

## 15.0 Demografischer Wandel und Kommunen – Überblick

Dr. Ortlieb Fliedner

### Vorbemerkung

Unter dem Stichwort „demografischer Wandel“ werden zu erwartende Probleme und ihre Lösungen diskutiert, die sich aus der prognostizierten Bevölkerungsentwicklung in Deutschland ergeben. Bei dieser Prognose besteht bei aller Unsicherheit, die Prognosen an sich haben, Konsens darüber, dass es in Deutschland zukünftig

- mehr ältere Menschen,
- weniger Kinder und Jugendliche,
- weniger Menschen im erwerbsfähigen Alter sowie
- eine verstärkte Zuwanderung aus anderen Staaten

geben wird. Außerdem gehen alle Prognosen davon aus, dass die Bevölkerung in Deutschland insgesamt schrumpfen wird. Das statistische Bundesamt rechnet mit einem Einwohnerverlust von fünf Millionen Menschen bis 2030.<sup>1</sup>

„Weniger, älter, bunter“ ist eine griffige und einprägsame Formel geworden, um den demografischen Wandel zu kennzeichnen.

Die nachfolgende Darstellung skizziert mögliche Probleme und ihre Lösungen in erster Linie aus kommunaler Sicht. Soweit dies zum Verständnis erforderlich ist, wird aber auch auf die Rahmenbedingungen, die durch Gesetze und Maßnahmen des Bundes und der Länder gesetzt werden, eingegangen.

### Die voraussichtliche Bevölkerungsentwicklung in Deutschland

Die folgenden Tabellen und Grafiken zeigen die voraussichtliche demografische Entwicklung für die nächsten Jahrzehnte.

Ausgangspunkt sind die aktuellen Zahlen des statistischen Bundesamtes für die Bevölkerung in Deutschland 2014, die folgendermaßen aussehen:

<sup>1</sup> Vgl. Statistische Ämter des Bundes und der Länder (Hrsg.): Demografischer Wandel, Heft 1 / 2011, S. 8 (Basisjahr: 2008).

Bevölkerung nach Geschlecht und Staatsangehörigkeit

Tabelle 1

Bevölkerungsstand	31.03.2013 <sup>2</sup>	30.06.2013 <sup>2</sup>	30.09.2013 <sup>2</sup>	31.12.2013 <sup>2</sup>
	1.000			
Insgesamt	80.511,3	80.585,7	80.716,0	80.767,5
männlich <sup>1</sup>	39.389,6	39.444,1	39.527,8	39.557,1
weiblich <sup>1</sup>	41.121,7	41.141,5	41.188,2	41.210,4
Deutsche <sup>1</sup>	73.807,0	73.773,8	73.775,7	73.755,7
männlich <sup>1</sup>	35.991,5	35.982,3	35.989,3	35.984,3
weiblich <sup>1</sup>	37.815,5	37.791,5	37.786,5	37.771,4
Nichtdeutsche <sup>1</sup>	6.704,4	6.811,9	6.940,2	7.011,8
männlich <sup>1</sup>	3.398,1	3.461,8	3.538,5	3.572,8
weiblich <sup>1</sup>	3.306,3	3.350,1	3.401,7	3.439,0

1 Vorläufiges Ergebnis.

2 Zensusdaten mit dem Stand vom 10.04.2014.

Quelle: Ergebnisse der Bevölkerungsfortschreibung auf Grundlage des Zensus 2011.

Die Prognose, wie sich die Bevölkerung in Deutschland weiter entwickeln wird, beruht im Wesentlichen auf drei Komponenten:

- der Geburtenrate,
- der allgemeinen Lebenserwartung und
- der Zuwanderung.

Hinsichtlich der Geburten wird davon ausgegangen, dass sich die derzeitige Situation – die Frauen in Deutschland bekommen ca. 1,4 Kinder und etwa jede fünfte Frau bleibt kinderlos – nicht wesentlich verändern wird. Dem-

entsprechend wird es bei einer schrumpfenden Bevölkerungszahl weniger Kinder geben.

Bei der Lebenserwartung wird von einer Steigerung des durchschnittlichen Lebensalters von Frauen und Männern ausgegangen. In der Vergangenheit stieg die Lebenserwartung in Deutschland kontinuierlich an, und zwar um etwa 3 Monate pro Jahr.<sup>2</sup>

Am schwierigsten zu prognostizieren ist die Zahl möglicher Zuwanderungen. Die folgende Tabelle zeigt die Schwankungen in den Jahren 2000 bis 2012.

Zuzüge und Fortzüge aus und nach dem Ausland

Tabelle 2

Jahr	Zuzüge aus dem Ausland	Fortzüge nach dem Ausland	Wanderungssaldo
2012	1.080.936	711.991	368.945
2011	958.299	678.969	279.330
2010	798.282	670.605	127.677
2009	721.014	733.796	-12.782
2008	682.146	737.889	-55.743
2007	675.641	632.357	43.284
2006	661.855	639.064	22.791
2005	707.352	628.399	78.953
2004	780.175	697.632	82.543
2003	768.975	626.330	142.645
2002	842.543	623.255	219.288
2001	879.217	606.494	272.723
2000	841.158	674.038	167.120

Quelle: Wanderungsstatistik des Statistischen Bundesamtes zum 06.12.2013.

2 Vgl. Bundesministerium des Innern (Hrsg.): Demografiebericht. Bericht zur demografischen Lage und künftigen Entwicklung des Landes, Berlin 2011, S. 21.

Das statistische Bundesamt geht bei seinen Prognosen der Bevölkerungsentwicklung in den nächsten Jahrzehnten von einem jährlichen Wanderungssaldo zwischen 100.000 und 200.000 aus. Da Deutschland derzeit nach den USA das zweitbeliebteste Zuwanderungsland in der ganzen Welt ist, wie eine OECD-Studie 2014 festgestellt hat, dürfte diese Annahme gerechtfertigt sein.

Trotz einer solchen Zuwanderung wird jedoch insgesamt die Bevölkerung in Deutschland abnehmen und das

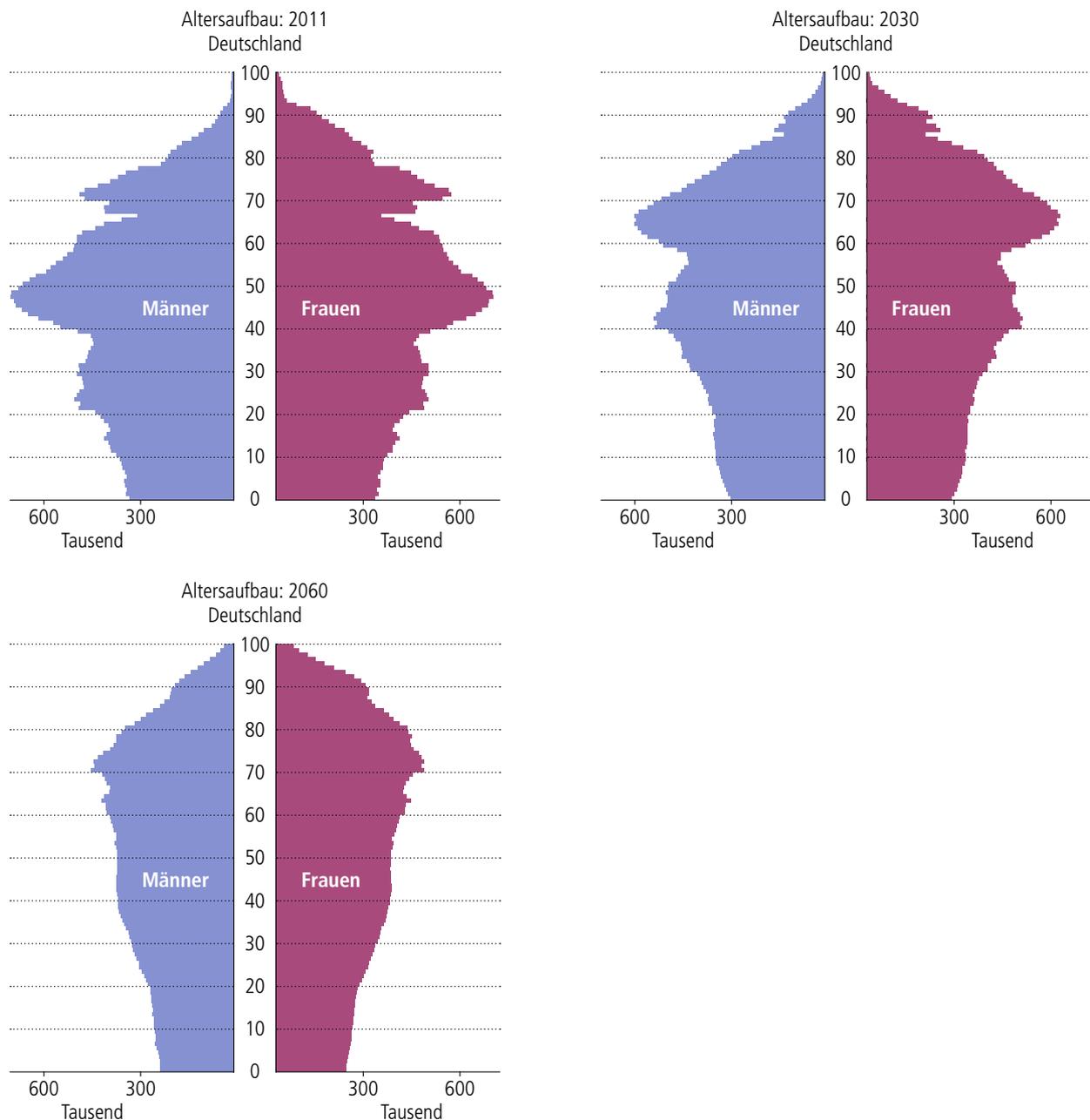
Durchschnittsalter der Bevölkerung steigen. Nach derzeitigem Stand gilt diese Prognose als gesichert.

Aufgrund dieser Annahmen wird sich die Alterspyramide erheblich verändern. Die nachfolgenden Grafiken zeigen die Entwicklung der Bevölkerung in Bezug auf das Alter der Menschen für die Jahre 2011, 2030 und 2060<sup>3</sup>:

Die Alterspyramide für 2030 macht sehr deutlich, in welchem Maße unsere Gesellschaft altern wird.

### Altersaufbau in Deutschland 2011 bis 2030

### Schaubild 1

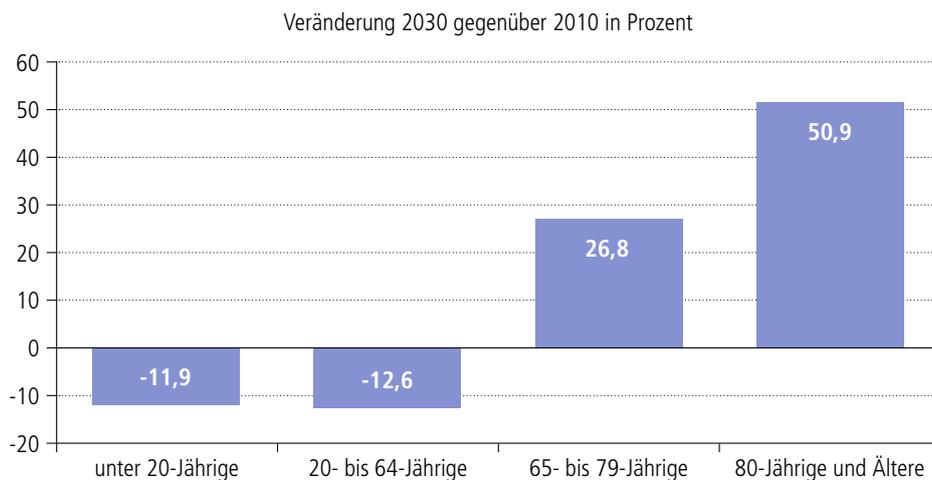


Quelle: Statistisches Bundesamt, <https://www.destatis.de/bevoelkerungspyramide/#!y=2027&o=2018v1>.

<sup>3</sup> Quelle: Statistisches Bundesamt, <https://www.destatis.de/bevoelkerungspyramide/#!y=2027&o=2018v1>

## Entwicklung der Bevölkerungszahl nach Altersgruppen

## Schaubild 2



Quelle: Statistisches Bundesamt, 12. koordinierte Bevölkerungsprognose, Variante 1-W2.

Das Schaubild 2 zeigt beispielhaft die Entwicklung der altersmäßigen Zusammensetzung der Bevölkerung im Jahr 2030.

Die Zahl der über 80-Jährigen wird sich danach um die Hälfte vergrößern, während die Zahl der unter 20-Jährigen um über zehn Prozent abnehmen wird. Allein diese Zahlen machen deutlich, welche gravierenden Veränderungen zum Beispiel bei der Auslastung von Kindergärten und Schulen oder beim Bedarf in der Pflege zu erwarten sind. Aber auch die Altersgruppe, die im Regelfall erwerbstätig ist, nimmt deutlich ab, nämlich um über 12 Prozent.

## Unterschiedliche Aspekte des demografischen Wandels

Der generelle Rückgang der Bevölkerung in Deutschland sowie die Veränderungen in der Bevölkerungsstruktur werden fast alle Lebensbereiche berühren. Es gilt daher, die möglichen Auswirkungen zu erkennen und sich frühzeitig darauf einzustellen.

An dieser Stelle wird zunächst ein stichwortartiger Überblick über die wesentlichen Bereiche, die vom demografischen Wandel betroffen sind, gegeben.

Die jetzt schon in vielen Kommunen schwierige Finanzlage wird sich bei abnehmender Einwohnerzahl und älter werdender Bevölkerung weiter verschlechtern, wenn die Kommunen nicht durch Bundes- und/oder Landesgesetze stärker als bisher am Steueraufkommen beteiligt werden.

Da die Einwohnerzahl eine maßgebliche Größe für den kommunalen Anteil an der Einkommensteuer oder zum Beispiel für Zuweisungen im kommunalen Finanzausgleich ist, verringern sich die Einnahmen, wenn die Einwohnerzahl sinkt.<sup>4</sup> Andererseits machen die Veränderungen neue Ausgaben erforderlich, zum Beispiel um den Bedürfnissen der Älteren und den Zuwanderern gerecht zu werden oder um den Rückbau von Infrastruktureinrichtungen oder Wohnungsleerständen zu finanzieren.

Ein wichtiges Thema für die Städte und Gemeinden wird die zukünftige Infrastruktur sein.

Wie ändert sich der Bedarf bei den gemeindlichen Einrichtungen? Müssen zum Beispiel Kindergärten und Schulen geschlossen oder zusammengelegt werden? Sind ausreichend Plätze für die Betreuung und Pflege alter und hilfsbedürftiger Personen vorhanden? Entspricht der Wohnungsbestand den veränderten Bedürfnissen (zum Beispiel mehr Single-Haushalte, mehr seniorengerecht ausgebauten Wohnungen)?

<sup>4</sup> Durch einen Demografiefaktor wird zum Teil versucht, die Probleme stark schrumpfender Gemeinden abzufedern. Vgl. Lenk, Thomas/Hesse, Mario/Lück, Oliver: Synoptische Darstellung der kommunalen Finanzausgleichssysteme der Länder aus finanzwissenschaftlicher Sicht. Studie im Auftrag des Landesrechnungshofs Mecklenburg-Vorpommern, Leipzig 2013.

Neu durchdacht werden müssen fast alle Politikbereiche.

Der deutliche Rückgang der Erwerbstätigen wirft die Frage auf, wie zukünftig die sozialen Sicherungssysteme (Renten-, Kranken- und Pflegeversicherung) finanziert werden können, wenn der Bevölkerungsanteil der älteren Menschen, die nicht mehr erwerbstätig sind, zunimmt und damit die Zahl derjenigen, die diese Sicherungssysteme in Anspruch nehmen, erheblich steigt. Die Lösung dieser Probleme wird hohe Anforderungen an die Sozialpolitik stellen.

Die **Familienpolitik** wird ebenso eine wesentliche Rolle bei der Bewältigung des demografischen Wandels spielen. Hier gilt es, Eltern in ihrer Entscheidung für Kinder zu unterstützen und sie bei der Erziehung und Betreuung fördernd zu begleiten. Die Vereinbarkeit von Familie und Beruf ist ein weiteres wichtiges Thema der Familienpolitik.

In der **Bildungspolitik** wird es unter anderem darum gehen, wie zum Beispiel durch Qualifizierungs- und Weiterbildungsmaßnahmen die vorhandenen Potenziale ausgeschöpft werden können, um den Rückgang der Erwerbstätigen zu verringern.

Auch die **Kulturpolitik** steht vor großen Herausforderungen. Welche kulturellen Institutionen und Angebote in der sich verändernden Gesellschaft werden gebraucht und sind finanzierbar? Müssen sich die Inhalte der Angebote verändern?

Veränderungen werden sich auch in der **Arbeitswelt** ergeben. Arbeitsplätze müssen den Bedürfnissen älterer Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer angepasst werden. Veränderte Übergänge vom Beruf in den Ruhestand, Nutzbarmachen der Erfahrungen der Älteren auch im Ruhestand sind weitere Stichworte.

Die Sicherung eines **selbstbestimmten Lebens im Alter** ist wegen der starken Zunahme dieses Bevölkerungsanteils ein Schwerpunktthema des demografischen Wandels.

Altengerechte Angebote, Aktivierung der Erfahrungen, Gesundheitsprävention, eine würdige Pflege, aber auch neue Formen der Pflege und Betreuung sind einige Stichworte hierzu.

Die verstärkte Zuwanderung fordert die **Integrationspolitik**. Sprachförderung, Teilhabe am gesellschaftlichen und kulturellen Leben, Vermeidung von Problemvierteln und Parallelgesellschaften oder Willkommenskultur sind einige Aspekte, die vor allem auf der kommunalen Ebene eine wichtige Rolle spielen und weiter spielen werden.

Auch die **Gemeindeverwaltungen** sind vom demografischen Wandel betroffen. Die vielen unterschiedlichen Aspekte machen die konkrete Bewältigung der mit dem demografischen Wandel verbundenen Veränderungen zu einer kommunalen Querschnittsaufgabe, die entsprechend organisiert werden muss. Angebote und Leistungen der Kommunen müssen auf den Prüfstand gestellt werden, ob sie der sich ändernden Zusammensetzung der Bevölkerung noch entsprechen oder neue Angebote zum Beispiel in mobiler Form gemacht werden müssen. Darüber hinaus stehen die Gemeindeverwaltungen im verschärften Wettbewerb um gute Kräfte, wenn sich die Zahl der Fachkräfte verringert.

Ein weiterer wichtiger Aspekt ist schließlich, dass die **Bürgerinnen und Bürger** an den notwendig werdenden Veränderungen frühzeitig und verstärkt **beteiligt** werden müssen.

Erfolgreich kann der demografische Wandel nur dann bewältigt werden, wenn die Bürgerinnen und Bürger einbezogen werden. Dieser Aufgabe müssen sich Politik und Verwaltung gleichermaßen stellen.

## Unterschiedliche Auswirkungen in den Städten, im ländlichen Raum und in den Regionen

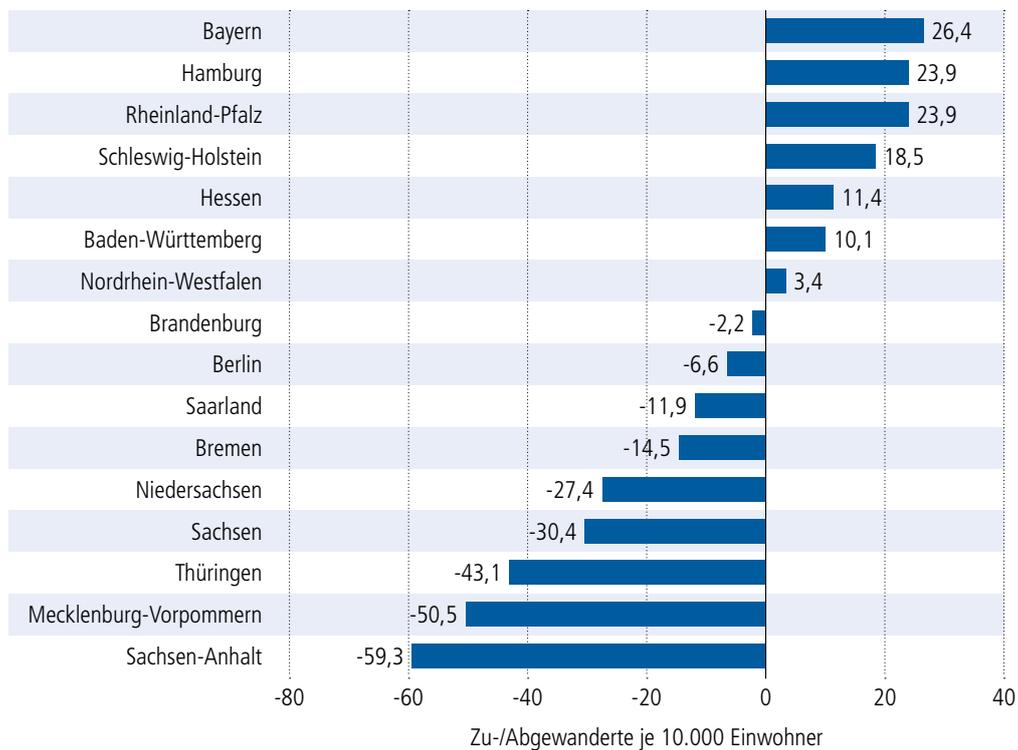
Zwar wird die Bevölkerung in Deutschland insgesamt schrumpfen, einzelne Regionen, Städte und Kreise werden hiervon jedoch sehr unterschiedlich betroffen sein. Zum einen gibt es hinsichtlich der Zahl der Geburten Unterschiede.<sup>5</sup> Dies gilt vor allem für die 1990er-Jahre im Verhältnis Ostdeutschland/Westdeutschland. Weniger Unterschiede sind bei der Lebenserwartung gegeben. Hier haben sich die Verhältnisse in Ost- und Westdeutschland weitgehend angeglichen.

Ganz anders sieht es jedoch bei den Wanderungsbewegungen innerhalb Deutschlands und vom Ausland nach

<sup>5</sup> Vgl. hierzu und zum Folgenden: Statistische Ämter des Bundes und der Länder (Hrsg.): Demografischer Wandel in Deutschland. Heft 1: Bevölkerungs- und Haushaltsentwicklung im Bund und in den Ländern, Wiesbaden 2011 mit detailliertem Zahlenmaterial.

**Binnenwanderungssalden nach Bundesländern\* je 10.000 Einwohner\*\*,  
Durchschnitt der Jahre 1991 bis 2012**

**Schaubild 3**



\* Erstaufnahmeeinrichtung für Spätaussiedler in Niedersachsen: Jeder Spätaussiedler, der im Rahmen der Außenwanderung zugezogen ist, wird bei der Verteilung auf die anderen Bundesländer als Abwanderer im Rahmen der Binnenwanderung erfasst. Brandenburg profitiert besonders von der Umlandwanderung aus Berlin.

\*\* Die zugrundeliegende Einwohnerzahl beruht noch auf der alten Bevölkerungszahl aus der Fortschreibung früherer Volkszählungen.

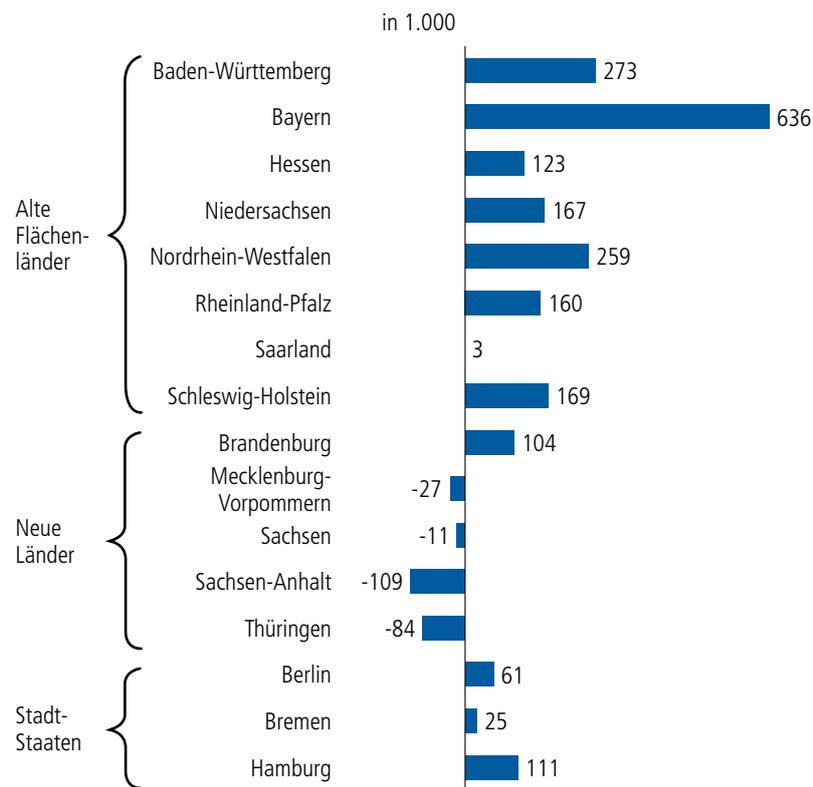
Quelle: Statistisches Bundesamt, Berechnungen: BIB.

Deutschland aus. Das folgende Schaubild macht dies deutlich. Die dargestellten Bevölkerungszuwächse und Bevölkerungsverluste sind vor allem auf Wanderungsbewegungen innerhalb Deutschlands und auf Zuwanderungen zurückzuführen.

Bei der Prognose der Wanderungsbilanzen wird zwar angenommen, dass sich die Binnenwanderung zwischen ostdeutschen und westdeutschen Bundesländern reduzieren wird, dennoch bleiben erhebliche Unterschiede bei den Wanderungsbilanzen der einzelnen Bundesländer.

Kumulierte Wanderungsgewinne/-verluste der Bundesländer im Zeitraum von 2009 bis 2030<sup>1</sup>

Schaubild 4



<sup>1</sup> Gesamtwanderung: Summe der Binnen- und Außenwanderungssalden; 2030: Ergebnisse der 12. koordinierten Bevölkerungsvorausberechnung (Variante Untergrenze der „mittleren“ Bevölkerung).

Quelle: Statistische Ämter des Bundes und der Länder, Demografischer Wandel in Deutschland, Heft 1, 2011.

Erhebliche Unterschiede bezüglich des demografischen Wandels bestehen naturgemäß zwischen strukturschwachen Gebieten und zum Teil boomenden Ballungsgebieten. Dabei kommt eine Analyse des Rostocker Zentrums für Demografischen Wandel zu dem Ergebnis, dass die Gegensatzpaare Ost/West, Stadt/ländlicher Raum nicht

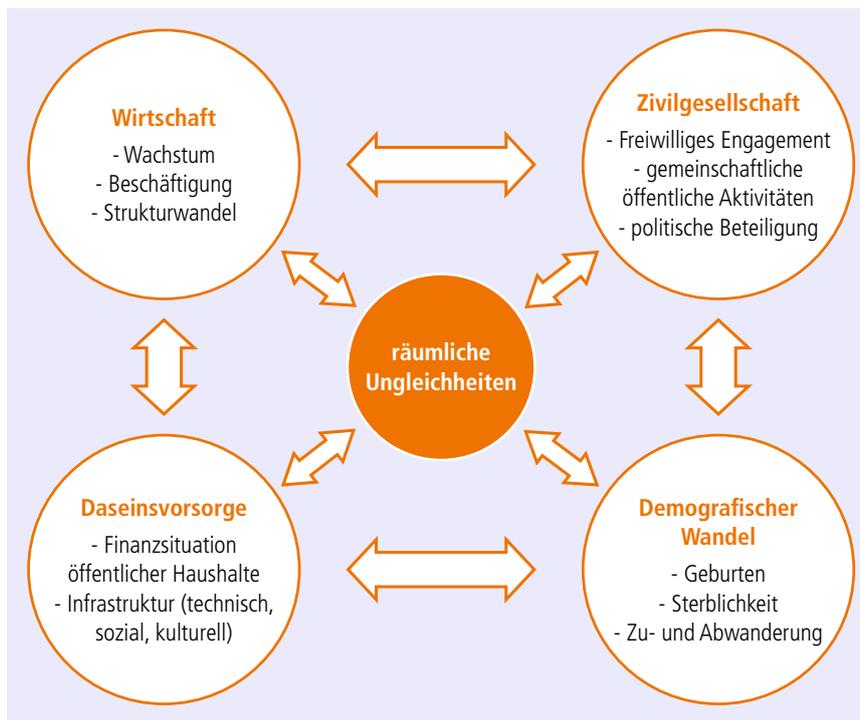
mehr zur Erklärung der Unterschiede ausreichen, sondern die regionalen Ungleichheiten sehr unterschiedliche Ursachen haben können.

Das nachfolgende Schaubild zeigt mögliche Komponenten für unterschiedliche regionale Entwicklungen<sup>6</sup>:

<sup>6</sup> Übernommen von der Homepage des Rostocker Zentrums für Demografischen Wandel [zdwa.de](http://www.zdwa.de)  
[http://www.zdwa.de/zdwa/artikel/20081023\\_66837126W3DnavidW2636.php](http://www.zdwa.de/zdwa/artikel/20081023_66837126W3DnavidW2636.php)

## Demografische, wirtschaftliche, politische und gesellschaftliche Einflussgrößen auf räumliche Ungleichheiten

Schaubild 5



Quelle: Demografische Forschung aus Erster Hand 3/2007.

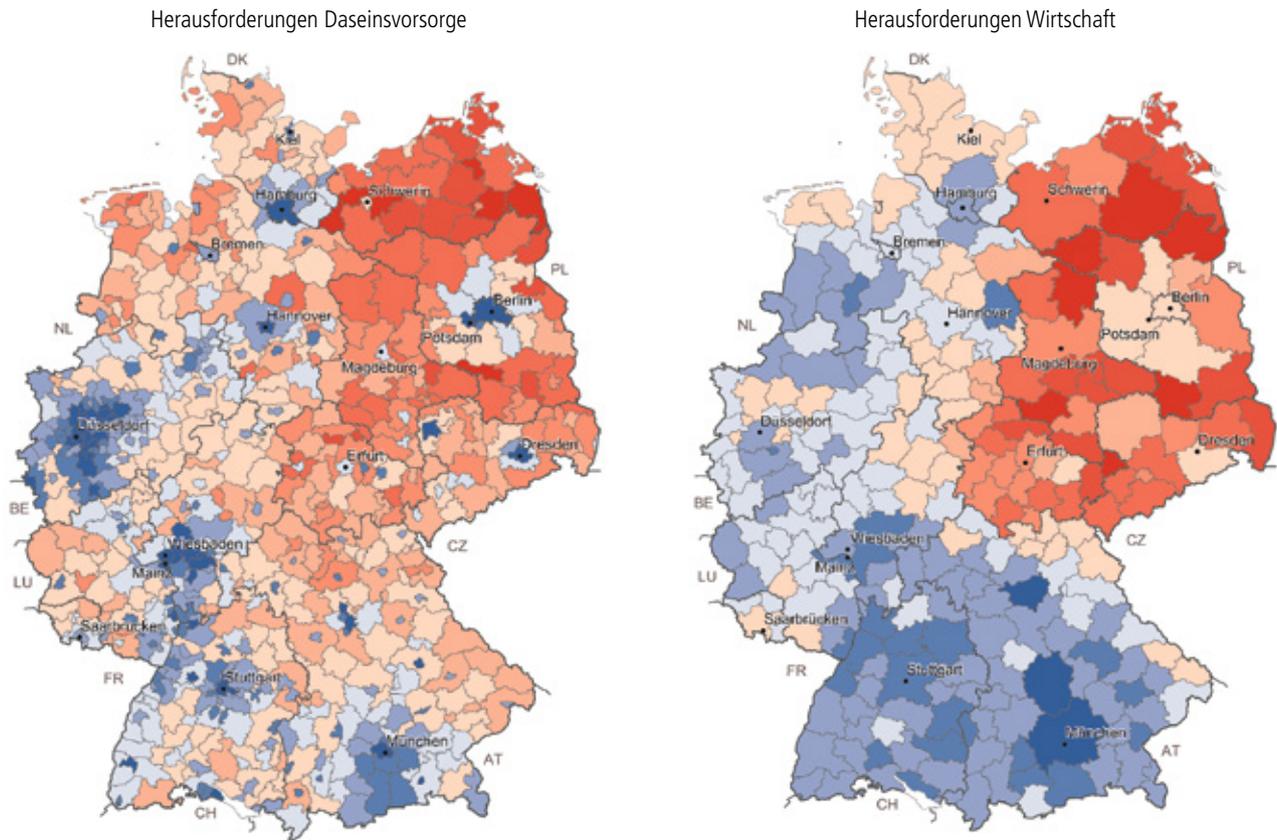
Eine auf dem 1. Demografiegipfel 2012 eingesetzte Arbeitsgruppe „Entwicklung eines Nationalen Koordinierungsrahmens zur Sicherung der Daseinsvorsorge und Stärkung der regionalen Wirtschaftskraft“ hat sich mit der unterschiedlichen Betroffenheit der Regionen durch den demografischen Wandel befasst. Um die unterschiedliche Betroffenheit deutlich zu machen, werden die Regionen danach klassifiziert, in welchem Maße in den Handlungsfeldern Daseinsvorsorge und Wirtschaftskraft Entwicklungsnachteile zu erwarten sind. Als Indikatoren zur Kennzeichnung des Bereichs Daseinsvorsorge werden neben der Bevölkerungsstruktur – hier insbesondere der

Anteil der älteren Menschen – und dem Bevölkerungsrückgang auch die Siedlungsstruktur und die Erreichbarkeit berücksichtigt. Als Indikatoren für die Wirtschaftskraft werden insbesondere die Quote der Personen im erwerbsfähigen Alter sowie die wirtschaftliche Situation auf Basis der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ herangezogen. Die auf dieser Grundlage erstellte Deutschlandkarte zeigt, in welchen Regionen die Herausforderungen hinsichtlich Daseinsvorsorge und Wirtschaftskraft infolge des demografischen Wandels besonders hoch sind.<sup>7</sup>

<sup>7</sup> Vgl. Bundesministerium des Inneren (Hrsg.): Jedes Alter zählt. Zweiter Demografiegipfel der Bundesregierung am 14. Mai 2013, Berlin 2013, S. 36.

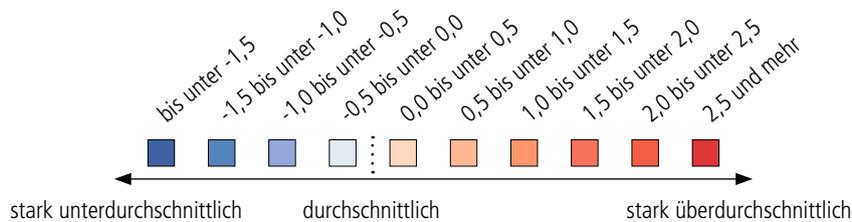
Regionale Betroffenheit vom demografischen Wandel

Schaubild 7



Regionale Herausforderungen bei der Sicherung der Daseinsvorsorge unter besonderer Berücksichtigung des demografischen Wandels (BBSR-Prognoserräume)

Regionale Herausforderungen bei der Stärkung der Wirtschaftskraft unter besonderer Berücksichtigung des demografischen Wandels (Arbeitsmarktregionen)



Quelle: BBSR Bonn, 2013.

Als Ergebnis lässt sich daher festhalten: Für die einzelnen Städte, Gemeinden oder den ländlichen Raum können keine generellen Aussagen gemacht werden. Jede Kommune, jeder Kreis und jede Region muss ihre eigenen Prognosen anstellen, wie sich die Bevölkerung in dem konkreten Gebiet entwickeln und zusammensetzen könnte, muss für sich die vom demografischen Wandel möglicherweise betroffenen Politikfelder identifizieren

und auf dieser Grundlage mögliche Probleme beurteilen und Lösungsansätze entwickeln.

Die Bertelsmann-Stiftung hat neun „Demografietypen“ entwickelt und 2.915 von bundesweit 2.926 Kommunen mit über 5.000 Einwohnern diesen Demografietypen zugeordnet.<sup>8</sup>

8 Vgl. [www.wegweiser-kommunen.de](http://www.wegweiser-kommunen.de)

Für jeden dieser neun Demografietypen werden die charakteristischen Eigenschaften, die Herausforderungen des demografischen Wandels, die Potenziale sowie mögliche Handlungsansätze dargestellt.

Da es sich um Typisierungen handelt, können sie nicht die individuelle Betrachtung der konkreten Kommune ersetzen. Sie bieten aber einen ersten Orientierungsrahmen zur Einschätzung der zukünftigen Entwicklung und für mögliche Handlungsansätze, den demografischen Wandel erfolgreich zu gestalten.

## Demografischer Wandel – Unglück oder Chance?

Die mit dem demografischen Wandel einhergehenden Veränderungen, insbesondere den Rückgang der Bevölkerung, kann man beklagen und als unvermeidbares Schicksal ansehen, dem man sich fügen muss. Man kann diese Veränderungen aber auch als Chance für eine Kommune begreifen, die eigenen Potenziale neu zu durchdenken, die Stärken herauszuarbeiten und die Stadt oder die Gemeinde attraktiver und zukunftsfähiger zu machen.

Ein geringerer Flächenbedarf kann dazu genutzt werden, den Bestand weiterzuentwickeln und die Innenräume aufzuwerten. Veränderte Nachfrage ermöglicht Innovationen bei neuen Angeboten. Eine intensive Einbeziehung der Bürgerinnen und Bürger bei der Weiterentwicklung der Kommune befördert bürgerschaftliches

Engagement, das wiederum ein besonderes Plus ist bei der Bewältigung und Lösung der mit dem demografischen Wandel im Einzelfall verbundenen Probleme.

Um diese vielfältigen Chancen zu nutzen, sind grundsätzlich folgende Schritte notwendig:

- Zunächst sind die erforderlichen Informationsgrundlagen zu erarbeiten, um daraus möglichst gesicherte Prognosen für die zukünftige Entwicklung der Kommune zu erstellen.
- Auf dieser Basis sollte eine passende Demografiestrategie entwickelt werden. Insbesondere sollte ein klares Profil der Gemeinde herausgearbeitet und Leitziele und Leitprojekte sollten formuliert werden.
- Mit den wesentlichen kommunalen Akteuren, den Bürgerinnen und Bürgern, Unternehmen, Vereinen und Verbänden sind die Entwicklungsziele als aktive Partner zu diskutieren.
- Am Ende dieses Prozesses trifft die Kommunalvertretung die für die Planungssicherheit notwendigen Entscheidungen.
- Ein Monitoring muss schließlich regelmäßig die Informationsgrundlagen fortschreiben und die getroffenen Entscheidungen evaluieren.

In den folgenden Kapiteln wird darauf im Einzelnen eingegangen. Dabei wird insbesondere auf die umfangreich zur Verfügung stehenden Hilfsmittel sowie auf Kommunen hingewiesen, die schon Erfahrungen mit der aktiven Gestaltung des demografischen Wandels gemacht haben.

#### Vielfältige Aspekte

Der zu erwartende Rückgang der Bevölkerung sowie die in Kapitel 15.0 dargestellten Veränderungen in der Bevölkerungsstruktur werden es in vielen Kommunen erforderlich machen, den Bedarf für gemeindliche Einrichtungen und Angebote neu zu bestimmen.

Die unterschiedlichen Infrastrukturbereiche, die betroffen sein können, sind die folgenden:

- Kinderbetreuung,
- Schulen, Erwachsenenbildung,
- Jugendzentren,
- Kulturelle Infrastruktur (Theater, Museum, Bücherei usw.),
- Sportstätten, Bäder,
- Gesundheits- und Pflegeinfrastruktur,
- Wohnungswirtschaft,
- Öffentlicher Personennahverkehr,
- Straßen und Wege,
- Wasserversorgung und -entsorgung,
- Energieerzeugung und -versorgung,
- Abfallwirtschaft,
- Öffentliche Verwaltungsgebäude.

#### Versorgungsnetze

Ein Rückgang der Bevölkerung führt dazu, dass die Versorgungsnetze nicht mehr voll ausgelastet sind und die Einnahmen aus den Gebühren der Nutzer sinken.<sup>9</sup> Da die

Fixkosten gleich bleiben, erhöht sich der Pro-Kopf-Anteil an den Gesamtkosten (sogenannte Remanenzkosten). Wegen der Kapitalintensität und der Langfristigkeit der Nutzung der Versorgungsnetze müssen Umbau- und Rückbaumaßnahmen sehr sorgfältig geplant werden.

Aufgrund der bisherigen Erfahrungen in ostdeutschen Kommunen besteht Konsens darüber, dass für solche Investitionen weit vorausschauende Planungen und ein abgestimmtes Handeln insbesondere zwischen den örtlichen Versorgern, der Wohnungswirtschaft und der Stadtplanung erforderlich sind.

#### Kitas, Schulen

In einigen Infrastrukturbereichen wie Schulen und Kindergärten lassen sich die Bedarfe ziemlich genau berechnen, wenn es zum Beispiel Vorgaben für Klassen- oder Gruppengrößen gibt. Hier kann dann frühzeitig gegen-gesteuert werden und es können erforderlich werdende Schließungen oder Zusammenlegungen von Einrichtungen durch intensive Kommunikation mit den Betroffenen vorbereitet werden.

Der Rückgang der Kinderzahlen wird zwar zu einer finanziellen Entlastung insbesondere im Schulbereich führen. Allerdings stehen dieser sogenannten Demografierendite auch neue finanzielle Aufwendungen gegenüber. Zum einen sind für die Anpassung des Schulbestands an rückläufige Schülerzahlen Investitionen erforderlich, zum Beispiel durch Umbauten oder um in ländlichen Regionen

<sup>9</sup> Als beispielhaft für die Auswirkungen auf die Abwasserentsorgung vgl. Umweltbundesamt (Hrsg.): Demografischer Wandel als Herausforderung für die Sicherung und Entwicklung einer kosten- und ressourceneffizienten Abwasserinfrastruktur, Dessau-Roßlau 2010.

für die Schülerinnen und Schüler erreichbare und qualifizierte Schulangebote zu gewährleisten. Darüber hinaus verlangen neue Aufgaben wie zum Beispiel die Verpflichtung zur Inklusion, das heißt, die Schülerinnen und Schüler mit sonderpädagogischem Förderbedarf in das allgemeine Schulsystem zu integrieren, zusätzliche finanzielle Mittel. Schließlich wird auch eine bessere Bezahlung des pädagogischen Personals im Vorschulbereich nötig sein, um den dort schon gestiegenen und noch steigenden Anforderungen gerecht zu werden.

Von daher ist es noch fraglich, ob es auf kommunaler Ebene eine nennenswerte Demografierendite geben wird, die für die Finanzierung zur Qualitätsverbesserung im Bildungsbereich oder für andere Aufgaben in der Kommune eingesetzt werden könnte.

### **Kontroverse Diskussionen über Aufrechterhaltung bisheriger Angebote**

In vielen der angeführten Infrastrukturbereiche muss von der jeweiligen Kommune selbst festgelegt werden, welche Versorgungsstandards sie für angemessen hält. Angesichts der schwierigen Finanzlage vieler Kommunen werden diese Festlegungen nicht selten zu sehr kontroversen Diskussionen in der Politik wie in der Bevölkerung führen. Wie viele und welche kulturellen Einrichtungen, wie viele Bäder kann man sich leisten, wie viele Sportstätten können den Vereinen zur Verfügung gestellt werden, welche offenen Türen für Jugendliche müssen wieder geschlossen werden? Dies sind nur einige Themen, die zu kontroversen Diskussionen führen werden, aber entschieden werden müssen.

### **Übernahme von Infrastruktureinrichtungen durch Private**

Schließlich ist ein weiterer Aspekt in diesem Zusammenhang, ob notwendige Infrastruktureinrichtungen durch Private betrieben werden können. Aus dem Gesundheits- und Pflegebereich beispielsweise haben sich die Kommunen immer stärker zurückgezogen und das Betreiben von Krankenhäusern und Pflegeheimen privaten oder karitativen Trägern überlassen.

## **Veränderungen im Wohnungsmarkt**

Der demografische Wandel wird erhebliche Auswirkungen auf den Wohnungsmarkt haben. Ein Rückgang der Einwohnerzahlen ist in der Regel mit Wohnungsleerständen verbunden. In Ostdeutschland ist es bereits in zahlreichen Kommunen dazu gekommen, da sich nach der Vereinigung Deutschlands durch Abwanderungen die Einwohnerzahlen zum Teil drastisch verringert haben. Die Stadt Zwickau verlor beispielsweise zwischen 1990 und 2013 ein Fünftel ihrer Bevölkerung; das sind rund 23.000 Einwohner. In der Wohnsiedlung Eckersbach, in der 1990 etwa 22 Prozent der Gesamtbevölkerung wohnten, kam es durch starke Abwanderungen zu einem Wohnungsleerstand von 40 Prozent.<sup>10</sup>

Auch hinsichtlich der Typen der nachgefragten Wohnungen sind erhebliche Veränderungen zu erwarten. Zum einen wird angenommen, dass die Zahl der Single-Haushalte steigen wird und dementsprechend kleine Wohnungen stark nachgefragt werden. Die stark anwachsende Zahl der älteren und alten Menschen macht es notwendig, dass mehr altengerechte Wohnungen und Wohnformen angeboten werden müssen.<sup>11</sup> Schließlich wird auch die verstärkte Zuwanderung auf dem Wohnungsmarkt zu berücksichtigen sein.

## **Schrumpfen als Chance im Städtebau**

Solange die Einwohnerzahlen wuchsen, war Stadtentwicklung von Wachstumsvorstellungen beherrscht. Stadtplanung bestand vor allem in der Ausweisung neuer Wohngebiete durch neue Bebauungspläne. Schrumpfende Städte stellen ganz neue Anforderungen an Städtebau und Stadtentwicklung. Umbau und Bestandspflege sind jetzt die Ziele der Stadtentwicklung. Das bedeutet, dass die Prozesssteuerung vor allem durch Beratung, Anleitung und Moderation erfolgt.

Mit dem Bund-Länder-Programm „Stadtumbau Ost“ wurde ab 2002 der Versuch unternommen, die durch die Schrumpfung entstandenen Probleme in den Griff zu bekommen. Förderfähig waren zwei unterschiedliche Maßnahmen. Zum einen wurde der Rückbau leer stehender Wohnungen, die dauerhaft nicht mehr benötigt wurden, bezuschusst. Zum anderen konnten Maßnahmen zur

<sup>10</sup> Durch Rückbau und Modernisierung im Rahmen des Förderprogramms Stadtumbau Ost wurde der Leerstand deutlich verringert.

<sup>11</sup> Siehe ausführlich dazu Kapitel 1.3.

Aufwertung von Stadtvierteln gefördert werden. Voraussetzung für die Förderung war ein integriertes Stadtentwicklungskonzept sowie ein auf der Grundlage dieses Konzepts abgegrenztes Fördergebiet.

In Greifswald zum Beispiel verringerte sich zwischen 1993 und 2001 die Einwohnerzahl um rund 12.500 Menschen, das waren etwa 17 Prozent der gesamten Einwohnerinnen und Einwohner der Stadt. Dies führte zu einem Wohnungsleerstand von 7,5 Prozent. In dem Viertel „Ostseeviertel Parkseite“ am Rande der Stadt betrug der Leerstand sogar 23 Prozent. Dieses Viertel wurde im Rahmen des Programms Stadtumbau Ost durch Abriss und Wohnungsmodernisierung so umgestaltet, dass es ein attraktives Wohngebiet wurde und der Leerstand nach der Umgestaltung nur noch ein Prozent beträgt.<sup>12</sup>

2004 begann das Programm „Stadtumbau West“. Dieses wurde breiter angelegt, da sich die städtebaulichen Probleme in den westdeutschen Kommunen als heterogener erwiesen.

In manchen Städten dominierten als Folge des Strukturwandels Funktionsverluste der Innenstädte, in anderen standen Industrie-, Verkehrs- und Militärbrachen oder Wohngebiete im Fokus.<sup>13</sup>

An beiden Programmen haben sich hunderte von Kommunen beteiligt, sodass eine breite und bunte Palette von Erfahrungen im Stadtumbau vorliegt, die zudem gut dokumentiert sind. Darüber hinaus wurde 2013 das Baugesetzbuch mit dem Ziel novelliert, die Innenentwicklung in den Städten und Gemeinden zu stärken.<sup>14</sup>

Aus den bisherigen Informationen sind vor allem folgende Erkenntnisse hervorzuheben:

Die mit Schrumpfungprozessen einhergehenden städtebaulichen und sozialen Probleme treten in der Regel räumlich selektiv auf. Stablen und prosperierenden Stadtvierteln stehen Stadtviertel gegenüber, die mit einer Abwärtsspirale von demografischer Schrumpfung, ökonomischem Niedergang und sozialer Ausgrenzung konfrontiert sind.

Die verfügbaren Ressourcen sollten daher nicht punktuell über das ganze Stadtgebiet eingesetzt, sondern auf Gebiete mit besonderem Handlungsbedarf fokussiert werden.

Von entscheidender Bedeutung ist dabei, dass kontinuierlich detaillierte Daten über die städtebauliche Entwicklung gesammelt werden, die als Grundlage für die Planung und Evaluierung des Umbauprozesses dienen können. Dementsprechend besteht Einigkeit darüber, dass ein Stadtumbauprozess durch ein Monitoring begleitet werden sollte. Auch die Kommunikation mit den Betroffenen muss frühzeitig und umfassend erfolgen, damit der Stadtumbau zum Erfolg führen kann. Schließlich sollte das Umbaukonzept auch durch ein interkommunal abgestimmtes, langfristig orientiertes Siedlungskonzept abgesichert sein.

Zu den beiden Programmen „Stadtumbau Ost“ und „Stadtumbau West“ gibt es umfangreiche Dokumentationen, die viele Beispiele gelungener Umbaumaßnahmen enthalten. Die Palette der Beispiele reicht vom Rückbau bei Wohnungsleerständen über die Aufwertung von Innenstadtbereichen bis zur sinnvollen Nutzungen von Industriebrachen.<sup>15</sup>

## Aufrechterhaltung der Mindestinfrastruktur im ländlichen Raum

Auch im ländlichen Raum gibt es erhebliche Unterschiede bezüglich des demografischen Wandels. Ländliche Siedlungsstrukturen, die im Umland einer Großstadt liegen, haben andere Probleme als kleine Gemeinden, die sich im sogenannten peripheren ländlichen Raum befinden, das heißt räumlich weiter entfernt von einem Oberzentrum liegen. Bei Ersteren ist die Entwicklung eng verknüpft mit ihrer Stadt. Deren Entwicklungsprognosen und Handlungsempfehlungen müssen daher berücksichtigt werden. Darüber hinaus empfiehlt sich eine sehr enge Kooperation, um die notwendigen Infrastruktureinrichtungen auch für die ländlichen Umlandgemeinden dauerhaft zu erhalten.

12 Ausführlich zu diesem Umbauprojekt Stadtumbau Ost [http://www.staedtebaufoerderung.info/StBauF/DE/Programm/StadtumbauOst/stadtumbauOst\\_node.html](http://www.staedtebaufoerderung.info/StBauF/DE/Programm/StadtumbauOst/stadtumbauOst_node.html)

13 Vgl. „10 Jahre Stadtumbau West“, hrsg. vom Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit, 2014, S. 99

14 Vgl. § 171a ff. Baugesetzbuch

15 Vgl. § 171a ff. Baugesetzbuch

Bei den Gemeinden im peripheren ländlichen Raum ist davon auszugehen, dass dort überall die Einwohnerzahl zurückgehen wird und dass der Anteil der älteren Menschen überproportional sein wird, da viele Jüngere aus beruflichen und wirtschaftlichen Gründen in die Städte abwandern werden. Dieser Prozess kann kaum durch den Zuzug von Menschen ausgeglichen werden, die aus der Stadt wegziehen, weil sie das ruhigere Leben auf dem Lande schätzen.

Zur Aufrechterhaltung einer Mindestinfrastruktur sind daher Kooperationen zwischen den Gemeinden unverzichtbar. Auch Fusionen von Gemeinden müssen erwogen werden.

Kooperationen müssen dabei klare Spielregeln haben, die vereinbart wurden und auf Dauer angelegt sein müssen.<sup>16</sup> Die Einbeziehung privater Akteure, die Förderung bürgerschaftlichen Engagements sowie die intensive Kommunikation mit den Menschen sind ebenfalls notwendig. Schließlich ist für eine erfolgreiche Zukunftsgestaltung in diesen Gemeinden notwendig, dass man sich bewusst macht, dass die Zeiten des Wachstums vorbei sind und die Standards, die im ländlichen Raum für die Infrastruktur in Zukunft gelten sollen, neu definiert werden müssen.<sup>17</sup> Auf die Übertragung von städtischen Standards wird man dabei verzichten müssen.

In vielen Gemeinden sind die mit dem demografischen Wandel zu erwartenden Veränderungen bereits eingetreten und diese Gemeinden haben sich darauf eingestellt.

Es gibt daher schon gute Beispiele von Kooperationen. Von den dort gemachten Erfahrungen können auch andere Gemeinden profitieren.<sup>18</sup>

In diesem Zusammenhang ist noch auf zwei Programme der Bundesregierung hinzuweisen, die sich schwerpunktmäßig mit der Sicherung der Infrastruktur im ländlichen Raum befassen: Das Bundesbauministerium und die Länder haben 2010 das Städtebauförderungsprogramm „Kleinere Städte und Gemeinden – überörtliche Zusammenarbeit und Netzwerke“ gestartet. Ziel des Programms ist es, kleinere Städte und Gemeinden vor allem in dünn besiedelten bzw. ländlichen Räumen als Ankerpunkte der Daseinsvorsorge für die Zukunft handlungsfähig zu machen und ihre zentralörtliche Versorgungsfunktion zu sichern und zu stärken.<sup>19</sup>

Mit dem vom Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung betreuten Programm „Aktionsprogramm regionale Daseinsvorsorge“ unterstützte das Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur (BMVI) 21 Modellregionen dabei, eine Regionalstrategie der Daseinsvorsorge zu entwickeln und damit strategische Grundlagen für die Anpassung und den Umbau der regionalen Daseinsvorsorge an die Folgen des demografischen Wandels zu schaffen. In Pilotprojekten wurden Maßnahmen der Regionalstrategien umgesetzt. Zur Durchführung des Programms und zu den mit ihm gemachten Erfahrungen liegt jetzt ein umfangreicher Bericht vor.<sup>20</sup>

16 Vgl. Fahrenkrug, Katrin und Melzer, Michael: Kleine Gemeinden im ländlichen Raum, S. 5 ([www.wegweiser-kommunen.de](http://www.wegweiser-kommunen.de)).

17 Vgl. Miegel, Meinhard: Herausforderungen Demografie und Infrastruktur in NRW. Sicherung der Zukunftsfähigkeit des kreisangehörigen Raums, Landkreistag NRW, Eildienst 12/2014 S. 503ff.

18 Vgl. ausführlich dazu: „Ländliche Räume im demografischen Wandel“, online-Publikation Nr. 34/2009 des Bundesinstituts für Bau-, Stadt- und Raumforschung. Auch in der Broschüre „Chance! Demografischer Wandel vor Ort“ werden Beispiele erfolgreicher Kooperationen dargestellt. Die Broschüre kann bestellt werden unter [www.netzwerk-laendlicher-raum.de/demografie](http://www.netzwerk-laendlicher-raum.de/demografie)

19 Einzelheiten und Fördermöglichkeiten können abgerufen werden unter [http://www.staedtebaufoerderung.info/StBauF/DE/Programm/StaedteGemeinden/Programm/programm\\_node.html](http://www.staedtebaufoerderung.info/StBauF/DE/Programm/StaedteGemeinden/Programm/programm_node.html)

20 Vgl. BMVI-Online-Publikation Nr. 04/2015. Der Bericht kann unter <http://www.regionale-daseinsvorsorge.de/> abgerufen werden.

## 15.2 Veränderte Anforderungen in verschiedenen Politikbereichen

Dr. Ortlieb Fliedner

### Sozialpolitik

Für die Sozialversicherungssysteme in Deutschland wird der demografische Wandel erhebliche Auswirkungen haben. In der **Rentenversicherung** werden die Zunahme der Personen im Rentenalter und die Abnahme der erwerbstätigen Personen dazu führen, dass immer weniger Personen immer mehr Renten finanzieren müssen. Während heute noch etwas weniger als drei Personen im erwerbsfähigen Alter einem Rentner gegenüberstehen, kommen schon 2030 nur noch zwei erwerbsfähige Personen auf einen Rentner.

Um das Rentensystem, das auf einem „Generationenvertrag“ mit einer gerechten Lastenverteilung zwischen Arbeitnehmern und Rentnern beruht, funktionsfähig zu erhalten, sind folgende Maßnahmen denkbar:

Um die Einnahmen der Rentenversicherung zu erhöhen, können die Beiträge erhöht werden und kann das Renteneintrittsalter heraufgesetzt werden, sodass pro Person über einen längeren Zeitraum Beiträge gezahlt werden. Zugleich würden dadurch die Ausgaben verringert, da sich die Rentenzeit pro Person entsprechend verkürzt. Schließlich können die Ausgaben der Rentenversicherung durch eine Kürzung der Renten verringert werden.

An welchen dieser Stellschrauben gedreht werden sollte, wird ein in Politik und Gesellschaft umstrittenes Thema sein.

Die Kommunen wären vor allem dann stark betroffen, wenn infolge von Rentenkürzungen die Altersarmut erheblich steigen würde.

Bei der **Krankenversicherung** wirkt sich der demografische Wandel vor allem dadurch aus, dass die durchschnittliche Lebenserwartung seit langem kontinuierlich ansteigt. Sie hat sich in den vergangenen 130 Jahren mehr als verdoppelt. Nach der Statistik, die 1871/81 für das Deutsche Reich begonnen wurde, konnte ein neugeborener Junge damals mit einer durchschnittlichen Lebenserwartung von 35 Jahren und sechs Monaten, ein neugeborenes Mädchen mit 38 Jahren und fünf Monaten rechnen. 130 Jahre später liegt die durchschnittliche Lebenserwartung eines neugeborenen Jungen bei 77 Jahren und vier Monaten, bei neugeborenen Mädchen bei 82 Jahren und sechs Monaten.<sup>21</sup> Diese gestiegene Lebenserwartung – verbunden mit einer ständig sich verbessernden Medizin, die neue und teurere Therapiemöglichkeiten entwickelt – führt zu immer höheren Ausgaben der Krankenkassen. Hinzu kommt, dass ältere Menschen durchschnittlich mehr Leistungen des Gesundheitssystems beanspruchen, aber nur geringere Beiträge zur Krankenversicherung gezahlt werden.

Um die sich hieraus ergebenden Steigerungen der Kosten des Gesundheitswesens aufzufangen, könnten die Krankenkassenbeiträge erhöht, die Leistungen eingeschränkt und die Patienten an den Kosten beteiligt werden. Auch hier wird es in Politik und Gesellschaft umstritten bleiben, welche Maßnahmen ergriffen werden sollen, um eine gerechte Lastenverteilung zu erreichen.

21 Vgl. [www.zeit.de/wissen/gesundheit/2010-11/Lebenserwartung-rekord-deutschland](http://www.zeit.de/wissen/gesundheit/2010-11/Lebenserwartung-rekord-deutschland)

Verstärkt werden seit Kurzem Gesundheitsförderung und Prävention in den Blick genommen. Die Bundesregierung hat Anfang 2015 einen Gesetzesentwurf zur Stärkung der Gesundheitsförderung und der Prävention in den Bundestag eingebracht.<sup>22</sup> Damit sollen einheitliche Rahmenbedingungen und verbindliche Regeln für Gesundheitsförderung und Prävention geschaffen werden. Unter anderem sollen Gesundheitsförderung und Prävention in Kindertagesstätten, Schulen, Betrieben und stationären Pflegeeinrichtungen gestärkt werden.

Für die **Pflegeversicherung** bedeutet der demografische Wandel, dass die Zahl der pflegebedürftigen Personen deutlich ansteigen wird. Da die Pflegeversicherung nur einen Teil der Pflegekosten abdeckt, stehen Leistungskürzungen außerhalb der Diskussion. Bisher wurden deshalb nur Beitragserhöhungen vorgenommen. So stieg der Beitragssatz durch das Pflegestärkungsgesetz, das zum 1.1.2015 in Kraft trat, von 2,05 auf 2,35 Prozent. Gleichzeitig wurde eine Reihe von Leistungen im Pflegebereich verbessert.

Die Entscheidungen, die zur Funktionsfähigkeit dieser Sozialversicherungssysteme notwendig werden, werden auf der Bundesebene getroffen, sodass der Einfluss der Kommunen auf diese Entscheidungen gering ist. Ihre Auswirkungen werden aber auf der kommunalen Ebene spürbar sein, wenn beispielsweise bei zu niedrigen Renten Altersarmut entsteht oder wenn im Pflegebereich die Pflegekosten nicht mehr voll getragen werden können und die Sozialhilfe einspringen muss.

## Familienpolitik

Die Familie ist die Keimzelle unserer Gesellschaft. Familien legen den Grundstein für die Zukunft der nachfolgenden Generationen. In der Familie wird Zusammenhalt und Verantwortung füreinander erfahrbar. Eltern sorgen für ihre Kinder; diese übernehmen später oft die Pflege ihrer Eltern. In familiären Bindungen finden Menschen Rückhalt, Schutz und Unterstützung in einem Umfang, den die staatliche Solidargemeinschaft so nicht leisten kann.

Die Familie steht daher im Mittelpunkt der Demografiestrategie der Bundesregierung.<sup>23</sup> Schwerpunkt ihrer Bemühungen ist die Verbesserung der Rahmenbedingungen für die Vereinbarkeit von Familie und Erwerbstätigkeit. Damit soll zugleich das Arbeitskräftepotenzial besser ausgeschöpft werden, um dem zunehmenden Fachkräftemangel entgegenzuwirken.<sup>24</sup>

„Familienpolitik ist ein Kernbestandteil jeder kommunalen Strategie im Umgang mit dem demografischen Wandel“, heißt es in einem Arbeitspapier des Deutschen Städtetages.<sup>25</sup> Insbesondere wegen der zunehmenden Alterung der Bevölkerung kommt der Familie eine besondere Bedeutung zu, da sie die Altersstruktur der Einwohnerinnen und Einwohner verbessern kann. Familien sichern zudem das lokale Arbeitskräftepotenzial, das für die Ansiedlung von Unternehmen ein wichtiger Standortfaktor ist.

Die Handlungsmöglichkeiten auf der kommunalen Ebene sind vielfältig:

- Bedarfsgerechte Angebote für Krippen, Kindergärten und Schulen,
- eine familienfreundliche Baulandpolitik,
- familiengerechter und für Familien erschwinglicher Wohnraum,
- ein familienfreundliches Wohnumfeld mit ausreichenden Spiel- und Bolzplätzen und
- spezielle Aktivitäten für Familien und Kinder

sind beispielhafte Aspekte kommunaler Familienpolitik.

2004 hat das Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend die Initiative „Lokale Bündnisse für Familie“ gegründet. Mit dieser Initiative sollen lokale Netzwerke von Akteurinnen und Akteuren aus Wirtschaft, Politik und Zivilgesellschaft gefördert werden, die vor Ort durch konkrete Projekte die Lebens- und Arbeitsbedingungen für Familien verbessern. Bundesweit gibt es mittlerweile rund 670 Standorte solcher lokalen Bündnisse für Familie.<sup>26</sup>

Das Familienbüro der Stadt Hamm macht beispielhaft deutlich, wie viele Aspekte Familienpolitik auf kommunaler Ebene haben kann:<sup>27</sup>

22 Vgl. Bundestags-Drucksache 18/4282.

23 Vgl. „Jedes Alter zählt“, Demografiestrategie der Bundesregierung vom 25.4.2012, S. 7.

24 Vgl. Zweiter Demografieregipfel 14. Mai 2013, S. 44.

[https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/Downloads/DE/Broschueren/2013/ergebnisdokumentation.pdf?\\_\\_blob=publicationFile](https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/Downloads/DE/Broschueren/2013/ergebnisdokumentation.pdf?__blob=publicationFile)

25 Vgl. Zweiter Demografieregipfel 14. Mai 2013, S. 44.

[https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/Downloads/DE/Broschueren/2013/ergebnisdokumentation.pdf?\\_\\_blob=publicationFile](https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/Downloads/DE/Broschueren/2013/ergebnisdokumentation.pdf?__blob=publicationFile)

26 Vgl. zu Einzelheiten und erfolgreichen Projektbeispielen. [www.lokale-buendnisse-fuer-familie.de](http://www.lokale-buendnisse-fuer-familie.de)

27 [www.hamm.de/familie/eltern/familienbuero.html](http://www.hamm.de/familie/eltern/familienbuero.html). Das Hammer Familienbüro wurde im März 2015 als „Bündnis des Monats“ ausgezeichnet.

## Das Familienbüro der Stadt Hamm

Mit der Einrichtung des Familienbüros zum Jahresbeginn 2008 setzt die Stadt Hamm ein Zeichen für mehr Familienfreundlichkeit. Das Leben in einer Familie stellt Menschen tagtäglich vor vielfältige Herausforderungen und die Stadt Hamm möchte sie dabei unterstützen.

Ziel des Familienbüros ist es, am Aufbau familienfreundlicher Strukturen in der Stadt Hamm mitzuarbeiten und bereits bestehende Angebote zu vernetzen und zu fördern.

Als zentrale Anlaufstelle für Eltern, Kinder, Fachkräfte und Interessierte zu allen Fragen der Familienfreundlichkeit und familienbezogenen Leistungen in Hamm bietet das Familienbüro vielfältige Unterstützung für Familien.

- Das Familienbüro unterstützt, bündelt, koordiniert und regt Initiativen an, die für Familien hilfreich sind.
- Das Familienbüro macht auf Möglichkeiten und Angebote für Familien in Hamm aufmerksam und macht diese bekannt.
- Diverse Broschüren zu den bestehenden familienfreundlichen Angeboten in allen Lebensbereichen, insbesondere zur Kinderbetreuung, zur Freizeit oder den städtischen Leistungen vermitteln Transparenz.
- Das Familienbüro führt Elternbefragungen durch, um ein Stimmungsbild der Familien in unserer Stadt zu erhalten.
- Das Familienbüro unterstützt Betriebe bei der Umsetzung von familienfreundlichen Arbeitsbedingungen.

Das Familienbüro ist Koordinationsstelle für die „Hammer Allianz für Familie und Kinder“.

## Bildungspolitik

Die Herausforderungen des demografischen Wandels für die Bildungspolitik werden in erster Linie darin gesehen, dem starken Rückgang der erwerbsfähigen Personen dadurch zu begegnen, dass durch Bildung und Qualifizierung die vorhandenen Potenziale für den Arbeitsmarkt, insbesondere im Bereich der Fachkräfte, ausgeschöpft werden. „Die Bildungsteilnehmer müssen über den gesamten Lebenslauf qualifiziert werden. Insbesondere die Arbeitskräfteentwicklung macht einen Ausbau von Bildungsangeboten und Qualifizierungsmöglichkeiten auf allen Stufen erforderlich.“<sup>28</sup>

Dabei werden vor allem folgende Handlungsfelder gesehen:

- Spezielle Förderungsmaßnahmen schon in der Kita und in den Schulen, damit kein Kind zurückbleibt. Aktuelle Befunde der Bildungsforschung machen außerdem deutlich, dass in den bildungsfernen Schichten bei Deutschen wie bei Migranten das Bewusstsein für die Notwendigkeit von Bildung erst wieder erzeugt werden muss. Dazu ist auch eine systematische Elternbildung vonnöten.<sup>29</sup>
- Qualifizierung junger Menschen ohne Schulabschluss und/oder ohne Berufsausbildung. Knapp 1,5 Millionen junger Menschen zwischen 25 und 35 Jahren sind derzeit ohne Berufsabschluss und befinden sich nicht in der Ausbildung.<sup>30</sup>

28 So der im Auftrag der Kultusministerkonferenz und des Bundesministeriums für Bildung und Forschung herausgegebene 3. Bildungsbericht. Pressemitteilung der KMK vom 17.6.2010. Ebenso die Demografiestrategie der Bundesregierung S. 48.

29 Vgl. Arbeitspapier des Deutschen Städtetages (Fn. 25) S. 16

30 Vgl. 2. Demografiepfad 2013, (Fn. 24) S. 41

- Qualifizierungsangebote für Frauen, um ihnen den Wiedereinstieg in das Berufsleben zu erleichtern.
- Bildungsangebote für ausländische Fachkräfte und
- Nachqualifizierung älterer Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer, um ihnen eine längere Teilnahme am Erwerbsleben zu ermöglichen.

Es ist richtig, dem erwarteten Fachkräftemangel auch durch Ausschöpfung aller Bildungs- und Qualifizierungspotenziale zu begegnen. Dennoch sollten die Herausforderungen der Bildungspolitik durch den demografischen Wandel nicht nur unter dem Aspekt von Wirtschaft und Arbeitsmarkt oder – wie es die Demografiestrategie der Bundesregierung formuliert – nur im Hinblick auf eine nachhaltige Sicherung von Wachstum und Wohlstand gesehen werden. Bildung muss auch unter dem Gesichtspunkt der individuellen Persönlichkeitsentwicklung und -entfaltung und des gesellschaftlichen Zusammenhalts in einem demokratischen Staat betrachtet werden. Ein sich durch die Veränderung der Bevölkerungsstruktur möglicherweise verschärfender Generationenkonflikt sowie die sich durch eine verstärkte Zuwanderung vergrößernden Integrationsprobleme stellen ebenfalls Herausforderungen für die Bildungspolitik dar.

Gleiches gilt für die Sicherstellung eines qualifizierten und erreichbaren Bildungsangebots für Schülerinnen und Schüler in Regionen mit niedriger Siedlungsdichte.

Nicht zuletzt sollten auch Bildungsangebote für ältere Menschen, die nicht mehr im Erwerbsleben stehen, zur Verfügung gestellt werden. Der Bedarf hierfür wird mit der Zunahme dieses Bevölkerungsteils erheblich steigen.

Während die berufliche Qualifizierung in erster Linie in der Verantwortung der Job-Center und der Arbeitsagentur liegt, sind die Kommunen vor allem von der Elementarerziehung in Krippen und Kitas über die bedarfsgerechten schulischen Angebote bis zur Erwachsenenbildung gefordert.

## Kulturpolitik

Kunst und Kultur haben eine herausragende Bedeutung für die Gesellschaft, aber auch für den einzelnen Menschen. Die Auseinandersetzung mit Kunst und Kultur ver-

weist auf die Vergangenheit und den Umgang mit überbrachten Werten, sie hat zugleich eine zukunftsgerichtete Dimension und beinhaltet Visionen einer künftigen Gesellschaft. In einer multiethnischen Gesellschaft gewinnen Kunst, Kultur und kulturelle Bildung eine zunehmende Bedeutung, um Integration zu befördern und die positiven Elemente kultureller Vielfalt herauszustellen.<sup>31</sup>

Dennoch werden bei schrumpfender Bevölkerung und damit geringerer Finanzausstattung in vielen Kommunen intensive Diskussionen geführt werden, welche kulturellen Angebote noch aufrechterhalten werden können. Diese Diskussion darf aber nicht nur die Politik allein führen, sondern die Bevölkerung muss intensiv einbezogen werden.

Darüber hinaus sind die Potenziale der Wirtschaft und der Zivilgesellschaft, sich an Kosten kultureller Angebote zu beteiligen und/oder auch aktiv unterstützend am kulturellen Betrieb teilzunehmen, konkret zu erforschen und zu nutzen. Dazu gehören Förderkreise und -vereine für einzelne kulturelle Einrichtungen ebenso wie das freiwillige Engagement von Einzelpersonen.

Auch die kulturellen Angebote selbst müssen unter den Aspekten des demografischen Wandels diskutiert und gegebenenfalls verändert werden.

Neben generationsspezifischen Angeboten sind generationenübergreifende Angebote für den gesellschaftlichen Zusammenhalt bedeutsam. Auf die Zunahme der Älteren muss ebenso reagiert werden wie auf die verstärkte Zuwanderung. Das gilt nicht nur für die Angebotsinhalte, sondern die kulturellen Einrichtungen müssen auch auf ihre altersgerechte Ausstattung und Einrichtung wie zum Beispiel Barrierefreiheit, Lesbarkeit der Programme oder die Akustik überprüft werden.

Die Abnahme der Bevölkerung wird auch zu einem verschärften Wettbewerb zwischen Kultureinrichtungen in der Kommune, den Kreisen und der Region führen. Für die Kultureinrichtungen bedeutet dies einmal, verstärkt die Nachfrageseite zu erforschen. Darüber hinaus sind Besucherbindung und Besucherzufriedenheit Aspekte, denen zukünftig vermehrt Aufmerksamkeit gewidmet werden muss.

31 Vgl. Stellungnahme des Deutschen Kulturrates zur Kulturfinanzierung vom 8.10.2010, <http://www.kulturrat.de/detail.php?detail=1882&rubrik=4>

Handlungsoptionen für die Kultureinrichtungen können zum Beispiel sein<sup>32</sup>:

- Lebensphasenorientierte Besucherbindung. Potenzielle Zielgruppen werden entsprechend ihrer Lebensphase angesprochen und durch die verschiedenen Lebensphasen begleitet.
- Frühzeitiger Aufbau von Bindungen. Schon in jungen Jahren Lust auf Kultur wecken.
- Direkte Zielgruppenansprache. Je direkter und individueller die Besucher angesprochen werden, desto größer ist die Wahrscheinlichkeit, dass eine Verbundenheit mit der Einrichtung entsteht.
- Emotionale Ansprache kann ebenfalls die Verbundenheit fördern.

## Arbeitswelt

Die demografische Entwicklung wird Größe und Zusammensetzung der Personengruppe, die sich im erwerbsfähigen Alter (20 bis 64 Jahre) befindet, deutlich verändern. Bis zum Jahr 2030 wird sich diese Altersgruppe um 6,3 Millionen verringern<sup>33</sup>.

Um dem daraus möglicherweise resultierenden Arbeitskräftemangel zu begegnen, gibt es verschiedene Ansätze, von denen einige bereits erwähnt wurden:

- Gezielte Qualifizierung von jungen Menschen ohne Schulabschluss und/oder Berufsausbildung,
- mehr Frauen die Aufnahme einer Erwerbstätigkeit zu ermöglichen bzw. ihre Rückkehr nach einer Familienpause zu erleichtern,
- Maßnahmen zur besseren Vereinbarkeit von Familie und Beruf,
- gesteuerte Zuwanderung.

Darüber hinaus gewinnen die Gesundheitsprävention und die Ausgestaltung der Arbeitsplätze im Hinblick auf eine Minimierung gesundheitlicher Risiken eine immer größere Bedeutung. Ein weiterer Ansatz ist die Verlängerung der Lebensarbeitszeit. Mit der Rente mit 67 wurde hier bereits eine entsprechende Entscheidung getroffen. Die Zunahme älterer Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer macht es außerdem notwendig, die altersgerechte Ausgestaltung der Arbeitsplätze verstärkt in den Blick zu nehmen.

Um diese durch den demografischen Wandel bedingten Veränderungen zu bewältigen, sind neben der Schaffung der notwendigen gesetzlichen Rahmenbedingungen vor allem die Personalverwaltungen in den Unternehmen, Betrieben und Verwaltungen gefordert. Auf der kommunalen Ebene ist demgemäß die Kommunalverwaltung von diesen Entwicklungen betroffen und muss sich den damit verbundenen Herausforderungen stellen.

## Gesundheitsförderung

Die Gesundheit der Menschen ist entscheidend für Wohlbefinden, selbstbestimmte Lebensführung, Leistungsbereitschaft und Leistungsfähigkeit.<sup>34</sup> Der demografische Wandel hat dazu geführt, dass die Gesundheitsprävention immer stärker in den Fokus der öffentlichen Aufmerksamkeit gerückt ist.

Die abnehmende Zahl der Menschen im erwerbsfähigen Alter hat zur Folge, dass dem Zusammenhang von Gesundheitsprävention, Gesundheitsförderung und Erhaltung der Arbeitsfähigkeit immer größere Bedeutung zugemessen wird. Aufgrund der zunehmenden Alterung der Gesellschaft wird verstärkt der Frage nachgegangen, wie durch gesundheitspräventive Maßnahmen erreicht werden kann, dass ältere Menschen ihre längere Lebenszeit bei möglichst guter Gesundheit verbringen können und Pflegebedürftigkeit vermieden oder herausgeschoben werden kann. Dazu gehört gleichzeitig, dass in der Arbeitswelt die gesundheitlichen Risiken minimiert werden müssen.

Mit diesen Zielen wurden in den letzten Jahren zahlreiche Aktivitäten unternommen und Netzwerke gebildet, die sich Gesundheitsförderung in den Kommunen auf die Fahnen geschrieben haben. Beispielhaft sei das Netzwerk „Gesunde Städte“ genannt, das 75 Mitgliedstädte vereint.<sup>35</sup> Auf seinem Internetportal finden sich Handlungsanleitungen und gute Beispiele kommunaler Gesundheitsförderung.

Die Maßnahmen, die der Gesundheitsprävention dienen können, sind vielfältig. Sie reichen von der gesunden Ernährung in Kitas und Schulen über kommunale Angebote, sich zu bewegen bis zu Kursen zur Sturzprävention für ältere Menschen.<sup>36</sup>

32 Vgl. Hintz, Asmus J.: Demografischer Wandel und die Herausforderungen für Kulturpolitik und Musikwirtschaft, <http://www.musik-forum-online.de/hintz>

33 Vgl. Richter, Götz/Bode, Silke/Köper, Birgit: Demografischer Wandel in der Arbeitswelt, hrsg. von der Bundesanstalt für Arbeitsschutz und Arbeitsmedizin, Dortmund 2012.

34 Vgl. Demografiestrategie der Bundesregierung, S. 18

35 Vgl. [www.gesunde-staedte-netzwerk.de](http://www.gesunde-staedte-netzwerk.de)

36 Ausführlich dazu das baden-württembergische Handbuch zur kommunalen Gesundheitsförderung, [http://www.gesundheitsamt-bw.de/SiteCollectionDocuments/40\\_Service\\_Publikationen/Gesund\\_aufwachsen\\_in\\_BW\\_Band\\_1.pdf](http://www.gesundheitsamt-bw.de/SiteCollectionDocuments/40_Service_Publikationen/Gesund_aufwachsen_in_BW_Band_1.pdf)

Im ersten Kapitel wurde aufgezeigt, dass die Zahl der über 65-Jährigen stark anwachsen wird. 2040 wird ihr Anteil über 30 Prozent der Gesamtbevölkerung betragen. Zur Kennzeichnung der zukünftigen Situation ist auch die Lebenserwartung von Bedeutung. Im Jahr 2010 betrug die durchschnittliche Lebenserwartung der 65-jährigen Frauen noch weitere 21 Jahre, die der 65-jährigen Männer weitere 17 Jahre. Bis zum Jahr 2060 wird die durchschnittliche Lebenserwartung der Männer auf 85 Jahre, die der Frauen auf 89,2 Jahre ansteigen.<sup>37</sup> Eine so lange Lebenszeit nach dem Ende des beruflichen Lebensabschnitts gab es in früheren Zeiten nicht.

Dass dieser lange Lebensabschnitt aktiv und selbstbestimmt genutzt werden kann und auch bei Pflegebedürftigkeit ein Leben in Würde möglich ist, ist Aufgabe der Gesamtgesellschaft und bedarf vielfältiger Maßnahmen wie die bereits erwähnten zur Gesundheitsprävention.

So lange wie möglich in der vertrauten Umgebung und in der eigenen Wohnung verbringen zu können, sei der überragende Wunsch der meisten älteren Menschen, heißt es in der Demografiestrategie der Bundesregierung.<sup>38</sup> In der Politik besteht daher auf allen Ebenen Konsens, dass folgende Aspekte zukünftig verstärkt in den Fokus rücken müssen:

- altersgerechtes Wohnen,
- altersgerechte Mobilität,
- wohnortnahe Angebote der Daseinsvorsorge und
- Versorgung mit Gütern des täglichen Bedarfs.

#### Wohnen

Derzeit besteht bei den altersgerechten Wohnungen noch ein erheblicher Fehlbedarf.

Beispielsweise gibt es nach Aussage der Stadt Düsseldorf zwar 70.000 Seniorenhaushalte, aber nur 4.000 altersgerechte Wohnungen in der Stadt.<sup>39</sup>

Die Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW) fördert den Umbau in altersgerechte Wohnungen mit Kredit- und Zuschussprogrammen.

Prognostiziert wird, dass die Zahl der Single-Haushalte weiter ansteigen wird. Viele Menschen leben im Alter allein. Einsamkeit und/oder Hilfsbedürftigkeit können dabei zum Problem werden. Hier können nachbarschaftliche Netzwerke helfen, die von der Kommune zum Beispiel durch ein Quartiersmanagement oder durch in das Wohnumfeld integrierte Anlaufstellen gefördert und unterstützt werden können.

37 Vgl. Bevölkerungsentwicklung 2013. Daten, Fakten, Trends zum demografischen Wandel, herausgegeben vom Bundesinstitut für Bevölkerungsforschung, Wiesbaden 2013, S. 9.

38 S. 27

39 Vgl. Wz newslines vom 14.9.2010.

40 Vgl. Praxisdialog „Vor Ort füreinander sorgen“,

[http://www.demografie-portal.de/SharedDocs/Blog/DE/150518\\_Zusammenfassung\\_Praxisdialog\\_Vor\\_Ort\\_fueinander\\_sorgen.html](http://www.demografie-portal.de/SharedDocs/Blog/DE/150518_Zusammenfassung_Praxisdialog_Vor_Ort_fueinander_sorgen.html)

Das Beispiel Brebach im Saarland zeigt, wie ein solches örtliches Netzwerk organisiert werden kann.<sup>40</sup> Dort wurden ehrenamtliche Stadtteihelfer ausgebildet, die in dem Stadtteil Brebach ältere Menschen, von denen 20 Prozent aus der Türkei stammen, im Alltag unterstützen.

Der Arnsberger Senioren Service ist ein anderes Beispiel für eine ehrenamtliche Initiative, die älteren Menschen persönliche und technische Hilfe anbietet.<sup>41</sup>

Mehrgenerationenhäuser sind eine weitere Möglichkeit, alten Menschen ein sie unterstützendes Umfeld zu bieten. Von der Bundesregierung wurde ein Modellprogramm durchgeführt, mit dem alternative Wohnformen erprobt werden sollten.<sup>42</sup> Anfang 2012 wurde an 450 Standorten das Aktionsprogramm „Mehrgenerationenhäuser II“ gestartet. Damit sollen diese Häuser zu Knotenpunkten für freiwilliges Engagement und generationenübergreifende Arbeit weiterentwickelt werden.<sup>43</sup>

## Mobilität

Zum selbstbestimmten Leben gehört, dass man mobil ist und die öffentlichen und privaten Angebote in seiner Kommune erreichen kann. Wem kein Auto zur Verfügung steht oder wer sich nicht mehr hinter das Lenkrad setzen möchte oder kann, der ist vor allem auf den öffentlichen Personennahverkehr (ÖPNV) angewiesen. Damit auch mit Rollator oder Rollstuhl der Bus oder die Straßenbahn benutzt werden können, ist Barrierefreiheit ein wichtiger Gesichtspunkt. Das 2013 novellierte Personenbeförderungsgesetz sieht vor, dass bis 2022 eine vollständige barrierefreie Nutzung des ÖPNV möglich gemacht werden muss.

Darüber hinaus sind dort, wo Strecken vom ÖPNV nicht mehr bedient werden, alternative Beförderungsmöglichkeiten zu erwägen, vom Sammeltaxi bis zum ehrenamtlich gefahrenen Bürgerbus.

Durch mobile Außenstellen der Verwaltung – zum Beispiel „rollendes Rathaus“, Bücherbus usw. – kann die Er-

reichbarkeit der öffentlichen Angebote für ältere Menschen verbessert werden.

## Erfahrungen nicht brach liegen lassen

Viele Menschen möchten nach dem Abschluss ihres Berufslebens nicht nur „privatisieren“, sondern sich auch weiter mit ihren Erfahrungen, ihrem Wissen einbringen und engagieren.

Hier bieten sich vielfältige Möglichkeiten im ehrenamtlichen Bereich. Durch die Einrichtung von Vermittlungsstellen können Kommunen dabei helfen. Ein Beispiel ist die Freiwilligenagentur in Schwetzingen: „Die Freiwilligenagentur ist eine Vermittlungsstelle, die Ihnen hilft, eine ehrenamtliche Aufgabe zu finden, die Ihren Vorstellungen entspricht. Wir wollen das Ehrenamt in Schwetzingen stärken und ein Netzwerk für das bürgerschaftliche Engagement schaffen. Wir sind Ansprechpartner für Bürger, Vereine, Organisationen, Behörden und Kirchen, die Freiwillige zur Durchführung von Projekten suchen.“<sup>44</sup>

Die Stadt Arnsberg beispielsweise hat Projekte entwickelt, in denen erfahrene Senioren jungen Menschen bei der Jobsuche behilflich sind oder ein Bewerbungstraining durchführen.<sup>45</sup>

Auch für das Wirtschaftsleben, für Betriebe und Unternehmen kann es nützlich sein, die Erfahrung und das Wissen älterer Menschen in Anspruch zu nehmen. Die notwendigen Rahmenbedingungen hierfür muss allerdings der Bund im Sozialversicherungs-, Krankenversicherungs- und Rentenrecht schaffen.

## Bildung auch im Alter

Auch im Alter haben viele Menschen noch Lust zum Lernen. Da die Zahl der Älteren zunimmt, wird der Bedarf an Lernangeboten für die Bevölkerung im Rentenalter deutlich steigen. Eine Seniorenakademie wie in Arnsberg kann spezielle altersgerechte Bildungsangebote machen. Aber auch an den Einrichtungen der Erwachsenenbil-

40 Vgl. Praxisdialog „Vor Ort füreinander sorgen“, [http://www.demografie-portal.de/SharedDocs/Blog/DE/150518\\_Zusammenfassung\\_Praxisdialog\\_Vor\\_Ort\\_fuereinander\\_sorgen.html](http://www.demografie-portal.de/SharedDocs/Blog/DE/150518_Zusammenfassung_Praxisdialog_Vor_Ort_fuereinander_sorgen.html)

41 Vgl. <http://www.arnsberg.de/engagement/angebote/senioren/ass-arnsberger-senioren-service.php>

42 Einzelheiten finden sich auf folgenden Webseiten: [www.modellprogramm-wohnen.de](http://www.modellprogramm-wohnen.de); [www.kompetenznetzwerk-wohnen.de](http://www.kompetenznetzwerk-wohnen.de)

43 Vgl. Demografiestrategie der Bundesregierung, S. 32.

44 [http://www.schwetzingen.de/pb/schwetzingen,1de/Startseite/Stadt+\\_+\\_Buerger/Freiwilligenagentur\\_.html](http://www.schwetzingen.de/pb/schwetzingen,1de/Startseite/Stadt+_+_Buerger/Freiwilligenagentur_.html)

45 Vgl. [http://www.bildungsstadt-arnsberg.de/bildung/schulische-bildung/bildungspartnerschaften/buergerschaftliches-engagement/be\\_sucht.php](http://www.bildungsstadt-arnsberg.de/bildung/schulische-bildung/bildungspartnerschaften/buergerschaftliches-engagement/be_sucht.php)

derung sowie an den Universitäten werden diese Angebote an Bedeutung gewinnen. Neue Formen der Wissensvermittlung, zum Beispiel wenn Schüler ihr Wissen interessierten und lernbereiten Senioren vermitteln<sup>46</sup>, können den Zusammenhalt der Generationen fördern.

## Pflege

Aufgrund der älter werdenden Bevölkerung steigt die Zahl der pflegebedürftigen Menschen. Während im Jahr 1999 rund 2 Millionen Menschen pflegebedürftig waren, sind es 2013 bereits 2,6 Millionen.<sup>47</sup> Davon werden 29 Prozent zu Hause versorgt, 71 Prozent werden stationär in Pflegeheimen betreut. Von den 71 Prozent werden 1.246.000 Pflegebedürftige von ihren Angehörigen gepflegt, 616.000 nehmen einen ambulanten Pflegedienst in Anspruch.

Zur Kennzeichnung der Situation ist eine weitere Zahl bedeutsam: Von den 2,6 Millionen Pflegebedürftigen wies etwas über ein Drittel eine erheblich eingeschränkte Alltagskompetenz auf, so die begriffliche Erfassung der Pflegeversicherung für demenzielle Erkrankungen.

Während in der Anfangszeit der Demenz eine pflegerische Betreuung zu Hause möglich ist, sind die Angehörigen im fortgeschrittenen Stadium zumeist überfordert, sodass dann die Pflege in einem Pflegeheim fortgesetzt werden muss. Die fortgeschrittene Demenz ist auch der häufigste Grund für den Einzug in ein Pflegeheim. 2013 betrug der Anteil der Bewohner mit erheblich eingeschränkter Alltagskompetenz in den Pflegeheimen 59 Prozent.

Bei der Trägerschaft der Pflegeheime nimmt die Zahl der privaten Träger zu. Von 1999 bis 2013 stieg der Anteil der Pflegeheime in privater Trägerschaft von 35 auf 41 Prozent. Der Anteil der Pflegeheime in öffentlicher Trägerschaft sank von acht auf fünf Prozent, der der freigemeinnützigen Träger (zum Beispiel Caritas, Diakonie) von 57 auf 54 Prozent.

Wie schon erwähnt, wollen die meisten Menschen solange wie möglich zu Hause leben und auch dort gepflegt werden. Diesem Wunsch wird einmal dadurch Rechnung getragen, dass in § 3 des Elften Buchs des Sozialgesetzbuches (SGB XI), das die Pflegeversicherung regelt, der Vorrang der häuslichen Pflege normiert ist. Darüber hinaus werden verstärkt neue Wohnformen wie zum Beispiel Wohngemeinschaften<sup>48</sup> erprobt oder quartiersbezogene Wohn- und Pflegearrangements eingerichtet, damit die Pflegebedürftigen in einer vertrauten Umgebung bleiben können.

Für die Pflege wird der demografische Wandel eine ganz besondere Herausforderung:

Bis 2030 wird nach einer Prognose des statistischen Bundesamtes die Zahl der Pflegebedürftigen auf 3,37 Millionen ansteigen. Der Pflegeheim Rating Report 2013<sup>49</sup> prognostiziert, dass bis 2030 371.000 neue Pflegeheimplätze benötigt werden und 331.000 zusätzliche Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter in den Pflegeheimen und den ambulanten Diensten eingestellt werden müssen. Um diesen Bedarf an Pflegeplätzen abzudecken, müssten demnach zwischen 54 und 73 Milliarden Euro bis 2030 investiert werden. Allein diese Zahlen machen deutlich, welche Anstrengungen unternommen werden müssen, damit auch bei Pflegebedürftigkeit ein Altern in Würde möglich bleibt.

Mit der Veränderung der Altersstruktur der Bevölkerung ergeben sich jedoch weitere Probleme. Zum einen wird die Zahl der an Demenz erkrankten Menschen deutlich zunehmen. Denn je fortgeschrittener das Alter, desto höher ist die Wahrscheinlichkeit, an Demenz zu erkranken. Rund ein Drittel der Menschen ab dem 90. Lebensjahr hat eine demenzielle Erkrankung.<sup>50</sup>

Zum anderen wird sich durch den Rückgang der Zahl der Kinder und der Menschen im erwerbsfähigen Alter die Zahl der Familienangehörigen, die derzeit die Hauptlast der Pflege tragen, deutlich verringern. Damit wird jedoch das Ziel, dass die Pflegebedürftigen solange wie möglich in ihrer vertrauten Wohnung bleiben können, in Frage gestellt.

46 So zum Beispiel ein Projekt in Arnshausen „Jung lehrt Alt“: <http://www.bildungsstadt-arnshausen.de/bildung/schulische-bildung/bildungspartnerschaften/buerger-schaftliches-engagement/jung-lehrt-alt.php>

47 Quelle dieser und der folgenden Zahlen: statistisches Bundesamt. [https://www.destatis.de/DE/Publikationen/Thematisch/Gesundheit/Pflege/PflegeDeutschland-ergebnisse5224001139004.pdf?\\_\\_blob=publicationFile](https://www.destatis.de/DE/Publikationen/Thematisch/Gesundheit/Pflege/PflegeDeutschland-ergebnisse5224001139004.pdf?__blob=publicationFile)

Das statistische Bundesamt bringt seit 1999 alle zwei Jahre eine Pflegestatistik heraus mit dem Stichtag 15.12.

48 Ein Beispiel einer Wohngemeinschaft: <http://www.apd.de/wohngemeinschaften/>

49 Vgl. <http://news.wohnen-im-alter.de/2013/07/pflegeheim-report-2013-groerer-bedarf-an-pflegeplätzen/>

50 Vgl. <http://www.berlin-institut.org/online-handbuchdemografie/bevoelkerungsdynamik/auswirkungen/demenz-in-deutschland-oesterreich-und-der-schweiz.html>

Ob quartiersbezogene Versorgungskonzepte, Tagespflege oder das Heranziehen von Pflegefamilien den Rückgang der potenziellen Pflegepersonen aus dem familiären Bereich kompensieren können, lässt sich heute noch nicht abschätzen.

Ein Sonderproblem bringt die Regelung mit sich, dass bis 2018 ein Großteil der Doppelzimmer in den Pflegeheimen abgebaut werden muss, da in der Regel eine Einzelzimmerquote von 80 Prozent vorgeschrieben wird. Da die Umbaukosten und die damit verbundene Einhaltung besonderer Sicherheitsstandards die Finanzkraft mancher Träger übersteigt, ist vermehrt mit Heimschließungen zu rechnen.

Für die Heimbewohner ist dies ein erheblicher Eingriff in ihr Recht auf Selbstbestimmung, da sie sich das Heim mit den Angehörigen zusammen nach bestimmten Gesichtspunkten (Nähe zu den Angehörigen, zum Freundeskreis usw.) ausgesucht haben und nun in ein anderes Heim ziehen müssen, das diesen Gesichtspunkten nicht mehr entspricht. Die rechtlichen Regelungen bieten den Bewohnern von Pflegeheimen in einem Schließungsfall wenig Schutz.<sup>51</sup>

---

51 Die Kündigungsfrist beträgt nach dem Wohn- und Betreuungsvertragsgesetz für den Pflegeheimbetreiber weniger als zwei Monate und außerdem wird der Bewohner auf den Zivilrechtsweg als Klagemöglichkeit verwiesen.

## **15.4 Integrationspolitik auf kommunaler Ebene**

Dr. Ortlieb Fliedner

Wie im Eingangskapitel dargelegt, ist in Deutschland mit einer verstärkten Zuwanderung zu rechnen. Alle Prognosen stimmen darin überein, dass Zuwanderung auch notwendig ist, um den Bedarf an Fachkräften auch in Zukunft decken zu können. Über die Einzelheiten der praktischen Gestaltung bestehen in der politischen Diskussion jedoch erhebliche Meinungsverschiedenheiten. So ist beispielsweise der Vorschlag, mit einem Einwanderungsgesetz ein Signal zu setzen, dass Zuwanderer in Deutschland willkommen sind, äußerst umstritten und wird teilweise entschieden abgelehnt.

Zu unterscheiden sind verschiedene Personengruppen, die aus dem Ausland nach Deutschland kommen. Zum einen sind es Flüchtlinge, die aus Ländern kommen, in denen Krieg, Bürgerkrieg oder Verfolgung herrscht. Für sie gilt das Asylrecht oder spezielles Recht als Kontingentflüchtlinge. Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer aus den Staaten der EU genießen Freizügigkeit und können ohne Beschränkungen nach Deutschland kommen. Eine dritte Gruppe sind Personen, die besonders qualifiziert sind und die unter bestimmten Voraussetzungen, insbesondere im Hinblick auf Mängelsituationen am Arbeitsmarkt, nach Deutschland kommen dürfen. Hier ist grundsätzlich das Zuwanderungsgesetz einschlägig. Aber es gibt auch Spezialregelungen wie zum Beispiel die Green Card für IT-Spezialisten, die 2000 eingeführt wurde oder die Blaue Karte EU, mit der Akademikerinnen und Aka-

demiker, die nicht aus der EU stammen und über ein Arbeitsplatzangebot verfügen, seit 2012 die Möglichkeit erhalten, in Deutschland zu arbeiten und hier mit ihren Familien zu leben.

Die Rahmenbedingungen für eine erfolgreiche Integrationspolitik werden durch Bundes- und Landesgesetze und durch entsprechende Integrationsprogramme gesetzt, die tatsächliche Integration muss jedoch in den Kommunen geleistet werden.

Die bei manchen Menschen vorhandene Angst vor Fremden und vor Überfremdung darf dabei ebenso wenig übersehen werden, wie die Chancen, die ein Zuzug ausländischer Mitbürgerinnen und Mitbürger mit sich bringen kann. So hat eine Studie der Bertelsmann-Stiftung festgestellt, dass prosperierende Städte und Städte mit wachsender Einwohnerzahl einen besonders hohen Ausländeranteil haben. Städte wie München, Stuttgart oder Frankfurt am Main haben einen Ausländeranteil von über 20 Prozent, während in stark schrumpfenden Kommunen durchschnittlich weniger als drei Prozent Ausländer leben.<sup>52</sup> Darüber hinaus ist der Altersdurchschnitt bei den Zugewanderten deutlich niedriger als bei der deutschen Bevölkerung, sodass in den Städten mit hohem Ausländeranteil das Zahlenverhältnis junger Menschen zu älteren Menschen deutlich günstiger ist als in Kommunen mit geringem Ausländeranteil.

52 Vgl. Pressemitteilung der Bertelsmann-Stiftung vom 2.10.2012, <https://www.bertelsmann-stiftung.de/de/presse/pressemitteilungen/pressemitteilung/pid/zuwanderung-kann-demographischen-wandel-abmildern-doch-bisher-gelingt-dies-nur-staedtischen-ball/>

Die vielfältigen Aspekte der Integrationspolitik werden im nordrhein-westfälischen Teilhabe- und Integrationsgesetz in § 1, der die Ziele des Gesetzes beschreibt, deutlich:

„Ziel dieses Gesetzes ist,

1. eine Grundlage für ein gedeihliches und friedvolles Zusammenleben der Menschen mit und ohne Migrationshintergrund zu schaffen,
2. jede Form von Rassismus und Diskriminierung einzelner Bevölkerungsgruppen zu bekämpfen,
3. eine Kultur der Anerkennung und des gleichberechtigten Miteinanders auf der Basis der freiheitlichen demokratischen Grundordnung zu prägen,
4. Menschen mit Migrationshintergrund unabhängig von ihrer sozialen Lage, ihrer Herkunft, ihres Geschlechts, ihrer sexuellen Identität, ihrer Religion oder Weltanschauung insbesondere bei ihrer Bildung, Ausbildung und Beschäftigung zu unterstützen und zu begleiten,
5. die soziale, gesellschaftliche und politische Teilhabe der Menschen mit Migrationshintergrund zu fördern,
6. die Organisationen der Menschen mit Migrationshintergrund in demokratische Strukturen und Prozesse einzubinden und sie zu fördern,
7. die Landesverwaltung interkulturell weiter zu öffnen,
8. die Integration fördernde Struktur auf Landes- und Kommunalebene zu sichern und weiter zu entwickeln und
9. die Kommunen bei der Erfüllung ihrer Leistungen im Rahmen der Aufnahme besonderer Zuwanderergruppen durch Integrationspauschalen zu unterstützen.“

## Sprachförderung

Eine Grundvoraussetzung für eine erfolgreiche Integration ist das Erlernen der deutschen Sprache. Mit dem Zuwanderungsgesetz ist geregelt, dass Ausländer, die eine Aufenthaltserlaubnis für Deutschland erhalten haben, durch Sprach- und Integrationskurse gefördert werden sollen.<sup>53</sup>

Das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge koordiniert die Integrationskurse, führt sie durch und bedient sich dabei in der Regel verschiedener Träger vor Ort. Das Netzwerk „Deutsch lernen in Duisburg“, das über das gesamte Stadtgebiet verteilt Deutschkurse anbietet, ist ein anschauliches Beispiel für die Durchführung von Integrationskursen vor Ort.<sup>54</sup>

## Willkommenskultur

Mit dem Begriff Willkommenskultur werden vor allem die Maßnahmen und Handlungen erfasst, mit denen deutlich gemacht werden soll, dass die Migrantinnen und Migranten mit einem Aufenthaltsrecht in Deutschland auch wirklich willkommen sind und dass sie bei der Integration die notwendige Unterstützung erhalten.<sup>55</sup>

Ein Beispiel hierfür ist die Einrichtung einer besonderen Ansprechstelle für Migranten in der Kommunalverwaltung, in der sie Informationen und Hilfestellung für alle Fragen bekommen können, die für ihr Leben in der Kommune relevant sind.<sup>56</sup> Eine wichtige Rolle spielt dabei auch das Ausländeramt, mit dem die Migranten häufiger in Kontakt kommen müssen. Es sollte sich nicht nur als Erlaubnisbehörde verstehen, sondern zugleich Informations- und Beratungsstelle für die Migranten sein.

Zur Willkommenskultur gehört auch, dass Gelegenheiten geschaffen werden und Räume vorhanden sind, dass sich Alteingesessene und Zuwanderer begegnen und austauschen können. Eine wesentliche Rolle spielen dabei auch zivilgesellschaftliche Gruppen und Vereine. Eine Willkommenskultur kann nicht nur von der Verwaltung geleistet, sondern muss von allen Teilen der Gesellschaft getragen werden. Sie muss auch von den Unternehmen und Betrieben, in denen die Migranten Arbeit finden, gelebt werden.

Von der Willkommenskultur wird zum Teil die Anerkennungskultur unterschieden. Damit wird ausgedrückt, dass die Leistungen, die die Migranten erbringen, anerkannt und als Gewinn für die Gesellschaft verstanden werden.<sup>57</sup> Die Förderung von kulturellen Initiativen von

53 Die Web-Seite „bildungsserver.de“ gibt einen Überblick über die Sprachförderung in den einzelnen Bundesländern.

54 Vgl. <http://www.duisburg.de/micro/raa/102010100000209709.php>

55 Siehe auch die Fallstudien aus acht Städten zu den dort getroffenen Maßnahmen, BBSR online Publikation 10/2014, S. 101 ff.

56 Zum Beispiel das Welcome Center in Hamburg, s. BBSR online-Publikation 10/2014 S. 68ff

57 So weist beispielsweise die Stadt Bergen in ihrem Stadtleitbild 2020 darauf hin, dass neben den Soldaten und ihren Familien aus den Niederlanden und Großbritannien „Flüchtlinge und Heimatvertriebene, Spätaussiedler und Asylbewerber Bergen zu einer internationalen, weltoffenen und toleranten Stadt gemacht haben, deren Bürger sich um gegenseitiges Verständnis, Integration und friedliches Zusammenleben bemühen.“ Mit einem regelmäßig stattfindenden internationalen Stadtfest wird diese Anerkennung umgesetzt. <https://www.bergen-online.de/files/stadtleitbild-bergen-2020.pdf>

Migranten oder von Migrantenorganisationen können entsprechende Maßnahmen sein.

Zur Willkommens- und Anerkennungskultur gehört aber auch, dass Vorurteile bekämpft und Toleranz sowie Wertschätzung der Vielfalt gefördert wird.

## Integration und Segregation

Immer wieder wird als Problem der Zuwanderung angeführt, dass sich Migranten in bestimmten Problemvierteln abschnitten und Parallelgesellschaften bilden würden, so dass die Integration erschwert würde. Eine leichtere Integration wäre dann gegeben, wenn die Migranten „verstreut“ in der einheimischen Bevölkerung leben würden. Demgegenüber zeigt eine ausführliche Untersuchung in acht Städten, dass es sich gar nicht vermeiden lässt, dass sich Stadtviertel mit erhöhtem Ausländeranteil entwickeln.<sup>58</sup> Die räumliche Konzentration von Zuwanderern in bestimmten Stadtvierteln ist oft nicht selbst gewählt, sondern Ergebnis von Zwängen und Diskriminierungen auf dem Wohnungsmarkt. Darüber hinaus ist Hauptursache die Armut, von der die Ausländer in besonders hohem Maße betroffen sind.<sup>59</sup>

Auf der anderen Seite kann die ethnische Segregation in bestimmten Stadtvierteln durchaus positive Effekte haben, indem Neuzuwanderer hier beispielsweise ethnische Netzwerke als Unterstützung für ihre Integration in einen fremden Ort und fremde Strukturen sowie vielfältige Informationen und Hilfeleistungen auf informeller Ebene finden.

Die bereits erwähnte Untersuchung „Zuwanderer in der Stadt“ empfiehlt daher, dass die Kommunen mit ihren Integrationsbemühungen vor allem in diesen Stadtvierteln ansetzen sollten. Sie empfiehlt unter anderem:

- schwerpunktmäßig die schulische und sonstige Bildung der Kinder und Jugendlichen aus Zuwandererfamilien zu fördern,
- die Migranten-Ökonomie zu stärken,
- eine den unterschiedlichen Bedürfnissen der Bewohner gerecht werdende Wohnumfeldgestaltung sowie
- die Schaffung von Partizipationsmöglichkeiten für Zuwanderer.

58 Vgl. Schader-Stiftung u.a. (Hrsg.): Zuwanderer in der Stadt, Empfehlungen zur stadträumlichen Integrationspolitik Darmstadt 2005. <http://www.irbnet.de/daten/rswb/05049005006.pdf>

59 Vgl. Difu-Bericht 1/2006: „Integration und sozialräumliche Segregation sind kein Widerspruch!“ <http://www.difu.de/publikationen/difu-berichte-12006/integration-und-sozialraeumliche-segregation-sind-kein.html>

60 Beispielhaft sind die Städte Schwerte, Meppen oder Nordenham. Die Studie „Demografie-Konzepte der Kommunen in NRW“ bietet ebenfalls gute Praxisbeispiele. Vgl. [http://www.vdk.de/nrw/pages/presse/neue\\_studie\\_i/neue\\_studie/69394/neue\\_studie\\_demografie-konzepte\\_der\\_kommunen\\_in\\_nrw](http://www.vdk.de/nrw/pages/presse/neue_studie_i/neue_studie/69394/neue_studie_demografie-konzepte_der_kommunen_in_nrw)

### 15.5 Neue Anforderungen an die Kommunalverwaltung

Dr. Ortlieb Fliedner

#### Organisation des demografischen Wandels

Wie in den vorangegangenen Kapiteln im Einzelnen dargestellt, hat der demografische Wandel sehr viele und vielfältige Aspekte und berührt fast alle Fachbereiche der Verwaltung. Eine positive Bewältigung möglicher Probleme ebenso wie die Wahrnehmung der mit dem demografischen Wandel verbundenen Chancen erfordert eine Gesamtschau aller für eine Kommune bedeutsamen Aspekte und die kooperative Mitarbeit aller betroffenen Verwaltungseinheiten. Der demografische Wandel sollte daher unbedingt als Querschnittsaufgabe organisiert werden.

Mögliche Organisationsformen für die Bearbeitung des demografischen Wandels als Querschnittsaufgabe können sein:

- ein Amt/eine Abteilung für demografischen Wandel,
- eine Stabsstelle,
- ein(e) Demografiebeauftragte(r),
- eine (temporäre) Projektgruppe,
- eine (dauerhafte) fachübergreifende Arbeitsgruppe.

#### Demografiebericht

Um die Grundlagen, die Zusammenhänge und die getroffenen Entscheidungen transparent und nachvollziehbar zu machen, empfiehlt es sich, in regelmäßigen Ab-

ständen einen Demografiebericht zu erstellen. Zahlreiche Kommunen haben ihren Demografiebericht bereits ins Internet gestellt und bieten anderen damit Anregungen für die Erstellung eines eigenen Berichts.<sup>60</sup>

Für die Erstellung von individuellen auf die Kommune bezogenen Entwicklungsprognosen und die Erkennung von Problemlagen gibt es eine Reihe von Hilfsmitteln und Instrumenten.

Die Bertelsmann-Stiftung stellt auf ihrer Informationsplattform „Wegweiser Kommune“<sup>61</sup> für Städte und Gemeinden mit mehr als 5.000 Einwohnern Datensätze zur Verfügung, mit denen eine Bevölkerungsprognose bis 2030 erstellt werden kann. Außerdem wurden 15 kommunale Demografietypen entwickelt. Auf der Basis dieser unterschiedlichen Demografietypen können Kommunen konkrete und differenzierte Handlungsempfehlungen erhalten.

Für bayerische Kommunen unter 5.000 Einwohnern gibt es den Demografierechner NENA<sup>62</sup>, der im Rahmen des Netzwerks „Nachhaltige Bürgerkommunen Bayern“ erarbeitet und erprobt wurde. Er kann als Excel-Datei kostenlos heruntergeladen werden.

Das Internetportal „Demographie Kommunal“<sup>63</sup> hat auf der Grundlage der örtlichen Meldedaten die Erstellung von Bevölkerungsprognosen erprobt. Hier besteht die Möglichkeit, planungs- und entscheidungsrelevante sowie hoch auflösende Analysen in Auftrag zu geben.

60 Beispielhaft sind die Städte Schwerte, Meppen oder Nordenham. Die Studie „Demografie-Konzepte der Kommunen in NRW“ bietet ebenfalls gute Praxisbeispiele. Vgl. [http://www.vdk.de/nrw/pages/presse/neue\\_studie\\_i/neue\\_studie/69394/neue\\_studie\\_demografie-konzepte\\_der\\_kommunen\\_in\\_nrw](http://www.vdk.de/nrw/pages/presse/neue_studie_i/neue_studie/69394/neue_studie_demografie-konzepte_der_kommunen_in_nrw)

61 [www.wegweiser-kommune.de](http://www.wegweiser-kommune.de)

62 [www.nachhaltige-buergerkommune.de](http://www.nachhaltige-buergerkommune.de)

63 [www.demographie-kommunal.de](http://www.demographie-kommunal.de)

Verschiedene Leitfäden bieten ihre Hilfe an, um die Entwicklungsprognosen zu bewerten und konkrete Problemlagen zu erkennen. Als Beispiele seien die Leitfäden von Bayern<sup>64</sup> und Sachsen<sup>65</sup> genannt. Für kleinere Kommunen kann der Leitfaden<sup>66</sup>, der im Donnersberger und Lautrer Land entwickelt wurde und der insbesondere einen ausführlichen „Dorfcheck“ enthält, hilfreich sein.

Trotz dieser Hilfsmittel werden die zu treffenden Entscheidungen nicht leicht sein, da insbesondere die oft schwierige Finanzlage vieler Kommunen erfordert, dass klare Prioritäten gesetzt werden müssen und daher viele in den Diskussionen geäußerte Wünsche nicht erfüllt werden können.

Vor allem der Verwaltung kommt dabei die Aufgabe zu, durch gut vorbereitete und intensive Diskussionen in der Bürgerschaft und im Rat die für eine erfolgreiche Bewältigung des demografischen Wandels notwendigen Entscheidungen herbeizuführen.

## Monitoring

Von besonderer Bedeutung ist auch, dass die Daten, die der Prognose und den Entscheidungen zugrunde lagen, in regelmäßigen Abständen überprüft und gegebenenfalls getroffene Entscheidungen nachjustiert werden. Dieses Monitoring muss transparent und nachvollziehbar sein und in den Demografieberichten seinen Niederschlag finden.

Die Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement hat ein Demografiemonitoring erarbeitet, mit dessen Hilfe die Gestaltung des demografischen Wandels begleitet werden kann.<sup>67</sup>

## Neue und veränderte Angebote der Verwaltung

Mit den Veränderungen in der Bevölkerungsstruktur müssen auch die kommunalen Angebote und Dienstleistungen auf den Prüfstand gestellt und neue Angebote entwickelt werden. Das gilt für viele Bereiche. Zum Teil

wurden sie bereits in den vorangegangenen Kapiteln erwähnt, so zum Beispiel im kulturellen Bereich und im Bildungsbereich, in denen die Angebote den Bedürfnissen der Älteren und der Migranten Rechnung tragen sollten. In manchen Bereichen können mobile Angebote (Verwaltungsbus, Büchereibus usw.) die Nahversorgung für die Älteren gewährleisten.

Aber auch die Verwaltung selbst sollte sich sowohl in der Ausgestaltung der Gebäude wie auch in der Organisation den Bedürfnissen der älteren Menschen anpassen („altersgerechtes Rathaus“).

## Veränderte Anforderungen an das Personal, Personalgewinnung

Die Personalverwaltung muss sich vor allem zwei Herausforderungen stellen: Zum einen werden sich die Anforderungen an die Beschäftigten verändern. Allgemein wird davon ausgegangen, dass die arbeitsplatzbezogenen Qualifikationen steigen werden. Darüber hinaus werden sich Schwerpunkte einzelner Tätigkeiten verändern, manche Tätigkeiten werden ganz wegfallen. Diese Veränderungen können vor allem durch gezielte Fortbildung bewältigt werden.

Zum anderen geht mit dem demografischen Wandel eine starke Abnahme des Anteils der Menschen im erwerbsfähigen Alter einher. Dem Wettbewerb um gutes Personal werden sich daher auch die Kommunen verstärkt stellen müssen. Um in diesem Wettbewerb zu bestehen, sind Arbeitsklima und Führungsstrukturen bedeutsam, da die Bezahlung nicht von der Kommune geregelt werden kann.

Die Erstellung eines Leitbildes für die Verwaltung<sup>68</sup>, das von den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern gemeinsam erarbeitet und dann auch gelebt wird, kann hier hilfreich sein. Kommunen können zudem mit der Vielfalt ihrer Aufgaben werben.

Darüber hinaus spielt auch zum Beispiel eine familienfreundliche Politik wie insgesamt die Attraktivität der Kommune eine wichtige Rolle für die Personalgewinnung.

64 [http://www.demografie-leitfaden-bayern.de/fileadmin/user\\_upload/demografie-leitfaden/dokumente/broschuere\\_demografie\\_web.pdf](http://www.demografie-leitfaden-bayern.de/fileadmin/user_upload/demografie-leitfaden/dokumente/broschuere_demografie_web.pdf)

65 <https://publikationen.sachsen.de/bdb/artikel/11914>

66 <http://www.donnensberger-lautrerland.de/user/pdf/Leitfaden%20DorfCheck.pdf>

67 <https://www.kgst.de/themenfelder/planen-bauen/raeumliche-planung-und-entwicklung/demografiemonitoring.dot>

68 S. Kapitel 14, 14.0 Einführung am Ende

### Beteiligung der Bürgerschaft an der notwendigen Umgestaltung

Die sich durch den demografischen Wandel ergebenden Änderungen in der Bevölkerungsstruktur können in einer konkreten Kommune erhebliche Auswirkungen haben. Diese Veränderungen müssen jedoch nicht schicksalhaft hingenommen werden, sondern sind gestaltbar und können auch Chancen für die Entwicklung einer Kommune bieten.

Ein wesentlicher Aspekt für die erfolgreiche Gestaltung des demografischen Wandels ist die Beteiligung der Bürgerinnen und Bürger an dem Gestaltungsprozess. Unter Bürgerbeteiligung können verschiedene Sachverhalte verstanden werden:

- Das Baugesetzbuch schreibt eine Bürgerbeteiligung vor, wenn Bauleitpläne aufgestellt werden, § 3 BauGB. Sie erfolgt durch Bekanntmachungen, Auslegen der Pläne sowie durch die Vorstellung in Bürgerversammlungen.
- Mit Informationsveranstaltungen können die Bürgerinnen und Bürger über einen bestimmten Sachverhalt und über bestimmte Entscheidungen ausführlich aufgeklärt werden.
- Bürgerbeteiligung kann dazu dienen, von den Bürgerinnen und Bürgern Ideen und Vorschläge für die Lösung eines konkreten Problems zu erhalten. Dies kann zum Beispiel in einem Bürgerforum oder einem Bürgercafé erfolgen.

- Bürgerbeteiligung kann im Vorfeld einer Ratsentscheidung dazu dienen, diese fundiert abzusichern. Befragungen, Internetbeteiligung oder Bürgerversammlungen sind unter anderem Instrumente einer solchen Bürgerbeteiligung.
- Bürgerbeteiligung kann erfolgen, um gemeinsam mit Politik und Verwaltung Konzepte für die Kommune zu erarbeiten, zum Beispiel ein Leitbild für die zukünftige Stadtentwicklung. Dies kann etwa in einem Bürgerforum oder einer Zukunftswerkstatt geschehen.
- Als Bürgerbeteiligung im weiteren Sinn können auch die in den Gemeindeordnungen vorgesehenen Instrumente wie Bürgerfragestunde im Rat, Bürgerbegehren und Bürgerentscheid verstanden werden.
- Schließlich liegt eine Bürgerbeteiligung im Wortsinn auch dann vor, wenn sich Bürgerinnen und Bürger aktiv und ehrenamtlich an öffentlichen Aufgaben beteiligen.

Alle diese Arten der Bürgerbeteiligung können zum Einsatz kommen, wenn es darum geht, die Bürgerschaft an der aktiven Gestaltung des demografischen Wandels zu beteiligen.

Um der Bürgerbeteiligung klare Strukturen zu geben und die notwendige Transparenz für die Bürger zu schaffen, empfiehlt es sich, Leitlinien für Bürgerbeteiligung und bürgerschaftliches Engagement zu beschließen. Auf der Website [www.netzwerk-buergerbeteiligung.de](http://www.netzwerk-buergerbeteiligung.de) sind die Leitlinien zahlreicher Städte abrufbar

Über Methoden und Ablauf der verschiedenen Arten der Bürgerbeteiligung, insbesondere über Bürgercafé, Zukunftswerkstatt oder Bürgergutachten informiert der sächsische Demografieleitfaden ausführlich.<sup>69</sup>

## Aktives bürgerschaftliches Engagement

Bürgerinnen und Bürger, die über die kommunalen Entscheidungen gut informiert und im Vorfeld beteiligt werden, nehmen eher an der Entwicklung einer Kommune Anteil und sind auch eher für bürgerschaftliches Engagement zu gewinnen.

Bei der Gestaltung des demografischen Wandels ist aktives bürgerschaftliches Engagement ein ganz besonderes Plus für eine Kommune.

Schon heute nimmt bürgerschaftliches Engagement einen breiten Raum in vielen Kommunen ein. Fördervereine unterstützen zum Beispiel die Arbeit vieler kommu-

naler Einrichtungen wie Schulen, Büchereien, Museen, Theater, Schwimmbäder usw.

Ehrenamtlicher Einsatz in Heimen und Krankenhäusern, bei der Feuerwehr oder bei der Arbeit karitativer Organisationen ermöglicht deren Aufgabenerfüllung oder bereichert sie.

Alle diese sowie auch neue Formen bürgerschaftlichen Engagements können die aktive Gestaltung des demografischen Wandels unterstützen.

Der ehrenamtliche Busfahrer, der dreimal die Woche Einkaufsfahrten vom Dorf in die Stadt durchführt, weil der öffentliche Personennahverkehr das Dorf nicht mehr anfährt, der ehrenamtliche Lotse für Zuwanderer durch den deutschen Bürokratiealltag oder die Unterstützung von Jugendlichen bei der Berufswahl und der Stellenfindung durch den ehrenamtlich tätigen Rentner oder Pensionär sind Beispiele für solche neuen Formen bürgerschaftlichen Engagements.

69 Vgl. <http://www.nexusinstitut.de/de/arbeits-forschungsbereiche/mobilitaet-raum-demografie/38-laufende-projekte/384-leitfaden-demografischer-wandel-freistaat-sachsen>

## Nützliche Internetadressen zu Fragen des demografischen Wandels

Zahlen zu Bevölkerungszusammensetzung, Bevölkerungsprognosen liefert das Statistische Bundesamt  
[www.destatis.de](http://www.destatis.de)

Ebenso das Bundesinstitut für Bevölkerungsforschung  
[www.bib-demografie.de](http://www.bib-demografie.de)

Demografische Entwicklung und Auswirkungen auf Infrastruktur und Daseinsvorsorge sind Themen des Bundesinstituts für Bau-, Stadt- und Raumforschung  
[www.bbsr.de](http://www.bbsr.de)

Das Internetportal der Bertelsmann Stiftung zum demografischen Wandel enthält statistisches Material für Kommunen über 5.000 Einwohner, Konzepte und Handlungsempfehlungen  
[www.wegweiser-kommunen.de](http://www.wegweiser-kommunen.de)

Die Demografiestrategie der Bundesregierung „Jedes Alter zählt“  
[http://www.bundesregierung.de/Content/DE/Anlagen/Demografie/demografiestrategie-langfassung.pdf;jsessionid=7A023EF5B425A72617AF5AC2A48204A0.s4t1?\\_blob=publicationFile&v=2](http://www.bundesregierung.de/Content/DE/Anlagen/Demografie/demografiestrategie-langfassung.pdf;jsessionid=7A023EF5B425A72617AF5AC2A48204A0.s4t1?_blob=publicationFile&v=2)

Das Demografieportal des Bundes und der Länder gibt einen Überblick über die Aktivitäten und Handreichungen des Bundes und der Bundesländer und behandelt demografiespezifische Themen  
<http://www.demografie-portal.de>

Die Deutsche Gesellschaft für Demographie e.V. publiziert Beiträge zu Fragen des demografischen Wandels  
<http://www.demographie-online.de>

Rostocker Zentrum für demografischen Wandel  
<http://www.zdwa.de/>

Deutsches Institut für Urbanistik  
<http://www.difu.de/>

### **Dr. Ortlieb Fliedner**

Rechtsanwalt, Bürgermeister a.D.

Ortlieb Fliedner war lange Jahre im Bundesinnenministerium beschäftigt und u.a. mit den Themen Verfassungsrecht, Dienstrechtsreform, Verwaltungsvereinfachung und gute Gesetzgebung befasst. Von 1995 bis 1999 war er erster hauptamtlicher Bürgermeister der Stadt Marl. Seit 2000 ist er freiberuflich als Rechtsanwalt tätig. Er berät u. a. osteuropäische Staaten bei der Anpassung ihrer Gesetzgebung an europäische Standards. In Bonn war er 17 Jahre lang Mitglied des Rates und u.a. Kultursprecher seiner Fraktion. Fliedner hat zahlreiche Beiträge zu den Themen Demokratie, Gesetzgebung, Verwaltungsmodernisierung, Entbürokratisierung, Recht und Politik veröffentlicht.