

---

Arbeitsgruppe

# „Regionen im demografischen Wandel stärken – Lebensqualität in Stadt und Land fördern“

Vorsitz: Dr. Barbara Hendricks, Bundesministerin für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit, Alexander Dobrindt, Bundesminister für Verkehr und digitale Infrastruktur und Christian Schmidt, Bundesminister für Ernährung und Landwirtschaft  
Ko-Vorsitz: Stephan Kolling, Staatssekretär im Ministerium für Soziales, Gesundheit, Frauen und Familie des Saarlandes



„Vielfalt der Regionen – Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse sichern.“

## 1. HINTERGRUND UND THEMENSTELLUNG

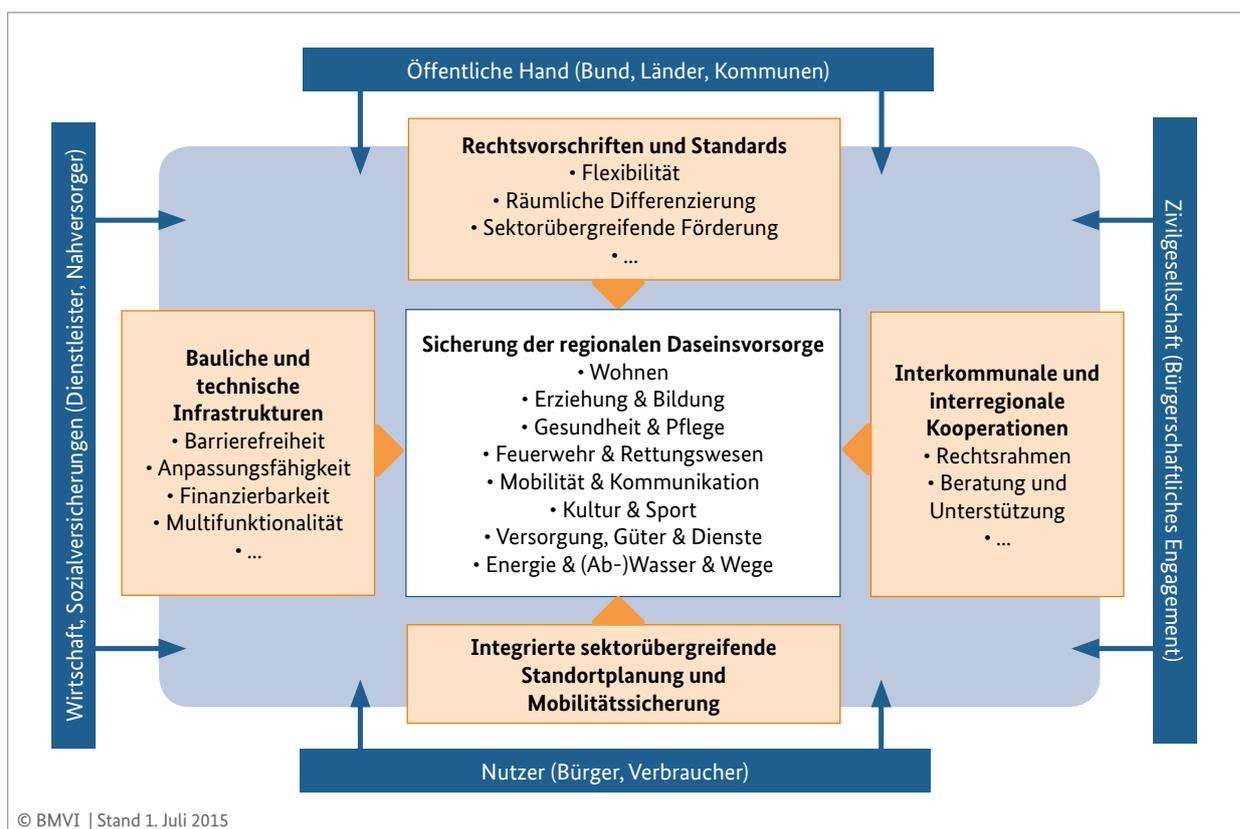
Die demografische Entwicklung wirkt sich in Deutschland regional sehr unterschiedlich aus. Immer mehr Regionen sehen sich von ihren Auswirkungen betroffen – die neuen Länder aufgrund der Entwicklungen nach 1990 schon früher und intensiver. Damit besteht die Gefahr weiter zunehmender Disparitäten zwischen Regionen und innerhalb von Regionen. So bleiben die Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse und der Arbeitsbedingungen in allen Regionen sowie die Sicherung einer hohen Lebensqualität in Stadt und Land das erklärte Ziel der Politik.

Zum einen gibt es Probleme der Auslastung und Wirtschaftlichkeit von baulichen und technischen Infrastrukturen und es verändert sich mit der Struktur der Bevölkerung die Nachfrage nach Einrichtungen der sozialen Infrastruktur. Regionen mit starkem Bevölkerungsrückgang und fortschreitender Alterung sind daher besonders gefordert, wollen sie als Wohn-, Arbeits- und Erholungsraum attraktiv bleiben. Zum anderen gehören auch Bevölkerungswachstum, Veränderungen der Bevölkerungsstruktur, Verstädterung und internationale Zuwanderung

zum demografischen Wandel. Die hiervon besonders betroffenen Regionen benötigen die notwendigen Handlungsspielräume, um den damit verbundenen Fragen wie Wohnraumknappheit in Ballungsräumen, bezahlbares Wohnen, soziale Entmischungs- und Verdrängungstendenzen, Integrationsleistungen sowie Kapazitätsprobleme der Infrastruktur frühzeitig begegnen zu können. Dieses Thema wurde von der Arbeitsgruppe bisher ausgeklammert.

Die Arbeitsgruppe hatte zum zweiten Demografie Gipfel am 14. Mai 2013 fachübergreifende Empfehlungen zur Stärkung von Regionen im demografischen Wandel formuliert und eine Methodik vorgelegt, mit der die regionalen Auswirkungen des demografischen Wandels auf die Daseinsvorsorge und die Wirtschaftskraft gemessen werden können. Zusätzlich wird der Bedarf an Integrationsleistungen infolge von Zuwanderungen ausgewiesen. Methodik, kartografische Darstellungen sowie Regionsprofile für alle Landkreise und kreisfreien Städte finden sich auf dem Demografieportal des Bundes und der Länder unter [www.demografie-portal.de/Karte](http://www.demografie-portal.de/Karte).

Seit dem letzten Demografie Gipfel stand das Thema **Sicherung der Daseinsvorsorge** im Mittelpunkt. Themenrahmen und Aufgabenstellung der Arbeitsgruppe lassen sich im folgenden Schaubild zusammenfassen:



## 2. ERGEBNISSE UND HANDLUNGSEMPFEHLUNGEN

Die Gewährleistung gleichwertiger Lebensverhältnisse in allen Teilräumen der Bundesrepublik erfordert eine angemessene Grundversorgung mit den wesentlichen Dienstleistungen und Gütern der Daseinsvorsorge. Sie müssen in erreichbarer Nähe und zu sozial akzeptablen Preisen zugänglich sein. Aus Sicht der Arbeitsgruppe gehören u. a. zur Grundversorgung:

- Wohnen,
- Erziehung und Bildung,
- Gesundheit und Pflege,
- Sicherheit (Feuerwehr, Rettungswesen, Polizei),
- Erreichbarkeit durch Mobilität (u. a. ÖPNV) und Kommunikation (u. a. Breitbandinfrastruktur),
- Kultur und Sport,
- Versorgung mit Gütern und Dienstleistungen des täglichen Bedarfs (u. a. Lebensmittel, Post- und Finanzdienste, öffentliche Verwaltung),
- technische Infrastruktur (Wasser, Abwasser, Energie, Straßen und Wege).

Aufgrund der demografischen Entwicklung kommt es in einzelnen Bereichen der Daseinsvorsorge zu veränderten Anforderungen, die flexible Regelungen und regional angepasste Lösungen erfordern. Dazu bedarf es eines Rechtsrahmens, der neue bzw. angepasste Versorgungsmodelle und Dienstleistungsstrukturen vor Ort zulässt. Häufig wird die These vertreten, dass gesetzliche Vorgaben und Standards die Realisierung neuer flexibler Lösungsansätze in der Daseinsvorsorge behindern. Die Arbeitsgruppe hat Fachgesetze, Verwaltungsrichtlinien sowie Planungs- und Förderinstrumente daraufhin analysiert, ob dies zutrifft. Der Fokus lag dabei auf den Bereichen Kindertagesstätten, Schulen, Feuerwehr, Rettungswesen, Gesundheitswesen, Mobilität/Öffentlicher Personennahverkehr (ÖPNV) sowie auf übergreifenden Aspekten der nachhaltigen Raum- und Siedlungsentwicklung. Fragen der inhaltlichen Qualität (wie z. B. pädagogische Konzepte in Kitas und Schulen), zu Bau-, Brandschutz- und Unfallverhütungsvorschriften sowie zu technischen Aspekten der leitungsgebundenen Infrastruktur wurden dabei nicht behandelt.

Darüber hinaus stellt die Arbeitsgruppe fest, dass interkommunale Zusammenarbeit vielfältige Chancen bei der Sicherung der Daseinsvorsorge bietet. Sie wird schon jetzt mit einem breiten rechtlichen Instrumentarium unterstützt.

Auch bürgerschaftliches Engagement kann – ergänzend – zur Sicherung der Daseinsvorsorge und zur Stärkung der regionalen Identität und Teilhabe beitragen. Viele Bürgerinnen und Bürger sind dazu bereit und gestalten das örtliche Gemeinwesen aktiv mit.

Um es vorwegzunehmen: Weder gibt es „einfache Antworten“ noch können einzelne Maßnahmen die Daseinsvorsorge sichern. Schrumpfs-, Stabilisierungs- und Wachstumsregionen weisen deutlich unterschiedliche Bedarfe auf. Aus Sicht der Arbeitsgruppe ergeben sich folgende übergreifende Handlungsempfehlungen zur Unterstützung der Regionen bei der Sicherung der Daseinsvorsorge:

### 2.1 Spielräume in Fachgesetzen für flexible Formen der Versorgung nutzen

Es gibt keine generellen Hinweise darauf, dass die gesetzliche Ebene eine Realisierung neuer, flexibler Lösungsansätze verhindert. Gesetzlich eingeräumte Flexibilität darf allerdings im Verwaltungshandeln (z. B. bei Genehmigung oder Förderung) nicht unangemessen eingeschränkt oder untersagt werden. Wichtig ist, dass die Handlungs- und Ermessensspielräume auf den verschiedenen Ebenen auch ausgeschöpft bzw. nicht zu eng ausgelegt werden. Zudem sollten gerade in den vom demografischen Wandel besonders betroffenen Regionen integrierte und flexible Ansätze vor Ort Koordinationsprobleme sektoralen Planens, Förderns und Handelns überwinden helfen. Allerdings steht das Spektrum flexibler Formen der Versorgung nicht in allen Ländern in vergleichbarer Weise zur Verfügung. Daher sollten diese prüfen, welche erprobten und bewährten Lösungsansätze aus anderen Ländern aufgegriffen werden können.

### 2.2 Flexible Formen der Versorgung nicht durch Zweckbindungen in untergesetzlichen Vorschriften einschränken

Der Sektorbezug von untergesetzlichen Regelungen wie z. B. Förder- und Ausstattungsrichtlinien für Investitionen in die öffentliche Infrastruktur (wie Kitas oder Schulen) beschränkt den Nutzungszweck in der Regel auf den Rechtsrahmen und die Zuständigkeit des Fördermittelgebers. Das lässt andere öffentliche oder im öffentlichen Interesse liegende Nutzungsmöglichkeiten meist nicht zu. Dies kann dazu führen, dass eine fachlich notwendige Investition mangels langfristiger Tragfähigkeit für den singulären Nutzungszweck unterbleibt und das Daseinsvorsorge-niveau sinkt. Oder die Investition wird zwar

getätigt, aber die langfristige Fördermittelbindungsfrist schließt eine spätere andere Nutzung aus. Untergesetzliche Regelungen sollten entsprechend angepasst werden.

### 2.3 Daseinsvorsorge sektorübergreifend langfristig sowie flexibel planen, fördern und nutzen

Nicht nur die Vorschriften zur Daseinsvorsorge, auch Planungen und deren Umsetzung sollten zukünftig stärker sektorübergreifend ausgerichtet und hinreichend flexibel sein. Neben langfristigen und möglichst kleinräumigen Vorausberechnungen der Bevölkerungsentwicklung und Folgekostenabschätzungen sind barrierearme und multifunktionale (Ergänzungs- bzw. Nach-)Nutzungskonzepte sinnvoll. Sie sollten auf kommunaler Ebene beim (Um-)Bau von Einrichtungen und Infrastrukturen der Daseinsvorsorge berücksichtigt und seitens der Fördermittelgeber unterstützt werden.

Bund und Länder sollten prüfen, wie sie mit ihren Förderprogrammen sektorübergreifende Investitionen in die Daseinsvorsorge unterstützen können (z. B. durch Vorliegen integrierter Konzepte als Fördervoraussetzung und durch Förderinstrumente, die eine integrierte Verwendung der Mittel zulassen). Zudem sollten die Kommunen, soweit nicht schon vorhanden, durch eine ressortübergreifende Förderberatung unterstützt werden.

### 2.4 Strategische Konzepte und räumliche Planungen langfristig und flexibel anlegen

Zur Sicherung einer angemessenen Versorgungsqualität bedarf es insbesondere auf regionaler und örtlicher Ebene verstärkt der Verständigung, wo im Zuge der Bevölkerungsentwicklung Schrumpfung, Stabilisierung oder Wachstum begleitet werden müssen, wo eine Konzentration von Infrastrukturen erforderlich ist und wo welcher Umbau (Auf- oder Rückbau, Umstrukturierung) der Infrastrukturen vorzunehmen ist.

Im Hinblick auf die konkrete Weiterentwicklung spricht sich die Arbeitsgruppe dafür aus,

- die Stadt-Umland-Beziehungen auszubauen, z. B. durch Stadt-Umland-Konzepte für Regionen mit engen strukturellen und funktionalen Verflechtungen (gegebenenfalls als Fördervoraussetzung auf Landesebene) oder durch Verstärkung des strategischen „Regionsumbaus“,

- eine differenziertere Raum-/Regionalentwicklung unter stärkerer Berücksichtigung demografischer Belange zu verfolgen,
- ein aktives Flächenmanagement zu befördern, z. B. durch Brachflächen- bzw. Leerstandskataster (gegebenenfalls Förderung durch Landesebene), durch Erprobung neuer Fördermöglichkeiten, wie kommunal verwalteter Entwicklungsfonds, oder durch Gestaltung von Grün- und Freiflächen im Rahmen von Um- und Rückbauprozessen,
- die regionale Attraktivität zu erhöhen, indem die Anpassung an den demografischen Wandel durch Maßnahmen flankiert wird, die die Region als Lebens-, Wirtschafts-, Kultur- und Naturraum nach innen und außen stärken.

### 2.5 Wohnen, öffentliche Gebäude und Infrastruktur barrierearm und nachhaltig gestalten

Der Wohnraum und der öffentliche Raum sollten alters- bzw. generationengerecht sowie multifunktional und barrierearm gestaltet werden. Nötig ist die Förderung attraktiver neuer Wohnformen insbesondere im Bestand. Dabei sind die finanzielle Tragfähigkeit von Infrastrukturen und die Nachhaltigkeit der Maßnahmen (z. B. Nutzungsflexibilität, Energieeffizienz, Widerstandsfähigkeit gegen die Folgen des Klimawandels) zu berücksichtigen. Es wird angeregt, die einschlägigen Förderprogramme miteinander zu kombinieren bzw. besser aufeinander abzustimmen.

In den Zuzugsregionen müssen die Anstrengungen zur Schaffung von preisgünstigem Mietwohnungsbau verstärkt werden, um bereits bestehenden Wohnungsmarktanspannungen entgegenzuwirken. Dies wird durch den aktuellen Zustrom an Flüchtlingen unterstrichen.

### 2.6 Interkommunale Zusammenarbeit hilft Daseinsvorsorge gemeinsam sichern

Interkommunale Zusammenarbeit ist ein zentrales Konzept für die Sicherung der Daseinsvorsorge. Sie kann einen wichtigen Beitrag zur Sicherung einer langfristig tragfähigen, wirtschaftlichen und ortsnahe Versorgung der Menschen und für einen effizienten Einsatz öffentlicher Mittel leisten.

Die Arbeitsgruppe sieht jedoch noch weitere Potenziale für interkommunale Zusammenarbeit und spricht sich dafür aus, die rechtlichen und finanziellen Rahmenbedingungen weiterzuentwickeln, indem

- interkommunale Zusammenarbeit von einer Umsatzbesteuerung umfassend freigestellt wird,
- geprüft wird, wie im Rahmen einer Arbeitnehmerüberlassung mit (dauerhaften) Personalgestellungen bei Aufgabenverlagerungen und Zusammenarbeit der öffentlichen Verwaltungen zu verfahren ist,
- die Landesgesetze zur interkommunalen Zusammenarbeit weiterentwickelt werden, indem interkommunale Zusammenarbeit z. B. auch für sachlich und örtlich begrenzte Teile einer Aufgabe, für die verwaltungsinterne Zusammenarbeit, für eine stufenübergreifende Zusammenarbeit zwischen Gemeinde- und Kreisebene sowie in einer kommunalen Anstalt des öffentlichen Rechts zugelassen wird,
- die Fachgesetze die Sicherung der Daseinsvorsorge mit vielfältigen Möglichkeiten für interkommunale Zusammenarbeit unterstützen, und indem
- die Einrichtung von Kompetenz- bzw. Beratungszentren und finanzielle Anreize (wie Bonusregelungen oder eine Priorisierung von Projekten der interkommunalen Zusammenarbeit) im Rahmen bestehender und weiterer Programme und Fachgesetze zur Daseinsvorsorge mit möglichst zusätzlichen finanziellen Mitteln geprüft werden.

Dies kann aber nicht die angemessene Finanzausstattung der Kommunen für ihre Aufgabenerledigung ersetzen.

## 2.7 Bürgerschaftliches Engagement trägt zur Sicherung der Daseinsvorsorge bei

Frauen und Männer unterschiedlichen Alters engagieren sich schon heute bei der Sicherung der Daseinsvorsorge in nahezu allen Lebensbereichen. Es gilt, die unersetzlichen Potenziale von bürgerschaftlichem Engagement bei der Gestaltung des demografischen Wandels zu entwickeln und zu fördern.

Folgende Aspekte sind in diesem Zusammenhang zu beachten:

- Das in der Bevölkerung bestehende große Potenzial, sich ehrenamtlich für das Gemeinwesen zu engagieren, gilt es zielgerichtet zu gewinnen. Dabei sind wichtige Zielgruppen, wie z. B. Kinder und Jugendliche, die

„jungen Alten“, Frauen und Mädchen oder Menschen mit Migrationshintergrund, in ihren jeweiligen Lebenszusammenhängen anzusprechen.

- Auch in vom demografischen Wandel besonders betroffenen Regionen ist die Bereitschaft für bürgerschaftliches Engagement stark ausgeprägt und trägt zu Identität und Zusammenhalt der örtlichen Gemeinschaft bei. Aus historischen Gründen bedarf die Unterstützung bürgerschaftlichen Engagements in den neuen Ländern zusätzlicher Bemühungen.
- Es ist wichtig, dass alle maßgeblichen Akteure auf lokaler Ebene intensiv kooperieren und ihre Kräfte organisationsübergreifend in Netzwerken bündeln. Die Einbeziehung von Bürgerinnen und Bürgern sollte bei allen örtlichen Entwicklungs- und Gestaltungsprozessen zentrales Anliegen sein und in Förderprogrammen berücksichtigt werden. Dabei sind administrative Hürden gering zu halten bzw. zu vermeiden.
- Die Rolle des Staates besteht weiterhin darin, stabile Rahmenbedingungen zur Entfaltung bürgerschaftlichen Engagements zu schaffen sowie den Auf- und Ausbau von Unterstützungsstrukturen zu fördern.
- Die Unterstützung des bürgerschaftlichen Engagements in den Kommunen sollte zur „Chefsache“ werden. Insbesondere sind Maßnahmen zu ergreifen, die helfen, das auf bürgerschaftliches Engagement aufbauende System des Brand- und Katastrophenschutzes zu sichern.

## 2.8 Mobilität sichert Erreichbarkeit von Einrichtungen der Daseinsvorsorge

Mit dem zunehmenden Anteil älterer Menschen und anderen, regional unterschiedlichen demografischen Entwicklungen (z. B. Veränderung der Schülerzahlen) wird sich die Nachfrage nach Mobilität ändern. Damit wird ein angepasstes, barrierearmes Mobilitätsangebot zum Schlüsselfaktor bei der Sicherung der Daseinsvorsorge.

Bund und Länder sollten in rechtlicher und in finanzieller Hinsicht prüfen, wie sie die regionalen Aufgabenträger und Mobilitätsanbieter bei der Sicherung der Mobilität wirksam unterstützen können. Aus Sicht der Arbeitsgruppe sollten die Herausforderungen der jeweiligen demografischen Situation der Regionen (z. B. Altenquotient und Bevölkerungsdichte in der Region, Bedarf an nachfrageorientierten flexiblen Mobilitätsangeboten) bei der ÖPNV-Förderung berücksichtigt werden.

Das Personenbeförderungsgesetz hat seit Januar 2013 die Einsatzmöglichkeit flexibler Bedienformen erheblich

erweitert und deren Genehmigungsfähigkeit wesentlich erleichtert. Flexible Bedienformen können nunmehr auch ohne zeitliche Beschränkung und auch mit Abweichungen von der Linien-, Fahrplan- und Haltestellengebundenheit genehmigt werden. „Klassischer“ Linienverkehr und flexible Bedienformen sind damit nach geltender Rechtslage gleichermaßen genehmigungsfähig. Die Länder sollten gleichwohl prüfen, inwieweit Unsicherheiten über den Umfang der neuen Möglichkeiten bei den Genehmigungsbehörden bestehen. Zudem sollten sie prüfen, ob landesrechtliche Vorschriften, etwa aufgrund eines zu engen ÖPNV-Begriffs, einer Förderung flexibler Bedienformen – zumindest teilweise – entgegenstehen.

Ferner sollten Bund und Länder die erforderlichen Regelungen prüfen, damit weitere Akteure wie Behinderten- oder Krankenfahrdienste oder Wohlfahrtsverbände, die häufig über „zeitweise ungenutzte Beförderungskapazitäten“ verfügen, mit ihrem Fuhrpark zu bestimmten Zeiten in ein regionales Mobilitätsangebot eingebunden werden können, wo mangels anderer gewerblicher Angebote Bedarf besteht.

## 2.9 Leistungsfähige Breitbandinfrastruktur wird zu einem Schlüsselfaktor der Daseinsvorsorge

Zur Gewährleistung der Daseinsvorsorge ist der flächendeckende Breitbandausbau unerlässlich („kommunikative Daseinsvorsorge“). Die Bundesregierung strebt bis 2018 eine flächendeckende digitale Infrastruktur mit mindestens 50 Mbit/s an. Neben Investitionen der Netzbetreiber in die Erneuerung und den Ausbau der Netze allein im Jahr 2015 in Höhe von insgesamt 8 Mrd. Euro stellt der Bund in den kommenden Jahren ca. 2 Mrd. Euro für den Ausbau hochleistungsfähiger Breitbandnetze zur Verfügung. Die Länder und viele kommunale Akteure engagieren sich ebenfalls mit einer Vielzahl von Aktivitäten.

## 2.10 Experimentierklauseln können Innovationen zur Sicherstellung der Daseinsvorsorge befördern und erleichtern

„Experimentierklauseln“ bieten einen rechtlichen Rahmen, um Innovationen im Bereich der Daseinsvorsorge unter Praxisbedingungen zu erproben. Ein kontinuierlicher Innovationsprozess wird in demografisch besonders betroffenen Regionen unverzichtbar. Die rechtlichen Rahmenbedingungen sollten dafür Vorsorge treffen und

die Genehmigungsanforderungen für Modellvorhaben niedrig halten. Ausnahmegenehmigungen sollten jedoch an klare Kriterien zur Evaluation und Bewertung des Erfolgs gebunden werden. Gleichzeitig ist wichtig, dass praxistaugliche neue Ansätze möglichst schnell in einen rechtlich abgesicherten Regelbetrieb überführt werden können. Aus Sicht der Arbeitsgruppe sollte daher die Aufnahme von „Experimentierklauseln“ in andere gesetzliche und untergesetzliche Regelungen zur Daseinsvorsorge nach dem Beispiel des Personenbeförderungsgesetzes geprüft werden.

Ein ausführliches Arbeitspapier mit Analysen und Empfehlungen zu spezifischen Aufgabenbereichen der Daseinsvorsorge findet sich unter: [www.demografie-portal.de/Arbeitspapier\\_Daseinsvorsorge\\_2015](http://www.demografie-portal.de/Arbeitspapier_Daseinsvorsorge_2015).