

Prof. Dr. Udo Steiner, Universität Regensburg  
Richter des Bundesverfassungsgerichts a.D.

## **Der ländliche Raum – quo vadis?**

Anmerkungen zu der Gleichwertigkeit der Lebens- und Arbeitsbedingungen in allen Teilen des Landes

Vortrag Oberfranken offensiv am 5. Juli 2010 in Scheßlitz

### I.

Der ländliche Raum – quo vadis?, dieses Thema haben mir die Gastgeber vorgegeben. Die Themenformulierung nimmt die legendäre Frage von Petrus an Jesus auf: „Wohin gehst Du“ (Joh. 13, 36) und Jesus antwortet: „Wo ich hingehe, kannst Du mir diesmal nicht folgen“. Nicht folgen zu können, ist natürlich für den Referenten und vor allem für seine Sache und seine Zuhörer ein wenig stimulierender Einstieg. Wo kommst Du her, ländlicher Raum in Oberfranken, könnte man auch fragen, aus den Tränen des Jahres 1945, Grenzland in Deutschland bis 1990, aber auch Oberfranken ist in den letzten fünf Jahrzehnten in eine neue Qualität der Lebensverhältnisse aufgebrochen. Nicht zuletzt die Gründung von Hochschulen in allen Regionen Bayerns haben die Bildungschancen der Jugend im ländlichen Raum ganz wesentlich verbessert. Als Universitätslehrer in Regensburg kann ich sagen, wir haben die Bildungsreserven im ländlichen Raum weitgehend ausgeschöpft. Dies ist auch der großen Linie der deutschen und der bayerischen Politik zu danken, gleichwertige (und nicht etwa gleichartige) Lebensverhältnisse in Deutschland und innerhalb von Bayern zu schaffen. Die Wahrung der Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse über das Gebiet eines Landes hat das Grundgesetz dem Bund 1949 indirekt vorgegeben (Art. 72 Abs. 2 Nr. 3). Von dieser politischen Vorstellung – nennen wir sie ruhig „Wertvorstellung“ – ging lange Zeit „eine Art magischer Glanz“ aus (Susanne Reichel, S. 64). Annähernd gleiche Versorgungsstrukturen gehörten dazu. In den 1990er Jahren wurde man bescheidener. Art. 72 Abs. 2 GG spricht jetzt von der Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse im

Bundesgebiet, und gemeint ist vor allem gleichwertiger Zugang zur Infrastruktur und zum Wissen (Susanne Reichel, S. 162). Die Sicherung einer angemessenen Daseinsvorsorge für alle steht heute im Vordergrund. Der Staat kann und will nicht selbst mehr alles leisten. Er will mehr steuern und weniger rudern. Immerhin: Das politische Ziel der Gewährleistung möglichst gleichwertiger Lebensverhältnisse ist nach wie vor in Deutschland hochrangig. Erfüllt wird er durch gewaltige Geldströme zwischen Bund und Ländern, vor allem hin zu Ländern mit niedriger Finanzkraft, zwischen den Sozialversicherungsträgern West und Ost, den öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten und den Kirchen, auch von Süden nach Norden. Man darf durchaus einmal öffentlich fragen, ob dieses System nicht auch kontraproduktiv ist, weil es den Nehmer zu verminderten Eigenanstrengungen und zu verringerter Sparbereitschaft verleitet. Solche Geldtransfers sollten eigentlich Hilfe zur Selbsthilfe sein. Sie sind in einem Solidaritätsgedanken begründet, der im bundesstaatlichen Weltvergleich eher einmalig ist. Viel deutscher kann man einen Bundesstaat nicht konstruieren.

Die Bayerische Verfassung verpflichtet den Freistaat Bayern nicht ausdrücklich auf die Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse in allen Landesteilen, aber zu einer aktiven Sozialstaats- und Gleichheitspolitik, gerade auch zugunsten strukturschwacher Räume (Art. 118). Entschiedener in der Programmatik ist das Bayerische Landesplanungsgesetz (Art. 1 Abs. 1 Satz 2). Leitlinie der Landesentwicklungspolitik müsse es sein, gleichwertige und gesunde Lebensbedingungen in allen Landesteilen zu schaffen und zu erhalten. Auch der ländliche Raum ist bedacht: Es ist anzustreben, den ländlichen Raum als eigenständigen gleichwertigen Lebens- und Arbeitsraum zu bewahren und im Sinne der nachhaltigen Raumentwicklung weiter zu entwickeln. Der Verpflichtung zur Herstellung bayernweit gleichwertiger Lebensverhältnisse ist – so darf man wohl sagen – die Bayerische Staatsregierung im Rahmen ihrer Möglichkeiten seit 1949 nachgekommen, und ich sage dies auch ganz bewusst als Bayer in der Minderform des in Bayreuth geborenen Franken.

## II.

Die demographische Problematik ist bekannt, und sie ist auch ein Thema der Zukunft von Oberfranken. Auch hier herrscht die Tendenz der gesamtdeutschen Statistik. Sie ist bekannt: 1,37 Geburten "pro Frau", 8,2 Geburten pro 1.000 Einwohner. Damit ist Deutschland in Europa mit das Schlusslicht (die Fachleute sprechen von "Unterverjüngung"), weit weg vom Spitzenreiter Island - 15,2 Geburten pro 1.000 Einwohner -, dessen Lebensverhältnisse offenbar, auch ohne nachhaltigen Stromausfall, die Vermehrung begünstigen. Seit 1972 wird die für eine stabile Bevölkerung maßgebliche Marke von 2,1 Kindern pro Frau im gebärfähigen Alter in Deutschland unterschritten. Notwendig wären ab sofort 3,8 Geburten pro Frau, so hat der Bielefelder Bevölkerungswissenschaftler Hartwig Birg errechnet, wollte man das Defizit kurzfristig ausgleichen. Hartwig Birg formuliert auch ganz nüchtern: Staatliche Animation führt nicht wirklich zu gesteigerter Reproduktion; die Deutschen wollen sich eben nicht vermehren, den Pandabären vergleichbar, füge ich hinzu. Hartwig Birg hat auch herausgefunden, dass es in den deutschen Kreisen und Landkreisen keinen positiven Zusammenhang zwischen Qualität und Ausmaß der organisierten Kinderbetreuung einerseits und der Geburtenzahl andererseits gibt. Kinder und Kinderzahl sind wohl eine kulturelle Frage. Direkter oder indirekter staatlicher Zwang bewirken ohnehin nichts. Dies wissen wir zuverlässig seit den Bemühungen von Kaiser Augustus, der sich Sorgen um den mangelnden Nachwuchs an Römern machte. Seine Gesetzgebung zwang zur Ehe und zur Wiederverheiratung nach Tod oder Scheidung, und die Freigeborenen hatten mindestens drei, die Freigelassenen mindestens vier Kinder nachzuweisen. Die Ehe durfte man allerdings nicht mit jedem eingehen. Sie musste standesgemäß sein, und so durften Senatoren nicht Schauspielerinnen heiraten, was heute im Geltungsbereich des Grundgesetzes und der Bayerischen Verfassung wahrscheinlich verfassungsrechtlich nicht zu halten wäre. Zuwanderung kann natürlich das Geburtendefizit ausgleichen, aber dazu benötigen wir nach Auffassung der Experten bis zum Jahre 2050 188 Millionen Menschen, die nach Deutschland einwandern und hier auch bleiben wollen, und dies wollen selbst einige Deutsche nicht mehr.

Über die Gründe für den Rückgang der Kinderzahl in Deutschland kann man spekulieren. Wahrscheinlich sind es mehrere. Man sollte - so hat man einmal mit Blick auf unsere Gesellschaft und ihre Einstellung gegenüber dem Kind formuliert - in Deutschland besser nicht als Kind zur Welt kommen. Erwin Pelzig, der fränkische Kabarettist, warnt ebenfalls Interessenten vor einer Geburt in Deutschland: Für die Kirchen käme man als Sünder zur Welt, für die Arbeitgeber als Kostenstelle. Es steht außer Zweifel: Die Gesellschaft altert, und dies unaufhaltsam. Ob die Renten sicher sind, wissen wir nicht genau. Sicher sind aber die Rentner. Wird der Einzelne alt, erhält er Glückwünsche, werden es zu viele, haben wir ein Problem. 1985 gratulierte Bundespräsident Richard von Weizsäcker, einer schönen Übung entsprechend, 899 Hundertjährigen zum Geburtstag, bei Horst Köhler waren es 2005 schon 4.360. In Frankreich leben gegenwärtig etwa 13.000 Menschen mit einem Lebensalter von 100 und mehr, und wir dürfen vermuten, dies liegt am günstigen mediterranen Klima der Cote d'Azur. Solche klimatischen Verhältnisse kann die beste Landesplanung in Oberfranken nicht herstellen. In der Oberpfalz wird für 2028 das Durchschnittsalter nach den vorliegenden Prognosen bei 46,7 Jahren liegen, 2025 wird es in Deutschland - so die Prognose - 45.000 Hundertjährige geben. Die Bewältigung der Folgen der demographischen Entwicklung auf allen Gebieten hat man zu Recht als eine „Wahnsinnsaufgabe“ bezeichnet.

### III.

Die Bevölkerung wird in Oberfranken bis 2028 zurückgehen, 9,6% sind prognostiziert, anders als zu diesem Zeitpunkt insgesamt in Bayern. Bevölkerungsverluste sind nicht mehr nur ein Problem der ostdeutschen Räume. Dort hat man die Landesplanung bereits an die demographische Entwicklung angepasst. Die Menschen in Deutschland wandern, vor allem zu den Arbeitsplätzen. Die 13.800 Gemeinden in Deutschland werden durch die jährlich 4,8 Millionen Wohnortwechsel zwischen den Gemeinden in eine Gewinner- und eine Verlierergruppe geteilt. 1,2 Millionen Menschen wechseln ihren Wohnsitz zwischen den Bundesländern. Auch hier gibt es Länder, die abgeben, und Länder, die in beachtlichem Umfang Zuwanderung aufnehmen. Diese Realität lässt sich nicht mehr verstecken. Sie hat viele Konsequenzen, und diese zu meistern haben - bei allem Respekt vor den Landkreisen

und Bezirken - vor allem die bayerischen Gemeinden. Auf ihre Anpassungsfähigkeit ist ganz besonders zu setzen. Art. 11 Abs. 2 Satz 2 der Bayerischen Verfassung - in Deutschland einzigartig - formuliert, die Gemeinden seien ursprünglich Gebietskörperschaften des öffentlichen Rechts. Das soll natürlich nicht bedeuten, die Gemeinden seien schöpfungsgeschichtlich sozusagen der staatsorganisatorische Urknall, und erst danach seien der Freistaat Bayern und die Bayerische Staatskanzlei geschaffen worden (was schon fast blasphemisch ist). Aber es drückt aus, dass es in schwierigen Zeiten auf die Gemeinden ankommt. In den schweren Jahren des Ersten Weltkriegs gab es Überlegungen in Regierungskreisen, durch eine Stärkung der Stellung der Städte und Gemeinden die Mobilisierung aller kriegswichtigen Kräfte zu erreichen. Nach dem Zweiten Weltkrieg waren es die Bürgermeister, die als erste Deutsche wieder politische Verantwortung übernehmen durften und übernommen haben. Es sind die Gemeinden, auf die in der vor uns liegenden schwierigen demographischen Entwicklung zu setzen ist. Starker Staat und starke Gemeinden schließen sich dabei nicht aus. Die demographische Entwicklung wird dabei weniger die Städte in Oberfranken, jedenfalls die im Westen und ihr kommunales Umland beschäftigen als andere Gemeinden in Oberfranken, und manche ganz besonders. Es werden keine Gemeinden sterben, so wie heute schon in Frankreich und vielleicht auch in Zukunft in Ostdeutschland, aber vielleicht doch einzelne Weiler. Mit der Einwohnerzahl geht die Steuerkraft zurück. Die Beitrags- und Gebührenzahler, die die Kosten öffentlicher Einrichtungen mittragen, werden weniger. Es fehlen Fachkräfte. Eine Erosion der Schulstandorte ist zu erwarten. Das wissen wir alles. Wir sind auch hier in Deutschland stärker in der Diagnose als in der Therapie.

Die Gemeinden sind gefordert, und vor allem ihre Bereitschaft zur gemeindlichen Zusammenarbeit, über die Zusammenarbeit bei Bauhöfen und Bibliotheken hinaus. Es kann nicht gelten: Jeder schrumpft für sich allein. Fachleute meinen, noch sei der demographisch begründete Leidensdruck bei den Gemeinden nicht spürbar oder will noch nicht gespürt werden. Es scheint so, als biete das Gesetz für die Kommunale Zusammenarbeit die passenden Rechtsformen, eine solche Zusammenarbeit zu organisieren. Gefordert wird auch die Bereitschaft zur ehrenamtlichen Tätigkeit sein. Hier gibt es durchaus positive Perspektiven. In keiner Alters-

gruppe, so hat man herausgefunden (2004), ist das freiwillige gesellschaftliche Engagement so stark angestiegen wie in der zwischen 56 und 65. Die umfangreichen Gemeinwohlleistungen pensionierter Beamter, engagiert, gut ausgebildet und in belastbarem physischem und psychischem Zustand, dürfen auch erwähnt werden, zur Versachlichung der Diskussion um die Angemessenheit von Ruhestandsbezügen.

Der Staat hat wahrscheinlich weniger zu verteilen. Freilich leben noch manche Bürger in einer Überfluss-Illusion, wollen von Rationierung hier und auch anderswo nichts wissen. Der Staat verfügt nach wie vor über viele Möglichkeiten, die Anpassungsprozesse zu unterstützen. Die ärztliche Versorgung in der Fläche ist aus der Sicht der Bayerischen Staatsregierung längst schon eine vorrangige Staatsaufgabe, an deren Erfüllung in ganz bescheidener Rolle teilzunehmen ich für einige Zeit die Ehre hatte. Man lernt dabei, dass nur Afghanistan mehr Warlords aufweist als das deutsche Gesundheitswesen. Es gibt gute Ideen für die Gewinnung von Landärzten aus dem ärztlichen Nachwuchs. Als ich 1979 aus NRW nach Bayern zurückkam, haben die kleinen Gemeinden Zahnärzte angeworben mit kostengünstigen Immobilien sowie der Aussicht auf Fischerei- und Jagdrechte. Vielleicht muss man wieder auf diese Praxis zurückgreifen, wenn es darum geht, Ärzte für den ländlichen Raum zu gewinnen, dann erweitert um das Angebot eines schnellen Internet-Anschlusses. Viel mehr Angebote müssen es nicht sein. Nicht jeder Landarzt hat einen gleich hohen Frauenverbrauch wie der des ZDF.

Die staatliche Krankenhausplanung in Bayern kann augenblicklich auf 389 Plankrankenhäuser verweisen. Sie gilt auch aus externer Betrachtung als ambitioniert, flexibel und kooperativ. Kooperation wird auch hier unabdingbar sein, über die Grenzen von Gemeinden und Landkreisen hinaus, vielleicht auch über die Landesgrenze hinweg, ebenso wie eine Bündelung der Kräfte. Der multimorbide ältere Mensch der Zukunft will versorgt sein. Die psychiatrischen Kliniken in Bayern sind heute schon die Kliniken mit der höchsten Auslastung. Technische Entwicklungen können helfen, beispielsweise die Telemedizin. Nicht jede Notarstelle in Oberfranken wird sich halten und wiederbesetzen lassen. Die Bildung von Zweigstellen wird aber nach wie vor eine notarielle Versorgung in der Fläche garantieren. Noch

gibt es mehr Notare als Kraftfahrzeugzulassungsstellen in Oberfranken. Mobilität zugunsten des ländlichen Raums zu mobilisieren, ist nicht einfach. In allen akademischen Berufen machen wir heute die Erfahrung, dass die Ehegatten oder Lebenspartner derer, die man für den ländlichen Raum gewinnen will, oft in den Städten beruflich exponiert sind und fragen: „Wohin gehst Du? Ich kann oder ich will Dir nicht folgen.“

Die Landesplanung ist das Rückgrad für die Entwicklung der ländlichen Räume. Ihre Organisation und insbesondere ihr zentralörtliches System bedürfen gleichwohl ständiger Überprüfung. Der Staat soll ja gelegentlich in Deutschland überorganisiert sein. Man wird straffen müssen, man wird auch von zu vielen und zu starren Ausstattungsvorgaben Abschied nehmen. Die Landesplanung darf auch nicht die Entwicklungschancen von Gemeinden behindern, die sich - mit einer tüchtigen und ehrgeizigen politischen Führung und leistungsbereiten Bürgern - auf den Weg in die kommunale Zukunft machen, darf nicht Gemeinden mit abfallender Lebenskurve künstlich stützen. Die Schlüsselgröße für demographische Stabilität sind verfügbare Arbeitsplätze.

Als „ein Geschenk, keine Katastrophe“ hat der Volkswirt Axel Börsch-Supan die ökonomischen Folgen des demographischen Wandels beschrieben. Das ist zuviel Optimismus. Öffentliche Institutionen, die Gemeinden eingeschlossen, leben jedenfalls erfahrungsgemäß besser mit einer Überlast als mit einer Unterlast an Menschen. Ökonomen meinen, die Erwerbsquote müsse gesteigert werden: Alle jungen Leute müssten beruflich-fachlich ausgebildet werden, die Älteren müssten länger arbeiten, die Frauen noch mehr erwerbstätig sein. Anpassung und Flexibilität sind auch in Oberfranken in den nächsten Jahren gefordert. Wir müssen nicht nach Art einer Kriegswirtschaft mobil machen, aber mental mobiler werden. Dabei bevorzugen wir längst einen anderen Staats- und Verwaltungsstil: werben um den Bürgersinn, werben für neue Konzepte. Der Lebensmitteldiscounter ist längst im ländlichen Raum angekommen, mit einem Warenangebot, das die Nostalgie um den Tante-Emma-Laden stark relativiert. Man muss aber den älteren nichtmobilen Menschen den Zugang zu dieser Versorgung eröffnen. Initiativen dazu gibt es längst. Die heutige Gesellschaft ist wahrscheinlich sehr viel besser als die Wahr-

nehmung, die wir von ihr haben (Bankier Metzeler). Die Planer wollen im Übrigen wissen, dass die Menschen in infrastrukturell unterdurchschnittlich versorgten Gemeinden nicht notwendig unzufrieden sind. Lebensqualität wird eben nicht allein durch Versorgungsstufen definiert. Das sollte Anlass zu Gelassenheit sein.