



Stadt und Gemeinde

I N T E R A K T I V

5 2013

68. Jahrgang

Einzelverkaufspreis
(D) 8,80 Euro



DEUTSCHER KOMMUNALKONGRESS 2013
**VOM VATER STAAT
ZUM BÜRGERSTAAT**

Berlin, 3./4. Juni 2013



S O N D E R A U S G A B E

Deutscher Kommunalkongress 2013

Herausforderung und Chance für den Bürgerstaat

Der demografische Wandel wird Städte und Gemeinden in Zukunft prägen

Von Christian Schramm

Im Jahre 2060 wird die Einwohnerzahl Deutschlands von derzeit etwa 82 Millionen Menschen auf 70 bis 65 Millionen sinken. Selbst bei der Annahme, dass in unserem Land die Geburtenhäufigkeit steigt, die Lebenserwartung stark zunimmt und jährlich 200 000 Personen zuwandern werden, würden im Jahre 2060 in Deutschland nur etwa 77 Millionen Menschen leben und damit signifikant weniger als heute. Bereits jetzt ist jeder vierte in Deutschland über 60 Jahre alt. Bis zum Jahr 2050 wird der Anteil der über 65-Jährigen an der Gesamtbevölkerung auf ein Drittel steigen. Diese gesellschaftliche Wandlung gestaltet sich innerhalb Deutschlands allerdings höchst unterschiedlich. Manche Regionen werden sogar ein Wachstum verzeichnen können. Zahlreiche Städte und Gemeinden hingegen werden mit einem Rückgang der Bevölkerungszahlen und der Alterung der Bevölkerung konfrontiert sein. Konkret bedeutet das, dass sie sich auf diesen Prozess einstellen und mit ihm politisch umgehen müssen. Der demografische Wandel hat Auswirkungen auf nahezu alle Politikbereiche einer Stadt und ist längst keine Frage mehr, die sich bloß auf die Sparten Senioren- oder Familienpolitik beschränkt. Niemand zieht in Städte und Gemeinden, in denen die Schulen und Kindergärten schließen müssen, kulturelle Angebote und Freizeitmöglichkeiten fehlen und der Einzelhandel sich zurückzieht.

Kooperationen bieten Lösungen

Der Wettbewerb der Kommunen um Einwohner wird künftig deutlich zunehmen. Grundsätzlich ist gegen Wettbewerb nichts einzuwenden, kann er doch die Stärken einzelner Gemeinden fördern. Stärken lassen sich aber auch durch eine bessere Vernetzung ausbauen. Nicht jede Kommune muss ihr eigenes Personalamt oder ihr eigenes Versicherungsamt betreiben. Die Gemeinde der Zukunft wird also künftig viel mehr kooperative Kommunalpolitik

mit interkommunaler Zusammenarbeit, die über die Gemeindegrenze hinausgeht, nutzen. Mit fortschreitender Technik bietet hier gerade die Digitalisierung vieler Prozesse eine große Chance. Bedauerlicherweise sind die Potenziale, die in interkommunalen Kooperationen liegen, jedoch nicht von allen Ebenen der Bundespolitik oder auch der europäischen Politik erkannt worden. So werden kommunalen Kooperationen immer wieder Steine in den Weg gelegt, wie etwa jüngst durch das Vorhaben zur Ausweitung der Umsatzbesteuerung der öffentlichen Hand auch auf diesen Bereich.

Demografischer Wandel ist umfassend

Mit der Feststellung, dass wir weniger und älter werden, ist es allein nicht getan. Die Kommune der Zukunft braucht Antworten. So beispielsweise auf die Frage, wie in bevölkerungsschwachen Gebieten mit immer mehr älteren Menschen die ärztliche Versorgung gewährleistet werden kann. Pflegedienste sollten künftig delegierte ärztliche Leistungen ausführen dürfen. Auch wird Telemedizin in Zukunft eine größere Rolle spielen. Senioren, die das Internet nutzen, sind bei weitem keine Ausnahme mehr. Diese Erkenntnis gilt es in den Städten und Gemeinden zu nutzen. Ergänzend sollten daher auch IT-Lösungen herangezogen werden, wonach beispielsweise chronisch kranke Menschen mit speziellen Messgeräten Gewicht, Blutdruck und Puls an den Arzt übermitteln können. In einem persönlichen Gespräch können sie sich dann mit ihrem Arzt in einer virtuellen Sprechstunde via Internet austauschen. Unabdingbare Voraussetzung hierzu ist allerdings eine ausreichende Versorgung auch der ländlichen Räume mit schnellen Internetverbindungen.

Ein Prozess, der sich bereits heute abzeichnet und durch den demografischen Wandel eine Verstärkung erfahren wird, ist

AUTOR



Christian Schramm ist Oberbürgermeister der Stadt Bautzen und Präsident des Deutschen Städte- und Gemeindebundes

KURZ GEFASST

Der demografische Wandel stellt Städte und Gemeinden vor große Herausforderungen, bietet aber auch Chancen. In vielen Regionen sehen sich Kommunen bereits jetzt mit der Tatsache konfrontiert, dass die Bevölkerung altert und die Einwohnerzahlen sinken. Städte und Gemeinden sind gefordert, sich auf die Auswirkungen einzustellen. Dabei kann es um innovative Konzepte der medizinischen Versorgung ebenso gehen wie um den öffentlichen Nahverkehr oder altersgerechte Stadtentwicklung. Gleichzeitig sind die Kommunen aufgerufen, verstärkt auf die Einsatzbereitschaft und die Fähigkeiten ihrer Bürgerinnen und Bürger zu setzen. Ehrenamtliches Engagement und die Rückbesinnung auf gemeinschaftliche Werte sind zentrale Bausteine des Bürgerstaates der Zukunft.



Der Anteil der älteren Menschen an der Gesamtbevölkerung wird in den nächsten Jahren deutlich steigen

das sich ändernde Mobilitätsverhalten. Das Fahrrad hat sich längst vom Freizeitvehikel zum Verkehrsmittel etabliert. Auch die Elektromobilität wird langfristig das Mobilitätsverhalten vor Ort nachhaltig ändern. Dabei ist zu beachten, dass Elektromobilität nicht ausschließlich als das Inverkehrbringen von Elektro-Autos zu verstehen ist. Mittlerweile sind 50 Prozent aller Autofahrten kürzer als sechs Kilometer. Das ist eine Distanz, die sich optimal auch mit dem Fahrrad erledigen lässt. Unterstützt durch den Elektromotor ist das Elektrofahrrad auch für viele ältere Menschen eine gute Alternative, um so mobil und ein weit Stück unabhängig zu bleiben.

Der Demografiefprozess geht gleichzeitig auch mit großen finanziellen Herausforderungen für Städte und Gemeinden einher. Finanzzuweisungen der Länder beispielsweise orientieren sich weitgehend an der Einwohnerzahl. Das bedeutet, dass dort, wo der Schrumpfungsprozess am größten ist und eigentlich gegengesteuert werden müsste, auch das Geld immer weniger wird. Damit schwinden die Chancen, dem Wandel wirksam zu begegnen. Das Finanzsystem muss dementsprechend an den demografischen Wandel angepasst werden.

Zudem sollte ein „Gesetzes-Check Demografie“ in das Gesetzgebungsverfahren des Bundes integriert werden, so dass mittels einer Gesetzesfolgenabschätzung vor Erlass eines Gesetzes zukünftige sowie bestehende Regelungen dahingehend überprüft werden, ob die Folgen des demografischen Wandels in angemessener Form berücksichtigt sind. Vorbild hierfür könnte der Normenkontrollrat sein.

Irrglaube: Demografische Rendite

Weniger ist nicht automatisch billiger. Die Wasserversorgung beziehungsweise die Abwasserentsorgung wird nicht günstiger, sondern teurer werden, wenn sie von weniger Menschen in Anspruch genommen wird. Damit Leitungen, die einst für mehr Nutzer ausgelegt waren, nicht durch Keime verunreinigt werden, müssen diese gespült werden, sofern ein kostspieliger Rückbau nicht möglich ist. Auch der öffentliche Nahverkehr fährt unabhängig davon, ob 15 oder drei Fahrgäste im Bus sitzen. Dass dieses keinen Einspareffekt beinhaltet, liegt auf der Hand.

Auch wer glaubt, dass mit weniger Kindern beziehungsweise Schülern in Zukunft entsprechende Finanzmittel in den kom-

munalen Haushalten frei werden müssten, der irrt. So steigen trotz sinkender Kinderzahl die sogenannten „Hilfen zur Erziehung“ jährlich um fünf bis acht Prozent. Ein Ende dieses Trends scheint nicht in Sicht. Weil immer mehr Eltern mit der Erziehung Ihrer Kinder überfordert zu sein scheinen, benötigen sie hier Unterstützung. Daneben nehmen Heimunterbringungen zum Wohle des Kindes weiter zu.

An der Bildung zu sparen, ist gesellschaftspolitisch verfehlt. Hiervor kann nur gewarnt werden. Sowohl in der frühkindlichen Bildung als auch im schulischen Bereich muss noch stärker auf Qualität anstatt Quantität gesetzt werden. Denn Deutschland braucht eine nachhaltige Bildungs- und Familienpolitik. Schon in wenigen Jahren wird es an qualifizierten Arbeitskräften fehlen, und wie in den 1960er-Jahren werden die Unternehmen sich um die besseren Lehrlinge streiten. Gerade der Mangel an befähigten Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern wird eine Gefahr für den Wirtschaftsstandort Deutschland sein. In Zeiten knapper Kassen stellt diese gerade für die Kommunen als Träger der Bildungseinrichtungen eine große Herausforderung dar.

Die Personalfrage in einer alternden und schrumpfenden Gesellschaft wird sich aber nicht nur in der Wirtschaft, sondern auch in den Stadtverwaltungen widerspiegeln. In den nächsten Jahren rollt eine große Pensionierungswelle auf die Kommunen zu. Es ist davon auszugehen, dass sich ab dem Jahr 2020 ein erheblicher Ersatzbedarf für altersbedingt ausscheidende Mitarbeiter in den Stadtverwaltungen abzeichnen wird. Dieser wird deutlich größer sein als in der privaten Wirtschaft. Mit höheren Gehältern allein werden Städte und Gemeinden den Kampf um die besten Köpfe allerdings nicht gewinnen können. Die Wirtschaft wird es



Alle Altersgruppen sollen am aktiven Leben vor Ort teilhaben können

immer leichter haben, mit höheren Zahlungen qualifiziertes Personal locken zu können. Die Kommunen könnten allerdings mit anderen Aspekten, wie beispielsweise einer guten Familienpolitik, punkten. Klar ist aber auch, dass es diese nicht zum Nulltarif geben kann.

Den Wandel als Chance begreifen

Den gesellschaftlichen Wandlungsprozess ausschließlich als Risiko und Belastung zu begreifen, wäre jedoch verfehlt! Er bietet gleichzeitig auch viele Chancen. So wird in einer alternden und schrumpfenden Gesellschaft die Kriminalität deutlich zurückgehen und das Gesicht der Städte und Gemeinden wird sich weiter verändern. Denn ältere Menschen kaufen weniger auf der „Grünen Wiese“ am Ortsrand ein. Da die Innenstädte aber nicht nur Einkaufsort, sondern auch Wohn- und Arbeitsort, Kulturstätte und Ort der Kommunikation sind, besteht hier die große Chance, Innenstädte zu beleben und einer Verödung entgegenzuwirken. Mit attraktiven Wohnungen sowie einer Gewährleistung der Versorgung mit Lebensmitteln und anderen Produkten des täglichen Bedarfs, werden Innenstädte für ältere Menschen interessant. Ruhezonen mit Möglichkeiten zum Verweilen sind genauso wichtig wie das Ermöglichen von komfortablen Einsteigevorrichtungen im Busverkehr. Auch die Auswahl von Straßen- und Platzbepflasterung wird künftig unter dem Gesichtspunkt des Gefahrenpotenzials einer Stolperfalle eine größere Rolle spielen können. Gleichzeitig bieten sich für die etwas betagteren Einwohner so Möglichkeiten, leichter am aktiven Leben vor Ort teilzuhaben. Diese Investitionen können sich lohnen und einen Teil dazu beitragen, dass sich unsere Gesellschaft aus verschiedenen Altersgruppen zusammensetzt, die nicht separiert in ihren Welten, sondern miteinander leben können. Wenn es den Städten und Gemeinden gelingt, dieses Bewusstsein zu schärfen, ist dieses ein wichtiger Baustein dafür, dass sich die Erkenntnis durchsetzt, dass nicht nur der Staat, sondern auch die Menschen Verantwortung füreinander tragen.

Die Kommune der Zukunft wird noch in größerem Maße als bisher das Potenzial ehrenamtlichen Engagements nutzen. Schwer begreiflich ist, warum hier in der Diskussion schnell der Begriff des „Ausfallbürgers“ fällt. Wenn sich die Einwohnerin-



DEUTSCHER KOMMUNALKONGRESS 2013

VOM VATER STAAT ZUM BÜRGERSTAAT

Berlin, 3./4. Juni 2013

nen und Einwohner zusammenschließen und einen genossenschaftlichen Dorfladen gründen, um Einkaufsmöglichkeiten vor Ort zu schaffen oder sich engagieren, damit das Schwimmbad erhalten bleiben kann, dann schafft dieses nicht nur Gemeinschaft, sondern bei den Betroffenen auch ein befriedigendes Gefühl, etwas Gutes zu tun. Ehrenamtliches Engagement bedeutet Rückbesinnung auf gemeinschaftliche Werte. Es gibt

zahlreiche weitere Beispiele, wie die Bereitschaft der Einwohnerinnen und Einwohner, einen Beitrag für das Zusammenleben zu leisten, ein Baustein für die Gemeinde der Zukunft ist. So wie bei den Bürgerbus-Vereinen, bei denen ehrenamtliche Fahrerinnen und Fahrer mit einem Kleinbus mit acht Plätzen solche Strecken bedienen, die für ein Verkehrsunternehmen unwirtschaftlich sind, aber das bestehende Angebot ergänzen.

Der Weg zur Kommune der Zukunft

Der demografische Wandel wird neben der Energiewende im nächsten Jahrzehnt das zentrale Großprojekt unseres Landes sein. Die Kommunen haben schon heute begonnen, unterschiedlichste kreative Lösungen zu entwickeln. Dieser Trend wird sich fortsetzen. Dennoch wird dieses allein nicht ausreichen. Deutschland braucht eine grundlegende Reform des Sozialstaates, weil in einer alternden Gesellschaft nicht immer weniger Junge für immer mehr Ältere auch noch bessere Sozialleistungen erwirtschaften können. Der Weg vom Vater Staat zum Bürgerstaat muss jetzt beschrritten werden. ■



Agenda 2020

Wege aus dem Schuldenstaat · Städte und Gemeinden stärken
Sozialsysteme stabilisieren · Eigenverantwortung fördern

Resolution des Präsidiums des Deutschen Städte- und Gemeindebundes

Bund, Länder und Kommunen sind in Deutschland mit über zwei Billionen Euro verschuldet. Täglich müssen dafür fast 170 Millionen Euro Zinsen aufgebracht werden. Trotz eines guten Wirtschaftswachstums und zurück gehender Arbeitslosigkeit kommen die staatlichen Haushalte nicht ohne neue Schulden aus. So haben die Städte und Gemeinden im Jahr 2011 ein Defizit von rund drei Milliarden Euro verzeichnet. Zwar signalisieren die Steuerschätzungen Mehreinnahmen, doch die Ausgaben steigen immer schneller. So haben die Sozialausgaben im Jahre 2011 erstmals die 44-Milliarden-Eurogrenze fast erreicht. Nach wie vor droht vielen Kommunen die Handlungsunfähigkeit. Das hat gravierende Folgen für das Leben der Menschen vor Ort und führt zwangsläufig zu weniger Investitionen, zum weiteren Verfall der Infrastruktur und dazu, dass wichtige Vorhaben wie der Weg in die Bildungsrepublik, eine bessere Kinderbetreuung und die Integrationsförderung nicht im nötigen Umfang vorangetrieben werden können. Die freiwilligen Aufgaben werden zunehmend in Frage gestellt. Damit ist nicht nur die kommunale Selbstverwaltung, sondern auch die lokale Demokratie gefährdet. Sie ist die Basis unseres Staates.

Bürgerinnen und Bürger begegnen dem Staat in erster Linie in ihrer Stadt und Gemeinde. Wenn dort nicht mehr ansatzweise das Notwendigste geleistet werden kann, wird die Politikverdrossenheit weiter steigen, die Partizipation und die Bereitschaft, sich für die Allgemeinheit einzusetzen, sinken. Die Politik muss die Wende herbeiführen. **Wir brauchen eine Agenda 2020, mit der die notwendigen Reformen und die Neuausrichtung unserer Gesellschaft eingeleitet werden. Wie bei der Energiewende brauchen wir ein komplettes Umsteuern, um den Weg aus dem Schuldenstaat zu finden und endlich wieder in die Lage versetzt werden, die notwendigen öffentlichen Investitionen dauerhaft zu finanzieren.** Die Reformen müssen dazu beitragen, dass der Sozialstaat dauerhaft finanzierbar bleibt und zukunftsfest wird. Gleichzeitig muss dem demografischen Wandel Rechnung getragen und die Wettbewerbsfähigkeit Deutschlands weiter gestärkt werden.

Dies wird nur mit starken Städten und Gemeinden verwirklicht werden können. Nur wer die Handlungsfähigkeit der Städte und Gemeinden sichert, ihre Gestaltungsmöglichkeiten erweitert und die kommunalen Kompetenzen sinnvoll nutzt, sichert damit auch die Demokratie und den Wohlstand unserer Gesellschaft.

1. Kommunale Einnahmen verbessern

Gewerbesteuer reformieren:

- Erweiterung der Bemessungsgrundlage: Bewährte Elemente bewahren und stärken.
- Schwachstellen durch Erweiterung des Kreises der Steuerpflichtigen auf Selbständige kurzfristig und ohne bürokratischen Aufwand beseitigen.

Grundsteuer reformieren, Aufkommen verbessern.

Gemeindlichen Umsatzsteueranteil erhöhen.

2. Ausgaben reduzieren!

Die Kommunen finanzieren in zu großem Umfang Sozialausgaben, die gesamtstaatliche und gesamtgesellschaftliche Aufgaben darstellen. Die Entlastung der Kommunen von den Kosten der Grundsicherung war ein erster richtiger Schritt, dem weitere folgen müssen.

Bundesteilhabegeld für Behinderte einführen

Das Risiko einer Behinderung ist – ebenso wie die Pflegebedürftigkeit – ein allgemeines Lebensrisiko. Daher sollte zur teilweisen Abdeckung ein Bundesteilhabegeld eingeführt werden. Zusätzlich sollten einzelne Risiken in die Pflegeversicherung bzw. in die Krankenversicherung überführt werden.

Eigenverantwortung und Eigenvorsorge stärken

Wir brauchen bessere Rahmenbedingungen und Anreize, damit die Menschen in größerem Umfang für das Alter, für Pflege oder Behinderung Eigenvorsorge betreiben. Ein „Pflegeriester“ kann hier hilfreich sein.

3. Konnexitätsprinzip im Grundgesetz verankern

Für den Bund sollte der Grundsatz „wer bestellt, bezahlt“ verfassungsrechtlich festgeschrieben werden.

- Keine neuen Leistungen und keine Erhöhung bestehender Leistungen ohne finanzielle Absicherung.

4. Leistungsgesetze tabulos überprüfen

Den Weg aus dem Schuldenstaat werden wir nur finden, wenn wir bereit sind, Leistungsgesetze tabulos zu überprüfen.

- Vorrang für Investitionen vor höheren Transferleistungen.
- Lebensarbeitszeit weiter verlängern, Eigenvorsorge ausbauen.