Berlin-Institut für Bevölkerung und Entwicklung

STIFTUNG SCHLOSS ETTERSBURG
GESTALTUNG DES DEMOGRAFISCHEN WANDELS

Die Zukunft der Dörfer

Zwischen Stabilität und demografischem Niedergang

+++ zwei Drittel aller ländlichen Gemeinden verlieren Bevölkerung +++ Dörfer in ihrer Existenz bedroht +++ steigende Kosten und sinkende Ei
ndflucht beschleunigt sich +++ zu wenig Arbeit auf dem Lande +++ kritische Entwicklung in Ostdeutschland +++ ungleiche Lebensverhältniss

9 WAS TUN? Handlungsvorschläge für eine Zukunft des ländlichen Raumes

Ehrlich mit den Bürgern umgehen

Noch immer gibt es die Tendenz, die Bürger ländlicher Regionen über die Konsequenzen des demografischen Wandels im Unklaren zu lassen. Die Lokalpolitik und die Verwaltungen informieren häufig unzureichend über schon erlittene und zu erwartende Bevölkerungsverluste, über die Bedeutung dieser Entwicklung für die Dorfgemeinschaft und für das Leben im Alter. Gerade der Einfluss des Bevölkerungsrückgangs auf die Immobilienpreise wird gerne verschwiegen. Nötig ist jedoch Offenheit den Bürgern gegenüber, damit die Betroffenen wichtige Entscheidungen in Sachen Lebensplanung, wie etwa über einen möglichen Umzug in eine Region mit besserer Infrastruktur, rechtzeitig treffen können.

Regionale Ungleichheit akzeptieren

Angesichts des weit verbreiteten Bevölkerungsrückgangs in ländlichen Gebieten verstärken sich regionale Unterschiede. Die im Grundgesetz angemahnten „gleichwertigen Lebensverhältnisse“ lassen sich deshalb immer schwieriger gewährleisten. Die zu Zeiten des Wachstums verständliche Vision von Gleichwertigkeit sollte deshalb durch ein Zukunftskonzept ersetzt werden, das den regional höchst unterschiedlichen Rahmenbedingungen und Entwicklungen Rechnung trägt. Dies ist zum einen erforderlich, weil das Einhalten flächendeckend gleicher Standards die finanziellen Mittel von Bund, Land und Kommunen zunehmend übersteigt. Zum anderen rauben gesetzliche Vorgaben, wenn sie die speziellen Bedingungen schrumpfender ländlicher Räume nicht berücksichtigen, den Kommunen weitgehend die Handlungsautonomie, weil sie deren finanziellen Rahmen sprengen.

Gesetzliche Vorgaben vereinfachen und infrastrukturelle Standards anpassen

In den Gemeinden des ländlichen Raumes treiben sich überlagernde Instanzen von Land, Bund und Europäischer Union die Kosten der öffentlichen Infrastruktur mit extern festgelegten Standards in die Höhe. Diese sind jedoch eher auf Wachstum ausgerichtet und auf urbane Räume zugeschnitten. Bei Einwohnerrückgang hingegen verursachen sie hohe Kosten für die Kommunen. Diesen ist es nicht möglich, die gesetzlichen Vorgaben nach ihren spezifischen Bedürfnissen auszulegen.

Kostentreibende Vorschriften verstecken sich in einer Fülle von Regelungen, die in ihrer Masse den Kommunen und Bürgern in ländlichen Gemeinden das Leben schwer machen. Ein Beispiel dafür ist die Abwassereigenkontrollverordnung des Landes Hessen, welche besonders den Kommunen mit großen Leitungslängen bei dünner Besiedelung hohe Kosten aufbürdet. Zwar existieren bereits Gremien, in denen Ministerien mit Städten und Gemeinden über die Abschaffung unnötiger Vorgaben beraten. Die Ergebnisse sind bisher jedoch äußerst dürftig. Der Mut ist offenbar noch nicht groß genug, um wirklich weitreichende Vereinfachungen zu erwirken. Das grundsätzliche Problem zu hoher Standards lässt sich nicht durch vorübergehende Förderprogramme lösen. Diese überbrücken lediglich Finanzierungslücken, ändern aber nichts Grundsätzliches an dem Missverhältnis zwischen gesetzlichen Anforderungen und der finanziellen Leistungsfähigkeit der Kommunen. Die eingesetzten Förderprogramme sollten vielmehr konsequent daraufhin geprüft werden, ob sie überhaupt einen positiven Effekt auf die Lebensbedingungen im ländlichen Raum haben, ob sie lediglich das Einhalten überhöhter Standards ermöglichen oder ob sie eine reine Co-Finanzierung der kommunalen Haushalte darstellen.

Siedlungsstruktur und zu versorgende Fläche beim kommunalen Finanzausgleich berücksichtigen

Während sich die Qualität der Infrastruktur im ländlichen Raum wie auch deren Kosten in den vergangenen Jahrzehnten an jene der städtischen Räume angeglichen haben, findet dies in den finanziellen Ausgleichssystemen keine Berücksichtigung. So erfolgt der kommunale Finanzausgleich nur nach der Zahl der Einwohner in einer Gemeinde. Die Besiedelungsdichte und damit die Fläche, in der bestimmte Standards mit diesen Mitteln aufrechterhalten werden müssen, werden nicht berücksichtigt. Dies sollte jedoch geschehen, um Kommunen und Bürger bei der Finanzierung der hohen Pro-Kopf-Kosten ihrer Infrastruktur in der Fläche zu unterstützen.

Aktives Flächenmanagement betreiben

Jede Gemeinde sollte ein detailliertes Gesamtkonzept zur Flächenentwicklung und zur Infrastrukturausstattung im gesamten Gemeindegebiet entwickeln, spezifiziert für sämtliche eingemeindeten Ortsteile und alle kleinen Dörfer. Dabei muss die Verdichtung der Besiedelung in zukunftsfähigen Kleinstädten, größeren Dörfern oder an Standorten, die eine günstige Entwicklung aufweisen, Vorrang vor Zersiedelung haben. Genehmigungen für Neubau in Außensiedlungen und kleinen Dörfern in Schrumpfungsgebieten sollten nicht mehr erteilt werden.

Entscheidungen nach dem Zukunftspotenzial der Dörfer treffen

Anhaltspunkte für die Bewertung der Zukunftsfähigkeit kleiner Dörfer und Ortsteile sollten Kriterien wie die der vorliegenden Studie sein: die Ortsgröße einschließlich der dort verfügbaren Infrastruktureinrichtungen, die verkehrstechnische Anbindung an wichtige urbane Zentren, der Zustand der Bausubstanz und die Entwicklung von Bevölkerungszahl und Altersstruktur. Schließlich ist auch die Vitalität des lokalen bürgerschaftlichen Lebens von Bedeutung. Entscheidungen, wo Investitionen zum Dorfumbau oder zur Dorferneuerung getätigt werden und wo keine Investitionen mehr erfolgen, keine Baugenehmigungen erteilt oder Dorfrückbau betrieben wird, sollten sich nach diesen Kriterien richten. Ausschlaggebend für die Akzeptanz und Umsetzbarkeit solcher Entscheidungen ist auf der einen Seite ihre Ableitung aus überörtlichen Konzepten der Regionalentwicklung. Auf der anderen Seite sollten solche Beschlüsse von gewählten, lokalen Volksvertretern getroffen werden, die dafür um Unterstützung bei ihren Wählern werben müssen. Direktive Vorgaben der Landesplanung sind dabei häufig kontraproduktiv.

Großgemeinden bilden und mit mehr Handlungsspielräumen versehen

Eine kleinteilige kommunale Struktur von bevölkerungsarmen Gemeinden, die kaum handlungsfähig und deshalb vom Kreis, vom Land und von Förderprogrammen abhängig sind, erschwert die Anpassung an die Bevölkerungsentwicklung. Dies trifft insbesondere für Thüringen zu, das in Deutschland zu den Bundesländern mit den kleinsten Gemeinden gehört. Kleine Gemeinden konkurrieren um finanzielle Zuwendungen und bilden eine Lobby für eine Verteilung von Fördermitteln „mit der Gießkanne“, unabhängig vom eigenen Entwicklungspotenzial. Gleichzeitig schwindet die Verantwortlichkeit für die eigene Entwicklung, weil die Schuld für kritische Entscheidungen und knappe Mittel immer den übergeordneten Instanzen zugeschrieben werden kann.

Hier ist eine Bildung vor Großgemeinden empfehlenswert, die jedoch gleichzeitig mehr Entscheidungsbefugnisse und mehr finanziellen Spielraum erhalten müssen. Die Großgemeinden sollten dann selbst die Entscheidungen darüber treffen, wo innerhalb ihrer Grenzen Infrastruktur vorgehalten, wo Baugenehmigungen erteilt und wo nicht mehr investiert wird. Diese Verantwortung erleichtert eine Konzentration von Investitionen auf zukunftsfähige Dörfer und Projekte, wobei gleichzeitig das Mitspracherecht der Bürger vor Ort und deren Vertreter in der Großgemeinde gestärkt wird.

Ländlichen Regionen Handlungsautonomie gewähren

Viele Entscheidungen und Investitionen im ländlichen Raum gehen selbst über den Fokus von Großgemeinden hinaus, weil sie ganze Regionen betreffen. Über die ländlichen Regionen ergießt sich eine Vielzahl von Programmen unterschiedlichster Geldgeber zur Förderung von Bildung, Wirtschaft, Arbeitsmarkt, Kultur oder von Bauprojekten. Diese Programme sind in der Regel nicht aufeinander abgestimmt, sie treffen nicht überall auf einen realen Bedarf, sind bürokratisch, und die Bedingungen für die Verwendung der Gelder werden von außen diktiert.

Diese Mittel sollten in Regionalkontingenten gebündelt werden – in finanziellen Budgets, die den Regionen ohne detaillierte Zweckbindung zur Verfügung stehen. Über die Verwendung der Mittel sollte ein Beirat entscheiden, in dem neben Vertretern der Gemeinden auch Vertreter der Bürgergesellschaft sitzen. Voraussetzung für die Bereitstellung eines solchen Regionalkontingents sollte die Vorlage eines realistischen und zukunftsfähigen Gesamtkonzepts zur Entwicklung der Region sein, in dem sich die Gemeinden bereits über die künftige Siedlungs- und Versorgungsstruktur des Gebietes geeinigt haben. Auf diese Weise können übergeordnete Infrastrukturen wie Schulen, der öffentliche Nahverkehr oder Gesundheitszentren interkommunal geplant werden.

Gegen die Verunstaltung von Dörfern vorgehen

Leer stehende oder gar verfallene Gebäude entwerten das Ortsbild vieler Dörfer im ländlichen Raum. Manche Eigentümer leben nicht vor Ort und bleiben untätig, weil ihnen die Mittel für die Renovierung fehlen oder weil der Verkauf der Immobilie finanziell unattraktiv ist. Zwar existieren in den Bauordnungen der Länder in der Regel Vorschriften, die eine „Verunstaltung“ des Ortsbildes verbieten, diese kommen jedoch nur zur Anwendung, um etwa den Neubau ungewollter Gebäude oder das Anbringen von Werbung zu verhindern.

Zum Erhalt der Attraktivität kleiner Dörfer, aber auch von Städten im ländlichen Raum sollte das Verunstaltungsverbot auch auf längerfristig leer stehende und beschädigte

Gebäude, sogenannte Schrottimmobilien, angewendet werden. Damit könnte der Gesetzgeber die Eigentümer dazu veranlassen, die Gebäude in einen normalen Zustand zu versetzen, sie abzureißen oder, sofern die erforderlichen Mittel fehlen, an die Kommune abzutreten.

Wegzüge aus verfallenden Dörfern unterstützen

In manchen Dörfern werden in absehbarer Zeit nur noch wenige hochbetagte Bewohner zurückbleiben. Eines Tages werden diese Menschen ihre Bedürfnisse nach medizinischer Versorgung, sozialen Kontakten, Mobilität und Versorgung aufgrund körperlicher und finanzieller Einschränkungen nicht mehr befriedigen können. Es sollten Programme entwickelt werden, die umzugswillige Menschen finanziell dabei unterstützen, ihren Wohnort rechtzeitig in stadtnähere und/oder infrastrukturell besser versorgte Gebiete zu verlegen.

Fonds für Rückbau von Dörfern einrichten

In Zukunft werden in peripheren ländlichen Gebieten immer mehr Wohnhäuser, Wirtschaftsgebäude und irgendwann ganze Dörfer leer stehen. Diese Gebäude werden vermutlich nie wieder genutzt, und ihre Eigentümer verfügen kaum über ausreichende Mittel, um sie abzureißen. Hier könnte ein Fonds gegründet werden, der den Rückbau solcher Gebäude und die Rückgabe der Flächen an die Natur finanziert. Mit ähnlichen Mitteln sind im Rahmen des „Stadtumbaus Ost“ seit der Wende Hundertausende von Wohnungen, vorwiegend obsolet gewordene Plattenbauten, abgerissen worden. So wurden zwar Wohnungsbauunternehmen entlastet, doch private Immobilienbesitzer konnten keinerlei Unterstützung erwarten.

Selbstverantwortungsräume zulassen

In Einzugsgebieten zentraler Orte wird auch künftig eine Daseinsvorsorge von hohem Standard verfügbar bleiben. Neben diesen „Garantiegebieten“ wären sogenannte Selbstverantwortungsräume[52] denkbar, in denen bestimmte Versorgungsstandards (etwa die rasche Erreichbarkeit eines Arztes oder einer Schule) nicht mehr in gewohntem Umfang aufrechterhalten werden. Menschen, die in diesen Regionen wohnen, müssten sich mit diesen geringeren Standards abfinden oder umziehen. Zugleich können solche Räume aber auch neue Nutzer, sogenannte Raumpioniere, anziehen, die gerade diesen größeren Freiraum suchen und für sich zu nutzen wissen.

Kreative Ideen ermöglichen – die „Macher“ fördern

Im entlegenen ländlichen Raum werden sich in Zukunft nur jene Dörfer stabilisieren, in denen eine aktive Bürgerschaft für attraktive Lebensbedingungen sorgt. Wo kein Gemeinschaftsgefühl entsteht, wo keine Innovation stattfindet, wird der demografische Niedergang nicht aufzuhalten sein. Bürgerschaftliches Engagement kann bei geringen Kosten erheblich zur Daseinsvorsorge beitragen und den sozialen Zusammenhalt stärken. Dennoch scheitern gute Ideen häufig, weil geringe Geldbeträge fehlen oder die Beantragung von Fördermitteln zu aufwändig ist. Der ländliche Raum braucht jedoch niedrigschwellige und unbürokratische Fördermöglichkeiten, sowohl als „Risikokapital“ für innovative Ideen, wie auch als dauerhafte Unterstützung bürgerschaftlichen Engagements zur Daseinsvorsorge der verbleibenden Bevölkerung. Entstehen könnten auf diese Weise soziale Innovationen, welche die Lebensqualität der Bürger vor Ort erheblich verbessern können. Das Berlin-Institut für Bevölkerung und Entwicklung schlägt darüber hinaus die Errichtung einer „Stiftung Ländlicher Raum“ vor.[53] Diese könnte sowohl staatliche Mittel als auch Mittel privater Stiftungen bündeln, um kreative Ideen „von unten“ zu fördern, statt sie „von oben“ vorzugeben. Generell wäre es sinnvoll, einen bestimmten Prozentsatz sämtlicher Förderprogramme für den ländlichen Raum in eine solche Stiftung zu leiten.

Energiewende für die wirtschaftliche Erneuerung des ländlichen Raumes nutzen

Die Nutzung von Biomasse, Erdwärme, Wind- und Sonnenenergie bietet heute Möglichkeiten, die Wertschöpfung im ländlichen Raum auf eine neue Basis zu stellen. Nur dort gibt es die notwendigen Flächen, um regenerative Energien in großem Umfang zu nutzen. Diese Modelle sind auch global gefragt, nicht nur in den Industrienationen und Schwellenländern, sondern vor allem in Entwicklungsländern, die überhaupt erst eine eigene Energieversorgung für den ländlichen Raum aufbauen müssen. Die ländlichen Gebiete können so zu einem Zukunftslabor werden, dessen wirtschaftliche Basis die Entwicklung zukunfts- und exportfähiger Modelle einer nachhaltigen Energieversorgung ist.