

Daseinsvorsorge im demografischen Wandel

Wir werden weniger. Wir werden älter. Der demografische Wandel ist Gewissheit. Dessen Auswirkungen auf die öffentliche Daseinsvorsorge stellen eine der größten gesellschaftlichen Herausforderungen des 21. Jahrhunderts dar. Zwei in den kommenden Jahren besonders betroffene Bereiche sind der Öffentliche Personennahverkehr (ÖPNV) und die soziale Infrastruktur.

Die demografische Entwicklung hat in Deutschland regional unterschiedliche Folgen. Während für Metropolregionen in den alten und neuen Bundesländern wie Berlin, München, Frankfurt, Hamburg, Köln, Düsseldorf oder Leipzig der demografische Wandel vorrangig ein Problem der „Alterung“ darstellt, entsteht für viele ländliche Regionen hierdurch ein „Schrumpungsproblem“. Insbesondere in den abseits größerer Städte gelegenen ländlichen Regionen Brandenburgs, Mecklenburg-Vorpommerns und Sachsen-Anhalts sind die Auswirkungen zunehmend sichtbar.

Dies ist keine neue Entwicklung. Sie begann bereits in den Siebzigerjahren. Seit 1972 verzeichnet die Bundesrepublik Jahr für Jahr einen Sterbeüberschuss.¹ In 1971, dem letzten Jahr mit positivem Saldo, wurden in Deutschland noch etwa eine Million Kinder geboren. Im Jahr 2011 waren es nur noch rund 663.000 Neugeborene. Die Zahl der Sterbefälle sank dagegen nur leicht von circa 965.000 in 1971 auf 852.000 im Jahr 2011. Gleichzeitig ist die Lebenserwartung in Deutschland von rund 71 Jahren in 1972 auf knapp 80 Jahre im Jahr 2009 gestiegen.² Lange Zeit wurde der Sterbeüberschuss durch einen positiven Wanderungssaldo kaschiert. Über Jahrzehnte hinweg sind seit 1960 alljährlich bis zu 782.000 Menschen (1992) mehr nach

Deutschland ein- als ausgewandert. Auch dieser Wanderungssaldo war 2008 und 2009 erstmals in der jüngeren Vergangenheit negativ. Die Kombination dieser Trends aus einem kontinuierlichen Sterbeüberschuss und einem zunehmenden Durchschnittsalter der deutschen Bevölkerung – die lange Jahre durch das Zuwanderungsplus scheinbar ausgeglichen wurden – führte zu dem allgemein mit dem Schlagwort „Demografischer Wandel“ bezeichneten Zustand. Nach den annahmegestützten Prognosen des Statistischen Bundesamtes soll die deutsche Bevölkerung bis 2060 auf 65 bis 70 Millionen Menschen zurückgehen³ – das wären bis zu 17 Millionen Einwohner weniger oder ein Rückgang um 15 bis 21 Prozent innerhalb von 50 Jahren.⁴

Auswirkungen auf die öffentliche Daseinsvorsorge

Solche tief greifenden Veränderungen haben auch grundlegende Auswirkungen auf die öffentliche Daseinsvorsorge. Diese muss sich den demografisch bedingten neuen Bedürfnissen der Bevölkerung anpassen. Zur öffentlichen Daseinsvorsorge zählen zum Beispiel die Gas-, Wasser- und Elektrizitätsversorgung, die Müllentsorgung und Abwasserbeseitigung, das Verkehrs- und Beförderungswesen, aber

¹ Vgl. DESTATIS (2012): Geborene und Gestorbene in Deutschland. Abrufbar unter www.destatis.de (Stand: 27.8.2012)

² Vgl. Weltbank: <http://data.worldbank.org/indicator/SP.DYN.LE00.IN/countries/DE?display=default> (Stand: 27.8.2012)

³ Vgl. DESTATIS (2009): Bevölkerung Deutschlands bis 2060. 12. koordinierte Bevölkerungsvorausberechnung

⁴ Vgl. Bundesministerium des Innern (2011): Bericht der Bundesregierung zur demografischen Lage und künftigen Entwicklung des Landes



auch Bildungs- und Kultureinrichtungen, Bäder, Krankenhäuser sowie Pflegeeinrichtungen. In fast allen Bereichen der Daseinsvorsorge wird es zu Veränderungen im Nachfragevolumen und/oder hinsichtlich der inhaltlichen Ausgestaltung der entsprechenden Leistung kommen. Der „Betroffenheitsgrad“ der verschiedenen Leistungsbereiche ist dabei aber unterschiedlich. Zwei in dieser Hinsicht besonders betroffene Bereiche öffentlicher Daseinsvorsorge sind der ÖPNV und die soziale Infrastruktur mit Fokus auf ältere Menschen. Herausforderungen und Lösungsansätze in diesen beiden Leistungsfeldern werden im Folgenden vorgestellt.

Leistungsfeld ÖPNV

Seine rechtliche Grundlage als Aufgabe der Daseinsvorsorge findet der öffentliche Personennahverkehr in §1 des Gesetzes zur Regionalisierung des öffentlichen Personennahverkehrs (RegG). In diesem heißt es: „Die Sicherstellung einer ausreichenden Bedienung der Bevölkerung mit Verkehrsleistungen im öffentlichen Personennahverkehr ist eine Aufgabe der Daseinsvorsorge.“ Die Herausforderungen, die auf den ÖPNV zukommen, sind vielschichtig.

In den Ballungsräumen, in denen demografischer Wandel vor allem für eine alternde Bevölkerung steht, stellt das Thema Barrierefreiheit eine der zentralen Herausforderungen für den ÖPNV dar. Durch die Beweglichkeitseinschränkungen vieler älterer Fahrgäste ist die Nähe zur Haltestelle

sowie die barrierefreie Gestaltung von Weg, Haltestelle und Zugang zum Fahrzeug von besonderer Bedeutung. Busse, Straßenbahnen und Züge müssen entweder auf Niederflurtechnik umgestellt oder aber mit entsprechenden Rampen ausgerüstet werden. Außerdem muss auch die Ausstattung der Fahrzeuge selbst angepasst werden. So wird hier zum Beispiel in Zukunft mehr Platz für Rollatoren benötigt.

Die Anpassungen an die spezifischen Bedürfnisse älterer Menschen setzen sich bei den Fahrkartenautomaten und Netzinformationen fort. Bei diesen gilt es, in der Benutzerführung für Einfachheit sowie deutlich mehr Transparenz und Klarheit zu sorgen, um allen Fahrgästen eine intuitive Bedienung ohne fremde Hilfe zu ermöglichen. Aller technischer Fortschritt wird allerdings im Einzelfall die Notwendigkeit von ergänzendem, gezielt geschultem Service- und Sicherheitspersonal nicht ersetzen. Dieses Erfordernis ergibt sich im Übrigen auch aus dem steigenden Sicherheitsempfinden bzw. -bedürfnis älterer Verkehrsteilnehmer.⁵

Schließlich stellt sich für die Verkehrsunternehmen in den Metropolen die Frage, wie die Tür-zu-Tür-Mobilität weiter gesteigert werden kann. Älteren Menschen fällt es schwerer, den Weg zwischen Haltestelle

und den eigenen vier Wänden zurückzulegen. Hier müssen alternative Konzepte erarbeitet werden, die diese „Transportlücke“ schließen können.

Im ländlichen Raum stellen sich dem ÖPNV dagegen ganz andere Herausforderungen. Abseits der Ballungsräume wird der Nutzerkreis teilweise deutlich kleiner. Vorhandene Kapazitäten können mit dem sich stetig verringernden Nutzerkreis nicht mehr ausgelastet werden. In einigen Regionen hat dies bereits heute zur Folge, dass ÖPNV-Angebote ausgedünnt oder ganz eingestellt werden, weil die verbliebene Zahl der Nutzer das Vorhalten der Leistung nicht mehr rechtfertigt. Um auch in diesen ländlichen Gebieten weiterhin eine Grundversorgung mit öffentlichem Personennahverkehr sicherzustellen, bleiben als Lösungsalternativen nur eine Rückführung der Versorgungsfrequenz und eine Anpassung der Fahrzeuggrößen an die sinkende Nachfrage.

Eine zusätzliche Veränderung sowohl in den Ballungsräumen als auch in ländlichen Gebieten ist der sich wandelnde Wegezweckanteil. Mit der Zunahme des Seniorenanteils bei gleichzeitigem Rückgang der Anzahl der Erwerbstätigen und Schüler verändern sich die Wegezweckanteile vom Arbeits- hin zum Freizeitweg. Die Verkehrsunternehmen müssen daher identifizieren, zu welchen Zeiten es in Zukunft zu einer vermehrten bzw. verringerten Nutzung kommen wird.

⁵ Vgl. zum Beispiel Brandenburgisches Institut für Gesellschaft und Sicherheit (2010): Sicherheit im Öffentlichen Personennahverkehr des Landes Brandenburg



In der Demografiestrategie des Bundes⁶ wird das grundsätzliche Ziel formuliert, ein bedarfsgerechtes und benutzerfreundliches Mobilitätsangebot für alle Regionen zu organisieren und bereitzustellen. Der Bund sieht hier aber vor allem die Länder in der Pflicht. Neben der Unterstützung des Wissenstransfers für innovative und zukunftsfähige ÖPNV-Angebote will der Bund vor allem seine Verpflichtungen aus dem Regionalisierungsgesetz erfüllen und sich mit den Ländern zügig über die Kompensationszahlungen nach dem Entflechtungsgesetz⁷ verständigen.

In einem von KPMG begleiteten Modellprojekt⁸ des Bundesministeriums des Innern (BMI) wurde unter anderem ein innovatives Servicekonzept als ergänzendes Angebot im Buslinienverkehr entwickelt. Für die Sicherstellung der dauerhaften Versorgung der Bevölkerung im ländlichen Raum wurde im Landkreis Uckermark das Modell „Kombibus“ entwickelt. Dabei handelt es sich um eine Kombination aus Dienstleistungen und Mobilitätsangeboten wie etwa Beförderung, Kurier- und Transportdienstleistungen.

Auch auf kommunaler Ebene gibt es bereits eine Vielzahl von Beispielen, wie

ÖPNV-Unternehmen sich auf die beschriebenen Herausforderungen einstellen. Der Münchner Verkehrs- und Tarifverbund (MVV) setzt im ländlichen Raum Rufbusse ein, die nur noch nach vorheriger Anforderung bestimmte Haltestellen des Streckennetzes anfahren. Die Stadtwerke Oberhausen AG setzt nur noch rollstuhltaugliche Busse ein. Auch wurden bereits über 80 Prozent der Haltestellen so umgebaut, dass der Übergang vom Bordstein zum Bus rollatorauglich ist. Im ganzen Bundesgebiet gibt es viele weitere vergleichbare Beispiele, die zeigen, dass auf kommunaler und regionaler Ebene die Herausforderungen angenommen werden.

Leistungsfeld soziale Infrastruktur für ältere Menschen

„Selbstbestimmtes Leben im Alter“ ist eines der zentralen Handlungsfelder der Demografiestrategie des Bundes. Gemäß dieser ist für den Bund eine bedarfs- und sachgerechte Sozialraumgestaltung vor Ort unter dem Leitbild der „Sorgenden Gemeinschaft“ von höchster Bedeutung. Mit den Kommunen, der Wohnungswirtschaft, Bauträgern, Sozialverbänden, örtlichen Leistungserbringern und anderen örtlichen Akteuren will der Bund hierzu in einen intensiven Dialog treten, wie auf regionaler bzw. kommunaler Ebene die Rahmenbedingungen für selbstbestimmtes Leben im Alter verbessert werden können.

Zur hierfür erforderlichen sozialen Infrastruktur für ältere Menschen zählen insbesondere:

- Bedürfnisorientierte Pflegeangebote,
- Möglichkeiten barrierefreien Wohnens,
- Ortsnaher Zugang zu Ärzten, Reha-Zentren, Beratungs- und Hilfe-Vermittlungsstellen sowie Einkaufsmöglichkeiten,
- Soziokulturelle Angebote wie zum Beispiel Bibliotheken, Bürgerhäuser, Ausstellungen.

Die demografisch bedingte steigende Nachfrage dieser Infrastrukturleistungen stellt für Politik und Verwaltung bei gleichzeitig konstanter – in vielen ländlichen Gebieten sogar abnehmender – Bevölke-

rungszahl und entsprechend abnehmender Finanzkraft eine immense Herausforderung dar. Den Kommunen kommt als zentraler Ort der Daseinsvorsorge eine besondere Verantwortung zur Gestaltung der sozialen Infrastruktur zu. Bei der Leistungserbringung sind sie dabei häufig auf die Kooperation mit anderen Akteuren – wie zum Beispiel den Pflegekassen, den Pflegedienstleistern, der Immobilienwirtschaft und ehrenamtlichen Initiativen – angewiesen. Über Instrumente wie die Bauleitplanung oder über ihre Wohnungsbaugesellschaften können sie jedoch auch direkten Einfluss auf die Entwicklung einer bedürfnisorientierten Siedlungsstruktur nehmen.

So sollten die Bedürfnisse einer älter werdenden Gesellschaft systematisch bei der Erstellung von Flächennutzungs- und Bebauungsplänen beachtet werden (zum Beispiel die Sicherstellung barrierefreier wohnortnaher sozialer Dienstleistungen). Die Wohnungsbaugesellschaften sollten beispielsweise in Form von Zielvereinbarungen dazu verpflichtet werden, ausreichend barrierefreien Wohnraum zu schaffen, der älteren Menschen einen möglichst langen Verbleib in den eigenen vier Wänden ermöglicht.

Im Altenpflegebereich haben Kommunen unter den Bedingungen eines freien Marktzugangs für Pflegedienstleister allein kaum direkte Steuerungsmöglichkeiten in Bezug auf die Angebotsstruktur. Über ihre Moderationsfunktion können sie allerdings zum Aufbau adäquater ambulanter Pflegestrukturen beitragen, die von Pflegebedürftigen klar gegenüber einer Unterbringung im Pflegeheim bevorzugt werden.⁹ Potenzielle Stellgrößen sind hierbei neben den genannten altersgerechten Wohnungsbau- und Stadtentwicklungsmaßnahmen beispielsweise der Aktivitätsgrad örtlicher Pflegeakteure beim Aufbau qualitativ hochwertiger und einfach zugänglicher Pflegeberatungsangebote sowie die

6 Vgl. Bundesministerium des Innern (2012): Jedes Alter zählt. Demografiestrategie der Bundesregierung

7 Das am 1.1.2007 in Kraft getretene Entflechtungsgesetz soll die Finanzierung vormaliger „Gemeinschaftsaufgaben“ von Bund und Ländern sichern, welche durch die Föderalismusreform I abgeschafft wurden. Kompensationszahlungen des Bundes zum Ausbau des öffentlichen Nahverkehrs sind in diesem Gesetz nur bis Ende 2013 geregelt, für die Zeit danach sieht das Gesetz eine gemeinsame Prüfung und Verständigung durch Bund und Länder vor.

8 Vgl. Der Beauftragte der Bundesregierung für die Neuen Bundesländer (2011): Modellvorhaben Daseinsvorsorge 2030. Innovativ und modern – eine Antwort auf den demografischen Wandel

9 Vgl. Schneekloth, U. (2005): Entwicklungstrends beim Hilfe- und Pflegebedarf in Privathaushalten – Ergebnisse der Infratest-Repräsentativerhebung; Zentrum für Qualität in der Pflege (2010): Häusliche Pflege. Daten und Fakten

effektive Einbindung ehrenamtlicher und nachbarschaftlicher Strukturen in quartiersbezogene Netzwerke.

Unter dem Stichwort „Wohnen für Hilfe“ existieren in einigen Städten – wie zum Beispiel Köln, München, Freiburg und Jena – Modelle, bei denen Senioren mietfrei bzw. mietgünstig ungenutzten Wohnraum Studierenden oder Auszubildenden zur Verfügung stellen. Als Ausgleich erbringen jene Hilfeleistungen im Alltag. Weitere bargeldlose Tauschmodelle wie Zeitkonten oder Tauschringe sind in den letzten Jahren zunehmend auf kommunaler Ebene entstanden. Sie können dazu beitragen, das vorhandene ehrenamtliche Potenzial bei jungen und älteren Bürgern zur Unterstützung sozialer Infrastrukturleistungen effektiver zu kanalisieren.

Einen ähnlichen Weg geht das Modellprojekt „Partner_Stadt“, an dem vier sächsische Kommunen gemeinsam beteiligt sind und das im Rahmen des Programms „Daseinsvorsorge 2030“ vom BMI unterstützt wird. „Partner_Stadt“ bezieht systematisch aktive Senioren ab 65 Jahren in unterschiedliche Bereiche der Daseinsvorsorge wie Alten- und Krankenbetreuung, Ausbildungsbegleitung, Hausaufgaben- und Hortbetreuung sowie Stadtbildpflege ein. Zur Organisation und besseren Regulierung von Angebot und Nachfrage wurde ein gemeinnütziger Verein gegründet; als zusätzlichen Teilnahmeanreiz erhalten die Senioren eine Aufwandsentschädigung. Mit vergleichsweise geringen Finanzmitteln eröffnet sich hierdurch für die beteiligten Kommunen die Chance, einerseits Angebote der Daseinsvorsorge aufrechtzuerhalten, die sie sonst nicht mehr finanzieren könnten, und gleichzeitig aktive Senioren in das zivilgesellschaftliche Leben zu integrieren.

In Zeiten knapper Finanzen kommt zusätzlich der effektiven Bündelung verschiedener Angebote und Anbieter sozialer Infrastrukturleistungen eine entscheidende Rolle zu. So stellt beispielsweise das geplante Aktivierungs- und Integrationszentrum für ältere Menschen (AIZ) in Greifs-

wald ein weiteres vom BMI unterstütztes Modellprojekt dar. Hier soll durch die Vernetzung verschiedener Anbieter und regionaler Akteure eine zentrale Anlaufstelle für ältere Menschen der ganzen Region geschaffen werden, in der verschiedene Beratungs-, Gesundheits- und Dienstleistungsangebote sowie soziokulturelle Angebote in zentraler Lage verknüpft werden. Ein Senioren-Shuttle soll die Erreichbarkeit des AIZ sicherstellen.

Fazit und Ausblick

Der demografische Wandel führt in vielen Bereichen der Daseinsvorsorge zu einem deutlich veränderten Nachfrageverhalten.

Alle Leistungen der Daseinsvorsorge sollten daher regelmäßig einem „Demografie-Check“ unterzogen werden, um sicherzustellen, dass angesichts allgemein knapper Finanzmittel nachhaltig die richtigen Prioritäten gesetzt werden. Zur kontinuierlichen Integration solcher Nachhaltigkeitsaspekte in die politische Steuerung können im Rahmen des doppischen Produkthaushalts entsprechende Nachhaltigkeitskennzahlen definiert werden.¹⁰ Verstärkt gilt dies für schrumpfende ländliche Kommunen und Regionen, die teilweise sogar mit geringeren Steuereinnahmen auskommen müssen. Die Reduzierung einiger, künftig weniger nachgefragter Angebote wird dabei nicht zu vermeiden sein und ist in zahlreichen ländlichen Regionen bereits jetzt zu beobachten. Gleichzeitig müssen die gleichbleibend oder zunehmend nachgefragten Leistungsfelder der Daseinsvorsorge weiterhin in einer hohen Qualität erbracht werden.

Eine herausragende Rolle sollten die Kommunen bei der Vernetzung der verschiedenen staatlichen, zivilgesellschaftlichen und privaten Akteure der örtlichen Daseinsvorsorge einnehmen, insbesondere um die diversen Schnittstellen zu reduzieren und sinnvolle kostensparende Kooperationen zu initiieren. Auch die effektive Einbindung unterstützender, ehrenamtlicher



Strukturen kann in vielen Bereichen ein – jedoch sicher nicht das alleinige – Erfolgsinstrument darstellen. Vor dem Hintergrund fragiler werdender Familienstrukturen wird insbesondere im Pflegebereich ebenso der professionelle Unterstützungsbedarf weiterhin zunehmen. Der Deutsche Verein für öffentliche und private Fürsorge sieht darüber hinaus vor allem im verstärkten Fachaustausch zwischen Stadt- bzw. Regionalplanern und den für Sozialpolitik Verantwortlichen Reserven für eine effizientere und nachhaltigere Infrastrukturpolitik.¹¹

Michael Plazek, Markus Schiebold

¹⁰ Vgl. PublicGovernance Sommer 2012: Kommunale Nachhaltigkeitssteuerung auf dem Prüfstand

¹¹ Vgl. Deutscher Verein für öffentliche und private Fürsorge (2006): Empfehlungen zur Gestaltung der sozialen Infrastruktur in den Kommunen mit einer älter werdenden Bevölkerung