

Prof. Dr. Claudia Neu

Hochschule Niederrhein , FB 05
Rheydter Straße 277, 41065 Mönchengladbach
Tel.: 02161-186-5384
claudia.neu@hs-niederrhein.de



Dialogforum „Bürgerschaftliches Engagement in ländlichen Räumen - Ressource für Lebensqualität und Zukunftsfähigkeit“ am 11. November 2011 in Berlin

Demographischer Wandel, Infrastruktur und Bürgerengagement

Die Auswirkungen des demographischen Wandels treffen die einzelnen Teilräume Deutschlands in sehr unterschiedlichem Ausmaß. Die Metropolregionen wie Berlin, München oder Hamburg werden auch in Zukunft Menschen anziehen, viele andere Regionen werden hingegen weiterhin Einwohner verlieren. Vor allem entlegene ländliche Räume – nicht allein in Ostdeutschland – und (Land-)Kleinstädten sehen sich seit einigen Jahren mit den unmittelbaren Folgen von Geburtenrückgang, Alterung und Wanderungsverlusten konfrontiert. Turnhallen bleiben ungenutzt, der Busverkehr ist praktisch auf den Schülerverkehr reduziert und die Schließung der nächstgelegenen Landarztpraxis steht ohnehin kurz bevor. In schrumpfenden Gemeinden und Städten ist eine flächendeckende und bezahlbare Daseinsvorsorge daher längst nicht mehr selbstverständlich. Deutliche Verschlechterungen der Lebensqualität ebenso wie eingeschränkte Zugangschancen zu Gesundheit und Bildung lassen sich bereits heute in einigen ländlichen Regionen konstatieren. Hilflosigkeit angesichts einer schrumpfenden und alternden Bevölkerung bestimmt den Diskurs, an Mut und innovativen Ideen fehlt es zumeist, so bleibt es vielenorts doch bei bitteren Schließungswellen öffentlicher Infrastruktur – begleitet vom Ruf nach dem aktiven Bürger, der es nun richten soll. Ob Bürgerinnen und Bürger aber zukünftig bereit sein werden, sich aktiv in die Belange von Kommunen einzubringen oder deutlich mehr Engagement an den Tag legen, um die Lücken, die der Wegfall öffentlicher Infrastruktur hinterlassen hat, aufzufangen, wird davon abhängen inwieweit wir zu einem neuen Modus der Leistungserbringung finden und in welchem Umfang Bürgern Handlungsspielräume und Anreize für ihr Engagement geboten werden.

1. Integrationsmotor Infrastruktur

Die Zunahme regionaler Disparitäten ist für die deutsche Gesellschaft unmittelbar verbunden mit den Fragen nach der Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse und der Zukunft der Daseinsvorsorge. Denn die infrastrukturellen Daseinsvorsorgeleistungen wie

Verkehrswege, Telekommunikation, Bildung und Gesundheitsversorgung haben für das Zusammenwachsen und –halten der Nachkriegs- und Wiedervereinigungsgesellschaft Bundesrepublik eine nicht zu unterschätzende Rolle gespielt. Infrastrukturen sind dabei stets mehr als reine Vorleistungen für die Wirtschaft oder Versorgungsfunktionen für die Bürger gewesen, sie beförderten zugleich die soziale und territoriale Integration der Gesellschaft (van Laak 1999, 2006; Kersten 2006). Die integrierende Wirkung entfalteten die öffentlichen Dienstleistungen vor allem durch ihre flächendeckende Bereitstellung, die allen Bürgern Zugang und Teilhabe an den gesellschaftlichen Entwicklungen ermöglichen sollte. Diesem „geheimen Lehrplan“ der Infrastrukturpolitik (van Laak 2006: 168) folgend, diente die „Schaffung einheitlicher Lebensverhältnisse“ – seit 1994 die „Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse“ (Artikel 72 Absatz 2 Grundgesetz) – jahrzehntelang als politischer Leitgedanke, um unterschiedlich entwickelte Räume an ein gleichmäßig hohes Wohlstandsniveau heranzuführen. Auch die Wiedervereinigung Deutschlands war von dem Gedanken beseelt, dass die Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse die territoriale Integration des gesamten Staatsgebiets befördern würde.

Nun aber lassen Demografischer Wandel und Strukturkrisen der vergangenen Jahre die erzielten Erfolge des bundesrepublikanischen Nachkriegsdeutschlands und der Wiedervereinigung brüchig werden. Die aktuelle politische Diskussion um die Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse weist unzweifelhaft darauf hin, dass „gleichwertig“ nicht mehr „gleich“ bedeutet. Die Angleichung der Lebensverhältnisse ist nicht länger unumstrittenes politisches Ziel und die Bürger dünn besiedelter Regionen haben sich auf weniger staatliche Leistungen einzustellen. Aber: Ohne Aussicht auf wohnortnahe Schule und Ausbildung, ohne Hoffnung auf berufliche Perspektive oder Freizeitangebote werden entlegene ländliche Räume weiterhin für Familien mit Kindern und Jugendliche unattraktiv bleiben. Der Fortzug der (Hoch-) Qualifizierten ist bisher ungebremst und der Arbeitskräftemangel ist längst Gewissheit. Gefahr besteht, dass eine zu großen Teilen auf Transferzahlungen angewiesene alternde und schrumpfende ländliche Bevölkerung ohne nennenswerte Innovationspotentiale zurückbleibt.

2. Der Ruf nach dem „aktiven Bürger“

Mit dem Rückzug des Wohlfahrtsstaates aus einzelnen Bereichen der Daseinsvorsorge geht eine verstärkte Suche nach Kooperationspartnern und Allianzen mit Unternehmen und Bürgern einher. Gerade in ländlichen Räumen wird gerne an die „ureigenen Kräfte“ wie Nachbarschaftshilfe und bürgerschaftliches Engagement appelliert, um die Bürger auf ihre

neuen „Aufgaben“ wie das Fahren von Bürgerbusse, die Pflege von Nachbarn und die Sanierung öffentlicher Gebäude oder Spielplätzen vorzubereiten.

Diese Form der Staat-Bürger-Allianzen setzen jedoch eine aktive Bürgerschaft voraus, die in der Lage ist, kommunale Aufgaben durch bürgerschaftliches Engagement, das über Sport, Spiel und Entspannung hinaus geht, nachhaltig zu ergänzen oder zu ersetzen. Aus eigenen Untersuchungen (Neu et al. 2007, 2009) sowie den Untersuchungen des Freiwilligen Surveys (BMFSFJ 2010) wissen wir, dass bürgerschaftliches Engagement vor allem von Erwerbstätigen mittleren Alters und mit guter Schulbildung sowie Jugendlichen und Familien mit Kindern getragen wird. Sind aber nun gerade diese Gruppen ausgedünnt – d.h. hohe Langzeitarbeitslosigkeit, wenig Familien mit Kindern, viele ältere Menschen, geringes Bildungsniveau – so vermindern sich die Chancen für diese Allianzen deutlich. An peripheren Regionen Ostdeutschlands lässt sich wunderbar zeigen, wie das Verschwinden der öffentlichen Infrastruktur, leere Kassen und demographischer Wandel Hand in Hand gehen. Es fehlt nicht nur an Nachwuchs für die Fußball-Pampers-Mannschaft, sondern auch an Mitteln für das Sportfest und an Jugendtrainern. Öffentliche Beteiligung ist aber zumeist an bestimmte Räume, Orte oder Plätze gebunden - an soziale Orte wie Schulen (mit ihren Turnhallen und Aulen), Gemeindehäuser oder Gastwirtschaften. Fehlt es neben diesen sozialen Orten auch an engagierten Menschen, so stehen die Chancen für eine aktive Bürgerschaft nicht allzu gut.

3. Ansätze für mehr infrastrukturelle Flexibilität und Bürgerengagement

Doch wie können Lebensqualität, daseinsvorsorgende Leistungen und bürgerschaftliches Engagement unter den Bedingungen klammer Kassen und weniger Bürgerinnen und Bürger aussehen? Zwei Ansätze bieten sich an: Infrastruktur flexibler zu gestalten (3.1) und neue Mitspieler bei der Leistungserbringung zu suchen (3.2.)

3.1 In Funktionen, nicht in Strukturen denken!

Rückbau, Umbau und Schließung bestimmen vielenorts den Umgang mit Schrumpfung und Finanznot. So folgt die „Anpassung“ an den demographischen Wandel der immer gleichen Logik: Weniger Menschen brauchen weniger Infrastruktur! Diese Demographisierung der Argumentation lässt das politische Handeln als zwangsläufig richtig erscheinen, offenbart aber zugleich, dass die infrastrukturellen Um- und Rückbaumaßnahmen nach wie vor fest an den Vorstellungen industriegesellschaftlicher Produktion und wirtschaftlichem Wachstum orientiert sind. Noch immer wird Infrastruktur fast ausnahmslos als technische Infrastruktur verstanden, Investitionen erfolgen weiterhin vor allem in bauliche Strukturen, wie auch das

Konjunkturpaket der Bundesregierung zeigte. „Weiche“ Infrastrukturen wie Bildung oder Kultur fallen zu erst den Sparmaßnahmen zum Opfer. Viele Kommunen sehen auch nur hier Einsparpotential, denn einmal gebaute Straßen und überdimensionierte Kanalsystem müssen nun einmal unterhalten werde. Letztlich führen diese Sparmaßnahmen aber lediglich zu einem noch weniger – weniger Volkshochschule, weniger ÖPNV, weniger Spielplätze. Dieses den technischen Infrastrukturen zumeist innewohnendes Beharrungsvermögen, das sich in Leitungen, Fördermaßnahmen und Mentalitäten manifestiert, scheint jedoch zu verhindern, dass darüber nachgedacht wird, was Infrastrukturen eigentlich leisten sollen, was ihre gesellschaftlichen Funktionen sind (Barlösius/Keim/Meran/Moss/Neu 2011). Und wo alternative Nutzungskonzepte liegen könnten. Geht es um den Erhalt der Bauwerke, der Mindestklassengröße oder die Buskonzessionen? Oder geht es um Versorgung, Teilhabe und Mobilität der Bevölkerung?

Werden weiterhin allein Inputkriterien (Mindestklassenstärke, Liniennetze, Bettenzahlen) herangezogen, um die Ausstattung mit Infrastruktur zu bestimmen, so wird sich die bereits heute prekäre Versorgungslage in entlegenen ländlichen Räumen weiterhin verschärfen. Dabei geht es gar nicht darum, dass in allen Regionen die Ausstattung mit Infrastruktur gleich hoch sein soll, sondern, dass ein Wechsel hin zu einer Orientierung an Outputkriterien für Infrastrukturen vorgenommen wird (Was ist das gesellschaftliche Ziel? Wie kann dieses Ziel mit welchen Mitteln erreicht werden?). Gleichzeitig gilt es den alten infrastrukturpolitischen Leitgedanken der Teilhabe über Infrastrukturen neu zu beleben. Bisher werden Einkaufsgelegenheiten, Verwaltung und Kultur in den nächst größeren Orten zentralisiert, zugleich wird aber der ÖPNV auf ein kaum zu unterbietendes Minimum heruntergefahren. Mit dem Verweis auf Vollmotorisierung der Landbevölkerung und umfassender Nachbarschaftshilfe wird die Problematik der schwindenden Nahversorgung klein geredet und darüber hinaus verdeckt, dass die Kosten des Rückzugs der Infrastruktur aus der Fläche einseitig zu Lasten der Bewohner eben dieser Regionen gehen. Doch Teilhabe lässt sich längst anders organisieren. Wenn diese Einrichtungen nicht mehr vor Ort sind, dann muss zumindest ihre Erreichbarkeit (für den Einkauf, Verwaltungsgänge oder Arztbesuche) per ÖPNV, verlässlicher flexibler Mobilitätskonzepte oder mittels moderner Telekommunikation wie skype oder email umfassend gewährleistet werden. Besser noch: Die Dienstleistungen kommen zu den Bürgerinnen und Bürgern (service to the people). Auch Zweigstellen von Arztpraxen und rollende Bürgerbusse oder mobile Verwaltungsangestellte gehören in diese Kategorie. Die gerade anlaufende von Bürgern getragene Dorfladenwelle, die Lebensmittelversorgung mit weiteren Dienstleistungen wie Post, Bank, Versicherung oder Reinigungsservice kombiniert, zeigt wie bürgerschaftliches Engagement Versorgungsengpässe abmildern kann (Neu 2011).

3.2 Neue Akteure gewinnen!

Zugegebenermaßen fällt es schwer, Infrastruktur vor dem Hintergrund von Schrumpfung, Krise und rasanter Alterung neu zu denken. Bisher erzeugen die Zukunftsszenarien verödeter ländlicher Räume auch eher Angststarre, denn innovative Ideen. Uns fehlt die Vorstellung, wie soziale und territoriale Integration jenseits von Gleichheit der Lebensverhältnisse aussehen könnte. Nicht unerheblich wird die Lösung dieser Frage aber davon, abhängen, ob es gelingt Daseinsvorsorge anders zu organisieren. D.H. zu fragen, wer soll, kann und muss welche Leistungen zukünftig erbringen?

Doch m.E. stehen die Chancen gut, jetzt nicht in erfolglosen Anpassungsversuchen stecken zu bleiben, sondern innovative Lösungen zu suchen und ein neues Miteinander zwischen Staat, Markt und Bürgern zu wagen (Neu 2009). Doch Mitwirkung braucht neue Formen jenseits der bisher üblichen Beteiligungsverfahren bei Bauvorhaben. Es geht um Mitentscheiden und Verantwortungsübernahme in der eigenen Gemeinde. In Deutschland fällt dies jedoch besonders schwer, da traditionell öffentliche Dienstleistungen von Kommunen und mittlerweile auch von privaten Anbietern bereit gestellt werden – nicht aber von Bürgern. Das „Fenster der Möglichkeiten“ öffnet sich zurzeit einen Spalt breit, um neue Organisationsmodelle zu erproben. Wo wollen und wo können Bürger bei der Leistungserbringung mitwirken? Beim ÖPNV gibt es erste Erfahrungen mit den Bürgerbussen. Doch wie sieht es bei der Wasserversorgung aus? Der Winterdienst eine Aufgabe für Bürger? Diese Fragen lassen sich nur beantworten, wenn anders als bisher gewohnt, das „Gesamtpaket Infrastruktur“ aufgeschnürt wird und Infrastruktursysteme wie ÖPNV, Gesundheit oder Wasserversorgung einzeln betrachtet werden (Barlösius/Neu 2007). Wo ist eine Mitwirkung der Bürgerinnen und Bürger möglich, wo erwünscht? Wo sind Standards überholt, wo kann neu verhandelt werden? Bei der Wasserqualität? Nein, dann aber vielleicht über den Winterdienst oder bei der Pflege öffentlicher Plätze? Wenn Winterdienste nicht mehr erbracht werden oder der öffentliche Mülleimer monatelang nicht mehr gereinigt wird, dann ist es Zeit darüber nachzudenken, ob für diese Leistungen noch Abgaben zu entrichten sind. Es bleibt dann Entscheidung der Bürger, ob Sie fegen oder nicht. (Neu 2011) Der Übergang vom sorgenden zum gewährleistenden Staat, so wie er aktuell diskutiert wird, impliziert die zeitgemäße Verschiebung: Der Staat vermindert den Anspruch, den seine Bürger an seine Leistungskraft stellen dürfen. Er muss aber zugleich Teile seiner allumfassenden Definitionsmacht an die Gesellschaft zurückgeben und so neue Handlungsspielräume schaffen (Kersten 2006).

Unzweifelhaft bleibt, dass Bürger sich nicht als Ausfallbürge für weggefallene staatliche Leistungen missbrauchen lassen wollen. Soll bürgerliche Mitwirkung ernstlich angestrebt

werden, so braucht sie (rechtliche) Handlungsspielräume, echte Entscheidungskompetenzen und (finanzielle) Anreize. Professionelle Unterstützung, passgenaue Angebote und kreative Zusammenarbeit mit Behörden und Verwaltung tun ebenfalls Not. Zugleich muss mitgedacht werden, dass Engagement heute eher projektorientiert als institutionalisiert ist. Diese Hinwendung zu mehr Mitwirkung würde letztlich aber bedeuten, dass unsere Gesellschaft lernt, mit einer neuen Form von Selbstverantwortung und Risiko zu leben.

Literatur:

- BARLÖSIUS, Eva; Neu Claudia (2007): Gleichwertigkeit – Ade? Die Demographisierung und Peripherisierung entlegener ländlicher Räume. *Prokla* 36 (2007), S. 77-92.
- BARLÖSIUS, Eva; Keim, Karl-Dieter; Meran, Georg; Moss, Timothy; Neu, Claudia (2011): Infrastrukturen neu denken: gesellschaftliche Funktionen und Weiterentwicklungen, in: Hüttl, Reinhard et al (Hrsg.): *Globaler Wandel und regionale Entwicklungen*, Springer, S. 147-173.
- BMFSFJ (2010): Hauptbericht des Freiwilligensurveys 2009 - Zivilgesellschaft, soziales Kapital und freiwilliges Engagement in Deutschland 1999-2004-2009, Berlin.
- KERSTEN, Jens (2006): Abschied von der Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse – der „wirtschaftliche, soziale und territoriale Zusammenhalt“ als neue Leitvorstellung für die Raumplanung. *UPR* 7, 245-252.
- LAAK, Dirk van (1999): Der Begriff der „Infrastruktur“ was er vor seiner Erfindung besagte. *Archiv für Begriffsgeschichte* 41, 280-299.
- LAAK, Dirk van (2006): Garanten der Beständigkeit. Infrastrukturen als Integrationsmedien des Raumes und der Zeit. In: Doering-Manteuffel, A. (Hrsg.): *Strukturmerkmale der deutschen Geschichte des 20. Jahrhunderts*. München, 167-180.
- NEU, Claudia et al. (2007): Daseinsvorsorge im peripheren ländlichen Raum – am Beispiel der Gemeinde Galenbeck. Hrsg. vom Ministerium für Landwirtschaft, Umwelt und Verbraucher Mecklenburg-Vorpommern. Schwerin.
- NEU, Claudia (Hrsg.) (2009): Daseinsvorsorge – eine gesellschaftswissenschaftliche Annäherung. Wiesbaden: VS Verlag.
- NEU, Claudia et al. (2009): Wohnortnahe Grundversorgung und Bürgerpartizipation – ein Praxisbeispiel aus Mecklenburg-Vorpommern. Hrsg. vom Ministerium für Landwirtschaft, Umwelt und Verbraucher Mecklenburg-Vorpommern. Schwerin.
- NEU, Claudia (2011): Mehr Lebensqualität für weniger Menschen – Herausforderungen für eine neue Daseinsvorsorge im peripheren ländlichen Raum, in: Kerstin Faber und Philipp Oswald (Hrsg.): *Raumpioniere in ländlichen Regionen. Neue Wege der Daseinsvorsorge*", Stiftung Bauhaus Dessau, im Erscheinen.