

Demographische Entwicklung in Stadt und Land ***Dr. Jürgen Busse, Geschäftsführendes Präsidialmitglied des Bayerischen Gemeindetags***

Einführung

Die zu erwartende demografische Entwicklung in Deutschland bzw. in Bayern und deren Folgen kann auch und gerade auf kommunaler Ebene gar nicht überschätzt werden. Man hat im Moment den Eindruck, dass sich viele Experten in Wissenschaft und Politik zwar mit dem Thema befassen, dass auch eine Fülle von Daten und Entwicklungsszenarien auf dem Tisch liegen, dass aber die hautnahe eigene Betroffenheit der einzelnen Region und Gemeinde noch nicht hinreichend bekannt ist.

Dabei darf die Demografie nicht isoliert betrachtet werden. Sie kommt zusammen mit anderen gesellschaftspolitischen Tendenzen, verschärft diese und wird ihrerseits wiederum von überlagernden Entwicklungen verändert. Das Wirkungsgefüge ist komplex und mehrdimensional.

In meinem Statement kann ich nur einige Facetten der Thematik herausgreifen.

Chancen und Risiken des demografischen Wandels

Der demografische Wandel wird die Wanderungsbewegungen insbesondere in die Ballungsräume verstärken. Gerade in Zeiten knapper Kassen wird sich die Frage, ob das Ziel einer gleichwertigen Entwicklung der Lebensbedingungen in Stadt und Land aufrechterhalten werden kann, mit neuer Schärfe stellen.

Zwar gehen alle Prognosen davon aus, dass Bayern und übrigens auch Baden-Württemberg in den nächsten Jahren an Bevölkerung tendenziell nicht oder nur sehr wenig abnehmen werden. Dies liegt letztlich an innerdeutschen Wanderungsbewegungen, an denen die beiden südlichsten deutschen Bundesländer am stärksten teilhaben werden. Allerdings sind die regionalen Unterschiede in der Tat enorm. Während z. B. in den Landkreisen Spessart und Rhön, wie auch um den Frankenwald sowie im Bayerischen Wald bis 2020 eine spürbare Abnahme der Bevölkerung eintreten wird, stehen diesen Bevölkerungsabnahmen vor allem im Umfeld der Städte München, Nürnberg und Augsburg erhebliche Zuwächse gegenüber. Wenn die Bayern also wenigstens im Schnitt nicht weniger werden, so werden sie überall deutlich älter.

Nach einer Studie des Bayerischen Landesamts für Statistik und Datenverarbeitung wird die Zahl der Personen im Alter von 60 und mehr Jahren, die im Jahr 2002 in Bayern bei rd. 2,9 Mio. lag, und gut ein Fünftel der Gesamtbevölkerung ausmachte, bis zum Jahr 2050 auf etwa 4,2 bis 4,6 Mio. und damit um 45 % bis 58 % anwachsen. Somit wird Mitte des 21. Jahrhunderts gut jeder dritte Einwohner Bayerns bereits 60 Jahre oder älter sein. Hinzu kommt, dass der Anteil der jüngeren Generation, also der unter Zwanzigjährigen, im gleichen Zeitraum von heute etwa 2,65 Mio. auf 1,77 bis 2,19 Mio. zurückgehen wird. Der Anteil der 20- bis 65-Jährigen, die im Wesentlichen das Erwerbspersonenpotential darstellt, wird von jetzt über 55 % auf nur noch 47 % bis 49 % der Gesamtbevölkerung zurückgehen.

Auf der kommunalen Ebene werden wir einen neuen Verteilungskampf bekommen. Wir werden in Bayern typische Schrumpfungsgemeinden bekommen und insbesondere im Stadt-Umland-Bereich typische Wachstumsgemeinden. Da in den Ballungsräumen die Vielzahl der Bürger lebt wird die Forderung nach angemessener Finanzausstattung dieser Ballungsräume stets zu Lasten des ländlichen Raums gehen. Neue Strukturen wie Metropolregionen tun ein Übriges hinzu. Daher muss deutlich gemacht werden, dass Stadt und ländlicher Raum eine Symbiose darstellen und unser Land insgesamt verlieren wird, wenn hier die gleichwertigen Lebensbedingungen nicht mehr gewährleistet werden.

Verschärfung des demografischen Wandels durch die Krise der kommunalen Finanzhaushalte

Wenn man den Prognosen der Bevölkerungswissenschaftler Glauben schenken mag, dann werden die Menschen in diesem Land weniger, älter und bunter. Die weiterhin niedrige Geburtenrate, die höhere Lebenserwartung und die Zuwanderung werden unsere Gesellschaft verändern. Diese Entwicklung wird auch erhebliche Auswirkungen auf die Sozialpolitik in unserem Land haben. Schon heute steigen bei den Kommunen die Ausgaben im sozialen Bereich. Bundesweit sind diese im vergangenen Jahr wiederum um 6 % angestiegen. Erheblich ins Gewicht fallende Posten sind dabei die Grundsicherung für ältere Menschen, die Eingliederungshilfe für Behinderte und die Pflegekosten. Die demographische Entwicklung wird nun dazu führen, dass mehr ältere und ärmere Menschen auf soziale Versorgungsleistungen angewiesen sein werden.

Die Bevölkerungsentwicklung hat aber mittelbar weitere Auswirkungen auf den kommunalen Finanzausgleich in Bayern und damit auf die gemeindlichen Haushalte. Wesentliche Finanzausgleichsleistungen, wie Schlüsselzuweisungen und Finanzausgleichleistungen, stellen auf die Einwohnerzahlen ab. Dort, wo die Einwohnerzahlen zurückgehen – also in den ohnehin strukturschwachen Räumen – sind die Gemeinden doppelt negativ betroffen. Einerseits erhöhen sich die nachteiligen strukturellen Folgen durch den Bevölkerungsrückgang, zum anderen haben diese Gemeinden auch noch finanzielle Verluste bei den staatlichen Finanzausgleichsleistungen hinzunehmen. Geht die Bevölkerung zurück, erhöht sich im Übrigen tendenziell auch die Differenz zwischen Einnahmen und Ausgaben bei vielen Infrastruktureinrichtungen. Es ist eine Binsenweisheit, dass die Gemeinden den Herausforderungen der nächsten Jahre nur dann gewachsen sein werden, wenn sie über eine solide Finanzausstattung verfügen. Wir erwarten hierzu eine Gemeindefinanzreform, die ihren Namen verdient.

Lassen sie mich in diesem Zusammenhang auch ein Wort zur kommunalen Zusammenarbeit in Bayern sagen. Wir erwarten von den Bezirken in den anstehenden harten Diskussionen zur Bewältigung der vor uns stehenden Aufgaben einen unbedingten Reformwillen. Es geht darum, künftig die Leistungen noch effizienter zu erbringen. Dabei müssen auch die derzeitigen Zuständigkeiten genauer betrachtet werden. Es gilt die Frage zu klären, inwieweit eine mögliche Delegation von Zuständigkeiten eine Lösung darstellt. Selbstverständlich müsste ein Schlüssel für den Ausgleich der unterschiedlichen Finanzbelastungen gefunden werden, der auch Signalwirkung für die Herabzonung weiterer Ausgaben haben könnte. Ich könnte mir zum Beispiel ganz konkret vorstellen, dass ambulante und stationäre Hilfe zur Pflege auf der örtlichen Ebene zusammengeführt werden. Die politische Diskussion über die künftige Aufgabenverteilung und deren Finanzierung ist bereits im vollen Gange.

Der Bayerische Gemeindetag sieht diesen Gesprächen und Verhandlungen ergebnisoffen entgegen. Wir sind an einer sachlichen und konstruktiven Diskussion interessiert. Es geht nicht darum, Strukturen und Sozialleistungen gänzlich zu zerstören. Schließlich geht es um hilfebedürftige Mitbürgerinnen und Mitbürger, die in unseren Städten und Gemeinden leben. Gegen Strukturverbesserungen sollte aber niemand ernsthafte Einwendungen vorbringen.

Erhalt der kommunalen Infrastruktur

Die demografische Entwicklung wird gerade die Gemeinden im ländlichen Raum vor erhebliche infrastrukturelle Schwierigkeiten stellen. Die Problematik zieht sich durch alle Bereiche der Daseinsvorsorge. Gleichsam von der Wiege bis zur Bahre. So ist bereits heute die demografische Entwicklung bei den Kindergärten und Schulen spürbar. Dies folgt nicht nur daraus, dass die Bevölkerung abnimmt und die Lebenserwartung steigt, sondern wird dadurch verstärkt, dass die Abwanderungen, die in den Schrumpfungsräumen stattfinden, überdurchschnittlich die relativ jungen flexiblen Familien betreffen, die gleichsam den Arbeitsplätzen nachziehen. Es ist also damit zu rechnen, dass in den Regionen mit Bevölkerungsrückgang über kurz oder lang Kindergartengruppen nicht mehr gefüllt werden können oder wegfallen. Das Gleiche gilt für Schulen. Weniger Schulen und die Schließung aller Teilhauptschulen bedeutet zwar eventuell effektivere organisatorische Einheiten aber nicht immer weniger Kosten. Es kann auch zu Mehrbelastungen bei der Schülerbeförderung kommen.

Wir kommen geradezu zu einem, vorsichtig ausgedrückt, Wettbewerb der Gemeinden um die Schüler und den Erhalt der Standorte.

Umgekehrt wird der Bedarf an Seniorenheimen und Pflegeplätzen auch in Bereichen mit sinkenden Bevölkerungszahlen ansteigen. Benötigt werden neue kostenintensive Angebote, wie betreutes Wohnen und Einrichtungen der Tagespflege sowie andere Betreuungsplätze. So wird z. B. bis zum Jahr 2010 eine Verdoppelung der demenskranken Menschen von heute 800 000 auf 1,7 Mio. erwartet, die eine spezielle Betreuung benötigen.

Bei der Frage, welche Möglichkeiten die Gemeinden haben, diese Entwicklungen zu bremsen oder spürbar zu beeinflussen, ist nochmals zu betonen, dass die Rahmenbedingungen vorgegeben sind.

Die Ursachenkette bei der demografischen Entwicklung ist längst in Gang gesetzt und kann wohl nicht einmal auf gesamtgesellschaftlicher Ebene außer Kraft gesetzt werden.

Dies bedeutet aber nicht, dass die Gemeinden in fatalistische Starre verfallen und sich in ihr Schicksal ergeben müssen. Vielmehr sind die Gemeinden gefordert unter Einbeziehung der jeweiligen speziellen Rahmenbedingungen Lösungen finden; insbesondere die Gründung interkommunaler Allianzen ist das Gebot der Stunde.

Schlagwortartig sind folgende Spielregeln für die Gemeinden bei der Erarbeitung von Lösungskonzepten zu nennen:

- intensive Bürgerbeteiligung
- offene und ehrliche Analyse der Ausgangslage in der Region und der Kommune
- Verstärkung der Interkommunalen Zusammenarbeit
- Schaffung der notwendigen Handlungsspielräume für die Kommunen durch den Staat

Zur Umsetzung dieser Empfehlungen brauchen wir engagierte Kommunalpolitiker, die unsere Bürgerinnen und Bürger in die Entscheidungen einbeziehen und sich bei der Suche nach Lösungen nicht entmutigen lassen.

Packen wir's an!