

**Verbundnetz
für kommunale
Energie**



Ein Diskussionsforum ostdeutscher Kommunalpolitik

Verbundnetz für kommunale Energie:

Regionalveranstaltung Mitteldeutschland
am 24. August 2011 in Erfurt

Thema:
**Länderübergreifende und interkommunale
Zusammenarbeit –
zentraler Weg für die Kommunen zur
Bewältigung der demografischen, fiskalischen
und energiepolitischen Herausforderungen im
Bereich der wirtschaftlichen Betätigung.
Die mitteldeutsche Demografie-Initiative**

**Studie
des „Verbundnetz für kommunale Energie“**

Mit struktur- und ressortübergreifenden Strategien die demografischen Herausforderungen meistern. Eine Bestandsaufnahme mit dem Schwerpunkt kommunalwirtschaftliche Betätigung.

Inhaltsverzeichnis:

Seite

| | |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| 1. Kommunale und regionale Differenzierung der Demografieprozesse und strukturübergreifende Strategien zu deren Beherrschung – nur scheinbar ein Widerspruch. | 3 |
| 1.1 Grundlegende Charakterisierung der Demografieprozesse in Deutschland | |
| 1.2 Regionale Spezifika generell | |
| 1.3 Regionale Spezifika in den neuen Ländern | |
| 1.4 Fazit | |
| 2. Zum grundlegenden Erfordernis strukturübergreifender Strategien zur Bewältigung der demografischen Herausforderungen | 5 |
| 2.1 Das Erfordernis aus Sicht der Spezifika der demografischen Prozesse | |
| 2.2 Das Erfordernis aus Sicht der Inkongruenz der regionalen Ansiedlung der demografischen Prozesse und der vorhandenen administrativen und politischen Strukturen | |
| 2.3 Semantischer Exkurs: Für den vorliegenden Gegenstand können in erster Linie folgende Formen struktur- und ressortübergreifender Zusammenarbeit bestimmt werden: | |
| 2.4 Grundlegende Erfordernisse und praktische Konsequenzen: Zum Stand der Umsetzung struktur- und ressortübergreifender Ansätze in der Landes- und Kommunalpolitik | |
| 2.5 Positive Auswirkungen von struktur- und ressortübergreifenden Ansätzen bei der Bewältigung der demografischen Szenarien | |
| 2.6 Negative Folgen bei Nichtbeachtung von struktur- und ressortübergreifenden Handlungserfordernissen | |
| 3. Strukturübergreifende Zusammenarbeit in Ostdeutschland zur Demografie unter besonderer Beachtung der Ministerpräsidenten-Konferenz der ostdeutschen Länder | 7 |
| 3.1 Demografie als Thema der Ministerpräsidenten-Konferenz der ostdeutschen Länder (seit wann, in welchen Frequenzen, fachliche Schwerpunkte, Beschlüsse) | |
| 3.2 Gemeinsame Initiativen ähnlich der mitteldeutschen Demografieinitiative | |
| 3.3 Bewertung der mitteldeutschen Demografie-Initiative hinsichtlich ihrer politischen Signalwirkung | |
| 3.4 Bewertung der mitteldeutschen Demografie-Initiative hinsichtlich ihrer fachlichen Impulssetzung | |
| 3.5 Mitteldeutschland ein Solitär? Argumente für die Sinnhaftigkeit des mitteldeutschen Ansatzes / Überlegungen für eine ergänzende „gesamt-ostdeutsche“ Strategie | |
| 3.6 Exkurs: Blick über Mittel- und Ostdeutschland hinaus. Überlegungen zur Sinnhaftigkeit von strukturübergreifender Zusammenarbeit zur Bewältigung demografischer Prozesse zwischen neuen und alten Bundesländern | |
| 3.7 Exkurs: Von wem können Erfahrungen übernommen werden und mit wem sollte man zusammenarbeiten | |
| 3.8 Wie weiter? | |
| 3.9 Fazit | |
| 4. Zentrale Gegenstände einer strukturübergreifenden Zusammenarbeit zur Meisterung der demografischen Entwicklung incl. Kommunalwirtschaft | 12 |
| 4.1 Definition der Gegenstände | |
| 4.2 Überlegungen für eine praktikable Federführung auf Ebene der Landespolitik incl. einer vergleichenden Bewertung „Federführung Fachministerium versus Federführung Staatskanzlei“ | |
| 4.3 Fazit | |
| 5. Kommunalwirtschaft als zentraler Gegenstand der strukturübergreifenden Zusammenarbeit zur Bewältigung der demografischen Herausforderungen | 14 |
| 5.1 Kommunalwirtschaft, Demografie sowie Finanzausstattung und Energiepolitik – eine grundsätzliche Einführung | |
| 5.2 Daseinsvorsorge und Demografie – warum wir den Begriff „gleichwertige Lebensverhältnisse“ neu denken müssen | |
| 5.3 Standortoptimierung bei Ver- und Entsorgung unter Beachtung der realen Ressourcen und Daseinsvorsorgeerfordernisse (statt administrativer Zuordnungen) | |
| 5.4 Die kommunalwirtschaftliche Übersetzung für „Strukturübergreifende Zusammenarbeit“ heißt „Interkommunale Kooperation“ | |
| 5.5 Fazit | |
| 6. Rechtliche Hindernisse bei der Umsetzung strukturübergreifender Strategien mit dem Schwerpunkt Demografieanpassung | 18 |
| 6.1 Vorüberlegung | |
| 6.2 Vergaberecht | |
| 6.3 Fachgesetze auf Bundes- und Landesebene | |
| 6.4 Kommunales Wirtschaftsrecht | |
| 6.5 Weitere Interpretation des Art. 28 Abs. 2 GG | |
| 6.6 Alternative zu Staatsverträgen bei länderübergreifender Zusammenarbeit | |
| 6.7 Fazit | |
| 7. Dringend gebotene weiterführende Untersuchungen | 21 |
| 7.1 Inhaltliche Erfordernisse | |
| 7.2 Methodische Erfordernisse | |
| 7.3 Fazit | |
| 8. Vorschläge für die weitere politische Umsetzung unter Einbeziehung von Kommunalpolitik und Kommunalwirtschaft | 21 |

1. Kommunale und regionale Differenzierung der Demografiefprozesse und strukturübergreifende Strategien zu deren Beherrschung – nur scheinbar ein Widerspruch.

1.1 Grundlegende Charakterisierung der Demografiefprozesse in Deutschland

Der demografische Wandel als der „Megatrend“ des 21. Jahrhunderts ist kein „normaler“ Strukturwandel, sondern umfasst sämtliche Lebensbereiche der betroffenen Gesellschaften, die sich in einem bisher noch nicht erlebten Maße verändert werden. Als komplexer Wandlungsprozess umfasst er vier Bereiche:

- ▶ die quantitative Veränderung der Bevölkerungszahl, d. h. insgesamt territorial differenzierte Schrumpfung der Bevölkerung vor allem in der Fläche mit eingelagerten urbanen Wachstumsinseln;
- ▶ die Veränderung der Altersstruktur der Bevölkerung und Verschiebung der Proportionen zwischen den Altersgruppen, d. h. vor allem Alterung der Bevölkerung, Erhöhung des Durchschnittsalters, Sinken des Jugendquotienten und Wachstum des Altenquotienten; (Altenquotient = Verhältnis der Bevölkerung im nicht mehr erwerbsfähigen Alter zur Anzahl der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter, i.d.R. größer 65 Jahre/15–65 Jahre); (Jugendquotient = Verhältnis der Bevölkerung im noch nicht erwerbsfähigen Alter zur Anzahl der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter, i.d.R. 0–15 Jahre/15–65 Jahre)
- ▶ die Veränderung der Sozialstruktur, vor allem der Familien-, und Haushaltsstrukturen, d. h. auch zunehmende „Vereinzelnung“; Zunahme der wirtschaftlichen und politischen Bedeutung der älteren Bevölkerungsjahrgänge;
- ▶ die Veränderung der räumlichen Verteilung der Bevölkerung durch Migrationsbewegungen, d. h. insbesondere Abwanderung aus dem ländlichen Raum und Zuwanderung in Wachstumskerne.

Der einsetzende Prozess der Schrumpfung und Alterung löst damit eine lang dauernde Phase der Bevölkerungsexpansion ab. Solche Wechsel zwischen Expansion und Kontraktion in der Bevölkerungsentwicklung fanden schon immer statt, jedoch nicht unter den Bedingungen der modernen Industriegesellschaft. Auch in einer wachsenden Gesellschaft mit großen Anteilen junger Bevölkerungsgruppen sieht sich die Politik großen Herausforderungen gegenüber. Der Unterschied besteht allerdings darin, dass Probleme dieser Art in der Vergangenheit bewältigt wurden, während für die neue Situation aktuelle Erfahrungen erst ansatzweise vorliegen.

Ein wichtiger Unterschied zu den Wachstumsphasen ist weiterhin darin zu sehen, dass Anpassungen in Phasen der Bevölkerungsschrumpfung und -alterung auch immer Anpassungen und Reduzierungen von öffentlichen Leistungen erfordern, was eher konfliktrichtig ist als der Aufbau neuer Leistungen.

Diese demografische Herausforderung ist somit einmalig in der europäischen Geschichte. Es gibt deshalb keine fertigen und erprobten Rezepte, wie die europäischen Gesellschaften angemessen auf diese Entwicklung reagieren sollten. Weltweit hat bisher nur Japan entsprechende Erfahrungen gemacht. Die mit dem demografischen Wandel verbundenen Veränderungen stellen somit die deutsche Bevölkerung vor vollkommen neuartige und sehr komplexe Herausforderungen. Der irreversible Alterungsprozess unserer Bevölkerung als Kern dieses Wandlungsprozesses wird zu gravierenden Veränderungen in der Gesellschaft, in Politik und Wirtschaft führen.

Da aber die demografischen Kernprozesse des Wandels (Geburtenniveau) kaum zu beeinflussen sind, ist eine differenzierte Vorgehensweise beim Umgang mit Alterung und Schrumpfung und ihren Auswirkungen erforderlich und auch erfolgversprechend. Notwendig sind flexible Anpassungsstrategien, sowohl auf gesamtstaatlicher Ebene, aber auch im Blick auf die besonders betroffenen Regionen.

Voraussetzung hierfür ist zunächst die Bereitstellung regional differenzierter Informationen und Daten, die für ein regionales Benchmarking genutzt werden können. Die gegenwärtig zur Verfügung stehenden Informationsgrundlagen reichen nicht aus, um den Anforderungen des demografischen Wandels gerecht zu werden. So macht sich z. B. immer deutlicher das Fehlen einer echten Volkszählung bemerkbar. Zum gegenwärtigen Zeitpunkt beziehen sich die Daten und Prognosen zum demografischen Wandel überwiegend auf übergeordnete Ebenen, etwa Landkreise oder das Land als Ganzes. Die Daten sollten so aufbereitet werden, dass sie für ein regionales Benchmarking nutzbar gemacht werden können.

Fundierte politische, insbesondere kommunalpolitische Entscheidungen erfordern zudem auch kleinräumige, disaggregierte Bevölkerungsprognosen auf kommunaler oder Stadtteilebene. Da Prognoseunsicherheiten in der Regel zunehmen, wenn der betrachtete Raum kleiner wird, sollten solche Prognosen regelmäßig und relativ kurzfristig überprüft und ggf. fortgeschrieben werden. Sie können eine Grundlage für die Entwicklung regional differenzierter Strategien bilden.

1.2 Regionale Spezifika generell

Diese o.g. Veränderungen betreffen wie schon ausgeführt nicht alle Regionen zur gleichen Zeit und im gleichen Maße. Insbesondere (selektive) Wanderungsprozesse haben (in Deutschland etwa seit 20 Jahren in den Neuen Bundesländern, aber z.B. auch im Saarland) Gebiete erzeugt, die schon heute im demografischen Wandel sehr weit fortgeschritten sind und damit sozusagen eine „Vorreiterrolle“ (Labor für Strategien) in der Konfrontation mit diesen Veränderungen spielen.

Dabei ist davon auszugehen, dass diese Disparitäten zu dauerhaften essentiellen regionalen Unterschieden, zu einer Verschärfung der Entwicklungsunterschiede zwischen städtischen Zentren und ländlich-peripheren Räumen führen werden; ein direktes Nebeneinander von stark oder schwach schrumpfenden, stagnierenden und leicht wachsenden Regionen ist im Entstehen.

Aus diesen Entwicklungen leitet sich die besondere Verantwortung der regionalen und lokalen Gebietskörperschaften bei der Bewältigung der demografischen Herausforderungen ab. Die Städte und Gemeinden sind von den Folgen des demografischen Wandels in besonderem Maße betroffen.

Gleichzeitig konzentrieren sich in diesen Regionen mit ihren besonderen demosozialen Strukturen (überdurchschnittlich hoher Altenanteil, Männerüberschuss, geringeres Bildungs- und Ausbildungsniveau, hohes Niveau der Arbeitslosigkeit und der sozialen Bedürftigkeit) zunehmend soziale Problemgruppen, die verstärkt zu sozial devianten Verhaltensweisen neigen und für politischen Radikalismus empfänglich sind.

Das alles hat zur Folge, dass das Ziel der Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse in allen Landesteilen neu zu bestimmen ist. Dabei kann Gleichheit nicht länger im Sinne von regionalen Ausstattungsmerkmalen verstanden werden, sondern muss vielmehr als Herstellung von sozialer Chancengleichheit definiert werden. Einheitliche Standards kann es angesichts der unterschiedlichen Entwicklung nicht mehr geben. Insbesondere in den schrumpfenden ländlichen Gebieten sind Mindeststandards neu zu definieren und räumlich abgestufte Angebote von sozialen Diensten und Leistungen zu entwickeln. Der Zugang zu qualitativ hochwertigen Bildungs- und Gesundheitseinrichtungen ist jedoch in allen Landesteilen zu sichern.

Die Komplexität der demografischen Veränderungen erfordert daher umfassende und intelligente Anpassungsstrategien, die alle Handlungsfelder angemessen im Rahmen einer Querschnittspolitik berücksichtigen.

1.3 Regionale Spezifika in den neuen Ländern

Sinkende Bevölkerungszahlen werden zunächst vor allem die ostdeutschen Länder vor große und neuartige Herausforderungen stellen. Bereits mittelfristig werden allerdings auch die alten Länder der Bundesrepublik und ganz Europa von dieser Entwicklung erfasst.

Die Bevölkerung der Länder Sachsen-Anhalt und Thüringen wird im Vergleich zum Basisjahr 2009 am stärksten schrumpfen. In Sachsen-Anhalt wird mit einem Bevölkerungsverlust von 20,2 Prozent gerechnet. In Thüringen beträgt die Größe der Schrumpfung 17,9 Prozent. Andererseits ist auch sichtbar, dass es in einigen alten Ländern nur sehr geringe Bevölkerungsrückgänge von nur wenigen Prozentpunkten gibt, z. B. in Bayern „nur“ 0,3 Prozent und in Nordrhein-Westfalen „nur“ 5,8 Prozent. Eine Ausnahme bildet hierbei das Saarland (13,1 Prozent Schrumpfung) mit ähnlichen demografischen Problemen wie in den neuen Ländern.

Infolge der Abwanderung besonders junger Menschen (von 1991 bis 2009 in der erheblichen Größenordnung von mehr als 1 Millionen Menschen) sowie des Geburteneinbruchs seit Anfang der 90er Jahre erleben die neuen Länder insgesamt einen gravierenden Alterungsprozess. Im Jahr 1990 gehörten die neuen Länder mit einem Altenquotienten von unter 20 (bzw. knapp über 20) zu den Ländern mit relativ wenigen Älteren im Verhältnis zur Bevölkerung im Erwerbsalter. Bereits im Jahr 2007 haben die neuen Länder die alten „überholt“: 2007 sind die Länder Sachsen mit 38,7 und Sachsen-Anhalt mit 37,6 jene mit dem höchsten Altenquotienten aller Bundesländer. Nach aktuellster Vorausschätzung verschärfen sich bis 2030 die Alterungsprozesse. Im Jahr 2030 werden Altenquotienten von über 70 erreicht. Sachsen-Anhalt hat dann voraussichtlich einen Quotienten von 71, Mecklenburg-Vorpommern von 70 und Thüringen von knapp 70.

Diese drei Länder markieren auch die Höchstmarken im Ländervergleich. Besonders sei auf die extreme Entwicklung von Mecklenburg-Vorpommern verwiesen, (im Jahr 1990 noch mit dem zweitkleinsten Altenquotienten von 18, im Jahr 2030 wird voraussichtlich der zweithöchste Wert erreicht) – wo die Alterung der Bevölkerung besonders dramatisch verläuft.

1.4 Fazit

Politik muss den demografischen Wandel demzufolge differenziert analysieren, ebenso differenzierte Strategien zur Problemlösung entwickeln und sich von der Idee zentralistischer Lösungen verabschieden.

2. Zum grundlegenden Erfordernis strukturübergreifender Strategien zur Bewältigung der demografischen Herausforderungen

2.1 Das Erfordernis aus Sicht der Spezifika der demografischen Prozesse

Die Kernprozesse des demografischen Wandels – Schrumpfung und Alterung auf der einen Seite und zunehmende Internationalisierung (Integrationsproblematik) auf der anderen Seite – finden räumlich extrem differenziert statt und sie verlaufen in den Ländern, Regionen, Städten und Gemeinden nicht proportional oder linear und nicht entlang politischer oder administrativer Grenzen.

In einer groben Überblicksbetrachtung existiert eine demografisch bedingte Zweiteilung Deutschlands in Bezug auf diese Prozesse:

In den Ballungsgebieten Westdeutschlands, von Hamburg über Köln, Frankfurt/Main, Stuttgart und Nürnberg/München sowie mit Abstrichen dem Großraum Berlin dominieren vor allem die Probleme einer mangelhaften Integration der anteilmäßig stark zunehmenden migrantischen Bevölkerung.

Weite Teile Ostdeutschlands, das Saarland, Nordhessen und Nordbayern (Franken) hingegen erleben den Wandel als Schrumpfung mit dem Entstehen sich zunehmend entleerer Räume und einer raschen Zunahme des Anteils der älteren Bevölkerung mit aller Wucht.

Durch selektive Migrationsprozesse werden die Folgen des Wandels in diesen (Quell-) Gebieten noch verstärkt und in den Zielgebieten zumindest zeitweise gemildert. Derzeit profitieren vor allem die westdeutschen Ballungsgebiete von Migrationsgewinnen zu Lasten der neuen Bundesländer, des Saarlands und Teilen des Ruhrgebiets. Im Wettbewerb um personelle und finanzielle Ressourcen wird sich diese Polarisierung der Regionen in Deutschland weiter verschärfen.

Während also einige Regionen Deutschlands auch in naher Zukunft kaum Auswirkungen des demografischen Wandels in Bezug auf Alterung und Schrumpfung verspüren werden, verläuft dieser Prozess in anderen Gebieten, insbesondere in Ostdeutschland, umso schneller und tiefgreifender.

Dies zeigt sich beispielhaft in weiten Teilen der neuen Bundesländer, den Quellgebieten dieser Wanderungen. Hier ergeben sich die vielfältigsten Problemkonstellationen. Der Bevölkerungsrückgang führt zur Unterschreitung der Tragfähigkeit der allgemeinen Infrastruktur von ca. 40 Einwohnern pro Quadratkilometer. Die Aufrechterhaltung funktionsfähiger regionaler Arbeits- und Versorgungsmärkte steht damit zur Disposition. Die starke Zunahme des Anteils alter Menschen, insbesondere im Umland der Städte und in den ländlichen Kreisen, stellt hohe Anforderungen an die lokalen Infrastrukturen.

Die Wanderungsprozesse führen zu demografisch-sozialen Disproportionen in der Alters- und Geschlechtsstruktur. Der Anteil der Männer in einer alternden Bevölkerung nimmt zu. Hieraus folgen deformierte Sozialstrukturen und deviante Verhaltensweisen und Lebensstile wie Alkoholsucht, extremistische Einstellungen und Gewalt. Diese Problemfelder wirken ihrerseits als Katalysator, die den demografischen Alterungsprozess beschleunigen. (Am Beispiel der Region Ostprignitz-Ruppin wurde vom Institut für angewandte Demografie bereits 1996 die Gefahr einer sogenannten „Verödungsspirale „aufgezeigt.)

2.2 Das Erfordernis aus Sicht der Inkongruenz der regionalen Ansiedlung der demografischen Prozesse und der vorhandenen administrativen und politischen Strukturen

Demografische Prozesse sind, wie oben gezeigt, in besonderem Maße regionale und lokale Entwicklungen. Der durch die Aggregation der Daten auf nationaler (und auch auf europäischer) Ebene entstehende Eindruck, die Fragen seien vorrangig auf diesen (oberen) Ebenen zu lösen, ist trügerisch.

Dabei entwickeln sich diese Prozesse in der Regel nicht homogen innerhalb von politisch definierten Räumen (Länder, Kreise) sondern zeigen, demografisch bedingt, ganz andere Muster. Die Untersuchung (Beschreibung) der Herausforderungen des demografischen Wandels und die darauf folgende Reaktion der Politik muss deshalb zwangsläufig an den inhaltlich definierten Grenzen der Problemlagen orientiert sein.

Zusammenarbeit und Kooperation müssen somit vor allem inhaltlich bestimmt und nicht an den politisch definierten regionalen Abgrenzungen und Zuständigkeiten ausgerichtet werden.

2.3 Semantischer Exkurs: Für den vorliegenden Gegenstand können in erster Linie folgende Formen struktur- und ressortübergreifender Zusammenarbeit bestimmt werden:

- Strukturübergreifende Zusammenarbeit (Z) aus Sicht der Zuständigkeit mehrerer Bundesländer
- Strukturübergreifende Z. aus Sicht der Zuständigkeit mehrerer kommunaler Gebietskörperschaften eines Bundeslandes
- Ressortübergreifende Z. im landespolitischen Maßstab aus Sicht der Komplexität der demografischen Prozesse und der sich daraus ableitenden Zuständigkeit über den Rahmen eines Fachministeriums hinaus
- Ressortübergreifende Z. im Maßstab der Verwaltung einer oder mehrerer kommunaler Gebietskörperschaften aus Sicht der Komplexität der demografischen Prozesse und der sich daraus ableitenden Zuständigkeit über den Rahmen eines Verwaltungsressorts hinaus

2.4 Grundlegende Erfordernisse und praktische Konsequenzen: Zum Stand der Umsetzung struktur- und ressortübergreifender Ansätze in der Landes- und Kommunalpolitik

Struktur- und ressortübergreifende Anpassungs- und Entwicklungsstrategien unter besonderer Berücksichtigung des demografischen Wandels sollten zunächst folgende Elemente umfassen:

- ▶ **erstens** eine sorgfältige Analyse des Ist-Zustandes,
- ▶ **zweitens** Szenarien über Entwicklungsoptionen und daraus folgende Handlungsoptionen und -erfordernisse,
- ▶ **drittens** Ziele für eine zukünftige zugleich „wünschenswerte“ wie realistisch erreichbare Entwicklung,
- ▶ **viertens** einen Maßnahmenkatalog für die einzelnen Handlungsfelder,
- ▶ **fünftens** ein Monitoringsystem zur Beobachtung und Analyse der Wirkungen von Maßnahmen.

Die in den Regionen und vor allem Ländern gegenwärtig in unterschiedlicher Intensität und Qualität praktizierten demografisch orientierten regional ausgerichteten Politiken sind von diesen komplexen Anforderungen noch weit entfernt und umfassen im Wesentlichen sporadische und kampagneartige Bemühungen, die in der Regel ohne Erfolgskontrolle bleiben.

2.5 Positive Auswirkungen von struktur- und ressortübergreifenden Ansätzen bei der Bewältigung der demografischen Szenarien

Weit stärker als bisher werden die Regionen, Landkreise und Gemeinden gemeinsam übergreifende und auf Kooperationen aufbauende Strategien entwickeln müssen. Die gesamte Gesellschaft und insbesondere die in den Territorien lebenden Bürgerinnen und Bürger müssen frühzeitig durch Informationen über die Folgen und Konsequenzen des demografischen Wandels in den Gestaltungsprozess einbezogen werden, damit alle gesellschaftlichen Akteure die Leitlinien ihres Handelns auf diesen Wandel ausrichten können.

Eine derartige Kooperation der Kommunen (und anderer Akteure) ist wünschenswert und dringend notwendig, doch ist zu befürchten, dass die Kooperationen auf nur freiwilliger Basis nicht im ausreichenden Maße zustande kommen. Freiwillige Kooperationen funktionieren perfekt, wenn alle beteiligten Kooperationspartner in gleicher Weise profitieren. Die hier angesprochenen Kooperationen müssen jedoch meist unter Schrumpfbedingungen (der personellen und finanziellen Ressourcen) realisiert werden.

2.6 Negative Folgen bei Nichtbeachtung von struktur- und ressortübergreifenden Handlungserfordernissen

Unproduktive Konkurrenz ist schon im Ansatz zu vermeiden, da sie nachteilig für alle Beteiligten ist.

Zwei Gemeinden, die beide eine vergleichbare Freizeiteinrichtung (z.B. Schwimmbad) betreiben, werden irgendwann entscheiden müssen, welche weiter bestehen soll – denn zwei unausgelastete Bäder zu betreiben, wäre auf Dauer höchst ineffizient. Auch auf Verwaltungsebenen tritt dieses Problem auf. Haben die Gemeinden eine Größe erreicht, bei der z. B. ihre jeweiligen Bürgerämter nicht mehr ausgelastet sind und keine anderen Aufgaben vorhanden sind, dann bleibt nur die Zusammenlegung. Theoretisch stellen sich alle Beteiligten in der Summe besser, wenn sie die notwendigen Anpassungen kooperativ durchführen. Aber es gibt keine Garantie dafür, dass jeder einzelne Beteiligte dabei gewinnt.

Die Einschränkung der Kapazität wird somit beinahe zwangsläufig zu Konflikten führen. Denn jeder der beiden Partner sähe es natürlich gerne, wenn die Leistungserstellung im Ort bliebe. Die Distanz für die Bürger – zur Freizeiteinrichtung oder zur Behörde – ist geringer und die Jobs blieben für die eigenen Bürger erhalten. Günstigenfalls entsteht ein „Stillhaltespiel“ zwischen den Partnern, da jeder der Akteure darauf wartet, dass die andere Seite ihre Funktionen abtritt, was zur Folge hat, dass ineffiziente Strukturen zu lange erhalten bleiben und zusätzliche Kosten produzieren.

Eine ähnliche Wirkung hat die **Förderung** einer unproduktiven Konkurrenz zwischen Städten, Gemeinden und Regionen um mehr Einwohner, junge Menschen und Fachkräfte. Ein solcher Wettbewerb entsteht zunächst objektiv und wird sich auch kaum durchgängig unterbinden lassen. Politisch muss aber gewährleistet werden, dass ein derartiger Konkurrenzkampf **nicht** mit öffentlichen Mitteln gefördert wird. Diese Mittel sind im Sinne erfolgreicher Anpassungsstrategien viel sinnvoller für die Stimulierung interkommunaler Zusammenarbeit zu verwenden.

In diesem Kontext sind z. B. auch sogenannte „Rückholaktionen“ bezogen auf junge und fertile Altersgruppen bzw. Fachkräfte aus unterschiedlichsten Wirtschafts- und Berufszweigen, die das Land auf der Suche nach Arbeits- und Ausbildungsplätzen, nach besseren Verdienstmöglichkeiten bzw. zur Realisierung individueller Lebenspläne verlassen haben oder eine „gezielte“ Arbeits- bzw. Fachkräfteabwerbung aus anderen Regionen kritisch zu hinterfragen. Dies insbesondere deshalb, weil, wie Erfahrungen anderer Bundesländer zeigen, die eigentlichen Wanderungs- und Wegzugsgründe (wie z.B. Arbeitslosigkeit, mangelnde Ausbildungsplätze, problematische Zukunftsaussichten, „Landflucht“ u.a.m.) durch solche „Aktionen“ nicht nachhaltig positiv beeinflusst oder umgekehrt werden können.

Größere und wirtschaftlich stärkere Regionen und Städte ziehen durch ihre Attraktivität oder durch Gewährung von Vorteilen ohnehin schon mehr Menschen an. Dies geschieht jedoch dann meist auf Kosten anderer Städte und Regionen (insbesondere ländlicher Gebiete), wodurch sich die demografische Lage dort noch negativer entwickeln kann.

Die wichtigsten Negativeffekte einer unproduktiven Konkurrenz von Kommunen und Regionen im Rahmen der Anpassung an demografische Szenarien sind u. E. folgende:

- Einsatz von Ressourcen ohne nachhaltige Effekte (z.B. An- und Abwerbekampagnen)
- Vergrößerung der Unterschiede zwischen Kommunen und Regionen (Ziel praktischer Politik sollte es aber sein, diese Differenzen zu verringern – siehe Verbote derartiger Wettbewerbspraktiken z.B. in Holland)
- Vernichtung von Ressourcen durch den Aufbau von nicht-notwendigen Parallelstrukturen
- Effizienz- und Ertragsminderungen durch Entwicklung oder nur das Fortbestehen von Kapazitäten z.B. in der Kommunalwirtschaft unterhalb betriebswirtschaftlich gebotener Mindestgrößen

3. Strukturübergreifende Zusammenarbeit in Ostdeutschland zur Demografie unter besonderer Beachtung der Ministerpräsidenten-Konferenz der ostdeutschen Länder

3.1 Demografie als Thema der Ministerpräsidenten-Konferenz der ostdeutschen Länder (seit wann, in welchen Frequenzen, fachliche Schwerpunkte, Beschlüsse)

Die Regionalkonferenzen der Regierungschefs der ostdeutschen Länder (MPK-Ost) finden seit nunmehr 20 Jahren statt und lassen keinen systematischen Charakter bei der Behandlung demografischer Themen erkennen. Eher scheint die Themenwahl vom zunehmenden „Leidensdruck“ durch die immer weniger zu übersehenden Folgen des demografischen Wandels veranlasst zu sein.

Demografierelevante Themenschwerpunkte der MPK-Ost fanden ihren Eingang in die Tagesordnungen **erst seit 2006**, weil nun erkannt wurde:

- Ostdeutsche Länder sind vom demografischen Wandel besonders stark betroffen.
- Sie nehmen bei der Bewältigung der Herausforderungen, die sich infolge der demografischen Entwicklung stellen, eine Vorreiterrolle bei der Entwicklung von Ideen und Initiativen, um dem demografischen Wandel Rechnung zu tragen.
- Erstrangig ist die Befriedigung des Bedarfs an Fachkräften aufgrund der demografischen Entwicklung, ist es bereits heute in einigen Branchen für die Unternehmen schwierig, qualifizierte Mitarbeiter anzuwerben.

Diesbezügliche Treffen fanden zu folgenden Themenschwerpunkten statt:

30. November 2006 Sachsen-Anhalt

- Begrüßung der Absicht des Bundes, die Regionen in Ostdeutschland bei der Gestaltung des demografischen Wandels zu unterstützen
- Notwendigkeit gemeinsamer Anstrengungen auf den politischen Handlungsebenen Bund, Länder und Kommunen, um auf die Ursachen und Auswirkungen des demografischen Wandels reagieren zu können
- Ostdeutsche Länder wollen die demografischen Belange auch auf EU-Ebene vertreten
- Notwendiger Gesprächsbedarf mit dem Bund, insbesondere bei folgenden Themen:
 - Sicherstellung der Grundversorgung in der öffentlichen Daseinsvorsorge:
 - Ärztliche Versorgung, Innere Sicherheit, Mobilität, Bildungszugänge, öffentliche Dienstleistungen (insbes. in dünn besiedelten Räumen)
 - Förderung junger Menschen und Familien:
 - Vereinbarkeit von Beruf und Familie (frühere Selbstständigkeit; Verkürzung der Erstausbildungszeiten; bessere Perspektiven der Existenzsicherung)
 - Engere Verknüpfung von Bildungs- und Familienpolitik (Verbesserung der frühkindlichen Bildung)
 - Sicherung des Humanvermögens:
 - Maßnahmen zur Reduzierung des künftigen Fachkräftemangels;
 - Förderung von Modellprojekten, die der Abwanderung junger Menschen entgegenwirken und Zuwanderung unterstützen

27. Juni 2007 Thüringen

Kinderbetreuungsausbau:

- Begrüßung der Initiative des Bundes zum Ausbau der Betreuungsmöglichkeiten für Kinder unter drei Jahren
- Wunsch nach einer Bundesförderung im Bereich der Betriebskosten von Kindertageseinrichtungen

EU-Kohäsionsbericht:

- Beschäftigungsrückgang in Ostdeutschland.; Verzeichnung hoher Abwanderungsraten insbes. aus ländlichen Gebieten
- Stärkere Berücksichtigung dieses Bevölkerungsrückgangs bei künftigen Infrastrukturinvestitionen in Ostdeutschland
- Ostdeutschland: geringste Ausgaben für Forschung und Entwicklung

8. November 2007 Thüringen

Kinderbetreuungsausbau:

- Begrüßung der erfolgreichen Bundes-Länder-Verwaltungsvereinbarung „Investitionsprogramm Kinderbetreuungsfinanzierung 2008–2013“
- Begrüßung der Absicht des Bundes, sich ab 2009 an den Betriebskosten der Kinderbetreuung über einen Umsatzsteuerfestbetrag zu beteiligen (ein entsprechender Gesetzesentwurf ist nötig)

14. Mai 2008 Berlin

Befassung mit dem drohenden Ärztemangel in einigen ostdeutschen Regionen

30. September 2010 Mecklenburg - Vorpommern

Grunderwerbssteuer bei Gemeindezusammenschlüssen:

- Weitere Zusammenschließung von Gemeinden, aufgrund zurückgehender Einwohnerzahlen und der weiteren Steigerung der Leistungsfähigkeit der Kommunen
- Derzeitige Lage im Grunderwerbsteuerrecht wird sich negativ auf die Bereitschaft von freiwilligen Zusammenschlüssen auswirken
- Deshalb: Überprüfung einer Änderung der steuerrechtlichen Regelungen; Vorschläge für neue gesetzliche Regelungen suchen
- Vorreiterrolle der ostdeutschen Länder bei der Bewältigung der Herausforderungen des demografischen Wandels
- Ziel: Entwicklung von beispielhaften Ideen und Initiativen; Erarbeitung geeigneter Maßnahmen für ein Handlungskonzept zum demografischen Wandel in Ostdeutschland

18. März 2011 Berlin

Beim Thema Demografie geht es um die Erstellung eines gemeinsamen Handlungskonzeptes des Bundes und der ostdeutschen Länder bis zum Herbst 2011. Die neuen Länder nehmen hier innerhalb Deutschlands eine Vorreiterrolle ein. Insbesondere der Freistaat Sachsen hat umfangreiche theoretische und praktische Vorarbeiten geleistet, von denen auch andere Regionen profitieren können.

3.2 Gemeinsame Initiativen ähnlich der mitteldeutschen Demografie-Initiative

Derartige multilaterale Vorgehensweisen sind nach wie vor die Ausnahme. Wenn, dann findet Zusammenarbeit eher bilateral in Form von Abkommen einzelner Bundesländer mit jeweils einem Partner und meist zu speziellen Themen statt. Das hat seine Ursache nicht zuletzt darin, dass sich die ostdeutschen Länder nach wie vor in unterschiedlichem Maße den Herausforderungen des demografischen Wandels bewusst sind und deshalb in der Art des Herangehens an die Probleme sowie auch im zeitlichen Verlauf sehr unterschiedlich reagieren.

Beispiel: Sachsen und Hessen:

Im Februar 2007 wurde eine Hessisch-Sächsische Demografiepartnerschaft auf höchster Regierungsebene besiegelt. Die Ministerpräsidenten von Hessen und Sachsen unterzeichneten ein gemeinsames Positionspapier zum demografischen Wandel und beschlossen eine Demografiepartnerschaft beider Länder. Diese stellt es sich zum Ziel, vor dem Hintergrund unterschiedlicher Erfahrungen und Betroffenheit durch den demografischen Wandel Erfahrungen auszutauschen und voneinander zu lernen.

Als ein erstes gemeinsames Projekt wurde eine kommunale Demografiepartnerschaft zwischen den Städten Battenberg/Eder (Hessen) und Erlbach/Vogtland (Sachsen) begründet. Hierbei stand das aktive Bürgerengagement (u. a. Erstellung von Bürgergutachten zu verschiedenen Problemen des demografischen Wandels) vor Ort im Mittelpunkt, da die aktive Gestaltung des demografischen Wandels nur dann erfolgreich sein kann, wenn Bürgerinnen und Bürger Ursachen und Folgen der Veränderungen kennen und an ihrer Bewältigung beteiligt werden.

Es zeigte sich, dass auf die Bedürfnisse der Bürger zugeschnittene Lösungen erarbeitet werden konnten und sich zahlreiche Ansatzpunkte für lokale Initiativen bzw. Beispiele für andere Kommunen über die Landesgrenzen hinaus, ergaben.

3.3 Bewertung der mitteldeutschen Demografie-Initiative hinsichtlich ihrer politischen Signalwirkung

Im Sinne einer Ausgestaltung der Erfurter Demografie-Erklärung werden erste praktische Schritte zur Umsetzung der vorliegenden Absichtsbekundungen geleistet. Das seit geraumer Zeit postulierte „Labor Ostdeutschland“ in Bezug auf die Bewältigung des demografischen Wandels nimmt mit der Zusammenarbeit der Länder Thüringen, Sachsen und Sachsen-Anhalt erstmalig konkrete inhaltliche Formen an, was ein wichtiger Schritt zur „Zukunftsregion Mitteldeutschland“ sein kann.

Darüber hinaus könnte sich hieraus auch eine Stärkung des Einflusses der beteiligten Länder im Bund und in Europa ergeben, Ende 2012 will die Bundesregierung ein Demografiekonzept für Deutschland vorlegen, die mitteldeutsche Demografie-Initiative könnte dann schon auf einigen Gebieten erste praktische Ergebnisse vorweisen und sich als ein Demografie-Kompetenzzentrum mit Ausstrahlung auf den Bund und die Europäischen Partner etablieren.

3.4 Bewertung der mitteldeutschen Demografie-Initiative hinsichtlich ihrer fachlichen Impulssetzung

- Der Ansatz ist – im Gegensatz zu den „Konzepten“ der Vergangenheit – kohärent und stringent und sichert mit seinem übergreifenden Herangehen, dass Politik die realen Probleme im Focus hat.
- Erstmals wird aus fachlich-sachlichen Gründen, der Gemeinsamkeit von sozio-demografischen Problemlagen, ein stringenter demografisch induzierter Politikansatz formuliert und in seinen Folgen für die verschiedenen Ebenen der Politik (Hierarchie und Region) konsequent angewandt und damit der von der Wissenschaft erhobenen zentralen Forderung Rechnung getragen, nämlich, die demografischen Entwicklungen auf den Ebenen der Regionen, Gemeinden, urbanen Ballungsräume und der Städte differenziert zu betrachten, da sich einerseits sehr unterschiedliche Entwicklungen gleichzeitig vollziehen und andererseits bestimmte typische Muster herausbilden.

3.5 Mitteldeutschland ein Solitär? Argumente für die Sinnhaftigkeit des mitteldeutschen Ansatzes / Überlegungen für eine ergänzende „gesamt-ostdeutsche“ Strategie

Eine Beteiligung weiterer ostdeutscher Länder an Demografiepartnerschaften welcher Art auch immer wäre nicht nur auf Grund der territorialen Lage und ihrer historischen Entwicklung, sondern insbesondere aus der Gleichartigkeit der demografischen Problemlagen durchaus wünschenswert, sinnvoll und nutzbringend, auch bieten sich kommunale / regionale Demografiepartnerschaften (auf der Ebene, von Landkreisen oder auch Gemeinden) zwischen diesen Ländern geradezu an. An dieser Stelle sei klar angemerkt: Die Gemeinsamkeiten der fünf ostdeutschen Länder im Vergleich mit den alten Bundesländern (außer Saarland) sind deutlich stärker zu gewichten, als die eher marginalen Unterschiede zwischen den einzelnen ostdeutschen Länder. Es gibt, bezogen auf die demografische Entwicklung, qualitative und strukturelle Unterschiede zwischen den neuen und alten Ländern. Daraus wären gemeinsame Initiativen zwingend abzuleiten. Diese grundsätzliche Schlussfolgerung stellt den Wert der für die mitteldeutschen Länder ergriffenen Initiative nicht in Frage. Regionen einer diesbezüglichen übergreifenden Zusammenarbeit in Ostdeutschland könnten sein:

Bundeslandübergreifende Flächenregionen in Ostdeutschland, definiert über Landkreisstrukturen, mit identischen oder ähnlichen demografischen Veränderungen (Modellregionen)

| Bundesländer | Flächenregion, definiert durch Landkreise (Kreisname / Bundesland) | Mittelzentren Stadtname / Einwohnerzahl / Bundesland |
|---------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| MV / BRB | Seenplatte Ostprignitz-Ruppin (BRB) – Müritz (MV) | Kyritz (10.000) – BRB, Neuruppin (32.000) – BRB, Wittstock (15.000) – BRB, Waren (Müritz) (21.000) – MV |
| MV / BRB / ST | Ucker Uckermark (BRB) – Uecker-Randow (MV) | Ueckermünde (10.000) – MV, Pasewalk (11.000) – MV, Prenzlau (20.000) – BRB, Schwedt (35.000) – BRB, Templin (17.000) – BRB |
| MV / BRB / ST | Elbe Ludwigslust (MV) – Prignitz (BRB) – Stendal (ST) – Salzwedel (ST) | Hagenow (12.000) – MV, Ludwigslust (12.000) – MV, Perleberg (12.000) – BRB, Wittenberge (19.000) – BRB, Pritzwalk (13.000) – BRB, Stendal – ST (43.000), Salzwedel – ST (25.000) |
| ST / SA | Delitzsch/Bitterfeld Anhalt-Bitterfeld (ST), Nordsachsen (SN) | Delitzsch (27.000) – SN, Eilenburg (17.000) – SN, Oschatz (15.000) – SN, Schkeuditz (18.000) – SN, Torgau (20.000) – SN, Bitterfeld-Wolfen (46.000) – ST |
| SA / TH | Harz-Kyffhäuser Mansfeld-Südharz (ST), Harz (ST), Kyffhäuserkreis (TH), Nordhausen (TH) | Lutherstadt Eisleben (26.000) – ST, Sangerhausen (30.000) – ST, Quedlinburg (29.000) – ST, Wernigerode (35.000) – ST, Artern (6.000) – TH, Sondershausen (23.000) – TH, Nordhausen (44.000) – TH |
| SA / TH | Vogtland-Altenburg Altenburger Land (TH), Greiz (TH), Gera (TH), Vogtlandkreis (SN), Zwickau (SN) | Gera (Oberzentrum) (100.000) – TH, Zwickau (Oberzentrum) (94.000) – SN, Plauen (Oberzentrum) (66.000) – SN, Altenburg (35.000) – TH, Greiz (22.000) – TH, Schmölln (12.000) – TH, Zeulenroda-Triebes (16.000) – TH, Crimmitschau (21.000) – SN, Glauchau (25.000) – SN, Limbach-Oberfrohna (26.000) – SN, Oelsnitz (12.000) – SN, Reichenbach im Vogtland (20.000) – SN, Werdau (23.000) – SN |
| BRB / SA | Lausitz Oberspreewald-Lausitz (BRB), Spree-Neiße (BRB), Cottbus (BRB), Bautzen (SN), Görlitz (SN) | Cottbus (Oberzentrum) (102.000) – BRB, Forst (21.000) – BRB, Guben (20.000) – BRB, Lübbenau (17.000) – BRB, Spremberg (25.000) – BRB, Kamenz (17.000) – SN, Löbau (17.000) – SN, Niesky (10.000) – SN, Radeberg (18.000) – SN, Weißwasser (20.000) – SN, Zittau (29.000) – SN, Bautzen (41.000) – SN, Görlitz (56.000) – SN, Hoyerswerda (38.000) – SN |
| SA / ST / TH | Mitteldeutschland-Mitte Leipzig Land (SN), Burgenlandkreis (ST), Altenburg (TH) | Altenburg (35.000) – TH, Schmölln (12.000) – TH, Naumburg (34.000) – ST, Weißenfels (42.000) – ST, Zeitz (32.000) – ST, Borna (21.000) – SN, Grimma (28.000) – SN, Marktleiberg (24.000) – SN, Wurzen – (17.000) – SN |

Abkürzungen: BRB = Brandenburg, MV = Mecklenburg-Vorpommern, SA = Sachsen, ST = Sachsen-Anhalt, TH = Thüringen

3.6 Exkurs: Blick über Mittel- und Ostdeutschland hinaus. Überlegungen zur Sinnhaftigkeit von strukturübergreifender Zusammenarbeit zur Bewältigung demografischer Prozesse zwischen neuen und alten Bundesländern

Insbesondere in den ehemaligen „Zonenrandgebieten“ Westdeutschlands und den benachbarten Landkreisen in den Neuen Bundesländern haben sich fast identische Problemlagen bezüglich der demografischen Entwicklung herausgebildet. Dies lässt eine diesbezügliche Zusammenarbeit als sachlich sinnvoll, ja sogar zwingend erscheinen. Diese Schlussfolgerung steht nicht im Widerspruch zu den in Punkt 3.5 genannten grundlegenden Unterschieden zwischen alten und neuen Ländern aus demografischer Sicht (und nicht nur aus dieser). Sie bestätigt vielmehr die Ausgangsthese von der zunehmenden Differenziertheit der demografischen Prozesse unabhängig vom Verlauf administrativer Strukturen.

Aus demografischer Sicht haben wir beispielhaft und erstmals folgende potenzielle Kooperationsräume identifiziert:

Ostdeutsche Flächenregionen in Nachbarschaft zu westdeutschen Flächenregionen mit identischen oder ähnlichen demografischen Veränderungen, jeweils definiert über die Landkreisstrukturen

| Bundesländer | Flächenregion, definiert durch Landkreise (Kreisname / Bundesland) | Mittelzentren Stadtname / Einwohnerzahl / Bundesland |
|---------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| MV / NS / BRB | Ludwigslust (MV), Lüchow-Dannenberg (NS) Prignitz (BRB) | Hagenow (12.000) – MV, Ludwigslust (12.000) – MV, Lüchow (10.000) – NS, Perleberg (12.000) – BRB, Wittenberge (19.000) – BRB, Pritzwalk (13.000) – BRB |
| SA / NS | Harz Harz (ST), Goslar (NS), Osterode am Harz (NS) | Quedlinburg (29.000) – ST, Wernigerode (35.000) – ST, Goslar (41.000) – NS, Bad Harzburg (22.000) – NS, Seesen Clausthal-Zellerfeld (16.000) – NS, Osterode am Harz (24.000) – NS |
| SA / BY | Hof-Vogtland Hof (BY), Landkreis Hof (BY), Vogtland (SN) | Plauen (Oberzentrum) (66.000) – SN, Oelsnitz (12.000) – SN, Reichenbach im Vogtland (20.000) – SN, Hof (Oberzentrum)(47.000) – BY, Münchberg (11.000) – BY, Naila (8.000) – BY |
| TH / BY | Oberfranken-Rennsteig Sonneberg (TH), Hildburghausen (TH) Coburg (BY), Landkreis Coburg (BY), Kronach (BY) | Sonneberg (23.000) – TH, Neuhaus am Rennweg / Lauscha (9.500 kumuliert) – TH, Hildburghausen (12.000) – TH, Coburg (Oberzentrum) (41.000) – BY, Neustadt bei Coburg (16.000) BY, Kronach (17.000) – BY |
| TH / HE / NS | Eichsfeld-Werra-Meißner Eichsfeld (TH), Werra-Meißner (HE), Göttingen (NS) | Heilbad Heiligenstadt (17.000) – TH, Leinefelde-Worbis (20.000) – TH, Eschwege (20.000) – HE, Hessisch Lichtenau (13.000) – HE, Sontra (8.000) – HE, Writzenhausen (15.000) – HE, Göttingen (Oberzentrum) (121.000) – NS, Hannoversch Münden (25.000) – NS, Duderstadt (22.000) – NS |

Abkürzungen: BRB = Brandenburg, BY = Bayern, HE = Hessen, MV = Mecklenburg-Vorpommern, NS = Niedersachsen, SA = Sachsen, ST = Sachsen-Anhalt, TH = Thüringen

Desweiteren scheint es sich als sinnvoll zu erweisen für eine diesbezügliche Zusammenarbeit , auch Regionen in der Europäischen Nachbarschaft mit ähnlichen Problemkonstellationen als Partner ins Auge zu fassen. Dabei sind für Brandenburg und Sachsen die westpolnischen Gebiete, für Sachsen Nord-Böhmen und für Bayern Westböhmen von besonderem Interesse.

3.7 Exkurs: Von wem können Erfahrungen übernommen werden und mit wem sollte man zusammenarbeiten

Der oben formulierte Ansatz, gleiche oder ähnliche sozio-demografische Bedingungen und Entwicklungen ermöglichen und erfordern eine Zusammenarbeit, lässt sich auch auf den Bereich der Nutzung von Erfahrungen mit speziellen demografischen Problemen anwenden.

Das häufig geäußerte Mantra der Übernahme von Erfahrungen der skandinavischen Länder im Umgang mit dünn besiedelten Räumen hält aus dieser Sicht einer Überprüfung nicht stand. Die spezielle Art der Besiedlung dieser Länder in der Vergangenheit, die Eroberung der leeren Räume durch die Raumpioniere ("frontier") ist inhaltlich geradezu diametral gegensätzlich zu den aktuellen Prozessen im Osten Deutschlands, wo die leeren Räume sozusagen zu den Menschen kommen („inverse frontier“).

In diesem Zusammenhang sollte unser Blick eher nach Japan, dem einzigen Land, das uns in der demografischen Entwicklung zeitlich voraus ist, gerichtet werden.

3.8 Wie weiter?

Was aus der mitteldeutschen Demografie-Initiative jetzt auf Ebene der drei mitteldeutschen Länder und der dortigen Kommunen **unmittelbar** folgen sollte?

Zuallererst geht es darum, die politischen und mentalen Voraussetzungen dafür zu schaffen, um das klassische Ressortdenken auf den entsprechenden politischen Ebenen aufzubrechen und eine demografisch intendierte strukturübergreifende Querschnittspolitik zu etablieren. Durch die Schaffung von anreizorientierten Förderinstrumenten sollte kurzfristig ein Rahmen für die Ausarbeitung von integrierten regionalen Anpassungsstrategien geschaffen werden, die in einem umfassenden Dialog zwischen den unterschiedlichen Beteiligten zu entwickeln sind.

Diese Anpassungs- und Entwicklungsstrategien sollten zunächst auf Initiative der untersten Entscheidungsebenen (z.B. Kommunen) entstehen, wobei die übergeordneten Struktureinheiten (Landkreise, Länder) diese entstehenden interkommunalen Kooperationsprozesse dort, wo die Bereitschaft kommunaler Akteure zu einem Umdenken in Schrumpfungskategorien noch nicht ausreichend ausgeprägt ist, als Initiator und Moderator befördern sollte und dabei gleichzeitig Qualitätsanforderungen für Pläne und Programme im Sinne einer „Steuerung von oben“ definieren sollte.

3.9 Fazit

Die strukturübergreifende Zusammenarbeit muss sich entlang der Problemlagen, resultierend aus den Folgen des demografischen Wandels und somit an den inhaltlichen Anforderungen, und nicht an administrativen und/oder politischen Strukturen organisieren.

4. Zentrale Gegenstände einer strukturübergreifenden Zusammenarbeit zur Meisterung der demografischen Entwicklung incl. Kommunalwirtschaft

Allgemein sind dies:

- ▶ Der Gesamtkanon der Daseinsvorsorge und damit auch der kommunalwirtschaftlichen Betätigung (Energieversorgung, Wasser/Abwasser, Entsorgung, Wohnungswirtschaft, Gesundheitswirtschaft, ÖPNV)
- ▶ Raumentwicklung und technische Infrastruktur,
- ▶ Bildung
- ▶ Wirtschaft und Arbeit,
- ▶ Gesundheit und Pflege,
- ▶ Finanzen und Verwaltung.

In schrumpfenden Regionen entsteht zunehmend die Notwendigkeit, Daseinsvorsorge, Infrastruktur und gesellschaftliches Leben der gesunkenen und weiter sinkenden Bevölkerungszahl und der sich damit verändernden und reduzierenden Nachfrage bedarfsgerecht anzupassen. Rückbau und Umbau von Infrastruktur wird zu einer Frage der zukünftigen Konkurrenz- bzw. Überlebensfähigkeit der Regionen.

Solche Anpassungs- und Handlungsstrategien im Bereich der Daseinsvorsorge, der Stärkung besonders schrumpfender Regionen im ländlichen Raum, wie auch der Aufrechterhaltung der Generationensolidarität u. a. m. müssen die vorhandenen Strukturen auf den Prüfstand stellen und sind nur als ressortübergreifende, gesamtgesellschaftliche Aufgabe mit Prozesscharakter zu bewältigen, unabhängig von Verwaltungsgrenzen und Legislaturperioden.

Zentraler Bereich für den demografischen Wandel in schrumpfenden, alternden Regionen und damit für eine strukturübergreifende Zusammenarbeit ist somit die Daseinsvorsorge.

Zur Daseinsvorsorge gehören vor allem folgende Bereiche: der Gesamtbereich der Leistungen im Bereich der kommunalwirtschaftlichen Betätigung, dazu die Bereiche: Schullandschaft, medizinische Versorgung, Altenhilfe, Pflegedienste, Behindertenhilfe, Brandschutz und Rettungswesen, öffentliche Sicherheit und Ordnung, schneller Internetzugang, Verwaltungsdienstleistungen, technische und kulturelle Infrastruktur.

4.1 Definition der Gegenstände

Daseinsfürsorge

Die Kommunalwirtschaft ist ein zentraler Baustein zur Sicherung der Daseinsvorsorge.

Gerade daraus ergibt sich ihr Stellenwert. Die Sicherung der Daseinsvorsorge ist allerdings wie oben gezeigt umfassender als die Kommunalwirtschaft und diese ist wiederum umfassender als die meisten Stadtwerke.

Tätigkeitsfelder und damit Gegenstände einer Zusammenarbeit:

- Energie- und Wasserversorgung
- Verkehr
- Wohnungen
- Krankenhäuser
- Abwasser
- Abfall

Landkreis- bzw. Stadtentwicklungspläne/ Konzeptionen

Konzeptionen geben gebündelte, sektorenübergreifende Leitbilder bzw. Ziele vor, wie der Landkreis, die Planungsregion oder die Stadt in zehn oder zwanzig Jahren aussehen soll. Sind diese Ziele unter Berücksichtigung der demografischen Entwicklungen der Zukunft abgestimmt?

Wer / welche Verwaltungsebene muss in diesen Abstimmungsprozess mit einbezogen werden?

Flächennutzungs- und Bebauungspläne

Diese Daten liegen i.d.R. den aktuellen kommunalen aktuellen Prognosen zur Bevölkerungsentwicklung zugrunde. Wie muss die Infrastruktur (Trink- und Abwassersysteme, Strom, Telekommunikation, Sozial- und Freizeiteinrichtungen) geplant bzw. angepasst werden, um eine heute schon oftmals überdimensionierte Infrastruktur mit hohen Fixkosten, hohe Umstellungskosten oder Fehlinvestitionen zu vermeiden und Anpassungen an künftige Entwicklungen zu optimieren?

Verkehrsentwicklungsplanung

Planungen der Nah-, Straßen- und Schienenverkehrssysteme. Damit ergeben sich Chancen zur zukunftsfähigen, aktiven Mitarbeit und Gestaltung durch z.B. Bürgerinitiativen.

Schulentwicklungsplanungen:

Kommunale Verwaltungen erarbeiten Planungen über den Bedarf an Schulplätzen in Gegenwart und Zukunft. So kann über die zukunftsweisende Nutzung des gegebenenfalls freiwerdenden Schulraums nachgedacht werden, um eine gute Bildungsinfrastruktur am Ort / im Umfeld zu halten bzw. über Kooperation herzustellen.

Jugendhilfeplanung (KJHG):

Planung ist i.d.R. bei den zuständigen Jugendämtern angesiedelt und gibt Aufschluss über den Bestand an jugendrelevanten Einrichtungen und Diensten (z.B. Kinderbetreuungsplätzen). Es wird mittelfristig der Bedarf und die notwendigen Vorhaben unter Berücksichtigung der Bedürfnisse von Kindern und Jugendlichen und der Personensorgeberechtigten ermittelt.

Pflegedienste (Landespflegegesetze):

Bestand und Bedarf an Infrastruktur für Unterbringung und Betreuung älterer Menschen, die keinen eigenen Haushalt mehr führen können oder wollen. Ein Abgleich mit dem bereits heute prognostizierbaren zukünftigen Bedarf ist möglich.

4.2 Überlegungen für eine praktikable Federführung auf Ebene der Landespolitik incl. einer vergleichenden Bewertung „Federführung Fachministerium versus Federführung Staatskanzlei“

Für die Landespolitik gilt (wie im übrigen auch für die Bundespolitik): zielführend ist eine Konzentration der Aufgaben und nicht deren weitere Delegation an betroffene Ressorts.

Die Durchsetzung der oben formulierten Ziele kann nicht im Sinne einer lockeren Querschnittspolitik unterschiedlichsten politischen Akteuren überlassen werden, sondern muss von einer zentralen Stelle gesteuert und kontrolliert werden. Der Wunsch nach einem Demografie-Ministerium scheint allerdings Zukunftsmusik zu sein, so sollte aber zumindest die zentrale Rolle dieser Politik durch eine Anlagerung dieses Ressorts an die jeweiligen Staatskanzleien gesichert werden. Nicht zufällig haben diese Konstruktionen in der Praxis zu deutlicher Aufwertung demografischer Politik in den entsprechenden Ländern geführt.

4.3 Fazit

Zentraler Bereich für den demografischen Wandel in schrumpfenden, alternden Regionen und damit für eine strukturübergreifende Zusammenarbeit ist die nachhaltige Sicherung der Daseinsvorsorge.

5. Kommunalwirtschaft als zentraler Gegenstand der strukturübergreifenden Zusammenarbeit zur Bewältigung der demografischen Herausforderungen

Welche Rolle die Kommunalwirtschaft im Zusammenhang mit der demografischen Entwicklung und weiteren vergleichbar gravierenden Rahmenbedingungen spielt, wurde in der vom „Verbundnetz für kommunale Energie“ initiierten und im Herbst 2010 veröffentlichten Studie „Kommunalwirtschaft 2025“ belastbar nachgewiesen.

Diese vom „Verbundnetz für kommunale Energie“ initiierte Expertise der Hochschule für nachhaltige Entwicklung Eberswalde (FH) hat unter anderem die folgenden übergreifenden Aspekte herausgearbeitet:

- Die Prognose über Herausforderungen und Szenarien, mit denen gerade die Kommunen in den ostdeutschen Ländern in der Zukunft – das Jahr 2025 wurde hier als Fixpunkt einer dynamischen und über diese Jahreszahl weit hinausreichenden Entwicklung definiert – darf sich keinesfalls auf die demografischen Prozesse allein reduzieren.
- Daneben wurden zwei weitere Faktoren bestimmt, die in der analogen Bedeutungsebene zur Demografie angesiedelt sind: Die sich dramatisch verschlechternde Finanzausstattung der öffentlichen Haushalte – für die ostdeutschen Länder und Kommunen wegen des Auslaufens des Solidarpakt II bis 2019 besonders gravierend – und die energiepolitischen und wirtschaftlichen Rahmenbedingungen.
- Der gravierende Mangel aller aktuellen Diskussionen zur kommunalen Zukunftsgestaltung besteht darin, dass unter dem Stichwort Herausforderungen regelmäßig nur die demografische Entwicklung – auch diese nur unvollständig und in ihren Auswirkungen eher zu positiv bewertet – eine Rolle spielt. Dass die zwei weiteren o.a. Faktoren gerade die negativen Folgen des demografischen Wandels verstärken, und dass zwischen allen drei Prozessen sehr komplexe Interaktionen stattfinden, hat die politische Diskussion noch nicht in dem notwendigen Maße erreicht.
- Insofern sollen die folgenden Überlegungen zum Zusammenhang von Kommunalwirtschaft und Demografie einerseits und zu den Erfordernissen einer strukturübergreifenden Zusammenarbeit aus der kommunalwirtschaftlichen Perspektive andererseits dazu beitragen, den Prozess der Strategiebildung zu qualifizieren.
- Die zentrale Prämisse dazu ist:

Die kommunalwirtschaftliche Betätigung zur Erbringung von Leistungen der Daseinsvorsorge wird in strukturschwachen Regionen Ostdeutschlands nicht mehr punktuell durch die einzelnen lokal angesiedelten Leistungserbringer auf dem derzeitigen Niveau erfolgen können. Die Konsequenzen daraus, dass ein durchgängig nivelliertes Leistungsangebot mit dem aktuell verfügbaren Kanon nicht mehr möglich sein wird, lauten Konzentration und strukturübergreifende Zusammenarbeit.

5.1 Kommunalwirtschaft, Demografie sowie Finanzausstattung und Energiepolitik – eine grundsätzliche Einführung

Für die Kommunalwirtschaft in strukturschwachen Flächenregionen Ostdeutschlands sind mit Blick auf die demografischen Prozesse, die weitere Verschärfung der strukturellen Krise der öffentlichen Finanzen und die energiepolitischen Weichenstellungen (hier lauten die Stichworte schneller Ausstieg aus der Kernenergie, forcierte Kompensation durch Erneuerbare Energien, aber auch fossile Brückentechnologien, bei gleichzeitigem Festhalten an den ambitionierten Klimaschutzziele) folgende Szenarien unter Hinweis auf die Erkenntnis der bereits erwähnten Studie „Kommunalwirtschaft 2025“ anzunehmen. Dabei ist zu beachten, dass die anzunehmenden Entwicklungen zunächst unter der Prämisse dargestellt werden, **dass die Strukturen und der Umfang der Leistungserbringung im Bereich der Daseinsvorsorge konstant bleiben.**

- ❑ Die Ertragslage in allen Leistungsbereichen der Kommunalwirtschaft (Energie, Wasser, Abwasser, Entsorgung, ÖPNV, Wohnungswirtschaft, Gesundheitswirtschaft) wird sich bei Beibehaltung der derzeitigen Strukturen und der Aufrechterhaltung des Leistungsangebotes deutlich verschlechtern.
- ❑ Wesentlicher Grund ist die demografiebedingt sinkende Zahl der Kunden, denen ein weitgehend konstanter Kostenblock für die technische Infrastruktur gegenübersteht.
- ❑ Weitgehend unberücksichtigt wird bis dato der Fakt, dass sich auch die Kundenstrukturen deutlich verändern. Hier wird sich der Anteil von Empfängern von Transferleistungen deutlich erhöhen. Aspekte sind sinkende Renten infolge unterbrochener Erwerbsbiographien, der Wegzug von Leistungsträgern und der Verbleib von sozial Schwachen.
- ❑ Schon die bisherigen Sozialleistungen haben die kommunalen Haushalte an die Grenzen des Verkraftbaren gebracht. Es ist absehbar, dass die starke Zunahme von Transferansprüchen ohne wirksame Gegenmaßnahmen zu deren Kollaps führen wird.
- ❑ Dies auch deshalb, weil externe Lösungsinstrumente immer weniger Gewicht haben:
 - Erstens** die Zuführung aus Landesmitteln: was kommunal verteilt werden kann, wird nach Schätzungen der Studie „Kommunalwirtschaft 2025“ bis zum Jahr 2025 um rund 30 Prozent sinken.
 - Zweitens** die Überschüsse speziell aus dem Bereich der kommunalen Energieversorgungswirtschaft, mit denen bis dato nicht nur kommunale Haushalte gespeist, sondern auch Zuwendungen für schon jetzt defizitäre Bereiche der Kommunalwirtschaft geleistet werden, fallen immer geringer aus. Gleichzeitig erhöht sich der Zuwendungsbedarf in den schon heute defizitären Bereichen weiter.
- ❑ Die Analyse der Verschlechterung gerade der Ertragslage der kommunalen Energieversorgung illustriert die Ausgangsthese von der komplexen Wirkung der als zentral identifizierten Rahmenbedingungen. Dass neben den negativen demografischen Effekten die gerade vorgenommenen strategischen energiepolitischen Weichenstellungen in der Tendenz neben steigenden Preisen für konventionelle Energieträger ebenfalls preiserhöhend wirken, ist unstrittig.
- ❑ Ebenso unstrittig ist aber auch, dass sich daraus bildende Marktpreise von der kommunalen Versorgungswirtschaft nicht unlimitiert durchgesetzt werden können. Unter Hinweis auf die bereits erwähnte Veränderung in der Sozialstruktur der Kunden muss mit einer starken Reduzierung der zahlungsfähigen Nachfrage auch nach Kernleistungen der Daseinsvorsorge gerechnet werden. Bis zu einem gewissen Punkt noch denkbare Umverteilungen innerhalb der Haushaltsbudgets stoßen an die objektiven Grenzen der absolut verfügbaren Volumina. Aus betriebswirtschaftlicher Sicht der kommunalen Anbieter wäre der Ausweg der, dass Verbrauchsrechnungen nach dem bisherigen Muster über Transfers aus den öffentlichen Kassen abgegolten werden. Das ist mit Blick auf die Entwicklung der Haushaltslage aber nur eine Scheinalternative. Die ebenso irrealen Konsequenz lautet Sozialpreise und Forderungsverzicht, denn dies wiederum würde die Kommunalwirtschaft existentiell bedrohen.
- ❑ Die für den Bereich der kommunalen Energiewirtschaft formulierten Aussagen lassen sich auf alle anderen Bereiche der Kommunalwirtschaft im Grundsatz übertragen. Allerdings mit dem Zusatz, dass es sich dabei um Bereiche handelt, die bereits heute zum Großteil ihre Leistungen nur auf der Grundlage von Zuwendungen aus den kommunalen Haushalten bzw. im Rahmen der steuerlichen Optimierung vor allem zwischen Energieversorgung und ÖPNV betriebswirtschaftlich erbringen können.

5.2 Daseinsvorsorge und Demografie – warum wir den Begriff „gleichwertige Lebensverhältnisse“ neu denken müssen

Die unter Punkt 4.6.1 dargestellten Szenarien wurden unter der Prämisse skizziert, dass die derzeitigen Strukturen und der Umfang der Leistungserbringung konstant bleiben. Daraus ergeben sich zwingend zwei Schlussfolgerungen:

Erstens kann Daseinsvorsorge in strukturschwachen Flächenregionen Ostdeutschlands in Zukunft nicht mehr auf dem hohen, derzeit noch überall angebotenen Niveau erbracht werden.

Zweitens kann auch ein reduziertes Angebot in der Fläche bei weitgehender Konstanz in den Zentren nur dann gewährleistet werden, wenn die Leistungserbringung nicht mehr lokal, sondern in regionalen Strukturen – und das heißt **strukturübergreifend** – erbracht wird.

Wie müssen wir uns also den Begriff „gleichwertige Lebensverhältnisse“ für den Bereich der Daseinsvorsorge ganz konkret **neu** vorstellen?

- Wirklich existenzielle Angebote der Daseinsvorsorge – Wasserversorgung, Gesundheitsbetreuung, Wohnungsangebote, Abwasserentsorgung, Abfallentsorgung, Basismobilität – müssen aus regionaler Sicht definiert werden.
- Ein aus heutiger Sicht „vollständiger“ Leistungskanon wird jedenfalls in strukturschwachen Regionen in erster Linie den dort existierenden Mittel- und Oberzentren vorbehalten sein.
- Dieser Kanon muss für alle Bürger einer Region grundsätzlich verfügbar sein. Zu akzeptieren aber sind geographische Differenzierungen.
- Eine Strategie dafür, ein möglichst umfassendes Daseinsvorsorgeangebot für möglichst viele Bürger verfügbar zu machen, heißt Reurbanisierung. Dies gilt in erster Linie für die Mittelzentren. Dafür müssen Konzepte entwickelt werden.
- Mit solchen differenzierten Strategien wird zugleich ein wichtiger Beitrag zur Verbesserung der Ertragslage kommunaler Unternehmen – im wesentlichen sind diese in den Mittelzentren angesiedelt – geleistet. Stichworte sind Kundenkonzentration und territorial konzentrierte Leistungserbringung mit reduzierten Infrastrukturkosten.

5.3 Standortoptimierung bei Ver- und Entsorgung unter Beachtung der realen Ressourcen und Daseinsvorsorgeerfordernisse (statt administrativer Zuordnungen)

Bereits unter den Prämissen **gleichbleibender kommunaler Strukturen** ist diese alternativlose Optimierung und Konzentration der Daseinsvorsorge nur **strukturübergreifend** zu leisten. Dazu seien folgende Überlegungen zur Diskussion gestellt:

- Daseinsvorsorge und mithin die Kommunalwirtschaft als Leistungserbringer kann, wird und muss sich als Motor einer strukturübergreifenden Problemlösung erweisen. Seit Menschengedenken war es die Befriedigung der elementaren Lebensbedürfnisse, die Dynamik ausgelöst hat. Dass die Herausforderungen zu meistern sind, zeigt sich schon daran, dass wir aktuell nicht über die Wanderung ganzer Völker über Kontinente reden, sondern über Umzüge aus einem 95-Einwohnerdorf in das nächstgelegene Mittelzentrum.
- Wenn Daseinsvorsorge und Kommunalwirtschaft Motoren einer Standortoptimierung und strukturübergreifenden Zusammenarbeit sind, dann muss auch das Zentrale-Orte-Prinzip komplex neu gedacht werden. Dabei geht es eben nicht nur um Territorialstrukturen, sondern vor allem auch um aufgabenbezogene Reformen mit gravierenden Konsequenzen für Grundprinzipien des Finanzausgleiches auf Länderebene.
- Starke Mittelzentren werden in Zukunft noch stärker, schwächere folglich noch schwächer. Diese Trends vollziehen sich unabhängig von Kreis- und Länderstrukturen. Wenn **das** prosperierende Mittelzentrum (unter mehreren in einer Region) Migration über die Grenze des Bundeslandes in Gang setzt, dann müssen für solche **objektiven** Vorgänge auch länderübergreifende Konzepte entwickelt werden. Zu deutsch: auch „prosperierende“ Mittelzentren in strukturschwachen Flächenregionen werden im Regelfall schrumpfende Kommunen sein, die sich vom Umland vermutlich dadurch unterscheiden, dass der Prozess langsamer und sozial differenzierter verläuft. Was ist die Konsequenz?

Erstens: Handelt es sich um Regionen innerhalb **eines** Bundeslandes, muss ggfls. im Landesmaßstab und über Kreisgrenzen hinaus eine Standortoptimierung zwischen mehreren Mittelzentren stattfinden.

Zweitens: Handelt es sich um Regionen, die in mehreren Bundesländern angesiedelt werden, müssen diese Optimierungsprozesse, auch länderübergreifend stattfinden.

Für beide Szenarien fehlt es derzeit sowohl an der politischen Einsicht und dem daraus folgenden Willen, als auch den entsprechenden rechtlichen Rahmenbedingungen.

5.4 Die kommunalwirtschaftliche Übersetzung für „Strukturübergreifende Zusammenarbeit“ heißt „Interkommunale Kooperation“

Wir bleiben bei unserer Kernthese: Daseinsvorsorge als grundgesetzlich determinierter gesellschaftlicher Kernprozess und die dafür notwendigen materiellen Voraussetzungen sind die zentralen Aspekte der

kommunalwirtschaftlichen Betätigung. Und insofern ist die Kommunalwirtschaft auch die Basis für die notwendigen Strukturanpassungen, die sich in der Folge von demografischer Entwicklung, reduzierter Finanzausstattung und energiepolitischer Entwicklung ergeben. Unter der Überschrift „strukturübergreifende Zusammenarbeit“ sind vor allem folgende Aspekte zu sehen:

- ❑ Das, was wir als Basis definiert haben, also in erster Linie die kommunalwirtschaftlichen Strukturen und Ressourcen zur Erbringung der Leistungen zur Daseinsvorsorge, haben sich lokal herausgebildet und entwickelt.
- ❑ Wenn wir zukünftig – und zukünftig heißt auch langfristig – in regionalen Strukturen zu denken, zu planen und zu handeln haben, dann muss sich auch die materielle Basis, die Kommunalwirtschaft, in dieser Richtung vernetzen.
- ❑ Das Ergebnis wird in einer längerfristigen Projektion eine regional strukturierte Kommunalwirtschaft sein. Wenn es zu dieser Prognose Übereinstimmung gibt, dann muss dieser Prozess aktiv durch geeignete Konzepte und politische Willensbildung und daraus folgende konkrete Maßnahmen in Gang gesetzt werden, und dies schnellstmöglich.
- ❑ Dieser Prozess muss mit einer starken Forcierung interkommunaler Kooperationen beginnen. Dies muss durch die kommunalen Amts- und Mandatsträger angestoßen und begleitet werden. Das liegt im elementaren Interesse der Bürger.
- ❑ Natürlich müssen die **ersten** Überlegungen und auch Maßnahmen zur verstärkten Zusammenarbeit der Kommunen und ihrer Unternehmen von den **bestehenden Strukturen** ausgehen: von denen der Kommunalwirtschaft, und auch von den administrativ definierten Versorgungsstrukturen.
- ❑ Für die mittel- und langfristige Entwicklung der interkommunalen Zusammenarbeit aber sind Überlegungen unabdingbar, die aus den künftigen, kommunal und regional definierten Bedarfen die dafür optimalen Strukturen der kommunalwirtschaftlichen Betätigung ableiten.
- ❑ Grundsätzlich sei dazu folgendes angemerkt:

Erstens müssen diese Prozesse unter konsequenter Wahrung des Prinzips der kommunalen Selbstverwaltung gestaltet werden, wobei dieses Prinzip viel stärker auch interkommunal gedacht und angewendet werden muss.

Zweitens muss die Landespolitik diese Entwicklungen in geeigneter Weise unterstützen und auch fördern. Förderung kann hier aber nicht die Etablierung neuer Fördertöpfe und –mechanismen bedeuten – dafür gibt es objektiv gar keinen finanziellen Spielraum. Hauptinstrument kann nur der kommunale Finanzausgleich sein, der für diese Zwecke reformiert und noch viel stärker auf die Mittelzentren focussiert werden muss.

Drittens bedarf es geeigneter Rahmenbedingungen, um neue interkommunale Strukturen in der Kommunalwirtschaft auch länderübergreifend zu fördern. Ein Beispiel dafür, wie sinnvoll solche Kooperationen bis hin zu interkommunalen gesellschaftsrechtlichen Verflechtungen sind, zeigt das Beispiel der Harzer Schmalspurbahn (HSB), an der kommunale Gebietskörperschaften aus Sachsen-Anhalt und Thüringen beteiligt sind.

5.5 Fazit

- *Die kommunalwirtschaftliche Betätigung zur Erbringung von Leistungen der Daseinsvorsorge wird in strukturschwachen Regionen Ostdeutschlands nicht mehr punktuell durch die einzelnen lokal angesiedelten Leistungserbringer auf dem derzeitigen Niveau erfolgen können. Die Konsequenzen daraus, dass ein durchgängig nivelliertes Leistungsangebot mit dem aktuell verfügbaren Kanon nicht mehr möglich sein wird, lauten Konzentration und strukturübergreifende Zusammenarbeit.*
- *Insofern ist die struktur- und ressortübergreifende Zusammenarbeit – länderübergreifend und mindestens ebenso wichtig auf der Ebene der kommunalen Gebietskörperschaften – ein, wenn nicht gar **das** zentrale Element bei der Formulierung und Umsetzung von Anpassungsstrategien zur Bewältigung der demografischen, fiskalischen und energiepolitischen Herausforderungen insgesamt und auch für den Bereich der kommunalwirtschaftlichen Betätigung.*
- *Strukturübergreifende Kooperation ist der Nukleus für die Entwicklung neuer Strukturen. Aus Zusammenarbeit entwickelt sich Kooperation und daraus folgerichtig Fusion, schon um zu verhindern, dass sich Prozesskosten verselbstständigen und Leistung zunehmend durch Administration ersetzt wird. Das erfolgreiche mitteldeutsche Beispiel des länderübergreifenden kommunalen Unternehmens Harzer Schmalspurbahn sei an dieser Stelle noch einmal erwähnt, da es in seiner Entstehung und Funktion als Vorlage für ähnliche Konstruktionen in allen nur denkbaren Bereichen der kommunalwirtschaftlichen Betätigung gelten kann.*
- *Strukturübergreifend heißt auch und gerade aus kommunalwirtschaftlicher Sicht **regional**. Aus der singulären lokalen Leistungserbringung müssen sich regionale Strukturen entwickeln. Auch wenn berechnete Dominanzängste der „Kleinen“ in diesem Prozess nicht negiert werden dürfen, muss*

eines klar sein: Kern und Motoren dieser Entwicklung müssen die stärksten und leistungsfähigsten kommunalen Unternehmen sein. Aufgabe der Eigentümer und deren mandatierten Vertreter muss es sein, diese Prozesse nach den Geboten der Fairness unter Beachtung der Interessen aller Beteiligten, der Großen wie der Kleinen, zu gestalten. Das schließt schmerzliche Entscheidungen wie den Verzicht auf Standorte ausdrücklich ein.

- Im Ergebnis aber wird die neu und damit auch regional aufgestellte Kommunalwirtschaft vor allem von folgenden Effekten profitieren:

Erstens: Effekten aus Arbeitsteilung und Spezialisierung

Zweitens: Effekten aus der Bündelung und gemeinsamen Nutzung von Ressourcen

Drittens: Effekten aus einer verbesserten Relation von Fixkosten (in erster Linie Infrastruktur) zu Abnehmern von Leistungen

Viertens: Effekten aus der Etablierung gemeinsamer Kundenbeziehungen (komplettes Angebot der Daseinsvorsorge von der Lieferung über Service bis Abrechnung aus einer Hand)

Fünftens: Effekten, die sich daraus ergeben, dass größere und komplexer aufgestellte Einheiten der kommunalwirtschaftlichen Leistungserbringung auch effizienter und qualifizierter gesteuert werden können

- Die Impulsgeber und Treiber für diese Prozesse müssen die kommunalen Amts- und Mandatsträger sein. Wer auch unter den dargestellten höchst komplizierten künftigen Szenarien die kommunale Selbstverwaltung bewahren, ja stärken will, muss initiativ werden. Die „Alternativen“ dazu sind bereits heute, etwa in Gestalt nicht genehmigter Haushalte und den daraus folgenden starken Eingriffen von Kommunalaufsichten in kommunale Belange, zu besichtigen.

Exemplarisch dafür, wie kommunale Amts- und Mandatsträger gerade im Sinne von Analyse und Impulssetzung initiativ werden sollten, kann die von den Oberbürgermeistern und Bürgermeistern der vier Städte im Harzkreis ergriffene Initiative zur Ermittlung der kommunalwirtschaftlichen Kooperationspotenziale in dieser Region gelten, die derzeit realisiert wird.

- Strukturübergreifende Zusammenarbeit zur Meisterung der genannten Herausforderungen ist für alle Bereiche des kommunalen Lebens das grundlegende Erfordernis. Aus unserer Sicht hat in diesem **Gesamtprozess** die kommunalwirtschaftliche Betätigung das Potenzial, als Impulsgeber und Motor zu fungieren. Dieses Potenzial ergibt sich aus der zentralen Rolle der Daseinsvorsorge im System der kommunalen Selbstverwaltung. Deren Funktionsfähigkeit wird gerade wegen der sich deutlich verschlechternden Rahmenbedingungen von den Bürgern immer stärker daran gemessen werden, wie es gelingt, die lebenswichtigen Leistungen vor Ort zu erbringen – in der Zukunft wohl mit regional differenzierten Angeboten, wohl aber auf dem in Deutschland kommunal gewachsenem hohen Niveau in Qualität und Verfügbarkeit.

Ein praktischer Beleg für das Potenzial solcher strukturübergreifenden kommunalwirtschaftlichen Netzwerke ist das Thüga-Modell. Unter Mitwirkung von sehr großen wie sehr kleinen Kommunen und kommunalen Unternehmen werden faire Partnerschaften realisiert, erfolgt der Zugriff auf zentral und in hoher Qualität verfügbare Ressourcen, bleibt zugleich die regionale und kommunale Identität gewahrt und werden Impulse auch für Kooperationen außerhalb der kommunalwirtschaftlichen Kernbetätigung gesetzt.

In diesem Netzwerk sind Kommunen und deren Unternehmern auch aus Sachsen, Sachsen-Anhalt und Thüringen, und dies mit großem Erfolg, integriert.

6. Rechtliche Hindernisse bei der Umsetzung strukturübergreifender Strategien mit dem Schwerpunkt Demografieanpassung

6.1 Vorüberlegung

Die strukturelle Anpassung der kommunalen Wirtschaftstätigkeit an die demografische Entwicklung wird einen erheblichen Wandel der kommunalen Daseinsvorsorge zur Folge haben. Dieser Wandel wird sich zum einen auf die Form der Leistungserbringung auswirken. Die Kommunen werden zunehmend auf Formen der gemeinschaftlichen Leistungserbringung angewiesen sein. Dabei werden die kommunalen Kooperationen auch an den Landes- und Bundesgrenzen nicht überall haltmachen. Weiter wird er das kommunale Leistungsangebot betreffen, das sich in dünn besiedelten Regionen nicht mehr überall auf dem heutigen Niveau aufrechterhalten lassen wird. Umgekehrt werden die Kommunen in bestimmten Bereichen aber auch neue Aufgaben übernehmen müssen, die bislang von Privaten wahrgenommen worden sind. Ob und wodurch das geltende Recht diesem Wandel Hindernisse entgegenstellt, wird letztlich nur bezogen auf konkrete Sachverhalte mit hinreichender Tiefenschärfe ermittelt werden können. Um welche Themengebiete es dabei gehen wird, lässt sich dagegen schon jetzt angeben.

6.2 Vergaberecht

Das Vergaberecht, dessen Gestaltung in erster Linie durch europäisches Recht geprägt wird, kann sich auf die interkommunale Zusammenarbeit als Beschränkung auswirken. Der europarechtliche Grundgedanke, dass staatliche und private Wettbewerbsteilnehmer gleich zu behandeln sind, steht der interkommunalen Zusammenarbeit entgegen, soweit Grundlage der Zusammenarbeit nicht eine Übertragung von Verwaltungszuständigkeiten ist, sondern eine Kooperation mehrerer Kommunen, von denen jede ihre Zuständigkeit behält. Das Vergaberecht hält die Kommunen an, in diesen Fällen einer Zusammenarbeit mit privaten Partnern gleiche Chancen einzuräumen. Dadurch trägt es dazu bei, dass in den kommunalpolitischen Entscheidungsprozessen bestimmte Formen der interkommunalen Kooperation frühzeitig ausgeschlossen werden, um vergaberechtlichen Fallstricken zu entgehen.

Zwar zeigt sich in jüngerer Zeit in der Rechtsprechung des EuGH eine Tendenz, die vergaberechtlichen Vorgaben zugunsten der Kommunen etwas weiter auszulegen (vgl. Urteil Stadtreinigung Hamburg vom 9. Juni 2009). Gleichwohl fehlt es im europäischen Sekundärrecht bislang an entsprechenden Ausnahmeregelungen, die selbst bei lediglich klarstellendem, die Rechtsprechung des EuGH zur In-House-Problematik und zur interkommunalen Zusammenarbeit nachvollziehendem Charakter zusätzliche Rechtssicherheit für die Kommunen schaffen würden. Auf der Ebene des europäischen Primärrechts besteht mit Art. 14 AEUV (vormals Art. 16 EGV) eine Grundlage, auf die derartige Ausnahmeregelungen zugunsten neuer Formen der interkommunalen Zusammenarbeit gestützt werden könnten. Die nationalstaatliche Schaffung von Ausnahmeregelungen ohne Grundlage im europäischen Sekundärrecht wäre dagegen wegen der ausgeprägten europarechtlichen Durchdringung des Vergaberechts mit hohen Risiken verbunden und deshalb nicht zielführend.

6.3 Fachgesetze auf Bundes- und Landesebene

Die Fachgesetze auf Bundes- und Landesebene können sich zum einen auf die dynamische Anpassung des kommunalen Leistungsniveaus an eine Ausdünnung der Bevölkerungsdichte auswirken. Insoweit liegt die Herausforderung für den Gesetzgeber darin, entweder der Anpassung eine geeignete Grundlage zu geben oder die Gesetzeslage einem bereits begonnenen Anpassungsprozess anzugleichen. Zum anderen müssen fachgesetzliche Regelungen auch deshalb geändert werden, weil die Kommunen eine geeignete gesetzliche Grundlage für die Übernahme neuer Aufgaben benötigen.

Beispiele:

- ❑ In den neuen Bundesländern ist die Wasserversorgung als gemeindliche Pflichtaufgabe ausgestaltet (in dem überwiegenden Teil der alten Bundesländer gilt dies nur für die Abwasserbeseitigung). Bei abnehmender Bevölkerungsdichte wird es zunehmend schwieriger, alle Gemeindegewässer über das kommunale Leitungsnetz zu versorgen, weil die Anforderungen an die Wasserqualität nur bei ausreichendem Durchfluss eingehalten werden können. In dieser Situation sollte es den Gemeinden möglich sein, Leitungen mit zu geringem Durchfluss stillzulegen, wenn die betroffenen Einwohner sich mit vertretbarem Aufwand aus eigenen Brunnen selbst mit Wasser versorgen können. Die Landeswassergesetze sehen entsprechende Ausnahmen bislang nur für den Außenbereich vor. Es ist zweifelhaft, ob der aus dem Baurecht stammende Begriff des Außenbereichs geeignet ist, die Situation der Stilllegung von Wasserleitungen wegen abnehmender Bevölkerungsdichte angemessen zu erfassen.
- ❑ Die Leistungen des kommunalen ÖPNV können in Bereichen mit stark ausgedünnter Bevölkerungsdichte im Linienverkehr vielfach nicht zu vertretbaren Kosten bereitgestellt werden. Um auch in diesen Bereichen eine bedarfsgerechte Versorgung gewährleisten zu können, gehen die Kommunen seit einigen Jahren verstärkt zu sog. bedarfsorientierten ÖPNV-Angeboten über. Die Spanne reicht dabei von Linienbussen, die auf Anforderung die üblichen Haltestellen auf festgelegten Linienwegen zu normalen ÖPNV-Fahrpreisen anfahren, bis zu Taxis, die zu festgelegten Abfahrtszeiten individuell teils von Haustür zu Haustür fahren. Die landesrechtlichen ÖPNV-Gesetze berücksichtigen diesen Trend inzwischen, indem sie die Definition des ÖPNV um die bedarfsorientierten Angebote erweitert haben.
- ❑ Mit der Ausdünnung der Bevölkerungsdichte wird es zunehmend schwieriger, auch in ländlichen Regionen eine ausreichende medizinische Versorgung sicherzustellen. Den Kommunen war es insoweit nach den Regelungen des SGB V zur Leistungserbringung im Rahmen der gesetzlichen Krankenversicherung bislang nur möglich, als Krankenträger die Bereitstellung medizinischer Leistungen der stationären Versorgung zu übernehmen. Durch das geplante Versorgungsstrukturgesetz 2011 soll der kommunale Aufgabenbereich nunmehr deutlich erweitert werden. Danach können die Kommunen bei Mangel an niedergelassenen Ärzten künftig als Träger eines MVZ auch die Bereitstellung ambulanter Versorgungsleistungen übernehmen. Für die praktische Handhabbarkeit dieser Neuerung wird es allerdings entscheidend darauf ankommen, dass die gesetzlichen Voraussetzungen für die kommunale Trägerschaft nicht zu restriktiv ausgestaltet werden. Nach dem vorliegenden Gesetzesentwurf soll die kommunale Trägerschaft nur „in begründeten Ausnahmefällen“ möglich sein. Hier wäre es eher angemessen, als gesetzliche Voraussetzung festzulegen, dass die kommunale Trägerschaft zur Sicherstellung der medizinischen Versorgung erforderlich sein muss.

6.4 Kommunales Wirtschaftsrecht

Im Bereich des kommunalen Wirtschaftsrechts ist in erster Linie zu prüfen, inwieweit die jeweilige landesgesetzliche Ausgestaltung des Örtlichkeitsprinzips und der Subsidiarität einer Ausweitung der gemeinschaftlichen Leistungserbringung entgegensteht und daher gelockert werden sollte. In Betracht kommt insoweit vor allem, den Kommunen und kommunalen Unternehmen generell zu gestatten, Leistungen der Daseinsvorsorge im Einvernehmen mit den betreffenden Nachbargemeinden auch auf deren Gebiet erbringen zu dürfen. Ansätze in dieser Richtung bestehen in Sachsen-Anhalt und Thüringen, in denen die Betätigung über das eigene Gebiet hinaus unter bestimmten Voraussetzungen, vor allem bei Wahrung der Interessen der betroffenen Nachbargemeinde, schon heute zulässig ist.

Ferner können sich die Zersplitterung und die zunehmende Bürokratisierung des kommunalen Wirtschaftsrechts auf die interkommunale Zusammenarbeit und auch auf den gebotenen Wandel der kommunalen Daseinsvorsorge insgesamt als Beschränkung auswirken. Die Rechtslage weist heute in allen Bundesländern Besonderheiten auf, die zu teilweise erheblichen Unterschieden in den rechtlichen Anforderungen an die kommunale Wirtschaftstätigkeit führen. In vielen Bundesländern bestehen dabei spezielle Hemmnisse oder bürokratische Hürden wie etwa die Organisationsanalyse nach § 123 Abs. 1 GO LSA, die einer organisatorischen Anpassung an geänderte Gegebenheiten vielfach Hindernisse entgegenstellen.

Mit Blick auf die besonderen Probleme, die sich aus der demografischen Entwicklung gerade in den neuen Bundesländern ergeben, und der mit diesen Problemen verbundenen Herausforderungen, die an Größe und Dringlichkeit alle vergleichbaren Erscheinungen in den alten Bundesländern weit übertreffen, drängt sich die Frage nach einer Entbürokratisierung bei gleichzeitiger Harmonisierung des kommunalen Wirtschaftsrechts aller neuen Bundesländer auf. Die besondere Situation rechtfertigt und erfordert hier eine Vorreiterrolle, die die neuen Bundesländer gemeinsam übernehmen sollten. Ziel sollte dabei auch eine Deregulierung der Vorschriften zur Wahl der Organisationsform sein. Es sollte im freien Ermessen der Gemeinde stehen, ob sie etwa einen Eigenbetrieb oder eine GmbH gründen möchte. Vorschriften wie § 73 Abs. 1 Nr. 2 ThürKO, wonach die Gemeinde die Privatrechtsform nur bei Vorliegen besonderer Voraussetzungen wählen darf, gewähren keinen erforderlichen Schutz, sondern bevormunden die Kommunen bei der Ausübung ihres im Bereich der Selbstverwaltung bestehenden Organisationsermessens.

6.5 Weitere Interpretation des Art. 28 Abs. 2 GG

Vor dem Hintergrund einer Zunahme der interkommunalen Zusammenarbeit gewinnt die Frage an Bedeutung, inwieweit auch die gemeinschaftliche Leistungserbringung von der gemeindlichen Selbstverwaltungsgarantie des Art. 28 Abs. 2 GG umfasst ist. Die Selbstverwaltungsgarantie bezieht sich auf „alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft“. Nach der Rechtsprechung des BVerfG sind das „diejenigen Bedürfnisse und Interessen, die in der örtlichen Gemeinschaft wurzeln oder auf sie einen spezifischen Bezug haben, die also den Gemeindeeinwohnern gerade als solchen gemeinsam sind, indem sie das Zusammenleben und -wohnen der Menschen in der (politischen) Gemeinde betreffen“ (Rastede-Beschluss vom 23. November 1988).

Darunter versteht man herkömmlich vor allem solche Angelegenheiten, die von der Gemeinde allein bewältigt werden bzw. die sie allein bewältigen kann. Allerdings droht die Ausdünnung der Bevölkerungsdichte zur Folge zu haben, dass die Verwaltungskraft insbesondere kleinerer Gemeinden auf ein Maß zusammenschrumpfen wird, in dem ihnen kaum noch Spielraum verbleibt, Angelegenheiten aufzugreifen, auch wenn es sich um Bedürfnisse und Interessen handelt, die auf die örtliche Gemeinschaft einen spezifischen Bezug haben. Um einer Aushöhlung des Wesensgehaltes der gemeindlichen Selbstverwaltung entgegenzuwirken, bedarf es in dieser Situation einer weiten Auslegung des Begriffs der örtlichen Angelegenheiten, die insbesondere auch solche Bedürfnisse und Interessen umfasst, die im Wege der interkommunalen Zusammenarbeit auf regionaler Ebene wahrgenommen werden. Für eine solche weite Auslegung spricht auch, dass das BVerfG in dem Rastede-Beschluss zum Begriff der örtlichen Angelegenheiten ergänzend ausführt, dass die Verwaltungskraft der Gemeinde in diesem Zusammenhang nicht entscheidend ist.

6.6 Alternative zu Staatsverträgen bei länderübergreifender Zusammenarbeit

Die kommunalen Kooperationen werden an den Landes- und Bundesgrenzen nicht überall haltmachen. Bislang ist in Fällen der länderübergreifenden Zusammenarbeit ein Staatsvertrag erforderlich, auch wenn es um eine Zusammenarbeit bzw. eine Übertragung von Zuständigkeiten auf kommunaler Ebene geht. Um die interkommunale Zusammenarbeit zu vereinfachen und damit zu stärken, könnten die Gesetzgeber der beteiligten (Bundes)Staaten die Kommunen ermächtigen, die länderübergreifende Zusammenarbeit unter bestimmten Voraussetzungen durch öffentlich-rechtlichen Vertrag zu regeln.

6.7 Fazit

Die strukturelle Anpassung der kommunalen Wirtschaftstätigkeit an die demografische Entwicklung wird insbesondere bei der Zunahme kommunaler Zusammenarbeit auf rechtliche Hindernisse stoßen. Diese Hindernisse betreffen vor allem die Bereiche Vergaberecht (fehlende Ausnahmegesetze) und kommunales Wirtschaftsrecht (Örtlichkeitsprinzip, Subsidiarität), die sich für eine gemeinsame Leistungserbringung verschiedener Kommunen als Hürden erweisen können.

Im Bereich der Fachgesetze auf Bundes- und Landesebene ergibt sich dagegen ein differenziertes Bild. So sollte etwa im Landeswasserrecht über Ausnahmen von der Versorgungspflicht nachgedacht werden, während die Gesetzgeber in Fragen der Flexibilisierung des kommunalen ÖPNV-Angebotes und der Ausweitung der medizinischen Versorgung durch kommunale Träger bislang flexibel reagiert haben. Letztlich geht es um einen dauerhaften Optimierungs- und Anpassungsbedarf. Entscheidend wird zunächst sein, dass die Gesetzgebungsorgane der verschiedenen Ebenen für die Probleme sensibilisiert werden, die mit der Anpassung des Rechtsrahmens der kommunalen Wirtschaftstätigkeit an die demografische Entwicklung verbunden sind, und dass die geänderten Voraussetzungen auch bei der Auslegung der gesetzgeberischen Leitlinien – insbesondere des Art. 28 Abs. 2 GG – angemessen berücksichtigt werden.

7. Dringend gebotene weiterführende Untersuchungen

7.1 Inhaltliche Erfordernisse

- ▶ Erfassung der demografischen Prozesse und deren Beeinflussbarkeit dezidiert in ihrer regionalen und kommunalen Differenziertheit
- ▶ Ressourcen sollten nicht mehr vorrangig auf bundesweite Bestandsaufnahmen konzentriert werden
- ▶ Internationale Vergleichsuntersuchungen müssen sich viel stärker auf Regionen konzentrieren, in denen tatsächlich auch vergleichbare Entwicklungen stattfinden. (weniger Skandinavien, mehr Japan)

7.2 Methodische Erfordernisse

- ▶ Interdisziplinäre Themenbearbeitung (Demografen, Raum- und Regionalplaner, Politik- und Verwaltungswissenschaftler, Volks- und Finanzwirte und Kommunalwirtschaftswissenschaftler an einen Tisch!)
- ▶ Kleinteilige Prozesserfassung incl. Monitoring und Prognose

7.3 Fazit

Die Wissenschaft muss in diesem Zusammenhang aufgefordert werden, ein System von demografie- und wirtschaftsrelevanten Sozialindikatoren und Standards sowie deren Implementierung in problembelasteten Regionen, einschließlich einer dementsprechenden Politikberatung zu entwickeln und zu qualifizieren. Die auf regionalen Ebene einzelner Mitgliedsstaaten vorhandenen Indikatorensets und Sozialstandards sind für eine detaillierte und zukunftsorientierte Betrachtung von Regionen und Gebieten mit schrumpfender und alternder Bevölkerung und den sich daraus ergebenden sozialen, wirtschaftlichen und infrastrukturellen Entwicklungsproblemen häufig nicht geeignet.

Sie gehen in der Regel von Wachstumsprozessen aus und sind deshalb kaum in der Lage, die wirtschaftliche, soziale und demografische Situation schrumpfender Regionen adäquat messen zu können. Deshalb muss es Ziel sein, neue praktikable und anwendungsorientierte Indikatoren und Standards zu entwickeln, mit denen möglichst kleinräumig die regionale Entwicklung in schrumpfenden Regionen analysiert und verglichen werden kann.

Dabei müssen die lokalen, regionalen und nationalen Daten vergleichbar dargestellt werden sowie bestehende Indikatoren und Indikatorensysteme auf ihre Validität und Reliabilität geprüft werden. Dies sollte in Form eines "sozio-demografischen Monitoring" zu einer ständigen Aufgabe gemacht werden und unmittelbar der Politik zugänglich gemacht werden.

8. Vorschläge für die weitere politische Umsetzung unter Einbeziehung von Kommunalpolitik und Kommunalwirtschaft

Eine zentrale Schlussfolgerung aus den Überlegungen, wie sie sowohl im Positionspapier, als auch im Thesenpapier zur VfkE-Regionalveranstaltung Mitteldeutschland formuliert wurden, lautet:

Anpassungsstrategien für den demografischen Wandel – unter Beachtung der ebenso relevanten fiskalischen und energiepolitischen Rahmenbedingungen – können nur unter Beachtung folgender Prämissen entwickelt werden: Anpassungsstrategien für den demografischen Wandel – unter Beachtung der ebenso relevanten fiskalischen und energiepolitischen Rahmenbedingungen – können nur unter Beachtung folgender Prämissen entwickelt werden:

- Die Strategien müssen den lokal und regional differenzierten Verlauf der Prozesse berücksichtigen;
- Die Strategien müssen a priori struktur- und ressortübergreifend formuliert und umgesetzt werden.
- Die Strategien müssen von einer Stärkung der kommunalen Selbstverwaltung ausgehen, die zunehmend auch in einer regionalen Dimension gedacht (und auch strukturiert) werden muss.
- Die Strategien müssen davon ausgehen, dass die Daseinsvorsorge und mithin die kommunalwirtschaftliche Betätigung das zentrale Element (Impulsgeber, Motor) bei der Formulierung und Umsetzung der Anpassungsstrategien sind.

Daraus werden für den Prozess der weiteren politischen Umsetzung der mitteldeutschen Demografie-Initiative für den Bereich der kommunalwirtschaftlichen Betätigung folgende erste Vorschläge formuliert:

8.1 Die Konkretisierung der Demografie-Initiative im Sinne der Formulierung politischer Handlungsempfehlungen und Entscheidungen kann nur unter direkter Mitwirkung der Kommunen erfolgen. Deren Beteiligung kann nicht dem Muster von Anhörungsverfahren folgen, sondern muss die gleichberechtigte Mitwirkung garantieren.

8.2 In diesem Sinne wird die Etablierung einer ständigen Arbeitsgruppe in folgender strukturellen Zusammensetzung angeregt:

- Federführende Demografie-Ministerien (Sachsen: Staatskanzlei, Sachsen-Anhalt, Thüringen: Infrastrukturministerien)
- Fachlich zuständige Mitglieder der Landtage der mitteldeutschen Länder
- Spitzenverbände der Landkreise, Städte und Gemeinden
- Landesgruppen des Verbandes kommunaler Unternehmen
- Sparkassenverbände
- Weitere Verbände mit kommunalwirtschaftlichem Bezug
- „Verbundnetz für kommunale Energie“ als Diskussionsplattform
- Wissenschaft (z.B. Institut für angewandte Demografie, Berlin, als anerkannte Fachinstanz speziell für die neue Bundesländer)

8.3 Die Arbeitsgruppe sollte sich noch im Jahr 2011 konstituieren. Die denkbaren Protagonisten – siehe 8.2 – sollten sich verständigen, wer im Formierungs- und folgend auch im Arbeitsprozess die Federführung übernehmen könnte.

8.4 Die Arbeitsgruppe sollte in ihrem Selbstverständnis ein Gremium der informellen Meinungsbildung sein, dass praktikable Vorschläge an die Politik adressiert.

8.5 Die Arbeitsgruppe sollte es sich zur Aufgabe machen, bis Ende 2011 einen konkreten Arbeitsplan zu verabschieden. Eckpunkte könnten sein:

- Vorschläge zur Ausweitung des derzeit nur für Thüringen konzipierten demografischen Themenjahres Kommunalwirtschaft 2012 in Teilaspekten auch auf alle drei mitteldeutschen Länder und zwar mit dem Schwerpunkt „strukturübergreifende Frage- und Problemstellungen
- Erarbeitung eines Fragen- und Maßnahmenkataloges zu demografischen Anpassungsstrategien, die der Befassung durch Legislative und Exekutive aller drei mitteldeutschen Länder bedürfen
- Formulierung von Überlegungen zur Einbeziehung der weiteren ostdeutschen Länder – Brandenburg und Mecklenburg-Vorpommern
- Entwicklung eines Modellkonzeptes für die Formulierung von struktur- und ressortübergreifenden Anpassungsstrategien
- Konkrete Anpassung dieses Konzeptes auf eine Modellregion mit dem Ziel, diese als Pilotprojekt dort auch umzusetzen.
- Erarbeitung eines Vorschlages zur gemeinsamen Entwicklung und Umsetzung von Anpassungsstrategien mit ausgewählten westdeutschen Bundesländern für grenzüberschreitende strukturschwache Regionen (z.B. im Bereich der ehemaligen sogenannten Zonenrandgebiete in Bayern, Hessen und Niedersachsen)

Impressum:

Herausgeber:

Verbundnetz für kommunale Energie
Postfach 1126
16336 Panketal
Telefon: +49 30 9441 42 14
Telefax: +49 30 9444 708
Internet: www.vfke.org
E-Mail: info@vfke.org

Redaktionsschluss:

08. August 2011

Autoren des Thesenpapiers in namensalphabetischer Reihenfolge:

Punkt 6. :

Kneuper, Dr., Friedrich
Rechtsanwalt, PricewaterhouseCoopers Legal AG, Berlin

Punkte 1., 2., 3.1 – 3.4, 3.7 – 3.8, 4., 7., 8. :

Michel, Dr., Harald
Geschäftsführer Institut für angewandte Demographie, Berlin

Für die Analyse und Identifizierung potenzieller, länderübergreifender Kooperationsregionen,
Punkte 3.5 und 3.6 :

Schäfer, Falk
Verantwortlicher Redakteur UNTERNEHMERIN KOMMUNE + FORUM NEUE LÄNDER

Punkte 5., 7., 8. :

Schäfer, Prof. Dr., Michael
Professor für Kommunalwirtschaft, Hochschule für nachhaltige Entwicklung Eberswalde,
Herausgeber und Chefredakteur UNTERNEHMERIN KOMMUNE + FORUM NEUE LÄNDER

**Verbundnetz
für kommunale
Energie**



Ein Diskussionsforum ostdeutscher Kommunalpolitik