

Infrastrukturausstattung in den Dörfern der Verdichtungsräume und peripheren ländlichen Räume

David Braun, Dr. Angela Kunz, Fachbereich 3 – Agrarökonomie, Ländlicher Raum, Dresden

1 Hintergrund

Aus der demographischen sowie gesamtwirtschaftlichen Entwicklung ergeben sich zahlreiche Auswirkungen auf die Versorgung mit Infrastruktur. Vor allem kleinere Siedlungen sind von den Veränderungen, u. a. auf die technische Infrastruktur sowie verschiedene Versorgungseinrichtungen einschließlich der sozialen Infrastruktur, betroffen. Nach der Regionalisierten Bevölkerungsprognose von 2003¹ ist in einigen Regionen von Sachsen mit einem Bevölkerungsverlust von mehr als 20% bis zum Jahr 2020 zu rechnen. Der Handlungsdruck für eine Anpassung der Infrastrukturausstattung im ländlichen Raum ergibt sich nicht nur aus dem absoluten Bevölkerungsrückgang, sondern vor allem aus den Verschiebungen in der Altersstruktur. Zudem ist die räumliche Infrastrukturausstattung ein wichtiger Standortfaktor für die wirtschaftliche Entwicklung.

2 Ziel und Methodik der Studie

Der Freistaat Sachsen fördert seit 1991 im Rahmen der Dorfentwicklung mit Mitteln der EU, des Bundes und des Landes den Ausbau der Infrastruktur im ländlichen Raum. Aufgrund der Annahme, dass unterschiedliche Förderschwerpunkte, die Gemeindegebietsreform und weitere noch zu klärende Ursachen zu Ungleichgewichten in der Infrastrukturausstattung in den Dörfern geführt haben, wurde die Sächsische Landesanstalt für Landwirtschaft (LfL) vom Sächsischen Staatsministerium für Umwelt und Landwirtschaft (SMUL) mit einer Untersuchung beauftragt.

Auf Grundlage von Aussagen über den aktuellen Stand der Infrastrukturausstattung in Dörfern der verschiedenen Gebietskategorien (nach Landesentwicklungsplan 1994) und zu Auswirkungen der Bevölkerungsentwicklung auf den Infrastrukturbedarf soll eine Anpassung der Förderstrategie verbunden mit einer Effizienzsteigerung bei der Verwendung der Fördermittel erzielt werden

Zu diesem Zweck wurde im Auftrag der LfL von der Gesellschaft für Umweltplanung, ländliche Entwicklung und Projektmanagement mbH (GUP) eine Untersuchung in 42 Kommunen aus drei Landkreisen durchgeführt.

Für den Bereich der sozialen Infrastruktur wurde die Ausstattung der Kommunen mit Kinder- und Jugendeinrichtungen, die Schulversorgung, Versorgung mit öffentlichen Sportstätten und Bädern, die Seniorenversorgung sowie die Gesundheitsversorgung analysiert. Für den Bereich der technischen Infrastruktur wurde das Netz des öffentlichen Personennahverkehrs (ÖPNV), der Straßenbaubedarf, die Trinkwasserversorgung, die Abwasserentsorgung, die Abfallentsorgung sowie die Kommunikationsinfrastruktur der Kommunen untersucht. Die Wohnversorgung in den Kommunen wurde anhand des von den Kommunen geschätzten Leerstandes und des Bauzustandes bewertet. Zusätzlich erfolgte eine Einschätzung der kommunalen Finanzsituation.

Anschließend wurden durch die Landesanstalt aus den Ergebnissen Handlungsempfehlungen für eine Präzisierung der Förderstrategie abgeleitet.

Das Untersuchungsgebiet erstreckt sich auf die drei Landkreise Döbeln, Chemnitzer Land und Löbau-Zittau. Der Landkreis Döbeln wurde stellvertretend für einen „Ländlichen Raum ohne

Verdichtungsansätze“ und der Landkreis Löbau-Zittau für einen „Ländlichen Raum mit teilweisen Verdichtungsansätzen“ ausgewählt. Aus dem Landkreis Chemnitzer Land wurden Kommunen der Kategorien „Randzone des Verdichtungsraumes“ sowie „Verdichtungsraum“ untersucht. Die Datenerhebung erfolgte mit Hilfe von Checklisten überwiegend über die Landkreise.

3 Ausgewählte Ergebnisse

3.1 Bevölkerungsentwicklung

Bei einer Gegenüberstellung der durchschnittlichen Bevölkerungsentwicklung wurde deutlich, dass im Zeitraum 1991 bis 2002 in allen drei Landkreisen - allerdings unterschiedlich stark ausgeprägt - Bevölkerungsrückgang zu verzeichnen war. Der „Ländliche Raum mit teilweisen Verdichtungsansätzen“ (LK Löbau-Zittau) hatte im betrachteten Zeitraum den größten Bevölkerungsverlust hinzunehmen, gefolgt vom „Ländlichen Raum ohne Verdichtungsansätze“.

Tabelle 1: Strukturdaten nach Gebietskategorien

| Gebietskategorie | Bevölkerungsdichte [EW/km ²] per 01.01.2003 | Bevölkerungsentwicklung 1991 - 2002 [%] | Anteil der Einw. in Siedlungen < 500 EW [%] | Anteil der Einw. in ländlich geprägten Siedlungen [%]* |
|-------------------------------------------------|---------------------------------------------------------|-----------------------------------------|---------------------------------------------|--------------------------------------------------------|
| Ländlicher Raum ohne Verdichtungsansätze | 127 | -9,2 | 14,4 | 27,0 |
| Ländlicher Raum mit teilw. Verdichtungsansätzen | 278 | -13,0 | 3,5 | 36,0 |
| Randzone des Verdichtungsraumes | 168 | -2,8 | 15,1 | 75,0 |
| Verdichtungsraum | 593 | -5,9 | 1,0 | 9,8 |

* Gemeint sind damit die Siedlungen, welche nach der Richtlinie 53/00 des SMUL förderfähig sind.²

Aus Tabelle 1 wird auch ersichtlich, dass die ausgewählten Kommunen der Gebietskategorie „Randzone des Verdichtungsraumes“ nicht unbedingt für diese charakteristisch sind. Der hohe Anteil von Einwohnern in Siedlungen mit weniger als 500 Einwohnern sowie der sehr hohe Anteil der Einwohner in ländlich geprägten, und dementsprechend nach der „Richtlinie für die Förderung des ländlichen Raumes und der Dörfer im Freistaat Sachsen“ (53/00) des SMUL förderfähigen Siedlungen, lässt eher auf die Zuordnung zu einer Kategorie des „Ländlichen Raumes“ schließen. So ist es zu erklären, dass nach neuem Landesentwicklungsplanentwurf³ drei der vier untersuchten Kommunen dem „Ländlichen Raum im engeren Sinne“ zugeordnet sind.

3.2 Ausstattung mit Infrastruktureinrichtungen

Die Analyse der Ausstattung mit Kinder- und Jugendeinrichtungen ergab, dass sich die Mehrzahl der Kindertagesstätten, Schulhorte und Jugendclubs, unabhängig von der Zugehörigkeit zu einer Gebietskategorie, in Orten mit mehr als 2.000 Einwohnern befindet.

Tabelle 2: Vergleich der Infrastrukturausstattung in Siedlungen mit bis zu 500 Einwohnern und mit mehr als 2.000 Einwohnern

| Art der Infrastruktureinrichtung | Anzahl der Einrichtungen in Siedlungen mit bis zu 500 Einwohnern (1) | Anzahl der Einrichtungen in Siedlungen mit mehr als 2.000 Einwohnern (2) |
|------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------|
| Kinder- und Jugendeinrichtungen | | |
| Kindertagesstätte | 5 | 70 |
| Schulhort | 2 | 43 |
| Jugendclub | 7 | 35 |
| Schulversorgung | | |
| Grundschule | 1 | 41 |
| Mittelschule | 0 | 33 |
| Gymnasium | 0 | 11 |
| Seniorenversorgung | | |
| Alten- und Pflegeheimplätze | 0 | 1797 |
| Plätze betreutes Wohnen | 12 | 1246 |
| Gesundheitsversorgung | | |
| Krankenhaus | 0 | 8 |
| Allgemeinmediziner | 1 | 119 |
| Facharzt | 1 | 111 |
| Zahnarzt | 0 | 159 |
| Physiotherapie | 1 | 74 |
| Apotheke | 0 | 48 |
| weitere Versorgungseinrichtungen | | |
| Verkaufsstelle für Waren des täglichen Bedarfs | 5 | 28 |
| Bäcker | 7 | 28 |
| Fleischer | 2 | 28 |
| Gaststätte | 25 | 28 |
| Frisör | 2 | 28 |
| Tankstelle | 1 | 12 |
| Post | 0 | 28 |
| Bank/Sparkasse | 0 | 27 |

(1) Anzahl der untersuchten Siedlungen mit bis zu 500 Einwohnern: 110

(2) Anzahl der untersuchten Siedlungen mit mehr als 2.000 Einwohnern: 28

Eine Besonderheit stellt die gute Ausstattung mit Jugendclubs in „Kleinstsiedlungen“ (Siedlungen mit weniger als 500 Einwohnern) dar.

Auch die Ausstattung mit Schulen ist eher an die Größe der Siedlung als an eine Gebietskategorie gebunden. So befinden sich beispielsweise Gymnasien ausschließlich in Ortsteilen mit mehr als 2.000 Einwohnern.

Die Untersuchung der Ausstattung mit Öffentlichen Sportstätten ergab einen deutlich besseren Ausstattungsgrad des Verdichtungsraumes gegenüber den Siedlungen im Ländlichen Raum. Ein nicht unerheblicher Anteil der Einrichtungen ist zudem sanierungsbedürftig.

Ebenso wie die anderen sozialen Infrastruktureinrichtungen, konzentrieren sich Alten- und Pflegeheimplätze, sowie Gesundheitseinrichtungen und weitere Versorgungs- und Dienstleistungseinrichtungen zum größten Teil in Siedlungen mit mehr als 2.000 Einwohnern.

Somit ist in allen untersuchten Landkreisen ein Zusammenhang zwischen Siedlungsgröße und Ausstattung mit derartigen Einrichtungen nachweisbar.

Die Analyse der Versorgung mit Verkehrsinfrastruktur zeigt, dass mit zunehmender Verdichtung der Gebietskategorie auch die Anzahl der Busverbindungen pro Ortsteil steigt.

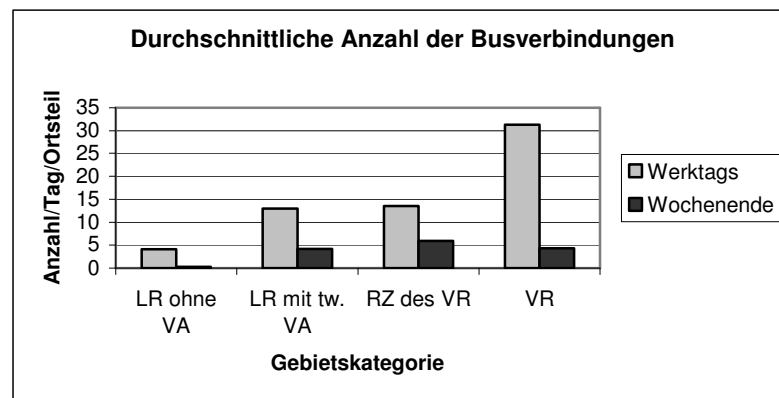


Abbildung 1: Durchschnittliche Anzahl der Busverbindungen in den untersuchten Kommunen [Stand 2003]

Abbildung 1 zeigt deutlich die geringe Anzahl an Verbindungen in allen untersuchten Siedlungen an den Wochenenden. Am schlechtesten mit ÖPNV versorgt ist der „Ländliche Raum ohne Verdichtungsansätze“. In dieser Gebietskategorie sind einige Siedlungen überhaupt nicht mit ÖPNV erschlossen. Dieses Ergebnis erscheint logisch, denn „bei den verschiedenen Fahrtzwecken hat der Schülerverkehr am ÖPNV in der Fläche den weitaus größten Anteil mit bis zu 80% der beförderten Personen“⁴.

GUP stellte bei ihrer Untersuchung fest, dass das geplante Investitionsvolumen für Straßenbau in Trägerschaft von Gemeinden und Landkreisen in den Kategorien des „Ländlichen Raumes“ um das Zehnfache höher ist als in den Kommunen des „Verdichtungsraumes“. Aus dem geplanten Investitionsvolumen kann jedoch nicht der tatsächliche Bedarf an Straßenbauinvestitionen abgeleitet werden. Dazu muss in den kleinen Siedlungen mit Hilfe einer speziellen Untersuchung der aktuelle Straßenausbaubedarf bzw. -sanierungsbedarf ermittelt werden.

Von den untersuchten Kommunen des „Ländlichen Raumes ohne Verdichtungsansätze“ und der „Randzone des Verdichtungsraumes“ hatte zum Zeitpunkt der Untersuchung lediglich jeweils eine Kommune eine beschlossene Straßenausbaubeitragssatzung, im „Ländlichen Raum mit teilweisen Verdichtungsansätzen“ waren es immerhin 36% der Kommunen. Im „Verdichtungsraum“ waren 93,4% aller Einwohner in Kommunen mit beschlossener Straßenausbaubeitragssatzung ansässig.

Für die Wasserver- und Abwasserentsorgung ergab die Untersuchung, dass die Kosten für die zentrale Trinkwasserversorgung bei gleichen Verbrauchsannahmen im „Ländlichen Raum mit teilweisen Verdichtungsansätzen“ am höchsten und im „Verdichtungsraum“ am niedrigsten sind. Die ungünstigste Situation bei der Abwasserentsorgung stellt sich im „Ländlichen Raum mit teilweisen Verdichtungsansätzen“ dar, wo lediglich 83,5% der Haushalte an die zentrale Abwasserversorgung angeschlossen sind. Entsprechend der Bevölkerungsprognose ist für die Zukunft von steigenden Pro-Kopf-Kosten für die Wasserver- und Abwasserentsorgung auszugehen.

Um den Handlungsbedarf besser abschätzen zu können, wurde durch die GUP auch die kommunale Finanzsituation näher beleuchtet. Dazu wurden die Pro-Kopf-Verschuldung und die Gemeindesteuereinnahmen nach Gebietskategorien verglichen.

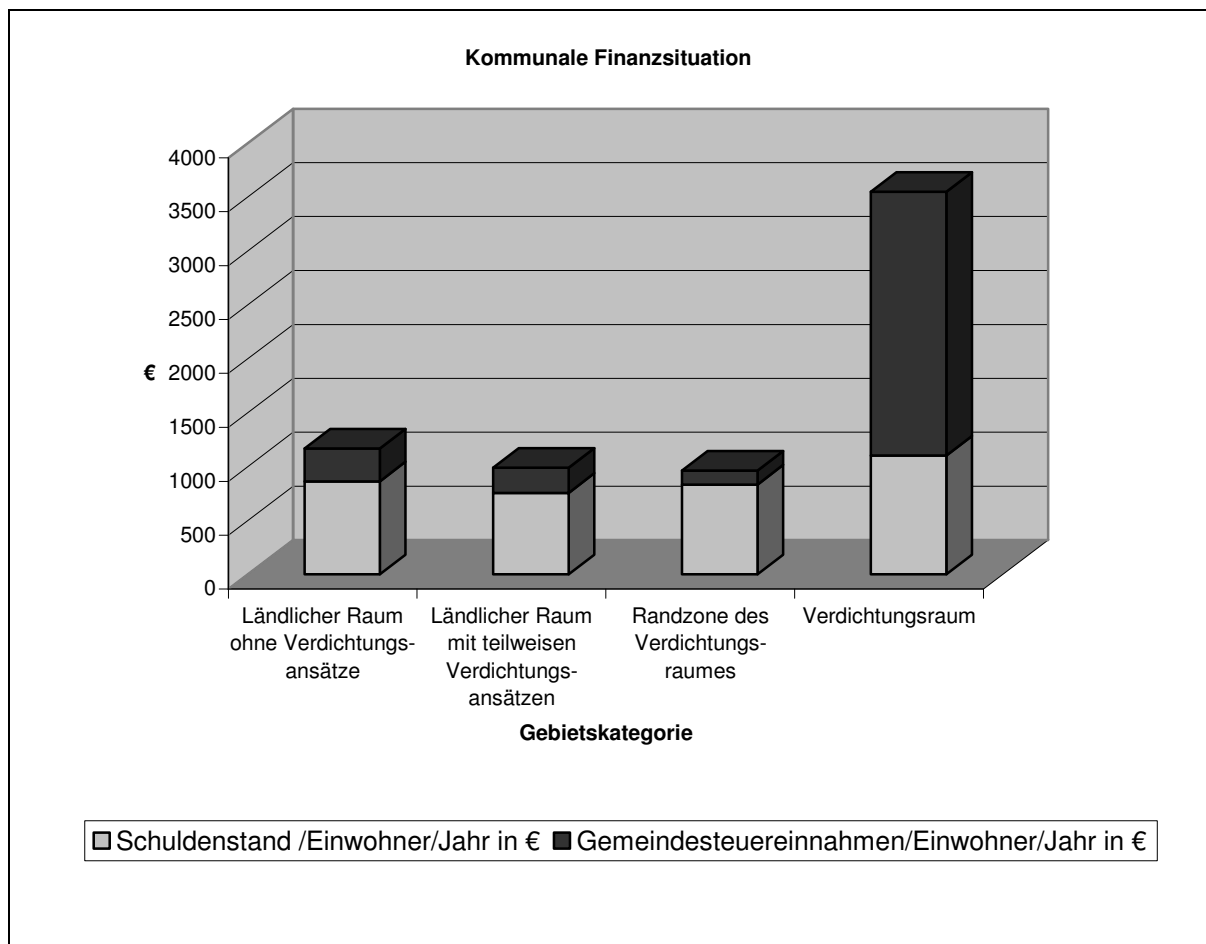


Abbildung 2: Kommunale Finanzsituation in den untersuchten Kommunen der verschiedenen Gebietskategorien [Stand 2002]

Danach weisen die untersuchten Kommunen des „Verdichtungsraumes“ die höchste Pro-Kopf-Verschuldung auf, gefolgt von den Kommunen des „Ländlichen Raumes ohne Verdichtungsansätze“. Im Fall der Gemeindesteuereinnahmen stellt sich die Situation anders dar, hier sind die Kommunen im Verdichtungsraum erheblich besser gestellt als die Kommunen der anderen Gebietskategorien. Es ist eine Korrelation zwischen Siedlungsgröße und Gemeindesteuereinnahmen feststellbar. Nach Aussage von GUP sprachen Kommunen aus allen Gebietskategorien das Problem an, dass Ihnen die notwendigen Eigenmittel fehlen um förderfähige Maßnahmen umsetzen zu können.

4 Zusammenfassende Wertung

Die Studie zur Infrastrukturausstattung hat im Ergebnis gezeigt, dass der bestehende Handlungsbedarf in den unterschiedlichen Problemfeldern der Dörfer nicht zwingend mit der Einordnung in Gebietskategorien korrespondiert. kann Gleichzeitig kann die verallgemeinerte Aussage getroffen werden, je kleiner die Siedlung, desto niedriger der Ausstattungsgrad mit Versorgungseinrichtungen - eine sicher nicht unerwartete Feststellung, die mit der Studie belegt worden ist. Der bereits eingetretene und prognostizierte Bevölkerungsrückgang lässt zudem akute Gefährdungen für die Lebensfähigkeit von kleinen Siedlungen mit weniger als 500 Einwohnern im ländlichen Raum erkennen. Die Nähe zu Versorgungseinrichtungen, die meist

erst in Orten mit mehr als 2.000 Einwohnern vorhanden sind, und deren Erreichbarkeit sind von grundlegender Bedeutung für die Zukunftsfähigkeit von kleinen Dörfern.

Vor dem Hintergrund der Notwendigkeit, die nur begrenzt verfügbaren Fördermittel effizient einzusetzen steht man vor der Frage: Was bedeutet effizient?

Bedeutet es, dass die Mittel dort zum Einsatz kommen, wo möglichst viele Menschen Nutzen daraus ziehen? Dann heißt es vor allem, die Förderung auf größere Orte mit weiterer Konzentration der Infrastruktureinrichtungen auszurichten.

Oder bedeutet es, dass dort, wo die Ausstattung am niedrigsten, die Finanzierung am schwierigsten und der Leidensdruck am größten ist, am meisten geholfen werden muss?

Die Autoren sind der Auffassung, dass es ein „sowohl als auch“ für den effizienten Fördermitteleinsatz geben muss, wenn das Raumordnungsgesetz im Hinblick auf die Entwicklung der Eigenwertigkeit ländlicher Räume mit Leben erfüllt werden soll.⁵

5 Handlungsbedarf zur Ausrichtung der Förderstrategie zur ländlichen Entwicklung und Forschungsbedarf

Für die Ableitung der Schlussfolgerungen wurde eine Unterteilung der Infrastruktureinrichtungen in

- a) unabdingbare, kaum anpassbare Infrastruktureinrichtungen (Straßen, Wege, Trinkwasserversorgung, Abwasserentsorgung, Elektroenergieversorgung und Festnetztelefonanschluss) und
- b) unter Beachtung bedarfsbezogener, ökonomischer bzw. logistischer Aspekte anpassbare Infrastruktureinrichtungen (alle übrigen Infrastruktureinrichtungen)

vorgenommen.

Die unabdingbaren Infrastruktureinrichtungen sollten in angemessener Qualität in allen Siedlungen im Freistaat Sachsen erhalten oder geschaffen werden. Bei entsprechender finanzieller Bedürftigkeit ist eine angemessene Förderung zu gewähren.

Die anpassbaren Infrastruktureinrichtungen sind auf entsprechende zentrale Standorte, an denen eine ausreichende Auslastung gewährleistet ist, zu konzentrieren. Als spezielle Ausnahme sehen die Autoren jedoch den Anspruch der Bewohner auf „Dorfleben“, der sich darin äußert, dass es in jedem Dorf mindestens einen Ort (Räumlichkeit) geben sollte, der für die Öffentlichkeit zugänglich ist und welcher der Kommunikation, möglichst aber auch gemeinsamen Aktionen, dienen kann.

Im Einzelnen wurden vor allem für die Ausrichtung der Förderstrategie zur ländlichen Entwicklung folgende Schlussfolgerungen abgeleitet:

- Die Orte mit mehr als 2.000 Einwohnern verfügen in den Untersuchungsräumen über die wichtigsten Versorgungseinrichtungen. Eine Verallgemeinerung für Sachsen ist aufgrund der unterschiedlichen Siedlungsstrukturen nicht möglich. Die Streusiedlungen in der Lommatzcher Pflege weisen möglicherweise andere arbeitsteilige Verflechtungen bezüglich der Versorgungsfunktionen auf als dies in den Straßendörfern der Oberlausitz erfolgt. Für eine bedarfsorientierte Planung von Infrastruktureinrichtungen ist die Erarbeitung von „Gemeindeentwicklungskonzepten“ respektive „Interkommunalen Entwicklungskonzepten“ von Vorteil. Dementsprechend sollten auf den genannten Konzepten beruhende bzw. im Zuge interkommunaler Kooperation abgestimmte Projekte in Förderprogrammen bevorzugt Berücksichtigung finden.
- Bezüglich der defizitären Ausstattung mit Infrastruktureinrichtungen - insbesondere in kleinen Orten mit weniger als 500 Einwohnern - sollte die generelle Strategie darauf aus-

gerichtet werden, zu ermöglichen, dass in jedem Dorf mindestens eine Örtlichkeit für die Öffentlichkeit nutzbar ist. Dies können Gaststätten, Sporthallen, aber auch Schulen, Kindereinrichtungen, Verkaufsstellen, Tankstellen udgl. sein. Das Vorhandensein von insbesondere auch in Frage kommenden Räumlichkeiten wie Rathäuser, Gemeindeämter, Dorfgemeinschaftshäuser, Vereinsräumlichkeiten, Feuerwehr(geräte)häusern oder lokalen Kultureinrichtungen wie Bibliotheken, Dorfmuseen, Galerien etc. ist in der Studie nicht betrachtet worden. Es bedarf dafür einer gesonderten Analyse und Bedarfsermittlung bzw. durch die Staatlichen Ämter für Ländliche Neuordnung einer dorfbezogenen Prüfung des Stellenwertes einer diesbezüglich beantragten Fördermaßnahme.

- Eine weitere, kurzfristige und umfassende Förderung von Straßenbaumaßnahmen wird grundsätzlich für die Kommunen im „Ländlichen Raum“ (mit und ohne Verdichtungsansätze) für zwingend notwendig erachtet. Es wird vorgeschlagen projektbezogen zu prüfen, in welchem Umfang der Straßenausbau (Breite, Belastbarkeit, Belageigenschaften) bei abnehmender Nutzung aufgrund des Bevölkerungsrückganges erforderlich und ökonomisch vertretbar ist. Die intensive Beratung der Projekte mit den potenziellen Beitragspflichtigen durch die Kommune hat dabei höchste Priorität.
- Im Hinblick auf die Verbesserung der Nachhaltigkeit ländlicher Entwicklung und unter Berücksichtigung des wachsenden Seniorenanteils an den Bewohnern sollten die Angebote des Öffentlichen Personennahverkehrs bzw. alternativer Angebotsformen im „Ländlichen Raum“ stärker ausgebaut werden. Ziel muss eine nachfrageorientierte, flächendeckende Versorgung mit Angeboten des ÖPNV sein. Auf die Erstellung und Erprobung angepasster Modelle sollte ein Schwerpunkt bei der Förderung gelegt werden.
- Die Bereitstellung von ausreichenden Kinderbetreuungsangeboten ist ein wichtiger Standortfaktor für den Verbleib bzw. die Ansiedlung junger Familien in den Dörfern des Ländlichen Raumes. Eine Förderung kommunaler oder privater Initiativen zur Kinderbetreuung ist von existenzieller Bedeutung, um weiteren Bevölkerungsverlusten entgegenzuwirken. Es sollte eine Verknüpfung mit künftigen „Ganztagsschulangeboten“ geprüft werden.
- Im Hinblick auf die Seniorenbetreuung sollte die Schaffung bedarfsgerechter Wohnraumangebote für Senioren im Dorf mehr in den Vordergrund rücken.
- Vor dem Hintergrund begrenzter Finanzkraft vieler Kommunen, sollten verstärkt Initiativen von Puplic-Privat-Partnership sowie Freier Träger gefördert werden. Die unabdingbaren Infrastruktureinrichtungen sollten jedoch von diesen Privatisierungstendenzen ausgenommen sein.

Literatur

- ¹ Statistisches Landesamt des Freistaates Sachsen: Regionalisierte Bevölkerungsprognose für den Freistaat Sachsen bis 2020, Sonderheft Nr.1/2003, Kamenz 2003
- ² Sächsisches Staatsministerium für Umwelt und Landwirtschaft (SMUL): Richtlinie zur Förderung der Entwicklung des ländlichen Raumes und der Dörfer im Freistaat Sachsen, RL-Nr.53/2000, vom 20.12.2000, Dresden 2000
- ³ Sächsisches Staatsministerium des Innern: Landesentwicklungsplan Sachsen - Entwurf, Stand: 28.01.2003, Dresden 2003
- ⁴ Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen (Hrsg.): Bericht der Bundesregierung über den Öffentlichen Personennahverkehr in Deutschland nach der Vollendung der deutschen Einheit, Berlin 1999
- ⁵ Raumordnungsgesetz 1998, §2 Abs. 2 Nr.6