

APuZ

Aus Politik und Zeitgeschichte

21–22/2006 · 22. Mai 2006



Kommunen im Wandel

Ulrich Sarcinelli · Jochen Stopper

Demographischer Wandel und Kommunalpolitik

Kerstin Schmidt · Carsten Große Starmann

Kommunen im demographischen Wandel

Marc Bose · Peter Wirth

Gesund schrumpfen oder Ausbluten?

Stephan Beetz

Ländliche Politik im demographischen Wandel

Norbert Kersting

Interkommunale Kooperation oder Wettbewerb?

Editorial

In Deutschland leben derzeit 82 Millionen Menschen; nach Prognosen des Statistischen Bundesamtes werden es im Jahr 2050 nur noch gut 75 Millionen sein. Die Hälfte der Bevölkerung wird dann älter als 48, ein Drittel 60 Jahre alt oder älter sein. Die Gesellschaft schrumpft und altert gleichermaßen: Die Lebenserwartung der Menschen nimmt stetig zu, gleichzeitig werden immer weniger Kinder geboren. Immer weniger junge Frauen und Männer entscheiden sich dafür, eine Familie zu gründen.

Aufgrund dieser Entwicklung ist mit gravierenden sozialen, politischen und ökonomischen Auswirkungen auf die Kommunen zu rechnen, die davon allerdings sehr unterschiedlich betroffen sein werden. Neben stark schrumpfenden Gemeinwesen wird es Stagnations- und Wachstumsräume geben. Viele Kommunen und Regionen – nicht nur in Deutschland – sehen sich schon seit längerer Zeit mit demographischer Schrumpfung und deren Folgen konfrontiert. Und das Problem konzentriert sich keineswegs nur auf Ostdeutschland, wenngleich die Lage dort besonders dramatisch ist.

Die von der Wissenschaft prognostizierte demographische Entwicklung schlägt sich bislang nur unzureichend in der Kommunalpolitik nieder. Sie liegt zumeist außerhalb des Zeithorizontes der in Wahlperioden agierenden verantwortlichen Politikerinnen und Politiker. So wird vielfach unter Missachtung der künftigen demographischen Rahmenbedingungen weiterhin einseitig auf Wachstum gesetzt. Kommunen, die sich – wie beispielsweise Johanngeorgenstadt im Erzgebirge – schon lange auf dem Schrumpfungspfad befinden, gehen indes andere Wege. Ihre Strategien könnten Modellcharakter für die Stadt- und Regionalplanung haben.

Katharina Belwe

Gesund- schrumpfen oder Ausbluten?

Johanngeorgenstadt schrumpft. 1990 hatte die Kleinstadt im Erzgebirge an der tschechischen Grenze 9 000 Einwohner. Ende 2004 waren es nur noch 5 600. Johanngeorgenstadt schrumpft also sehr schnell: Während der Freistaat Sachsen im selben Zeitraum nur 10 Prozent seiner Einwohner verloren hat, waren es in der ehemaligen Bergbaustadt 39 Prozent! Eine selbst erstellte

Prognose geht von einer weiteren Abnahme auf 3 800 Einwohner bis zum Jahr 2016 aus. Damit gehört die Region Johanngeorgenstadt zu den Extremschrumpfungsgebieten in Ostdeutschland.

Während Wissenschaft und Politik die Folgen des „demographischen Wandels“ erst seit Ende der neunziger Jahre offen

diskutiert haben, war in Johanngeorgenstadt und den umgebenden Gemeinden bereits Mitte der neunziger Jahre klar, dass es abwärts gehen würde, und zwar nicht nur mit der Einwohnerzahl. In anderen Regionen wurde zu dieser Zeit noch eine politische Diskussion darüber geführt, ob es legitim sei, leerstehende Gebäude abzureißen; in der Johanngeorgenstädter Region war der Abriss bereits in vollem Gange. Ein stagnierender Fremdenverkehr, der Zusammenbruch der größten Industriebetriebe und das Ausbleiben von Investoren runden das Bild von der schrumpfenden Region ab.

Die sächsische Landesplanung reagierte seinerzeit rasch auf das heranreifende Problem. Zunächst erstellte man mit staatlicher

Abbildung: Zentrales Erzgebirge um Johanngeorgenstadt



Quelle: Leibniz-Institut für ökologische Raumentwicklung e.V. Dresden (IÖR).

Förderung ein städtebauliches Entwicklungskonzept für Johanngeorgenstadt. Als klar wurde, dass dessen Umsetzung durch die im Zuge des Bergbaus entstandenen Umweltschäden nicht möglich sein würde, setzte sich die sächsische Landesplanung erfolgreich dafür ein, das Bundesmodellvorhaben „Sanierungs- und Entwicklungsgebiete“ in der Region um Johanngeorgenstadt durchzuführen mit dem Ziel, die Entwicklungshindernisse zu überwinden und damit die Grundlage für eine nachhaltige Entwicklung zu schaffen.¹ Bedingung war seinerzeit, dass sich die Städte und Gemeinden um Johanngeorgenstadt zu einem Kooperationsverbund zusammenschlossen. Dieser hat bis heute Bestand und firmiert unter dem Namen Zentrales Erzgebirge um Johanngeorgenstadt. Als dieses erste gemeinsame Vorhaben zu Tage brachte, dass die Region mit der Lösung der Probleme überfordert wäre, wurde ein weiteres Modellprojekt mit dem Namen „Umbau von Siedlungsstrukturen unter Schrumpfungsbedingungen“ initiiert, das 2005 abgeschlossen wurde.² Mit den Forschungsarbeiten waren erste Umsetzungsschritte verbunden. Obwohl das Problem auch dadurch nicht gelöst

¹ Gefördert durch das Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung. Zu den Ergebnissen siehe Bernhard Müller/Jörg Rathmann/Peter Wirth, Sanierungs- und Entwicklungsgebiet. Modellvorhaben in einer ehemaligen Uranbergbauregion, Berlin 2000.

² Gefördert durch das Bundesministerium für Bildung und Forschung (BMBF). Zu den Ergebnissen siehe Peter Wirth/Marc Bose (Hrsg.), Schrumpfung an der Peripherie. Ein Modellvorhaben und was Kommunen daraus lernen können, München 2006.

werden konnte, gibt es nun relativ klare Zielvorstellungen für das gemeinsame Handeln der Kommunen, die in einer so genannten Integrierten Regionalen Anpassungsstrategie (INRAS) dargelegt sind. Probleme, Handlungsoptionen und Entwicklungsschwerpunkte des Zentralen Erzgebirges werden im Weiteren dargestellt.

Johanngeorgenstadt – Sonderfall oder Spitze des Eisberges?

Zwischen 1946 und 1958 baute die Sowjetisch-Deutsche Aktiengesellschaft (SDAG) Wismut in Johanngeorgenstadt und Umgebung Uranerz ab. Die Einwohnerzahl der Stadt wuchs von 6 600 (1946) auf ca. 40 000 (1953); sie sank jedoch bis 1960 wieder auf 10 600. In reichlich einem Jahrzehnt war die Lagerstätte weitgehend erschöpft; die Region ist in dieser Zeit jedoch völlig neu strukturiert worden: Die Altstadt musste wegen Bergschäden zum großen Teil abgerissen werden. Um die ehemalige Stadt herum waren Wohnsiedlungen, Erzaufbereitungsanlagen und Verladestellen, ein Großkrankenhaus, Kulturhäuser und Versorgungseinrichtungen entstanden. Nach dem Ende des Bergbaus wurde zentralstaatlich gesteuert saniert, umgebaut und umgenutzt. Als Ersatz für den Bergbau entstanden mehrere große „Volkseigene Betriebe“, Wohnquartiere der Bergarbeiter wandelten sich zu Kinderferienlagern und Ferienheimen von Betrieben und Institutionen aus der ganzen DDR. So konnte auch die „großformatige“ Infrastruktur weitgehend erhalten werden. Mit der politischen Wende 1989/90 brach jedoch fast alles zusammen.

Zu Beginn der staatlichen Intervention in der Mitte der neunziger Jahre war zunächst davon ausgegangen worden, bei Johanngeorgenstadt handele es sich um einen Sonderfall. Der frühe Uranbergbau habe Probleme singulären Charakters erzeugt, die über den Weg „besondere staatlicher Fürsorge“ gelöst werden könnten: durch die nachholende Sanierung radiologischer Altlasten, den Abriss alter Industrieanlagen und Wismut-Wohnsiedlungen, den Rückbau überdimensionierter Infrastruktur. Heute – mit zehn Jahren Abstand – ist klar, dass es sich um die Spitze eines Eisberges handelte, dessen Ausmaße inzwischen sichtbar geworden sind. Johanngeorgenstadt erscheint nun eher als das Sinnbild

so genannter DDR-Entwicklungsstädte,¹³ die im Sozialismus strategische Aufgaben – etwa in der Grundstoff- und Schwerindustrie – übernehmen mussten und entsprechend als Produktions- und Wohnstandorte ausgebaut wurden. Nach dem Ende der DDR und deren wirtschaftlichen Autarkiebestrebungen ging der Entwicklungsimpuls verloren. Als weitere Beispiele für diesen Stadttyp lassen sich Weißwasser (37), Hoyerswerda (36), Eisenhüttenstadt (29) und Schwedt (29) anführen (in Klammern der relative Bevölkerungsrückgang 1990–2004 in Prozent). Mehrere der aufgezählten Städte scheinen sogar wieder auf ihre ursprüngliche Größe zurückzufallen, Johanngeorgenstadt liegt bereits darunter. In den Medien wird für dieses Phänomen gelegentlich der Begriff „Gesundshrumpfen“ verwendet.¹⁴ Doch wie gesund ist dieser Prozess für die betroffenen Kommunen?¹⁵

Die Folgen der Schrumpfung

Die unmittelbare Folge des Bevölkerungsrückganges ist *Wohnungsleerstand* – dieser beträgt im Zentralen Erzgebirge zurzeit fast 18 Prozent. Obwohl seit 1990 bereits 1 400 Wohnungen abgerissen wurden und weitere Rückbaumaßnahmen geplant sind, wird es zu keiner Entlastung des Wohnungsmarktes kommen. Denn die Anzahl der Haushalte wird in den nächsten Jahren noch schneller abnehmen als die der Wohnungen. Nach den berechneten Prognosen wird die Schere zwischen Angebot und Nachfrage bis 2016 deshalb noch weiter auseinanderklaffen als jetzt. Der Leerstand wird auf ca. 22 Prozent steigen.

Eine weitere Folge des demographischen Wandels ist neben dem Wohnungsleerstand die Unterauslastung der *sozialen Infrastruktur*. Das gravierendste Problem der Gemeinden des Zentralen Erzgebirges waren in den vergangenen Jahren die Schließungen von

¹³ Das sind Städte mit mindestens 70 Prozent DDR-Wohnungsbauanteil. Vgl. den Bericht der Kommission Wohnungswirtschaftlicher Strukturwandel in den neuen Bundesländern, Berlin 2000, S. 22.

¹⁴ Vgl. etwa Silvia Stengel, „Man kann sich auch gesund schrumpfen“, in: Sächsische Zeitung vom 28. 2. 2006, S. 3.

¹⁵ In das folgende Kapitel sind Ergebnisse von Forschungspartnern an der TU Dresden, am Umweltforschungszentrum Leipzig-Halle und am Finanzwirtschaftlichen Forschungsinstitut Köln eingeflossen.



Rückbau in Johanngeorgenstadt – bei hohem Leerstand unvermeidlich

Foto: IÖR.

Schulen, zu denen es aufgrund des Rückgangs der Schülerzahlen kam. Wegen der grenzwertigen Auslastung und der Prognosen stehen weitere Schließungen unmittelbar bevor. In der Region wird es künftig statt ehemals drei nur noch eine Mittelschule geben. Durch die Zentralisierung der Schullandschaft kommt es nicht nur zu einer Verschlechterung der wohnortnahen Bildungsangebote, auch die (vereins-)sportlichen und kulturellen Angebote einzelner Gemeinden sind davon betroffen.

Ein immer teurer werdender Bestandteil der Wohnkosten ist die so genannte „zweite Miete“ – die Mietnebenkosten. Ein wesentlicher Bestandteil der Nebenkosten sind *stadttechnische Versorgungsgebühren* für Gas, Strom, Fern-/Nahwärme und Trink-/Abwasser. Verschiedene Szenarien für Johanngeorgenstadt zeigen, dass es aufgrund des prognostizierten Bevölkerungsrückgangs bis 2016 zu einem deutlichen – unterschiedlich hoch ausfallenden – Anstieg der stadttechnischen Kosten kommen wird. Durch die Anpassung der stadttechnischen Leitungssysteme in Verbindung mit dem Gebäuderückbau kann dieser geringer ausfallen. Je nach Ausmaß und räumlicher Verteilung des Rückbaus ergeben sich bis 2016 stadttechnisch bedingte Gebührenerhöhungen von 14 bis 31 Prozent (inflationsbereinigt). Würde kein weiterer Rückbau erfolgen, stiegen die Kosten bis 2016 sogar um 38 Prozent. Insgesamt wird damit deutlich, dass unterschiedliche konzeptionelle Ansätze

(stadttechnisch oder städtebaulich optimiert) zu sehr unterschiedlichen Konsequenzen beim Rückbau der Stadttechnik und damit auch für den gesamten Siedlungsrückbau führen.

Bei anhaltendem Bevölkerungsrückgang mit der Intensität wie in Johanngeorgenstadt ist eine kompakte Stadtstruktur – soweit sie nach dem Bergbau überhaupt noch vorhanden war – nicht mehr haltbar. Ein im Rahmen des Projektes entwickeltes *städtebaulich-landschaftsplanerisches Konzept* sieht deshalb vor, Johanngeorgenstadt als dezentralisierte Stadt mit neun Siedlungskernen zu entwickeln. Stabile Siedlungsteile (Kerne mit wertvollen städtebaulichen Strukturen und geringem Leerstand) sollen ergänzt, instabile Siedlungsteile (Stadtgebiete mit Bedeutungs- und Funktionsverlust sowie hohem Leerstand) wie Bergarbeitersiedlungen der vierziger und fünfziger Jahre und später entstandene Plattenbausiedlungen schrittweise zurückgebaut werden.

Der demographische Wandel hat nicht nur Auswirkungen auf die physischen Strukturen, sondern auch auf die *Wahrnehmung der Region* durch Einwohner und Besucher. Das Außenimage von Johanngeorgenstadt ist durchaus positiv. Es wird durch eine schöne Landschaft und gute Wintersportmöglichkeiten geprägt – zwei Aspekte, die in der Wahrnehmung von Gästen dominieren. Eine völlig andere Ausprägung hat das Binnenimage. Die Einwohner Johanngeorgenstadts bewerten die wirtschaftlichen und städtebaulichen Probleme sehr hoch und die eigenen Perspektiven eher schlecht. Diese Art der Wahrnehmung wird als „Peripherisierung in den Köpfen“ interpretiert. Wie auch andere Untersuchungen zeigen, kann eine solche negative Selbstwahrnehmung die eigene Aktivität bremsen und dazu beitragen, dass sich lokale Akteure in ihr Schicksal fügen.¹⁶

Die *öffentlichen Finanzen* haben übergreifenden Einfluss auf alle Bereiche. Die Finanzierung von öffentlicher (sozialer wie auch stadttechnischer) Infrastruktur erzeugt unter Schrumpfungsbedingungen Kostenremanen-

¹⁶ Vgl. Karl-Dieter Keim, Peripherisierung in Brandenburg – Überzeugungssysteme und Diskurse in der Region, in: IRS Aktuell 41/Okt. 2003, S. 5–6.

zen¹⁷ und damit eine Pro-Kopf-Ausgabenerhöhung. Durch den fortschreitenden Leerstand von Wohnungen der Wohnungsgesellschaften kommt es zu zusätzlichen Kosten, die durch Einnahmen nicht gedeckt sind. Zurückgehende Mieteinnahmen stehen stagnierenden Betriebskosten gegenüber. Gleichzeitig drücken die Lasten der Altschulden sowie der Tilgung und Zinszahlung von Sanierungskrediten immer stärker auf die Wohnungsgesellschaften und die bürgenden Gemeindeverwaltungen. Insolvenzen stellen eine erhebliche Gefahr für den Wohnungsmarkt und die gesamte Siedlungsentwicklung dar. Ein integrierter Rückbau wird deshalb mit Blick auf Kosteneinsparpotenziale immer dringender, andererseits aber auch immer schwieriger, weil die Problemlücke erdrückend wirkt und zur Kapitulation der Akteure verleitet.

Insgesamt zeigt sich in Bezug auf die kommunale Finanzsituation zweierlei. Erstens: Je länger in Kommunen mit hoher Schuldenlast mit einer nachhaltigen Haushaltskonsolidierung gewartet wird, umso dramatischer reißen die Lücken im städtischen Haushalt auf. Zweitens: Es darf nicht übersehen werden, dass das Problem schrumpfender Gemeinden und ihrer Haushalte nicht ein einzelgemeindliches, sondern ein staatliches und raumordnerisches Gesamtproblem darstellt. Bestimmte Defizitprobleme werden nur mit Hilfe von Bund oder Land über den Finanzausgleich zu lösen sein.

Wie die aufgezählten Problemfelder zeigen, geht extremer Bevölkerungsrückgang, wie er im Modellgebiet vorzufinden ist, mit einer Fülle von Spätfolgen einher. Diese treten unvermittelt auf und überlagern sich. Weder die Kommunen noch der Staat waren bzw. sind darauf vorbereitet. Insofern verwundert es nicht, dass die Kommunalverwaltungen und die Kommunalpolitik der Lösung der Probleme hinterherlaufen.

Wenn sich niedrige Geburtenraten und Wanderungsverluste zu einem extremen Bevölkerungsrückgang addieren, wenn zudem junge und aktive Bevölkerungsgruppen bevorzugt abwandern, wenn städtebauliche Strukturen rasch zerfallen, Infrastrukturen

¹⁷ Trotz zurückgehender Nachfrage bleiben die Kosten gleich.

nicht mehr finanzierbar sind, Funktionen verloren gehen und negative individuelle Wahrnehmungen zur Passivität der Menschen führen, dann verdichten sich die Probleme in der Tat zu einer Gefahr des „Ausblutens“.

Welche Handlungsspielräume verbleiben den Schlüsselakteuren in den betroffenen Regionen, um diesem Trend gegenzusteuern? Als Ergebnis der Prozessbegleitung im Zentralen Erzgebirge um Johannegeorgenstadt sind diesbezüglich einige Ideen entwickelt worden, die abschließend dargestellt werden sollen. Zum einen geht es um die Abmilderung der Folgen des Bevölkerungsrückgangs durch interkommunale Kooperation; zum anderen wird gezeigt, wie Integrierte Regionale Anpassungsstrategien zur Orientierung in Schrumpfungsbereichen beitragen können.

Problemlösung durch Kooperation?

Bereits zu Beginn des Modellvorhabens „Umbau von Siedlungsstrukturen unter Schrumpfungsbereichen“ wurde auf Kooperation gesetzt. Dafür können im Nachhinein zwei Gründe angeführt werden. Erstens ist die interkommunale Kooperation in Deutschland ein vielfältig praktizierter und überwiegend gelobter Ansatz.¹⁸ Zweitens gab es in der Modellregion „Zentrales Erzgebirge“ bereits seit mehreren Jahren einen recht gut funktionierenden Kooperationsverbund.

Die themenbezogene Zusammenarbeit von Gemeinden verspricht einige Vorteile, die in der Regionalforschung häufig angeführt werden. Erstens geht es um Größenvorteile: Führen mehrere Partner ihre Ressourcen zusammen (Geld, Arbeitszeit, Planungs Kapazität . . .), so entsteht ein größeres Potenzial. Wenn zum Beispiel mehrere Kommunen gemeinsam ein touristisches Marketingkonzept in Auftrag geben, so kann dies umfangreicher ausfallen, als wenn jede Kommune für sich tätig würde. Zweitens können durch interkommunale Kooperation Synergien entstehen, die über Größenvorteile hinausgehen. In Bezug auf das bereits genannte Marketingkonzept könnte dieser Mehrwert darin bestehen, dass sich die einzelnen kommunalen Experten darauf einigen, ihre touristischen

¹⁸ Vgl. Christian Diller, Regionalentwicklung durch neue Kooperationen, in: STANDORT (Zeitschrift für Angewandte Geographie), 27 (2003) 2, S. 79–84.

Angebote zu vernetzen und gemeinsam zu vermarkten. Für den Touristen wird dadurch das Angebot breiter, übersichtlicher und sicherlich auch attraktiver. Ein dritter Effekt entsteht schließlich dadurch, dass dort, wo bislang einzelne Akteure nebeneinander agierten, nun ein stärkerer Akteur tätig ist und von außen vermutlich auch besser wahrgenommen wird. Nicht umsonst vermarkten sich Tourismusgemeinden in der Regel unter Dachmarken. Es lag nahe, diese Erfahrungen auch für die Bewältigung der Folgen des Bevölkerungsrückganges im Modellgebiet nutzbar zu machen, wobei an erster Stelle an die gemeinsame Betreibung kommunaler Infrastrukturen gedacht war.

Im Ergebnis der wissenschaftlichen Begleitforschung im Modellgebiet sind die Erwartungen an regionale Kooperation allerdings zu relativieren. Auf der einen Seite hat die interkommunale Kooperation gute Ergebnisse erbracht. Gleiche Betroffenheit erhöht ganz allgemein die Kompromissfähigkeit bei der Lösung von Problemen. Zum Beispiel ist es gelungen, bei der Sanierung der Umweltschäden und bei der Verbesserung der Erreichbarkeit der Region gegenüber dem Staat die eigene Position zu stärken. Ein staatliches Sanierungsprogramm und die höhere Einstufung eines Straßenprojektes im Bundesverkehrswegeplan sind die Ergebnisse. Es zeigt sich aber auch, dass gerade in Bezug auf Schrumpfungsthemen Verteilungskämpfe ein kooperatives Vorgehen verhindern können. Bei konkurrierenden Zielen der einzelnen Kommunen in existenziellen Fragen scheidet eine informelle Kooperation als Lösungsweg deshalb schlichtweg aus. Ein Beispiel hierfür war der Versuch der Partnerkommunen, ein gemeinsames Schulkonzept zu erstellen, um das dezentrale Schulnetz zu erhalten. Dieser Versuch ist gescheitert, weil sich mehrere Bürgermeister letztlich aus der Aktion mit dem Ziel zurückzogen, ihre eigenen Schulen zu retten. Es lässt sich daraus schlussfolgern, dass die Bestimmung der Kooperationsfelder sehr sorgfältig erfolgen sollte, um später kräftezehrende Grabenkämpfe zu vermeiden.

Der zuletzt geschilderte Fall weist auf eine weitere Problematik des Kooperationsansatzes im Untersuchungsraum hin. Der klassische deutsche Ansatz regionaler Kooperation beruht noch immer auf kommunalen Verbün-

den (Territorialprinzip). In der internationalen Debatte, die maßgeblich durch die britischen Erfahrungen geprägt wird, werden dagegen netzwerkartige Kooperationsstrukturen favorisiert, die auf funktionale Verflechtungen gerichtet und in die neben Kommunalverwaltung und Kommunalpolitik auch zivilgesellschaftliche Akteure eingebunden sind (Unternehmer, Interessenvertreter, Vereine). Dieser Ansatz, der auf die Verknüpfung der Handlungspotenziale von Akteuren aus unterschiedlichen Handlungskontexten setzt, wird als *Regional Governance* definiert.¹⁹ Ein Vorteil dieses Ansatzes besteht darin, dass auch bei Handlungsblockaden in der Kommunalpolitik regionale Ziele erreicht werden können.

Dass entsprechende Potenziale auch in Deutschland und speziell im hier betrachteten Gebiet existieren, verdeutlichen die verschiedenen Szenarien, die im Zentralen Erzgebirge angeregt wurden. Diese basierten auf Interviews, die 2004 mit regional bedeutsamen Akteuren aus dem Zentralen Erzgebirge um Johannegeorgenstadt geführt wurden.¹⁰ Sie zielten auf das Erfahrungswissen der Akteure hinsichtlich ihrer regionalen Netzwerke und ihrer Wahrnehmung zukünftiger Herausforderungen, strategisch wichtiger Vorhaben und notwendiger Veränderungsbedarfe in der regionalen Zusammenarbeit. Zwei Aspekte fielen dabei auf: Zum einen gibt es über die kommunalen Entscheidungsträger hinaus eine beachtliche Zahl weiterer Akteure, die klare Positionen zur Entwicklung der Region vertreten, bisher aber nur schwach in regionale Netzwerke eingebunden sind. Zum anderen gehen die Vorschläge deutlich über das hinaus, was kommunalpolitisch „verdaulich“ ist. Zum Beispiel wird eine viel stärkere Entwicklung der grenzübergreifenden Zusammenarbeit mit den tschechischen Nachbarn gefordert, als dies von den Kommunen derzeit erfolgt.

Interkommunale Kooperation in Regionen mit Bevölkerungsrückgang ist also ein insgesamt nützlicher Ansatz. Die Entfaltung seiner

¹⁹ Vgl. Louis Albrechts/Patsy Healey/Klaus R. Kunzmann, *Strategic Spatial Planning and Regional Governance in Europe*, in: *Journal of the American Planning Association*, 69 (2003) 2, S. 113–129.

¹⁰ Zur Szenarioplanung siehe Ingo Neumann (Hrsg.), *Szenarioplanung in Städten und Regionen*, Dresden 2004.

Potenziale ist an die Erfüllung zweier Voraussetzungen geknüpft: Die Kooperationsfelder müssen abgesteckt und das Akteursspektrum muss themenbezogen gestaltet werden. So gilt es etwa, die privaten Anbieter von Dienstleistungen ebenso in den Diskussionsprozess einzubeziehen wie die Wohnungsunternehmen, Vermieter und regionalen Versorgungsunternehmen.

Integrierte Regionale Anpassungsstrategien

Kooperation bedarf einer inhaltlichen und kommunalpolitischen Orientierung. Unter diesem Aspekt wurden Ziele, Handlungsprinzipien, Handlungsfelder und Schlüsselprojekte der Zusammenarbeit im Untersuchungsraum in einer Integrierten Regionalen Anpassungsstrategie (INRAS) dargelegt.

Die INRAS wird hier verstanden als ein informelles Instrument der Regionalentwicklung, als 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.

Eine grundsätzliche Anforderung an eine INRAS ist die Verknüpfung von Anpassung und Entwicklung. Wie die Erfahrungen aus der bisherigen Tätigkeit im Zentralen Erzgebirge zeigen, ist eine „reine“ Anpassungsstrategie, die sich ausschließlich auf die Bevölkerungsprognose, die daraus resultierenden Zwänge für die Kommunen und den Rückbau kommunaler und sozialer Substanz stützt, politisch kaum vermittelbar. Vielmehr müssen gleichzeitig Optionen aufgezeigt werden, wie der Region neue Impulse vermittelt werden können, die mittel- bis langfristig zur Verbesserung der Situation beitragen.

Es geht also darum, ein überzeugendes Zukunftsbild der Region zu entwerfen. In diesem Sinne ist der demographische Wandel auch als Chance zu begreifen, etwa für den ökologischen Umbau von Stadtteilen mit einer schlechten Lebensqualität. Deshalb sind jene gut beraten, die in ihrer Region demographische Prozesse öffentlich diskutieren und positive und negative Wirkungen gegenüberstellen.

Schließlich können regionale Anpassungsstrategien nur dann erfolgreich sein, wenn die regionalen Initiativen mit staatlichen Anreizen verknüpft werden. Ein Beispiel dafür ist die bereits praktizierte Förderung im Rahmen des Programms „Stadtumbau Ost“, das vorsieht, dass Fördermaßnahmen auf der Grundlage vorher erstellter Integrierter Stadtentwicklungskonzepte durchgeführt werden.

Anknüpfend an die bisher angestellten Überlegungen wird deshalb im Zentralen Erzgebirge ein Konzept favorisiert, das auf der engen Verzahnung von Anpassungs- und Entwicklungsaspekten beruht. Der erste Teil ist auf die Bewältigung der Folgen des Bevölkerungsrückgangs gerichtet und somit stärker reaktiv (s. die *Tabelle*, Schlüsselprojekte 1 bis 4); der zweite zielt auf die Verbesserung der Rahmenbedingungen und die Beseitigung struktureller Ursachen für die Schrumpfung und setzt auf die aktive Rolle der Akteure (Schlüsselprojekte 5 und 6). Die *Tabelle* gibt einen Überblick über die Handlungsfelder, Ziel- und Schlüsselprojekte.¹¹

Die Komplexität der Probleme und der Umfang der zu lösenden Aufgaben im Modellgebiet schließen eine schnelle und kurzfristige Problemlösung aus. Deshalb ist es erforderlich, den dargestellten Handlungsansatz zu strukturieren. Die kooperierenden Kommunen stützen sich dabei auf drei Prinzipien:

1. **Beschränkung auf Kernfragen:** Trotz der Vielzahl von Problemen und Handlungsbedarfen beschränken sich die kooperierenden Kommunen auf wenige Schlüsselprojekte, um die Kräfte zu bündeln und auf das Wesentliche zu konzentrieren.
2. **Schrittweises Vorgehen:** Da die Umsetzung der Projektziele erhebliche Veränderungen des Status quo, insbesondere von institutionellen Strukturen erfordert, soll die Umsetzung der Schlüsselprojekte in mehreren Schritten geplant werden.
3. **Institutionalisierung der Zusammenarbeit (Projektmanagement):** Die kooperierenden Kommunen streben an, das vorhandene Projektbüro über die Laufzeit des staatlich geför-

¹¹ Die ausführliche INRAS ist unter www.ioer.de/johanngeorgenstadt (dann: Ergebnisse, Abschlusskonferenz) abrufbar.

Tabelle: Übersicht über Handlungsfelder, Ziele und Schlüsselprojekte der Integrierten Regionalen Anpassungsstrategie im Zentralen Erzgebirge

Handlungsfelder	Wohnungswirtschaft/ Rückbau Betreibung von Infra- strukturen	Siedlungsent- wicklung und Rückbau	Tourismus- marketing	Grenzüber- greifende Kooperation
Ziele	Gemeinsame Unterhaltung sozialer Infrastrukturen und abgestimmter Rückbau von Wohnungen sowie stadttechnischer Infrastruktur	Interkommunale Planung der Neuausweisung und des Rückbaus von Siedlungsflächen unter Berücksichtigung des demographischen Wandels	Entwicklung zur Kompetenzregion für Sport, Erholung und Gesundheit	Intensivierung der deutsch-tschechischen Zusammenarbeit
Schlüsselprojekte	1. Stadtregionaler Umbau 2. Integrierte Rückbaustrategie 3. Erhaltung von Schulnetzen	4. Regionales Flächenentwicklungskonzept (ReFEK)	5. Regionales & grenzübergreifendes Tourismusmarketing	6. Deutsch-tschechische Kooperationsinitiative

Quelle: Eigene Zusammenstellung.

derten Vorhabens hinaus gemeinsam zu betreiben. Dafür soll ein Finanzierungskonzept erstellt werden.

Fazit und Perspektiven

Nicht nur Johanngeorgenstadt schrumpft. Auch Halle an der Saale hat seit der politischen Wende 90 000 Einwohner verloren. „Die graue Diva legt sich ein grünes Kleid an“, lautet eine der jüngsten Schlagzeilen in den Medien.¹² Dem massiven Leerstand begegnen die Stadtplaner von Halle mit einem Mix aus rigorosem Rückbau und Wohnumfeldgestaltung (zum Beispiel Anwohnergärten). In der Tat ist unter Stadt- und Raumplanern eine Diskussion im Gange, in der neben den Risiken des Bevölkerungsrückgangs auch offensichtliche Chancen hervorgehoben werden. Diese könnten etwa darin bestehen, in dicht besiedelten Stadtteilen neue Freiräume zu schaffen, den Siedlungsdruck auf empfindliche Naturräume zu mindern oder allgemein den Flächenverbrauch für bauliche Zwecke zu senken. Es leuchtet ein, dass sich durch solche Optionen positive Effekte für großstädtische Agglomerationen erzielen lassen.

¹² Birgit Grimm in: Sächsische Zeitung vom 28. 2. 2006, S. 3.

Für Extremschrumpfungsbereiche vom Typ Johanngeorgenstadt trifft dies aber nicht zu. In solchen geht es schlichtweg um das weitere Funktionieren kommunaler Gemeinwesen. Wie die Befunde zeigen, geht ein derart schneller Bevölkerungsrückgang mit Funktionsverlusten und einer Verschlechterung der Lebensbedingungen der verbleibenden Einwohner einher.

In jedem Fall kommt es für die betroffenen Städte darauf an, sich der Herausforderung zu stellen. Interkommunale Kooperation – dies hat der Bericht gezeigt – ist ein probates Mittel, reicht aber allein nicht aus, um die Folgen der Schrumpfung zu bewältigen. Es bedarf weiterführender Lösungen: Neue Organisationsformen müssen erprobt werden, beispielsweise bei den Wohnungsgesellschaften. Betreibermodelle sind zu modifizieren, zum Beispiel in der stadttechnischen Versorgung. Es gilt, Alternativen zu prüfen, etwa bei der Energieversorgung. Rückbau ist unvermeidlich, aber er bedarf der Steuerung. Die Ressorts der Stadtverwaltungen müssen ihre Planungen untereinander abstimmen. Es geht darum, öffentliche und private Dienstleistungsangebote zu koordinieren. Die Ziele der Kommunen sind mit den Richtlinien der staatlichen Behörden abzugleichen. Die Bevölkerung muss stärker in die Debatte um den demographischen Wandel einbezogen werden. Wo Kooperation scheitert, sind Gemeindezusammenschlüsse möglicherweise der Rettungsanker. Der Staat hat bei der Konsolidierung schrumpfender Regionen eine wichtige Funktion. Über den Finanzausgleich kann er Nachteile in Teilräumen ausgleichen.

Der entscheidende Punkt ist also, dass sich die Schlüsselakteure aktiv dem Problem der Schrumpfung stellen und Strategien entwickeln, um dem Ausbluten der Region entgegenzuwirken. Wo dies gelingt – hier sind als gute Beispiele die im selben Landkreis wie Johanngeorgenstadt gelegene Gemeinde Bad Schlema (bis 1990 Uranbergbau) sowie die ehemalige Steinkohlenstadt Oelsnitz im Erzgebirge zu nennen –, kann der Schrumpfungsprozess gebremst und eine neue Zukunftsperspektive geschaffen werden.