

Lenkungsgruppe der
Expertenplattform

**Demographischer
Wandel** in
Sachsen-Anhalt



Positionspapier zum Handlungskonzept der Landesregierung Sachsen-Anhalt "Nachhaltige Bevölkerungspolitik"

15.07.2010

Die Expertenplattform Demographischer Wandel in Sachsen-Anhalt ist eine vom **Wissenschaftszentrum Sachsen-Anhalt Lutherstadt Wittenberg e.V. (WZW)** geförderte wissenschaftliche Forschungs- und Beratungsplattform. Die hier dargestellten Ergebnisse und Interpretationen liegen ausschließlich in der Verantwortung der jeweiligen Verfasser.

<http://www.wzw-lsa.de/plattformen/demografischer-wandel.html>

Ansprechpartner (Lenkungsgruppe der Expertenplattform):

Prof. Dr. Klaus Friedrich
Martin-Luther-Universität Halle-Wittenberg
Institut für Geowissenschaften, FG Sozialgeographie
Von-Seckendorff-Platz 4
06120 Halle (Saale)

Telefon: 0345/5526008
Telefax: 0345/5527146
Email: klaus.friedrich@geo.uni-halle.de

Inhalt

1	Einleitung	1
1.1	Anlass	1
1.2	Hintergrund	1
1.3	Expertenplattform Demographischer Wandel	2
2	Handlungserfordernisse aus Sicht der Lenkungsgruppe	3
2.1	Zielstellung	3
2.2	Regional Governance – ausgewählte Grundsätze und übergeordnete Ziele einer demographiesensiblen Landespolitik	4
2.3	Werkstätten zum Demographischen Wandel – oder der Versuch praxisbezogener Strategien	6
3	Ergänzungen und Schwerpunktsetzungen innerhalb der Handlungsfelder	8
3.1	Finanzpolitik	8
3.2	Arbeitsmarktpolitik	10
3.3	Siedlungs- und Infrastrukturanpassung	12
3.4	Bildungs-, Hochschul- und Wissenschaftspolitik	15
3.5	Familienpolitik – Vorschläge für eine pronatalistische Familienpolitik in Bund und Land	18
3.6	Gesundheitspolitik	19
4	Ausblick	21

1 Einleitung

1.1 Anlass

Der „Demographische Wandel“ ist ein komplexes und dynamisches Themenfeld mit tiefgreifenden Auswirkungen auf alle gesellschaftlichen Bereiche. Die Landesregierung Sachsen-Anhalts hat die Gestaltung des demographischen Wandels als eines ihrer zentralen mittelfristigen Handlungsfelder benannt.

Anlässlich der derzeit laufenden Überarbeitung des Handlungskonzepts der Landesregierung zur „nachhaltigen Bevölkerungspolitik“ unternimmt die Lenkungsgruppe mit diesem Positionspapier einen ersten Schritt des Wissenstransfers zum politisch-administrativen System in Sachsen-Anhalt. Nach unserer Überzeugung ist möglichst exaktes Wissen um die grundsätzlichen Prozessverläufe und ihre sektorale und räumliche Differenzierung unabdingbare Grundlage für die Entwicklung angemessener Steuerungsmaßnahmen seitens der Planungsverantwortlichen.

Zwei restriktive Rahmenbedingungen begleiteten indes das Entstehen dieser Stellungnahme: erstens lag uns erst seit kurzem ein Überarbeitungsentwurf und nicht das endgültige und vollständige Handlungskonzept vor, und zweitens musste aus diesem Grund die Bearbeitung unter einem hohen zeitlichen Druck erfolgen. In mittelfristiger Perspektive sehen wir deshalb unseren Beitrag in einer kontinuierlichen Beratung zu Fragen und Herausforderungen des Demographischen Wandels in Sachsen-Anhalt auf Basis der Aufbereitung von Wissensbeständen und Wissensgenerierung im Verlaufe der kommenden Jahre.

1.2 Hintergrund

Der Demographische Wandel ist in Deutschland aus der Nische des ursprünglich geführten wissenschaftlichen Diskurses inzwischen in die öffentliche Diskussion gerückt. Bundesweit erfährt die Grundaussage „wir werden weniger, älter und bunter“ hohe Aufmerksamkeit – auch durch ihre häufig apokalyptische mediale Aufbereitung. Grund dafür sind die seit Mitte der 1970er Jahre in Westdeutschland anhaltend niedrigen Geburtenraten sowie derzeit geringe Zuwanderungszahlen, die den Überschuss der Sterbefälle gegenüber den Geburten nicht mehr kompensieren können.

Besonders ausgeprägt ist dieser Prozess jedoch vor allem in Ostdeutschland und insbesondere in Sachsen-Anhalt, einem „Hot Spot“ dieser Entwicklung. Nach der Wiedervereinigung erfolgten hier dramatische Einbrüche der zuvor bereits gesunkenen Geburtenraten weit unter das Bestandserhaltungsniveau und quantitativ bedeutsame Fortzüge von jüngeren und gut ausgebildeten Personengruppen vor allem nach Westdeutschland. Da all diese Prozesse hochdynamisch, selektiv und regional mit unterschiedlicher Intensität erfolgen, sind Schrumpfung und Alterung der Bevölkerung sowie eine Polarisierung der Raumentwicklung in Wachstumsinseln und Regressionsgebiete die Konsequenz. Das hierzulande bereits manifestierte Ende des demographischen Wachstums wird in Westdeutschland erst in naher Zukunft wirksam werden.

1.3 Expertenplattform Demographischer Wandel

Im Jahre 2009 hat das Wissenschaftszentrum Sachsen-Anhalt die „Lenkungsgruppe Demographischer Wandel“ ins Leben gerufen. Sie setzt sich z.Z. aus acht Wissenschaftlern unterschiedlicher Disziplinen mit einem wesentlichen Fokus auf demographische Prozesse zusammen. Sie lehren an den Universitäten, Fachhochschulen und Forschungseinrichtungen des Landes. Die Mitglieder verbindet das Ziel, auf Grundlage vorhandener Wissensbestände sowie differenzierter demographischer Analysen die politischen Entscheidungsträger des Landes, der Gebietskörperschaften und Gemeinden für Fragen des demographischen Wandels zu sensibilisieren, zu informieren und diesbezüglich in ihrem politischen und Verwaltungshandeln zu beraten. Dabei handelt es sich u.a. um die Themen nachhaltige Siedlungs- und Infrastrukturanpassung, regionale Wirtschafts- und Beschäftigungsförderung, Bildungs- und Qualifizierungsstrategien, familienfreundliche und alternssensible Wohn- und Lebensbedingungen sowie demographisch angepasste Formen der Regional Governance; zu letzterer gehören auch Aspekte und Probleme „austrocknender Reservoirs“ zur Sicherstellung lokaler politischer Repräsentation in der Fläche. Eine der ersten Aufgabenstellungen im Jahre 2009 war die wissenschaftliche Begleitung der eingegangenen Anträge auf die Ausschreibung des Kultusministeriums Sachsen-Anhalt von Forschungsprojekten mit Bezug zum Demographischen Wandel und den damit verbundenen Herausforderungen und Handlungsoptionen.



Abb. 1: Thematischer Aufbau des Handlungskonzepts der Landesregierung und Organisation der Expertenplattform Demographischer Wandel in Sachsen-Anhalt.

Folgende Personen sind Mitglieder der Lenkungsgruppe „Demographischer Wandel in Sachsen-Anhalt“:

- Prof. Dr. Ulrich Blum (Institut für Wirtschaftsforschung Halle)
- Prof. Dr. Klaus Friedrich (Martin-Luther-Universität Halle-Wittenberg)

- Prof. Dr. Everhard Holtmann (Martin-Luther-Universität Halle-Wittenberg)
- Prof. Dr. Reinhard Kreckel (Institut für Hochschulforschung Wittenberg e.V. - HoF Lutherstadt Wittenberg)
- Prof. em. Dr. Gunter Steinmann (Martin-Luther-Universität Halle-Wittenberg)
- Dr. Marco Sunder (Universität Leipzig)
- Jun.-Prof. Dr. Stephan Thomsen (Otto-von-Guericke-Universität Magdeburg)
- Prof. Dr. Jürgen Wolf (Hochschule Magdeburg-Stendal (FH))

Beratende Mitglieder:

- Ministerialrat Wilfried Köhler (Ministerium für Landesentwicklung und Verkehr Sachsen-Anhalt)
- Ministerialrat Dr. Gerhard Wünscher (Kultusministerium Sachsen-Anhalt)

Die „Expertenplattform Demographischer Wandel in Sachsen-Anhalt“ (nachfolgend "Plattform") setzt sich zusammen aus den Mitgliedern der Lenkungsgruppe sowie den Leitern und Bearbeitern der 13 seit April 2010 mit Landesmitteln geförderten Forschungsprojekte sowie sondern aus zeitweise assoziierten externen Wissenschaftlern, die themenbezogen einbezogen werden. Gemeinsam arbeiten sie an der übergeordneten Aufgabenstellung. Diese beinhaltet – wie bereits erwähnt - neben der wissenschaftlichen Arbeit auch eine politikberatende Funktion. Inhaltlich gliedert sich die Aufgabenstellung der Plattform in drei Themenfelder: Wissen, Infrastruktur, Gesellschaft. Die Felder sollen einerseits den interdisziplinären Austausch der Plattformbeteiligten befördern, andererseits als Schnittstellen zwischen Wissenschaft und Politik dienen.

2 Handlungserfordernisse aus Sicht der Lenkungsgruppe

2.1 Zielstellung

Der uns vorliegende Entwurf des Handlungskonzepts der Landesregierung stellt derzeit aus Sicht der Mitglieder der Lenkungsgruppe einen verdienstvollen Maßnahmenkatalog dar, mit dessen Hilfe seitens der Landesadministration Handlungsfelder bei demographierelevanten Entscheidungsprozessen identifiziert werden können. Mit diesem Papier beziehen die Mitglieder der Lenkungsgruppe Stellung zum bisherigen Entwurf des Handlungskonzepts. Aus dieser Position sind wir der Ansicht, dass vor allem vier Voraussetzungen im Rahmen der laufenden Aktualisierung noch zu leisten sind, auf die nachfolgend näher eingegangen wird:

1. Formulierung allgemeiner Grundsätze und übergeordneter Ziele
2. Ergänzung um solche Aspekte, die aus unserer Sicht im Handlungskonzept bislang keine angemessene Berücksichtigung erfahren haben (wie z.B. soziale Vergemeinschaftung und politische Repräsentation)
3. Benennung vordringlicher Handlungserfordernisse (Schwerpunktsetzung)

4. Berücksichtigung des fachlichen Inputs von „Demographie-Werkstätten“.

2.2 Regional Governance – ausgewählte Grundsätze und übergeordnete Ziele einer demographiesensiblen Landespolitik

Das Konzept *Regional Governance* beschreibt eine auf den regionalen Einzugsbereich heruntergebrochene Akteurkonstellation, in welcher öffentliche und gesellschaftliche (private) Akteure gemeinsam dahin wirken, Risiken zu steuern, Konflikte zu minimieren und wechselseitig anerkannte Ziele zu verwirklichen.

Dieses Format kooperativer Steuerung unterliegt in Sachsen-Anhalt im Hinblick auf die oben dargestellten Probleme des demographischen Wandels besonderen Herausforderungen, die ihrerseits wiederum besondere Lösungswege erfordern. So fällt beispielsweise der Abschluss der nachholenden Modernisierung der ost-deutschen Infrastruktur – die Lücke ist inzwischen weithin geschlossen – zeitlich zusammen mit der schrumpfenden Zahl und Nutzungsdichte der adressierten Nutzergruppen.

Perspektivisch angelegte Lösungsstrategien sollten im Rahmen einer (oder mehrerer) task force(s) ressortübergreifend – und zugleich außerhalb ministerialer Hierarchien – erarbeitet werden. Eine solche integrale Vorgehensweise kann an folgenden Punkten ansetzen:

- Bezogen auf die raumwirksamen Folgen des demographischen Wandels ist es notwendig, die *Kongruenz von Problemräumen und Zuständigkeitsräumen* neu herzustellen: Welche Aufgaben können bzw. sollen der öffentlichen Verwaltung im Zuge der kommunalen Gebiets- und Verwaltungsreform zugeordnet werden? Und kann im Wege der erneuerten Aufgabenbeschreibung flexibel reagiert werden? Wie lassen sich vergrößerte Zuständigkeitsräume und verstärkte dezentrale Aktivitäten neu ausbalancieren?
- Das Verfassungsgebot der *Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse* dürfte aus Sicht betroffener Regionen in seiner normativen Geltung künftig eher noch stärker eingefordert werden. Jedoch ist erforderlich, diesem Postulat eine nicht nur defensive, vielmehr zukunftsfähige Bedeutung zu geben. Diese könnte gedanklich in Richtung einer Varietät (sub)regionaler „Lebenswertigkeiten“ entwickelt werden. Oder anders gesagt: Welches sind die für welche Region passfähigen Gemeinwohlvorstellungen und Gemeingüter?
- Bekannt sind die – in der Regel nichtintendierten, aber nicht selten unbearbeitet bleibenden – kumulierten Nachteile: Inwieweit greifen Probleme, die bereichs- bzw. sektorspezifisch auftreten, auf weitere Bereiche über? Wirken sich (Nicht)Entscheidungen, die in bestimmten Lebens- bzw. Politikfeldern getroffen werden oder unterbleiben, auf andere Policies nachteilig aus?
- Im gesamten Land, aber gerade in jenen (sub)regionalen Distrikten, die vom demographischen Wandel *und* ökonomischen Krisen besonders betroffen sind, sind Ausmaß, Dichte und Aktivierbarkeit *individueller Entwicklungsguthaben* („developmental assets“) von elementarer Bedeutung für die

Selbstreproduktionsfähigkeit von Bürgergesellschaft und demokratischer Partizipation. Wie sind solche „Entwicklungsguthaben“ verteilt? Und wie lassen sie sich im Lokalen zu Zwecken bürgerschaftlicher Beteiligung beleben?

Beim Demographischen Wandel geht es um die Implementierung einer (neuen) Querschnittsaufgabe in bestehende politische und administrative Strukturen hinein. Dabei geht es nicht nur um die Definition neuer Ziele und die Entwicklung neuer Lösungen und Instrumente. Es muss vielmehr zugleich berücksichtigt werden, dass die neue Aufgabe innerhalb der bestehenden gesellschaftlichen und administrativen Strukturen auf z.T. gut organisierte Eigeninteressen und an ihren ausgerichtete inhaltliche und strukturelle Schwerpunktsetzungen trifft, mit denen sie um knappe Ressourcen (insbes. Haushaltsmittel) konkurrieren muss.

Geht man davon aus, dass die Thematik Demographischer Wandel in ihrer Struktur und ihrem Stellenwert mit Feldern wie der Umwelt- und Integrationspolitik vergleichbar ist, so stellen sich für die Handlungsstrategie folgende Fragen: Wo und wie müssen in der Gesetzgebung Themen zusammengeführt und neu koordiniert werden? Bedarf es auf Regierungsebene einer eigenen Stelle mit Steuerungsbefugnissen? Zu Lasten welcher Bereiche wird diese gebildet? (keine Bürokratieerweiterung).

In Frage kommen Staatskanzlei (analog Europa) oder ein Fachministerium. Bedarf es einer Fachbehörde mit Beratungsauftrag?

Aus den vorgenannten Überlegungen leiten sich aus Sicht der Lenkungsgruppe die nachfolgenden allgemeinen Leitlinien bzw. Grundsätze ab. Sie sollten das politische und administrative Handeln des Landes, der Kreise und Gemeinden bei der Gestaltung des Demographischen Wandels bestimmen, um der Komplexität, dem Querschnittscharakter, der Langfristigkeit und regionalen Unterschiedlichkeit der Aufgabenstellung gerecht zu werden:

- Das grundsätzliche Ziel des Handlungskonzepts liegt in der Schaffung attraktiver Arbeits- und Lebensbedingungen (Anreize und Rahmenbedingungen) im Land, damit die Menschen gern hier bleiben bzw. nach Sachsen-Anhalt kommen.
- Eine zukunftsfähige Handlungsstrategie besteht weniger in einer zurückblickenden (ex post) Betrachtung als in der vorausschauenden (ex ante) Formulierung von Visionen und strategischen Lösungswegen.
- Die Herausforderungen des Demographischen Wandels müssen im Zusammenspiel von Anpassung (Adaptation) und Gegensteuerung (Mitigation) gelöst werden.
- Zur Vermeidung unnötiger Reibungsverluste ist eine ressort- und zuständigkeitsübergreifende Abstimmung und Kommunikation über Aufgaben und Kompetenzen der verschiedenen Verwaltungsebenen (Gemeinden, Kreis, Land) erforderlich. Gegebenenfalls besteht die Notwendigkeit zur Reorganisation der Ressorts mit dem Ziel der Bündelung und besseren Vernetzung der Entscheidungsstrukturen.

Obwohl die Anpassungs- bzw. Gegensteuerungsstrategien zum Demographischen Wandel erst in Mittel- und langfristiger Perspektive Wirkung entfalten wer-

den, sind dafür bereits jetzt Weichenstellungen erforderlich. Aus Sicht der Lenkungsgruppe ist hierfür die Implementierung der nachfolgenden übergeordneten und verbindlichen Ziele unumgänglich:

- Berücksichtigung der jeweiligen strukturräumlichen Besonderheiten (urban, suburban, ländlich peripher) bei allen demographiebezogenen Entscheidungen
- Konzentration von Entwicklungsinvestitionen auf Zentrale Orte und zentrale Ortsteile, um langfristig stabile Ankerpunkte der Regionalentwicklung im Land zu schaffen
- Sicherung von Mindeststandards der Daseinsvorsorge in strukturschwachen ländlichen Regionen und nichtzentralen Ortsteilen
- Stärkung und Förderung endogener Potenziale
- Demographie-Check für alle Investitionen im Land (Fördermittelvergabe mit demographierelevanten Forderungen verbinden)
- interkommunale und interregionale Kooperationen fördern bzw. fordern (Synergieeffekte, Kostenreduzierung). Kooperation funktioniert kaum auf Freiwilligkeit – hier sind Anreize zwingend erforderlich.
- Erschließung von Migrationspotenzialen als Instrument zur Gegensteuerung eines sich abzeichnenden Fachkräftemangels (gesteuerte Zuwanderung) und zur Stabilisierung der Sozialversicherungssysteme
- Wissen über demographische Prozesse und ihre Folgen erweitern und in alle Ebenen der Planung/Verwaltung vermitteln

2.3 Werkstätten zum Demographischen Wandel – oder der Versuch praxisbezogener Strategien

In der Diskussion der Rahmenbedingungen zur Beeinflussung der Auswirkungen des Demographischen Wandels finden zunehmend solche Konzepte Eingang in das Handeln, welche sowohl die planungsverantwortlichen Akteure als auch die in der Region lebenden Menschen einbeziehen. Deren bürgerschaftliches Engagement kann sinnstiftend und identitätsfördernd wirken, Dorfgemeinschaften festigen und den hier lebenden Menschen ihren Verbleib in ihrer Lebenswelt ermöglichen. Ein solches Verständnis von eigenständiger Regionalpolitik verfolgt ebenso eine querschnittsorientierte Konzeptualisierung. Dies entspricht sowohl Entwicklungen in der Praxis (Leader, Integrierte Ländliche Entwicklung ILE etc.) als auch der theoretischen Diskussion z.B. über die Förderung endogener Potenziale.

Trotz der derzeitigen Vielfalt solcher praxisorientierten Ansätze im Rahmen der Anpassung und Gestaltung des Demographischen Wandels (vgl. z.B. die DGD Tagung 2009 in Berlin) besteht noch keine Übereinkunft über deren terminologische Bezeichnung bzw. über den strategischen „Königsweg“. Deshalb werden nachfolgend exemplarisch einige Zugänge skizziert, die sich durch die regionale Zuständigkeit bzw. die beteiligten Akteure voneinander unterscheiden:

Aus Sicht der Expertenplattform können durch Demographie-Werkstätten Aufgaben innerhalb einzelner Themenfelder aus dem Handlungskonzept aufgegriffen

und durch den fachlichen Austausch zwischen Entscheidungsträgern konkrete Maßnahmen diskutiert und eingeleitet werden. Zur Erarbeitung eines Themenfeldes sind dazu Akteure aus unterschiedlichen politischen, organisatorischen und wirtschaftlichen Bereichen gezielt anzusprechen und zu gewinnen. Im Rahmen der Demographie-Werkstätten wird es den Partnern möglich, gemeinschaftliche Konzepte zu entwickeln und Wissen zu den Konsequenzen des demographischen Wandels vor Ort zu vermitteln.

Demographie-Coaching: Fitnesstraining für Kommunen im Wandel. In den letzten Jahren wurden Bewältigungsstrategien für den Demographischen Wandel vor allem auf den Stadtumbau und die Sicherung der Daseinsvorsorge konzentriert. Die daraus erwachsenen Defensivstrategien führten in gewisser Weise auch immer wieder zu ähnlichen Projektideen wie z.B. dem "Rufbus", dem "Abriss" oder dem "Mehrgenerationen-Haus". Erfahrungen aus erfolgreichen Demographieprojekten belegen aber, dass dort wo das Thema komplex – von der Wirtschaft bis zur Stadtidentität – angegangen wird, auch verstärkt neue, innovative und unkonventionelle Ansätze angepackt werden. (Quelle: <http://www.empirica-institut.de/empi2007/nl/newsletter.html#1>).

Auch im Land Sachsen-Anhalt existieren bereits einige Initiativen, die sowohl thematische Schwerpunkte des Demographischen Wandels als auch querschnittsorientierte und regionale Zugänge in den Vordergrund stellen:

- So führt das Ministerium für Gesundheit und Soziales des Landes seit Mitte 2008 in ausgewählten Landkreisen (zunächst im Kreis Wittenberg) sogenannte Demographie-Werkstätten durch. Sie dienen primär der Information und Sensibilisierung der verantwortlichen Akteure vor Ort.
- Eine ähnliche Zielsetzung verfolgt das Ministerium für Landesentwicklung und Verkehr im Jahr 2010 mit der Durchführung von fünf Regionalkonferenzen in Sachsen-Anhalt zu den Herausforderungen des Demographischen Wandels. Dabei sucht die Landesregierung den Dialog mit regionalen Akteuren und interessierten Bürgerinnen und Bürgern des Landes, der sich jeweils auf einen besonderen Themenschwerpunkt konzentriert.
- Aufmerksamkeit erfährt derzeit die Internationale Bauausstellung (IBA) Sachsen-Anhalt 2010, die den Stadtumbau in 19 Städten des Landes unter dem Vorzeichen des Demographischen Wandels praxisorientiert verfolgt. Hiervon gehen zweifellos wichtige Impulse für die künftige Gestaltung des Prozesses aus.
- In besonders vom Schrumpfungsprozess betroffenen Regionen – wie z.B. dem Altmarkkreis Stendal oder Modellregion Südharz-Kyffhäuser - finden derzeit praxisbezogene Projekte statt, die angesichts des Exodus aus der Fläche eine Konzentration von Daseinsvorsorgeeinrichtungen in den Zentren sowie kooperative, querschnittsorientierte und regionale Strategien verfolgen.

Seitens der Lenkungsgruppe wird empfohlen, zunächst die gewonnenen Erfahrungen aus dem Werkstattprozess zu evaluieren, bevor neue Projekte oder die langfristige Übertragung erfolgreicher Modellprojekte auf das gesamte Land Sachsen-Anhalt beschlossen werden.

Eine der künftigen Aufgabenstellungen der Expertenplattform wird der Aufbau einer praxisbezogenen Wissensbasis sein, die unter folgendem Link abrufbar sein wird: <http://www.wzw-lsa.de/plattformen/demografischer-wandel/dokumente.html>

3 Ergänzungen und Schwerpunktsetzungen innerhalb der Handlungsfelder

3.1 Finanzpolitik

Nicht nur die Einführung der Schuldenbremse in den Ländern und das Ende der Solidarpakt-II-Förderung im Jahr 2019, sondern auch die demographische Schrumpfung erfordern eine dauerhafte Konsolidierung des Landeshaushalts. Aufgrund der großen Bedeutung der absoluten Einwohnerzahl in den Regelungen des bundesdeutschen Finanzausgleichs führt der seit der Deutschen Einheit anhaltende überdurchschnittlich hohe Bevölkerungsrückgang in Sachsen-Anhalt zu einem relativen Rückgang der Einnahmen des Landes im Rahmen des Finanzausgleichs.

Neben der Schrumpfung der absoluten Bevölkerungszahl spielt für das Landesbudget auch die Verschiebung der Altersstruktur eine Rolle. Maßgeblich ist hier jedoch die Altersstruktur in Deutschland. Gemäß Vorausberechnungen unterschreitet in den kommenden Jahren die Wachstumsrate der Bevölkerung im Erwerbsalter die der deutschen Bevölkerung insgesamt. Unter der Annahme, dass die damit einhergehende Verknappung des Arbeitskräfteangebots zu einem geringeren Wachstum der Wirtschaftsleistung und folglich auch einem geringeren Anstieg der Steuereinnahmen führt, wird hierdurch Druck auf die Länderfinanzen erzeugt. Allein die potentiell geringere Verteilungsmasse im Länderfinanzausgleich wird Druck auf die Landesfinanzen ausüben. Seit dem Jahr 2005 existiert im Finanzausgleichsgesetz eine "Einwohnerveredelung" für dünn besiedelte Länder wie Sachsen-Anhalt, vorerst zeitlich begrenzt bis zum Jahr 2019. Ob sie in der Neufassung des Gesetzes wieder berücksichtigt wird, ist zum gegenwärtigen Zeitpunkt ungewiss.

Einen wesentlichen Ausgabenblock des Landes stellen die Personalkosten dar. Mit dem Personalentwicklungskonzept, das eine Reduzierung des Bestandes der Landesbediensteten pro 1 000 Einwohner auf den Stand westdeutscher finanzschwacher Flächenländer vorsieht, wird ein wichtiger Schritt in Richtung Haushaltskonsolidierung unternommen. Bei weiterhin schrumpfender Bevölkerung bedeutet dies einen kontinuierlichen Beschäftigungsabbau. Allerdings dürfen bei der Reduzierung des aktiven Landespersonals zwei Dinge nicht außer Acht gelassen werden. Erstens, dass die Versorgungslasten trotz Personalabbau steigen werden. Zweitens, dass der Versuch zukünftig unterbleiben muss, Personal auf Kosten der Kommunen einzusparen.

Auf der Ebene der Kommunen stellt sich die Lage anders dar, da deren Steuereinnahmen maßgeblich vom Gewerbesteueraufkommen und damit von der örtlichen gewerblichen Wirtschaft abhängen bzw. über den Umweg des kommunalen Finanzausgleichs auch von der Haushaltssituation des Landes. Sofern die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit vor allem vom Arbeitseinsatz und Humanvermögen

der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter abhängt und sich die Alterung in Sachsen-Anhalt im Deutschlandvergleich besonders rasch vollzieht, ist mit deutlicheren Einschränkungen als in anderen Regionen zu rechnen. Dadurch verstärkt sich die vorhandene Steuereinnahmenschwäche der sachsen-anhaltischen Gemeinden – nur etwa 30% der Ausgaben der kommunalen Verwaltungshaushalte konnten 2008 über Steuern finanziert werden. Die im Deutschlandvergleich unterdurchschnittlichen Gewerbesteuerereinnahmen haben ihre Ursache in strukturellen Schwächen der gewerblichen Wirtschaft (wenige, meist kleine Betriebe, meist in Rechtsform der Personengesellschaft).

Es ist außerdem denkbar, dass die demographische Entwicklung auch auf der Ausgabenseite zusätzliche Belastungen der Kommunen mit sich bringt. Diese sparen zwar z.B. im Bereich der Kindertagesstätten, Schulen oder bei bestimmten "jugendspezifischen" Freizeitangeboten, haben aber u.U. höhere Ausgaben z.B. bei Betreuungsangeboten für ältere Menschen zu leisten. Gerade in den ostdeutschen Bundesländern werden künftig unterbrochene Erwerbsbiographien zum Rückgang der Rentenbezüge beitragen und evtl. im größeren Umfang kommunale Sozialleistungen im Alter erfordern. Aufgrund der oben erwähnten geringen Steuerkraft und der folglich ausgeprägten Transferabhängigkeit ostdeutscher Kommunen dürften künftige "Verteilungskämpfe" zwischen Land und Kommunen vorprogrammiert sein.

Ein weiteres Problemfeld stellen die gerade im ländlichen Raum – und Sachsen-Anhalt besteht überwiegend aus eher dünn besiedelten Gebieten – mit dem Bevölkerungsrückgang überproportional ansteigenden Ausgaben pro Einwohner dar. Allerdings bieten aufgrund der damit verbundenen Anreizproblematik Erweiterungen des kommunalen Finanzausgleichs wie z.B. ein Flächenansatz (Rheinland-Pfalz; Landkreis in Brandenburg) oder ein "Demographieansatz" (im Saarland und in Hessen, allerdings in beiden Fällen zugunsten von Gemeinden mit überdurchschnittlichem Bevölkerungszuwachs) keine befriedigende Lösung. Derartige Zuweisungen wirken insofern kontraproduktiv, als sie die Anreize zur Anpassung der kommunalen Leistungen an den geänderten Bedarf verringern und damit in gewisser Weise als „Strukturerhaltungssubventionen“ wirken. Auch die Kreis- und Gemeindegebietsreform in Sachsen-Anhalt wird die überdurchschnittlichen Ausgaben pro Einwohner im ländlichen Raum in Zukunft kaum verringern, da viele dieser Ausgaben vor allem von der Siedlungsstruktur und weniger von der Verwaltungsstruktur abhängen.

Die primäre Abhängigkeit der Ausgaben von der Siedlungsstruktur wird im Bereich der netzgebundenen Infrastruktur (Trink- und Abwasser, Fernwärme) offensichtlich. Nach der durch die EU, Bundes- und Landespolitik noch bis vor Kurzem forcierten Anschlusspolitik und des Ausbaus der Kläranlagen zeigt sich mit rückläufigen Bevölkerungszahlen die Problematik dieser Politik in Form einer "Fixkostenfalle": Immer weniger Nutzer müssen über die Wasser- und Abwasserpreise die kaum veränderbaren Netzkosten und Kosten der sonstigen Anlagen finanzieren. Daneben stellt auch der (im ländlichen Raum wegen der erst in den 90er Jahren erfolgten Investitionen u.U. weniger relevante) reguläre Erneuerungsbedarf der Netze und Anlagen die kommunalen Aufgabenträger in Zukunft vor erhebliche Finanzierungsprobleme.

Wichtig erscheint, dass bei der Erstellung des Handlungskonzepts "nachhaltige Bevölkerungspolitik" Vertreter der Kommunen (Städtetag, Landkreistag, Städte- und Gemeindebund) gehört werden. Weiterhin sollten die Diskussionen in den anderen Abschnitten Finanzierungsaspekte jeweils nicht aus den Augen verlieren.

3.2 Arbeitsmarktpolitik

Der vorliegende Entwurf stellt kurz- und mittelfristig die Priorität der Aktivitäten der Landesregierung neben der Landesentwicklung auf die Entwicklung von Wirtschaft und Arbeit. Obgleich beide Zielsetzungen grundlegende Bedeutung in einer Strategie zur Begegnung der Effekte des demographischen Wandels im Hinblick auf eine nachhaltige Bevölkerungspolitik haben, erscheint es zwingend, die in den Schwerpunkten verfolgten Ziele und Strategien in kurzer, mittlerer und langer Frist deutlich expliziter zu definieren und herauszuarbeiten.

Obwohl im Handlungskonzept auf Grundlage dieser Festlegung der Prioritäten eine Reihe von Themenfeldern genannt wird, die einen engen arbeitsmarktpolitischen Bezug aufweisen, kann ihre Auswahl bzw. ihre Abfolge nicht vollständig zufrieden stellen. So beziehen sich die Abschnitte 3 (Fachkräftemangel), 4 (Bildungschancen) und 6 (Ältere) unmittelbar oder mittelbar auf den Arbeitsmarkt, Abschnitt 5 ergänzt die Ausführungen um mittelbare Handlungsempfehlungen für den Arbeitsmarkt. Aufgrund der engen Vernetzung dieser Aspekte mit dem Arbeitsmarktgeschehen erscheint eine Gliederung unter dem Stichwort einer nachhaltigen Arbeitsmarktpolitik zur Begegnung des demographischen Wandels geeigneter. Hierbei könnten dann Aktivitäten zur Stärkung der Arbeitsnachfrage und zur Stärkung des Arbeitsangebots differenziert werden.

Für eine nachhaltige Arbeitsmarktpolitik sind im Wesentlichen drei Dimensionen möglicher Aktivitäten zu benennen:

- 1) Die erste Dimension umfasst die direkten Maßnahmen der Arbeitsmarktpolitik, die zur nachhaltigen Bevölkerungspolitik beitragen
- 2) die zweite Dimension sind die indirekten Maßnahmen und
- 3) die dritte Dimension sind die flankierenden Aspekte.

Obgleich sich die Maßnahmen im Hinblick auf den Arbeitsmarkt unterscheiden, ist deutlich vorzuschicken, dass eine Beschränkung auf bspw. die direkten Maßnahmen aufgrund der vielfältigen Verflechtungen und Rückkopplungen zu kurz griffe, um nachhaltige Ziele zu verwirklichen.

Bisher kaum berücksichtigt sind außerdem die Bedeutung und Potenziale einer stärkeren Migration. Gegeben die sich fortsetzende Schrumpfung der Bevölkerung durch niedrige Fertilität und Wanderungsbewegungen sollte die angedachten Schritte durch eine kompensatorische Einwanderungspolitik ergänzt werden, die sich insbesondere an den defizitären Bereichen zu orientieren hat.

Zu den direkten Maßnahmen zur Stärkung der Arbeitsnachfrage zählen Programme zum Erhalt und zum Ausbau der Innovationsfähigkeit, der Abbau bürokratischer und rechtlicher Hürden insbesondere zur Ansiedlung von Unternehmen aus benachbarten EU-Ländern, die Vereinfachung im Zugang zu Eigen- und Fremdkapital und die Unterstützung bei der Rekrutierung qualifizierter Arbeits-

kräfte sowie die Unterstützung bei den Aus- und Weiterbildungsaktivitäten z.B. über die Schaffung regionaler und überregionaler Netzwerke zum Technologietransfer und zum Austausch mit geeigneten Wissenschaftseinrichtungen. Direkte Maßnahmen zur Stärkung des Arbeitsangebots sollten an der Sicherstellung eines ausreichenden Angebots von qualifizierten Kräften und Fachkräften orientiert sein. Neben den traditionellen sekundären und tertiären Bildungsangeboten existieren hierzu eine Reihe von Aktivitäten, die für die bereits im Land lebenden Personen konzipiert sind (z.B. Innovationsmanagement, Duales Kompaktlernen, Lebenslanges Lernen für alle Bildungsphasen oder die Weiterbildungsoffensive). Indirekte Maßnahmen zur Stärkung von Arbeitsnachfrage und Angebot umfassen beispielsweise die Bereitstellung von Infrastruktur und Versorgungsangeboten.

Ergänzt werden muss dies aber um gezielte Anwerbungsprogramme. Hierbei ist anzumerken, dass sich grundlegend drei Gruppen von Immigranten unterscheiden lassen: Rückwanderer, Zuwanderer aus anderen Regionen in Deutschland und Einwanderer aus dem Ausland (zunächst ohne weitere Unterscheidung nach Herkunftsregionen). Bezüglich der Rückwanderer zeigen verschiedene Studien z.B. des IWH oder der Universitäten Halle und Jena, dass in dieser Gruppe eine hohe Rückwanderbereitschaft, aber keine hohe Rückwanderaktivität besteht, sobald sie erst einmal in den Arbeitsmarkt in anderen Regionen gefunden haben. Die erfolgreiche Zuwanderung von Personen aus anderen Regionen Deutschland hängt darüber hinaus von den Möglichkeiten ab, ausreichend über den Zuwanderungsort zu informieren und entsprechende Anreize zu schaffen. Gleiches gilt auch für Zuwanderer aus dem Ausland mit der zusätzlichen Hürde der Überwindung der Sprachbarriere.

Für alle drei Gruppen kann jedoch folgender Zusammenhang zwischen Zuwanderungsbedarf und Zuwanderungserfolg festgehalten werden: Die internationale Literatur zur Migration zeigt die Konvergenz der Löhne zwischen Regionen und Staaten über die Zeit. Der Mechanismus ist dabei dergestalt, dass Personen aus Regionen mit niedrigerem Lohnniveau in Regionen mit höherem Lohnniveau wandern. Hierdurch reduziert sich das Angebot in der Herkunftsregion mit dem Effekt eines Anstiegs der Lohnsätze; in der Zielregion kommt es zu einer Ausweitung des Angebots und dadurch zu einem Absinken der Löhne. Angesichts des derzeitigen Lohnniveaus Sachsen-Anhalts im nationalen Vergleich ist die Erwartung einer Zuwanderung aus anderen Regionen in Deutschland wenig plausibel. Zuwanderung aus dem Ausland (insbesondere aus Osteuropa, Afrika, arabische Länder) sowohl von Arbeitsanbietern als auch von Arbeitsnachfragern könnte eine nachhaltige Perspektive bieten.

Um die oben genannten Maßnahmen erfolgreich umzusetzen, sind weitergehende flankierende Aspekte zu berücksichtigen. Hierzu zählt zunächst die Attraktivität Sachsen-Anhalts zur erfolgreichen Ansiedlung von Rückkehrern und Zuziehenden aus anderen Regionen und dem Ausland. Ein hinreichendes Potential für eine überregionale Einwanderung besteht ohne Zweifel. Dies wird z.B. deutlich, wenn man die demographische Entwicklung im arabisch-afrikanischen Raum betrachtet, der zeitgleich zur demographischen Schrumpfung in Europa ein erhebliches Bevölkerungswachstum verzeichnet. Sicher stellt sich hier u.a. auch die Frage nach der sozialen Akzeptanz einer verstärkten Einwanderung bzw. der diesbezüglichen Tragfähigkeit gesellschaftlicher Institutionen. Ein Handlungs-

konzept könnte aber hier ansetzen und durch eine Kombination von Maßnahmen die vorhandenen Möglichkeiten nutzen.

Aus der gegenwärtig stattfindenden starken Migration von Hochschulabsolventen in andere Bundesländer darf nicht der fälschliche Schluss einer „Subventionierung der Ausbildung für andere“ gezogen werden. Mittelbar profitieren die Regionen und Städte mit Hochschulen in Sachsen-Anhalt deutlich von der zumindest temporären Präsenz von Studenten, Lehrenden und Forschern aus anderen Ländern und Bundesländern; darüber hinaus bilden sich wichtige Netzwerke und es entsteht ein Ideen- und Informationsaustausch mit den Unternehmen des Bundeslandes, der - wenn auch wünschenswert noch zu forcieren - als nicht unwesentlicher Beitrag der Hochschulen zur regionalen Wirtschaftsentwicklung gesehen werden muss. Darüber hinaus sind die langfristigen – häufig zirkulären - Wanderungsbewegungen der Absolventen bisher zu wenig untersucht.

Die nicht zu unterschätzende Bedeutung beider Aspekte wird auch aus der Studie zur Wirtschaftlichen Dynamik und zum Fachkräftebedarf in der Zeit personalwirtschaftlichen Umbruchs von Behr et al. (2008) deutlich. So besteht Skepsis auf Seiten der Arbeitnehmer, ob Zuzüge aus dem Westen und aus dem Ausland erfolgreich arrangiert werden können und Unklarheit darüber, ob das kulturelle und politische Umfeld sowie die Einstellung der Bevölkerung für einen verstärkten Zuzug von ausländischen Fachkräften reif sind. Darüber hinaus beklagen Befragte der Studie in Städten der Metropolregion, die nicht durch Studenten geprägt sind, die fehlende Kneipenszene, die provinzielle Einstellung der Bewohner und die geringe „Buntheit“ der Bevölkerung. All diese und vergleichbare Einzelfaktoren, die die Annehmlichkeit einer Region für potenzielle Zuwanderer beeinflussen, müssen als flankierende Aspekte einer erfolgreichen Arbeitsmarktpolitik gesehen werden.

3.3 Siedlungs- und Infrastrukturanpassung

Wasser- und Elektrizitätsversorgung, Kindergarten, Schule und Altenheim scheinen überall in Deutschland als "Daseinsvorsorge" der öffentlichen Hand selbstverständlich. Angesichts der angespannten Haushaltslage vieler Kommunen werden jedoch immer mehr einstmals staatliche Leistungen von Privatunternehmen erbracht und schrumpft in manchen Räumen die Bevölkerung bis zur kritischen Grenze der Tragfähigkeit entsprechender Einrichtungen. Denn mit sinkender Bevölkerungszahl bzw. Siedlungsdichte steigen die Pro-Kopf-Kosten für Pflege und Erhalt von Infrastruktureinrichtungen wie z.B. Leitungsnetzen überproportional. Ein Rückbau der Infrastruktur durch Schließung und Abriss ist jedoch mit hohen Kosten verbunden und wird von der Bevölkerung oft mit Unverständnis aufgenommen. Zudem ist der Staat verpflichtet, den Bürgern bestimmte Leistungen zur Verfügung zu stellen. Es stellen sich damit die Fragen, wie die Versorgungssysteme unter den veränderten demographischen Rahmenbedingungen und sinkender finanzieller Möglichkeiten der öffentlichen Haushalte bürgernah umgestaltet werden können und ob das Prinzip der gleichwertigen Lebensverhältnisse einschließlich seiner flächendeckenden Infrastrukturgarantie noch gilt bzw. inwieweit man sich in Regionen, in denen es zu einer Bündelung vielfältiger Herausforderungen kommt auf die Absicherung von Mindeststandards der Daseinsvorsorge zurückziehen darf.

In den ländlichen Regionen äußert sich der demographische Wandel in der flächenhaften, langfristigen Bevölkerungsalterung und -schrumpfung, welche zudem durch Abwanderung verstärkt werden. Hier können Schließungen von Einrichtungen der Daseinsvorsorge – anders als in Verdichtungsräumen – nicht einfach durch das Ausweichen auf benachbarte Standorte kompensiert werden. Während sich die Anpassungsprozesse damit in den urbanen Zentren eher als eine – wenn auch gravierende – Kostenfrage darstellen, sind sie für die strukturschwachen ländlichen Regionen von Existenz gefährdender Art. Es besteht die Befürchtung einer Abwärtsspirale aus Bevölkerungsrückgang und Alterung, Verschlechterung der Infrastrukturausstattung und der Erwerbsmöglichkeiten sowie weiterer Abwanderung. Hierfür stehen Schlagworte wie „Rückzug aus der Fläche“ oder „Entleerung“. Zukunftsorientierte Weichenstellungen dürfen dabei allerdings nicht die Anpassung (Adaptation) allein fokussieren, sondern im gleichen Ausmaß das schwierigere Vorhaben der Gegensteuerung (Mitigation).

Ergänzungen und Schwerpunktsetzungen innerhalb des Handlungsfeldes

Mit Blick auf Umsetzung der in Kapitel 8 des Handlungskonzepts benannten Maßnahmen sind aus unserer Sicht die folgenden fünf räumlichen und inhaltlichen Erfordernisse vorrangig zu berücksichtigen:

- Die Zentralen Orte Sachsen-Anhalts bilden die Ausgangs- und Ankerpunkte der Regionalentwicklung für das Land (z.B. als Innovations- und Investitionszentren). Die Sicherstellung ihrer Funktion als attraktive Wohn- und Arbeitsorte muss daher prioritäres Ziel der Landesplanung sein.
- In den peripheren ländlichen Regionen des Landes kulminieren die zuvor skizzierten Folgen und Konsequenzen des demographischen Wandels in besonderem Ausmaß, sodass für diese Räume und Gemeinden stärkere planerische Akzente zu setzen sind.
- Der Sicherung räumlicher Alltagsmobilität in der Fläche kommt angesichts der sich abzeichnenden Notwendigkeit zur räumlichen Konzentration von Infrastrukturinvestitionen auf die Zentralen Orte eine wachsende Bedeutung zu.
- Die Anpassung der sozialen (inkl. der Entwicklung neuer Versorgungsformen angesichts ausdünnender familiärer Netzwerke und medizinischer Versorgungsstrukturen) und technischen Infrastruktur (durch integrierte Konzepte, interregionale Kooperation und Rückbau) ist unumgänglich.
- Um die Menschen zu halten, die im Lande ihre Lebenswelt beibehalten wollen und die Wirtschafts- und Bevölkerungsentwicklung zu stabilisieren, muss die Stärkung endogener Potenziale erfolgen und der Diskurs über die Möglichkeit einer höheren Zuwanderung geführt werden.

Als Ergänzung zum Maßnahmenkatalog des Handlungskonzepts der Landesregierung ergeben sich seitens der Expertengruppe die nachfolgenden Einzelvorschläge bzw. Neuformulierungen (hierfür ist z.T. eine Umstrukturierung der Kapitel erforderlich bzw. sinnvoll).

Die Festigung der Siedlungsstruktur und die Anpassung des Wohnungsangebotes an die Nachfrage z.B. erfordert die Ausweitung barrierefreier und generationsübergreifender Wohnformen. Der Stadtumbau Ost und die derzeitige IBA in Sachsen-Anhalt zeigen, dass die Reduzierung des Wohnungsbestandes und die Aufwertung von Quartieren sehr erfolgreich sind. So können die Wohnungsunternehmen wieder zu finanziell handlungsfähigen Partnern der Stadtentwicklung werden und sich aktiv durch neue Investitionen an der Aufwertung der verbleibenden Wohnungsbestände beteiligen. Dieses Programm sollte daher auch weiterhin fortgeführt werden.

Für den ländlichen Raum gilt es, die endogenen Potenziale zu stärken und besser zu vermarkten (z.B. regionale Produkte, Regio-Märkte). Gute best practice-Erfahrungen gibt es hierfür z.B. in der ostthessischen Rhön, die sich vom strukturschwachen „Zonenrandgebiet“ zum stabilen Wirtschaftsraum Fulda entwickelt hat oder in Frankreich mit dem Projekt „Bistro de Pays“.

Hinsichtlich der Anpassung der sozialen Infrastruktur ist das Handlungskonzept um die Betreuungsangebote für Alt und Jung zu ergänzen (Pflegeangebote auch über Familiennetzwerke stärken; Verknüpfung von Betreuungsangeboten für Kinder und Ältere v.a. im ländlichen Raum; Familienfreundliche Hochschule: Anreize zur Familiengründung während des Studiums).

Im Bereich der Gesundheitsvorsorge ist im ländlichen Raum ein flächendeckender Einsatz der hausärztlichen Versorgung mit der mobilen Praxisassistentin AGnES anzustreben. Zudem sollte die Telemedizin stärker Anwendung finden, so dass Fachkompetenzen der Uni-Kliniken landesweit genutzt werden können.

Die Sicherung von Mindeststandards der Nahversorgung im ländlichen Raum kann durch die Förderung von „Tante-Emma-Post-Dienstleistungsläden“ (Kombination aus Einzelhandel und Komplexannahmestellen für Dienstleistung) und mobiler Einzelhändler bzw. Bringdienste unterstützt werden. Eine weitere Genehmigung von Einzelhandelsstandorten auf der „grünen Wiese“ außerhalb von Verdichtungsräumen (mit Ausnahme von „Regio-Märkten“ an Autobahnkreuzen) sollte unterbleiben.

Die Ergänzungen zum Themenfeld Technische Infrastruktur betreffen fünf Bereiche. Bezüglich der Mobilitätsinfrastruktur und intermodaler Verkehrskonzepte sollte es das Ziel sein, Informations- und Kommunikationskonzepte für Verkehrsunternehmen und –verbünde zu entwickeln, um als Mobilitätsdienstleister für öffentliche Verkehrsangebote auftreten zu können. Hierzu liegen detaillierte Vorschläge vor.

Im Bereich der Wasserver- und Abwasserentsorgung gilt es, bestehende Standards zu überprüfen, Prognosen für zukünftige Verbräuche zu erstellen und die Kostenentwicklung der bestehenden Infrastruktur für Gemeinden zu prognostizieren, um sich angemessen auf die zukünftigen Herausforderung einstellen zu können.

Im ländlich-peripheren Raum sollte langfristig eine dezentrale Energieversorgung (Biogas, Wasserkraft, Solar- und Windenergie) angestrebt werden.

Grundlegend ist die Versorgung der Bevölkerung insbesondere in ländlich-peripheren Räumen mit einem schnellen Internetzugang (Breitbandinitiative der Bundesregierung), da durch eine entsprechende Anbindung u.a. Telearbeit im IT-Bereich, eSchool, eCommerce, Telemedizin, Telepflege, eGovernment realisiert werden können so dass Menschen weiter auf dem Lande leben und dennoch an Mittelzentren und deren Versorgungsmöglichkeiten angebunden bleiben können. Auch hierzu liegen detaillierte Vorschläge vor.

Um den Personalbestand der Freiwilligen Feuerwehren zu sichern, sind verschiedene Maßnahmen notwendig wie z.B. die Schaffung und Verstärkung von Anreizen zum Dienst in Feuerwehren, die Förderung der Nachwuchsarbeit, die Besetzung von öffentlichen Stellen mit der Verpflichtung zu Ehrenämtern oder steuerliche Vergünstigungen (Bsp. Niedersachsen).

Als Zwischenfazit bleibt festzuhalten, dass es im Zeichen des demographischen Wandels trotz aller Gegenmaßnahmen weiterhin Regressionsprozesse geben wird. Dennoch lohnt es, frühzeitig zukunftsfähige, flexible und beständige Lösungswege zu erproben. Sie liegen gerade in ländlichen Regionen in der Entwicklung und Umsetzung situationsbezogener, innovativer Lösungen und Konzepte, nicht jedoch in der Anwendung von Standardvorgaben.

Ein möglicher Weg, dieses Ziel zu erreichen, ist das Konzept der eigenständigen und selbstverantwortlichen Regionalentwicklung. Von der ARL (2008) formuliert, zielt es auf den Abbau der Distanz zwischen den planungsverantwortlichen Akteuren und den betroffenen Bürgern, indem die in der Region lebenden Menschen in die Planung einbezogen werden. Entwicklungsstrukturen, an denen Bürger mitgestalten können, ermöglichen es den überwiegend standortverbundenen Bewohnern ländlicher Gemeinden, sich für plausible und überzeugende Anpassungsmaßnahmen zu engagieren. Dieses bürgerschaftliche Engagement kann sinnstiftend und identitätsfördernd wirken, wodurch Dorfgemeinschaften gefestigt werden und die hier lebenden Menschen gern in ihrer Heimatregion bleiben.

3.4 Bildungs-, Hochschul- und Wissenschaftspolitik

Im Zeichen allgemeiner demographischer Schrumpfung, von der insbesondere die im Bildungsprozess stehenden Altersjahrgänge betroffen sind, muss Bildungspolitik immer auch als Standortsicherungs- und Wissenschaftspolitik verstanden werden. Haushaltspolitisch induzierte und mit demographischen Argumenten begründete Schließungen von Bildungseinrichtungen ziehen kulturelle Verarmung in der Region nach sich. Die Abwanderungsneigung von jungen Familien und Studienberechtigten wird dadurch gefördert und es droht eine Abwärtsspirale. Ebenso wird die – in den neuen Bundesländern ohnehin schwach ausgebildete – regionale Forschungsinfrastruktur durch demographie- und finanzpolitisch motivierte Einschnitte geschwächt. Aus diesen und anderen Gründen ist eine Bildungs- und Wissenschaftspolitik in Sachsen-Anhalt notwendig, die vorhandene Bestände möglichst nachhaltig sichert. Das bedeutet aber nicht, dass nur am Status quo festgehalten werden darf. Gerade bei rückläufigen Schüler- und Studierendenzahlen müssen die Schulen- und Hochschulen neben ihren herkömmlichen Aufgaben noch weitere zukunftssträchtige Funktionen übernehmen, um ihren Bestand zu sichern.

Eine besondere Herausforderung für die Vorschul-, Primar- und Sekundarbildung sind die zu niedrigen Erfolgsraten der einheimischen Kinder, insbesondere von Kindern aus sozial schwächeren Milieus. Angesichts zurückgehender Schülerzahlen kann durch Qualitätsverbesserungen in den Bildungseinrichtungen das Bildungspotenzial der jungen Generation gestärkt werden. Im Einzelnen bedeutet das:

1. Qualitative Stärkung der frühkindlichen Bildung

- Erhalt der hohen Beteiligungsquote an frühkindlicher Bildung
- Hochschulausbildung für Kindergärtnerinnen und Erzieher
- Flexible Kinderbetreuung
- Übergangmanagement Kindergarten – Grundschule
- Überführung des Bereiches frühkindliche Bildung in die Zuständigkeit des Kultusministeriums, um Bildungspolitik „aus einer Hand“ zu erleichtern

2. Qualitative Stärkung der Schulen

- Zugang zu Bildung für räumlich und sozial „bildungsferne“ Kinder und Jugendliche erleichtern
- Die (in Sachsen-Anhalt besonders hohe) Schulabbrecher- und Sitzenbleiberquote senken. Nutzung des „demographischen Bonus“ zur Förderung schwacher und gefährdeter Schüler durch individualisierte Programme und verbesserte Betreuungsrelationen
- Zurückbleiben von männlichen Jugendlichen verhindern. Männliche Lehrer für Grund- und Sekundarschulen gewinnen
- Ausbildungsreife der Schulabgänger erhöhen. Berufsorientierung schon ab 5. Klasse beginnen. Inklusives Schulsystem systematisch aufbauen (vom Modell zum Standard)
- Schulpartnerschaften mit Unternehmen (Praktika, Besichtigungen etc.) mit dem Ziel einer kontinuierlichen, längerfristigen Zusammenarbeit
- Koordinierungslehrer für Berufsorientierung (Schule-Wirtschaft) in den Schulen, Koordinierung schulischer und außerschulischer Angebote; außerschulische Angebote verstärken
- entsprechende Weiterbildung der Lehrer sichern
- Pädagogische Erziehungskompetenz der Lehrkräfte stärken
- Elternkompetenz (Elternttraining/ Elternwerkstatt)
- Entwicklung und Förderung eines Leitbildes „Regionalschule“ mit geringer organisationaler Differenzierung der Schulformen in weniger dicht besiedelten Räumen
- Entwicklung und Förderung eines Leitbildes „differenzierte Schullandschaft“ in den Großstädten des Landes

3. Qualitative Stärkung der Hochschulen

Für die Hochschulen gilt es zum einen, deutlich mehr Studienanfänger aus anderen Bundesländern und dem Ausland zu gewinnen. Die Zuwanderung Hochqualifizierter ist in einer Situation demographischer Schrumpfung von großer strategischer Bedeutung für die Landesentwicklung. Hochschulen können dabei als Zuwanderungsmagneten fungieren. Erfolgsversprechende Vorkehrungen zur Erhöhung der Attraktivität für Studierende sind unter anderem:

- Wettbewerbsfähige Studienangebote, auch Studiengänge mit „Alleinstellungsmerkmal“ entwickeln
- Studienangebote für englischsprachige Studierende (mit dem Ziel der Förderung von Zweisprachigkeit) anbieten
- Weiterbildung an den Hochschulen fördern und ausbauen
- Gezielte Öffentlichkeitsarbeit für das Studien- und Weiterbildungsangebot in Sachsen-Anhalt betreiben
- Duales Studium ermöglichen bzw. ausbauen. Aufbau und Ausbau von Berufsakademien bzw. „Dualen Hochschulen“ oder „dualen Studiengängen“ an den Hochschulen des Landes
- Vereinbarkeit Studium und Familie aktiv fördern, individuelle Lehrpläne für Studierende mit Kind entwickeln
- Bundes- und Landesinitiative zur Einführung der Kategorie „Teilzeitstudium“, um überhaupt eine sinnvolle Verknüpfung von Familie und Beruf zu ermöglichen
- Ausbau der Stipendieninitiative Sachsen-Anhalt – ggf. auch auf begabte Schüler (Abiturienten).

Neben ihrer unverzichtbaren Bildungsfunktion im Tertiärbereich haben die Hochschulen zum anderen noch zwei weitere Aufgaben, die sie gerade für demographisch schrumpfende Regionen existenznotwendig machen: Sie sind zum einen Stätten der Forschung. Gerade in einem Land wie Sachsen-Anhalt, das – als Spätfolge des deutschen Vereinigungsprozesses - nur über eine schwach ausgeprägte Industrieforschung verfügt, ist die Forschungsfunktion der Hochschulen ein erstrangiger Entwicklungsfaktor im überregionalen und internationalen wirtschaftlichen Standortwettbewerb. Zum anderen sind sie Erhaltungs- und Wachstumskerne für eine regionale Wissenskultur. Wenn die Hochschulen allein auf Ihre Ausbildungsaufgabe zurückgedrängt werden, werden sie – und damit letztlich die Forschung und die Wissenskultur im Lande – ausgedünnt werden. Deshalb:

4. Qualitative Stärkung von Wissenschaft und Forschung

- Kooperation zwischen Hochschulen und außeruniversitären Forschungseinrichtungen stärken
- Landesexzellenzinitiative (mit Mut zu Schwerpunktbildung und Förderung ausbaufähiger Einzelprojekte) fortführen
- Wirtschaftsförderung und Forschungsförderung als „Innovationsförderung“ gezielt vorantreiben

- Transferstellen der Hochschulen stärken – Ausbau und Sicherung des Wissenstransfers von Forschungsergebnissen in die Wirtschaft
- Forschungs Kooperation der Hochschulen mit Unternehmen innerhalb und außerhalb des Landes fördern
- Hochschulen verstärkt für regionale Förderaufgaben heranziehen, um sie für die Regionalentwicklung, gerade auch für die Entwicklung strukturschwacher Regionen, als „Entwicklungskerne“ unentbehrlich zu machen
- Forschungsverbände über die Landesgrenzen hinaus unterstützen, um „kritische Masse“ für Erfolge im überregionalen und internationalen Qualitätswettbewerb zu erreichen

3.5 Familienpolitik – Vorschläge für eine pronatalistische Familienpolitik in Bund und Land

Die bisherigen familienpolitischen Maßnahmen waren primär sozialpolitisch orientiert (wie z.B. das Kindergeld, das frühere Erziehungsgeld oder die Berücksichtigung der Kindererziehung im Rentensystem über Entgeltpunkte) oder rückten arbeitsmarktpolitische Aspekte in den Fokus der Politik (höhere Frauenerwerbstätigkeit durch bessere Angebote bei der Kinderbetreuung für erwerbstätige Mütter). Diese fast ausschließlich sozialpolitische Orientierung der Familienpolitik brachte es mit sich, dass die Familienpolitik bevölkerungspolitische Ziele ausklammerte und der demographischen Entwicklung passiv zusah.

- Die familienpolitischen Maßnahmen hatten keine oder nur geringe positive Effekte auf die Geburtenentwicklung.
- Qualitative Aspekte wurden ausgeklammert und rücken erst allmählich in den Fokus. Die Verbesserung der Erziehung wurde als private Angelegenheit betrachtet und die staatliche Zuständigkeit nur für die Ausbildung der Kinder anerkannt. Familienpolitische Gesichtspunkte hatten und haben in der Bildungspolitik keinen Platz.
- Die Vernachlässigung quantitativer und qualitativer demographischer Aspekte der deutschen Familienpolitik trug großen Anteil an der „demographischen Krisenentwicklung“

Politische Schlussfolgerungen

- Pronatalistische Ziele müssen in der Familienpolitik in den Vordergrund rücken. Die deutsche Familienpolitik muss prinzipiell neukonzipiert werden.
- Pronatalistische Politik muss quantitative und qualitative Ziele einschließen. Quantitative Ziele sollten eine höhere Fertilität, geringere Mortalität, mehr Zuwanderung und weniger Abwanderung sein. Die qualitativen Ziele sollten bessere Bildung und Ausbildung, geringere Morbidität und besser qualifizierte und integrierte Zuwanderer enthalten.

Elemente einer pronatalistischen Familienpolitik auf Bundesebene

- Einführung der Familienrente (Stärkere Berücksichtigung der Kinderzahl und der Erziehungsleistung bei der Rente)
- Einführung des Familiensplittings (Stärkere steuerliche Berücksichtigung der Kinder)
- Vereinbarkeit von Beruf und Familie (durch ein besseres Betreuungsangebot für Kinder)

Elemente einer pronatalistischen Familienpolitik auf Landesebene

- Fortentwicklung des Gleichstellungsgesetzes zu einem Familienförderungsgesetz („von der Gleichstellungsbeauftragten zum Familienbeauftragten“)
- Einführung von Quoten bei der Beschäftigung von Müttern (und Vätern) mit Erziehungsaufgaben

Kinderlose Frauen brauchen keine besondere Förderung mehr, zumal sie im Regelfall besser ausgebildet sind als Männer. Aber Mütter, die aufgrund ihrer zeitlichen Inanspruchnahme für Erziehungsaufgaben ihrer Kinder in ihren Karriere-möglichkeiten stark benachteiligt sind, - insbesondere, wenn sie ihre Berufstätigkeit unterbrechen oder einer Teilzeitbeschäftigung nachgehen – leiden unter großen Hürden bei der Wiedereinstellung bzw. in ihrer Karriere. Die Landespolitik kann dies im öffentlichen Dienst durch Beschäftigungsquoten für Mütter teilweise wieder ausgleichen.

Darüber hinaus sollte eine Förderung von Ganztagsunterricht stattfinden, da dies zur besseren Vereinbarkeit von Familie und Beruf sowie zur Verbesserung der Aufstiegschancen von Kindern aus Unterschichtenfamilien, die ohne elterliche Hausaufgabenbetreuung auskommen müssen, beiträgt. Für diese Kinder hat das Fernsehen oft die Funktion des Babysitters. Wichtig ist auch eine Unterstützung der Hausaufgabenbetreuung von Kindern aus sozial schwachen Familien und die Vermittlung von Deutschkenntnissen bei ausländischen Kindern durch Förderung ehrenamtlichen Engagements seitens gut qualifizierter Rentner.

3.6 Gesundheitspolitik

Insbesondere strukturschwache ländliche Regionen stehen im Zuge des demographischen Wandels vor großen Herausforderungen der Sicherstellung der medizinischen, rehabilitativen und pflegerischen Versorgung. Im Handlungskonzept sind hierzu bereits wichtige Themenfelder angesprochen und Vorschläge aufgenommen worden, die sinnvoll und notwendig sind: der Alterung der Ärzteschaft entgegenwirken und die Nachfolge sichern; Ausweitung der ambulanten und mobilen Dienste einschließlich der mobilen Praxisassistenz (AGnES); Ausweitung von „eHealth“ und Telemedizin im Rahmen des „vernetzten Wohnens“ (AAL) u.ä.. Bundes- und vereinzelt landesweit existieren hierzu bereits Modellprogramme. Um den Folgen des demographischen Wandels angemessen zu begegnen, ist es notwendig, diese Insellösungen in ein Regelangebot zu überführen.

Auf der Grundlage des Befundes, dass die medizinische und pflegerische Versorgung am Wohnort und / oder der eigenen Wohnung nicht nur den Präferenzen der

Betroffenen entspricht, sondern auch finanz- und sozialpolitisch sinnvoll ist, ergeben sich ergänzende Handlungsfelder, die im folgenden stichpunktartig zusammengefasst werden.

- Als übergeordnete Leitidee dient dabei das Konzept des „Haushalts als drittem Gesundheitsstandort“ („hospital at home“), mit dem angestammte Wohnzusammenhänge zu leistungsfähigen Einheiten für Prävention, Rehabilitation, Krankheitsbewältigung und Pflege entwickeln zu können. Empfehlenswert hierfür wäre eine gezielte Nutzung entsprechender internationaler Erkenntnisse aus Dänemark, Finnland und den Niederlanden.
- Auf- und Ausbau des vernetzten Wohnens und der Telemedizin unter Berücksichtigung der differenzierten Bedürfnisse und Präferenzen der Betroffenen gegenüber dem Einsatz von Technik. Generell muss im Vordergrund der Gewinn von Sicherheit, Selbstbestimmung und Wahrung der Individualität stehen statt Überwachung und Kontrolle.
- Den Differenzierungen der alternden Bevölkerung und Patienten Rechnung tragen und zielgruppenspezifische Angebote entwickeln. Jüngere Menschen, aber auch die „jungen Alten“ haben ein unterschiedliches Technikverständnis und nutzen technikbasierte Hilfsangebote anders als Hochaltrige. Für die Akzeptanz neuer integrierter Versorgungskonzepte ist ein zielgruppenspezifisches Vorgehen im Sinne eines erweiterten „case management“ notwendig.
- Aufbau neuer lokaler und regionaler Kooperationsformen, innerhalb derer die medizinischen und pflegerischen Angebote in ein kommunikatives Wohnumfeld mit guter Nachbarschaft und bürgerschaftlichem Engagement eingebunden sind. Notwendig ist hierzu ein verstärktes Schnittstellenmanagement zwischen Hausärzten und Kliniken, Krankenkassen, Wohlfahrtsverbänden und privaten Netzwerken.
- Notwendig für die Sicherstellung einer entsprechenden Gesundheitsversorgung ist der Aufbau eines telemedizinischen Zentrums im Rahmen des Versorgungsnetzwerks.

Weitere Einzelmaßnahmen bestehen in:

- Prävention im Alter fördern (Sturzprophylaxe, Sportförderung, Ausbau physiotherapeutischer Angebote), um Behandlungskosten zu vermeiden und Selbstbestimmung und Individualitätswahrung seitens der älteren Menschen zu sichern.
- Auf- und Ausbau von Angeboten der mobilen Rehabilitation nach operativen Eingriffen oder Schlaganfall
- Verstärkung der lokalen Versorgungsangebote für Menschen mit demenziellen Erkrankungen sowie ihrer Angehörigen.
- Ausbau der mobilen Sterbebegleitung durch palliativmedizinischen Dienste und Hospizdienste.
- Ausbau der Studien- und Weiterbildungsangebote im Bereich der Gerontologie und Geriatrie. Bundesweit existieren gegenwärtig (2008) lediglich vier Lehrstühle für Geriatrie, keiner davon in Sachsen-Anhalt. Die Stärkung der

geriatrischen Fachkompetenz ist angesichts der medizinischen Herausforderungen einer alternden Gesellschaft notwendig (Multimorbidität, Alterskrankheiten wie z.B. Demenz). Gerontologisches und geriatrisches Wissen sollte auch beim nicht-medizinischen Fachpersonal gefördert werden (zum Beispiel Sozialarbeiter).

4 Ausblick

Während sich die urbanen Kerne in Ostdeutschland durch das Förderprogramm Stadtbau Ost bereits recht früh auf die Konsequenzen einstellen konnten, die mit dem kumulativen – auch demographischen – Schrumpfen und Altern verbunden sind, scheinen diese Regressionsperspektiven „auf dem Land“ noch nicht überall angekommen zu sein. Den hier nun verstärkt erkennbaren Folgen des Demographischen Wandels kann allerdings nicht mit Rückbau und Aufwertung allein begegnet werden. Die Ausdünnung ganzer Landstriche durch rückläufige Bevölkerungszahlen vor allem im peripheren ländlichen Raum erfordert angesichts zurückgehender Einnahmen der Kommunen und Remanenzeffekten bei der Nutzung der sozialen und technischen Infrastruktur auch insofern einen Paradigmenwechsel, indem sowohl über die aus unserer Sicht unumgängliche Konzentration von Investitionsvorhaben als auch über die Tragfähigkeit des Gebots der Schaffung gleichwertiger Lebensverhältnisse diskutiert werden muss.

Mit der Vorlage dieses Positionspapiers in einer frühen Phase des Dialogs sowie unserer Bereitschaft, auch künftig den Planungsverantwortlichen als Experten-Gruppe für Fragen des Demographischen Wandels und konstruktiver Gesprächspartner zur Verfügung zu stehen, stellen wir uns der allgemeinen Aufgabe, das gesellschaftliche Bewusstsein für die künftigen Herausforderungen zu schärfen, die sich aus dem Demographischen Wandel in Sachsen-Anhalt ergeben.