

Demografischer Wandel

Herausforderungen für Politik und Verwaltung

Clemens Appel

Die neuen Bundesländer stehen – erneut – vor einem tiefgreifenden gesellschaftlichen Umbruch: Dem politischen folgt der demografische Wandel.

Demografischer Wandel, das ist nicht nur die Veränderung der Bevölkerungszahl. Demografischer Wandel heißt auch: Änderung der Alters- und Sozialstruktur sowie räumliche Ausdünnung an der einen und weitere Verdichtung an der anderen Stelle. Und demografischer Wandel bedeutet:

- ▶ rückläufiger Bedarf an Kindertagesstätten und Schulen,
- ▶ neue Wohn- und Betreuungsformen für alte Menschen,
- ▶ veränderte Nachfrage- und Angebotsstruktur im Gesundheitswesen,
- ▶ Rückzug privater und öffentlicher Dienstleistungen aus der Fläche,
- ▶ leerstehende Wohnungen und öffentliche Gebäude,
- ▶ Unterauslastung technischer Infrastrukturen,
- ▶ weniger Einnahmen für die öffentlichen Haushalte usw. usf.

Diese Entwicklung stellt Politik und Verwaltung vor außerordentlich große Herausforderungen. Die Landesregierung Brandenburg hat sich dem gestellt und in vielen Politikfeldern bereits Konsequenzen gezogen.

Lassen Sie mich aber zunächst die wichtigsten Fakten ins Gedächtnis rufen: Für die „einfache Reproduktion der Bevölkerung“ – wie Fachleute dies etwas hölzern ausdrücken – ist – statistisch gesehen – eine Geburtenrate von 2,1 Kindern je Frau erforderlich. Dieser Wert wurde auf dem Gebiet des Landes Brandenburg letztmalig im Jahr 1970 erreicht. Nach der Wende ging die Geburtenrate in den neuen Ländern dramatisch zurück und sank auf 0,75 – den niedrigsten Wert, der weltweit je gemessen wurde. 1993 lag die Geburtenrate um 60% niedriger als 13 Jahre zuvor.

Nun der Blick in die Zukunft: Im Jahr 2030 werden in Brandenburg rund 225.000 Menschen weniger leben als heute – das ist das Ergebnis der neuen Bevölkerungsprognose für Brandenburg, die vor 10 Tagen vom LDS veröffentlicht wurde. Ist heute fast jeder fünfte Brandenburger im Rentenalter, so wird es 2030 bereits jeder dritte sein. Und schließlich verteilen sich die Menschen anders im Land: Während 1990 noch zwei Drittel der Bevölkerung im äußeren Entwicklungsraum und nur ein Drittel im engeren Verflechtungsraum lebten, wird dieses Verhältnis vermutlich schon im Jahr 2040 bei ca.

50:50 liegen, obwohl der engere Verflechtungsraum nur einen Anteil von 15% an der Fläche des Landes Brandenburg hat.

Es gibt im Wesentlichen vier Ursachen für diese Veränderungen

- ▶ das Geburtendefizit,
- ▶ die Abwanderung, besonders von jungen Menschen,
- ▶ die – teilweise erzwungene – Mobilität der Menschen und
- ▶ die steigende Lebenserwartung.

Die erfreuliche Tatsache, dass die Menschen immer älter werden und dass sie vor allem gesünder sind im Alter, wird in der aktuellen Diskussion noch allzu häufig negativ bewertet. Dies zeigt mir, dass wir dringend einen Mentalitätswechsel brauchen. In Japan werden die Menschen noch älter als bei uns. Dort spricht man vom „Land des langen Lebens“, wir hingegen sprechen von „Vergreisung“.

Die Folgen des demografischen Wandels, verbunden mit einem immer enger werdenden Finanzrahmen, zwingen uns in der Politik zu einem radikalen und konsequenten Umsteuerungsprozess.

Die Landesregierung hat sich in den vergangenen Jahren mehrfach intensiv mit dem demografischen Wandel in Brandenburg befasst und wird dies auch weiterhin tun. In mehreren Politikfeldern hat das Land – nicht immer zur Freude der Betroffenen – bereits deutliche Konsequenzen gezogen. In der Bildungspolitik, bei Schule und Kindertagesstätten, in der Stadtentwicklungspolitik, der Wirtschaftspolitik und der Familienpolitik. In weiteren Politikbereichen werden derzeit neue Konzepte erarbeitet, im Bereich der Justiz, bei den Hochschulen, in der ländlichen Entwicklung und der öffentlichen Verwaltung, um nur einige Bereiche stellvertretend zu nennen. Wir haben vier Ansatzpunkte identifiziert, um den demografischen Wandel und seine Folgen zu beeinflussen:

- ▶ das Thema **kommunizieren**, d. h. in einen *Dialog* mit den Bürgerinnen und Bürgern eintreten,
- ▶ **gegensteuern**, d. h. die *Bevölkerungsentwicklung beeinflussen*, den *Änderungsprozess* begleiten und
- ▶ **gestalten** sowie **anpassen**, d. h. auf die *Folgen* des demografischen Wandels reagieren.

Umfrageergebnisse zeigen, dass der demografische Wandel bei den Bürgerinnen und Bürgern Befürchtungen auslöst, dass den meisten Menschen aber die Zusammenhänge zwischen den demografischen sowie den gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Veränderungen nicht bewusst sind. Daher hat für die Landesregierung Brandenburg die Kommunikation des Themas „Demografischer Wandel“ eine zentrale Bedeutung. Sie will allen Verantwortlichen

tungsträgern in Politik und Verwaltung des Landes, der Regionen, Kreise und Gemeinden, sowie den Entscheidungsträgern in Wirtschaft und Verbänden die Fakten, die Hintergründe und die Folgen des demografischen Wandels ins Bewusstsein rufen, um – darauf aufbauend – eine breite gesellschaftliche Diskussion zu initiieren. Seit Beginn des vergangenen Jahres haben der Ministerpräsident, meine Mitarbeiter und ich auf mehr als 80 Veranstaltungen zum Thema demografischer Wandel referiert.

Mit ihrer Kommunikationsstrategie will die Landesregierung

- ▶ Angst nehmen, die Kommunikation muss Orientierung bieten;
- ▶ sie will einen Mentalitätswechsel einleiten, eine öffentliche Debatte über den notwendigen Wertewandel führen;
- ▶ sie fordert Offenheit für neue Lösungen und unkonventionelle Ideen, um die Chancen des Wandels zu ergreifen;
- ▶ sie fordert und fördert Engagement. Sie will die Bürger- und Zivilgesellschaft stärken, das Ehrenamt unterstützen und die Eigenverantwortung ermöglichen.

Im Rahmen ihrer Kommunikationsstrategie will die Landesregierung auch die Chancen des Wandels darstellen, denn eine Krise – zunächst als Gefahr wahrgenommen – birgt immer auch die Chance, den erforderlichen Wandel für positive Veränderungen zu nutzen.

Die Chancen des Wandels liegen u.a. in folgenden Bereichen:

- ▶ Familie: Bündnisse für Familien ergreifen Initiativen und verabreden Maßnahmen, deren Ziel zum Beispiel die Verbesserung der Vereinbarkeit von Familie und Beruf ist. Durch dieses gesellschaftliche Engagement tragen engagierte Bürgerinnen und Bürger, gesellschaftliche Organisationen, die Verwaltung, Anbieter von familienbezogenen Dienstleistungen und Vertreter der gewerblichen Wirtschaft dazu bei, die Lebens- und Arbeitsbedingungen für Familien zu verbessern.
- ▶ Senioren: Das Erfahrungswissen und die Netzwerke der Älteren werden zunehmend als neues Innovationspotential erschlossen sowie für bürgerschaftliches Engagement genutzt.
- ▶ Bildung: Noch zu viele Kinder verlassen unsere Schulen ohne qualifizierten Abschluss. Der drastische Einbruch bei den Geburtenzahlen und der erwartete Fachkräftemangel hat uns wach gerüttelt. Wir wissen, dass wir es uns nicht leisten können, auch nur ein Kind zurückzulassen. Wir werden im Land Brandenburg in jeder Kindertagesstätte zunächst eine Erzieherin qualifizieren, damit sie Sprachstanderhebungen durchführen kann. Wenn Rückstände bei der

Sprachentwicklung erst bei der Einschulung festgestellt werden, ist das eigentlich zu spät.

- ▶ **Wirtschaft:** Betriebe stellen fest, dass sie mehr für die Gesundheit ihrer Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter tun müssen, da sie diese länger im Betrieb halten müssen, weil der Nachwuchs fehlt. Immer mehr Firmen und Verwaltungen betreiben daher aktives Gesundheitsmanagement.

Der Erfolg: Die Menschen leben gesünder und werden nicht mehr so frühzeitig aus dem Arbeitsleben ausgegrenzt. **Stadtsanierung:** Aufwertung von Stadtvierteln. **Gesellschaft:** Werte wie Gemeinschaft, Familie, Nachbarschaft oder Dorfgemeinschaft werden als *neue* Werte *wiederentdeckt*.

Die Kommunikation des Themas demografischer Wandel soll Anstöße geben, selbst etwas zu tun, nicht auf „den Staat“ zu warten, das Heft des Handelns selbst in die Hand zu nehmen. Und genau dies geschieht im Land immer häufiger.

Der Bürgerbus in Gransee ist ein Beispiel, das immer wieder genannt wird. Aber es gibt weit mehr Initiativen. Ich will beispielhaft auf zwei verweisen.

In den Kommunen und Landkreisen engagieren sich bereits 9 Bündnisse für Familien, die die Lebensbedingungen für Familien und die Arbeitsbedingungen für berufstätige Eltern verbessern wollen. Weitere Bündnisse sind bereits in Gründung.

Die Kreishandwerkerschaft Niederlausitz hat das Geschäftsfeld „Gesundheitsdienstleister“ entwickelt. Unter der Schirmherrschaft des Ministerpräsidenten und mit Unterstützung durch die Staatskanzlei werden Handwerksmeister fortgebildet und legen eine Prüfung ab, die sie berechtigt, im Auftrag und auf Rechnung von Krankenkassen Wohnungen altersgerecht umzubauen, damit Menschen möglichst lange in ihrem vertrauten Umfeld wohnen bleiben und alt werden können.

Wenn wir über demografischen Wandel und Geburtendefizit reden, drängt sich unweigerlich das Thema „Familienpolitik“ auf. Familienpolitik hat für die Landesregierung einen außerordentlich hohen Stellenwert. Sie muss die Rahmenbedingungen für Familien und Kinder verbessern, so dass bestehende Kinderwünsche neben anderen Lebenswünschen verwirklicht werden können. Frauen – und ihren Partnern – muss es erleichtert werden, ihre Kinderwünsche zu verwirklichen. Lange Ausbildungszeiten durch Abitur und Studium verzögern den Berufseinstieg. Ausbildungszeiten, Berufseinstieg und Beruf müssen mit einer Familiengründung besser vereinbar werden. Unsere Gesellschaft muss wieder kinder- und familienfreundlicher werden. Das hat man u.a. in Frankreich, den USA und in Skandinavien

offensichtlich erkannt und verhält sich hier anders zu Kindern – was sich letztendlich auch in weitaus höheren Geburtenraten ausdrückt.

Die Landesregierung Brandenburg hat im Oktober 2005 ein Programm für Familien- und Kinderfreundlichkeit beschlossen. Wichtige Aspekte von Familienpolitik sind

- ▶ eine gesicherte berufliche Perspektive für die – zukünftigen – Eltern,
- ▶ die bessere Vereinbarkeit von Familie und Erwerbstätigkeit,
- ▶ die Sicherung einer kinder- und familiengerechten Infrastruktur,
- ▶ die Einführung von Sprachstandserhebungen und Sprachschulung vor der Einschulung
- ▶ die wirtschaftliche Stärkung von Familien,
- ▶ familiennahe Dienstleistungen und
- ▶ die Stärkung der Erziehungskompetenz der Eltern.

Das Paket umfasst insgesamt 61 Maßnahmen zur Familienpolitik. Innovative Modelle europäischer Nachbarn und Erfahrungen aus anderen Bundesländern wurden systematisch berücksichtigt.

Familienpolitik darf nicht verwechselt werden mit Bevölkerungspolitik. Familienpolitik soll langfristig und verlässlich die Rahmenbedingungen für Familien verbessern, damit die individuelle Entscheidung für Kinder auf einer sicheren Planungsgrundlage getroffen werden kann. Bevölkerungspolitik soll unmittelbar Einfluss nehmen auf die Entscheidung für Kinder. Dass dieses heute nicht mehr funktioniert, zeigen u.a. die familienpolitischen Maßnahmen der DDR Mitte der 70er Jahre, die immer mal wieder als Beispiel für eine „erfolgreiche“ Familienpolitik genannt werden. Aber welchen Effekt hatten diese Maßnahmen wirklich?

Bis Mitte der 70er Jahre ging die Geburtenrate in Ostdeutschland wie auch in Westdeutschland nahezu gleichverlaufend zurück. Durch sozialpolitische Maßnahmen – wie Kindergeld, Verlängerung der Freistellung nach der Geburt, Arbeitsplatzgarantie und Kinderbetreuung ab dem 1. Lebensjahr – stieg die Geburtenrate in der DDR innerhalb von 5 Jahren auf fast 2 Geburten pro Frau an. Danach sank die Geburtenrate innerhalb von 10 Jahren auf das Ausgangsniveau von 1975, also genau halb so schnell wie sie gestiegen war. Zum Zeitpunkt der Wende hatte sie fast wieder „West-Niveau“ erreicht. Von einer nachhaltigen Entwicklung kann also keine Rede sein.

Ein weiterer wichtiger Politikbereich, mit dem man den demografischen Wandel unmittelbar beeinflussen kann, ist die Wirtschaftspolitik. Attraktive und zukunftssichere Arbeitsplätze geben den Menschen ökonomische Sicherheit, *die* Grundbedingung einer Entscheidung für Kinder, wie die Ergebnisse von Umfragen immer wieder bestätigen. Nur attraktive und

zukunftsichere Arbeitsplätze können auch die Abwanderung stoppen oder zumindest eindämmen. Deshalb hat die Landesregierung in der Wirtschaftsförderung umgesteuert. Sie konzentriert sich künftig auf die Stärken. Dazu hat die Landesregierung 15 Regionale Wachstumskerne und 16 Branchenschwerpunkte ausgewiesen. Die Fachwelt hat diesen Paradigmenwechsel einhellig begrüßt. Bei Kommunalpolitikern stieß dies zunächst vielfach auf Ablehnung. Nach anfänglichem Murren und Widerstand von nicht berücksichtigten Kommunen wurde allerdings ein Stimmungsumschwung im Land erkennbar: während sie bis zum Jahr 2005 in ihren Briefen an die Landesregierung die schlechte Lage vor Ort beschrieben, heben sie nun das Erreichte und die starken Seiten hervor.

Auch die Veränderung der Altersstruktur der Gesellschaft erfordert Antworten der Politik. Durch den demografischen Wandel stehen immer mehr Ältere immer weniger Jüngeren gegenüber. Die Älteren wollen möglichst lange aktiv bleiben und Sinn stiftende Aufgaben übernehmen. Daher dürfen Politik, Wirtschaft und Gesellschaft die Erfahrung, die Leistungsfähigkeit und die Leistungsbereitschaft der älteren Bevölkerung nicht länger unterschätzen.

Die älteren Menschen dürfen sich nicht als Objekt des demografischen Wandels betrachten, sondern sie sollten als Subjekt den gesellschaftlichen Wandel selbst aktiv gestalten. Politik, gesellschaftliche Organisationen und die älteren Menschen selbst müssen den Wandel nicht wie ein Naturereignis hinnehmen. Sie haben die Chance, ihn aktiv zu gestalten.

Der 4. Ansatzpunkt – nach der Kommunikation, dem Gegensteuern durch Familien- und Wirtschaftspolitik sowie der aktiven Gestaltung des Änderungsprozesses – ist die Anpassung an die Folgen des demografischen Wandels. Grundsätzlich müssen alle Politikfelder hinsichtlich ihrer Demografiefestigkeit und der finanzpolitischen Verantwortung einer Langfristfolgenabschätzung unterzogen werden.

Bei der infrastrukturellen Versorgung stellt sich die Frage, wann diese aufgrund der dünnen Besiedlung in der herkömmlichen Form nicht mehr bezahlbar ist? Die Anlagen der technischen Infrastruktur und die Angebote an Verkehrsdienstleistungen müssen langfristig die Versorgung der Bürgerinnen und Bürger sowie der Wirtschaft sichern. Auch bei der sozialen Infrastruktur – wie Kindertagesstätten, Schulen, Jugendfreizeiteinrichtungen, Altenheimen, Kultureinrichtungen – muss eine Grundversorgung gesichert werden. Zur Anpassung an die absehbaren Nachfragerückgänge von öffentlichen und privaten Dienstleistungen sind Strategien zu entwickeln, mit denen Förderungen, Dienstleistungen und Investitionen räumlich so gebündelt werden können, dass eine angemessene Erfüllung der Daseins-

vorsorge gleichzeitig auch wirtschaftlich tragfähig ist. Daher wird es in vielen Bereichen zu einer stärkeren Konzentration kommen müssen.

Um die Bürgernähe zu gewährleisten, werden die stationären Angebote um mobile oder temporäre und um Internet-gestützte Angebote ergänzt werden müssen. In der Konsequenz heißt das: Die physischen Wege werden länger, aber die virtuellen Wege werden kürzer, schneller und komfortabler. Das Motto lautet: „Anklicken ist bequemer als anstellen.“

Im Zusammenhang mit der Konzentration privater wie staatlicher Leistungen ist zwingend die Debatte über die Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse aufzugreifen und neu zu diskutieren. Wer in dünn besiedelten Räumen wohnen möchte, wird sich auf eine andere Versorgungsdichte einstellen müssen als die Städter. Die Lebensqualität auf dem Land ist dann – wie übrigens auch bisher – nicht schlechter oder besser als in der Stadt – sie ist anders. Ob sie als besser oder schlechter empfunden wird, liegt an der individuellen Entscheidung der Menschen, welchen Lebensstil sie bevorzugen. Patentrezepte für die Gestaltung des demografischen Wandels und seiner Folgen gibt es nicht. Beispielhafte Problemlösungen für einzelne Politikbereiche sind noch rar und umfassende, Fachpolitik übergreifende Ansätze oder gar eine Gesamtstrategie hat noch niemand.

Demografischer Wandel ist kein eigenes Politikfeld. So wie der demografische Wandel in alle Lebensbereiche hinein wirkt, müssen alle Politikbereiche und alle gesellschaftlichen Gruppen reagieren, müssen ihren Beitrag dazu leisten, den demografischen Wandel und seine Folgen zu gestalten.

Und wenn es mir mit meinem Beitrag gelungen ist, Sie zu sensibilisieren dafür, dass Sie auf Ihrem jeweiligen Arbeitsgebiet Antworten finden müssen, dann habe ich mein Ziel erreicht.

Der Autor *Clemens Appel* ist Staatssekretär und Chef der Staatskanzlei des Landes Brandenburg.

