphererraum mit Verdichtungsansätzen als auch der Periphererraum geringer Dichte verlieren bis 2020 voraussichtlich ca. 3,5 % ihrer Bevölkerung im Vergleich zu 1990.

Diese demographische Entwicklung ist verbunden mit einer starken Alterung der Bevölkerung. Im Periphererraum mit Verdichtungsansätzen wird eine Zunahme der Anzahl Senioren über 60 Jahre von 2002 bis 2020 um ca. 28 % prognostiziert, während die Zahl der Unter-16-Jährigen um ca. dieselbe Prozentzahl abnehmen soll. Im gleichen Zeitraum nimmt die Anzahl Senioren im Periphererraum geringer Dichte voraussichtlich um ca. 23 % zu und die der Jüngeren um 21 % ab. Diese Alterung ist allerdings in einigen anderen Raumtypen noch ausgeprägter. Insbesondere in Räumen, die frühzeitig durch die Suburbanisierung gekennzeichnet waren, kommen die damals Zugewanderten während des Prognosezeitraums ins Seniorenalter.

Die Typisierung der demographischen Entwicklung in den Landkreisen und kreisfreien Städten bestätigt diese Ergebnisse (SCHLÖMER 2006). Die Typen wurden anhand einer Clusteranalyse verschiedener demographischer Indikatoren inklusive Bevölkerungsprognosen ermittelt. Dabei kristallisieren sich die beiden Typen ländliche, überwiegend periphere Räume in den alten Bundesländern und periphere Räume in den neuen Bundesländern als Problemräume heraus. Allerdings verdeutlicht diese Typisierung die Unterschiede zwischen Ost- und Westdeutschland innerhalb des Raumtyps

dünn besiedelter, peripherer Räume. Im Osten ist demnach sowohl die Alterung als auch die Schrumpfung der Bevölkerungszahl wesentlich massiver als im Westen.

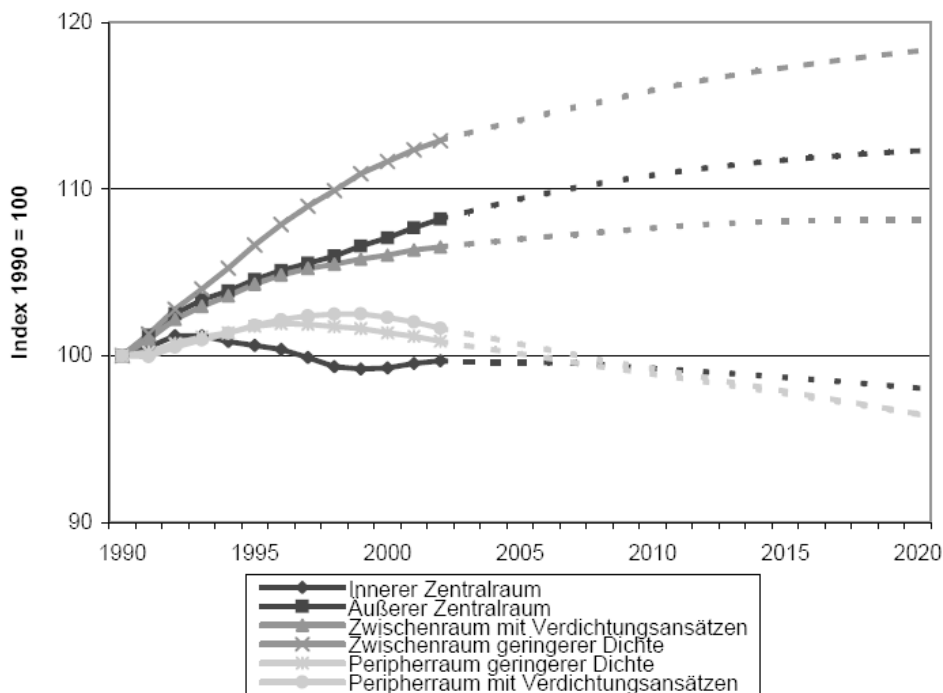


Abbildung 4: Indexierte Bevölkerungsentwicklung in Deutschland nach Raumstrukturtypen von 1990 bis 2002 und prognostiziert bis 2020 (Quelle: Eigene Darstellung nach BBR 2006).

3.3 Die Folgen der demographischen Veränderungen für die Regionalentwicklung in dünn besiedelten, peripheren Räumen

Die Regionalentwicklung im Sinne einer umfassenden räumlichen Entwicklung der Region wird geprägt durch die räumliche Verteilung der Bevölkerung, der Arbeitsplätze und der Infrastruktur. Diese raumbildenden Komponenten erzeugen die Raum- und Siedlungsstruktur (Abb. 5). Dabei bestehen vielfältige Beziehungen zwischen den Standorten für Haushalte, Betriebe sowie Infrastruktureinrichtungen und -netze. Die Verteilung der Arbeitsplätze und Infrastruktur beeinflussen die Migration der Bevölkerung. Die Anzahl Einwohner und Betriebe bestimmt einerseits den Bedarf nach Infrastrukturen und andererseits deren Finanzierung. Gleichzeitig wird das Arbeitsplatzangebot von der Infrastrukturausstattung und der Anzahl potenzieller Kunden beeinflusst. Die Regionalentwicklung ist demzufolge die Entwicklung der einzelnen raumbildenden Komponenten, deren räumlicher Verteilung und der gegenseitigen Abhängigkeiten. Der Demographische Wandel und die damit verbundene Alterung und

Schrumpfung der Bevölkerung ist deshalb nur ein Einflussfaktor, der sich aber auf alle anderen Komponenten auswirkt.

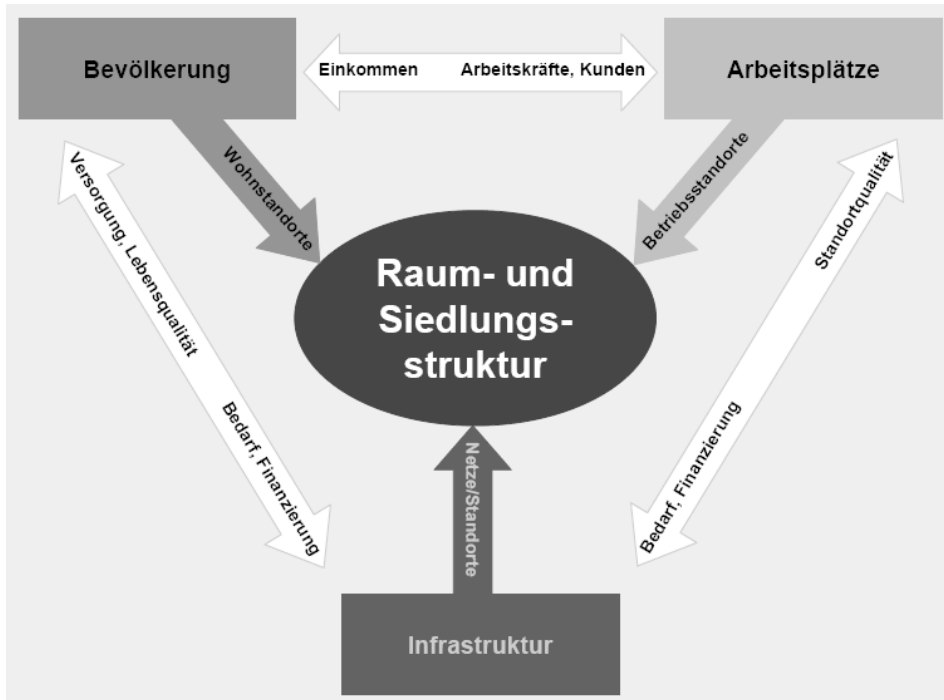


Abbildung 5: Komponenten der Raumentwicklung.

3.3.1 Bevölkerungsentwicklung als ein Faktor der räumlichen Entwicklung

Auch wenn die Bevölkerungsentwicklung mit den übrigen raumbildenden Komponenten verknüpft ist, ist sie nur ein Faktor der Regionalentwicklung. Darüber hinaus gibt es eine Vielzahl intervenierender Variablen, die die Raumnutzung prägen. Einen Überblick über die nicht-demographischen Einflussfaktoren geben ROSENFELD et al. (2004)⁹. Der sektorale, technologische und gesellschaftliche Wandel lässt den unmittelbaren Schluss von der Bevölkerungsentwicklung auf die Raumentwicklung nicht zu. Die zentralen intervenierenden Variablen sind der Wertewandel und die damit verbundenen Nachfrageänderungen, der technische Fortschritt, die makro-ökonomischen Trends, die aktuelle Raumausstattung, die Lage der öffentlichen Haushalte und letztlich die politischen Entscheidungen. Dieses komplexe Wirkungsgeflecht wird im Folgenden anhand von Beispielen erläutert.

Der Wertewandel führt zu einem ständigen Wandel der Lebensmodelle und Präferenzordnungen. In der Folge wandeln sich die Nachfrage und der Bedarf nach Dienstleistungen und Gütern sowie die Ansprüche an den Raum (WINKEL 2005, S. 5). Im Zuge der Individualisierung lösen sich familiäre Bindungen, was zu kleineren Haushalten und damit zu einer veränderten Wohnungsnachfrage führt. Außerdem steigt der Bedarf an professionellen Pflegeleistungen und Altenbetreuung, da bisher 92 % der Pflegebedürftigen in Privathaushalten von ihren engeren Familienangehörigen gepflegt werden (SCHWITZER 2007, S. 45). Ein weiteres Beispiel für den Einfluss veränderter Werte ist der Trend vom Leistungssport zum Breitensport, was unabhängig von der Bevölkerungszahl zu Auslastungsveränderungen von Sportinfrastrukturen führt (WINKEL 2006, S. 179).

Eng verbunden mit der Frage nach veränderten Präferenzordnungen ist die Möglichkeit, die Nachfrage zu realisieren. Hierbei spielen die ökonomischen Rahmenbedingungen die entscheidende Rolle. Vor dem Hintergrund der Krise öffentlicher Haushalte, der abnehmenden Solidarität und der Ungleichverteilung der wirtschaftlich verwertbaren Fähigkeiten wird voraussichtlich zwar eine wachsende Gruppe von der wirtschaftlichen Entwicklung profitieren, gleichzeitig werden aber große Teile der Bevölkerung von der Produktion und dem Nutzen des Reichtums ausgeschlossen.

Die ökonomischen Entwicklungen beeinflussen nicht nur das Einkommen, sondern auch das Angebot an Arbeitsplätzen, Gütern und Dienstleistungen sowie die damit verbundene Flächennutzung. Als wichtige aktuelle Trends sind hier Globalisierung und Regionalisierung, Tertiärisierung und Wissensgesellschaft sowie der Wandel der Unternehmensorganisation zu nennen. Im Zuge dieser Prozesse zeichnet sich eine Konzentration der wirtschaftlichen Leistung auf die Metropolregionen und eine weitere Marginalisierung der peripheren Räume ab (BLOTEVOGEL 1998; ZIMMERMANN 2004). Im Bereich der Versorgung mit privaten Diensten und Gütern wird eine deutliche Verschlechterung des Angebotes in dünn besiedelten Räumen festgestellt (HENKEL 2004, S. 343). Diese Konzentration des Angebotes kann aber kaum auf demographische Veränderungen zurückgeführt werden, sondern wird unter anderem durch höhere Mobilität und Preisbewusstsein der Kunden sowie das vielfältigere Angebot und die höhere Marktmacht in großen Strukturen verursacht (WEBER 2006, S. 248 f.). Hinzu kommen technologische Entwicklungen wie Bankautomaten, Internet-Banking und -Shopping.

Die Inanspruchnahme von Flächen zu Siedlungs- und Verkehrszwecken ist kaum abhängig von der Bevölkerungsentwicklung. Selbst in Regionen mit Bevölkerungsabnahme steigt die Flächeninanspruchnahme (BERGMANN et al. 2006, S. 214). Es ist

⁹ Weitere Beispiele für Übersichten der absehbaren Trends aus der Zukunftsforschung bieten MERCER (2000) und KATZENSTEIN (2000).

„bislang weder gelungen, die Flächeninanspruchnahme an der Entwicklung der Bevölkerungszahl noch an der Entwicklung bestimmter Altersgruppen festzumachen“ (KOCH 2006, S. 98). Vielmehr scheint es eine Kopplung zwischen Flächenzunahme und Wirtschaftswachstum zu geben. Die Flächenproduktivität nimmt dabei immer weiter ab, da neue Organisations- und Produktionsformen mehr Fläche beanspruchen. KOCH (2006) hat versucht, den Einfluss der demographischen Veränderung auf die Flächeninanspruchnahme zu ermitteln. Dabei geht er davon aus, dass der größte Einfluss bei den Flächen für Wohnen besteht. Im Ergebnis wird festgehalten, dass die Bevölkerungsentwicklung diese Flächeninanspruchnahme lediglich zu weniger als zwei Fünftel bestimmt, während die nicht-demographischen Einflussfaktoren deutlich überwiegen.

Im Bereich der Infrastruktur wird generell von einer größeren Demographiesensibilität sozialer gegenüber technischer Infrastruktur ausgegangen. Bei der technischen Infrastruktur hängt die Nachfrage von der Siedlungsstruktur, der Haustechnik und den rechtlichen Regelungen¹⁰ ab (KOZIOL et al. 2005, S. 2; TIETZ 2006, S. 157 f.). So ist bspw. im Bereich der Trinkwasserversorgung der Verbrauch pro Kopf in den letzten Jahren auf Grund steigender Preise, wassersparender Technik und umweltbewussten Verhaltens stark gesunken. In Ostdeutschland ist der Verbrauch pro Kopf seit 1990 um 30% und in Westdeutschland um 15% zurückgegangen (SCHMIDT 2006, S. 273). Wie Modellrechnungen zu den Infrastrukturkosten zeigen (SIEDENTOP et al. 2006), ist auf Grund der hohen Fixkosten nicht die Bevölkerungszahl, sondern die Siedlungsdichte entscheidend für die Kosten, so dass auch bei gleich bleibender Bevölkerungszahl und bei fortschreitender Dispersion die Kosten zunehmen. Außerdem erzeugen vor allem in Ostdeutschland überdimensionierte Leitungen, die infolge euphorischer Wachstumserwartungen nach der Wende errichtet wurden, einen Anpassungsbedarf (SCHMIDT 2006, S. 273). Ebenfalls muss berücksichtigt werden, dass die Wohnbevölkerung nur einen Teil des Verbrauchs verursacht und dass Veränderungen bei den wirtschaftlichen Abnehmern erheblichen Einfluss haben. TIETZ (2006, S. 169) hält diesen Faktor sogar für bedeutender als die Bevölkerungsentwicklung, wie folgendes Zitat verdeutlicht: „Die Schwankungen, welche die Konjunktur im Bereich der industriellen Abnehmer schon bislang immer wieder mit sich gebracht hat, sind wesentlich größer als das, was sich auf regionalem Maßstab jetzt im Hinblick auf den demographischen Wandel abzeichnet.“

Auch wenn die Nachfrage nach Einrichtungen sozialer Infrastruktur enger mit der Bevölkerungsentwicklung verknüpft ist, gibt es auch hier eine Vielzahl von intervenierenden Faktoren (GUTSCHE 2006). Der Anpassungsbedarf bei Nachfrageänderung hängt zum einen mit dem Fixkostenanteil und der technisch, wirtschaftlich und rechtlich

¹⁰ z. B. der Anschluss- und Benutzungszwang

maximal möglichen Kleinteiligkeit zusammen. Zum anderen ist der Ausgangsbestand wichtig. Bei einem Angebotsdefizit, wie z. B. in der Kinderbetreuung in Westdeutschland, kann die Abnahme der Anzahl Kinder zur Verbesserung der Versorgung genutzt werden (WINKEL 2006, S. 176). Darüber hinaus hängt das Angebot auch von den institutionellen Rahmenbedingungen ab, wie GEIßLER bereits 1983 (S. 247) für den Bereich der Schulentwicklung gezeigt hat: „Begründungen von Mindestbetriebsgrößen und erforderliche Mantelbevölkerungszahlen sind keine ehernen Gesetze. Es gibt keine pädagogisch begründbaren Mindestgrößen von Schulsystemen, Klassen, Lehrerkollegien und ähnliches. Es handelt sich um politisch gesetzte Größen, die das beschreiben, was gesellschaftspolitisch gewollt ist und bezahlt werden soll.“ Modellberechnungen in Mecklenburg-Vorpommern haben gezeigt, dass durch jahrgangsübergreifenden Unterricht zwischen 1998 und 2008 kein Schulstandort hätte geschlossen werden müssen, da dies nicht teurer als die Konzentration der Schulen gewesen wäre (KRAMER/NUTZ 2006, S. 202).

Im Bereich der Daseinsvorsorge wird die Bevölkerungsveränderung überlagert vom Trend der Privatisierung z. B. der Nahverkehrsanbieter oder der Ver- und Entsorgungsunternehmen. Damit wächst die Gefahr einer Streichung wirtschaftlich unrentabler Angebote und eines Rückzug aus der Fläche. Solche Entwicklungen konnten bereits in den vergangenen Jahren im Einzelhandel und bei der Post beobachtet werden (BEETZ 2006a, S. 30 f.).

Die kommunalen Haushalte sind ebenfalls nur mittelbar von der Bevölkerungsentwicklung abhängig. Gewerbe- und Grundsteuern werden kaum von der Bevölkerungsentwicklung beeinflusst. Darüber hinaus sind viele Schlüsselzuweisungen an die Bereitstellung bestimmter Infrastrukturen geknüpft. „Zusammen mit den systemabhängigen, sich wechselseitig ausgleichenden Effekten entstehen deutliche Nivellierungen bei den einwohnerbedingten Einnahmeveränderungen“ (KONZE 2006, S. 36). Darüber hinaus wirkt sich der Rückgang der Mittel des Aufbau Ost und der EU-Strukturfonds in den stark auf Transferzahlungen angewiesenen ostdeutschen Kommunen gravierend auf die kommunalen Haushalte aus (WINKEL 2004, S. 99 f.). Hinzu kommen Schulden und Unterhaltskosten, die für in der Vergangenheit errichtete Infrastrukturen zu zahlen sind und die die finanziellen Handlungsspielräume der Kommunen unabhängig von der Bevölkerungsentwicklung einschränken.

Abschließend ist festzustellen, dass es insbesondere rechtliche und politische Vorgaben sind, die den Einfluss der Bevölkerungsentwicklung bestimmen. Dies betrifft Gewährleistungspflichten, Ausstattungsvorgaben und das System von Steuern und Abgaben. Außerdem werden ständig – ob bewusst oder unbewusst – politische Prioritäten gesetzt, wo gefördert, erhalten oder ausgebaut und wo gekürzt, geschlossen und zurückgebaut wird.

3.3.2 Probleme bei der Ermittlung und Prognose der Folgen von Alterung und Schrumpfung

Bei der Darstellung und Prognose der Folgen der Bevölkerungsentwicklung gelten dieselben einschränkenden Bedingungen der Zukunftsforschung, Datenqualität, Datenverfügbarkeit und Raumabgrenzung, die bereits im Abschnitt 3.2.2 erwähnt wurden. Das Besondere liegt hier allerdings in der noch wesentlich problematischeren Komplexität des Wirkungsgefüges, das mit seiner Vielzahl intervenierender Variablen deutlich schwieriger zu prognostizieren ist. Während die Bevölkerungsentwicklung auf Grund der demographischen Trägheit relativ treffsicher auch längerfristig prognostiziert werden kann, ist dies für die hier angesprochenen Faktoren viel schwieriger möglich. Eindeutige Theorien, die die Veränderung dieser Variablen in der Vergangenheit erklären und so eine Prognose zulassen, sind in der Regel nicht verfügbar.

Im Bereich der Haushaltsentwicklung, die für die Wohnungsnachfrage entscheidend ist, besteht zwar ein theoretisches Modell. „Die Anwendung eines solchen Modells scheiterte in der Praxis bisher nicht nur daran, daß die empirischen Daten für die quantitative Schätzung der Parameter des Gleichungssystems fehlen, sondern das Gleichungssystem selbst änderte sich in den vergangenen Jahrzehnten auf Grund des Wandels der demographischen, sozialen und ökonomischen Verhaltensweisen so rasch, daß die Datenerhebung und Modellbildung stets um einige Jahre hinter der tatsächlichen Entwicklung zurückblieb, wobei sich der Abstand zwischen Modell und Realität tendenziell vergrößerte“ (BIRG 2000, S. 138).

In der Folge beschränkt man sich auf das vorhandene Datenmaterial, Trendextrapolationen und Status-quo-Annahmen, wie das Beispiel der BBR-Prognose zum Wohnungsmarkt und zur Erwerbstätigkeit zeigt (BBR 2006). Bei der Ermittlung der Tragfähigkeit der Daseinsvorsorge und zentraler Orte wird direkt von der Bevölkerungsentwicklung auf Probleme geschlossen (BBR 2005a, S. 110; EINIG et al. 2006, S. 629 f.). Die Begrenztheit all dieser Ansätze besteht darin, dass sie die Bevölkerungsentwicklung lediglich als unabhängige Variable ansehen und die Wechselwirkungen ausblenden. Hinzu kommt die fehlende Berücksichtigung der Wechselwirkungen zwischen Angebot und Nachfrage auf den Arbeits- und Wohnungsmärkten. Ein weiteres grundsätzliches Problem dieser quantitativen Ansätze liegt in der fehlenden oder unzureichenden Einbeziehung von Qualitäten. So kann der Wohnungsneubaubedarf bspw. nicht über eine Prognose des Flächenbedarfs in bestimmten Wohntypen ermittelt werden, da außerdem die Qualitäten und Marktgängigkeit des Bestands berücksichtigt werden muss. Dazu gehören Lage, Preis, Wohnumfeldqualität, Wohnungszuschnitt, bauliche Qualität sowie das alternative Angebot, was z. B. einen Großteil des Wohnungs- und Gewerbeleerstands vor allem in Ostdeutschland erklären kann.

Abschließend kann festgehalten werden, dass die Ermittlung und Prognose der Folgen von Alterung und Schrumpfung sehr problematisch ist. Dies gilt insbesondere für lange

Zeiträume und kleine Gebietseinheiten, so dass die politische Reaktion und Planung mit erheblichen Unsicherheiten umgehen muss. In der Konsequenz bietet sich auch hier wiederum eine Ergänzung quantitativer Prognosen durch qualitative Methoden der Zukunftsforschung an.

3.3.3 Einflüsse von Alterung und Schrumpfung auf die Regionalentwicklung in dünn besiedelten, peripheren Räumen

Trotz der genannten Einschränkungen wird vielfach versucht, die Einflüsse von Alterung und Schrumpfung auf die räumliche Entwicklung zu beschreiben. Dabei gilt es zu berücksichtigen, dass die Bevölkerungsentwicklung nur ein Faktor von vielen ist und bestehende Trends verstärkt oder abschwächt. Die Grundannahme besteht darin, dass sich die Bevölkerungsveränderung auf alle Lebens- und Politikbereiche auswirkt. Einen Überblick über den Einfluss auf die raumrelevanten Felder bietet der Abschlussbericht des ARL-Arbeitskreises zum demographischen Wandel (GANS/SCHMITZ-VELTIN 2006b). Der aktuelle Forschungsstand zu den Auswirkungen der Bevölkerungsalterung und -schrumpfung wird im Folgenden mit einem Schwerpunkt auf dünn besiedelte, periphere Gebiete skizziert.

3.3.3.1 Auswirkungen der Bevölkerungsalterung

Im Bereich des *Wohnungsmarktes* führt die Alterung der Bevölkerung zu einer steigenden Nachfrage nach altengerechten Wohnungen und Wohnumfeldern. Solche Wohnungen sind vor allem in den Innenstädten und Kernlagen zu finden. Im Zuge einer möglichen Überlastung der Sozialsysteme könnte das Wohneigentum zur Altersvorsorge an Bedeutung gewinnen (WALTERSBACHER 2006, S. 126 f.). Gleichzeitig werden immer mehr Wohnungen vererbt, was die Eigentumsbildung der Jüngeren erleichtert (ebd., S. 121).

Die Alterung wirkt sich auf die *Wirtschaftsstruktur* aus, indem sich die Konsumentenstruktur verändert (GROMLING 2004, S. 88; ROSENFELD 2006, S. 70 ff.). Ältere Menschen geben insgesamt weniger Geld aus als junge. Dies liegt daran, dass langfristige Konsumgüter bereits angeschafft sind und dass die Konsummöglichkeiten teilweise durch physische Einschränkungen begrenzt sind. Die Zunahme der älteren Konsumenten wirkt sich ebenfalls auf die Branchenstruktur aus. Davon ist weniger die Exportindustrie betroffen, weil die Bevölkerung zumindest außerhalb Europas weiter wachsen und eher jung bleiben wird.

Innerhalb der Branchen, die auf die Inlandsnachfrage ausgerichtet sind, profitieren diejenigen, die Waren und Dienstleistungen für Ältere herstellen. Dazu gehören der Gesundheits- und Pflegesektor, die Unterhaltungs- und Freizeitbranchen, die Medizintechnik sowie die Pharma- und Biotechnikindustrie. Im Gegensatz dazu werden die Bauindustrie und die mit ihr verbundenen Branchen mit Rückgängen rechnen müssen,

da der Wohnungsbau vor allem von der abnehmenden Gruppe der Menschen im mittleren Alter getragen wird. Bestimmte Branchen der Bauwirtschaft, die in den Bereichen Renovierung, Sanierung und altengerechter Umbau tätig sind, können in Zukunft weiter wachsen (GROMLING 2004, S. 84 ff.).

Im Bereich der Wirtschaft ändert sich nicht nur die Altersstruktur der Konsumenten, sondern auch die der Arbeitskräfte. Teilweise wird davon ausgegangen, dass die Intelligenz, Konzentrationsfähigkeit sowie Fähigkeit, Neues zu lernen, mit dem Alter abnimmt (SCHÄFER/SEYDA 2004, S. 159). Demnach beginnt der biologische Abbauprozess bereits ab dem 30. Lebensjahr. Gleichzeitig nimmt aber das Erfahrungswissen zu. Mit der Beschleunigung des technischen Fortschritts verliert allerdings dieses Wissen zunehmend an Bedeutung. Eine Studie hat gezeigt, dass durchschnittlich Wissenschaftler aller Disziplinen ihr Maximum an Leistungsfähigkeit bereits mit etwa 35 Jahren erreichen (SINN 2005, S. 64 f.). Die Babyboom-Generation ist heute bereits älter, was die Wirtschaft schwächt. Damit sinkt nicht nur die Innovationskraft der Wirtschaft, sondern auch die Anzahl Unternehmensgründungen, die überwiegend mit ca. 35 Jahren getätigt werden. In der Folge sind die bestehenden Arbeitsplätze zunehmend gefährdet und die Schaffung von neuen geht zurück.

Im Bereich der *Infrastruktur* zeichnet sich ebenfalls eine Nachfrageänderung ab. Einrichtungen für ältere Menschen werden in Zukunft stärker benötigt. Bspw. wird geschätzt, dass die Anzahl der Pflegebedürftigen bis 2020 um ca. 50% ansteigen wird, wodurch ein Ausbau der Betreuungseinrichtungen und -leistungen erforderlich wird und ca. 91 000 Vollzeit Arbeitsplätze entstehen könnten (SCHWITZER 2007, S. 47 f.). Bei der Finanzierung besteht das Problem, dass sich Bedarfe und damit auch Finanzzuweisungen häufig an der Einwohnerzahl und nicht an der Bevölkerungsstruktur orientieren. So werden bspw. die Zulassungen der kassenärztlichen Vereinigung vergeben, so dass in Regionen mit vielen Senioren, die häufiger krank werden, Ärztemangel herrscht (HOLLENBACH/WEIß 2007, S. 130). Außerdem werden Infrastrukturen in Tourismusregionen von Touristen zusätzlich genutzt, was SCHMIDT (2006, S. 275) am Beispiel der Hausärzte in Mecklenburg-Vorpommern diskutiert. Auf der anderen Seite waren Gesundheitszustand, Bildungsniveau, Interessensspektrum, Erfahrungswissen und materielle Ausstattung der Senioren noch nie so gut wie heute. Damit ergeben sich nicht nur Potenziale für die Seniorenwirtschaft, sondern auch für das Angebot öffentlicher Leistungen in Selbsthilfe und für bürgerschaftliches Engagement (ebd., S. 51 ff.).

Während sich der Bedarf nach Infrastrukturen für ältere Nutzer erhöht, entstehen Angebotsüberhänge in den Einrichtungen für Jüngere. Vielfach werden bereits Schulen geschlossen und damit der Trend der Vergrößerung der Einzugsbereiche in den letzten 50 Jahren fortgesetzt. „Die demographische Entwicklung wird somit kleine Schulen besonders treffen, da Zusammenlegungen und Verkleinerungen der Klassen sowie die Verringerung der Zügigkeit bereits stattgefunden haben“ (KRAMER/NUTZ 2006,

S. 196). Die Erfahrung hat gezeigt, dass je weiter die Bildungseinrichtungen entfernt sind, sie desto seltener insbesondere von Kindern aus bildungsfernen Schichten genutzt werden. Außerdem beeinträchtigen lange Fahrtzeiten die Gesundheit der Kinder, ihre Konzentrationsfähigkeit, ihre Bindung an die Heimat sowie ihre Lebensqualität insgesamt. Die Ausdünnung des Schulnetzes im Zuge der demographischen Entwicklung verringert demnach die Chancengleichheit (ebd., S. 200 f.).

Mit einer Abnahme der jüngeren Bevölkerung steigen auch die Nachwuchsprobleme in den Vereinen, die heute noch einen Großteil des Infrastrukturangebotes bereitstellen. Damit geht eine Angebotsausdünnung einher, die zu einer weiteren Konzentration führen wird. Gleichzeitig sinkt mit der Alterung die Mobilität der potenziellen Nutzer, da ältere Menschen häufig nicht mehr in der Lage oder bereit sind, Auto zu fahren. Somit werden mehr Menschen von der Versorgung ausgeschlossen und die Lebensqualität nimmt vor allem in den kleineren, abgeschiedeneren Orten ab. Auf der anderen Seite bietet die Alterung aber auch die Chance, dass sich die wachsende Zahl von Rentnern mit ihrer freien Zeit und zunehmenden Fitness stärker in Vereinen engagiert.

Der Bereich der Mobilität ist durch die Zunahme des Führerscheinbesitzes und der PKW-Verfügbarkeit bei älteren Menschen gekennzeichnet (SCHEINER 2004, S. 137). Gleichzeitig bleiben Einschränkungen bestehen, so dass Ältere seltener das Haus verlassen und geringere Distanzen zurücklegen. Neben gesundheitlichen Problemen, unterdurchschnittlichem Führerscheinbesitz und PKW-Verfügbarkeit spielen Mängel der Verkehrssysteme eine Rolle, die vom schlechten Zustand der Gehwege über zu große Entfernungen zur Haltestelle bis hin zum fehlenden Winterdienst reichen. Eine Befragung von Senioren zu ihren Aktionsräumen hat insbesondere im ländlichen Raum eine starke Nahorientierung ergeben. „Die mangelhafte Ausstattung des ländlichen Raumes mit (infrastrukturgebundenen) Freizeiteinrichtungen führt also nicht generell zu stärkerer Fernorientierung. Vielmehr besteht im ländlichen Raum eine starke Ortsgebundenheit“ (ebd., S. 138). Die zunehmende Anzahl älterer Menschen droht somit von der Nutzung von Infrastruktureinrichtungen und aus dem gesellschaftlichen Leben ausgeschlossen zu werden. Dieses Problem verstärkt sich in den dünn besiedelten, peripheren Räumen, in denen der öffentliche Verkehr vom Schülerverkehr getragen wird und der ÖPNV durch die abnehmenden Schülerzahlen in Finanzierungsprobleme gerät (BACK et al. 2006, S. 20). Positive Effekte der Alterung bestehen darin, dass mit der Abnahme der Anzahl Jüngerer auch die Anzahl schwerer Verkehrsunfälle abnimmt und dass mit der Anzahl Erwerbstätiger Spitzenbelastungen im Berufsverkehr gesenkt und Infrastrukturausbauten dadurch unnötig werden (SCHEINER 2006, S. 136 f.).

Die *öffentlichen Finanzen* werden ebenfalls durch die Bevölkerungsalterung beeinflusst. Die Anpassung der Strukturen, wie oben dargestellt, erfordert höhere Ausgaben. Außerdem sinkt mit der Zahl der Menschen im erwerbsfähigen Alter auch die Zahl der Lohnsteuerzahler, während die Anzahl der Senioren steigt, die Renten- und

Pflegeleistungen in Anspruch nehmen (WINKEL 2004, S. 98 f.). Modellrechnungen zeigen, dass gerade auf der kommunalen Ebene durch die Alterung erhebliche Mittel frei werden könnten (SEITZ 2008). Die Kommunen geben relativ viel Geld für die Jüngeren (Schulen, Kindertagesstätten, Jugendarbeit etc.) und wenig für die Senioren aus. Bei einer Anpassung der Leistungen an die Bevölkerungsentwicklung könnten somit Überschüsse von bis zu 7,2 % der Ausgaben im Jahr 2030 erzielt werden (ebd., S. 76 f.). Ob sich diese theoretischen Einsparungen tatsächlich realisieren lassen und wie diese räumlich verteilt sein werden, bleibt allerdings offen.

3.3.3.2 Auswirkungen der Bevölkerungsabnahme

Auf dem *Wohnungsmarkt* führt die abnehmende Anzahl Einwohner zu sinkenden Haushaltszahlen und damit zu Leerständen. Mit dieser sinkenden Nachfrage drohen Mietausfälle, die zu Desinvestitionen in den Beständen und zu Verfallserscheinungen führen können (WALTERSBACHER 2006). Die sinkenden Immobilienpreise und Mieten ermöglichen der Bevölkerung in dünn besiedelten, peripheren Räumen auf der einen Seite, ihre Wohnwünsche besser zu befriedigen. Außerdem werden sich voraussichtlich zunehmend Bewohner aus den Verdichtungsräumen eine Zweitwohnung leisten können. Auf der anderen Seite geht der Verfall der Immobilienpreise mit einer Entwertung des bestehenden Wohneigentums einher, was einen großen Anteil der Bevölkerung betrifft, da in diesen Räumen die Eigentümerquote relativ hoch ist. Es ist davon auszugehen, dass auch in dünn besiedelten, peripheren Räumen Wohnungen mangels Nachfrage vom Markt genommen werden müssen. Die dadurch entstehenden Freiflächen können jedoch anders als in den Agglomerationsräumen kaum zur Verbesserung der Wohnumfeldqualität beitragen, wie das folgende Zitat veranschaulicht: „Kann man der Entstehung neuer innerstädtischer Freiräume in dicht besiedelten Stadtarealen der großen Agglomerationsräume immerhin noch manch Positives abgewinnen – etwa als neue Grünflächen – so ist dies in kleinen Städten und Dörfern an der Peripherie doch eher zweifelhaft, da dort die Natur schon um die nächste Ecke beginnt“ (WIRTH 2007, S. 8).

Im Bereich der *Wirtschaft* wird davon ausgegangen, dass die Gesamtproduktion bei abnehmender Bevölkerungszahl *ceteris paribus* sinkt (ROSENFELD 2006, S. 65 f.). Diese Produktionsreduktion lässt sich jedoch zumindest teilweise durch Produktivitätsfortschritte kompensieren. Betroffen sind vor allem Sektoren, die nicht für den Export produzieren. Des Weiteren geht ROSENFELD (2006, S. 69 ff.) davon aus, dass die Wirtschaft in dünn besiedelten, peripheren Räumen überdurchschnittlich stark betroffen ist. Dies wird mit den schlechteren Ausgangsbedingungen bei der Kapitalausstattung, dem zur Verfügung stehende Humankapital und den geringeren Skaleneffekten begründet. In der Folge verringert sich die Wettbewerbsfähigkeit dieser Räume im Vergleich zu den Metropolregionen. Außerdem erzeugt der Nachfragerückgang in den dünn besiedelten, peripheren Räumen eine Ausdünnung des Standortnetzes des Han-

dels und der weiteren personenbezogenen Dienstleistungen, wodurch sich die Distanzen erhöhen, die Mobilitätskosten steigen und somit geringere Einkommensanteile für den Konsum sonstiger Güter ausgegeben werden können. Darüber hinaus steigen die Sachkapitalkosten mit der Abnahme der Nutzerzahl überdurchschnittlich an und durch die Schließung öffentlicher Einrichtungen im Zuge sinkender Einnahmen werden die Standortbedingungen für Unternehmen weiter verschlechtert. Diese wachsende Standortungunst kann auch nicht durch sinkende Immobilienpreise bei zurückgehender Nachfrage kompensiert werden.

Der Bevölkerungsrückgang kann im Bereich der *Infrastruktur* zum Abbau von Engpässen führen. Wenn sich jedoch gleichzeitig die Einnahmen verringern, sind Angebotsausdünnungen die Folge und die Erreichbarkeit nimmt weiter ab. „Der Einzugsbereich einer Einrichtung muß umso größer sein, je geringer die Bevölkerungsdichte oder besser die Benutzerdichte ist. Dabei ist die räumliche Ausdehnung der Einzugsbereiche allerdings nicht allein eine Kilometerfrage, sondern auch eine Frage der vorhandenen Verkehrsverbindungen“ (HEIDTMANN 1975, S. 58). Bei der technischen Infrastruktur steigen die Kosten, da die Fixkosten auf weniger Nutzer verteilt werden müssen (TIETZ 2006, S. 162 f.). Außerdem kann vor allem in Ostdeutschland die Mindestauslastung unterschritten werden, was umfangreiche Anpassungsmaßnahmen bis hin zu dezentralen Strukturen erfordert. In dünn besiedelten, peripheren Räumen verschärft sich das Problem der Kostensteigerung der Infrastruktur, da bereits Unterauslastungen bestehen und der Fixkostenanteil auf Grund der kleineren Anlagen höher ausfällt, so dass die Kosten pro Nutzer bereits relativ hoch sind (GUTSCHE 2006, S. 273).

Die abnehmende Bevölkerungszahl belastet die *öffentlichen Finanzen*, da die Anzahl der Lohn- und Einkommenssteuerzahler sinkt, die Schlüsselzuweisungen an die Einwohnerzahl geknüpft und weniger Gebührenzahler vorhanden sind (KONZE 2006). Außerdem sinken die Gewerbesteuereinnahmen, da sich die Kundenzahl des örtlichen Einzelhandels und Handwerks verringert. WINKEL (2004, S. 98 ff.) geht bei Bevölkerungsrückgang von einem Verhältnis der eingesparten Kosten zu den Einnahmeausfällen auf Grund der Remanenzkosten von 1:5 bis 1:6 aus. Mit dem Begriff Remanenzkosten werden Kosten bezeichnet, „die trotz Rückgangs der Nachfrage ‚verbleiben‘, weil die in den Perioden höherer Nachfrage geschaffene Struktur (bzw. das Anspruchsniveau) nicht dem Nachfragerückgang entsprechend reduziert werden kann“ (GUTSCHE 2006, S. 271).

Schrumpfung kann jedoch nicht nur als Problem, sondern auch als etwas Positives gesehen werden. So geht bspw. das BERLIN-INSTITUT FÜR BEVÖLKERUNG UND ENTWICKLUNG (2007, S. 41 f.) davon aus, dass sich in der Folge der Ressourcenverbrauch reduziert und die Artenvielfalt steigt. Außerdem gibt es kaum Belege dafür, dass die Menschen durch Wachstum glücklicher werden, so dass Schrumpfung keine Belastung sein muss, so lange keine existenziellen Bedürfnisse bedroht werden. Eine

solch positive Sichtweise findet sich häufig in Verbindung mit politischen Diskussionen, um einschneidende Entscheidungen zur passiven Sanierung leichter durchsetzen zu können.

In der wissenschaftlichen Diskussion wird hingegen eher die Gefahr einer Abwärtsspirale gesehen (BEIRAT FÜR RAUMORDNUNG 2005, S. 2; BURBERG 1981, S. 86; HENKEL 2004, S. 346 f.). Demnach führt die Bevölkerungsabnahme zu einem Rückgang der Kaufkraft, öffentlicher Einnahmen und Infrastrukturnutzer. Die Folgen sind der Verlust von Arbeitsplätzen sowie die Schließung öffentlicher und privater Einrichtungen. Damit verschlechtern sich die Lebensbedingungen bezüglich des Zugangs zu Einrichtungen der Daseinsvorsorge und zum Arbeitsmarkt sowie der Einkommensmöglichkeiten, so dass Abwanderung und weitere Bevölkerungsverluste resultieren. Hinzu kommt, dass zwar Menschen in Gebieten mit einem niedrigeren Lebensstandard nicht grundsätzlich unglücklich sind, die demographische Schrumpfung aber mit dem Verlust gewohnter Lebensqualität einhergeht (HAHNE 2004, S. 19). Die Menschen in dünn besiedelten, peripheren Räumen bewerten, wie UHLMANN (1982, S. 105 ff.) feststellt, ihre Lebenssituation weniger anhand von Standards, wie sie in den Agglomerationsräumen vorherrschen oder am Bestand, sondern in erster Linie an der Veränderung des Bestandes – zum Guten oder zum Schlechten.

3.4 Schlussfolgerungen – Der Einfluss des Demographischen Wandels auf die Regionalpolitik als ein dreifach mittelbarer Zusammenhang

Unter Demographischem Wandel werden in dieser Arbeit das Absinken der Fertilitätsrate unter das Bestandserhaltungsniveau und der kontinuierliche Anstieg der Lebenserwartung verstanden. Das Kapitel hat verdeutlicht, dass ein unmittelbarer Zusammenhang zwischen Demographischem Wandel und der Regionalpolitik im Sinne eines einfachen Reiz-Reaktions-Schemas nicht hergestellt werden kann. Vielmehr gibt es eine Vielzahl intervenierender Mechanismen und Rückkopplungen in diesem komplexen Wirkungsgefüge (Abb. 6). So wird *zunächst* die regionale und lokale Bevölkerungsentwicklung nicht nur vom Demographischen Wandel, sondern auch von Wanderungen und der Anpassung des reproduktiven Verhaltens in Ostdeutschland nach der Wende bestimmt.

Diese Bevölkerungsentwicklung verursacht *zweitens* nur zu einem Teil Veränderungen in der Regionalentwicklung. Nutzerverhalten, Eigenschaften des Bestands oder wirtschaftliche und institutionelle Rahmenbedingungen können einen wesentlich größeren Einfluss ausüben. Die Entwicklung der Ausstattung einer Region mit Wohnungen, Arbeitsplätzen und Infrastrukturen beeinflusst die Standortwahl und das demographische Verhalten der Akteure. Somit besteht eine Rückkopplung zwischen der räumlichen Entwicklung in einer Region und der Bevölkerungsentwicklung, so dass im Zuge

von Bevölkerungsschrumpfung häufig von einer sich selbst verstärkenden Abwärtsspirale ausgegangen wird.

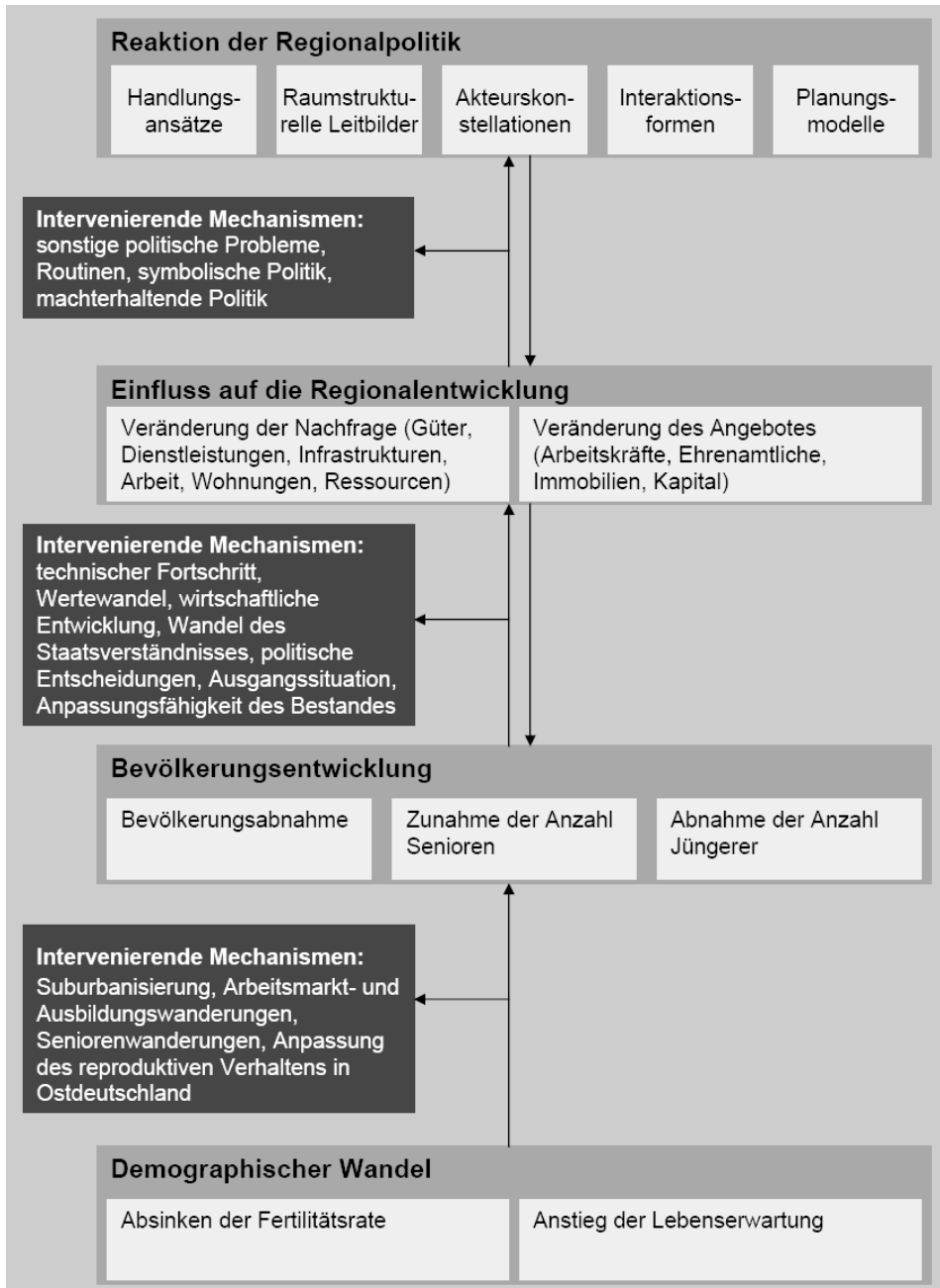


Abbildung 6: Der dreifach mittelbare Zusammenhang zwischen Demographischem Wandel und Regionalpolitik.

Aus den Veränderungen der regionalen Entwicklung resultiert ein politischer Handlungsbedarf, der sich in der Regionalpolitik widerspiegelt. Dieser *dritte* Zusammenhang ist allerdings ebenfalls nur mittelbar, da Handlungsansätze auch auf andere Probleme abzielen können und dabei gleichzeitig auf die Veränderungen durch den Demographischen Wandel reagieren. Bspw. kann der Ausbau der Kinderbetreuung die Erhöhung der Fertilitätsrate, die Zuwanderung junger Familien, die Erhöhung des Arbeitskräfteangebots, die Förderung der beruflichen Selbstverwirklichung der Frauen oder die Verbesserung der Bildung und Erziehung zum Ziel haben. Selbst beim Rückbau ist der Zusammenhang nicht eindeutig, da Haushaltskonsolidierung oder ungünstige Bauzustände die entscheidende Rolle spielen können (ROSENFELD 2007, S. 111). Darüber hinaus können Routinen dazu führen, dass einfach weiter gemacht wird wie bisher. Insgesamt lässt sich jede Politik, die auf die Attraktivitätssteigerung einer Region oder Kosteneinsparungen abzielt, als Reaktion auf den Demographischen Wandel interpretieren, auch wenn andere Motive eine wichtigere Rolle bei der Entscheidung gespielt haben. Außerdem darf nicht davon ausgegangen werden, dass es den politischen Akteuren primär um die Lösung des Problems geht, sondern dass symbolische Politik und Politik, die auf den Machterhalt ausgerichtet ist, im Mittelpunkt stehen (HOFMANN 1993, S. 16 ff.). MAYNTZ (2004) nennt dies den Problemlösungsbias. Die Reaktion der regionalen Akteure beeinflusst wiederum ihrerseits die Regionalentwicklung und kann so die Auswirkungen des Demographischen Wandels verstärken oder abschwächen.

Auf Grund des beschriebenen dreifach mittelbaren Wirkungszusammenhangs ist eine klare Verbindung zwischen Demographischem Wandel und der Regionalpolitik kaum möglich. Neben diesen materiellen Wirkungsbeziehungen spielt aber auch der immaterielle Einfluss eine Rolle. Es ist davon auszugehen, dass die öffentliche Diskussion des Themas, die seit einigen Jahren anhält, das Denken der Akteure entscheidend verändert hat. Damit verbunden ist eine gestiegene Sensibilität für die demographische Entwicklung, die Bevölkerungsalterung und -schrumpfung, die Langfristigkeit dieser Prozesse, die nur schwer umzukehende Entwicklung, deren Wellenförmigkeit sowie die zunehmend flächenhafte Betroffenheit.

Der dreifach mittelbare Zusammenhang zwischen dem Demographischen Wandel und der Reaktion der regionalen Akteure macht die Komplexität des Untersuchungsgegenstandes deutlich. Die Untersuchung der regionalpolitischen Reaktion auf den Demographischen Wandel muss auch die Reaktionen auf Folgen für die Bevölkerungs- und Regionalentwicklung mit einbeziehen. Es wird klar, dass die Reaktion auf den Demographischen Wandel nur teilweise von außen durch die Analyse von Konzepten und Maßnahmen objektiv erhoben werden kann, sondern dass die subjektive Einschätzung der Akteure wichtig ist, welche Rolle der Demographische Wandel bei ihren Entscheidungen und Handlungen gespielt hat und spielen wird. Zur Vorbereitung der Untersuchung und zur Interpretation der Ergebnisse kann jedoch auf die mittler-

weile umfangreiche wissenschaftliche Diskussion zum Demographischen Wandel, zur Bevölkerungsschrumpfung und Alterung, die teilweise bereits in den 1970er und 1980er Jahren stattgefunden hat, zurückgegriffen werden. Dabei darf jedoch nicht vergessen werden, dass die entsprechenden Arbeiten von *ceteris paribus* oder Status quo Annahmen ausgehen sowie den politischen Prozess als Problemlösungsprozess verstehen, was nur bedingt mit der Realität übereinstimmt.

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 Schrumpfungsregionen 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:

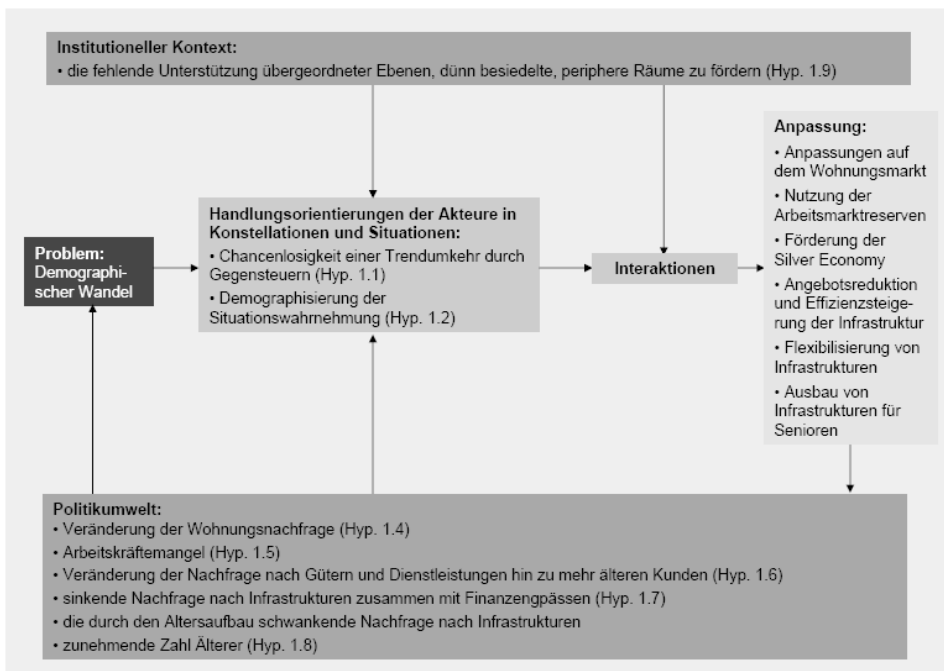


Abbildung 7: Theoretisch begründeter Erklärungsansatz zur Wahl des Anpassungsansatzes bei der regionalen Reaktion auf den Demographischen Wandel (die Hypothesennummern in Klammern beziehen sich auf die Hypothesen, für die in den Fallstudien empirisches Material erhoben und analysiert wurde; Kap. 6.2.2.1).

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:

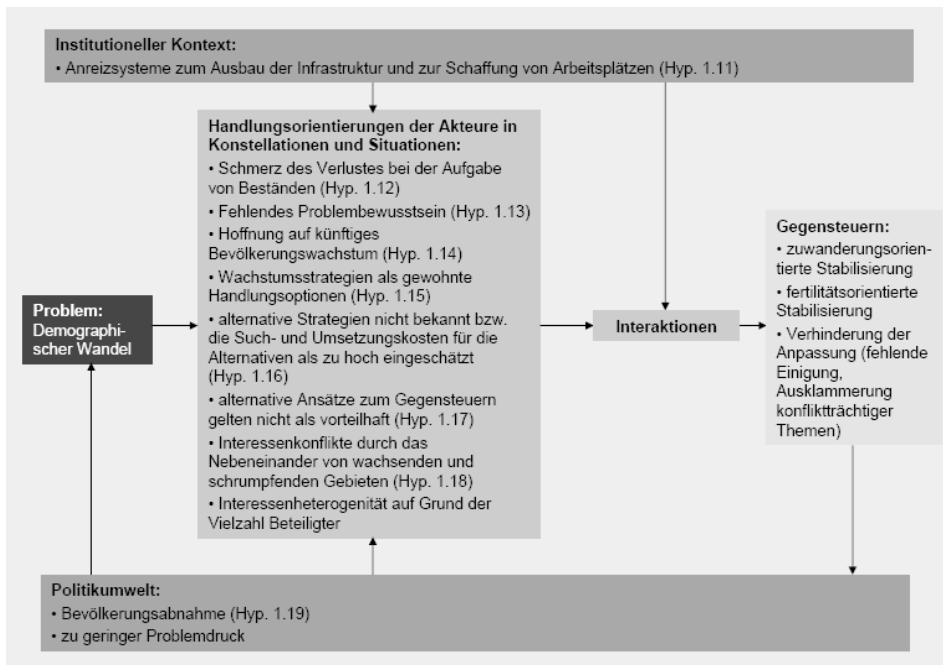


Abbildung 8: Theoretisch begründeter Erklärungsansatz zur Wahl des Ansatzes am Gegensteuern bei der regionalen Reaktion auf den Demographischen Wandel (die Hypothesennummern in Klammern beziehen sich auf die Hypothesen, für die in den Fallstudien empirisches Material erhoben und analysiert wurde; Kap.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

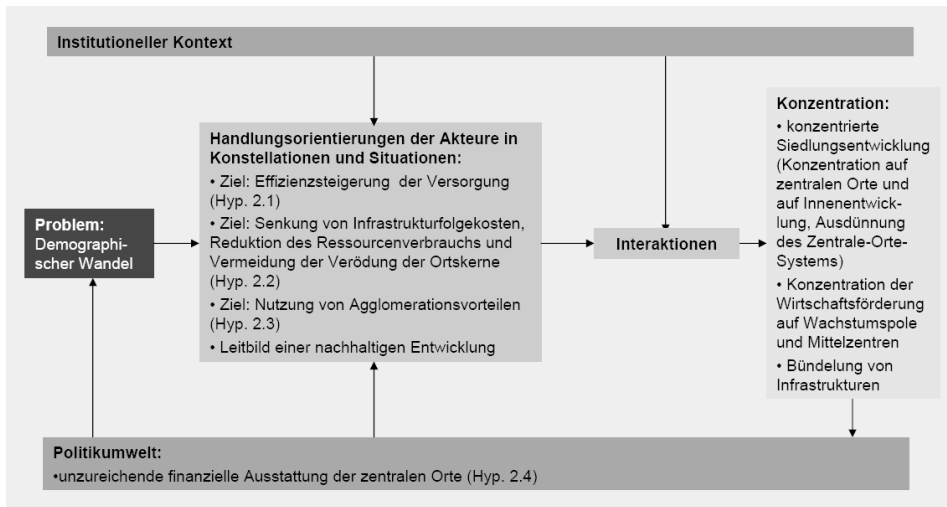


Abbildung 9: Theoretisch begründeter Erklärungsansatz zur Verwendung eines konzentrierenden Leitbildes bei der regionalen Reaktion auf den Demographischen Wandel (die Hypothesennummern in Klammern beziehen sich auf die Hypothesen, für die in den Fallstudien empirisches Material erhoben und analysiert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

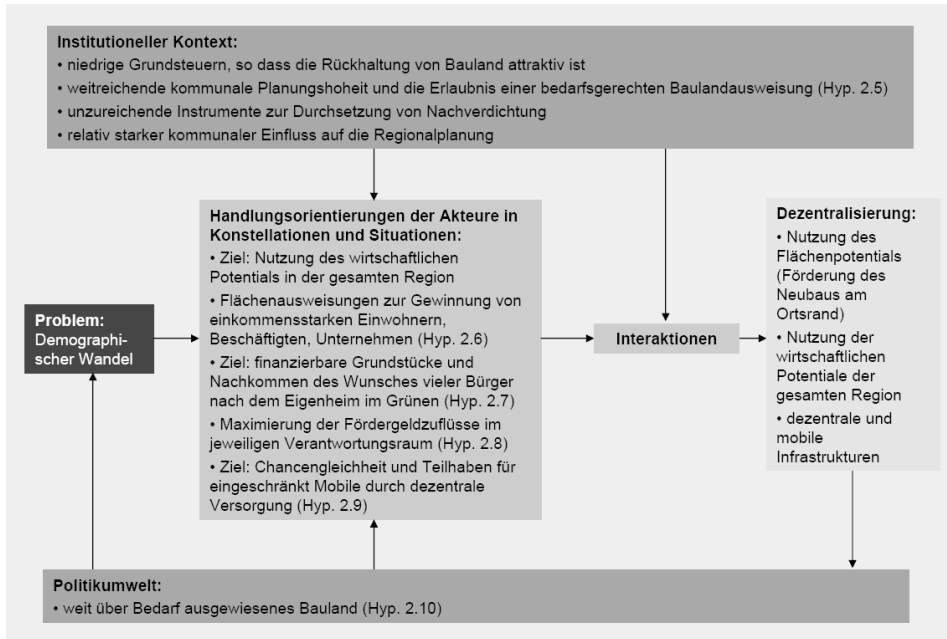


Abbildung 10: Theoretisch begründeter Erklärungsansatz zur Verwendung eines dezentralisierenden Leitbildes bei der regionalen Reaktion auf den Demographischen Wandel (die Hypothesennummern in Klammern beziehen sich auf die Hypothesen, für die in den Fallstudien empirisches Material erhoben und analysiert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

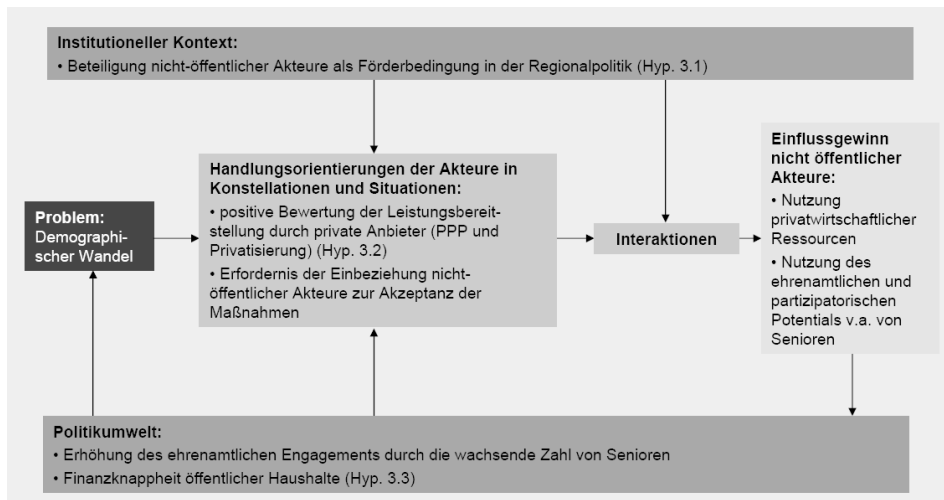


Abbildung 11: Theoretisch begründeter Erklärungsansatz zum Einfluss nicht-öffentlicher Akteure bei der regionalen Reaktion auf den Demographischen Wandel (die Hypothesennummern in Klammern beziehen sich auf die Hypothesen, für die in den Fallstudien empirisches Material erhoben und analysiert wurde;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

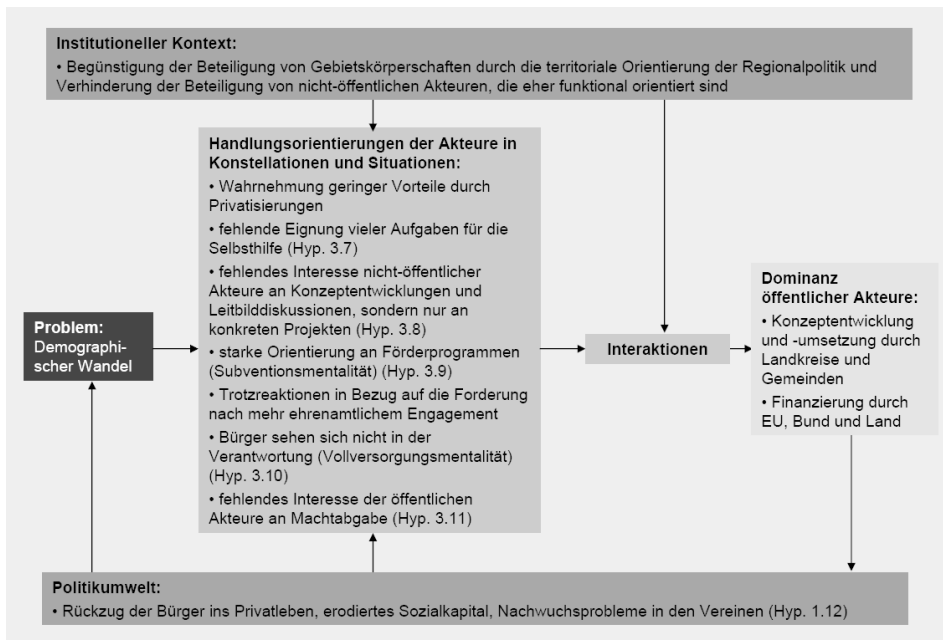


Abbildung 12: Theoretisch begründeter Erklärungsansatz zur Dominanz öffentlicher Akteure bei der regionalen Reaktion auf den Demographischen Wandel (die Hypothesennummern in Klammern beziehen sich auf die Hypothesen, für die in den Fallstudien empirisches Material erhoben und analysiert wurde; Kap. 6.2.2.3).

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:

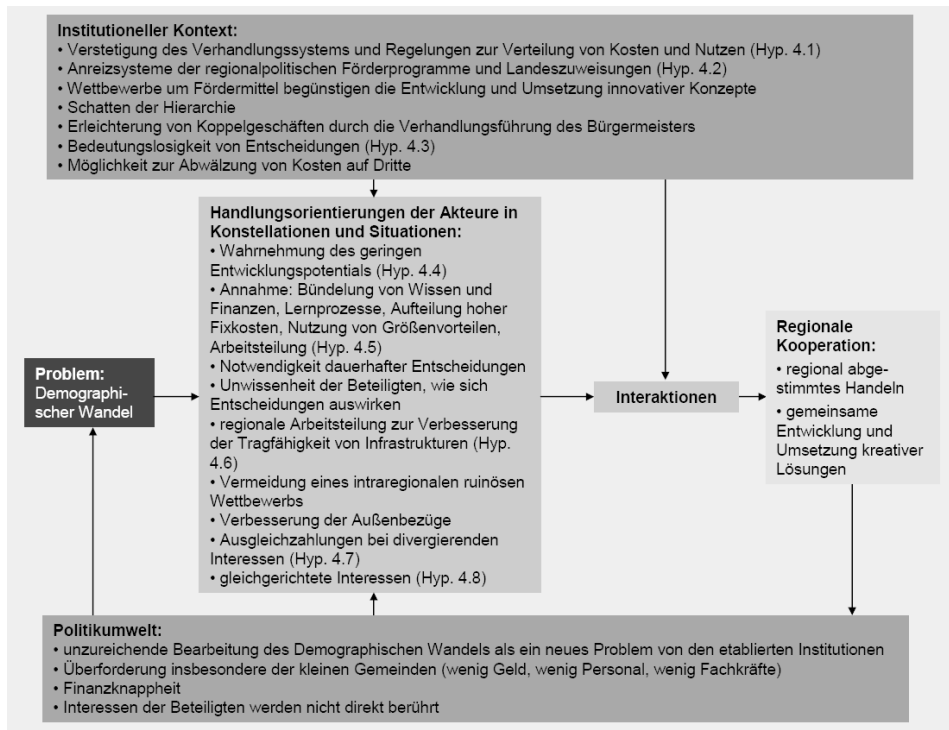


Abbildung 13: Theoretisch begründeter Erklärungsansatz zur regionalen Kooperation bei der Reaktion auf den Demographischen Wandel (die Hypothesennummern in Klammern beziehen sich auf die Hypothesen, für die in den Fallstudien empirisches Material erhoben und analysiert wurde; Kap. 6.2.2.4).

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 konfliktträchtige 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.

schätzen. Außerdem glauben viele Kommunen, dass die Entwicklungssteuerung keine Aufgabe für regionale Kooperationen ist.

Häufig bleibt auch die konkrete Ausrichtung und der Nutzen der regionalen Kooperation unklar (DEHNE/HANNEMANN 2007, S. 179). Deshalb wird die Kooperation nicht ernsthaft von Politik und Verwaltung verfolgt, was zu einer unzureichenden Ausstattung mit finanziellen und personellen Ressourcen führt. Hinzu kommt das Problem der Abgrenzung des Handlungsraumes. Dieser Raum orientiert sich meist nicht an funktionalen Erfordernissen, sondern kommt eher zufällig auf Grund gemeinsamer Interessen regionaler Akteure zustande. Am Beispiel regionaler Entwicklungskonzepte aus Mecklenburg-Vorpommern konnte gezeigt werden, dass trotz sehr unterschiedlicher räumlicher Ausdehnung immer die gleichen Konzepte verfolgt wurden (HOFFMANN 2004, S. 74 f.).

In neueren regionalwissenschaftlichen Arbeiten wird die Innovationskraft regionaler Kooperationen, mit der die Kooperationen traditionell begründet werden, angezweifelt. Dies ergibt sich zum einen aus dem Widerspruch zwischen Innovation und Konsens (FÜRST/KNIELING 2004) und zum anderen aus Schwierigkeiten, Innovationen in nicht-innovativen Milieus (SIEBEL et al. 1999, S. 167) zu erzeugen. „Konsensorientierung kann Innovationsprozesse und notwendige Reformen behindern, weil Innovationen mit Verteilungsproblemen belastet sind, es also Gewinner und Verlierer gibt“ (FÜRST/KNIELING 2004, S. 280). Dies betrifft sowohl Sach- als auch institutionelle Fragen. Wenn die Verlierer, die eine Entwertung ihrer Funktion, ihres Sach- und Humankapitals befürchten, nicht ausreichend entschädigt werden, werden sie den Prozess drosseln oder blockieren. Die strukturellen Gegensätze von Innovation und Konsens umfassen Vielfalt, Inklusivität, Instabilität, geringe Institutionalisierung auf Seiten der Innovation und Homogenität, Exklusivität, Stabilität und starke Institutionalisierung auf Seiten des Konsenses. Auch wenn Möglichkeiten bestehen, diesen Konflikt abzumildern, kann er jedoch nie ganz aufgelöst werden. Der zweite Grund, warum regionale Kooperationen Innovationen erschweren, liegt an den beteiligten Akteuren. Innovation soll in Kooperation mit den Akteuren erzeugt werden, deren Problemdefinition, Lösungsvorstellungen und Handlungsweisen verändert werden sollen. Da Innovationen selten mit den herrschenden Orientierungen und Interessen zu vereinbaren sind, blockieren die betroffenen Akteure den Prozess und ein nicht-innovatives Milieu entsteht.

Insbesondere den Ansätzen in dünn besiedelten, peripheren Räumen wird nachgesagt, dass die Kooperationen lediglich auf Grund der Anforderungen von Förderprogrammen und zum Lobbying bei staatlichen Akteuren erfolgen (ARL 1998, S. 1; DANIELZYK 1999, S. 583). Dabei kann auch von Scheinkooperationen gesprochen werden, wenn nach Aufnahme in ein Förderprogramm jeder Akteur seine eigenen Projekte umsetzt. Dies bestätigen auch Erfahrungen aus der Regionalpolitik in Öster-

reich: „Das verbindende Moment der Mitgliedschaft lag oft mehr bei den erhofften Förderungen als bei Inhalten oder gar Strategien“ (SALCHNER 2007, S. 50). Hinzu kommt die geringe Verwaltungskraft der relativ kleinen Akteure in dünn besiedelten, peripheren Räumen. Dadurch entstehen vergleichsweise hohe Kosten regionaler Abstimmungsprozesse. BOSE/WIRTH (2006, S. 22) weisen auf der Basis der Erfahrungen mit kooperativer Regionalpolitik im zentralen Erzgebirge darauf hin, dass Kooperation vor allem dann gut funktioniert, wenn Fördergelder eingeworben oder eigene Interessen gegenüber übergeordneter Ebenen vertreten werden sollen. Kooperation bei den konfliktreichen Themen einer Anpassung an eine abnehmende Bevölkerungszahl, wenn es z. B. um Schulschließungen geht, scheint dagegen kaum realistisch. Erfahrungen aus Modellvorhaben der Raumordnung weisen in die gleiche Richtung (ADAM 2006, S. 112). Demnach besteht zwar vielfach eine prinzipielle Kooperationsbereitschaft, bei konkreten Fragen dominiert dann aber wieder einseitiges Handeln.

Im Zusammenhang mit der Bevölkerungsschrumpfung werden regionale Kooperationen außerdem als besonders schwierig angesehen, da wegen des Nebeneinanders von Wachstum und Schrumpfung heterogene Interessenlagen bestehen und da der Konkurrenzkampf um die geringer werdende Anzahl Einwohner zunimmt. Die Erfahrungen aus den Modellregionen der Raumentwicklung (ADAM 2006; KOCKS 2007) sowie aus der Regionalpolitik im zentralen Erzgebirge (BOSE/WIRTH 2006) unterstützen diese Vermutung. „Allerdings erweist es sich selbst in solchen Regionen, in denen durchweg alle Kommunen große Versorgungsprobleme haben als schwierig, Eingeständnisse in die Unzulänglichkeiten des kommunalen Alleingangs in interkommunale Taten umzusetzen“ (ADAM 2006, S. 106). Daher ist davon auszugehen, dass das Potenzial, das eine regionale Funktionsteilung zur Aufrechterhaltung der Versorgung hat, meist nicht abgerufen wird. So konnte bspw. in einer Fallstudie zum funktionsteiligen zentralen Ort Suhl/Zella-Mehlis keine abgestimmte Funktionsteilung festgestellt werden (BARTSCH 2007).

Des Weiteren fördern Regelungen und Anreizsysteme ein konkurrierendes Verhalten (EINIG 2003, S. 482). Dies betrifft das Steuer- und Abgabensystem, Fördergelder, staatliche Zuweisungen und Investitionen. Demnach liegt es im Interesse der Gemeinden, um einkommensstarke Einwohner, Beschäftigte und Unternehmen zu konkurrieren, um die Einnahmen zu maximieren. Zu diesem Zweck werden bspw. preiswertes Bauland und soziale Infrastrukturen angeboten. Laut HÄUßERMANN/SIEBEL (1994, S. 36) herrscht diese Strategie der interkommunalen Konkurrenz bei Städten vor, um Schrumpfung wieder in Wachstum zu verwandeln.

Der Demographische Wandel lässt zwar allgemein die Einsicht wachsen, dass verstärkte Kooperationen erforderlich sind. „Doch obwohl Einvernehmen über Sinn und Nutzen von Kooperationen zu bestehen scheinen, scheitern sie in der Praxis immer wieder an Egoismen von Akteuren, politischer Rahmenbedingungen oder unlösbaren Aus-

handlungsprozessen“ (HOLLBACH-GRÖMIG et al. 2005, S. 19). Dabei ist nicht der objektive Problemdruck, sondern die subjektive Wahrnehmung, die bei möglichst vielen regionalen Akteuren identisch sein sollte, entscheidend (FÜRST 2001a, S. 93).

Eine theoretische Erklärung dieser Kooperationsprobleme bietet die Verhandlungstheorie. BRAUN 1999, S. 214 ff.) spricht auch vom Kooperationsdilemma, das durch die Einigung auf dem kleinsten gemeinsamen Nenner, den Schutz der Bestände und Ergebnisse nahe des Status quos gekennzeichnet ist. Demnach sind umfassende Problemlösungen mit dieser Interaktionsform nicht zu erwarten, so dass einseitiges Handeln die Reaktion auf den Demographischen Wandel bestimmt.

Die Anwendbarkeit des Coase-Theorems zur Begründung der Kooperation ist an Restriktionen gekoppelt, die sich nur schwer von der Marktwirtschaft auf politische Aushandlungsprozesse übertragen lassen. Eine Voraussetzung für die Anwendung des Theorems besteht in der stetigen Anzahl von möglichen Lösungen oder der Möglichkeit von Ausgleichzahlungen (SCHARPF 1993, S. 61). Ersteres ist auf Grund physischer Eigenschaften (z. B. optimale Betriebsgrößen) häufig nicht der Fall. Letzteres ist ebenfalls kaum möglich, wenn Kosten und Nutzen nicht monetarisierbar oder Ausgleichzahlungen aus normativen Gründen nicht akzeptabel sind. Daher sind häufig Koppelgeschäfte nötig, die verschiedene Projekte mit komplementären Kosten-Nutzen-Bilanzen zu Verhandlungspaketen kombinieren. Durch solche Paketlösungen lassen sich aber auch Ergebnisse realisieren, die nicht wohlfahrtsoptimal sind oder der Wohlfahrt sogar schaden (BENZ et al. 1992, S. 73 f.). Die Voraussetzung für Koppelgeschäfte ist die Verknüpfbarkeit von Entscheidungen mit anderen Politikfeldern, was angesichts der sektoralisierten Verwaltung und der kurzfristigen Orientierung der Politik schwierig ist (BENZ et al. 1992, S. 40). Ein Vorteil besteht, wenn der Regierungschef bzw. Bürgermeister, der auch ressortübergreifend entscheiden kann, die Verhandlung führt.

Darüber hinaus tritt das Verhandlungsdilemma auf (BENZ et al. 1992, S. 20 f.; SCHARPF 1993, S. 65 f.). Die Voraussetzung für ein wohlfahrtsoptimales Verhandlungsergebnis besteht darin, dass die Verhandlungspartner offen ihre Präferenzen äußern und nach neuen Lösungen suchen. Rationale Akteure werden allerdings im Rahmen ihrer Verhandlungstaktik versuchen, ihren Nutzen einer Lösung möglichst gering und ihre Kosten möglichst hoch anzugeben. Ein gutwilliger Akteur, der mit offenen Karten spielt, läuft Gefahr, übervorteilt zu werden. Optimale Verhandlungsergebnisse setzen ein hohes Maß an Vertrauen voraus, das sich aber erst langfristig aus guten Erfahrungen entwickeln kann. Hinzu kommt das Problem der großen Zahl Beteiligter, die in der Regionalpolitik mit einer Vielzahl von Kooperationspartnern üblich ist. Spieltheoretisch kann nachgewiesen werden, dass mit der Anzahl der Beteiligten die Schwierigkeit der Konfliktlösung und Informationsverarbeitung exponentiell zunimmt. Die Vetospielertheorie weist darüber hinaus darauf hin, dass die Probleme mit den

Interessensunterschieden zwischen den Kooperationspartnern zunehmen (TSEBELIS 2002). Dies ist auf Grund der räumlichen Dimension der Region und der Heterogenität (Wachstum/Schrumpfung oder Stadt/Umland) des Aktionsraumes in der Regionalpolitik der Fall.

Coase geht des Weiteren von sich schneidenden Nutzenfunktionen aus. Bei Interessenskonflikten ist dies jedoch nicht der Fall. „Sobald also systemrationale Lösungen nur eine geringe Schnittmenge mit dem aggregierten individuellen Nutzen aufweisen, haben auch Netzwerke, die im Prinzip die Voraussetzungen für Problemlösungen entwickelt haben, Schwierigkeiten annehmbare Lösungen zu finden“ (BRAUN 2000, S. 139). Wenn in der Regionalpolitik Standortentscheidungen getroffen werden müssen, ist damit immer ein Verteilungskonflikt verbunden, da Kosten und Erträge nicht regional homogen anfallen (BENZ 1992, S. 99). Des Weiteren besitzen die beteiligten Akteure ein ausgeprägtes Bewusstsein, dass es sich bei der Regionalpolitik um ein Nullsummenspiel handelt. Fördergelder, Infrastruktureinrichtungen oder Baulandausweisungen, die den anderen mehr zugesprochen werden, werden als eigener Verlust wahrgenommen. „Bei Infrastrukturmaßnahmen oder Standortentscheidungen für Technologiezentren ist deshalb eine interkommunale Kooperation unwahrscheinlich. Kollektive Rationalität (positive Entwicklungseffekte in der gesamten Region) und individuelle Rationalität (wahlpolitisch relevante Aushandlungserfolge in den Grenzen der eigenen Kommune) fallen auseinander“ (EICHNER et al. 1995, S. 222).

In Verhandlungssystemen tauchen immer Verteilungskonflikte auf. Im günstigsten Fall geht es um die Verteilung von Kooperationsgewinnen und im ungünstigsten um Umverteilungen von Beständen (BENZ et al. 1992, S. 76 ff.). Letzteres gestaltet sich nicht nur auf Grund des in Kapitel 4.1.2 beschriebenen Endowment Effect als schwierig, sondern auch weil die Ausgangsposition als ungerecht empfunden und diese zum eigenständigen Problem gemacht werden kann. Daher werden auch Ausgleichzahlungen zur Verhinderung von einseitigen negativen Handlungen in der Praxis nicht angeboten. Gleiches gilt für positive externe Effekte von Handlungen, wenn keine Möglichkeiten bestehen, andere Nutzer auszuschließen. Wenn durch Regionalpolitik allerdings öffentliche Güter entstehen sollen, ist ein Ausschluss vom Nutzen definitionsgemäß unmöglich. Betroffen sind standortunspezifische Güter, bei denen die Wegekosten irrelevant sind und Trittbrettfahrertum möglich ist, wie z. B. Fernstraßen, Theater, Museen, Krankenhäuser etc. Technische Infrastrukturen erlauben hingegen über die Anbindung eine Ausschließbarkeit.

Eine weitere Voraussetzung für die Kooperation ist, dass die Beteiligten die Kosten und Nutzen kennen, um sie gerecht aufzuteilen (BENZ et al. 1992, S. 99). Häufig kann der Nutzen aber nur von einer abstrakten Theorie abgeleitet werden, wie bspw. bei der regionalen Arbeitsteilung. Sekundäre Effekte, wie Standortvorteile bzw. -nachteile oder der Zuzug bzw. Wegzug von Einwohnern, können meist nicht nachgewiesen

werden (SCHWARTING/KRÖKEL 2006, S. 79). Bei den Kosten gilt es außerdem nicht nur die Bereitstellungskosten zu kennen, sondern auch die Opportunitätskosten, die sich aus dem Unterlassen konkurrierender einseitiger Handlungen ergeben, wie z. B. die Ausweisung von Bauflächen. Hinzu kommt, dass die Kosten häufig sofort anfallen, während der Nutzen regionaler Kooperationen meist unsicher und eher langfristig zu erwarten ist (DILLER 2001, S. 40).

Ein weiteres Problem ist das Verständnis von Wohlfahrt in der Theorie zur Begründung von Kooperationen. Die Wohlfahrt ergibt sich dabei aus dem aggregierten Nutzen der Beteiligten. Daher sind Lösungen auf Kosten Dritter, die nicht beteiligt sind, möglich (FÜRST 2001a, S. 93). Außerdem wird das Kaldor-Kriterium zur Bewertung der Verhandlungsergebnisse angelegt. Demzufolge sind Entscheidungen dann positiv zu bewerten, wenn der Netto-Nutzen der Begünstigten höher liegt als der Netto-Verlust der Benachteiligten. Dies wirft jedoch das Problem des interpersonellen Nutzenvergleichs auf (BENZ et al 1992, S. 15). In der Politik können Kosten und Nutzen meist nicht in Geldwerten ausgedrückt werden, sondern Werte, Ideen, Versorgungsgrade, Legitimation, Zufriedenheit etc. sind relevant.

BENZ et al. (1999, S. 123 ff.) identifizieren in ihrer Theorie der Regionalisierung drei induzierte Spannungslagen, die sich durch die weiche Institutionalisierung der regionalen Ebene ergeben und regionale Kooperation erschweren. Zunächst beschreiben sie das Mehrebenenproblem, dass Personen, die auf regionaler Ebene miteinander verhandeln, gleichzeitig einer Organisation angehören, deren Zielen sie verpflichtet sind. Wenn nun der Handlungsspielraum dieser Personen gering ist, müssen sie auf der Position ihrer Organisation beharren und können nicht flexibel verhandeln. Damit orientieren sich die Beteiligten eher am *Bargaining* statt am *Problem-solving*²¹. Außerdem sind Entscheidungsblockaden und defizitäre Politikergebnisse durch die Politikverflechtung²² zu befürchten. Die zweite Spannungslage betrifft die Politiküberforderung. Demnach werden konfliktträchtige Themen ausgeblendet, die Themen an die verfüg-

²¹ Bargaining und Problem-solving sind zwei Idealtypen von Verhandlungen (SCHARPF 1994, S. 391 ff.). Beim Bargaining steht der Kompromiss bei Maximalforderungen im Mittelpunkt. Beim Problem-solving wird hingegen nicht nach einem Kompromiss zwischen bestehenden Verhandlungspositionen, sondern nach neuen Lösungen gesucht, die dem gemeinsamen Interesse am besten entsprechen.

²² Die Politikverflechtung bezieht sich auf die Abhängigkeit von Entscheidungen auf höherer Ebene von Regierungen unterer Ebenen, deren Eigeninteresse nicht durch ein Repräsentationsprinzip gefiltert wird (SCHARPF 1985). Problemunangemessene Entscheidungen werden wahrscheinlich, da auf Grund der Anzahl Vetospieler eine Abweichung vom Status quo schwierig ist. Darüber hinaus wird davon ausgegangen, dass sich die Verhandlungsstrategie der Akteure nicht am Problem-solving, sondern am Bargaining orientiert. Das heißt, dass nicht die beste Lösung für den Gesamt- raum im Mittelpunkt steht, sondern dass jede Regierung den Nutzen für den eigenen Zuständigkeitsbereich maximieren möchte.

bare Problemlösungskapazität angepasst und Konflikte vertagt, indem Ergebnisse abstrakt bleiben. Drittens tritt das Problem der Stabilität und Institutionenkonkurrenz regionaler Entwicklungsinitiativen auf. Dieses Problem entsteht, wenn bestehende Organisationen die regional behandelten Themen für sich beanspruchen. Außerdem ist die regionale Politik abhängig von der Mitwirkungsbereitschaft anderer Organisationen, die sie gleichzeitig durch Ressourcenbindung und Kompetenzabgabe belastet. Diese theoretischen Erkenntnisse werden auch durch eine Befragung von Vertretern regionaler Kooperationen bestätigt (DILLER 2001, S. 155).

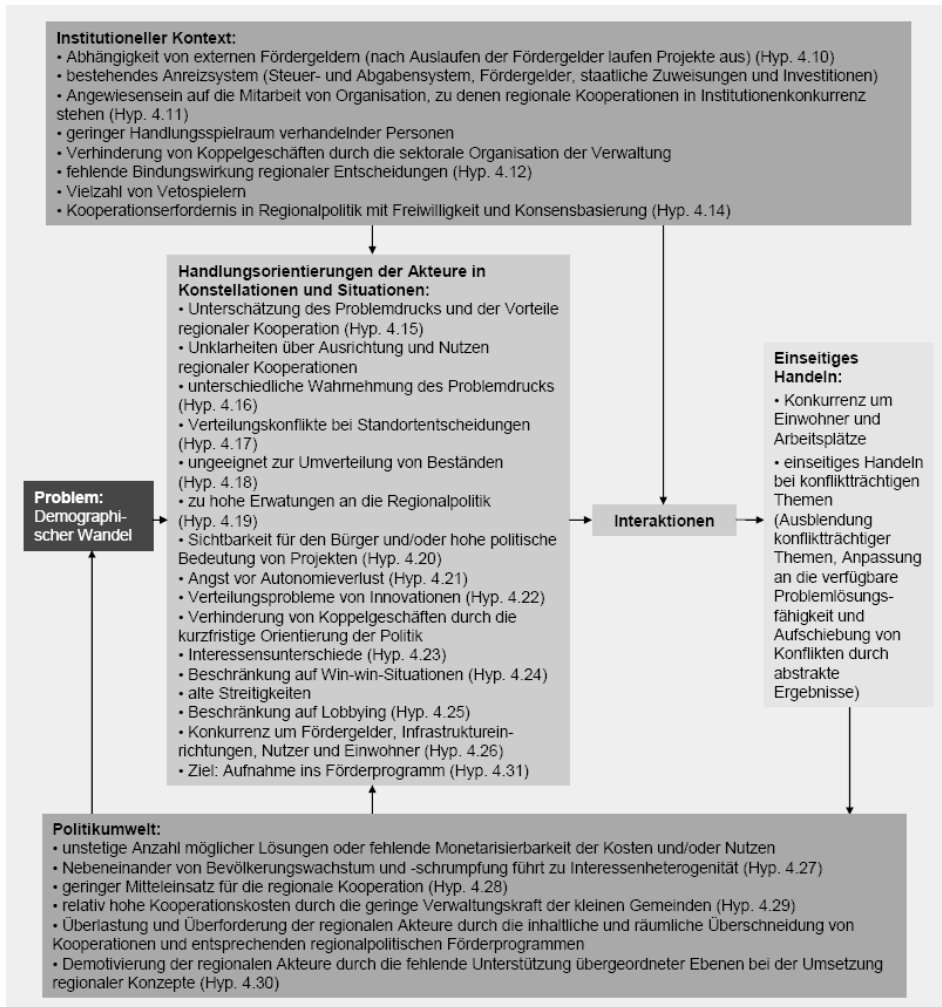


Abbildung 14: Theoretisch begründeter Erklärungsansatz zum einseitigen Handeln bei der regionalen Reaktion auf den Demographischen Wandel (die Hypothesennummern in Klammern beziehen sich auf die Hypothesen, für die in den Fallstudien empirisches Material erhoben und analysiert wurde; Kap. 6.2.2.4).

Insgesamt kann einseitiges Handeln als Interaktionsform mit den folgenden theoretisch abgeleiteten Faktoren (Abb. 14) erklärt werden.

4.4.3 Fazit

Auf der einen Seite werden regionale Kooperationen in der wissenschaftlichen Literatur vielfach gefordert, da insbesondere in dünn besiedelten, peripheren Regionen ihre Notwendigkeit durch den Demographischen Wandel ansteigt. Auf der anderen Seite erscheint einseitiges Handeln in der Reaktion auf den Demographischen Wandel vorzuherrschen, da – wie durch bisherige empirische und theoretische Erkenntnisse bestätigt – die Konsensfindung im Rahmen der bestehenden Institutionen schwierig ist. Bei der Wahl der Interaktionsform spielt jedoch die konkrete institutionelle Ausgestaltung der regionalen Kooperation und des Schattens der Hierarchie eine wichtige Rolle (SCHARPF 1993, S. 70 f.). Dadurch ergeben sich die Merkmale des Verhandlungssystems, die die Eintrittsbedingungen, Austrittsbedingungen, Entscheidungsregeln, Entscheidungsverbindlichkeit und Ausschließlichkeit der Zuständigkeit umfassen (GOETZ 1995, S. 146). Dieser institutionelle Kontext kann sich von Region zu Region und von Förderprogramm zu Förderprogramm unterscheiden. Insgesamt können ca. 150 verschiedene Förderprogramme identifiziert werden, die auf die Entwicklung des ländlichen Raumes und der Wirtschaft ausgerichtet sind (THIEMANN 2007, S. 15).

Neben den Interaktionsformen Kooperation und einseitiges Handeln können in der Regionalpolitik weitere Formen eine Rolle spielen. Dazu gehört vor allem die hierarchische Steuerung durch das Land bei der Vergabe von Fördermitteln. Es bestehen bspw. auch Forderungen, die Mittelzuweisung an regional abgestimmte Konzepte oder Zielvereinbarungen zwischen Region und Land zu binden (BEIRAT FÜR RAUMORDNUNG 2005, S. 9; KOCKS 2007, S. 30). Außerdem können die institutionellen Rahmenbedingungen zu Kommunalfusionen führen. Angesichts der Schwierigkeiten regionaler Kooperation wird dies teilweise zur Reaktion auf den Demographischen Wandel für nötig gehalten (BEIRAT FÜR RAUMORDNUNG 2005, S. 10; FAHRENKRUG/MELZER 2006, S. 122f; KERSTING 2006, S. 38). In Brandenburg werden bspw. 200 Euro pro Einwohner bei einer Gemeindefusion gezahlt (KOCKS 2006, S. 100), was bei der Finanzknappheit zu Gemeindezusammenschlüssen geführt hat. Außerdem können sich Kleinstädte zusammenschließen, um in der Zentrale-Orte-Hierarchie aufzusteigen, wie das Beispiel der Fusion der Städte Leinefelde-Worbis zu einem Mittelzentrum gezeigt hat (SCHRÖDER/SINNING 2007, S. 141). Darüber hinaus können interregionale Wettbewerbe um Fördermittel ein geeignetes Instrument sein, um dabei zu helfen, innovative Entwicklungskonzepte zu entwickeln und umzusetzen (MÜLLER/WIECHMANN 2003, S. 119). Ein solcher Wettbewerb um öffentliche Mittel scheint ebenfalls angebracht, um die knapper werdenden Ressourcen effizienter zu verteilen (KUJATH/SCHMIDT 2007).

Die Einbettung regionaler Handlungen in hierarchisch erzeugte Regelungen, Anreizsysteme und Wettbewerbe beinhaltet aber auch einige Gefahren (DILLER 2001, S. 162 ff. und 2004, S. 272). Zunächst besteht das Problem der Sektoralisierung auf den übergeordneten Ebenen. Dadurch gibt es von verschiedenen Ressorts initiierte und geförderte integrierte, regionale Entwicklungsansätze und Förderinstrumente, wie z. B. vom Landwirtschafts-, Wirtschafts-, Raumordnungs-, Bildungs- oder Umweltministerium. Diese Ansätze überschneiden sich sowohl inhaltlich als auch räumlich, was zu einer Überlastung und Überforderung regionaler Akteure führen kann. Die Analyse regionaler Entwicklungskonzepte aus Mecklenburg-Vorpommern verdeutlicht dieses Problem (HOFFMANN 2004, S. 72). Die zweite Gefahr betrifft das Selbststeuerungs- und Emanzipationsdilemma. Dieses Dilemma besagt, dass zwar einerseits selbsttragende regionale Entwicklungsinitiativen entstehen sollen. Andererseits entwickeln sich diese selten spontan, so dass ein Anreizsystem geschaffen wird. Durch diese Fördermöglichkeiten werden Inhalte vorgegeben und die Abhängigkeit von externen Mitteln erzeugt. In der Folge wird die Orientierung an spezifisch regionalen Problemen und Potenzialen erschwert sowie eine Subventionsmentalität gefördert. Die übergeordneten Ebenen behalten sich das Letztentscheidungsrecht bezüglich der Ressourcenzuweisung vor. Dadurch kann die Motivation der regionalen Akteure sinken, wenn eine Rückkopplung der regionalen Konzepte mit der übergeordneten Politik nicht gelingt. Schließlich besteht das Selektivitätsproblem. Damit wird der Umstand angesprochen, dass die Regionen die meiste Förderung erhalten, die ohnehin bereits funktionierende regionale Strukturen aufweisen. Denn dadurch können sie effektive Lobbyarbeit leisten und erfolgreich an Wettbewerben teilnehmen.

Ein weiterer Grund, warum bei der regionalen Reaktion auf den Demographischen Wandel nicht nur die Interaktionsformen Kooperation und einseitiges Handeln, sondern auch hierarchische Koordination eine Rolle spielt, ist die Bedeutung der Landkreise. Die Landkreise sind prädestiniert für die Regionalpolitik, auch wenn sie in den wissenschaftlichen Diskussionen kaum eine Rolle spielen (DILLER 2001, S. 269). Der räumliche Zuschnitt ist insbesondere in dünn besiedelten, peripheren Räumen häufig größer, als das, was als regional bezeichnet wird und zur Raumabgrenzung von Leader-Gebieten dient. Diese Kommunalverbände übernehmen die Aufgaben, die für die einzelnen Gemeinden zu aufwendig sind. Direkte Wahlen von Landkreisvertretern ermöglicht die demokratische Legitimation ihrer Handlungen. Außerdem besitzen Landkreise eine lange Tradition in den meisten Feldern regionaler Entwicklungspolitik und sind damit nicht nur querschnitts-, sondern auch umsetzungsorientiert. Dazu wurde in der Vergangenheit eine Vielzahl von Kreisentwicklungskonzepten erarbeitet. „Die Kombination aus Vollzugskompetenz, Querschnittsorientierung und politischer Legitimation macht sie geradezu prädestiniert für die Aufgabe des Regionalmanagements“ (DILLER 2001, S. 269). Kreise werden allerdings teilweise als artifizielle Gebilde

angesehen und spielen bei der Identifikation der Bürger eine geringe Rolle (KERSTING 2006, S. 38).

Da die Landkreise genau wie regionale Entwicklungsinitiativen die wirtschaftliche, soziale, kulturelle und ökologische Entwicklung ihrer Region verfolgen, werden sie in dieser Arbeit ebenfalls als regionale Entscheidungsstrukturen der Regionalpolitik angesehen (Kap. 2.1.1). Daher werden auch Handlungen von Landkreisen für die empirische Erhebung regionaler Reaktionen auf den Demographischen Wandel berücksichtigt.

4.5 Verfolgte Planungsmodelle in der Regionalpolitik

Abschließend ist von Interesse, welches Planungsmodell bei der Reaktion auf den Demographischen Wandel verfolgt wird. Dabei geht es darum, wie regionale Reaktionen entwickelt werden. Vor dem Hintergrund der planungstheoretischen Diskussion besteht ein Spannungsbogen aus integrierten, rationalen Modellen auf der einen und fragmentierten, inkrementalistischen Modellen auf der anderen Seite (FALUDI 1973, S. 150 ff.). Einen ähnlichen Gegensatz beschreiben Begriffe wie deduktive und induktive Planung (DILLER 2001, S.122 ff.) oder lineare und adaptive Strategieentwicklung (WIECHMANN 2008, S. 16 ff.).

Das erste Modell entspricht dem traditionellen Ideal eines Planungsprozesses, der durch ein rational-lineares Phasenschema mit den folgenden Schritten abgebildet werden kann: Problemwahrnehmung, Problemdefinition, Bestandsaufnahme (Beschreibung und Prognose), Zielformulierung, Alternativenentwicklung und Prognose der Wirkungen der Alternativen, Bewertung der Alternativen anhand der Ziele, Auswahl einer Alternative und Entscheidung, Vollzug und Erfolgskontrolle (FÜRST 2001b, S. 25 f.). Diese integrierte Entwicklungsplanung ist langfristig orientiert und auf die Integration der verschiedenen Sektoren angelegt.

Vertreter des zweiten Modells einer fragmentierten, inkrementellen Planung kritisieren das rational-lineare Phasenschema und lehnen es als unrealistisch ab. Stattdessen sollen relativ unkoordiniert Projekte ohne großes Konfliktpotenzial zügig umgesetzt werden. Dazu orientieren sich die Ziele am politisch Durchsetzbaren, werden die einzelnen Sektoren separat behandelt und wird auf akute Missstände reagiert.

4.5.1 Strategische Planung

Die strategische Planung wird hier als analytisch-rationales Planungsmodell verstanden (z. B. MEYER ZUM ALTEN BORGLOH 2005; RITTER 2006). Damit ist ein analytisch-rationaler Management- und Lernprozess gemeint, der aus den führenden Business-Schulen der USA stammt (z. B. ANSOFF 1965; CHANDLER 1962). Der Ansatz wurde dann auf Planungen im öffentlichen Sektor übertragen (BRYSON/ROERING 1987).

Dieses Planungsmodell baut auf einer fokussierten Bestandsaufnahme und Prognose der relevanten Themen auf. Es werden Optionen entwickelt, Leitbilder entworfen und Ziele definiert, was zu einer klaren Zielorientierung des Handelns führen soll. Die Ziele werden programmiert, wobei die Detailplanung den Projektverantwortlichen überlassen wird. Im Bewusstsein begrenzter Rationalität wird ein Controlling durchgeführt, das die Umsetzung, Wirkung und Ziele/Prämissen überprüft. Trotz eines integrativen Ansatzes werden Prioritäten gesetzt sowie Schlüsselthemen und -projekte definiert. Die Steuerung erfolgt nicht durch hoheitlichen Zwang, sondern durch Information, Überzeugung und Selbstbindung. Mit der deutlichen Handlungsorientierung, der breiten Einbeziehung unterschiedlichster Akteure, der Berücksichtigung externer Chancen/Risiken und interner Stärken/Schwächen sowie heutiger und künftiger Wettbewerber unterscheidet sich der neuere Typ strategischer Planung von der integrierten Entwicklungsplanung oder Synoptik aus den 1960er Jahren, die heute kaum noch Anwendung findet (BRYSON/ROERING 1987, S. 9; RITTER 2006, S. 140 f.). Diese strategische Planung entspricht den Leitgedanken bei der Erstellung und Umsetzung regionaler Entwicklungskonzepte (REK). Daher werden auch in Förderrichtlinien entsprechende Verfahrensschritte vorgegeben, wie z. B. zur Erstellung eines Integrierten Ländlichen Entwicklungskonzeptes (ILEK) oder einer Gebietsbezogenen Ländlichen Entwicklungsstrategie (GLES). KAHL/JANOTTA (2006) zeigen dies am Beispiel des ILEK Ostprignitz-Ruppin. Hier wurde versucht, eine klare inhaltliche und räumliche Schwerpunktsetzung auf der Basis einer SWOT-Analyse vorzunehmen. Die Projektauswahl erfolgt dann darauf aufbauend auf einem Bewertungssystem, wodurch eine Prioritätenliste erstellt wird. Im Rahmen der Modellvorhaben zur Erarbeitung regionaler Anpassungsstrategien der Daseinsvorsorge an den Demographischen Wandel wurden ähnliche Arbeitsschritte gefördert (GUTSCHE et al. 2008). Dazu gehörten eine Bestandsaufnahme und Trendprognose, Szenarientwicklung sowie die Aufstellung einer politisch verbindlichen Zielvereinbarung.

Strategische Planung ist einerseits langfristig orientiert, was angesichts des Zeithorizonts demographischer Prozesse erforderlich und wegen ihrer relativ guten Prognostizierbarkeit möglich erscheint. Andererseits bleibt sie offen für Revisionen und Lerneffekte, indem die Planungen im Sinne eines Controllings ständig überprüft werden. Damit weist sie eine gewisse Flexibilität auf, die auf Grund unsicherer kleinräumiger Prognosen bedeutsam ist. Diese Flexibilität betonen HÄUßERMANN/SIEBEL (1987, S. 250) für Reaktionen auf die Bevölkerungsschrumpfung in der Stadt: „Nicht, ob die Planung das wirklich Richtige tut, sondern ob sie es gegebenenfalls auch wieder rückgängig machen könnte, nicht der Grad der Gewißheit, sondern das Ausmaß, in dem Irrtum erlaubt wird, also der Grad der Revidierbarkeit bestimmt die Rationalität von Politik.“

In der wissenschaftlichen Diskussion zum Demographischen Wandel wird die Entwicklung langfristiger Leitbilder und Handlungskonzepte zur Überzeugung und Motivation

der Akteure und der Öffentlichkeit sowie zur Maßnahmenkoordination und zum effizienten Mitteleinsatz als wichtig angesehen (z. B. BBR 2005, S. 113 ff.; DANIELZYK/WINKEL 2003, S. 133 ff.; KOCKS 2007, S. 30 f.; MÜLLER/WIRTH 2007, S. 181 ff.). Die Empfehlung für langfristige, proaktive regionale Konzepte für den Bereich der Bevölkerungsabnahme verdeutlicht das folgende Zitat: „Wer sich frühzeitig mit langfristiger Orientierung auf die Schrumpfung einstellt und mit seinen Nachbarn gemeinsame Konzepte entwickelt, wird die Folgen für Infrastruktur und Siedlungsentwicklung sehr viel besser bewältigen können als bei Vernachlässigung strategischer Vorwärtsentscheidungen“ (HAHNE 2004, S. 35).

Anhand der Erfahrungen in verschiedenen Modellvorhaben zum Demographischen Wandel schlagen MÜLLER/WIRTH (2007, S. 181 ff.) das Instrument der Integrierten Regionalen Anpassungsstrategie (INRAS) vor. Diese Strategie „ist ein gemeinde- und themenübergreifendes Konzept zum Umgang mit dem demographischen Wandel und seinen Folgen, das langfristig orientiert ist, auf der gezielten Anwendung von Instrumenten beruht und die Nutzung regionaler Potenziale einschließt“ (MÜLLER/WIRTH 2007, S. 181). Dieser strategische Ansatz beinhaltet eine Bestandsaufnahme, Bevölkerungsprognosen, ein Leitbild zukünftiger Entwicklungen sowie ein Maßnahmenprogramm inklusive Schwerpunktsetzungen und intersektoraler Abstimmung. Damit gleicht die INRAS methodisch den regionalen Entwicklungskonzepten (REK), setzt aber andere inhaltliche Schwerpunkte, da der Demographische Wandel im Mittelpunkt stehen soll.

Integrierte Ansätze scheinen auch vor dem Hintergrund abnehmender öffentlicher Mittel und der Bestrebung des Ausbaus multifunktionaler Infrastrukturen sinnvoll²³. Dabei bieten die wenig sektoralisierten kleinen Kommunalverwaltungen und der große Einfluss der Bürgermeister in dünn besiedelten, peripheren Räumen gute Voraussetzungen.

Des Weiteren wird insbesondere für dünn besiedelte, periphere Räume eine klare Prioritätensetzung gefordert. Hierbei wird eine Konzentration auf die Aufrechterhaltung der Versorgungsqualität in den Bereichen Bildung, öffentliche Sicherheit und medizinische Versorgung im Sinne von Mindeststandards favorisiert (BEETZ 2006a, S. 31; BEIRAT FÜR RAUMORDNUNG 2005, S. 10; WEITH 2007, S. 236). Eine weitere Prioritätensetzung beinhaltet die Forderung nach einer Konzentration der Wirtschaftsförde-

²³ Dass integrierte Ansätze erforderlich sind, ist auch ein Konsens der Arbeitsgruppen der ARL zur demographischen Entwicklung in Nordostdeutschland (KUJATH/SCHMIDT 2007, S. 280) und in Sachsen, Sachsen-Anhalt und Thüringen (POHLE/SEDLACEK 2007, S. 244). Außerdem wird dies in einer Entschließung des BEIRATES FÜR RAUMORDNUNG (2005, S. 10) und auf einem Workshop der EU (EUROPEAN COMMUNITIES 2007, S. 6) gefordert.

rung auf Wachstumskerne und der Infrastrukturentwicklung auf Ankerstädte im Zuge einer räumlichen und inhaltlichen Schwerpunktsetzung (Abschnitt 4.2.1).

Die folgende Übersicht (Abb. 15) zeigt, wie die Verwendung des strategischen Planungsmodells vor dem Hintergrund der theoretischen Diskussion begründet werden kann:

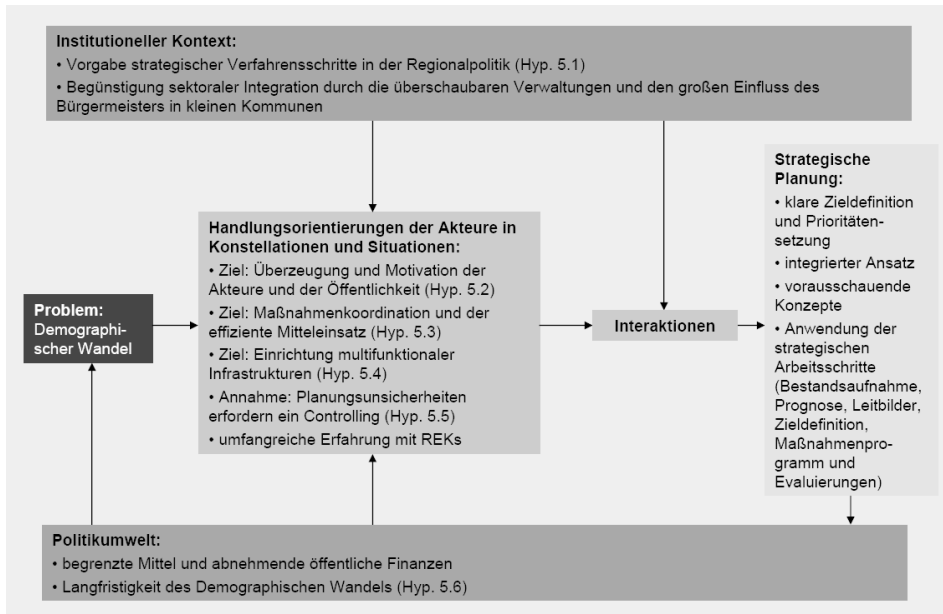


Abbildung 15: Theoretisch begründeter Erklärungsansatz zur Anwendung strategischer Planung bei der regionalen Reaktion auf den Demographischen Wandel (die Hypothesennummern in Klammern beziehen sich auf die Hypothesen, für die in den Fallstudien empirisches Material erhoben und analysiert wurde; Kap. 6.2.2.5).

4.5.2 Inkrementalismus

Dem analytisch-rationalen Modell der strategischen Planung steht der Inkrementalismus gegenüber, der auf LINDBLOM (1973) mit seiner *Science of Muddling Through* zurückgeht. Planung wird hierbei als ein schrittweiser, pragmatischer Prozess verstanden, der mit unkoordinierten, kleinen Schritten auf den Abbau konkreter Missstände abzielt. Dieser Ansatz beansprucht, eher der Realität mit bounded rationality (SIMON 1964) sowie mit der auf die Tagespolitik und die nächsten Wahlen fokussierten politischen Aushandlungsprozesse zu entsprechen. LINDBLOM (1973, S. 152 f.) hält den analytisch-rationalen Planungsansatz für unrealistisch und entwickelte die Methode der *Successive Limited Comparisons*, die er als Normalfall der Praxis bezeichnet. Dabei wird die Trennung von Ziel- und Maßnah-

menwahl aufgehoben. Es wird analysiert, welche Politikalternative zur Erreichung welcher Ziele beiträgt und nicht umgekehrt (ebd., S. 155 ff.). Dadurch sollen die Probleme bei der Zielfindung, wie normative Unterschiede der Beteiligten, die Konkretisierung und Gewichtung von Zielen, vermieden werden. Um den Planungsaufwand weiter zu reduzieren, werden lediglich die Alternativen berücksichtigt, die nur geringfügig vom Status quo abweichen. Starke Veränderungen provozieren starken Widerstand derer, die dadurch benachteiligt werden, und sind politisch nicht durchsetzbar. Außerdem bestehen lange Erfahrungen mit dem Status quo, so dass durch leichte Veränderungen das Risiko reduziert wird und inkrementelle Lernprozesse ermöglicht werden. Des Weiteren werden langfristige Prognosen abgelehnt, da sie auf Grund kognitiver Grenzen unzureichend bleiben müssen. Gegen die Integration der einzelnen Sektoren sprechen der enorme Aufwand sowie die begrenzte fachliche Kompetenz und menschliche Fähigkeit, alle relevanten Aspekte zu berücksichtigen. Stattdessen plädiert Lindblom für die Konzentration der Fachleute auf ihr Ressort. Ein Mindestmaß an Integration soll dann durch eine negative Koordination²⁴ erfolgen.

Langfristige, integrierte Konzepte sind aus Sicht der Inkrementalisten nicht sinnvoll, da eine sich ständig wandelnde Umwelt eine kontinuierliche Anpassung des Handelns erfordert. Dies trifft insbesondere auf die Reaktion der Regionalpolitik auf den Demographischen Wandel zu. Angesichts der hohen Komplexität mit einer Vielzahl intervenierender Mechanismen (Kap. 3) ist die Prognosefähigkeit der Folgen – vor allem bei der vielfach notwendigen Kleinräumigkeit und Langfristigkeit – kaum gegeben. Außerdem weisen SCHÖN/REIN (1994, S. XIII f.) darauf hin, dass die Reflexion der politischen Akteure, wie sie für die strategische Planung erforderlich ist, den Status quo begünstigt. Zum einen wird den Akteuren bewusst, dass eine Problemlösung, komplex, unsicher, mit Schwierigkeiten verbunden und nur begrenzt möglich ist. In der Folge wird das Problem gar nicht erst angegangen. Zum anderen erzeugt das Nachdenken über die eigenen Interessen, die eigenen Handlungen, die Reaktionen der Wettbewerber sowie die eigenen Reaktionen darauf die Erkenntnis, dass kaum Aussicht auf Erfolg besteht. Infolgedessen wird gleich auf eigene Aktivitäten verzichtet.

MÜLLER et al. (2007, S. 168 f.) gehen von einer Verfestigung inkrementeller Vorgehensweisen in der Planungspraxis aus. Dabei werden die geforderten Entwicklungskonzepte von den regionalen Akteuren häufig als Kontrollinstrument der übergeordneten Ebenen angesehen, so dass diese nur wegen der Förderbestimmungen erstellt werden und dieses Planungsinstrument nicht ernsthaft angewandt wird. Außerdem wird eine Strategiemüdigkeit festgestellt (MÜLLER 1999, S. 599). Die Erarbeitung ist langwierig, unrealistische Ziele werden aufgestellt, ein Wunschkatalog regionaler Ak-

²⁴ Unter negativer Koordination wird ein rudimentärer Verhandlungstyp verstanden, bei dem ein Akteur eine Problemlösung erarbeitet, der die anderen Akteure zustimmen müssen (SCHARPF 1994, S. 392). Es findet also keine gemeinsame Suche nach Lösungen statt.

teure gegenüber dem Staat wird erstellt und die Umsetzung wird durch die fehlende Einbindung entscheidender Akteure und Ressourcenengpässe verhindert. Der hohe Aufwand der Strategieentwicklung und die Gefahr der unzureichenden Umsetzung haben somit vielfach den Wunsch regionaler Akteure nach konkreten, schnell umsetzbaren Projekten erzeugt. Außerdem erscheint eine Evaluation in der Regionalpolitik fast unmöglich, da überprüfbare Ziele häufig fehlen, die Wirkungen komplex sind, vielfach unverhältnismäßig viele Ressourcen gebunden werden müssten und die Beteiligten beim Nachweis von Ineffektivität demotiviert werden könnten (LÖB 2005, S. 92 f.). RITTER (2006, S. 138) geht daher davon aus, dass solche Evaluationen in der Praxis kaum angewandt werden und lediglich bei der Planfortschreibung relevant sind. Dies entspricht jedoch keinem kontinuierlichen Controlling.

Die Befragung von Vertretern interkommunaler Kooperationen in Hessen zeigt, dass diese Kooperationen kaum themenübergreifend und strategisch sind (SCHWARTING/KRÖKEL 2007, S. 27). Hier werden eher punktuelle Projekte in einem Sektor umgesetzt. Eine weitere Befragung weist darauf hin, dass kaum Evaluationen durchgeführt werden (HOLLBACH-GRÖMIG et al. 2005, S. 46). Eine Analyse regionaler Entwicklungskonzepte in Bayern verdeutlicht, dass die Hälfte der Konzepte ohne Umsetzungsorientierung waren und zwei Drittel induktiv von Projekten zum Konzept entwickelt wurden (LUDWIG 2005, S. 325 f.). Außerdem wird von ernüchternden Erfahrungen mit REK berichtet (HOFFMANN 2004; LÖB 2005, S. 64). Demnach fehlt häufig der Zusammenhang zwischen den Projekten. Die Projekte werden kaum nach festen Kriterien ausgewählt, sondern einfach additiv aufgenommen. Die Umsetzung erfolgt häufig abhängig von den Interessen der beteiligten Akteure und von externen Finanzquellen. Darüber hinaus werden die Projekte ohne Konfliktstoff umgesetzt, was die unzureichende inhaltliche Prioritätensetzung verstärkt. Die Projekte werden den Förderkriterien angepasst und die Erfolgskontrolle fehlt überwiegend.

Eine Evaluierung der Regionalentwicklung im österreichischen Bundesland Tirol zeigt, dass zwar auf Grund von Förderbedingungen so genannte regionale Strategien entwickelt werden, dass damit aber noch keine strategische Planung einhergeht (HUMMELBRUNNER et al. 2005). Die Strategien werden kaum konkretisiert und systematisch aktualisiert. Die Strategien werden lediglich als anfängliche Orientierung verstanden, von der jederzeit abgewichen werden kann. Darüber hinaus zeigen Erfahrungen in österreichischen Leader-Regionen, dass die Strategien unter hohem Zeitdruck erstellt werden und deshalb auf die Angabe der Projektverantwortlichen und des Ressourcenbedarfes verzichtet wird (SALCHNER 2007). Außerdem werden häufig bestehende Projektideen aus der Schublade hervorgeholt, für die bisher das Geld fehlte. Ein weiteres Problem besteht somit in der fehlenden Integration der strategischen Arbeitsschritte. Das ist zum einen die klare Trennung zwischen Planung und Umsetzung. Meist lösen sich bspw. die Arbeitsgruppen, die für die Planung zuständig sind, nach der Aufnahme in das Förderprogramm auf. Das regionale Entscheidungsgremium (Lokale

Aktionsgruppe) beschränkt sich vielfach auf die Klärung, ob Projekte als förderwürdig einzustufen sind. Strategische Entscheidungen werden meist nicht getroffen. Zum anderen fehlen die Wirkungsindikatoren, um den Erfolg der Projekte zu kontrollieren und die Strategie gegebenenfalls anzupassen. Angesichts der komplexen Regionalentwicklung sind solche Indikatoren kaum zu finden. Der einzige Indikator, der allseits akzeptiert ist, ist die Auszahlung der Fördermittel, damit diese in der Region verbleiben und nicht an die Fördermittelgeber zurückfließen müssen. Ein weiteres Erfolgskriterium sind die umgesetzten Projekte. Dabei möchte jeder Akteur, der sich an der Kofinanzierung des Regionalmanagements beteiligt, auch entsprechende Gelder über Projekte herausbekommen. Außerdem spielen übergeordnete, langfristige Zielvorstellung, das Zusammenwirken der Projekte und die Dauerhaftigkeit der Projekte keine Rolle mehr, wenn es darum geht, schnell Projekte umzusetzen. Das Regionalmanagement hat ebenfalls ein Interesse an der zügigen Umsetzung von Projekten, da ansonsten das Management ausgetauscht wird.

SALCHNER (2007, S. 53 f.) kritisiert die methodische Umsetzung der SWOT-Analysen, die den Kern strategischer Planung bei der Erstellung von REK in der Praxis ausmachen. Dabei wird sich zwar auf die Literatur zur strategischen Planung berufen, diese aber nur zu einem Bruchteil angewandt. Stärken und Schwächen werden nach den subjektiven Empfindungen der regionalen Akteure identifiziert. Anschließend werden die Stärken und Schwächen meist als Chancen und Risiken in die Zukunft projiziert. Die Zielgruppen, die externen Entwicklungen und die eigene Wettbewerbsposition werden demnach meist nicht berücksichtigt, was die eigentliche Grundlage der SWOT-Analyse ist. Die Gefahr besteht in der Blindheit für die Konkurrenz und in rein angebotsseitigen Maßnahmen, was zu einer Vergeudung von Mitteln führen kann. Ein Beispiel hierfür stellt die Förderung von Wandertourismus auf Grund landschaftlicher Attraktivität dar, die allerdings in vielen Räumen gegeben ist und die kaum einen Wettbewerbsvorteil bietet.

Entsprechend diesen Erfahrungen mit der Praxis der Regionalpolitik scheint ein inkrementelles Planungsmodell auch bei der Reaktion auf den Demographischen Wandel Anwendung zu finden. Die Resultate des Arbeitskreises der ARL zur demographischen Entwicklung in Nordostdeutschland weisen darauf hin, dass die Bedeutung des Demographischen Wandels für die regionale Entwicklung zwar vielfach erkannt wird, „bis jetzt jedoch nicht überall konsistente, langfristig orientierte Handlungsstrategien zur Bewältigung dieser Herausforderungen erarbeitet werden“ (KUJATH et al. 2007, S. 7). Die Ergebnisse einer explorativen Umfrage unter Kommunen in Sachsen, Sachsen-Anhalt und Thüringen zur Bevölkerungspolitik zeigen ebenfalls, dass sich die Maßnahmen eher auf die kurzfristigen Probleme, die sich aus der Abwanderung ergeben, konzentrieren, während die Bedeutung der langfristig gravierender wirkenden niedrigen Fertilitätsrate und der Alterung weitgehend unbeachtet bleiben (SEDLACEK 2007, S. 100).

Das eher inkrementelle Planungsmodell bei der regionalen Reaktion auf den Demographischen Wandel wird durch den institutionellen Kontext gefördert. Die sektorale Organisation der Verwaltungen und die institutionelle und personelle Aufwertung der Fachplanungen erschweren eine themenübergreifende Integration der Konzepte (GANSER 1991, S. 57 f.). Dies kann durch die fehlende Abstimmung der Förderinstrumente der Fachressorts auf den übergeordneten Ebenen verstärkt werden, wie das Beispiel Brandenburg zeigt (BEETZ 2006b, S. 23 ff.).

Des Weiteren wird die Orientierung an diesem Planungsmodell auf Grund der eher weichen Institutionalisierung der Regionalpolitik und dem Zwang zur Verhandlung wahrscheinlich. Eine projektorientierte Planung erleichtert die Bündelung unterschiedlichster Interessen, da die Maßnahmen zeitlich, räumlich und inhaltlich begrenzt und auf konkrete Ziele, die mit den verfügbaren Mitteln erreichbar sind, ausgerichtet sind (HÄUßERMANN/SIEBEL 1994, S. 32 f.). Außerdem können medienwirksame Projekte teilweise mit Modellcharakter umgesetzt werden, wodurch Dynamik demonstriert und weitere Akteure motiviert werden können.

Eine weitere Erklärung besteht in dem politischen Charakter des Planungsprozesses (FÜRST 2001b). Planung liegt demnach eine politische Rationalität inne, die sich von einer wissenschaftlichen Rationalität unterscheidet. Ziele, Probleme und Problemlösungen sind nicht eindeutig im Voraus definiert, sondern ergeben und konkretisieren sich erst im Zuge des Prozesses der Interessendurchsetzung. Themen müssen zunächst auf die politische Tagesordnung gesetzt werden. Dies erfordert das Zuschneiden des Themas auf die Interessen der Agenda-Setter. „Probleme werden auf das ‚Machbare‘ heruntergezoomt, denn Politiker und Verwaltungsleute vermeiden es, Themen zu bearbeiten, die – weil sie zu groß und zu schwierig sind – das Risiko des Scheiterns in sich tragen“ (FÜRST 2001b, S. 29). Darüber hinaus spielen Medien und Lobby-Gruppen eine große Rolle dabei, welche Probleme eigentlich als politisch relevant erkannt werden. Somit unterliegen die politischen Themen den Aufmerksamkeitskriterien der Medien sowie dem Vorhandensein und dem Einfluss von Lobby-Gruppen. Anschließend werden Problemlösungen so lange modifiziert, bis die erforderliche Unterstützung gefunden werden kann. Bei der Notwendigkeit eines Konsenses in der Regionalpolitik kann dadurch eine deutliche Umwandlung einhergehen, so dass sich die Lösungen nicht am rational-analytisch Notwendigen, sondern am Durchsetzbaren – dem kleinsten gemeinsamen Nenner – orientieren.

Aber auch die Abfolge in einem rational-linearen Planungsprozess scheint in diesem Kontext unrealistisch (FÜRST 2001b, S. 27). Politische Prozesse sind dynamisch und deshalb gekennzeichnet durch Rücksprünge und Vorgriffe auf andere Phasen. So kann bspw. das Problem erst durch die Analyse klar und undefiniert werden. Ein weiteres Beispiel ist, dass durch die Entwicklung von Maßnahmen neue Ziele entdeckt werden.

Dementsprechend wurde auch das politikwissenschaftliche Modell des *Policy Cycle* vielfach kritisiert und empirisch widerlegt (JANN/WEGRICH 2003, S. 96 ff.).

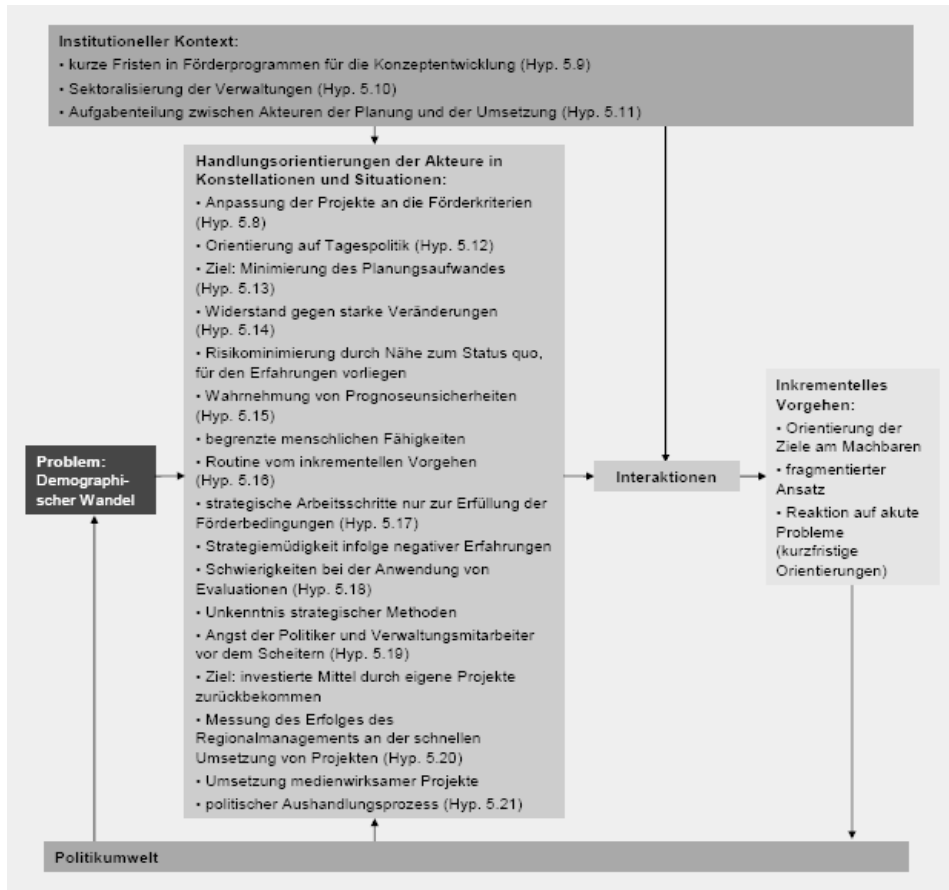


Abbildung 16: Theoretisch begründeter Erklärungsansatz zum inkrementellen Vorgehen bei der regionalen Reaktion auf den Demographischen Wandel (die Hypothesennummern in Klammern beziehen sich auf die Hypothesen, für die in den Fallstudien empirisches Material erhoben und analysiert wurde; Kap. 6.2.2.5).

HOFMANN (1993) hat am Beispiel der regionalen Technologiepolitik implizite Theorien als einen weiteren Grund für die Irrationalität in der Regionalpolitik veranschaulicht. Sie geht aus einer wissenssoziologischen Perspektive davon aus, dass nicht wissenschaftliche Erkenntnisse und Theorien bei der Wahl von politischen Entscheidungen wichtig sind, sondern die Interpretationen, Annahmen und Vorstellungen der Beteiligten über die Wirklichkeit. Diese Deutungsmuster werden implizite Theorien genannt. „Das Ensemble von axiomatischen, kausal verknüpften Aussagen über soziale Wirklichkeit, welches öffentlichen Handlungsprogrammen innewohnt, bezeichne ich als

implizite Theorie“ (HOFMANN 1993, S. 13). Diese Theorien entstehen, weil Menschen nach Komplexitätsreduktion und Widerspruchsfreiheit streben. Außerdem möchten Akteure einen Anspruch auf Richtigkeit und Allgemeingültigkeit ihrer Meinungen erheben. Implizite Theorien sind über lange Zeiträume relativ stabil. „Ihre Beständigkeit beziehen Theorien über soziale Belange gerade aus dem Umstand, daß sie nicht hinterfragt bzw. daß Gegenentwürfe ignoriert werden“ (ebd., S. 241). Diese Theorien lenken den Blick auf bestimmte Sachverhalte und führen zur Vernachlässigung anderer. Dies widerspricht einer umfassenden Bestandsaufnahme, Analyse und Alternativenentwicklung, wie sie für einen rationalen Planungsprozess notwendig wären. Es wird nur gesehen, was ins Bild passt. Auf diese Weise werden auch die Wirkung und der Erfolg von Maßnahmen bewertet, weshalb eine objektive Evaluierung nicht zu erwarten ist.

Die einzelnen Faktoren zur Erklärung inkrementellen Vorgehens werden in der Abbildung 16 dargestellt.

4.5.3 Fazit

Abschließend bleibt festzuhalten, dass in der wissenschaftlichen Diskussion meist ein Modell strategischer Planung empfohlen wird, um auf den Demographischen Wandel zu reagieren. Der analytisch rationale Management- und Lernprozess mit SWOT-Analyse, Leitbild, klarer Zielorientierung, Prioritätensetzung und Evaluierung soll helfen, die abnehmenden Ressourcen effektiv einzusetzen und die beteiligten Akteure zum Handeln zu motivieren. Aus diesem Grunde bestehen vielfältige Fördermöglichkeiten und Förderbedingungen für ein solches Planungsmodell. Auf der anderen Seite erscheint ein inkrementelles Modell, das sich an den durchsetzbaren Zielen orientiert, die Sektoren fragmentiert behandelt und sich in vielen kleinen Schritten mit akuten Problemen beschäftigt, wesentlich realistischer zu sein. Empirische und theoretische Erkenntnisse zeigen, dass dieses Modell in der regionalpolitischen Praxis vorherrscht, auch wenn analytisch-rationale Arbeitsschritte auf Grund von Förderrichtlinien durchgeführt werden müssen.

Neben diesen beiden extremen Planungsmodellen wurde immer wieder versucht, Zwischentypen, die als dritte Wege bezeichnet wurden, zu entwickeln und in der Praxis umzusetzen. Zunächst ist hierbei das Modell des *Mixed Scanning* von ETZIONI (1973) zu nennen. In einem ersten Schritt soll versucht werden, die Handlungssituation in einem großen Radius und dafür wenig detailliert zu betrachten. Darauf aufbauend soll eine Strategie gewählt werden. Diese Strategie wird dann im zweiten Schritt inkrementell verfolgt. Der erste Schritt soll regelmäßig wiederholt werden, um zu kontrollieren, ob der eingeschlagene Weg noch angemessen ist und ob es keine besseren Alternativen gibt.

Ein weiterer Zwischentyp ist der von GANSER (1991) entwickelte perspektivische Inkrementalismus. Die methodischen Prinzipien beinhalten zunächst die Zielentwicklung auf dem Niveau gesellschaftlicher Grundwerte. Diese abstrakten Ziele sollen dann durch punktuelle, mittelfristig realisierbare Projekte konkretisiert werden. In eine ähnliche Richtung geht die projektorientierte Planung (SIEBEL et al. 1999), die auf punktuelle Interventionen mittels räumlich, zeitlich und inhaltlich begrenzter Projekte setzt. Dabei sollen aber gleichzeitig ökologische, ästhetische und soziale Ziele gewährleistet werden, was zu einem gewissen Grad der sektoralen Integration beitragen soll.

Diese Beispiele von Modellen eines dritten Weges zeigen, dass es sich um ein Kontinuum zwischen den beiden Polen strategische Planung und Inkrementalismus handelt. FÜRST (2001b, S. 25) geht sogar davon aus, dass sich der rationale Prozess der Informationsverarbeitung immer mit dem inkrementellen der politischen Konsensfindung überlagert, so dass sie zwar heuristisch auseinander gehalten werden können, sich aber in der Praxis durchdringen. Der Planungsprozess ist demnach immer gekennzeichnet durch rationale Elemente, wie Analysen oder Zielentwicklungen, und durch inkrementelle Elemente, wie politische Aushandlungsprozesse und inkrementelle Lernprozesse. Offen bleibt aber, welches Modell dominiert und wo sich die regionalpolitische Praxis bei der Reaktion auf den Demographischen Wandel auf diesem Kontinuum einordnet.

4.6 Zwischen Wunsch und Wirklichkeit – Hypothesen zur regionalen Reaktion auf den Demographischen Wandel in dünn besiedelten, peripheren Räumen

Abschließend kann geschlussfolgert werden, dass sich anhand der wissenschaftlichen Diskussion für die Dimensionen Ansatzpunkt, raumstrukturelles Leitbild, Akteurskonstellation, Interaktionsform und Planungsmodell eine Systematik aus Thesen und Gegenthesen identifizieren lässt (Tab. 2). Es lassen sich theoretische und empirische Argumente sowohl für Gegensteuern und Anpassung, Konzentration und Dezentralisierung, die Dominanz nicht-öffentlicher und öffentlicher Akteure, Kooperation und einseitiges Handeln sowie strategische Planung und Inkrementalismus finden. Die potenziellen Reaktionsweisen in den verschiedenen Dimensionen verdeutlichen die Unklarheiten in der wissenschaftlichen Diskussion.

Dabei zeichnet sich ab, dass in Arbeiten zum Demographischen Wandel eher Handlungsempfehlungen gegeben werden, die Anpassungsansätze, raumstrukturelle Konzentration, Bedeutungszunahme nicht-öffentlicher Akteure, regionale Kooperationen und strategische Planungsmodelle bevorzugen. Empirische Erkenntnisse und theoretische Überlegungen unter der Annahme rationalen Verhaltens und eines konstanten institutionellen Kontextes begründen die jeweilige Gegenthese als Handlungsorientierung regionaler Akteure. Vor dem Hintergrund des aktuellen Forschungsstandes erscheinen also die Gegenthesen wahrscheinlich. Auf dieser Grundlage werden die Hy-

pothesen aufgestellt, dass die regionale Reaktion auf den Demographischen Wandel in dünn besiedelten, peripheren Räumen überwiegend

- beim Gegensteuern ansetzt,
- eine Dezentralisierung der Raumstruktur verfolgt,
- durch öffentliche Akteure dominiert wird,
- durch Interaktionen einseitigen Handelns geprägt ist und
- durch die Anwendung eines inkrementellen Planungsmodells entsteht.

Tabelle 2: Aus dem Forschungsstand abgeleitete Thesen und Gegenthesen der regionalpolitischen Reaktion auf den Demographischen Wandel in dünn besiedelten, peripheren Räumen

Dimensionen regionaler Reaktion	Thesen: Wunsch (Handlungsempfehlungen in der Literatur)	Gegenthesen: vermutete Wirklichkeit (Ableitung aus dem Forschungsstand und eigenen Überlegungen)
Handlungsansatz	Anpassung <ul style="list-style-type: none"> • Anpassung der Raumstruktur an eine abnehmende Bevölkerung • Anpassung der Raumstruktur an eine alternde Bevölkerung 	Gegensteuern <ul style="list-style-type: none"> • Zuwanderungsorientierte Stabilisierung • Fertilitätsorientierte Stabilisierung
Raumstrukturelles Leitbild	Konzentration <ul style="list-style-type: none"> • Konzentrierte Siedlungsentwicklung • Wachstumspolkonzept • Bündelung von Infrastrukturen 	Dezentralisierung <ul style="list-style-type: none"> • Nutzung des Flächenpotenzials • Nutzung der wirtschaftlichen Potenziale der gesamten Region • Dezentrale und mobile Infrastrukturen
Akteurskonstellation	Nicht-öffentliche Akteure <ul style="list-style-type: none"> • Nutzung privatwirtschaftlicher Ressourcen • Nutzung des ehrenamtlichen und partizipatorischen Potenzials v. a. von Senioren 	Öffentliche Akteure <ul style="list-style-type: none"> • Konzeptentwicklung und -umsetzung durch Landkreise und Gemeinden • Finanzierung durch EU, Bund und Land
Interaktionsform	Kooperation <ul style="list-style-type: none"> • Regional abgestimmtes Handeln • Gemeinsame Entwicklung und Umsetzung kreativer Lösungen 	Einseitiges Handeln <ul style="list-style-type: none"> • Konkurrenz um Einwohner und Arbeitsplätze • Einseitiges Handeln bei konfliktträchtigen Themen
Planungsmodell	Strategische Planung <ul style="list-style-type: none"> • Klare Zieldefinition und Prioritätensetzung • Integrierter Ansatz • Vorausschauende Konzepte 	Inkrementalismus <ul style="list-style-type: none"> • Orientierung der Ziele am Machbaren • Fragmentierter Ansatz • Reaktion auf akute Probleme

Ein Grund für diesen Gegensatz zwischen Wunsch und Wirklichkeit ergibt sich aus der eingenommenen Perspektive. Wenn eine externe Rationalität angelegt wird und überlegt wird, welches Handeln für die Bewohner einer Region optimal wäre, kann dies zu Empfehlungen führen, die konträr zur internen Rationalität liegen. Diese Akteursrationalität kommt auf Grund der bestehenden Interessen und Handlungsorientierungen innerhalb des gegebenen institutionellen Rahmens zustande.

Die Diskussion der Alternativen sollte aber ebenfalls deutlich machen, dass die vielfach erwünschten Reaktionsweisen aus der normativen Perspektive einer nachhaltigen Entwicklung (SPEHL 1994, S. 80 ff.) zumindest strittig sind. Eine rein reaktive Anpassung an demographische Veränderungen birgt die Gefahr der Aufgabe großer Räume und damit dem Zwang zur Abwanderung sowie der Aufgabe des hier investierten Kapitals und der verbrauchten Ressourcen. Die raumstrukturelle Konzentration erschwert die Zugänglichkeit zu Funktionen sowie die Chancengleichheit und verhindert die Ausschöpfung der wirtschaftlichen Potenziale in der gesamten Region. Die Einbindung nicht-öffentlicher Akteure wirft die Frage der demokratischen Legitimität auf. Die Forderung nach zunehmender Selbstorganisation der Bürger schafft soziale Ungerechtigkeiten, da in den stark vom Demographischen Wandel betroffenen Gebieten die Bürger Leistungen erbringen sollen, die ansonsten wie selbstverständlich von Staat und Kommune übernommen werden. Kooperatives Handeln kann dazu führen, dass Entscheidungen nicht zustande kommen und im Alleingang mehr erreicht werden könnte. Außerdem kann der Wettbewerb zwischen den verschiedenen Akteuren auch kreative Lösungen fördern. Schließlich beinhaltet ein strategisches Planungsmodell das Risiko von Fehlplanungen auf der Grundlage falscher Prognosen. Sektorale Koordination kann sich als langwierig herausstellen und Enttäuschungen der Beteiligten sind absehbar, wenn die im Vorfeld formulierten hehren Ziele nicht erreicht werden.

Wichtig ist der polare Charakter der Dimensionen. Demnach sind vielfältige Zwischenformen möglich. Darauf wurde bereits in den Fazits der einzelnen Unterkapitel hingewiesen. In den konkreten Handlungssituationen sind, abhängig vom Handlungsfeld, vom institutionellen Kontext und den beteiligten Akteuren, unterschiedliche Reaktionsweisen denkbar. Im nächsten Forschungsschritt geht es darum, diese Praxis mittels einer quantitativen Befragung systematisch zu erheben. Dadurch können empirische Erkenntnisse gewonnen werden, um die oben formulierten Hypothesen zu begründen oder abzulehnen. Außerdem können sich ganz neue Merkmalskombinationen ergeben.

5 Querschnittsanalyse zum aktuellen Stand regionaler Reaktionen in der Praxis

Nachdem im vorigen Kapitel die wissenschaftliche Diskussion zu regionalen Reaktionen auf den Demographischen Wandel in dünn besiedelten, peripheren Räumen dargestellt wurde, werden nun empirische Erkenntnisse zu den beschriebenen Dimensionen ermittelt. Auf diese Weise werden Belege für die entwickelten Hypothesen und Antithesen erhoben. Dadurch soll die Forschungsfrage beantwortet werden, welche regionalen Reaktionen in der Praxis vorzufinden sind. Zu diesem Zweck wird eine Querschnittsanalyse durchgeführt. Diese Analyse zielt darauf ab, ein möglichst breites Bild der aktuellen regionalen Reaktionen auf den Demographischen Wandel in den dünn besiedelten, peripheren Räumen zu ermitteln.

Zunächst wird in diesem Kapitel das methodische Vorgehen erläutert. Anschließend werden die Ergebnisse analysiert und dargestellt. Abschließend werden die Ergebnisse vor dem Hintergrund der im vorangehenden Kapitel entwickelten Hypothesen reflektiert und Schlussfolgerungen gezogen.

5.1 Methodisches Vorgehen zur Querschnittsanalyse

Das methodische Vorgehen umfasst die im Folgenden vorgestellten vier Schritte. Als erstes werden das Untersuchungsgebiet abgegrenzt und die relevanten Fälle ausgewählt. Der zweite Schritt beschäftigt sich mit der Konstruktion des Erhebungsinstrumentes. Dann wird die Durchführung der Befragung beschrieben. Schließlich beinhaltet der letzte Schritt die Analyse und Darstellung der erhobenen Daten.

5.1.1 Abgrenzung des Untersuchungsgebietes und Fallauswahl

Die in die Querschnittsanalyse einzubeziehenden Fälle müssen laut Fragestellung im dünn besiedelten, peripheren Raum liegen. Zur Abgrenzung dieses Raumes wird hier die Raumstrukturtypologie des BBR zu Grunde gelegt (SCHÜRT et al. 2005), die mittlerweile in Forschung und Praxis vielfach angewandt wird und weitgehend akzeptiert ist. Ein weiterer Vorteil dieses Abgrenzungsansatzes für die Fragestellung liegt darin, dass er sich nicht an administrativen Grenzen orientiert, da die hier betrachteten regionalen Handlungsräume teilweise ebenfalls unabhängig von diesen Grenzen gebildet werden. Außerdem wird so eine deutschlandweite Vergleichbarkeit der Typen gewährleistet, die nicht mehr durch unterschiedlich zugeschnittene Verwaltungsgebiete verfälscht werden.

Nach dieser Typologie gehört eine Rasterzelle von 1km Seitenlänge dann zum dünn besiedelten Raum, wenn ihre geschätzte Einwohnerdichte niedriger als 100 Einwohner pro km² ist. Diese Werte werden anschließend für die kartographische Darstellung

mittels einer Dichtefunktion für Messpunkte mit 12km-Radius abstrahiert. Periphere Räume sind nach dieser Typologie Räume, die geographisch abgelegen von zentralen Orten mit hoher Einwohnerzahl, Beschäftigungsmöglichkeiten und Versorgungseinrichtungen sind. Eine periphere Lage eines Messpunktes liegt vor, wenn sich der Index, der sich aus der PKW-Erreichbarkeit zu den Zentren gewichtet nach Einwohnerzahl der Oberzentren und Bedeutung der MEGAs²⁵ ergibt, unterhalb des Mittelwertes befindet.

Um nun aber auch Regionen berücksichtigen zu können, die kleinere Zentren beinhalten oder die zum großen Teil zu diesem Raum gehören, wird in dieser Arbeit eine Abweichung von diesen Kriterien um insgesamt maximal 20 Prozent festgelegt. Das bedeutet, dass die Regionen entweder eine Dichte von bis zu 120 Einwohnern pro km² haben oder bis zu 20 Prozent der Fläche nicht zum Peripherraum gehören darf.

Um die regionalen Entscheidungsstrukturen, deren räumlicher Bezug den genannten Kriterien entspricht, zu ermitteln, wurde eine Internetrecherche im August und September 2007 durchgeführt. Die Grundannahme bestand darin, dass die meisten regionalen Institutionen heutzutage mit einer eigenen Homepage im Internet oder in entsprechenden Datenbanken (Leader-Vernetzungsstelle, Modellregionen, GAW-Regionalmanagement, Landkreistag) vertreten sind. Vielfach werden auch Fördergelder zur Öffentlichkeitsarbeit und Internetpräsenz bereitgestellt. Auf diese Weise konnten mit relativ geringem Aufwand 284 regionale Entwicklungsinitiativen identifiziert werden. Diese Initiativen sowie die 313 Landkreise wurden im Hinblick auf die Kriterien für dünn besiedelte, periphere Räume überprüft. Dazu wurde die Bevölkerungsdichte den entsprechenden Internetseiten entnommen sowie die Lage in der Karte zur Raumstruktur eingeordnet. Im Ergebnis wurden 157 Entwicklungsinitiativen und 78 Landkreise ausgewählt und für die Querschnittsanalyse berücksichtigt. Abbildung 17 zeigt die räumliche Verteilung dieser Fälle.

Der Nachteil der Internetrecherche besteht darin, dass die regionalen Entscheidungsstrukturen, die nicht im Internet vertreten sind, systematisch von einer Befragung ausgeschlossen wurden. Außerdem besteht die Gefahr, dass entsprechende Institutionen nicht mit Hilfe der verwendeten Suchbegriffe (z. B. Regionalentwicklung, integrierte ländliche Entwicklung, eigenständige Regionalentwicklung, Regionalmanagement) auffindbar waren. Weiterhin ist die Sicherheit bezüglich Korrektheit und Aktualität der Angaben nicht gewährleistet (BRYMAN 2004, S. 468 f.).

²⁵ Der Begriff MEGAs bezeichnet Metropolitan Urban Growth Areas und entspricht der höchsten Stufe der im Rahmen eines ESPON-Projektes bestimmten Functional Urban Areas (ESPON 2005, S. 112).

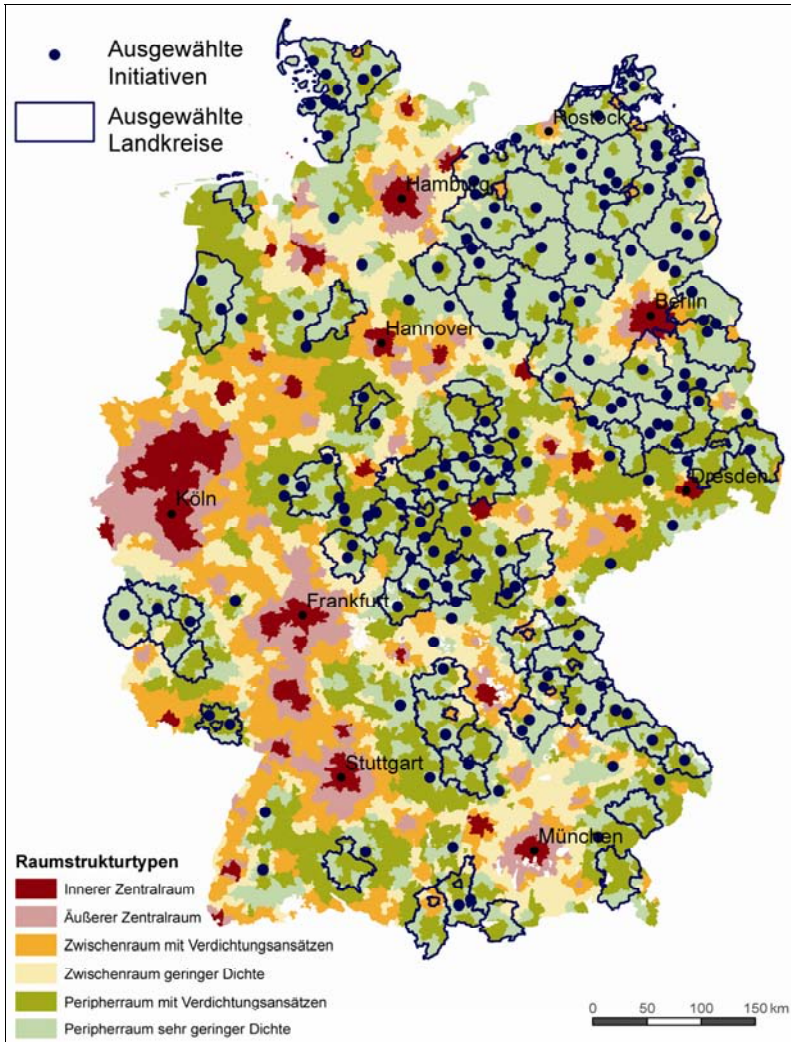


Abbildung 17: Für die Befragung ausgewählte regionale Entwicklungsinitiativen und Landkreise (Quelle: Eigene Darstellung; Kreisgrenzen 2006 und Gemeindegrenzen 2005: VG250, © Bundesamt für Kartographie und Geodäsie 2007 (www.bkg.bund.de); Daten der Raumstrukturtypen auf Gemeindeebene: © Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung 2006 (www.bbr.bund.de))

5.1.2 Konstruktion des Erhebungsinstrumentes

Zur Datenerhebung wurde eine standardisierte, schriftliche Befragung durchgeführt. Diese Form der Befragung bietet eine Reihe von Vorteilen (BRYMAN 2004, S. 133 f.; WESSEL 1996, S. 104 ff.). Es besteht kein Interviewer-Effekt. Damit ist zum einen der Einfluss von Eigenschaften (Alter, Geschlecht, Ethnie) verschiedener Interviewer auf das Antwortverhalten gemindert. Wichtiger scheint jedoch zum anderen die Reduzierung

der Gefahr, dass die Befragten sozial erwünscht antworten und eigene Probleme nicht zugeben. Außerdem werden die Fragen immer in der gleichen Reihenfolge sowie Art und Weise gestellt. Die Befragung relativ großer Fallzahlen kann relativ einfach und schnell durchgeführt werden. Sie sind preiswerter insbesondere gegenüber persönlichen Interviews, aber auch im Vergleich zu Telefoninterviews. Die schriftliche Befragung ist ebenfalls angenehmer für die Befragten, da sie zu einem selbst gewählten Zeitpunkt und in der eigenen Geschwindigkeit antworten können.

Neben den genannten Vorteilen bestehen einige Nachteile, die bei der Fragebogenkonstruktion berücksichtigt werden müssen, um diese zumindest abzumildern (BRYMAN 2004, S. 134 f.; KLEIN/PORST 2000, S. 3; WESSEL 1996, S. 106). Zunächst besteht keine Möglichkeit, den Befragten bei Unklarheiten mit bestimmten Fragen zu helfen. Die Fragen und Antwortanleitungen müssen daher besonders eindeutig formuliert werden. Bei offenen Fragen besteht keine Möglichkeit nachzuhaken, um den Befragten mehr Informationen zu entlocken. Diese Frageformen spielen meist eine geringe Rolle in solchen Befragungen. Die Gefahr des Abbruchs bei weniger interessanten oder für den Befragten unzutreffenden Fragen ist höher. Daher ergibt sich die Notwendigkeit, die Fragen auf die Zielgruppe zuzuschneiden und möglichst interessante Themen abzufragen. Um einen Abbruch der Beantwortung zu vermeiden, sollten außerdem offene Fragen und Filterfragen vermieden werden, da sie häufig als zu anstrengend bzw. zu schwierig empfunden werden. Außerdem sollte die Anzahl Fragen und der Arbeitsaufwand begrenzt werden. Ein weiteres Problem kann auftreten, wenn der Fragebogen vor der Beantwortung komplett durchgelesen wird und somit die Unabhängigkeit und Reihenfolge der Beantwortung nicht mehr gegeben ist. Darüber hinaus bleibt ungewiss, wer den Fragebogen tatsächlich ausfüllt. Die Gefahr ist größer, dass Fragen ausgelassen oder nur teilweise beantwortet werden, wenn die Fragen nicht durch einen Interviewer gestellt werden. Dieses Risiko fehlender Daten wird durch die typischerweise geringen Antwortquoten verstärkt. Dies ist die stärkste Restriktion dieser Befragungsmethode, da unklar bleibt, ob sich die Antwortenden von den Nicht-Antwortenden unterscheiden. Je geringer die Antwortquote liegt, desto höher steigt die Wahrscheinlichkeit, dass sich die Befragungsteilnehmer von den Verweigerern unterscheiden. Dabei ist davon auszugehen, dass vorrangig Personen antworten, die ein relativ großes Interesse am Thema besitzen.

Die geringe Rücklaufquote wurde lange Zeit mit der Heterogenität der Zielgruppe und mit Bildungsbarrieren erklärt (KLEIN/PORST 2000, S. 3). DILLMAN (1978) hat bereits relativ früh erkannt, dass vor allem technische Unzulänglichkeiten die Rücklaufquote reduzieren. Die Befragung in dieser Arbeit orientiert sich ebenfalls an der von Dillman vorgeschlagenen *Total Design Method*, mit der der Nutzen einer Beantwortung erhöht und die Kosten minimiert werden sollen. Zusammen mit den Vorschlägen von BRYMAN (2004, S. 136 f.), PORST (2001) und WESSEL (1996 S. 106 ff.) ergeben sich die folgenden Maßnahmen, die angewandt wurden:

- Begrenzung des Fragebogens (Bearbeitungszeit von ca. 30 Minuten);
- Berücksichtigung der „10 Gebote“ zur Formulierung von Fragebogenfragen wie z. B. einfache, unzweideutige Begriffe, erschöpfende und überschneidungsfreie (disjunkte) Antwortkategorien (PORST 2000);
- Möglichst wenig offene Fragen (4 offene Fragen);
- Klare Antwortanweisungen, die sich von den Fragen abheben (Hinweise in Kursivschrift);
- Attraktives Design (weißes 90gr A4-Papier, Titelblatt mit Bild, lesbare Schriftgröße und -art (Helvetica), großzügige Platznutzung);
- Geringe Dicke (9 Seiten);
- Beginn mit für den Befragten einfach zu beantwortenden und interessanten Fragen (Fragen zur Region, Berücksichtigung des Themas in der Arbeit, Handlungsfelder, Ansatzpunkt, gutes Beispiel, fördernde und hemmende Faktoren);
- Bündelung verwandter Fragen zu Fragekomplexen (Einleitungsfragen und die fünf Dimensionen regionaler Reaktionen auf den Demographischen Wandel);
- Möglichkeit, weitere Anmerkungen und Kommentare im Fragebogen unterzubringen (Fragebogen Seite 8);
- Verfassen eines Anschreibens, das die Forschungsziele, ihre Bedeutung und die Auswahl des Befragten erklärt, Zusicherung von Anonymität und Vertraulichkeit, persönliche Anrede, Name und Kontaktdaten der für die Befragung Verantwortlichen zwecks Rückfragen, unterstützende Institutionen, Antwortappell, Hinweise zur Rücksendung und Dank für die Mitarbeit enthält sowie persönlich unterschrieben ist (Anhang 1);
- Verweis auf anerkannte Autoritäten (Briefkopf des Instituts, Unterschrift des Direktors im Anschreiben, Logos aller Projektbeteiligten auf dem Fragebogen);
- Beifügen eines frankierten Rückumschlages (Porto zahlt Empfänger);
- Versandkuvert mit seriösem Eindruck, das sich von Werbesendungen abhebt (Logo des absendenden Instituts, Briefmarke);
- nach zwei Wochen Danksagung für bisherige Teilnahme und Erinnerung für diejenigen, die noch nicht geantwortet haben, inkl. Hinweis, dass ein neuer Fragebogen angefordert werden kann, wenn nicht mehr vorhanden (Anhang 4);
- weitere zwei Wochen später ein Erinnerungsschreiben, das wiederum Anschreiben, Fragebogen und Rückumschlag enthält sowie die Dringlichkeit und Wichtigkeit der Beantwortung betont, an alle, die noch nicht reagiert haben (Anhang 5).

Der Inhalt des Fragebogens entspricht den fünf Dimensionen einer regionalen Reaktion auf den Demographischen Wandel in dünn besiedelten, peripheren Räumen (Kap. 4). Die Dimensionen müssen zu Fragen und Antwortvorgaben operationalisiert

werden (Anhang). Dabei müssen sich die Fragen auf Handlungen in den regionalen Entscheidungsstrukturen beziehen, die von den befragten Personen beantwortet werden können. Da davon ausgegangen wird, dass die Befragten einen guten Überblick über die Aktivitäten in ihrer Region haben, wurden diese Handlungen in Bezug auf die fünf Dimensionen abgefragt. In jeder Dimension wird nach den beiden Extremen des Spannungsfeldes gefragt. Anschließend werden diese weiter konkretisiert. Subjektive Bewertungen der Handlungen wurden nicht abgefragt, da jeweils nur eine Person pro regionaler Institution befragt wurde und andere Beteiligte anderer Meinung sein können. Außerdem ist davon auszugehen, dass die befragten Regionalmanager und Landräte ein Interesse daran haben, die Arbeit ihrer Organisation besonders positiv darzustellen. Dabei spielen kognitive Dissonanzreduktion²⁶, wirtschaftliche bzw. politische Interessen und die Rechtfertigung der Fördermittelvergabe eine Rolle.

Die Fragen zu den Dimensionen regionaler Reaktion wurden durch allgemeine Fragen ergänzt. Zunächst zielen einige Fragen auf das Politikumfeld und den institutionellen Kontext. Dazu wurden Organisationsform, Regionsgröße (Fläche, Einwohnerzahl und daraus ableitbar die Einwohnerdichte), Einbindung in regionalpolitische Förderprogramme sowie demographische Entwicklungen abgefragt. Im Anschluss an diese Kontextfragen wurden dimensionsübergreifende Fragen nach der Reaktionsweise gestellt. Zum einen wurden die relevanten Handlungsfelder erfragt. Zum anderen wurde nach der Art der Berücksichtigung des Themas in der Arbeit der regionalen Reaktion gefragt. Bei der Operationalisierung dieser Frage wurde auf eine qualitative Erhebung zur Berücksichtigung des Themas in der Regionalpolitik zurückgegriffen, wobei die Kategorien spezifische Konzepte und Maßnahmen, Behandlung als Querschnittsaufgabe, Schaffung von Anreizen, Schaffung von Institutionen sowie Information identifiziert wurden (FERRY et al. 2006). Der allgemeine Teil des Fragebogens endet mit vier offenen Fragen, um die Befragten eigene Schwerpunkte setzen zu lassen und um gegebenenfalls überraschende, noch nicht in der Literatur beschriebene Handlungen zu entdecken. Hierbei spielt die Selbsteinschätzung der Befragten eine große Rolle, welchen Ansatzpunkt sie für zentral, welche Beispiele sie für gelungen sowie welche Faktoren sie für förderlich und hemmend halten. Diese Fragen wurden vor die theoretisch abgeleiteten Fragen gestellt, um eine Beeinflussung zu vermeiden.

Um die Verständlichkeit und Beantwortbarkeit des Fragebogens zu testen, wurde zunächst neben der Diskussion des Fragebogens mit vier fachnahen Wissenschaftlern ein Pretest durchgeführt. Dazu wurde der Fragebogen an einen Bürgermeister, einen Regionalmanager und eine Mitarbeiterin eines Landkreises mit der Bitte versandt, den

²⁶ Unter kognitiver Dissonanzreduktion wird die Reduzierung einer gedanklichen Unstimmigkeit bezeichnet (FESTINGER 1978, S. 256 f.). Das bedeutet, dass Menschen ihr problematisches Handeln rechtfertigen. Dazu werden z. B. Informationen selektiv wahrgenommen, Informationen verfälscht, schlimmere Alternativen betont, Kosten unter- und Nutzen überbewertet.

Fragebogen nicht nur auszufüllen, sondern auch Verständnisschwierigkeiten und Probleme bei der Beantwortung zu notieren. Daraufhin wurden leichte Korrekturen in den Fragebogen eingearbeitet.

Um die Beantwortung des Fragebogens zu erleichtern und besser auf die Zielgruppe zuzuschneiden, wurden jeweils zwei Anschreiben und Fragebögen erstellt. Da sich Landkreise selbst kaum als regionale Entscheidungsstruktur sehen und häufig in regionalen Initiativen mitarbeiten, wurden diese gesondert angeschrieben, um Missverständnisse zu vermeiden. Dieser Fragebogen konnte leicht gekürzt werden, um nicht bereits bekannte Informationen abzufragen. Da der Organisationstyp (Landkreis), die Einwohnerzahl und Fläche (die Datenbank Kreisnavigator enthält diese Angaben zum 31.12.2006) sowie die Einbindung in regionalpolitische Förderprogramme (diese richten sich an regionale Entwicklungsinitiativen und nicht an Landkreise) bekannt sind, konnte auf die entsprechenden Angaben verzichtet werden. Die regionalen Entwicklungsinitiativen wurden als regionale Organisationen angesprochen, um die theoretisch wirkenden Begriffe regionale Entscheidungsstruktur oder Institution zu vermeiden. Außerdem ist der Begriff regionale Organisationen offen für sämtliche Organisationsformen, so dass sich alle angesprochen fühlen können. Ähnlich ist es mit dem Begriff Demographischer Wandel, der im Fragebogen durch Alterung und Schrumpfung der Bevölkerung präzisiert wird.

5.1.3 Durchführung und Rücklauf der Befragung

Für jeden der per Internetrecherche ermittelten Fälle wurde jeweils ein Vertreter angeschrieben. Name und Kontaktdaten wurden dabei der Homepage oder der Datenbank entnommen. Teilweise war auch telefonisches Nachfragen erforderlich. Auf diese Weise wurden für die regionalen Entwicklungsinitiativen die Regionalmanager (oder, wenn nicht vorhanden, ein anderer Verantwortlicher) ausfindig gemacht. Es wurde davon ausgegangen, dass die Regionalmanager durch ihre alltägliche Arbeit sowohl einen guten Überblick über die umgesetzten und geplanten Aktivitäten als auch über die Konzepte haben. Diese Regionalmanager sind Vertreter eines organisatorischen Kerns, der dazu dient, das Netzwerk zu organisieren, zu moderieren und Ergebnisse umsetzungsreif zu machen (BENZ et al. 1999, S. 137). In den Landkreisen wurde der Landrat angeschrieben. Der Landrat hat als Leiter des Landratsamtes einen Überblick über die Aktivitäten der Verwaltung und kann den Fragebogen gegebenenfalls an die für den Demographischen Wandel zuständige Stelle weiterleiten.

Am 16. Januar 2008 wurde der Fragebogen mit persönlichem Anschreiben und Informationsflyer (Anhang 3) zum Dissertationsprojekt an die 235 Regionalmanager und Landräte geschickt. Zwei Wochen später erfolgte ein Dank- und Erinnerungsbrief an alle Befragten. Am 18. Februar 2008 wurde dann nochmals der Fragebogen mit einem Anschreiben und dem Flyer an alle, die noch nicht geantwortet hatten versandt. Es

wurde um Rücksendung bis zum 07. März 2008 gebeten. Auf weitere Mahnaktionen wurde auf Grund des zufriedenstellenden Rücklaufes verzichtet.

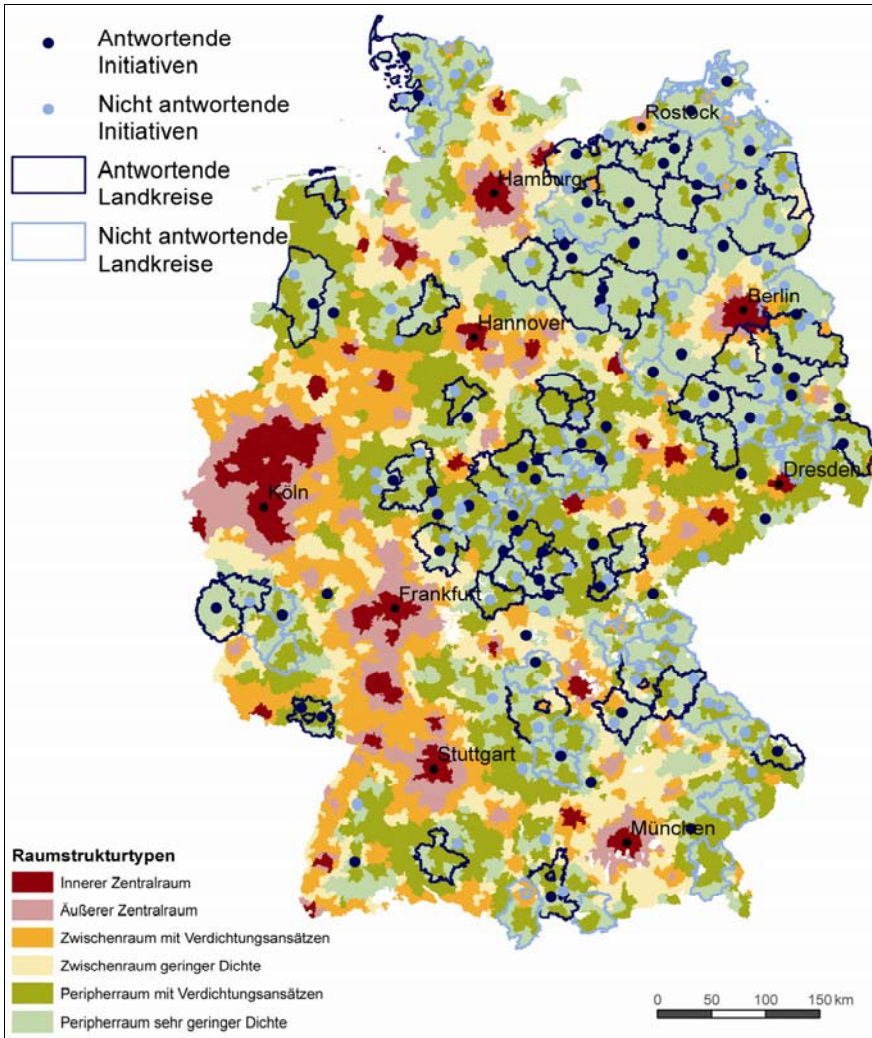


Abbildung 18: Rücklauf der befragten regionalen Entwicklungsinitiativen und Landkreise (Quelle: Eigene Darstellung; Kreisgrenzen 2006 und Gemeindegrenzen 2005: VG250, © Bundesamt für Kartographie und Geodäsie 2007 (www.bkg.bund.de); Daten der Raumstrukturtypen auf Gemeindeebene: © Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung 2006 (www.bbr.bund.de))

Von den 235 Befragten haben sich sieben gemeldet und mitgeteilt, dass sie aus der Liste der Fälle zu streichen sind. Zum einen hatten sich regionale Initiativen bereits aufgelöst und die Angaben im Internet stellten sich als veraltet heraus. Dies wurde mit dem Auslaufen der Förderperiode begründet. In einem Fall wurde darauf verwiesen, dass die nötigen Gelder zur Ko-Finanzierung nicht mehr aufgebracht werden konnten

und die Modellregion daher aufgelöst wurde. Zum anderen hatten sich einige Regionen erst kürzlich gegründet, so dass noch keine Aktivitäten oder Pläne vorlagen, die abgefragt werden konnten. Nach Abzug dieser Fälle verbleiben 228, von denen 113 einen ausgefüllten Fragebogen zurückgesandt haben (Abb. 18). Davon kamen 70 von Regionalinitiativen und 43 von Landkreisen. Dies entspricht einer Rücklaufquote von rund 50 %. Von den regionalen Entwicklungsinitiativen haben ca. 47 % und von den Landkreisen ca. 55 % geantwortet. Die höhere Rücklaufquote bei den Landkreisen deutet einerseits darauf hin, dass die Landratsämter mehr Personalkapazitäten zur Verfügung haben, um zu antworten. Andererseits weist die häufige Beantwortung auf die aktuelle Bedeutung des Themas Demographischer Wandel in den Landkreisen hin. Teilweise wurden hier sogar spezielle Stellen für dieses Thema eingerichtet, was einige Begleitbriefe zum ausgefüllten Fragebogen sowie die Rückfragen per Telefon oder e-Mail ergaben.

5.1.4 Analyse und Darstellung der erhobenen Daten

Die erhobenen Daten werden anhand von deskriptiv-statistischen Verfahren ausgewertet (BOL 2004). Die überwiegend kategorialen Daten werden mit Hilfe von Häufigkeitstabellen analysiert. Dabei werden die Anzahl Nennungen und die Prozentzahlen dargestellt. Für die wenigen metrischen Daten werden das arithmetische Mittel und die Standardabweichung berechnet. Die Berechnungen erfolgten mit Hilfe der Statistiksoftware von SPSS. Dabei wurden die Funktionen deskriptive Statistik (JANSSEN/LAATZ 2005, S. 197 ff.) sowie die Analyse von Mehrfachantworten-Sets (ebd., S. 311 ff.) benutzt.

Die quantitativen Daten werden für alle antwortenden regionalen Institutionen zusammen dargestellt. Falls sich signifikante Unterschiede zwischen regionalen Entwicklungsinitiativen und Landkreisen nachweisen lassen, werden diese zusätzlich erwähnt. Dazu wird der Zusammenhang zwischen dem untersuchten Merkmal und dem Merkmal Regionalinitiative/Landkreis ermittelt. Zur Kreuztabelle wird dabei das Zusammenhangsmaß Cramers V angegeben. Dieses Maß eignet sich für nominalskalierte Werte und größere Tabellen mit unterschiedlicher Zeilen- und Spaltenzahl (JANSSEN/LAATZ 2005, S. 262). Der Zusammenhang wird mit einem Koeffizienten auf der Basis der Chi-Quadrat-Statistik errechnet und liegt immer zwischen null und eins, wobei eins den maximalen Zusammenhang ausdrückt. Neben der Stärke des Zusammenhangs wird die Signifikanz angegeben, die der Wahrscheinlichkeit entspricht, mit der der beobachtete Zusammenhang vom Zufall abhängt. Die Daten werden für Regionalinitiativen und Landkreise getrennt dargestellt, wenn die Fehlerwahrscheinlichkeit kleiner als 5% ist. Bei interessanten Einzelergebnissen können auch weitere Werte präsentiert werden, wobei dann die entsprechende Signifikanz angegeben wird.

Die Kategorie „Sonstiges“ und die Antworten auf die offenen Fragen werden in Anlehnung an die induktive Kategorienbildung der qualitativen Inhaltsanalyse ausgewertet (STRAUSS/CORBIN 1998, S. 101 ff.). Dabei wird die Auswertungsstrategie der gegenstandsbezogenen Theoriebildung für die Kategorienbildung übernommen, nicht jedoch die anderen Aspekte des Forschungsansatzes der Grounded Theory. Zunächst werden die Antworten in Sinnabschnitte unterteilt. Die Sinnabschnitte werden zu Schlagwörtern abstrahiert (offenes Kodieren). Diese Schlagwörter (offene Kategorien) werden anschließend zu selektiven Kategorien auf abstrakterem Niveau zusammengefasst (selektives Kodieren) und ihre Häufigkeit ermittelt. Die Häufigkeiten der Kategorien werden bei den Antworten auf die offenen Fragen in thematisch zusammengehörigen Antwortkomplexen (Oberkategorien oder Bedeutungsdimensionen) dargestellt (theoretisches Kodieren). Auf eine explizite Definition der Kategorien mit Zuordnungsregel und Ankerbeispiel wurde auf Grund des hohen Aufwandes angesichts der geringen zu analysierenden Textmenge verzichtet. Zur Konkretisierung und Interpretation der Kategorien wird allerdings auf ausführlichere Textstellen hingewiesen.

Exkurs: Typisierungsversuch der erhobenen Daten

Um typische Reaktionsweisen identifizieren zu können, wurden die erhobenen Daten anhand von strukturentdeckenden Verfahren (Cluster- und Faktorenanalyse) gruppiert (BACKHAUS et al. 2003, S. 259 ff.; BROSIUS 2004, S. 651 ff.). Dazu wurden unterschiedliche Variablen in die Berechnungen einbezogen und verschiedene statistische Verfahren ausprobiert. Dieser Typisierungsversuch führte jedoch nicht zu befriedigenden Ergebnissen. Drei Ursachen können hierfür angegeben werden. Zunächst ist die Datenqualität zur Anwendung der statistischen Verfahren nicht ideal. Zum einen gibt es in vielen Fällen fehlende Werte, so dass diese Fälle nicht in die Berechnung einbezogen werden können. Zum anderen wurden die Verfahren nicht für kategoriale sondern für metrische Daten entwickelt, so dass diese Daten in eine Dummy-Kodierung überführt werden müssen, was problematisch sein kann. Der zweite Grund für die Aufgabe des Typisierungsversuches liegt in der geringen Stabilität der ermittelten Cluster. Dies weist darauf hin, dass die Gruppierung stark vom zu Grunde liegenden Verfahren abhängt und sich kaum im Datenmaterial widerspiegelt. Schließlich betrifft der letzte und vielleicht wichtigste Grund die unzureichende inhaltliche Interpretierbarkeit der ermittelten Typen. Die Cluster unterschieden sich nicht nach Organisationsform, Größe, Wachstum/Schrumpfung oder Ost/West. Außerdem konnten keine klaren Zusammenhänge zwischen den einzelnen Dimensionen regionaler Reaktion festgestellt werden.

Das zentrale Ergebnis dieses Typisierungsversuches besteht darin, dass sich keine Typen regionaler Reaktion auf den Demographischen Wandel statistisch identifizieren lassen. Dieses Resultat weist auf die Komplexität und Individualität der Reaktionen hin. Die regionalen Problemlagen, Entscheidungsstrukturen und Lösungswege scheinen

sehr heterogen zu sein. Diese Komplexität wurde bereits in den vorangegangenen Kapiteln erläutert.

5.2 Analyse und Darstellung der Ergebnisse

Im Folgenden werden die Befragungsergebnisse analysiert und dargestellt. Zuerst werden die Antworten zum Politikumfeld und zum institutionellen Kontext präsentiert. Es folgen die dimensionsübergreifenden Reaktionsweisen und schließlich die einzelnen Dimensionen regionaler Reaktion.

5.2.1 Politikumfeld und institutioneller Kontext

Zunächst wird der Kontext der untersuchten Fälle betrachtet. Dazu wurden im Fragebogen und in den Datenbanken allgemeine Daten erhoben. Das Bundesland, in dem die regionale Organisation aktiv ist, ist bedeutsam für den institutionellen Kontext, in dem die Regionalpolitik stattfindet. Die einzelnen Bundesländer entwickeln eigene regionalpolitische Programme und Förderinstrumente. Außerdem werden Programme des Bundes und der EU meist von den Ländern umgesetzt. Die folgende Tabelle 3 zeigt die Häufigkeiten, wie oft die jeweiligen Bundesländer bei den antwortenden regionalen Organisationen vertreten sind. Regionale Organisationen aus Bayern haben mit 19-mal am häufigsten geantwortet. Dies kann damit begründet werden, dass es in Bayern relativ viele, kleinräumige Kreise und Leader-Gebiete gibt. Weiterhin sind Mecklenburg-Vorpommern, Brandenburg, Thüringen, Niedersachsen und Sachsen-Anhalt häufig vertreten, da sie relativ große dünn besiedelte, periphere Räume aufweisen. Darüber hinaus haben zwei Ländergrenzen-überschreitende Initiativen geantwortet. Zum einen betrifft dies die Ländergrenze von Bayern und Thüringen und zum anderen von Sachsen und Sachsen-Anhalt.

Die Größe des Aktionsraumes der regionalen Organisationen gibt einen ersten Aufschluss über die Handlungssituation. Einerseits ist davon auszugehen, dass in großen Regionen eher die nötigen Ressourcen mobilisiert werden können. Andererseits gibt die Größe einen Hinweis auf die Anzahl beteiligter Akteure. Die Aktionsräume der antwortenden Regionen haben einen Mittelwert bei der Einwohnerzahl von ca. 120 000 Einwohnern und bei der Fläche von etwas mehr als 1 600 km² (Tab. 4). Die relativ hohen Standardabweichungen weisen allerdings auf die hohe Streuung der einzelnen Fälle hin. Es haben also sowohl relativ große, als auch kleine Regionen geantwortet. Die durchschnittliche Einwohnerdichte liegt bei ca. 80 Einwohner/km². Die Streuung bei der Dichte ist allerdings wesentlich geringer, so dass davon auszugehen ist, dass ca. zwei Drittel der Fälle innerhalb des Korridors von 52 bis 106 Einwohner/km² liegen.

Tabelle 3: Häufigkeit der Bundesländer, in denen sich die regionalen Organisationen befinden

Bundesland	Häufigkeit	Prozent
Bayern	19	16,8
Mecklenburg-Vorpommern	16	14,2
Brandenburg	14	12,4
Thüringen	14	12,4
Niedersachsen	11	9,7
Sachsen-Anhalt	10	8,8
Hessen	8	7,1
Rheinland-Pfalz	8	7,1
Sachsen	5	4,4
Schleswig-Holstein	3	2,7
Baden-Württemberg	2	1,8
Nordrhein-Westfalen	1	0,9
Bayern; Thüringen	1	0,9
Sachsen-Anhalt; Sachsen	1	0,9
Gesamt	113	100

Tabelle 4: Größe des Aktionsgebietes der regionalen Organisationen

	Mittelwert	Standardabweichung	Fehlende Werte
Einwohnerzahl	120.677	109.028,6	4
Fläche in km ²	1.643,2	1.297,4	6
Einwohnerdichte in Einwohner/km ²	79,3	26,9	6

Die Bevölkerungsentwicklung gibt einen ersten Einblick in das Ausmaß der Problemlagen durch den Demographischen Wandel und damit in die Situation, in der die regionalen Akteure handeln. Dabei wurde nach der Entwicklung der Bevölkerungszahl und des Durchschnittsalters in den letzten zehn Jahren gefragt. Die Ergebnisse zeigen, dass die antwortenden regionalen Organisationen überwiegend durch Bevölkerungsschrumpfung in ihren Handlungsräumen gekennzeichnet sind (Tab. 5). 42 Fälle verzeichneten eine deutliche und 27 Fälle eine moderate Abnahme der Bevölkerungszahl.

Dennoch fand in einigen Regionen eine Bevölkerungszunahme statt, was verdeutlicht, dass nicht alle dünn besiedelten, peripheren Regionen von den gleichen Problemen betroffen sind bzw. dass die Probleme mit zeitlicher Verzögerung eintreffen.

Tabelle 5: Entwicklung der Bevölkerungszahl im Aktionsgebiet in den vergangenen zehn Jahren

Entwicklung der Bevölkerungszahl	Häufigkeit	Gültige Prozente
Deutlicher Anstieg (> 6%)	4	3,7
Moderater Anstieg (über 2 bis 6%)	10	9,3
In etwa stabil (2 bis -2%)	25	23,1
Moderate Abnahme (unter -2 bis -6)	27	25,0
Deutliche Abnahme (< -6%)	42	38,9
Gesamt	108	100,0
Keine Einschätzung möglich	2	
Keine Angabe	3	

Bei der Bevölkerungsalterung zeichnet sich ein ähnliches Bild ab (Tab. 6). Der Handlungsraum von 33 antwortenden regionalen Organisationen verzeichnete einen deutlichen und 37 einen moderaten Anstieg des Durchschnittsalters. In einigen Fällen gab es auch hier eine Abnahme. Diese Verjüngung der Bevölkerung weist auf den Zuzug jüngerer Menschen hin. Langfristig ist aber auch in diesen Regionen von einer Alterung auszugehen. Ein weiteres interessantes Ergebnis liegt in der Anzahl fehlender Werte bei dieser Frage. Deutlich mehr Befragte als bei der vorangegangenen Frage haben hier „keine Einschätzung möglich“ angekreuzt oder gar keine Angabe gemacht. Dies könnte ein Hinweis darauf sein, dass sich die Analysen der antwortenden Organisationen eher mit dem Thema Schrumpfung und weniger mit der Alterung auseinandergesetzt haben.

Der Organisationstyp der regionalen Organisationen gibt darüber Aufschluss, in welchem Rahmen Entscheidungen als Reaktion auf den Demographischen Wandel getroffen werden. Am häufigsten wird mit 25 Nennungen der Verein als Organisationsform der regionalen Entwicklungsinitiativen angegeben, gefolgt von den informellen Kooperationen mit 13 (Tab. 7). Darüber hinaus wurde Sonstiges relativ häufig angekreuzt. Dabei wird siebenmal Lokale Aktionsgruppe (LAG) und einmal Gebiet zur Integrierten Ländlichen Entwicklung (ILE) genannt. Diese Begriffe weisen auf informelle Arbeitsgruppen oder Kooperationsverträgen zwischen Akteuren hin, wobei keine gemeinsame Organisation geschaffen wurde. Darüber hinaus wurde in drei Fällen die Gemeindeverwaltung angegeben, bei der dann das Regionalmanagement oder die Prozesspro-

motoren angesiedelt sind. Ähnliches gilt für die acht erwähnten Landkreise. Darüber hinaus gibt es noch einen Sonderfall eines Regionalkreises, bei dem in einem Modellvorhaben zwei Landkreise kooperieren.

Tabelle 6: Entwicklung des Durchschnittsalters im Aktionsgebiet in den vergangenen zehn Jahren

Entwicklung des Durchschnittsalters	Häufigkeit	Gültige Procente
Deutlicher Anstieg (> 3 Jahre)	33	35,5
Moderater Anstieg (über 1 bis 3 Jahre)	37	39,8
In etwa stabil (1 bis -1 Jahr)	6	6,5
Moderate Abnahme (unter -1 bis -3)	14	15,1
Deutliche Abnahme (< -3 Jahre)	3	3,2
Gesamt	93	100,0
Keine Einschätzung möglich	4	
Keine Angabe	16	

Tabelle 7: Organisationstyp der regionalen Entwicklungsinitiativen (Mehrfachantwort möglich, N=70, davon 1 ungültig)

Organisationstyp	Häufigkeit	Prozent der Fälle
Informelle Kooperation	13	18,8 %
Verein	25	36,2 %
GmbH	7	10,1 %
Zweckverband	3	4,3 %
Landkreis	8	11,6 %
Planungsverband	5	7,2 %
Sonstiges	12	17,4 %
Gesamt	73	105,8 %

Zum institutionellen Kontext gehört auch die Einbindung in regionalpolitische Programme. Durch die Programme werden nicht nur Ressourcen bereitgestellt, sondern auch je nach Programm Förderbedingungen aufgestellt. Mit 80 % haben die meisten antwortenden regionalen Entwicklungsinitiativen am Leader-Programm teilgenommen (Tab. 8). 40 % wurden im Rahmen von ILE gefördert. Jeweils etwa ein Fünftel der Fälle hat an Region aktiv oder dem Regionalmanagement der GAW teilgenommen.

Am Programm Regionen der Zukunft haben hingegen nur wenige Antwortende teilgenommen. Unter dem Punkt Sonstiges werden INTERREG fünfmal, Modellvorhaben der Raumordnung (MORO) (Städtenetze, Demographischer Wandel) viermal und Experimenteller Wohnungs- und Städtebau (ExWoSt) (Fläche im Kreis, Stadtumbau West) zweimal genannt. Hinzu kommen noch einige Länderprogramme. Auffallend ist, dass mit nur zwei antwortenden regionalen Organisationen kaum Fälle ohne Beteiligung an Förderprogrammen identifiziert werden können. Außerdem wird deutlich, dass viele Organisationen an zwei und mehr Programmen teilgenommen haben. Auch wenn geförderte Organisationen eine höhere Chance hatten, bei der Fallauswahl über die Internetrecherche berücksichtigt zu werden, scheint es doch ein vielfältiges Angebot regionalpolitischer Programme der unterschiedlichen Fachressorts und Ebenen zu geben, die sich häufig räumlich überschneiden. Hinzu kommen Fördertöpfe der Landwirtschafts- (z. B. GAK, AEP, Dorferneuerung), Wirtschafts- und Beschäftigungspolitik (z. B. EFRE, ESF, STARegio, Jobstarter, EQUAL). Daher scheint eine Förderung eher die Regel als die Ausnahme zu sein.

Tabelle 8: Teilnahme der regionalen Entwicklungsinitiativen an Förderprogrammen (Mehrfachantwort möglich, N=70, davon 0 ungültig)

Förderprogramm	Häufigkeit	Prozent der Fälle
LEADER	56	80,0 %
Integrierte Ländliche Entwicklung (ILE)	28	40,0 %
Region aktiv	14	20,0 %
Regionalmanagement der Gemeinschaftsaufgabe zur Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur (GAW)	12	17,1 %
Regionen der Zukunft	6	8,6 %
Sonstiges	10	14,3 %
Kein Förderprogramm	2	2,9 %
Gesamt	135	192,9 %

5.2.2 Dimensionsübergreifende Reaktionsweisen

5.2.2.1 Geschlossene Fragen

Die erste dimensionsübergreifende Frage beschäftigt sich damit, wie die regionalen Organisationen die Bevölkerungsalterung und -schrumpfung in ihrer Arbeit berücksichtigen. Die Befragung zeigt, dass die meisten der antwortenden Organisationen sich intensiv mit diesen Themen auseinandersetzen (Tab. 9). Lediglich neunmal wird angegeben, dass weder Alterung noch Schrumpfung eine Rolle in der eigenen Arbeit spielen. Diese neun Fälle sind allesamt regionale Entwicklungsinitiativen. Daher scheint es in der Landkreispolitik kaum möglich zu sein, diese Themen nicht zu berücksichtigen. Die Ergebnisse weisen aber auch innerhalb der regionalen Entwicklungsinitiativen auf eine breite Berücksichtigung von Bevölkerungsabnahme und -alterung hin. Dabei ist allerdings zu beachten, dass mit der Beschäftigung mit Alterung und Schrumpfung auch die Bereitschaft zur Teilnahme an der Befragung zunimmt. Daher muss davon ausgegangen werden, dass es einen etwas größeren Anteil an regionalen Entwicklungsinitiativen gibt, bei denen diese Themen keine Rolle spielen. Dass hier der Demographische Wandel weniger berücksichtigt wird, kann damit erklärt werden, dass Bevölkerungsentwicklung traditionell keine dominante Rolle in der Regionalpolitik spielt. Außerdem befindet sich dieses Thema noch nicht so lange auf der politischen Agenda, dass bei älteren Konzepten nicht von einer Berücksichtigung auszugehen ist. Die nähere Analyse der neun antwortenden regionalen Organisationen, bei deren Arbeit der Demographische Wandel keine Rolle spielt, ergab, dass auch in deren Aktionsraum Schrumpfung und Alterung bedeutsam sind, so dass nicht von einem fehlenden Problemdruck ausgegangen werden kann. Eine Gemeinsamkeit der neun Fälle besteht allerdings in der Teilnahme an regionalpolitischen Programmen des Landwirtschaftsressorts (Leader oder Region aktiv). Daher könnte eine Erklärung für die fehlende Berücksichtigung des Demographischen Wandels in einer Konzentration auf Projekte der agrarstrukturellen Verbesserung liegen, was durch den Kommentar eines Befragten bestätigt wird.

Die meisten regionalen Organisationen, die geantwortet haben, reagieren auf den Demographischen Wandel mit spezifischen Konzepten und Maßnahmen. Hierbei besteht ein signifikanter Unterschied zwischen den antwortenden regionalen Entwicklungsinitiativen und den Landkreisen. Die Landkreise haben keine Konzepte und Maßnahmen entwickelt, die sich ausschließlich mit der Schrumpfung beschäftigen, was ca. 18 % der Entwicklungsinitiativen angeben. Stattdessen zielen die Konzepte und Maßnahmen der Landkreise überdurchschnittlich oft sowohl auf die Schrumpfung als auch auf die Alterung der Bevölkerung.

Tabelle 9: Berücksichtigung von Alterung und Schrumpfung in den Aktivitäten der regionalen Organisationen

	Alterung und Schrumpfung (gültige Prozent)	Nur Alterung (gültige Prozent)	Nur Schrumpfung (gültige Prozent)	Weder noch (gültige Prozent)	Keine Einschätzung möglich	Keine Angabe
Spezifische Konzepte und Maßnahmen	49 (51 %)	22 (22,9 %)	10 (10,4 %)	15 (15,6 %)	12	5
Querschnittsaufgabe	57 (63,3 %)	13 (14,4 %)	4 (4,4 %)	16 (17,8 %)	16	7
Anreize	33 (40,2 %)	18 (22 %)	4 (4,9 %)	27 (32,9 %)	25	6
Neue Institutionen und Foren	37 (41,1 %)	31 (34,4 %)	4 (4,4 %)	18 (20 %)	15	8
Information und Erzeugung von Aufmerksamkeit	57 (66,3 %)	11 (12,8 %)	3 (3,5 %)	15 (17,5 %)	17	10
Sonstiges	9 (40,9 %)	4 (18,2 %)	1 (0,9 %)	8 (36,4 %)	11	80
Spielt keine Rolle	9 (8 %)				0	0

Darüber hinaus wird häufig das Thema als Querschnittsaufgabe in allen Strategien behandelt sowie informiert und versucht, Aufmerksamkeit zu erzeugen. Vielfach wurden auch neue Foren und Institutionen wie z. B. Arbeitskreise und Seniorenbeiräte zu diesem Thema eingerichtet. Dies trifft signifikant häufiger auf die antwortenden Landkreise zu, von denen 58,5 % neue Institutionen sowohl zur Alterung als auch zur Schrumpfung gegründet haben. Das ist lediglich bei 26,5 % der regionalen Entwicklungsinitiativen der Fall, von denen auch 30,6 % keinerlei neue Foren oder Institutionen ins Leben gerufen haben, im Gegensatz zu 7,3 % der antwortenden Landkreise.

Die Schaffung von Anreizen für lokale Akteure z. B. durch Beratungsleistungen oder Investitionszuschüsse fand hingegen etwas seltener Anwendung. Unter der Kategorie Sonstiges werden die Konzept- und Leitbildentwicklung fünfmal, Bürgerbeteiligung und Förderung des Ehrenamtes sowie die Förderung der Familienfreundlichkeit und der Jugend jeweils viermal genannt. Außerdem wurde die Teilnahme an Förderprogrammen (Stadtumbau West, Lokales Bündnis für Familie und Leader) dreimal erwähnt.

An den Ergebnissen der Befragung fällt auf, dass sich die regionalen Organisationen deutlich häufiger mit dem Thema Alterung als mit Schrumpfung beschäftigen. Demzufolge scheint die Bevölkerungsabnahme immer noch ein relativ heikles Thema zu sein. Eine weitere Erklärungsmöglichkeit besteht darin, dass der Problemdruck durch die Alterung etwas höher sein könnte. Die Veränderung der Bevölkerungszahl und des Durchschnittsalters, wie sie im vorangegangenen Abschnitt dargestellt sind, können

dies allerdings nicht bestätigen. Hier weisen sogar etwas mehr Fälle eine deutliche Schrumpfung als eine deutliche Alterung während der vergangenen zehn Jahre auf.

Es stellt sich nun die Frage, in welchen Handlungsfeldern sich die regionalen Organisationen mit dem Demographischen Wandel beschäftigen. Zunächst fällt auf, dass kaum in einem Feld fehlender Handlungsbedarf diagnostiziert wird (Tab. 10). Am ehesten trifft dies auf die Bauleitplanung zu, wobei in Kommentaren darauf hingewiesen wird, dass bereits ausreichend Bauflächen ausgewiesen sind. Die Bereiche Bildung sowie Gesundheits- und Pflegeversorgung scheinen den dringlichsten Handlungsbedarf aufzuweisen, da hier bereits am meisten umgesetzt wurde und vieles geplant ist. Darin lassen sich der Rückgang der Kinderzahlen und der Anstieg der Anzahl Älterer ablesen, was zu Anpassungsbedarfen führt. Darüber hinaus wurde in den Handlungsfeldern Kultur, Freizeit- und Sportinfrastruktur sowie Wohnungsmarkt bereits vieles umgesetzt. Im Bereich des Wohnungsmarktes gibt es mit den Förderprogrammen zur Dorferneuerung und zum Stadtumbau seit einigen Jahren gute Voraussetzungen. Die Kultur, Freizeit- und Sportinfrastruktur ist hingegen ein typisches Handlungsfeld der Regionalpolitik.

Tabelle 10: Handlungsfelder, in denen auf den Demographischen Wandel reagiert wird

Handlungsfelder	Umgesetzt bzw. in Umsetzung (Prozent der Fälle)	Geplant (Prozent der Fälle)	Nicht vorgesehen (Prozent der Fälle)	Kein Handlungsbedarf (Prozent der Fälle)	Keine Einschätzung möglich	Keine Angabe
Bildung	51 (55,4 %)	46 (50 %)	9 (9,8 %)	2 (2,2 %)	4	8
Einzelhandel und Nahversorgung	23 (30,3 %)	35 (46,1 %)	19 (25 %)	3 (3,9 %)	12	16
Verkehr und Mobilität	30 (33,7 %)	56 (62,9 %)	12 (13,5 %)	1 (1,1 %)	6	9
Wohnungsmarkt	39 (48,8 %)	34 (42,5 %)	16 (20 %)	2 (2,5 %)	14	10
Wirtschaft	27 (39,1 %)	32 (46,4 %)	14 (20,3 %)	3 (4,3 %)	22	13
Technische Infrastruktur	18 (24,7 %)	40 (54,8 %)	17 (23,3 %)	0 (0 %)	18	13
Gesundheits- und Pflegeversorgung	50 (56,8 %)	47 (53,4 %)	8 (9,1 %)	0 (0 %)	8	8
Kultur, Freizeit- und Sportinfrastruktur	44 (53 %)	46 (55,4 %)	5 (6 %)	2 (2,4 %)	10	11
Bauleitplanung	19 (29,7 %)	39 (60,9%)	12 (18,8 %)	4 (6,3 %)	21	19
Sonstiges	7 (70 %)	4 (40 %)	0 (0 %)	0 (0 %)	6	87

Die Diskrepanz zwischen umgesetzten und geplanten Aktivitäten könnte ein Hinweis auf Umsetzungsschwierigkeiten sein. Dies scheint vor allem in den Bereichen Einzelhandel und Nahversorgung, Verkehr und Mobilität, Wirtschaft sowie Bauleitplanung der Fall zu sein. Eine andere Interpretationsmöglichkeit besteht darin, dass die Themen noch relativ neu sind und daher bislang noch nicht umgesetzt werden konnten.

Unter Sonstiges wird viermal die Förderung von Selbsthilfe genannt. Drei Nennungen liegen auf dem Feld der Raumplanung. Dazu gehören die geplante Straffung des Zentrale-Orte-Systems, die Brachflächeninwertsetzung und die Aufstellung eines Regionalplans. Zweimal wurden noch Maßnahmen umgesetzt, die allgemein auf die Kinder- und Familienfreundlichkeit abzielen. Schließlich wurde die Beschäftigungspolitik genannt, mit der Ältere in den Arbeitsmarkt integriert werden sollen.

In Bezug auf die Handlungsfelder, in denen auf Bevölkerungsalterung und -schrumpfung reagiert wird, zeigen sich insbesondere bei der Umsetzung von Maßnahmen signifikante Unterschiede zwischen regionalen Entwicklungsinitiativen und Landkreisen. Dies betrifft die Felder Bildung, Gesundheits- und Pflegeversorgung sowie Kultur, Freizeit und Sportinfrastruktur. Während 38,5 % der antwortenden Regionalinitiativen im Bereich Bildung etwas umgesetzt haben, trifft dies auf 77,5 % der Landkreise zu. Aktivitäten zur Gesundheits- und Pflegeversorgung wurden bereits von 45,7 % der Entwicklungsinitiativen und 69 % der Landkreise umgesetzt. Im Bereich der Kultur, Freizeit und Sportinfrastruktur geben ca. 41 % der Regionalinitiativen und ca. 72 % Landkreise an, dass hier bereits etwas umgesetzt wurde. Ähnlich, wenn auch mit einer Fehlerwahrscheinlichkeit von 5,7 % nicht signifikant, ist es auf dem Feld Verkehr und Mobilität. Hier berichten 25,5 % der Entwicklungsinitiativen von Umsetzungen gegenüber 44,7 % der Landkreise.

Ein weiterer Unterschied betrifft die Handlungsfelder Bildung sowie Gesundheits- und Pflegeversorgung. Deutlich mehr der antwortenden Regionalinitiativen (15,4 % bzw. 15,2 %) als Landkreise (2,5 % bzw. 2,4 %) haben hier keine Aktivitäten vorgesehen. Regionale Entwicklungsinitiativen und Landkreise unterscheiden sich außerdem im Bereich Einzelhandel und Nahversorgung. Erstere planen hierbei deutlich häufiger Handlungen (55,6 %) als letztere (32,3 %). Während die Initiativen in diesem Feld immer Handlungsbedarf sehen, trifft dies auf etwa 10 % der antwortenden Landkreise nicht zu.

5.2.2.2 Offene Fragen

Zentraler Ansatzpunkt

Ebenfalls dimensionsübergreifend sind die offenen Fragen. Dabei wurde zunächst nach dem grundlegenden Ansatzpunkt der regionalen Reaktion auf den Demographischen Wandel gefragt. Diese Frage haben 96 der 104 antwortenden regionalen Organisatio-

nen beantwortet. Die Einteilung der Antworten in Sinnabschnitte ergibt, dass die meisten Organisationen mehrere Ansatzpunkte angeben.

Als wichtigster Ansatzpunkt mit 15 Nennungen kristallisiert sich die *Förderung von Wirtschaft und Beschäftigung* heraus. Dadurch sollen Arbeitsplätze geschaffen und gesichert werden, um die Bürger in der Region zu halten und neue zu gewinnen. Teilweise wird auch explizit erwähnt, dass es darum geht, der Jugend eine Perspektive in der Heimat zu geben. Bei der Konkretisierung dieses Ansatzpunktes werden die Ansiedlung von Industrieunternehmen, die Tourismusförderung, die Förderung von kleinen und mittelständischen Unternehmen, die Förderung der Gesundheitswirtschaft und regenerative Energieerzeugung erwähnt. Außerdem wird die Verbesserung der Verkehrsanbindung als Voraussetzung für eine wirtschaftliche Entwicklung angeführt. Neben dieser allgemeinen Form der Wirtschaftsförderung wird eine Förderpolitik angesprochen, die versucht, von der wachsenden Anzahl älterer Menschen zu profitieren. Vier antwortende regionale Organisationen nennen die Förderung dieser Silver-Economy. Dabei geht es hauptsächlich um Tourismusangebote für Senioren einschließlich barrierefreier Einrichtungen und Radwege. Ebenfalls in diesen Bereich der Wirtschaft und Beschäftigung fallen Ansätze, die sich mit dem Fachkräftemangel beschäftigen, was siebenmal genannt wird. Hierbei spielt die Kooperation mit den Unternehmen eine Rolle, um den aktuellen Bestand zu erfassen und gemeinsam Maßnahmen zu entwickeln. Außerdem kooperieren Schulen mit der Wirtschaft, um Jugendliche bereits früh für einen Beruf, insbesondere für einen technischen, zu begeistern. Insgesamt wird eine Verbesserung des Bildungsangebotes in fünf und der Ausbildung in drei Fällen genannt. Investitionen in die Bildung sollen den Fachkräftemangel verringern und die Innovationstätigkeit der Wirtschaft erhöhen. Um die Jüngeren in der Region zu halten, werden des Weiteren spezifische Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen für Jugendliche zweimal sowie eine Verstärkung der Heimatbindung in den Schulen einmal genannt. Der Bereich der Weiterbildung, der für ältere Arbeitnehmer relevant ist, wird lediglich einmal erwähnt. Außerdem wird in einem Fall eine Rückholaktion angesprochen, bei der es darum geht, mit bereits Fortgezogenen in Kontakt zu bleiben und bei entsprechendem Arbeitsplatzangebot wieder zurückzugewinnen.

Neben der Wirtschaftsförderung wird die *Verbesserung der Familienfreundlichkeit* in der Region besonders häufig genannt. Dadurch soll die Geburtenrate erhöht, Familien angelockt und der Wegzug von Familien verhindert werden. Das Schlagwort taucht in den Antworten von zehn regionalen Organisationen auf. Dabei wird jedoch kaum konkretisiert, was genau damit verbunden ist. Hinzu kommen drei Fälle in denen die Verbesserung der Kinderbetreuung und ein Fall in dem die Förderung der Vereinbarkeit von Familie und Beruf angeführt werden. Ein weiteres mit neun Nennungen häufig vorkommendes Schlagwort ist das der *Lebensqualität*. Teilweise wird eine Verbesserung der Lebensqualität in Zusammenhang mit einer speziellen Zielgruppe wie Ältere, Junge oder Familien genannt. Ziel ist auch hier wiederum das Halten und Anziehen

von Bürgern. Außerdem wird in zwei Fällen allgemein die Attraktivitätssteigerung der Region erwähnt. In die gleiche Richtung gehen auch die drei Nennungen von Maßnahmen zur Umkehr des demographischen Trends. Auf eine Attraktivitätssteigerung zielen des Weiteren Nennungen zur Verbesserung des Infrastrukturangebotes ab. Dies wird in fünf Fällen als Ansatzpunkt genannt. Dabei spielen soziale Infrastrukturen und eine Verbesserung des Freizeitangebotes eine wichtige Rolle. Außerdem wurde die Schaffung eines attraktiven Wohnungsangebotes dreimal angeführt.

In vielen Regionen steht jedoch nicht der Ausbau, sondern die *Sicherung des Infrastrukturangebotes* und der Daseinsvorsorge im Mittelpunkt. Dies wird von 14 der antwortenden regionalen Organisationen angesprochen. Die Probleme scheinen hier vor allem in der Versorgung der kleinen Dörfer zu liegen. Viermal wird interkommunale Kooperation als Weg bezeichnet, um die Infrastrukturen effizienter anbieten und so sichern zu können. Eine andere Möglichkeit besteht im bürgerschaftlichem Engagement, was in drei Fällen gefördert wird. Einmal wird sogar erklärt, dass Mittel für Infrastrukturen dort konzentriert werden, wo sich Bürger aktiv beteiligen. Teilweise werden neue Versorgungskonzepte, wie die mobile Praxisassistentin in der Gesundheitsversorgung, dezentrale Abwasserentsorgungssysteme oder Anrufsammeltaxis, Ruf- und Bürgerbusse im ÖPNV erwähnt. Neben diesen Versuchen, das Angebot aufrechtzuerhalten, wird siebenmal eine Anpassung der Infrastruktur an die demographische Entwicklung angegeben. Dabei wird lediglich auf die Einhaltung von verbindlichen Mindeststandards geachtet.

Die *Anpassung der Raumstruktur an die zunehmende Anzahl Senioren* wird vielfach im Zusammenhang mit dem Ermöglichen eines möglichst langen Verbleibens in den eigenen vier Wänden in der Heimatregion thematisiert. Acht Antwortende sehen hierin ihren zentralen Ansatzpunkt zur Reaktion auf den Demographischen Wandel. Konkretisiert wird dies in dem Grundsatz ambulante Pflege vor stationärer, die Gewährleistung einer Nahversorgung und eines öffentlichen Verkehrsangebotes auch in den kleineren Dörfern. Hinzu kommen noch die acht Nennungen der Förderung altengerechter Wohnungen. Außerdem werden in sechs Fällen die Schaffung von Alternativen zum Alten- und Pflegeheim explizit genannt. Dazu gehören betreutes Wohnen, Senioren-WGs sowie generationenübergreifendes Wohnen. Die Ausweitung von Kapazitäten in den Seniorenheimen wird hingegen nur viermal genannt. Ebenfalls vier Antworten beschäftigen sich mit einer besseren Abstimmung zwischen stationärem, ambulantem und niederschwelligem Hilfsangebot. Als ein weiterer Ansatzpunkt im Zusammenhang mit der Alterung wird die Verbesserung der gesellschaftlichen Teilhabe von Senioren achtmal angeführt. Dazu gehören spezielle Bildungsangebote, Generationenbegegnungstätten, Gesundheitsförderung und Förderung von Barrierefreiheit. Teilweise wurde die Alterung aber nicht als Problem der Pflegebedürftigkeit oder Vereinsamung gesehen, sondern vier Fälle verwiesen auf die Chancen dieses Prozesses. Hierbei geht es um die Aktivierung der Erfahrung und des Engagements älterer Bürger.

Im Bereich der *räumlichen Planung* wird viermal eine regionale Funktionsteilung und räumliche Schwerpunktsetzung als Ansatz zur Reaktion auf den Demographischen Wandel genannt. In einem Fall wird bewusst darauf verzichtet und keine Rückzugsgebiete ausgewiesen. Sechsmal wird der Stadt- bzw. Dorfbau angeführt, womit der Rückbau und die Aufwertung von Wohnungen gemeint sind. Die Konzentration auf die Innenentwicklung wird nur einmal erwähnt.

Neben den inhaltlichen Antwortkomplexen werden auch *prozessuale Ansätze* genannt. Neunmal wird die Schaffung eines Problembewusstseins durch Öffentlichkeitsarbeit und Information für zentral gehalten. Darüber hinaus werden in zehn Fällen Arbeitskreise, Foren etc. gebildet, um das Thema zu diskutieren, um relevante Akteure aus der Wirtschaft und gesellschaftlichen Organisationen zu vernetzen, um den Wissenstransfer zu gewährleisten und um regional angepasste Lösungen zu entwickeln. Einmal werden auch Bürger beteiligt und zweimal externe Experten hinzugezogen. Elf der antwortenden regionalen Organisationen geben an, dass sie den Demographischen Wandel in neu aufgestellten Entwicklungskonzepten berücksichtigen. Dies geschieht teilweise durch eine Vorprüfung der Projekte im Hinblick auf ihren Beitrag zur Reaktion auf die Alterung und Schrumpfung der Bevölkerung. In jeweils zwei Fällen wird das Thema als Querschnittsthema behandelt und bei der Neuaufstellung bzw. Fortschreibung des Regionalplans berücksichtigt. Hinzu kommen acht Nennungen, dass neue sektorale Pläne aufgestellt wurden, wie Schulentwicklungspläne, Jugendhilfepäne, Seniorenpläne und Abwasserpläne. Schließlich werden in einem Fall Modellprojekte umgesetzt, um innovative Lösungen zu erproben.

Gelungene Beispiele

Die zweite offene Frage beschäftigt sich mit aus Sicht der Befragten gelungenen Beispielen der regionalen Organisationen, mit denen sie auf die Bevölkerungsalterung und -schrumpfung reagiert haben. Diese Frage beantworteten 70 der 104 antwortenden Organisationen. Hinzu kommen zwei Fälle, die eingeräumt haben, dass sie bisher noch nichts in diese Richtung umgesetzt haben. Ähnlich wie bei der vorigen Frage werden auch hier meist nicht nur ein gelungenes Beispiel, sondern gleich mehrere genannt.

Das mit Abstand am häufigsten genannte gelungene Beispiel betrifft *generationsübergreifende Netzwerke und Wohnprojekte*. Die 14 Nennungen betrafen bis auf eine Ausnahme die Einrichtung von Mehrgenerationenhäusern. Laut Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend BMFSFJ (2008a) geht es dabei um das Zusammenleben der vier Generationen Kinder und Jugendliche, Erwachsene, junge Alte (über 50 Jahre) und Hochbetagte. Durch gemeinsame Aktivitäten und Angebote sollen der intergenerative Zusammenhalt, der Wissenstransfer und die Nachbarschaftshilfe gestärkt werden. Öffentliche und privatwirtschaftliche Angebote, wie z. B. Bistros, Cafeterien, Kinderbetreuung, Haushaltshilfen etc., ergänzen diese ehrenamtlichen Tätigkeiten je nach Bedarf. In einem Fall werden Planungen vorgestellt, die sich mit der Unter-

stützung von Verkäufen von Teilen zu groß gewordener Häuser Älterer an Jüngere beschäftigen, wobei altengerechter Wohnraum geschaffen und gegenseitige Nachbarschaftshilfen ermöglicht werden sollen. Sechs weitere Antworten betrafen die Schaffung von Alternativen zum Seniorenheim. Dabei wurden Senioren-WGs gefördert oder Wohnraum altengerecht angepasst. Darüber hinaus wurde der Ausbau der Pflege viermal genannt. Dazu gehören die Konzeptentwicklung und Planaufstellung, der Neubau von Seniorenheimen sowie die Vernetzung der bestehenden Angebote und Träger.

Die Unterstützung ehrenamtlichen Engagements wird mit neunmal am zweithäufigsten genannt. Dieses Engagement spielt bereits bei den oben erwähnten Mehrgenerationenhäusern eine wichtige Rolle. Im Einzelnen wird hier die Vergabe von Auszeichnungen an engagierte Bürger, die Initiierung von Nachbarschaftshilfe, die wichtige Rolle der Kirche, die Unterstützung von Selbsthilfevereinen, die organisatorische und finanzielle Förderung von Familienhelfern in der ambulanten Pflege sowie die Einrichtung einer Koordinations- und Anlaufstelle angeführt. Darüber hinaus gibt es Aktivitäten, die gezielt versuchen, Senioren zu aktivieren oder Seniorenvereine zu unterstützen. Zu dem Komplex der *Bürgergesellschaft* gehört allerdings nicht nur das Engagement, sondern auch die Beteiligung der Bürger. In drei Fällen werden dazu Seniorenräte eingerichtet. Hierbei geht es darum, die Bedürfnisse dieser wachsenden Gruppe besser im politischen Prozess berücksichtigen zu können und das Problembewusstsein zu schaffen. In einem Fall vergibt der Seniorenrat ein Siegel für seniorenfreundliche Einrichtungen und Angebote. Ebenfalls auf die Beteiligung der Bürger zielt die Bürgerbefragung, die von einer regionalen Organisation genannt wurde. Dadurch sollte ein Überblick über die Bedürfnisse der Bevölkerung, z. B. in den Bereichen öffentliche Sicherheit, bauliche Probleme etc., gewonnen werden.

Darüber hinaus beschäftigt sich eine Vielzahl von Nennungen gelungener Beispiele mit der *Attraktivitätssteigerung* der Region, um Bürger anzulocken oder zu halten. Der Ausbau des kulturellen Angebotes wird viermal genannt. Fünfmal wird die Förderung von Angeboten und Attraktivitäten für Jugendliche erwähnt. Dazu gehören Umweltbildung, Arbeitsbeschaffung, Vernetzung relevanter Akteure und der Einsatz ehrenamtlicher Familienhelfer in der Jugendarbeit. In drei Fällen wird die Schaffung von Freizeitangeboten für Kinder genannt. Dies beinhaltet Außen- und Innenspielplätze, Sport- und Bildungsangebote sowie Lesenächte auf einer Burg. Ebenfalls dreimal wird die Innenstadtrevitalisierung und Dorferneuerung angeführt. Eine Organisation berichtete von der Sanierung der Altstadt, was eine Stabilisierung der Bevölkerungszahl zur Folge hatte. Ein weiterer Ansatz zur Attraktivitätssteigerung besteht im Ausbau einer regionalen Hochschule, was dreimal angesprochen wird. Das Ziel besteht darin Studenten anzuziehen und Angebote für die Einheimischen zu bieten. Konkret werden Studentenzahlen angehoben und Fakultäten eingerichtet, die ein deutschlandweites Alleinstellungsmerkmal bilden. In einem Fall wird ein dualer Fachhochschulstudiengang

in Zusammenarbeit mit der regionalen Wirtschaft und der Berufsschule eingerichtet. Dadurch sollen die Studenten einen Einblick in die Unternehmen erhalten, vielleicht übernommen werden und so in der Heimat bleiben.

Eng verbunden mit einer Steigerung der regionalen Attraktivität ist auch der Komplex der *Familienförderung*, der neben der Anziehung von Familien auf die Unterstützung bei der Realisierung des Kinderwunsches abzielt. Drei regionale Organisationen nennen den Ausbau der Kinderbetreuungseinrichtungen als gelungenes Beispiel in Reaktion auf den Demographischen Wandel. Teilweise betrifft dies die Einrichtung von Ganztagschulen oder das Angebot außerhalb der Öffnungszeiten von Kindertagesstätten. In zwei Fällen wird die Teilnahme am Förderprogramm „Lokale Bündnisse für Familie“ angeführt. Dabei geht es um die Vernetzung der relevanten Akteure sowie um die Umsetzung von Maßnahmen, wie dem Ausbau der Kinderbetreuung, der Information und Beratung (BMFSFJ 2008b). Darüber hinaus wird zweimal die Förderung der Wohneigentumsbildung von Familien genannt. Jeweils in einem Fall werden Startpakete für junge Familien ausgegeben und die Elternbildung im Kindergarten gefördert. Schließlich wird in einem Modellprojekt die Vereinbarkeit von Familie und Beruf erleichtert. Dies umfasst die Einrichtung flexibler Arbeitszeiten, Teilzeitarbeit, Tele-Arbeitsplätze, Geburtenbeihilfen, Kindergartenzuschüsse, Kooperationsverträge mit Kindereinrichtung, betriebliche Altersvorsorge, Zusatzurlaub für langjährige und ältere Mitarbeiter, Freistellungen bei familiären Problemen sowie die Entlastung von Mitarbeitern in der Urlaubszeit bei der Pflege von Angehörigen.

Ebenfalls in Zusammenhang mit der Attraktivitätssteigerung der Region stehen Beispiele aus dem Bereich *Wirtschaftsförderung*. Neun Beispiele lassen sich in den Bereich der Seniorenwirtschaft einordnen. Dabei geht es um die Förderung von Angeboten zu Wellness und Gesundheit, barrierefreie Tourismusangebote, wie z. B. Wanderwege, sowie eine Regionalkonferenz, um über das Thema zu informieren. Zwei regionale Organisationen erwähnen Rückholaktionen, um dem Fachkräftemangel zu begegnen und weggezogene Bürger wiederzugewinnen. Hierbei werden Stellenangebote über eine Internetplattform bzw. über das Amtsblatt kommuniziert. Des Weiteren wird zweimal der Ausbau von Tourismus- und Freizeitangeboten (Wanderwege, Sportinfrastruktur etc.) angesprochen. Ebenfalls zweimal wird die inhaltliche und räumliche Schwerpunktsetzung in der Wirtschaftsförderung im Sinne des „Stärken stärken“ genannt. Jeweils in einem Fall kam die Unterstützung von Existenzgründern, die Schaffung von Arbeitsplätzen durch die Ansiedlung eines Therapiezentrums, die gezielte Wirtschaftsförderung, die Verbesserung der Bildung durch die Kooperation von Wirtschaft und Schule sowie das Innovationsmanagement durch Wissenstransfer und Netzwerkbildung zur Sprache.

Ein weiterer Komplex von gelungenen Beispielen zielt auf die *Sicherung der Daseinsvorsorge* ab. Vier Ansätze beschäftigen sich mit der Aufrechterhaltung des ÖPNV.

Hierbei werden Konzepte entwickelt, Rufbusse erprobt und Taxis, die ältere Bürger zu festen Terminen in die größeren Städte für Besorgungen fahren, interkommunal finanziert. Zwei Projekte liegen im Bereich der Gesundheitsversorgung und betreffen die Konzeptentwicklung sowie die Einrichtung von Pflegestützpunkten. Darüber hinaus werden multifunktionale Einrichtungen (zwei Nennungen) und Dorfläden, die von Bürgern betrieben werden (zwei Nennungen), geschaffen.

In den Antworten werden jedoch nicht nur die Aufrechterhaltung, sondern auch die *Rücknahme von Strukturen* angesprochen. In vier Fällen wird das Schul- und Kindertagesstättenetz angepasst. Dabei werden landkreisübergreifende Abstimmungen vorgenommen. Teilweise werden auch neue Organisationsformen, wie kleine Schulen, eingeführt. Dreimal wird die Anpassung der Berufsschulstruktur genannt. Jeweils einmal werden der Rückbau von Wohnraum sowie die Ausweisung von Schwerpunkorten zur vorrangigen Förderung kommunaler Projekte als gelungen bezeichnet. In einem Fall hat man sich mit der Umnutzung der leerstehenden Gebäude befasst. Dabei werden Schulen und Kindertagesstätten für generationsübergreifende Angebote genutzt.

Neben den genannten Antwortkomplexen werden noch zwei interessante *Einzelansätze* angegeben. Zum einen zielen gelungene Beispiele auf eine Verbesserung der gesellschaftlichen Teilhabe von Senioren (sechs Nennungen). Dazu gehören Freizeitangebote speziell für Senioren, wie Töpfern, Filzen und kulturelle Veranstaltungen, sowie generationenübergreifende Angebote, die ähnlich wie die Mehrgenerationenhäuser den Zusammenhalt zwischen den Generationen fördern sollen. Zum anderen streben zwei Beispiele die Förderung der regionalen Identifikation und Heimatbindung an. Dazu gehören Maßnahmen der Umweltbildung und Schulwettbewerbe zu Heimatthemen.

Abschließend werden auch bei dieser Frage *prozessuale Aktivitäten* angesprochen. In fünf Fällen spielt die interkommunale Kooperation eine bedeutende Rolle. Konkret bedeutet dies die Zusammenarbeit bei der Heimaufsicht, den Verhandlungen mit Trägern der Pflege, der Schul- und Berufsschulplanung sowie der Einrichtung eines Monitorings für den Berufsschulbedarf. Außerdem wurde ein Städtebund gegründet und ein IT-Netz als Voraussetzung für die interkommunale Verwaltungszusammenarbeit geschaffen. Des Weiteren werden in vier Fällen Service-Stellen zur Beratung von Senioren und Familien bezüglich sozialer Leistungen eingerichtet. Ebenfalls viermal werden Analysen und die Einbeziehung von Experten erwähnt. Dies betrifft die Leerstandserhebung und Analyse der Altersstruktur in den Ortskernen, eine Ausbildungsbedarfsanalyse, Prognosen und Handlungsempfehlungen zur Schrumpfung und Daseinsvorsorge. Darüber hinaus wird dreimal die Schaffung von Arbeitskreisen angesprochen und in zwei Fällen wird das Problembewusstsein durch Workshops und Ar-

beitskreise gefördert. Schließlich wird die Erstellung von integrierten Entwicklungskonzepten einmal genannt.

Fördernde Faktoren

Auf die Frage nach zentralen Faktoren, die die Reaktion auf den Demographischen Wandel erleichtern, haben 75 der 104 regionalen Organisationen geantwortet. Zudem geben vier Organisationen an, dass es keine oder kaum fördernde Faktoren gibt. Die mit Abstand meisten Antworten betreffen den Komplex *regionale Kooperation und Vernetzung*. Insgesamt 17-mal wird darauf hingewiesen, dass in der Region ein gutes Miteinander herrscht und Netzwerke zwischen den relevanten Akteuren bestehen. Dabei wird immer wieder eine breite Mitarbeit erwähnt von z. B. dem Landkreis, den Kommunen, Bürgerinitiativen, der Wirtschaftsförderung, dem regionalen Planungsverband, den Schulen oder der Wirtschaft. Ergänzend dazu wird viermal die Mitwirkung der Sozial- und Bildungsträger, wie Caritas oder Deutsches Rotes Kreuz angegeben. Dreimal wird die Unterstützung durch den Landkreis als förderlich für die Reaktion auf den Demographischen Wandel gesehen. Eine Organisation hebt die Bedeutung der Regionalplanung heraus, die durch spezifische Daten und Kenntnisse über regionale Zusammenhänge eine wichtige Rolle in regionalen Kooperationen spielt. Des Weiteren werden in fünf Fällen Arbeitsgruppen z. B. zu den Themen Regionalplanung, Berufsschulplanung, Verkehr und Verbesserung der Lebensqualität genannt. Außerdem werden einmal vorhandene regionale Arbeits- und Entscheidungsstrukturen sowie ein vorhandenes Regionalbudget angesprochen. Interessant ist darüber hinaus ein Fall, der explizit eine sektorübergreifende Kooperation erwähnt.

Der am zweit häufigsten genannte fördernde Faktor betrifft das *Problembewusstsein* der regionalen Akteure mit elf Nennungen. Dabei wird betont, dass sich die Akteure zunehmend mit dem Demographischen Wandel auseinandersetzen und ihn akzeptieren. Es steigt auch die Sensibilität bezüglich des Themas auf lokaler Ebene. Die Antwortenden weisen teilweise auf die wichtige Rolle der nationalen und regionalen Medienberichterstattung hin. Neben dieser allgemeinen Beobachtung einer gestiegenen Sensibilität für das Thema wird die Bedeutung des Problembewusstseins bei den politisch Verantwortlichen und in der Verwaltung in sieben bzw. sechs Fällen erwähnt. Bei den politischen Akteuren werden aktive und kooperative Bürgermeister als fördernd identifiziert. Darüber hinaus wird das gestiegene Problembewusstsein und der wachsende Wille zum Handeln durch die hohe öffentliche Aufmerksamkeit für das Thema erklärt. Außerdem wird in drei Fällen eine gezielte Öffentlichkeitsarbeit genannt, um das Problembewusstsein zu erhöhen und um über eine Erfolgskommunikation die Motivation zum Handeln aufrechtzuerhalten. Des Weiteren werden in vier Fällen das Engagement und die Motivation regionaler Akteure bei der Behandlung des Themas gelobt. Dabei gibt es teilweise vereinzelte Persönlichkeiten aus den Kommunen oder Vereinen, die sehr aktiv sind. In einem Fall wurde der Demographische Wandel zur

Chefsache erklärt, was eine Reaktion erleichtert. Ehrenamtliches Engagement wird darüber hinaus in vier Fällen als förderlich eingeschätzt. Dabei spielen teilweise Senioren eine wichtige Rolle und es wird auf die lange Tradition von Selbsthilfe und ehrenamtlichem Engagement verwiesen.

Sieben Antworten beschäftigen sich mit den *guten Standortbedingungen* der Region, die die Reaktion auf den Demographischen Wandel erleichtern. Dabei werden die Natur- und Erholungsqualität, die gute Ausstattung mit Gesundheitsinfrastruktur, die niedrige Arbeitslosenquote, eine Universität, der Autobahnanschluss, die Nähe zu Ballungsräumen, das attraktive Lohnniveau und die niedrigen Lebenshaltungskosten genannt. Insgesamt wird damit die hohe Lebensqualität angesprochen, die Zuzüge insbesondere älterer Menschen auslösen soll. Darüber hinaus wird in einem Fall der Leerstand vor allem von Bauernhöfen im Ortskern genannt, was ebenfalls als attraktiv für Zuzügler interpretiert wird.

Der nächste Antwortkomplex betrifft die *externe Unterstützung*. Sechsmal wird die Bedeutung der Teilnahme an Förderprogrammen hervorgehoben. Genannt werden z. B. Leader, Stadtumbau Hessen, 50plus, Stadtumbau und soziale Stadt. Teilweise wurde der Nutzen von Förderbedingungen für die Reaktion auf den Demographischen Wandel betont. Außerdem werden die Teilnahme an einem Förderprogramm und der entsprechende Gewinn des Wettbewerbs als wichtiger Erfolg für die regionale Organisation und somit für die Motivation angesehen. Ferner werden durch Förderprogramme Modellprojekte ermöglicht, Zugang zum Wissen von Experten und Wissenschaftlern erleichtert sowie mehr öffentliche Aufmerksamkeit erzeugt. Darüber hinaus werden in vier Fällen weitere Unterstützungen durch die übergeordneten Ebenen angesprochen. Dazu zählt die Einbindung der regionalen Strategie in übergeordnete Konzepte, Analysen und Strategiepapiere des Landes sowie die Ausweisung als Pilotkommune für interkommunale Kooperation. Des Weiteren werden jeweils einmal die Zusammenarbeit der ländlichen Räume und die Unterstützung durch die Bertelsmann Stiftung als förderlich hervorgehoben.

Ein weiterer Bereich, auf den sich die Antworten beziehen, sind *Schritte der Strategieentwicklung*. Sechsmal wird die Erarbeitung von Analysen und Prognosen als hilfreich für die Reaktion auf den Demographischen Wandel angesehen. Dazu gehören Bevölkerungsprognosen, Auswirkungen der Bevölkerungsentwicklung (Demographiecheck), überregionale Rankings sowie die Einrichtung eines integrierten Berichtswesens. Außerdem ist teilweise die Einführung eines Bevölkerungsmonitorings geplant, das aus der Leerstandsüberwachung und aus der als Frühwarnsystem beobachteten Entwicklung der Anzahl Haushalte mit einem Alter von 70 Jahren und älter besteht. In drei Fällen werden konzeptionelle Überlegungen gemacht, die z. B. klare Ziele, Leuchtturmprojekte oder seniorenpolitische Leitlinien umfassen. Schließlich wird der Demographische Wandel zweimal in den Projekten berücksichtigt. Dabei ist teilweise der

Beitrag zur Sicherung der Daseinsvorsorge ein maßgebliches Kriterium zur Bewertung von Vorhaben.

Der letzte größere Komplex der Antworten befasst sich mit der relativ *guten Ausgangssituation*, was auf fünf Fälle zutrifft. Dabei wird auf bestehende Strukturen wie z. B. die gute Ausstattung mit Kinderbetreuungseinrichtungen, die Existenz eines Seniorenvereins seit 20 Jahren oder bereits bestehender Aktivitäten privater und öffentlicher Träger verwiesen. Außerdem wurden durch Maßnahmen in der Vergangenheit der Tourismus und die Dorferneuerung gefördert. Darüber hinaus weisen zwei antwortende regionale Organisationen auf die Bedeutung des bestehenden Handlungsdrucks hin. Demnach ist der Demographische Wandel bereits deutlich in den Kommunen spürbar. In einem Fall wird sogar auf die langen Erfahrungen mit dem Abbau von Bildungsinfrastrukturen verwiesen, woraus sich ein Vorteil für künftigen Rückbau ableiten lassen könnte.

Abschließend werden einige interessante *Einzelansätze* genannt. Dazu gehört die Schaffung personeller Ressourcen (drei Nennungen) als Koordinierungsstelle für seniorennrelevante Fragen, zum Projektmanagement und zur Umsetzung eines seniorenpolitischen Konzeptes. Darüber hinaus werden die Bündelung der Fachkräfteausbildung für die gesamte Region, die frühzeitige Beteiligung der von Rückbau betroffenen Einrichtungen, die querschnittsorientierte Behandlung des Themas in der Verwaltung sowie die Wertschätzung von Familie und Alter in der Region jeweils einmal genannt.

Hemmende Faktoren

Die letzte offene und somit dimensionsübergreifende Frage beschäftigte sich mit Faktoren, die eine Reaktion auf den Demographischen Wandel erschweren. Diese Frage haben 73 der 104 antwortenden regionalen Organisationen beantwortet. Hinzu kommen fünf Antwortende, die sich keine Einschätzung zutrauten oder keine Hemmnisse sehen. Der am häufigsten genannte Antwortkomplex beschäftigt sich mit *Strukturproblemen der Region*. Insgesamt 25-mal wird die Strukturschwäche als erschwerend für die Reaktion auf den Demographischen Wandel angesprochen. Dabei werden die periphere Lage, die disperse Siedlungsstruktur, die unzureichende Verkehrsanbindung und Infrastrukturversorgung und niedrige Löhne thematisiert. Außerdem beschäftigen sich viele Antworten mit fehlenden Arbeitsplätzen insbesondere für höher qualifizierte Arbeitskräfte. Teilweise erzeugte der Strukturwandel in regional konzentrierten Industrien oder bei der Bundeswehr eine Beschleunigung der Probleme auf dem Arbeitsmarkt. Als Folge wird die Abwanderung vor allem der jüngeren Bevölkerung angesprochen. Neben der arbeitsmarktbedingten Migration wird auch der Wettbewerb mit den Wachstumsräumen und Agglomerationen genannt, mit deren Angebot an weichen Standortfaktoren die dünn besiedelten, peripheren Regionen nicht konkurrieren können. Ergänzend werden dreimal strukturelle Probleme genannt, die durch den Demographischen Wandel selbst hervorgerufen oder beschleunigt werden. Dazu gehören

die sinkende Nachfrage und damit die Ausdünnung der Versorgung. Dabei spielt auch eine Rolle, dass die Anzahl zentraler Orte und insbesondere der Grundzentren zunehmend ausgedünnt wird, was eine wohnortnahe Versorgung erschwert. Hinzu kommt die Ausdünnung des ÖPNV- und besonders des SPNV-Angebotes, wodurch die Erreichbarkeit der Versorgungsangebote weiter abnimmt.

Der nächste Bereich, der eine Reaktion auf den Demographischen Wandel erschwert, betrifft die *Ressourcenknappheit* der regionalen Akteure. Insgesamt werden 20-mal die knappen finanziellen und personellen Ressourcen angesprochen, wobei die Finanzknappheit dominierte. Teilweise wird auch die Ressourcenknappheit von Unternehmen erwähnt. In der Folge wird es als schwierig angesehen, wirtschaftlich tragfähige Lösungen umzusetzen, professionelle Maßnahmen zu initiieren und den Prozess zu steuern. Außerdem wird die finanzielle Handlungsunfähigkeit vieler Gemeinden angesprochen und der Zwang zum Sparen insbesondere bei den freiwilligen Aufgaben. Neben den finanziellen und personellen werden fünfmal rechtliche Ressourcen genannt, womit die fehlende Zuständigkeit auf regionaler Ebene gemeint ist. Im Einzelnen wird die starke Regulierung im ÖPNV, die Kompetenz der Schulpolitik auf Landesebene, die fehlende Umsetzungskompetenz und Fördermöglichkeit der Regionalplanung erwähnt. Außerdem wird die Verwaltungszersplitterung als hemmender Faktor genannt, was auch mit einer Kreisgebietsreform nicht gelöst wurde.

Eng verbunden mit den regionalen Ressourcen ist die *Unterstützung* der regionalen Akteure *durch die übergeordneten Ebenen*. Eine mangelnde Unterstützung wird von acht regionalen Organisationen moniert. Dabei geht es um komplizierte und intransparente Verwaltungsverfahren, wenig flexible Entscheidungen und die wenig differenzierte Behandlung aller Räume z. B. beim Thema Schulen. Darüber hinaus werden fehlende politische Konzepte auf den übergeordneten Ebenen sowie Unklarheiten bezüglich der Vorgaben zur Förderung genannt. Hinzu kommen fünf Organisationen, die zu geringe Fördermöglichkeiten für ihre Reaktionen auf den Demographischen Wandel angeben. Konkret wird hierbei das geringe Volumen des Leader-Programms, die Benachteiligung dünn besiedelter Räume bei der Fördermittelvergabe, fehlende Unterstützungsmöglichkeiten ehrenamtlicher Aktivitäten sowie die unzureichende Förderung mobiler Angebote als erschwerend für die regionale Reaktion identifiziert.

Es wird jedoch nicht nur die unzureichende Unterstützung der übergeordneten Ebenen, sondern auch die *fehlende Mitwirkung innerhalb der Region* angesprochen. Dabei wird die unzureichende regionale Abstimmung insgesamt 15-mal genannt. Das bedeutet kommunale Egoismen und Konkurrenz, Angst vor dem Verlust kommunaler Selbstverwaltung, fehlendes geschlossenes Auftreten nach außen sowie unzureichende Abstimmung zwischen Maßnahmen der politischen und der zivilgesellschaftlichen Akteure. Darüber hinaus wird die mangelnde Beteiligung an regionalen Entwicklungsprozessen achtmal als Hemmnis für die regionale Reaktion auf den Demographischen

Wandel genannt. Dabei geht es um unzureichende Eigeninitiative relevanter Akteure, fehlende aktive Personen und Multiplikatoren mit Interesse an der Regionalentwicklung, geringe Risikobereitschaft der Unternehmer, mangelnde Nachwuchskräfte in den Vereinen und in der Tourismuswirtschaft sowie die Passivität in Politik und Gesellschaft. Die fehlende Bereitschaft, sich der Thematik anzunehmen, wird damit erklärt, dass sie politisch heikel ist und Erfolgsmeldungen nicht zu erwarten sind. Maßnahmen werden daher möglichst lange hinausgezögert und es wird teilweise eine Augen-zu-und-durch-Mentalität beobachtet. Die Erwartungen an die Regionalpolitik können aber auch zu hoch sein, so dass diese leicht enttäuscht werden. Des Weiteren wird das Besitzstandsdenken angeführt, das zum Widerstand einzelner Akteure führt und die Aufgabe von Standorten erschwert. Außerdem kooperieren die Beschäftigten der betroffenen Einrichtungen nicht, da sie Angst vor Veränderungen und vor dem Verlust ihrer Arbeitsplätze haben. Einmal wurde jedoch auch ein blinder Aktionismus festgestellt und betont, dass weniger oft mehr ist.

Zwölf Antworten beschäftigen sich mit einem *unzureichenden Problembewusstsein*. Dabei wird vor allem den Bürgern vielfach ein Informationsdefizit attestiert. Außerdem wird die Kommunikation als unzureichend ausgemacht. Das fehlende Problembewusstsein ist aber auch bei vielen Politikern zu finden, die zwar zunehmend das Problem in ihren Reden ansprechen und es auch in der Theorie begriffen haben, die aber praktisches Handeln vermissen lassen. Außerdem wird der Problemdruck in politischen Dokumenten verharmlost und somit nicht vollständig offengelegt. Auf der anderen Seite wird einmal angeführt, dass der Demographische Wandel als „Weltuntergang“ gesehen wird, was zur Abschreckung potenzieller Investoren führt. Ebenfalls jeweils einmal genannt werden die Erschwerung des Informationsflusses durch das Fehlen einer regionalen Zeitung sowie die geringe gesellschaftliche Beachtung der Vorteile der Bürgergesellschaft, was die Übernahme öffentlicher Leistungen durch die Bürger erschwert.

Abschließend betrifft ein Antwortkomplex das *Fehlen einer Strategie*. Dabei nennen vier regionale Organisationen das fehlende konzeptionelle Wissen der regionalen Akteure. Es herrscht Unklarheit bezüglich der zu verfolgenden Ziele, möglicher Handlungsansätze und wie das Thema querschnittsorientiert zu behandeln ist. Außerdem sind die Konzepte auf lokaler Ebene häufig unzureichend und es bestehen Schwierigkeiten, die langfristigen Bedarfe zu ermitteln. Weitere dreimal wird das Kurzzeitdenken regionaler Akteure angesprochen. Konkret bedeutet dies das Fehlen langfristiger Strategien und das Denken in Legislaturperioden beim praktischen Handeln der Politik. Außerdem sind Unternehmer primär am kurzfristigen Gewinn interessiert. Darüber hinaus werden Routinen und Gewohnheiten als hemmende Faktoren bei der Reaktion auf den Demographischen Wandel einmal angesprochen. Ein weiteres Mal wird die politische Fehleinschätzung der strategischen Bedeutung der ländlichen Räume für Metropolregionen thematisiert.

5.2.3 Ansatzpunkt der regionalpolitischen Reaktion

Die erste Dimension regionaler Reaktionen auf den Demographischen Wandel betrifft den generellen Ansatzpunkt. In Kapitel 4.1 wurde dabei zwischen Anpassen und Gegensteuern unterschieden. Beide Ansatzpunkte schließen sich nicht grundsätzlich aus und Maßnahmen können sowohl auf eine Anpassung als auch auf ein Gegensteuern abzielen. Die erste Frage, die sich mit dieser Dimension befasst, zielt auf eine Einordnung der Aktivitäten der regionalen Organisationen in dieses Spannungsfeld. Wie die folgende Abbildung 19 zeigt, spielt bei den Aktivitäten der meisten antwortenden regionalen Organisationen sowohl das Anpassen als auch das Gegensteuern eine Rolle. Auffallend ist jedoch, dass keine Organisation auf das Gegensteuern verzichten möchte. Insgesamt zeigt sich, dass die regionalen Aktivitäten häufiger gar nicht oder kaum eine Anpassung anstreben und relativ häufig voll und ganz oder überwiegend gegensteuert wird.

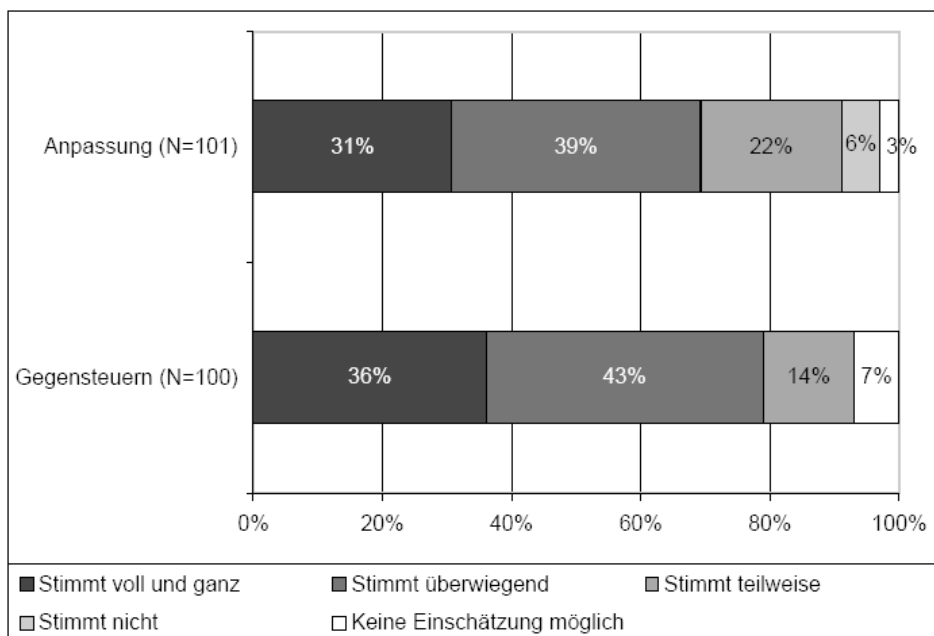


Abbildung 19: Ansatzpunkt der regionalen Organisationen zur Reaktion auf den Demographischen Wandel.

Die Abfrage konkreter Maßnahmen bezüglich der Alterung und Schrumpfung der Bevölkerung bestätigt diese Ergebnisse, wie die folgende Tabelle 11 zeigt. Maßnahmen, die besonders häufig von vielen regionalen Organisationen umgesetzt wurden bzw. sich gerade in der Umsetzung befinden, umfassen vor allem ein Gegensteuern gegen die demographische Entwicklung. Dazu gehören die Förderung der Schaffung

Tabelle 11: Maßnahmen der regionalen Organisationen zur Reaktion auf den Demographischen Wandel

Maßnahmen	Umgesetzt bzw. in Umsetzung (Prozent der Fälle)	Geplant (Prozent der Fälle)	Nicht vorgesehen (Prozent der Fälle)	Kein Handlungsbedarf (Prozent der Fälle)	Keine Einschätzung möglich	Keine Angabe
Verbesserung der Kinderbetreuung	50 (56,8 %)	34 (38,6 %)	12 (13,6 %)	6 (6,8,2 %)	9	7
Förderung betrieblicher Strukturen zur Vereinbarkeit von Beruf und Familie	27 (37 %)	34 (46,6 %)	19 (26 %)	1 (1,4 %)	23	8
Förderung eines kinderfreundlichen Wohnumfeldes	35 (44,9 %)	40 (51,3 %)	12 (15,4 %)	4 (5,1 %)	17	9
Förderung eines seniorenfreundlichen Wohnumfeldes	37 (45,1 %)	45 (54,9 %)	7 (8,5 %)	5 (6,1 %)	14	8
Anpassung der Infrastruktur für Kinder und Jugendliche an weniger Nutzer	24 (31,2 %)	36 (46,8 %)	22 (28,6 %)	3 (3,9 %)	19	8
Anpassung der Infrastruktur für ältere Menschen an mehr Nutzer	28 (33,7 %)	52 (62,7 %)	12 (14,5 %)	4 (4,8 %)	13	8
Anpassung der altersübergreifenden Infrastruktur an weniger Nutzer	18 (25 %)	29 (40,3 %)	26 (36,1 %)	4 (5,6 %)	18	14
Infrastrukturausbau zur Attraktivitätssteigerung der Region	59 (66,3 %)	51 (45,1 %)	3 (3,4 %)	0 (0 %)	7	8
Förderung von Selbsthilfe und ehrenamtlichem Engagement	58 (65,2 %)	45 (50,6 %)	5 (5,6 %)	0 (0 %)	7	8
Bereitstellung von Bauland	35 (42,7 %)	12 (14,6 %)	31 (37,8 %)	14 (17,1 %)	13	9
Konzentration der Siedlungsentwicklung auf den Bestand und die Innenentwicklung	40 (47,1 %)	47 (55,3 %)	9 (10,6 %)	4 (4,7 %)	11	8
Förderung der Schaffung von Arbeitsplätzen	70 (73,7 %)	50 (52,6 %)	4 (4,2 %)	0 (0 %)	5	4
Förderung einer Seniorenwirtschaft	34 (41 %)	48 (57,8 %)	11 (13,3 %)	2 (2,4 %)	12	9
Förderung der Nutzung von Arbeitsmarktreserven	29 (40,3 %)	34 (47,2 %)	16 (22,2 %)	3 (4,2 %)	23	9
Anpassung des Wohnungsbestandes an weniger Einwohner	29 (37,2 %)	37 (47,4 %)	19 (24,4 %)	7 (9 %)	17	9
Anpassung des Wohnungsbestandes an ältere Einwohner	30 (39,5 %)	46 (60,5 %)	13 (17,1 %)	1 (1,3 %)	17	11
Ortsbildverschönerung	67 (72 %)	40 (43 %)	9 (9,7 %)	2 (2,2 %)	5	6
Sonstiges	4 (80%)	2 (40 %)	1 (20 %)	0 (0 %)	6	92

von Arbeitsplätzen, die Ortsbildverschönerung, der Infrastrukturausbau zur Attraktivitätssteigerung der Region und die Verbesserung der Kinderbetreuung. Lediglich die Förderung der Selbsthilfe und des ehrenamtlichen Engagements wird relativ häufig genannt und deutet auf eine Aufrechterhaltung von Leistungen bei abnehmenden Bevölkerungszahlen und Finanzmitteln durch neue Organisationskonzepte hin. Auffallend ist außerdem, dass Maßnahmen, die eher der Anpassung an den Demographischen Wandel zugeordnet werden können, oft für die Zukunft geplant sind. Das betrifft die Anpassung der Infrastruktur an mehr ältere Menschen, die Anpassung des Wohnungsbestandes an die wachsende Zahl älterer Einwohner, die Förderung einer Seniorenwirtschaft, die Konzentration der Siedlungsentwicklung auf den Bestand und die Innenentwicklung sowie die Förderung eines seniorenfreundlichen Umfeldes. Diese Anpassung bezieht sich dabei vor allem auf den Auf- und Ausbau von Strukturen für die ansteigende Zahl Älterer. Die Anpassung von Infrastrukturen und Wohnungen für Jüngere und von altersübergreifenden Strukturen wird insgesamt seltener genannt. Außerdem weist der Unterschied zwischen umgesetzten und geplanten Maßnahmen darauf hin, dass es sich dabei um eher neuere Themen handelt und/oder dass auf Grund der Konflikthaftigkeit Umsetzungsschwierigkeiten aufgetreten sind. Die Befragungsergebnisse deuten ebenfalls darauf hin, dass die Ausweisung von Bauland von vielen regionalen Organisationen nicht vorgesehen ist und hier auch relativ wenig Handlungsbedarf gesehen wird. Schließlich werden unter dem Punkt Sonstiges Maßnahmen wie die Stärkung des regionalen Images zur Tourismusförderung, die Vernetzung der Akteure im Bereich Wohnen im Alter sowie die Erstellung eines Wegweisers für Gesundheits- und Sozialleistungen angesprochen.

Während es bei der Einordnung in das Spannungsfeld von Anpassung und Gegensteuern keine signifikanten Unterschiede zwischen den Antworten der regionalen Entwicklungsinitiativen und der Landkreise gibt, zeichnet sich bei den konkreten Maßnahmen ein wiederkehrendes Muster ab (Tab. 12). Die meisten Maßnahmen wurden von den Landkreisen häufiger umgesetzt bzw. befinden sich in der Umsetzung. Im Gegensatz dazu haben relativ viele regionale Initiativen keine entsprechenden Maßnahmen vorgesehen. Abgesehen von drei Bereichen wird der geringere Anteil der Regionalinitiativen bei der Umsetzung nicht durch den Anteil fehlender Aktivität kompensiert. Daher kann geschlussfolgert werden, dass die antwortenden Landkreise häufiger Maßnahmen bereits umgesetzt haben als die Entwicklungsinitiativen.

Tabelle 12: Unterschiede zwischen regionalen Entwicklungsinitiativen und Landkreisen in Bezug auf die Maßnahmen zur Reaktion auf den Demographischen Wandel

Maßnahmen	Umgesetzt bzw. in Umsetzung (Prozent der Fälle)		Nicht vorgesehen (Prozent der Fälle)	
	Regionale Entwicklungsinitiative	Landkreis	Regionale Entwicklungsinitiative	Landkreis
Verbesserung der Kinderbetreuung	18 (36,7 %)	32 (82,1 %)	11 (22,4 %)	1 (2,6 %)
Förderung betrieblicher Strukturen zur Vereinbarkeit von Beruf und Familie	10 (23,3 %)	17 (56,7 %)	15 (34,9 %)	4 (13,3 %)
Förderung eines kinderfreundlichen Wohnumfeldes	16 (35,6 %)	19 (57,6 %)	11 (24,4 %)	1 (3 %)
	Signifikanz = 0,053			
Förderung eines seniorenfreundlichen Wohnumfeldes	14 (29,2 %)	23 (67,6 %)	Keine signifikanten Unterschiede	
Anpassung der Infrastruktur für Kinder und Jugendliche an weniger Nutzer	10 (23,3 %)	14 (41,2 %)	18 (41,9 %)	4 (11,8 %)
	Signifikanz = 0,092			
Anpassung der Infrastruktur für Kinder und Jugendliche an weniger Nutzer	10 (20,8 %)	18 (51,4 %)	10 (20,8 %)	2 (5,7 %)
	Signifikanz = 0,053			
Anpassung der altersübergreifenden Infrastruktur an weniger Nutzer	7 (17,1 %)	11 (35,5 %)	21 (51,2 %)	5 (16,1 %)
	Signifikanz = 0,074			
Infrastrukturausbau zur Attraktivitätssteigerung der Region	Keine signifikanten Unterschiede			
Förderung von Selbsthilfe und ehrenamtlichem Engagement	28 (56 %)	30 (76,9 %)	5 (10 %)	0 (0 %)
Bereitstellung von Bauland	15 (33,3 %)	20 (54,1 %)	24 (53,3 %)	7 (18,9 %)
	Signifikanz = 0,059			
Konzentration der Siedlungsentwicklung auf den Bestand und die Innenentwicklung	17 (35,4 %)	23 (62,2 %)	Keine signifikanten Unterschiede	
Förderung der Schaffung von Arbeitsplätzen	Keine signifikanten Unterschiede			
Förderung einer Seniorenwirtschaft	Keine signifikanten Unterschiede			
Förderung der Nutzung von Arbeitsmarktreserven	Keine signifikanten Unterschiede			
Anpassung des Wohnungsbestandes an weniger Einwohner	Keine signifikanten Unterschiede			
Anpassung des Wohnungsbestandes an ältere Einwohner	Keine signifikanten Unterschiede			
Ortsbildverschönerung	31 (59,6 %)	36 (87,8 %)	8 (15,4 %)	1 (2,4 %)

In einigen Bereichen haben die antwortenden regionalen Entwicklungsinitiativen signifikant häufiger Aktivitäten geplant als die Landkreise. Dies trifft insbesondere auf die

Förderung eines seniorenfreundlichen Wohnumfeldes sowie auf den Infrastrukturausbau zur Attraktivitätssteigerung der Region zu. Bei der ersten Maßnahme bestehen Planungen bei fast zwei Dritteln (64,6 %) der Regionalinitiativen und nur bei 41,2 % der Landkreise. Bei der zweiten Maßnahme ist dieses Verhältnis mit 67,3 % und 45 % ganz ähnlich. Vergleichbar ist dies auch mit der Förderung der Seniorenwirtschaft mit 66,7 % und 45,7 %, wobei die Signifikanz bei 0,056 liegt. Die regionalen Entwicklungsinitiativen planen ebenfalls häufiger weitere Aktivitäten zur Ortsbildverschönerung. Hier liegt das Verhältnis bei ca. 52 % zu ca. 32 % bei einer Signifikanz von 0,051.

5.2.4 Raumstrukturelles Leitbild

Für das raumstrukturelle Leitbild wurde, wie in Abschnitt 4.2 dargestellt, das Spannungsfeld von Konzentration und Dezentralisierung aufgemacht. Da nicht davon ausgegangen werden konnte, dass sich die befragten Vertreter regionaler Organisationen in dieser Leitbilddebatte einordnen können, wurde diese Dimension getrennt nach Siedlungsentwicklung, Infrastrukturplanung und Wirtschaftsförderung abgefragt. Dadurch sollte das zu Grunde liegende Leitbild der Aktivitäten der regionalen Organisationen ermittelt werden.

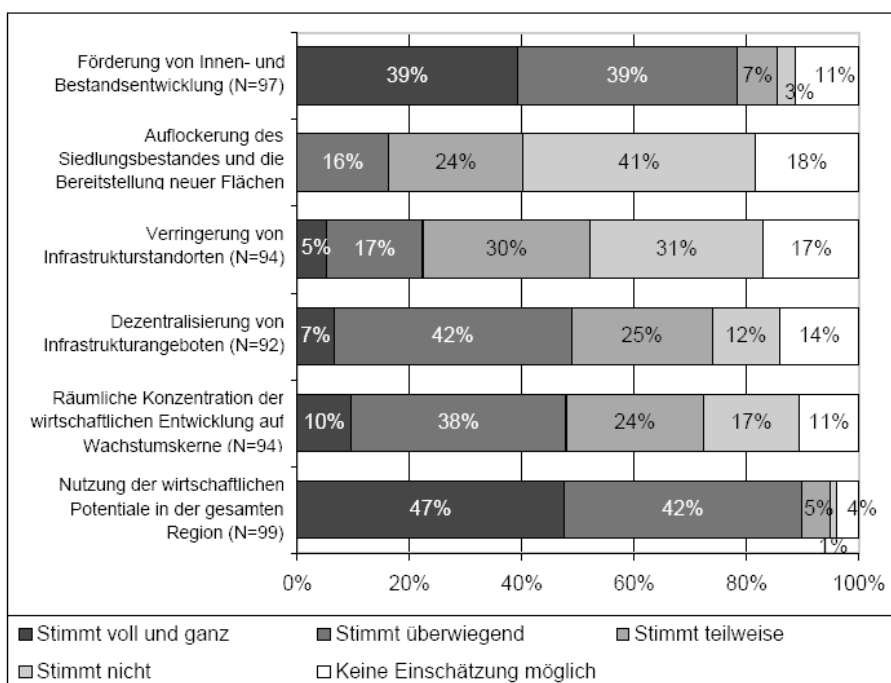


Abbildung 20: Raumstrukturelles Leitbild hinter den Aktivitäten der regionalen Organisationen in Reaktion auf den Demographischen Wandel.

Die Ergebnisse dieser Abfrage zeigen, dass im Bereich der Siedlungsentwicklung eher die Konzentration auf die Innenentwicklung und den Bestand dominiert, während die Auflockerung und die Bereitstellung neuer Bauflächen eine deutlich geringere Rolle spielen (Abb. 20). Im Gegensatz dazu zielen die Aktivitäten der antwortenden Organisationen im Bereich der Infrastrukturplanung weniger auf eine Konzentration und die Verringerung der Infrastrukturstandorte. Hier wird überwiegend die Dezentralisierung des Infrastrukturangebotes verfolgt. Ähnlich verhält es sich mit der Wirtschaftsförderung. Auch wenn in diesem Feld einige der antwortenden regionalen Organisationen versuchen, die wirtschaftliche Entwicklung auf Wachstumskerne zu konzentrieren, zielen doch die Aktivitäten der meisten Organisationen auf die Nutzung der Potenziale in der gesamten Region und somit eher auf eine Dezentralisierung der wirtschaftlichen Entwicklung.

5.2.5 Akteurskonstellationen

Die nächste Dimension umfasst die Akteure, die an den Aktivitäten der regionalen Organisation in Bezug auf die Alterung und Schrumpfung der Bevölkerung beteiligt sind. Dabei wurde zunächst nach einer groben Einteilung in öffentliche und nicht-öffentliche Akteure gefragt (Abschnitt 4.3). Die Ergebnisse, die in der folgenden Abbildung 21 dargestellt sind, zeigen, dass überwiegend sowohl öffentliche als auch nicht-öffentliche Akteure beteiligt sind. Dabei erscheint allerdings insgesamt die Gruppe der öffentlichen Akteure bedeutsamer als die der nicht-öffentlichen. Deutlich mehr regionale Organisationen stimmen der Aussage voll und ganz zu, dass ihre Aktivitäten in Reaktion auf den Demographischen Wandel überwiegend durch öffentliche Akteure getragen werden. Umgekehrt wird häufiger angegeben, dass nicht-öffentliche Akteure diese Aktivitäten nur teilweise oder gar nicht tragen.

Um diese Frage zu konkretisieren wurde die Beteiligung einzelner Akteure abgefragt. Die relevanten Partner wurden differenziert nach Konzeptentwicklung, Umsetzung und Finanzierung, da davon ausgegangen wurde, dass sich die Relevanz der Akteure je nach Aufgabe unterscheiden kann. Um die Bedeutung dieser Akteure für die regionalen Aktivitäten in Bezug auf die Alterung und Schrumpfung der Bevölkerung zu erheben, sollten jeweils maximal die drei wichtigsten angegeben werden. Wenn die regionalen Organisationen mehr als drei Akteure angekreuzt haben, konnten diese Daten nicht verwertet werden, um diese Fälle nicht zu hoch zu gewichten. Daher musste bei dieser Frage relativ häufig „keine Angabe“ vermerkt werden.

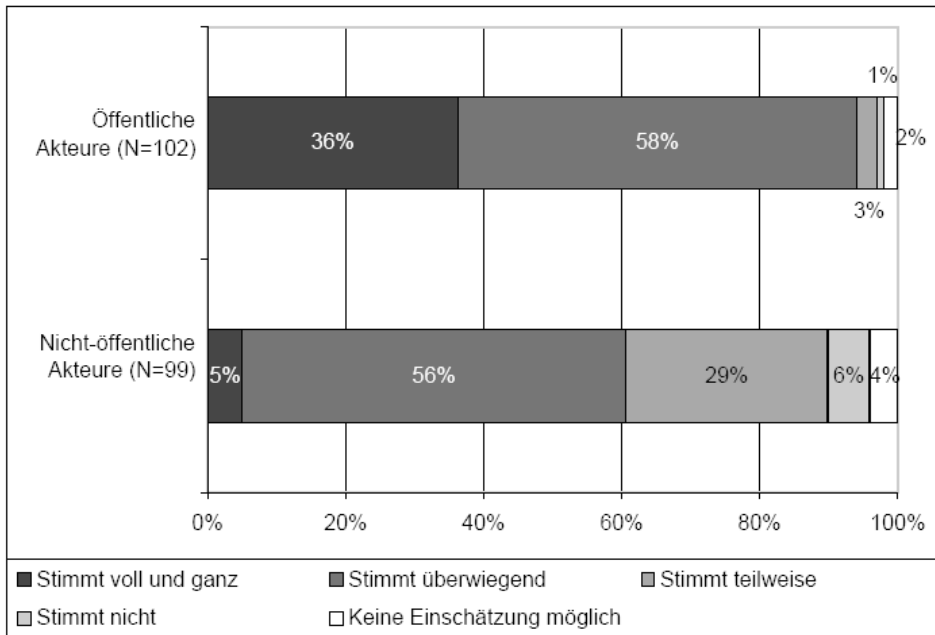


Abbildung 21: Akteursgruppen, die die regionale Reaktion auf den Demographischen Wandel tragen.

Die Antworten dieser Frage, die der nachstehenden Tabelle 13 entnommen werden können, bestätigen zunächst die Ergebnisse der vorangegangenen Frage. Die Konzentration auf die zentralen Akteure zeigt jedoch eine noch deutlichere Dominanz der öffentlichen Akteure. Insbesondere die Gemeinden und Landkreise spielen bei der Konzeptentwicklung, Umsetzung und Finanzierung eine entscheidende Rolle und werden am häufigsten genannt. Hinzu kommen Land, Bund und EU, die bei der Finanzierung von großer Bedeutung sind. Das Regionalmanagement erscheint eher relevant für die Konzeptentwicklung und teilweise auch für die Umsetzung. Die Regionalplanung wird hingegen vor allem bei der Konzeptentwicklung an zentraler Stelle eingebunden und wird für die Umsetzung und Finanzierung kaum erwähnt. Ähnliches gilt für die Forschungs- und Bildungseinrichtungen.

Gewerkschaften, Wirtschaftsverbände und Kammern werden gar nicht oder fast gar nicht genannt. Private Unternehmen spielen vor allem bei der Umsetzung und Finanzierung eine Rolle. Zivilgesellschaftliche Verbände und Vereine sowie Bürgerinitiativen und einzelne Bürger scheinen als Partner eher bei der Umsetzung bedeutsam zu sein. Unter Sonstiges werden insbesondere im Bereich der Umsetzung regionale Arbeitsgruppen, ein Theater, Kirchen, Jugendgruppen, der Verkehrsverbund, Bauern- und Naturschutzverbände erwähnt. Bei der Finanzierung werden noch Stiftungen und die Kreissparkasse angesprochen.

Tabelle 13: Zentrale Akteure der Aktivitäten der regionalen Organisationen in Reaktion auf den Demographischen Wandel

Zentrale Akteure	Konzept-entwicklung (Prozent der Fälle)	Umsetzung (Prozent der Fälle)	Finanzierung (Prozent der Fälle)
Gemeinden	43 (56,6 %)	67 (82,7 %)	40 (54,1 %)
Landkreise	48 (63,2 %)	54 (66,7 %)	35 (47,3 %)
Regionalmanagement	41 (53,9 %)	30 (37 %)	6 (8,1 %)
Regionalplanung	23 (30,3 %)	9 (11,1 %)	1 (1,4 %)
Land	13 (17,1 %)	7 (8,6 %)	46 (62,2 %)
Bund	4 (5,3 %)	1 (1,2 %)	22 (29,7 %)
EU	2 (2,6 %)	3 (3,7 %)	40 (54,1 %)
Private Unternehmen	8 (10,5 %)	18 (22,2 %)	14 (18,9 %)
Wirtschaftsverbände und Kammern	2 (2,6 %)	3 (3,7 %)	0 (0 %)
Gewerkschaften	0 (0 %)	0 (0 %)	0 (0 %)
Forschungs- und Bildungseinrichtungen	7 (9,2 %)	1 (1,2 %)	2 (2,7 %)
Zivilgesellschaftliche Verbände und Vereine	10 (13,2 %)	19 (23,5 %)	0 (0 %)
Bürgerinitiativen und einzelne Bürger	7 (9,2 %)	12 (14,8 %)	3 (4,1 %)
Sonstiges	5 (6,6 %)	5 (6,2 %)	2 (2,7 %)
Keine Angabe	28	23	30

In Bezug auf die Akteurskonstellation lassen sich kaum Unterschiede zwischen regionalen Entwicklungsinitiativen und Landkreisen feststellen. Bei den antwortenden Regionalinitiativen spielt das Regionalmanagement eine signifikant größere Rolle bei der Konzeptentwicklung und Umsetzung: 63,8 % gegenüber 37,9 % bzw. 46,7 % gegenüber 25 %. Insbesondere bei der Konzeptentwicklung nennen die antwortenden Landkreise entsprechend häufiger die Landkreise als zentralen Akteur. Während ca. 90 % der Landkreise diese als wichtig angeben, tun dies nur ca. 47 % der regionalen Entwicklungsinitiativen.

5.2.6 Dominierende Interaktionsformen

Die vierte betrachtete Dimension der regionalen Reaktion auf den Demographischen Wandel betrifft die Interaktion zwischen den regionalen Akteuren. In Abschnitt 4.4 wurden einerseits Kooperation und Abstimmung über regionale Verhandlungssysteme und andererseits das einseitige Handeln und Konkurrenz als grundlegende Alternativen

identifiziert. Die erste Frage in diesem Fragekomplex dient der Einordnung der regionalen Akteure in dieses Spannungsfeld. Neben Kooperation und Konkurrenz besteht jedoch auch die Möglichkeit, dass die Akteure nicht am Thema Demographischer Wandel interessiert sind und demzufolge nicht handeln und interagieren. Diese weitere Kategorie wurde abgefragt, um allen Befragten die Möglichkeit zu geben, auf diese Frage zu antworten.

Das Ergebnis zeigt, dass Aktivitäten der regionalen Akteure in Bezug auf den Demographischen Wandel überwiegend abgestimmt und kooperativ erfolgen (Abb. 22). Dennoch gibt auch eine Vielzahl von antwortenden regionalen Organisationen an, dass die Akteure zumindest teilweise konkurrieren und einseitig handeln. Hierbei besteht ein signifikanter Unterschied zwischen den antwortenden regionalen Entwicklungsinitiativen und den Landkreisen. Letztere geben häufiger an, dass die regionalen Akteure überwiegend (18,9 % gegenüber 3,7 %) oder voll und ganz (8,1 % gegenüber 1,9 %) konkurrieren. Ein Grund könnte sein, dass in diesen Landkreisen keine regionalen Netzwerke bestehen, die ein kooperatives Handeln fördern. Eine alternative Interpretation liegt darin, dass Vertreter von Landkreisen das Verhalten der regionalen Akteure neutraler beurteilen können als Regionalmanager, deren Aufgabe darin besteht, Kooperationen zu initiieren. Schließlich kann ein Desinteresse der regionalen Akteure und fehlendes Handeln bezüglich des Demographischen Wandels kaum festgestellt werden.

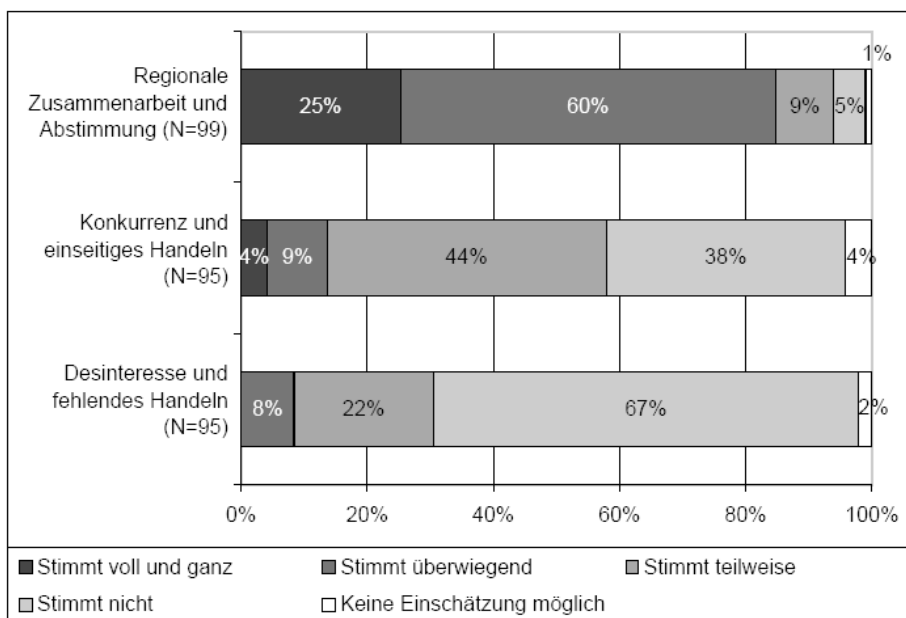


Abbildung 22: Interaktionsform bei der Reaktion der regionalen Akteure auf den Demographischen Wandel.

Um dieses Bild der Interaktionsform weiter zu konkretisieren, wurde nach dem Entscheidungsmodus bei Aktivitäten der regionalen Organisationen in Bezug auf die Alterung und Schrumpfung der Bevölkerung gefragt (Tab. 14). Dabei wurde davon ausgegangen, dass die Notwendigkeit eines Konsenses Handlungen erschwert und zum Ausschluss konflikträchtiger Themen führt. Etwas einfacher sind dann Mehrheitsentscheidungen mit gleicher Stimmgewichtung, dann mit repräsentativer Gewichtung und schließlich in einem direkt gewählten Gremium.

Tabelle 14: Entscheidungsmodus der regionalen Organisation bei Aktivitäten in Reaktion auf den Demographischen Wandel

Entscheidungsmodus	Häufigkeit	Gültige Prozente
Im Konsens zwischen relativ autonomen Organisationen	23	29,1
Nach Mehrheitsentscheidung zwischen relativ autonomen Organisationen bei gleicher Stimmgewichtung	16	20,3
Nach Mehrheitsentscheidung zwischen relativ autonomen Organisationen mit repräsentativer Stimmgewichtung	3	3,8
Mehrheitsentscheidung in einem direkt gewählten Gremium	30	38,0
Keine Entscheidungen	7	8,9
Gesamt	79	100,0
Keine Einschätzung möglich	11	
Keine Angabe	14	

Die meisten antwortenden Organisationen geben an, dass die Entscheidungen überwiegend in einem direkt gewählten Gremium gefällt werden. Damit scheint hier der Einfluss der Gemeinde- und Landkreisparramente zentral, so dass Entscheidungen eher innerhalb der beteiligten Akteure getroffen werden. Dieses autonome Entscheidungsverhalten könnte auf einseitiges Handeln und fehlende Abstimmung zwischen den Akteuren hinweisen. Am zweithäufigsten wird der Konsens zwischen relativ autonomen Organisationen genannt. Darüber hinaus spielt die Mehrheitsentscheidung in Gremien aus den regionalen Akteuren eine größere Rolle, wobei meist jeder Akteur unabhängig von seiner Größe oder seines Finanzbeitrages das gleiche Gewicht hat. Dieses Abstimmungsverfahren könnte ein Indikator dafür sein, dass in diesen regionalen Organisationen über Projektanträge einzelner Akteure entschieden wird und Projekte selten gemeinsam entwickelt und umgesetzt werden. In einigen Fällen wird da-

rauf hingewiesen, dass in der regionalen Organisation keine Entscheidungen getroffen werden. Hier dürfte dann eher der Informationsaustausch im Mittelpunkt stehen.

Unterschiede zwischen regionalen Entwicklungsinitiativen und Landkreisen lassen sich nur mit einer Fehlerwahrscheinlichkeit von 7,2 % identifizieren. Es zeigt sich, dass Landkreise mit 46,2 % gegenüber 34 % der Initiativen etwas häufiger angeben, Mehrheitsentscheidungen in einem direkt gewählten Gremium zu treffen. Dennoch nennen 42,3 % der antwortenden Landkreise den Modus des Konsenses, mit dem sie Entscheidungen bezüglich des Demographischen Wandels treffen, was nur 22,6 % der Regionalinitiativen tun. Damit wird deutlich, dass auch die Landkreise bei ihren Aktivitäten zu diesem Thema auf die Zustimmung weiterer Organisationen angewiesen sind. Dabei handelt es sich voraussichtlich um punktuelle Verhandlungen mit den für eine Maßnahme relevanten Akteuren und nicht wie bei den Regionalinitiativen um die Abstimmung über Konzepte und Maßnahmen mit einer Vielzahl oft sehr unterschiedlicher Beteiligter. Bei den übrigen Entscheidungsmodi sind die regionalen Initiativen entsprechend häufiger vertreten.

5.2.7 Verwendete Planungsmodelle

Die letzte Dimension regionaler Reaktionen beschäftigt sich mit den verwendeten Planungsmodellen. Aus der Planungstheorie wurde in Kapitel 4.5 zwischen strategischer Planung und Inkrementalismus unterschieden. Da hier ähnlich wie beim raumstrukturellen Leitbild nicht davon ausgegangen werden kann, dass die Befragten eine Einordnung ihrer Arbeit in die planungstheoretische Diskussion vornehmen können, wurde im Fragebogen nach den Bereichen Zielentwicklung, themenfeldübergreifende Integration und Planungshorizont gefragt und jeweils eine strategische und eine inkrementelle Variante vorgeschlagen. Die Ergebnisse sind in der folgenden Abbildung 23 dargestellt.

In den Bereichen Zielentwicklung und Planungshorizont scheinen strategische und inkrementelle Elemente relativ gleich gewichtet zu sein. Viele antwortende regionale Organisationen geben an, dass sowohl eine klare Zieldefinition und Prioritätensetzung als auch eine Orientierung am Durchsetzbaren verfolgt wird. Dies gilt noch stärker für den Planungshorizont, wobei sich die Aktivitäten der regionalen Organisationen in Bezug auf den Demographischen Wandel sowohl mit langfristigen als auch akuten Problemen beschäftigen. In beiden Bereichen scheint es jedoch ein leichtes Übergewicht strategischer Planung zu geben. Im Bereich der sektoralen Integration ist dieses Übergewicht deutlicher ausgeprägt. Die antwortenden Organisationen geben überwiegend an, dass sie die Konflikte und Synergien zwischen den verschiedenen Handlungsfeldern berücksichtigen. Dass die Handlungsfelder getrennt voneinander bearbeitet werden, wird hingegen relativ selten genannt. In diesem Punkt unterscheiden sich jedoch die Antworten der regionalen Entwicklungsinitiativen und der Landkreise signi-

fikant. Dabei stimmt die Hälfte der Landkreise der Aussage überwiegend oder voll und ganz zu, dass sie das Thema sektoral fragmentiert behandeln, während dies nur auf 18 % der Regionalinitiativen zutrifft. Demzufolge scheint die interne Gliederung der Landkreisverwaltungen eine relativ große Rolle zu spielen.

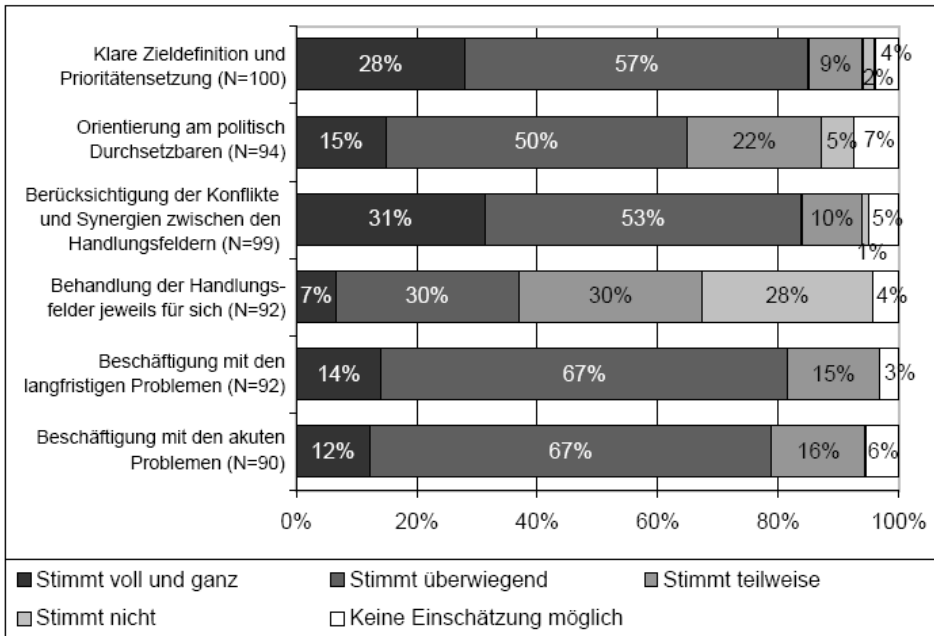


Abbildung 23: Planungsmodelle der regionalen Organisationen bei der Reaktion auf den Demographischen Wandel.

Die erste Frage zum verwendeten Planungsmodell bezog sich auf die Selbsteinschätzung durch die regionalen Organisationen. Um diese Einschätzung zu überprüfen, wurde in einer zweiten Frage nach konkreten strategischen Arbeitsschritten gefragt, die bei der Reaktion auf die Alterung und Schrumpfung durchgeführt werden. Die Durchführung gibt dabei einen Hinweis auf die Rationalität und Linearität des Planungsprozesses, auch wenn damit noch keine Aussage über die Qualität und die Berücksichtigung dieser Arbeitsschritte bei der Reaktion gemacht werden kann. Die Ergebnisse sind in Tabelle 15 dargestellt.

Die Antworten zeigen, dass die meisten regionalen Organisationen eine Bestandsaufnahme, Prognosen und Szenarien, eine SWOT-Analyse, ein Leitbild sowie konkrete Ziele erstellt haben. Ein Maßnahmenprogramm wurde bereits etwas seltener aufgestellt, ist aber vielfach noch geplant. Das deutet darauf hin, dass die Diskussion zum Demographischen Wandel noch relativ jung ist und noch nicht zu einem Maßnahmenprogramm geführt hat. Eine weitere Interpretationsmöglichkeit besteht darin, dass

Unklarheiten bezüglich der notwendigen Maßnahmen existieren. Nur etwa ein Drittel der antwortenden Organisationen führen bereits Evaluierung, Monitoring oder Controlling durch. In vielen Fällen bestehen allerdings Planungen, dies noch in Zukunft zu tun. Dass die strategischen Arbeitsschritte gar nicht vorgesehen sind, wird insgesamt kaum angegeben. Damit wird die Tendenz der vorangegangenen Frage bestätigt, dass viele der antwortenden regionalen Organisationen relativ strategisch auf den Demographischen Wandel reagieren.

Tabelle 15: Von den regionalen Organisationen verwendete strategische Arbeitsschritte bei der Reaktion auf den Demographischen Wandel

Strategische Arbeitsschritte	Durchgeführt bzw. in Durchführung (Prozent der Fälle)	Geplant (Prozent der Fälle)	Nicht vorgesehen (Prozent der Fälle)	Keine Einschätzung möglich	Keine Angabe
Bestandsaufnahme	83 (86,5 %)	14 (14,6 %)	4 (4,2 %)	3	5
Prognosen und Szenarien	69 (75,8 %)	20 (22 %)	7 (7,7 %)	6	7
SWOT-Analyse	67 (75,3 %)	16 (18 %)	9 (10,1 %)	8	7
Vision oder Leitbild (allgemeine Zielvorstellung)	71 (73,2 %)	27 (27,8 %)	5 (5,2 %)	3	4
konkrete strategische Ziele	62 (68,1 %)	27 (29,7 %)	6 (6,6 %)	8	5
Maßnahmenprogramm	49 (55,1 %)	37 (41,6 %)	7 (7,9 %)	10	5
Evaluierung, Monitoring und Controlling	29 (34,1 %)	51 (60%)	8 (9,4 %)	13	6

Bei zwei strategischen Arbeitsschritten ergeben sich signifikante Unterschiede zwischen regionalen Entwicklungsinitiativen und Landkreisen. Zum einen arbeiten bereits 85 % der antwortenden Landkreise mit Prognosen und Szenarien, was lediglich bei 68,6 % der regionalen Initiativen der Fall ist. Außerdem geben 13,7 % der Regionalinitiativen an, keine Prognosen oder Szenarien erstellen zu wollen, was von keinem Landkreis genannt wird. Eine Erklärungsmöglichkeit besteht darin, dass sich die Landkreise eher mit der Umsetzung konkreter Infrastrukturmaßnahmen wie dem Ausbau der Gesundheits- und Pflegeversorgung beschäftigen (s. o.). Hierzu scheinen eher genaue Prognosen erforderlich, um den Bedarf abschätzen zu können.

Zum anderen zeigt sich ein Unterschied bei der Durchführung einer SWOT-Analyse. Dies haben bereits 83 % der antwortenden Entwicklungsinitiativen und nur 63,9 % der Landkreise getan. Entsprechend nennen 5,7 % der regionalen Initiativen, keine

solche Analyse vorgesehen zu haben, gegenüber 16,7 % der Landkreise. Dieser letzte Unterschied weist jedoch nur eine Signifikanz von 0,091 auf. Dennoch deutet dieses Ergebnis auf Erfordernisse in regionalpolitischen Förderprogrammen hin, die für die Landkreise kaum eine Rolle spielen.

5.3 Schlussfolgerungen in Bezug auf die theoretisch abgeleiteten Hypothesen

Von den 228 befragten regionalen Organisationen hat etwa die Hälfte geantwortet. Damit kann ein relativ breiter Überblick über regionale Reaktionen auf den Demographischen Wandel in dünn besiedelten, peripheren Räumen gegeben werden. Die Beteiligung von Organisationen unterschiedlicher Bundesländer, Größe, Organisationsformen und Einbindung in verschiedene Förderprogramme weist auf die hohe Bandbreite der Regionalpolitik hin. Die meisten antwortenden regionalen Organisationen geben an, dass bereits in den vergangenen zehn Jahren eine deutliche Alterung und Schrumpfung der Bevölkerung in ihren Aktionsräumen zu verzeichnen war, was einen gewissen Handlungsdruck vermuten lässt. Dementsprechend wird selten ein fehlender Handlungsbedarf in einem Handlungsfeld gesehen. Außerdem geben die Organisationen an, dass sie den Demographischen Wandel umfangreich bei ihrer Arbeit berücksichtigen. Aktivitäten, die sich mit der Bevölkerungsalterung beschäftigen, werden dabei häufiger genannt, obwohl seltener eine deutliche Alterung als eine deutliche Schrumpfung in den jeweiligen Regionen genannt wird. In diesem Zusammenhang werden bspw. vielfach Aktivitäten im Bereich der Gesundheits- und Pflegeversorgung umgesetzt und sind noch für die Zukunft geplant. Dies ist auch deshalb auffällig, weil zumindest in der deutschsprachigen raumwissenschaftlichen Diskussion zum Demographischen Wandel vielfach die Bevölkerungsabnahme im Mittelpunkt steht. Theoretisch kann diese Reaktion mit dem Charakter dieses Themas erklärt werden. Schrumpfung erfordert die Aufgabe von Beständen, wobei die Betroffenen die Verlusterfahrung schmerzt (Endowment Effect) und was zu Konflikten innerhalb regionaler Kooperationen (Verteilungsproblem) führt. Die Alterung der Bevölkerung erfordert hingegen den Ausbau von Strukturen, wodurch die Einigung erleichtert und eher die Zustimmung der Wähler gewonnen werden kann.

Für die verschiedenen Dimensionen regionaler Reaktion auf den Demographischen Wandel in dünn besiedelten, peripheren Räumen wurde im vorangegangenen Kapitel jeweils eine Hypothese aus der wissenschaftlichen Diskussion abgeleitet. Die Ergebnisse der Befragung können nun in Bezug auf diese Hypothesen reflektiert werden. Die erste Hypothese lautet: Die regionale Reaktion auf den Demographischen Wandel in dünn besiedelten, peripheren Räumen setzt überwiegend beim Gegensteuern an. Die Befragung liefert eine Reihe von empirischen Erkenntnissen, die diese Hypothese stützen. Die meisten der antwortenden regionalen Organisationen stimmen der Frage zu,

dass ihre Aktivitäten darauf abzielen, gegen die Alterung und Schrumpfung der Bevölkerung zu steuern. Demzufolge werden auch entsprechende Maßnahmen, wie die Förderung der Schaffung von Arbeitsplätzen, Ortsbildverschönerung, Infrastrukturausbau zur Attraktivitätssteigerung der Region sowie der Ausbau der Kinderbetreuung, an erster Stelle genannt. Damit sollen vor allem neue Bürger gewonnen und die Abwanderung gestoppt werden. Die Erhöhung der Fertilitätsrate spielt lediglich beim Ausbau der Kinderbetreuung eine Rolle. Maßnahmen, die sich mit der Anpassung an den Demographischen Wandel beschäftigen, werden seltener erwähnt, auch wenn viele regionale Organisationen sowohl einen Ansatz des Gegensteuerns als auch des Anpassens verfolgen. Außerdem betreffen die Anpassungsmaßnahmen eher den Ausbau der Strukturen für Ältere und nicht die Anpassung der Bestände an eine sinkende Nachfrage.

Die Antworten auf die offene Frage zum zentralen Ansatzpunkt und zu einem gelungenen Beispiel bestätigen dieses Bild. Die meisten Nennungen in Bezug auf den zentralen Ansatzpunkt der regionalen Organisationen beschäftigen sich mit der Förderung von Wirtschaft und Beschäftigung, um neue Arbeitskräfte anzuziehen und insbesondere der Jugend eine Perspektive in der Heimatregion zu geben. Darüber hinaus werden relativ diffuse Begriffe wie Familienfreundlichkeit und Lebensqualität genannt, die verbessert werden sollen. Auf der anderen Seite geben viele antwortende Organisationen an, dass sie die Sicherung und teilweise auch den Rückbau des Infrastrukturangebotes anstreben.

Die zweite Hypothese beinhaltet, dass die regionale Reaktion auf den Demographischen Wandel in dünn besiedelten, peripheren Räumen überwiegend ein raumstrukturelles Leitbild der Dezentralisierung verfolgt. Die Ergebnisse der Befragung verdeutlichen eine Dezentralisierung insbesondere bei der Infrastrukturentwicklung. Im Bereich der Wirtschaftsförderung wird ebenfalls überwiegend auf eine Dezentralisierung gesetzt, auch wenn teilweise die Konzentration auf Wachstumskerne verfolgt wird. Auf dem Feld der Siedlungsentwicklung scheint im Gegensatz dazu die Konzentration auf die Innenentwicklung und den Bestand vorzuherrschen, auch wenn dies lediglich einmal bei der offenen Frage zum zentralen Ansatzpunkt erwähnt wird. Demnach stützen die Einschätzungen der antwortenden regionalen Organisationen die Hypothese lediglich in den Bereichen Infrastrukturentwicklung und Wirtschaftsförderung, während bei der Siedlungsentwicklung die Gegenthese bestätigt wird. Daraus ergibt sich die Umformulierung der Hypothese: Die regionale Reaktion auf den Demographischen Wandel in dünn besiedelten, peripheren Räumen verfolgt bei der Infrastrukturentwicklung und der Wirtschaftsförderung überwiegend ein raumstrukturelles Leitbild der Dezentralisierung, während im Bereich der Siedlungsentwicklung eine Konzentration angestrebt wird.

Die nächste Hypothese impliziert, dass die regionale Reaktion auf den Demographischen Wandel in dünn besiedelten, peripheren Räumen überwiegend durch öffentliche Akteure dominiert wird. Die Befragungsergebnisse weisen darauf hin, dass meist sowohl öffentliche als auch nicht-öffentliche Akteure einbezogen werden, wobei die öffentlichen dominieren. Dies wird durch die Frage nach den drei wichtigsten Akteuren für die Konzeptentwicklung, Umsetzung und Finanzierung bestätigt. Gemeinden und Landkreise sind demnach die zentralen Akteure bei der regionalen Reaktion. Bei der Finanzierung spielen jedoch Land, Bund und EU eine entscheidende Rolle. Private Unternehmen sind lediglich teilweise bei der Umsetzung und Finanzierung wichtig und zivilgesellschaftliche Akteure (Vereine, Verbände, Bürgerinitiativen und einzelne Bürger) sind eher bei der Umsetzung von Bedeutung. Bei der offenen Frage nach den hemmenden Faktoren wird zwar vielfach die mangelnde Unterstützung durch die öffentlichen Akteure übergeordneter Ebenen angemahnt. Dass diese fehlende Unterstützung aber durch andere nicht-öffentliche Akteure kompensiert wird, kann nicht bestätigt werden. Ebenfalls wird vielfach die Förderung von Selbsthilfe und ehrenamtlichem Engagement bei den offenen Fragen nach dem zentralen Ansatz und einem gelungenen Beispiel sowie nach der entsprechenden Maßnahme angesprochen. Insgesamt scheinen aber weiterhin die öffentlichen Akteure dominant zu sein, so dass die Hypothese bestätigt wird.

Die vierte Hypothese besagt, dass die regionale Reaktion auf den Demographischen Wandel in dünn besiedelten, peripheren Räumen überwiegend durch die Interaktionsform einseitiges Handeln geprägt ist. Die meisten der antwortenden regionalen Organisationen geben jedoch an, dass die regionalen Akteure in ihrem Aktionsgebiet abgestimmt und kooperativ handeln. Konkurrenz und einseitiges Handeln wird hingegen nur teilweise beobachtet. Ein fehlendes Interesse der regionalen Akteure und das Ausbleiben von Handlungen werden darüber hinaus kaum genannt. Die Antworten auf die Frage nach dem Entscheidungsmodus belegen, dass Entscheidungen vielfach in direkt gewählten Gremien getroffen werden, was auf einseitiges Handeln hinweist. Außerdem wird der Konsens als wichtiger Entscheidungsmodus angegeben. Daraus folgt der Ausschluss konflikträchtiger Themen, was durch die Antworten zum zentralen Ansatzpunkt und zu den verfolgten Maßnahmen bestätigt wird. Ebenfalls uneinheitliche Antworten in Bezug auf die Hypothese ergeben sich aus den offenen Fragen zu den fördernden und erschwerenden Faktoren. Zum einen wird die regionale Kooperation und Vernetzung der Akteure häufig als förderlicher Faktor für die regionale Reaktion auf die Alterung und Schrumpfung der Bevölkerung ausgemacht. Zum anderen wird die unzureichende Unterstützung durch und das Konkurrenzverhalten zwischen den regionalen Akteuren als hemmender Faktor fast genau so häufig identifiziert. Insgesamt kann somit weder die Hypothese bestätigt noch die Antithese angenommen werden. Die Hypothese sollte stattdessen weiter konkretisiert werden, in

welchen Bereichen Kooperation und in welchen einseitiges Handeln vorherrscht (Kap. 6.2.2.4).

Die letzte Hypothese beschäftigt sich damit, wie die Reaktionen zustande kommen: Die regionale Reaktion auf den Demographischen Wandel in dünn besiedelten, peripheren Räumen verwendet überwiegend ein inkrementelles Planungsmodell. Die Antworten zeigen, dass meist sowohl strategische als auch inkrementelle Elemente von Bedeutung sind. Bei der Zielentwicklung und beim Planungshorizont sind sie in etwa gleich gewichtet, mit einem leichten Vorteil für die strategische Planung. Im Bereich der Behandlung der verschiedenen Sektoren dominiert jedoch die Integration deutlich gegenüber der Fragmentierung. Außerdem wurden die strategischen Arbeitsschritte mit Ausnahme der Evaluation meist bereits durchgeführt, was ebenfalls auf eine Orientierung an der strategischen Planung hinweist. In die gleiche Richtung zielen die Antworten auf die offenen Fragen. Dabei wird das vorhandene Problembewusstsein insgesamt 24-mal als förderlicher Faktor identifiziert. Dies spricht für eine strategische Analyse der Ausgangssituation und das Vorhandensein von Prognosen. Das fehlende Problembewusstsein als Hemmnis wird hingegen nur 13-mal erwähnt. Des Weiteren werden Unklarheiten über geeignete Strategien, das Kurzzeitdenken und die Orientierung an Routinen relativ selten genannt. Auf der Grundlage der genannten Ergebnisse kann somit die Hypothese nicht bestätigt werden und es muss die Antithese angenommen werden.

Abschließend werden noch einige Schlussfolgerungen gezogen, die die in Kapitel 4 abgeleiteten Hypothesen ergänzen. Dazu werden insbesondere die Antworten auf die offenen Fragen analysiert, die auch auf die Entdeckung neuer, überraschender Erkenntnisse über den Forschungsstand hinaus abzielen. Auf diese Weise können neue Fragen und Hypothesen gebildet werden, die weitere Forschungen anleiten können. Zunächst fällt auf, dass der zentrale Ansatzpunkt der antwortenden regionalen Organisationen meist in der Förderung von Wirtschaft und Beschäftigung liegt. Die Weiterbildung insbesondere älterer Arbeitskräfte wird dabei allerdings nur einmal erwähnt. Die Bedeutung der Weiterbildung wird in Zusammenhang mit der Wettbewerbs- und Innovationsfähigkeit der Wirtschaft bei alternden Arbeitskräften in der wissenschaftlichen Literatur vielfach für entscheidend gehalten. Außerdem könnte dadurch die Erwerbsquote erhöht und einer Arbeitskräfteknappheit entgegengewirkt werden. Die regionale Ebene könnte hierbei eine wichtige Rolle spielen, um die relevanten öffentlichen und privatwirtschaftlichen Akteure zusammenzubringen und zum Handeln anzuregen. Demnach kann gefragt werden, warum die Weiterbildung relativ selten in der Praxis beobachtet werden kann.

Ähnlich ist es mit der Förderung der Vereinbarkeit von Familie und Beruf. Hier wird der Ausbau der Kinderbetreuung vielfach genannt. Zur Verbesserung der Strukturen in den Betrieben am Arbeitsplatz wird lediglich ein Modellprojekt als gelungenes Beispiel an-

gesprächen. In diesem Bereich könnten Kooperationen auf regionaler Ebene weitere Anstrengungen auslösen.

Ein weiterer Punkt betrifft den Modellcharakter regionaler Reaktionen, deren Wirkung in die Breite sehr begrenzt ist. Bspw. wird die Einrichtung von Mehrgenerationenhäusern von den meisten antwortenden regionalen Organisationen als gelungenes Beispiel genannt. Diese Häuser werden derzeit zur Verbesserung des Zusammenlebens zwischen den Generationen gefördert. Die Probleme des Wohnens im Alter werden dadurch aber kaum gelöst, da nur wenige Senioren bereit sind, in solche Häuser zu ziehen, und die meisten so lange wie möglich in der eigenen Wohnungen verbleiben möchten. Ein vielversprechender Ansatz könnte in diesem Zusammenhang darin bestehen, den Verkauf von Teilen der zu groß gewordenen Wohnung an Jüngere zu unterstützen, wie es von einer regionalen Organisation geplant ist.

Ein fördernder Faktor bei der Reaktion auf den Demographischen Wandel könnten die Erfahrungen in der Vergangenheit sein. Ein Antwortender verweist dabei zum einen auf die umfangreichen Erfahrungen mit dem Rückbau von Infrastruktureinrichtungen. Zum anderen wird die lange Tradition von ehrenamtlichem Engagement und Selbsthilfe angesprochen. Beides wird vielfach den dünn besiedelten, peripheren Räumen zugesprochen.

Des Weiteren ist überraschend, dass meistens die Strukturschwäche (periphere Lage, dünne Besiedlung, geringe Wirtschaftskraft etc.) als Hemmnis für die Reaktion auf den Demographischen Wandel genannt wird. Mit einer steigenden Lebenserwartung und einem Absinken der Fertilitätsrate hat dieser Faktor allerdings kaum etwas zu tun. Die Strukturschwäche spielt insbesondere dann eine Rolle, wenn versucht wird, die Schrumpfung durch das Gewinnen neuer Einwohner zu verhindern. Dabei lässt sich dieser Faktor kaum politisch beeinflussen. Außerdem könnte es ein Hinweis darauf sein, dass die regionalen Akteure in den dünn besiedelten, peripheren Räumen nicht in der Lage sind, spezifische Potenziale zu entdecken und Nischenstrategien zu entwickeln. Das ist jedoch der Anlass für eine endogene Regionalentwicklung und der Grund, warum viele regionale Entwicklungsinitiativen gefördert werden.

Schließlich wird in einer Antwort darauf hingewiesen, dass einerseits Maßnahmen möglichst lange hinausgezögert werden und vielfach eine Augen-zu-und-durch-Mentalität vorherrscht. Andererseits besteht das andere Extrem darin, dass im Zuge eines blinden Aktionismus relativ unüberlegte Handlungen erfolgen. Damit wird auf die Frage verwiesen, welche Maßnahmen warum umgesetzt bzw. nicht umgesetzt werden. Dabei fällt auf, dass die Landkreise sowohl in den verschiedenen Handlungsfeldern als auch bei den Maßnahmen häufiger etwas umgesetzt haben als die regionalen Entwicklungsinitiativen. Während die Antworten auf die offenen Fragen zum zentralen Ansatzpunkt und zu einem gelungenen Beispiel Hinweise zur Konkretisierung von Reaktionsweisen geben, können aus den Antworten zu fördernden und erschwe-

renden Faktoren Hypothesen abgeleitet werden, warum bestimmte Handlungen stattfinden und andere nicht. Diese empirisch abgeleiteten Hypothesen können im folgenden Kapitel zur Erklärung der Fallstudienergebnisse herangezogen werden.

6 Fallstudien zur vertiefenden Analyse und Erklärung regionaler Reaktionsweisen

Die Querschnittsanalyse im vorigen Kapitel hat ein breites Bild der aktuellen regionalen Reaktionen auf den Demographischen Wandel in dünn besiedelten, peripheren Räumen gezeichnet. Die Reaktionsweisen werden in diesem Kapitel anhand von Fallstudien vertieft betrachtet. Dabei wird nach Antworten auf die Fragen gesucht, wie diese Reaktionen näher beschrieben werden können und warum die beobachteten Reaktionsweisen zustande kommen.

Das Kapitel gliedert sich in drei Teile. Zunächst wird das methodische Vorgehen dargestellt. Anschließend werden die Ergebnisse analysiert und präsentiert. Abschließend werden Schlussfolgerungen aus den Fallstudien gezogen, um die Reaktionsweisen auf den Demographischen Wandel vertieft zu beschreiben und zu erklären.

6.1 Methodisches Vorgehen zur Fallstudienanalyse

Die in dieser Arbeit angefertigten politikwissenschaftlichen Fallstudien unterscheiden sich anhand von zwei Merkmalen von historischen oder ideographischen Fallstudien (BLATTER et al. 2007, S. 140 f.; YIN 2003, S. 28 f.). Zunächst ist die Untersuchung strukturiert. Das bedeutet, dass nach Antworten auf eine Reihe von Fragen, die sich aus der Forschungsfrage und theoretischen Vorüberlegungen ergeben, gesucht wird. Dadurch wird der Anschluss an den Forschungsstand gewährleistet und zu einer gewissen Standardisierung der Untersuchung beigetragen, so dass die untersuchten Fälle vergleichbar sind. Der zweite Unterschied betrifft die Fokussiertheit der Studie. Demnach werden lediglich die für die Fragestellung relevanten Aspekte untersucht. Außerdem werden die Fallstudien durch theoretische Überlegungen angeleitet, so dass theoretisch relevante Ergebnisse erzeugt werden. Im Einzelnen sind dazu die methodischen Schritte notwendig, die in den folgenden Abschnitten beschrieben werden. Als erster methodischer Schritt wird die Fallauswahl vorgestellt. Anschließend folgt die Auswahl und Erläuterung der eingesetzten Erhebungsmethoden. Der letzte Schritt umfasst dann die Analyse und Darstellung der erhobenen Daten.

6.1.1 Fallauswahl

Bei Fallstudien werden relativ wenige Fälle untersucht, die möglichst reich an Informationen zur Beantwortung der Forschungsfragen sein sollen. Im Gegensatz zu einer Zufallsauswahl soll eine informationsorientierte Fallauswahl sicherstellen, dass der maximale Informationsgehalt aus einer geringen Fallzahl gewonnen werden kann (FLYVBJERG 2004, S. 426 ff.). BLATTER et al. (2007, S. 177) empfehlen insbesondere bei neueren politischen Phänomenen, für die noch keine etablierten Modelle existieren, die Auswahl mehrerer Fälle anhand der abhängigen Variable – hier die aktive

regionale Reaktion auf den Demographischen Wandel – mit besonders starker Ausprägung (intensive Fälle²⁷) und ohne Varianz. Außerdem sollten die jeweiligen Kontexte relativ stark variieren (Most Different Systems Design²⁸). Dadurch wird eine möglichst große Offenheit für Erklärungsfaktoren und -modelle bei der Untersuchung gewährleistet und die Möglichkeit geschaffen, diese Faktoren in ein theoretisch anschlussfähiges Modell zu bringen. Die unterschiedlichen Kontexte erlauben ebenfalls, notwendige Rahmenbedingungen zu identifizieren, in denen die entwickelten Modelle im Sinne einer kontingenten Generalisierung gelten. YIN (2003, S. 46 ff.) geht davon aus, dass die Generalisierung fundiert ist, wenn mehrere Fälle die Theorie stützen und kein Fall eine rivalisierende Theorie stützt. Diese Wiederholungslogik orientiert sich an der eines sozialwissenschaftlichen Experimentes.

Die regionale Reaktion auf den Demographischen Wandel ist ein solches neues politisches Phänomen. Auf der Basis der Befragungsergebnisse werden 16 Fälle identifiziert, die besonders intensiv auf den Demographischen Wandel reagieren und die im Fragebogen eine Mitarbeitsbereitschaft angegeben haben. In diesen Fällen wurden bereits viele Maßnahmen in Bezug auf den Demographischen Wandel (sowohl Anpassung als auch Gegensteuern) umgesetzt. Daher kann davon ausgegangen werden, dass in diesen Fällen umfangreiche Erfahrungen mit dem Thema vorliegen und diese Fälle besonders reich an Informationen sind.

Von den 16 interessanten Fällen wurden drei ausgewählt: Initiative Rodachtal, Landkreis Stendal und Regionalentwicklung Ostprignitz-Ruppin. Diese drei Fälle werden ausgewählt, da sie darüber hinaus in einer oder mehreren Dimensionen eine besonders intensive Ausprägung aufweisen. Hierbei wurde insbesondere nach bestätigenden bzw. widersprechenden Fällen gesucht, um die Befragungsergebnisse zu überprüfen und ihre Glaubwürdigkeit zu erhöhen (PATTON 1990, S. 177). Dabei sind insbesondere die Dimensionen interessant, bei denen die Befragungsergebnisse den theoretischen Annahmen widersprechen. Damit sind Fälle gemeint, deren raumstrukturelles Leitbild auf Innen- und Bestandsentwicklung setzt, wo die regionalen Akteure besonders kooperativ sind und in denen besonders strategisch vorgegangen wird.

²⁷ Intensive Fälle sind nicht so stark abweichende Fälle wie extreme Fälle (PATTON 1990, S. 171 f.). Da 16 solcher Fälle mit Mitarbeitsbereitschaft identifiziert werden konnten, erscheinen sie nicht so ungewöhnlich, so dass entsprechende Erkenntnisse eher auf die häufiger vorkommenden „normalen“ Fälle anwendbar sind (zur Identifikation s. u.).

²⁸ Das Most Different Systems Design basiert darauf, dass die untersuchten Fälle möglichst stark voneinander abweichen sollten (JAHN 2005, S. 64). Wenn ein Zusammenhang in allen betrachteten Fällen nachgewiesen werden kann, ist dies ein starker Hinweis darauf, dass dieser Zusammenhang auch in allen anderen Fällen gilt.

Die Initiative Rodachtal ist gekennzeichnet durch ein raumstrukturelles Leitbild der Konzentration durch Innenentwicklung, die durch ein regionales Flächenmanagement umgesetzt wird. Außerdem wird angegeben, dass die regionalen Akteure relativ gut kooperieren und dass einseitiges, kompetitives Handeln keine Rolle spielt. Der Landkreis Stendal wurde ausgewählt, da hier nicht-öffentliche Akteure relativ dominant sind und da relativ strategisch vorgegangen wird inklusive umgesetzter Evaluierung. Der Fall der Regionalentwicklung Ostprignitz-Ruppin ist ebenfalls gekennzeichnet durch Kooperation und strategische Planung. Außerdem wird hier in der Wirtschaftsförderung ein raumstrukturelles Leitbild von Wachstumspolen verfolgt. Der regionale Kontext variiert relativ stark zwischen den drei Fällen. Dazu gehören unterschiedliche Bundesländer, Organisationsformen, Förderprogramme, Regionsgrößen, demographische Entwicklungen sowie Ost- und Westdeutschland.

6.1.2 Erhebungsmethoden

Innerhalb der Fallstudien wurden Daten aus zwei verschiedenen Quellen erhoben. Dies betrifft zum einen die Auswertung von Dokumenten und zum anderen Experteninterviews. In den Dokumenten sind insbesondere Textstellen relevant, die sich im weitesten Sinne mit dem institutionellen Kontext, der Handlungssituation und den politischen Entscheidungen in Bezug auf den Demographischen Wandel beschäftigen. Außerdem dient die Auswertung der Dokumente zur Vorbereitung der Interviews. Dazu können bspw. Hinweise zu möglichen Handlungsorientierungen oder den wichtigen Akteuren erhoben werden. Damit ist dieser Erhebungsschritt einerseits entscheidend für die Auswahl der zu interviewenden Experten und die fokussierte Gesprächsführung. Andererseits können die geführten Gespräche das Heranziehen weiterer Dokumente notwendig machen bzw. den Zugang zu ergänzenden Materialien ermöglichen.

Die Auswahl der zu untersuchenden Dokumente richtet sich nach ihrer Bedeutung für die Beantwortung der Fragestellung. Im Einzelnen gehören regionale Entwicklungskonzepte, Evaluations- oder Sachstandsberichte, Projektberichte, Finanzpläne, Förderrichtlinien sowie die Internetseiten dazu. Auf diese Weise kann ein erster Eindruck des zu rekonstruierenden sozialen Prozesses regionaler Reaktion auf den Demographischen Wandel gewonnen werden.

Neben der Auswertung von Dokumenten werden leitfadengestützte Experteninterviews mit Schlüsselakteuren der Fallstudienregionen zur Datenerhebung eingesetzt (BRYMAN 2004, S. 318 ff.; GLÄSER/LAUDEL 2004). Dabei handelt es sich nach der Typologie von BOGNER/MENZ (2002) um theoriegenerierende Experteninterviews. Dadurch können subjektive Handlungsorientierungen und implizite Entscheidungsmaximen der Experten aus bestimmten Funktionsbereichen ermittelt werden. Somit ist das Experteninterview eine Methode der interpretativen Soziologie. Dabei sind die Erwartungen des Experten vom Interviewer von besonderer Relevanz. Diese Rollenzu-

schreibung kann durch die Strukturierung der Interaktionssituation beeinflusst werden. Für den Zweck dieser Untersuchung erscheint der Interaktionstyp „der Interviewer als Experte einer anderen Wissenskultur“ sinnvoll, da dabei die Begründungsmuster, Handlungsorientierungen und normativen Implikationen explizit genannt werden. Demzufolge wird die Interaktion vom ersten Kontakt bis nach dem Interview so gestaltet, dass der Befragte als Experte aus der regionalpolitischen Praxis und der Interviewer als Experte aus der Raum- und Politikwissenschaft dargestellt wird.

Wer als Experte gilt, wird bei theoriegenerierenden Interviews vom Forscher konstruiert (BOGNER/MENZ 2002, S. 40 ff.). Dabei ist nicht das Wissen in systematischer und reflexiver Form bedeutsam, sondern seine soziale Relevanz entscheidend. Deshalb sind Akteure Experten, wenn ihr Wissen im regionalpolitischen Prozess einflussreich war oder ist. Ein Problem bei der Datenerhebung durch Expertengespräche besteht in dem Unterschied zwischen Analyseebene und Ebene der Datenerhebung (YIN 2003, S. 76). Diese Untersuchung beschränkt sich, wie in Kapitel 2 beschrieben, auf die Analyse korporativer Akteure. Die befragten Experten werden somit als Repräsentanten eines solchen Akteurs befragt, stimmen aber nicht mit ihm überein. Um dieses Problem zu mindern werden weitere Quellen (hier die Dokumente) genutzt, um die Gespräche zielgerichtet vorbereiten und die Aussagen besser einordnen zu können.

Um einen Überblick über die Aktivitäten, Handlungsorientierungen, den institutionellen Kontext und die Handlungssituation zu erhalten, wurden im Rahmen der Fallstudien jeweils fünf Experteninterviews durchgeführt. Die einzelnen Gespräche dauerten durchschnittlich etwa 90 Minuten. Die Auswahl der Experten begann mit einem ersten Interview mit dem auf dem Fragebogen genannten Ansprechpartner. Bei diesem ersten Gespräch wurde nach weiteren, für den regionalen Entwicklungsprozess relevanten Akteuren gefragt. Außerdem spielte die Dokumentenanalyse und Hinweise der übrigen Interviewten eine Rolle. Auf diese Weise wurden Personen ausgewählt, die sowohl den Prozess gut kennen als auch einen hohen Einfluss auf die regionalen Entscheidungen haben. Dazu gehören Regionalmanager, Bürgermeister, Amtsleiter, Vertreter der Förderbehörde, Bürger etc. Dabei wurde ebenfalls darauf geachtet, die verschiedenen Perspektiven möglichst abzudecken. Neben den leitfadengestützten Experteninterviews wurde jeweils ein weiteres ethnographisches Interview (FLICK 2007, S. 220 f.) pro Fallstudie geführt. Dabei handelt es sich um Begegnungen mit wichtigen Akteuren, die eher zufällig zustande kamen, wie z. B. auf einer Tagung. Auch wenn der Leitfaden nicht abgearbeitet wurde und die Interviews meist deutlich kürzer ausfielen, konnten dennoch interessante Informationen erhoben werden, die in die Auswertung einbezogen werden.

Zur Vorbereitung der Interviews wurde ein Leitfaden erstellt (Anhang 7). Der Leitfaden sorgt dafür, dass alle für die Fragestellung relevanten Themen angesprochen werden und dass die Interviews vergleichbar sind. Dabei ist weder die Frageformulierung noch

die Reihenfolge der Fragen verbindlich, um sie an den natürlichen Gesprächsverlauf anpassen zu können (GLÄSER/LAUDEL 2006, S. 39). Außerdem sind meist ad hoc Fragen zur vollständigen Beantwortung der Fragen notwendig. Diese Fragen können kaum im Vorfeld des Interviews formuliert werden. Bei der Formulierung von Fragen müssen die vier Anforderungen Offenheit, Neutralität, Klarheit und Einfachheit berücksichtigt werden (ebd., S. 127 ff.). Außerdem wird mit einer relativ einfach zu beantwortenden und angenehmen „Aufwärmfrage“ begonnen, um ein positives Gesprächsklima zu schaffen und um zu verdeutlichen, worum es im Interview geht. Die abschließende Frage sollte ebenfalls angenehm sein und zielt auf Aspekte, die nach Meinung des Befragten bisher noch zu wenig berücksichtigt wurden.

Die Interviewdaten wurden bei Erlaubnis durch den Befragten per Tonbandaufzeichnung aufgenommen, da es kaum möglich ist, gleichzeitig Fragen zu überlegen, Antworten zu analysieren und das Gespräch zu protokollieren (ebd. 2006, S. 151 ff.). Direkt nach den Interviews werden Postskripte erstellt (GLÄSER/LAUDEL 2006, S. 187; WITZEL 2000). Hierbei wird eine Beschreibung der Interviewbereitschaft, der Rahmenbedingungen und des Gesprächsverlaufs vorgenommen. Die Gesprächsinhalte und die Nachinterviewphase werden skizziert. Die Schwerpunktsetzungen des Interviewpartners werden vermerkt und erste spontane Auffälligkeiten und Interpretationsideen festgehalten. Diese Informationen dienen dazu, die erhobenen Daten besser einordnen zu können.

6.1.3 Analyse und Darstellung der erhobenen Daten

Anders als bei der statistischen Analyse quantitativer Daten existieren für die qualitative Analyse keine klaren Regeln (PATTON 1990, S. 372 ff.). Es gibt lediglich einige Richtlinien, die flexibel abhängig vom Untersuchungsziel anzuwenden sind. Außerdem sollten die notwendige Offenheit gegenüber alternativen Erklärungen sowie die Skepsis gegenüber den verwendeten Theorien und den eigenen Schlussfolgerungen gewährleistet sein. „In short, there are no absolute rules except to do the very best with your full intellect to fairly represent the data and communicate what the data reveal given the purpose of the study“ (PATTON 1990, S. 372).

In dieser Arbeit erfolgt die Analyse der erhobenen Daten nach der Kongruenzmethode (BLATTER et al. 2007, S. 150 f.), um die Theoriegeleitetheit der Analyse zu gewährleisten. Dazu sind drei Schritte erforderlich:

1. *Die Spezifikation der theoretischen Kausalannahmen in beobachtbare Indikatoren:* Es wird festgelegt, welches Ergebnis bei welchen Ausgangsbedingungen zu erwarten ist. Zu diesem Zweck werden die im Kapitel 4 vorgestellten Erklärungsansätze für die jeweiligen Reaktionsweisen herangezogen. In einem Fallstudienprotokoll (YIN 2003, S. 67 ff.) werden die Hypothesen für jede Dimension regionaler Reaktion explizit formuliert und die jeweiligen Ausprägungen den Variablen des heuristi-

schen Konzeptes des akteurzentrierten Institutionalismus (Abb. 7 bis 16) zugeordnet.

2. *Überprüfung am Fall*: In den empirischen Daten wird nach Indizien für die verschiedenen theoretischen Annahmen gesucht und so die Kongruenz zwischen theoretischer Erwartung und tatsächlicher Evidenz überprüft. Dabei werden auch die Indikatoren weiter konkretisiert, die nicht wie in variablenzentrierten Ansätzen bereits vor der Datenerhebung bekannt sein müssen. Dadurch kann auch im Sinne der qualitativen Forschungslogik die Komplexität der Realität verdeutlicht werden.
3. *Kritische Kontrolle der Gültigkeit*: Es gilt zu überlegen, wie viel Erklärungskraft die unabhängigen Variablen haben. Dabei werden rivalisierende Erklärungen überprüft (PATTON 1990, S. 462; YIN 2003, S. 113). Dazu gehören methodische Probleme, alternative Ursachen oder generelle Trends. Dem folgt ein Vergleich der verschiedenen theoretischen Erklärungsansätze. Dazu wird überprüft, welcher Ansatz am plausibelsten ist und für den die bedeutendsten Indizien identifiziert werden konnten. Außerdem kann versucht werden, die theoretischen Annahmen zu integrieren oder zu modifizieren, um die empirischen Ergebnisse besser erklären zu können.

Für die Analyse der erhobenen Daten ist es wichtig, dass eine kritische Distanz zu den Quellen aufrechterhalten wird (BLATTER et al. 2007, S. 182). Dabei muss berücksichtigt werden, dass die Primärquellen (Dokumente und Interviews) zielgerichtete, strategische und legitimatorische Aussagen beinhalten.

Die Darstellung der Ergebnisse erfolgt in vier Schritten (ebd., S. 182 f.). Zunächst werden in einem ersten Schritt die untersuchten Fälle kurz beschrieben und die Ereignisse chronologisch dargestellt (Kap. 6.2.1). Im zweiten Schritt erfolgt die deskriptive Analyse der einzelnen Variablen, um interessante Details zur Spezifizierung der Reaktionsweisen auf den Demographischen Wandel vorzustellen und zu vergleichen (Kap. 6.2.2). Im dritten Schritt werden die empirischen Ergebnisse mit den theoretischen Annahmen verglichen (Kap. 6.2.3). Dazu werden jeweils Beobachtungen dargestellt, die den Annahmen entsprechen und widersprechen. Anschließend wird argumentiert, welche theoretischen Annahmen die beobachteten Ereignisse besonders gut erklären und wie diese gegebenenfalls modifiziert werden sollten. Im letzten Schritt werden die plausibelsten Erklärungsansätze mit den wichtigsten empirischen Indizien ausgewählt und kombiniert (Kap. 6.3). Auf der Basis des akteurzentrierten Institutionalismus entstehen so empirisch begründete Erklärungsansätze, die die Gründe für die Politikergebnisse aufzeigen.

Zur Belegung der Quellen werden die Textstellen aus den Dokumenten entsprechend zitiert. Die Aussagen aus den Interviews wurden mit einem Schlüssel versehen, um die Anonymität der Interviewten zu gewährleisten. Gesprächspartner aus der Initiative Rodachtal werden mit „IR“, die aus dem Landkreis Stendal mit „LKS“ und die aus der Regionalentwicklung Ostprignitz-Ruppin mit „OPR“ gekennzeichnet.

6.2 Analyse und Darstellung der Ergebnisse

Einführend werden die drei Fallstudienregionen und der jeweilige regionale Entwicklungsprozess überblickshaft vorgestellt. Anschließend erfolgt die Darstellung der empirischen Ergebnisse in den fünf Dimensionen regionaler Reaktionen auf den Demographischen Wandel. Abschließend werden die Ergebnisse anhand der theoretisch abgeleiteten Hypothesen analysiert und interpretiert. Dieser Schritt erfolgt ebenfalls in den fünf Dimensionen.

6.2.1 Vorstellung der Fallstudienregionen

6.2.1.1 Initiative Rodachtal

Die Initiative Rodachtal ist eine regionale Entwicklungsinitiative, die grenzüberschreitend in Bayern und Thüringen, in der Nähe von Coburg, aktiv ist (KLICH/NEUMANN 2008, S. 4). Die Initiative agiert auf dem Gebiet von zwölf Gemeinden, die zum Landkreis Coburg in Bayern bzw. zum Landkreis Hildburghausen in Thüringen gehören. In der Region leben insgesamt ca. 30 000 Einwohner auf einer Fläche von ca. 448 km², was einer Einwohnerdichte von 68,7 Einwohner/km² entspricht. Die Region war bis 1989 geprägt durch die innerdeutsche Teilung, so dass sie peripher in der BRD bzw. der DDR lag. Heute liegt das Gebiet immer noch relativ peripher zwischen den Metropolregionen Sachsendreieck im Norden und Nürnberg im Süden. Im Vergleich zu den beiden anderen Fällen ist die Region wirtschaftlich allerdings nicht strukturschwach. Die Arbeitslosenquote mit Stand 2006 im Landkreis Coburg beträgt lediglich ca. 10 % und im Landkreis Hildburghausen ca. 14 % (BBR 2008).

Die demographische Entwicklung kann wie folgt charakterisiert werden (KLICH/NEUMANN 2008, S. 13 ff.; KLICH et al. 2008, S. 12 ff.): Seit Mitte der 1990er Jahre ist die Bevölkerungszahl in der Initiative Rodachtal insgesamt relativ stabil geblieben (-43 Personen von 1995-2005). Seit der Jahrtausendwende hat jedoch eine Trendumkehr von leichtem Wachstum hin zu leichter Schrumpfung stattgefunden. Diese demographischen Trends unterscheiden sich jedoch innerhalb der Region. Im bayrischen Teil konnte die Nettozuwanderung die Sterbeüberschüsse bis vor wenigen Jahren noch ausgleichen. Im Gegensatz dazu verliert der Thüringer Teil bereits seit langem kontinuierlich Einwohner, da der Sterbeüberschuss durch eine Nettoabwanderung verstärkt wird (-7 % von 1997-2006). Diese Entwicklung der Bevölkerungszahl in der Initiative Rodachtal wird begleitet durch einen Alterungsprozess. Die Anzahl der Jungen nimmt ab (-10,1 % von 1995-2005 bei den Unter-25-Jährigen), während die Anzahl Senioren zunimmt (+26,5 % von 1995-2005 bei den Über-64-Jährigen).

Erste Ideen und Ansätze grenzüberschreitender Kooperationen bestehen seit 1997 in der Region (KLICH/NEUMANN 2008, S. 6, 41 ff.). Die Gründung einer regionalen

Entwicklungsinitiative wurde im Jahre 2000 in Angriff genommen, um die Region zu entwickeln und die Folgen der innerdeutschen Teilung zu überwinden. Im folgenden Jahr wurde der Trägerverein Initiative Rodachtal e.V. gegründet und ein Regionalmanagement eingerichtet. Das erste regionale Entwicklungskonzept stammt aus dem Jahre 2002. Das zweite REK von 2007 entspricht einer grundlegenden Überarbeitung des ersten REK. Im Jahr 2008 wurde das REK um die Ergebnisse einer Studie zur Bewältigung des Demographischen Wandels im Rodachtal erweitert. Die Arbeitsstrukturen bestehen neben dem Regionalmanagement, das 2005 wechselte, aus dem Vorstand, der Steuerungsgruppe und den fünf thematischen Arbeitskreisen. Zu Beginn des Prozesses bestand die Region aus fünf Gemeinden. Im Jahr 2003 wurde die Region um eine und 2006/07 um weitere sechs Gemeinden vergrößert. Die Region hat an diversen regionalpolitischen Programmen der beiden Länder, wie Leader, Integrierte Ländliche Entwicklung, Allianz Bayern aktiv etc., teilgenommen. Aktuell ist der bayrische Teil der Initiative eine eigene Leader-Region und der thüringische Teil gehört zur Leader-Region der Landkreise Hildburghausen und Sonneberg.

6.2.1.2 Landkreis Stendal

Der Landkreis Stendal liegt im Nordosten des Landes Sachsen-Anhalt und bildet zusammen mit dem Altmarkkreis Salzwedel die Altmark. Im Landkreis Stendal leben ca. 127 000 Einwohner auf einer Fläche von 131 267 km², was einer Einwohnerdichte von 53 Einwohnern/km² entspricht (STATISTISCHES LANDESAMT SACHSEN-ANHALT 2009). Zum Landkreis gehören 126 Gemeinden, die zu acht Verwaltungsgemeinschaften und einer Einheitsgemeinde zusammengefasst sind. Die mit Abstand größte Stadt ist die Kreisstadt Stendal mit ca. 36 000 Einwohnern. Der Landkreis liegt relativ peripher vom Agglomerationsraum Magdeburg im Süden sowie zwischen den Metropolregionen Hannover-Braunschweig-Göttingen-Wolfsburg im Westen und Berlin-Brandenburg im Osten. Die Wirtschaft im Landkreis Stendal wird geprägt durch Handwerk, Landwirtschaft und Ernährungsindustrie. Mit einer Arbeitslosenquote von ca. 20 % kann der Kreis als relativ strukturschwach charakterisiert werden.

Die demographische Entwicklung im Landkreis Stendal ist gekennzeichnet durch einen kontinuierlichen Bevölkerungsrückgang, der bereits vor der Wende 1989 begonnen hat (STATISTISCHES LANDESAMT SACHSEN-ANHALT 2009). Von 1995 bis 2005 verringerte sich die Einwohnerzahl um 11 %. Dieser Schrumpfungstrend wird von einem Alterungsprozess begleitet. Die Anzahl der Unter-15-Jährigen sank von 1995 bis 2005 um 47 %, während die Zahl der Über-64-Jährigen um 30 % angewachsen ist. Diese demographische Entwicklung erstreckt sich relativ gleichmäßig über den gesamten Landkreis.

Im Landkreis Stendal wird Regionalpolitik im Rahmen der Fachplanungen betrieben. Dazu werden regelmäßig Konzepte und Maßnahmen in den Bereichen Wirtschaftsför-

derung, Nahverkehrsplanung, Schulentwicklungsplanung etc. erarbeitet und umgesetzt. Darüber hinaus ist der Landkreis an verschiedenen regionalen Entwicklungsinitiativen beteiligt, die die formalen Planungen ergänzen oder diese einbetten sollen. Seit Mitte der 1990er Jahre bestehen regionale Kooperationsansätze in der Altmark, an denen neben dem Landkreis Stendal auch der Altmarkkreis Salzwedel beteiligt ist (ALTMARKKREIS SALTZWEDEL/LANDKREIS STENDAL 2006, S. 14 ff.). In diesem Zusammenhang wurden mehrere regionale Entwicklungskonzepte und -programme erstellt und ein Regionalmanagement eingerichtet. Von 2002 bis 2007 hat die Region Altmark am Programm „Region aktiv“ teilgenommen. Dieser Prozess wird seit 2005 durch die Anerkennung des Integrierten Ländlichen Entwicklungskonzeptes fortgeführt. Im Jahr 2007 hat der Landkreis Stendal zusammen mit dem Altmarkkreis Salzwedel eine Studie bei Experten aus der Wissenschaft in Auftrag gegeben, um Analysen und praktische Handlungsempfehlungen zur Reaktion in den Bereichen Daseinsvorsorge und Wettbewerbsfähigkeit auf die demographische Entwicklung zu erhalten (VOIGT 2007, S. V). Des Weiteren ist der Landkreis an einem regionalen Projekt der Internationalen Bauausstellung (IBA) Stadtumbau 2010 beteiligt (HANSESTADT STENDAL 2008). Neben dieser großräumigen regionalen Einbettung gibt es im Landkreis Stendal drei Leader-Regionen, von denen eine auch Teile des Altmarkkreises Salzwedel einbezieht. Damit wird in der Förderperiode 2007-2013 das gesamte Gebiet des Kreises durch das Leader-Programm abgedeckt. In diesen kleinräumigen Entwicklungsinitiativen wurden ebenfalls Konzepte mit Bezug zum Demographischen Wandel entwickelt und haben Regionalmanagements ihre Arbeit aufgenommen.

6.2.1.3 Regionalentwicklung Ostprignitz-Ruppin

Die Regionalentwicklung Ostprignitz-Ruppin ist eine regionale Entwicklungsinitiative, auf einem Gebiet, das dem des gleichnamigen Landkreises entspricht (FUGMANN JANOTTA/PL3 2007a, S. 4). Der Landkreis hat 107 468 Einwohner (Stand 2006), die auf einer Fläche von ca. 2 500 km² leben. Dies entspricht einer Bevölkerungsdichte von 43 Einwohnern/km². Die Kernbereiche der Städte Neuruppin und Wittstock mit mehr als 10 000 Einwohnern wurden allerdings aus der Region ausgegliedert, um der Förderbedingung zu entsprechen, dass Leader-Regionen nicht mehr als 100 000 Einwohner und Orte, in denen Maßnahmen gefördert werden können, nicht mehr als 10 000 Einwohner haben dürfen. Somit leben in der Förderregion lediglich etwas mehr als 70 000 Einwohner. Zum Landkreis gehören 23 Gemeinden, die zu drei Ämtern und sieben amtsfreien Gemeinden zusammengefasst sind. Die Region liegt nordwestlich von Berlin, grenzt aber nicht an Berlin an. Im Norden und Westen grenzen ebenfalls dünn besiedelte, periphere Räume an, so dass die Zentrumsferne mit der Distanz zu Berlin weiter zunimmt.

Die demographische Entwicklung im Landkreis Ostprignitz-Ruppin wird durch Bevölkerungsabnahme und -alterung gekennzeichnet. Von 1995 bis 2005 hat sich die Zahl

um ca. 7 % verringert (BBR 2008). Diese Abnahme geht jeweils etwa zur Hälfte auf Nettoabwanderung und Sterbeüberschüsse zurück mit leichtem Übergewicht der Abwanderung. Die Abwanderung ist auf Grund der wirtschaftlichen Strukturschwäche mit abnehmenden Erwerbsmöglichkeiten und einer Arbeitslosenquote von etwa 22 % (Stand 2006) relativ hoch. Im gleichen Zeitraum ist die Anzahl der Unter-15-Jährigen um ca. 53 % gesunken, während die Zahl der Über-64-Jährigen um ca. 38 % gestiegen ist.

Der regionale Entwicklungsprozess begann 2005 mit der Erstellung des Integrierten Ländlichen Entwicklungskonzeptes (ILEK) für den Landkreis Ostprignitz-Ruppin. Zur Erarbeitung und Umsetzung dieses Konzeptes wurde ein Regionalmanagement beauftragt und eine Lenkungsgruppe mit regionalen Akteuren eingesetzt. Im Jahre 2007 wurde das ILEK mit einer Gebietsbezogenen Lokalen Entwicklungsstrategie (GLES) fortgeschrieben, um sich am Leader-Wettbewerb zu beteiligen. Dieser Wettbewerb wurde erfolgreich abgeschlossen. Ein kleiner Teil des Landkreisgebietes gehörte in der vorangegangenen Förderperiode bereits zu einer landkreisübergreifenden Leader-Region. Dieser Teil wurde in das neue Leader-Gebiet integriert. Zur Entwicklung und Umsetzung der GLES wurde im gleichen Jahr der Verein „Regionalentwicklung Ostprignitz-Ruppin e. V.“ gegründet. Die GLES wurde noch vom ILE-Management mit erarbeitet. Für den Zeitraum ab 2008 wurde das Regionalmanagement neu ausgeschrieben. Auf Grund verfahrensrechtlicher Probleme wurde die Ausschreibung wiederholt, so dass erst ab Beginn des Jahres 2009 ein neues hauptamtliches Regionalmanagement seine Arbeit aufnehmen konnte. In der Zwischenzeit wurden die Funktionen von Mitarbeitern des Landkreises und einem ehrenamtlichen Helfer übernommen.

6.2.2 Zusammenfassung der regionalen Politikergebnisse zur Reaktion auf den Demographischen Wandel

In diesem Abschnitt werden die regionalpolitischen Ergebnisse der drei Fallstudien zum Demographischen Wandel zusammengefasst. Dazu werden zunächst jeweils die Resultate in den fünf Dimensionen regionaler Reaktion auf den Demographischen Wandel präsentiert. Abschließend werden die Fälle verglichen, Gemeinsamkeiten und Unterschiede herausgearbeitet.

6.2.2.1 Handlungsansätze

Die *Initiative Rodachtal* verfolgt insbesondere das Ziel, die Attraktivität der Region und die Lebensqualität in der Region zu steigern (KLICH et al. 2008, S. 1). Dies soll sowohl für die Einheimischen mit einem Schwerpunkt auf Familien mit Kindern und Senioren als auch für potenzielle Zuwanderer geschehen. Darüber hinaus will sich die Initiative als Gesundheitsregion profilieren mit entsprechenden Angeboten für ältere Touristen. Neben diesen allgemeinen Zielen wird der Demographische Wandel als Rahmenthema

von der regionalen Entwicklungsinitiative behandelt (KLICH et al. 2008, S. 50 f.; KLICH/NEUMANN 2008, S. 1). Damit sind die folgenden drei Ziele verbunden: Strukturen anpassen (Daseinsvorsorge, Fachkräftemangel, älter werdende Arbeitskräfte), Chancen nutzen (Seniorenwirtschaft und insbesondere Senientourismus, Alterswohnsitz, Wellness) sowie dem Trend entgegenwirken (Kinderlosigkeit, Fortzug junger Frauen).

Die Wahl des Demographischen Wandels als Rahmenthema bedeutet, dass möglichst jedes Projekt der Initiative Rodachtal einen Bezug zu diesem Thema aufweisen soll (IR3; IR6). Im REK wird dieser Bezug für jedes Projekt in der Projektbeschreibung dargestellt. Folgende Projekte weisen einen relativ deutlichen Zusammenhang zum Thema auf:

- Anpassung des öffentlichen Verkehrs: Bedarfsanalyse und Demonstrationsprojekte (Anrufsammeltaxi, Rufbus, Bürgerbus), um den Rückzug aus der Fläche zu verhindern (INITIATIVE RODACHTAL E.V. 2002, S. 55; KLICH et al. 2008, S. 59; NEUMANN 2008, S. 29);
- Siedlungsentwicklung: Ortskernaufwertung, um Touristen und Einwohner anzuziehen, Entwicklung eines interkommunalen Flächen- und Siedlungsmanagements, um den zunehmenden Leerstand zu bekämpfen, die Ortskerne zu stärken, die weitere Ausweisung von Bauland zu vermeiden und kritische Ortsteile frühzeitig zu erkennen. Das Managementsystem kann auf den bestehenden Ansätzen (Gebäudebörse, Baustoffbörse, Lehmbauseminar) aufbauen (IR4; KLICH et al. 2008, S. 60 ff.; NEUMANN 2008, S. 36);
- Bekämpfung des Fachkräftemangels: Unterstützung der Unternehmen bei der Fachkräftesuche durch Imagebroschüre zur Region für potenzielle Mitarbeiter oder Willkommensbegleiter, der Fachkräfte und deren Familie in die Region einführt; Bindung junger Abwanderer an die Region durch Heimatnewsletter, Internetplattform inkl. Klassentreffen; Kooperation Schule-Wirtschaft, um Interesse für technisch-naturwissenschaftliche Fächer durch Praktika und Ausbildungskurse zu wecken (IR6; KLICH et al. 2008, S. 69 ff.; NEUMANN 2008, S. 35);
- Erhöhung der Erwerbsbeteiligung von Älteren und Frauen: Mini- und Kleinjobbörse (Jobvermittlung zur Förderung des Berufseintritts oder -austritts, um vor allem die Kompetenzen und Erfahrungen Älterer zu nutzen), Beseitigung von Eintrittsbarrieren für Frauen (Ermittlung solcher Barrieren und Gegenmaßnahmen), Unternehmerforum zum Thema Demographischer Wandel (Vereinbarkeit Familie und Beruf, Fachkräftenachwuchs, betriebsorientierte Weiterbildung, Integration von Frauen und Alten) (KLICH et al. 2008, S. 70 ff.);
- Tourismusförderung, Heimatbindung, Freizeit- und Kulturangebote: regionalgeschichtliches Museum, Gerätemuseum, Inwertsetzung der ehemaligen Grenze, In-

- ternationales Jugendmusikfestival, sonstige Kulturangebote, Ferienangebote für Schüler der Region, Jugendbegegnungszentrum (IR6; KLICH et al. 2008, S. 81 ff.);
- Einrichtung eines Mehrgenerationenhauses zur Verbesserung der sozialen Infrastruktur, des ehrenamtlichen Engagements und der Interaktion zwischen den Generationen (KLICH et al. 2008, S. 82; NEUMANN 2008, S. 26). Das Angebot wurde mit dem bereits bestehenden Mehrgenerationenhaus abgestimmt, mit dem zusammengearbeitet wird (IR4);
 - Aufbau eines Netzwerkes für Kinder-, Familien- und Seniorenarbeit: regionale Abstimmung des Angebotes (z. B. interkommunales Abkommen, so dass die Kinder aus dem bayrischen Teil die unterausgelasteten Kindertagesstätten im Thüringer Teil nutzen können), Integration ehrenamtlicher Helfer, Informationsaustausch (INITIATIVE RODACHTAL E.V. 2002, S. 56, 61; IR4; KLICH et al. 2008, S. 83);
 - Werkstatt zur Integration jugendlicher Arbeitsloser und benachteiligter Jugendlicher in den Arbeitsmarkt durch Kooperation mit Wirtschaft und Arbeitsagentur (KLICH et al. 2008, S. 84; NEUMANN 2006, S. 9);
 - Einrichtung eines Dorfladens, der durch die Bürger betrieben wird und der ein multifunktionales Angebot (Post, Bank, Hausdienste) bereitstellt (IR3; IR6; KLICH et al. 2008, S. 85);
 - Ausbau der Altenpflege: ambulante Dienste (Kommunikation und Kooperation zwischen den Diensten), Senioren- und Gemeinschaftswohnprojekte als Alternativen zum Altenheim, Ausbau von Altenheimkapazitäten (IR4; KLICH et al. 2008, S. 87, 91);
 - Nachmittagsbetreuung für Schüler und Organisation des Transportes hin zu bestehenden Angeboten (KLICH et al. 2008, S. 91);
 - Kommunikation in Bezug auf den Demographischen Wandel: Vermittlung der Erkenntnisse über den Demographischen Wandel an die regionalen Akteure und Erfahrungsaustausch mit anderen Regionen (z. B. durch einen regionalen Demographietag), Präsentation der Region als kinder-, familien- und seniorenfreundlich nach innen und außen, Mobilisierung regionaler Akteure und engagierter Bürger zur Sicherung lebendiger Ortskerne, Imagekampagne Mut zum Kind zur Kommunikation der Vorteile von Kindern für die Eltern und die Gesellschaft (KLICH et al. 2008, S. 131 ff.) und
 - Generationsübergreifender Bewegungspark zur zwanglosen Begegnung zwischen den Generationen, zur gesundheitlichen Vorsorge und zur Beschäftigung in der Freizeit (IR5).

Neben diesen Projekten gibt es Aktivitäten, die sich mit der Schaffung und dem Erhalt von Arbeitsplätzen beschäftigen. Dazu gehören Projekte zur klassischen Wirtschaftsförderung (Beschleunigung der Genehmigungsverfahren, Aufbau von Unternehmens-

netzwerken, Förderung regionaler Kreisläufe), zur Tourismusförderung (v. a. Wander- und Radtourismus), zur Agrarförderung (Flurbereinigung, Ausbau landwirtschaftlicher Wege, Direktvermarktung) sowie zum Handlungsfeld Energie und Klimaschutz (KLICH et al. 2008, S. 71 ff.).

Die Projekte der Initiative Rodachtal beschäftigen sich insbesondere mit dem Thema Alterung, während die Bevölkerungsabnahme keine große Rolle spielt (IR1). Dabei werden vor allem die Chancen des Wandels betont und versucht, diese frühzeitig und aktiv zu nutzen. Angebote für die Generation 50+ sollen erweitert werden, um diese Zielgruppe als Touristen und Bewohner zu gewinnen und um die Lebensqualität dieser wachsenden Gruppe in der Region zu erhöhen. Dabei hat die Bearbeitung dieses Themas gerade erst begonnen. Erste Überlegungen zu einem entsprechenden Projekt gab es seit 2005. Dabei wurde den Akteuren schnell klar, dass man das Thema nicht mit einem Einzelprojekt bearbeiten kann, sondern dass es ein Rahmenthema ist. Vielen bereits vorher bestehenden Projekten wurde im Nachhinein ein Bezug zum Demographischen Wandel beigemessen. Außerdem existieren viele Projekte auf Grund der kurzen Bearbeitungszeit lediglich als Idee und ihre tatsächliche Umsetzung bleibt abzuwarten.

Im *Landkreis Stendal* gibt es keine übergeordnete Strategie zum Demographischen Wandel. Das Thema wird allerdings in der Arbeit von den einzelnen Fachplanungen und den regionalen Entwicklungsinitiativen, an denen der Landkreis beteiligt ist, aufgegriffen. In diesem Zusammenhang wird eine Vielzahl von Aktivitäten mit Bezug zum Thema Demographischer Wandel geplant und umgesetzt. Die folgende Auflistung gibt eine kurze Übersicht:

- Bekämpfung des Fachkräftemangels durch verstärkte Aus- und Fortbildung: Ausbildungsmessen, Ausbildungskatalog mit den Ausbildungsplatzangeboten regionaler Unternehmen, Lehrerfortbildungsangebote in den Unternehmen (Ergänzung des theoretischen Wissens durch die Praxis in Betrieben), Erhebung des Fachkräftebedarfs, Öffnung der Betriebe am Tag des Berufes, Kooperation Schule-Wirtschaft (Informationsangebote der Unternehmen in den Schulen mit den eigenen Auszubildenden), Beratung zur Unternehmensnachfolge, Einführung eines neuen Ausbildungsganges, der den Anforderungen der regionalen Betriebe besser entspricht (BUNDESAGENTUR FÜR ARBEIT 2008, S. II; IGS BIC ALTMARK 2008, S. 1; KREIS-VOLKSHOCHSCHULE STENDAL 2008, S. 9 ff.; LANDKREIS STENDAL o. J., S. 7, 9; LKS3; LKS4);
- Unterstützung bei der Ansiedlung von Industrieunternehmen, wie z. B. eines Zellstoffwerkes und einer Papierfabrik in den letzten Jahren, um Arbeitsplätze zu schaffen und somit die Menschen in der Region zu halten (LKS2);
- Umsetzung von Beschäftigungsprogrammen des Landes für ältere Erwerbspersonen, wie z. B. Ü 50 (Ausbildung und Einsatz von Übungsleiter über 50 Jahre im

Sportbereich) oder Brandschutzerziehung in Kindergärten und Schulen durch arbeitslose Feuerwehrleute über 50 (LKS2);

- Anpassungen des öffentlichen Verkehrs: Schaffung von Angeboten jenseits des Schülerverkehrs, Einstiegshilfe für Menschen mit Mobilitätseinschränkung und Kinderwagen, bedarfsgerechte Angebote (Rufbusse sowie die Prüfung des Einsatzes von Anrufsammeltaxi, Bürgerbus und Markttreff in Modellgebieten), Anschluss von Orten mit weniger als 50 Einwohnern nur noch, wenn mit vertretbarem Aufwand möglich, Anpassung des Schülerverkehrs an die Ausdünnung des Schulnetzes, Staffelung der Schulanfangzeiten, um Fahrzeugeinsätze und Kosten zu sparen (LKS1; PTV 2008, S. 20 ff.);
- Ausbau von Altenpflegeheimen (LKS2);
- Angebot eines hochwertigen Kulturangebotes (Theater der Altmark, Altmärkisches Musikfest, Prignitz-Museum Havelberg, Kreismuseum Osterburg, Volkshochschulkurse) insbesondere für Kinder, um die Nutzerzahl trotz Einwohnerrückgang konstant zu halten (KREISVOLKSHOCHSCHULE STENDAL 2008, S. 9 ff.; LANDRATSAMT STENDAL/LANDRATSAMT SALZWEDEL 2008; LKS6; PRIGNITZ-MUSEUM 2008; THEATER DER ALTMARK 2008);
- Nach dem Beschluss des Kreistages von 1998 sollen möglichst viele Schulen erhalten werden. Der aktuelle Schulentwicklungsplan beinhaltet folgende Maßnahmen: alle 33 Grundschulen bleiben bestehen (13 davon nur durch Ausnahmeregelung), neun der 16 Sekundarschulen bleiben bestehen (v. a. in den Grundzentren), drei der sieben Gymnasien bleiben bestehen (aber ein Standort wird als Außenstelle weitergeführt und die Gymnasien in Stendal werden an einem zentralen Schulstandort zusammengeführt), die fünf Lernbehindertenschulen (drei davon mit Prüfung im Planungszeitraum) und drei Geistigbehindertenschulen bleiben alle bestehen (LANDKREIS STENDAL 2003, S. 5 ff.);
- Integrationsnetzwerk in der Stadt Stendal mit Arbeitsgruppen und Veranstaltungen zum interkulturellen Austausch, um Fremdenfeindlichkeit abzubauen und die Ausländer besser zu integrieren (LKS2);
- In der Entwicklungskonzeption der LAG Uchte-Tanger-Elbe ist eines der beiden Handlungsfelder „Anpassung des ländlichen Raumes an den demographischen Wandel/Stärkung der Lebensqualität“. Damit verbunden sind neben Projekten zur Tourismusförderung Projektideen zum lebenslangen Lernen, eine generationenübergreifende Begegnungsstätte, die Umnutzung eines Kinderheimes zum Seniorenwohnen und der Ausbau eines Bürgernetzes zur Versorgung des ländlichen Raumes (SCHÄFER 2007, S. 16 ff.);
- Entwicklungskonzeption der LAG Mittlere Altmark mit zwei relevanten Handlungsfeldern: A „Anpassung ländlicher Strukturen an den demographischen Wandel im LAG-Gebiet unterstützen“ (Modellprojekte zur Innenrevitalisierung und Umnutzung

ehemaliger Schulgebäude, Projektgruppen zum Angebot für Menschen mit Behinderung und Pflegebedürftige, Inwertsetzung baulicher Anlagen für generationsübergreifende Angebote, wie Wohnen, Dienstleistungen, Begegnungsstätten, Freizeit- und Kulturangebote) und B „Lebensbegleitendes Lernen fördern – durch regionale Kooperation attraktive Bildungsangebote aus- und aufbauen“ (Modellprojekt Lebensbegleitendes Lernen, Projektbündel zur Entwicklung generationsübergreifender Bildungsangebote sowie Stärkung der Verbindung Schule-Wirtschaft) (SCHLÜSELBURG 2007, S. 13 ff.);

- In der Entwicklungskonzeption der LAG Im Gebiet zwischen Elbe und Havel wird neben der Förderung der dezentralen Abwasserentsorgung das Thema „Anpassung der ländlichen Infrastruktur im Gebiet zwischen Elbe und Havel an den demographischen Wandel“ bearbeitet. Dazu gehört die Verbesserung der Infrastruktur für Kinder, Jugendliche und Ältere (Kontaktstelle für soziale Dienstleistungen, barrierefreier Kanuanleger, Sanierung von Kindertagesstätten, Grundschulen und Sporthallen). Weitere Projekte in diesem Themenfeld beschäftigen sich mit der Verbesserung der Tourismusinfrastruktur, der historischen Bausubstanz und des Naturpotenzials (WULFÄNGER 2007, S. 10-25) und
- Anpassung des Zentrale-Orte-Systems in der Altmark und die Ergänzung durch mobile Angebote im Rahmen der IBA 2010 (HANSESTADT STENDAL 2008).

Insbesondere die Bearbeitung des Themas Demographischer Wandel im Rahmen der regionalen Entwicklungsinitiativen im Landkreis Stendal ist noch relativ unsicher (LKS4). Die strategischen Vorstellungen sind oftmals noch nicht durch konkrete Projekte untersetzt und es ist vielfach unklar, was tatsächlich umgesetzt wird.

Der Handlungsansatz des Landkreises Stendal besteht insbesondere darin, die Attraktivität der Region zum Leben und Arbeiten möglichst zu erhöhen oder zumindest zu halten, um weitere Abwanderung zu verhindern und neue Einwohner zu gewinnen. Vor diesem Hintergrund wird versucht, das bestehende Angebot trotz rückläufiger Einwohnerzahlen möglichst lange aufrechtzuerhalten und teilweise sogar zu erweitern.

Die *Regionalentwicklung Ostprignitz-Ruppin* zielt im Wesentlichen auf die Schaffung von Arbeitsplätzen insbesondere im Tourismus und in der Landwirtschaft ab (FUGMANN JANOTTA/PL3 2005, S. 23 f. und 40; FUGMANN JANOTTA/PL3 2007a, S. 19). Auf diese Weise soll eine stabile Bevölkerungsentwicklung erreicht werden. Dies geht auch aus dem Leitbild und Leitsatz der regionalen Initiative hervor. In der GLES lautet eines der beiden Hauptthemen „Innovation zur Verbesserung der Arbeits- und Lebensqualität im ländlichen Raum“ (FUGMANN JANOTTA/PL3 2007a, S. 20 ff.). Das Ziel besteht darin, die Abwanderung Junger und Qualifizierter zu stoppen. Zu diesem Zweck soll eine ausreichende Daseinsvorsorge, Mobilitätsangebote und schnelle Datenübertragungsmöglichkeiten bereitgestellt werden. Eines der vier Leitprojektt Themen betrifft die Verbesserung der Daseinsvorsorge. Hierbei wird der Bedarf relativ hoch

eingeschätzt, es gibt allerdings bislang nur wenige konkrete Projektvorhaben zu diesem Thema. Außerdem werden hierfür unterproportional Finanzmittel eingeplant (FUGMANN JANOTTA/PL3 2007a, S. 27, 42 ff.).

Die folgenden Projekte der Regionalentwicklung Ostprignitz-Ruppin weisen neben den Projekten zur Förderung von Tourismus, Landwirtschaft und Dorferneuerung einen Bezug zum Demographischen Wandel auf:

- Erweiterung einer Nachbarschaftsschule, die als kleine Privatschule (74 Kinder) die dezentrale Schulversorgung gewährleistet, durch die Umnutzung leerstehender Gebäude (FUGMANN JANOTTA/PL3 2007a, S. 32; OPR2);
- Erweiterung der Internatskapazität für Reitschüler einer Gesamtschule durch den Umbau einer Mühle. Dadurch sollen weitere Arbeitsplätze geschaffen und weitere Familien, die dieses innovative Schulkonzept nutzen möchten, in die Region gelockt werden (FUGMANN JANOTTA/PL3 2007a, S. 32; OPR2);
- Produktionsschule für Ökologie mit Angeboten für Jugendliche mit schlechtem oder fehlendem Schulabschluss, um Fähigkeiten und Berufserfahrung in einer praxis- und arbeitsplatznahen Bildungseinrichtung zu vermitteln und so die Jugendarbeitslosigkeit und den Fachkräftemangel zu verringern (FUGMANN JANOTTA/PL3 2007a, S. 32) und
- Rheinsberg mobil: Optimierung des ÖPNV in einer Gemeinde durch Einführung von Rufbussen, eines Bürgerbusses, die Neuordnung des Schülerverkehrs, die Verbesserung der Bedienung von Rand- und Nachtzeiten, die Verbesserung der Erreichbarkeit touristischer Angebote, die Einführung von Barrierefreiheit sowie die Abstimmung von Bus und Bahn (FUGMANN JANOTTA/PL3 2007a, S. 33; OPR2).

Insgesamt wurde der Demographische Wandel noch nicht umfassend in der Region thematisiert und es gibt dementsprechend wenig konkrete Aktivitäten (OPR1; OPR2; OPR6). Vor allem die Alterung der Bevölkerung und ihre Konsequenzen werden von der Regionalinitiative kaum behandelt. Darüber hinaus gibt es kaum Projekte, die dem wichtigsten Ziel der Initiative, Arbeitsplätze zu schaffen, dienen, wodurch eine stabile Bevölkerungsentwicklung erreicht werden könnte (FUGMANN JANOTTA/PL3 2006, S. 21; FUGMANN JANOTTA/PL3 2007b, S. 12 f., OPR2). Die überwiegende Anzahl Projekte beschäftigt sich mit Wegebau, Gebäudesanierung und ein wenig Tourismus.

6.2.2.2 Raumstrukturelle Leitbilder

In der Studie zum Demographischen Wandel der *Initiative Rodachtal* wird die handlungsfeldübergreifende Strategie „Wider den Leerstand“ vorgeschlagen (KLICH/NEUMANN 2008, S. 67). Die Strategie umfasst neben der Leerstandserfassung und -prognose auch eine Fokussierung der Siedlungsentwicklung auf die Ortskerne. Hier soll die Versorgung mit sozialer Infrastruktur gesichert und

entwickelt werden. Außerdem sollen in den Innerortslagen Haus- und Wohnungssanierungen durch kommunale und regionale Programme gefördert werden. Diese Wohnlagen sollen mittels eines Regionalmarketings zielgruppenorientiert vermarktet werden. Dabei spielen insbesondere Familien mit Kindern und Senioren eine zentrale Rolle.

Als Folge dieser Strategie sollen die Gemeinden keine großflächigen Ausweisungen von Neubauflächen mehr tätigen, die in Vorleistung erschlossen und vermarktet werden (IR3; IR4; IR5). Lediglich vereinzelte Arrondierungen sollen noch durchgeführt werden, während vor allem die Innerortslagen beworben werden. Teilweise werden auch bereits ausgewiesene Flächen nicht erschlossen, die bei der Fortschreibung des Flächennutzungsplans zurückgenommen werden könnten. Insgesamt kann diese Strategie allerdings nur mit Verzögerung umgesetzt werden, da die Gemeinden in den letzten Jahren teilweise erhebliche Ausweisungen vorgenommen haben und größere Summen investiert haben, die zunächst wieder eingenommen werden sollen.

Die Strategie der Innenentwicklung wird bislang durch die folgenden regionalen Projekte der Initiative Rodachtal untersetzt:

- Flächen- und Siedlungsmanagement: Leerstände und Brachflächen erfassen und prognostizieren, um die Potenziale der Innenentwicklung zu verdeutlichen und um extensive Flächenausweisungen zu vermeiden; Eigentümergespräche zu den Verwertungsabsichten und regionale Vermarktung (IR3; IR5; KLICH et al. 2008, S. 60);
- Aufwertung der Ortskerne, Brachflächenaufwertung, Sanierung und Umnutzung leerstehender Gebäude im Rahmen der Dorferneuerung (INITIATIVE RODACHTAL E.V. 2002, S. 77; KLICH et al. 2008, S. 61 ff.);
- Zukunftswerkstatt zur Entwicklung von Maßnahmen zur Ortskernstabilisierung und zum Umgang mit kritischen Ortsteilen (KLICH et al. 2008, S. 65);
- Gebäudebörse zur Vermittlung leerstehender ortsbildprägender Gebäude im Ortskern (IR4; IR1; KLICH et al. 2008, S. 66) und
- Bewusstseinsbildung für den Wert historischer Bausubstanz durch eine Ausstellung und Hilfestellung bei der Sanierung insbesondere von ortsbildprägenden Scheunen in Eigenleistung durch Lehmbauseminare (INITIATIVE RODACHTAL E.V. 2002, S. 81 f.; IR1)

In der Studie zum Demographischen Wandel der Initiative Rodachtal wird die Sicherung der infrastrukturellen Versorgung in der Fläche als Ziel vorgeschlagen (KLICH/NEUMANN 2008, S. 66). Damit wird keine Strategie verfolgt, die eine Konzentration der Versorgung auf die zentralen Orte anstrebt. Entsprechende Projekte sind der Dorfladen oder das Mobilitätskonzept mit angestrebten Maßnahmen zur Sicherung der flächenhaften Bedienung mit bedarfsgerechten öffentlichen Verkehrsangeboten (IR3; KLICH et al. 2008, S. 79 und 85).

Der *Landkreis Stendal* verfolgt in seiner Kulturpolitik die Strategie, das Angebot möglichst wohnortnah bereitzustellen, um die Nutzerzahlen trotz abnehmender Einwohnerzahl konstant zu halten (KREISVOLKSHOCHSCHULE STENDAL 2008, S. 2; LANDRATSAMT STENDAL 2008; LANDRATSAMT STENDAL/LANDRATSAMT SALZWEDEL 2008; LKS6; THEATER DER ALTMARK 2008). Der Unterricht der Kreismusikschule findet an 27 und der Kreisvolkshochschule an acht Standorten statt. Die Fahrbücherei fährt Orte mit insgesamt 45 829 Einwohnern an. Das Altmärkische Musikfest und das Theater der Altmark bieten Veranstaltungen an verschiedenen Orten an.

Auch wenn der Landkreis in seiner Schulentwicklungsplanung versucht, die Schulstandorte aufrechtzuerhalten, werden hier Standorte und Schulbezirke auf Grund rückläufiger Schülerzahlen zusammengelegt (LANDKREIS STENDAL 2003, S. 5 ff.; LKS2; LKS6). Bei der Schließung von Sekundarschulen im aktuellen Schulentwicklungsplan hat der Landkreis vor allem die Standorte in den Grundzentren erhalten. Bei den Grundschulen wurden die Ausnahmemöglichkeiten für dünn besiedelte Räume genutzt, um alle Schulstandorte zu sichern. Auch für ein Gymnasium konnte die Ausnahme genehmigung für eine Außenstelle erreicht werden, um die Fahrtzeiten zumutbar zu halten.

Mit dem neuen Nahverkehrsplan sollen zum einen die Verbindungen zu und zwischen den zentralen Orten verbessert werden, wodurch diese gestärkt werden (LKS1; PTV 2008, S. 20 ff.). Zum anderen soll auch das Angebot in der Fläche ausgeweitet werden. Hierzu sollen nicht nur Ruf- und Bürgerbusse eingesetzt werden, sondern mittels Markttreffs soll das Angebot zu den Nutzern gebracht werden, so dass eine Fahrt ins nächste Zentrum entfällt. Diese Markttreffs sind Busse, die z. B. mit Bankschalter, Passstelle und Lebensmittelverkauf ausgestattet sein können.

Der Landkreis konzentriert seine Industriegebiete auf zwei Standorte (LKS2). Auf diese Weise kann die Infrastruktur optimal genutzt und Synergien zwischen den Industriebetrieben leichter generiert werden.

Im Rahmen der IBA 2010 sollte das Zentrale-Orte-System in der Altmark an die demographische Entwicklung angepasst werden und durch mobile Angebote, insbesondere Internetangebote für Jugendliche, ergänzt werden (HANSESTADT STENDAL 2008). In diesem Zusammenhang wurden konzeptionelle Grundlagen erarbeitet und Diskussionen zwischen den relevanten Akteuren geführt (LKS5). Dabei wurden Konflikte deutlich, die sich nicht im Rahmen des Zeitplans der IBA lösen ließen, so dass das Thema gewechselt werden soll. Der Landkreis Stendal hat in seiner Funktion als beratender Akteur das Thema Entwicklung der Kulturlandschaft durch konsequente Innenentwicklung und Kontraktion der Siedlungsentwicklung eingebracht. Diese Ziele sollen im so genannten goldenen Dreieck zwischen Stendal, Tangermünde und Arneburg realisiert werden, indem der Gebäudebestand zurückgebaut, Flächen- und Landschaftsschutz praktiziert sowie neue rechtliche Instrumente erprobt werden sollen. Die meisten Ge-

meinden im Landkreis verfolgen allerdings immer noch eine Flächenpolitik, die mit weiteren Neuausweisungen der Innenentwicklung entgegenwirkt.

Die *Regionalentwicklung Ostprignitz-Ruppin* hat im Rahmen des ILEK räumliche Förderschwerpunkte abgegrenzt, auf die die Aktivitäten konzentriert werden sollten (FUGMANN JANOTTA/PL3 2005, S. 31 f.; OPR4; OPR6). Diese Abgrenzung erfolgte anhand einer Potenzialanalyse entsprechend den Entwicklungszielen bzw. dem Leitbild sowie der räumlichen Verteilung der eingereichten arbeitsplatzrelevanten Projekte. Die Schwerpunkträume wurden nach einjähriger praktischer Erfahrung fortgeschrieben, auch wenn sich die Abgrenzung überwiegend bewährt hatte (FUGMANN JANOTTA/PL3 2006, S. 11 f.; OPR5). Dabei wurden angrenzende Gebiete mit hoher Aktivitätsdichte zusätzlich aufgenommen, während Teilregionen, in denen keine Handlungen stattgefunden haben oder absehbar sind, herausgenommen wurden. Diese veränderten Schwerpunkträume wurden in die GLES übernommen und umfassen insgesamt ca. 38 % des Landkreisgebietes (FUGMANN JANOTTA/PL3 2007a, S. 19 f.).

Neben den räumlichen Förderschwerpunkten wurden in der GLES Schwerpunkttore festgelegt, auf die sich die Maßnahmen der Dorferneuerung konzentrieren sollen (FUGMANN JANOTTA/PL3 2007a, S. 25 f.; OPR4). Dabei wurden die Orte ausgewählt, in denen der Bedarf hoch, Vorleistungen, bauliches Potenzial und Interesse der Bürger vorhanden sind. Die Praxis sieht aber so aus, dass förderfähige Projekte außerhalb der Schwerpunkträume und -orte ebenfalls gefördert werden, wenn diese Abweichung begründet werden kann.

Im Rahmen der Arbeit wurde eine kleine Schule gefördert, um ein dezentrales Schulangebot zu unterstützen (FUGMANN JANOTTA/PL3 2007a, S. 32; OPR2). Darüber hinaus gab es weitere Ideen für dezentrale und mobile Versorgungsangebote in der Region, die sich allerdings bislang nicht umsetzen ließen. Unabhängig von der regionalen Entwicklungsinitiative werden Standorte von Einrichtungen geschlossen und zusammengelegt. Außerdem weisen die Gemeinden weiter Wohngebiete aus und fördern den Neubau, so dass keine Siedlungspolitik der Innenentwicklung und Konzentration auf den Gebäudebestand festzustellen ist (OPR4).

6.2.2.3 Akteurskonstellationen

Der Vorläufer der *Initiative Rodachtal* war eine interkommunale Kooperation von fünf Gemeinden, die seit Mitte der 1990er Jahre bestand (IR3). Im Herbst 2000 haben mehr als 100 Bürger die regionale Initiative angestoßen und der Trägerverein „Initiative Rodachtal e.V.“ wurde im Dezember 2001 gegründet (KLICH et al. 2008, S. 6). Der Verein hat ca. 70 Mitglieder (INITIATIVE RODACHTAL E.V. 2007, S. 4 f.). Neben den 12 Gemeinden sind die regionalen Kreditinstitute, der Landkreis Coburg sowie eine hohe Zahl von Einzelpersonen aus der Bevölkerung Mitglieder des Vereins (NEUMANN

2008, S. 6). Der Landkreis Hildburghausen unterstützt den Verein finanziell, ist aber nicht Mitglied.

Die Initiative verfolgt einen Bottom-up-Ansatz, wie vom Leader+-Programm gefordert (IR4; NEUMANN 2008, S. 7 ff.). Für die neue Leader-Periode wurde die Steuerungsgruppe, das formale Entscheidungsgremium der Initiative, neu formiert und enthält jetzt 19 öffentliche Akteure und 15 Wirtschafts- und Sozialpartner. Im Einzelnen handelt es sich um Vertreter der Gemeinden, der Landratsämter, die Arbeitskreissprecher (Bürger), Fachbehörden und Fördermittelgeber sowie Unternehmer und Landwirte (INITIATIVE RODACHTAL E.V. 2009; KLICH et al. 2008, S. 42 ff.). Die Akteure aus dem bayrischen Teil formen gleichzeitig die LAG für die Leader-Initiative „Rodachtal im Coburger Land“. In diesem Gremium werden Projekte ins REK aufgenommen und über ihre Priorität entschieden. Das bedeutet aber nicht zwangsläufig, dass diese Projekte auch umgesetzt werden (IR4). Wenn die Gemeinden Eigenmittel bereitstellen müssen, können sie darüber selber entscheiden. Daher ist der Vorstand, in dem die neun Bürgermeister der Einheitsgemeinden vertreten sind, das zentrale Entscheidungsgremium. Außerdem finden bereits im Vorfeld der Steuerungsgruppensitzungen Abstimmungen im Vorstand und mit den Fachbehörden statt.

Die Arbeitskreise sollen die Ideengeber der Initiative Rodachtal sein (INITIATIVE RODACHTAL E.V. 2002, S. 33; NEUMANN 2006, S. 4; NEUMANN 2008, S. 16 f.). Seit Beginn gibt es dieselben fünf Arbeitskreise: Tourismus, Soziales/Identität/Kultur/Bildung, historisches Bauen, Landwirtschaft/Landschaft/Natur und Kommune/Wirtschaft. Die Arbeitskreise arbeiten teils mehr, teils weniger intensiv. In den Arbeitskreisen sind ca. 120 Bürger aktiv, die kleinere Projekte ehrenamtlich umsetzen. Neben den Arbeitskreisen gibt es zeitlich begrenzte Projektgruppen, die an der Umsetzung von Projekten arbeiten. Dabei beteiligen sich auch weitere Bürger ehrenamtlich, die weder in den Arbeitskreisen noch im Verein Mitglied sind.

Seit 2006 erhält jeder Arbeitskreis ein eigenes Budget von 1 000 Euro, mit dem er eigenverantwortlich Projekte im Rahmen des REK umsetzen kann. Jeder Arbeitskreis hat eine Gemeinde als Paten (IR3; IR1). Diese Gemeinde ist zuständig, den Prozess kontinuierlich anzustoßen, wenn er „einzuschlafen“ droht. Außerdem unterstützt die Gemeinde den Arbeitskreis organisatorisch und inhaltlich, wie z. B. durch das Verschicken der Einladungen oder die Beratung bezüglich rechtlicher Regelungen. Die Arbeitskreise treiben die Gemeinden mit Ideen immer wieder an. Kleinere und ehrenamtlich umzusetzende Projekte sind dabei immer willkommen, während größere häufig wegen fehlender Mittel der Gemeinden abgelehnt werden. Dies führt zur Demotivation der Bürger in den Arbeitskreisen, weshalb regelmäßig Bürger enttäuscht abspringen. Aber selbst ehrenamtlich umgesetzte Projekte wären ohne die Unterstützung der Gemeinden kaum machbar. Meist werden diese Projekte von der Gemeinde unterstützt, in der das Projekt stattfindet, wie z. B. durch die Bereitstellung von Räumlichkei-

ten, Materialien aus dem Bauhof oder der Verpflegung. Teilweise müssen die Ideen aus den Arbeitskreisen auch von sonstigen zuständigen Akteuren, wie z. B. den Tourismusverbänden, aufgegriffen und umgesetzt werden. Außerdem führen die Gemeinden selbständig Projekte durch, die in die regionale Strategie eingebunden sind (IR3; IR5).

Die Aufgabe des Regionalmanagements besteht einerseits darin, den Arbeitskreismitgliedern die übergreifenden Zusammenhänge und Strategien zu verdeutlichen (NEUMANN 2008, S. 16 ff.). Andererseits müssen die Interessenlagen der Mitglieder in die Gesamtstrategie eingebunden werden. Darüber hinaus ist das Regionalmanagement für die Umsetzung der Schlüsselprojekte und die Kommunikationsstrategie verantwortlich. Mit Hilfe der Öffentlichkeitsarbeit sollen ständig neue Akteure geworben werden. In diesem Zusammenhang werden die Ergebnisse über den Newsletter, die Website, den Veranstaltungskalender und das Regionallabel kommuniziert (KLICH et al. 2008, S. 134 ff.). Außerdem wird mit Wettbewerben (z. B. zur Namensgebung, Fotowettbewerb, Botschafter der Region) versucht, die Akteure zu motivieren und für ihr Engagement auszuzeichnen. Das geplante Projekt Rodachtal-Card geht in die gleiche Richtung. Dabei sollen Bürger, die sich in der Regionalinitiative engagieren, Rabatte auf regionale Produkte sowie Zugang zu Exklusivangeboten erhalten.

Bürger und weitere regionale Akteure haben an der Erarbeitung des REK 2007 mitgewirkt, erstellt wurde es aber vom Regionalmanagement (KLICH et al. 2008, S. 2). Das Regionalmanagement wird auf Grund veränderter Förderrahmenbedingungen seit 2005 nicht mehr durch einen angestellten Regionalmanager, sondern durch ein externes Beratungsbüro gestellt (REGIONALMANAGEMENT INITIATIVE RODACHTAL E.V. 2005, S. 1). Das Management muss der einmal jährlich tagenden Mitgliederversammlung Rechenschaft über seine Arbeit ablegen (INITIATIVE RODACHTAL E.V. 2007, S. 4 f.). Die Finanzierung des Regionalmanagements erfolgt durch Umlage auf die Mitglieder (v. a. die Gemeinden) und Kofinanzierung durch diverse öffentliche Finanzierungsinstrumente (IR5; NEUMANN 2008, S. 15).

Bislang werden privatwirtschaftliche Akteure noch sehr wenig in die Arbeit der Regionalinitiative eingebunden (IR5; IR4; REGIONALMANAGEMENT INITIATIVE RODACHTAL E.V. 2005, S. 3 f.). Der Arbeitskreis Wirtschaft funktioniert derzeit noch nicht. Lediglich ein Unternehmerforum zum Thema wirtschaftsfreundliche Region wurde vom Vorsitzenden der Initiative als einem sehr starken Akteur initiiert und ein Mal mit großem Zuspruch durchgeführt. Ziel des REK von 2007 ist es, wirtschaftliche Akteure stärker in die Arbeit der Initiative einzubeziehen sowie ihre Themen und Interessen stärker zu berücksichtigen (KLICH et al. 2008, S. 1).

Das Thema Demographischer Wandel wurde in der Initiative Rodachtal vom Regionalmanagement eingebracht, auch wenn es bereits vorher diffus – zumindest nicht unter diesem Begriff – bei den regionalen Akteuren vorhanden war (IR1; IR5; IR6). Die

Gemeinden haben das Thema aufgegriffen und das Regionalmanagement beauftragt, eine Studie zu erstellen, in der Analysen, Prognosen und Handlungsempfehlungen erarbeitet wurden. Der Demographische Wandel wurde bislang allerdings vor allem auf der strategischen Ebene diskutiert und noch kaum in den Arbeitskreisen behandelt. Daher spielen die Bürger zumindest momentan eine geringe Rolle bei diesem Thema, auch wenn sie in der regionalen Entwicklungsinitiative insgesamt relativ bedeutsam sind. Projekte werden insbesondere von den Gemeinden initiiert. Dabei spielen auch kommunale Gremien, wie z. B. Seniorenbeiräte eine Rolle. Hintergrund der Behandlung des Themas Demographischer Wandel bestand auch darin, dass es von den Fachbehörden und Fördermittelgebern unterstützt wird und die Initiative sich dadurch einen einfacheren Zugang zu Fördergeldern verspricht.

Die Arbeit des *Landkreises Stendal* ist stark durch Vorgaben des Landes geprägt. Zum einen setzt der Landkreis reglementierte Politik inklusive Beteiligungsverfahren um, wie z. B. in der Schulentwicklungsplanung oder in der Verkehrsplanung (LANDKREIS STENDAL 2003, S. 5 ff.; LKS1; LKS6; PTV 2008, S. 8). Zum anderen ist der Landkreis in hohem Maße abhängig von Landesmitteln (LKS2). Auf Grund seiner hohen Verschuldung wurde der Kreis dazu verpflichtet, seine Ausgaben durch das Landesverwaltungsamt genehmigen zu lassen und den Haushalt bis zum Jahre 2016 zu konsolidieren. Außerdem dürfen für Aufgaben, die keine Pflichtausgaben sind, keine weiteren Schulden aufgenommen werden. Infolgedessen werden insbesondere bei den freiwilligen Aufgaben Maßnahmen mit finanzieller Unterstützung des Landes durchgeführt und versucht, die Eigenmittel bereitzustellen.

Landeszuschüsse spielen vor allem im Kultursektor eine große Rolle (LKS6). Das Theater der Altmark wird zu 49% durch das Land finanziert und der restliche Finanzbedarf wird durch Stadt und Landkreis bereitgestellt. Das Kursangebot der Kreisvolkshochschule konzentriert sich zunehmend auf durch das Land geförderte Angebote. Das Altmärkische Musikfest wird durch die beiden Landkreise, das Land, die beiden Kreis Sparkassen, Kulturvereine sowie kommunale und kirchliche Einrichtungen finanziert (LANDRATSAMT STENDAL/LANDRATSAMT SALZWEDEL 2008).

Um die Aktivitäten im Handlungsfeld Ausbildung zu verbessern und zu koordinieren, hat der Landkreis Stendal den Ausbildungsbeirat gegründet (LANDKREIS STENDAL o. J., S. 9; LKS3). Darin sind alle relevanten Akteure vertreten. Neben dem Landkreis bzw. dem Business and Innovation Centre (BIC) Altmark, das für die Wirtschaftsförderung des Landkreises verantwortlich ist, sind die Agentur für Arbeit Stendal, die Wirtschaftskammern, Sekundarschulen und engagierte Unternehmen vertreten. Dadurch entstehen auch Kooperationen zwischen Schulen und Unternehmen. Ebenfalls vom BIC Altmark koordiniert wird der Unternehmerkreis Ernährungswirtschaft Altmark (LANDKREIS STENDAL o. J., S. 7; LKS3). Dies ist ein Netzwerk der vier Großunternehmen der Ernährungswirtschaft in der Altmark, das sich um die Themen Aus- und

Fortbildung kümmert. Z. B. bilden die Unternehmen im Verbund aus, um den Auszubildenden unterschiedliche Betriebsabläufe und die Bedienung verschiedener Maschinen beibringen zu können. Außerdem haben sich diese Unternehmen für die Einrichtung und Aufrechterhaltung eines neuen Ausbildungsganges eingesetzt, der auf ihre Bedürfnisse zugeschnitten ist. Insgesamt orientiert sich das BIC stark an den Bedürfnissen der Unternehmen und holt dann die Zustimmung seiner Gesellschafter (Landkreis, Stadt Stendel und Förderkreis der Hochschule) ein. Wenn die wirtschaftlichen Akteure eine Maßnahme befürworten, wird dafür auch meist das Geld bereitgestellt – notfalls auch ohne Landeszuschüsse.

An den regionalen Entwicklungsinitiativen auf dem Gebiet des Landkreises Stendal ist der Landkreis beteiligt durch die Mitarbeit eines Vertreters im jeweiligen Entscheidungsgremium (ALTMARKKREIS SALZWEDEL/LANKREIS STENDAL 2006, S. 35 ff.; LKS4; SCHÄFER 2007, S. 5, 12, IX; SCHLÜSSELBURG 2007, S. 4, 9, XIX f.; WULFÄNGER 2007, S. 9, IX). Entweder ist der Landrat selbst oder ein Amtsleiter aus dem Landratsamt Mitglied. Im Falle der integrierten ländlichen Entwicklung ist der Landrat sogar der Vorsitzende. Neben dem Landkreis ist auch entsprechend der regionalpolitischen Vorgaben eine Vielzahl weiterer Akteure eingebunden. Dazu gehören insbesondere die Verwaltungsgemeinschaften, die regionale Planungsgemeinschaft Altmark, der Kreisbauernverband, die Regionalmanagements, das Amt für Landwirtschaft, Flurneuordnung und Forsten, Umweltverbände und Unternehmen. Hinzu kommen themenabhängig externe Fachexperten. Bürger spielen kaum eine Rolle. Die Regionalmanagements werden zu 80 % der förderfähigen Kosten aus EU-Programmen finanziert und zu 20 % von den Landkreisen bezahlt. Die restlichen Kosten (Mehrwertsteuer) werden auf die Vereinsmitglieder umgelegt.

Im Landkreis Stendal wird das Thema Demographischer Wandel nicht von einer zentralen Stelle bearbeitet, sondern in den einzelnen Fachämtern wird versucht, mit den spezifischen Herausforderungen umzugehen (LKS2). Die Abteilung Baurecht und Raumordnung im Landratsamt war an der Erarbeitung der Studie zur Daseinsvorsorge in der Altmark beteiligt, in der Vorschläge zur Reaktion auf den Demographischen Wandel für einzelne Fachplanungen gemacht wurden. Die Studie wurde von externen Experten (Wissenschaftlern, Planungsbüros) erstellt. Externes Expertenwissen spielt auch in den regionalen Entwicklungsinitiativen, bei der Erarbeitung des Nahverkehrsplanes, bei der Befragung zum Fachkräftebedarf und beim Projekt zur IBA Stadtumbau eine Rolle (LKS3, LKS4, LKS5).

Viele Aktivitäten werden nicht mehr vom Landkreis, sondern von privaten und freien Trägern durchgeführt (LKS1; LKS2). Der Landkreis kann auf Grund der angespannten Haushaltslage kaum Zuschüsse geben. Davon betroffen sind vor allem die Altenheime, die Jugendclubs und der ÖPNV. Das kreiseigene Altenheim wurde bspw. privatisiert, da ein privater Anbieter die Leistung wesentlich preiswerter bereitstellen kann. Der

Landkreis kann kaum noch Aktivitäten im Sportbereich fördern. Die Sportvereine werden daher vor allem durch den Kreissportbund und die Kreissparkasse unterstützt. Außerdem machen die Vereinsmitglieder viel in Eigenleistung.

Ältere Bürger haben den Kreissenorenrat gegründet, den der Landkreis ideell und für kleinere Projekte auch finanziell unterstützt (LKS2). Der Rat wird allerdings nicht formal an der politischen Willensbildung beteiligt, da der Vorsitzende im Kreistag und im entsprechenden Ausschuss sitzt, so dass die Belange der Senioren auf diese Weise berücksichtigt werden können.

Die *Regionalentwicklung Ostprignitz-Ruppin* wurde vom Landkreis initiiert (FUGMANN JANOTTA/PL3 2005, S. 9, 23, 49; OPR1). Dazu hat der Kreis ein externes Regionalmanagement und eine Lenkungsgruppe eingesetzt. Das Regionalmanagement hat zunächst das ILEK und später die GLES federführend erarbeitet und den Prozess gesteuert inklusive Kommunikation und Öffentlichkeitsarbeit. Neben dem Landratsamt und dem Regionalmanagement waren das Landesamt für Verbraucherschutz, Landwirtschaft und Flurneuordnung (LVLF), das Technologie- und Gründerzentrum (TGZ), die IHK, die Sparkasse, der Tourismusverband, der NABU, regionale Unternehmen, Landwirte, das Amt für Forstwirtschaft sowie die tangierten Ausschüsse des Kreistages in der ILE-Lenkungsgruppe vertreten. Außerdem saß ein Vertreter einer Gemeinde in der Gruppe, der die Gemeinden und Ämter des Landkreises repräsentieren sollte. Die Gemeinden, Ämter und weitere relevante Akteure wurden regelmäßig über die Arbeit informiert und beteiligt. Dies geschah zum einen im Regionalforum und zum anderen in lokalen Workshops in den einzelnen Gemeinden. Darüber hinaus gab es zwei thematische Arbeitskreise zum Tourismus und zu den erneuerbaren Energien (FUGMANN JANOTTA/PL3 2005, S. 5 f.).

In der ILE-Phase gab es eine Arbeitsgruppe Wirtschaftlichkeit, die die wirtschaftliche Tragfähigkeit und die Verfügbarkeit von Eigenmitteln geprüft hat (FUGMANN JANOTTA/PL3 2005, S. 40 f.; OPR1). In dieser Gruppe waren neben dem Regionalmanagement Experten des Landkreises, der IHK, der Sparkasse sowie des TGZ vertreten. Die Sparkasse hat in Zusammenarbeit mit dem Regionalmanagement entsprechende Formblätter für die Rentabilitätsvorschau entwickelt.

In der aktuellen Leader-Phase ist der Beteiligungsprozess auch auf Grund der rechtlichen Vorgaben wesentlich breiter angelegt als in der vorherigen Förderperiode, obschon viele der Akteure bereits vorher involviert waren (FUGMANN JANOTTA/PL3 2007b, S. 18 ff.; OPR3; OPR5; OPR6). Dazu wurde der Verein „Regionalentwicklung Ostprignitz-Ruppin e. V.“ gegründet, der gleichzeitig der LAG entspricht. Der Verein hat ca. 96 Mitglieder, wovon ca. 14 % Kommunalvertreter, 36 % Vertreter gemeinnütziger Körperschaften, von Vereinen und Verbänden sowie 50 % Landwirte, sonstige Unternehmer und Privatpersonen sind. Die Mitgliederversammlung beschließt den Finanzplan, die Geschäftsordnung, die GLES und wählt den Vorstand und das Regio-

nalmanagement aus. Der Vorstand besteht aus elf Personen, die sich auf fünf Kommunalvertreter und sechs Wirtschafts- und Sozialpartner aufteilen. Der Vorstand, geführt vom Landrat, bewertet die Projektanträge nach ihrer Priorität, gibt eine Stellungnahme ab und entscheidet, ob die LAG den Antrag unterstützt. Die Projektgenehmigung für eine Leader-Förderung liegt beim LVLF.

Die GLES wurde vom ILE-Management erstellt, aber in Workshops und Arbeitskreisen mit den Vereinsmitgliedern erarbeitet (OPR2; OPR3; OPR5; OPR6). Für 2008 wurde das Regionalmanagement neu ausgeschrieben, das zum Großteil aus Leader-Mitteln finanziert werden kann und dessen restliche Finanzierung vom Landkreis, den Ämtern und Gemeinden sowie durch Mitgliedsbeiträge aufgebracht werden soll. Auf Grund wettbewerbsrechtlicher Probleme konnte der Auftrag nicht erteilt werden, so dass die Ausschreibung erneut erfolgen musste. Daher hatte die Regionalentwicklung Ostprignitz-Ruppin im Jahre 2008 kein hauptamtliches Regionalmanagement. Diese Funktion wurde kommissarisch von einem Bürger, der sich bereits in der Leader+-Periode engagiert hatte sowie für eine Gemeinde und das entsprechenden Amt unentgeltlich für die Einwerbung von Fördermitteln zuständig war, ehrenamtlich übernommen. Der ehrenamtliche Regionalmanager wird durch einen dazu eingerichteten Arbeitskreis unterstützt, in dem zusätzlich jeweils ein Vertreter der Landwirte, des Tourismus und der Erwachsenenbildung sowie der Gemeinden mitwirken. Wegen der eingeschränkten Ressourcen hat sich das kommissarische Regionalmanagement auf das Projektmanagement beschränken müssen und konnte kein Prozessmanagement (Aktivierung und Motivation von Akteuren, Initiierung von Projekten, Weiterentwicklung der Strategie etc.) durchführen. Das bedeutet, dass das Management bei der Antragstellung hilft, die Stellungnahme der LAG und den Demographie-Check verfasst, was beides im Vorstand diskutiert und beschlossen wird (OPR2; OPR4). Deshalb befinden sich die neu gegründeten Arbeitskreise (Tourismus, Kultur, Infrastruktur und Landwirtschaft/Naturraum) noch in der Findungsphase. Ende 2008 wurde die Entscheidung im zweiten Ausschreibungsverfahren getroffen. Das neue Regionalmanagement, das nicht dem aus der ILE-Phase entspricht und das daher nicht an der Erstellung der GLES beteiligt war, war zum Zeitpunkt dieser Untersuchung noch nicht Amt.

Etwa drei Viertel der zum ILEK eingereichten Projektideen stammten von Gemeinden. Die Projekteinreichungen sonstiger Akteure kamen von Privatpersonen, Stiftungen, Vereinen und Verbänden, wie z. B. dem Kreisbauernverband, dem TGZ, dem Landessportbund oder dem Fremdenverkehrsverein (FUGMANN JANOTTA/PL3 2005, S. 25, 27). Bei den arbeitsplatzrelevanten Projektideen waren die Gemeinden etwas schwächer vertreten. Insgesamt dominieren die Kommunen den regionalen Entwicklungsprozess immer noch mit ihrer Beteiligung in den Arbeitsgruppen, Einbringung von Ideen und Projektanträgen (OPR1; OPR2; OPR5). Die Projekte, die einen stärkeren Bezug zum Demographischen Wandel aufweisen, kommen allerdings häufig von nicht-kommunalen Akteuren. Dies sind zum einen Schulträger, die ihr Angebot ausbauen.

Zum anderen hat eine lokale Initiative von Bürgern und Tourismusunternehmen das Projekt Rheinsberg mobil (Kap. 6.2.2.1) initiiert und durchgeführt. Dieses Projekt wird allerdings finanziell von der Gemeinde und dem Landkreis unterstützt.

Projekte zum Goldenen Sportplan Brandenburg und zur Förderung der Breitbandinfrastruktur müssen entsprechend der Richtlinien von den Gemeinden beim LVLF beantragt werden (OPR5; OPR6). Bei Projekten zur Sportinfrastruktur stimmen sich die Gemeinden mit den Sportvereinen ab, da diese meist Eigentümer der Anlagen sind. Für die Breitbandinfrastruktur haben der Landkreis und das TGZ eine Bedarfsanalyse durchgeführt.

6.2.2.4 Interaktionsformen

In der *Initiative Rodachtal* wurde bereits eine Vielzahl von Projekten gemeinsam von regionalen Akteuren, insbesondere den Gemeinden, geplant, umgesetzt und finanziert (KLICH et al. 2008, S. 6). Dazu stimmen sich die Akteure in den Arbeitskreisen, der Steuerungsgruppe und im Vorstand ab. Wenn die Finanzierung von Projekten direkt aus Mitteln der Initiative bezahlt wird, kann mit Mehrheitsbeschluss abgestimmt werden. Dabei muss allerdings berücksichtigt werden, dass jeder Akteur möglichst gleichmäßig von der regionalen Initiative profitiert, da er sonst aus der regionalen Kooperation austreten könnte. Bei anderen Projekten muss Einvernehmen mit allen beteiligten Akteuren gesucht werden, die an der Finanzierung beteiligt sind. Wenn nur ein regionaler Akteur das Projekt finanziert, gegebenenfalls mit Fördermitteln, lässt sich dieser kaum von den anderen „reinreden“. Es besteht aber die Bereitschaft, konstruktive Anregungen und Erfahrungen der anderen Akteure aufzunehmen.

Neben den gemeinsamen regionalen Projekten greifen Gemeinden Ideen aus der regionalen Diskussion auf und setzen sie im Rahmen ihres Verantwortungsbereiches um (IR3). Beispiele hierfür sind die Bündnisse Schule-Wirtschaft oder der Ausbau der Betreuungseinrichtungen für Kinder und Jugendliche. Darüber hinaus gibt es Projekte, bei denen die Initiative Rodachtal als Antragsteller bei Förderstellen auftritt, die Trägerschaft aber bei den Gemeinden liegt (IR3; IR4; IR6). In diesen Fällen wird ein interner Wettbewerb zwischen den Gemeinden ausgerufen, um zu ermitteln, in welcher Gemeinde der Standort liegen soll. Dazu reichen die interessierten Gemeinden ein Konzept mit eigenen Leistungen ein. Über das beste Angebot wird dann im Vorstand abgestimmt. Dieser Beschluss wird auch von allen beteiligten Gemeinden akzeptiert. Beispiele hierfür waren die Einrichtung des Mehrgenerationenhauses, die Auftrittsorte des Jugendmusikfestivals sowie die Standortsuche von Museen. Auf diese Weise werden lokale Maßnahmen in das regionale Konzept eingebunden, regional abgestimmt und anschließend regional vermarktet. Außerdem kann das bestehende Angebot in die Planung und Umsetzung einbezogen werden. Ein Beispiel stellt das Konzept für ein neues Mehrgenerationenhaus dar, bei dem das Angebot des bestehenden Hauses

berücksichtigt und die Zusammenarbeit initiiert wurde. Dieses Vorgehen führt auch dazu, dass die Anträge der Initiative Rodachtal in Förderprogrammen vorgezogen werden.

Die regionale Kooperation im Rodachtal erleichtert auch interkommunale Kooperationen auf anderen Feldern zwischen Mitgliedsgemeinden. So haben sich bspw. drei Gemeinden zusammengeschlossen, damit nicht mehr jede ihre Hauptschule aufrechterhalten muss (IR3; IR4). Dieser schwierige Prozess der Angebotsausdünnung kann durch die Abstimmung zwischen Gemeinden, die bereits positive Kooperationserfahrungen in der regionalen Initiative gesammelt haben, leichter durchgesetzt werden.

Die regionale Kooperation hat 1997 mit der Zusammenarbeit weniger Gemeinden begonnen, die den Willen zur Zusammenarbeit hatten (IR3; IR6; KLICH et al. 2008, S. 1 ff.). Seit dem Jahr 2000 wurde der Prozess auf eine breitere gesellschaftliche Basis gestellt, indem eine Vielzahl nicht-kommunaler Akteure beteiligt wurde. Im Laufe der Zeit wurde die Kooperation auf weitere Gemeinden ausgedehnt, was dafür spricht, dass die regionale Kooperation auch von externen Akteuren als erfolgreich bewertet wurde. Diese Erweiterung des Kooperationsraumes erfolgte zum einen, um Forderungen insbesondere bayrischer Fördermittelgeber gerecht zu werden (NEUMANN 2008, S. 8). Zum anderen sollten neue Ressourcen und Potenziale für die inhaltliche Arbeit gewonnen werden.

Die Initiative Rodachtal kooperiert auch mit anderen regionalen Entwicklungsinitiativen. Die Initiative stimmt sich mit der Regionalen Aktionsgruppe Hildburghausen-Sonneberg ab, in der die Thüringer Gemeinden Mitglied sind (NEUMANN 2008, S. 15). Das Regionalmanagement arbeitet dort in den Arbeitsforen mit und bringt Projektanträge ein, um Leader-Mittel auf der Thüringer Seite nutzen zu können. Darüber hinaus kooperiert die Initiative Rodachtal mit weiteren benachbarten Regionalinitiativen, wenn ihr selbst nicht genügend Ressourcen für bestimmte Projekte zur Verfügung stehen oder ein so kleinräumiger Ansatz nicht sinnvoll wäre (KLICH et al. 2008, S. 149 ff.). Für das Thema Demographischer Wandel ist ein Kooperationsprojekt der LAGs im Regierungsbezirk Oberfranken relevant. In dem Projekt „Familienfreundliches Oberfranken“ sollen gemeinsame Qualitätsstandards zur Familienfreundlichkeit entwickelt, Einrichtungen ausgezeichnet und vermarktet werden.

Das REK 2007 wurde auf einer gemeinsamen Sitzung aller beteiligten Gemeinderäte beschlossen (IR4; NEUMANN 2008, S. 14). Auch wenn die Abstimmung ohne Gegenstimme verlief, treten bei der Umsetzung Konflikte auf. Einzelne Akteure stellen wiederum die Notwendigkeit bestimmter Maßnahmen in Frage und wollen möglichst nichts dafür zahlen.

In den Arbeitskreisen werden Projektideen einvernehmlich entwickeln, die aber häufig nicht umgesetzt werden können. Zum einen können die nötigen Mittel nicht bereitge-

stellt werden (IR1; IR3). Zum anderen richteten sich zu Beginn der Kooperation viele Projektideen an das Regionalmanagement, das auf Grund begrenzter Ressourcen mit der Umsetzung all dieser Projektvorschläge überfordert war (REGIONALMANAGEMENT INITIATIVE RODACHTAL E.V. 2005, S. 3). In der Folge sank die Motivation der beteiligten Akteure und einige gaben ihre Mitarbeitsbereitschaft an der regionalen Kooperation auf.

Weitere Konflikte innerhalb der regionalen Kooperation betreffen vor allem die Finanzierung von Projekten, wobei jeder Akteur möglichst wenig ausgeben möchte sowie Kosten und Nutzen genau abwägt (IR3; IR5). Dies ist z. B. bei Tourismusprojekten der Fall, von denen die stärker touristisch ausgerichteten Gemeinden mehr profitieren als die, in denen der Tourismus kaum eine Rolle spielt. Diese grundsätzlichen Unterschiede sind zwar eigentlich geklärt, der Konflikt kommt aber immer wieder hoch. Ein anderes Spannungsfeld besteht zwischen den beiden Gemeinden, in denen jeweils Heilbäder derselben Indikation existieren und die in Konkurrenz um Besucher und Kurgäste stehen. Darüber hinaus sorgen der Standortwettbewerb um Einrichtungen kurzzeitig für Konflikte. Der Wettbewerb wird allerdings geregelt geführt, so dass das beste Konzept gewinnt und alle Beteiligten die Ergebnisse akzeptieren.

Insgesamt wird mit diesen Konflikten so umgegangen, dass sie offen angesprochen werden (IR4; IR5). Dies findet vor allem im Vorstand der Initiative statt, da hier die finanziellen Entscheidungen getroffen werden. In der Steuerungsgruppe werden eher strategische Fragen diskutiert und hier werden keine Projekte eingebracht, die nicht bereits im Vorfeld zwischen den Akteuren abgestimmt sind (IR6). Die Interessenskonflikte werden klar artikuliert und anschließend wird versucht, so weit wie möglich aufeinander zuzugehen. Dabei achten alle Beteiligten darauf, dass fair miteinander umgegangen wird und dass kein Akteur bevorzugt wird. In diesem Zusammenhang akzeptieren die Beteiligten das Regionalmanagement und den Vorsitzenden als neutrale Vermittler.

Die Konflikte lassen sich jedoch nicht immer lösen und werden teilweise gar nicht auf regionaler Ebene diskutiert, weil die Akteure einseitig handeln. In der Siedlungsentwicklung unterlaufen bspw. die Familienförderprogramme bei der Vermarktung des Baulandes, Neuausweisungen oder die Zahlung eines Babybegrüßungsgeldes die regionale Strategie (IR1; IR6). Dadurch wird die intraregionale Konkurrenz verschärft und die Stärkung der Ortskerne verhindert. Im Bereich der Altenbetreuung erweitern die Gemeinden ihr Angebot unabhängig von einander. Eine gewisse wechselseitige Anpassung findet dennoch statt, weil die Gemeinden wissen, was die anderen in diesem Sektor unternehmen, so dass Doppelstrukturen vermieden werden (IR4).

Im *Landkreis Stendal* werden die Entscheidungen in der Regel gemäß der Landkreisordnung im Kreistag und seinen Ausschüssen nach Mehrheitsentscheidung getroffen. Der Kreistag dient auch als Bindeglied zwischen dem Landkreis, den Bürgern und Ge-

meinden, deren Interessen über die Kreistagsmitglieder in die Ausschüsse getragen werden (LKS2). Darüber hinaus spielen hierarchische Entscheidungen eine große Rolle, was die Mittelzuweisungen durch das Land sowie die Haushaltspolitik in der aktuellen Zwangslage betrifft.

Der Landkreis Stendal versucht insbesondere seine Gemeinden frühzeitig in die Planungen einzubeziehen, ihre Interessen zu berücksichtigen und über den formal notwendigen Beteiligungsprozess hinauszugehen (LKS1; LKS2; LKS6). Dies geschieht bspw. bei der Planung von Industriegebieten, bei der Schulentwicklungsplanung oder der Nahverkehrsplanung. Die Interessen der Gemeinden sollen auch möglichst dann berücksichtigt werden, wenn Entscheidungen durch einen Kreistagsbeschluss gegen die Gemeinden durchgesetzt werden könnten. Darüber hinaus gibt es zweimal im Jahr ein Treffen von Landkreis und Verwaltungsgemeinschaften. Dabei werden vor allem Zuständigkeitsfragen diskutiert und die Zusammenarbeit in den gemeinsamen Zuständigkeitsbereichen wird organisiert. Auch wenn der Dialog mit den Gemeinden gesucht wird, lassen sich auf diese Weise nicht alle Konflikte (ca. 10 %) lösen. Dies gilt z. B., wenn eine Schule geschlossen werden muss oder eine Gemeinde nicht bei der Industriegebietsausweisung berücksichtigt werden kann. Insgesamt sind die Gemeinden in erster Linie am Fortbestand ihrer Einrichtungen interessiert und wollen ihren Bestand sichern (LKS1; LKS4). Eine Zusammenarbeit, um ein regional möglichst attraktives Angebot vorhalten zu können, findet kaum statt.

Im kulturellen Bereich versucht der Landkreis, das Angebot der Gemeinden zu ergänzen und nicht in Konkurrenz mit ihnen zu treten (LKS6). Dazu gibt es allerdings keine explizite Abstimmung mit den Gemeinden, sondern das Angebot ist über die Jahre gewachsen und das Angebot der Gemeinden ist bekannt. Wo die Gemeinden ihr Angebot nicht mehr aufrechterhalten können, springt der Landkreis ein. Teilweise wird auch von den Gemeinden zusätzlicher Bedarf angemeldet.

An der Schulentwicklungsplanung müssen die Gemeinden beteiligt werden (LKS6). Allerdings wartet der Landkreis nicht ab, bis die formalen Stellungnahmen abgegeben werden, sondern geht bereits frühzeitig auf die Gemeinden zu, mit denen Konflikte absehbar sind. Einigen Gemeinden sind die drohenden Schulschließungen bewusst, so dass sie auf Grund des über die Jahre gewachsenen Vertrauens an den Landkreis herantreten. Wegen des engen Handlungsspielraumes des Landkreises muss er häufig als Verkünder der schlechten Nachricht auftreten und begegnet dem Unverständnis der Gemeinden und Eltern, die ihre Schule erhalten möchten. Der Landkreis kann hier nur versuchen, Akzeptanz für die demographischen Fakten und die rechtlichen Einschränkungen zu schaffen. Auf der anderen Seite macht es auch keinen Sinn, wenn der Landkreis eine Grundschule aufrechterhält, wenn die Gemeinde als Träger keine ausreichenden Finanzmittel bereitstellen kann oder möchte, um diese zu betreiben. Auch hierbei muss der Landkreis sich mit den Gemeinden abstimmen.

Im Bereich der Wirtschaftsförderung gibt es eine Arbeitsgemeinschaft zwischen dem Landkreis und der Stadt Stendal auf kommunalrechtlicher Basis (LKS3). Dazu wurden die beiden größten Akteure in diesem Sektor im BIC räumlich zusammengeführt und durch dessen Geschäftsführer koordiniert. Im Ausbildungsbeirat stimmen die relevanten Akteure auf diesem Feld ihr Handeln ab. Mehrheitsentscheidungen sind hier nicht möglich, sondern jeder Akteur entscheidet selbständig über sein Handeln und über mögliche Kooperationen mit den Partnern. Zum einen werden Ideen im Ausbildungsbeirat gemeinsam entwickelt und dann selbständig oder in Zusammenarbeit weniger Akteure umgesetzt. Im Fall der Fachkräftebedarfserhebung lag die Finanzierung allein beim BIC und die Fragebogenkonstruktion erfolgte gemeinsam mit wenigen Unternehmen, der Arbeitsagentur, der auswertenden Hochschulabteilung und dem durchführenden Call Centre. Zum anderen unternimmt auch jeder Partner völlig unabhängig eigene Initiativen, über die er dann im Beirat berichtet, wie z. B. Informationsveranstaltungen. Hier könnte die Koordination noch verbessert werden. Die Anzahl der beteiligten Unternehmen wurde begrenzt, damit im Beirat nicht alles „zerredet“ wird. Die Zusammenarbeit mit den Unternehmen führt zu gegenseitigem Vertrauen und erleichtert die Zusammenarbeit auf anderen Feldern, wie der Investitionsförderung oder dem Technologietransfer.

Beim ÖPNV wird die Verkehrsleistung 2010 zum ersten Mal europaweit für die nächsten acht Jahre ausgeschrieben (LKS1). Dies ist erforderlich, da öffentliche Zuschüsse gewährt werden müssen, was bei der letzten Ausschreibung noch nicht der Fall war. Grundlage der Ausschreibung wird das Anforderungsprofil aus dem Nahverkehrsplan sein. Dabei werden lediglich die Mindeststandards und der öffentliche Zuschuss festgelegt. Die Verkehrsunternehmen konkurrieren dabei um das beste Angebot und nicht um den niedrigsten Preis. Dadurch erhofft sich der Landkreis Finanzsicherheit und eine Angebotsverbesserung. Die im Nahverkehrsplan erwähnten Modellprojekte (Bürgerbus, Markttreff oder Anrufsammeltaxi) sind allerdings nicht Gegenstand der Ausschreibung und müssten zusätzlich vom Landkreis finanziert und in Abstimmung mit dem Verkehrsunternehmen, das den Wettbewerb gewinnt, umgesetzt werden.

Die regionalen Entwicklungsinitiativen treffen ihre Entscheidungen nach der jeweiligen Vereinssatzung (ALTMARKKREIS SALZWEDEL/LANKREIS STENDAL 2006, S. 38; SCHÄFER 2007, S. XIV; SCHLÜSSELBURG 2007, S. XVIII; WULFÄNGER 2007, S. XI). Das bedeutet, dass die Mitglieder des ILE-Vorstandes bzw. der LAG nach einfacher Mehrheit über die Projektauswahl und Prioritätensetzung entscheiden. In einer LAG wurde erstmalig im Land Sachsen-Anhalt ein Wettbewerb um die Leader-Förderung von Projekten ausgeschrieben (LKS4; SCHÄFER 2007, S. XVII ff.). Die Entwicklungsinitiativen arbeiten auch zusammen (LKS4). Die Regionalmanagements sind beim selben Träger angesiedelt und tauschen ihre Erfahrungen aus. Außerdem findet eine Koordination zwischen dem großräumigen ILE-Prozess und den kleinräumigeren Leader-Ansätzen statt. Während sich ersterer vor allem auf Wirtschaftsförderung (Tourismus,

nachwachsende Rohstoffe, Biomassenutzung, Ausbildungsinitiative) konzentriert, spielen in den letzteren die Daseinsvorsorge eine wichtige Rolle.

Obwohl in den Gremien der regionalen Entwicklungsinitiativen Vertreter des Landkreises sitzen, gestaltet sich die Abstimmung zwischen diesen informellen Planungen und den Fachplanungen im Landkreis schwierig. Insbesondere in den Bereichen Nahverkehrsplanung und Schulentwicklung finden Planungen unabhängig voneinander statt, weshalb die informellen Ideen schnell aufgegeben werden müssen (LKS1; LKS4). Ideen zur Neuausrichtung des Zentrale-Orte-Systems in der Altmark im Rahmen der IBA sind daran gescheitert, dass von Experten aus der Wissenschaft Konzepte erstellt wurden, die die aktuellen Planungen nicht berücksichtigt haben (LKS5). So sollten bspw. Schulstandorte wieder geöffnet werden, die gerade durch die formelle Schulplanung und Kreistagsbeschluss inklusive harter politischer Machtkämpfe im Hintergrund geschlossen wurden. Außerdem waren zu viele Akteure beteiligt, deren divergierende Interessen eine Einigung verhindert haben. In der Folge wird nach neuen Kooperationsfeldern zwischen weniger Partnern gesucht, die auch eine relativ hohe Bereitschaft zur Zusammenarbeit aufweisen.

In der *Regionalentwicklung Ostprignitz-Ruppin* wurden in der ILE-Phase die Entscheidungen über Projektanträge und ihre Prioritätensetzung in der dafür geschaffenen Lenkungsgruppe nach der Mehrheitsregel getroffen (OPR1; OPR5). Meist wurde jedoch ein Konsens angestrebt. Die Gruppe wurde vom Arbeitskreis Wirtschaftlichkeit bei ihrer Projektbewertung und ihrer Stellungnahme unterstützt. Die Projektanträge wurden meist zur Förderung an das LVLF weitergeleitet, das über die ILE-Mittel entscheidet. Das LVLF war bereits in der Lenkungsgruppe vertreten, so dass der Diskussionsprozess transparent und nachvollziehbar war. In der Folge hielt sich das LVLF meist an die Prioritätenliste der Gruppe. Der Landkreis und das Regionalmanagement haben beschlossen, die Lenkungsgruppe so zusammenzusetzen, dass keine lokalen Interessen vertreten sind, sondern nur Akteure mit landkreisweiter Orientierung. Auf diese Weise stand die fachliche Diskussion im Mittelpunkt und weniger der Verteilungskampf zwischen den Gemeinden. Diese Konstellation und der Versuch, die Projektbewertung anhand möglichst objektiver, fachlicher Kriterien vorzunehmen, hat zu Konflikten mit Akteuren geführt, deren Projekte auch auf Grund niedriger Priorität und negativer Stellungnahme nicht genehmigt wurden.

Bei der Ausweisung der räumlichen Förderschwerpunkte hat jede Gemeinde versucht, dass möglichst viel Fläche des eigenen Territoriums berücksichtigt wird, um das Potenzial zur Akquirierung von Fördergeldern zu maximieren (OPR5). Es fand ein Aushandlungsprozess statt. Das Ergebnis bestand darin, dass alle Ämter und Einheitsgemeinden vertreten waren, wenn auch mit unterschiedlichem Anteil.

In der neuen Förderperiode erforderte die Leader-Richtlinie die Gründung einer LAG im Jahre 2007. Die LAG ist als Verein organisiert, so dass die Entscheidungen nun

entsprechend der Satzung vorgenommen werden (FUGMANN JANOTTA/PL3 2007a, Anhang 4). Demnach entscheidet die Mitgliederversammlung nach einfacher Mehrheit über die GLES, die Wahl des Vorstandes, die Auswahl eines Regionalmanagements und den Finanzplan. Der Vorstand des Regionalvereins entscheidet ebenfalls nach Mehrheit über die einzureichenden Projektanträge, deren Bewertung und Stellungnahme. Bislang traten hierbei noch keine Konflikte auf, da alle Projekte an die Förderbehörde weiter gereicht wurden und keine Bewertung bzw. Prioritätensetzung erforderlich war. Außerdem gibt es momentan noch keine Konflikte zum Thema Demographischer Wandel, weil dieses Thema bisher noch nicht intensiv bearbeitet wurde (OPR6).

In der ILE-Phase gab es Workshops in den einzelnen Gemeinden mit den lokalen Akteuren, um Projekte zu initiieren (OPR5). In der Folge waren auch die meisten Projekteinreichungen eher von lokaler Bedeutung. Dies hat sich in der neuen Förderperiode kaum geändert, obwohl das explizite Ziel von Leader darin besteht, die Akteure zu vernetzen und Kooperationen anzustoßen. Das Bewertungsschema der GLES sieht eine höher Bewertung von Kooperationsprojekten vor (FUGMANN JANOTTA/PL3 2007a, S. 34). Damit ist allerdings bereits die bloße Mitgliedschaft in der LAG gemeint, da die Projektträger damit besser vernetzt sind (OPR1). Außerdem wird die Bewertung derzeit noch gar nicht durchgeführt (OPR2). Hinzu kommt, dass der Arbeitsprozess in den Arbeitsgruppen noch in der Findungsphase steckt. Deshalb hat bislang noch keine Vernetzung zwischen den Akteuren stattgefunden.

Um den Bau von Fahrradwegen gemeindeübergreifend zu koordinieren und sich auf die regional bedeutsamen Verbindungen zu konzentrieren, haben sich die Gemeinden im Arbeitskreis Tourismus auf ein Konzept geeinigt (FUGMANN JANOTTA/PL3 2006, S. 10; OPR1; OPR2). Seit der neuen Förderperiode werden aber auch wieder andere Fahrradwege durchgesetzt. Jede Gemeinde versucht auf diese Weise, ihre eigenen Prioritäten zu realisieren, die unabhängig vom regionalen Konzept und den Planungen in den Nachbargemeinden sind.

Insgesamt herrscht ein großer Konkurrenzkampf zwischen den Gemeinden. Dabei geht es weniger um die Sinnhaftigkeit oder regionale Bedeutung von Projekten, sondern um die Höhe der eingeworbenen Fördermittel (OPR1; OPR2; OPR6). Interkommunale Kooperation findet kaum statt. Darüber hinaus bestehen Konflikte zwischen den verschiedenen Interessengruppen innerhalb des Vereins: Gemeinden, Tourismusinstitutionen, Landwirte, historisch Interessierte etc. Jede Gruppe möchte möglichst viele eigene Projekte und Projekte in ihrem Bereich umsetzen. Bei der GLES-Erstellung wurden diese Interessen relativ gut ausbalanciert und die Zeit für inhaltliche Diskussionen war relativ knapp bemessen. Bei der Umsetzung der GLES treten diese Konflikte aber wieder zu Tage. In der Regel klingen die Konflikte jedoch schnell wieder ab, weil die LAG-Mitglieder nicht über einzelne Projekte entscheiden dürfen.

6.2.2.5 Planungsmodelle

Die *Initiative Rodachtal* hat im Jahre 2007 ein REK erarbeitet, das den damaligen Stand des Diskussionsprozesses repräsentiert (IR4; IR5; KLICH et al. 2008). Das REK suggeriert einen linearen Prozess, der wenig mit der Realität zu tun hat. Die strategischen Arbeitsschritte entstehen über einen langen Zeitraum, in dem die Akteure über die Entwicklung ihrer Region nachdenken, und sind vielfach miteinander verschränkt. Die Projektideen entstehen eher spontan in diesem Denk- und Arbeitsprozess auf den unterschiedlichen Ebenen (Arbeitskreise, Steuerungsgruppe, Vorstand und Regionalmanagement). Die Erstellung des REK wurde zum Anlass genommen, den aktuellen Stand des Entwicklungsprozesses aufzuschreiben. Welche Projekte anschließend tatsächlich umgesetzt werden, hängt auch von der Tagespolitik in den Gemeinden, der Möglichkeit zur ehrenamtlichen Umsetzung und den verfügbaren Förderprogrammen ab (IR1; IR4; IR6).

Das Konzept stellt eine grundlegende Überarbeitung des REK von 2002 dar und nimmt die neuen Entwicklungen zur Neuausrichtung der Initiative, die Erweiterung und das Rahmenthema Demographischer Wandel auf. Im Jahre 2005 wurde eine Projektskizze zum Thema Demographischer Wandel entwickelt und im Wettbewerb um ESF-Mittel in Thüringen eingereicht (NEUMANN 2005, S. 11). Obwohl der Antrag abgelehnt wurde, hat man sich weiterhin mit diesem Thema beschäftigt und schnell festgestellt, dass es nicht mit einem Projekt bearbeitet werden kann, sondern dass es in allen Handlungsfeldern eine Rolle spielt und die gesamte Arbeit der Initiative als Rahmenthema prägen soll.

Das REK 2007 enthält eine Bestandsaufnahme mit einem relativ detaillierten Teil zur Bevölkerungsstruktur und -entwicklung (KLICH et al. 2008, S. 8 ff.). Dabei werden die Bevölkerungsentwicklung und die Bevölkerungsstruktur in der Vergangenheit beschrieben und in die Zukunft projiziert. Für die Felder der Bestandsaufnahme werden Stärken und Schwächen identifiziert, woraus sich die Herausforderungen für die Regionalentwicklung ergeben. Das REK übernimmt das Leitbild aus dem ersten Konzept und ergänzt es leicht. Das Leitbild bleibt allerdings relativ allgemein und die Spezifik der Region Rodachtal kommt nicht immer klar zum Ausdruck. Das Leitbild wird anschließend durch sechs Ober- und jeweils mehrere Unterziele konkretisiert, von denen einige einen Bezug zum Demographischen Wandel aufweisen (Sicherung der infrastrukturellen Grundlagen, Unterstützung der regionalen Unternehmen bei der Bewältigung des Demografischen Wandels, Stärkung des Generationenmiteinanders, Profilierung der Region als Seniorenzugsregion, familien- und kinderfreundliche Angebote). Die Ziele sind relativ breit angelegt, so dass keine klare Prioritätensetzung erkennbar wird. Außerdem werden die Ziele nicht quantifiziert, so dass eine Überprüfung schwierig ist. In einem Unterkapitel zum Leitbild werden die Ziele zum Rahmenthema Demographischer Wandel erläutert (Strukturen anpassen, Chancen nutzen und negativen

Trends entgegenwirken). Außerdem wird erklärt, wie die Reaktion auf den Demographischen Wandel durch einen Regionalmarketingansatz umgesetzt werden soll. Demzufolge soll bei allen Maßnahmen die Veränderung der Zielgruppe durch Alterung und Schrumpfung berücksichtigt werden. Außerdem soll das Thema in der Kommunikationsstrategie positiv besetzt werden, indem die Chancen betont werden.

Den sechs Oberzielen entsprechend wurden sechs Handlungsfelder und die zwei Querschnittsthemen Kommunikation und Identität definiert (KLICH et al. 2008, S. 54 ff.). Für jedes Handlungsfeld werden Ziele, die nicht den Unterzielen entsprechen, Zielgruppen, Schlüsselprojekte²⁹ und weitere Projekte entwickelt. Die Darstellung der Schlüsselprojekte umfasst die zuständigen Akteure, eine Kurzbeschreibung, den Zeitplan, die Kosten, die Finanzierung sowie den Beitrag zur Erreichung der Ziele des REK, die nicht den Zielen des Leitbildes und des Handlungsfeldes entsprechen. Außerdem wird der Beitrag des Projektes zur Bewältigung des Demographischen Wandel erläutert, wobei viele Projekte keinen Bezug aufweisen oder der angegebene Beitrag nicht immer ganz nachvollziehbar ist. Die weiteren Projekte werden nur kurz beschrieben und teilweise der Finanzbedarf genannt. Viele der im REK erwähnten Projekte wurden bereits erfolgreich etabliert und sollen fortgesetzt bzw. weiterentwickelt werden. Daraus wird ersichtlich, dass bereits eine Vielzahl der Projekte vor der Erstellung des REK existierte. Auf der Grundlage des Konzeptes wurden Projektlisten für Leader und ILE in den beiden Ländern zusammengestellt (KLICH et al. 2008, S. 143 ff.; NEUMANN 2008, S. 14). Außerdem wurde eine Prioritätenliste nach einem Bewertungsraster für den ländlichen Wegebau, die Dorferneuerung und Flurbereinigung angefertigt (IR5).

Die Handlungsfelder und Projekte des REK entstammen einem Strategieworkshop mit den regionalen Akteuren (KLICH et al. 2008, S. 54 f.). Sie sind daher eher induktiv gewonnen und der Bezug zur Bestandsaufnahme, Stärken-Schwächen-Analyse und zum Leitbild ist nicht immer eindeutig. Die Handlungsfelder können durch Themen, Akteure und Maßnahmen im Sinne der Ziele des REK ergänzt werden. Dadurch wird eine gewisse Flexibilität gewährleistet. Die sechs Handlungsfelder entsprechen zumindest noch nicht den Arbeitsstrukturen mit fünf Arbeitskreisen. Es wird jedoch darauf hingewiesen, dass sich die Arbeitsgruppen bei überschneidenden Themen gegenseitig unterstützen und kooperieren können. Auf diese Weise wird auch die Möglichkeit zur sektoralen Integration sichergestellt. Ein weiteres Problem bei der sektoralen Integration stellt die Schwierigkeit dar, die formellen Institutionen, wie z. B. die Wirtschaftsför-

²⁹ Schlüsselprojekte sind Projekte, die auf zentrale, übergreifende Ziele des REK gerichtet sind und/oder von entscheidender Bedeutung für die regionale Entwicklung sind (KLICH et al. 2008, S. 55). Diese Projekte sind mit höherem Aufwand verbunden, relativ komplex und weisen Anknüpfungspunkte zu weiteren Aktivitäten und Handlungsfeldern auf.

derung des Landkreises oder die Agentur für Arbeit, in den informellen Planungsprozess zu integrieren, da sich diese Stellen an größeren Raumeinheiten ausrichten (IR4).

In das REK wurden die Ergebnisse der Studie des Regionalmanagements „Bewältigung des regionalen demographischen Wandels“ nach der Beteiligung der regionalen Akteure eingearbeitet (KLICH/NEUMANN 2008, S. 1 f.; KLICH et al. 2008, S. 2; NEUMANN 2008, S. 11). Die Studie wurde als Kommunikations- und Arbeitsinstrument erstellt. Es sollte ein gemeinsames Verständnis für den Demographischen Wandel und seine Mechanismen erzeugt werden. Dazu wurden verschiedene Prognosevarianten zusammen mit den regionalen Akteuren entwickelt und Handlungsansätze in Gesprächen und Workshops abgeleitet. Dieser Analyseprozess soll mit einem Bevölkerungsmonitoring verstetigt werden.

In der Studie zum Demographischen Wandel werden Prognosen für die einzelnen Gemeinden und Teilregionen von 2006 bis 2026 gerechnet (KLICH/NEUMANN 2008, S. 7). Die Auswertung der Ergebnisse beschränkt sich allerdings auf den Zeitraum bis 2016, da dies als ein überschaubarer Planungshorizont für regionale und kommunale Maßnahmen gilt und die Prognoseunsicherheit relativ gering ist. In den einzelnen Gemeinden werden neben der Trendfortschreibung unterschiedliche Varianten berechnet, die einen Entwicklungskorridor abstecken sollen und die bestehende Trends verstärken (KLICH/NEUMANN 2008, S. 10). Bspw. wird angenommen, dass der Zu- oder Fortzug von Familien oder Senioren um 20 % ansteigt. Außerdem sollen die einzelnen Varianten illustrieren, wie sich Veränderungen, die durch bestimmte Maßnahmen ausgelöst werden können, auf die Bevölkerungsentwicklung auswirken (IR4).

Von den prognostizierten Veränderungen in den einzelnen Altersgruppen wird auf Veränderungsbedarfe in den verschiedenen Handlungsfeldern bzw. auf Möglichkeiten zum Gegensteuern geschlossen (KLICH/NEUMANN 2008, S.11). Es wird davon ausgegangen, dass sich die Chancen des Demographischen Wandels nicht aus der Prognose selbst ableiten lassen, sondern aus der Bewertung der Entwicklung durch die regionalen Akteure. Daher wurde ein Workshop durchgeführt, bei dem die Prognoseergebnisse auch auf das damals vorliegende REK 2007 bezogen wurde. Auf diese Weise wurden die Handlungsfelder und Maßnahmen des REK im Hinblick auf den Demographischen Wandel bewertet und neue Maßnahmen entwickelt. Projekte, die einen deutlichen Beitrag leisten, werden in der Priorität hochgestuft (IR4). Außerdem hat dieses Kriterium großes Gewicht in der Bewertungsmatrix für die Leader-Projekte.

Die Prognoseergebnisse verbessern die Wissensbasis für eine Vielzahl bereits geplanter Projekte (KLICH/NEUMANN 2008, S. 67). Die Umsetzung der Strategie zum Demographischen Wandel soll innerhalb der bestehenden Handlungsfelder erfolgen (NEUMANN 2008, S. 11 ff.). Dazu wurden jeweils Ziele zur Bewältigung des Demographischen Wandels formuliert. Auch wenn einige Maßnahmen insbesondere zur Anpas-

sung der Strukturen neu entwickelt wurden, würden die meisten Vorhaben wahrscheinlich auch ohne das Rahmenthema umgesetzt werden (IR4). Teilweise bekommen diese Projekte aber eine neue Ausrichtung oder ein zusätzliches Argument, um es bei den Entscheidungsträgern durchzusetzen.

Die regionalen Akteure haben bereits vor der Studie „gespürt“, dass sich die Bevölkerungsstruktur verändert und dass es weniger Kinder gibt (IR3; IR4; IR6). Zu diesem Thema gab es deshalb auch schon vorher Projekte, auch wenn der Begriff „Demographischer Wandel“ noch nicht verwendet wurde. Einige regionale Akteure haben das Thema nicht aus einer systematischen Problemanalyse sondern aus dem Bauchgefühl aufgegriffen, wussten allerdings nicht genau was nun zu tun ist. Das Regionalmanagement hat dann auch vor dem Hintergrund von Trends in der Fördermittelakquise das Thema systematisch bearbeitet und die vielen kleinen bestehenden Ansätze unter diesem Thema gebündelt. Dennoch ist die Idee des Rahmenthemas vor allem in den Arbeitskreisen noch nicht angekommen (IR5). Hier wird noch kaum überlegt, wie das Thema in die eigene Arbeit integriert werden kann und welche neuen Projekte initiiert werden könnten. Der Demographische Wandel spielt aber bei der Projektbewertung eine wichtige Rolle und entsprechende Projekte können leichter mit Leader-Mitteln gefördert werden, so dass ihre Umsetzung wahrscheinlicher wird. In der Praxis ist die Herangehensweise an das Thema vielfach noch nicht systematisch, sondern eher pragmatisch und spontan (IR4). Beim Ausbau der Angebote der Altenbetreuung herrschen z. B. kommunale Planungen vor und regionale Bedarfsabschätzungen und Koordination fehlen noch.

In der Initiative Rodachtal werden regelmäßig (ca. alle zwei Jahre) Strategie- und Evaluationsworkshops in der Schule für Dorf- und Flurentwicklung Klosterlangheim durchgeführt (INITIATIVE RODACHTAL E.V. 2007, S. 2; IR6). Hier kommen Vertreter der Gemeinden, der Arbeitskreise, weitere regionale Schlüsselakteure, das Regionalmanagement und Vertreter verschiedener Behörden zusammen, um den regionalen Entwicklungsprozess zu bewerten und gegebenenfalls neu auszurichten. Dabei werden die Handlungsfelder, das Zielsystem und die Organisationsstruktur überprüft. Darüber hinaus liegt eine entscheidende Funktion dieser Workshops in der Selbstvergewisserung und Gemeinschaftsbildung (IR4). Bei einer Veranstaltung 2007 wurde dabei das Thema Demographischer Wandel in die regionalen Entwicklungsstrategie aufgenommen. Neben dieser Selbstevaluierung erfordert die Teilnahme an verschiedenen Förderprogrammen ebenfalls die kontinuierliche Rechtfertigung der eingesetzten Mittel durch ein Berichtswesen und Evaluierungen. In diesem Zusammenhang erstellt das Regionalmanagement einen Jahresbericht und einen Abschlussbericht für die Arbeit des neuen Regionalmanagements von 2005-2007 (NEUMANN 2005 und 2006; NEUMANN 2008). Die Leader-Bewerbung für die neue Förderperiode erforderte darüber hinaus eine Evaluierung der Leader-Periode 2000-2006 im bayrischen Teil (INITIATIVE RODACHTAL E.V. 2007; IR4). Dabei fällt allerdings auf, dass bei dieser Be-

wertung das Evaluierungskonzept aus dem REK 2002 nicht angewandt wurde (INITIATIVE RODACHTAL E.V. 2002, S. 89 ff.).

Im *Landkreis Stendal* existiert kein übergreifendes Konzept zum Demographischen Wandel (LKS2). Der Landkreis setzt im Rahmen seiner engen finanziellen Möglichkeiten eine Vielzahl von kleinen Schritten um. Dabei spielen tagesaktuelle Themen und verfügbare Förderinstrumente eine große Rolle. Außerdem werden eher zufällige Informationen aus der Presse oder von Konferenzen aufgenommen, um z. B. Unternehmen anzusprechen, die gerade einen Standort suchen.

Für die Altmark haben die regionale Planungsgemeinschaft und die beiden Landkreise eine Studie zur Daseinsvorsorge und Wettbewerbsfähigkeit erstellen lassen. Dadurch erhofften sich die Landkreise eine „ungeschminkte“ Analyse und Handlungsempfehlungen für praktische Maßnahmen zum Demographischen Wandel (VOIGT 2007, S. V). Die Studie ist jedoch kein Gesamtkonzept mit Finanz- und Zeitplan, sondern Diskussionsgrundlage und Anregung zur Problembearbeitung. In diesem Zusammenhang wurde eine Bestandsaufnahme in den Bereichen Raumordnung und zentrale Orte, Entwicklung der ländlichen Region, technische Infrastruktur, soziale Entwicklung und Kultur sowie Wirtschaft und Umwelt durchgeführt und Maßnahmen vorgeschlagen (ebd., S. 41 ff.). Außerdem wurden die bestehenden formellen und informellen Planungen analysiert und festgestellt, dass der Demographische Wandel bislang kaum thematisiert und erstmals im ILEK von 2006 offen diskutiert wurde.

Die Altmark-Studie zur Daseinsvorsorge und Wettbewerbsfähigkeit wird zwar von den Akteuren des Landkreises zumindest teilweise zur Kenntnis genommen, dass allerdings umgehend an der Umsetzung der Ideen und vorgeschlagenen Maßnahmen gearbeitet wird, ist nicht zu erkennen (LKS2; PTV 2008, S. 17). Stattdessen werden in den einzelnen Abteilungen eigene Planungen entsprechend der rechtlichen Vorgaben durchgeführt, in denen der Demographische Wandel eine Rolle spielt. Ein Austausch und die intersektorale Koordination finden dabei teilweise statt, wie z. B. bei der Zusammenarbeit zwischen Schulamt und Nahverkehrsplanung zur Koordination des Schülerverkehrs (LKS1; LKS3; LKS6).

In der Wirtschaftsförderung wurde 2006, 2007 und 2008 eine Ausbildungs- und Fachkräftebedarfserhebung in der Altmark durchgeführt, um Probleme identifizieren und gegebenenfalls spezifische Maßnahmen ergreifen zu können (IGZ BIC ALTMARK 2008, S. 1 f.). Auf diese Weise wurden in den verschiedenen Branchen die Betroffenheit vom Fachkräftemangel, die nachgefragten Schulabschlüsse und Berufsgruppen, die Auswahlkriterien für die Mitarbeiter sowie die unternehmensinternen Maßnahmen zur Fachkräftesicherung ermittelt.

Zur Aus- und Weiterbildung sollte ein Leitprojekt des ILEK entwickelt werden (LKS3; LKS4). Für den Antrag wurden die bestehenden Maßnahmen zusammengefasst. Im

Rahmen von ILE sollte dann eine gemeinsame Strategie mit Zielen und Maßnahmen entstehen. Das Leitprojekt wurde zunächst abgelehnt. Die Akteure wollen aber trotzdem ihre Aktivitäten in diesem Feld fortführen. Es findet derzeit keine systematische Evaluierung der Maßnahmen statt. Die Erhebung zum Ausbildungs- und Fachkräftebedarf gibt jedoch indirekte Hinweise auf den Erfolg der Maßnahmen und kann Angebotslücken deutlich machen. Z. B. wurde der Bedarf für die Berufsgruppe der Tiefbohrer wiederentdeckt, so dass ein entsprechender Ausbildungsgang eingerichtet werden konnte.

In der Nahverkehrsplanung wird sowohl die demographische als auch die wirtschaftliche Entwicklung berücksichtigt (LKS1; PTV 2008, S. 8). Seit längerem wird der Rückgang der Schülerzahlen und damit einhergehende Finanzierungsschwierigkeiten beobachtet. Die Neuaufstellung des NVP und die Ausschreibung der Verkehrsleistung wurden daher zum Anlass genommen, auf diese Entwicklung zu reagieren. Im NVP ist ein Anforderungsprofil, eine Bestandsaufnahme, eine Mängelanalyse, ein Maßnahmenkonzept sowie Grundsätze zur Finanzierung und zu Investitionen enthalten. Das Anforderungsprofil basiert auf dem NVP von 2005, den Erfahrungen im Landkreis und in vergleichbaren Räumen, über die Informationen eingezogen wurden. Ein externes Planungsbüro hat ein kostenoptimales Verkehrsangebot berechnet. Auf dieser Grundlage beginnt der Aushandlungsprozess mit den zu beteiligenden Akteuren. Dabei wird sich zeigen, welcher Anteil des optimalen Angebotes tatsächlich realisiert werden kann.

Die Prognose der Verkehrsnachfrage wird nur relativ grob erstellt (LKS1; PTV 2008, S. 17). Aus der Landesprognose wird die Abnahme der Anzahl Unter-20-Jähriger übernommen. Außerdem wird gezeigt, dass in der Vergangenheit der Führerscheinbesitz zugenommen hat. Daraus wird eine Abnahme der Anzahl Zwangsnutzer des ÖPNV prognostiziert und das Ziel abgeleitet, sich stärker auf die Wahlnutzer und die Touristen zu konzentrieren. Letztere sollen auf Grund der wachsenden Zahl Älterer in Zukunft zunehmen.

Das Vorgehen in der Schulentwicklungsplanung ist relativ stark durch Verordnungen vorgegeben (LKS6). Ein Plan ist mittelfristig auf fünf Jahre angelegt. In der Schulentwicklungsplanung werden die Klassengrößen anhand der Jahrgangsstärke berechnet (LANDKREIS STENDAL 2003, S. 5). Dabei wird die Aufteilung auf die einzelnen Schulformen durch den Durchschnitt der vergangenen fünf Jahre ermittelt. Für die Grundschulen werden Schulbezirke definiert, die dann zu den Bezirken der anderen Schulformen aggregiert werden. Bei der Ausweisung der Schulbezirke orientiert sich der Landkreis an den kommunalen Beziehungen, die im Rahmen der Gebietsreform entstanden sind.

In den regionalen Entwicklungsinitiativen wurde jeweils ein Konzept mit Bestandsaufnahme, Stärken-Schwächen-Analyse, Zielen, Projektideen und Evaluationsvorschlägen erstellt (ALTMARKKREIS SALZWEDEL/LANKREIS STENDAL 2006; SCHÄFER 2007; SCHLÜSSELBURG 2007; WULFÄNGER 2007). Dabei wurde auf den bestehenden

Planungen aufgebaut. Die Stärken-Schwächen-Analyse im ILEK basiert auf der des REK II von 2003 und das Leitbild wurde aus diesem REK übernommen. Den Handlungsfeldern liegen neben dem Leitbild und den Leitzielen auch das REK II und das Regionale Aktionsprogramm II zu Grunde. Der Wertschöpfungskettenansatz und ein Leitprojekt wurden aus der vorangegangenen Region-aktiv-Periode übernommen. Die Leader-Konzepte basieren auf dem Prozess zur Erstellung des ILEK. Insbesondere die Stärken-Schwächen-Analysen wurden aus der Analyse des ILEK übernommen (SCHÄFER 2007, S. 7 ff.; SCHLÜSSELBURG 2007, S. 6; WULFÄNGER 2007, S. 5). Inhaltlich wird auch in diesen Konzepten an den Aktivitäten in der vorangegangenen Förderperiode angeknüpft.

In den regionalen Entwicklungsinitiativen wird ein integriertes Vorgehen angestrebt. Damit ist allerdings weniger eine sektorale Integration, sondern in erster Linie die Integration der verschiedenen Förderinstrumente gemeint (ALTMARKKREIS SALZWEDEL/LANKREIS STENDAL 2006, S. 4; SCHÄFER 2007, S. 14 f.; SCHLÜSSELBURG 2007, S. 1 f.). Insbesondere in der ILE spielt die Landwirtschaft eine große Rolle und es ist schwierig, den Kultur- und Sozialbereich zu integrieren (LKS4).

Die Konzepte sind zumindest teilweise relativ unkonkret (LKS4). Das ILEK muss anhand von Leitprojekten weiter konkretisiert werden. In der LAG Uchte-Tanger-Elbe wurde ein Wettbewerb ausgeschrieben, um spezifische Projekte zu identifizieren, die die relativ groben Handlungsfelder und Ziele untersetzen können. Die Konzepte sind daher lediglich die Ausgangsbasis für den weiteren Entwicklungsprozess. Im Laufe des Prozesses sollen die Konzepte vertieft und flexibel an den Bedarf angepasst werden. Außerdem wird im ILEK angekündigt, dass alle Projekte einen Demographie-Check durchlaufen sollen (LKS4). Dieser Check wurde allerdings noch nicht entwickelt und die regionalen Akteure wissen noch nicht, wie sie diesen künftig umsetzen sollen.

In der *Regionalentwicklung Ostprignitz-Ruppin* wurde in der ILE-Phase versucht, den Planungsprozess relativ rational-linear auszurichten. Dazu wurden im ILEK eine Bestandsaufnahme und Stärken-Schwächen-Analyse durchgeführt, ein Leitbild und Ziele entwickelt sowie Handlungsfelder abgeleitet. Die Bestandsaufnahme basiert auf den Aussagen des Regionalplanentwurfs Ostprignitz-Oberhavel von 2000 (FUGMANN JANOTTA/PL3 2005, S. 13). Diese Aussagen wurden ergänzt durch Angaben zur infrastrukturellen Ausstattung und zu sozioökonomische Indikatoren. Die demographische Entwicklung wurde jedoch nicht analysiert. Die Stärken-Schwächen-Analyse bewertet den erhobenen Bestand (FUGMANN JANOTTA/PL3 2005, S. 19 ff.). Daraus wurden Entwicklungsziele abgeleitet und nach ihrer Bedeutung gewichtet. Darauf aufbauend wurde ein Leitbild entwickelt (FUGMANN JANOTTA/PL3 2005, S. 23). Das ist zwar eher kurz gehalten, dafür aber relativ konkret, da die Zukunftsthemen und Prioritäten enthalten sind. Aus dem Leitbild werden Handlungsfelder abgeleitet, die jeweils anhand von Handlungszielen konkretisiert werden.

Zum ILEK wurden Projekte eingereicht und entsprechend den Zielen bewertet. Dabei wurde deutlich, dass die induktiv erarbeiteten Projekte nicht immer zu den deduktiv abgeleiteten Zielen passten. Bspw. wiesen lediglich 80 der 663 eingereichten Projekte eine Arbeitsplatzrelevanz auf, obwohl dieser im Zielsystem die höchste Priorität beigemessen wird (FUGMANN JANOTTA/PL3 2005, S. 25 ff.; OPR1). Die arbeitsplatzrelevanten Projekte wurden mit einer zweistufigen Nutzwertanalyse bewertet und in eine Prioritätenliste eingeordnet. In der ersten Stufe wurde die Konformität mit dem Konzept und in der zweiten die wirtschaftliche Tragfähigkeit bewertet. Die übrigen Projekte wurden ebenfalls anhand eines Kriterienrasters analysiert und in eine Prioritätenliste eingeordnet. Diese Bewertung konnte jedoch nicht so detailliert erfolgen, da eine Einzelfallprüfung erforderlich ist, die der Fördermittelgeber durchführen muss. Insgesamt ermöglichte die Anwendung des Bewertungssystems eine relativ transparente und objektive Entscheidung, die relativ unabhängig von politischer Einflussnahme blieb (OPR1).

Für die ILE erstellte das Regionalmanagement als Verwendungsnachweis einen Jahresbericht, der auch eine Bewertung der eigenen Arbeit und des Entwicklungsprozesses darstellt (FUGMANN JANOTTA/PL3 2006; FUGMANN JANOTTA/PL3 2007b; OPR6). Der Bericht beinhaltet die Darstellung des Beteiligungsprozesses, die Anpassung der Förderschwerpunkte, den Fortgang der Projekte, die aktuelle Prioritätenliste und das weitere Vorgehen. Somit wird dadurch auch das ILEK aktualisiert, was insbesondere zu einer Anpassung der regionalen Förderschwerpunkte geführt hat. Während die Förderregionen zu Beginn noch stark durch einen Aushandlungsprozess definiert wurden, wurde nun Bilanz gezogen, in welchen Gebieten tatsächlich Aktivitäten zu verzeichnen sind (OPR5). Die Prioritätenliste vom Oktober 2007 wurde von der LAG für die Übergangszeit zur Leader-Phase übernommen (FUGMANN JANOTTA/PL3 2007b, S. 13).

Die GLES ist eine Fortschreibung des ILEK, die aber mit Workshops und Arbeitsgruppen durch einen breiteren Beteiligungsprozess gekennzeichnet ist (OPR1; OPR5; OPR6). Für die GLES wurde eine neue Bestandsaufnahme erstellt, die nun auch einige Aussagen zur Bevölkerungsentwicklung enthält (FUGMANN JANOTTA/PL3 2007a, S. 4 ff.). Der Bestandsaufnahme folgt eine SWOT-Analyse, auf der die Bestimmung von Entwicklungszielen und -leitlinien aufbaut. Dabei haben die regionalen Akteure zunächst Ideen gesammelt und anschließend bewertet. Die LAG-Mitglieder wurden gebeten, Projektvorschläge zur Umsetzung dieses Konzeptes einzureichen. Dazu wurde ein Formblatt entwickelt, das einen relativ hohen Konkretisierungsgrad bei der Projektentwicklung erfordert. Daher wurden lediglich 80 Projekte eingereicht.

Die eingereichten Projekte wurden den Handlungsfeldern zugeordnet (FUGMANN JANOTTA/PL3 2007a, S. 24 f.). Dabei wurde deutlich, dass es sich bei den Projektvorschlägen um relativ unverbundene Einzelbausteine handelte. Deshalb hat man versucht, die Projekte zu Leitprojekthemen zusammenzufassen. Auf diese Weise wurden

vier Themen identifiziert, die von den zehn Handlungsfeldern abweichen. Die so identifizierten Leitprojekte haben den bedeutendsten Zielbeitrag zur GLES, haben Priorität und wurden in den Finanzplan bis 2009 aufgenommen (FUGMANN JANOTTA/PL3 2007a, S. 34). Bislang werden nur die Projekte aus der vorangegangenen ILE-Phase bearbeitet und solche Projekte, die eigenständig eingereicht werden (OPR2). Demzufolge wurden keine Projekte neu initiiert und die Strategie weiter konkretisiert. Die aktuellen Projekte entsprechen daher nicht genau den Leitgedanken der GLES und haben kaum Vorbildfunktion. Hinzu kommt, dass sich Ideen aus der GLES teilweise kaum umsetzen lassen, worauf bereits am Anfang der Projektentwicklung hingewiesen wird.

Um Projektanträge zu bewerten und ihre Priorität festzulegen, wurde ein Kriterienraster entwickelt (FUGMANN JANOTTA/PL3 2007a, S. 34; OPR1; OPR2). Diese Bewertung wird allerdings bislang nicht durchgeführt. Gleiches gilt für das relativ detaillierte Monitoring-System, das auf BSC-Regio³⁰ aufbaut (FUGMANN JANOTTA/PL3 2007a, S. 37 ff.; OPR2; OPR6). Die Selbstbewertung zur Qualitätssicherung sollte anhand eines Fragebogens erfolgen. Außerdem wurden quantitative Indikatoren zur Messung der Zielerreichung definiert. Durch einen permanenten Scanning-Prozess sollten aktuelle Trends und Ideen aus Nachbarregionen, vergleichbaren Räumen, den Vorschlägen der Bürger und der Fachdiskussion ermittelt werden. Diese Evaluierung wird voraussichtlich auch in Zukunft kaum angewandt werden, da die regionalen Akteure diese Methode eher als Vorschlag sehen und sich kaum daran gebunden fühlen.

Die Stellungnahmen der LAG zu den Projektanträgen orientieren sich stark an der SWOT-Analyse der GLES (OPR2; OPR4). Dafür wird die Frage beantwortet, ob und welche Stärken und Chancen durch das Projekt gefördert werden. Die Wirtschaftlichkeitsprüfung erfolgt in der neuen Förderperiode nicht mehr durch ein regionales Gremium, sondern durch einen vom Projektträger beauftragten Wirtschaftsprüfer (OPR1; OPR2; OPR4). Außerdem kontrolliert das LVLF nochmals die Plausibilität. Neben der Wirtschaftlichkeitsprüfung ist ein Demographie-Check erforderlich. Zu diesem Zweck werden die Zahlen (Gesamtbevölkerung, Unter-15-Jährige und Über-64-Jährige) aus der Landesprognose (LANDESAMT FÜR BAUEN UND VERKEHR 2006) für die Gemeinde, in der das Vorhaben stattfinden soll, in eine Matrix übernommen. Anschließend wird kurz „aus dem Bauch heraus“ kommentiert, wie sich das Projekt zum Demographischen Wandel verhält. Bei den meisten Projekten wird kein Zusammenhang festgestellt. Ansonsten wird meist angemerkt, dass die Maßnahme die Menschen zum Bleiben anregt. Eine Zielgruppe, ein Einzugsbereich und entsprechende Prognosedaten

³⁰ BSC-Regio ist ein Monitoring-System für die Regionalpolitik. Das System basiert auf einem Managementinstrument, das in den 1990er Jahren für Wirtschaftsunternehmen in den USA entwickelt wurde. Die ÖAR-Regionalberatung GmbH hat dieses Instrument für die Evaluierung von Leader-Regionen in Österreich angepasst.

werden nicht verwendet. Bislang wurde auf Grund des Demographie-Checks noch kein Projektantrag abgelehnt.

6.2.2.6 Fazit: Vergleichender Überblick über die Politikergebnisse

Im Folgenden werden die Politikergebnisse in den drei Fallstudien verglichen. Zu diesem Zweck werden die aus der theoretischen Diskussion abgeleiteten Aussagen in den fünf Untersuchungsdimensionen herangezogen (Kap. 4.6; Tab. 2) und mit den empirischen Ergebnissen verglichen. Eine Übersicht bietet die folgende Tabelle 16.

Tabelle 16: Vergleichender Überblick über die Politikergebnisse in den drei Fällen

	Initiative Rodachtal	Landkreis Stendal	Regionalentwicklung Ostprignitz-Ruppin
Handlungsansätze	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Anpassung an Schrumpfung</i>: Nutzung der Arbeitsmarktreserven (Förderung der Ausbildung, Rückwanderung, Erwerbsbeteiligung von Älteren und Frauen); Schließung und Effizienzsteigerung der Infrastruktur; Flexibilisierung von Infrastrukturen im ÖPNV • <i>Anpassung an Alterung</i>: Ausbau altengerechter Wohnungen; Förderung der Silver Economy in den Bereichen Pflege und Gesundheit, Natur- und Kulturtourismus; Ausbau von Infrastrukturen für Senioren, wohnortnahe Versorgung und altengerechten ÖPNV-Angeboten • <i>Zuwanderungsorientiertes Gegensteuern</i>: Ausbau attraktiver Kultur- und Freizeitangebote; Wirtschaftsförderung • <i>Fertilitätsorientiertes Gegensteuern</i>: Ausbau der Kinderbetreuung, Kampagne Mut zum Kind 	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Anpassung an Schrumpfung</i>: Nutzung der Arbeitsmarktreserven (Beratung, Aus- und Weiterbildung); Schließung, Angebotsreduktion und Effizienzsteigerung der Infrastruktur sowie Erhöhung der Nutzerzahlen; Flexibilisierung von Infrastrukturen im ÖPNV und im Kultursektor • <i>Anpassung an Alterung</i>: Förderung altengerechter ÖPNV-Angebote und lebenslanges Lernen • <i>Zuwanderungsorientiertes Gegensteuern</i>: Wirtschaftsförderung; Ausbau attraktiver Kultur- und Freizeitangebote; Förderung der Integration von Ausländern • <i>Fertilitätsorientiertes Gegensteuern</i>: - 	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Anpassung an Schrumpfung</i>: verstärkte Nutzung der Arbeitsmarktreserven (Ausbildung); Flexibilisierung von Infrastrukturen im ÖPNV • <i>Anpassung an Alterung</i>: Förderung der Silver Economy in den Bereichen Natur- und Kulturtourismus; Förderung altengerechter ÖPNV-Angebote • <i>Zuwanderungsorientiertes Gegensteuern</i>: Ausbau attraktiver Kultur-, Freizeit- und Bildungsangebote; Wirtschaftsförderung • <i>Fertilitätsorientiertes Gegensteuern</i>: -

Tabelle 16: (Fortsetzung 1)

	Initiative Rodachtal	Landkreis Stendal	Regionalentwicklung Ostprignitz-Ruppin
Raumstrukturelle Leitbilder	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Konzentrierte Siedlungsentwicklung</i>: Konzentration auf die Ortskerne • <i>Bündelung von Infrastrukturen</i>: Hauptschulen • <i>Nutzung des Flächenpotenzials</i>: kommunale Förderung des Neubaus am Ortsrand • <i>Wachstumspolkonzept</i>: - • <i>Nutzung der wirtschaftlichen Potenziale der gesamten Region</i>: Landwirtschaft, Tourismus • <i>Dezentrale und mobile Infrastrukturen</i>: Dorfladen, flächenhaftes ÖPNV-Angebot 	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Konzentrierte Siedlungsentwicklung</i>: Konzentration auf zentralen Orte (Buslinien, Sekundarschulen) • <i>Bündelung von Infrastrukturen</i>: Schulen • <i>Nutzung des Flächenpotenzials</i>: kommunale Förderung des Neubaus am Ortsrand • <i>Wachstumspolkonzept</i>: Konzentration der Industriegebiete • <i>Nutzung der wirtschaftlichen Potenziale der gesamten Region</i>: Landwirtschaft, Tourismus • <i>Dezentrale und mobile Infrastrukturen</i>: Kultureinrichtungen, kleine Schulen, flächenhaftes ÖPNV-Angebot, Markttreffs 	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Konzentrierte Siedlungsentwicklung</i>: - • <i>Bündelung von Infrastrukturen</i>: - • <i>Nutzung des Flächenpotenzials</i>: kommunale Förderung des Neubaus am Ortsrand • <i>Wachstumspolkonzept</i>: Ausweisung von Schwerpunktregionen und -orten • <i>Nutzung der wirtschaftlichen Potenziale der gesamten Region</i>: Landwirtschaft, Tourismus, Förderung auch außerhalb der Schwerpunktregionen und -orte • <i>Dezentrale und mobile Infrastrukturen</i>: kleine Schule, flächenhaftes ÖPNV-Angebot
Akteurskonstellationen	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Privatwirtschaft</i>: Unternehmen beteiligen sich kaum und finanzieren manchmal mit (Tourismusunternehmen, Sparkassen); Regionalmanagement bringt Themen und Projekte ein • <i>Zivilgesellschaft</i>: hohe Bürgerbeteiligung bei Projektentwicklung und -umsetzung; teilweise Finanzierung durch Stiftungen und Verbände • <i>Kommunen</i>: strategische und finanzielle Entscheidungen sowie Ermöglichung ehrenamtlicher Projekte durch Gemeinden • <i>EU und Land</i>: Beteiligung am Entscheidungsprozess, Fördergelder für Projektumsetzung entscheidend und wichtig zur Finanzierung des Regionalmanagements 	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Privatwirtschaft</i>: Unternehmen und Wirtschaftsverbände haben teilweise großen Einfluss (Ernährungswirtschaft, Landwirte, IHK, Tourismusverbände, Planungsbüros) und finanzieren manchmal mit (Sparkasse) • <i>Zivilgesellschaft</i>: kaum Beteiligung von Bürgern und Verbänden; freie Träger wichtig • <i>Kommunen</i>: Landkreis stimmt sich mit den Verwaltungsgemeinschaften und Gemeinden ab und beteiligt sie • <i>EU, Bund und Land</i>: Fördergelder für Projektentwicklung und -umsetzung entscheidend; wichtig zur Finanzierung der Regionalmanagements; Beteiligung von Fachexperten 	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Privatwirtschaft</i>: Unternehmen und Wirtschaftsverbände haben teilweise großen Einfluss (Landwirte, IHK, Tourismusverbände, Sparkasse); wenig Projekte umgesetzt und finanziert; Regionalmanagement war entscheidend für Konzeptentwicklung • <i>Zivilgesellschaft</i>: kaum Beteiligung von Bürgern und Verbänden • <i>Kommunen</i>: Landkreis als Initiator und finanzieller Unterstützer des Prozesses; Ämter und Gemeinden als Projektentwickler, -finanzierer und -umsetzer • <i>EU und Land</i>: Fördergelder für Projektentwicklung und -umsetzung entscheidend; wichtig zur Finanzierung des Regionalmanagements

Tabelle 16: (Fortsetzung 2)

	Initiative Rodachtal	Landkreis Stendal	Regionalentwicklung Ostprignitz-Ruppin
Interaktionsformen	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Kooperation</i>: Akquirierung von Fördergeldern; Erfahrungsaustausch; teilweise gemeinsame Projektentwicklung und -umsetzung; teilweise gemeinsame Ideen und selbständige Umsetzung (inkl. geregelte Wettbewerbe); manchmal wechselseitige Anpassung (Altenpflege) • <i>Einseitiges Handeln</i>: eigene Projektideen selbständig umgesetzt (Bewegungspark, Dorfladen); Widerspruch zwischen kommunalen Handlungen und regionalen Zielen (Siedlungsentwicklung) • <i>Hierarchie</i>: Fördermittelgeber bestimmen mit Entscheidungen über die Umsetzung von Projekten 	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Kooperation</i>: Akquirierung von Fördergeldern; Erfahrungsaustausch; teilweise gemeinsame Projektentwicklung und -umsetzung (Ausbildungsbeirat, Regionale Entwicklungsinitiativen); teilweise gemeinsame Ideen und selbständige Umsetzung (Ausbildungsbeirat) • <i>Einseitiges Handeln</i>: eigene Projektideen selbständig umgesetzt (Ausbildung, regionale Entwicklungsinitiativen); Ausblendung konfliktträchtiger Themen (Siedlungsentwicklung); Aufschiebung konfliktthafter Themen durch abstrakte Konzepte (ILEK, REKs) • <i>Hierarchie</i>: Fördermittelgeber bestimmen mit Entscheidungen über die Entwicklung und Umsetzung von Projekten; Vorgaben durch das Land (Schulplanung, Haushalt); Durchsetzung von Landkreisinteressen gegenüber Gemeinden, wenn nötig und möglich 	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Kooperation</i>: Akquirierung von Fördergeldern; Erfahrungsaustausch • <i>Einseitiges Handeln</i>: eigene Projektideen selbständig umgesetzt (Wege, Schulen); Ausblendung konfliktträchtiger Themen (Siedlungsentwicklung); Aufschiebung konfliktthafter Themen durch Nicht-Anwendung von Konzepten (GLES, Wegekonzept) • <i>Hierarchie</i>: Fördermittelgeber bestimmen mit Entscheidungen über die Entwicklung und Umsetzung von Projekten
Planungsmodelle	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Klare Ziele und Prioritätensetzung</i>: Demographischer Wandel als Rahmenthema (Betonung der Chancen) und Priorität, was aber noch nicht von den Arbeitskreisen übernommen wurde; regelmäßige Evaluierung über rechtliche Vorgaben hinaus • <i>Sektorale Integration</i>: verbindendes Rahmenthema; Zusammenarbeit der Arbeitskreise und sektoral unabhängige Projektgruppen • <i>Vorausschauende Konzepte</i>: langfristige Bevölkerungsprognose und Konzept zum Demographischen Wandel • <i>Orientierung der Ziele am Durchsetzbaren</i>: sehr breite Ziele (Vielzahl von Einzelzielen); viele Projekte entstehen 	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Klare Ziele und Prioritätensetzung</i>: Einrichtungen so lange halten wie möglich; Förderung von Arbeitsplätzen; kaum Evaluierungen • <i>Sektorale Integration</i>: teilweise Zusammenarbeit zwischen den Fachplanungen (Schule und ÖPNV) • <i>Vorausschauende Konzepte</i>: Fachkräftemangel; Rückgang der Schülerzahlen • <i>Orientierung der Ziele am Durchsetzbaren</i>: sehr breite Ziele (regionale Entwicklungsinitiativen) • <i>Sektorale Fragmentierung</i>: teilweise unverbundene Arbeit der Fachplanungen; Fragmentierung zwischen regionalen Entwicklungsinitiativen und formellen Fachplanungen; Dominanz von 	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Klare Ziele und Prioritätensetzung</i>: Förderung von Arbeitsplätzen, was aber kaum umgesetzt wird; Evaluierung im Rahmen der rechtlichen Vorgaben • <i>Sektorale Integration</i>: - • <i>Vorausschauende Konzepte</i>: - • <i>Orientierung der Ziele am Durchsetzbaren</i>: viele Projekte entstehen unabhängig von den Zielen und werden anschließend den Zielen zugeordnet • <i>Sektorale Fragmentierung</i>: sektorale Arbeitskreise und Handlungsfelder; Konflikte zwischen Vertretern der einzelnen Sektoren; Fragmentierung zwischen regionaler Entwicklungsinitiative und formellen Fachplanungen

<p>unabhängig von Zielen</p> <ul style="list-style-type: none"> • <i>Sektorale Fragmentierung</i>: sektorale Arbeitskreise und Handlungsfelder; Bezug zum Demographischen Wandel nachträglich hergestellt; Fragmentierung zwischen regionalen Entwicklungsinitiativen und formellen Fachplanungen • <i>Reaktion auf akute Probleme</i>: Tagespolitik und aktuelle Fördermöglichkeiten wichtig für die Projektentwicklung und -umsetzung 	<p>Landwirtschaft und Tourismus in der ILE und Kultur/Soziales kaum integriert</p> <ul style="list-style-type: none"> • <i>Reaktion auf akute Probleme</i>: Tagespolitik und aktuelle Fördermöglichkeiten wichtig für die Projektentwicklung und -umsetzung 	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Reaktion auf akute Probleme</i>: Tagespolitik und aktuelle Fördermöglichkeiten wichtig für die Projektentwicklung und -umsetzung
---	--	---

Die Handlungsansätze in den drei Fallstudien ähneln sich relativ stark. Auch wenn die einzelnen Felder unterschiedlich stark bearbeitet werden, tauchen meist dieselben Themen auf. In allen drei Fällen soll der ÖPNV an die veränderte Nachfrage angepasst, der Fachkräftemangel verhindert, der Natur- und Kulturtourismus ausgebaut, Freizeit- und Kulturangebote erweitert sowie Arbeitsplätze geschaffen werden. Der Rückbau von Wohnungen spielt hingegen keine und die Schließung von Infrastruktureinrichtungen kaum eine Rolle. Maßnahmen zur Erhöhung der Fertilitätsrate sind nur in einem Fall erkennbar.

Bezüglich ihres raumstrukturellen Leitbildes unterscheiden sich die drei Fälle relativ deutlich. Innenentwicklung und Orientierung am Zentrale-Orte-System sind lediglich in jeweils einem Fall relevant. Unabhängig von den regionalen Zielen dominiert eine kommunale Politik der Förderung des Neubaus am Ortsrand. Die Fokussierung der Wirtschaftsförderung findet teilweise auf wenige Industriegebiete bzw. Förderschwerpunkte statt. Daneben gibt es jedoch dezentrale Gewerbegebiete und Fördermöglichkeiten außerhalb der Schwerpunkte. In den drei Fällen wird insbesondere mit der Förderung des Tourismus und der Landwirtschaft das Potenzial der gesamten Region gefördert. Die Konzentration der Infrastrukturstandorte beschränkt sich auf den Schulsektor. Dagegen gibt es in allen Fällen einige Ansätze zur Dezentralisierung des Infrastrukturangebotes.

Bei der Akteurskonstellation lassen sich deutliche Gemeinsamkeiten feststellen. Die Gemeinden haben in allen drei Fällen einen großen Einfluss auf die regionalen Aktivitäten. Der Einfluss des Landkreises schwankt hingegen von sehr groß bis relativ gering. Eine weitere Gemeinsamkeit besteht darin, dass die Maßnahmen in hohem Maße von der Fördermittelbereitstellung durch die übergeordneten Ebenen abhängig sind. Überwiegend bestimmen Förderprogramme nicht nur die Umsetzung, sondern auch die Entwicklung von Projekten. Der Einfluss der Privatwirtschaft und der Zivilgesellschaft schwankt zwischen den Fällen. Wenn sich die wirtschaftlichen Akteure beteiligen, haben sie meist auch einen großen Einfluss auf politische Entscheidungen. Außerdem spielen Planungsbüros als Regionalmanagement oder Experten eine wichtige Rolle.

Wenn Bürger und Verbände Projekte entwickeln und umsetzen, sind sie meist auf die Unterstützung der Gemeinden angewiesen.

Die Interaktionsform Kooperation ist in allen drei Fällen wichtig, um an Fördergelder heranzukommen und um gegenseitige Erfahrungen auszutauschen. Die kooperative Entwicklung und Umsetzung von Maßnahmen schwankt hingegen von intensiv über teilweise bis hin zu kaum. Viele Projekte werden aber auch einseitig entwickelt und umgesetzt. Insbesondere in konfliktträchtigen Themenfeldern wie der Siedlungsentwicklungen dominiert einseitiges Handeln oder kommunale Aktivitäten laufen den regionalen Zielen entgegen. Teilweise werden Konflikte auch verschoben, indem Konzepte sehr abstrakt formuliert werden oder sich die Akteure auf Konzepte einigen, an die sie sich anschließend nicht halten. Hierarchische Interaktionen können in allen Fallstudien bei der Fördermittelvergabe beobachtet werden, wodurch die Umsetzung und teilweise auch die Entwicklung von Projekten bestimmt wird.

Die drei Fallstudien lassen bei ihren Planungsmodellen kaum eine klare Zielorientierung und Prioritätensetzung erkennen, da die Ziele relativ breit und abstrakt gewählt werden. Die Projekte werden meist unabhängig von den Zielen entwickelt und ihnen anschließend zugeordnet. Eine Evaluierung der Zielerreichung findet vor allem im Rahmen der rechtlichen Anforderungen oder bei der Neuaufstellung von Konzepten statt. Sektorale Integration ist zumindest punktuell vorhanden. Allerdings dominieren sektorale Planungen und Arbeitskreise. Darüber hinaus ist die Zusammenarbeit der regionalen Entwicklungsinitiativen mit der formellen Planung häufig unzureichend. Die langfristige Orientierung der Planungen schwankt zwischen den drei Fällen. Insgesamt spielen überall die Tagespolitik und aktuelle Fördermöglichkeiten eine wichtige Rolle.

6.2.3 Hypothesengeleitete Analyse und Interpretation zur Erklärung der Reaktionen

Zur Erklärung der Politikergebnisse in den Fallstudien wurden aus der theoretischen Diskussion (Kap. 4; Abb. 7 bis 16) Arbeitshypothesen abgeleitet. Außerdem konnten einige Hypothesen aus den Befragungsergebnissen gewonnen werden (Kap. 5.2.2.2) oder wurden aus dem empirischen Material der drei Fälle neu generiert, was jeweils in Klammern dokumentiert ist. Jeder Hypothese werden die empirischen Indizien zugeordnet, die sie unterstützen oder ihr widersprechen. Die Arbeitshypothesen, zu denen keine empirischen Informationen erhoben wurden, werden aus Gründen der Übersichtlichkeit nicht dargestellt. Die fehlenden empirischen Belege weisen allerdings nicht darauf hin, dass diese Hypothesen abzulehnen sind, sondern dass es lediglich nicht möglich war, entsprechendes Material zu erheben. Im abschließenden Fazit werden die dokumentierten Hypothesen übernommen, spezifiziert, modifiziert oder abgelehnt.

6.2.3.1 Handlungsansätze

Hypothese 1.1: Der erwartete Handlungserfolg von Versuchen des Gegensteuerns wird als so gering eingestuft, dass Maßnahmen der Anpassung an die demographische Entwicklung unternommen werden.

Die Initiative Rodachtal wird als räumlich zu klein angesehen, um dem Demographischen Wandel erfolgreich entgegenwirken zu können (KLICH et al. 2008, S. 36). Es besteht die Annahme, dass die Strategie Einwohnergewinne durch Beschäftigungsgewinne großräumiger verfolgt werden muss (KLICH/NEUMANN 2008, S. 69). Dabei müssten vor allem die Arbeitsmarktzentren Coburg und Hildburghausen einbezogen werden. Die Evaluierung von Leader+ im bayrischen Teil der Initiative weist ebenfalls darauf hin, dass insbesondere die ökologischen und sozialen Ziele erreicht wurden, während das Ziel, Arbeitsplätze zu schaffen, nicht verwirklicht werden konnte (REGIONALMANAGEMENT INITIATIVE RODACHTAL E.V. 2005, S. 6). Dabei spielt auch eine Rolle, dass die Akteure der Wirtschaftsförderung (Wirtschaftsförderung der Landkreise und Agentur für Arbeit) großräumiger ausgerichtet sind und sich kaum an informellen Regionalinitiativen beteiligen (IR4).

Eine Trendumkehr des Demographischen Wandels wird für unmöglich gehalten, da es sich insbesondere beim Rückgang der Fertilitätsrate um einen allgemeinen gesellschaftlichen Trend handelt (IR4; NEUMANN 2008, S. 10 f.). Außerdem zeigen die Prognosevarianten, dass selbst wenn ein bestimmter Zuzug von jungen Familien erreicht würde, die Schrumpfung trotzdem nicht aufgehalten werden kann (IR3). Daraus wird allerdings nicht eine Konzentration auf Anpassungsmaßnahmen abgeleitet, sondern der Versuch der Abschwächung des Trends, die Notwendigkeit, mit angrenzenden Regionalinitiativen zu kooperieren und auf deren Erfahrungen aufzubauen. Auch sollen die Maßnahmen zur Schaffung von Arbeitsplätzen intensiviert werden, obwohl diesem Unterfangen geringe Erfolgchancen beigemessen werden. Dazu wurde bereits im REK von 2002 festgehalten, dass die Neuansiedlung von Unternehmen relativ unwahrscheinlich ist und man sich daher auf die Bestandspflege konzentriert (INITIATIVE RODACHTAL E.V. 2002, S. 49). Die Gemeinden sind davon überzeugt, dass die Ausweisung von Gewerbegebieten in Vorleistung nicht mehr funktioniert, da statistisch gesehen die Neuansiedlung eines Betriebes in einem Gebiet ohne Autobahnanschluss nur alle 40 Jahre vorkommt (IR3). Einige regionale Akteure sehen das Problem darin, dass es zumindest in Teilen der Region keine touristischen Angebote gibt, weshalb keine Touristen angezogen werden (IR1). Weil keine Touristen kommen, lohnen sich die privatwirtschaftlichen Investitionen nicht, um die fehlenden Angebote zu schaffen.

Die Ausdünnung des Schulnetzes und der Versorgungsangebote verringert die Attraktivität der Region für junge Familien, so dass es immer schwieriger wird, diese anzuziehen (IR1). Wenn die Kinder zur Schule in die nächste größere Stadt gehen, machen sich die Eltern viel größere Sorgen als in einem ländlichen Umfeld. Im Rodachtal gibt es

Ortsteile, in denen für mehrere Straßenzüge keine Chance zur Revitalisierung gesehen wird und der Rückbau unumgänglich erscheint (IR3). Die Akteure wissen aber nicht, wie sie auf diese Situation reagieren sollen, was auch an fehlenden Förderinstrumenten liegt.

Im Landkreis Stendal gehen einige Akteure davon aus, dass die zentraleren Orte relativ stabil bleiben werden, während die Dörfer ohne Infrastrukturangebote entvölkern werden (LKS2). Die Senioren ziehen zu ihren Verwandten oder in den nächsten größeren Ort, in dem es die benötigten Dienstleistungen gibt. Dabei können die Wohnungen in diesen Dörfern auf Grund fehlender Nachfrage kaum verkauft werden. Konzepte, um diese Entwicklung zu verhindern, gibt es nicht. Versuche, junge Menschen anzuziehen, sind wegen der begrenzten finanziellen Mittel des Landkreises und des schwierigen wirtschaftlichen Umfeldes nur mit geringen Erfolgserwartungen verbunden. Die Möglichkeit der Zuwanderung aus dem Ausland wird ebenfalls als stark begrenzt angesehen. Die Erfahrungen mit dem Asylbewerberheim zeigen, dass insbesondere die am besten integrierten Ausländer zum Arbeiten wegziehen. Die Konsequenz aus diesem Wissen ist aber auch hier nicht die Anpassung an die demographische Entwicklung, sondern das Festhalten am Gegensteuern. Dazu sollen Arbeitsplätze geschaffen und Freizeitangebote für Jüngere ausgebaut werden.

In der Regionalentwicklung Ostprignitz-Ruppin wird davon ausgegangen, dass die Bevölkerungsabnahme anhalten wird. „Es gibt nichts, was man machen könnte, wonach man dann sagen könnte, jetzt bleiben sie alle hier“ (OPR5). Insbesondere die Abwanderung von jungen Menschen, die außerhalb der Region studieren oder eine Lehre machen, wird als unumkehrbar angesehen (OPR6). Die regionalen Akteure gehen teilweise davon aus, dass weitere Schließungen von Einrichtungen der Daseinsvorsorge notwendig sein werden. Daraus wird aber nicht ein regionales Vorgehen abgeleitet, sondern die Kommunen werden hier in der Verantwortung gesehen.

Obwohl die oberste Priorität der Regionalentwicklung Ostprignitz-Ruppin in der Schaffung von Arbeitsplätzen besteht, wird dies im gegebenen Förderrahmen für sehr schwierig gehalten (OPR2). Regelungen schränken die Möglichkeit privatwirtschaftlicher Investitionen ein: De-minimis-Regel³¹, komplizierte Antragsformalitäten, notwendige Nutzungsdauer und unsichere Mittelvergabe. Darüber hinaus spielte in der vergangenen Förderperiode die Verwertung nachwachsender Rohstoffe eine wichtige Rolle. Dieses ist nun nicht mehr förderfähig, so dass die regionalen Akteure relativ ratlos sind, wie Arbeitsplätze vor dem Hintergrund fehlender touristischer Highlights

³¹ Die De-minimis-Regel in der Verordnung (EG) Nr. 1998/2006 legt fest, unter welchen Bedingungen öffentliche Beihilfen für private Unternehmen den europäischen Wettbewerb nicht verzerren und deshalb ungeprüft gewährt werden können. Z. B. können derzeit bis zu 200.000 Euro an ein Unternehmen über einen Zeitraum von drei Steuerjahren gezahlt werden.

gehalten oder geschaffen werden sollen (OPR2). Außerdem fehlen teilweise die Unternehmen, die für Arbeitsplätze sorgen könnten. Die Folge sind aber nicht Maßnahmen zur Anpassung an die demographische Entwicklung, sondern zum Ausbau der Infrastruktur (v. a. Wege) und der Sanierung der Bausubstanz.

Hypothese 1.2: Die Demographisierung der Diskussion zur Regionalentwicklung bestimmt die Situationswahrnehmung und schränkt die Erfolgserwartungen eines Gegensteuerns und die Handlungsoptionen auf die Anpassung an die demographische Entwicklung ein.

Bei einer Demographisierung der Diskussion gehen die regionalen Akteure von der prognostizierten Bevölkerungsabnahme und Alterung als einer unveränderlichen Tatsache aus, so dass sie Alternativen zur Anpassung an diese Entwicklung nicht mehr in Betracht ziehen. Die Akteure in den Fallstudienregionen sind allerdings eher im Gegenteil davon überzeugt, dass die Trendprognosen nicht eintreten. In der Initiative Rodachtal glaubt man, durch die Aktivitäten der Regionalinitiative den Schrumpfungstrend zumindest stark abschwächen zu können (IR3; IR6). Auch in der Region Ostprignitz-Ruppin werden die Bevölkerungsprognosen teilweise als „statistische Spielerei“ abgetan (OPR2).

Hypothese 1.3: Die Wertschätzung des Alters ist als Norm so stark verankert, dass Maßnahmen zur Anpassung an die wachsende Zahl Senioren unternommen werden. (Hypothese aus den Befragungsergebnissen abgeleitet)

Der prognostizierte Zuwachs bei den 40- bis 50-Jährigen sowie bei den über 60-Jährigen wird in der Initiative Rodachtal als Stärke betrachtet, da sie als das Potenzial der Region verstanden werden (KLICH et al. 2008, S. 36). Die Senioren werden als eine Gruppe angesehen, die einen Großteil der ehrenamtlichen Leistung tragen (IR5). Außerdem wird darauf geachtet, dass Angebote, die sich auch an Senioren richten, möglichst preiswert sind, damit sich auch Senioren das Angebot leisten können. In diesem Zusammenhang wird derzeit ein Netzwerk geplant, das sich auch mit der Altersarmut beschäftigen soll, die vor allem im bayrischen Teil absehbar ist, weil insbesondere ältere Frauen keiner Erwerbstätigkeit – zumindest nicht ganztags – nachgegangen sind. Gegen die Wertschätzung der Senioren sprechen allerdings die Bedenken vieler Akteure, dass zu viel für diese Gruppe getan wird, weil sie sich ihre Region lieber jung und dynamisch wünschen und nicht zum „Altenheim der Nation“ werden möchten (IR1; IR3; IR5).

Im Landkreis Stendal werden die Älteren als die Gruppe angesehen, die das Vereinsleben und ehrenamtliche Tätigkeiten weitestgehend tragen, da die Jüngeren teilweise gar nicht mehr vorhanden sind (LKS2). Die Vereinsamung der Senioren wird als das Schlimmste überhaupt bezeichnet. Die Konsequenz daraus ist aber nicht, dass Freizeitmöglichkeiten für ältere Menschen ausgebaut werden, sondern dass jüngere ange-

zogen werden sollen, um die älteren zu versorgen. Außerdem besteht auch im Landkreis die Befürchtung zum „Altenheim der Nation“ zu werden.

In der Regionalentwicklung Ostprignitz-Ruppin wird von Überalterung gesprochen (FUGMANN JANOTTA/PL3 2005, S. 20; FUGMANN JANOTTA/PL3 2007a, S. 6 f.). Dadurch wird impliziert, dass die Alterung sehr negativ bewertet wird und dass es den Autoren zufolge zu viele alte Menschen in der Region gibt.

Hypothese 1.4: Die Veränderungen der Wohnungsnachfrage führen zu Anpassungen des Wohnungsbestandes an weniger und ältere Bewohner.

Der Leerstand von Wohnungen wird in der Initiative Rodachtal zunehmend als Problem wahrgenommen (KLICH/NEUMANN 2008, S. 20, 49). Derzeit besteht allerdings noch eine Nachfrage nach Wohnungen, da die Gebäudebörse relativ erfolgreich funktioniert (IR4; IR1). Längerfristig wird es allerdings kaum möglich sein, alle Wohnungen durch die Gebäudebörse wieder zu belegen. Die Entwicklung soll durch ein Leerstandsmonitoring bewusst gemacht werden. Dies soll die Gemeinden dazu verleiten, keine neuen Wohngebiete mehr auszuweisen und Maßnahmen zu unternehmen, um Senioren verstärkt zum Zuzug zu bewegen. Außerdem sollte ein Anreizsystem zur Sanierung historischer Bausubstanz in den Ortskernen geschaffen werden, da der Denkmalschutz kaum noch Zuschüsse vergeben kann. Dabei wird aber auch das Umdenken in der Bevölkerung weg von der Neubaufixierung und hin zum Wert von Altbauten für entscheidend gehalten und durch praktische Projekte und Öffentlichkeitsarbeit unterstützt (IR1). Eine weitere Projektidee besteht darin, in leerstehenden historischen Gebäuden nach einem französischen Vorbild Mehrgenerationenwohnen einzurichten. Dazu muss allerdings noch ein Träger gefunden werden. Erste private Projekte, bei denen mehrere kleinere Wohnungen für Ältere eingerichtet werden, gibt es bereits.

In der Region Ostprignitz-Ruppin geht die Wohnungsnachfrage zurück. In der Folge musste bereits ein kommunales Wohnungsunternehmen Insolvenz anmelden (OPR5). Dennoch spielt das Thema Wohnungsmarkt und -leerstand in der Regionalentwicklung keine Rolle. Außerdem möchte bei den begrenzten finanziellen Ressourcen niemand Geld für den Abriss von Wohnungen ausgeben, sondern die regionalen Akteure investieren lieber in die Sanierung von Gebäuden und den Ausbau der Infrastrukturen (OPR2). Sie glauben, dass durch die Anziehung von Menschen aus der Stadt, der Leerstand abgebaut werden kann. Selbst wenn es Rückbaukonzepte gäbe, wären diese kaum umsetzbar (OPR4). Weil die Eigentümerstruktur in den Dörfern anders als beim Stadtbau Ost privat ist und vorwiegend Häuser ehemaliger Selbstnutzer betroffen wären, könnte lediglich Überzeugungsarbeit geleistet werden.

Hypothese 1.5: Der Arbeitskräftemangel führt zu Maßnahmen, die auf diesen Mangel reagieren.

Die Initiative Rodachtal geht davon aus, dass zur Sicherung des Fachkräftebedarfs die Kooperation mit den Unternehmen entscheidend ist, da sie von der Beschäftigungsperspektive, dem Lohnniveau und nur zum Teil von der Wohnortattraktivität abhängig ist (KLICH/NEUMANN 2008, S. 70). Die Einbeziehung der formal zuständigen Akteure (Wirtschaftsförderung der Landkreise und die Agenturen für Arbeit) gestaltet sich allerdings als schwierig, da diese Akteure großräumiger ausgerichtet sind und wenig Interesse an der Kooperation mit informellen regionalen Entwicklungsinitiativen haben (IR4). Daher beschränkt sich die Initiative auf die Bereiche, die von den eigenen Akteuren bearbeitet werden können (Thema „Wirtschaftsfreundliche Region“).

Im Landkreis Stendal ist die Betroffenheit vom Fachkräftemangel relativ groß. Etwa die Hälfte der befragten Unternehmen in der Altmark ist noch nicht betroffen, ca. 20 % rechnen mit Problemen in den kommenden Jahren und ca. 30 % sind bereits heute betroffen (IGZ BIC ALTMARK 2008, S. 1). Der Fachkräftemangel hat im Vergleich zum vergangenen Jahr zugenommen. Daraus leiten die regionalen Akteure die Notwendigkeit ab, die immer weniger werdenden jungen Leute an die Region zu binden, was vor allem mit Aus- und Weiterbildungsmaßnahmen möglich ist (LKS3). Die Maßnahmen werden von den regionalen Unternehmen gefordert und auch unterstützt. Deshalb werden sie notfalls auch ohne Fördergelder durchgeführt. Der Erfolg der Maßnahmen hängt entscheidend vom Engagement der Lehrer und deren Vorbereitung ab. In der Praxis werden hierbei allerdings große Unterschiede zwischen den Lehrern beobachtet. Die Schüler sind häufig noch wenig motiviert und glauben, dass sie sowieso chancenlos sind, einen Ausbildungsplatz in der Region zu finden. Hier wird noch viel Informationsbedarf gesehen.

Die Unternehmen reagieren auf den Fachkräftemangel, indem sie über Bedarf ausbilden, um Mitarbeiter ans Unternehmen zu binden und gegebenenfalls für Leitungsfunktionen weiter zu qualifizieren (LKS3). Die regionalen Akteure gehen davon aus, dass es kaum möglich ist, Fachkräfte und insbesondere Führungspersonal aus anderen Regionen anzuwerben. Dazu werden zu geringe Gehälter gezahlt, ist die Erreichbarkeit zu schlecht und fehlen die internationalen Schulen. Teilweise sind Fortzügler in den Westen bereit, wieder zurückzukommen. Die regionalen Unternehmen müssten den potenziellen Rückwanderern allerdings längerfristige Verträge anbieten, da die Rückkehr für einen Einjahresvertrag unwahrscheinlich ist. Das Verständnis der regionalen Unternehmen für diese Problematik wird allerdings noch als unzureichend bezeichnet, so dass die regionalen Akteure noch viel Überzeugungsarbeit leisten müssen.

Die regionalen Akteure sind sich bewusst, dass die Studenten der Fachhochschule in Stendal nach ihrem Studium wegziehen (LKS3). Neben dem relativ schlechten Arbeitsumfeld passen die Studienrichtungen überwiegend nicht zum Bedarf der regionalen Wirtschaft. Insgesamt werden relativ wenig Hochqualifizierte von den regionalen Unternehmen gesucht. Für diese Zielgruppe gibt es jedoch keine Maßnahmen, auch

wenn es besonders schwierig ist, geeignete Bewerber zu finden. Der Ausbildungsbeirat ist nur für die Ausbildungsberufe zuständig. Außerdem sind keine geeigneten Maßnahmen bekannt, um diesen Fachkräftemangel zu beheben, und die Erfolgserwartungen werden sehr gering eingeschätzt.

Hypothese 1.6: Die Veränderung der Nachfrage nach Gütern und Dienstleistungen hin zu mehr älteren Kunden erzeugt Maßnahmen, die darauf ausgerichtet sind, die Chancen dieser Seniorenwirtschaft zu nutzen.

In der Initiative Rodachtal wird angenommen, dass nur eine Betonung der Chancen des Demographischen Wandels durch die wachsende Anzahl Älterer ein aktives Handeln ermöglicht (KLICH et al. 2008, S. 54; NEUMANN 2008, S. 10 f.). Dabei wird angenommen, dass die steigende Zahl Senioren neben der Befriedigung ihrer Grundbedürfnisse finanzielle Spielräume für den Konsum aufweist, da sie z. B. nicht mehr für ihre Kinder aufkommen muss oder die Wohnung finanziert ist (REGIONALMANAGEMENT INITIATIVE RODACHTAL E.V. 2005, S. 5 f.). Die daraus entstehenden regionalwirtschaftlichen Effekte (Arbeitsplätze, Einkommen und Steuereinnahmen) sollen entweder den Jüngeren direkt oder indirekt durch Familien- und Jugendpolitik den Gemeinden zu Gute kommen.

Auch in Ostprignitz-Ruppin gibt es Überlegungen, die Generation 50+ stärker im Tourismus anzusprechen und als Chance zu nutzen (OPR1). Wie das genau geschehen soll, ist aber noch unklar. Lediglich der Ausbau barrierefreier Strukturen wird thematisiert.

Hypothese 1.7: Die sinkende Nachfrage nach Infrastrukturen erzeugt zusammen mit Finanzengpässen oder dem fehlenden Willen, die nötigen Finanzen aufzubringen, die Anpassung des Bestandes.

Die Infrastruktureinrichtungen sollen in der Initiative Rodachtal an die sinkende Nachfrage insbesondere durch die geringere Anzahl Kinder angepasst werden (IR3). Die Schließung von Einrichtungen wird vor allem dann erleichtert, wenn zum weiteren Betrieb umfangreiche Investitionen notwendig wären. Ein Beispiel dafür sind die Schulen im bayrischen Teil der Initiative Rodachtal, die für den Ganztagsbetrieb ausgebaut werden müssten, worauf verzichtet wird. Die Schulen werden zusammengelegt, weil absehbar ist, dass in einigen Jahren ohnehin zu wenig Schüler vorhanden sein werden.

Die Schulentwicklungsplanung im Landkreis Stendal soll das Netz der Standorte an die rückläufigen Schülerzahlen anpassen. Dazu werden in einer Verordnung des Landes Vorgaben zu den Mindestdurchschnittsgrößen der Klassen, der Zügigkeit sowie Richtwerte für die Zumutbarkeit von Schulwegen gemacht (LANDKREIS STENDAL 2003, S. 2 ff.; LKS6). Dabei wurden einige Ausnahmemöglichkeiten festgelegt, um den Anforderungen des dünn besiedelten Raumes (weniger als 70 Einwohner/km²) gerecht werden zu können. Im Bereich der kulturellen Infrastruktur und im ÖPNV wird ver-

sucht, die sinkende Nachfrage durch die Gewinnung neuer Nutzergruppen zu kompensieren. Die kulturellen Angebote werden zu den Nutzern gebracht und Kinder werden gezielt angesprochen (LKS6). Im ÖPNV soll das Angebot verbessert werden, um überhaupt die Nutzung jenseits des Schülerverkehrs zu ermöglichen (LKS1). Außerdem sollen Fahrgäste im Freizeitverkehr und Tourismus gewonnen werden, indem der ÖPNV stärker in touristische Angebote integriert und die Fahrradmitnahme in den Bussen ermöglicht wird.

Auch in Ostprignitz-Ruppin sinkt die Auslastung der Infrastruktur, so dass weitere Angebotsausdünnungen absehbar sind (OPR1; OPR5). Die Situation wird dadurch verstärkt, dass Anfang der 1990er Jahre die Einrichtungen auf- oder ausgebaut wurden und sich die Bevölkerungszahlen deutlich niedriger als in den Planungen entwickelt haben (OPR6). Dennoch ist die Anpassung an die demographische Entwicklung bislang kein Thema in der Regionalentwicklung.

Hypothese 1.8: Die zunehmende Zahl Älterer führt zum Ausbau entsprechender Angebote.

Das Anwachsen der Bevölkerungsgruppe über 50 und die Abnahme der jüngeren Altersstufen, was durch die Prognosen in der Studie zum demographischen Wandel in der Initiative Rodachtal sichtbar wurde, führt zu der Überzeugung der Akteure, dass sich an diesen Alterungsprozess auch die öffentlichen Räume anpassen müssen (IR5). Vor diesem Hintergrund wurde das Projekt zum Bewegungspark entwickelt. Das geplante Projekt zur Vermittlung von Minijobs soll den Übergang vom Erwerbsleben in den Ruhestand flexibler gestalten (IR4). Außerdem soll damit Vereinen geholfen werden, die häufig nur für wenige Stunden Arbeit anbieten können.

Die wachsende Zahl Älterer, deren Kinder häufig aus der Region fortgezogen sind, erfordert intergenerationelle Unterstützungsstrukturen jenseits der Familie (IR1). Dazu ist allerdings ein Umdenken in der Bevölkerung erforderlich und es sollte stärker klar gemacht werden, wie die einzelnen Generationen voneinander profitieren können (z. B. Fahrdienste, Einkäufe übernehmen, Laden betreiben etc.). Ein solches Umdenken wird vor allem im ländlichen Raum als schwierig angesehen, da hier noch relativ stark in Familienstrukturen gedacht wird. Außerdem herrscht im thüringischen Teil der Initiative Rodachtal auf Grund der Stasi-Vergangenheit ein Misstrauen innerhalb der Dorfgemeinschaften. Die öffentlichen Akteure können demnach kaum dazu beitragen, neue Generationenbeziehungen und ehrenamtliches Engagement zu initiieren.

Das Ziel des Landkreises Stendal besteht darin, die wachsende Zahl von Senioren altersgerecht unterzubringen, was immer weniger durch die eigene Großfamilie gewährleistet werden kann (LKS2). Dabei gilt der Bedarf in der Altenpflege derzeit als gedeckt, so dass hier keine weiteren Maßnahmen angestrebt werden. Außerdem wird davon ausgegangen, dass durch das Anziehen von Jüngeren auch die Versorgung der

Senioren verbessert werden kann, so dass sich viele Maßnahmen auf die Verbesserung des Angebotes für diese Gruppe konzentrieren. Im ÖPNV wird durch die wachsende Zahl Älterer auch von einer steigenden Anzahl immobiler Hochbetagter ausgegangen, so dass die Nachfrage ansteigen sollte (LKS1). Diese Entwicklung kann zumindest noch nicht im Landkreis Stendal beobachtet werden, da vermutlich noch private Netzwerke genutzt werden und die PKW-Verfügbarkeit ansteigt. Dennoch werden bereits die Busse schrittweise barrierefrei gestaltet. Für solche Investitionen werden Mittel des Landes bereitgestellt, die ansonsten nicht ausgeschöpft würden.

Auch in der Regionalentwicklung Ostprignitz-Ruppin gehen einige Akteure davon aus, dass die wachsende Zahl von Älteren den Aufbau nicht-familiärer Unterstützungsstrukturen nötig macht (OPR2). Dies wird immer mehr erforderlich, da die finanziellen Mittel der öffentlichen Akteure abnehmen und die eigenen Kinder, die diese Aufgabe traditionell übernommen haben, vielfach weggezogen sind³². Außerdem glauben einige, dass verstärkt Angebote zur Verbesserung der Lebensqualität der Älteren gemacht werden sollten (OPR6). Hierbei spielt das ÖPNV-Angebot eine große Rolle, das allerdings nicht attraktiv ist, so dass es wenig genutzt wird. In der Folge wird das Angebot weiter ausgedünnt, so dass ein Teufelskreis entsteht, unter dem insbesondere die Senioren leiden. Dennoch werden bislang kaum Projekte in diese Richtung verfolgt, da die Initiative aus der Bevölkerung kommen soll und der Anstoß von außen als kaum möglich gilt.

Hypothese 1.9: Die fehlende Unterstützung und unzureichende Förderung dünn besiedelte, periphere Räume durch die übergeordneten Ebenen führt zur Notwendigkeit der Anpassung an die demographische Entwicklung.

Die Akteure in der Initiative Rodachtal fühlen sich von ihren jeweiligen Landesregierungen vernachlässigt (IR3)³³. Die Landespolitik orientiert sich an der Stärkung der Metropolregionen. Aus diesem Bewusstsein wird aber nicht die Notwendigkeit zur Anpassung an demographische Entwicklungen abgeleitet, sondern im Gegenteil die Notwendigkeit, verstärkt dagegen anzugehen.

Auch im Landkreis Stendal fühlen sich die regionalen Akteure von den übergeordneten Ebenen nicht ausreichend unterstützt. Das folgende Zitat verdeutlicht dieses Gefühl: „Zieht doch einen Zaun um die Altmark und lasst alles liegen“ (LKS2; LKS4). Ein kon-

³² Ein Indikator für die Auflösung der Familienstrukturen ist das starke Wachstum der Urnenbestattung, da viele Alte nicht wissen, wer ihr Grab pflegen soll (OPR2). "Wenn sich vor zehn Jahren jemand anonym in der Urne hätte begraben lassen, dann hätten sie die Verwandten angespuckt."

³³ „Die thüringische Landesregierung kennt nichts mehr südlich des Thüringer Waldes.“ Die regionalen Akteure wollen die Entwicklung nicht über sich ergehen lassen und nicht zum „Zoo von Nürnberg“ werden (IR3).

kreteres Beispiel fehlender Unterstützung ist die Ablehnung des Landwirtschaftsministeriums, das ILE-Leitprojekt zum Fachkräftemangel zu fördern.

Aus einer übergeordneten Perspektive scheint es in Ordnung zu sein, wenn in bestimmten Orten keine öffentlichen Investitionen mehr getätigt werden und sich die Natur langfristig gewisse Siedlungsräume zurücknimmt (OPR4). Aus gesellschaftlicher Perspektive ist es fraglich, ob es gerecht ist, wenn die Allgemeinheit z. B. die Straße finanziert, die Häuser erschließt, in denen nur noch einer wohnt. Diese Perspektive hat sich aber noch nicht im rechtlichen Rahmen und den Förderprogrammen niedergeschlagen, auch weil eine solche Politik nicht mehrheitsfähig erscheint. Die Strategie des Wirtschaftsministeriums setzt allerdings auf das Stärken der Stärken, womit eine Konzentration der Förderung auf räumliche und inhaltliche Schwerpunkte gemeint ist, die im Landesinnovationskonzept von 2006 definiert sind (FUGMANN JANOTTA/PL3 Berlin 2007a, S. 7 f.). Aus diesem Grunde ist eine Förderung jenseits von Leader im LAG-Gebiet kaum möglich (OPR2; OPR3). Die regionalen Akteure leiten daraus aber nicht die Schlussfolgerung ab, dass das Gegensteuern nicht mehr möglich ist und eine Anpassung an die demographische Entwicklung erforderlich wäre. Stattdessen nimmt die Bedeutung der Leader-Mittel zu, um weiterhin Infrastruktur- und Beschäftigungsmaßnahmen zu fördern.

Hypothese 1.10: Die Anwesenheit von Behinderteneinrichtungen in einer Gemeinde erhöht die Sensibilität für das Thema Alterung. (neue Hypothese)

Alten- und behindertengerecht wird vor dem Hintergrund der Barrierefreiheit (abgesenkte Bordsteine, erhöhte Bordsteine bei Haltestellen, barrierefreie öffentliche Einrichtungen) in einer Gemeinde des Rodachtals gleichgesetzt, in der es seit ca. 30 Jahren Werkstätten und eine Schule für Behinderte gibt (IR5). Die Vorleistung bei barrierefreien Strukturen erleichtert die Anpassung an die Alterung. Auch in der Regionalentwicklung Ostprignitz-Ruppin erfolgen Maßnahmen insbesondere in einer Gemeinde mit Behinderteneinrichtungen (OPR1; OPR5). Dort gibt es auch Hotels, die sich auf behinderte Touristen spezialisiert haben. Daher war hier der Handlungsdruck besonders groß, das Angebot im ÖPNV zu verbessern.

Hypothese 1.11: Die Anreizsysteme und Planungsinstrumente sind auf die Attraktivitätssteigerung der Region ausgerichtet, wodurch entsprechende Maßnahmen ergriffen werden.

Im bayrischen operationellen Programm zum ELER wird der Bevölkerungsrückgang zur Begründung der Maßnahmen im Schwerpunkt drei „Lebensqualität im Ländlichen Raum und Diversifizierung der ländlichen Wirtschaft“ herangezogen, weil eine solche Begründung im nationalen Strategiedokument enthalten ist (BAYRISCHES STAATSMINISTERIUM FÜR LANDWIRTSCHAFT UND FORSTEN/BAYRISCHES STAATSMINISTERIUM FÜR UMWELT, GESUNDHEIT UND VERBRAUCHERSCHUTZ 2008, S. 199). Der

Schwerpunkt beinhaltet die folgenden Ziele: Sicherung und Erhaltung von Arbeitsplätzen und Einkommen, Verbesserung der Lebensqualität sowie die Sicherung bzw. Herstellung der Mindestversorgung mit Dienstleistungen und Gütern.

Die Dorferneuerung in Bayern beinhaltet die Förderung von Maßnahmen zur Verbesserung der Verkehrsanbindung, der Bausubstanz, der Gestaltung von Plätzen, der Einrichtungen für Freizeit und Kultur, der Nahversorgung sowie zur umweltfreundlichen Ver- und Entsorgung (BAYRISCHES STAATSMINISTERIUM FÜR LANDWIRTSCHAFT UND FORSTEN 2005, Anlage 1). Maßnahmen zum Rückbau von Gebäuden sind in Bayern nicht förderfähig.

Die Initiative Rodachtal erwartet sich durch die Behandlung des Demographischen Wandels eine verstärkte Unterstützung durch das Land und den Landkreis, weil dieses Thema auch von diesen Stellen behandelt wird³⁴. Dies wird jedoch nicht nur auf das Gegensteuern, sondern auch auf die Anpassung von Strukturen vor allem an die Alterung bezogen (REGIONALMANAGEMENT INITIATIVE RODACHTAL E.V. 2005, S. 5 f.). Z. B. konnte das Mehrgenerationenhaus mit Hilfe des entsprechenden Programms eingerichtet werden (IR4). Auch wenn die Erfahrungen mit diesem Haus bisher relativ positiv sind – viele Veranstaltungen mit hoher Resonanz –, ist fraglich, ob die Einrichtung nach Auslaufen der Fördergelder weiter betrieben wird. Insgesamt fühlen sich die regionalen Akteure kaum durch rechtliche Vorgaben bei der Reaktion auf den Demographischen Wandel eingeschränkt (IR1; IR4). Bspw. konnte der ÖPNV nicht effizienter organisiert werden, da der Bus des Landkreises Coburg, der durch thüringisches Gebiet fahren muss, dort aber nicht halten darf. Solche Einschränkungen sind allerdings selten. Die Erschwernisse ergeben sich vor allem im Vollzug, um die Mittelverwendung transparent zu machen, was insbesondere durch die Landesgrenzen erschwert wird³⁵. Diese Arbeit benötigt Ressourcen, die nicht zur Weiterentwicklung

³⁴ Leader-Aktivitäten sollen neben weiteren acht Zielen einen Beitrag zur Lösung demographischer Probleme leisten (BAYRISCHES STAATSMINISTERIUM FÜR LANDWIRTSCHAFT UND FORSTEN 2008, Punkt 1). Außerdem plant die Wirtschaftsförderung des Landkreises Coburg mittelfristig eine Schwerpunktsetzung auf das Dienstleistungsgewerbe mit der Zielgruppe 50+ (NEUMANN 2005, S. 12).

³⁵ Antragsmodalitäten sind sehr umfangreich und bestimmte Vorgaben sind teilweise nicht einzuhalten, weil prozessbedingt beim Antrag noch nicht genau festgelegt werden kann, welche Leistungen (z. B. Anzahl Workshops) erbracht werden. Gelder müssen teilweise noch vor Jahresende ausgegeben werden, damit sie nicht verfallen. In dieser kurzen Zeit lassen sich manchmal die notwendigen Planungen nicht durchführen. Ein Beispiel für die Probleme landesgrenzenübergreifenden Handelns waren die sechs Euro Zinsen, die auf dem Konto der Initiative Rodachtal aufgelaufen sind. Um zu klären, wie diese Einnahmen auf die beiden Länder aufzuteilen sind, musste ein Schriftverkehr von 200 bis 300 Euro geführt werden. „Das sind dann solche Dinge, wo man wahn-sinnig wird“ (IR4).

und Umsetzung des Konzeptes eingesetzt werden können³⁶. Insgesamt ist es aber relativ leicht, Förderprogramme für die Investition in Infrastrukturen zu finden, wogegen zum Prozessmanagement und zur Kommunikation kaum Gelder zur Verfügung stehen. Dieses wäre aber für die Koordination der Anpassung an die demographischen Strukturen erforderlich. Die Gemeinden haben allerdings ebenfalls kein Verständnis für diese Aufgaben und bevorzugen Infrastrukturinvestitionen.

Das Land Sachsen-Anhalt konzentriert seine Strukturpolitik aus dem ELER, ESF und EFRE auf die Stärkung des Humankapitals, des Potenzials für Forschung und Entwicklung sowie die Verbreiterung der Exportbasis (ALTMARKKREIS SALZWEDEL/LANKREIS STENDAL 2006, S. 5). Demnach besteht das vorrangige Ziel darin, Wachstum und Beschäftigung im Sinne der Lissabon/Göteborg-Strategie zu fördern, um den sozioökonomischen Entwicklungsrückstand aufzuholen. Im Landesentwicklungsplan (LEP) wird das vordringliche Ziel des Ausbaus und der Erhaltung der Infrastruktur insbesondere in den strukturschwachen Gebieten aus dem Ziel gleichwertiger Lebensverhältnisse abgeleitet (MINISTERIUM FÜR LANDESENTWICKLUNG UND VERKEHR DES LANDES SACHSEN-ANHALT 2008, S. 3). Ein Ziel des LEP besteht darin, Angebote für Kinder und Jugendliche auch bei geringer Auslastung aufrechtzuerhalten (ebd., S. 23). Ein weiteres Ziel betrifft die Erhaltung des ÖPNV-Angebotes, die barrierefreie Gestaltung und der Ausbau des ÖPNV zur Alternative zum motorisierten Individualverkehr (ebd. 2008, S. 44).

In Sachsen-Anhalt ist der Abriss von nicht mehr benötigter und erhaltenswerter Bausubstanz auch ohne Folgeinvestitionen für eine anderweitige Nutzung der Fläche möglich, um das Ortsbild zu verbessern (MINISTERIUM FÜR LANDWIRTSCHAFT UND UMWELT 2008, Punkt E2.1.3). Darüber hinaus werden aber auch hier Maßnahmen zum Ausbau von Infrastrukturen und zur Verbesserung der Daseinsvorsorge gefördert.

Die Sicherung der Daseinsvorsorge und die Anpassung an den Demographischen Wandel ist ein zentrales Handlungsfeld in den Entwicklungskonzeptionen der LAGs im Landkreis Stendal. Die regionalen Akteure gehen davon aus, dass für diese Maßnahmen leichter Fördergelder eingeworben werden können, weil diese Themen in allen übergeordneten Strategiepapieren eine Rolle spielen (MINISTERIUM FÜR LANDWIRTSCHAFT UND UMWELT 2006, S. 4; MINISTERIUM FÜR LANDWIRTSCHAFT UND UMWELT 2007, S. 105 f.; MINISTERIUM FÜR LANDWIRTSCHAFT UND UMWELT 2008, Punkt 1.1; SCHLÜSSELBURG 2007, S. 12). Was damit allerdings genau gemeint ist, bleibt häufig offen.

³⁶ Das Regionalmanagement der Initiative Rodachtal musste fast zwei Jahre ohne Finanzierung durch übergeordnete Förderprogramme auskommen. In der Folge waren die Ressourcen begrenzt und das Management war vor allem mit dem Schreiben von Förderanträgen zur eigenen Finanzierung beschäftigt. Daher blieb kaum Zeit für die inhaltliche Arbeit (IR4).

Im gemeinsamen Landesentwicklungsprogramm Berlin-Brandenburg wird das neue Leitbild „Stärken stärken“ definiert, womit die Wachstumsförderung in räumlichen und sektoralen Schwerpunkten gemeint ist (FUGMANN JANOTTA/PL3 2007a, S. 5). Das EPLR beinhaltet in seinem dritten Ziel den Punkt „Stabilisierung der Bevölkerungsentwicklung durch Verbesserung der Lebensqualität“ (MINISTERIUM FÜR LANDWIRTSCHAFT, UMWELTSCHUTZ UND RAUMORDNUNG 2007, S. 76). Im Kapitel zum Demographischen Wandel wird zwar gefordert, dass Maßnahmen zur Sicherung des Fachkräftebedarfs und zur Anpassung der Infrastruktur auf der Basis von Mindeststandards vorgenommen werden (ebd., S. 73 f.). Dieses spiegelt sich allerdings nicht in den entsprechenden Förderrichtlinien wider. Hier ist zwar die Rede davon, dass die Maßnahmen auf den Demographischen Wandel ausgerichtet sein sollen, was das aber konkret bedeutet, wird nicht näher ausgeführt (MINISTERIUM FÜR LÄNDLICHE ENTWICKLUNG, UMWELT UND VERBRAUCHERSCHUTZ 2008a, Punkt 1.2 und Punkt 2.1).

Im Land Brandenburg wird mittels ILE/Leader die Sicherung und Entwicklung des ländlichen Raumes als Lebens-, Arbeits-, Erholungs- und Naturraum gefördert (ebd., Punkt 1.1; MINISTERIUM FÜR LANDWIRTSCHAFT, UMWELTSCHUTZ UND RAUMORDNUNG 2005, Punkt 1.1). Dabei werden Maßnahmen zur Attraktivitätssteigerung der Region finanziell unterstützt, was insbesondere die Schaffung und den Erhalt von Beschäftigungs- und Einkommensmöglichkeiten beinhaltet. Darüber hinaus wird die Verbesserung des Dienstleistungsangebotes und der Daseinsvorsorge gefördert. In der ILE-Richtlinie von 2004 musste für den Abriss von Gebäuden noch ein Nachnutzungskonzept vorgelegt werden (ebd., Punkt 4.4). In der neuen Richtlinie von 2007 ist auch der ersatzlose Rückbau förderfähig (MINISTERIUM FÜR LÄNDLICHE ENTWICKLUNG, UMWELT UND VERBRAUCHERSCHUTZ 2008a, Punkt D1.4). Dennoch wird dieses Instrument kaum genutzt und auch nicht vom LVLF aktiv betrieben, weil es politisch nicht gewollt ist, dass der Abriss gefördert wird (OPR4). Der Schwerpunkt liegt nach wie vor darauf, erhaltenswerte Gebäude, die eine Nutzung aufweisen, zu sanieren. Bei Mittelknappheit werden zuerst Projekte zur Wirtschaftsförderung, bei denen Arbeitsplätze geschaffen, gesichert oder Einkommen generiert werden, durch das LVLF genehmigt. Die nächste Priorität haben Vorhaben, die mit diesen Zielen in Verbindung stehen (wirtschaftsnahe Infrastruktur). Die geringste Bedeutung weisen private Investitionen vor allem in den Gebäudebestand auf.

In der Regionalentwicklung Ostprignitz-Ruppin gibt es viele Ideen zur Anpassung der Infrastruktur, wobei auch Lösungsansätze aus dünn besiedelten Räumen Skandinaviens übertragen werden könnten (OPR2). Allerdings glauben die Akteure nicht daran, dass sich diese Ideen umsetzen lassen, weil sie an den rechtlichen Regelungen scheitern. Auf der anderen Seite orientieren sich die regionalen Akteure stark am Ausbau der Einrichtungen, wozu Fördergelder bereitgestellt werden (OPR2; OPR3). Es wird versucht, vorhandene Fördermittel abzurufen, egal ob die geförderten Maßnahmen

sinnvoll sind oder nicht³⁷. Das Problem besteht darin, dass die Fördermittel verfallen, wenn sie nicht genutzt werden, so dass sie nicht später für sinnvollere Dinge ausgegeben werden können.

Hypothese 1.12: Der Schmerz des Verlustes bei der Aufgabe von Beständen führt dazu, dass die Reduktion des Angebotes nicht behandelt wird und das Gegensteuern die einzige Handlungsoption bleibt.

In der Initiative Rodachtal wird die Schließung von Infrastruktureinrichtungen als schmerzhafter Prozess beschrieben (IR3). Dass die Schließung von Hauptschulen dennoch in einem Fall interkommunal koordiniert durchgeführt wurde, liegt daran, dass das nötige Vertrauen zwischen den Akteuren vorhanden ist und hohe Investitionen nötig gewesen wären.

Der Landkreis Stendal vertritt das Ziel, Schulen so lange zu halten, wie es rechtlich geht (LKS6). Auch die Gemeinden kämpfen um die Aufrechterhaltung ihrer Schulen. Dabei geht es nicht nur um die Schule selber, sondern auch um all die Funktionen, die damit verbunden sind: Kaufkraft der Lehrer und Schüler, Kommunikationszentrum, Veranstaltungen für die Dorfgemeinschaft, Beteiligung an Dorffesten etc. Außerdem besteht die Befürchtung, dass mit einer Schließung diese Funktionen dauerhaft verloren gehen, da die Eltern mit ihren Kindern fortziehen. Die Schule gilt als eine Einrichtung, die nicht durch andere Angebote kompensierbar ist. Die Eltern kämpfen gegen die Schulschließung, damit die Kinder keine längeren Schulwege haben und nicht länger von zu Hause weg sind. Auch der Landkreis ist gegen die längeren Schulwege, weil dann die Kosten bei der Schülerbeförderung ansteigen. Außerdem erschweren die späteren Rückkehrzeiten, dass die Schüler sich ins Dorfleben einbringen. Die Kinder können kaum noch Arbeitsgruppen zur Freizeitbeschäftigung, Angebote der Jugendfeuerwehr oder Ähnliches wahrnehmen. Damit wird es auch schwerer solche Angebote bereitzustellen, wenn nicht mehr genügend Kinder zusammen kommen können.

Die Kulturangebote des Landkreises Stendal werden abgesehen vom Altmärkischen Musikfest als Grundangebot gesehen, das man nicht weiter reduzieren kann (LKS6). Dabei sollen die Angebote in die Fläche zu den Menschen gebracht werden, damit sie nicht verlernen was Kultur ist und weil die Gemeinden ihr Angebot ausdünnen. „Denn wenn wir das nicht mehr anbieten, dann wird es arm und traurig auch im Herzen und im Kopf“ (LKS6). Außerdem sollen insbesondere die Kinder an die Kultur herangeführt werden, da dies wichtig für ihre moralische Entwicklung ist und sie die Nutzer von morgen darstellen. Was hier gespart wird, muss später vielfach in der Jugendhilfe an Korrekturmaßnahmen ausgegeben werden. Für den Sportbereich ist diese Argumentation akzeptiert, aber das Kulturangebot wird auch in der öffentlichen Diskussion immer

³⁷ "Wenn sie das gefördert bekommen, würden sie sich goldene Klinken bauen lassen" (OPR2).

wieder in Frage gestellt und wird als freiwillige Aufgabe als erstes zum Sparen herangezogen. Die finanzielle Unterstützung der Sportvereine soll unbedingt erhalten bleiben, da ansonsten viele Menschen und auch Wähler von der Angebotsausdünnung betroffen wären (LKS2).

In der Region Ostprignitz-Ruppin wird versucht, die Einrichtungen, wie Schulen und Kindertagesstätten, auch außerhalb der städtischen Zentren möglichst lange zu halten, um weitere Abwanderungen zu vermeiden (OPR6). Außerdem werden diese unliebsamen Entscheidungen hinausgezögert (OPR4). Dazu wird auch die Finanzierung im unteren Bereich der Tragfähigkeit in Kauf genommen (OPR5). Außerdem kämpft jede Gemeinde für den Erhalt ihrer Einrichtungen, wobei ein Konkurrenzkampf um die Nutzer, wie z. B. die Schüler der Oberschulen, besteht. Deshalb gibt es keine interkommunale Kooperation, um die Einrichtungen effizienter zu betreiben (OPR1). Die Ausdünnung des Angebotes wird als sehr schmerzhafter Prozess beschrieben, wobei die Schulen eine Schlüsselrolle einnehmen (OPR2). Wenn das Netz von Versorgungseinrichtungen ausgedünnt wird, dann werden vor allem die lokalen Akteure aktiv, um dies zu verhindern oder um Ersatz zu organisieren, wie z. B. einen Bankautomat nach der Schließung einer Bankfiliale (OPR2). Die regionalen Akteure befürchten bei der Schließung aller Einrichtungen in einem Ort, dass es dann dort „traurig“ wird und noch mehr Menschen wegziehen. Von einem Investitionsstopp in einzelnen ausgewählten Orten sind die Akteure von Ostprignitz-Ruppin „meilenweit“ entfernt, weil solche Entscheidungen politisch nicht durchsetzbar sind. (OPR4).

Hypothese 1.13: Das fehlende Problembewusstsein, insbesondere das mangelnde Verständnis der Flächenhaftigkeit und Langfristigkeit des Problems sowie der Folgen des Demographischen Wandels, führt zu einer Situationswahrnehmung, die das Festhalten am Gegensteuern fördert.

Im REK der Initiative Rodachtal aus dem Jahr 2002 gehörte der Demographische Wandel noch nicht zu den Herausforderungen der Regionalinitiative. Hier wurden nur die Wiedervereinigung, die Erweiterung der EU und die Globalisierung angesprochen (INITIATIVE RODACHTAL E.V. 2002, S. 0). Zu diesem Zeitpunkt wurde die demographische Entwicklung noch relativ positiv bewertet. Im bayrischen Teil fand Bevölkerungswachstum auf Grund der Suburbanisierung aus Coburg statt und die Bevölkerungsstruktur war relativ jung (INITIATIVE RODACHTAL E.V. 2002, S. 11 f.). Lediglich im thüringischen Teil wurde Alterung und leichte Schrumpfung beobachtet. Diese Prozesse fanden allerdings wegen der Nähe zu Bayern wesentlich moderater als in den übrigen Teilen des Landes statt. Im Aktionsprogramm der Initiative wird dann festgehalten, dass die Bevölkerungszahl voraussichtlich dauerhaft abnehmen und sich die Alterung fortsetzen wird (REGIONALMANAGEMENT INITIATIVE RODACHTAL E.V. 2005, S. 5f). Diese Tendenz wird durch die Prognose im Rahmen der Studie zum Demographischen Wandel bestätigt und im REK 2007 thematisiert (KLICH/NEUMANN

2008; KLICH et al. 2008, S. 18). Dennoch wird besonders die Alterung als zentrales Problem definiert und mit den Projekten der Initiative bearbeitet. Die Schrumpfung wird noch als relativ moderat wahrgenommen und insbesondere als Problem für die öffentlichen Haushalte gesehen (IR4).

Viele regionale Akteure glauben, dass sich der Wandel auf die Veränderung der Siedlungsstruktur beschränkt (IR5). Die Komplexität der Folgen des Demographischen Wandels und die Einflüsse in den Bereichen öffentliche Einrichtungen, ÖPNV, Nahversorgung, soziale Dienste, Bildung etc. werden hingegen oft nicht erkannt. Außerdem können viele regionale Akteure mit dem Begriff Demographischer Wandel „nichts anfangen“ (IR1; IR5). Viele verstehen darunter lediglich, dass die Anzahl Senioren zunimmt. Einige erkennen ebenfalls, dass die Zahl der Jüngeren abnimmt.

Im Landkreis Stendal wird Alterung und die Abnahme der Bevölkerungszahl zwar durch Prognosen ermittelt, dennoch ist die Problemwahrnehmung noch unzureichend (VOIGT 2007, S. 214). Dabei scheint das Problem sogar von externen Experten nur unzureichend verstanden zu werden. In der Studie zur Daseinsvorsorge und Wettbewerbsfähigkeit der Altmark wird langfristig von einer Stabilisierung der Bevölkerungsentwicklung ausgegangen (VOIGT 2007, S. 8). Demnach scheinen die Abwanderung und die niedrige Fertilitätsrate eher als vorübergehende Probleme wahrgenommen zu werden. Außerdem ist die Geburtenrate Anfang 2008 wieder leicht angestiegen, woraus einige Akteure ableiten, dass genug für die Vereinbarkeit von Familie und Beruf getan wurde und dass das Problem bereits gelöst ist (LKS3). Zudem ist fraglich, ob von der Studie und von den Landesprognosen tatsächlich etwas bei den Akteuren ankommt (LKS4). Es besteht die Gefahr, dass Zahlen präsentiert werden, ohne dass konkrete Handlungsmöglichkeiten mitgegeben werden. Deshalb hat sich das Handeln der einzelnen Akteure bislang kaum verändert.

Insgesamt gibt es unter den Akteuren im Landkreis zwei Gruppen: „die Träumer und die Realisten“ (LKS1; LKS5). Demnach glauben immer noch viele Akteure, dass der Demographische Wandel kein großes Problem darstellt oder schnell wieder aufhören wird. Insbesondere die politischen Akteure wollen sich nicht mit diesem „Negativthema“ beschäftigen. Die Verwaltungen versuchen zwar den Anpassungsprozess zu gestalten, werden dabei aber nicht durch die politische Führung unterstützt. Das Problem wird vor allem dann bewusst, wenn die Verkehrswerte der Immobilien neu berechnet werden. Von dieser „kalten Enteignung“ sind die meisten Akteure persönlich betroffen. In den regionalen Entwicklungsinitiativen besteht die große Herausforderung darin, zunächst ein Problembewusstsein für den Demographischen Wandel zu schaffen und deutlich zu machen, dass er sich auch noch in 10 Jahren vollziehen wird (LKS4). Das Thema Anpassung an den Demographischen Wandel und Sicherung der Daseinsvorsorge wurde zwar in die einzelnen Konzepte geschrieben, es wurde allerdings noch nicht diskutiert, was damit gemeint sein soll. Von einem Konsens, was zu tun ist, sind

die regionalen Akteure noch weit entfernt. Für die einen ist das Wüstfallen von Dörfern die logische Konsequenz und sie überlegen, wie man sich darauf vorbereiten kann. Die anderen glauben, dass man dieser Entwicklung entgegenwirken kann und muss.

Im Landkreis Stendal wurde der Demographische Wandel mit dem Rückgang der Kinderzahlen bemerkbar. Zunächst traten die Probleme in den Kindertageseinrichtungen und anschließend in den folgenden Schulformen auf. Mit der Schließung der Einrichtungen wurde das Problem von der Verwaltung nach außen getragen. Die künftige Bevölkerungsentwicklung scheint zwar allen Akteuren bewusst zu sein, allerdings bleibt der Umgang mit den daraus resultierenden Folgen schwierig. Bspw. wurde im Rahmen der IBA 2010 das Thema Schulen diskutiert, wobei schnell klar wurde, dass die Akteure stark in der heutigen Situation verhaftet sind und nicht über die fernere Zukunft nachdenken. Die sinkenden Schülerzahlen stellen auch das zentrale Problem in der Nahverkehrsplanung dar (LKS1). Die Einnahmeausfälle der Verkehrsbetriebe und die wachsenden Zuschüsse durch den Landkreis haben hierbei dazu geführt, dass über Optimierungsmöglichkeiten nachgedacht wird. Dieser Prozess verlief allerdings schleichend. So wurden die Themen Alterung und Schrumpfung im NVP von 2004 noch nicht thematisiert. Die Kostenexplosion erfolgte vor allem in den letzten Jahren, als eine Reihe von Schulen geschlossen werden musste und die Schulwege länger wurden.

In der Regionalentwicklung Ostprignitz-Ruppin wurde die Bevölkerungsentwicklung im ILEK noch gar nicht thematisiert. Die Bevölkerungsstatistiken des Landkreises haben die Trends schon lange gezeigt, wobei das Problem erst seit Beginn des Jahrhunderts öffentlich unter dem Begriff Demographischer Wandel diskutiert und in der Region erst mit der Leader-Periode aufgegriffen wurde (OPR6). In der GLES wird analysiert, dass die starke Bevölkerungsschrumpfung seit langem stattfindet und auch in Zukunft anhalten wird (FUGMANN JANOTTA/PL3 2007a, S. 6 f.; OPR6). Die Hauptursache für diese Entwicklung wird in der rückläufigen Wirtschaftsleistung und dem damit verbundenen ungenügenden Beschäftigungspotenzial gesehen. Die niedrige Fertilitätsrate wird nicht angesprochen, sondern vor allem die Abwanderung als zentrales Problem in den Vordergrund gestellt. Einzelne Akteure kennen jedoch das Problem der niedrigen Fertilitätsrate und glauben, dass dieses Problem auf der regionalen Ebene nicht lösbar ist.

Den Gemeinden ist der Demographische Wandel dadurch bewusst geworden, dass die Schlüsselzuweisungen mit der Einwohnerzahl zurückgehen (OPR5). Ähnliches gilt für den Landkreis, der in der Folge Stellen in der Verwaltung abbauen musste. Außerdem ist die Auslastung der Einrichtungen zurückgegangen, so dass bereits Schulen und Kindertagesstätten geschlossen werden mussten. Die Weiterführung der Einrichtungen an der unteren Grenze der Tragfähigkeit bindet erhebliche Mittel, so dass Finanzen für andere Aktivitäten fehlen. Die Akteure denken vielfach nicht langfristig und glauben

immer noch, dass sich das Problem von selber lösen wird (OPR2; OPR4). So wird in der Region immer noch der Traum verfolgt, einen Kanal zur Verbindung der Mecklenburgischen Seenplatte mit den eigenen Seen zu errichten (OPR1). Demnach scheinen die Akteure bereit zu sein, für den Freizeitbootsverkehr von Wohlhabenderen große Geldbeträge auszugeben, während lebensnotwendige Einrichtungen geschlossen werden.

Insbesondere die Alterung wird kaum als Problem wahrgenommen und nicht in der Regionalinitiative bearbeitet (OPR1; OPR6). „Ein bisschen ketzerisch könnte man sagen, es geht doch“ und „provokativ: wann war die letzte Rentnerdemonstration“ (OPR4). Der Handlungsbedarf bei diesem Thema wird demnach auch deshalb nicht gesehen, weil die Artikulation durch die Betroffenen fehlt. Außerdem werden die Folgen vereinzelt positiv bewertet, wenn die Senioren in die Städte ziehen, in denen Infrastrukturen vorhanden sind.

Es wird viel vom Demographischen Wandel geredet, weil es gerade modern ist, aber es passiert kaum etwas (OPR2; OPR4). Die Gemeinden behaupten, dass sie die Probleme im Griff hätten. Tatsächlich schieben sie das Thema Alterung vor sich her und handeln nicht. Das Ignorieren der Alterung wird damit erklärt, dass sich die Akteure nicht mit dem eigenen Altwerden und Tod beschäftigen wollen. Jeder glaubt, dass er bis zum Lebensende ohne Einschränkungen leben kann.

Hypothese 1.14: Die bestehende Hoffnung auf künftiges Bevölkerungswachstum führt zu Maßnahmen des Gegensteuerns.

In den drei Fällen besteht kaum Hoffnung auf künftiges Wachstum. Allerdings werden Maßnahmen des Gegensteuerns in der Hoffnung unternommen, dass die Bevölkerungsentwicklung stabilisiert oder zumindest die Schrumpfung gebremst werden kann.

Einige Akteure der Initiative Rodachtal glauben, dass der Wohnungsleerstand kein dauerhaftes Problem darstellt. Es wird davon ausgegangen, dass durch einige touristische Maßnahmen (z. B. die Einrichtung des deutschen Burgenmuseums) die Bevölkerungszahl wieder ansteigen wird (IR1). Dabei wird angenommen, dass es genügend touristisches Potenzial gibt, um die Region flächenhaft mit Arbeitsplätzen zu versorgen und die Bausubstanz zu sanieren.

Die Regionalentwicklung Ostprignitz-Ruppin formuliert in ihrem Leitbild und Leitsatz das Ziel einer stabilen Bevölkerungsentwicklung (FUGMANN JANOTTA/PL3 2005, S. 23)³⁸. Dadurch wird gezeigt, dass die beteiligten Akteure eine solche Entwicklung

³⁸ Der erste Satz des Leitbild im ILEK lautet: „Der LK OPR ist eine aufstrebende ländliche Region, die dank ihrer attraktiven Wohnstandorte und einer Vielzahl von Arbeits- und Ausbildungsplätzen im ländlichen Raum über stabile Einwohnerzahlen verfügt“ (FUGMANN JANOTTA/PL3 2005, S. 23). Der Leitsatz der GLES ist wie folgt formuliert: „Branchenübergreifende Erschließung und Nutzung

für realistisch halten. In der Region gibt es aber auch eine Vielzahl von „Realisten“, die dieses Ziel zwar auch richtig finden, aber bestenfalls eine Abflachung des Trends für erreichbar halten (OPR1; OPR2). Diese Akteure sind der Meinung, dass man die Ziele nicht zu hoch ansetzen sollte, um Erfolge feiern zu können und weiterhin motiviert zu bleiben.

Hypothese 1.15: Wachstumsstrategien sind die gewohnten Handlungsoptionen, während Möglichkeiten der Anpassung nicht in Betracht gezogen werden.

In der Initiative Rodachtal sollen junge Familien angezogen werden, um den drohenden Leerstand, der durch die älteren 1- bis 2-Personenhaushalte insbesondere in den Ortskernen absehbar ist, zu vermeiden. Zu diesem Zweck sollen familienfreundliche Strukturen aufgebaut werden. In den vergangenen Jahren haben einige Gemeinden der Initiativen ihr Angebot z. B. in der Nachmittagsbetreuung ausgebaut, um sich eine Wettbewerbsvorteil bei der Anziehung von Familien zu sichern (IR3; IR5). Mit einer Imagekampagne „Mut zum Kind“ soll die subjektive Wahrnehmung der noch Kinderlosen bezüglich der Kinderbetreuung verbessert werden, da das objektive Angebot von den regionalen Akteuren als relativ gut bezeichnet wird (IR4). Außerdem soll durch Regionalmarketing ermöglicht werden, bei den Zielgruppen im interregionalen Wettbewerb zu bestehen (REGIONALMANAGEMENT INITIATIVE RODACHTAL E.V. 2005, S. 4).

In Gebieten mit historischer Bausubstanz wird angenommen, dass die Tourismusförderung, der Schutz und die Renovierung der historischen Gebäude zur Schaffung von Arbeitsplätzen und somit zur Zuwanderung junger Menschen führen (IR1). Außerdem hoffen die Akteure, dass einige der meist älteren Touristen, die in die Region reisen, dauerhaft hierhin ziehen. Es besteht jedoch die Meinung, dass die Region verstärkt attraktiver für Junge gestaltet werden sollte, da die Senioren zeitnah sterben werden.

Der Ausbau der Altenpflegestrukturen soll das Altern im ländlichen Raum zu Hause ermöglichen (KLICH/NEUMANN 2008, S. 30). Dadurch soll die Abwanderung der Senioren vor allem aus dem Thüringer Teil gestoppt werden und weitere Senioren als Zuwanderer gewonnen werden. Neben dem Ausbau der Altenpflege sollen die Wege zunehmend barrierefrei gestaltet werden (ebd., S. 40).

Insgesamt dominiert die Kausalannahme, dass mit der Anzahl von Beschäftigungsmöglichkeiten die Bevölkerungszahl ansteigt. Daher ist es zentrales Ziel der Akteure der Initiative Rodachtal dem Demographischen Wandel auf diese Weise zu begegnen (IR3). Damit ist auch ein wichtiger Aspekt der Familienfreundlichkeit verbunden, da

aller Potenziale durch ein schwerpunktorientiertes, kooperatives und kreatives Zusammenwirken im ländlichen Raum als Grundlage für eine stabile Bevölkerungsentwicklung, für Wirtschaftswachstum und eine gesunde Umwelt“ (FUGMANN JANOTTA/PL3 2007a, S. 19).

davon ausgegangen wird, dass heutzutage beide Elternteile einen Arbeitsplatz benötigen.

Im Landkreis Stendal wird ebenfalls die Beschäftigungspolitik von einigen Akteuren als die zentrale Reaktion auf den Demographischen Wandel betrachtet (LKS2). Dadurch sollen insbesondere für die Jüngeren Arbeitsplätze geschaffen werden, um diese im Landkreis zu halten und neue anzulocken. Dabei wird eine Chance in Branchen gesehen, die auf Grund ihrer Umweltauswirkungen in anderen Regionen nur ungern gesehen werden, wie z. B. die vor kurzem angesiedelte Papierfabrik und das Zellulosewerk. Außerdem soll ein attraktives Kulturangebot geschaffen werden. Dadurch soll wieder ein ausgewogenes Verhältnis zwischen Jung und Alt hergestellt werden. „Wir wollen junge Leute her haben, is klar“ (LKS2).

Die LAGs des Landkreises Stendal verfolgen das zentrale Ziel, die Attraktivität ihrer Region zu steigern (SCHÄFER 2007, S. 3; SCHLÜSELBURG 2007, S. 1; WULFÄNGER 2007, S. 1). Dabei steht die Stärkung der Wirtschaftskraft und Beschäftigungsentwicklung, die Sicherung der Daseinsvorsorge sowie der Natur- und Umweltschutz im Mittelpunkt der Arbeit. In diesem Zusammenhang sollen auch Einrichtungen erhalten werden, deren Auslastung unter die Tragfähigkeitsgrenze fällt. Die Aktivitäten der LAGs zielen vor allem auf die Verbesserung der Haltefaktoren, um den Abwanderungsdruck zu verringern. Dabei sollen auch Pflege- und Betreuungsangebote geschaffen werden, um das Altern zu Hause in den Dörfern zu ermöglichen (LKS4). Darüber hinaus soll durch die regionale Vermarktung von Immobilien Zuwanderer, insbesondere aus der Generation 50+, angezogen werden, um das Negativsaldo abzuschwächen.

Für die Regionalentwicklung Ostprignitz-Ruppin hat die Schaffung oder zumindest Sicherung von Arbeitsplätzen die oberste Priorität (FUGMANN JANOTTA/PL3 2005, S. 24, 40; FUGMANN JANOTTA/PL3 2006, S. 23; OPR6). Die Handlungsfelder und -ziele sind im Wesentlichen darauf ausgerichtet. Dazu sollen vor allem die Angebote im Naturtourismus ausgebaut werden, da der Tourismus als der einzige nachhaltige Wirtschaftszweig gilt und man sich vom Traum der Ansiedlung von Industrien nach der Wende verabschiedet hat (OPR5; OPR6). Ob dadurch tatsächlich ganzjährige Arbeitsplätze entstehen können, ist aber fraglich. Außerdem soll durch das Angebot besonderer Bildungsformen Zuzug erreicht werden (FUGMANN JANOTTA/PL3 2007a, S. 17) und durch die Förderung von Sportstätten und Gemeinschaftsräumen Angebote für Junge gemacht werden (OPR6). Ein weiteres Problem ist die Abwanderung von Hochbetagten, die in ihren Dörfern keine Pflegeeinrichtungen vorfinden und deshalb in die nächste größere Stadt (v. a. Neuruppin) ziehen (OPR5). Die lokalen Akteure würden gerne ein flächendeckendes Angebot schaffen, wofür aber die Investoren fehlen.

Der Zuzug aus Berlin wird von vielen regionalen Akteuren als Bedrohung wahrgenommen, da eine Überfremdung und eine Beschränkung der Wohnnutzung auf die

Wochenenden und Ferien befürchtet werden (OPR2). Durch das Angebot von Wohnbauflächen und die finanzielle Unterstützung der Altbausanierung wird dies dennoch unterstützt. Außerdem sollen die Grundvoraussetzungen bereitgestellt werden: Bank, Arzt, Einkaufsmöglichkeiten, Schulen und Gymnasium in der Nähe, Breitbandinternet, hohe Erreichbarkeit sowie Pflegedienste für Senioren (OPR1; OPR2). Daraus erhofft man sich höhere Kaufkraft, Aufträge für das regionale Handwerk, die Aufwertung des Gebäudebestandes und die Belebung der Orte zumindest am Wochenende und in den Ferien. Außerdem sind es vielfach die besser qualifizierten Zugezogenen, die sich ehrenamtlich engagieren. Diese Chancen werden allerdings von vielen Akteuren nicht gesehen, sondern es herrschen die Furcht vor den Fremden und der Neid gegenüber den Wohlhabenderen vor. Ähnlich ist es mit dem Projekt Reiten an der Schule, das sich auch an Besserverdiener richtet.

Hypothese 1.16: Alternative Handlungsoptionen zum Gegensteuern sind nicht bekannt bzw. die Such- und Umsetzungskosten für die Alternativen werden als zu hoch eingeschätzt.

In der Studie zum Demographischen Wandel der Initiative Rodachtal werden eine Vielzahl von Handlungsoptionen auch zur Anpassung an die demographische Entwicklung vorgeschlagen (KLICH/NEUMANN 2008). Diese Vorschläge sollen nun in Abhängigkeit von den Fördermöglichkeiten umgesetzt werden (IR4). Im Landkreis Stendal kennen die Akteure die Bevölkerungsentwicklung und ihre Prognosen (LKS2). Teilweise wissen sie, dass sich die Schrumpfung stärker vollzieht als prognostiziert. Daher ist den Akteuren klar, dass sie etwas tun müssten. Dabei scheinen allerdings wenige Ideen vorhanden zu sein, was getan werden könnte. Die Studie zur Daseinsvorsorge und Wettbewerbsfähigkeit in der Altmark ist dabei nur einigen Akteuren bekannt und wird auch nicht weiter verfolgt und konkretisiert (LKS2; LKS6).

Die Wirtschaftsförderung des Landkreises Stendal hat bislang kaum Ideen für den Umgang mit dem Demographischen Wandel (LKS3). Die Aktivitäten beschränken sich bislang auf den Bereich der Ausbildung und des Fachkräftemangels. Die Akteure könnten sich jedoch vorstellen, Anregungen aus anderen Regionen zu übernehmen und an die spezifischen Bedürfnisse des Landkreises anzupassen. So wurde bspw. auch die Idee zur Fachkräftebedarfserhebung aus der Region Chemnitz-Zwickau in einfacher Form übernommen. In den regionalen Entwicklungsinitiativen gibt es auch die Orientierung, das Bekannte umzusetzen (LKS4). Dazu gehören die Schaffung von Arbeitsplätzen, die Verbesserung der Qualifikation der verbliebenen Bevölkerung, die Einrich-

tung von Dorfläden etc. Allerdings passen die Förderprogramme häufig nicht zu diesen Ideen, so dass viele Projekte aufgegeben werden müssen³⁹.

Die Regionalentwicklung Ostprignitz-Ruppin schätzt zwar den Handlungsbedarf im Bereich der Daseinsvorsorge und der unzureichenden Infrastrukturversorgung als sehr hoch ein (FUGMANN JANOTTA/PL3 2007a, S. 17, 27). Konkrete Projektideen zu diesen Themen bestehen allerdings nicht, obwohl innovative Lösungen zur Daseinsvorsorge als Chance der Region formuliert werden. Außerhalb der regionalen Entwicklungsinitiative wird häufig einfach mit Angebotsreduzierung auf die niedrigeren Nutzerzahlen reagiert, ohne Alternativen zu prüfen (OPR4). Bei den Themen Fachkräftemangel und Fokussierung auf die Zielgruppe 50+ existieren ebenfalls keine konkreten Ideen. Unter den regionalen Akteuren herrscht große Ratlosigkeit, wie auf den demographischen Wandel reagiert werden soll (OPR5; OPR6).

Der Grund für die fehlende Aktivität in diesem Bereich wird auch in dem fehlenden Regionalmanagement gesehen, das Möglichkeiten aufzeigen und relevante Akteure zusammenbringen könnte (OPR1). Außerdem wäre es notwendig, Konzepte anzufertigen, um geeignete Projekte identifizieren und gute Anträge schreiben zu können. Z. B. gab es eine Projektidee zu einem multifunktionalen Laden. Dabei war aber die Wirtschaftlichkeit nicht sichergestellt, der Bedarf für das neue Angebot wurde nicht überprüft und die Bausubstanz des vorgeschlagenen Ladenstandortes war nicht geeignet. Mit einem Konzept zur regionalen Konkurrenzsituation könnten Suchräume für solche Einrichtungen identifiziert und so geeignete Objekte und Akteure gesucht werden. Ohne Anstoß durch ein Regionalmanagement und Konzept melden sich häufig nur Akteure, die einen Anlass brauchen, um ihre verfallene Bausubstanz mit Fördermitteln zu sanieren.

Hypothese 1.17: Die Ansätze alternativ zum Gegensteuern gelten nicht als vorteilhaft, so dass sie nicht umgesetzt werden.

Viele Konzepte zur Anpassung an den demographischen Wandel sind in der Initiative Rodachtal bekannt, wie z. B. kleine Schule, dezentrale Abwassersysteme, Unterstützungsnetzwerke zwischen den Generationen (IR1). Allerdings werden diese Ideen zumindest nicht flächendeckend umgesetzt. Die Ursache wird auch darin gesehen, dass sich die Akteure in ländlichen Räumen mit neuen Konzepten und Lebensformen schwer tun. Ein Wandel wird nur dann für möglich gehalten, wenn deutliche finanzielle Vorteile zu erwarten sind, wie z. B. durch die Errichtung einer dezentralen, flexiblen Pflanzenkläranlage in einer Gemeinde im Rodachtal, oder wenn man an einen Punkt gelangt ist, an dem es nicht mehr weiter geht.

³⁹ Private Unternehmen und Vereine bekommen geringere Förderquoten, die De-minimis-Regel begrenzt privatwirtschaftliche Investitionen, Förderprogramme in den Bereichen Schulen und Kindergärten wurden bereits abgeschlossen (LKS4).

Auch im Landkreis Stendal scheinen sich alternative Angebotsformen in der Infrastrukturbereitstellung nur sehr zögerlich durchzusetzen. Im ÖPNV sollen zunächst alternative Angebotsformen in Modellregionen erprobt werden, obwohl diese bereits in vielen anderen Regionen seit langem im Einsatz sind und gute Erfahrungen gemacht wurden (LKS1; PTV 2008, S. 39). Rufbusse und freigestellter Schülerverkehr⁴⁰ werden allerdings bereits eingesetzt. Es wird davon ausgegangen, dass Busse, für die man vorher anrufen muss, insbesondere für ältere Fahrgäste ein Hindernis darstellen. Diese Fahrgäste müssen sich erst daran gewöhnen. Daher wären eine Pressekampagne und Informationen im Internet erforderlich, die auch zunächst geplant waren und schließlich verworfen wurden, weil die Nutzerzahlen zu gering waren. Die niedrigen Fahrgastzahlen in den Rufbussen delegitimieren dieses neue Angebot und machen es fast unmöglich, die politische Unterstützung für weitere alternative Angebotsformen zu gewinnen. Selbst bei dem Versuch zur Staffelung der Schulanfangszeiten, wodurch erhebliche öffentliche Mittel eingespart werden könnten, ist es enorm schwierig, sich mit den Schulen, den Eltern und Gemeinden zu einigen. Jede Veränderung stört das Gewohnte und stößt zunächst auf Widerstand. „Alles was anders ist, ist erst mal schlecht“ (LKS1).

Auch in der Schulplanung stehen die Akteure den alternativen Angebotsformen eher skeptisch gegenüber (LKS6). Neue Lösungen werden zwar für notwendig gehalten, um zumutbar Schulwege zu gewährleisten. Jahrgangsübergreifender Unterricht, Bildungsangebote übers Internet oder kleinere Jahrgänge erscheinen den zuständigen Akteuren allerdings nicht sinnvoll. Insgesamt ist man überzeugt, dass die bestehenden Regelungen optimal sind und selbst die Ausnahmemöglichkeiten nicht immer ausgenutzt werden sollten, um ein qualitativ hochwertiges Schulangebot bereitzustellen. Neue Möglichkeiten sollen erst in Modellprojekten ausprobiert werden. Außerdem gilt es als entscheidend, dass zunächst spezifische pädagogische Konzepte entwickelt und die Lehrer entsprechend ausgebildet werden. Dabei wird es aber immer schwieriger, qualifiziertes Lehrpersonal einzusetzen, weil sich bereits heute teilweise niemand mehr auf Stellenausschreibungen einer Dorfschule bewirbt. Im Bereich der Kinderbetreuung sollte ein alternatives Angebot zur Ganztagsbetreuung auch im Schichtdienst eingerichtet werden (LKS4). Dieses Projekt, das noch in der Region-aktiv-Phase geplant wurde, wurde lange Zeit durch die etablierten Anbieter blockiert, weil es von den bekannten Strukturen abweicht.

In der Regionalentwicklung Ostprignitz-Ruppin werden dezentrale Angebote teilweise nicht angenommen, weil sich die Nutzer nicht auf die eingeschränkten Öffnungszeiten einlassen möchten (OPR2). Dadurch wird es schwierig, diese Angebote aufrechtzuer-

⁴⁰ Der freigestellte Schülerverkehr kommt zum Einsatz, wenn die Richtwerte für die maximale Dauer des Schulweges mit dem Schülerbus nicht eingehalten werden können (LKS1). Dabei erhalten die Schüler Geld fürs Taxi oder die private PKW-Nutzung.

halten und neue einzurichten. Ein Beispiel hierfür ist eine Außenstelle einer Hautärztin. Vorher behaupten alle Bürger, dass sie das neue Angebot nutzten und tun es dann doch nicht (OPR4). Gegen dezentrale Angebote spricht auch der Kontrollwille der Vorgesetzten, die nur ungern einen Mitarbeiter alleine in einer Außenstelle arbeiten lassen möchten (OPR2). Hinzu kommen die Vorschriften für eine Außenstelle, wie Toiletten, Umkleideraum, Arbeitsschutz etc. Eine weitere Alternative, die nur schwer durchgesetzt werden kann, ist die Breitbandinfrastruktur, wodurch die längeren Wege zumindest teilweise kompensiert werden könnten (OPR6). Die regionalen Akteure und vor allem die Gemeinden, die es umsetzen müssten, sehen kaum einen Nutzen darin und verstehen nicht, dass dieses Angebot heutzutage zur Grundversorgung gehört⁴¹.

Hypothese 1.18: Das Nebeneinander von wachsenden und schrumpfenden Gebieten erzeugt unterschiedliche Interessen, wodurch eine Anpassung an eine abnehmende Bevölkerung verhindert wird.

Der Trend zur Alterung und Schrumpfung der Bevölkerung im Rodachtal wird zwar durch die Prognose im Rahmen der Studie zum Demographischen Wandel beschrieben und im REK 2007 thematisiert (KLICH/NEUMANN 2008; KLICH et al. 2008, S. 18; IR4). Dennoch wird lediglich die Alterung als zentrales Problem definiert und mit den Projekten der Initiative bearbeitet. Das Thema Schrumpfung wird hingegen kaum behandelt, was vor allem daran liegt, dass sich der Alterungsprozess in der gesamten Region vollzieht, während die Bevölkerungsabnahme zumindest in ihrer hohen Dynamik vor allem auf die thüringischen Gemeinden beschränkt bleibt. Die Probleme, die durch den Demographischen Wandel entstehen, werden innerhalb der Initiative sehr unterschiedlich wahrgenommen. Für die einen stehen die leer stehenden Wohnungen und die fehlenden Investitionen in Wohnungsbestand im Mittelpunkt, für die anderen die Chancen durch den Zuzug von Älteren und ältere Kunden und für die nächsten die Anpassung an die Alterung (IR5). Vor diesem Hintergrund ist es relativ schwierig, sich auf einen gemeinsamen Nenner zu einigen und überhaupt zu definieren, worüber die Akteure reden und welche Probleme bearbeitet werden sollen.

Hypothese 1.19: Die Abnahme der Bevölkerungszahl führt zu Maßnahmen des Gegensteuerns.

Der prognostizierte Rückgang der Zahl Jugendlicher und junger Erwachsener im Rodachtal wird als „dramatische“ Schwäche der Region bezeichnet (KLICH et al. 2008, S. 36). Die Bevölkerungsentwicklung im Thüringer Teil wird als „verheerend“ bewertet und auch im bayrischen Teil wird die Trendwende als Problem gesehen (IR5). Dadurch entsteht ein hoher Handlungsdruck, gegen die Abnahme der Bevölkerungs-

⁴¹ Bei der aktuellen Internetverbindung dauert der Aufbau einer Internetseite teilweise so lange, dass der Seitenaufbau von der Sicherheitssoftware geblockt wird (OPR2). Die Software ist so programmiert, dass ein solch langsamer Seitenaufbau als Gefahr für den Computer eingestuft wird.

zahl anzukämpfen. Mit der Kooperation zwischen Schulen und Unternehmen soll insbesondere den Hauptschülern eine Perspektive in der Region geboten werden, um die Abwanderung zu stoppen. Die Entwicklung eines Projektes zur Senkung der Eintrittsbarrieren von Frauen in den Arbeitsmarkt wird nicht mit dem Fachkräftemangel begründet, sondern damit, dass junge Frauen besonders mobil sind (IR4). Die Abwanderung dieser Gruppe wird als doppelt schlecht bewertet, da sowohl die Einwohnerzahl als auch die Geburtenrate sinkt.

Auch im Landkreis Stendal und in der Regionalentwicklung Ostprignitz-Ruppin wird der Bevölkerungsrückgang als Problem wahrgenommen (LKS2; LKS4; OPR1; OPR2; OPR5). Daraus wird die Notwendigkeit abgeleitet, dieser Schrumpfung entgegenzusteuern, indem das Freizeit- und Kulturangebot sowie die Beschäftigungsmöglichkeiten als Haltefaktoren und als Anreiz zum Zuzug erweitert werden sollen.

Hypothese 1.20: Gute Standortbedingungen erleichtern den Zuzug neuer Einwohner, wodurch an einer zuwanderungsorientierten Strategie festgehalten wird. (Hypothese aus den Befragungsergebnissen abgeleitet)

Die Region Rodachtal weist relativ gute Standortbedingungen auf (IR3; IR6). Dadurch sind die Ausgangsbedingungen für den interregionalen Wettbewerb relativ gut und das Ziel, Senioren zum Zu- bzw. Rückwandern zu bewegen, gilt als erreichbar.

Die Regionalentwicklung Ostprignitz-Ruppin betont in ihrer Stärken-Schwächen-Analyse die gute Verkehrsanbindung und die Nähe zu Berlin (FUGMANN JANOTTA/PL3 2005, S. 20 f.). Daraus wird das Ziel abgeleitet, ein berlinnahe Wohnangebot zu schaffen. Damit wird die Hoffnung verbunden, dass Senioren aus Berlin ihren Ruhestand in der Region verbringen möchten und dass Berliner ihren Zweitwohnsitz hier einrichten (OPR1; OPR2).

6.2.3.2 Raumstrukturelle Leitbilder

Hypothese 2.1: Um das Angebot von Dienstleistungen und Einrichtungen effizienter zu gestalten, werden sie zusammengelegt und auf die zentralen Orte konzentriert.

Die Schulentwicklungsplanung im Landkreis Stendal orientiert sich am Zentrale-Orte-System, da die Schulen in den zentralen Orten bevorzugt aufrechterhalten werden (LANDKREIS STENDAL 2003, S. 5 ff.; LKS6). Die Landesverordnung und der Landkreis gehen davon aus, dass eine gewisse Schülerzahl erforderlich ist, um die Schulen effizient betreiben und um das erforderliche pädagogische Niveau halten zu können. Kleine Schulen und Bildungsangebote übers Internet werden in der Studie zur Daseinsvorsorge und Wettbewerbsfähigkeit in der Altmark empfohlen (VOIGT et al. 2007, S. 181). Außerdem wünschen sich die Gemeinden ein dezentrales Schulangebot (LKS4; LKS6). Zwergschulen und Internetangebote sind aus rechtlichen Gründen nicht möglich und

werden von der Fachplanung nicht für sinnvoll gehalten. Dennoch zielt der Landkreis darauf ab, Schulen nur in dem Fall zu schließen, wenn es rechtlich unumgänglich ist.

Mit der Dorferneuerung in Sachsen-Anhalt sollen vorrangig Maßnahmen zur Sicherung und Verbesserung der Grundversorgung gefördert werden, die sich in den Gemeinden und Ortsteilen mit Grundzentrumsfunktion befinden (MINISTERIUM FÜR LANDWIRTSCHAFT UND UMWELT 2008, Punkt D4.2.3).

In Ostprignitz-Ruppin haben die Gemeinden teilweise ihre Infrastruktureinrichtungen, wie z. B. Schulen, Kindergarten und Jugendklubs dadurch effizienter gestaltet, dass sie sie an einem zentralen Standort zusammengeführt haben (OPR5). Dadurch können die Einrichtungen leichter zusammenarbeiten und die Infrastruktur kostengünstiger betrieben werden.

Insgesamt werden allerdings in allen drei Fällen dezentrale Angebote außerhalb der zentralen Orte gefördert (s. Hyp. 2.9). Diese Politik steht der Konzentration auf zentrale Orte und der Zusammenlegung von Standorten entgegen.

Hypothese 2.2: Um die Infrastrukturfolgekosten zu senken, den Ressourcenverbrauch zu reduzieren und die Verödung der Ortskerne zu vermeiden, orientieren sich die regionalen Akteure am Leitbild der Innenentwicklung.

Die Initiative Rodachtal strebt die Konzentration auf die Ortskerne in der Dorferneuerung an (KLICH/NEUMANN 2008, S. 40 ff.). Außerdem sollen zumindest keine Neubaugebiete mehr im Vorgriff ausgewiesen werden. In einigen Gemeinden wird diese Politik auch praktiziert, da sie sich bewusst sind, dass in den nächsten Jahren viele Wohnungen frei werden, die heute noch durch häufig alleinstehende Hochbetagte belegt sind (IR5).

Alle Ortskerne des Rodachtals sind in den Programmen der Dorferneuerung oder Städtebauförderung enthalten (IR3). Das Ziel dieser Förderprogramme besteht darin, die Innenentwicklung zu fördern und die Attraktivität der Ortskerne zu erhöhen (BAYRISCHES STAATSMINISTERIUM FÜR LANDWIRTSCHAFT UND FORSTEN 2005, Anlage 1, Punkt 2.8, 2.11; BAYRISCHES STAATSMINISTERIUM FÜR LANDWIRTSCHAFT UND FORSTEN/BAYRISCHES STAATSMINISTERIUM FÜR UMWELT, GESUNDHEIT UND VERBRAUCHERSCHUTZ 2008, S. 144). „Ein Denkmal kann nur erhalten bleiben, wenn es auch genutzt wird“ (IR3). Demnach wird davon ausgegangen, dass die Verödung der Ortskerne nur vermieden werden kann, wenn hier wieder Menschen leben und arbeiten. Dazu müssen Nutzungskonzepte für jedes einzelne Objekt mühsam erarbeitet werden, was die Erhöhung des Nutzungsdrucks durch die Vermeidung von Neuausweisungen erleichtern soll. Außerdem sollen die Innerortslagen und der Wert der Altbauten verstärkt beworben werden. Hierzu gibt es auch die Idee, über eine Stiftung oder andere finanzielle Instrumente Zuschüsse für die Sanierung historisch

wertvoller Gebäude zu gewähren, da der Denkmalschutz kaum noch Mittel zur Verfügung stellen kann und viele Altbauten nicht geschützt sind (IR1; IR4).

Insgesamt wird es aber als entscheidend angesehen, das Bewusstsein für den Wert der historischen Bausubstanz zu steigern und die Vorteile eines Denkmals zu verdeutlichen (IR1; IR4). Diese Meinungsbildung sollte bereits im Kindesalter mit entsprechenden Aktionen ansetzen. Dabei herrscht bei den jüngeren Menschen der Region immer noch eine starke Neubauorientierung vor. Im thüringischen Teil galt nach der Wende alles Alte als schlecht und alles Neue als gut. Außerdem muss man gegen die jahrzehntelange Werbung der Baumärkte für Neubau und moderne Materialien ankämpfen. Die Ortskerne sind noch so gut erhalten, dass die Bauherren keine Materialien, die das Ortsbild zerstören, bei der Sanierung verwenden. Vor allem die ortsbildprägenden Scheunen stellen ein Problem dar, da sie heutzutage kaum noch genutzt werden und deshalb oft verfallen und abgerissen werden.

Auch in Sachsen-Anhalt soll die Dorferneuerung der Innenentwicklung dienen (MINISTERIUM FÜR LANDWIRTSCHAFT UND UMWELT 2008, Punkt D1.1, D4.2.3). Die Maßnahmen werden daher schwerpunktmäßig im innerörtlichen Bereich zur Revitalisierung der Ortskerne gefördert. Dennoch können auch Einzelobjekte außerhalb der Orte gefördert werden, was der Strategie entgegenwirkt (MINISTERIUM FÜR LANDWIRTSCHAFT UND UMWELT 2008, Punkt E2.1). Im Landkreis Stendal versuchen die Gemeinden immer noch weitere Flächen auszuweisen, selbst wenn die Orte durch Abwanderung und eine große Zahl Hochbetagter gekennzeichnet sind (LKS5). Im Rahmen der IBA hat der Landkreis das Thema Innenentwicklung, Flächenschutz und Rückbau vom Ortsrand eingebracht. Die größeren Städte scheinen auch sehr daran interessiert zu sein, während in den Umlandgemeinden immer noch das Gegenteil praktiziert wird.

Im Land Brandenburg werden Maßnahmen zur Dorfentwicklung grundsätzlich nur im Innenbereich gefördert (MINISTERIUM FÜR LÄNDLICHE ENTWICKLUNG, UMWELT UND VERBRAUCHERSCHUTZ 2008a, Punkt D3.1). Außerdem ist der Neubau von Gebäuden nur förderfähig, wenn keine geeigneten Gebäude im Bestand vorhanden sind (ebd., Teil II). In der Folge müssen sich die Maßnahmen der Regionalentwicklung Ostprignitz-Ruppin auf die Innen- und Bestandsentwicklung konzentrieren, wenn Fördergelder beantragt werden (OPR2). Es werden aber auch Anträge zur Altbausaniierung außerhalb der Ortskerne unterstützt. Außerdem widersprechen die Gemeinden dieser Strategie, indem sie weiter Neubaugebiete ausweisen (OPR4). Der Innen- und Bestandsentwicklung steht außerdem im Wege, dass die Sanierungszuschüsse relativ gering sind. Einige Akteure sind davon überzeugt, dass wenn dieses Ziel ernsthaft verfolgt werden sollte, umfangreichere Fördermöglichkeiten geschaffen werden müssten. Dieses Geld könnte beim Ausbau der Infrastruktur eingespart werden.

Hypothese 2.3: Um Agglomerationsvorteile nutzen zu können, wird die Wirtschaftsförderung auf Wachstumspole konzentriert.

Die Gemeinden der Initiative Rodachtal konkurrieren um Unternehmen mit ihren jeweiligen Gewerbegebieten, so dass kein gemeinsames Gebiet ausgewiesen wird (IR3). Außerdem bestehen große Konflikte zwischen den Gemeinden bei dem Thema, weil die Fördergrenze durch die Region verläuft und Unternehmen von Bayern nach Thüringen umgezogen sind, wo die Fördermöglichkeiten erheblich größer sind.

Nach der Förderrichtlinie in Sachsen-Anhalt dürfen sich die regionalen Akteure im ILEK mit ihren Aktivitäten auf räumliche Schwerpunkte konzentrieren (MINISTERIUM FÜR LANDWIRTSCHAFT UND UMWELT 2008, Punkt A2.1.3). Von dieser Möglichkeit wurde aber in der Altmark kein Gebrauch gemacht, da sich die Maßnahmen auf die gesamte Region beziehen.

Im Landkreis Stendal wurden nur zwei Industriegebiete ausgewiesen (LKS2). Dabei wird allerdings nicht mit Agglomerationseffekten argumentiert, sondern mit der besseren Auslastung der Infrastruktur, die teilweise bereits vorhanden war. Außerdem wird das Potenzial für so gering eingeschätzt, dass kein Bedarf für weitere Standorte besteht.

In den ILEK in Brandenburg müssen räumliche Entwicklungsschwerpunkte ausgewiesen werden (MINISTERIUM FÜR LANDWIRTSCHAFT, UMWELTSCHUTZ UND RAUMORDNUNG 2005, Punkt 2.1). In der Regionalentwicklung Ostprignitz-Ruppin wurden solche Schwerpunkte ausgewiesen, in denen das Potenzial zur Schaffung von Arbeitsplätzen, arbeitsplatzrelevante Projektvorschläge sowie erfahrene und engagierte Akteure vorhanden sind (FUGMANN JANOTTA/PL3 2005, S. 31 f.). Dazu wurden zunächst Zentren der Entwicklung identifiziert, wie z. B. das Seefestival oder die Storch- und Kranichplätze, und durch Befragung der Gastwirte ermittelt, wie weit diese Zentren ausstrahlen (OPR5). Dabei hat jede Gemeinde versucht, möglichst viel Fläche ausgewiesen zu bekommen. Insgesamt war aber das Vorhandensein ausgereifter arbeitsplatzrelevanter Projektideen für die Abgrenzung entscheidend. Durch die räumliche Bündelung und Abstimmung der Maßnahmen soll die Wirkung vergrößert werden und auf die angrenzenden Gebiete ausstrahlen. Für die Dorferneuerung wurden 17 Dörfer bestimmt, in denen die Maßnahmen gebündelt werden sollen (ebd., S. 25 f.; OPR1; OPR4). Dabei hat man sich am Bedarf und an bestehenden Planungen orientiert. In der Praxis werden aber auch Maßnahmen außerhalb der Schwerpunktreionen und -orte gefördert. Das Land möchte zwar eine Konzentration erreichen, die regionalen Akteure würden aber lieber keine „weißen Flecken“ zulassen, zumal bestimmte Angebote, wie z. B. Breitbandinternet, überall notwendig sind (OPR6). Außerdem wird die Schwerpunktsetzung als wirkungslos angesehen, wenn die dortigen Akteure nicht ausreichend Eigenmittel zur Verfügung haben.

Im ILEK der Region Ostprignitz-Ruppin wird auch das Ziel formuliert, die Gewerbestandorte zu konzentrieren (FUGMANN JANOTTA/PL3 2005, S. 21). Allerdings ist der Anteil der freien Fläche in den ausgewiesenen Gewerbegebieten sehr hoch und es wurden bislang keine Aktivitäten zur Konzentration auf wenige Standorte unternommen (ebd., S. 18).

Hypothese 2.4: Die unzureichende finanzielle Ausstattung der zentralen Orte führt zu einer Reduktion ihrer Anzahl und zu einer Konzentration ihrer Funktionen auf weniger Zentren.

In der Studie zur Daseinsvorsorge und Wettbewerbsfähigkeit in der Altmark wird die Reduktion der Anzahl zentraler Orte empfohlen, weil die hohe Anzahl insbesondere von Grundzentren bei rückläufiger Bevölkerungszahl als nicht tragfähig gilt (VOIGT et al. 2007, S. 42 ff.). Diese Reduktion soll durch mobile und flexible Angebote kompensiert werden. Im Rahmen der IBA wurden solche Ansätze diskutiert und konzeptionelle Überlegungen dazu gemacht (HANSESTADT STENDAL 2008). Eine Einigung konnte jedoch nicht erzielt werden, da die Gemeinden den Bestand ihrer Funktionen sichern möchten (LKS5).

Hypothese 2.5: Die weitreichende kommunale Planungshoheit und die Erlaubnis einer bedarfsgerechten Baulandausweisung verhindern eine Konzentration der Siedlungsentwicklung auf den Bestand.

Auch wenn die Initiative Rodachtal das Ziel verfolgt, die Ortskerne zu stärken und die Innenentwicklung zu fördern, können die Gemeinden widersprechende Aktivitäten unternehmen, was sie auch in Form von Neuausweisungen am Ortsrand tun. Durch das Projekt Siedlungs- und Flächenmanagement sollen die Baulücken, Brachflächen, leerstehenden Wohnungen und der absehbare Leerstand erhoben werden. Die Hoffnung besteht darin, dass durch die Aufbereitung der Daten und ihre Visualisierung den Gemeinden die Potenziale des Bestandes deutlich werden und kontraproduktive Handlungen künftig unterlassen werden (IR5). Ein solches Monitoring ist dann eine Argumentationshilfe, keine neuen Baugebiete mehr auszuweisen oder selbst aktiv zu werden und seniorengerechte, kleine Wohnungen im Bestand einzurichten (IR4).

Im Landkreis Stendal und in der Regionalentwicklung Ostprignitz-Ruppin wird die Siedlungsentwicklung kaum thematisiert. Dies deutet darauf hin, dass die Gemeinden bevorzugt autonom handeln und ihre Baulandpolitik nicht regional abstimmen möchten.

Hypothese 2.6: Um einkommensstarke Einwohner, Beschäftigte und Unternehmen zu gewinnen, weisen die Gemeinden weitere Neubauflächen aus.

In der Initiative Rodachtal besteht teilweise die Ansicht, dass mit der Ausweisung von Gewerbeflächen Unternehmen und Arbeitsplätze angezogen werden können. Infolge-

dessen sollen Einwohner zuwandern (IR5). Andere Akteure halten dieses Vorgehen aber für wenig aussichtsreich (IR3).

Externe Experten empfehlen den Akteuren im Landkreis Stendal subventioniertes Bauland bereitzustellen, um Familien anzuziehen (VOIGT et al. 2007, S. 22 ff.). In derselben Studie wird allerdings auch die Stärkung der Ortskerne, Innenentwicklung und der Rückbau vom Ortsrand empfohlen.

Hypothese 2.7: Um finanzierbare Grundstücke anzubieten und dem Wunsch vieler Bürger nach dem Eigenheim mit großem Garten nachzukommen, weisen die Gemeinden weitere Neubauf Flächen aus.

Auch wenn das offizielle Ziel der Initiative Rodachtal in der Konzentration auf die Ortskerne und den Gebäudebestand besteht, sieht das Handeln der Gemeinden häufig anders aus (IR1). Selbst die Gemeinden, die dieses Ziel verfolgen, würden bei bestehendem Bedarf weitere Flächen ausweisen, um keinen Einwohner zu verlieren, der nicht im Ortskern wohnen möchte (IR3). Außerdem sollen weiterhin vor allem kleinere Ausweisungen gemacht werden, um Lücken zu schließen und das Siedlungsgebiet abzurunden (IR5). Auf diese Weise soll die Zersiedlung und die Entstehung homogener Wohngebiete vermieden werden. Die Gemeinde Itzgrund aus dem Rodachtal setzt Familienfreundlichkeit mit der Bereitstellung günstigen Baulandes gleich. Daher hat sie ein entsprechendes Familienförderprogramm aufgelegt (KLICH/NEUMANN 2008, S. 50). Auch die Gemeinde Ahorn betreibt ein Programm zur Förderung des Baulanderwerbs von Familien mit Kindern, um ihre Restflächen zu vermarkten (IR5). Kommunen betreiben diese Politik, weil sie in der öffentlichen Kritik stehen und sehr leicht mit der Aussage bestehen können: „Unsere Kinder sollen in der eigenen Gemeinde bleiben und dafür brauchen wir billiges Bauland“ (IR5). Während im bayrischen Teil bereits vor einigen Jahren große Neubaugebiete ausgewiesen wurden, entstehen solche Gebiete aktuell in den Thüringer Gemeinden (IR1; IR5).

Vor dem Hintergrund der Alterung denken jedoch einige Gemeinden des Rodachtals um. Es wird zunehmend erkannt, dass ältere Menschen kleinere Wohnungen ohne großes Grundstück und in der Nähe von Versorgungseinrichtungen bevorzugen (IR3). Die Senioren brauchen meist nicht mehr viel Raum, möchten sich nicht um große Wohnungen und Grundstücke kümmern und möchten oder können nicht mehr weit zu Versorgungseinrichtungen fahren. Deswegen sollen verstärkt kleinere Altbauwohnungen in den Ortskernen vermarktet werden. Ein Grund dafür besteht auch darin, dass der Leerstand in den Ortskernen zunimmt und die Nachfrage nach Neubauf Flächen auf Grund der Bevölkerungsentwicklung abnimmt (IR1; IR4). Außerdem wird der Neubau nicht mehr über die Eigenheimzulage doppelt so hoch gefördert wie der Altbau, so dass die finanziellen Anreize geringer werden.

In Ostprignitz-Ruppin ist einigen Akteuren klar, dass die Bevölkerungszahl nicht ausreicht, um den Wohnungsbestand auszulasten (OPR4). Dennoch verfolgen die Gemeinden weiterhin die Politik, dass jeder sein Eigenheim neu bauen darf und soll. Dazu werden weiterhin Neubaugebiete ausgewiesen und Baugenehmigungen erteilt. Dabei spielt auch das Ressortdenken eine Rolle, wenn die Siedlungs- und Infrastrukturentwicklung unabhängig voneinander geplant werden.

Hypothese 2.8: Das Interesse insbesondere der Gemeinden, die Fördergeldzuflüsse im eigenen Verantwortungsraum zu maximieren, verhindert eine Konzentration der Wirtschaftsförderung auf Schwerpunkträume.

In der Initiative Rodachtal, dem Landkreis Stendal und der Regionalentwicklung Ostprignitz-Ruppin sind alle Akteure stark an der Maximierung der eingeworbenen Fördergelder interessiert (IR3; IR4; IR5; LKS1; LKS2; LKS4; OPR1; OPR2; OPR5; OPR6). Die Gemeinden sehen die Höhe der akquirierten Fördergelder als entscheidendes Erfolgskriterium an und versuchen so viele Projekte wie möglich fördern zu lassen. Selbst in der Regionalentwicklung Ostprignitz-Ruppin, in der die Ausweisung von Schwerpunkträumen vorgegeben wurde, sollten in allen Gemeinden möglichst große Flächen dazu gehören und möglichst alle Vorhaben in den Räumen enthalten sein, um keine Akteure von der Förderung auszuschließen.

Hypothese 2.9: Die regionalen Akteure orientieren sich am Ziel einer dezentralen Versorgung, um die Chancengleichheit und die gesellschaftliche Teilhabe der eingeschränkt Mobilien, insbesondere der wachsenden Zahl von Senioren, zu verbessern.

In der Initiative Rodachtal wird das Ziel einer dezentralen Versorgung möglichst in der Fläche verfolgt (KLICH/NEUMANN 2008, S. 66). Wie z. B. mit dem Projekt zur Einrichtung eines Dorfladens soll insbesondere die Lebensqualität der Senioren erhöht werden (IR3).

Im Landkreis Stendal wird darauf geachtet, das Kulturangebot möglichst dezentral zu gestalten (LKS6). Dadurch sollen die Zugangsbarrieren so gering wie möglich gehalten werden, so dass die Nutzerzahlen trotz Bevölkerungsrückgang möglichst konstant bleiben. Dieses Angebot wird für unerlässlich gehalten, da die Gemeinden ihr dezentrales Angebot zunehmend ausdünnen und die kulturellen Angebote für die persönliche Entwicklung der Menschen wichtig sind. Ein wichtiges Argument für die Begründung dieses dezentralen Angebotes besteht darin, dass die Menschen, die in den abgelegenen Orten leben, sonst doppelt zahlen müssten: den Eintritt und die Fahrt. Außerdem wird angenommen, dass die Menschen das Angebot eher nutzen, wenn es leicht zu erreichen ist.

Ähnliche Überlegungen gibt es in der Nahverkehrsplanung. Mit Hilfe von Markttreffs sollen die Versorgungsangebote zu den Nutzern gebracht und so die Fahrt unnötig werden (LKS1). Dieses Vorhaben wird allerdings momentan noch nicht durch die poli-

tischen Akteure unterstützt, da diese die Kosten zu hoch und die Nachfrage zu niedrig einschätzen.

Auch in der Regionalentwicklung Ostprignitz-Ruppin verfolgen die Akteure das Ziel einer dezentralen Versorgung (OPR2; OPR5; OPR6). Allerdings gibt es dazu noch keine regionalen Projekte. Lediglich die Gemeinden versuchen ihre Einrichtungen und vor allem ihre Schulen, so lange wie möglich zu halten, um die Schulwege möglichst kurz zu halten. Im Rahmen der Regionalinitiative wurde eine kleine Privatschule bei baulichen Maßnahmen unterstützt. Die Idee für weitere kleine Schulen wurde diskutiert, die aber nicht über die Leader-Richtlinie förderfähig sind und keine Aussicht auf Genehmigung durch das Schulamt haben, weil sie in Konkurrenz zu den bestehenden öffentlichen Schulen treten. Darüber hinaus gab es Überlegungen für dezentrale und mobile Angebote, die sich aber im Rahmen der Vorschriften und der wirtschaftlichen Tragfähigkeit nicht realisieren ließen, wie z. B. eine mobile Bank, die in einer Gemeinde die Filialschließung kompensieren sollte. Mobile Fahrzeuge sind nicht förderfähig, auch wenn Ausnahmen möglich sind (MINISTERIUM FÜR LÄNDLICHE ENTWICKLUNG, UMWELT UND VERBRAUCHERSCHUTZ 2008a, Punkt 2.9.6; OPR1; OPR2). Diese Regelung wurde eingeführt, nachdem der erste Antrag für einen Harvester, der in der Holzernte eingesetzt wird, genehmigt werden musste und das Ministerium eine Flut von Anträgen befürchtete. Insgesamt besteht also das Motiv, ein dezentrales Angebot zu schaffen. Dieses Ziel spiegelt sich bislang aber noch kaum in Projekten wieder.

Hypothese 2.10: Die Ausweisung von Bauland weit über den Bedarf hinaus in der Vergangenheit erschwert eine regionale Strategie der Bestandsentwicklung.

In der Initiative Rodachtal wurden vor einigen Jahren insbesondere im bayrischen Teil umfangreiche Wohnbauflächen ausgewiesen (KLICH/NEUMANN 2008, S. 37 ff.). Der Anlass war eine neue Regelung, die die Schaffung von Ausgleichsflächen bei der Ausweisung von Baugebieten vorschreibt (IR5). Deshalb haben die Gemeinden noch vor in Kraft treten dieser Regel Gebiete ausgewiesen. Dabei haben viele Gemeinden Flächen gekauft. Dieses investierte Kapital soll zunächst erwirtschaftet werden, so dass die Neubauflächen noch weiter vermarktet werden und die Strategie der Bestandsentwicklung verzögert verfolgt wird. Außerdem sind noch viele Flächen in den ausgewiesenen Gewerbegebieten vorhanden, die zunächst aufgefüllt werden sollen, bevor gemeinsame Gewerbegebiete geplant werden (IR3). Bei weiterem Bedarf wäre aber die gemeinsame Ausweisung mit einer Nachbargemeinde denkbar.

6.2.3.3 Akteurskonstellationen

Hypothese 3.1: Die Beteiligung nicht-öffentlicher Akteure erfolgt auf Grund der Förderbedingungen in den regionalpolitischen Programmen.

In der Initiative Rodachtal findet eine breite Einbindung regionaler Akteure statt, weil es als Fördergrundsatz von Leader vorgegeben ist (KLICH et al. 2008, S. 45). Förder-

voraussetzung ist die Einbeziehung der Bevölkerung über einen offenen Bottom-up-Prozess in einer LAG, deren Entscheidungsgremium aus mindestens 50 % nicht-öffentlicher Akteure besteht (BAYRISCHES STAATSMINISTERIUM FÜR LANDWIRTSCHAFT UND FORSTEN 2008, Punkt 3.4.1, Anhang A2). Außerdem soll insbesondere auf die Beteiligung des land- und forstwirtschaftlichen Berufsstandes geachtet werden. Bei der ILE in Bayern sollen hingegen die Gemeinden als demokratisch legitimierte Vertreter die zentralen Akteure sein (IR6). Es wird davon ausgegangen, dass sich Gemeinden einfacher auf eine gemeinsame Linie einigen können als eine Vielzahl heterogener Akteure, die Partikularinteressen vertreten. Hier können aber auch weitere Akteure z. B. in Arbeitskreisen beteiligt werden, die dann durch eine Gemeinde begleitet werden. Das Amt für ländliche Entwicklung hat den Akteuren der Initiative Rodachtal im Rahmen einer Veranstaltung der Schule für Dorf- und Flurentwicklung Klosterlangheim diese Akteurskonstellation nahegelegt. Die regionalen Akteure haben diese aus Sicht des Amtes ideale Organisationsstruktur übernommen.

Für die Regionalinitiativen im Land Sachsen-Anhalt gelten ähnliche Regelungen (MINISTERIUM FÜR LANDWIRTSCHAFT UND UMWELT 2008, Punkt A4.1.2, A4.2.7). Außerdem wird im Leader-Konzept der LAG Mittlere Altmark angeregt, Public Private Partnerships und ehrenamtliches Engagement zu fördern, weil dies von den übergeordneten Ebenen zur Anpassung an den Demographischen Wandel gefordert wird (SCHLÜSELBURG 2007, S. 12). Für solche Aktivitäten scheinen sich die regionalen Akteure einen leichteren Zugang zu Fördermitteln zu versprechen.

Die Förderung von unternehmerischen Aktivitäten in der Wirtschaftsförderung ist meist an den Status von KMU gebunden (LKS3). Auf der anderen Seite ist es deutlich leichter, die großen Unternehmen an Entwicklungsprozessen zu beteiligen, um die Gruppe überschaubar zu halten.

Das Land Sachsen-Anhalt fördert Freizeitangebote für Kinder und Jugendliche durch ehrenamtliche Gruppenleiter (LKS6). Solche Angebote der Kinderbetreuung können insbesondere über den Kreissportbund im Sportbereich gefördert werden. Darüber hinaus ist es allerdings schwierig, finanzielle Unterstützung zu erhalten. Im Kulturbereich werden zwar regelmäßig inhaltlich wertvolle Programme aufgelegt, diese sind aber zeitlich stark begrenzt. Dadurch wird die nötige Kontinuität verhindert und die Gruppen fallen in den Förderpausen auseinander.

Für die Regionalentwicklung Ostprignitz-Ruppin sind die ILE- und Leader-Mittel ebenfalls an die Beteiligung von nicht-öffentlichen Akteuren gebunden (MINISTERIUM FÜR LÄNDLICHE ENTWICKLUNG, UMWELT UND VERBRAUCHERSCHUTZ 2008a, Punkt 6.2; MINISTERIUM FÜR LANDWIRTSCHAFT, UMWELTSCHUTZ UND RAUMORDNUNG 2005, Punkt 6.1, 6.2). Außerdem sollen die Mittel aus dem goldenen Plan zur Förderung der Sportinfrastruktur durch die Sportvereine beantragt werden (OPR5).

Hypothese 3.2: Die regionalen Akteure schätzen die Leistungsbereitstellung durch private Anbieter besonders gut ein, wodurch Privatisierungen vorgenommen und PPP eingeführt werden.

Das Altenheim des Landkreises Stendal wurde privatisiert, weil davon ausgegangen wird, dass ein privater Akteur die Leistung kostengünstiger anbieten kann (LKS2). In den anderen beiden Fällen sowie in anderen Bereichen des Landkreises Stendal wird jedoch nicht über Privatisierungen oder PPP nachgedacht.

Hypothese 3.3: Die Finanzknappheit öffentlicher Haushalte führt zur verstärkten Nutzung nicht-öffentlicher Ressourcen.

Die Erschließung zusätzlicher Ressourcen in der Initiative Rodachtal ist ein entscheidender Grund, warum die Beteiligung weiterer Akteure und insbesondere der Bürger gefördert wird. Außerdem lassen sich bestimmte Projekte kommerziell gar nicht realisieren, wie z. B. die Erstellung des Radwegekonzeptes durch das systematische Abfahren und Bewerten der Wege. Zu Beginn der Initiative wurde das Regionalmanagement mit der Umsetzung von Projekten überlastet, so dass die Initiative zu der Erkenntnis kam, den regionalen Entwicklungsprozess auf eine breitere Basis zu stellen (REGIONALMANAGEMENT INITIATIVE RODACHTAL E.V. 2005, S. 9 f.). Das Problem besteht darin, dass die beteiligten Bürger Projekte vorschlagen, für die die Gemeinden kein Geld zur Verfügung stellen können oder wollen (IR3). In der Folge ziehen sich Bürger immer wieder demotiviert und enttäuscht aus dem Entwicklungsprozess zurück. Deshalb wird es als wichtig angesehen, die realisierten Projekte gut zu kommunizieren, um den Bürgern zu vermitteln, dass trotzdem Erfolge unter Einbeziehung von Bürgern zu verzeichnen sind, und um neue Bürger zur Teilnahme zu bewegen.

In der Initiative Rodachtal werden vor allem in den Arbeitskreisen Projekte entwickelt, die ehrenamtlich umgesetzt werden können (IR1; IR3). Solche Projekte werden auch meist von den Gemeinden unterstützt. Teilweise gibt es private Sponsoren, die Projekte finanziell und mit Sachspenden unterstützen. So wird z. B. das Baumaterial für das Lehmbauseminar von einer deutschlandweit aktiven Lehmbaufirma gesponsert, die sich eine positive Werbung davon verspricht. In der Folge lässt sich die Teilnehmergebühr niedrig halten.

Die Beteiligung der Unternehmen in den regionalen Entwicklungsinitiativen des Landkreises Stendal wird auch deshalb für wichtig angesehen, da den Unternehmen eher die Kenntnis über wirtschaftliche und sinnvolle Maßnahmen beigegeben wird (LKS4). Dadurch können öffentliche Mittel effizienter eingesetzt werden. Diese Orientierung spielt auch in der Regionalentwicklung Ostprignitz-Ruppin eine wichtige Rolle (OPR5). Forderungen von Unternehmen werden immer versucht nachzukommen.

Der Landkreis Stendal versucht Bürgerengagement zu unterstützen (LKS2). Dabei erhalten Initiativen, die sich an den Landkreis wenden, finanzielle Hilfen. Die Aktivie-

nung von ehrenamtlichem Engagement wird aber nicht verfolgt. In der Regionalentwicklung Ostprignitz-Ruppin wird es teilweise als entscheidend angesehen, die Bürger, und zwar insbesondere die älteren, dazu zu motivieren, sich selbst zu helfen (OPR2). In der Praxis gestaltet sich diese Überzeugungsarbeit aber sehr mühselig. Die Gemeinden haben teilweise Schwierigkeiten, die Eigenmittel aufzubringen, um die Förderprogramme nutzen zu können (OPR6). Deshalb werden auch Ressourcen anderer Akteure gesucht. Allerdings haben auch die Unternehmen kaum finanzielle Handlungsspielräume (OPR2).

Hypothese 3.4: Die Reaktion auf den Demographischen Wandel erfordert die Beteiligung der regionalen Unternehmen, da die Kompetenzen der öffentlichen Akteure in entscheidenden Bereichen, wie der Fachkräftesicherung oder der Vereinbarkeit von Familie und Beruf, begrenzt sind. (neue Hypothese)

Die Initiative Rodachtal geht davon aus, dass zur Sicherung des Fachkräftebedarfs die Kooperation mit den Unternehmen entscheidend ist, da sie von der Beschäftigungsperspektive, dem Lohnniveau und nur zum Teil von der Wohnortattraktivität abhängig ist (KLICH/NEUMANN 2008, S. 70). Ähnlich ist es im Landkreis Stendal, in dem die Unternehmen überzeugt werden müssen, potenziellen Rückwanderern längerfristige Verträge anzubieten (LKS3). Insgesamt wird davon ausgegangen, dass beim Thema Demographischer Wandel die Unternehmen eine wichtige Rolle spielen und verstärkt einbezogen werden sollten (IR5). Neben dem Thema Fachkräftemangel spielen diese Akteure auch bei der Vereinbarkeit von Familie und Beruf sowie dem Angebot von Arbeitsplätzen für Frauen eine wichtige Rolle (IR3; IR4)

Hypothese 3.5: Ehrenamtliches Engagement erfordert, dass es durch die regionalen Entwicklungsinitiativen zugelassen und gefördert wird. (neue Hypothese)

In der Initiative Rodachtal wird der Bottom-up-Prozess gefördert, indem die Arbeitskreise interessierten Akteuren und Bürgern offen stehen, diese über ein eigenes Budget verfügen, Feste und Veranstaltungen für die Aktiven durchgeführt werden, eine gezielte Öffentlichkeitsarbeit durchgeführt wird, öffentliche Anerkennung und wirtschaftliche Vorteile (geplante Rodachtal-Card) gewährt werden (IR4). Außerdem wird davon ausgegangen, dass die Verbundenheit mit der Heimat und die regionale Mentalität das ehrenamtliche Engagement unterstützen (REGIONALMANAGEMENT INITIATIVE RODACHTAL E.V. 2005, S. 2, 9 f.). Dabei wären die meisten ehrenamtlichen Projekte ohne die organisatorische und finanzielle Hilfe der Gemeinden nicht durchführbar, so dass diese Hilfe entscheidend für das ehrenamtliche Engagement ist (IR1). In der Regionalentwicklung Ostprignitz-Ruppin gehen einige Akteure auch davon aus, dass das ehrenamtliche Engagement zugelassen und gefördert werden muss (OPR2). Dazu fehlen aber in dieser Region häufig das Personal, die Finanzmittel und die Bereitschaft.

Hypothese 3.6: Bürger engagieren sich vor allem dann stark, wenn es einen aktuellen Anlass gibt, wie insbesondere die Ausdünnung des Versorgungsangebotes. (neue Hypothese)

Neben Proteststellungen von Betroffenen, wie z. B. bei Schulschließungen (LKS6; OPR2), wird auch die Bereitstellung der Leistung in Eigenleistung möglich. Beispiel hierfür ist der Dorfladen im Rodachtal, der nach der Schließung eines kleinen Ladens und eines Getränkemarktes im Ort durch Umbaumaßnahmen und Leitung im Ehrenamt möglich wurde (IR3). Ein weiteres Beispiel ist der Bürgerbus in Ostprignitz-Ruppin, der in Folge der Diskussionen über die Stilllegung einer Bahnverbindung eingerichtet wurde (OPR1; OPR2; OPR5).

Hypothese 3.7: Die Verlagerung von Aufgaben auf die Bürger kann nicht in jedem Fall durchgeführt werden, weil sich viele Aufgaben nicht für die Selbsthilfe eignen.

Die Bürger in der Initiative Rodachtal sehen beim Thema Demographischer Wandel vielfach andere Akteure in der Verantwortung. Zur Einrichtung eines Wohnprojektes für altengerechtes oder generationenübergreifendes Wohnen muss ein Investor gefunden werden, was kaum von Bürgern geleistet werden kann (IR6). Beim Thema Daseinsvorsorge werden die Gemeinden in der Verantwortung gesehen.

Für die Einführung eines Bürgerbusses wird ein längerfristiges ehrenamtliches Engagement für entscheidend gehalten (PTV 2008, S. 32). Das bedeutet, dass der Landkreis Stendal erst über diese Maßnahme nachdenkt, wenn genügend Bürger ihre Bereitschaft zum dauerhaften Engagement signalisieren.

Darüber hinaus begrenzt die Gefahr von Konkurrenz zu den kommerziellen Angeboten den ehrenamtlichen Betrieb von Versorgungseinrichtungen (LKS4). In der Vergangenheit gab es Beispiele, bei denen durch die öffentliche Förderung und ehrenamtlichen Betrieb von Dorfgemeinschaftshäusern andere Einrichtungen verdrängt wurden. Das gleiche Problem wird in der Regionalentwicklung Ostprignitz-Ruppin gesehen. Die Einrichtung von Dorfläden konkurriert mit dem privatwirtschaftlichen Einzelhandel und die Einführung von Bürgerbussen mit den Busunternehmen (OPR1; OPR2).

Hypothese 3.8: Nicht-öffentliche Akteure beteiligen sich nicht, da sie kein Interesse an Konzeptentwicklungen und Leitbilddiskussionen haben, sondern allenfalls an Projekten.

In der Initiative Rodachtal wird davon ausgegangen, dass die nicht-öffentlichen Akteure kein Interesse an strategischen Überlegungen haben (IR5). In der Folge wurde die Organisationsstruktur entsprechend geformt. Das Problem besteht dann darin, dass das Thema Demographischer Wandel auf der strategischen Ebene diskutiert wurde und Aktivitäten von den Gemeinden eingeleitet wurden, während die Akteure in den Arbeitskreisen das Thema bislang noch nicht aufgenommen haben. Dabei spielt auch

der Begriff Demographischer Wandel eine Rolle, der insbesondere den Bürger zu abstrakt scheint.

In der Initiative Rodachtal gestaltet sich die Einbindung von Unternehmen als relativ schwierig (IR4). Allgemeine Unternehmerforen reichen nicht aus, um diese zu motivieren. Die Unternehmen werden überhäuft mit solchen Anfragen, so dass sie bei ständiger Teilnahme nicht mehr zum eigentlichen Arbeiten kämen. Außerdem möchten die Unternehmen nicht immer wieder ihre Probleme vortragen und diskutieren, während sie doch nicht gelöst werden. Für diese strategischen Überlegungen lassen sich die Unternehmen kaum gewinnen. Die Mitarbeit wird allerdings leichter, wenn es um konkrete Projekte geht, die z. B. durch Sponsoring unterstützt werden können. Wenn Unternehmen kontaktiert werden, sollte bereits bei der Einladung klar sein, worum es sich handelt und welchen Nutzen das Unternehmen davon hat. Konkrete Ideen sollten also bereits vorhanden sein.

Auch im Landkreis Stendal gilt es als schwierig, privatwirtschaftliche Akteure zu beteiligen. Die Erfahrungen aus dem Ausbildungsbeirat zeigen, dass es schwierig ist, diese Akteure zu motivieren (LKS3). Es muss ein direkter Nutzen für die Unternehmen erkennbar sein. Außerdem soll die Anzahl der Beteiligten auf 10-20 Unternehmen begrenzt werden, um nicht zum „Debattierklub“ zu werden. Die kleineren Unternehmen sollen dabei durch die Kammern vertreten werden.

Im ILE-Prozess der Altmark beteiligen sich relativ viele Unternehmen (LKS4). Dazu wird es als wichtig angesehen, die Unternehmen nicht mit zu vielen Veranstaltungen zu überlasten. Außerdem sollen Unternehmen die Möglichkeit bekommen, sich selbst darzustellen. Daher werden Veranstaltungen in Unternehmen durchgeführt, bei denen auch das Unternehmen durch z. B. eine Führung präsentiert wird.

Die Erfahrungen aus der Regionalentwicklung Ostprignitz-Ruppin zeigen, dass nicht-öffentliche Akteure zu einem konkreten Projekt persönlich angesprochen werden müssen (OPR5). Von alleine melden sich lediglich die Akteure, die ein Interesse an der Umsetzung eines eigenen geplanten Projektes haben.

Hypothese 3.9: Der Einfluss der übergeordneten Ebenen ist vor allem bei der Finanzierung von regionalen Maßnahmen sehr groß, weil sich die regionalen Akteure eng an den Förderprogrammen orientieren und eine Subventionsmentalität aufweisen.

Die regionalen Akteure der Initiative Rodachtal sind stark auf Fördermittel übergeordneter Stellen angewiesen, da in der Region wenig eigene Mittel vorhanden sind (IR5). Dies trifft in besonderem Maße auf die Thüringer Gemeinden zu, die relativ klein sind und kaum über freie Mittel verfügen. Ohne Förderung wären größere Projekte nicht umsetzbar. Deshalb werden auch die Förderbehörden über die Steuerungsgruppe einbezogen. Wenn durch eine gewisse Fokussierung eines Projektes eine Förderung möglich wird, wird dies auch entsprechend berücksichtigt. „Ich bau lieber da eine

Straße, wo ich eine Förderung von 50 % bekomme als eine eigenfinanzierte“ (IR5). Die Förderinstrumente sind darüber hinaus relativ breit angelegt, so dass es kaum inhaltliche Einschränkungen gibt, die eine Förderung unmöglich machen. Die Betonung entsprechender Inhalte reicht meist aus, um die eigenen Projekte in den Förderprogrammen unterzubringen. Dennoch wünschen sich die regionalen Akteure eine flexiblere Gestaltung der Richtlinien, damit die Förderung einfacher beantragt werden kann und weil damit das Vertrauen in die regionalen Akteure untermauert würde. Auf Grund der bürokratischen Vereinfachung und der Unabhängigkeit von übergeordneten Behörden würden sich die regionalen Akteure die Einführung eines echten Regionalbudgets wünschen (IR4).

Die Initiative Rodachtal ist allerdings nicht vollkommen von Fördergeldern abhängig (IR4). Das Regionalmanagement konnte fast ein Jahr lang nicht durch übergeordnete Programme gefördert werden. In dieser Zeit haben die Gemeinden diesen etwas verringerten Betrag übernommen. Außerdem sind die Thüringer Gemeinden im Rahmen des flächendeckenden Ansatzes automatisch in der Leader-Region Hildburghausen-Sonneberg Mitglied und müssen Beiträge zahlen. Da sie dennoch in der Initiative Rodachtal verbleiben, wird deutlich, dass sie nicht nur an Leader-Mitteln interessiert sind. Die Förderprogramme spielen keine große Rolle bei der strategischen Ausrichtung und Projektentwicklung. Wenn es aber darum geht, welche Projektideen aus dem Pool tatsächlich umgesetzt werden, sind die Programme entscheidend. Auch wenn einzelne Förderprogramme nicht relevant sind für die strategischen Überlegungen, so spielen Trends auf den übergeordneten Ebenen, wie z. B. Demographischer Wandel oder regionale Kooperation, doch eine Rolle für die Regionalinitiative, weil sich diese Trends dann auch in den einzelnen Programmen wiederfinden.

Der Landkreis Stendal ist bei seinen Aktivitäten in hohem Maße von Förderprogrammen abhängig. „Ohne Förderprogramme könnten wir hier zumachen“ (LKS2). Wenn neue Förderprogramme aufgelegt werden, wird meist dafür gesorgt, dass die Kofinanzierung bereitgestellt wird. Das Kursangebot der Kreisvolkshochschule richtet sich zunehmend nach den durch das Land förderfähigen Kursen (LKS6). Außerdem werden im kulturellen Bereich Freizeitaktivitäten für Kinder und Jugendliche stark durch Förderprogramme bestimmt, die nach deren Auslaufen nicht weitergeführt werden. Im Bereich des ÖPNV versucht der Landkreis ebenfalls die Investitionsprogramme des Landes auszunutzen (LKS1). Zum Beispiel wird aktuell ein Fahrgastinformationssystem an den Haltestellen gefördert.

In der Wirtschaftsförderung des Landkreises Stendal wird versucht, die Aktivitäten nicht von Förderprogrammen abhängig zu machen (LKS3). Deshalb werden Maßnahmen auch ohne Förderung umgesetzt, insbesondere wenn private Unternehmen diese fordern und unterstützen. Dabei bemängeln die regionalen Akteure den teilweise feh-

lenden Förderwillen der Landesbehörden, wie z. B. durch das Landwirtschaftsministerium im Feld des Fachkräftemangels.

In den regionalen Entwicklungsinitiativen des Landkreises Stendal spielen die Förderprogramme insbesondere für größere Projekte eine entscheidende Rolle (LKS4). Das Regionalmanagement würde es vorziehen, die Konzept- und Projektentwicklung an den regionalen Potenzialen und Engpässen auszurichten und anschließend entsprechende Fördermöglichkeiten zu suchen. Die regionalen Akteure haben meist kein Verständnis dafür und verfolgen in erster Linie das Ziel Fördergelder in die Region zu holen. Auch hier wünschen sich die regionalen Akteure ein Regionalbudget mit nur einer Förderrichtlinie, um wirklich selbständig agieren zu können.

Die Akteure der Regionalentwicklung Ostprignitz-Ruppin orientieren sich auch stark an den Förderprogrammen (OPR1; OPR2; OPR3; OPR5; OPR6). Da Projekte ohne Förderung kaum umsetzbar sind, werden nur solche Projekte entwickelt, die auch förderfähig sind. Außerdem werden Projektanträge so umformuliert, dass sie in die regionale Strategie passen und somit die Wahrscheinlichkeit auf Genehmigung möglichst hoch ist (OPR2). Viele Akteure sind nur deshalb Mitglied im Regionalverein geworden, weil sie ihr eigenes Projekt umsetzen und dafür Fördergelder erhalten möchten. Diese Einstellung erschwert die Arbeit im Verein, da viele Mitglieder nicht die Region entwickeln möchten und sich nach der Realisierung des eigenen Projektes zurückziehen. Zu Beginn der Leader-Periode kursierte das Gerücht, dass nur Mitglieder die Möglichkeit haben, Fördermittel zu bekommen. In der Folge sind viele Akteure in den Verein eingetreten. Insbesondere viele Landwirte sind Mitglied geworden, auch wenn sich im Nachhinein herausgestellt hat, dass die LAG nicht an der Vergabe der einzelbetriebliche Förderung beteiligt ist.

Hypothese 3.10: Die Bürger können nicht zur Mitarbeit motiviert werden, weil sie sich an einer Vollversorgungsmentalität orientieren.

In der Initiative Rodachtal sehen die Bürger vor allem im Bereich der Daseinsvorsorge zuerst die Gemeinden in der Pflicht, ausreichend Angebote bereitzustellen (IR6). In den regionalen Entwicklungsinitiativen des Landkreises Stendal engagieren sich keine einzelnen Bürger, sondern nur Vereine (LKS4). Die Beteiligung der Bürger wird als kaum möglich angesehen. Die Passivität der Bürger wird unter anderem mit der DDR-Erfahrung erklärt (OPR2). Die Bürger glauben, dass der Staat für alles zuständig ist und sich kümmern wird. Ehrenamtlich tätige Bürger werden ausgelacht, weil sie umsonst arbeiten. In der Bevölkerung herrscht die Meinung, dass Arbeit, die umsonst gemacht wird, nichts wert ist.

Den Bürger in der Region Ostprignitz-Ruppin wird eine Konsumhaltung unterstellt: „Gemeinde, ich bin hier und wenn du mich hier halten willst, dann musst du mir hier jetzt was bieten“ (OPR5). Die Gemeinden würden gerne Hilfe zur Selbsthilfe geben,

weil sie ihre Leistungen nicht dauerhaft finanzieren können. Die bisherigen Erfahrungen mit Bürgerbeteiligung und -engagement waren allerdings nicht sehr positiv, weil z. B. die Beteiligung schnell „eingeschlafen“ ist. Auch wenn das größte Ziel der regionalen Entwicklungsinitiative darin gesehen wird, die Akteure zu motivieren, besteht eine große Skepsis, ob das funktionieren kann. Es wird davon ausgegangen, dass es schwierig ist, die Bürger zu erreichen. Die bisherigen Erfahrungen zeigen, dass die Akteure erst abwarten, ob ein Projekt funktioniert und dann eher mitwirken. In erster Linie engagieren sich die, die ohnehin bereits etwas unternehmen und dafür Fördermittel haben möchten. Dadurch können sie eigenes Geld sparen oder vielleicht umfangreichere Maßnahmen umsetzen.

Hypothese 3.11: Die Beteiligung der nicht-öffentlichen Akteure bleibt gering, da die traditionell zuständigen öffentlichen Institutionen kein Interesse an einer Machtabgabe haben.

Die Gemeinden der Initiative Rodachtal sehen sich als die legitime Vertreter der Interessen ihrer Bürger (IR5). Sie glauben, die lokalen Strukturen am besten zu kennen und würden gegebenenfalls weitere nicht-öffentliche Akteure ansprechen. Ehrenamtliches Engagement z. B. für die Altenhilfe auf regionaler Ebene zu organisieren, halten sie für kaum möglich, da sich die Bedürfnisse und vorhandenen Strukturen zwischen den Gemeinden stark unterscheiden. Neben der starken Stellung der Gemeinden ist die regionale Entwicklungsinitiative auf die Genehmigung durch die Landesbehörden angewiesen, um die vielfach nötige Förderung zu erhalten (IR4). Um tatsächlich eine Eigenständigkeit zu ermöglichen, wäre die Einführung eines Regionalbudgets erforderlich.

Die Gemeinden und der Landkreis sind in erster Linie auf Grund der rechtlichen Regelungen für die Anpassung der Daseinsvorsorge an den Demographischen Wandel im Landkreis Stendal zuständig. „Es ist kommunale Aufgabe, die Voraussetzungen einer ausreichenden, kostengünstigen und möglichst wohnortnahen Grundversorgung, auch bei abnehmender Bevölkerungszahl und großmaschiger Siedlungsstruktur, zu verbessern und zu sichern“ (MINISTERIUM FÜR LANDESENTWICKLUNG UND VERKEHR DES LANDES SACHSEN-ANHALT 2008, S. 22). Die Gemeinden sind zuständig für die Finanzierung der Grundschulen und der Landkreis für alle weiteren Schulen (LKS6). Außerdem plant der Landkreis das Schulnetz und die Kindertagesstätten. Das Land und die Gemeinden finanzieren die Kindertagesstätten. Der Landkreis reicht dabei die Landesförderung an die Träger weiter. Der Landkreis erstellt die Nahverkehrsplanung und schreibt die entsprechenden Leistungen aus (LKS1). Auch hier vergibt er die Landesmittel. Wenn neue Altenheime eingerichtet werden sollen, muss der Landkreis eine positive Stellungnahme schreiben, damit Landesmittel wahrscheinlich werden (LKS2).

Die formal zuständigen Akteure sollen sich in erster Linie mit der Weiterentwicklung dieser Versorgungseinrichtungen beschäftigen (LKS6). Dabei fehlt oftmals noch die

Unterstützung durch die Leitung und die politischen Akteure im Landkreis Stendal. Von den Bürgern wird nicht erwartet, dass sie sich Gedanken über die längerfristige Zukunft machen. Die Akteure gehen davon aus, dass die Bürger im Rahmen anspruchsvoller Berufe und langer Pendelfahrten kaum zum bürgerschaftlichen Engagement in der Lage sind. Den Bürgern fehlen demnach oft die Zeit und die Möglichkeit zum regelmäßigen Engagement, was z. B. für Freizeitangebote für Kinder entscheidend ist.

Die endgültige Entscheidung über Förderzusagen für die regionalen Entwicklungsinitiativen des Landkreises Stendal liegt beim Amt für Landwirtschaft, Flurneuordnung und Forsten für die ILE und beim Landesverwaltungsamt für Leader (MINISTERIUM FÜR LANDWIRTSCHAFT UND UMWELT 2008, S. A6). Die regionalen Akteure wünschen sich die Einführung eines Regionalbudgets oder zumindest eine Genehmigungsbehörde in der Region, wodurch das Antragsverfahren vereinfacht werden könnte (LKS4).

Im Leader-Konzept Uchte-Tanger-Elbe wurden Projektideen aufgenommen, die von formalen Planungen abgedeckt werden, wie z. B. die Schulentwicklung oder das Zentrale-Orte-Konzept (LKS4). Diesen Projektideen wird kaum eine Realisierungschance gegeben, weil den beteiligten Akteuren die rechtlichen Kompetenzen und die finanziellen Ressourcen fehlen. Die regionalen Entwicklungsinitiativen werden teilweise von den Fachplanungen kaum wahrgenommen, weil auf zu vielen Ebenen Aktivitäten stattfinden, die miteinander verstrickt und die zu komplex sind (LKS1; LKS2).

Die Projektanträge der Regionalentwicklung Ostprignitz-Ruppin müssen ebenfalls von dem LVLF als Landesbehörde genehmigt werden (MINISTERIUM FÜR LÄNDLICHE ENTWICKLUNG, UMWELT UND VERBRAUCHERSCHUTZ 2008a, Punkt 7.2; MINISTERIUM FÜR LANDWIRTSCHAFT, UMWELTSCHUTZ UND RAUMORDNUNG 2005, Punkt 6.1). Auch wenn das Leader-Programm darauf abzielt, die Förderung unabhängiger von der Politik und Verwaltung zu gestalten, funktioniert dies in der Praxis kaum. Denn die Haushaltsmittel werden vom Ministerium auf die verschiedenen Maßnahmen aufgeteilt, das LVLF muss die Anträge genehmigen und der Landkreis versucht, politisch Einfluss zu nehmen (OPR2). Die Erfahrungen zeigen, dass für die Genehmigung eines Förderantrages neben der fachlichen Qualität auch die politische Unterstützung vor allem des Landrates wichtig ist. Außerdem besteht ebenfalls ein Problem darin, dass öffentliche Akteure z. B. für die Schulen, den Nahverkehr etc. zuständig sind und sich nicht von der LAG hineinreden lassen (OPR2; OPR5). Vieles wird auch von den übergeordneten Ebenen geregelt, so dass die regionalen Akteure keinen Handlungsspielraum haben (OPR4). Selbst im Tourismus sehen sich die Gemeinden als zentrale Akteure, um die touristische Infrastruktur (v. a. Rad- und Wanderwege) bereitzustellen, während die Unternehmen kaum investieren.

Die Förderung durch das LVLF ist auch deshalb interessant, weil die Fördersätze relativ hoch sind und weil das LVLF mit einer Regionalstelle in der Region vertreten ist

(OPR4). „Potsdam ist da schon oft zu weit weg.“ Das LVLF möchte sich nicht in den regionalen Diskussionsprozess einmischen und nicht wie in der ILE-Phase im regionalen Entscheidungsgremium vertreten sein. Zum einen sollen die regionalen Akteure unabhängig darüber entscheiden, was gut für ihre Region ist. Zum anderen haben die Erfahrungen gezeigt, dass sich durch die Beteiligung des LVLF die Diskussion stark um die Förderfähigkeit von Projekten, die nötigen Eigenmittel drehte und nicht mehr um die regionalen Ziele. Projektideen, bei denen des LVLF keine Fördermöglichkeit signalisierte, wurden von den regionalen Akteuren nicht mehr weiter verfolgt, auch wenn sie für sinnvoll gehalten wurden. In der Praxis orientieren sich die Maßnahmen zur regionalen Entwicklung trotzdem stark an dem, was das LVLF voraussichtlich bewilligt (OPR2; OPR6).

Hypothese 3.12: Die zivilgesellschaftlichen Akteure beteiligen sich kaum, da sich die Bürger ins Privatleben zurückgezogen haben, das Sozialkapital erodiert ist und die Vereine mit Nachwuchsproblemen zu kämpfen haben.

Im thüringischen Teil der Initiative Rodachtal herrscht auf Grund der Stasi-Vergangenheit großes Misstrauen innerhalb der Dorfgemeinschaften (IR1). Außerdem gibt es in der Region Probleme zwischen den Einheimischen und Zugezogenen, die selbst nach vielen Jahren immer noch als Fremde wahrgenommen werden. Teilweise engagieren sich aber vor allem die Zugewanderten, um sich ins Dorfleben zu integrieren und neue Ideen einzubringen.

Der Landkreis Stendal versucht Unternehmen anzulocken, die in anderen Regionen nicht gerne gesehen werden (LKS2). Die Bürger haben das Recht, dagegen ein Bürgerbegehren zu organisieren. Dies ist bislang aber noch nie passiert, da die Bürger froh sind, wenn Arbeitsplätze geschaffen werden. Eine weitere Hürde besteht darin, dass nicht nur mit Ja und Nein abgestimmt werden darf, sondern dass auch die Übernahme der bisherigen Kosten geklärt werden muss, die in umfangreichen Planungsverfahren relativ hoch sein können. Die geringe Bereitschaft zur Bürgerbeteiligung wird auch daran deutlich, dass selbst beim Auslegen der Pläne für das Zellstoffwerk kein Bürger eine Stellungnahme eingereicht hat. Eine ähnlich geringe Beteiligung kann in der Nahverkehrsplanung beobachtet werden. Die Vereine und weitere ehrenamtliche Tätigkeiten müssen zunehmend von Senioren getragen werden, weil die Jüngeren fehlen oder auf Grund langer Pendelfahrten keine Zeit haben (LKS2; LKS6).

Im Leader-Konzept der LAG Uchte-Tanger-Elbe werden Projektideen genannt, bei denen durch ehrenamtliches Engagement Versorgungseinrichtungen aufrechterhalten oder ausgebaut werden sollen. Die Umsetzung dieser Ideen ist allerdings noch völlig unklar (LKS4). Dabei spielt eine große Rolle, dass es erhebliche Befindlichkeiten zwischen den Bürgern in den Dörfern gibt.

In der Regionalentwicklung Ostprignitz-Ruppin wird ebenfalls die Erfahrung gemacht, dass es sehr schwierig ist, die Bürger zu aktivieren (OPR2). Ehrenamtlich tätige Bürger werden ausgelacht, weil sie umsonst arbeiten. In der Bevölkerung herrscht die Meinung, dass Arbeit, die umsonst gemacht wird, nichts wert ist. Die aktiven Bürger kommen überwiegend aus anderen Regionen und insbesondere Städten. Sie gelten eher als Außenseiter und werden von den übrigen Bewohnern als „Spinner“ abgetan. In dieser Region gibt es ebenfalls eine Kluft zwischen den Alteingesessenen und den Zugezogenen.

Hypothese 3.13: Gemeinden haben viele Ressourcen (Finanzen, Wissen und Kompetenzen), die sie zu den entscheidenden regionalen Akteuren machen. (neue Hypothese)

Die Gemeinden haben die nötigen Kompetenzen und Finanzen, um Projekte im regionalen Entwicklungsprozess umzusetzen (IR5; OPR5). Außerdem kennen die Gemeinden die relevanten lokalen Akteure und dienen als Schnittstelle zwischen den lokalen und regionalen Akteuren. Zum einen erhalten sie Informationen von den lokalen Akteuren über Bedarfe und zum anderen können sie diese Akteure gezielt ansprechen und zur Beteiligung motivieren. Die Gemeinde kann einem Thema die nötige Aufmerksamkeit verschaffen, um z. B. wie in der Gemeinde Ahorn geplant, Nachbarschaftshilfe in Bereichen der Altenbetreuung, die nicht durch die bestehenden Dienste abgedeckt werden, zu organisieren.

Hypothese 3.14: Die Verfahren zur Beantragung von Fördermitteln schrecken insbesondere zivilgesellschaftliche und privatwirtschaftliche Akteure ab. (neue Hypothese)

Die nicht-öffentlichen Akteure sind nicht so geübt mit der Antragstellung wie z. B. die Gemeinden (OPR2; OPR5). Außerdem sind bereits erhebliche Vorleistungen erforderlich, ohne dass eine Sicherheit auf Mittel bestünde. Insbesondere Unternehmen können kaum ihre Entscheidungen auf Unsicherheit, ob und wann Mittel fließen, aufbauen. „Der Unternehmer muss sich entscheiden, beschäftigt er sich mit dem Antrag oder geht er arbeiten und Geld verdienen“ (OPR2). Außerdem ist der Nachweis erforderlich, dass die Arbeitsplätze längerfristig bestehen bleiben und die geförderten Anlagen genutzt werden, damit die Gelder nicht wieder zurückgezahlt werden müssen (OPR2; OPR4). In einem sich stark wandelnden ökonomischen Umfeld ist dieser Nachweis allerdings nur schwer zu erbringen.

Hypothese 3.15: Die Unternehmen investieren nicht in der Region, weil die finanziellen Handlungsspielräume und die Gewinnaussichten angesichts rückläufiger Einwohnerzahlen gering sind. (neue Hypothese)

Die privatwirtschaftlichen Akteure in der Region Ostprignitz-Ruppin sind bislang kaum bereit, in der Region zu investieren (OPR5). Die regionalen Akteure gehen davon aus, dass diese Unternehmen wenig Hoffnung auf die zukünftige Entwicklung setzen. Teil-

weise fehlen auch die Unternehmen, die die Förderprogramme nutzen und Arbeitsplätze schaffen könnten (OPR2).

6.2.3.4 Interaktionsformen

Hypothese 4.1: Die Verstetigung von Verhandlungssystemen fördert die regionale Kooperation durch positive Erfahrungen in der Vergangenheit, positive Erwartungen an die Zukunft, Angst vor Vertrauensverlust, Regelungen zur Verteilung von Kosten und Nutzen sowie vielfältige Interdependenzen in anderen Bereichen.

Die Projekte der Initiative Rodachtal haben zu einer gewissen Anerkennung durch die regionalen Akteure und die Ministerien geführt (REGIONALMANAGEMENT INITIATIVE RODACHTAL E.V. 2005, S. 2). Im Laufe der Zeit hat sich Vertrauen zwischen den beteiligten Akteuren gebildet. „Als wichtigstes Ergebnis, neben allen projektbezogenen Erfolgen, ist die Etablierung einer Kultur der Kooperation in der Region zu benennen. Die Akteure, insbesondere auch die Entscheidungsträger auf kommunaler Ebene, sind in der Lage, durchaus auch divergierende Interessen zugunsten einer regionalen Gesamtlösung zu harmonisieren“ (INITIATIVE RODACHTAL E.V. 2007, S. 7). Die Akteure haben gelernt, dass sie auf gleicher Augenhöhe und fair miteinander umgehen müssen, weil sie sich beim nächsten Projekt wieder vertragen müssen (IR5). Die Erkenntnis hat sich durchgesetzt, dass zwar nicht immer alle von einem Projekt profitieren können, es aber trotzdem mittragen, weil in der Summe alle von der Kooperation profitieren (IR3). Die Akteure haben gelernt, dass sie auch ein Projekt mitfinanzieren müssen, wenn sie wenig Nutzen davon haben. Im Gegenzug können sie dann beim nächsten Mal ein eigenes Projekt durchsetzen oder weniger zahlen, als sie Nutzen davon haben. Durch diese Verstetigung der Kooperation können Tauschgeschäfte in die Zukunft verlagert werden. Außerdem haben sich Regelungen zur Verteilung von Kosten und Nutzen herausgebildet, die den Verhandlungsprozess entlasten. Z. B. ist grundsätzlich allen Beteiligten klar, dass sich Gemeinden, in denen der Tourismus kaum eine Rolle spielt, finanziell weniger an Tourismusprojekten beteiligen. Um diese Einstellung zu erreichen, war allerdings ein langwieriger Prozess nötig. Schließlich wurde die regionale Kooperation der Initiative Rodachtal im Regionalplan mit ihren Zielen langfristig festgeschrieben (KLICH et al. 2008, S. 6 f.).

Im Ausbildungsbeirat des Landkreises Stendal verbessert sich die Abstimmung zwischen den Akteuren mit zunehmender Dauer der Kooperation (LKS3). Insbesondere zwischen den Unternehmen und öffentlichen Einrichtungen entsteht ein Verständnis für die jeweils andere Position. Dadurch wird den Akteuren klar, warum die anderen teilweise nicht anders handeln können.

In der Altmark gibt es lange Erfahrungen mit regionalen Entwicklungsinitiativen (LKS4). Dadurch konnten bereits positive Erfahrungen gemacht werden und den Akteuren die Wirksamkeit demonstriert werden. Dennoch ist es häufig schwierig, die

relevanten Akteure zur Zusammenarbeit zu motivieren. Außerdem gibt es eine neue Findungsphase, wenn neue Ausschüsse in der neuen Förderperiode gebildet werden müssen. Die lange Dauer des Prozesses kann sich aber auch als Problem darstellen. Die vergangene Region-aktiv-Phase war stark von landwirtschaftlichen Themen und Akteuren dominiert. Die Vertreter dieses Sektors glauben, dass dies in der neuen Förderperiode so weiter geht. Davon wird ausgegangen, weil das Fördergeld vom Landwirtschaftsministerium kommt und somit den Landwirten zustehe. Die Vertreter der übrigen Sektoren haben wenig Verständnis für diese Orientierung.

In der Region Ostprignitz-Ruppin dauert der regionale Entwicklungsprozess ebenfalls bereits einige Zeit an. Dadurch konnte bereits etwas Erfahrung mit regionalen Netzwerken gesammelt werden (OPR1; OPR5). Dennoch stehen die regionalen Akteure noch am Beginn des Prozesses und müssen vielfach noch lernen, dass es nicht nur darum geht, eigene Projekte gefördert zu bekommen. Außerdem haben die neuen Arbeitsstrukturen in der Leader-Phase zu einer erneuten Findungsphase geführt, die noch nicht abgeschlossen ist (OPR2; OPR6).

Hypothese 4.2: Die Anreizsysteme der regionalpolitischen Förderprogramme und Landeszuweisungen lösen regionale Kooperationen aus.

Die Initiative Rodachtal hat sich nicht gegründet, um auf bestimmte Fördertöpfe zuzugreifen zu können (IR3). Dennoch hat die regionale Kooperation den Zugang zu Fördergeldern erleichtert. Insbesondere die grenzüberschreitende Kooperation hat die Initiative bei Ministerien bekannt gemacht und gilt als ein wichtiges Argument zur Einwerbung von Fördergeldern (IR4). Außerdem kann die Initiative ihre Lobby-Arbeit wesentlich effektiver durchführen als einzelne Akteure.

Dennoch behindern die Anreizsysteme auch die regionale Kooperation in der Initiative Rodachtal. Die Landesgrenze und damit verbunden die verschiedenen Verwaltungsstrukturen, Förderprogramme und Formalien erschweren das grenzüberschreitende Handeln (NEUMANN 2008, S. 7, 39). Die Kooperation der kommunalen Bauhöfe und im Bereich der Beschaffung ist daran gescheitert⁴² (IR6). Die zur Finanzierung des Regionalmanagements in Frage kommenden Förderprogramme sind meist sektoral ausgerichtet und nicht kompatibel mit dem Programm im anderen Land. Dennoch wird die Finanzierung des einen Teilraumes häufig von der Finanzierung des anderen durch

⁴² Weitere Beispiele für die Problematik der Verwaltungsgrenzen sind die Ausschilderung von Wanderwegen und der Bau einer Brücke (IR3). Wanderwege sollten im Rahmen einer Arbeitsbeschaffungsmaßnahme durch die Agentur für Arbeit beschilddert werden. Obwohl das eine Bundesbehörde ist, musste lange diskutiert werden, ob die Arbeiter auch über die Grenze gehen dürfen. Das zweite Beispiel betrifft den Bau einer kleinen Brücke über einen Grenzfluss zwischen zwei Gemeinden, Landkreisen, und Regierungsbezirken. Außerdem sollte die Brücke einen Gemeinde- mit einem Privatweg verbinden. Die Planungen haben auf Grund des Abstimmungsbedarfs zwischen den beteiligten Behörden ca. 20 Jahre gedauert.

das andere Land zur Bedingung gemacht. Dadurch wird die grenzüberschreitende Zusammenarbeit ernsthaft gefährdet.

Für die Akteure des Landkreises Stendal ist der Zugang zu Fördermitteln ebenfalls ein entscheidender Anlass zur Mitarbeit in der ILE bzw. den LAG (LKS2; LKS4). Im Land Sachsen-Anhalt werden Vorhaben zur Sicherung oder Verbesserung der Grundversorgung, die auf einer interkommunalen Vereinbarung beruhen oder die eine überörtliche Funktion aufweisen, bevorzugt gefördert (MINISTERIUM FÜR LANDWIRTSCHAFT UND UMWELT 2008, Punkt D4.2.3, E4.4).

In Ostprignitz-Ruppin war die Verabschiedung der ILE-Richtlinie der Anlass, dass die regionalen Akteure gemeinsam ein ILEK als Fördervoraussetzung erarbeitet haben (OPR5). Die Akteure wurden gezwungen, sich die Zeit zu nehmen, sich Gedanken zu den Stärken und Schwächen der Region sowie über Vernetzungsmöglichkeiten zwischen den Akteuren zu machen.

Hypothese 4.3: Die Bedeutungslosigkeit von Entscheidungen ermöglicht eine regionale Einigung.

Das Interesse an der Nahverkehrsplanung im Landkreis Stendal ist – abgesehen von der geplanten Veränderung der Schulanfangszeiten – relativ gering (LKS1). Deshalb gibt es auch kaum Konflikte und es werden teilweise nicht einmal Stellungnahmen verfasst. Bei den Politikern des Landkreises gibt es eine ziemlich große Gruppe, die sich nicht für das Thema interessiert. Eine zweite relativ kleine Gruppe nutzt selbst den ÖPNV und ist an einer Angebotsausweitung interessiert. Eine dritte Gruppe möchte die Ausgaben für den Nahverkehr möglichst stark reduzieren. Auch für die Gemeinden scheint der ÖPNV keine wichtige Rolle zu spielen. Vor diesem Hintergrund können die Planungen einfacher regional optimiert werden.

Hypothese 4.4: Die Wahrnehmung des geringen Entwicklungspotenzials in dünn besiedelten, peripheren Räumen löst regionale Kooperationen aus, um Synergien nutzen zu können.

Bei der Gründung der Initiative Rodachtal war den beteiligten Gemeinden klar, dass sie alleine keine Chance haben (IR6). Der Leidensdruck war ausreichend groß und wurde von den regionalen Akteuren relativ frühzeitig erkannt. Außerdem waren sie sich bewusst, dass der Bau z. B. von Straßen, wie er über Förderprogramme möglich ist, nicht ausreicht, um die Region zu entwickeln. Die Beschäftigung mit dem Thema Demographischer Wandel hat dazu geführt, dass die Kooperationsbereitschaft angestiegen ist (IR4). Es wurde zunehmend erkannt, dass die Herausforderungen nur durch gemeinsames Handeln zu bewältigen sind.

Hypothese 4.5: Die kausale Annahme, dass mit regionaler Kooperation Wissen und Finanzen gebündelt, Lernprozesse ausgelöst, Fixkosten aufgeteilt und Größenvorteile genutzt werden können, erzeugt regionale Kooperation.

Die Initiative Rodachtal kann durch die Kooperation der regionalen Akteure größere Projekte entwickeln und umsetzen, als dies die einzelnen Akteure könnten (IR5). Außerdem wird die regionale Ebene vor allem dann als sinnvoll angesehen, wenn es darum geht, Analysen und Konzepte zu erstellen. Dabei werden dann die lokalen Unterschiede sichtbar, die zu Spezialisierungen führen können. Im Fall der Bearbeitung des Themas Demographischer Wandel konnte auf diese Weise die Problemwahrnehmung der Akteure geschärft und Argumente geliefert werden, um kommunale Maßnahmen durchzusetzen (IR4). Außerdem kann die grobe Richtung vorgegeben werden, damit alle am „selben Strang ziehen“. Die konkrete Umsetzung liegt dann eher bei den lokalen Akteuren, die am eigenen Bedarf und Bestand ansetzen. Dadurch gibt es Vorreiter, die als erstes ein Projekt wie z. B. den Bewegungspark umsetzen. Die übrigen Akteure können anschließend von diesen Erfahrungen lernen.

Der Erfahrungsaustausch zwischen Akteuren insbesondere bei der Akquirierung von Fördermitteln spielt in der Regionalentwicklung Ostprignitz-Ruppin teilweise eine Rolle (OPR2).

Hypothese 4.6: Die regionalen Akteure haben ein Interesse an regionaler Kooperation, um die regionale Arbeitsteilung zur Verbesserung der Tragfähigkeit von Infrastrukturen nutzen zu können.

In der Initiative Rodachtal mussten Hauptschulen auf Grund der nicht ausreichenden Schülerzahlen geschlossen werden (IR3; IR4). Dabei war die Abstimmung zwischen den Gemeinden relativ gut möglich, da sie bereits vorher auf anderen Feldern kooperiert hatten und sich ein gewisses Vertrauen gebildet hatte. Auf diese Weise war eine pragmatische Lösung auch gegen die Bürgerproteste möglich. Solche Entscheidungen zur Reduktion der Bestände werden dann mitgetragen, wenn sie gut vorbereitet sind, langfristige Konzepte dahinter stehen und sie transparent begründet werden (IR6).

Hypothese 4.7: Bei divergierenden Interessen ermöglichen Ausgleichszahlungen regionale Kooperation, wenn der aggregierte Nutzen aller Beteiligten durch die Kooperation positiv ist.

In der Nahverkehrsplanung des Landkreises Stendal wurden teilweise zusätzliche Busverbindungen eingeplant, um die Zustimmung der Gemeinden bei der Veränderung der Schulanfangszeiten zu erreichen (LKS1). Dadurch sollten die höheren Kosten durch die notwendige Verlängerung der Hortöffnungszeiten kompensiert werden. Insgesamt hat der Landkreis aber auf Grund seiner Haushaltslage kaum noch Möglichkeiten Ausgleichszahlungen zu leisten (LKS2).

Hypothese 4.8: Bei gleichgerichteten Interessen findet Kooperation statt.

Die Kooperationsbereitschaft ist in der Initiative Rodachtal grundsätzlich vorhanden und es besteht ein hohes Vertrauen zwischen den Partnern (KLICH et al. 2008, S. 40). Die Kooperation basiert auf Freiwilligkeit (IR6). Deshalb sind nur Akteure beteiligt, die

eine gewisse Kooperationsbereitschaft mitbringen und die zumindest grob die gleichen Interessen verfolgen. Die Nichtbeteiligung von Gemeinden, die keinen Willen zur Kooperation haben, erleichtert die Zusammenarbeit der Willigen. Dennoch existiert immer noch punktuelle Konkurrenz zwischen den einzelnen Gemeinden, wie die Ausweisung von Neubaugebieten oder die Zahlung eines Baby-Begrüßungsgeldes zeigen.

Hypothese 4.9: Engagierte Einzelpersonen sind für das Funktionieren regionaler Kooperationen wichtig. (aus der Befragung abgeleitete Hypothese)

In der Initiative Rodachtal gibt es Personen, die sich stark für die regionale Kooperation einsetzen (IR2). Der Gründer und Vorsitzende der Initiative ist persönlich geprägt durch die deutsche Teilung und versucht mit der grenzüberschreitenden Kooperation, die Teilung zu überwinden (IR3). Außerdem ist er bereits seit 1984 im Amt des Bürgermeisters und hat daher eine langfristige Perspektive auf die regionale Entwicklung. Ein weiterer Bürgermeister hat ein großes Interesse an regionalen Plattformen und Netzwerken, weil er das Fach Regionalmanagement in einem Master-Studiengang gelernt hat (IR5). Außerdem wollte er in seiner Master-Arbeit das Thema Demographischer Wandel behandeln, weshalb er ein besonderes Interesse an den entsprechenden Handlungen der regionalen Initiative hat.

Darüber hinaus betonen die Akteure der Initiative Rodachtal, dass sich die beteiligten Personen gut verstehen (IR3; IR4; IR6). Daraus entsteht ein hohes Engagement dieser Personen für die Kooperation. Dennoch treten manchmal Konflikte auf, die teilweise auch auf den Mentalitätsunterschieden zwischen den Akteuren aus Bayern und Thüringen basieren (IR2). In der Regionalentwicklung Ostprignitz-Ruppin wird diese persönliche Komponente auch für wichtig gehalten und ist teilweise zwischen einigen Personen vorzufinden (OPR2).

Hypothese 4.10: Die regionale Kooperation hängt stark von externen Fördergeldern ab und gemeinsame Projekte enden nach dem Auslaufen der Fördergelder.

Für die Initiative Rodachtal sind die Förderprogramme eine wichtige Unterstützung der eigenen Arbeit. Die Initiative hat sich allerdings nicht zu dem Zweck gegründet, Fördergelder einzuwerben (IR3). Außerdem wäre die regionale Kooperation auch ohne den Zuschlag für das Leader-Programm in Bayern fortgeführt worden (IR5). Dass es den Beteiligten nicht nur um die Einwerbung von Fördergeldern geht, zeigt auch, dass sich die Initiative nicht nach dem Auslaufen der Fördergelder für das Regionalmanagement aufgelöst hat, sondern dass die Gemeinden die Finanzierung übernommen haben (IR4).

Die regionalen Entwicklungsinitiativen des Landkreises Stendal sind sehr stark auf Fördergelder angewiesen (LKS4). Es besteht die Gefahr, dass Projekte nach Auslaufen der Fördergelder nicht weitergeführt werden können. Außerdem setzen die regionalen Akteure die Regionalinitiativen teilweise mit Fördermittelakquise gleich (LKS2).

Die Regionalentwicklung Ostprignitz-Ruppin wurde zu dem Zweck gegründet, Fördergelder in die Region zu holen (OPR2; OPR3; OPR5; OPR6). Das ILE und spätere Leader-Programm wurde immer wichtiger, weil die Mittel aus dem Programm zum Aufbau Ost ausliefen und kaum weitere Fördermöglichkeiten bestehen. Als während des Übergangs von der ILE- zur Leader-Phase im Jahr 2007 keine Projekte gefördert werden konnten⁴³, war es kaum möglich die Akteure zur weiteren Zusammenarbeit zu motivieren (FUGMANN JANOTTA/PL3 2007b, S. 4). In der Leader-Phase sind die meisten Akteure nur in den Verein eingetreten, weil sie sich davon Fördergelder versprechen (OPR2). „Ich bin davon überzeugt, dass es heute noch Mitglieder im Verein gibt, die davon ausgehen, dass man als Vereinsmitglied automatisch Fördergelder bekommt“ (OPR1). Jeder will vor allem sein eigenes Projekt verwirklichen, um einen Lohn für den großen Aufwand des Antragschreibens zu erhalten. Wenn dann das Projekt umgesetzt ist, wird es schwierig, die Akteure weiter zur Mitarbeit zu motivieren. Außerdem gibt es Beispiele von Projekten, die nach dem Auslaufen der Fördermittel eingestellt wurden (OPR2).

Hypothese 4.11: Die regionale Kooperation wird dadurch behindert, dass sie auf die Mitarbeit von Organisationen angewiesen ist, zu denen sie in Institutionenkonkurrenz steht.

In der Initiative Rodachtal beteiligen sich die traditionellen Institutionen der Beschäftigungsförderung (Arbeitsagenturen und Wirtschaftsförderungen der Landkreise) kaum am regionalen Entwicklungsprozess (IR4). Die Initiative konzentriert sich deshalb auf Bereiche, die von den übrigen Akteuren bearbeitet werden können, wie wirtschaftsfreundliche Genehmigungsverfahren oder Kooperationen zwischen Schulen und Unternehmen. Im Landkreis Stendal gab es ein Projekt zur Kinderbetreuung in den Randzeiten (LKS4). Dieses Projekt wurde nicht von den etablierten Anbietern unterstützt, sondern behindert, obwohl sich die Öffnungszeiten nicht mit dem bestehenden Angebot überschneiden sollten. Das ist ein Hinweis darauf, dass es diesen Akteuren um die Sicherung des eigenen Einflusses ging.

In der Regionalentwicklung Ostprignitz-Ruppin beteiligen sich formal zuständige Akteure nur unzureichend an der Regionalinitiative (OPR2). Das Kreisschulamt genehmigt keine kleinen Schulen, weil sie in Konkurrenz zu den bestehenden treten. Die Nahverkehrsgesellschaft des Landkreises befürchtet, dass durch Bürgerbusse das eigene Angebot unter Druck gerät. Ähnlich ist es bei der Zusammenarbeit zwischen den Ministerien, von denen keines Kompetenzen abgeben möchte. Das Landwirtschaftsministerium fördert zwar mit ILE und Leader einen sektoral integrierten Ansatz, kann

⁴³ Über die ILE-Richtlinie konnten 2007 nur noch Projekte gefördert werden, die bereits 2006 eingereicht wurden (FUGMANN JANOTTA/PL3 2007b, S. 4). Die neue Richtlinie trat allerdings erst im November 2007 in Kraft, so dass bis dahin keine neuen Projekte gefördert werden konnten.

dabei aber nicht auf die Unterstützung durch relevante Ministerien, wie das Wirtschafts-, Infrastruktur- oder Bildungsministerium hoffen. Die Einmischung in den eigenen Kompetenzbereich wird verhindert.

Hypothese 4.12: Die fehlende Bindungswirkung regionaler Entscheidungen ermöglicht das Ignorieren durch die zuständigen Entscheidungsgremien.

Um die regionalen Entscheidungen möglichst bindend zu machen, wurde das REK der Initiative Rodachtal auf einer gemeinsamen Gemeinderatsitzung beschlossen (IR6). Dadurch soll der gemeinsame politische Wille dokumentiert und nach außen kommuniziert werden, was die Verbindlichkeit gegenüber informellen Papieren erhöht. Außerdem werden immer wieder Gemeinderäte in den Entwicklungsprozess einbezogen. Auch wenn alle Beteiligten dem Konzept grundsätzlich zustimmen, gibt es regelmäßig Konflikte bei der Umsetzung und insbesondere der Finanzierung der einzelnen Projekte (IR4). Dann muss wiederum jeder einzelnen Gemeinde der jeweilige Nutzen nachgewiesen werden.

Wenn kommunale Maßnahmen der regionalen Strategie widersprechen, wie bei der Ausweisung von Neubaugebieten, sollte dies thematisiert werden und Gemeinderatsbeschlüsse erwirkt werden, um die Verbindlichkeit sicher zu stellen (IR6). Dazu ist es allerdings notwendig, dass das Regionalmanagement die regionalen Akteure immer wieder auf die gemeinsamen Ziele einswört und kontrolliert, ob es keine entgegengesetzten Einzelmaßnahmen gibt.

Die Konzepte der regionalen Entwicklungsinitiativen im Landkreis Stendal wurden so erstellt, dass alle Akteure ihnen zustimmen konnten und dass sie vom Fördermittelgeber anerkannt wurden (LKS4). Deshalb bleiben die Konzepte relativ allgemein und beinhalten das, was die Fachbehörden „hören wollen“. Wie diese Konzepte weiter konkretisiert werden und was umgesetzt wird, ist teilweise noch völlig unklar.

In der Regionalentwicklung Ostprignitz-Ruppin wurden Entwicklungskonzepte erstellt, um Zugang zu Fördermitteln zu erhalten. Nach der Anerkennung durch die Genehmigungsbehörde soll die GLES grundlegend überarbeitet werden (OPR2). Außerdem werden bestimmte Teile, wie die Projektbewertung und das Monitoring, eher als Vorschlag gesehen, von dem problemlos abgewichen werden kann. Bislang wurden noch keine Projekte umgesetzt, die als vorbildlich zur Umsetzung der GLES bezeichnet werden könnten. Von dem Konzept zur Errichtung von Fahrradwegen wird seit der neuen Förderperiode und der Abwesenheit des Regionalmanagements ebenfalls wieder abgewichen (OPR1; OPR2).

Hypothese 4.13: Je mehr Vetospieler beteiligt sind, desto unwahrscheinlicher ist eine Einigung zur regionalen Kooperation.

Die bayrische Landesregierung hat neue Mindestgrößen für regionale Kooperationen in Leader und ILE festgelegt (NEUMANN 2006, S. 2). Um diesen Anforderungen ge-

recht zu werden, hat sich der Kooperationsraum der Initiative Rodachtal 2007 erweitert. Insgesamt geht der Trend in der Regionalpolitik zu immer großräumigeren Einheiten (IR6). Deshalb hatte die Initiative Rodachtal auch Schwierigkeiten, als Leader-Region anerkannt zu werden. In der Folge sind mehr Vetospieler an der Kooperation beteiligt und die Einigung wird schwieriger.

Eine Begrenzung der Teilnehmerzahl für Workshops wird als wichtig angesehen, um arbeitsfähig zu bleiben (IR6). Auch im Ausbildungsbeirat des Landkreises Stendal wird versucht, die Anzahl der Beteiligten möglichst gering zu halten, damit nicht alle Ideen zerredet werden (LKS3). Auch in den Entscheidungsgremien der regionalen Entwicklungsinitiativen wird versucht, die Anzahl der Akteure zu begrenzen (LKS4). Der Arbeitskreis zur Erstellung des ILEK in Ostprignitz-Ruppin sollte ebenfalls möglichst klein gehalten werden, um den Diskussionsprozess nicht zu überlasten (FUGMANN JANOTTA/PL3 2005, S. 9). Das gilt auch für die Organisation des Leader-Prozesses, bei dem in kleineren Arbeitskreisen diskutiert werden soll (OPR5).

Im Landkreis Stendal gibt es bislang kaum Einheitsgemeinden, was den Kooperationsprozess erschwert (VOIGT et al. 2007, S. 54). Die Schaffung von Einheitsgemeinden durch eine Gebietsreform ist für 2011 geplant. So ist bspw. das erste Konzept zur IBA 2010 daran gescheitert, dass zu viele Vetospieler beteiligt waren, die sich nicht einigen konnten (LKS5). Der zweite Anlauf soll mit weniger Akteuren in einem kleineren Gebiet unternommen werden.

Hypothese 4.14: Die Freiwilligkeit und Notwendigkeit eines Konsenses bei regionalen Kooperationen verursachen geringe Innovationskraft und die Beschränkung auf weiche Ergebnisse, wie Lernen, Vertrauen und Netzwerke.

In der Initiative Rodachtal wird die regelmäßige Kommunikation zwischen den Akteuren teilweise als wichtigste Erfolgserwartung bezeichnet. „Miteinander reden und nicht übereinander, heftig streiten und anschließend wieder ein Bier zusammen trinken gehen“ (IR3). Das Prinzip der Freiwilligkeit stellt ein großes Problem dar. Keiner kann gezwungen werden, etwas gegen seinen Willen zu tun. Daraus entstehen heftige Konflikte („Es fliegen die Fetzen“). Es wird versucht, die Akteure zu überzeugen, trotzdem mitzumachen. Entweder kommt es dann zur Annäherung oder das Projekt muss scheitern. Das Regionalmanagement versucht insgesamt einen gewissen Proporz der Mittelausgaben zu gewährleisten, damit das Interesse an der Kooperation bestehen bleibt (IR4). Bei Projekten, die aus Mitteln der Initiativen bezahlt werden, ist die Mehrheitsentscheidung im Vorstand möglich. Aber selbst hier achtet jede Gemeinde darauf, dass sie insgesamt ausgewogen berücksichtigt wird. Außerdem werden Standorte für Projekte im Wettbewerb ermittelt und nach Mehrheitsbeschluss ausgewählt. Dabei wird dieses Verfahren auch nur von den Beteiligten akzeptiert, wenn sie sich nicht dauerhaft übergeben fühlen. Außerdem wird es als wichtig angesehen, dass die

einzelnen Akteure eigene Projekte umsetzen können und die übrigen Akteure von diesen Erfahrungen lernen können (IR5).

Ein wichtiges Ergebnis des Ausbildungsbeirates im Landkreis Stendal besteht in der Entwicklung gegenseitigen Verständnisses und dem Aufbau von Netzwerken, die für andere Bereiche der Wirtschaftsförderung genutzt werden können (LKS3). Die regionalen Entwicklungsinitiativen des Landkreises Stendal zwingen die regionalen Akteure zum Konsens (LKS4). Deshalb sind die Konzepte relativ abstrakt gehalten, um alle Akteure mitnehmen zu können. In der aktuellen Förderperiode gab es noch keine Probleme, einen Konsens herzustellen, da noch nicht über Projekte abgestimmt wurde. In der vorherigen Periode wurde häufig einfach allen Projekten zugestimmt, in der Hoffnung, dass dann auch das eigene Projekt genehmigt wird. Deshalb ist die Initiierung eines echten Austausches und Diskussionsprozesses zwischen den Akteuren noch ein zentrales Ziel für die Zukunft.

Auch in der Regionalentwicklung Ostprignitz-Ruppin wird der Austausch zwischen den verschiedenen Akteuren als ein wichtiges Ergebnis angesehen (FUGMANN JANOTTA/PL3 2005, S. 23; OPR5). Die Mitglieder der LAG konnten sich bisher lediglich auf das relativ abstrakte Ziel einigen, dass es darum gehen soll, die Region so attraktiv wie möglich zu gestalten. „Es soll jedem weh tun, der von hier weggeht“ (OPR5). Wie genau diese Attraktivität aussehen soll und wie sie zu erreichen ist, darüber besteht noch keine Einigkeit in der Gruppe. Auch hier besteht eine Tendenz, dass allen Projekten zugestimmt wird, damit auch das eigene, lange geplante Projekt durchgesetzt werden kann (OPR1; OPR2). Außerdem konnten bislang noch keine innovativen oder modellhaften Projekte umgesetzt werden.

Hypothese 4.15: Die regionalen Akteure handeln einseitig, weil sie den Problemdruck und die Vorteile regionaler Kooperation unterschätzen.

In den regionalen Entwicklungsinitiativen des Landkreises Stendal ist es teilweise schwierig, die relevanten Akteure zur Beteiligung zu motivieren (LKS4). Der Grund dafür wird darin gesehen, dass die regionalen Akteure den Nutzen einer Zusammenarbeit nicht sehen. Es wird noch zu wenig erkannt, dass viele Akteure von den gleichen Problemen, insbesondere durch den Demographischen Wandel, betroffen sind und dass alle von einem gemeinsamen Vorgehen profitieren könnten (LKS1). Die Konflikte treten vor allem bei Standortentscheidungen und der Finanzierung von Vorhaben auf (LKS2). Grundsätzlich wird davon ausgegangen, dass sich die Akteure im Landkreis keinen Streit erlauben dürften und gemeinsam agieren sollten.

In der Regionalentwicklung Ostprignitz-Ruppin fehlt bislang weitgehend das Problembewusstsein für den Demographischen Wandel (OPR1; OPR2; OPR6). Das Problem wurde bislang kaum thematisiert und noch nicht über Lösungsmöglichkeiten nachgedacht. Die interkommunale Kooperation wurde bislang noch nicht in Betracht gezo-

gen, um die öffentlichen Einrichtungen aufrechtzuerhalten. Bei der Erarbeitung der GLES war kaum Zeit, um diese Themen zu behandeln. Das Regionalmanagement hat zu dem Zeitpunkt geglaubt, dass es noch zu früh sei, um sich damit zu beschäftigen. Die LAG und die Arbeitskreise werden jedoch als eine gute Möglichkeit angesehen, um ein Problembewusstsein zu schaffen und anschließend über Lösungen nachzudenken.

Hypothese 4.16: Die unterschiedliche Wahrnehmung des Problemdrucks löst einseitiges Handeln aus.

Das Problem des Demographischen Wandels wird in der Initiative Rodachtal sehr unterschiedlich wahrgenommen (IR5). Die Strukturen innerhalb der Region sind teilweise sehr verschieden: Kleinstädte, suburbane Gebiete, abgelegene Dörfer und Weiler. Für die einen besteht das Problem in den leer stehenden Häusern, den fallenden Immobilienpreisen und erhöhten Ausgaben für Sozialleistungen. Für die anderen stehen die Chancen durch Angebote für Senioren im Mittelpunkt. Innerhalb der Kooperation muss daher erst mal geklärt werden, worüber eigentlich geredet wird, und dann versucht werden, einen gemeinsamen Nenner zu finden. Dabei unterscheiden sich aber nicht nur die wahrgenommenen Probleme, sondern auch die jeweiligen Handlungsmöglichkeiten, um auf diese Probleme zu reagieren. Die kleinen, häufig finanzschwachen Gemeinden im Thüringer Teil sehen häufig kaum Handlungsspielräume. Im Gegensatz dazu bietet der Förderkreis einer Gemeinde im bayrischen Teil, der maßgeblich durch einen Großunternehmer mit Wohnsitz in dieser Gemeinde getragen wird, weitreichende Möglichkeiten, öffentliche Leistungen aufrechtzuerhalten und weiter auszubauen (IR2).

Im Landkreis Stendal gibt es Unternehmen, die keinen Fachkräftemangel wahrnehmen (LKS3). Diese Unternehmen sind gegen die entsprechenden Aktivitäten des Ausbildungsbeirates. Solche Unternehmen beteiligen sich allerdings nicht im Beirat. Hier sind nur die aktiv, die bereits Probleme haben oder diese absehen können.

In der Regionalentwicklung Ostprignitz-Ruppin entstehen eher lokale Projekte, wie z. B. die Verbesserung des ÖPNV in einer Gemeinde, weil der Problemdruck unterschiedlich wahrgenommen wird (OPR5). In dieser Gemeinde sollte der SPNV ausgedünnt werden. Außerdem gibt es hier durch die Behinderteneinrichtungen viele Zwangsnutzer und unternehmerische Akteure, die das Projekt vorantreiben können.

Hypothese 4.17: Verteilungskonflikte bei Standortentscheidungen verhindern regionale Kooperationen.

Standortentscheidungen führen zu Konflikten in der Initiative Rodachtal (IR4). Ein Beispiel dafür war die Einrichtung eines Mehrgenerationenhauses, das mehrere Gemeinden gerne auf dem eigenen Gebiet eingerichtet hätten. Auch im Landkreis Stendal führen Standortentscheidungen zu Konflikten zwischen den verschiedenen Akteuren (LKS2). Dies ist z. B. bei der Schließung von Schulen oder der Einrichtung von

Breitbandinternet der Fall. In der Regionalentwicklung Ostprignitz-Ruppin wurde in der ILE-Phase versucht, solche Standortkonflikte zu vermeiden (FUGMANN JANOT-TA/PL3 2005, S. 9). Deshalb sollten die Gemeinden nicht im Lenkungsausschuss enthalten sein, um gebietsbezogene Interessen auszuschließen und nur Akteure zu integrieren, die die landkreisweiten Belange vertreten. Dennoch spielen räumliche Interessen eine große Rolle, wie z. B. bei der Ausweisung der Schwerpunkträume oder dem Bau von Fahrradwegen (OPR5; OPR6).

Hypothese 4.18: Die regionalen Akteure können sich nicht auf die Umverteilung von Beständen einigen.

Im Landkreis Stendal sind alle Akteure stark darauf fixiert, ihre eigenen Bestände zu sichern (LKS1). Z. B. möchte keine Gemeinde auf ihre Grundzentrumfunktion verzichten. Dabei sehen sich die Akteure im Wettbewerb untereinander, weil keiner etwas abgeben möchte. Aus diesen Gründen existiert kein gemeinsames Konzept zum Demographischen Wandel. Versuche im Rahmen der IBA 2010 mussten auf Grund dieser Orientierung aufgeben werden (LKS5).

Hypothese 4.19: Die regionalen Akteure stellen zu hohe Erwartungen an die Regionalpolitik, so dass sie sich enttäuscht aus der regionalen Kooperation zurückziehen.

In der Initiative Rodachtal wurde zu Beginn der Kooperation das Regionalmanagement mit zu hohen Erwartungen überfordert, Projekte zu initiieren, Fördermittel zu akquirieren und umzusetzen (REGIONALMANAGEMENT INITIATIVE RODACHTAL E.V. 2005, S. 4). Bei einer Neuausrichtung der Initiative wurde vereinbart, dass alle Akteure die Projekte entwickeln und tragen sollen. Das Regionalmanagement bietet hingegen vor allem die organisatorische Plattform, unterstützt und steuert den Gesamtprozess. Ein weiteres Beispiel für zu hohe Erwartungen sind die Projektideen der Bürger, die häufig nicht realisierbar sind. Infolgedessen ziehen sich diese Akteure enttäuscht aus dem Kooperationsprozess zurück (IR1; IR3). Bislang konnten diese Austritte aber durch die Werbung neuer, interessierter Bürger kompensiert werden.

In der Regionalentwicklung Ostprignitz-Ruppin werden große Erwartungen an das kommende Regionalmanagement gestellt (OPR2; OPR5). Dieses Management soll die Kooperation und Vernetzung zwischen den Akteuren initiieren und entsprechende Projekte entwickeln. Ob dies allerdings gelingen kann, wird von einzelnen Akteuren in der Region bezweifelt.

Hypothese 4.20: Bei Themen, die für die Bürger sichtbar sind und eine hohe politische Bedeutung haben, handeln die Akteure einseitig.

In der Schulplanung versucht jede Gemeinde im Landkreis Stendal, die eigenen Schulen unbedingt zu halten (LKS6). Der Landkreis kann nur versuchen, das Gespräch zu suchen und zumindest ein Verständnis für die Zahlen und die rechtlichen Regelungen zu erreichen. In der Regionalentwicklung Ostprignitz-Ruppin versucht ebenfalls jede

Gemeinde, die eigenen Schulen aufrechtzuerhalten (OPR2; OPR5). Dabei sollen die eigenen Schüler möglichst in der eigenen Gemeinde gehalten werden. Insgesamt wird die Diskussion zum Thema Demographischer Wandel sehr emotional geführt, weil die Beteiligten persönlich betroffen sind, es um für das tägliche Leben nötige Angebote geht und die Existenz von Akteuren auf dem Spiel steht.

Hypothese 4.21: Die Angst vor Autonomieverlust verhindert regionale Kooperation.

Die Gemeinden der Initiative Rodachtal achten darauf, dass auf der regionalen Ebene nur die grobe Richtung vorgegeben wird, während die konkrete Ausgestaltung bei den einzelnen Gemeinden bleibt (IR5). Die Gemeinden lassen sich insbesondere bei Projekten, die sie mit Eigenmitteln finanzieren, kaum von den anderen hineinreden, um ihre Autonomie zu wahren. Dabei sind sie aber bereit, Anregungen der Partner aufzunehmen.

Im Ausbildungsbeirat des Landkreises Stendal entscheidet jeder Akteur innerhalb seiner eigenen Organisationsstrukturen über Maßnahmen (LKS3). Außerdem werden Aktivitäten unabhängig vom Beirat unternommen, die noch besser abgestimmt werden könnten. Z. B. funktioniert die Koordination zwischen Agentur für Arbeit und der ARGE kaum, so dass Unternehmen häufig beide Stellen anlaufen müssen, wofür diese kein Verständnis haben.

In der Regionalentwicklung Ostprignitz-Ruppin werden derzeit kaum Vernetzungsprojekte umgesetzt. Gerade beim Thema Demographischer Wandel gibt es eher vereinzelte Maßnahmen von lokalen Akteuren, die autonom geplant und umgesetzt werden (OPR5). Die Gemeinden glauben, dass sie für ihre Aufgabenbereiche alleine nach Lösungen suchen müssen. Sie sehen sich als zuständig, als erste Ansprechpartner der Bürger und als am nächsten an den Problemen. Auf der regionalen Ebene sollte demnach vor allem im Bereich des ÖPNV etwas unternommen werden, da der Landkreis hierfür zuständig ist. Dazu sollen zunächst lokal in Modellprojekten neue Konzepte ausprobiert werden, die dann auf die gesamte Region ausgedehnt werden können.

Hypothese 4.22: Die bei Innovationen auftretenden Verteilungsprobleme verhindern gemeinsame regionale Neuerungen.

In der Nahverkehrsplanung sollen Einsparungen durch die innovative Staffelnung der Schulanfangszeiten erzielt werden (LKS1). Diese Veränderung ist zunächst auf großen Widerspruch aller Beteiligten gestoßen. Deshalb musste dieser Punkt aus dem NVP herausgenommen werden, da sich ansonsten die gesamte Diskussion nur noch darum gedreht hätte. Zur Staffelnung der Schulanfangszeiten werden Gespräche in den Schulen und Gemeinden durchgeführt. Dabei wurden Vorbehalte der Gemeinden deutlich, die für die teilweise erforderlichen längeren Hortöffnungszeiten zahlen müssen. Dies hat zu dem Vorwurf geführt, dass sich der Landkreis auf Kosten der Gemeinden sanieren möchte. Im Aushandlungsprozess wurden in solchen Fällen z. B. zusätzliche Bus-

angebote als Kompensationsleistung eingeplant. Der Landkreis geht aber davon aus, dass eine kostenoptimale Staffelung der Schulanfangszeiten nicht durchsetzbar sein wird und Abweichungen nötig sein werden.

Hypothese 4.23: Je unterschiedlicher die Interessen der regionalen Akteure sind, desto wahrscheinlicher wird einseitiges Handeln.

In der Initiative Rodachtal gibt es relativ wenig inhaltliche Konfliktpunkte (IR3; IR4; IR5). Das liegt daran, dass es sich um eine freiwillige Kooperation handelt, so dass nur Akteure sich beteiligen, die zumindest grundsätzlich dieselben Ziele verfolgen. Das Hauptproblem stellt die Finanzierung dar. Jeder glaubt, zu viel zahlen zu müssen. Darüber hinaus hat jeder Akteur seine Lieblingsthemen, die er umfangreich vorbereitet und die die anderen teilweise nicht interessieren. Dadurch können diese Akteure demotiviert werden. Insgesamt wird davon ausgegangen, dass sich die Gemeinden als Vertreter des Allgemeinwohls leichter einigen können als eine Vielzahl heterogener Akteure mit Partikularinteressen (IR3; IR6).

In den Regionalinitiativen des Landkreises Stendal gibt es eine Reihe von Akteursgruppen, die jeweils eigene Interessen vertreten (LKS4). Dazu gehören die Landwirte, Tourismusorganisationen und andere Wirtschaftssektoren. Die gesamten Interessen aller Bürger in der Region spielen kaum eine Rolle. Ähnlich ist es in der Regionalentwicklung Ostprignitz-Ruppin. Hier werden ebenfalls starke sektorale Interessen, wie Tourismus, Landwirtschaft und Denkmalschutz verfolgt (OPR2). Ein Verständnis für die Ziele der anderen Gruppen hat sich allerdings noch nicht herausgebildet. Z. B. möchten die Tourismusorganisationen verstärkt touristische Projekte initiieren und verstehen nicht, warum „jede lumpige Straße“ gebaut wird. Auf dieser Basis ist ein gemeinsames Vorgehen zur Regionalentwicklung kaum möglich und einseitiges Handeln der einzelnen Akteursgruppen dominiert.

Hypothese 4.24: Regionale Kooperationen beschränken sich auf Win-win-Situationen, während sonst einseitiges Handeln vorherrscht.

Die regionale Kooperation ist vor allem dann geeignet, wenn alle beteiligten Akteure etwa gleich viel von Projekten profitieren (IR5). Ansonsten stößt man schnell an die Grenze, wer wie viel bezahlen soll. Darüber hinaus funktioniert die regionale Kooperation auch dann gut, wenn sie lediglich der Beschaffung von Fördermitteln, von denen alle Beteiligten profitieren, dient. Dies legen Beispiele aus dem Landkreis Stendal und der Regionalentwicklung Ostprignitz-Ruppin nahe (LKS4; OPR2; OPR6).

Hypothese 4.25: Die kooperative Orientierung der Akteure beschränkt sich auf das Lobbying auf übergeordneter Ebene.

Insbesondere die grenzüberschreitende Kooperation hat die Initiative Rodachtal bei Ministerien bekannt gemacht und gilt als ein wichtiges Argument zur Einwerbung von Fördergeldern (IR4). Außerdem kann die Initiative ihre Lobby-Arbeit wesentlich effek-

tiver durchführen als einzelne Akteure. Neben diesen Aktivitäten gibt es allerdings viele Beispiele kooperativen Handelns.

Hypothese 4.26: Die regionalen Akteure konkurrieren um Fördergelder, Infrastruktureinrichtungen, Nutzer und Einwohner. Dabei werden die höheren Gewinne der anderen als eigener Verlust wahrgenommen.

Einige Gemeinden sehen sich im interkommunalen Wettbewerb um Einwohner (KLICH/NEUMANN 2008, S. 50, 60). Deshalb werden Familienförderprogramme aufgelegt und Neubaugebiete ausgewiesen. Zwischen den Gemeinden der Initiative Rodachtal bestehen „Eifersüchteleien“ und Wettbewerb (IR3). Jede Gemeinde fühlt sich benachteiligt und glaubt, dass sie zu viel zahlt und zu wenig Nutzen von Projekten hat⁴⁴. Außerdem gibt es einseitige Handlungen, die der regionalen Strategie widersprechen (IR1; IR6). Dies betrifft z. B. die Ausweisung von Neubaugebieten oder die Einführung von Baby-Begrüßungsgeldern, wodurch insbesondere eine regionale Umverteilung der Bevölkerung ausgelöst wird.

In der Studie zur Daseinsvorsorge und Wettbewerbsfähigkeit in der Altmark wird von einer Intensivierung des interkommunalen Wettbewerbs ausgegangen (VOIGT et al. 2007, S. 181 f.). Insgesamt wird ein ausgeprägtes „Kirchturmdenken“ im Landkreis Stendal diagnostiziert (VOIGT et al. 2007, S. 54).

In der Regionalentwicklung Ostprignitz-Ruppin konkurrieren die regionalen Akteure um die Fördergelder (OPR2). Dabei besteht Neid zwischen den einzelnen sektoralen Gruppen sowie zwischen den Ämtern und Gemeinden. Die Summe, die die anderen Sektoren bzw. Ämter und Gemeinden mehr akquirieren, wird nicht als Gewinn für die Region betrachtet, sondern als eigener Verlust wahrgenommen.

Hypothese 4.27: Die Interessensheterogenität, die durch das Nebeneinander von Bevölkerungswachstum und -schrumpfung entsteht, führt zu einseitigem Handeln.

Die demographische Entwicklung in der Initiative Rodachtal ist durch große Unterschiede geprägt (KLICH et al. 2008, S. 13 ff.). Der bayrische Teil war lange Zeit durch Wachstum geprägt und weist erst seit kurzem eine Trendwende durch Sterbeüberschüsse auf. Im Thüringer Teil dominiert eine starke Schrumpfung, die durch hohe Nettoabwanderung verstärkt wird. Auch innerhalb des bayrischen Teils gibt es Unterschiede mit stärker und schwächer alternden Gemeinden. Infolge der unterschiedlichen Problembetroffenheit ist es schwierig, auf der regionalen Ebene gemeinsame Projekte zu entwickeln (IR5).

⁴⁴ Z. B. werden in einem Projekt regionale Gästeführer ausgebildet, die die Region den Touristen vorstellen sollen (IR3). Einige Gemeinden fühlen sich benachteiligt, weil kein Auszubildender aus ihrer Gemeinde kommt oder weil die Gemeinde nicht ausreichend bei der Präsentation der Region berücksichtigt wird.

Hypothese 4.28: Wenn die regionale Kooperation nicht ernsthaft verfolgt wird und dementsprechend mit unzureichenden Ressourcen ausgestattet wird, dann können keine gemeinsamen Projekte entwickelt werden.

In der Initiative Rodachtal hat das Regionalmanagement den expliziten Auftrag, Prozessmanagement durchzuführen (IR4). Dazu erhält es auch einen relativ hohen Beitrag der Gemeinden. Im Gegensatz dazu scheint das neue Regionalmanagement in der Regionalentwicklung Ostprignitz-Ruppin nicht vor dem Hintergrund ausgewählt worden zu sein, ein hochwertiges Prozessmanagement zu verfolgen und Kooperationsprojekte zu initiieren (OPR1; OPR2). Das neue Regionalmanagement hat bislang noch keine Erfahrung mit regionalen Entwicklungsprozessen. Außerdem ist es dafür bekannt, dass es in erster Linie dafür sorgt, den beteiligten Akteuren für eigene Projekte den Zugang zu den Fördergeldern zu ermöglichen. Das Fehlen eines hauptamtlichen Regionalmanagements im Jahr 2008 wird deshalb auch nicht als großes Problem wahrgenommen, weil ja trotzdem viele Projekte gefördert wurden (OPR2; OPR3).

Hypothese 4.29: Die geringe Verwaltungskraft der kleinen Gemeinden erzeugt relativ große Kooperationskosten und verhindert regionale Kooperation.

In der Initiative Rodachtal gibt es insbesondere im Thüringer Teil sehr kleine Gemeinden. Diese Gemeinden haben Schwierigkeiten, eigenen Projekte zu entwickeln oder sich an gemeinsamen Projekten zu beteiligen (IR5). In der Folge fühlen sie sich benachteiligt, da sie weniger von der regionalen Kooperation profitieren. Außerdem erfordert der regionale Kooperationsprozess der Initiative Rodachtal eine Geschäftsstelle und ein Regionalmanagement, die nicht ehrenamtlich betrieben werden können (NEUMANN 2008, S. 39). Die Gemeinden können nur einen Teil dieser Kosten tragen, so dass eine gewisse Abhängigkeit von externen Fördergebern besteht.

Hypothese 4.30: Wenn die in regionaler Kooperation erstellten Konzepte nicht durch die übergeordneten Ebenen bei der Umsetzung unterstützt werden, dann ist dies demotivierend für die regionalen Akteure und führt zu deren Rückzug aus der Kooperation.

Die Akteure der Initiative Rodachtal wollten die Ausweisung des Rodachtals als Entwicklungsachse in den Regionalplänen erreichen (IR3). Dieses Vorhaben wurde auf Grund der Grenzüberschreitung abgelehnt. Diese Ablehnung der regionalen Interessen durch die übergeordneten Ebenen hat allerdings nicht zur Demotivierung der Akteure geführt, sondern sie im Gegenteil zusammengeschweißt. Dabei wurde allen klar: „Wir müssen uns selbst helfen“ (IR3).

Die Wirtschaftsförderung des Landkreises Stendal hat es bislang nicht geschafft, dass ihre Initiative zur Ausbildung und zum Fachkräftemangel als ILE-Leitprojekt anerkannt wurde. Die regionalen Akteure lassen sich dadurch aber nicht entmutigen, sondern versuchen, ihre Ideen auch ohne Förderung umzusetzen. Die Akteure der Nahver-

kehrplanung würden gerne die Anschlüsse zwischen Bus und Bahn verbessern sowie die Ausdünnung des SPNV verhindern (LKS1). Hierbei kann jedoch nur das Land eingreifen. Der Landkreis fertigt Stellungnahmen an, die aber nach Eindruck der regionalen Akteure kaum einen Einfluss haben.

Die Akteure der Regionalentwicklung Ostprignitz-Ruppin fühlen sich ebenfalls nur unzureichend durch die übergeordneten Ebenen unterstützt (OPR2; OPR4). Die Idee des Bottom-up der ILE-Leader-Richtlinie wird zwar sehr positiv bewertet, die praktische Umsetzung scheitert aber oft an rechtlichen Beschränkungen und fehlenden Eigenmitteln. Außerdem gilt die Abstimmung zwischen den einzelnen Ministerien, wie dem Landwirtschafts-, Infrastruktur- und Bildungsministerium als unzureichend. Die lokalen Akteure sollten demnach mit ausreichend Mitteln und Kompetenzen ausgestattet werden, um selbst zu entscheiden, wo sie bspw. eine kleine Schule halten möchten.

Hypothese 4.31: Wenn die Aufnahme ins Förderprogramm oder entsprechende Gelder bewilligt sind, dann handeln die regionalen Akteure in einer Scheinkooperation wieder einseitig.

Die bisherigen Erfahrungen in den regionalen Entwicklungsinitiativen des Landkreises Stendal zeigen, dass teilweise allen Projektanträgen in der Hoffnung zugestimmt wird, dass dann auch das einseitig entwickelte Projekt genehmigt wird (LKS4). Auch in der Regionalentwicklung Ostprignitz-Ruppin beteiligen sich die Akteure in erster Linie, um Fördermittel für ihr eigenes Projekt zu erhalten (OPR1; OPR2). Dabei spielt es kaum eine Rolle, was die Region insgesamt voranbringt. Das Prinzip, was der Region nützt, nützt auch allen regionalen Akteuren, wird von kaum einem Akteur vertreten. Es fehlt die Erfahrung, dass man gemeinsam mehr erreichen kann als alleine.

Die Förderprogramme bieten keine echten Anreize zur Kooperation und Vernetzung zwischen Akteuren (OPR1). Das Ministerium hat ein Interesse daran, dass die Haushaltsmittel abgerufen werden. Deshalb werden derzeit alle Einzelmaßnahmen gefördert und es besteht kein Druck, um Vernetzungsprojekte zu entwickeln. Wenn alle förderfähigen Projekte gefördert werden, wird eine Politik unterstützt, bei der es darum geht, sich gegenseitig Fördermittel zu besorgen. „Es geht nur darum, dem netten Nachbarn das Geld zuzuschieben“ (OPR1). Außerdem besteht kein Anreiz für das Regionalmanagement, solche komplexen Projekte zu initiieren. Im Gegenteil, die Projektentwicklung ist sehr viel langwieriger als die vorhandenen Einzelmaßnahmen umzusetzen. Dazu ist aber auch Regionalmanagement inklusive Prozessmanagement erforderlich, sondern ein Projektmanagement wäre ausreichend.

Hypothese 4.32: Gemeindegebietsreformen erzeugen ein Misstrauen und Konkurrenzdenken zwischen den Gemeinden, so dass interkommunale Kooperation verhindert wird. (neue Hypothese)

Die Gemeindegebietsreform in Thüringen hat zu einem „Kleinkrieg“ zwischen den Gemeinden geführt (IR3). Denn jede Gemeinde befürchtet die Selbständigkeit, den politischen Einfluss und den Standort für die Gemeindeverwaltung zu verlieren. Gegen dieses große Misstrauen und die Zerrissenheit in der Region musste die Initiative Rodachtal zunächst beginnen, Vertrauen zu schaffen. Im Fall der Gemeinde Ahorn, die erst seit 2007 zur regionalen Kooperation hinzugestoßen ist, war eine mögliche Gebietsreform aber Auslöser für den Beitritt zu Initiative Rodachtal (IR5). Die Gemeinde geht davon aus, dass in 20 Jahren keine Gemeinden mehr, wie sie heute bestehen, existieren werden. Diese erscheinen zu klein, um öffentliche Leistungen effizient anbieten zu können. Die Gemeinde glaubt daher, dass nur noch Regionen überleben können und dass der Idealfall eine gewachsene Region mit funktionierenden Netzwerken ist. Die Gemeinde hat deshalb nach einer funktionierenden regionalen Kooperation gesucht, die auch aus etwa gleichgroßen Partnern besteht. Die Gemeinde scheint aus Angst vor der Eingemeindung durch die Stadt Coburg, was bereits in den 1970er Jahren geplant war und durch den Zusammenschluss mit einer Nachbargemeinde abgewandt werden konnte (IR2), die Anbindung an eine regionale Kooperation im ländlichen Raum gesucht zu haben.

6.2.3.5 Planungsmodelle

Hypothese 5.1: Die Vorgabe strategischer Verfahrensschritte in Förderrichtlinien gewährleistet die Anwendung strategischer Planung.

Die Vorgabe zur Erstellung von regionalen Entwicklungskonzepten in der neuen Strukturförderperiode war der Anlass für die Initiative Rodachtal, das neue REK aufzustellen (KLICH et al. 2008, S. 1). Zur Förderung über ILE und Leader werden relativ detaillierte Verfahrensschritte vorgegeben bis hin zu Themen, die behandelt werden müssen (KLICH et al. 2008, S. 5; BAYRISCHES STAATSMINISTERIUM FÜR LANDWIRTSCHAFT UND FORSTEN 2008, Anhang A4). Das REK ist ein wichtiges Auswahlkriterium der LAG und deshalb in Bayern verbindlich. Eine flexible Anpassung des Konzeptes ist allerdings mit Zustimmung des Amtes für Landwirtschaft und Forsten möglich. Im REK der LAG muss nachgewiesen werden, dass die einzelnen Handlungsfelder koordiniert und vernetzt werden. Die Initiative Rodachtal musste außerdem eine Evaluierung aus der Leader+-Phase nach vorgegebenen Kriterien ihrem Antrag beilegen (IR4).

Im Landkreis Stendal sind die strategischen Verfahrensschritte ebenfalls überwiegend durch übergeordnete Vorgaben geprägt. Das Gesetz über den ÖPNV des Landes Sachsen-Anhalt bestimmt die Inhalte des NVP (LKS1; PTV 2008, S. 9). Die Vorgaben sind allerdings relativ grob, so dass viel Interpretationsspielraum bleibt. In der Schulentwicklungsplanung ist das Vorgehen zur Erstellung des Plans noch detaillierter durch Verordnungen des Landes festgeschrieben (LKS6.) Die Teile der REK sind ebenfalls vorgegeben (MINISTERIUM FÜR LANDWIRTSCHAFT UND UMWELT 2008, Punkt

A4.1.3). Vorhaben, die zu einem genehmigten ILE-Leitprojekt gehören, sollen bei der Förderung und Umsetzung bevorzugt behandelt werden (ebd., Punkt D4.4, E4.2). Dadurch entsteht ein Anreiz, solche Leitprojekte zu entwickeln. Außerdem erhalten Maßnahmen der Dorfentwicklung, die auf die Umsetzung eines ILEK oder Leader-Konzeptes abzielen, einen um fünf Prozent erhöhten Fördersatz (ebd., Punkt D5.4; E5.3).

Auch in der Regionalentwicklung Ostprignitz-Ruppin stellte die Entwicklung von Konzepten eine Fördervoraussetzung dar (MINISTERIUM FÜR LÄNDLICHE ENTWICKLUNG, UMWELT UND VERBRAUCHERSCHUTZ 2008a, Punkt 4.2; MINISTERIUM FÜR LANDWIRTSCHAFT, UMWELTSCHUTZ UND RAUMORDNUNG 2005, Punkt 2.1). Dabei werden teilweise Mindestanforderungen für den Inhalt gestellt. Bei der Antragstellung für Projekte durch Kommunen, Stiftungen oder gemeinnützige Einrichtungen ist ein Demographie-Check erforderlich (MINISTERIUM FÜR LÄNDLICHE ENTWICKLUNG, UMWELT UND VERBRAUCHERSCHUTZ 2008a, Punkt 4.6).

Darüber hinaus legen die Richtlinien in Brandenburg Mindestnutzungsdauern der geförderten Anlagen fest (ebd. 2008a und 2008b, Punkt 6.2). Insbesondere bei Maßnahmen zur wirtschaftlichen Entwicklung sind fünf Jahre lang Sachstandsberichte jährlich einzureichen, die die Unternehmensentwicklung, die Schaffung und den Erhalt von Arbeitsplätzen dokumentieren (MINISTERIUM FÜR LÄNDLICHE ENTWICKLUNG, UMWELT UND VERBRAUCHERSCHUTZ 2008a, Punkt C5.3; OPR4). Auf diese Weise soll eine langfristige Orientierung der Vorhaben sichergestellt werden. Ähnliche Regelungen gelten für die Initiative Rodachtal und die regionalen Entwicklungsinitiativen des Landkreises Stendal (BAYRISCHES STAATSMINISTERIUM FÜR LANDWIRTSCHAFT UND FORSTEN 2005, Punkt 5.7; ebd. 2008, Punkt 3.5; MINISTERIUM FÜR LANDWIRTSCHAFT UND UMWELT 2008, Punkt D4.10, E4.7).

Hypothese 5.2: Die strategische Planung wird angewandt, um die Akteure und die Öffentlichkeit zu überzeugen und zu motivieren.

Die Einführung des Rahmenthemas Demographischer Wandel in das REK der Initiative Rodachtal soll die Akteure zur Mitarbeit motivieren. „Durch das Rahmenthema arbeiten alle Beteiligten nicht nur an einem großen gemeinsamen Ziel, der Umsetzung des Leitbildes, sondern beschäftigen sich auch mit einem umfassenden gesellschaftlichen Thema, dessen Dimensionen und praktischen Erscheinungen die Region und ihre Bewohner auf vielfältige und konkrete Weise betrifft und von grundlegender Bedeutung für die Zukunft des ländlichen Raumes ist“ (KLICH et al. 2008, S. 46 f.). Außerdem sollen dadurch die Förderbehörden leichter von der Sinnhaftigkeit der Projekte überzeugt werden können.

In der Initiative Rodachtal wird davon ausgegangen, dass die Menschen große Schwierigkeiten haben, sich ein Bild von der Zukunft zu machen und sich Planungen vorzu-

stellen. Deshalb wird großen Wert darauf gelegt, die Entwicklung zu visualisieren. „Der Mensch ist ein visuelles Tier“ (IR5). Ein Beispiel dafür ist die geplante Erhebung des Wohnungsleerstandes und des absehbaren Leerstandes, um das Problembewusstsein zu wecken und entsprechende Maßnahmen zu initiieren. Außerdem sollen die Prognosen die langfristige Orientierung insbesondere der politischen Akteure verbessern (IR4). Dazu wirken die statistischen Berechnungen überzeugender als die verbale Beschreibung.

Hypothese 5.3: Die regionalen Akteure gehen davon aus, dass strategische Planung zur Maßnahmenkoordination und zum effizienten Mitteleinsatz erforderlich ist.

Die Einbettung der Einzelmaßnahmen in das regionale Konzept der Initiative Rodachtal soll ihre langfristige Orientierung ermöglichen (IR4). Die Wahl des Rahmenthemas Demographischer Wandel soll einen zielgenauen Einsatz der Finanzen und Fördermitteln gewährleisten (KLICH et al. 2008, S. 46 f.; REGIONALMANAGEMENT INITIATIVE RODACHTAL E.V. 2005, S. 10). Außerdem erleichtert das REK mit seinem Rahmenthema die Umsetzung einer integrierten ländlichen Entwicklung.

Hypothese 5.4: Die Einrichtung multifunktionaler Infrastrukturen erfordert eine integrierte Behandlung der verschiedenen Sektoren.

Im Rahmen des Siedlungs- und Flächenmanagements der Initiative Rodachtal sollen Erhebungen und Analysen durchgeführt werden, die auch für regionale Planungen in anderen Sektoren genutzt werden können (IR5). Dazu gehören die Nahverkehrsplanung, die Festlegung von Einzugsbereichen in der Nahversorgung, von Sozialstationen, von Altenheimen, von Betreuungseinrichtungen und von Mehrgenerationenhäusern.

Hypothese 5.5: Planungsunsicherheiten durch begrenzte Informationen und Prognoseunsicherheiten erfordern ein Controlling.

In der Initiative Rodachtal sind die Akteure teilweise überzeugt, dass die demographische Entwicklung kaum prognostizierbar ist (IR6). Demnach könnte sich das Szenario einer Zunahme der Anzahl Senioren mit einem Ausbau von Altenhilfeangeboten als falsch herausstellen. Die kontinuierliche Überprüfung der Entwicklung und die Evaluierung der eigenen Maßnahmen sind daher erforderlich.

Hypothese 5.6: Die Langfristigkeit des Demographischen Wandels führt zu einer langfristigen Orientierung in der Planung.

In der Initiative Rodachtal wird der Demographische Wandel als langfristiges Problem wahrgenommen. Die Strategie zum Demographischen Wandel wurde entwickelt, weil davon ausgegangen wird, dass eine frühzeitige Behandlung hilft, die Strukturen nicht nur anzupassen, sondern den demographischen Prozess zu beeinflussen (NEUMANN 2008, S. 10).

Hypothese 5.7: Die personelle Kontinuität erhöht die langfristige Orientierung der Maßnahmen. (neue Hypothese)

Ein Bürgermeister der Initiative Rodachtal ist bereits seit 1984 im Amt, wodurch sich eine langfristige Perspektive auf die regionale Entwicklung ergibt (IR3). Im Gegensatz dazu haben die Nahverkehrsplaner im Landkreis Stendal nach wenigen Jahren gewechselt (LKS1). Darin wird der Grund gesehen, warum die eingeführten Maßnahmen nicht evaluiert werden und jeder Planer wieder von vorne beginnt.

Hypothese 5.8: Die Anpassung der Projekte an die Förderkriterien verhindert die Entwicklung und Umsetzung einer regionalen Strategie.

In der Initiative Rodachtal bestimmen die Fördermöglichkeiten maßgeblich, welche Projekte aus der Strategie umgesetzt werden (IR4). Außerdem beeinflussen Förderprogramme die Projektentwicklung. Dabei werden Projekte notfalls an die Förderkriterien angepasst, um eine Förderung zu ermöglichen (IR5). Außerdem begrenzt die Förderperiode den Planungshorizont für regionale Aktivitäten auf wenige Jahre (IR1). Längerfristige Projekte können nur durchgeführt werden, wenn vor allem die Gemeinden den Fortgang sichern oder eine Nachnutzung möglich ist.

Im Landkreis Stendal sind aktuelle Förderprogramme für die Entwicklung und Umsetzung von Maßnahmen maßgeblich. Wenn das Land ein Programm auflegt, wird immer versucht, die Eigenmittel bereit zu stellen (LKS2). In den regionalen Entwicklungsinitiativen werden die Konzepte und Projekte an die Inhalte der Förderinstrumente, vor allem ELER, ESF und EFRE, ausgerichtet (SCHÄFER 2007, S. 4 f.; SCHLÜSSELBURG 2007, S. 1 f.). Dadurch soll die häufig erforderliche Anschubförderung der Projekte ermöglicht werden.

In der Regionalentwicklung Ostprignitz-Ruppin orientieren sich die Konzepte und Projekte ebenfalls an den Fördermöglichkeiten. Es ist allerdings nicht immer im Voraus bekannt, was förderfähig ist (OPR1; OPR6). „Die Ausschöpfung aller Fördermöglichkeiten ist immer das A und O“ (OPR6).

Hypothese 5.9: Die kurze Frist von Förderprogrammen zur Konzeptentwicklung verhindert die Ausarbeitung elaborierter Konzepte, die die weitere Arbeit anleiten können.

Für die Erarbeitung der GLES in der Regionalentwicklung Ostprignitz-Ruppin hatten die regionalen Akteure lediglich drei bis vier Monate Zeit. Dadurch blieb kaum Zeit, die Konflikte und Widersprüchlichkeiten ausdiskutieren (OPR1). Diese Konflikte treten nun bei der Umsetzung wieder auf (OPR2).

Hypothese 5.10: Die Sektoralisierung der Verwaltungen verhindert eine sektorale Integration in der Planung.

Das Thema Aus- und Weiterbildung wurde bisher nicht als ILE-Leitprojekt der Altmark genehmigt. Der Grund dafür wird darin gesehen, dass sich das zuständige Landwirtschaftsministerium nicht mit diesem Thema, das eher dem Wirtschaftsministerium zuzuordnen ist, beschäftigen möchte (LKS3). Hier erschwert die Sektoralisierung der Landesverwaltung ein integriertes Vorgehen in der Region. Für die regionalen Akteure ist aber ländliche Entwicklung losgelöst von der wirtschaftlichen Entwicklung nicht denkbar. Außerdem wird in diesem Fall eine Konzentration auf die Ernährungswirtschaft, das Handwerk oder bestimmte Wertschöpfungsketten, wie vom Landwirtschaftsministerium angeregt, nicht für sinnvoll angesehen.

Aber auch zwischen den verschiedenen Fachplanungen des Landkreises Stendal findet wenig Abstimmung statt. Dies trifft insbesondere auf die Arbeit der Wirtschaftsförderung zu, die nicht mit den übrigen Sektoren der Landkreisverwaltung koordiniert wird (LKS3). Außerdem gestaltet sich die Zusammenarbeit der regionalen Entwicklungsinitiativen mit den einzelnen Landkreisressorts schwierig (LKS4). Die Vorhaben der Initiativen sind in der Verwaltung teilweise gar nicht bekannt, so dass unabhängig von einander an den gleichen Problemen gearbeitet wird (LKS1).

Die Akteure der Regionalentwicklung Ostprignitz-Ruppin beklagen ebenfalls die unzureichende Abstimmung zwischen den Landesministerien (OPR2; OPR4). Das Leader-Programm hat den Anspruch, sektoral integrierend zu sein. Allerdings ist die Koordination mit den Ressorts Wirtschaft, Bildung und Infrastruktur mühselig.

Hypothese 5.11: Die Aufgabenteilung zwischen Akteuren der Planung und der Umsetzung führt zu Widersprüchen der Analyse und Zielentwicklung mit den Projekten.

In der Initiative Rodachtal sind vor allem die Gemeinden und das Regionalmanagement für die Entwicklung der Konzepte und der strategischen Leitlinien zuständig. Im Gegensatz dazu sollen insbesondere die Bürger in den Arbeitsgruppen Projekte entwickeln, umsetzen und so die strategischen Überlegungen mit Leben erfüllen. Beim Thema Demographischer Wandel besteht ein Problem bei der Verknüpfung dieser beiden Ebenen, da das Thema bislang kaum von den Arbeitsgruppen aufgegriffen wurde (IR5).

In der LAG Uchte-Tanger-Elbe im Landkreis Stendal wurde ein Wettbewerb ausgeschrieben, um Ideen für den Umgang mit dem Demographischen Wandel zu sammeln (LKS4). Im Konzept gab es dazu nur sehr grobe Vorgaben. Damit ist die LAG darauf angewiesen, welche Projekte von den regionalen Akteuren eingereicht werden. In der Regionalentwicklung Ostprignitz-Ruppin sieht die Reaktion auf den Demographischen Wandel ähnlich aus (OPR5; OPR6). Die Fördermöglichkeiten sollen bekannt gemacht werden und relevante Akteure zur Mitwirkung in den Arbeitskreisen und zur Einreichung von Projekten motiviert werden. Die Akteure der LAG, die die GLES erstellt

haben, haben bislang kaum eigene Ideen zum Thema und warten ab, welche Vorhaben eingebracht werden.

In der Regionalentwicklung Ostprignitz-Ruppin war das neue Regionalmanagement nicht an der Erarbeitung der GLES beteiligt. Außerdem spielte die GLES keine Rolle in seiner Bewerbung. Demnach ist fraglich, welchen Einfluss die GLES im weiteren Prozess einnehmen wird.

Hypothese 5.12: Die Orientierung der regionalen Akteure auf die Tagespolitik verhindert die Anwendung langfristiger Konzepte.

In der Initiative Rodachtal entstehen viele Projekte spontan aus dem Prozess heraus (IR4; IR5; IR6). Das REK wird eher als Ideensammlung gesehen. Welche Ideen umgesetzt werden hängt von der Verfügbarkeit von Fördermitteln und der Fähigkeit der Gemeinden, das Geld auch aus der Tagespolitik heraus bereitzustellen. Wenn sich einige engagierte Ehrenamtliche finden, die sich für ein Thema interessieren, können ebenfalls Projekte umgesetzt werden (IR1). Welche Projekte entwickelt werden, hängt auch von der Auflage von Förderprogrammen ab. Auf diese Weise wurde das Mehrgenerationenhaus sowie das Flächen- und Siedlungsmanagement eingerichtet. Außerdem besuchen die regionalen Akteure regelmäßig Veranstaltungen und Messen, wodurch neue Ideen in den regionalen Entwicklungsprozess einfließen. Ein Beispiel dafür ist das Aufgreifen der Idee von Bewegungsparks. Somit werden Trends aufgegriffen, die auch bei den Fördermittelgebern eine Rolle spielen.

Im Landkreis Stendal ist die Umsetzung von Maßnahmen zum Demographischen Wandel stark von aktuellen Förderinstrumenten abhängig (LKS1; LKS2). Außerdem spielt die politische Unterstützung vor allem durch den Landrat eine wichtige Rolle, die aber durch die aktuelle Tagespolitik bestimmt ist und demnach stark schwanken kann. Hierbei sind auch Berichte in den Medien relevant. Eine weitere Möglichkeit besteht darin, dass Bürger Forderungen oder Ideen an den Landkreis herantragen. Neben dem direkten Weg können sie das über ihre Bürgermeister oder Kreistagsvertreter tun. Momentan gibt es hier aber kaum Aktivitäten. Im Bereich des ÖPNV gibt es allenfalls Beschwerden, dass der Bus zu spät kam.

Bisher wird kaum nach Wegen gesucht, wie mit der langfristigen demographischen Entwicklung umgegangen werden soll, obwohl sei weitestgehend allen Akteuren im Landkreis bekannt ist (LKS2; LKS6). Die Akteure orientieren sich primär am Hier-und-Jetzt. Die heutige Situation liegt ihnen viel näher als die Zukunft. Ein Anstoß von außen, der Reaktionsmöglichkeiten aufzeigt, scheint erforderlich. Wenn dann einige Vorreiter die Funktionsfähigkeit und die Vorteile aufgezeigt haben, könnten auch die anderen Akteure leichter zur Beteiligung motiviert werden.

Ähnlich ist es in der Regionalentwicklung Ostprignitz-Ruppin. Viele Akteure reden zwar häufig vom Demographischen Wandel, das Reden schlägt sich aber nicht in kon-

kretem Handeln nieder (OPR2; OPR6). Der Grund dafür wird darin gesehen, dass die Akteure nicht so langfristig denken. Außerdem glauben immer noch viele, dass „alles wieder gut wird“.

Hypothese 5.13: Inkrementelle Planung wird angewandt, um den Planungsaufwand zu minimieren.

Die Akteure in der Initiative Rodachtal haben kaum Interesse an der Durchführung strategischer Arbeitsschritte, wie z. B. einer SWOT-Analyse. Sie möchten ihre Ressourcen nicht dafür zur Verfügung stellen, sondern lieber investieren (IR4). Außerdem werden spontane Ideen aus dem Prozess heraus nicht als schlechter angesehen als die systematische Projektentwicklung. Im Gegenteil wird sehr viel Wert auf die Nutzung des lokalen Wissens der Akteure gelegt. In der Initiative soll zwar ein Regionalmarketingansatz mit umfangreichen Analysen, Bewertungen, Definitionen von Zielen und Zielgruppen sowie abgeleiteten Maßnahmen, umgesetzt werden (REGIONALMANAGEMENT INITIATIVE RODACHTAL E.V. 2005, S. 9 f.). In der Praxis wird allerdings ein pragmatisches Vorgehen bevorzugt. Dabei wird die Analyse und Zielbildung parallel zur Vorbereitung und Umsetzung konkreter Projekte durchgeführt. In der Altenbetreuung wird ebenfalls ein pragmatischer Ansatz verfolgt, da sonst ein hoher Analyse- und Prognosebedarf bestünde (IR4). Nicht nur die Anzahl Senioren, sondern auch der Anteil Pflegebedürftiger und davon wiederum der Anteil, der nicht auf soziale Netze zurückgreifen kann, müsste ermittelt werden. Die relevanten Akteure orientieren sich am heutigen Bedarf und gehen auf Grund der Bevölkerungsprognose von einem Bedarfsanstieg für die Zukunft aus.

In den regionalen Entwicklungsinitiativen des Landkreises Stendal werden strategische Verfahrensschritte aus älteren Konzepten übernommen, um den Planungsaufwand zu minimieren. Das Leader-Konzept der LAG Mittlere Altmark hat bspw. die SWOT-Analyse und die Handlungsfelder aus dem Konzept der Leader+-Phase übernommen (SCHLÜSSELBURG 2007, S. 6). Die SWOT-Analyse der LAG Uchte-Tanger-Elbe wurde aus dem ILEK übernommen (SCHÄFER 2007, S. 7). Auch das ILEK ist durch eine Zusammenfassung bereits bestehender Planungen entstanden (ALTMARKKREIS SALZWEDEL/LANKREIS STENDAL 2006, S. 6).

In der Regionalentwicklung Ostprignitz-Ruppin wird die Projektbewertung und Evaluierung nicht angewandt, weil sie als zu aufwendig angesehen werden (OPR2). Außerdem wird kaum ein Sinn in diesen Arbeitsschritten gesehen. Ähnlich ist es mit dem Demographie-Check, dessen Aufwand auf ein Minimum begrenzt wird. Die regionalen Akteure investierten die dafür nötigen Ressourcen lieber in Projekte.

Hypothese 5.14: Der Widerstand gegen starke Veränderungen führt dazu, dass nur kleiner Schritte durchsetzbar sind und umgesetzt werden.

In der Nahverkehrsplanung stoßen neue Lösungen, wie z. B. die Staffelung der Schulanfangszeiten, die Einführung von Anrufsammeltaxis, Markttreff und Bürgerbus, auf große Widerstände (LKS1). In der Folge werden Maßnahmen zunächst nur in Modellprojekten erprobt und nicht flächenhaft eingesetzt. Ähnlich ist es in der Schulentwicklungsplanung, bei der ebenfalls neue Ideen erst im Rahmen von Modellversuchen ausprobiert werden sollen (LKS6). Die Erfahrungen im Rahmen der IBA 2010 zeigen, dass starke Veränderungen, wie die Anpassung des Zentrale-Orte-Systems, kleine Schulen, die Ausweisung von Passivräumen, von den beteiligten Akteuren abgelehnt werden und sich als nicht durchsetzbar erweisen (LKS5).

Hypothese 5.15: Die Wahrnehmung von Unsicherheiten längerfristiger Prognosen erzeugt eine kurzfristige Orientierung der Akteure.

Die Bevölkerungsprognose der Initiative Rodachtal wurde zwar bis 2026 gerechnet, jedoch nur bis 2016 ausgewertet (KLICH/NEUMANN 2008, S. 7). Die Maßnahmen sollen sich auf diesen mittelfristigen Zeitraum beziehen, weil damit die Prognoseunsicherheit reduziert wird. Außerdem war es kaum möglich, mit dem verwendeten Rechenmodell alle lokalen Besonderheiten zu berücksichtigen (IR5). Dazu gehören die Anwesenheit von Seniorenheimen, die den Zuzug von Älteren verstärken, die Ausweisung von Bauland in der Vergangenheit sowie die Abhängigkeit von Coburg und einem großen Unternehmen. In der Folge wird die Bevölkerungsprognose nur zur Einschätzung der groben Tendenz und unter Vorbehalt verwendet.

In der Regionalentwicklung Ostprignitz-Ruppin orientieren sich die Akteure bevorzugt an den aktuellen Entwicklungen (OPR5). Teilweise wird es für unmöglich gehalten, in Zeiträumen von 20 Jahren zu denken. Es wird nicht für notwendig gehalten, sich mit solch langfristigen Entwicklungen zu beschäftigen, weil „die Realität meist einem einen Strich durch die Rechnung macht“.

Hypothese 5.16: Routinen im vom inkrementellen Vorgehen sorgen für ein Festhalten an diesem Planungsmodell

Die Akteure der Initiative Rodachtal haben teilweise im Laufe ihrer Tätigkeit gelernt, sich auf ihr Gefühl zu verlassen (IR3). Demnach werden Analysen und statistische Daten zwar zur Kenntnis genommen, den letzten Ausschlag gibt aber die Intuition, die auf der Erfahrung aus der Vergangenheit, dem Eindruck vor Ort und Gesprächen basiert.

Die Akteure der Regionalentwicklung Ostprignitz-Ruppin sind üblicherweise im „Klein-Klein“ des Alltags gefangen (OPR5). Sie kommen nicht dazu, sich Gedanken über die längerfristige Zukunft zu machen. Die Notwendigkeit zur Konzepterstellung war ein Anlass, sich die Zeit zu nehmen, um über die Stärken, Schwächen und Potenziale der Region nachzudenken. Somit hat die Förderrichtlinie dazu beigetragen, aus der „natürlichen Trägheit des Menschen“ (den Routinen) auszubrechen.

Hypothese 5.17: Da strategische Arbeitsschritte lediglich zur Erfüllung der Förderbedingungen wahrgenommen werden, werden sie mit dem geringsten Aufwand durchgeführt und unzureichend angewendet.

In der Regionalentwicklung Ostprignitz-Ruppin wird die Evaluierung der Projekte und des Prozesses kaum für sinnvoll gehalten (OPR2; OPR5). Das Vorgehen, das in der GLES zur Evaluierung beschrieben wird, wird von den regionalen Akteuren als wichtig angesehen, um als Förderregion genehmigt zu werden. Allerdings verstehen die regionalen Akteure dieses Vorgehen teilweise gar nicht, halten es nicht für sinnvoll und praktisch umsetzbar. Der strategische Arbeitsschritt zur Evaluierung soll vor allem deshalb durchgeführt werden, weil er von der Förderrichtlinie gefordert wird. Es geht in erster Linie darum, ein Papier vorzuweisen, in dem die eigene Arbeit möglichst erfolgreich dargestellt wird. Der Demographie-Check wird ebenfalls nur auf Grund der Vorgaben durchgeführt. „Der Demographie-Check ist dazu da, dass die Beamten ihre Häkchen machen können“ (OPR2). In der Folge wird der Aufwand auf ein Minimum reduziert.

Hypothese 5.18: Evaluationen werden nicht durchgeführt, weil sie auf Grund fehlender konkreter, überprüfbarer Ziele, komplexer Wirkungen, der unverhältnismäßigen Bindung von Ressourcen und der Demotivierung beim Nachweis von Ineffektivität kaum anwendbar sind.

Die regionalen Akteure in der Initiative Rodachtal verlassen sich auf ihr Gefühl, ob Maßnahmen wirken – im Gegensatz zu systematischen Evaluierungen (IR3). Außerdem spielt die Rückkopplung von Bürgern, die auf die Akteure zugehen, eine große Rolle. Dadurch wird die Bewertung komplexer Wirkungsmechanismen ermöglicht und der Aufwand minimiert.

Im Landkreis Stendal wird eine Evaluierung der Maßnahmen zum Fachkräftemangel für kaum möglich angesehen (LKS3). Die Ergebnisse lassen sich nicht quantifizieren und es lässt sich nicht überprüfen, ob tatsächlich mehr Jugendliche in der Region einen Ausbildungsplatz suchen und dort bleiben. Ein Erfolgsfaktor stellt allerdings die Beteiligung der Unternehmen dar. Wenn diese sich auch finanziell engagieren, weist dies darauf hin, dass sich die Aktivitäten für diese Unternehmen lohnen.

In der Regionalentwicklung Ostprignitz-Ruppin gilt insbesondere die Ex-ante-Evaluierung als kaum durchführbar (OPR2). Bei der Wirtschaftlichkeitsprüfung kommt es demnach stark auf das Bauchgefühl und die Erfahrung an. Der Demographie-Check lässt sich ebenfalls kaum sinnvoll umsetzen. Häufig ist es nicht möglich, Einzugsbereiche und Zielgruppen festzulegen. Außerdem liegen dann meist keine Daten für einen genauen Einzugsbereich vor. Das Vorgehen zur Evaluierung des Entwicklungsprozesses und der Projekte ist ebenfalls unklar. Die regionalen Akteure wissen nicht, wie sie diese Evaluierung umsetzen können. Genaue Vorgaben gibt es hierzu nicht und auch die

Regionalmanagements aus den anderen Leader-Regionen in Brandenburg sind sich noch nicht sicher, wie sie vorgehen sollen.

Hypothese 5.19: Die Angst der Politiker und Verwaltungsmitarbeiter vor dem Scheitern führt zum Zuschneiden der Themen auf das Machbare.

In den regionalen Entwicklungsinitiativen des Landkreises Stendal sind die Konzepte zumindest teilweise sehr abstrakt gehalten (LKS4). Die regionalen Akteure haben oftmals kein Interesse an der Konkretisierung der Ziele, weil sie somit nicht überprüfbar bleiben. Sie befürchten andernfalls vorgehalten zu bekommen, dass bestimmte Ziele nicht erreicht wurden. Ein weiterer Grund liegt darin, dass sich die regionalen Akteure alle Optionen offen halten und sich nicht an ein Konzept binden möchten. Deshalb entspricht z. B. das Konzept der LAG Uchte-Tanger-Elbe einem „bunten Blumenstrauß“, mit dem alles möglich bleibt.

Hypothese 5.20: Das Interesse des Regionalmanagements an der Umsetzung möglichst vieler Projekte als Erfolgsnachweis erzeugt eine Orientierung am leicht Durchsetzbaren und schnell Umsetzbaren.

Das Regionalmanagement der Initiative Rodachtal versucht zuerst, die leicht um- und durchsetzbaren Projekte zu verfolgen (IR6). Dies sind überwiegend Projekte, die kaum Finanzen in Anspruch nehmen und meist auf Eigenleistung basieren. Finanzintensivere Projekte hängen meist von Fördergeldern ab. Im Antrag zu diesen Förderprogrammen sind Konzepte und Begründungen zu verfassen. Damit sind ein großer Vorlauf und viel Arbeit durch das Regionalmanagement verbunden.

Hypothese 5.21: Die Entscheidung über Maßnahmen in einem politischen Aushandlungsprozess führt zu einem inkrementellen Vorgehen.

Im ILEK und in der GLES der Regionalentwicklung Ostprignitz-Ruppin wurden Bewertungskriterien definiert, um den Zielbeitrag der Projekte zu diesen Konzepten zu ermitteln und eine Prioritätenliste zu erstellen. Dadurch sollten der Ermessungsspielraum möglichst gering gehalten und Aushandlungsprozesse vermieden werden (FUGMANN JANOTTA/PL3 2007a, S. 33; OPR1). Derzeit werden diese Kriterien allerdings nicht angewandt, weil es in der neuen Förderperiode noch nicht erforderlich ist (OPR2). Damit besteht aktuell die Gefahr, dass sich die Projekte vom Konzept entfernen und Aushandlungsprozesse die Auswahl der Maßnahmen bestimmen. Die Abgrenzung von Schwerpunktregionen in Ostprignitz-Ruppin war ebenfalls durch einen Aushandlungsprozess gekennzeichnet (OPR5). Die Anpassung dieser Regionen erfolgte dann danach, ob es Vorhaben und entsprechende Akteure in diesen Gebieten vorhanden sind. Analysen haben hierbei weniger eine Rolle gespielt.

Kaum ein regionaler Akteur in Ostprignitz-Ruppin hat die GLES ganz gelesen (OPR2). Das neue Regionalmanagement war nicht am Erstellungsprozess der GLES beteiligt und ist in seiner Bewerbung nicht darauf eingegangen (OPR1). Außerdem halten sich

die Akteure nicht mehr an das Wegekonzept. Aus all diesen Hinweisen wird abgeleitet, dass die regionalen Akteure kein Interesse an rationalen Konzepten haben. Sie wollen demnach keine Transparenz und Nachvollziehbarkeit bei den Entscheidungen, sondern politisch „auskungeln“ und „Kuhhandel treiben“: „Krieg ich das, bekommst du das“ und „den kenn ich, der bekommt das“ (OPR1). Insbesondere den politischen Akteuren wird nachgesagt, dass sie meist nicht nach sachlichen Kriterien entscheiden (OPR4).

6.2.3.6 Fazit: Interpretation der Ergebnisse

Abschließend werden die Ergebnisse in Bezug auf die einzelnen Hypothesen interpretiert. Wenn in allen drei Fällen deutliche Hinweise darauf bestehen, dass eine Hypothese zutrifft, wird sie übernommen. Wenn Unsicherheiten bestehen bleiben, weil eine Hypothese nicht in allen Fällen eindeutig bestätigt wird oder widersprechende Indizien existieren, wird sie mit einer Einschränkung übernommen. Dabei wird die Abstufung „überwiegend – teilweise – kaum“ verwendet. Falls vor allem widersprechende Hinweise beobachtet wurden, wird die Hypothese abgelehnt. Gegebenenfalls werden die Hypothesen entsprechend den Ergebnissen konkretisiert oder modifiziert. Im Folgenden werden die Interpretationen der einzelnen Hypothesen in den fünf Dimensionen dargestellt. Dabei werden jeweils die Begründungen für die beiden möglichen Reaktionsweisen auf den Demographischen Wandel (Kap. 4) aufgelistet

Die erste Dimension regionaler Reaktion betrifft den *Handlungsansatz*. Eine Anpassung an den Demographischen Wandel kann mit den Hypothesen 1.1 bis 1.10 begründet werden: Die regionalen Akteure sind sich überwiegend bewusst, dass der Handlungsansatz des Gegensteuerns weitestgehend chancenlos ist (Hyp. 1.1). Insbesondere die Schaffung von Arbeitsplätzen wird kaum für realistisch gehalten, während teilweise die Hoffnung auf die Anziehung von Senioren besteht. Dennoch wird aus dieser geringen Erfolgserwartung nicht die Notwendigkeit einer Anpassung an die demographische Entwicklung abgeleitet, sondern die Akteure klammern sich an Maßnahmen des Gegensteuerns wie die Beschäftigungsförderung in der Hoffnung, dass dann der Abwärtstrend etwas abflachen wird. Die Fallstudienresultate widersprechen der Vermutung, dass die Diskussion der Regionalentwicklung durch eine Demographisierung gekennzeichnet ist (Hyp. 1.2). Die Wertschätzung des Alters, die zu einer Anpassung an eine wachsende Zahl Senioren führt, konnte teilweise beobachtet werden (Hyp. 1.3). Andere empirische Hinweise widerlegen jedoch eine solche normative Orientierung. Die Veränderungen der Wohnungsnachfrage haben nur teilweise Anpassungsmaßnahmen ausgelöst (Hyp. 1.4). In zwei Fällen spielt dieses Thema keine Rolle. Im Gegensatz dazu führt der Arbeitskräftemangel überwiegend zu entsprechenden Handlungen (Hyp. 1.5). Die Chancen der Seniorenwirtschaft durch die wachsende Zahl Älterer sollen nur teilweise genutzt werden (Hyp. 1.6). Die Anpassung des Infrastrukturbestandes in Folge sinkender Nachfrage findet nur vereinzelt statt (Hyp. 1.7). Die Angebotsreduktion im Bereich der Infrastruktur ist dann ein Thema, wenn erhebliche

Investitionen zum weiteren Betrieb erforderlich wären oder wenn rechtliche Vorgaben dazu zwingen. Ansonsten wird versucht, die höheren Kosten pro Nutzer so lange wie möglich zu tragen oder neue Nutzergruppen zu gewinnen. Die zunehmende Zahl Älterer führt teilweise zum Ausbau entsprechender Angebote (Hyp. 1.8). Zum einen gilt der Bedarf als gedeckt und es ist nicht klar, welche Probleme diese Gruppe hat. Zum anderen wird davon ausgegangen, dass der Anstoß aus dieser Gruppe selbst kommen sollte und dass das nötige ehrenamtliche Engagement nur schwer von außen initiiert werden kann. Die übergeordneten Ebenen stellen weiterhin umfangreiche Fördermittel zur Verfügung (Hyp. 1.9). Dennoch fühlen sich die regionalen Akteure nicht ausreichend unterstützt. Daraus wird aber nicht die Notwendigkeit zur Anpassung an die demographische Entwicklung abgeleitet, sondern im Gegenteil sollen die regionalen Anstrengungen zum Gegensteuern verstärkt werden. In den Fallstudien konnte anhand von zwei Beispielen beobachtet werden, dass die existierenden Behinderteneinrichtungen die Sensibilität für die Anpassung an die Alterung erhöht (Hyp. 1.10).

Die Hypothesen 1.11 bis 1.20 zielen auf die Begründung des Gegensteuerns gegen den Demographischen Wandel: Die Anreizsysteme sind überwiegend auf das Gegensteuern durch den Ausbau von Infrastrukturen und die Schaffung von Arbeitsplätzen ausgerichtet (Hyp. 1.11). Die Möglichkeit zur Förderung des Rückbaus oder das Programm zu den Mehrgenerationenhäusern stellen Ausnahmen dar. Maßnahmen zur Anpassung werden teilweise behindert, wenn das nötige Prozessmanagement oder dezentrale und mobile Einrichtungen nicht gefördert werden bzw. nicht zulässig sind. Der Schmerz des Verlustes bei der Aufgabe von Beständen führt überwiegend dazu, dass die Reduktion des Angebotes nicht behandelt wird und das Gegensteuern die einzige Handlungsoption bleibt (Hyp. 1.12). Viele Akteure glauben immer noch, dass sich das Problem des Demographischen Wandels von selbst löst (Hyp. 1.13). Die negativ besetzten Themen Schrumpfung und Zunahme hilfsbedürftiger Älterer werden häufig ausgeblendet. Das Problem wird vor allem durch die finanziellen Konsequenzen bewusst: rückläufige öffentliche Finanzen, höhere Zuschüsse für die Infrastruktur oder das Absinken der Verkehrswerte. Außerdem gilt das Thema Demographischer Wandel als zu komplex. Die regionalen Akteure nehmen zwar die Bevölkerungsprognosen wahr, können aber die Zusammenhänge mit den anderen Feldern regionaler Entwicklung nicht einschätzen und wissen nicht, was getan werden könnte. In der Folge findet kaum Anpassung an den Demographischen Wandel statt, sondern wird am Gegensteuern festgehalten. Die Hoffnung auf künftiges Wachstum besteht hingegen kaum noch (Hyp. 1.14). Allerdings besteht teilweise die Hoffnung auf eine stabile Bevölkerungsentwicklung. Die regionalen Akteure sind stark darauf orientiert, die Einwohner zu halten und möglichst Zuwanderer anzulocken (Hyp. 1.15). Dazu sollen insbesondere Arbeitsplätze geschaffen sowie das Kultur- und Freizeitangebot ausgebaut werden. Eine Zielgruppe für die Zuwanderung sollen die jüngeren, einkommensstärkeren Senio-

ren sein, auch wenn zumindest teilweise eine Furcht vor diesen Fremden besteht. Alternative Handlungsoptionen jenseits des Gegensteuerns sind häufig nicht bekannt, weshalb an der Routine des Gegensteuerns festgehalten wird (Hyp. 1.16). Wenn die regionalen Akteure Alternativen kennen, dann werden sie nicht als besser bewertet (Hyp. 1.17). Das Nebeneinander unterschiedlicher demographischer Entwicklungen erschwert in einem Fall die Anpassung an die Bevölkerungsabnahme (Hyp. 1.18). In den beiden anderen Fällen findet keine heterogene Bevölkerungsentwicklung statt, so dass dies keine Rolle spielt. Die Wahrnehmung der Bevölkerungsschrumpfung löst in allen drei Fällen Gegensteuern aus (Hyp. 1.19). Die guten Standortbedingungen der Region führen teilweise zur Bevorzugung von Handlungen, die auf den Zuzug ausgerichtet sind (Hyp. 1.20).

Die zweite Dimension regionaler Reaktion auf den Demographischen Wandel umfasst das zu Grunde liegende *raumstrukturelle Leitbild*. Die Hypothesen 2.1 bis 2.4 beziehen sich auf die räumliche Konzentration: Die Effizienzsteigerung von Versorgungseinrichtungen spielt kaum eine Rolle, um das Leitbild der Konzentration auf zentrale Orte zu verfolgen (Hyp. 2.1). Die Orientierung an der Innenentwicklung wird vor allem dadurch ausgelöst, dass für die Sanierung der Ortskerne einfacher Fördergelder akquiriert werden können (Hyp. 2.2). Um dieses Ziel ernsthaft zu verfolgen, müssten allerdings deutlich höhere Fördersätze bereitgestellt werden. Das Bewusstsein zur Senkung der Infrastrukturfolgekosten und des Ressourcenverbrauchs findet sich nur bei wenigen Akteuren. Die räumliche Konzentration der Wirtschaftsförderung wird von den regionalen Akteuren nicht angestrebt (Hyp. 2.3). Teilweise erfordern die rechtlichen Vorgaben die Ausweisung von Schwerpunktregionen, die allerdings so ausgewiesen werden, dass möglichst alle Projektvorhaben enthalten sind. Die Nutzung von Agglomerationsvorteilen spielt hingegen kaum eine Rolle. Die unzureichende finanzielle Ausstattung der zentralen Orte führt nicht zu einer Reduktion ihrer Anzahl und zu einer Konzentration ihrer Funktionen auf weniger Zentren, da kein Ort seine Funktion abgeben möchte (Hyp. 2.4).

Die Dezentralisierung der Raumstruktur begründen die Hypothesen 2.5 bis 2.10: Die kommunale Planungshoheit verhindert eine Konzentration der Siedlungsentwicklung auf den Bestand (Hyp. 2.5). Die Gemeinden müssen z. B. durch die Bereitstellung von Daten oder Visualisierungen überzeugt werden, ihre Flächenpolitik aufeinander abzustimmen und Neuausweisungen zu begrenzen. Die Gemeinden weisen kaum noch weitere Neubauf Flächen aus, um einkommensstarke Einwohner, Beschäftigte und Unternehmen zu gewinnen (Hyp. 2.6). Die regionalen Akteure zielen überwiegend darauf ab, keinen neubauwilligen Einwohner zu verlieren, der neu bauen möchte, weshalb weiterhin Neubauf Flächen ausgewiesen werden (Hyp. 2.7). Die abnehmende Nachfrage und die Alterung könnten zukünftig zu einem Umdenken führen. Dadurch nimmt der Wunsch nach kleinen Wohnungen im Bestand der Ortskerne und ohne große Grundstücke an Bedeutung zu. Die Konzentration der Wirtschaftsförderung auf Schwer-

punkträume wird verhindert, da ein Interesse zur Maximierung der Fördergeldzuflüsse in allen Teilräumen besteht (Hyp. 2.8). Im Bereich der Versorgung orientieren sich die regionalen Akteure an einem dezentralen Leitbild, um die Chancengleichheit und die gesellschaftliche Teilhabe der eingeschränkt Mobilen zu verbessern (Hyp. 2.9). Die wachsende Zahl der Senioren spielt dabei nur teilweise eine Rolle. Die Ausweisung von Bauland weit über den Bedarf hinaus in der Vergangenheit verzögert in einem Fall eine regionale Strategie der Bestandsentwicklung (Hyp. 2.10). In den übrigen Fällen wird dies nicht einmal versucht.

Die *Akteurskonstellation* bei der regionalen Reaktion auf den Demographischen Wandel stellt die nächste Dimension dar. Die Hypothesen 3.1 bis 3.6 begründen die Bedeutungszunahme nicht-öffentlicher Akteure: Die Förderbedingungen in regionalpolitischen Programmen erfordern überwiegend die Beteiligung nicht-öffentlicher Akteure (Hyp. 3.1). Die Leistungsbereitstellung durch private Anbieter wird kaum bevorzugt (Hyp. 3.2). Die Finanzknappheit öffentlicher Haushalte führt zur verstärkten Nutzung nicht-öffentlicher Ressourcen (Hyp. 3.3). Dazu zählen insbesondere die Eigenleistung der Bürger sowie das Wissen der Unternehmen. In zwei Fällen wird davon ausgegangen, dass vor allem die Fachkräftesicherung oder die Vereinbarkeit von Familie und Beruf die Beteiligung und Kompetenz der regionalen Unternehmen erfordert (Hyp. 3.4). Die Erfahrungen in zwei Fällen zeigen, dass ehrenamtliches Engagement zugelassen und gefördert werden muss, damit es ergriffen wird (Hyp. 3.5). Außerdem zeigen die empirischen Ergebnisse in allen drei Fällen, dass sich die Bürger dann stark engagieren, wenn ein aktueller Anlass, insbesondere die drohende Ausdünnung des Versorgungsangebotes, besteht (Hyp. 3.6).

Die zweite Möglichkeit der Akteurskonstellation ist die Dominanz öffentlicher Akteure, die durch die Hypothesen 3.7 bis 3.15 erklärt werden kann: Aufgaben werden nicht auf die Bürger verlagert (Hyp. 3.7). Dies geschieht weniger, weil sich die Aufgaben nicht für die Selbsthilfe eignen, sondern weil die Bürger andere Akteure in der Verantwortung sehen oder weil das ehrenamtliche Angebot in Konkurrenz zu den übrigen Anbietern tritt. Nicht-öffentliche Akteure beteiligen sich nicht, da sie wenig Interesse an Konzeptentwicklungen und Leitbilddiskussionen haben, sondern allenfalls an Projekten (Hyp. 3.8). Die Erfahrungen in den Fallstudien zeigen, dass die Belastungen für solche Akteure möglichst gering gehalten und dass sie persönlich angesprochen werden sollten. Der Einfluss der übergeordneten Ebenen ist vor allem bei der Finanzierung von regionalen Maßnahmen sehr groß, weil sich die regionalen Akteure eng an den Förderprogrammen orientieren und teilweise eine Subventionsmentalität aufweisen (Hyp. 3.9). Die öffentlichen Akteure sehen zunehmend die Notwendigkeit, dass Bürger öffentliche Aufgaben übernehmen (Hyp. 3.10). Die Bürger sind aber davon überzeugt, dass die Gemeinden in der Pflicht sind, ein ausgewogenes Angebot vorzuhalten. Dabei spielt teilweise eine Vollversorgungsmentalität eine Rolle. Insgesamt bleibt die Beteiligung der nicht-öffentlichen Akteure gering, da die traditionell zuständigen öffentlichen

Institutionen kein Interesse an einer Machtabgabe haben (Hyp. 3.11). Die zivilgesellschaftlichen Akteure beteiligen sich kaum, da sich die Bürger ins Privatleben zurückgezogen haben, das Sozialkapital erodiert ist und die Vereine mit Nachwuchsproblemen zu kämpfen haben (Hyp. 3.12). Dabei gibt es vor allem Befindlichkeiten zwischen Einheimischen und Zugewanderten. Hinzu kommen das geringe politische Engagement und der teilweise schlechte Ruf des Ehrenamtes. Deshalb sind es häufig die Zugezogenen, die sich engagieren. In zwei Fällen hat sich gezeigt, dass die Gemeinden auf Grund ihrer spezifischen Ressourcen die zentralen Akteure im regionalen Entwicklungsprozess darstellen (Hyp. 3.13). Die Erfahrungen in einem Fall weisen darauf hin, dass die Verfahren zur Beantragung von Fördermitteln insbesondere zivilgesellschaftliche und privatwirtschaftliche Akteure abschrecken (Hyp. 3.14). Ebenfalls in einem Fall wird deutlich, dass die Unternehmen nicht in der Region investieren, weil die finanziellen Handlungsspielräume und die Gewinnaussichten gering sind (Hyp. 3.15).

Die vierte Dimension regionaler Reaktion auf den Demographischen Wandel betrifft die *Interaktionsformen* zwischen den Akteuren. Regionale Kooperation und abgestimmtes Handeln werden durch die Hypothesen 4.1 bis 4.9 begründet: Die Verstetigung des Verhandlungssystems erleichtert überwiegend die regionale Kooperation, weil damit positive Erfahrungen gemeinsamen Handelns in der Vergangenheit die Akteure zur Zusammenarbeit motivieren und Tauschgeschäfte in die Zukunft verlagert werden können (Hyp. 4.1). Dennoch ist das Andauern des regionalen Entwicklungsprozesses keine Garantie für eine funktionierende Kooperation. Insbesondere wenn der Wechsel von Förderprogrammen andere Akteurskonstellationen und Organisationsstrukturen erfordert, beginnt die Findungsphase häufig wieder von vorne. Ein wichtiger Grund zur Teilnahme an regionalen Kooperationen sind die Anreizstrukturen in der Regionalpolitik (Hyp. 4.2). Teilweise können sie auch der Anlass dafür sein. Die Gefahr besteht dann darin, dass nur zur Einwerbung von Fördergeldern kooperiert wird und darüber hinaus kein gemeinsames Handeln stattfindet. Die Bedeutungslosigkeit von Entscheidungen kann nur selten zur Erklärung regionaler Abstimmung herangezogen werden (Hyp. 4.3). Die Wahrnehmung des geringen Entwicklungspotenzials in dünn besiedelten, peripheren Räumen löst teilweise regionale Kooperationen aus (Hyp. 4.4). Gleiches gilt für die kausale Annahme, dass mit regionaler Kooperation insbesondere Wissen und Finanzen gebündelt sowie Fixkosten aufgeteilt werden können (Hyp. 4.5). Regionale Kooperation zur regionalen Arbeitsteilung und zur Verbesserung der Tragfähigkeit von Infrastrukturen findet hingegen kaum statt (Hyp. 4.6). Ausgleichszahlungen werden ebenfalls kaum angewandt, um regionale Kooperationen zu ermöglichen (Hyp. 4.7). Gleichgerichtete Interessen lösen nur teilweise Kooperation aus (Hyp. 4.8). Engagierte Einzelpersonen sind für das Funktionieren regionaler Kooperationen zum Teil wichtig (Hyp. 4.9).

Die Hypothesen 4.10 bis 4.32 untermauern die Vermutung von einseitigem Handeln bei der Reaktion auf den Demographischen Wandel: Die regionale Kooperation hängt

stark von externen Fördergeldern ab (Hyp. 4.10). Teilweise enden gemeinsame Projekte nach dem Auslaufen der Fördergelder. Die regionale Kooperation wird dadurch behindert, dass sie auf die Mitarbeit von Organisationen angewiesen ist, zu denen sie in Institutionenkonkurrenz steht (Hyp. 4.11). Die zuständigen Entscheidungsgremien ignorieren regionale Entscheidungen, da deren Bindungswirkung fehlt (Hyp. 4.12). Eine regionale Einigung ist desto unwahrscheinlicher, je mehr Vetospieler beteiligt sind, (Hyp. 4.13). Diese Erfahrung hat in allen drei Fällen dazu geführt, dass eine Begrenzung der Anzahl Akteure in den Arbeits- und Entscheidungsgremien angestrebt wird. Die Freiwilligkeit und Notwendigkeit eines Konsenses bei regionalen Kooperationen verursachen geringe Innovationskraft und die Beschränkung auf weiche Ergebnisse (Hyp. 4.14). Dabei werden seit langem geplante Projekte umgesetzt und insbesondere die Schaffung von Netzwerken als wichtiges Ziel angesehen. Die regionalen Akteure handeln teilweise einseitig, weil sie den Problemdruck und die Vorteile regionaler Kooperation unterschätzen (Hyp. 4.15). Die unterschiedliche Wahrnehmung des Problemdrucks löst überwiegend einseitiges Handeln aus (Hyp. 4.16). Es können aber nicht nur die unterschiedlich wahrgenommenen Probleme Kooperationen hemmen, sondern auch die verschiedenen Handlungsmöglichkeiten, um auf diese Probleme zu reagieren. Darüber hinaus erschweren Verteilungskonflikte bei Standortentscheidungen regionale Kooperationen (Hyp. 4.17). Eine Einigung bleibt möglich, wenn alle Akteure regelmäßig profitieren und das notwendige Vertrauen darin setzen, dass dies auch in Zukunft der Fall sein wird. Die regionalen Akteure können sich teilweise nicht auf die Umverteilung von Beständen einigen (Hyp. 4.18). Sie stellen zum Teil zu hohe Erwartungen an die Regionalpolitik, so dass sie sich enttäuscht aus der regionalen Kooperation zurückziehen (Hyp. 4.19). Dabei wird insbesondere das Regionalmanagement mit Erwartungen überfordert. Bei Themen, die für die Bürger sichtbar sind und eine hohe politische Bedeutung haben, handeln die Akteure überwiegend einseitig (Hyp. 4.20). Die Angst vor Autonomieverlust erschwert regionale Kooperation (Hyp. 4.21). Die auftretenden Verteilungsprobleme von Innovationen verhindern teilweise gemeinsame regionale Neuerungen (4.22). Je unterschiedlicher die Interessen der regionalen Akteure sind, desto wahrscheinlicher wird einseitiges Handeln (Hyp. 4.23). Insbesondere die Vielzahl unterschiedlicher Akteure aus verschiedenen Sektoren mit ihren jeweiligen Partikularinteressen erschwert eine Einigung. Regionale Kooperationen beschränken sich kaum auf Win-win-Situationen (Hyp. 4.24). Kooperationen sind trotzdem möglich, wenn es nur darum geht, alle Einzelvorhaben zur Förderung vorzuschlagen. Dass sich die kooperative Orientierung der Akteure auf das Lobbying auf übergeordneter Ebene beschränkt, bestätigt sich kaum (Hyp. 2.25). Die regionalen Akteure konkurrieren überwiegend um Fördergelder, Infrastruktureinrichtungen, Nutzer und Einwohner (Hyp. 4.26). Die kompetitive Interaktionsorientierung betrifft vor allem die Finanzen. Die Interessensheterogenität, die durch das Nebeneinander von Bevölkerungswachstum und -schrumpfung entsteht, erschwert in dem Fall, in dem eine unterschiedliche demographische Entwicklung besteht, die regionale Zusammenarbeit (Hyp. 4.27). Die Koopera-

tion wird teilweise nicht ernsthaft verfolgt, so dass sie mit unzureichenden Ressourcen ausgestattet wird (Hyp. 4.28). Die geringe Verwaltungskraft der kleinen Gemeinden erzeugt teilweise relativ große Kooperationskosten und verhindert regionale Kooperation (Hyp. 4.29). Die regionalen Konzepte werden überwiegend nicht ausreichend durch die übergeordneten Ebenen bei der Umsetzung unterstützt (Hyp. 4.30). Dies ist jedoch nicht zwangsläufig demotivierend für die regionalen Akteure, sondern kann auch ihren Zusammenhalt stärken. Wenn die Aufnahme ins Förderprogramm oder entsprechende Gelder bewilligt sind, dann handeln die regionalen Akteure überwiegend in einer Scheinkooperation wieder einseitig (Hyp. 4.31). Dieses Handeln ist jedoch von der Genehmigungsbehörde abhängig, die dieses Vorgehen zulässt. Gemeindegebietsreformen erzeugen teilweise ein Misstrauen und Konkurrenzdenken zwischen den Gemeinden, so dass interkommunale Kooperation erschwert wird (Hyp. 4.32).

Das verwendete *Planungsmodell* bei der regionalen Reaktion auf den Demographischen Wandel beschreibt die letzte Dimension. Eine Begründung für das strategische Planungsmodell liefern die Hypothesen 5.1 bis 5.7: Die Vorgabe strategischer Verfahrensschritte in Förderrichtlinien gewährleistet die Anwendung strategischer Planung (Hyp. 5.1). Dabei gilt es zu beachten, dass zwar Konzepte entwickelt werden, diese aber einen sehr unterschiedlichen Konkretisierungsgrad aufweisen und nicht unbedingt verfolgt werden müssen. Die strategische Planung wird teilweise angewandt, um die Akteure und die Öffentlichkeit zu überzeugen und zu motivieren (Hyp. 5.2). Im Gegensatz dazu spielen die Maßnahmenkoordination und der effiziente Mitteleinsatz kaum eine Rolle (Hyp. 5.3). Der Versuch zur Einrichtung multifunktionaler Infrastrukturen ist für die sektoral integrierte Betrachtung nicht relevant (Hyp. 5.4). Allerdings dient die Analyse aus einem Feld teilweise als Grundlage für Planungen in anderen Bereichen. Bestehende Planungsunsicherheiten verursachen kaum die Anwendung eines Controllings (Hyp. 5.5). Die Langfristigkeit des Demographischen Wandels trägt ebenfalls kaum zu einer langfristigen Orientierung in der Planung bei (Hyp. 5.6). Die Ergebnisse aus zwei Fällen weisen darauf hin, dass die personelle Kontinuität die strategische Planung fördert (Hyp. 5.7).

Die Hypothesen 5.8 bis 5.21 erklären die Verwendung eines inkrementellen Planungsmodells: Die Projekte werden überwiegend an die Förderkriterien angepasst, was eine strategische Planung erschwert (Hyp. 5.8). Teilweise verhindert die kurze Frist zur Konzeptentwicklung die Ausarbeitung durchdachter Konzepte (Hyp. 5.9). Die Sektoralisierung der Verwaltungen hemmt eine sektorale Integration in der Planung (Hyp. 5.10). Dies betrifft insbesondere die Ressortteilung auf der Landesebene. Die Aufgabenteilung zwischen Akteuren der Planung und der Umsetzung führt überwiegend zu Widersprüchen der Analyse und Zielentwicklung mit den Projekten (Hyp. 5.11). Dabei werden Konzepte deduktiv erarbeitet und auf die Einreichung induktiv entwickelter Projekte gewartet. Dieser Fall tritt vor allem dann ein, wenn die Akteure der Konzeptentwicklung wenig Ideen zum Umgang mit dem Demographischen Wan-

del haben. Die Orientierung der regionalen Akteure auf die Tagespolitik verhindert die Anlehnung an langfristige Konzepte (Hyp. 5.12). Dabei spielen aktuelle Fördermöglichkeiten und die kurzfristige Perspektive der Akteure eine große Rolle. Der Wert strategischer Arbeitsschritte wird kaum erkannt und die dafür nötigen Ressourcen werden bevorzugt in Projekte investiert (Hyp. 5.13). Infolgedessen wird inkrementell vorgegangen, um den Planungsaufwand zu minimieren. Teilweise sind nur kleine Schritte umsetzbar, da starke Veränderungen erhebliche Widerstände hervorrufen (Hyp. 5.14). Deshalb sind häufig nur Modellprojekte durchsetzbar und ein flächendeckender Einsatz nicht möglich. Die Wahrnehmung von Unsicherheiten längerfristiger Prognosen erzeugt überwiegend eine kurzfristige Orientierung der Akteure (Hyp. 5.15). Routinen vom inkrementellen Vorgehen sorgen teilweise für ein Festhalten an diesem Planungsmodell (Hyp. 5.16). Da strategische Arbeitsschritte zum Teil lediglich zur Erfüllung der Förderbedingungen wahrgenommen werden, werden sie mit dem geringsten Aufwand durchgeführt und unzureichend angewendet (Hyp. 5.17). Evaluationen werden nicht angewendet, weil konkrete, überprüfbare Ziele fehlen, Wirkungen komplex sind, unverhältnismäßig viele Ressourcen gebunden werden und der eventuelle Nachweis von Ineffektivität demotivieren könnte (Hyp. 5.18). Insbesondere der zu hohe Aufwand wird problematisiert und das Wissen über Evaluierungsmethoden fehlt teilweise. Die Politiker und Verwaltungsmitarbeiter haben teilweise Angst vor dem Scheitern ihrer regionalen Reaktion auf den Demographischen Wandel (Hyp. 5.19). Dadurch werden die Themen aber weniger auf das Machbare zugeschnitten, sondern die Überprüfbarkeit der Handlungen wird durch das Aufstellen abstrakter Ziele verhindert. Außerdem vermeiden die regionalen Akteure durch eine Vielzahl von Zielen die Bindungswirkung der Konzepte. Auf diese Weise halten sie sich alle Optionen offen. Das Interesse des Regionalmanagements an der Umsetzung möglichst vieler Projekte erzeugt zum Teil eine Orientierung am leicht Durchsetzbaren und schnell Umsetzbaren (Hyp. 5.20). Die Entscheidung über Maßnahmen in einem politischen Aushandlungsprozess führt ebenfalls teilweise zu einem inkrementellen Vorgehen (Hyp. 5.21).

6.3 Schlussfolgerungen zur Beschreibung und Erklärung regionaler Reaktionen auf den Demographischen Wandel

Die in diesem Kapitel dargestellten Fallstudien zielen darauf ab, die regionalen Reaktionen auf den Demographischen Wandel vertiefend zu beschreiben und zu erklären. Abschließend werden die zentralen Ergebnisse zusammengefasst. Mit Hilfe des Konzeptes des akteurzentrierten Institutionalismus (Abb. 2) werden Schlussfolgerungen aus den drei Fällen zu den fünf Dimensionen regionaler Reaktion in jeweils eine Abbildung abstrahiert und so das komplexe, empirisch begründete Wirkungsgefüge dargestellt. Dazu werden die beiden theoretisch begründeten Erklärungsansätze in jeder Dimension (Kap. 4; Abb. 7 bis 16) integriert, indem die Politikergebnisse und Einfluss-

faktoren, für die die überzeugendsten empirischen Belege gefunden wurden, dargestellt werden.

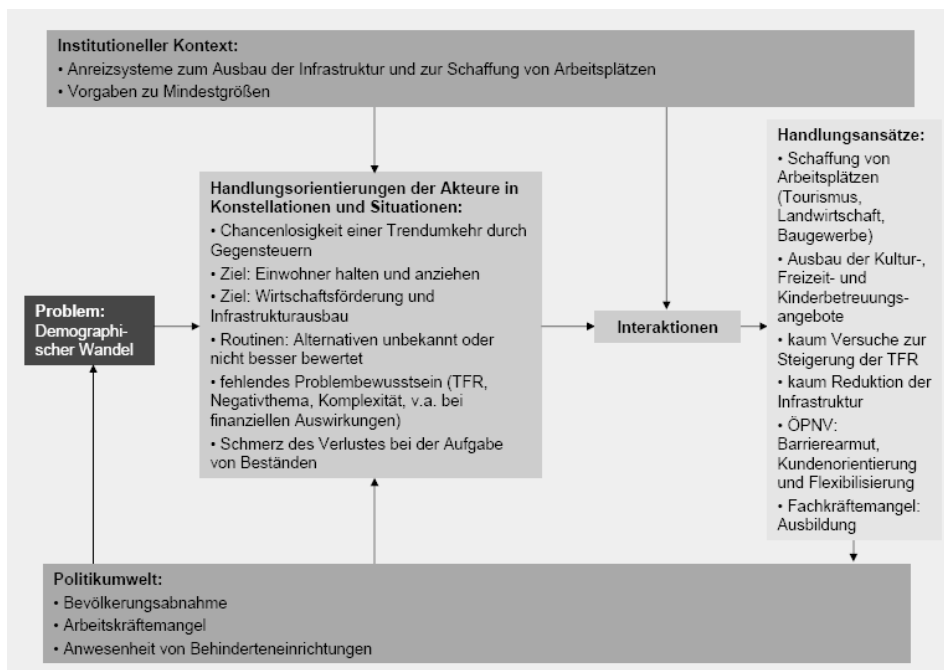


Abbildung 24: Empirisch begründeter Erklärungsansatz zur Wahl des Handlungsansatzes bei der regionalen Reaktion auf den Demographischen Wandel.

Die Handlungen in den untersuchten Fällen setzen stark am Gegensteuern an (Abb. 24). Dazu wird die Schaffung und der Erhalt von Arbeitsplätzen in den Bereichen Tourismus, Landwirtschaft, Bauwirtschaft und Seniorenwirtschaft unterstützt. Außerdem werden Kultur-, Freizeit- und Kinderbetreuungsangebote ausgeweitet. Diese Maßnahmen werden ergriffen, obwohl ihnen wenig Aussicht auf Erfolg attestiert wird. Der Grund dafür besteht darin, dass das Förderinstrumentarium einen Anreiz zur Schaffung von Arbeitsplätzen und zum Ausbau der Infrastruktur bietet. Der Bevölkerungsrückgang wird vor dem Hintergrund des Ziels, Einwohner zu halten und anzuziehen, als Bedrohung wahrgenommen, der entgegengewirkt werden muss. Die Wirtschaftsförderung und die Investition in den Infrastrukturausbau sind unabhängig von der neueren Diskussion zum Demographischen Wandel seit Langem zentrale Ziele. Daher bestehen Routinen, die das Nachdenken über alternative Handlungen gar nicht erst zulassen. An dieser Pfadabhängigkeit der regionalpolitischen Handlungen ändert sich nichts, wenn der Demographische Wandel im Rahmen der aktuellen Mode zur Begründung der Maßnahmen herangezogen wird. Bestehende Projekte bekommen im Nachhinein einen Bezug zum Demographischen Wandel beigemessen, um den Zugang zu den

Fördermitteln zu erleichtern. Die veränderte Rhetorik äußert sich darin, dass Projekten die Vorsilbe „Mehrgenerationen-“ oder das Adjektiv „generationsübergreifend“ hinzugefügt wird. In der Folge werden z. B. Dorfgemeinschaftshäuser zu Mehrgenerationenhäusern, Kulturveranstaltungen zu generationsübergreifenden Kulturangeboten. Ein Gegensteuern durch das Anheben der Fertilitätsrate wird kaum unternommen. Zum einen gelten solche Versuche als aussichtslos, insbesondere auf der regionalen Ebene. Zum anderen wird dieses Problem gar nicht als Ursache des Demographischen Wandels erkannt.

Der Handlungsansatz, die räumlichen Strukturen an den Demographischen Wandel anzupassen, spielt kaum eine Rolle in der Regionalpolitik. Die Reduktion des Infrastrukturangebotes und des Gebäudebestandes wird kaum unternommen. Dabei spielen der Schmerz des Verlustes, das fehlende Problembewusstsein inklusive der Vermeidung einer Beschäftigung mit diesem Negativthema, eingefahrene Routine und die Orientierung am Ausbau die entscheidende Rolle. Die Anpassung des Infrastrukturbestandes an eine sinkende Nachfrage findet vor allem dann statt, wenn rechtliche Vorgaben zu Mindestgrößen die regionalen Akteure dazu zwingen. Außerdem können erhebliche finanzielle Belastungen inklusive hoher Investitionsnotwendigkeiten ein solches Handeln auslösen. Insgesamt findet am ehesten eine Anpassung an die wachsende Zahl Älterer statt, was mit der Angebotserweiterung und der Nutzung der Chancen der Alterung verbunden ist. Z. B. wird der ÖPNV barrierearm gestaltet und ausgedehnt. Die Anwesenheit von Behinderteneinrichtungen in der Region fördert die Sensibilität für die Bedürfnisse von Menschen mit Einschränkungen und somit die Anpassung an die Alterung. Außerdem können diese Akteure nicht nur das Thema auf die Agenda setzen, sondern auch an der Umsetzung von Maßnahmen mitwirken. Des Weiteren wird das Infrastrukturangebot flexibilisiert, um es effizienter zu gestalten. Dies ist eine Reaktion auf die finanziellen Auswirkungen des Demographischen Wandel, die den höchsten Problemdruck erzeugen. Als Folge der Arbeitskräfteknappheit wird eine Anpassung unternommen, indem das bestehende Erwerbspersonenpotenzial stärker genutzt werden soll. Diese Maßnahmen finden vor dem Hintergrund der hohen Bedeutung der Wirtschaftsförderung statt. Auffallend ist jedoch, dass sich die Aktivitäten auf den Bereich der Ausbildung Jüngerer konzentrieren, während das Potenzial von Frauen und Älteren kaum genutzt werden soll. Gleiches gilt für die Zielgruppe der höher Qualifizierten. Dabei sind Möglichkeiten zum Halten und Anziehen von Hochqualifizierten weitestgehend unbekannt oder entsprechende Maßnahmen werden für aussichtslos gehalten.

Unabhängig von regionalen Zielen wird eine Siedlungspolitik verfolgt, die sich an einem dezentralen Leitbild orientiert (Abb. 25). Dazu werden Familienförderprogramme aufgelegt und Baugebiete ausgewiesen, wodurch der Neubau am Ortsrand gefördert wird. Die kommunale Planungshoheit ermöglicht das Umgehen regionaler Konzentrationsziele. Außerdem wurden in der Vergangenheit Wohn- und Gewerbeflächen weit

über den lokalen Bedarf hinaus ausgewiesen, so dass die Innenentwicklung vor dem Hintergrund der Orientierung, diese Flächen zunächst zu bebauen, kaum möglich ist. Es dominiert das Ziel, zumindest die eigenen Einwohner im Ort zu halten, indem preiswerte, große Grundstücke angeboten werden. Jeder soll die Möglichkeit erhalten, sein eigenes Haus neu zu errichten. Die Konzentration auf die Ortskerne ist vor allem dann relevant, wenn dafür leichter Fördermittel beantragt werden können. Diese Mittel sind jedoch zu gering, um eine konsequente Innenentwicklung auszulösen.

In der Wirtschaftsförderung werden Investitionen in der gesamten Region unterstützt. Die Ursache dafür besteht darin, dass die beteiligten Akteure das Interesse verfolgen, die Fördergeldzuflüsse in allen Teilräumen zu maximieren. Selbst wenn eine räumliche Schwerpunktsetzung in der Förderrichtlinie verankert ist, werden diese Räume so ausgewiesen, dass möglichst alle geplanten Projekte förderfähig sind. Außerdem sind mit einer entsprechenden Begründung auch Maßnahmen außerhalb der Schwerpunkte förderfähig.

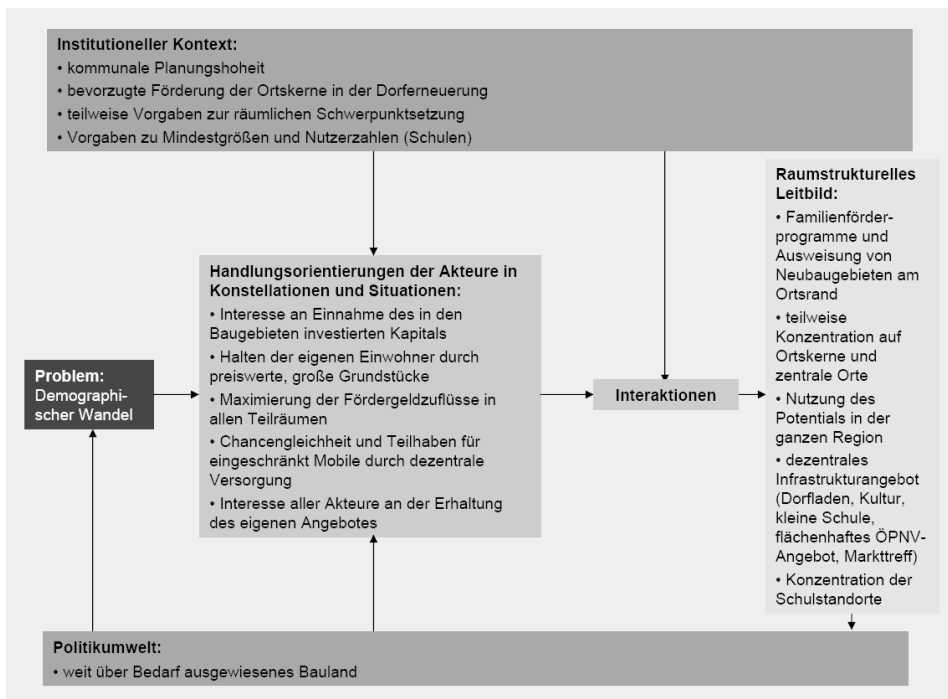


Abbildung 25: Empirisch begründeter Erklärungsansatz zum verwendeten raumstrukturellen Leitbild bei der regionalen Reaktion auf den Demographischen Wandel.

Die Infrastruktur wird möglichst dezentral vorgehalten. Damit verfolgen die regionalen Akteure das Ziel, eingeschränkt mobilen Menschen gleiche Chancen zu bieten und deren Teilhabe am gesellschaftlichen Leben zu ermöglichen. Die Konzentration von

Angeboten auf weniger Standorte findet vor allem auf Grund rechtlicher Regelungen (z. B. Klassengrößen) statt, da ansonsten jeder regionale Akteur versucht, das bestehende Angebot so lange wie möglich zu halten.

Bei der Reaktion der Regionalpolitik auf den Demographischen Wandel spielen die öffentlichen Akteure die zentrale Rolle (Abb. 26). Die Kommunen haben die rechtlichen Kompetenzen, das Wissen über die Antragsmodalitäten und über die relevanten Akteure sowie die nötigen finanziellen und personellen Mittel. Bei der Finanzierung von Maßnahmen sind die Fördermittel und Zuweisungen, die durch das Land vergeben werden, entscheidend. Die Ursache dafür liegt in der starken Orientierung der regionalen Akteure an den Förderprogrammen und der teilweise vorhandenen Subventionsmentalität, die durch die Finanzknappheit der öffentlichen Haushalte an Bedeutung gewinnt.

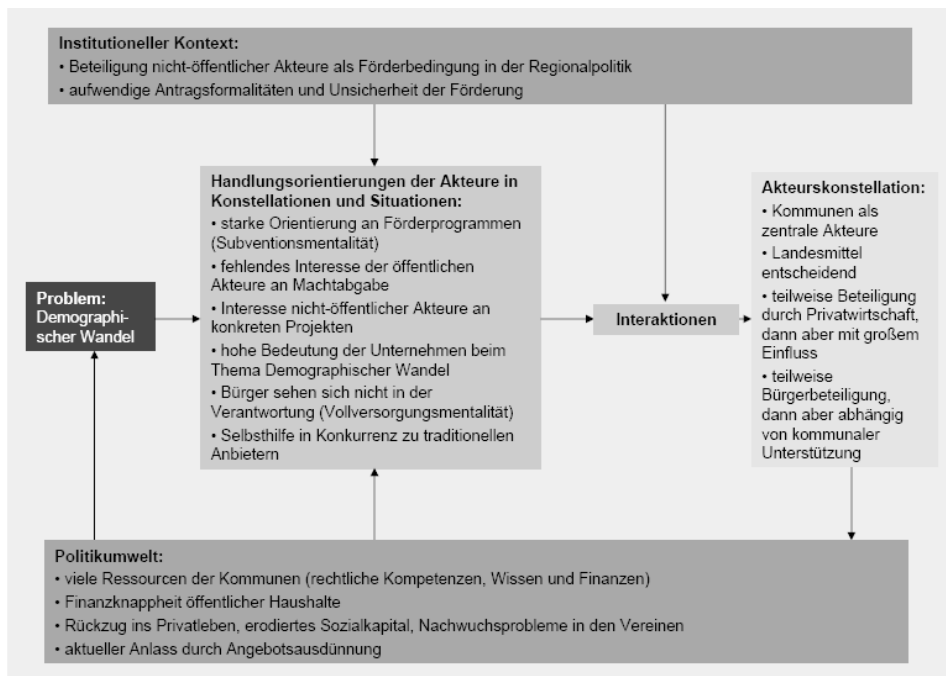


Abbildung 26: Empirisch begründeter Erklärungsansatz zur Akteurskonstellation bei der regionalen Reaktion auf den Demographischen Wandel.

Nicht-öffentliche Akteure beteiligen sich nur zum Teil in der Regionalpolitik. Der Grund für die Beteiligung liegt auch an entsprechenden Förderbedingungen in den regionalpolitischen Förderprogrammen. Außerdem sind die nicht-öffentlichen Akteure an konkreten Projekten interessiert. Die Mitwirkung dieser Akteure bleibt gering, weil die öffentlichen Akteure nicht an einer Machtabgabe interessiert sind. Die aufwendigen

Förderanträge und die Unsicherheit der Förderung schrecken ab. Außerdem beteiligen sich die nicht-öffentlichen Akteure meist nur an konkreten Projekten. Wenn sich privatwirtschaftliche Akteure engagieren, haben sie meist einen starken Einfluss. Den Unternehmen wird eine hohe Bedeutung für das Thema Demographischer Wandel beigemessen, weil sie für die Regionalpolitik wichtiges Marktwissen mitbringen und weil sie für die Arbeitsbedingungen und -verträge verantwortlich sind. Vor dem Hintergrund der geringen Mittel öffentlicher Akteure, wünschen sich diese häufig ein stärkeres Engagement der Bürger. Dieses Engagement hängt allerdings von der kommunalen Unterstützung und dem Zulassen der Bürgerbeteiligung ab. Dies findet zumindest teilweise nicht statt, weil die regionalen Akteure eine Konkurrenz des Angebotes durch die Bürger mit den traditionellen Anbietern befürchten. Außerdem weisen die Bürger die Verantwortung von sich und sehen vor allem die Gemeinden für die Sicherung der Daseinsvorsorge zuständig. Darüber hinaus hemmt die Erodierung des Sozialkapitals das bürgerschaftliche Engagement. Die Bürger ziehen sich ins Privatleben zurück, den Vereinen fehlt der Nachwuchs, die Dorfgemeinschaften sind zerstritten und viele junge Aktive sind fortgezogen oder haben auf Grund langer Pendelfahrten kaum Zeit. Um das ehrenamtliche Engagement zu wecken, ist häufig ein aktueller Anlass durch die Ausdünnung des Versorgungsangebotes ausschlaggebend. Die Reaktion auf den Demographischen Wandel ist geprägt durch einseitiges Handeln der regionalen Akteure (Abb. 27). Echte Kooperation erfordert den freien Willen zur Beteiligung und daher den Konsens zwischen den beteiligten Akteuren. Die bestehenden Interessenlagen sind allerdings auf Grund der Vielzahl beteiligter Akteure und damit Vetospieler aus unterschiedlichen Sektoren, mit unterschiedlicher Problemwahrnehmung und mit konfligierenden Interessen, wie z. B. bei der Aufrechterhaltung der eigenen Schule auf Kosten der in der Nachbargemeinde, sehr heterogen. Generell besteht ein Konflikt zwischen den Akteuren bei Standortentscheidungen, da hierbei nicht alle gleichmäßig profitieren können. Die Akteure stehen im Wettbewerb um Fördermittel und nehmen die höheren Geldzuflüsse für die anderen als eigenen Verlust wahr. Hinzu kommen die Angst vor dem Autonomieverlust und das fehlende Interesse, Kompetenzen an die regionalen Entscheidungsstrukturen abzugeben. Insbesondere die Akteure, deren Institutionen in Konkurrenz zu den regionalen Strukturen stehen, sind kaum zur Kooperation bereit.

Kooperation findet vor allem statt, um Fördergelder zu akquirieren und um sich über die Genehmigungsverfahren auszutauschen. Der Grund dafür liegt in dem hohen Interesse der beteiligten Akteure an der Einwerbung von Fördermitteln und den entsprechenden Vorgaben in den regionalpolitischen Programmen. In der Folge werden Analysen und Konzepte gemeinsam erarbeitet, die aber oft abstrakt bleiben und keine Bindungswirkung entfalten. Die Verstetigung des Verhandlungssystems kann allerdings zu einer positiven Bewertung der Kooperation führen und den Verhandlungsprozess durch die Entwicklung von Regeln entlasten. In der Folge sind dann teilweise auch

gemeinsame Projekte auf konfliktreichen Feldern umsetzbar. Das Beispiel der abgestimmten Schulschließung zeigt, dass neben dem Vertrauen, das sich im Laufe des Prozesses aufgebaut hat, auch die Einsparung hoher Investitionskosten eine entscheidende Rolle gespielt hat.

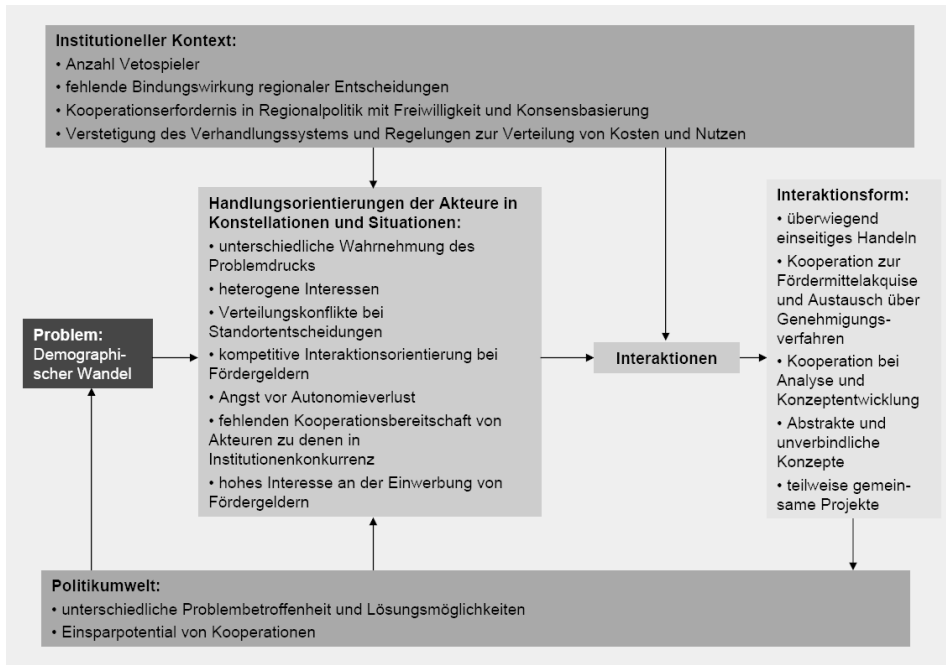


Abbildung 27: Empirisch begründeter Erklärungsansatz zur Interaktionsform bei der regionalen Reaktion auf den Demographischen Wandel.

Bei der Reaktion auf den Demographischen Wandel wird in erster Linie inkrementell vorgegangen (Abb. 28). Der Grund dafür liegt in dem geringen Wert, den die regionalen Akteure den strategischen Arbeitsschritten beimessen. Da lieber investiert wird als Geld für Analysen auszugeben, werden nur geringe Ressourcen dafür zur Verfügung gestellt. Spontane Projektideen oder bereits vorhandene lokale Planungen werden den abstrakten regionalen Zielen zugeordnet. Dabei spielt die Aufgabenteilung zwischen den Akteuren der Planung und der Umsetzung eine wichtige Rolle. Außerdem ist die Trennung zwischen der informellen und formellen Planung relevant, so dass informelle Konzepte nur schwer umsetzbar sind. Außerdem ist die Planung kurzfristig orientiert, weil die regionalen Akteure auf die Tagespolitik, die aktuellen Fördermöglichkeiten und kurzfristige Ergebnisse fixiert sind. Eine sektorale Integration der Planung findet nur teilweise statt, weil die Planung in den Arbeitskreisen und Verwaltungen sektoralisiert ist. Evaluierungen werden kaum durchgeführt, weil sie den Akteuren als

nicht anwendbar erscheinen. Dabei fehlt häufig das Wissen zu den Methoden oder ihre Anwendung gilt als zu aufwendig.

Strategische Verfahrensschritte werden angewandt, um den Vorgaben in der Regionalpolitik zu genügen. Konzepte versprechen oft viel, um als Förderregion anerkannt zu werden. Dabei bleiben diese Konzepte relativ abstrakt, um alle Interessen zu berücksichtigen und um Einschränkungen bei der Umsetzung zu vermeiden. Die Konzepte werden lediglich als Stand der Diskussion angesehen, so dass beliebig abgewichen werden kann. Der Demographische Wandel wird oft nur so weit analysiert, wie in Förderrichtlinien vorgegeben ist. Damit wird relativ wenig Wissen über diesen Prozess bereitgestellt und die Bezüge zu den übrigen Komponenten regionaler Entwicklung bleiben im Dunkeln. Deshalb lässt sich kein umfangreicher Einfluss des Themas auf die Konzepte beobachten und bestehende Projekte werden diesem Thema zugeordnet. Der Grund liegt darin, dass die demographischen Prognosen als statistische „Spiele“ abgetan werden und die Hoffnung auf das Nicht-Eintreten des Wandels bestehen bleibt.

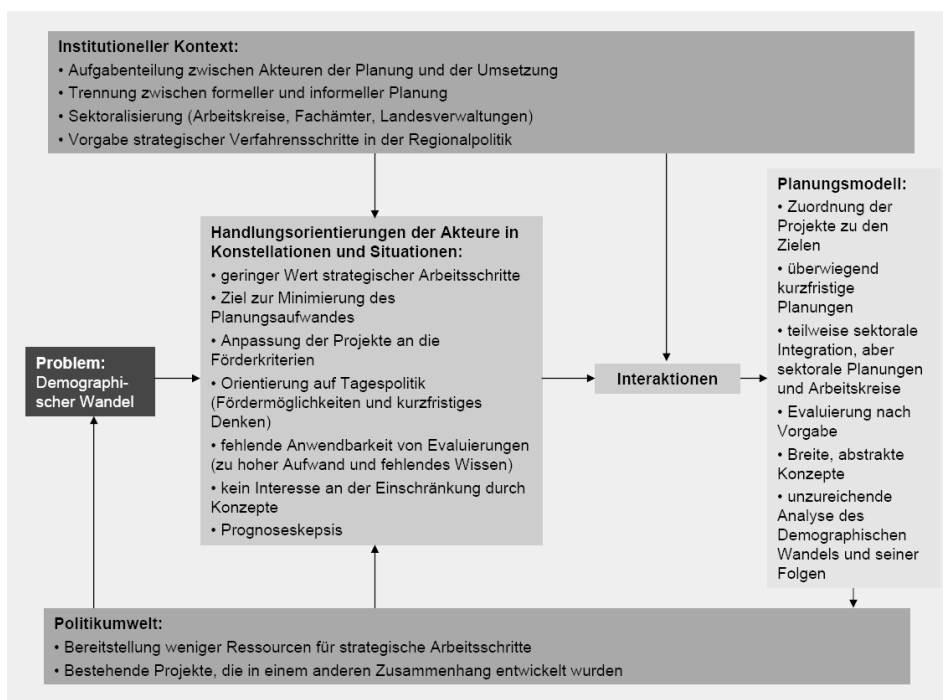


Abbildung 28: Empirisch begründeter Erklärungsansatz zum angewandten Planungsmodell bei der regionalen Reaktion auf den Demographischen Wandel.

7 Schlussbetrachtungen

In diesem abschließenden Kapitel werden zunächst die Ergebnisse der Arbeit in Bezug auf die Forschungsfragen zusammengefasst. Anschließend werden Schlussfolgerungen für Theorie und Praxis gezogen. Schließlich wird weiterer Forschungsbedarf identifiziert.

7.1 Zusammenfassung der Ergebnisse

Die Arbeit geht der Frage nach, wie die Akteure der Regionalpolitik auf den Demographischen Wandel reagieren und warum dies so ist. Dabei werden die fünf Dimensionen Handlungsansatz, raumstrukturelles Leitbild, Akteurskonstellation, Interaktionsform und Planungsmodell untersucht. Zur Beantwortung dieser Forschungsfrage wurden vier Teilfragen formuliert (Kap. 1.2), die im Folgenden zusammenfassend beantwortet werden. Die Beantwortung der beiden ersten Fragen basiert auf der Analyse des Forschungsstandes und eigener Überlegungen. Die Antworten auf die beiden anderen Fragen resultieren aus den empirischen Untersuchungen im Rahmen der Querschnittsanalyse mittels schriftlicher Befragung und der qualitativen Fallstudien in dieser Arbeit.

Die *erste* Forschungsfrage betrifft den Zusammenhang zwischen dem Demographischen Wandel und der Regionalpolitik. Wie Kapitel 3 zeigt, gestaltet sich dieser Zusammenhang sehr komplex. Unter dem Begriff Demographischer Wandel wird hier das dauerhafte Absinken der Fertilitätsrate unter das Bestandserhaltungsniveau und die kontinuierliche Erhöhung der Lebenserwartung verstanden. Dieser Wandel wirkt sich auf die regionale Bevölkerungsentwicklung aus, wird aber durch Wanderungen überlagert. Gerade in dünn besiedelten, peripheren Räumen wird die demographische Alterung und Schrumpfung durch Netto-Abwanderung verstärkt. Diese Bevölkerungsentwicklung beeinflusst den Wohnungsmarkt, die Wirtschaft und die Infrastrukturversorgung. Die einzelnen Felder der Regionalentwicklung werden aber durch weitere Veränderungen geprägt, die ihrerseits teilweise durch den Demographischen Wandel beeinflusst werden. Dazu gehören z. B. die wirtschaftliche Entwicklung, der Infrastrukturbestand, der Wertewandel etc. Infolge der Bevölkerungsentwicklung erhöht sich der Wohnungsleerstand, steigt die Nachfrage nach altengerechten Wohnungen, entsteht Arbeitskräfteknappheit, droht die Produktivität der Arbeitskräfte abzunehmen, verändert sich die Nachfrage durch weniger und ältere Kunden, dünnt das Infrastrukturangebot aus und erhöht sich der Bedarf nach altersgerechten Strukturen. Die Probleme, die diese regionalen Entwicklungen auslösen, können in den regionalen Entscheidungsstrukturen aufgegriffen und eine entsprechende Regionalpolitik auslösen. Auch dieser Zusammenhang wird wiederum durch intervenierende Mechanismen beeinflusst.

Handlungen dienen z. B. mehreren Zwecken gleichzeitig oder können auf den Machterhalt und nicht auf die Problemlösung abzielen.

Der Zusammenhang zwischen Demographischem Wandel und Regionalpolitik ist demnach höchst komplex und stellt sich als dreifach mittelbarer Prozess dar. Dieser Wandel ist kein eindeutig definiertes Problem, das im Sinne eines Reiz-Reaktions-Schemas eine bestimmte Politik auslöst. In der Folge definieren die regionalen Akteure das politische Problem des Demographischen Wandels und legen fest, was sie als Reaktion darauf verstehen. Neben der Problemdefinition durch die regionalen Akteure kann zur Strukturierung des Problems und der Reaktion auf die wissenschaftliche Diskussion zum Demographischen Wandel, die bereits in den 1970er Jahren begonnen hat, zurückgegriffen werden.

Die *zweite* Teilfrage lautet: Wie lassen sich regionalpolitische Reaktionen auf den Demographischen Wandel theoretisch begründen? Die Aufarbeitung des Forschungsstandes und der theoretischen Diskussion zeigt, dass in jeder Dimension regionaler Reaktion auf den Demographischen Wandel ein Spannungsfeld aus zwei Handlungsmöglichkeiten besteht (Kap. 4). Dabei wird in der wissenschaftlichen Diskussion vielfach der Handlungsansatz der Anpassung, das raumstrukturelle Leitbild der Konzentration, die Akteurskonstellation mit nicht-öffentlichen Akteuren, die Interaktionsform der Kooperation sowie das Planungsmodell der strategischen Planung zur Reaktion empfohlen und als sinnvoll begründet. Theoretische Reflexionen und die bestehenden empirischen Ergebnisse weisen allerdings darauf hin, dass rationale Akteure im gegebenen institutionellen Kontext eher die entgegengesetzte Reaktion verfolgen. Infolgedessen setzen die regionalen Akteure überwiegend beim Gegensteuern an, verfolgen die raumstrukturelle Dezentralisierung, sind durch öffentliche Akteure dominiert, handeln bei ihren Interaktionen einseitig und planen inkrementell. Diese Reaktionen werden als theoretisch begründete Hypothesen formuliert und leiten die empirische Untersuchung an. Insgesamt bleibt festzuhalten, dass Kombinationen und Zwischenformen der jeweiligen Alternativen möglich und wahrscheinlich in der Praxis vorzufinden sind.

Die *dritte* Frage zielt darauf ab, welche regionalen Reaktionen auf den Demographischen Wandel in der Praxis in dünn besiedelten, peripheren Räumen beobachtet werden können. Die Befragung regionaler Institutionen gibt einen breiten Überblick über die Reaktionen in der Praxis (Kap. 5). Außerdem werden in den drei Fallstudien Reaktionsweisen vertiefend betrachtet (Kap. 6.2.2). Die empirischen Ergebnisse zeigen, dass das Gegensteuern als Handlungsansatz überwiegt, auch wenn Maßnahmen zur Anpassung an den Demographischen Wandel eine Rolle spielen. Zum Gegensteuern werden Beschäftigungsmöglichkeiten gefördert, Betreuungs-, Kultur- und Freizeitangebote ausgebaut sowie das Ortsbild verschönert. Dadurch sollen die Menschen in der Region gehalten und neue Einwohner gewonnen werden. Anpassungen erfolgen vor allem an die Alterung. Deshalb werden Strukturen in der Altenhilfe oder für die

Barrierearmut geschaffen. Des Weiteren werden Angebote effizienter gestaltet oder neue Nutzergruppen angesprochen, um sie trotz Abnahme potenzieller Nutzer aufrechtzuerhalten.

Das raumstrukturelle Leitbild wird überwiegend durch Dezentralisierung bestimmt. Auch wenn auf der regionalen Ebene häufig die Konzentration auf die Ortskerne und den Bestand angestrebt wird, zeigen die Fallstudien, dass dem die tatsächlichen lokalen Handlungen oft entgegenstehen. Die Wirtschaftsförderung versucht alle Potenziale der Region zu nutzen. Teilweise sollen die Mittel auf Schwerpunkträume konzentriert werden. Eine Fallstudie zeigt aber, dass sich die Ausweisung dieser Räume an den vorhandenen Projekten orientiert und Maßnahmen auch außerhalb dieser Räume gefördert werden. Im Bereich der Infrastrukturversorgung wird ein dezentrales Angebot angestrebt. Die Fallstudien bestätigen die Anwendung dieses Leitbildes. Versuche zur Konzentration treffen hier auf erheblichen Widerstand und mussten teilweise aufgegeben werden.

Die Akteurskonstellation wird durch öffentliche Akteure dominiert. Obwohl privatwirtschaftliche und zivilgesellschaftliche Akteure vor allem bei der Projektumsetzung beteiligt sind, spielen Gemeinden und Landkreise die zentrale Rolle in den regionalen Entscheidungsstrukturen. Teilweise sind die Sparkassen als öffentliche Banken für die Finanzierung und die Einschätzung der Tragfähigkeit von Projekten wichtig. Die übergeordneten Ebenen sind bei der Finanzierung der regionalen Reaktionen auf den Demographischen Wandel entscheidend. Die besondere Bedeutung der Förderprogramme zeigt auch, dass fast alle antwortenden regionalen Entwicklungsinitiativen an solchen Programmen teilgenommen haben. Die Dominanz der öffentlichen Akteure wird durch die Ergebnisse der Fallstudien bestätigt. Diese Akteure sind zwar häufig von Ressourcenknappheit betroffen und würden gerne die Ressourcen der nicht-öffentlichen Akteure verstärkt nutzen. In der Praxis führt dies jedoch kaum dazu, dass die Dominanz der öffentlichen Akteure aufgebrochen wird.

Die Interaktionen der regionalen Akteure sind durch eine Kombination aus Kooperation und einseitigem Handeln gekennzeichnet. Zum einen erleichtern regionale Netzwerke und Kooperationen zwischen den regionalen Akteuren die Reaktion auf den Demographischen Wandel. Zum anderen behindert das Konkurrenzverhalten eine abgestimmte Reaktion. Die Entscheidungen werden meist nicht im Konsens zwischen den Akteuren, sondern dezentral getroffen. Die Fallstudien weisen darauf hin, dass Kooperation vor allem bei der Einwerbung von Fördermitteln, dem Erfahrungsaustausch sowie bei der Erstellung von Analysen und Konzepten verfolgt wird. Projekte werden allerdings überwiegend einseitig entwickelt und umgesetzt. Dabei sehen sich die Akteure im Wettbewerb um Fördermittel. Außerdem besteht eine Konkurrenz zwischen den regionalen Initiativen und den traditionell zuständigen Institutionen.

Bei der regionalen Reaktion auf den Demographischen Wandel wird überwiegend mit Bestandsaufnahmen, Prognosen, Leitbildern, Zieldefinitionen, Maßnahmenprogrammen und teilweise auch mit Evaluierungen gearbeitet. Diese Ergebnisse der schriftlichen Befragung weisen auf ein strategisches Vorgehen hin, auch wenn inkrementelle Elemente, wie die Orientierung am Durchsetzbaren und die Beschäftigung mit akuten Problemen, eine Rolle spielen. Die vertiefte Betrachtung im Rahmen der Fallstudien zeigt allerdings ein anderes Bild. Konzepte werden zwar vielfach erstellt, der klare Zusammenhang zu den umgesetzten Maßnahmen ist jedoch häufig nicht gegeben. Der Bezug der Projekte zum Demographischen Wandel wird häufig erst im Nachhinein hergestellt. Außerdem bleibt der Einfluss des Demographischen Wandels auf die einzelnen Handlungsfelder meist offen. Die regionalen Aktivitäten sind eher kurzfristig ausgerichtet und die Konzepte so abstrakt, dass sie kaum eine Richtung vorgeben oder Prioritäten setzen.

Insgesamt bestätigen sich weitgehend die theoretisch abgeleiteten Hypothesen zur regionalen Reaktion auf den Demographischen Wandel. Die schriftliche Befragung hat bereits empirische Belege für das Gegensteuern, die Dezentralisierung und die Dominanz öffentlicher Akteure geliefert, die durch die Fallstudien bestätigt werden. Obwohl die Befragung eine Orientierung an der Konzentration auf die Ortskerne und den Bestand ergeben hat, zeigen die Fallstudien, dass durch das praktische Handeln der lokalen Akteure von diesem Leitbild abgewichen wird und eine Dezentralisierung in der Siedlungsentwicklung gefördert wird. Ähnlich ist es mit der strategischen Planung. Die Befragung hat gezeigt, dass strategische Arbeitsschritte häufig durchgeführt werden. Die genauere Betrachtung in den Fallstudien weist allerdings darauf hin, dass diese Arbeitsschritte nur unzureichend verwendet werden und dass die Realität überwiegend inkrementell ist. Bei der Interaktionsform ist eine abschließende Einschätzung jedoch schwierig. Sowohl kooperative als auch kompetitive Elemente spielen eine Rolle. Insgesamt scheint der Demographische Wandel jedoch kaum gemeinsam bearbeitet zu werden und eine regionale Koordination findet nur begrenzt statt. Jeder Akteur versucht in erster Linie seine Probleme alleine zu lösen, notfalls auch auf Kosten der anderen.

Die *vierte* Forschungsfrage beschäftigt sich mit den Gründen, warum diese Reaktionen zustande kommen. Zur Beantwortung dieser Fragestellung wurden drei Fälle vertieft untersucht (Kap. 6). Dabei werden die aus dem Forschungsstand gewonnenen Begründungen mit den empirischen Indizien verglichen. Auf diese Weise können bestimmte Ursachen bestätigt, widerlegt, konkretisiert, modifiziert oder ergänzt werden.

Die Handlungen in Bezug auf den Demographischen Wandel setzen beim Gegensteuern an, weil staatliche Anreizsysteme solche Maßnahmen fördern. Zusätzlich stimmt dieser Ansatz mit der Attraktivitätssteigerung und Wirtschaftsförderung überein, die schon immer das zentrale Ziel der Regionalpolitik darstellt, so dass entsprechende Rou-

tinen bestehen. Außerdem wird bevorzugt in den Ausbau von Strukturen investiert als über die Angebotsausdünnung nachzudenken. Der Schmerz des Verlustes führt dazu, dass die Anpassung an eine wachsende Zahl Senioren eher verfolgt wird als die Anpassung an eine schrumpfende Bevölkerungszahl. Außerdem ist das Problembewusstsein bei den regionalen Akteuren vielfach noch unzureichend. Dies liegt neben dem Ignorieren der negativ besetzten Themen Schrumpfung und hilfebedürftiger Alter auch an der hohen Komplexität des Themas, die nicht verstanden wird oder nicht bearbeitbar erscheint.

Die Konzentration der Förderung auf die Ortskerne und den Bestand wird durch eine Bevorzugung in der Dorferneuerung unterstützt. Allerdings reichen die Mittel nicht aus, um den Trend zum Neubau am Ortsrand zum Zwecke einer flächenschonenden Siedlungsentwicklung zu stoppen. Dieser Trend wird trotz regionaler Ziele zur Innenentwicklung von den Kommunen im Rahmen ihrer Planungshoheit verstärkt. Durch Familienförderprogramme und die Ausweisung von Neubaugebieten am Ortsrand sollen Einwohner im Ort gehalten werden. In der Wirtschaftsförderung werden die Potenziale in der gesamten Region genutzt. Die Mittelkonzentration wird vermieden, damit jeder Akteur Fördermittel erhalten kann. Das Infrastrukturangebot soll dezentral entwickelt werden, um Chancengleichheit in allen Teilräumen zu gewährleisten. Außerdem sind alle Akteure daran interessiert, das eigene Angebot so lange wie möglich zu halten und noch zu verbessern. Die Konzentration auf weniger Standorte findet statt, wenn rechtliche Vorgaben dies erfordern.

Die Gemeinden und Landkreise dominieren die regionalen Entscheidungsstrukturen. Sie verfügen über die entscheidenden rechtlichen, finanziellen und wissensbasierten Ressourcen und sind nicht an der Machtübergabe an andere Akteure interessiert. Die Finanzierung hängt von den übergeordneten Ebenen ab, was auch an der Subventionsmentalität der regionalen Akteure liegt. Die Nutzung der Ressourcen nicht-öffentlicher Akteure wird zwar vor dem Hintergrund knapper öffentlicher Mittel angestrebt, erfordert allerdings Motivations- und Unterstützungsleistungen. Zum Teil fehlen in den dünn besiedelten, peripheren Räumen die privatwirtschaftlichen und zivilgesellschaftlichen Akteure, die sich einbringen könnten.

Das Kooperationserfordernis in regionalpolitischen Förderprogrammen führt zur Kooperation bei der Einwerbung von Fördermitteln und der Erstellung von Konzepten. Die Konsensbasierung und Freiwilligkeit der Regionalpolitik begünstigt einseitiges Handeln, weil die vielen Akteure mit heterogenen Interessenlagen sich nur schwer einigen können. Die unverbindlichen Konzepte können dabei meist umgangen werden. Des Weiteren hemmen die unterschiedliche Problembetroffenheit, -wahrnehmung und Lösungsmöglichkeit die Kooperation. Verteilungskonflikte, der Wettbewerb um Fördermittel sowie die Angst vor dem Autonomieverlust fördern die einseitige Entwicklung und Umsetzung von Projekten. Regionale Kooperation hat vor

allem dann eine Chance, wenn deutliche Einsparpotenziale bestehen. Außerdem begünstigt die Verstetigung des Verhandlungssystems mit der Bildung von Vertrauen und entlastenden Regelungen das gemeinsame Handeln.

Die Planung zur Reaktion auf den Demographischen Wandel ist überwiegend inkrementell. Die institutionellen Ursachen liegen in der Aufgabenteilung zwischen den Akteuren der Planung und der Umsetzung, der Trennung zwischen formeller und informeller Planung sowie der Sektoralisierung. Die regionalen Akteure sehen kaum einen Nutzen in den strategischen Arbeitsschritten, möchten den Planungsaufwand minimieren und stellen entsprechend wenige Ressourcen zur Verfügung. Bestehende Projekte werden im Nachhinein regionalen Zielen zugeordnet und an die Förderkriterien angepasst. Strategische Verfahrensschritte werden zwar vor dem Hintergrund regionalpolitischer Vorgaben durchgeführt, aber häufig nur unzureichend angewandt. Die Gründe bestehen in der Orientierung auf die Tagespolitik, der Skepsis gegenüber längerfristigen Prognosen sowie dem fehlenden Interesse, den Handlungsspielraum durch Konzepte einschränken zu lassen.

Die regionalen Reaktionen auf den Demographischen Wandel lassen sich zusammenfassend mit dem institutionellen Rahmen, den Handlungsorientierungen der Akteure und der Handlungssituation erklären. Insbesondere bestehende Förderinstrumente, rechtliche Kompetenzen, Konkurrenz zwischen Akteuren, Angst vor Angebotsverschlechterungen und kurzfristiges Denken verursachen das Gegensteuern, die Dezentralisierung, die Dominanz öffentlicher Akteure, einseitiges Handeln und inkrementelles Vorgehen. Anreize durch Förderprogramme und der Wettbewerb zwischen den regionalen Akteuren und zwischen den Regionen können z. B. erklären, warum die regionalen Reaktionen auf das Ankämpfen gegen den Demographischen Wandel abzielen, obwohl selbst die regionalen Akteure diesem Handlungsansatz wenig Aussicht auf Erfolg beimessen. Auf der anderen Seite lassen sich jedoch ebenfalls Ursachen identifizieren, die begründen, warum zumindest teilweise die jeweils alternative Reaktionsweise vorzufinden ist. Neben rechtlichen Vorgaben und Fördermöglichkeiten spielen deutliche finanzielle Vorteile eine Rolle, um Strukturen anzupassen, zu konzentrieren, nicht-öffentliche Akteure zu beteiligen, zu kooperieren und strategisch zu planen.

7.2 Schlussfolgerungen für die Praxis

Die folgenden Schlussfolgerungen und Handlungsempfehlungen richten sich primär an die politischen Ebenen, die den institutionellen Rahmen für die Regionalpolitik setzen. Teilweise können einzelne Vorschläge auch von den regionalen Akteuren aufgegriffen und auf dieser Ebene umgesetzt werden.

Bislang lassen sich kaum Veränderungen in den Politikgehalten feststellen. Die bloße Erwähnung des Demographischen Wandels in den operationellen Programmen und in

den Förderrichtlinien reicht offensichtlich nicht aus. Hier sollte konkreter formuliert werden, was mit der Berücksichtigung des Demographischen Wandels in regionalen Handlungen gemeint ist. Die Maßnahmen, wie Rückbau von Gebäuden, Barrierearmut, altersgerechtes Wohnen, Weiterbildung etc., sollten genannt und mit einem entsprechenden Budget hinterlegt werden. Auf diese Weise könnten regionale Aktivitäten zum Demographischen Wandel ausgelöst werden, weil sich die regionalen Akteure stark nach den Fördergeldern ausrichten. Ein erfolgreiches Beispiel war das Programm zur Einrichtung von Mehrgenerationenhäusern. Wenn sich der Demographische Wandel nicht konkret in der Förderpraxis niederschlägt, besteht die Gefahr, dass das Thema, das die Rhetorik im Rahmen der aktuellen Mode bestimmt, schnell wieder vergessen wird. Der Demographische Wandel könnte zeitnah durch eine neue Mode, wie z. B. den Klimawandel, ersetzt werden, bevor die heute diskutierten und geplanten Maßnahmen tatsächlich umgesetzt wurden. Diese Umsetzung der bestehenden Ideen ist entscheidend von der Unterstützung durch die übergeordneten Ebenen abhängig.

Eine weitere Gefahr besteht darin, dass lediglich Modellprojekte umgesetzt werden, während sich an der Situation insgesamt kaum etwas ändert. So werden bspw. immer noch Modellprojekte in Bereichen umgesetzt, die sich schon vielfach bewährt haben. Vor diesem Hintergrund scheint es wichtig zu sein, die alternativen Handlungen bekannter zu machen und ihre Sinnhaftigkeit zu verdeutlichen. Dabei sollten vor allem die Kostenvorteile in den Vordergrund gestellt werden. In diesem Zusammenhang könnten Beratungsangebote durch die übergeordneten Ebenen auch auf Erfahrungen in anderen Regionen und Ländern zurückgreifen. Außerdem ist ein gutes Regionalmanagement als Ideengeber wichtig.

Der Demographische Wandel wird häufig nur unzureichend verstanden. Die meisten regionalen Akteure nehmen nur die Abwanderung als Problem wahr, während die Bedeutung der niedrigen Fertilitätsrate oder der steigenden Lebenserwartung nicht erkannt wird. Hier sollte ein breiteres Verständnis der demographischen Prozesse durch Beratung und Informationsveranstaltungen geweckt werden. Auf diese Weise könnte die Langfristigkeit der Entwicklung verdeutlicht werden und eine frühzeitige Beschäftigung mit unliebsamen aber unvermeidlichen Themen gefördert werden. Allerdings gilt es zu berücksichtigen, dass viele regionale Akteure wenig Bereitschaft aufweisen, solche Informationsangebote wahrzunehmen, weil sie sich nicht mit diesem Negativthema beschäftigen möchten. Deshalb steht diese Handlungsempfehlung in Zusammenhang mit der ersten Forderung, spezifische Förderinstrumente zu schaffen. Die Einführung des Programms Stadtumbau Ost⁴⁵ zeigt bspw., dass dies die umfangreiche Be-

⁴⁵ Die direkte Übertragung des Förderprogramms Stadtumbau Ost auf den dünn besiedelten, peripheren Raum erscheint wenig sinnvoll, da hier die entsprechenden Akteure – institutionelle Wohnungsanbieter – auf Grund der Eigentümerstruktur nicht vorhanden sind

schäftigung der Städte mit dem unliebsamen Thema der Schrumpfung auslösen konnte.

Ein grundsätzliches Problem beim Thema Demographischer Wandel besteht allerdings darin, dass es zu abstrakt ist. Zunächst kann mit dem Demographischen Wandel so ziemlich jede Maßnahme irgendwie begründet werden. Alles trägt dazu bei, Menschen in die Region zu locken, sie zu halten oder Strukturen anzupassen. Der zweite Grund für die zu hohe Abstraktheit besteht in dem fehlenden Verständnis für die Folgen des Wandels. Insbesondere den Bürgern wirkt der Begriff häufig zu theoretisch und sie wissen nicht, wie sich das auf ihr Leben auswirkt. Deshalb sollten sich die Maßnahmen nicht allgemein auf den Demographischen Wandel richten, sondern auf die konkreten Auswirkungen in den einzelnen Handlungsfeldern. Dabei sind dann auch andere Entwicklungen, wie z. B. der wirtschaftliche Strukturwandel relevant und der Demographische Wandel steht nicht notwendigerweise im Mittelpunkt.

Die Konzentration der Siedlungsentwicklung auf den Bestand und die Ortskerne erfordert den Einsatz zusätzlicher Finanzmittel, die dann z. B. beim Ausbau der Infrastruktur eingespart werden könnten. Auf diese Weise kann die Attraktivität gegenüber dem Neubau am Ortsrand erhöht werden. Außerdem spielt der Bewusstseinswandel in der Bevölkerung weg von der Neubauorientierung eine zentrale Rolle. Dieser Wandel kann durch Informationsveranstaltungen und Bewusstseinsbildung bereits im Kindesalter unterstützt werden. Die Begrenzung der Neuausweisungen oder die Rücknahme von Baugebieten kann durch Analysen und Visualisierungen, die die Probleme für die Infrastruktur, die Ortskerne, den Wohnungsmarkt und die öffentlichen Haushalte verdeutlichen, ausgelöst werden. Insbesondere finanzielle Argumente, wie der Preisverfall der Immobilien oder die Erschließungskosten, sind dabei eindrücklich. Informelle Zielbekundungen zur Innenentwicklung reichen nicht aus, sondern bindende Gemeinderatsbeschlüsse sind nötig. Darüber hinaus muss auf die Einhaltung der regionalen Strategie geachtet und Abweichungen thematisiert werden. Darüber hinaus sollten Mittel der Dorferneuerung nur noch in zentralen Ortslagen sowie in größeren Orten, die auch noch langfristig funktionsfähig sind, eingesetzt werden dürfen.

Die räumliche Konzentration der Aktivitäten auf regionale Schwerpunkträume ist kaum durchsetzbar, da alle Beteiligten profitieren möchten. Selbst wenn rechtliche Vorgaben die Ausweisung von Schwerpunkten erfordern, werden diese so abgegrenzt, dass möglichst viele Projektstandorte enthalten sind. Außerdem kann noch davon abgewichen werden. Die Konzentration der Wirtschaftsförderung erscheint aber auch nicht sinnvoll, weil angesichts der geringen wirtschaftlichen Potenziale in dünn besiedelten, peripheren Räumen alle genutzt werden sollten. Maßnahmen zur Sicherung der Grundversorgung sind gerade in den Gebieten erforderlich, in denen es keine nennenswerten Potenziale gibt. Denn auch hier werden noch langfristig Menschen leben, die versorgt werden müssen. Investitionen in den Ausbau und den Unterhalt von Infra-

strukturen, die in absehbarer Zeit nicht mehr aufrechtzuerhaltenden sind, sollten nicht mehr genehmigt werden.

Dezentrale und mobile Angebote helfen, die Versorgung bei geringen Nutzerzahlen zu ermöglichen. Außerdem können solche Angebote flexibel an die demographische Entwicklung angepasst werden. Eine verstärkte Förderung trägt dazu bei, das Grundangebot in der Fläche aufrechtzuerhalten und eine gewisse Chancengleichheit zu gewährleisten. Dabei gilt es aber durch Marktanalysen zu berücksichtigen, dass die Einrichtung eines dezentralen Angebotes nicht zu einer Schließung des bestehenden Angebotes im Nachbarort führt. Außerdem darf nicht darüber hinweg getäuscht werden, dass viele Angebote aus Tragfähigkeitsgründen langfristig nicht erhalten bleiben können. Das Festklammern an bestehenden Strukturen verhindert, dass frühzeitig über Alternativen nachgedacht werden kann und dass Mittel für andere Aufgaben frei werden. Die frühzeitige Bestimmung von Orten, in denen das Angebot dauerhaft gehalten werden soll, schafft Planungssicherheit. Die Bürger können sich auf die Entwicklung einstellen und bei zu langen Wegen über einen Umzug nachdenken. Keine öffentlichen Gelder würden mehr in Strukturen investiert, die langfristig keinen Bestand haben. Beispiele hierfür bestehen bereits, wenn Orte, deren Erschließung zu aufwendig wäre, nicht an den ÖPNV oder das zentrale Abwassersystem angeschlossen werden.

Die Kommunen sind die zentralen Akteure in der Region bei der Reaktion auf den Demographischen Wandel in dünn besiedelten Räumen. Ihnen sollte dieser Stellenwert auch in den formalen Entscheidungsstrukturen eingeräumt werden, da sie demokratisch legitimiert sind, die notwendigen rechtlichen Kompetenzen besitzen und über lokales Wissen verfügen. Die Gemeinden orientieren sich eher am Gemeinwohl und können sich daher leichter einigen als eine Gruppe unterschiedlichster Akteure, die heterogene Partikularinteressen verfolgen und sektoral ausgerichtet sind. Darüber hinaus kann durch eine Konzentration auf öffentliche Akteure die Anzahl der Vetospieler gering gehalten und echte Diskussion jenseits der additiven Aufnahme von Einzelvorhaben in den Entscheidungsgremien ermöglicht werden. Regelungen wie in der Leader-Verordnung, die die Beteiligung von mehr als 50 % Wirtschafts- und Sozialpartner in den regionalen Entscheidungsgremien verlangt, stehen diesem Ziel entgegen. Sie schwächen eher den Einfluss kommunaler Akteure und drücken ein Misstrauen ihnen gegenüber aus. Die Kommunen sollten aber gestärkt und damit nicht aus ihrer besonderen Verantwortung für die regionale Entwicklung entlassen werden. Dennoch sollten natürlich auch weiterhin nicht-öffentliche Akteure mit ihren Ressourcen (Wissen, Finanzen, Eigenleistung etc.) einbezogen werden.

Landkreise können mit ihren personellen und rechtlichen Ressourcen eher Maßnahmen zur Reaktion auf den Demographischen Wandel umsetzen als die informellen Entwicklungsinitiativen. Dabei können auch unliebsame Entscheidungen zur Ausdünnung des Angebotes getroffen werden. Die Landkreisverwaltungen arbeiten an diesen Themen,

werden allerdings kaum durch die politische Führung unterstützt, die sich nicht mit diesem Negativthema beschäftigen will. Außerdem besteht die Gefahr, dass der Landkreis aus parteipolitischen Gründen bestimmte Gebiete des Kreises begünstigt und andere benachteiligt. Insgesamt könnten die Landkreise eine deutlich aktivere Rolle bei der Reaktion auf den Demographischen Wandel spielen. Sie sehen sich häufig noch zu sehr als Verwaltung, die lediglich Vorgaben umsetzt, und bleiben dadurch eher passiv. Durch eine verstärkte Mitwirkung in den regionalen Entwicklungsinitiativen könnte darüber hinaus die Verbindung zwischen den informellen und formellen Planungen verbessert werden. Dadurch könnten regionale Ziele besser verfolgt und geplante Maßnahmen leichter umgesetzt werden.

Die Beteiligung der Bürger muss zugelassen und gefördert werden. Es ist sehr aufwendig, die Bürger immer wieder zu motivieren, auf ihre Wünsche einzugehen und sie bei ehrenamtlichen Aktivitäten zu unterstützen. Außerdem müssen die anderen Akteure aushalten, dass Angebote in Selbsthilfe in Konkurrenz zu den bestehenden Anbietern treten können. Ein aktueller Anlass durch eine drohende Angebotsreduktion kann helfen, bürgerschaftliches Engagement zu mobilisieren. Dennoch engagieren sich die Bürger in erster Linie, um Verbesserungen ihrer Situation zu erreichen. Für die Aufrechterhaltung der Grundversorgung sehen sie die Gemeinden in der Verantwortung.

Die Einbindung der Wirtschaft gestaltet sich häufig schwierig, obwohl sie für die Reaktion auf den Demographischen Wandel wichtig wäre. Die Mitwirkung wird erleichtert, wenn es um die Beteiligung in konkreten Projekten geht, der Aufwand gering gehalten, die Möglichkeit zur Präsentation der Unternehmen geboten und die Anzahl der Beteiligten minimiert wird. Außerdem sollten die Unternehmen wissen, dass sie, wenn sie sich beteiligen, einen großen Einfluss auf die Entscheidungen ausüben können. Die Bereitschaft der regionalen Akteure unter dem Motto „Vorfahrt für Arbeit“ führt dazu, dass den Wünschen der Unternehmen so weit wie möglich entgegengekommen wird. Dabei sollte aber nicht vergessen werden, weitere regionale Ziele an die Unternehmen heranzutragen. Dazu gehören insbesondere die Vereinbarkeit von Familie und Beruf, die Weiterbildung älterer Arbeitskräfte oder der Abbau von Eintrittsbarrieren für Frauen und Senioren in den Arbeitsmarkt.

Um ein regional abgestimmtes Vorgehen und gemeinsames Handeln zu erreichen, ist eine Begrenzung der Akteurszahl wichtig. Wenige kooperationsbereite und freiwillig teilnehmende Akteure mit ähnlichen Zielen können sich leichter einigen. Der Trend in der Regionalpolitik mit flächendeckenden Ansätzen oder höheren Mindestgrößen für geförderte Regionen geht in die entgegengesetzte Richtung. Die höhere Anzahl Beteiligter in den größeren Regionen sowie das Quasi-Zwangsverhandlungssystem – alle Gemeinden eines Landkreises sollen z. B. teilnehmen – erschweren Diskussionen und Kooperationen. In solchen Strukturen wird sich häufig auf die Abstimmung beschränkt, ob ein lokal entwickeltes Projekt förderfähig ist oder nicht. Diese Aufgabe könnte al-

lerdings auch von einer Verwaltung, wie den Ämtern für ländliche Entwicklung oder dem Landkreis, übernommen werden. Hier könnte auch ein Projektmanager Projekte sammeln und bei der Antragstellung helfen. Ein aufwendiges und teures Regionalmanagement, inklusive Prozessmanagement, wäre hierzu nicht notwendig. Die Sinnhaftigkeit der Erstellung regionaler Entwicklungskonzepte ist ebenfalls zu überdenken, wenn ohnehin in allen Regionen die gleichen Handlungsansätze verfolgt werden und die Konzepte lediglich zur Aufnahme ins Förderprogramm dienen.

Die regionale Abstimmung bei der Anpassung an den Demographischen Wandel ist sehr konfliktreich und gestaltet sich schwierig. Die regionale Ebene spielt eine wichtige Rolle, um den nötigen Prozess anzustoßen und zu moderieren. Außerdem lässt sich auf der regionalen Ebene die Finanzierung für aufwendige Analysen aufbringen, die sich die einzelnen Akteure kaum leisten könnten. In diesem Zusammenhang sollten Bevölkerungsprognosen mit verschiedenen Szenarien berechnet werden. Die Szenarien machen die Auswirkungen unterschiedlicher Verläufe sichtbar und helfen einen realistischen Entwicklungskorridor abzustecken. Wenn trotz positiver Annahmen Bevölkerungsabnahme und Alterung vorhergesagt werden, kann dies das Problembewusstsein schärfen und die Langfristigkeit der Entwicklung verdeutlichen. Diese langfristige Orientierung ist in der Regionalpolitik bislang noch kaum gegeben. Neben Prognosen, die die Unausweichlichkeit bestimmter negativer Entscheidungen veranschaulichen, können auch Förderinstrumente und Zuweisungen langfristig relevante Themen auf die Tagesordnung setzen.

Die ex-ante Evaluierung ist zentral, wenn eingeschätzt werden soll, ob sich Projekte langfristig tragen. Bei dieser Einschätzung kann auf die Erfahrung regionaler Akteure, wie die Sparkasse und die IHK, zurückgegriffen werden. Die Folgenabschätzung sollte sich aber nicht wie bisher auf die Effektivität der Maßnahmen konzentrieren, sondern auch die Effizienz stärker berücksichtigen. Mit wenigen Mitteln kann z. B. im Kulturbereich die regionale Lebensqualität und Attraktivität relativ stark gesteigert werden, während der konkrete Nutzen der hohen Investitionen in den Bau von Rad- und Landwirtschaftswegen eher diffus bleibt. Die Voraussetzung für eine solche kritische Überprüfung besteht aber darin, dass wenn Projekte in der Folge zurückgestellt werden, die Mittel nicht einfach verfallen, sondern zu einem späteren Zeitpunkt für ausgereifere Projekte genutzt werden können. Außerdem stellt sich die Frage, ob die Aufnahmekapazität für Fördergelder in bestimmten Bereichen nicht überschritten wird. Z. B. unterstützt das Förderinstrumentarium umfangreich arbeitsplatzschaffende Projekte. Die Untersuchungsergebnisse weisen aber darauf hin, dass in dünn besiedelten, peripheren kaum entsprechende Projekte vorhanden sind. Deshalb besteht die Gefahr, dass alle der wenigen eingereichten Projekte unabhängig von ihrer Effektivität und Effizienz gefördert werden. Die entsprechenden Mittel könnten in Bereiche mit einem höheren Bedarf, wie z. B. die Anpassung von Infrastrukturen, umgeschichtet werden.

Insgesamt ist die Selbstevaluierung ein wichtiges Instrument, um die Verschwendung öffentlicher Mittel zu vermeiden und die Gelder effizienter einzusetzen. Der Aufwand sollte allerdings angemessen bleiben, so dass die Evaluierung finanziell gefördert und fachlich begleitet werden sollte. Die Vorgabe zur Anfertigung eines Berichtes ist nur wenig hilfreich, da dieser Bericht häufig dazu genutzt wird, den Einsatz der Mittel zu rechtfertigen und weniger zur selbstkritischen Reflexion anregt. POLLERMANN (2007) gibt Hinweise, wie eine prozessintegrierte Evaluierung als strategisches Werkzeug genutzt werden kann. Demnach sollten nicht nur Veränderungen der materiellen Strukturen, sondern auch des Bewusstseins der beteiligten Akteure und der Zielgruppen systematisch erhoben und in die Bewertung einbezogen werden. Beim Thema Demographischer Wandel ist ein Bewusstseinswandel z. B. bei der Problemwahrnehmung der Entscheidungsträger, der Kinder- und Familienfreundlichkeit in Unternehmen und Gesellschaft von entscheidender Bedeutung.

Die Untersuchung hat gezeigt, dass die Verbindung zwischen dem Demographischen Wandel und den einzelnen Handlungsfeldern oft unklar bleibt. Um die Verbindung zu verbessern, sollten die Auswirkungen der Bevölkerungsentwicklung auf Felder, wie den Wohnungsmarkt, den Arbeitsmarkt, die Altenhilfe, den Einzelhandel, die Jugendhilfe oder die öffentlichen Finanzen prognostiziert werden. Solche Zukunftsabschätzungen könnten auch qualitativ erfolgen. Die Visualisierung durch Graphiken und Karten scheint aber wichtig zu sein, um Probleme bewusst zu machen, Handeln auszulösen, besser zu begründen und durchsetzen zu können.

Die Konzeptentwicklung erscheint überflüssig, wenn keine Prioritäten gesetzt werden und die Konzepte so breit ausfallen, dass alles möglich bleibt. Dazu könnten Wettbewerbe und die Aufnahme als Förderregion restriktiver gehandhabt werden. Außerdem wäre eine gewisse Bindungswirkung der Konzepte wichtig, was z. B. durch die Genehmigung von Änderungen durch die Fachbehörden sichergestellt werden könnte. Dadurch wird auch eine bessere Integration von Planung und Umsetzung garantiert.

Die sektorale Integration bei der Planung ist für die Bewertung von Kosten und Nutzen von Maßnahmen relevant. Wenn in jedem Sektor getrennt versucht wird, die eigenen Kosten und den Nutzen zu optimieren, begünstigt dies die Verlagerung von Kosten auf andere Sektoren oder Ebenen. Beispiele hierfür sind die Schulplanung und der Schülerverkehr sowie die Bauleitplanung, die Infrastrukturplanung und die Umweltpolitik. Außerdem wäre eine bessere Koordination der Fachplanungen auf Landesebene sinnvoll, um querschnittsorientierte regionale Konzepte umsetzen zu können. Allerdings bleibt eine sektorale Planung wichtig, um die Anzahl der Akteure gering zu halten und um die Fachexperten angemessen zu beteiligen. Die negative Koordination⁴⁶ in regionalen Foren könnte ausreichen, um Beeinträchtigungen anderer Fachgebiete zu ver-

⁴⁶ Vgl. Fußnote 24.

hindern. Außerdem sollte durch den Aufbau von Netzwerken sektorübergreifendes Handeln möglich bleiben.

Die regionale Ebene eignet sich vor allem für die Erstellung von Analysen, die Definition von Zielen und die Diskussion von Handlungsoptionen. Die konkrete Umsetzung mit der Detailplanung liegt dann bei den lokalen Partnern, die die Maßnahmen an die bestehenden Strukturen anpassen. Von den gewonnenen Erfahrungen können anschließend die übrigen Akteure in der Region profitieren.

Der Demographische Wandel mit seinem dreifach mittelbaren Zusammenhang zur Regionalpolitik wirkt sich grundsätzlich in allen Handlungsfeldern aus. Gleichzeitig ist das Thema zu komplex, um als bearbeitbares Problem Aktivitäten auszulösen. Damit bleibt der Demographische Wandel im Hintergrund wichtig, muss aber in den jeweiligen Handlungsfeldern im Zusammenhang mit den sonstigen Entwicklungen betrachtet werden. Damit werden Probleme sichtbar, die bereits teilweise seit Jahrzehnten angemahnt werden und einfacher handhabbar sind. Dazu gehören die Verödung der Ortskerne, der Rückzug der Versorgung aus der Fläche, Verfall des historischen Erbes, die wachsende Flächeninanspruchnahme und die Ausweitung von Brachen. Der Demographische Wandel, der in aller Munde ist, könnte somit zum Anlass genommen werden, der Lösung dieser alt bekannten Probleme einen neuen Anstoß zu geben. In der Folge könnten teilweise alte Ideen verstärkt umgesetzt werden: Innenentwicklung, kundengerechtes ÖPNV-Angebot, Sanierung der historischen Bausubstanz und die Einrichtung dezentraler Infrastrukturangebote.

7.3 Schlussfolgerungen für die wissenschaftliche Diskussion und weiterer Forschungsbedarf

Die *wissenschaftliche Diskussion* zum Demographischen Wandel in Deutschland konzentriert sich noch stark auf den Bevölkerungsrückgang. In der regionalpolitischen Praxis steht allerdings die Alterung der Bevölkerung im Mittelpunkt. Dieses Thema ist noch relativ neu in den Raumwissenschaften und weitere Erkenntnisse wären hilfreich, um die regionalpolitischen Planungen in der Praxis auf eine wissenschaftlich fundierte Grundlage zu stellen. In der wissenschaftlichen Diskussion werden außerdem häufig Empfehlungen formuliert, die kaum Aussicht auf eine Realisierung in der Regionalpolitik haben. Realistische Handlungsempfehlungen erfordern eine verstärkte Beschäftigung mit dem institutionellen Kontext und dem rationalen Verhalten der Akteure.

Das relativ neue politische Problem des Demographischen Wandels hat nur in geringem Maße zur Veränderung im regionalpolitischen Handeln geführt. Im Gegensatz dazu hat sich vor allem die Rhetorik zur Begründung von Maßnahmen gewandelt. Bei dieser Persistenz spielen Routinen, der überwiegend gleich gebliebene institutionelle Kontext und die geringe Attraktivität des neuen Themas eine entscheidende Rolle. Hinzu tritt die hohe Komplexität des Themas, die eine gewisse Ähnlichkeit zur Nach-

haltigkeitsdebatte aufweist. Der Begriff des Demographischen Wandels droht ähnlich wie der der Nachhaltigkeit inflationär und zunehmend beliebig Verwendung zu finden (RITTER 2003, S. 2). Es besteht die Notwendigkeit einer stärkeren Konkretisierung, was genau mit dem Demographischen Wandel gemeint ist und welche Probleme sich daraus ergeben. Ansonsten besteht in der wissenschaftlichen wie in der politischen Diskussion die Gefahr der Beliebtheit wegen der Beliebtheit des Begriffs.

Selbst ein stark rational-analytisches Vorgehen im Sinne der strategischen Planung garantiert keine Beschäftigung mit dem Demographischen Wandel und führt nicht zwangsläufig zu einem Politikwechsel. Die demographische Entwicklung kann lediglich auf Grund der Vorgaben in den Förderrichtlinien analysiert werden und bei der Maßnahmenentwicklung bedeutungslos sein. Generell bleibt der Zusammenhang deduktiver Analysen und Zielentwicklung mit den induktiven Projekten häufig unklar. Wenn kein Bewusstsein für den Sinn strategischer Arbeitsschritte besteht, können diese zwar durchgeführt, müssen aber nicht angewandt werden. Außerdem können Konzepte so breit angelegt sein, dass sie keine Steuerungswirkung entfalten. Um die Integration von Planung und Umsetzung zu verbessern, scheint eine kontinuierliche Beschäftigung mit der Regionalentwicklung entscheidend. Dabei sollte immer wieder über die regionalen Ziele und die entsprechenden Maßnahmen nachgedacht werden. Aus einer solchen Strategiebildung heraus können dann Ziele weiterentwickelt sowie Maßnahmen konsistenter und effizienter geplant werden.

In dieser Arbeit werden die Landkreise als regionale Entscheidungsstrukturen behandelt, die Regionalpolitik betreiben. Die Ergebnisse zeigen, dass die Landkreise die rechtlichen Kompetenzen, die demokratische Legitimation, die personellen und finanziellen Ressourcen haben, um die Regionalentwicklung zu beeinflussen. Sie sind viel stärker als die informellen Regionalinitiativen in der Lage, Maßnahmen auch umzusetzen. Dies trifft vor allem auf konfliktreiche Themen zu, wie bei der Anpassung an eine abnehmende Bevölkerungszahl. Die Initiativen sind immer auf die Kooperationsbereitschaft der zuständigen Akteure angewiesen. Sie treten in Konkurrenz zur formalen Planung und bedrohen die Autonomie der beteiligten Akteure. Im Gegensatz dazu können Landkreise auch hierarchisch steuern und sind für Aufgaben formal zuständig, die die einzelnen Gemeinden überfordern. Dennoch versuchen auch die Landkreise, relevante Akteure einzubeziehen und punktuell zu kooperieren. Damit sind die Landkreise in besonderem Maße für das regional abgestimmte Handeln und für die Umsetzung größerer Projekte geeignet. Trotzdem spielen die Landkreise in der wissenschaftlichen Diskussion zur Regionalpolitik praktisch keine Rolle (DILLER 2001, S. 269). In der Praxis spielen die Landkreise gerade bei der Reaktion auf den Demographischen Wandel eine wichtige Rolle. Die Aufgabenerfüllung bei der Infrastrukturversorgung sowie die Mittlerfunktion zwischen den staatlichen Ebenen und den Gemeinden haben die Landkreise ins Zentrum des Modellvorhabens der Raumordnung „Demographischer Wandel – Zukunftsgestaltung der Daseinsvorsorge in ländlichen Regionen“ ge-

rückt (BBSR 2009, S. 5). Allerdings dürften die Ergebnisse der Begleitforschung nur bedingt generalisierbar sein, da eine Sondersituation durch finanzielle Förderung und Beratungsangebote geschaffen wird.

Insgesamt beschäftigt sich die Theorie im Zuge der Diskussionen zu Regional Governance bevorzugt mit informellen Kooperationsbeziehungen und der Einbindung vielfältiger nicht-öffentlicher Akteure. Die Untersuchungsergebnisse zeigen aber, dass die Landkreise, Gemeinden und Bundesländer die entscheidenden Akteure sind. Außerdem findet das Handeln im Rahmen des rechtlichen Rahmens und der Verwaltungsverfahren statt. Die Gefahr der Kooperationen besteht darin, dass sich die unterschiedlichen Akteure gegenseitig blockieren und nicht gehandelt wird. Außerdem können die informellen Entscheidungen unterwandert und entgegengesetzte Aktivitäten unternommen werden. Des Weiteren besteht ein großer Unterschied zwischen den öffentlichen und nicht-öffentlichen Akteuren. Erstere wurden vom Wähler beauftragt, ihre Kompetenzen wahrzunehmen, um die Regionalentwicklung zum Wohle der Bürger zu gestalten. Letztere verfolgen vielfach Partikularinteressen und sind daran interessiert, möglichst viele öffentliche Ressourcen für ihre eigenen Ziele zu nutzen. Diese unterschiedlichen Interessen, Institutionen und Machtkonstellationen gilt es in der theoretischen Diskussion zu berücksichtigen.

Die Ergebnisse der Arbeit zeigen, dass regionalpolitische Ansätze endogener Entwicklung in der Praxis stark von externen Ressourcen und Regeln abhängen. Zum einen bestimmen die übergeordneten Ebenen die regionale Politik über Finanzausweisungen und Verwaltungsregeln. Zum anderen sind die regionalen Akteure auf externe Zuweisungen fixiert. Auf Grund dieses Geflechts zwischen den verschiedenen Ebenen reicht die Betrachtung der regionalen Ebene zur Beschreibung und Erklärung der Regionalpolitik nicht aus. Die Politik findet in einer Multi-level-Governance zwischen staatlicher, regionaler und gemeindlicher Ebene statt (BENZ 2004).

Die externe Orientierung der regionalen Akteure beschränkt sich nicht nur auf die Finanzmittel, sondern beinhaltet auch die Anziehung von Einwohnern (inkl. Alten- und Zweitwohnsitze), Touristen und Unternehmen. Dabei ähneln sich die Konzepte in den einzelnen Regionen mit Tourismusentwicklung, Wegebau und Dorferneuerung. Einerseits sind die einzelnen Regionen von ähnlichen Problemen betroffen, die ähnlich wahrgenommen werden und auf die mit ähnlichen Maßnahmen reagiert werden soll. Andererseits bietet der ähnliche institutionelle Kontext vergleichbare Handlungsmöglichkeiten und Instrumente zur Reaktion. Wenn nicht an den regionalen Besonderheiten angesetzt und in allen Regionen das Gleiche getan wird, besteht allerdings die Gefahr, dass die endogene Regionalentwicklung trotz Einsatz erheblicher Mittel kaum Effekte erzielt.

Die Perspektive einer endogenen und nachhaltigen Regionalentwicklung hat die Orientierung in der Praxis auf eine Verbesserung der Lebensqualität erweitert, so dass

nicht nur die Wirtschaftsförderung im Mittelpunkt steht. Dennoch spielt die Förderung von Wirtschaft und Beschäftigung meist die übergeordnete Rolle, weil hier der größte Engpass für die regionale Entwicklung gesehen wird. Das Problem besteht allerdings in den geringen endogenen Potenzialen im dünn besiedelten, peripheren Raum. Die regionalen Akteure glauben selbst kaum daran, dass sie in der Lage sind, Arbeitsplätze zu schaffen. Sie verfolgen trotzdem eine entsprechende Strategie, weil Anreizsysteme bestehen und die Angst besteht, im interregionalen Wettbewerb noch weiter ins Hintertreffen zu geraten.

Schließlich zeigt die Arbeit, dass der rational-choice Institutionalismus mit dem Konzept des akteurzentrierten Institutionalismus eine fruchtbare Perspektive darstellt, um das komplexe Feld der Regionalpolitik zu analysieren und zu erklären. Die Betrachtung der Ebene korporativer Akteure und die Annahme rationalen Verhaltens erklären bereits das Politikergebnis. Diese Erklärungen lassen sich auf ähnliche Situationen übertragen und machen regionalpolitisches Handeln zu einem gewissen Grad vorhersagbar.

Dennoch ergibt sich aus der Analyse ein *weiterer Forschungsbedarf*, der in künftigen Untersuchungen bearbeitet werden könnte. Die vorliegende Arbeit ist querschnittsorientiert angelegt, um einen Überblick über die regionalen Reaktionen auf den Demographischen Wandel in dünn besiedelten, peripheren Räumen zu erhalten. Wegen der Komplexität des Themas und der Betroffenheit aller politischen Handlungsfelder war ein solch holistischer Ansatz erforderlich. Deshalb konnten die einzelnen Sektoren häufig nicht vertieft untersucht werden und die Ergebnisse müssen teilweise relativ abstrakt bleiben. Die Fokussierung auf einen Sektor, wie die Schulentwicklung, die Wirtschaftsförderung, den Wohnungsmarkt, den ÖPNV oder die Siedlungsentwicklung, könnte zu weiterführenden Ergebnissen führen. Eine solche Analyse kann auf den Resultaten dieser Arbeit aufbauen und diese konkretisieren. Dabei gilt es zu berücksichtigen, dass der Demographische Wandel nur ein Einflussfaktor von vielen ist und teilweise nur eine untergeordnete Rolle spielt. Deshalb sollten sich sektorale Studien eher auf politische Probleme konzentrieren, die den Sektor prägen und die nur teilweise durch den Demographischen Wandel ausgelöst oder verstärkt werden. Beispiele hierfür sind Schulschließungen, Arbeitskräftemangel, Wohnungsleerstand, Takt- und Ausdünnung im ÖPNV oder die Verödung der Ortskerne.

Die Arbeit konzentriert sich auf Strukturen und Inhalte und ist daher eher statisch. Weitere Forschungen könnten sich daher der Prozessdimension widmen, um die Veränderungen der Reaktionen im Zeitverlauf sichtbar zu machen und zu erklären. Dadurch könnten Lernprozesse, wie z. B. die Steigerung des Problembewusstseins oder die verstärkte Umsetzung von Maßnahmen zur Anpassung, sichtbar gemacht und erklärt werden. Zu diesem Zweck könnte die Befragung zu späteren Zeitpunkten wiederholt werden sowie die untersuchten Fälle über einen längeren Zeitraum begleitet

werden. Solche Untersuchungen erfordern allerdings eine andere theoretische Grundlage, wie z. B. die Strategiebildung oder die Lerntheorie.

Um einen tieferen Einblick in die regionalen Entwicklungsprozesse zu gewinnen, wäre die teilnehmende Beobachtung oder die Aktionsforschung sinnvoll. Die Erfahrungen weisen darauf hin, dass es relativ schwierig ist, den Prozess von außen zu rekonstruieren. Im Rahmen dieser Erhebung hat sich z. B. gezeigt, dass die Regionen, in denen die regionale Kooperation am besten funktioniert am offensten über die bestehenden Konflikte und Probleme Auskunft geben. Im Gegensatz dazu schweigen die Akteure in den Regionen, in denen kaum Kooperation stattfindet, über den Prozess und die Gründe für die Schwierigkeiten. Der tiefere Einblick in die regionalen Entwicklungsprozesse könnte dazu beitragen, mehr Erkenntnisse zur Funktionsfähigkeit solcher Institutionen zu gewinnen und spezifischere Handlungsempfehlungen abzuleiten.

In dieser Arbeit wurden die Reaktionen auf den Demographischen Wandel erhoben. Die Ermittlung der einzelnen Aktivitäten erlaubt aber noch keine Aussagen über ihre Wirksamkeit. Zum jetzigen Zeitpunkt scheint eine solche Evaluierung kaum möglich, da viele Handlungen für die Zukunft geplant sind, sich erst in der Umsetzung befinden oder noch ganz neu sind, so dass noch wenig Erfahrungen vorliegen und Wirkungen kaum messbar sein dürften. Das sollte sich aber bald ändern. Deshalb sollten möglichst zeitnah Evaluationsstudien durchgeführt werden, um zu ermitteln, wie welche Maßnahmen in welchem Umfeld wirken. Auf diese Weise könnte Wissen generiert werden, auf dessen Basis qualifiziertere Handlungsempfehlungen über den Einsatz bestimmter Maßnahmen formuliert werden könnten.

Schließlich fokussiert diese Arbeit auf dünn besiedelte, periphere Räume in Deutschland. Vergleiche mit ähnlichen Räumen in anderen Ländern könnten helfen, die Ergebnisse international einzuordnen und von den Erfahrungen in diesen Ländern zu lernen. Es stellt sich die Frage, ob sich ähnliche Reaktionen beobachten lassen und ob die hier entwickelten Erklärungsansätze auch für andere Länder gelten. Außerdem könnten Untersuchungen in Agglomerations- und Verdichtungsräumen dazu beitragen, neue Reaktionsweisen zu identifizieren und die Besonderheiten der einzelnen Raumtypen herauszuarbeiten.

Für die regionalpolitische Praxis ergibt sich aus der Arbeit ein Forschungsbedarf bezüglich einer Weiterentwicklung des Demographie-Checks, die auf den bisherigen Erfahrungen in der Anwendung und auf den bestehenden Handlungsempfehlungen (FERRY/BAKER 2006; REGIONOMICA et al. 2005, S. 262 f.) aufbauen kann. Die Untersuchungsergebnisse zeigen, dass eine Unsicherheit besteht, wie ein solcher Check umgesetzt werden soll. Dies gilt insbesondere für die relativ kleinen Projekte der Regionalpolitik, zu denen der Aufwand des Demographie-Checks in einem angemessenen Verhältnis stehen sollte. Außerdem stellt sich die Frage, wie mit der begrenzten Datenverfügbarkeit z. B. für die Einzugsbereiche umgegangen werden soll und wie dieser Man-

gel durch lokales Wissen kompensiert werden kann. Außerdem gilt es zu überlegen, wie der Demographie-Check in die ex-ante Evaluierung integriert werden kann, um die Bevölkerungsentwicklung nicht überzubewerten. Dabei sollte nicht nur die langfristige Tragfähigkeit eines Projektes mit seinen Folgekosten betrachtet werden, sondern auch die Auswirkungen auf benachbarte Standorte und andere Sektoren.

Literaturverzeichnis

- ABROMEIT, Heidrun (2002): Wozu braucht man Demokratie? Die postnationale Herausforderung der Demokratietheorie. Opladen.
- ADAM, Brigitte (2006): Interkommunale Kooperation – Möglichkeiten im Umgang mit den räumlichen Folgen des demographischen Wandels. In: SINNING, Heidi (Hrsg.): Stadtmanagement. Strategien zur Modernisierung der Stadt(-Region), S. 106-117. Dortmund.
- ANSOFF, Igor (1965): Corporate Strategy. New York.
- ARL = AKADEMIE FÜR RAUMFORSCHUNG UND LANDESPLANUNG (2004): Räumliche Konsequenzen des demographischen Wandels – Ein Schwerpunkt der Tätigkeit der ARL. In: FUCHS, Oliver/WIECHMANN, Thorsten (Hrsg.): Planung und Migration. Determinanten, Folgen und raumplanerische Implikationen von sozialräumlicher Mobilität, S. VII-IX. Hannover.
- ARL = AKADEMIE FÜR RAUMFORSCHUNG UND LANDESPLANUNG (Hrsg.) (1998): Interkommunale und regionale Kooperation – Variablen ihrer Funktionsfähigkeit. Hannover.
- ARL = AKADEMIE FÜR RAUMFORSCHUNG UND LANDESPLANUNG (Hrsg.) (1983): Regionale Aspekte der Bevölkerungsentwicklung unter den Bedingungen des Geburtenrückganges. Hannover.
- ARL = AKADEMIE FÜR RAUMFORSCHUNG UND LANDESPLANUNG (Hrsg.) (1978): Zur Bedeutung rückläufiger Einwohnerzahlen für die Planung. Hannover.
- ARL = AKADEMIE FÜR RAUMFORSCHUNG UND LANDESPLANUNG (Hrsg.) (1974): Ausgeglichene Funktionsräume. Grundlage für eine Regionalpolitik des mittleren Weges. Hannover.
- ASG = Agrarsoziale Gesellschaft (Hrsg.) (1975): Geburtenrückgang – Konsequenzen für den ländlichen Raum. Hannover.
- AXELROD, Robert (1997): Die Evolution der Kooperation. München (4. Aufl.).
- AXELROD, Robert (1976): The Cognitive Mapping Approach to Decision Making. –In: AXELROD, Robert (Hrsg.): Structure of Decision: The Cognitive Maps of Political Elites. Princeton.
- BACHE, Ian (1999): The extended gate keeper: central government and the implementation of EC regional policy in the UK. In: Journal of European Public Policy, Heft 1, S. 28-45.
- BACHE, Ian (1998): The Politics of European Union Regional Policy – Multi-Level Governance or Flexible Gatekeeping? Sheffield.
- BACHTLER, John (2001): Where is Regional Policy Going? Changing Concepts of Regional Policy. Online im Intertnet:
http://www.eprc.strath.ac.uk/eorpa/Documents/EoRPA_01_Papers/EoRPA_01-5.pdf
(Stand: 10.02.2008).

- BACK, Hans-Jürgen et al. (2006): Konsequenzen aus der demographischen Entwicklung für Regionen in Nordwestdeutschland. Räumliche Konsequenzen des demographischen Wandels Teil 7. Hannover.
- BACKHAUS, Klaus et al. (2003): Multivariate Analysemethoden. Eine anwendungsorientierte Einführung. Berlin u. a.
- BARLÖSIUS, Eva (2007): Die Demographisierung des Gesellschaftlichen. Zur Bedeutung der Repräsentationspraxis. In: BARLÖSIUS, Eva/SCHIEK, Daniela (Hrsg.): Demographisierung des Gesellschaftlichen. Analysen und Debatten zur demographischen Zukunft Deutschlands, S. 9-34. Wiesbaden.
- BARTSCH, Robert (2007): Der funktionsteilige zentrale Ort: Raumordnerisches Instrument zur Steuerung von Schrumpfungprozessen? Das Fallbeispiel Suhl/Zella-Mehlis. In: SEDLACEK, Peter (Hrsg.): Umdenken – Umplanen – Umbauen. Stadt- und Regionalentwicklung in Sachsen, Sachsen-Anhalt und Thüringen unter Schrumpfungsbedingungen. Räumliche Konsequenzen des demographischen Wandels Teil 10, S. 122-136. Hannover.
- BBR = BUNDESAMT FÜR BAUWESEN UND RAUMORDNUNG (Hrsg.) (2008): INKAR 2007. Bonn (CD-Rom).
- BBR = BUNDESAMT FÜR BAUWESEN UND RAUMORDNUNG (Hrsg.) (2006): Raumordnungsprognose 2020/2050. Bonn (CD-Rom).
- BBR = BUNDESAMT FÜR BAUWESEN UND RAUMORDNUNG (Hrsg.) (2005): Raumordnungsbericht 2005. Bonn.
- BBR = BUNDESAMT FÜR BAUWESEN UND RAUMORDNUNG (Hrsg.) (2003): STADTUMBAU WEST. Programm & Pilotstädte. Forschungsfeld im Forschungsprogramm Experimenteller Wohnungs- und Städtebau (ExWoSt). Berlin; Oldenburg.
- BSR = BUNDESINSTITUT FÜR BAU-, STADT- UND RAUMFORSCHUNG (Hrsg.) (2009): MORO-Informationen „Masterplan Daseinsvorsorge – Regionale Anpassungsstrategien“ 4/1. Bonn.
- BEETZ, Stefan (2007a): Die Demographisierung ökonomischer, kultureller und sozialer Veränderungen am Beispiel des ländlichen Raums. In: BARLÖSIUS, Eva/SCHIEK, Daniela (Hrsg.): Demographisierung des Gesellschaftlichen. Analysen und Debatten zur demographischen Zukunft Deutschlands, S. 221-246. Wiesbaden.
- BEETZ, Stefan (2007b): Innovationen der Infrastruktur in ländlichen Räumen unter der Perspektive von Lebensqualität. In: BEETZ, Stefan (Hrsg.): Die Zukunft der Infrastrukturen in ländlichen Räumen, S. 9-19. Online im Internet:
<http://www.bbaw.de/bbaw/Forschung/Forschungsprojekte/Land/bilder/arbeitspapier14.pdf> (Stand: 06.05.2008).
- BEETZ, Stefan (2006a): Ländliche Politik im demographischen Wandel. In: Aus Politik und Zeitgeschichte, Heft 21/22, S. 25-35.
- BEETZ, Stefan (2006b): Regionale Disparitäten und Steuerung ländlicher Entwicklung. – Online im Internet:

- <http://www.bbaw.de/bbaw/Forschung/Forschungsprojekte/Land/bilder/arbeitspapier9.pdf> (Stand: 08.05.2008).
- BEIER, Markus (2004): Kooperative Entwicklungsansätze im Umgang mit Abwanderung und demographischer Schrumpfung. In: WIECHMANN, Thorsten/FUCHS, Oliver (Hrsg.): Planung und Migration. Determinanten, Folgen und räumliche Implikationen von sozialräumlicher Mobilität, S. 116-125. Hannover.
- BEIRAT FÜR RAUMORDNUNG (Hrsg.) (2005): Stellungnahme zur raumordnerischen Diskussion der Ausgestaltung des Leitprinzips „Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse“. Online im Internet: http://www.bmvbs.de/Anlage/original_944522/Stellungnahme-zur-Gleichwertigkeit-der-Lebensverhaeltnisse-21.09.05.pdf (Stand: 19.04.2007).
- BEIRAT FÜR RAUMORDNUNG (Hrsg.) (2004): Empfehlungen „Raumordnung und Demographischer Wandel“. Online im Internet: http://www.bmvbs.de/Anlage/original_944519/Empfehlungen-Raumordnung-und-demographischer-Wandel-09.11.04.pdf (Stand: 18.12.06).
- BELZER, Volker/OVEY, Joly-David (2006): Interkommunale Zusammenarbeit in der Bundesrepublik Deutschland, Ergebnisse einer Befragung. In: SIR-Mitteilungen und Berichte, H. 2, S. 33-42.
- BENZ, Arthur (2004): Multilevel Governance – Governance in Mehrebenensystemen. In: BENZ, Arthur (Hrsg.): Governance – Regieren in komplexen Regelsystemen: Eine Einführung, S. 125-146. Wiesbaden.
- BENZ, Arthur (1998): Regionalisierung als Gemeinschaftsaufgabe von Staat und Kommune. In: BENZ, Arthur/HOLMANN, Everhard (Hrsg.): Gestaltung regionaler Politik. Empirische Befunde, Erklärungsansätze und Praxistransfer, S. 101-122. Opladen.
- BENZ, Arthur/FÜRST, Dietrich (2003): Region – „Regional Governance“ – Regionalentwicklung. In: ADAMASCHEK, Bernd/PRÖHL, Marga (Hrsg.): Regionen erfolgreich steuern. Regional Governance – von der kommunalen zur regionalen Strategie, S. 11-66. Gütersloh.
- BENZ, Arthur et al. (1999): Regionalisierung. Theorie – Praxis – Perspektiven. Opladen.
- BENZ, Arthur et al. (1992): Horizontale Politikverflechtung. Zur Theorie von Verhandlungssystemen. Frankfurt am Main ; New York.
- BERGMANN, Eckhard et al. (2006): Flächenkreislaufwirtschaft – eine bestandsorientierte Perspektive des städtischen und stadtreionalen Flächenmanagements. In: SINNING, Heidi (Hrsg.): Stadtmanagement. Strategien zur Modernisierung der Stadt (Region), S. 214-230. Dortmund.
- BERLIN-INSTITUT FÜR BEVÖLKERUNG UND ENTWICKLUNG (Hrsg.) (2007): Gutachten zum demographischen Wandel im Land Brandenburg. Expertise im Auftrag der Brandenburgischen Landesregierung. Berlin.
- BERTELSMANN-STIFTUNG (Hrsg.) (2006): Wegweiser Demographischer Wandel 2020. Analysen und Handlungskonzepte für Städte und Gemeinden. Gütersloh.

- BEYER, Wolf/SAUPE, Gabriele (2007): Kleinräumige Szenarioprozesse als Handlungsgrundlage für Akteure ländlicher Räume (dargestellt an einem Beispiel aus Nordwestbrandenburg). In: KUJATH, Hans Joachim/SCHMIDT, Surtje (Hrsg.): Umbau von Städten und Regionen in Nordostdeutschland. Handlungsnotwendigkeiten und Handlungsperspektiven. Räumliche Konsequenzen des demographischen Wandels Teil 9, S. 184-217. Hannover.
- BIRG, Herwig (2005): Die ausgefallene Generation. Was die Demographie über unsere Zukunft sagt? München.
- BIRG, Herwig (2003): Dynamik der demografischen Alterung, Bevölkerungsschrumpfung und Zuwanderung in Deutschland. Prognosen und Auswirkungen. In: Aus Politik und Zeitgeschichte, Heft 20.
- BIRG, Herwig (2001): Die demographische Zeitenwende. Der Bevölkerungsrückgang in Deutschland und Europa. München.
- BIRG, Herwig (2000): Trends der Bevölkerungsentwicklung. Auswirkungen der Bevölkerungsschrumpfung, Migration und Alterung der Gesellschaft in Deutschland und Europa bis 2050, insbesondere im Hinblick auf den Bedarf an Wohnraum. Frankfurt am Main.
- BIRG, Herwig (1987): "A Biography Approach to Theoretical Demography". IBS-Materialien, Bd. 23. Bielefeld.
- BLATTER, Joachim (2006): Die Vielfalt des «New Regionalism». Communitarian, Civic und Creative Governance-Ansätze für die Steuerung und Integration von US-amerikanischen Stadtregionen. In: disP, Heft 167, S. 5-22.
- BLATTER, Joachim et al. (2007): Qualitative Politikanalyse. Eine Einführung in Forschungsansätze und Methoden. Wiesbaden.
- BLOTEVOGEL, Hans H. (Hrsg.) (2002): Fortentwicklung des Zentrale-Orte-Konzepts. Hannover.
- BLOTEVOGEL, Hans H. (1998): Europäische Metropolregion Rhein-Ruhr. Theoretische, empirische und politische Perspektiven eines neuen raumordnungspolitischen Konzepts. Dortmund.
- BLOTEVOGEL, Hans H. (1995): Auf dem Wege zu einer ‚Theorie der Regionalität‘: Die Region als Forschungsprojekt der Geographie. In: BRUNN, Gerhard (Hrsg.): Region und Regionabildung in Europa. Konzeptionen der Forschung und empirische Befunde, S. 44-68. Baden-Baden.
- BLUMENTHAL, Julia von (2004): Governance – eine kritische Zwischenbilanz. In: Zeitschrift für Politikwissenschaft, Heft 4, S. 1149-1180.
- BMFSFJ = BUNDESMINISTERIUM FÜR FAMILIE, SENIOREN, FRAUEN UND JUGEND (Hrsg.) (2008a): Mehrgenerationenhäuser. Online im Internet: http://www.mehrgenerationenhaeuser.de/coremedia/generator/mgh/de/01_Mehrgenerationenh_C3_A4user/Mehrgenerationenh_C3_A4user.html (Stand: 13.06.2008).

- BMFSFJ = BUNDESMINISTERIUM FÜR FAMILIE, SENIOREN, FRAUEN UND JUGEND (Hrsg.) (2008b): Über die Initiative Lokale Bündnisse für Familie. Online im Internet: <http://www.lokale-buendnisse-fuer-familie.de/> (Stand: 13.06.2008).
- BMVBW (2002) = BUNDESMINISTERIUM FÜR VERKEHR, BAU- UND WOHNUNGSWESEN (Hrsg.): Programm Stadtumbau Ost. Für lebenswerte Städte und attraktives Wohnen. Merkblatt über die Finanzhilfen des Bundes. Berlin.
- BOESCH, Martin (1989): Engagierte Geographie. Zur Rekonstruktion der Raumwissenschaft als politik-orientierte Geographie. Stuttgart.
- BOGNER, Alexander/MENZ, Wolfgang (2002): Das theoriegenerierende Experteninterview. Erkenntnisinteresse, Wissensformen, Interaktion. In: BOGNER, Alexander et al. (Hrsg.): Das Experteninterview. Theorie, Methode, Anwendung, S. 33-70. Opladen.
- BOL, Georg (2004): Deskriptive Statistik. München.
- BOSE, Mark/WIRTH, Peter (2006): Gesund schrumpfen oder Ausbluten? In: Aus Politik und Zeitgeschichte, Heft 21-22, S. 18-24.
- BOSE, Michael (Hrsg.) (1997): Die unaufhaltsame Auflösung der Stadt in die Region? Hamburg.
- BRAUN, Dietmar (2000): Gemeinwohlorientierung im modernen Staat. In: WERLE, Raymond/SCHIMANK, Uwe (Hrsg.): Gesellschaftliche Komplexität und kollektive Handlungsfähigkeit, S. 125-153. Frankfurt am Main; New York.
- BRAUN, Dietmar (1999): Theorien rationalen Handelns in der Politikwissenschaft. Eine kritische Einführung. Opladen.
- BRAUN, Dietmar (1997): Handlungstheoretische Grundlagen in der empirisch-analytischen Politikwissenschaft. Eine kritische Übersicht. In: BENZ, Arthur/SEIBEL, Wolfgang (Hrsg.): Theorieentwicklung in der Politikwissenschaft – eine Zwischenbilanz, S. 45-73. Baden-Baden.
- BRENNER, Neil. (2002): Decoding the Newest Metropolitan Regionalism in the USA: A Critical Overview. In: Cities. The International Journal of Urban Policy and Planning, Heft 1, S. 3-21.
- BRENTANO, Lujo (1909): Die Malthussche Lehre und die Bevölkerungsbewegung der letzten Dezennien. In: Abhandlungen der historischen Klasse der Königlichen Bayerischen Akademie der Wissenschaft. München.
- BRÖKER, Johannes (1994): Die Lehren der neuen Wachstumstheorie für die Raumentwicklung und die Regionalpolitik. –n: BLIEN, Uwe et al. (Hrsg.): Regionalentwicklung und regionale Arbeitsmarktpolitik, S. 29-50.
- BROSIUS, Felix (2004) : SPSS 12. Das mitp-Standardwerk. Bonn.
- BRYMAN, Alan (2004): Social Research Methods. Oxford; New York.
- BRYSON, John M./ROERING, William D. (1987): Applying Private-Sector Strategic Planning in the Public Sector. In: Journal of the American Planning Association, Heft 1, S. 9-22.

- BULLMANN, Udo (Hrsg.) (1994): Die Politik der dritten Ebene: Regionen im Europa der Union. Baden-Baden.
- BUNDESREGIERUNG (Hrsg.) (2002): Perspektiven für Deutschland. Unsere Strategie für eine nachhaltige Entwicklung. Online im Internet:
http://www.nachhaltigkeitsrat.de/fileadmin/user_upload/dokumente/pdf/Nachhaltigkeitsstrategie_komplett.pdf (Stand: 28.04.2009).
- BURBERG, Paul-Helmut (1981): Neue Organisationsformen der Infrastruktur für dünnbesiedelte ländliche Räume. In: Ernst, Werner et al. (Hrsg.): Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse – auch bei abnehmender Bevölkerungszahl? S. 83-104. Münster.
- BÜRKNER, Hans-Joachim (2001): Schrumpfung und Alltagskultur: Blinde Flecken im Stadtumbau-Diskurs. In: KEIM, Karl-Dieter (Hrsg.): Regenerierung schrumpfender Städte – zur Umbaudebatte in Ostdeutschland, S. 41-67. Erkner.
- CHANDLER, Alfred D. (1962): Strategy and Structure: Chapters in the History of the American Industrial Enterprise. Cambridge.
- COASE, Ronald H. (1960): The Problem of Social Cost. In: Journal of Law and Economics, Heft 3, S. 1-44.
- COLEMAN, James S. (1990): Foundations of Social Theory. Cambridge.
- COLEMAN, James S. (1979): Macht und Gesellschaftsstruktur. Tübingen.
- CONZELMANN, Thomas (2002): Große Räume, kleine Räume. Europäisierte Regionalpolitik in Deutschland und Großbritannien. Baden-Baden.
- DANSON, Mike et al. (2000): Institutional Change, Governance and Regional Development: Problems and Perspectives. In: DANSON, Mike et al. (Hrsg.): Governance, Institutional Change and Regional Development. Urban and Regional Planning and Development. Ashgate u.a.
- DANIELZYK, Rainer (1999): Regionale Kooperationsformen. In: Informationen zur Raumentwicklung, Heft 9/10, S. 577-586.
- DANIELZYK, Rainer/WINKEL, Rainer (2003): Auswirkungen der Schrumpfung auf das raumordnerische Instrumentarium. In: MÜLLER, Bernhard/SIEDENTOP, Stefan (Hrsg.): Schrumpfung – Neue Herausforderungen für die Regionalentwicklung in Sachsen / Sachsen-Anhalt und Thüringen, S. 125-139. Hannover.
- DEHNE, Peter/HANNEMANN, Christine (2007): Kleine Stadt, was tun? – Zukunftschancen von kleinen Städten im Peripherieraum Nordostdeutschlands. In: KUJATH, Hans Joachim/SCHMIDT, Suntje (Hrsg.): Umbau von Städten und Regionen in Nordostdeutschland. Handlungsnotwendigkeiten und Handlungsperspektiven. Räumliche Konsequenzen des demographischen Wandels Teil 9, S. 156-183. Hannover.
- DEUTSCHER BUNDESTAG (Hrsg.) (2002): Schlussbericht der Enquête-Kommission „Demographischer Wandel – Herausforderungen unserer älter werdenden Gesellschaft an den Einzelnen und die Politik“. Online im Internet:
<http://dip.bundestag.de/btd/14/088/1408800.pdf> (Stand 18.12.06).

- DILLER, Christian (2005): Regional Governance im Konsens. Das Einstimmigkeitsprinzip in regionalen Entscheidungsprozessen. In: *RaumPlanung*, Heft 123, S. 254-258.
- DILLER, Christian (2002): Zwischen Netzwerk und Organisation. Die Dynamik der Verstetigung regionaler Kooperationen. In: *Raumordnung und Raumforschung*, Heft 2, S. 146-154.
- DILLER, Christian (2001): Zwischen Netzwerk und Institution. Eine Bilanz regionaler Kooperationen in Deutschland. Opladen.
- DILLMAN, Don A. (1973): *Mail and Telephone Surveys: The Total Design Method*. New York.
- DiMAGGIO, Paul J./POWELL, Walter W. (1991): Introduction. In: DiMAGGIO, Paul J./POWELL, Walter W. (Hrsg.): *The New Institutionalism in Organizational Analysis*, S. 1-38. Chicago.
- DOHNANYI, Klaus von/MOST, Edgar (2004): Kurskorrektur des Aufbaues Ost. Bericht des Gesprächskreises Ost der Bundesregierung. Online im Internet: <http://www.bpb.de/files/YPE3LF.pdf> (Stand: 21.04.2007).
- DOSCH, Fabian (2006): Flächeneffizienz statt Zersiedelung. Zwischenbilanz der flächenpolitischen Diskussion vor dem Hintergrund aktueller Trends. In: Job, Hubert/PÜTZ, Marco (Hrsg.): *Flächenmanagement – Grundlagen für eine nachhaltige Siedlungsentwicklung mit Fallbeispielen aus Bayern*, S. 12-43. Hannover.
- DRYZEK, John S. (1990): *Discursive Democracy: Politics, Policy, and Political Science*. New York.
- DYBE, Georg (2007): Anpassen oder gegensteuern? Das Wechselverhältnis zwischen Wirtschaftsförderung und demographischer Entwicklung in Nordostdeutschland. In: KUJATH, Hans Joachim/SCHMIDT, Surtje (Hrsg.): *Umbau von Städten und Regionen in Nordostdeutschland. Handlungsnotwendigkeiten und Handlungsperspektiven. Räumliche Konsequenzen des demographischen Wandels Teil 9*, S. 104-113. Hannover.
- ECKERT, Roland et al. (2004): „Folgen des demographischen Wandels aus der Sicht kommunaler und regionaler Entscheidungsträger“ – Ergebnisbericht der Regionalstudie Trier. Trier.
- EICHENER, Volker et al. (1995): Kooperation und Regionalisierung als innovative Ansätze der Strukturpolitik. In: VOIGT, Rüdiger (Hrsg.): *Der kooperative Staat. Krisenbewältigung durch Verhandlung?*, S. 217-232. Baden-Baden.
- EINIG, Klaus (2003): Positive Koordination in der Regionalplanung: Transaktionskosten des Planentwurfs in Verhandlungssystemen. In: *Informationen zur Raumentwicklung*, Heft 8/9, S. 479-503.
- EINIG, Klaus/SIEDENTOP, Stefan (2006): Infrastrukturkostenrechnung: Methodik zur Folgekostenabschätzung in der Regionalplanung. In: *RaumPlanung*, Heft 126/127, S. 115-119.
- EINIG, Klaus et al. (2006): Analytische Grundlagen der Leitbilder. In: *Informationen zur Raumentwicklung*, Heft 1/12, S. 621-636.

- ELSTER, Jon (1998): *Deliberative Democracy*. Cambridge.
- ELSTER, Jon (1979): *Ulysses and the Sirens. Studies in Rationality and Irrationality*. Cambridge.
- ESPON (2005): ESPON 111. Potenzials for polycentric development in Europe. Online im Internet:
http://www.espon.eu/mmp/online/website/content/projects/259/648/file_1174/fr-1.1.1_revised-full.pdf (Stand: 14.05.2008).
- ESSER, Hartmut (1991): „Habits“, „Frames“ und „Rational Choice“. Die Reichweite von Theorien der rationalen Wahl (am Beispiel der Erklärung des Befragtenverhaltens). In: *Zeitschrift für Soziologie*, Heft 4, S. 231-147.
- ETZIONI, Amitai (1973): *Mixed Scanning: A „Third“ Approach to Decision Making*. In: Faludi, Andreas (Hrsg.): *A Reader in Planning Theory*, S. 217-229. Oxford.
- EUROPEAN COMMUNITIES (Hrsg.) (2007): *Conference Proceedings. Regions for economic change. Regional policy responses to demographic challenges*. Luxemburg.
- EUROPÄISCHE KOMMISSION (Hrsg.) (2005): *Mitteilung der Kommission. Grünbuch „Angesichts des demografischen Wandels – eine neue Solidarität zwischen den Generationen“*. Brüssel.
- EUROSTAT (Hrsg.) (2006): *EUROSTAT Datenbank*. Online im Internet:
http://epp.eurostat.cec.eu.int/portal/page?_pageid=1090,30070682,1090_30298591&_dad=portal&_schema=PORTAL (Stand 16.01.06).
- FAHRENKRUG, Katrin/MELZER, Michael (2006): *Kleine Gemeinden im ländlichen Raum*. In: BERTELSMANN-STIFTUNG (Hrsg.): *Wegweiser Demographischer Wandel 2020. Analysen und Handlungskonzepte für Städte und Gemeinden*, S. 119-125. Gütersloh.
- FALUDI, Andreas (1973): *Planning theory*. Oxford.
- FEIOCK, Richard C. (2007): *Rational Choice and Regional Governance*. In: *Journal of Urban Affairs*, Heft 1, S. 47-63.
- FERRY, Martin/BAKER, Richard (2006): *Regionale Strategien und demografische Alterung. Age Proofing Toolkit – Ein Kompendium für die "Altersverträglichkeitsprüfung"*. Online im Internet:
http://www.cor.europa.eu/COR_cms/ui/ViewDocument.aspx?siteid=default&contentID=4b956acc-8700-4e0b-bade-4d9cbaa1afef (Stand: 18.06.2009).
- FERRY, Martin et al. (2006): *Regions for all Ages: The Implications of Demographic Ageing for Regional Policy*. Online im Internet:
http://www.ageconcern.org.uk/AgeConcern/Documents/region_report_eu0206.pdf (Stand: 23.05.2008).
- FESTINGER, Leon (1978): *Theorie der kognitiven Dissonanz*. Bern u. a.
- FICKERMANN, Detlef et al. (2002): *Schule als Standortfaktor – die Schulversorgung*. In: INSTITUT FÜR LÄNDERKUNDE (Hrsg.): *Nationalatlas Bundesrepublik Deutschland. Bildung und Kultur*, S. 26-29. Berlin, Heidelberg.

- FLICK, Uwe (2007): *Qualitative Sozialforschung. Eine Einführung*. Reinbeck.
- FLICK, Uwe (2005): *Design und Prozess qualitativer Forschung*. In: FLICK, Uwe et al. (Hrsg.): *Qualitative Forschung. Ein Handbuch*, S. 252-265. Reinbeck.
- FLYVBJERG, Bent (2004): *Five misunderstandings about case-study research*. In: SEALE, Clive et al. (Hrsg.): *Qualitative Research Practice*, S. 420-434. London; Thousands Oaks.
- FROMHOLD-EISEBITH, Martina (1995): *Das „kreative Milieu“ als Motor regionalwirtschaftlicher Entwicklung – Forschungstrends und Erfassungsmöglichkeiten*. In: *Geographische Zeitschrift*, Heft 1, S. 30-47.
- FÜRST, Dietrich (2006): *Regional Governance – ein Überblick*. In: KLEINFELD, Ralf et al. (Hrsg.) (2006): *Regional Governance Band 1. Steuerung, Koordination und Kommunikation in regionalen Netzwerken als neue Formen des Regierens*, S. 37-59. Osnabrück.
- FÜRST, Dietrich (2003): *Steuerung auf regionaler Ebene versus Regional Governance*. In: *Informationen zur Raumentwicklung*, Heft 8/9, S. 441-450.
- FÜRST, Dietrich (2001a): *Stadt und Region – Schwierigkeiten, die regionale Selbststeuerung nachhaltig zu machen*. In: *Deutsche Zeitschrift für Kommunalwissenschaften*, Heft 2, S. 84-96.
- FÜRST, Dietrich (2001b): *Planung als politischer Prozess*. In: FÜRST, Dietrich/SCHOLLES, Frank (Hrsg.): *Handbuch Theorien und Methoden der Raum- und Umweltplanung*, S. 25-36. Dortmund.
- FÜRST, Dietrich (1996): *Regionalentwicklung: von staatlicher Intervention zu regionaler Selbststeuerung*. In: SELLE, Klaus (Hrsg.): *Planung und Kommunikation*, S. 91-99. Berlin und Wiesbaden.
- FÜRST, Dietrich/KNIELING, Jörg (2004): *Innovation und Konsens – ein Widerspruch? Lösungsstrategien für die regionale Entwicklung*. In: *Raumordnung und Raumforschung*, Heft 4/5, S. 280-289.
- GANS, Paul (2005): *Tendenzen der räumlich-demographischen Entwicklung*. In: STRUBELT, Wendelin/ZIMMERMANN, Horst (Hrsg.): *Demographischer Wandel im Raum: Was tun wir? Gemeinsamer Kongress von ARL und BBR*, S. 42-53. Hannover.
- GANS, Paul/LEIBERT, Tim (2007): *Zweiter demographischer Wandel in den EU-15-Staaten*. –In: *Geographische Rundschau*, Heft 2, S. 4-13.
- GANS, Paul/SCHMITZ-VELTIN, Ansgar (2006a): *Einführung*. In: GANS, Paul/SCHMITZ-VELTIN, Ansgar (Hrsg.): *Demographische Trends in Deutschland – Folgen für Städte und Regionen. Räumliche Konsequenzen des demographischen Wandels Teil 6*, S. 1-2. Hannover.
- GANS, Paul/SCHMITZ-VELTIN, Ansgar (Hrsg.) (2006b): *Demographische Trends in Deutschland – Folgen für Städte und Regionen. Räumliche Konsequenzen des demographischen Wandels Teil 6*, S. 355-366. Hannover.
- GANS, Paul/SCHMITZ-VELTIN, Ansgar (Hrsg.) (2005): *Bevölkerungsentwicklung in ländlichen Gemeinden: Szenarien zu kleinräumigen Auswirkungen des demographischen*

- Wandels. In: BIRG, Herwig (Hrsg.): Auswirkungen der demographischen Alterung und der Bevölkerungsschrumpfung auf Wirtschaft, Staat und Gesellschaft, S. 111-129. Münster.
- GANS, Paul/SCHMITZ-VELTIN, Ansgar (2004): Räumliche Muster des demographischen Wandels in Europa. Geburtenrückgang und Verlängerung der Lebenserwartung. In: Raumordnung und Raumforschung, Heft 2, S. 83-95.
- GANSER, Karl (1991): Instrumente von gestern für die Städte von morgen? In: GANSER, Karl et al. (Hrsg.): Die Zukunft der Städte, S. 54-65. Baden-Baden.
- GEIßLER, Clemens (1983): Bevölkerungsentwicklung und schulische Infrastruktur. In: AKADEMIE FÜR RAUMFORSCHUNG UND LANDESPLANUNG (Hrsg.): Regionale Aspekte der Bevölkerungsentwicklung unter den Bedingungen des Geburtenrückganges, S. 203-251. Hannover.
- GIDDENS, Anthony (1998): Der dritte Weg. Frankfurt am Main.
- GILLWALD, Katrin/SIMONIS, Udo Ernst (1996): Zukunftsforschung. In: AKADEMIE FÜR RAUMFORSCHUNG UND LANDESPLANUNG (Hrsg.): Handwörterbuch der Raumordnung, S. 1124-1125. Hannover.
- GLÄSER, Jochen/LAUDEL, Grit (2006): Experteninterviews und qualitative Inhaltsanalyse als Instrumente rekonstruierender Untersuchungen. Wiesbaden.
- GOETZ, Klaus H. (1995): Kooperation und Verflechtung im Bundesstaat. Zur Leistungsfähigkeit verhandlungsbasierter Politik. In: VOIGT, Rüdiger (Hrsg.): Der kooperative Staat. Krisenbewältigung durch Verhandlung?, S. 145-166. Baden-Baden.
- GOHL, Christopher (2001): Bürgergesellschaft als politische Zielperspektive. In: Aus Politik und Zeitgeschichte, Heft 6/7, S. 5-11.
- GÖHLER, Gerhard (1990): Einleitung. Politische Ideengeschichte – Institutionen theoretisch gesehen. In: GÖHLER, Gerhard et al. (Hrsg.): Politische Institutionen im gesellschaftlichen Umbruch. Ideengeschichtliche Beiträge zur Theorie politischer Institutionen, S. 7-19. Opladen.
- GÖSCHEL, Albrecht (2003): Gesund-Schrumpfen? Konzepte für eine nachhaltige Infrastrukturentwicklung. Online im Internet: [http://www.netzwerk.nrw.de/pdf/Vortrag_G %F6schel.pdf](http://www.netzwerk.nrw.de/pdf/Vortrag_G%F6schel.pdf) (Stand: 18.05.04).
- GRANOVETTER, Mark (1985): Economic Action and Social Structure: The Problem of Embeddedness. In: American Journal of Sociology, Heft 3, S. 481-510.
- GREIVING, Stefan et al. (2008): Kooperation zentraler Orte in schrumpfenden Regionen. Praxiserfahrungsstudie. Bonn.
- GRYMER, Herbert (2003): Stadtentwicklung trotz Schrumpfung? Einige Bemerkungen über die mentalen Hemmnisse städtischer Kreativität. In: LIEBMANN, Heike/ROBISCHON, Tobias (Hrsg.): Städtische Kreativität. Potenzial für den Stadtumbau, S. 184-195. Erkner; Darmstadt.

- GROMLING, Michael (2004): Wirtschaftswachstum. In: INSTITUT DER DEUTSCHEN WIRTSCHAFT KÖLN (Hrsg.): Perspektive 2050. Ökonomik des demographischen Wandels, S. 67-96. Köln.
- GUALINI, Enrico (2004): Regionalization as ‚Experimental Regionalism‘: The Rescaling of Territorial Policy-making in Germany. In: International Journal of Urban and Regional Research, Heft 2, S. 229-253.
- GÜRTLER, Martin (2004): Demographischer Wandel – Herausforderung für die Kommunen – Auswirkungen auf Infrastruktur und Kommunalfinanzen. TAURUS – Diskussionspapier Nr. 8. Trier.
- GUTSCHE, Jens-Martin (2006): Soziale Infrastrukturen: Anpassungsfähigkeit und Remanenzkosten bei Nachfrageveränderungen. Modellberechnungen für die Planungsregion Havelland-Fläming. In: Informationen zur Raumentwicklung, Heft 5, S. 271-280.
- GUTSCHE, Jens-Martin et al. (2008): Diskursive Erarbeitung regionaler Anpassungsstrategien der Daseinsvorsorge an den demographischen Wandel. Erfahrungen aus einem Modellvorhaben der Raumentwicklung. In: Informationen zur Raumentwicklung, Heft 1/2, S. 127-140.
- HABERMAS, Jürgen (1992): Faktizität und Geltung – Beiträge zur Diskurstheorie des Rechts und des demokratischen Rechtsstaats. Frankfurt am Main.
- HAHNE, Ulf (2004): Regionalentwicklung in Zeiten der Schrumpfung. Regionalplanerische Antworten auf demographische Entwicklungen. In: IfS = INSTITUT FÜR STÄDTEBAU (Hrsg.): Forum ländlicher Raum. Schrumpfung als Phänomen der Siedlungsentwicklung ländlicher Räume. Neue Herausforderungen und bisherige Erfahrungen. Referatssammlung aus dem 443. Kurs (Januar 2003) des Instituts für Städtebau Berlin, S. 17-37. Berlin.
- HAHNE, Ulf (1985): Regionalentwicklung durch Aktivierung intraregionaler Potenziale. Zu den Chancen „endogener“ Entwicklungsstrategien. München; Florenz.
- HAHNE, Ulf et al. (2006): Demographischer Wandel im Werra-Meißner-Kreis. Die Sicht kommunalpolitischer Akteure. Online im Internet: https://kobra.bibliothek.uni-kassel.de/bitstream/urn:nbn:de:hebis:34-2008031720801/1/asl_online_F1_2007.pdf (Stand: 04.05.2008)
- HALL, Peter (Hrsg.) (1989): The Political Power of Economic Ideas: Keynesianism across Nations. Cambridge.
- HALL, Peter (1986): Governing the Economy: the Politics of State Intervention in Britain and France. Oxford.
- HÄUßERMANN, Hartmut/SIEBEL, Walter (1994): Neue Formen der Stadt- und Regionalpolitik. In: Archiv für Kommunalwissenschaft, Heft 1, S. 32-45.
- HÄUßERMANN, Hartmut/SIEBEL, Walter (1987): Neue Urbanität. Baden-Baden.
- HAVERLAND, Markus (1994): Europäische Integration im Spannungsverhältnis von Zentralisierung und Dezentralisierung. Die Implementation des Europäischen Fonds für Regionale Entwicklung in Großbritannien und Deutschland. Tübingen.

- HAY, Colin (1996): *Re-Stating Social and Political Change*. Buckingham.
- HEIDTMANN, Willy (1975): Auswirkungen des Geburtenrückgangs auf die infrastrukturelle Ausstattung ländlicher Räume. In: AGRARSOZIALE GESELLSCHAFT (Hrsg.): *Geburtenrückgang – Konsequenzen für den ländlichen Raum*. Schriftenreihe für ländliche Sozialfragen, Heft 73, S. 58-72. Göttingen.
- HEINER, Ronald (1986): Uncertainty, Signal Detection Experiments, and Modeling Behavior. In: LANGLOIS, Richard N. (Hrsg.): *Economics as a process*, S. 59-115. Cambridge.
- HENKEL, Gerhard (2004): *Der ländliche Raum. Gegenwart und Wandlungsprozesse seit dem 19. Jahrhundert in Deutschland*. Berlin; Stuttgart.
- HOFFMANN, Jens (2004): Regionale Entwicklungskonzepte in Mecklenburg-Vorpommern. Die Konjunktur eines Instruments. In: INSTITUT FÜR UMWELTGESCHICHTE UND REGIONALENTWICKLUNG (Hrsg.): *Perspektiven der Regionalentwicklung in Mecklenburg-Vorpommern*, S. 65-86. Berlin.
- HOFMANN, Jeanette (1993): *Implizite Theorien in der Politik. Interpretationsprobleme regionaler Technologiepolitik*. Opladen.
- HOLLBACH-GRÖMIG et al. (2005): *Interkommunale Kooperation in der Wirtschafts- und Infrastrukturpolitik*. Berlin.
- HOLLENBACH, Jörn/WEIß, Wolfgang (2007): *Veränderte Handlungsspielräume der Landes- und Raumplanung infolge demographischer Veränderungsprozesse in ländlichen Räumen an Beispielen aus Mecklenburg-Vorpommern*. In: KUJATH, Hans Joachim/SCHMIDT, Sunitje (Hrsg.): *Umbau von Städten und Regionen in Nordostdeutschland. Handlungsnotwendigkeiten und Handlungsperspektiven. Räumliche Konsequenzen des demographischen Wandels Teil 9*, S. 114-137. Hannover.
- HÜBLER, Karl-Hermann (1977): *Großräumige Vorranggebiete als Gegenkonzept zu Ausgeglichenen Funktionsräumen*. In: ERNST, Werner/THOSS, Rainer (Hrsg.): *Beiträge zum Konzept der Ausgeglichenen Funktionsräume*, S. 73-90. Münster.
- HÜBLER, Karl-Hermann/KAETHER, Johann (Hrsg.) (2000): *Nachhaltige Raum- und Regionalentwicklung – wo bleibt sie? Befunde, Perspektiven und Vorschläge*. Berlin.
- HUMMELBRUNNER, Richard et al. (2005): *Evaluierung der Regionalentwicklungsstrukturen in Tirol – Endbericht*. Wien.
- IMMERGUT, Ellen (1997): *The Normative Roots of the New Institutionalism: Historical-Institutionalism and Comparative Policy Studies*. In: SEIBEL, Wolfgang/BENZ, Arthur (Hrsg.): *Theorieentwicklung in der Politikwissenschaft – eine Zwischenbilanz*, S. 325-356. Baden-Baden.
- JAHN, Detlef (2005): *Fälle, Fallstricke und die komparative Methode in der vergleichenden Politikwissenschaft*. In: KNOPP, Sabine/MINKENBERG, Michael (Hrsg.): *Vergleich in der Politikwissenschaft*, S. 55-75. Wiesbaden.

- JANN, Werner/WEGRICH, Kai (2003): Phasenmodelle und Politikprozesse: Der Policy Cycle. In: BANDELOW, Nils/SCHUBERT, Klaus (Hrsg.): Lehrbuch der Politikfeldanalyse, S. 71-104. München, Wien.
- JANSSEN, Jürgen/LAATZ, Wilfried (2005) Statistische Datenanalyse mit SPSS für Windows. Eine anwendungsorientierte Einführung in das Basissystem und das Modul Exakte Tests. Berlin.
- JESSOP, Bob (1990): State Theory. Putting the Capitalist State in Its Place. Cambridge.
- KABISCH, Sigrun/STEINFÜHRER, Annett (2007): Binnen- und Außenimage von Johanngeorgenstadt. In: WIRTH, Peter/BOSE, Marc (Hrsg.): Schrumpfung an der Peripherie. Ein Modellvorhaben – und was Kommunen daraus lernen können, S. 107-123. München.
- KAHL, Mario/JANOTTA, Martin (2006): Entwicklungskonzepte für den ländlichen Raum. In: Stadt + Grün, Heft 2, S. 35-39.
- KAHNEMAN, Daniel et al. (1991): Anomalies. The Endowment Effect, Loss Aversion, and Status Quo Bias. In: Journal of Economic Perspectives, Heft 1, p. 193-206.
- KAHNEMAN, Daniel and TVERSKY, Amos (1979): Prospect Theory: An Analysis of Decision under Risk. In: Econometrica, Heft 2, S. 263-291.
- KATZENSTEIN, Bernd (Hrsg.) (2000): Lebenswelten 2020. 36 Zukunftsforscher über die Chancen von Morgen, S. 17-54. Düsseldorf, Berlin.
- KELLE, Udo/ERZBERGER, Christian (2005): Qualitative und quantitative Methoden: kein Gegensatz. In: FLICK, Uwe et al. (Hrsg.): Qualitative Forschung. Ein Handbuch, S. 299-309. Reinbeck.
- KERSTEN, Jens (2006): Daseinsvorsorge und demographischer Wandel: Wie ändert sich das Raum- und Staatsverständnis? In: Raumordnung und Raumforschung, Heft 4, S. 245-257.
- KERSTING, Norbert (2006): Interkommunale Kooperation oder Wettbewerb? In: Aus Politik und Zeitgeschichte, Heft 21/22, S. 32-38.
- KISTOWSKI, Kristin von et al. (2005): Immer neue Rekorde und kein Ende in Sicht. Der Blick in die Zukunft lässt Deutschland grauer aussehen als viele erwarten. In: Demographische Forschung aus erster Hand, Heft 2, S. 3.
- KLEIN, Sabine/PORST, Rolf (2000): Mail Surveys. Ein Literaturbericht. Online im Internet: http://www.gesis.org/publikationen/berichte/ZUMA_Methodenberichte/documents/pdfs/tb00_10.pdf (Stand: 22.05.2008).
- KNIELING, Jörg (2006): Leitbilder und strategische Raumentwicklung. Planungstheoretische Einordnung und Diskussion der neuen Leitbilder für die deutsche Raumentwicklung. In: Raumordnung und Raumforschung, Heft 6, S. 473-485.
- KNIELING, Jörg (2000): Leitbildprozesse und Regionalmanagement. Frankfurt am Main.
- KNIELING, Jörg et al. (2001): Kann Regionalplanung durch Kooperative Ansätze eine Aufwertung erlangen? In: Raumordnung und Raumforschung, Heft 2/3, S. 184-191.

- KOCH, Reinold (2006): Auswirkungen des demographischen Wandels auf die Flächeninanspruchnahme in Bayern. In: JOB, Hubert/PÜTZ, Marco (Hrsg.): Flächenmanagement. Grundlagen für eine nachhaltige Siedlungsentwicklung mit Fallbeispielen aus Bayern, S. 98-108. Hannover.
- KOCKS, Martina (2007): Konsequenzen des demographischen Wandels für die Infrastruktur im ländlichen Raum. –In: Geographische Rundschau, Heft 2, S. 24-31.
- KOCKS, Martina (2006): Lokale und regionale Infrastrukturplanung. In: BERTELSMANN-STIFTUNG (Hrsg.): Wegweiser Demographischer Wandel 2020. Analysen und Handlungskonzepte für Städte und Gemeinden, S. 97-105. Gütersloh.
- KOHLER-KOCH, Beate (1998): Interaktive Politik in Europa. Regionen im Netzwerk der Integration. Opladen.
- KONZE, Heinz (2006): Einwohnerentwicklung und kommunale Finanzen. In: DANIELZYK, Rainer/KILPER, Heiderose (Hrsg.): Demographischer Wandel in ausgewählten Regionstypen Nordrhein-Westfalens. Herausforderungen und Chancen für regionale Politik. Räumliche Konsequenzen des demographischen Wandels Teil 8, S. 34-44. Hannover.
- KOZIOL, Matthias et al. (2005): Rahmenbedingungen für die Rücknahme von Infrastruktur. Gutachten im Rahmen des ExWoSt-Forschungsfeldes „Stadtquartiere im Umbruch“ (Arbeitspaket C). Bonn.
- KRAMER, Caroline/NUTZ, Manfred (2006): Räumliche Auswirkungen des demographischen Wandels auf das Bildungs- und Erziehungswesen. In: GANS, Paul/SCHMITZ-VELTIN, Ansgar (Hrsg.): Demographische Trends in Deutschland – Folgen für Städte und Regionen. Räumliche Konsequenzen des demographischen Wandels Teil 6, S. 192-220. Hannover.
- KREUZER, Volker (2006): Altengerechte Wohnquartiere. Stadtplanerische Empfehlungen für den Umgang mit der demographischen Alterung auf kommunaler Ebene. Dortmund.
- KUJATH, Hans Joachim/SCHMIDT, Suntutje (2007): Umbau von Städten und Regionen in Nordostdeutschland – Handlungserfordernisse und Reformnotwendigkeiten. In: KUJATH, Hans Joachim/SCHMIDT, Suntutje (Hrsg.): Umbau von Städten und Regionen in Nordostdeutschland. Handlungsnotwendigkeiten und Handlungsperspektiven. Räumliche Konsequenzen des demographischen Wandels Teil 9, S. 279-286. Hannover.
- KUJATH, Hans Joachim et al. (2007): Umbau von Städten und Regionen im Nordosten Deutschlands – Ein Arbeitsauftrag für die anwendungsorientierte raumbezogene Wissenschaft. In: KUJATH, Hans Joachim/SCHMIDT, Suntutje (Hrsg.): Umbau von Städten und Regionen in Nordostdeutschland. Handlungsnotwendigkeiten und Handlungsperspektiven. Räumliche Konsequenzen des demographischen Wandels Teil 9, S. 1-8. Hannover.
- KUNZMANN, Klaus R. (1995): Die Region in der Raumplanung. In: BRUNN, Gerhard (Hrsg.): Region und Regionabildung in Europa. Konzeptionen der Forschung und empirische Befunde, S. 84-93. Baden-Baden.

- LEIN, Jürgen (1984): Wohin geht die Entwicklung im ländlichen Raum? Szenarien aus dem Landkreis Hof. Bayreuth.
- LESTHAEGHE, Ron (1992): Der zweite demographische Übergang in den westlichen Ländern: Eine Deutung. In: Zeitschrift für Bevölkerungswissenschaft, Heft 3, S. 313-354.
- LESTHAGHE, Ron/VAN DE KAA, Dirk Jan (1986): "Twee demografische transitities?". In: LESTHAGHE, Ron/VAN DE KAA, Dirk Jan (Hrsg.): Bevolking: groei en krimp. Mens en Maatschappij, S. 9-24. Deventer.
- LINDBLOM, Charles, E. (1973): The Science of "Muddling Through". In: FALUDI, Andreas (Hrsg.): A Reader in Planning Theory, S. 151-169. Oxford.
- LINDENBERG, Siegwart (1991): Die Methode der abnehmenden Abstraktion: Theoriegesteuerte Analyse und empirischer Gehalt. In: ESSER, Hartmut/TROITZSCH, Klaus G. (Hrsg.): Modellierung sozialer Prozesse, S. 29-78. Bonn.
- LINDENBERG, Siegwart (1989): Choice and Culture. The Behavioral Basis of Cultural Impact on Transactions. In: HAFERKAMP, Hans (Hrsg.): Social Structure and Culture. Berlin; New York.
- LÖB, Stefan (2006): Problembezogenes Regionalmanagement. Dortmund.
- LONGO, Francesco (2006): Organisatorische Netzstrukturen und Management-Systeme. Voraussetzungen zur Steuerung von Regional Governance. In: KLEINFELD, Ralf et al. (Hrsg.) (2006): Regional Governance Band 2. Steuerung, Koordination und Kommunikation in regionalen Netzwerken als neue Formen des Regierens, S. 261-272. Osnabrück.
- LOSKE, Reinhard (1996): Die Dichte als Chance – Ein Essay zu den Konturen zukunftsfähiger Stadtentwicklung. In: Raumforschung und Raumordnung, Heft 2/3, S. 98-102.
- LÖWIS, Sabine von et al. (2004): Regionale Agenden in Deutschland – Akteure, Institutionen und Strategien nachhaltiger Regionalentwicklung am Beispiel der „Regionen der Zukunft“. In: WIECHMANN, Thorsten et al. (Hrsg.): Das Modellvorhaben „Regionen der Zukunft“. Erfahrungen und Schlussfolgerungen für eine nachhaltige Regionalentwicklung in Deutschland, S. 13-78. Dresden.
- LOWNDES, Vivien (2002): Institutionalism. In: MARSH, David/STOKER, Gerry (Hrsg.): Theory and Methods in Political Science, S. 90-108. Hampshire; New York.
- LUDWIG, Jürgen (2005): Die Neue Planungskultur in der Regionalentwicklung – eine Spurensuche. In: Raumordnung und Raumforschung, Heft 5, S. 319-329.
- LÜTZ, Susanne (1995): Politische Steuerung und die Selbstregelung korporativer Akteure. In: MAYNTZ, Renate/SCHARPF, Fritz W. (Hrsg.): Gesellschaftliche Selbstregelung und politische Steuerung, S. 169-196. Frankfurt; New York.
- MÄDING, Heinrich (2006): Demographischer Wandel als Herausforderung für die Kommunen. In: GANS, Paul/SCHMITZ-VELTIN, Ansgar (Hrsg.): Demographische Trends in Deutschland – Folgen für Städte und Regionen. Räumliche Konsequenzen des demographischen Wandels Teil 6, S. 338-354. Hannover.

- MAI, Ralf/SWIACZNY, Frank (2008): Demographische Entwicklung. Potenziale für Bürger-schaftliches Engagement. Bericht des Bundesinstituts für Bevölkerungsforschung. Wies-baden.
- MAIER, Gunther/TÖDTLING, Franz (2002): Regional- und Stadtökonomik 2. Regionalent-wicklung und Regionalpolitik. Wien; New York.
- MAILLAT, Dennis et al. (1994): Innovation Networks and Territorial Dynamics – Tentative Typology. In: JOHANSSON, Börje et al. (Hrsg.): Patterns of a Network Economy, S. 157-165. Berlin u. a.
- MALTHUS, Thomas (1798): Essay on the Principle of Population. Online im Internet: www.esp.org/books/malthus/population/malthus.pdf (Stand: 19.03.07).
- MARCH, James G./OLSON, Johan P. (1989): Rediscovering Institutions. The Organiza-tional Factors in Politics. New York; Toronto.
- MARKS, Gary (1996a): Politikmuster und Einflußlogik in der Strukturpolitik. In: JACHTEN-FUCHS, Markus/ KOHLER-KOCH, Beate (Hrsg.): Europäische Integration, S. 313-343. Opladen.
- MARKS, Gary (1996b): Exploring and Explaining Variation in EU Cohesion Policy. In: HOOGHE, Lisbet (Hrsg.): Cohesion Policy and European Integration. Building Multi-Level Governance, S. 129-162. Oxford.
- MATTHIESEN, Ulf (2003): Im Sog von Schrumpfungsdynamiken – eine lernende Region im deutsch-polnischen Grenzgebiet. In: MATTHIESEN, Ulf/REUTTER, Gerhard (Hrsg.): Ler-nende Regionen – Mythos oder lebendige Praxis?, S. 89-114. Bielefeld.
- MAYNTZ, Renate (2004): Governance Theory als fortentwickelte Steuerungstheorie? MPIfG Working Paper, Heft 04/01. Online im Internet: <http://www.mpi-fg-koeln.mpg.de/pu/workpap/wp04-1/wp04-1.html> (Stand: 05.02.2008).
- MAYNTZ, Renate (1993): Policy-Netzwerke und die Logik von Verhandlungssystemen. In: HERITIER, Adrienne (Hrsg.): Policy-Analyse. Kritik und Neuorientierung, S. 39-56. Op-laden.
- MAYNTZ, Renate/SCHARPF, Fritz W. (1995a): Der Ansatz des akteurzentrierten Institutionalismus. In: MAYNTZ, Renate/SCHARPF, Fritz W. (Hrsg.): Gesellschaftliche Selbstregelung und politische Steuerung, S. 39-72. Frankfurt am Main; New York.
- MAYNTZ, Renate/SCHARPF, Fritz W. (1995b): Steuerung und Selbstorganisation in staats-nahen Sektoren. In: MAYNTZ, Renate/SCHARPF, Fritz W. (Hrsg.): Gesellschaftliche Selbstregelung und politische Steuerung, S. 9-38. Frankfurt; New York.
- McANULLA, Stuart D. (2002) Structure and Agency. In: MARSH, David/STOKER, Gerry (Hrsg.): Theory and methods in political science, S. 271-291. Hampshire; New York.
- MEINEFELD, Werner (2005): Hypothesen und Vorwissen in der qualitativen Sozialfor-schung. In: FLICK, Uwe et al. (Hrsg.): Qualitative Forschung. Ein Handbuch, S. 265-275. Reinbeck.

- MERCER, David (2000): Vorhersagbare Zukünfte – Die Triebkräfte des Wandels. In: STEINMÜLLER, Karlheinz et al. (Hrsg.): Zukunftsforschung in Europa. Ergebnisse und Perspektiven, S. 123-134. Baden-Baden.
- MEUSBURGER, Peter (1998): Bildungsgeographie. Berlin; Heidelberg.
- MEUSER, Michael (2007): Vereinbarkeit von Beruf und Familie – ein Problem für Männer? Familie und Lebensverlaufsplanung bei Männern. In: BARLÖSIUS, Eva/SCHIEK, Daniela (Hrsg.): Demographisierung des Gesellschaftlichen. Analysen und Debatten zur demographischen Zukunft Deutschlands, S. 135-150. Wiesbaden.
- MEYER ZUM ALTEN BORGLOH, Christoph (2005): Eine Renaissance der Stadtentwicklungsplanung? Die strategische Entwicklungsplanung untersucht in den europäischen Dienstleistungsmetropolen Barcelona und Frankfurt/Main. Dortmund.
- MKRO = MINISTERKONFERENZ FÜR RAUMORDNUNG (Hrsg.) (2006): Leitbilder und Handlungsstrategien für die Raumentwicklung in Deutschland. Online im Internet: http://www.bbr.bund.de/cln_005/nn_22550/DE/ForschenBeraten/Raumordnung/RaumentwicklungDeutschland/LeitbilderKonzepte/Leitbild__text.html (Stand: 16.03.2007).
- MÜLLER, Bernhard (1999): Kooperative Entwicklungsansätze in Ostdeutschland. Von der Raumordnung zur Regionalentwicklung. In: Informationen zur Raumentwicklung, Heft 9/10, S. 597-608.
- MÜLLER, Bernhard/BEYER, Burkhard (1999): Regionalentwicklung im kommunalen Verbund – Städteverbände in Sachsen. Dresden.
- MÜLLER, Bernhard/WIECHMANN, Thorsten (2003): Anforderungen an Steuerungsansätze der Stadt- und Regionalentwicklung unter Schrumpfbedingungen. In: MÜLLER, Bernhard/SIEDENTOP, Stefan (Hrsg.): Schrumpfung – Neue Herausforderungen für die Regionalentwicklung in Sachsen/Sachsen-Anhalt und Thüringen, S. 112-124. Hannover.
- MÜLLER, Bernhard et al. (2007): Schrumpfung an der Peripherie – Welche Chancen haben die Kommunen? In: WIRTH, Peter/BOSE, Mark (Hrsg.): Schrumpfung an der Peripherie. Ein Modellvorhaben und was Kommunen daraus lernen können, S. 161-191. München.
- MUSCHWITZ, Christian et al. (2002): Forschungsexpertise Infrastrukturanpassung bei Bevölkerungsrückgängen. Trier.
- NAKE-MANN, Brigitte (1987): Flexible Infrastruktur. Möglichkeiten der Anpassung der sozialen Infrastruktur an räumliche Auswirkungen demographischer und ökonomischer Veränderungsprozesse. Opladen.
- NASCHOLD, Frieder/BOGUMIL, Jörg (1998): Modernisierung des Staates. New Public Management und Verwaltungsreform. Opladen.
- NUTZ, Manfred (2006): Demographischer Wandel und Wohnungsmarktentwicklung. In: Berichte zur deutschen Landeskunde, Heft 3, S. 257-274.
- OECD = Organization for Economic Co-Operation and Development (Hrsg.) (2003): Ageing, Housing and Urban Development. Paris.

- PATTON, Michael Q. (1990): *Qualitative Research and Evaluation Methods*. Newbury Park.
- PETERS, Guy B. (2008): Institutional theory: problems and prospects. In: PIERRE, Jon et al. (Hrsg.): *Debating Institutionalism*, S. 1-21. Manchester.
- PETERS, Guy B. (2005): *Institutional Theory in Political Science: The New Institutionalism*. London.
- PETERS, Guy B. (1996): Political Institutions, Old and New. In: GOODIN, Robert E./KLINGEMANN, Hans-Dieter (Hrsg.): *A New Handbook of Political Science*, S. 205-220. Oxford.
- PLÜMPER, Thomas (1996): Entscheidung unter Unsicherheit und die Rationalität von Routinen. In: KURZ, Volker/DRUWE, Ulrich (Hrsg.): *Handlungs- und Entscheidungstheorie in der Politikwissenschaft. Eine Einführung in Konzepte und Forschungsstand*, S. 177-206. Opladen.
- POHLE, Hans/SEDLACEK, Peter (2007): Umdenken – Umplanen – Umbauen. Befunde und Konsequenzen. In: SEDLACEK, Peter (Hrsg.): *Umdenken – Umplanen – Umbauen. Stadt- und Regionalentwicklung in Sachsen, Sachsen-Anhalt und Thüringen unter Schrumpfungsbedingungen. Räumliche Konsequenzen des demographischen Wandels Teil 10*, S. 240-246. Hannover.
- POLLERMANN, Kim (2007) : Prozessintegrierte Evaluationen zur nachhaltigen Regionalentwicklung. In: *disP*, Heft 2, S. 68-79.
- PORST, Rolf (2001): Wie man die Rücklaufquote bei postalischen Befragungen erhöht. Mannheim.
- PORST, Rolf (2000): Question Wording – Zur Formulierung von Fragebogen-Fragen. Online im Internet:
http://www.gesis.org/Publikationen/berichte/ZUMA_How_to/Dokumente/pdf/how-to2rp.pdf (Stand: 22.05.2008).
- PORTER, Michael E. (1990): *The competitive advantage of nations*. London.
- PREIN, Gerald et al. (1993): *Strategien zur Integration quantitativer und qualitativer Auswertungsverfahren*. Bremen.
- PÜTZ, Marco (2004): *Regional Governance. Theoretisch-konzeptionelle Grundlagen und eine Analyse nachhaltiger Siedlungsentwicklung in der Metropolregion München*. München.
- READ, Melvyn/MARSH, David (2002): Combining Quantitative and Qualitative Methods. In: MARSH, David/STOKER, Gerry (Hrsg.): *Theory and Methods in Political Science*, S. 231-248. Hampshire; New York.
- REGIONOMICA et al. (Hrsg.) (2005): *Analyse zur sozioökonomischen Lage im Land Brandenburg – Handlungsempfehlungen zum Einsatz der EU-Strukturfonds 2007-2013*. Potsdam.
- RHODES, Rod A. W. (1997): *Understanding Governance: Policy Networks, Governance, Reflexivity and Accountability*. Buckingham.

- RITTER, Ernst-Hasso (2006): Strategieentwicklung heute. Zum integrativen Management konzeptioneller Politik (am Beispiel der Stadtentwicklungsplanung). In: SELLE, Klaus (Hrsg.): Planung neu denken. Band 1. Zur räumlichen Entwicklung beitragen. Konzepte. Theorien. Impulse, S. 129-145. Dortmund.
- RITTER, Ernst-Hasso (2003): Eröffnung und Begrüßung. In: RITTER, Ernst-Hasso/ZIMMERMANN, Horst (Hrsg.): Nachhaltige Raumentwicklung – mehr als eine Worthülse?, S. 1-5. Hannover.
- RITTER, Ernst-Hasso (1979): Der kooperative Staat. Bemerkungen zum Verhältnis von Staat und Wirtschaft. In: Archiv des öffentlichen Rechts, Heft 104, S. 389-413.
- ROSENFELD, Martin T. W. (2007): Demographischer Wandel und Maßnahmen zum Umbau der kommunalen Infrastruktur – Eine Bestandaufnahme am Beispiel ausgewählter Städte des Landes Sachsen-Anhalt. In: SEDLACEK, Peter (Hrsg.): Umdenken – Umplanen – Umbauen. Stadt- und Regionalentwicklung in Sachsen, Sachsen-Anhalt und Thüringen unter Schrumpfbedingungen. Räumliche Konsequenzen des demographischen Wandels Teil 10, S. 109-121. Hannover.
- ROSENFELD, Martin T. W. (2006): Demographischer Wandel, unternehmerische Standortentscheidungen und regionale Disparitäten der Standortentwicklung. In: GANS, Paul/SCHMITZ-VELTIN, Ansgar (Hrsg.): Demographische Trends in Deutschland – Folgen für Städte und Regionen. Räumliche Konsequenzen des demographischen Wandels Teil 6, S. 65-83. Hannover.
- ROSENFELD, Martin T. W. et al. (2004): Nichtdemographische Einflussfaktoren der Regionalentwicklung in Deutschland. In: ROSENFELD, Martin T. W./SCHLÖMER, Claus (Hrsg.): Bestimmungsfaktoren der künftigen räumlich-demographischen Entwicklung in Deutschland. Nichtdemographische Einflussfaktoren der Regionalentwicklung in Deutschland, S. 37-79. Hannover.
- SALCHNER, Günter (2007): Strategische Planung in LEADER-Regionen. Anspruch und Wirklichkeit aus der Perspektive eines Praktikers. In: SIR-Mitteilungen und Berichte, Bd. 33, S. 45-59.
- SARCINELLI, Ulrich/STOPPER, Jochen (2006): Demographischer Wandel und Kommunalpolitik. In: Aus Politik und Zeitgeschichte, Heft 21-22, S. 3-10.
- SCHÄFER, Holger/SEYDA, Susanne (2004): Arbeitsmärkte. In: INSTITUT DER DEUTSCHEN WIRTSCHAFT KÖLN (Hrsg.): Perspektive 2050. Ökonomik des demographischen Wandels. Köln.
- SCHÄFER, Rudolf et al. (1997): Strategien für strukturschwache ländliche Räume. Raumordnerische Handlungsempfehlungen zur Stabilisierung und Entwicklung strukturschwacher ländlicher Räume. Bonn.
- SCHARPF, Fritz W. (2000): Interaktionsformen. Akteurzentrierter Institutionalismus in der Politikforschung. Opladen.

- SCHARPF, Fritz W. (1994): Politiknetzwerke als Steuerungssubjekte. In: DERLIEN, Hans-Ulrich et al. (Hrsg.): Systemrationalität und Partialinteresse. Festschrift für Renate Mayntz, S. 381-407. Baden-Baden.
- SCHARPF, Fritz W. (1993): Positive und negative Koordination in Verhandlungssystemen. In: HERITIER, Adrienne (Hrsg.): Policy-Analyse. Kritik und Neuorientierung, S. 57-83. Opladen.
- SCHARPF, Fritz W. (1985): Die Politikverflechtungs-Fälle. In: Politische Vierteljahresschrift, Heft 4, S. 323-356.
- SCHEDLER, Kuno/PROELLER, Isabella (2006): New Public Management. Bern.
- SCHNEIDER, Joachim (2006): Auswirkungen des demographischen Wandels auf den Verkehr. In: GANS, Paul/SCHMITZ-VELTIN, Ansgar (Hrsg.): Demographische Trends in Deutschland – Folgen für Städte und Regionen. Räumliche Konsequenzen des demographischen Wandels Teil 6, S. 131-153. Hannover.
- SCHNEIDER, Joachim (2004): Aktionsräume älterer Menschen in der Freizeit. Räumliche, soziale und biographische Bezüge. In: Raumplanung, Heft 114/115, S. 137-142.
- SCHLÖMER, Claus (2006): Typisierung der Kreise Deutschlands hinsichtlich des demographischen Wandels. In: BBR = BUNDESAMT FÜR BAUWESEN UND RAUMORDNUNG (Hrsg.) (2006): Raumordnungsprognose 2020/2050. Bonn (CD-Rom).
- SCHLÖMER, Claus (2004a): Bestimmungsfaktoren der künftigen räumlich-demographischen Entwicklung in Deutschland. In: ROSENFELD, Martin/SCHLÖMER, Claus (Hrsg.): Bestimmungsfaktoren der künftigen räumlich-demographischen Entwicklung in Deutschland. Nichtdemographische Einflussfaktoren der Regionalentwicklung in Deutschland, S. 1-36. Hannover.
- SCHLÖMER, Claus (2004b): Binnenwanderungen seit der deutschen Einigung. In: Raumforschung und Raumordnung, Heft 2, S. 96-107.
- SCHMIDT, Petra Ilona (2006): Querschnittsbetrachtung Mecklenburg-Vorpommern als Beispiel für den demographischen Wandel in ländlichen Räumen Ostdeutschlands. In: GANS, Paul/SCHMITZ-VELTIN, Ansgar (Hrsg.): Demographische Trends in Deutschland – Folgen für Städte und Regionen. Räumliche Konsequenzen des demographischen Wandels Teil 6, S. 263-278. Hannover.
- SCHÖN, Donald/REIN, Martin (1994): Frame Reflection. Toward the Resolution of Intractable Policy Controversies. New York.
- SCHRÖDER, Carolin/SINNING, Heidi (2007): Stadt-regionale Kooperation und demographischer Wandel- am Beispiel Thüringen. In: SEDLACEK, Peter (Hrsg.): Umdenken – Umplanen – Umbauen. Stadt- und Regionalentwicklung in Sachsen, Sachsen-Anhalt und Thüringen unter Schrumpfbedingungen. Räumliche Konsequenzen des demographischen Wandels Teil 10, S. 137-155. Hannover.
- SCHULTZ, Ulrich/MAY, Theo (1989): The recoding of social orientations with ranking and pair comparison procedures. In: European Journal of Social Psychology, Heft 1, S. 41-59.

- SCHWARTING, Henning/KRÖKEL, Karin (2007): Gemeinschaftsinitiative Stadtumbau. Baustein: Interkommunale Kooperation. Wiesbaden.
- SCHWARTZ, Wolfgang (1983): Bevölkerungsbezogene Aspekte der raumordnungspolitischen Diskussion im Spiegel parlamentarischer Debatten. In: ARL = AKADEMIE FÜR RAUMFORSCHUNG UND LANDESPLANUNG (Hrsg.) (1983): Regionale Aspekte der Bevölkerungsentwicklung unter den Bedingungen des Geburtenrückganges, S. 125-158. Hannover.
- SCHÜRT, Alexander et al. (2005): Raumstrukturtypen. Konzept – Ergebnisse – Anwendungsmöglichkeiten – Perspektiven. Bonn.
- SCHWITZER, Klaus-Peter (2007): Folgen der demographischen Alterung und der Veränderung familialer Lebensformen in (Ost-)Deutschland – Chancen und Handlungsoptionen. In: KUJATH, Hans Joachim/SCHMIDT, Sunnje (Hrsg.): Umbau von Städten und Regionen in Nordostdeutschland. Handlungsnotwendigkeiten und Handlungsperspektiven. Räumliche Konsequenzen des demographischen Wandels Teil 9, S. 29-61. Hannover.
- SEDLACEK, Peter (2007): Kommunale Bevölkerungspolitik – Ein Weg aus der Krise? In: SEDLACEK, Peter (Hrsg.): Umdenken – Umplanen – Umbauen. Stadt- und Regionalentwicklung in Sachsen, Sachsen-Anhalt und Thüringen unter Schrumpfbedingungen. Räumliche Konsequenzen des demographischen Wandels Teil 10, S. 93-108. Hannover.
- SEDLACEK, Peter (2006): Demographischer Wandel. Folgerungen für die Raumentwicklungspolitik in Thüringen. In: Planerin, Heft 2, S. 8-11.
- SEITZ, Helmut (2008): Die Demographieabhängigkeit der Ausgaben und Einnahmen der öffentlichen Haushalte. Eine empirische Analyse unter Berücksichtigung der föderalen Verflechtungen. Güterloh.
- SELL, Stefan (1995): Die gesellschaftspolitische Entleerung der Regionalpolitik. Eine Untersuchung der Entwicklungsgeschichte der regionalpolitischen Diskussion in Deutschland und ihrer Leitbilder seit den 20er Jahren. Frankfurt am Main.
- SELLE, Klaus (1994): Was ist bloß mit der Planung los? Erkundungen auf dem Weg zum kooperativen Handeln. Ein Werkbuch. Dortmund.
- SHEPSLE, Kenneth A. (2006): Rational Coice Institutionalism. In: BINDER, Sarah A. et al. (Hrsg.): The Oxford Handbook of Political Institutions, S. 3-20. Oxford.
- SIEBEL, Walter et al. (1999): Projektorientierte Planung – ein neues Paradigma? –In: Informationen zur Raumentwicklung, Heft 374, S. 163-172.
- SIEDENTOP, Stefan (2004): Siedlungsstrukturelle Bedingungen unter Schrumpfbedingungen – Trendkontinua oder Trendbrüche? In: FUCHS, Oliver/WIECHMANN, Thorsen (Hrsg.): Planung und Migration. Determinanten, Folgen und raumplanerische Implikationen von sozialräumlicher Mobilität, S. 28-38. Hannover.
- SIEDENTOP, Stefan et al. (2006): Siedlungsentwicklung und Infrastrukturfolgekosten – Bilanzierung und Strategieentwicklung. Online im Internet: <http://www.bbr.bund.de/>

- cln_005/nn_23582/DE/Veroeffentlichungen/BBR-Online/2002-2006/DL_ON032006, templateId=raw,property=publicationFile.pdf/ DL_ON032006.pdf (Stand: 29.01.2008).
- SIEVERTS, Thomas (1997): Zwischenstadt - zwischen Ort und Welt, Raum und Zeit, Stadt und Land. Braunschweig.
- SIMON, Herbert A. (1982): Models of Bounded Rationality. Cambridge.
- SINN, Hans-Werner (2005): Das demographische Defizit. Die Fakten, die Folgen, die Ursachen und die Politikimplikationen. In: BIRG, Herwig (Hrsg.): Auswirkungen der demographischen Alterung und der Bevölkerungsschrumpfung auf Wirtschaft, Staat und Gesellschaft. Plenarvorträge der Jahrestagung der Deutschen Gesellschaft für Demographie an der Universität Bielefeld 4. März 2004, S. 54-90. Münster.
- SINZ, Manfred (2005): Region. In: ARL = AKADEMIE FÜR RAUMFORSCHUNG UND LANDESPLANUNG (Hrsg.): Handwörterbuch der Raumordnung, S. 919-923. Hannover.
- SMYRL, Mark (1997): Does European Community Regional Policy Empower the Regions? In: Governance: An International Journal of Policy and Administration, Heft 3, S. 287-309.
- SPEHL, Harald (1994): Nachhaltige Regionalentwicklung. –In: ARL = AKADEMIE FÜR RAUMFORSCHUNG UND LANDESPLANUNG (Hrsg.): Dauerhafte, umweltgerechte Raumentwicklung, S. 69-98. Hannover.
- STATISTISCHES BUNDESAMT (Hrsg.) (2006a): 11. koordinierte Bevölkerungsvorausberechnung. Annahmen und Ergebnisse. Wiesbaden.
- STATISTISCHES BUNDESAMT (Hrsg.) (2006b): Bevölkerung Deutschlands bis 2050. Ergebnisse der 11. koordinierten Bevölkerungsvorausberechnung. Online im Internet: <https://www-ec.destatis.de/csp/shop/sfg/bpm.html.cms.cBroker.cls?cmspath=struktur,vollanzeige.csp&ID=1019440> (Stand: 21.03.07).
- STATISTISCHE BUNDESAMT (Hrsg.) (2006c): Bevölkerungsfortschreibung 2005. Online im Internet: <https://www-ec.destatis.de/csp/shop/sfg/bpm.html.cms.cBroker.cls?cmspath=struktur,vollanzeige.csp&ID=1019552> (Stand: 21.03.07).
- STIENS, Gerhard (2004): Aktuelle deutsche Raumentwicklungsszenarien im Vergleich mit Szenarien aus benachbarten Staaten. In: Informationen zur Raumentwicklung, Heft 1/2, S. 77-106.
- STIENS, Gerhard (1998): Prognosen und Szenarien in der räumlichen Planung. In: AKADEMIE FÜR RAUMFORSCHUNG UND LANDESPLANUNG (Hrsg.): Methoden und Instrumente räumlicher Planung. Handbuch, S. 133-145. Hannover.
- STIENS, Gerhard (1982): Zur Methodik und zu den Ergebnissen raumbezogener Szenarien. Erfahrungsbericht aus der Bundesrepublik Deutschland. Bern.
- STOLPE, Manfred (2005): Infrastruktur und Demographie – Herausforderungen für Deutschland. In: STRUBELT, Wendelin/ZIMMERMANN, Horst (Hrsg.): Demographi-

- scher Wandel im Raum: Was tun wir? Gemeinsamer Kongress von ARL und BBR, S. 23-27. Hannover.
- STRÄTER, Detlev (1984): Disparitätenförderung durch großräumige Vorrangfunktionen oder Disparitätenausgleich durch endogene Entwicklungsstrategien? In: Raumordnung und Raumforschung, Heft 4/5, S. 238-246.
- STAUSS, Anselm L./CORBIN, Juliet (1998). Basics of qualitative research: Grounded theory, procedures and techniques. Newbury Park.
- STRUBELT, Wendelin (1999): Modernisierung als ständiger Prozeß? Regionen zwischen Beharrung und Aufbruch! In: Informationen zur Raumentwicklung, Heft 3/4, S. 183-193.
- SWYNGEDOUW, Erik (1997): Neither Global Nor Local: „Glocalization“ and the Politics of Scale. In: COX, Kevin R. (Hrsg.): Spaces of Globalization – Reasserting the Power of the Local, pp. 137-166. London; New York.
- THIEMANN, Karl-Heinz (2007): Integrierte Ländliche Entwicklungskonzepte – ILEK – ein Beitrag zur Wirtschaftsentwicklung ländlicher Räume. In: Flächenmanagement und Bodenordnung, Heft 1, S. 12-21.
- THOSS, Rainer (1984): Potenzialfaktoren als Chance selbstverantworteter Entwicklung der Regionen. – In: Informationen zur Raumentwicklung, Heft 1/2, S. 21-27.
- THRUN, Thomas et al. (2005): Anpassungsstrategien für ländliche/periphere Regionen mit starkem Bevölkerungsrückgang in den neuen Ländern. Bonn.
- TIETZ, Hans-Peter (2006): Auswirkungen des demographischen Wandels auf die Netzinfrastruktur. In: GANS, Paul/SCHMITZ-VELTIN, Ansgar (Hrsg.): Demographische Trends in Deutschland – Folgen für Städte und Regionen. Räumliche Konsequenzen des demographischen Wandels Teil 6, S. 154-171. Hannover.
- TSEBELIS, George (2002): Veto Players: How Political Institutions Work. Princeton.
- UHLMANN, Jan (1982): Konzepte und Maßnahmen einer Stabilisierungsorientierten Entwicklungssteuerung für periphere ländliche Räume in der Bundesrepublik Deutschland – Fallstudien Tirschenreuth und Daun. In: Schriftenreihe des Bundesministers für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten. Reihe A: Angewandte Wissenschaft: Wege zur Stabilisierung ländlicher Räume – Bevölkerung, Arbeitsplätze, Infrastruktur und Versorgung, Heft 268, S. 5-194. Münster-Hiltrup.
- VENTURI, Marco (1999): Leitbilder? Für welche Städte? In: BECKER, Heidede et al. (Hrsg.): Ohne Leitbild? – Städtebau in Deutschland und Europa, 55-70. Stuttgart, 2. unv. Auflage.
- VOIGT, Rüdiger (Hrsg.) (1995): Der kooperative Staat. Krisenbewältigung durch Verhandlung? Baden-Baden.
- WALTERSBACHER, Matthias (2006): räumliche Auswirkungen des demographischen Wandels auf den Wohnungsmarkt. In: GANS, Paul/SCHMITZ-VELTIN, Ansgar (Hrsg.): Demographische Trends in Deutschland – Folgen für Städte und Regionen. Räumliche Konsequenzen des demographischen Wandels Teil 6, S. 112-130. Hannover.

- WARD, Hugh (2002): Rational Choice. In: MARSH, David/STOKER, Gerry (Hrsg.): Theory and Method in Political Science, S. 65-89. Hampshire; New York.
- WEBER, Gerlind (2006): Sicherung der Grundversorgung mit Gütern und kommerziellen Diensten vor dem Hintergrund des demographischen Wandels in Österreich. In: GANS, Paul/SCHMITZ-VELTIN, Ansgar (Hrsg.): Demographische Trends in Deutschland – Folgen für Städte und Regionen. Räumliche Konsequenzen des demographischen Wandels Teil 6, S. 242-262. Hannover.
- WEINGAST, Barry R. (1996): Political Institutions: Rational Choice Perspectives. In: GOODIN, Robert E./KLINGEMANN, Hans-Dieter (Hrsg.): A New Handbook of Political Science, S. 167-190. Oxford.
- WEITH, Thomas (2007): Szenarien zur Entwicklung ländlich-peripherer Regionen Norddeutschlands. In: KUJATH, Hans Joachim/SCHMIDT, Suntje (Hrsg.): Umbau von Städten und Regionen in Nordostdeutschland. Handlungsnotwendigkeiten und Handlungsperspektiven. Räumliche Konsequenzen des demographischen Wandels Teil 9, S. 218-241. Hannover.
- WESSEL, Karin (1996): empirisches Arbeiten in der Wirtschafts- und Sozialgeographie: eine Einführung. Paderborn u. a.
- WESTPHAL, Christiane (2008): Dichte und Schrumpfung. Kriterien zur Bestimmung angemessener Dichten in Wohnquartieren schrumpfender Städte aus Sicht der stadttechnischen Infrastruktur. Dresden.
- WIECHMANN, Thorsten (2008): Planung und Adaption. Strategieentwicklung in Regionen, Organisationen und Netzwerken. Dortmund.
- WIRTH, Klaus (2006): Interkommunale Zusammenarbeit – eine Frage der Motivation? In: SIR-Mitteilungen und Berichte, Heft 32, S. 7-14.
- WIRTH, Peter (2007): Schrumpfung und Peripherie. In: WIRTH, Peter/BOSE, Marc (Hrsg.): Schrumpfung an der Peripherie. Ein Modellvorhaben – und was Kommunen daraus lernen können, S. 1-14. München.
- WITZEL, Andreas (2000): Das problemzentrierte Interview. In: Forum Qualitative Sozialforschung, Heft 1.
- WINKEL, Rainer (2006): Die Auswirkungen des demographischen Wandels auf die soziale Infrastruktur. In: GANS, Paul/SCHMITZ-VELTIN, Ansgar (Hrsg.): Demographische Trends in Deutschland – Folgen für Städte und Regionen. Räumliche Konsequenzen des demographischen Wandels Teil 6, S. 172-191. Hannover.
- WINKEL, Rainer (2005): Raumplanung und kommunale Infrastruktur unter den Bedingungen des demographischen Wandels. Dresden.
- WINKEL, Rainer (2004): Die Auswirkungen einer abnehmenden Bevölkerung auf die kommunale Infrastruktur. In: IfS = INSTITUT FÜR STÄDTEBAU (Hrsg.): Forum ländlicher Raum. Schrumpfung als Phänomen der Siedlungsentwicklung ländlicher Räume. Neue Herausforderungen und bisherige Erfahrungen. Referatssammlung aus dem 443. Kurs (Januar 2003) des Instituts für Städtebau Berlin, S. 95-114. Berlin.

- WITZEL, Andreas (2000): Das problemzentrierte Interview. In: Forum Qualitative Sozialforschung, Heft 1.
- WORTMANN, Rolf (2006): Regional Governance – Legitimationsprobleme einer neuen Form des Regierens. In: KLEINFELD, Ralf et al. (Hrsg.) (2006): Regional Governance Band 2. Steuerung, Koordination und Kommunikation in regionalen Netzwerken als neue Formen des Regierens, S. 305-315. Osnabrück.
- YIN, Robert K. (2003): Case Study Research. Design and Methods. Thousand Oaks u. a.
- ZIMMERMANN, Horst (2004): Agglomerationstendenzen und gesamtwirtschaftliches Wachstum. Zum Einstieg in neuere Entwicklungen. Deutsche Version des englischen Diskussionspapiers: Agglomeration tendencies and national growth. A primer on recent developments. Online im Internet:
www.wiwi.uni-marburg.de/Lehrstuehle/VWL/FiWi/f2/Forschung/Arbeitspapiere/dfg/Paper4-de.pdf (Stand: 27.03.2007).

Verzeichnis der analysierten Dokumente

Initiative Rodachtal

- BAYRISCHES STAATSMINISTERIUM FÜR LANDWIRTSCHAFT UND FORSTEN (Hrsg.) (2008): Leader-Förderrichtlinie zur Umsetzung der Entwicklungsstrategie außerhalb der Hauptmaßnahmen im Rahmen der Maßnahmenbeschreibung Leader. München.
- BAYRISCHES STAATSMINISTERIUM FÜR LANDWIRTSCHAFT UND FORSTEN (Hrsg.) (2005): Dorferneuerungsrichtlinien (DorfR) zum Vollzug des Bayerischen Dorfentwicklungsprogramms. München.
- BAYRISCHES STAATSMINISTERIUM FÜR LANDWIRTSCHAFT UND FORSTEN/BAYRISCHES STAATSMINISTERIUM FÜR UMWELT, GESUNDHEIT UND VERBRAUCHERSCHUTZ (Hrsg.) (2008): Bayerisches Zukunftsprogramm Agrarwirtschaft und Ländlicher Raum 2007 – 2013 aus dem Europäischen Landwirtschaftsfonds (ELER). München.
- KLICH, Mirko/NEUMANN, Frank (2008): Initiative Rodachtal e. V. „Bewältigung des regionalen demographischen Wandels“. Trendanalysen. Basis- und Variantenberechnungen. Strategische Ansätze und Maßnahmen. Erfurt.
- KLICH, Mirko et al. (2008): Initiative Rodachtal. Regionales Entwicklungskonzept 2007 (REK 2007). Gesundheit an Körper, Geist und Seele grenzenlos! Erfurt.
- INITIATIVE RODACHTAL E.V. (Hrsg.) (2009): Initiative Rodachtal e.V. Online im Internet: http://www.initiative-rodachtal.de/index.php?article_id=5 (Stand: 02.02.2009).
- INITIATIVE RODACHTAL E.V. (Hrsg.) (2007): Evaluierungsbericht der Initiative Rodachtal 2002-2006. Ummerstadt.
- INITIATIVE RODACHTAL E.V. (Hrsg.) (2005): „Gemeinsam Handeln für die Zukunft des Rodachtals“. Festlegungen des Strategieworkshops „Neuorientierung der Initiative Rodachtal in organisatorischer und inhaltlicher Sicht“ am 23.06.2005 in Stressenhausen. Ummerstadt.
- INITIATIVE RODACHTAL E.V. (Hrsg.) (2002): Gesundheit an Körper, Geist und Seele. Regionales Entwicklungskonzept der LAG Rodachtal. Für das Auswahlverfahren nach dem bayerischen Programm der Gemeinschaftsinitiative LEADER+ der Europäischen Union. Ummerstadt.
- NEUMANN, Frank (2008): Abschlussbericht 2005 bis 2007. Zur Arbeit und Wirkung des Regionalmanagements der Initiative Rodachtal e.V. Erfurt.
- NEUMANN, Frank (2006): Jahresbericht 2006. Zur Arbeit und Wirkung des Regionalmanagements der Initiative Rodachtal e. V. Erfurt.
- NEUMANN, Frank (2005): Jahresbericht 2005. Zur Arbeit und Wirkung des Regionalmanagements der Initiative Rodachtal e. V. Erfurt.

REGIONALMANAGEMENT INITIATIVE RODACHTAL E.V. (Hrsg.) (2005): Aktionsprogramm „Gemeinsames Handeln für die Zukunft des Rodachtals“. Festlegungen des Strategieworkshops „Neuausrichtung der Initiative Rodachtal in organisatorischer und inhaltlicher Sicht“ am 23.06.2005 in Stressenhausen. Erfurt.

Landkreis Stendal

ALTMARKKREIS SALZWEDEL/LANKREIS STENDAL (Hrsg.) (2006): Integriertes Ländliches Entwicklungskonzept (ILEK). Strategie einer nachhaltigen Entwicklung in der Region Altmark (Aktualisierung). Salzwedel; Stendal.

BUNDESAGENZTUR FÜR ARBEIT (Hrsg.) (2008): Ausbildungskatalog 2009. Landkreis Stendal. Stendal.

HANSESTADT STENDAL (Hrsg.): IBA 2010. Online im Internet:
<http://www.stendal.de/index.php?id=106113000026> (Stand: 03.11.2008).

KREISVOLKSHOCHSCHULE SENDAL (2008): Jahresprogramm 2008. Stendal.

IGZ BIC ALTMARK (Hrsg.) (2008): Kurzexpose zu Fachkräfte- und Ausbildungsbedarfserhebung Altmark 2008. Stendal.

LANDKREIS STENDAL (Hrsg.) (2003): Mittelfristige Schulentwicklungsplanung für die Schuljahre 2004/05 bis 2008/09 für den Landkreis Stendal. Stendal.

LANDKREIS STENDAL (Hrsg.) (o.J.): Wirtschaft – Wachstum – Visionen. Stendal.

LANDRATSAMT STENDAL (Hrsg.) (2008): Nutzerzahlen der Kultureinrichtungen des Landkreises Stendal. Interne Zahlen. Stendal.

LANDRATSAMT STENDAL/LANDRATSAMT SALZWEDEL (Hrsg.) (2008): 13. Altmärkisches Musikfest. Stendal.

MINISTERIUM FÜR LANDESENTWICKLUNG UND VERKEHR DES LANDES SACHSEN-ANHALT (2008): Landesentwicklungsplan des Landes Sachsen-Anhalt. Erster Entwurf. Online im Internet:
http://www.sachsen-anhalt.de/LPSA/fileadmin/Elementbibliothek/Bibliothek_Politik_und_Verwaltung/Bibliothek_MBV/LEP/1_entwurf/1_Entwurf_LEP_2010.pdf (Stand: 22.06.2009).

MINISTERIUM FÜR LANDWIRTSCHAFT UND UMWELT (Hrsg.) (2008): Richtlinie über die Gewährung von Zuwendungen zur Förderung der regionalen ländlichen Entwicklung in Sachsen-Anhalt (Richtlinie RELE). Magdeburg.

MINISTERIUM FÜR LANDWIRTSCHAFT UND UMWELT (Hrsg.) (2007): Entwicklungsprogramm für den ländlichen Raum des Landes Sachsen-Anhalt (EPLR) Förderzeitraum 2007-2013. Magdeburg.

MINISTERIUM FÜR LANDWIRTSCHAFT UND UMWELT (Hrsg.) (2006): Leitlinien zur Entwicklung des ländlichen Raumes in Sachsen-Anhalt. Magdeburg.

PRIGNITZ-MUSEUM (Hrsg.) (2008): Themen und Termine 2008. Havelberg.

PTV = PLANUNG TRANSPORT VERKEHR AG (2008): Nahverkehrsplan des Landkreises Stendal 2009-2014. Karlsruhe; Stendal.

SCHÄFER, Birgit (2007): Haltefaktoren stärken – durch Kooperation Wertschöpfungsketten initiieren. Entwicklungskonzeption der Lokalen Aktionsgruppe (LAG) Uchte-Tanger-Elbe im Rahmen des Leader Wettwerbs im Land Sachsen-Anhalt. Stendal; Tangerhütte; Tangermünde.

SCHLÜSSELBURG, Verena (2007): Stärkung der Daseinsvorsorge und von generationsübergreifenden Angeboten in den Kommunen durch privates, öffentliches und bürgerschaftliches Engagement. Entwicklungskonzeption der Lokalen Aktionsgruppe (LAG) „Mittlere Altmark“ im Rahmen des Wettbewerbs zur Auswahl von Leader-Regionen im Land Sachsen-Anhalt. Bismarck.

STATISTISCHES LANDESAMT SACHSEN-ANHALT (Hrsg.) (2009): Daten & Fakten. Online im Internet: http://www.stala.sachsen-anhalt.de/Internet/Home/Daten_und_Fakten/index.html (Stand: 12.01.2009).

THEATER DER ALTMARK (Hrsg.) (2008): Spielplan November 2008. Stendal.

VOIGT, Manfred et al. (2007): Studie „Wettbewerbsfähige und lebenswerte Altmark – Daseinsvorsorge in einer ländlichen Region“. Magdeburg.

WULFÄNGER, Carsten (2007): Infrastruktur und demographischer Wandel in Einklang bringen. Entwicklungskonzeption der Lokalen Aktionsgruppe (LAG) „Im Gebiet zwischen Elbe und Havel“ im Rahmen des Wettbewerbs zur Auswahl von Leader-Regionen im Land Sachsen-Anhalt. Havelberg.

Regionalentwicklung Ostprignitz-Ruppin

FUGMANN JANOTTA/PL3 (Hrsg.) (2007a): Gebietsbezogene lokale Entwicklungsstrategie für die Region Ostprignitz-Ruppin. Berlin.

FUGMANN JANOTTA/PL3 (Hrsg.) (2007b): Regionalmanagement für die integrierte ländliche Entwicklung im Landkreis Ostprignitz-Ruppin. Jahresbericht 2007. Berlin.

FUGMANN JANOTTA/PL3 (Hrsg.) (2006): Regionalmanagement für integrierte ländliche Entwicklung im Landkreis Ostprignitz-Ruppin. Jahresbericht 2006. Berlin.

FUGMANN JANOTTA/PL3 (Hrsg.) (2005): Integriertes ländliches Entwicklungskonzept Landkreis Ostprignitz-Ruppin. Berlin.

LANDESAMT FÜR BAUEN UND VERKEHR (Hrsg.) (2006): Bevölkerungsvorausschätzung 2005 bis 2030 für die Ämter und amtsfreien Gemeinden des Landes Brandenburg. Potsdam.

MINISTERIUM FÜR LÄNDLICHE ENTWICKLUNG, UMWELT UND VERBRAUCHERSCHUTZ (Hrsg.) (2008a): Richtlinie des Ministeriums für Ländliche Entwicklung, Umwelt und Verbraucherschutz über die Gewährung von Zuwendungen für die Förderung der integrierten ländlichen Entwicklung (ILE) und LEADER. Potsdam.

MINISTERIUM FÜR LÄNDLICHE ENTWICKLUNG, UMWELT UND VERBRAUCHERSCHUTZ (Hrsg.) (2008b): Richtlinie des Ministeriums für Ländliche Entwicklung, Umwelt und Verbraucherschutz über die Gewährung von Zuwendungen für die Förderung der Breitbandversorgung ländlicher Räume. Potsdam.

MINISTERIUM FÜR LANDWIRTSCHAFT, UMWELTSCHUTZ UND RAUMORDNUNG (Hrsg.) (2007): Entwicklungsplan für den ländlichen Raum Brandenburgs und Berlins 2007 – 2013. o. O.

MINISTERIUM FÜR LANDWIRTSCHAFT, UMWELTSCHUTZ UND RAUMORDNUNG (Hrsg.) (2005): Richtlinie des Ministeriums für Landwirtschaft, Umweltschutz und Raumordnung über die Gewährung von Zuwendungen für die Förderung der integrierten ländlichen Entwicklung (ILE) in der durch Erlass des Ministers für Ländliche Entwicklung, Umwelt und Verbraucherschutz geänderten Fassung. Potsdam.

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Übersicht des Forschungsablaufs.	6
Abbildung 2: Konzeptionalisierung der Fragestellung der Arbeit.	26
Abbildung 3: Entwicklung der Bevölkerungszahl in Deutschland von 1950 bis 2005 und Vorausberechnung bis 2050 in Mio. Einwohnern.	36
Abbildung 4: Indexierte Bevölkerungsentwicklung in Deutschland nach Raumstrukturtypen von 1990 bis 2002 und prognostiziert bis 2020.	41
Abbildung 5: Komponenten der Raumentwicklung.	42
Abbildung 6: Der dreifach mittelbare Zusammenhang zwischen Demographischem Wandel und Regionalpolitik.	53
Abbildung 7: Theoretisch begründeter Erklärungsansatz zur Wahl des Anpassungsansatzes bei der regionalen Reaktion auf den Demographischen Wandel.	61
Abbildung 8: Theoretisch begründeter Erklärungsansatz zur Wahl des Ansatzes am Gegensteuern bei der regionalen Reaktion auf den Demographischen Wandel.	66
Abbildung 9: Theoretisch begründeter Erklärungsansatz zur Verwendung eines konzentrierenden Leitbildes bei der regionalen Reaktion auf den Demographischen Wandel.	70
Abbildung 10: Theoretisch begründeter Erklärungsansatz zur Verwendung eines dezentralisierenden Leitbildes bei der regionalen Reaktion auf den Demographischen Wandel.	72
Abbildung 11: Theoretisch begründeter Erklärungsansatz zum Einfluss nicht-öffentlicher Akteure bei der regionalen Reaktion auf den Demographischen Wandel.	76
Abbildung 12: Theoretisch begründeter Erklärungsansatz zur Dominanz öffentlicher Akteure bei der regionalen Reaktion auf den Demographischen Wandel.	80
Abbildung 13: Theoretisch begründeter Erklärungsansatz zur regionalen Kooperation bei der Reaktion auf den Demographischen Wandel. ...	85
Abbildung 14: Theoretisch begründeter Erklärungsansatz zum einseitigen Handeln bei der regionalen Reaktion auf den Demographischen Wandel.	92

Abbildung 15: Theoretisch begründeter Erklärungsansatz zur Anwendung strategischer Planung bei der regionalen Reaktion auf den Demographischen Wandel.	98
Abbildung 16: Theoretisch begründeter Erklärungsansatz zum inkrementellen Vorgehen bei der regionalen Reaktion auf den Demographischen Wandel.	103
Abbildung 17: Für die Befragung ausgewählte regionale Entwicklungsinitiativen und Landkreise.	111
Abbildung 18: Rücklauf der befragten regionalen Entwicklungsinitiativen und Landkreise.	116
Abbildung 19: Ansatzpunkt der regionalen Organisationen zur Reaktion auf den Demographischen Wandel.	139
Abbildung 20: Raumstrukturelles Leitbild hinter den Aktivitäten der regionalen Organisationen in Reaktion auf den Demographischen Wandel.	143
Abbildung 21: Akteursgruppen, die die regionale Reaktion auf den Demographischen Wandel tragen.	145
Abbildung 22: Interaktionsform bei der Reaktion der regionalen Akteure auf den Demographischen Wandel.	147
Abbildung 23: Planungsmodelle der regionalen Organisationen bei der Reaktion auf den Demographischen Wandel.	150
Abbildung 24: Empirisch begründeter Erklärungsansatz zur Wahl des Handlungsansatzes bei der regionalen Reaktion auf den Demographischen Wandel.	281
Abbildung 25: Empirisch begründeter Erklärungsansatz zum verwendeten raumstrukturellen Leitbild bei der regionalen Reaktion auf den Demographischen Wandel.	283
Abbildung 26: Empirisch begründeter Erklärungsansatz zur Akteurskonstellation bei der regionalen Reaktion auf den Demographischen Wandel.	284
Abbildung 27: Empirisch begründeter Erklärungsansatz zur Interaktionsform bei der regionalen Reaktion auf den Demographischen Wandel.	286
Abbildung 28: Empirisch begründeter Erklärungsansatz zum angewandten Planungsmodell bei der regionalen Reaktion auf den Demographischen Wandel.	287

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1:	Der Paradigmenwandel in der Regionalpolitik	15
Tabelle 2:	Aus dem Forschungsstand abgeleitete Thesen und Gegenthesen der regionalpolitischen Reaktion auf den Demographischen Wandel in dünn besiedelten, peripheren Räumen	105
Tabelle 3:	Häufigkeit der Bundesländer, in denen sich die regionalen Organisationen befinden	120
Tabelle 4:	Größe des Aktionsgebietes der regionalen Organisationen	120
Tabelle 5:	Entwicklung der Bevölkerungszahl im Aktionsgebiet in den vergangenen zehn Jahren	121
Tabelle 6:	Entwicklung des Durchschnittsalters im Aktionsgebiet in den vergangenen zehn Jahren	122
Tabelle 7:	Organisationstyp der regionalen Entwicklungsinitiativen	122
Tabelle 8:	Teilnahme der regionalen Entwicklungsinitiativen an Förderprogrammen	123
Tabelle 9:	Berücksichtigung von Alterung und Schrumpfung in den Aktivitäten der regionalen Organisationen	125
Tabelle 10:	Handlungsfelder, in denen auf den Demographischen Wandel reagiert wird	126
Tabelle 11:	Maßnahmen der regionalen Organisationen zur Reaktion auf den Demographischen Wandel.....	140
Tabelle 12:	Unterschiede zwischen regionalen Entwicklungsinitiativen und Landkreisen in Bezug auf die Maßnahmen zur Reaktion auf den Demographischen Wandel.....	142
Tabelle 13:	Zentrale Akteure der Aktivitäten der regionalen Organisationen in Reaktion auf den Demographischen Wandel.....	146
Tabelle 14:	Entscheidungsmodus der regionalen Organisation bei Aktivitäten in Reaktion auf den Demographischen Wandel.....	148
Tabelle 15:	Von den regionalen Organisationen verwendete strategische Arbeitsschritte bei der Reaktion auf den Demographischen Wandel.....	151
Tabelle 16:	Vergleichender Überblick über die Politikergebnisse in den drei Fällen	200

Abkürzungsverzeichnis

AEP	Agrarstrukturelle Entwicklungsplanung
ARL	Akademie für Raumforschung und Landesplanung
BBR	Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung
BIC	Business and Innovation Centre
BMFSFJ	Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend
EFRE	Europäischer Fonds für regionale Entwicklung
ELER	Europäische Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums
ESF	Europäischer Sozialfonds
ESPON	European Spatial Planning Observation Network
EU	Europäische Union
ExWoSt	Experimenteller Wohnungs- und Städtebau
FuE	Forschung und Entwicklung
GAK	Gemeinschaftsaufgabe "Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes"
GAW	Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“
GLES	Gebietsbezogene lokale Entwicklungsstrategie
IBA	Internationale Bauausstellung
IHK	Industrie- und Handelskammer
ILE	Integrierte ländliche Entwicklung
ILEK	Integriertes ländliches Entwicklungskonzept
IR	Initiative Rodachtal
KMU	Kleine und mittlere Unternehmen
LAG	Lokale Aktionsgruppe
Leader	Liaisons Entre les Actions du Développement de l'Economie Rurale (Verbindungen von Aktionen zur Entwicklung der ländlichen Wirtschaft)
LKS	Landkreis Stendal

LVLf	Landesamt für Verbraucherschutz, Landwirtschaft und Flurneuordnung
MEGA	Metropolitan Urban Growth Area
MORO	Modellvorhaben der Raumordnung
NABU	Naturschutzbund Deutschland
NRW	Nordrhein-Westfalen
NVP	Nahverkehrsplan
ÖPNV	Öffentlicher Personennahverkehr
OPR	Regionalentwicklung Ostprignitz-Ruppin
PKW	Personenkraftwagen
PPP	Public Private Partnership
REK	Regionales Entwicklungskonzept
ROG	Raumordnungsgesetz
SPNV	Schienenpersonennahverkehr
STARegio	Strukturverbesserung der Ausbildung in ausgewählten Regionen
Stasi	Staatssicherheit
SWOT	Strengths, Weaknesses, Opportunities and Threats
TFR	Total Fertility Rate
TGZ	Technologie- und Gewerbezentrum

Anhang

A1 Erstes Anschreiben zur Befragung

LEIBNIZ-INSTITUT FÜR ÖKOLOGISCHE RAUMENTWICKLUNG e.V.
Mitglied der Wissenschaftsgemeinschaft Gottfried Wilhelm Leibniz



Institut für ökologische Raumentwicklung e.V. Dresden • Weberplatz 1 • 01217 Dresden

Direktor
Prof. Dr. Dr. h.c. Bernhard Müller

«Region»

«Anrede» «Titel» «Vorname» «Nachname»
«Institution»
«Straße Hausnummer»
«PLZ_Ort»

Telefon: (03 51) 46 79-211
Telefax: (03 51) 46 79-240
E-Mail: b.mueller@ioer.de
<http://www.ioer.de>

16.01.2008

«Ansprache» «Titel» «Nachname»,

im Rahmen des Promotionsvorhabens von Herrn Küpper führen wir derzeit eine Untersuchung zum Thema „Regionale Reaktionen auf den Demographischen Wandel in dünn besiedelten, ländlichen Räumen“ durch. In diesem Zusammenhang interessieren uns auch die Reaktionen Ihrer Region, die wir mit dem beigefügten Fragebogen ermitteln möchten.

Das Ziel der Befragung liegt darin, einen Überblick über den aktuellen Stand der Berücksichtigung des Themas Demographischer Wandel in der Regionalentwicklung in den dünn besiedelten, ländlichen Räumen Deutschlands zu erhalten. Wir befragen alle regionalen Initiativen und Institutionen (im Folgenden „regionale Organisationen“ genannt), die sich querschnittsorientiert mit der Entwicklung ihrer Region beschäftigen. Dazu gehören interkommunale Arbeitsgruppen, Einrichtungen des Regionalmanagements, Zweckverbände und Landkreise.

Wir wären Ihnen sehr dankbar, wenn Sie sich als Vertreter einer solchen „regionalen Organisation“ etwa 20 Minuten Zeit nehmen könnten, den Fragebogen auszufüllen und damit das Promotionsvorhaben von Herrn Küpper zu unterstützen. Ihre Angaben werden ausschließlich zu wissenschaftlichen Forschungszwecken verwendet und nicht an Dritte weitergegeben. Die Ergebnisse werden nur in aggregierter Form veröffentlicht, so dass keine Rückschlüsse auf die einzelnen Regionen möglich sein werden.

Wir möchten Sie bitten, den ausgefüllten Fragebogen bis Anfang Februar zurückzusenden. Dazu können Sie den frankierten Rückumschlag nutzen oder den Fragebogen an die Nummer 0351/4679-212 faxen. Falls Sie Rückfragen haben, können Sie sich gerne direkt an Herrn Patrick Küpper wenden (Tel.: 0351/4679-279 oder E-Mail: p.kuepper@ioer.de).

Ich bedanke mich herzlich für Ihre Unterstützung.

Mit freundlichen Grüßen,

Prof. Dr. Dr. h.c. Bernhard Müller

VR 1357 Amtsgericht Dresden

Landeszentralbank Dresden BLZ 850 000 00 – Konto-Nr. 85 007 301

A2 Fragebogen



Fragebogen

**Regionale Reaktionen auf
den Demographischen
Wandel in dünn besiedelten,
ländlichen Räumen**

Eine
Untersuchung im Rahmen des
Promotionsvorhabens

von Patrick Küpper

Frage 1: Um welchen Typ handelt es sich bei Ihrer regionalen Organisation? (Mehrfachnennung möglich)

- Informelle Kooperation
 Verein
 Gesellschaft mit beschränkter Haftung (GmbH)
 Zweckverband
 Landkreis
 Planungsverband
 Sonstiges: _____

Frage 2: Bitte nennen Sie die aktuelle Einwohnerzahl und Fläche des Aktionsgebietes Ihrer regionalen Organisation?

Einwohnerzahl: _____ Fläche (in km²): _____

Frage 3: An welchem regionalpolitischen Förderprogramm hat Ihre regionale Organisation bislang teilgenommen? (Mehrfachnennung möglich)

- LEADER
 Integrierte ländliche Entwicklung (ILE)
 Region Aktiv
 Regionalmanagement der Gemeinschaftsaufgabe zur Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur (GAW)
 Regionen der Zukunft
 Sonstiges: _____
 kein Förderprogramm

Frage 4: Wie hat sich die Bevölkerungszahl im Aktionsgebiet Ihrer regionalen Organisation in den vergangenen zehn Jahren entwickelt?

Deutlicher Anstieg (>6 %)	Moderater Anstieg (über 2 bis 6 %)	In etwa stabil (2 bis -2%)	Moderate Abnahme (unter -2 bis -6%)	Deutliche Abnahme (<-6%)	Keine Einschätzung möglich
<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

Frage 5: Wie hat sich das Durchschnittsalter im Aktionsgebiet Ihrer regionalen Organisation in den vergangenen zehn Jahren entwickelt?

Deutlicher Anstieg (>3 Jahre)	Moderater Anstieg (über 1 bis 3 Jahre)	In etwa stabil (1 bis -1 Jahre)	Moderate Abnahme (unter -1 bis -3 Jahre)	Deutliche Abnahme (<-3 Jahre)	Keine Einschätzung möglich
<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

Frage 6: Wie wird die Alterung bzw. Schrumpfung der Bevölkerung in den Aktivitäten Ihrer regionalen Organisation berücksichtigt? (Mehrfachnennung möglich, bitte jeweils für Alterung und Schrumpfung getrennt bewerten)

	Alterung	Schrumpfung	Weder noch	Keine Einschätzung möglich
Durch die Planung und Umsetzung spezifischer Konzepte und Maßnahmen (z.B. Um- und Rückbau von Wohnungen, Anpassung der Infrastruktur)	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Durch die Behandlung der Alterung bzw. Schrumpfung der Bevölkerung als Querschnittsaufgabe in allen Strategien	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Durch die Schaffung von Anreizen für die lokalen Akteure (z.B. Kommunen, Bürger, Vereine, Unternehmen), auf die Alterung bzw. Schrumpfung der Bevölkerung zu reagieren (z.B. Beratungsleistungen, Investitionszuschüsse)	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Durch die Schaffung neuer Institutionen und Foren (z.B. Arbeitskreise, Seniorenbeiräte)	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Durch die Information und die Erzeugung von Aufmerksamkeit für das Thema (z.B. Konferenzen, Kampagnen, Seminare)	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Durch sonstiges: _____	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Die Alterung bzw. Schrumpfung der Bevölkerung spielt in unserer Arbeit keine Rolle (Bitte gehen Sie sofort zu Frage 11 und senden Sie den Fragebogen anschließend zurück. Vielen Dank.)			<input type="checkbox"/>	

Frage 7: Hat Ihre regionale Organisation in den folgenden Bereichen etwas in Bezug auf die Alterung bzw. Schrumpfung der Bevölkerung unternommen/ initiiert? Wurde bereits etwas umgesetzt, ist es geplant, nicht vorgesehen oder besteht kein Handlungsbedarf? (Mehrfachnennung möglich)

	Umgesetzt bzw. in Umsetzung	Geplant	Nicht vorgesehen	Kein Handlungsbedarf	Keine Einschätzung möglich
Bildung	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Einzelhandel und Nahversorgung	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Verkehr und Mobilität	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Wohnungsmarkt	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Wirtschaft	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Technische Infrastruktur	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Gesundheits- und Pflegeversorgung	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Kultur, Freizeit- und Sportinfrastruktur	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Bauleitplanung	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Sonstiges: _____	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

Frage 8: Bitte nennen und erläutern Sie kurz den wichtigsten Ansatzpunkt Ihrer regionalen Organisation in Bezug auf die Alterung bzw. Schrumpfung der Bevölkerung:

Frage 9: Bitte nennen und erläutern Sie kurz ein besonders gelungenes Beispiel Ihrer regionalen Organisation in Bezug auf die Alterung bzw. Schrumpfung der Bevölkerung:

Frage 10: Bitte nennen und erläutern Sie kurz die zentralen Faktoren, die die Arbeit Ihrer regionalen Organisation in Bezug auf die Alterung bzw. Schrumpfung der Bevölkerung erleichtern:

Frage 11: Bitte nennen und erläutern Sie kurz die zentralen Faktoren, die die Arbeit Ihrer regionalen Organisation in Bezug auf die Alterung bzw. Schrumpfung der Bevölkerung erschweren:

Frage 12: Welche der folgenden Aussagen treffen auf die Aktivitäten Ihrer regionalen Organisation in Bezug auf die Alterung bzw. Schrumpfung der Bevölkerung in welchem Maße zu?

Die Aktivitäten unserer regionalen Organisation zielen überwiegend auf ...	Stimmt voll und ganz	.....	Stimmt nicht	Keine Einschätzung möglich
... eine Anpassung an eine abnehmende und alternde Bevölkerung (z.B. durch die Anpassung der Infrastruktur und des Wohnungsbestands).	<input type="checkbox"/> 3	<input type="checkbox"/> 2	<input type="checkbox"/> 1	<input type="checkbox"/> 0
... ein Gegensteuern gegen die Bevölkerungsentwicklung (z.B. durch die Förderung von Arbeitsplätzen und von kinderfreundlichen Bedingungen).	<input type="checkbox"/> 3	<input type="checkbox"/> 2	<input type="checkbox"/> 1	<input type="checkbox"/> 0

Frage 13: Welche der folgenden Maßnahmen in Bezug auf die Alterung bzw. Schrumpfung der Bevölkerung hat Ihre regionale Organisation unternommen/ initiiert? Wurde bereits etwas umgesetzt, ist es geplant, nicht vorgesehen oder besteht kein Handlungsbedarf? (Mehrfachnennung möglich)

	Umgesetzt bzw. in Umsetzung	Geplant	Nicht vorgesehen	Kein Handlungsbedarf	Keine Einschätzung möglich
Verbesserung der Kinderbetreuung	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Förderung betrieblicher Strukturen zur Vereinbarkeit von Beruf und Familie	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Förderung eines kinderfreundlichen Wohnumfeldes	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Förderung eines seniorengerechten Wohnumfeldes	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Anpassung der Infrastruktur für Kinder und Jugendliche an weniger Nutzer	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Anpassung der Infrastruktur für ältere Menschen an mehr Nutzer	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Anpassung der altersübergreifenden Infrastruktur an weniger Nutzer	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Infrastrukturausbau zur Attraktivitätssteigerung der Region	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Förderung von Selbsthilfe und ehrenamtlichem Engagement	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Bereitstellung von Bauland	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Konzentration der Siedlungsentwicklung auf den Bestand und die Innenentwicklung	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Förderung der Schaffung von Arbeitsplätzen	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Förderung einer Seniorenwirtschaft (Gesundheitswirtschaft, Senientourismus,...)	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Förderung der Nutzung von Arbeitsmarktreserven (Ältere, Unterbeschäftigte, Frauen)	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Anpassung des Wohnungsbestandes an weniger Einwohner	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Anpassung des Wohnungsbestandes an ältere Einwohner	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Ortsbildverschönerung	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Sonstiges: _____	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

Frage 14: Welche der folgenden Aussagen treffen auf die Aktivitäten Ihrer regionalen Organisation in Bezug auf die Alterung bzw. Schrumpfung der Bevölkerung in welchem Maße zu?

Die Aktivitäten unserer regionalen Organisation zielen überwiegend auf ...	Stimmt voll und ganz	.....	Stimmt nicht	Keine Einschätzung möglich	
... die Förderung von Innen- und Bestandsentwicklung.	<input type="checkbox"/> ₃	<input type="checkbox"/> ₂	<input type="checkbox"/> ₁	<input type="checkbox"/> ₀	<input type="checkbox"/> ₉
... die Auflockerung des Siedlungsbestandes und die Bereitstellung neuer Flächen.	<input type="checkbox"/> ₃	<input type="checkbox"/> ₂	<input type="checkbox"/> ₁	<input type="checkbox"/> ₀	<input type="checkbox"/> ₉
... die Verringerung von Infrastrukturstandorten.	<input type="checkbox"/> ₃	<input type="checkbox"/> ₂	<input type="checkbox"/> ₁	<input type="checkbox"/> ₀	<input type="checkbox"/> ₉
... die Dezentralisierung von Infrastrukturangeboten durch Verkleinerung, temporäre und mobile Angebote.	<input type="checkbox"/> ₃	<input type="checkbox"/> ₂	<input type="checkbox"/> ₁	<input type="checkbox"/> ₀	<input type="checkbox"/> ₉
... die räumliche Konzentration der wirtschaftlichen Entwicklung auf Wachstumskerne.	<input type="checkbox"/> ₃	<input type="checkbox"/> ₂	<input type="checkbox"/> ₁	<input type="checkbox"/> ₀	<input type="checkbox"/> ₉
... die Nutzung der wirtschaftlichen Potentiale in der gesamten Region.	<input type="checkbox"/> ₃	<input type="checkbox"/> ₂	<input type="checkbox"/> ₁	<input type="checkbox"/> ₀	<input type="checkbox"/> ₉

Frage 15: Welche der folgenden Aussagen treffen auf die Aktivitäten Ihrer regionalen Organisation in Bezug auf die Alterung bzw. Schrumpfung der Bevölkerung in welchem Maße zu?

Die Aktivitäten unserer regionalen Organisation werden überwiegend getragen durch ...	Stimmt voll und ganz	.....	Stimmt nicht	Keine Einschätzung möglich	
... Kommunen, Regionalplanung oder andere öffentliche Akteure.	<input type="checkbox"/> ₃	<input type="checkbox"/> ₂	<input type="checkbox"/> ₁	<input type="checkbox"/> ₀	<input type="checkbox"/> ₉
... Unternehmen, Bürgerinitiativen, Verbände oder andere nicht-öffentliche Akteure.	<input type="checkbox"/> ₃	<input type="checkbox"/> ₂	<input type="checkbox"/> ₁	<input type="checkbox"/> ₀	<input type="checkbox"/> ₉

Frage 16: Welche Gruppen bzw. Partner spielen bei den Aktivitäten Ihrer regionalen Organisation in Bezug auf die Alterung bzw. Schrumpfung der Bevölkerung eine Rolle? Bitte kreuzen Sie jeweils für die Konzeptentwicklung, Umsetzung und Finanzierung maximal die drei Wichtigsten an:

	Gemeinden	Landkreis/e	Regionalmanagement	Regionalplanung	Land	Bund	EU	Private Unternehmen	Wirtschaftsverbände und Kammern	Gewerkschaften	Forschungs- und Bildungseinrichtungen	Zivilgesellschaftliche Verbände und Vereine	Bürgerinitiativen und einzelne Bürger	Sonstige: _____
Konzeptentwicklung	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Umsetzung	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Finanzierung	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

Frage 17: Welche der folgenden Aussagen treffen auf das Aktionsgebiet Ihrer regionalen Organisation in Bezug auf die Alterung bzw. Schrumpfung der Bevölkerung in welchem Maße zu?

Die Akteure im Aktionsgebiet unserer regionalen Organisation ...	Stimmt voll und ganz	Stimmt nicht	Keine Einschätzung möglich
... arbeiten überwiegend zusammen und handeln regional abgestimmt.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
... konkurrieren überwiegend um Einwohner, Steuerzahler, Nutzer und Kunden und handeln einseitig.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
... zeigen sich überwiegend desinteressiert am Thema und handeln nicht.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

Frage 18: Wie werden in Ihrer regionalen Organisation Entscheidungen in Bezug auf die Alterung bzw. Schrumpfung der Bevölkerung überwiegend getroffen?

- Im Konsens zwischen relativ autonomen Organisationen
- Nach Mehrheitsentscheidung zwischen relativ autonomen Organisationen, wobei alle Organisationen gleich gewichtet abstimmen (z.B. hat jede Organisation eine Stimme)
- Nach Mehrheitsentscheidung zwischen relativ autonomen Organisationen in einem repräsentativen Gremium (z.B. Stimmgewichtung nach Einwohnerzahl oder Finanzierungsbeitrag)
- Mehrheitsentscheidung in einem direkt gewählten Gremium
- Es werden keine Entscheidungen getroffen
- Keine Einschätzung möglich

Frage 19: Welche der folgenden Aussagen treffen auf die Aktivitäten Ihrer regionalen Organisation in Bezug auf die Alterung bzw. Schrumpfung der Bevölkerung in welchem Maße zu?

Unsere regionale Organisation verfolgt überwiegend eine Vorgehensweise ...	Stimmt voll und ganz	.....	Stimmt nicht	Keine Einschätzung möglich
... mit klarer Zieldefinition und Prioritätensetzung.	<input type="checkbox"/> ₃	<input type="checkbox"/> ₂	<input type="checkbox"/> ₁	<input type="checkbox"/> ₀
..., die sich am jeweilig politisch Durchsetzbarem orientiert.	<input type="checkbox"/> ₃	<input type="checkbox"/> ₂	<input type="checkbox"/> ₁	<input type="checkbox"/> ₀
..., die die Konflikte und Synergien zwischen den verschiedenen Handlungsfeldern berücksichtigt.	<input type="checkbox"/> ₃	<input type="checkbox"/> ₂	<input type="checkbox"/> ₁	<input type="checkbox"/> ₀
..., die verschiedene Handlungsfelder jeweils für sich behandelt.	<input type="checkbox"/> ₃	<input type="checkbox"/> ₂	<input type="checkbox"/> ₁	<input type="checkbox"/> ₀
..., die sich mit den langfristigen Problemen beschäftigt.	<input type="checkbox"/> ₃	<input type="checkbox"/> ₂	<input type="checkbox"/> ₁	<input type="checkbox"/> ₀
..., die sich mit den akuten Problemen beschäftigt.	<input type="checkbox"/> ₃	<input type="checkbox"/> ₂	<input type="checkbox"/> ₁	<input type="checkbox"/> ₀

Frage 20: Welche der folgenden Arbeitsschritte wurden in Bezug auf die Alterung bzw. Schrumpfung der Bevölkerung und ihrer Folgen in Ihrer regionalen Organisation unternommen? Wurde bereits etwas durchgeführt, ist es geplant oder nicht vorgesehen? (Mehrfachnennung möglich)

	Durchgeführt bzw. in Durchführung	Geplant	Nicht vorgesehen	Keine Einschätzung möglich
Bestandsaufnahme	<input type="checkbox"/> ₁	<input type="checkbox"/> ₁	<input type="checkbox"/> ₁	<input type="checkbox"/> ₁
Erstellung von Prognosen und Szenarien	<input type="checkbox"/> ₁	<input type="checkbox"/> ₁	<input type="checkbox"/> ₁	<input type="checkbox"/> ₁
Stärken-Schwächen-Chancen-Risiko-Analyse (SWOT-Analyse)	<input type="checkbox"/> ₁	<input type="checkbox"/> ₁	<input type="checkbox"/> ₁	<input type="checkbox"/> ₁
Erarbeitung von Vision oder Leitbild (allgemeine Zielvorstellung)	<input type="checkbox"/> ₁	<input type="checkbox"/> ₁	<input type="checkbox"/> ₁	<input type="checkbox"/> ₁
Definition konkreter strategischer Ziele	<input type="checkbox"/> ₁	<input type="checkbox"/> ₁	<input type="checkbox"/> ₁	<input type="checkbox"/> ₁
Aufstellung eines Maßnahmenprogramms	<input type="checkbox"/> ₁	<input type="checkbox"/> ₁	<input type="checkbox"/> ₁	<input type="checkbox"/> ₁
Evaluierung, Monitoring und Controlling	<input type="checkbox"/> ₁	<input type="checkbox"/> ₁	<input type="checkbox"/> ₁	<input type="checkbox"/> ₁

Herzlichen Dank für Ihre Geduld und Mitarbeit!

Falls Sie noch weitere Kommentare, Anregungen und Hinweise haben, die im Fragebogen nicht zur Sprache gekommen sind, können Sie diese gerne hier aufschreiben. Sehr willkommen ist auch das Beifügen ergänzender Materialien.

Könnten Sie sich vorstellen, dass regionale Akteure an einer weiteren Mitwirkung interessiert sind? Dabei ginge es um eine vertiefende Fallstudie Ihrer Region, in der die Reaktionsweisen auf den Demographischen Wandel näher untersucht und erklärt sowie Hemmnisse und Potentiale herausgearbeitet werden sollten.

Könnte ich mir vorstellen

Könnte ich mir nicht vorstellen

Ein geeigneter Ansprechpartner wäre (*Selbstverständlich werden diese Angaben vom Fragebogen getrennt ausgewertet.*):

Name:

Institution:

Telefon:

Bitte senden Sie den Fragebogen bis zum 07.03.2008 an folgende Adresse:

Leibniz-Institut für ökologische Raumentwicklung e. V.
z. Hd. Herrn Küpper
Weberplatz 1
01217 Dresden

Oder faxen Sie den Fragebogen an die Nummer: 0351/4679-212

A3 Projektflyer

Betreuung des Vorhabens

Prof. Dr. Dr. Bernhard Müller
Leibniz-Institut für ökologische
Raumentwicklung e.V. (IOR)

Prof. Dr. Ulf Hahne
Universität Kassel
Fachgebiet Ökonomie der Stadt- und
Regionalentwicklung

Projekthintergrund

Das Promotionsvorhaben findet im Rahmen des Leibniz-Vorhabens „Demographischer Wandel – Komplexität als Herausforderung für die Stadt- und Regionalentwicklung“ statt. Das Projekt wird getragen von den vier raumwissenschaftlichen Instituten der Leibnizgemeinschaft und der TU Dresden und gefördert durch den Pakt für Forschung und Innovation von Bund und Ländern.



Akademie für Raumforschung und Landesplanung
(ARL), Hannover



Leibniz-Institut für Länderkunde e.V. (IfL), Leipzig



Leibniz-Institut für ökologische Raumentwicklung e.V.
(IOR), Dresden (Koordinator)



Leibniz-Institut für Regionalentwicklung und
Strukturplanung e.V. (IRS), Erkner



Technische Universität Dresden,
Zentrum Demographischer Wandel



Promotionsvorhaben Regionale Reaktionen auf den Demographischen Wandel in dünn besiedelten Räumen



Kontakt

Dipl.-Geogr. Patrick Kupper
Leibniz-Institut für ökologische Raumentwicklung
e.V.

Weberplatz 1
01217 Dresden
Tel.: 0049 (0)351/4679-279
Fax: 0049 (0)351/46 79-212
Email:

Problemstellung

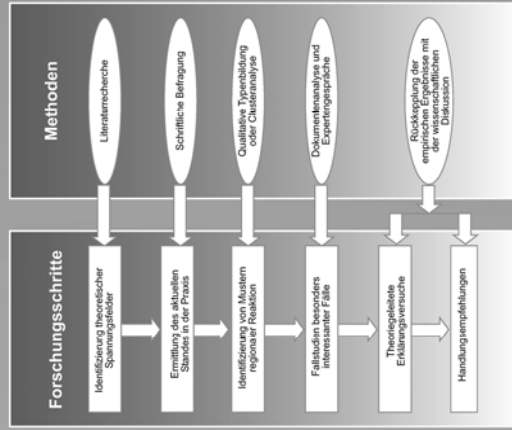
Der Demographische Wandel äußert sich in der flächenhaften, langfristigen Bevölkerungsalterung und -schrumpfung. Dieser Wandel stellt insbesondere die dünn besiedelten Räume vor große Herausforderungen. Der Demographische Wandel wird hier nicht durch Zuwanderung abgeschwächt, sondern durch Abwanderung verstärkt. Schließungen von Einrichtungen der Daseinsvorsorge können anders als in Verdichtungsräumen nicht einfach durch das Ausweichen auf benachbarte Standorte kompensiert werden. Außerdem arbeiten bereits heute viele Einrichtungen und Infrastrukturen an der Grenze der Tragfähigkeit. Es besteht die Befürchtung eines Teufelskreises aus Bevölkerungsrückgang und Alterung, Verschlechterung der Infrastruktur ausstattung und der Erwerbsmöglichkeiten sowie weiterer Abwanderung. Häufig werden Schlagworte wie „Rückzug aus der Fläche“, „Entleerung“ und „Wüstung“ genannt.

Die Regionalpolitik eröffnet Handlungsmöglichkeiten zur Reaktion auf diese Entwicklungen, indem finanzielle, personelle und organisatorische Ressourcen zur Verfügung gestellt werden. Die Regionalpolitik bietet die Möglichkeit eines koordinierten Vorgehens der regionalen Akteure und kann durch den kommunikativen Prozess zu Veränderungen im Handeln der beteiligten Akteure führen.

Forschungsfrage

Wie reagieren die regionalen Entwicklungspolitik in diesen Räumen auf den Demographischen Wandel? Die Reaktion der Regionalpolitik spiegelt sich dabei nicht nur in den inhaltlichen Handlungsansätzen, sondern auch in den zu Grunde liegenden raumstrukturellen Leitbildern, den beteiligten Akteuren, den Interaktionsformen zwischen den Akteuren und den verwendeten Planungsmodellen wider.

Abbildung zum Forschungsablauf



Methodisches Vorgehen

Eine standardisierte, schriftliche Befragung soll ein möglichst breites Bild der regionalen Reaktionen auf den Demographischen Wandel in den dünn besiedelten, peripheren Räumen ermöglichen. Dazu wird jeweils ein Vertreter der regionalen Entwicklungsinitiativen (z.B. Regionalmanager, Landräte, Bürgermeister) befragt. Auf der Grundlage der Befragungsergebnisse sollen Reaktionsmuster ermittelt sowie einige besonders interessante Fälle (verbreitete Muster und Ausreißer) ausgewählt werden, um sie in Fallstudien näher zu untersuchen. Die Fallstudien sollen einen vertieften Einblick in die regionale Reaktion ermöglichen und Erklärungsansätze aufzeigen. Dazu sollen Planungsdokumente analysiert und regionale Akteure befragt werden.

Erwartete Ergebnisse

- Empirische Erkenntnisse über den aktuellen Stand regionaler Reaktionen auf den Demographischen Wandel
- Identifizierung verschiedener Muster von Reaktionsweisen
- Theoriegeleitete Erklärungsversuche durch die Kombination institutionen- und handlungstheoretischer Ansätze in Anlehnung an den akteurszentrierten Institutionalismus (AZI)
- Ableitung von Handlungsempfehlungen zur Anpassung des institutionellen Rahmens (Förderinstrumentarium, Abstimmungsregeln etc.)

A4 Dank- und Erinnerungsschreiben

LEIBNIZ-INSTITUT FÜR ÖKOLOGISCHE RAUMENTWICKLUNG e.V.

Mitglied der Wissenschaftsgemeinschaft Gottfried Wilhelm Leibniz



Leibniz-Institut für ökologische Raumentwicklung e.V. Dresden • Weberplatz 1 • 01217 Dresden

«Region»

«Anrede» «Titel» «Vorname» «Nachname»

«Institution»

«Straße Hausnummer»

«PLZ_Ort»

Doktorand
Dipl.-Geogr. Patrick Küpper

Telefon: (03 51) 46 79-279

Telefax: (03 51) 46 79-212

E-Mail: p.kuepper@ioer.de

<http://www.ioer.de>

31.01.2008

Befragung „Regionale Reaktionen auf den Demographischen Wandel in dünn besiedelten, ländlichen Räumen“

«Ansprache» «Titel» «Nachname»,

vor einiger Zeit haben wir Ihnen einen Fragebogen zugesandt, mit dem wir Sie um Auskunft über die Reaktionen Ihrer regionalen Organisation auf den Demographischen Wandel bitten. Das Ziel der Befragung liegt darin, einen Überblick über den aktuellen Stand der Berücksichtigung des Themas Demographischer Wandel in der Regionalentwicklung in den dünn besiedelten, ländlichen Räumen Deutschlands zu erhalten.

Wir haben bereits zahlreiche ausgefüllte Fragebögen erhalten und möchten uns herzlich für Ihre Unterstützung bedanken.

Falls Sie noch nicht die Zeit gefunden haben, den Fragebogen auszufüllen, möchten wir Sie noch einmal freundlich darum bitten. Sie würden uns damit sehr helfen.

Bei Rückfragen oder falls Sie den Fragebogen verlegt haben sollten, wenden Sie sich bitte an mich (Tel.: 0351/4679-279 oder E-Mail: p.kuepper@ioer.de).

Nochmals herzlichen Dank.

Mit freundlichen Grüßen

Patrick Küpper

A5 Zweites Erinnerungsschreiben

LEIBNIZ-INSTITUT FÜR ÖKOLOGISCHE RAUMENTWICKLUNG e.V.

Mitglied der Wissenschaftsgemeinschaft Gottfried Wilhelm Leibniz



Leibniz-Institut für ökologische Raumentwicklung e.V. Dresden • Weberplatz 1 • 01217 Dresden

«Region»

«Anrede» «Titel» «Vorname» «Nachname»

«Institution»

«Straße Hausnummer»

«PLZ_Ort»

Doktorand

Dipl.-Geogr. Patrick Kupper

Telefon: (03 51) 46 79-279

Telefax: (03 51) 46 79-212

E-Mail: p.kuepper@ioer.de

<http://www.ioer.de>

18.02.2008

Befragung „Regionale Reaktionen auf den Demographischen Wandel in dünn besiedelten, ländlichen Räumen“

«Ansprache» «Titel» «Nachname»,

vor einigen Wochen haben wir Ihnen einen Fragebogen zugesandt, mit dem wir Sie um Auskunft über die Reaktionen Ihrer regionalen Organisation auf den Demographischen Wandel gebeten haben. Das Ziel der Befragung besteht darin, einen Überblick über den aktuellen Stand der Berücksichtigung des Themas Demographischer Wandel in der Regionalentwicklung in den dünn besiedelten, ländlichen Räumen Deutschlands zu erhalten.

Wir möchten Sie noch einmal freundlich darum bitten, sich 20-30 Minuten Zeit zu nehmen und den beigefügten Fragebogen auszufüllen. Damit die Untersuchungsergebnisse möglichst aussagekräftig sind, ist es wichtig, dass möglichst alle Regionen antworten.

Selbstverständlich werden Ihre Angaben von uns vertraulich behandelt. Die Ergebnisse werden nur in aggregierter Form veröffentlicht, so dass keine Rückschlüsse auf die einzelnen Regionen möglich sein werden. Wir bitten Sie, den ausgefüllten Fragebogen **bis zum 7. März 2008** zurückzusenden. Dazu können Sie den frankierten Rückumschlag nutzen oder den Fragebogen an die Nummer 0351/4679-212 faxen. Für Rückfragen stehe ich Ihnen gerne zur Verfügung (Tel.: 0351/4679-279 oder E-Mail: p.kuepper@ioer.de).

Schon im Voraus herzlichen Dank für Ihre Mühe.

Mit freundlichen Grüßen

Patrick Kupper

VR 1357 Amtsgericht Dresden

Landeszentralbank Dresden BLZ 850 000 00 – Konto-Nr. 85 007 301

A6 Liste der Gesprächspartner

Name	Funktion	Datum	Uhrzeit	Ort
Initiative Rodachtal				
Dressel, Hendrik	Bürgermeister der Stadt Sesslach Vorsitzender der Initiative Rodachtal e.V.	10.10.2008	10.00- 11.45 Uhr	Rathaus, Sesslach
Finzel, Martin	Bürgermeister der Ge- meinde Ahorn Stellvertretender Vorsit- zende der Initiative Rodachtal e.V.	11.12.2008	11.00- 12.35 Uhr	Rathaus, Ahorn
Neumann, Frank	Leiter des Ingenieurbüro für Planung und Umwelt (IPU) Leiter des Regionalmana- gements der Initiative Rodachtal	19.09.2008	11.30- 13.45 Uhr	IPU, Erfurt
Schilling, Christiane Dr.	Amt für ländliche Entwick- lung Oberfranken, Sach- gebiet Dorferneuerung Mitglied der Steuerungs- gruppe der Initiative Rodachtal e.V.	29.10.2008	11.45- 13.00 Uhr	ALE, Bamberg
Schreiner, Marianne	Bürgerin in der Initiative Rodachtal e.V. Mitglied der Steuerungs- gruppe Sprecherin des Arbeitskrei- ses „Historische Bausub- stanz“	10.10.2008	13.00- 14.45 Uhr	Privat, West- hausen
Steffen- Rohrbeck, Nicola	Assistentin des Bürger- meisters der Gemeinde Ahorn	11.12.2008	12.35- 15.00 Uhr	Führung durch die Gemeinde Ahorn

Name	Funktion	Datum	Uhrzeit	Ort
Landkreis Stendal				
Barniske, Thomas	Geschäftsführer des Innovations- und Gründerzentrums BIC Altmark GmbH Leiter der Wirtschaftsförderung von Landkreis und Stadt Stendal	08.10.2008	12.30-14.30 Uhr	BIC Altmark GmbH, Stendal
Bergmann, Ulrike Dr.	Schulverwaltungs- und Kulturamtsleiterin des Landkreises Stendal	28.10.2008	9.00-10.45 Uhr	Kreisverwaltung, Stendal
Michaelis, Dirk	Bauordnungsamtsleiter des Landkreises Stendal	02.12.2008	12.45-13.00 Uhr	Im Anschluss an die Tagung „Ländliche Räume im demographischen Wandel“, Berlin
Paetow, Sibylle	LandLeute GbR ILE-Managerin Altmark Leader-Managerin Uchte-Tanger-Elbe	28.10.2008	13.05-14.50 Uhr	LandLeute GbR, Stendal
Ulbrich, Riccardo	Nahverkehrsplanung und Finanzierung des ÖPNV in der Kreisverwaltung Stendal	28.10.2008	11.15-12.50 Uhr	Kreisverwaltung, Stendal
Vogel, Angela	Büroleiterin des Landrates von Stendal Pressesprecherin des Landkreises	27.10.2008	13.00-15.00 Uhr	Büro des Landrates, Stendal

Name	Funktion	Datum	Uhrzeit	Ort
Regionalentwicklung Ostprignitz-Ruppin				
Behnicke, Ute	Bürgermeisterin der Gemeinde Fehrbellin Stellvertretende Vorsitzende Regionalvereins Regionalentwicklung Ostprignitz-Ruppin e.V. Vertreterin der Gemeinden in der ILE-Lenkungsgruppe im Landkreis Ostprignitz-Ruppin	10.12.2008	10.55-12.40 Uhr	Rathaus, Fehrbellin
Hans, Karl-Heinz	Bürger im Regionalverein Regionalentwicklung Ostprignitz-Ruppin e.V. Kommissarischer Regionalmanager Ehrenamtlicher Mitarbeiter des Amtes Neustadt für Fördermittelakquise Gemeinderat von Dreetz	13.01.2009	13.30-16.15 Uhr	Kreisverwaltung, Neuruppin
Janotta, Martin	Geschäftsführer Fugmann Janotta ILE-Manager im Landkreis Ostprignitz-Ruppin Erarbeiter der GLES für die Regionalentwicklung Ostprignitz-Ruppin	19.12.2008	14.00-15.45 Uhr	Fugmann Janotta, Berlin
Kowalczyk, Klaus/Lehmann, Ines	Betreuung des Regionalvereins Regionalentwicklung Ostprignitz-Ruppin e.V. in der Kreisverwaltung Kreisentwicklungsplanung	19.11.2008	11.45-12.00 Uhr sowie 12.50-14.05 Uhr	Kreisverwaltung, Neuruppin
Schommler, Hans-Ulrich	Bauordnungs- und Planungsamtsleiter des Landkreises Ostprignitz-Ruppin	19.11.2008	11.00-11.45 Uhr	Kreisverwaltung, Neuruppin

Name	Funktion	Datum	Uhrzeit	Ort
Winter, Bettina	Leiterin der Abteilung für ländliche Entwicklung in der Regionalstelle Neuruppin des Landesamtes für Verbraucherschutz, Landwirtschaft und Flurneuordnung (LVLF) Vertreterin des LVLF in der ILE-Lenkungsgruppe im Landkreis Ostprignitz-Ruppin	13.01.2009	10.55- 12.10 Uhr	LVLF, Neuruppin

A7 Interview-Leitfaden

Einleitung:

- Projekterläuterung: 4R + TUD; DW als Herausforderung für die Stadt- und Regionalentwicklung; 7 Promotionen
- Ziel der Untersuchung: Wie reagieren regionale Akteure in dünn besiedelten, ländlichen Räumen auf den Demographischen Wandel (= weniger Kinder und länger Leben ⇒ Alterung und Schrumpfung)?
- Ziel des Interviews: Untersuchung des regionalen Entwicklungsprozesses (Anlass für Beschäftigung mit dem DW, konkrete Maßnahmen, Gründe dafür, beteiligte Akteure, Konzeptentwicklung etc.)
- Vertraulichkeit des Gesagten und anonymisierte Darstellung
- Frage nach Aufzeichnung des Gesprächs, weil nicht gleichzeitig Zuhören, Fragen überlegen und Mitschreiben

Wie kam es dazu, dass sich ihre regionale Organisation mit dem Thema Demographischer Wandel beschäftigt hat?

- Anlass/Auslöser
- Initiierende und unterstützende Akteure
- Ab wann?

Welche Herausforderungen ergeben sich aus dem Demographischen Wandel für die Regionalentwicklung in Ihrer Region?

- Eigene Problemwahrnehmung
- Unterschied zur generelle Wahrnehmung in der Region

Was müsste aus Ihrer Sicht getan werden, um auf diese Herausforderungen zu reagieren?

- Handlungsoptionen
- Regionale Dimension
- Erfolgserwartungen
- Was wird umgesetzt/nicht umgesetzt?
- Warum werden bestimmte Dinge umgesetzt/nicht umgesetzt?

Wie wird entschieden, was die regionale Organisation zur Reaktion auf den demographischen Wandel unternimmt?

- Entscheidungsmodus
- Strategische Arbeitsschritte
- Entscheidende Akteure und deren Auswahl
- Was wird regional und was lokal entschieden?
- Welchen Einfluss haben Förderprogramme?
- Welchen Einfluss haben rechtliche Vorgaben/Beschränkungen?

Wie werden diese Entscheidungen umgesetzt?

- Evaluierung
- Entscheidende Akteure
- Was wird regional und was lokal umgesetzt?
- Welchen Einfluss haben Förderprogramme?
- Welchen Einfluss haben rechtliche Vorgaben/Beschränkungen?

Welche Konflikte zwischen den Akteuren treten bei der Reaktion auf den Demographischen Wandel auf?

- Interessengegensätze und unterschiedliche Ziele
- Wie werden diese Konflikte gelöst?
- Unterschiedliche Problemwahrnehmung
- Unterschiedliche Wirkungszusammenhänge vermutet
- Unterschiede zwischen regionalem Konzept und lokalem Handeln

Wie kam es zur Initiierung und Umsetzung eines oder zweier interessanter Beispiele? (wenn noch Zeit bleibt)

- Anlass
- Initiator und beteiligte Akteure
- Erwartete Wirkung
- Bewertung/Probleme

Gibt es aus Ihrer Sicht Aspekte des Themas, die bislang noch nicht ausreichend behandelt wurden?

Abschluss:

- Vielen Dank für das Gespräch und die vielen interessanten Informationen
- Frage nach weiteren relevanten Gesprächspartnern
- Frage nach weiteren relevanten Dokumenten

Der Autor

Patrick Küpper, Jahrgang 1983.

Studium der Geographie an der Universität Trier, Abschluss als Dipl.-Geogr. 2006. Von 2006 bis 2009 Promotionsstipendium und Doktorand am Leibniz-Institut für ökologische Raumentwicklung e.V. (IÖR) in Dresden. Seit 2009 wissenschaftlicher Angestellter am Johann Heinrich von Thünen-Institut (vTI), Bundesforschungsinstitut für Ländliche Räume, Wald und Fischerei in Braunschweig. Promotion zum Dr. rer. nat. an der Technischen Universität Dresden 2010.

IÖR Schriften

Herausgegeben vom Leibniz-Institut für ökologische Raumentwicklung e. V.

- 52 Gotthard Meinel, Ulrich Schumacher (Hrsg.)
**Flächenutzungsmonitoring II
Konzepte – Indikatoren – Statistik**
Dresden 2010 (48,- EUR)
- 51 Georg Schiller
Kostenbewertung der Anpassung zentraler Abwasserentsorgungssysteme bei Bevölkerungsrückgang
Dresden 2010 (45,80 EUR)
- 50 Stefanie Rößler
Freiräume in schrumpfenden Städten – Chancen und Grenzen der Freiraumplanung im Stadtumbau
Dresden 2010
- 49 Christiane Westphal
Dichte und Schrumpfung – Kriterien zur Bestimmung angemessener Dichten in Wohnquartieren schrumpfender Städte aus Sicht der stadttechnischen Infrastruktur
Dresden 2008 (19,90 EUR)
- 48 Robert Knippschild
Grenzüberschreitende Kooperation: Gestaltung und Management von Kooperationsprozessen in der Raumentwicklung im deutsch-polnisch-tschechischen Grenzraum
Dresden 2008 (16,- EUR)
- 47 Günter Arlt, Jörg Hennersdorf, Iris Lehmann, Nguyen Xuan Thinh
Auswirkungen städtischer Nutzungsstrukturen auf Grünflächen und Grünvolumen
Dresden 2005 (11,- EUR)
- 46 Thorsten Wiechmann, Peter Wirth (Hrsg.)
Ökologischer Umbau in Städten und Regionen
Dresden 2005 (9,- EUR)
- 45 Thorsten Wiechmann, Sabine v. Löwis, Johann Kaether (Hrsg.)
Das Modellvorhaben „Regionen der Zukunft“ Erfahrungen und Schlussfolgerungen für eine nachhaltige Regionalentwicklung in Deutschland
Dresden 2004 (12,- EUR)
- 44 Robert Knippschild, Jana Liebe
Umweltorientiertes Regionalmanagement in Grenzräumen
Dresden 2004 (10,- EUR)

Bestellung von Publikationen:

IÖR Schriften bis Band 49

Leibniz-Institut für ökologische Raumentwicklung e. V., Weberplatz 1, 01217 Dresden
Sieglinde Sauer, E-Mail: s.sauer@ioer.de

IÖR Schriften ab Band 50

Rhombos-Verlag Berlin, Fachverlag für Forschung, Wissenschaft und Politik www.rhombos.de bzw.
über den Buchhandel

Der Demographische Wandel stellt insbesondere die dünn besiedelten, peripheren Räume vor große Herausforderungen. Es besteht die Befürchtung einer Abwärtsspirale aus Bevölkerungsrückgang und Alterung, Verschlechterung der Infrastrukturausstattung und der Erwerbsmöglichkeiten sowie weiterer Abwanderung. Häufig werden Schlagworte wie „Rückzug aus der Fläche“, „Entleerung“ und „Wüstung“ genannt. Die Regionalpolitik eröffnet Handlungsmöglichkeiten zur Reaktion auf diese Entwicklungen. Wie reagieren nun die regionalen Akteure in dünn besiedelten, peripheren Räumen auf den Demographischen Wandel und warum wählen sie gerade diese Reaktionsweisen. Die Reaktion der Regionalpolitik spiegelt sich dabei nicht nur in den inhaltlichen Handlungsansätzen, sondern auch in den zu Grunde liegenden raumstrukturellen Leitbildern, den beteiligten Akteuren, den Interaktionsformen zwischen diesen und den verwendeten Planungsmodellen wider.

Um die Forschungsfrage zu beantworten, werden in diesem Buch neben der Aufarbeitung des Forschungsstandes eigene empirische Ergebnisse des Autors präsentiert. Zunächst wird eine deutschlandweite Befragung von Vertretern der Landkreise und regionalen Entwicklungsinitiativen des untersuchten Raumtyps vorgestellt. Im zweiten Schritt werden die Initiative Rodachtal, der Landkreis Stendal und die Regionalentwicklung Ostprignitz-Ruppin als Fallstudien vertieft behandelt. Abschließend leitet der Autor Schlussfolgerungen für die theoretische Diskussion und die regionalpolitische Praxis ab.

Sparsely populated, peripheral areas are particularly affected by demographic changes. Regional policy offers a framework for reacting to the resulting challenges. The research question is: how does regional policy in sparsely populated, peripheral areas react to the challenges of demographic change and why do these reactions come about? To answer the research question, this book presents empirical findings of the current practice in Germany. The evidence stems from a survey and three case studies.