



Neuorientierung der Kommunalpolitik

Thesen zur Bevölkerungsentwicklung in Sachsen-Anhalt

vorgelegt in der 7. Mitgliederversammlung
am 04. November 2002 in Halle (Saale)

Die Alterspyramide der Bevölkerung in Sachsen-Anhalt verändert zunehmend ihr Gesicht. Das Statistische Landesamt rechnet auf der Basis von 1999 mit einem Rückgang der Bevölkerung bis zum Jahr 2015 um 12,9 % auf 2,3 Millionen. Die weibliche Bevölkerung wird deutlich zurückgehen als die männliche. Bei einer kreisweisen Betrachtung bewegt sich der prozentuale Rückgang der Bevölkerung von 7,5 % bis 21,4 %. 2010 setzt ein Rückgang der Geburten ein, der 2050 zur Halbierung der Anzahl Neugeborener gegenüber dem Jahr 2014 führen könnte. Von einem weiteren Anstieg der Lebenserwartung ausgehend werden sich bis 2050 erhebliche Verschiebungen in der Altersstruktur ergeben. Bis dahin dürfte sich der Anteil der über 75-jährigen verdoppeln, während der der erwerbsfähigen Männer von 65,8 auf 56 % und bei den Frauen von 59,8 auf 51,7 % sinken dürfte.

Für die Statistiker schwer und sicher nicht langfristig zuverlässig einzuschätzen ist das Wanderungsverhalten. Es läßt sich kaum regional und altersbezogen vorhersagen, da es von der wirtschaftlichen Entwicklung Sachsen-Anhalts und seiner Regionen sowie in der Zukunft liegenden politischen Entscheidungen abhängt. Die Gegenwart ist geprägt von massiven Abwanderungen der jungen erwerbsfähigen Bevölkerung. Das Thema Zuwanderung unter den neuen Bedingungen des Zuwanderungsgesetzes läßt sich noch schwerer einschätzen.

Für alle politischen Verantwortlichen in Sachsen-Anhalt gilt es heute, sich auf die eintretenden und die zu erwartenden Veränderungen in der Bevölkerungsentwicklung einzustellen und rechtzeitig die Weichen neu zu stellen.

These 1:

Die Kommunalpolitik muss sich rechtzeitig auf die sich verändernde Bevölkerungszahl und -struktur einstellen. Die Regionen Sachsen-Anhalts sind unterschiedlich von dieser Entwicklung betroffen.

Geburtenrückgang, Abwanderung und steigende Lebenserwartung führen in Sachsen-Anhalt zu einer erheblichen Veränderung der Bevölkerungsstruktur. Diese anhaltenden, sich zum Teil noch verstärkenden Entwicklungen fordern von den Kommunen eine Neuorientierung bei der Planung und Steuerung ihrer Aufgaben.

Auf der Basis einer Analyse und Prognose für den eigenen Verantwortungsbereich sind die Entwicklungsziele für alle Felder kommunaler Daseinsvorsorge neu zu bestimmen. Haupt- und ehrenamtliche Kommunalpolitiker müssen die Grenzen des „Wachstums“ bei der Infrastruktur ebenso wie bei den Leistungen in die politische Diskussion einbringen, Politikschwerpunkte, Investitionen und den Ressourceneinsatz danach ausrichten.

These 2:

Städte und Gemeinden sollten sich zu aktiven Bürgerkommunen weiter entwickeln, die stärker auf Eigeninitiative aufbauen und unterstützend wirken. Nur unter diesen Voraussetzungen läßt sich das angestrebte umfassende Service- und Dienstleistungsangebot in der Kommune künftig darstellen.

Die Kommunen verfolgen auch in Zukunft das Ziel, ihren Bürgern die Nutzung der benötigten oder erwünschten Infrastruktur, der öffentlich nutzbaren Einrichtungen sowie Service- und Dienstleistungen des Alltags bereitzustellen. Angesichts der veränderten Bevölkerungsstruktur und einer verminderten Finanzausstattung wird es aber nicht mehr flächendeckend möglich sein, das Leistungsangebot komplett öffentlich zu unterhalten und zu finanzieren. Zukünftig müssen die Städte und Gemeinden zum einen die Voraussetzungen dafür schaffen, das die erforderlichen und gewünschten Leistungen erbracht werden und zum anderen die Bereitschaft der Bürgerschaft wecken, einen wesentlich größeren Teil von Einrichtungen und Leistungen selbst zu tragen, zu unterhalten und zu verantworten. Identifikation mit dem Gemeinwesen, bürgerschaftliches Engagement müssen gefördert und gestärkt werden. Eine Forderungsmentalität gegenüber der Gemeinde würde trotz aller Bemühungen zu einer Einschränkung der Leistungen vor Ort führen müssen. In der Bürgerkommune gestalten und verantworten gesellschaftliche Gruppen mit und stellen auf diese Art und Weise ein den wechselnden Anschauungen und Anforderungen genügendes Dienstleistungs- und Serviceangebot sicher.

These 3:

Die kommunale Verwaltungsstruktur und -organisation muss effizienter, kostengünstiger und gleichzeitig serviceorientierter werden. Dazu gehört auch die Fortentwicklung des Verwaltungsgemeinschaftsmodells. Durch den offensiven Einsatz moderner Kommunikationsmittel, personalwirtschaftliche und organisatorische Maßnahmen sowie die stetige Qualifikation des Personals ist den künftigen Anforderungen zu genügen.

Die Verwaltung der Städte und Gemeinden ist die umfassende Dienstleistungsagentur vor Ort für die alltäglichen Anliegen und Wünsche der Bevölkerung.

Die administrative und finanzielle Leistungsfähigkeit der kommunalen Ebenen lässt sich noch optimieren. Die kommunale Verwaltungsstruktur muss überall durch qualifiziertes Personal die Erledigung der alltäglichen Aufgaben der örtlichen Gemeinschaft wirtschaftlich sicher stellen. (Einheits-)Gemeinde und Verwaltungsgemeinschaft gleicher Größenordnung sollten eine gleichwertige Leistungsfähigkeit aufweisen. Dazu ist das Verwaltungsgemeinschaftsmodell fortzuentwickeln und zu straffen. Von mehreren Gemeinden genutzte Einrichtungen

sollten gemeinschaftlich getragen werden. Bei zurückgehenden Bevölkerungszahlen müssen Effizienzsteigerungschancen durch Strukturveränderungen auf Kreis- wie auf Gemeindeebene genutzt werden.

Auch wenn herkömmliche Verwaltungsverfahren ihren Stellenwert behalten werden - die Zukunft gehört der internetbasierten elektronischen Kommunikation und Transaktion, dem elektronischen Geschäftsverkehr zwischen den Bürgern, den Unternehmen und der Verwaltung (eGovernment). Insofern müssen heute die Weichen gestellt werden für die Verwaltung von morgen.

Durch die mit dem Einsatz von eGovernment einhergehenden Veränderungen wird nicht nur eine Effizienzsteigerung der Verwaltung möglich; sie zielen vor allem auf eine bessere Berücksichtigung der Interessen und Wünsche des Bürgers. Die berechtigten Erwartungen an die Kommunalverwaltung mit Blick auf die Nutzung elektronischer Informations-, Kommunikations- und Transaktionsmöglichkeiten werden weiter steigen. Die Kommunalverwaltung muss sich darauf einstellen und sich ihren Kunden als leistungsfähige Einrichtung präsentieren, die nachgefragte Dienstleistungen schnell, präzise, rechtssicher und kostengünstig erledigt.

Auf Grund der zurückgehenden Bevölkerungszahl und des finanziellen Drucks wird bei den Kommunen der Abbau von Stellen erforderlich. Gleichzeitig werden sich die kommunalen Arbeitgeber auf einen immer schärferen Wettbewerb der Branchen und Arbeitgeber um qualifizierte Nachwuchskräfte vorbereiten müssen. Der Personalentwicklungsplanung kommt deshalb strategische Bedeutung zu.

Die Anforderungen an die Beschäftigten werden in den nächsten Jahren weiter steigen. Die Aufgabenerledigung wird zunehmend geprägt durch kooperative Handlungsstrukturen und Gesamtverantwortung von Leistungen und Ressourcenverbrauch. Neben dem Fach- und Grundlagenwissen gewinnen Sozial- sowie Persönlichkeitskompetenz einen höheren Stellenwert. Verstärkte Anstrengungen im Bereich der Aus- und Fortbildung des Personals sind deshalb unumgänglich.

Daneben muss das öffentliche Dienstrecht zukunftsfähig fortentwickelt werden. Das gilt sowohl für das Beamten- als auch das Tarifrecht, die modernisiert und von nicht mehr bezahlbaren Standards befreit werden müssen.

These 4:

Entwicklungsplanung, Städtebau und Dorfentwicklung konzentrieren sich vorrangig auf bereits überbaute Gemeindeteile und deren Arrondierung bei möglichst optimaler Auslastung der vorhandenen Infrastruktur (Leitbild der kompakten Kommune).

Trotz der Verkleinerung der Haushalte und eine wachsende Wohnflächenausstattung je Einwohner wird die Nachfrage auf dem Wohnungsmarkt zurückgehen. Die Gemeinden werden auf die Wohnbedürfnisse älterer Menschen stärker Rücksicht zu nehmen haben. Qualitätsvoller Wohnungs(um)bau für die jüngere Generation und die ältere Bevölkerung gehen einher mit der Aufwertung des Wohnumfeldes. Diese Ziele müssen mit der Erhaltung der historischen Kerne der Städte und Dörfer in Einklang gebracht werden. Das Beispiel des anlaufen-

den Stadtumbaus lässt das Spannungsfeld erkennen, das zwischen der notwendigen Reduzierung von Siedlungsflächen und Wohnungen und den Ansprüchen an eine qualitätvolle Umgestaltung, die wirtschaftliche Nutzung bereits vorhandener Strukturen trotz Umbaus sowie den Wunsch der Menschen, in der vertrauten Umgebung zu bleiben, besteht.

These 5:

Die sich verändernden demographischen, familiären und finanziellen Rahmenbedingungen erfordern eine ganzheitliche mittelfristige Bedarfsplanung der Betreuungsangebote für Kinder und Jugendliche.

Obwohl die Bevölkerung Sachsen-Anhalts bis 2015 um 12,9 % auf 2,3 Mio. zurückgehen wird, wird sich landesweit die Zahl der Kleinkinder bis zu drei Jahren um 9 % erhöhen. Die Anzahl der Kinder im Vorschulalter, d. h. im Alter von drei bis sechs Jahren, wird einen Zuwachs von 34,4 % erfahren. Bis zum Jahr 2050 wird dann jedoch von einer Halbierung der Anzahl der Neugeborenen gegenüber den Jahren bis 2014 auszugehen sein. (Quelle: Statistisches Monatsheft 08/2001, Statistisches Landesamt Sachsen-Anhalt).

Der landesweit auszumachende Trend wird regional unterschiedlich verlaufen.

Der langfristig zu erwartende Rückgang der Kinderzahlen bedingt eine neue Bedarfsplanung von Betreuungsangeboten - sowohl für die Planung des örtlichen Jugendhilfeträgers als auch für die Gemeinden. Betreuung steht zunehmend unter finanziellem Druck. Die Krippe als eigenständiges Betreuungsangebot wird - vor allem im ländlichen Raum - möglicherweise nicht mehr finanzierbar sein. Die Betreuung durch Tagesmütter könnte eine sinnvolle Alternative sein. Bei signifikantem Rückgang der Kinderzahlen - wird die Schließung vieler Einrichtungen erforderlich werden. Als Folge sollte eine Umwidmung der Einrichtungen - etwa in Bürgerzentren oder Seniorentreffs - Vorrang vor dem Abriss haben. Es ist sinnvoll, vernetzte Angebote zwischen Kindertageseinrichtungen, Jugendzentren, Bürgerzentren, Tagesmüttern zu entwickeln. Familien- und Kinderfreundlichkeit gewinnt als Standortfaktor für die Städte und Gemeinden zunehmend an Bedeutung.

These 6:

Nachfrage und Inhalte von Bildungs- und Kulturangeboten werden sich sowohl im schulischen, wie im kulturellen Bereich stark ändern. Qualität erfordert bei Schule und Kultur rechtzeitige Kooperation und gegenseitige Unterstützung.

Die Anzahl der Schulanfänger wird zunächst ansteigen, so dass 2015 über 30 % mehr Schüler als im Jahr 1999 eingeschult werden. Die Altersgruppen der 10jährigen bis unter 16jährigen und der 16jährigen bis unter 20jährigen werden sich bis 2015 halbieren. Diese Entwicklung ergibt sich aufgrund der geburtenschwachen Jahrgänge der Nachwendezeit. (Quelle: Statistisches Monatsheft 08/2001, Statistisches Landesamt Sachsen-Anhalt).

Neben schulpolitischen Einflussnahmen (13. Schuljahr, Förderstufe) wird die Schullandschaft durch den Rückgang an Schülern nachhaltig beeinflusst. Zusammenlegung und Zentralisierung von Schulen werden auch aus pädagogischen Erfordernissen notwendig sein. Eine sorgfältige und vorausschauende Schulentwicklungsplanung muss auch Kooperationen benachbarter Schulen umfassen. Eine mögliche anderweitige Nutzung der Schulgebäude sollte bedacht werden. Schulneubauten werden die besonders zu begründende Ausnahme sein.

Auch Kultureinrichtungen, Museen, Sporteinrichtungen, Bibliotheken, Orchester und Theater müssen sich der veränderten Zusammensetzung der Bevölkerung und vor allem dem Rückgang der Wohnbevölkerung stellen. Zusammenarbeit ist auch hier das Gebot der Stunde. Die kulturelle Vielfalt Sachsen-Anhalts erfordert einen schwierigen Balance-Akt zwischen finanziell möglichem und kulturell wünschenswertem Engagement.

These 7:

Kommunale Seniorenpolitik wird zu einem bedeutendem Aufgabenfeld für jede Kommune werden. Rahmenbedingungen, die ein eigenverantwortliches Leben in der angestammten Umgebung ermöglichen, sind zu schaffen.

Die Altersgruppe der über 75 jährigen wird bis zum Jahr 2015 einen Zuwachs von 39 % verzeichnen. Die Anzahl der hochbetagten Bürger, d. h. der 90 jährigen und Älteren wird bei den Frauen um 3,6 % steigen und bei den Männern bis 2015 um 6,3 % zurückgehen. Die Verschiebungen in der Altersstruktur werden bis 2050 besonders deutlich. Der Anteil der über 75-jährigen wird sich verdreifachen bzw. verdoppeln. Der Anteil der Hochbetagten wird deutlich zunehmen (Quelle: Statistisches Monatsheft 08/2001, Statistisches Landesamt Sachsen-Anhalt).

Kommunale Seniorenpolitik muss darauf gerichtet sein, das Verbleiben älterer Menschen in ihrer angestammten Umgebung zu sichern und die Teilhabe am gesellschaftlichen Leben zu ermöglichen. Die Wohnungsbaupolitik hat im besonderen Maße die Schaffung bedarfsge rechter Wohnformen für Senioren zu berücksichtigen.

Der Anstieg der Lebenserwartung und damit der wachsende Anteil alter Menschen in der Gesellschaft, führt zu verstärkter Nachfrage nach medizinischer Versorgung und pflegerischen Leistungen. Insbesondere im ländlichen Raum kommt der ambulant-medizinischen und pflegerischen Versorgung wachsende Bedeutung zu. Land, Kommunen, Pflegeeinrichtungen, Kassen und die Wohlfahrtsverbände sind aufgerufen, eine leistungsfähige, ortsnahe und abgestimmte pflegerische Versorgung zu gewährleisten. Auch bei den Schwerstpflegebedürftigen sind Zuwachsraten zu erwarten. Der stationäre Versorgungs- und Betreuungsbedarf wird folglich steigen. Eine sorgfältige Planung der Pflegeinfrastruktur ist deshalb unabdingbar.

Die Krankenhausperspektivplanung und die ärztliche Versorgung erfordern zukünftig eine neue Schwerpunktsetzung. Der angestrebte Abbau stationärer Kapazitäten in den Krankenhäusern setzt voraus, dass Potentiale der ambulanten medizinischen Versorgung genutzt werden können. Auf die Leistungsfähigkeit der ambulant-medizinischen Versorgung wird es im besonderen Maße auch dann ankommen, wenn ganze Krankenhausstandorte der –fachabteilungen aufgegeben werden.

These 8:

Planung, Instandsetzung und Bau der kommunalen Infrastruktur sind auf die langfristig erkennbare Bevölkerungsentwicklung und –struktur auszurichten. Fakultative Angebote müssen zunehmend in Kooperation mit anderen Kommunen oder privaten Initiativen organisiert werden.

Art und Umfang vorzuhaltender kommunaler Infrastruktureinrichtungen richtet sich nach den Bedürfnissen der Einwohner und der Lage im Raum. Die sorgfältige Analyse der Bevölkerungsentwicklung in der eigenen Kommune muss noch stärker als bisher Basis für die Planung und Fortentwicklung der kommunalen Einrichtungen wie Straßennetz, Wasserversorgung, Abwasserentsorgung, Strom, Gas, Fernwärme, Sportstätten, Friedhof, Öffentlicher Personennahverkehr, Betreuungs-, Beratungs- Freizeit- und Erholungseinrichtungen sein. Nur durch eine stets zu aktualisierende Vorschau lassen sich Fehlinvestitionen vermeiden.

Insbesondere im Bereich der langfristig zu planenden Infrastruktur sehen sich die Städte und Gemeinden in Sachsen-Anhalt vor einem Spagat zwischen Aufgabenerfüllung und Wirtschaftlichkeit. Einerseits sind die Kommunen gehalten, die noch immer unter jahrzehntelanger Vernachlässigung leidende Infrastruktur rasch und nachhaltig zu erneuern, andererseits ist absehbar, dass ein beachtlicher Teil dieser Infrastruktur nicht auf Dauer eine rentierliche Nutzung haben wird.

Für die Planung und den Bau kommunaler Infrastruktur bedeutet die aktuelle Bevölkerungsentwicklung vor allem das Erfordernis, preiswerte Zwischenlösungen in den Bereichen zu finden, die dauerhaft einer urbanen Nutzung nicht mehr zugänglich sein werden. Für Wasserversorgungsanlagen und Abwasserentsorgungsanlagen bedeutet dies, dass technische Lösungen gefunden werden, deren technische Nutzungsdauer zwar geringer, deren Kosten jedoch adäquat zu der erwarteten Nutzungsdauer ist.

Die örtliche Sportstättenentwicklungsplanung muss die Veränderung in der Alterszusammensetzung der künftigen Sportler und im Sportverhalten berücksichtigen. Neben den Vereinen treten zunehmend andere Sportanbieter auf. Bei Neu- und Umbau von Sporthallen ist auf eine multifunktionale Nutzung zu achten.

Der Friedhofsflächenbedarf wird steigen. Vorzuziehen ist die konkrete Planung anhand der Sterbefälle und den daraus folgenden benötigten Grabarten und Grabflächen.

These 9:

Im ländlichen Raum ist dem Bevölkerungsrückgang durch ein noch höheres Maß an Kooperation und Unterstützung privater Initiativen sowie mobilen öffentlichen Dienstleistungen zu begegnen.

Für den ländlichen Raum müssen Lösungen gefunden werden, die der Größe des Raumes ebenso Rechnung tragen, wie der geringen Bevölkerungsdichte. Infrastruktureinrichtungen können häufig wirtschaftlich nur in Zusammenarbeit innerhalb der Verwaltungsgemeinschaft oder auch darüber hinaus betrieben werden. Rufbussysteme im ÖPNV oder mobile

Verwaltungsbüros als Serviceeinrichtungen können Lösungsansätze darstellen. Als Modelle für eine Bündelung öffentlicher und privater Dienstleistungen ist die Unterhaltung von Bürgerbüros nach dem Beispiel der Verwaltungsgemeinschaft Bismark insbesondere in Orten ab 1.000 Einwohnern sinnvoll. Sie stellen gleichzeitig sinnvolle Kommunikationszentren im ländlichen Raum dar. Das bürgerschaftliche Engagement von der Straßenreinigung bis zur Friedhofspflege ist in ländlichen Gebieten oft größer als in Großstädten und vermag Kosten- nachteile auszugleichen.

These 10:

Die Finanzsituation der Kommunen wird sich weiter verschärfen. Tendenziell sinkenden Einnahmen stehen steigende Ausgaben vor allem im sozialen Sektor gegenüber. Aufgaben und damit Ausgaben zu senken und Gestaltungsspielräume zu öffnen ist Aufgabe des Landes und des Bundes.

Bereits die aktuelle Finanzlage lähmt die Kommunen. Nicht nur die hauptamtlichen, sondern auch die ehrenamtlichen Kommunalpolitiker sehen sich in die Enge gedrängt, weil die Spielräume so klein geworden sind und kaum noch Gestaltungsraum bleibt. Die abnehmenden Einwohnerzahlen verschärfen dieses Problem.

Gerade weil die Einnahmen aus ertrags- und verbrauchsabhängigen Steuern sinken werden und die Ausgaben für einzelne Aufgaben erhöht werden müssen, werden die Gemeinden zunehmend Einnahmequellen ausschöpfen müssen, die nicht ertrags- und verbrauchsabhängig sind; das gilt sowohl für allgemeine Deckungsmittel (z.B. Grundsteuer) als auch für spezielle Entgelte (Beiträge und Gebühren). Grundsätzlich sind kostendeckende Entgelte zu erheben, wenn Einzelne besondere Vorteile von öffentlichen Leistungen haben. Das gilt auch für die ungeliebten Straßenausbaubeiträge! Nur bei im öffentlichen Interesse förderungswürdigen Nutzungen (Kinderkrippe, Bibliothek, Sport, Kultur) ist keine Kostendeckung erzielbar. Bürgerschaftliches Engagement kann hier Kosten senken und zur Finanzierung (Sponsoring) beitragen.

Neben einer grundlegenden Gemeindefinanzreform müssen Bund, Land und europäische Institutionen kommunale Gestaltungsräume öffnen, auf finanzträchtige Eingriffe, Vorgaben und Verwaltungsverfahren verzichten. Die staatliche Ebene, die den Kommunen unabgestimmt und ohne Zustimmung neue Aufgaben überträgt, trägt die dadurch entstehenden Kosten. Selbst ein solcher Politikwechsel bei Land, Bund und Europäischer Union könnte nach unserer Einschätzung das zu erwartende Defizit nicht ausgleichen, weil die bestehende Gesetzeslage zu kostenträchtig ist. Der weitere Marsch in die Verschuldung steht zu befürchten und wird die Situation noch verschärfen. Es ist dringend an der Zeit, durch Deregulierung und Aufgabenverzicht die öffentlichen Aufgaben zu senken, verstärkt spezielle Entgelte für individuell zurechenbare Leistungen zu erheben und das finanzielle Engagement der Bürgerschaft stärker zu motivieren.

Ohne eine kommunalpolitisch einsetzbare „freie Spitze“ gibt es keine kreative und zukunfts-fähige Entwicklung der Kommunen und damit des Landes.