



WZW wissenschaftszentrum
sachsen-anhalt
lutherstadt wittenberg

SCHRIFTENREIHE DES WZW

07 Zukunftsgestaltung im demographischen Umbruch

Impulse und Handlungsoptionen aus Sicht der WZW-Expertenplattform
„Demographischer Wandel in Sachsen-Anhalt“



Inhalt

| | |
|--|-----------|
| Vorwort | 3 |
| (Klaus Friedrich) | |
| Anpassung regional wirksamer Steuerungsinstrumente auf Grund des demographischen Wandels | 5 |
| (Winfried Kluth Tom Karl Soller Anja Nitschke Julia Eichler Anne Bernstein) | |
| Demographischer Wandel in suburbanen Räumen | 8 |
| (Klaus Friedrich Susanne Knabe Barbara Warner) | |
| Daseinsvorsorge und demographischer Wandel in peripheren Räumen | 11 |
| Wie gehen die Betroffenen mit dem Ausdünnen sozialer Infrastruktur um? | |
| (Ulrich Blum Gerhard Heimpold Walter Hyll Franziska Jungermann Lutz Schneider) | |
| Der demographische Wandel als Herausforderung für die effiziente Bereitstellung kommunaler Leistungen | 15 |
| (Heinz P. Galler Peter Bönisch Annette Illy Lukas Schreier) | |
| Altersgerechte und sichere Mobilität in der Fläche | 20 |
| (Christian Diedrich Franziska Wolf Kevin Schewel) | |
| Schulfahrt – Demographiefeste Schulstandortplanung und -zuwegung im ÖPNV | 27 |
| (Lothar Koppers Holger Baumann Thomas Weichert Volker Höcht) | |
| Arbeitsplätze für die Zukunft | 31 |
| Die Bedeutung des demographischen Wandels für kleine und mittelständische Unternehmen | |
| (Walter Thomi Jana Meyer Florian Ringel) | |
| Wahrnehmung, Einstellung und Verhalten in altersdiversen Belegschaften | 34 |
| (Manfred Becker Cindy Kownatka) | |
| Demographischer Wandel in ländlichen Regionen | 39 |
| Sozialökonomische Aspekte | |
| (Wolfgang Weiß Martin Petrick) | |

| | |
|--|-----------|
| Gestalteter Wandel | 44 |
| Das Bildungssystem in schrumpfenden Regionen (Reinhold Sackmann Walter Bartl) | |
| Die Bildungs-IBA | 47 |
| (Uwe Grelak Peer Pasternack) | |
| Bestand und ökonomische Bedeutung kognitiver und nicht-kognitiver Fähigkeiten: Identifikation (bildungs-)politischer Handlungsbedarfe | 53 |
| (Katrin John Stephan Thomsen) | |
| IngWeb.de | 56 |
| Ingenieurwissenschaftliche Sensibilisierung an allgemein- und berufsbildenden Schulen (Stefan Brämer Sören Hirsch) | |
| Neue Aufgaben für Hochschulen und Museen | 60 |
| Lebenslanges Lernen und demographischer Wandel (Hansheinz Kreuter Jürgen Maretzki) | |
| Länger selbstbestimmt leben | 63 |
| (Gundula Hübner) | |
| Fazit: Vom Problemvorsprung zum Problemlösungsvorsprung | 66 |
| (Peer Pasternack) | |

Anpassung regional wirksamer Steuerungsinstrumente auf Grund des demographischen Wandels

Winfried Kluth | Tom Karl Soller | Anja Nitschke | Julia Eichler | Anne Bernstein¹

Verlangt der demographische Wandel in bestimmten Bereichen eine Anpassung der Gesetzgebungs- und Verwaltungskompetenzen? Sind neue, insbesondere integrierende Steuerungsmechanismen sinnvoll? Wie könnten diese beschaffen sein? Es geht darum, das vorhandene staatliche Steuerungsinstrumentarium aus dem Blickwinkel der Folgen des demographischen Wandels zu analysieren und im Hinblick auf die damit verknüpften prioritären Aufgabenfelder zu rekonstruieren. Dabei wird davon ausgegangen, dass sich der Zuschnitt von Ressorts (Kompetenzen) und die damit verbundenen Auswirkungen auf die Wissensgenerierung, d.h. die Erarbeitung von angemessenen Konzeptionen der Aufgabenerfüllung, und die damit verbundenen Abwägungen und Prioritätensetzungen auswirken. Anders formuliert: Eine erfolgreiche Antwort auf das Phänomen des demographischen Wandels setzt ein angemessen strukturiertes Steuerungsinstrumentarium voraus.

Erfolgreiche Antworten setzen ein angemessen strukturiertes Steuerungsinstrumentarium voraus

Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse als verfassungsrechtliche Rahmenvorgabe für Veränderungsprozesse

Der demographische Wandel führt in mehrfacher Hinsicht zu Verschiebungen der Leistungspotenziale in Wirtschaft, Gesellschaft und Staat. Durch die absolute und prozentuale Verringerung der Zahl der Erwerbstätigen sind auch das Steuer- und das Beitragsaufkommen davon betroffen – die ihrerseits die Grundlage für zahlreiche staatliche Leistungen in den Bereichen der sozialen, technischen und kulturellen Infrastrukturen darstellen.

Auf derartige Unterschiede reagierte das deutsche Verfassungsrecht traditionell mit dem Grundsatz der Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse. Dieser wurde angesichts voraussehbarer Wandlungen in den 1990er Jahren zum Grundsatz der Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse umgewandelt. Der Geltungsbereich und der Regelungsinhalt dieses Grundsatzes und damit die von ihm ausgehenden normativen Impulse für die Gesetzgebung sind umstritten. Während eine restriktive Auffassung dem Grundsatz eine allgemeine Maßgeblichkeit für alle Politikfelder bestreitet, leitet die Gegenansicht aus ihm weitreichende Vorgaben für die verschiedenen Politikfelder ab.

Unsere bisherigen Untersuchungen haben gezeigt, dass die besseren Argumente für eine zurückhaltende Interpretation des Grundsatzes sprechen, da dieser nur an zwei Stellen des Grundgesetzes

¹ Prof. Dr. Winfried Kluth, Assessor Tom Karl Soller, Dipl.-Jur. Anja Nitschke, Dipl.-Jur. Julia Eichler, cand. jur. Anne Bernstein lehren und forschen an der Juristischen und Wirtschaftswissenschaftlichen Fakultät der Martin-Luther-Universität Halle-Wittenberg.

im Zusammenhang mit der Wahrnehmung der konkurrierenden Gesetzgebungskompetenz durch den Bund (Art. 72 Abs. 2 GG) sowie im Zusammenhang mit dem Länderfinanzausgleich erwähnt wird. Über diesen engen Bereich hinaus kommt dem Grundsatz deshalb nur eine politische Leitbildfunktion zu, die den Gesetzgeber aber veranlasst hat, den Grundsatz in einzelnen Rechtsgebieten aufzugreifen, z.B. in der Raumordnung (§ 1 Abs. 2 ROG).

Im Rahmen der weiteren Ausarbeitungen wird nun im Einzelnen zu zeigen sein,

- welche Steuerungsimpulse von dem Grundsatz der Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse ausgehen und
- wie er für die verschiedenen untersuchten Politikbereiche bereichsspezifisch konkretisiert werden kann.

Zu diesem Zweck wird ein Gewichtungsmo­dell entwickelt. Dieses soll einen Vergleich von Lebenssituationen ermöglichen, die durch unterschiedliche Stärken und Schwächen in den betroffenen Lebensräumen gekennzeichnet sind. Dabei wird eine methodische Orientierung am Modell der Ökobilanz zugrunde gelegt, bei der in ähnlicher Weise eine Bilanzierung nicht von vorneherein kompatibler Parameter ermöglicht wird. Dabei geht es z.B. darum, die mit der Errichtung eines Wasserkraftwerks verbundenen Vorteile für den Klimaschutz mit den möglichen Nachteilen hinsichtlich des Natur- und Artenschutzes abzuwägen. Eine solche Abwägung ist nur möglich, wenn beide Belange gewichtet werden. In ähnlicher Weise soll auch für den Vergleich von Lebenssituationen ein Kriterienkatalog entwickelt werden, der eine solche Gewichtung und damit in einem zweiten Schritt eine vergleichende Bewertung ermöglicht.

Alternativmodelle im Bereich der Schulträgerschaft und Schulformen

In einem gesonderten Themenbereich „Bildung“ wurden Fragen der Schulträgerschaft und Schulformen bearbeitet. Zu diesem Zweck erfolgten im ersten Schritt

- [1] die Herausarbeitung des verfassungsrechtlichen und einfachgesetzlichen Rahmens und
- [2] die Vermessung der auf [1] basierenden Gesetzgebungszuständigkeiten und verfassungsrechtlich eröffneten weiten Gestaltungsräume. Im Ergebnis wurde ein weiter Gestaltungsspielraum des Landesgesetzgebers festgestellt.

In einem zweiten Schritt wurde ermittelt,

- [1] welche Anforderungen sich durch den demographischen Wandel an die Schulträgerschaft stellen,
- [2] wie sich die Schulformen möglicherweise verändern können und wie diese in Wechselwirkungen zueinander stehen.

Dabei wurde zwischen verschiedenen Räumen, abhängig von der Besiedlungsdichte, unterschieden. Als Ergebnis liegt ein Katalog von Gestaltungsformen vor, die nun einer vertieften empirischen Analyse im Hinblick auf Kosten usw. unterzogen werden.

In einem dritten Schritt wurde auf der Basis einer vergleichenden Analyse, die auch Modelle aus anderen Staaten mit geringer Siedlungsdichte berücksichtigt, nach Möglichkeiten gesucht, den festgestellten Veränderungen Rechnung zu tragen. Es wurden vor allem Organisationsformen

entdeckt, die ein höheres Maß an Eigeninitiative der Eltern verlangen und den Gestaltungsspielraum der Kommunen vor Ort erhöhen. Zudem sind diese Modelle auch mit anderen Anforderungen an die Ausbildung der Lehrkräfte verbunden, würden also auch eine Anpassung der Studienpläne voraussetzen. Derzeit wird an der Bewertung der verschiedenen diskutierten Modelle und der Beurteilung der Folgen für die Schulträgerschaft und die Schulformen gearbeitet. Auch für diesen Bereich soll ein Bewertungsmuster entwickelt werden, das die Vor- und Nachteile der verschiedenen Lösungen transparent macht.

Demographischer Wandel und Steuerungsinstrumente der Raumordnung, Landesplanung und örtlichen Bauleitplanung

Im Bereich des Raumordnungs- und Planungsrechts wird den Erfordernissen des demographischen Wandels bereits an vielen Stellen zumindest verbal Rechnung getragen. Dies gilt für

- den gesetzlichen Rahmen (Landesplanungsgesetz, Landesentwicklungsplan, Regionalpläne),
- die auf dieser Grundlage existierenden Förderprogramme und
- die Finanzierung der Kommunen.

Von besonderer Bedeutung ist in diesem Zusammenhang das sog. Zentrale-Orte-Konzept (ZOK), das bereits im Raumordnungsgesetz des Bundes verankert ist und auf Landesebene umgesetzt werden muss. Die Raumordnungswissenschaft hat das ZOK in den letzten Jahren vor dem Hintergrund des demographischen Wandels fortgeschrieben. Es wird künftig darum gehen, diese Erkenntnisse in die konkreten Planungen einzubeziehen. Rechtlich wird dabei die Frage aufgeworfen, inwieweit der planerische Gestaltungsspielraum der einzelnen Gemeinden beschränkt werden darf, um eine Konzentration der Infrastrukturen auf die Zentralen Orte zu gewährleisten.

Eine zweite Fragestellung betrifft die Verwaltungsstrukturen. Das Land Sachsen-Anhalt hat zwar durch die Gemeindegebietsreform die Mindestgröße der Gemeinden drastisch heraufgesetzt. Es ist aber fraglich, ob diese Reform ausreicht, um in allen Aufgabenbereichen leistungsfähige Strukturen zu schaffen. Deshalb wird untersucht, welche Spielräume das Verfassungsrecht für die Etablierung großräumiger kommunaler Verwaltungseinheiten eröffnet. Dabei wird auch auf Modelle anderer Bundesländer Bezug genommen.

Fraglich ist, ob die Gemeindegebietsreform ausreicht, um in allen Aufgabenbereichen leistungsfähige Strukturen zu schaffen

Handlungsoptionen

Die bisherigen Untersuchungsergebnisse zeigen, dass der demographische Wandel in vielen Bereichen zu einer Anpassung von Zielvorgaben, Leitbildern und Gestaltungsmöglichkeiten geführt hat. Es geht nun darum, die passenden Handlungsoptionen für die verschiedenen Aufgabenfelder und Räume zu finden. Dazu werden bereichsbezogene Kriterienkataloge entwickelt, mit deren Hilfe die Entscheidungsfindung auf den verschiedenen Ebenen von Gesetzgebung und Verwaltung transparenter gesteuert werden kann.



Impressum

Herausgeber:

Wissenschaftszentrum Sachsen-Anhalt,
WZW-Expertenplattform „Demographischer Wandel“

Sprecher der Lenkungsgruppe: Klaus Friedrich

Redaktion: Uwe Grelak, Peer Pasternack

Lutherstadt Wittenberg 2011

ISBN 978-3-943027-01-3

Die WZW-Plattform „Demographischer Wandel“ im Internet:

<http://www.wzw-lsa.de/demografie/forschungsprojekte.html>



wzw wissenschaftszentrum
sachsen-anhalt
lutherstadt wittenberg

Wissenschaftszentrum Sachsen-Anhalt

Lutherstadt Wittenberg e. V.
Schloßstraße 10
06886 Lutherstadt Wittenberg
www.wzw-lsa.de



SACHSEN-ANHALT
