FRIEDRICH EBERT STIFTUNG

KOMMUNAL AKADEMIE

ÜBERARBEITETE OKTOBER 2017 AUFLAGE

GRUNDWISSEN KOMMUNALPOLITIK

15. Demografischer Wandel

Dr. Ortlieb Fliedner

Inhaltsverzeichnis:

15.0 Demografischer Wandel und Kommunen – Überblick 2
15.1 Demografischer Wandel und Infrastruktur 11
15.2 Veränderte Anforderungen in verschiedenen Politikbereichen 14
15.3 Selbstbestimmtes Leben im Alter 19
15.4 Integrationspolitik auf kommunaler Ebene 24
15.5 Neue Anforderungen an die Kommunalverwaltung 27
15.6 Bürgerbeteiligung 29

Einleitung

Unter dem Stichwort „demografischer Wandel" werden zu erwartende Probleme und ihre Lösungen diskutiert, die sich aus der prognostizierten Bevölkerungsentwicklung in Deutschland ergeben. Dabei 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 Vorhersagen davon aus, dass die Bevölkerungszahl in Deutschland insgesamt schrumpfen wird. Allerdings hat sich die Prognose wegen der starken Zuwanderung in den Jahren 2015/2016 erheblich verändert. Rechnete das Statistische Bundesamt noch 2011 mit einem Einwohnerverlust von fünf Mio. Menschen bis 2030[1], geht die aktuelle Prognose davon aus, dass nach einem mehrjährigen Anstieg der Bevölkerungszahlen 2035 das heutige Niveau von 82,5 Mio. wieder erreicht sein wird. Bis 2060 wird dann ein Absinken der Bevölkerungszahl auf 76,5 Mio. prognostiziert.[2] „Weniger, älter, bunter" ist eine griffige und einprägsame Formel, um den demografischen Wandel zu beschreiben.

Nachfolgend werden mögliche Probleme des demografischen Wandels und ihre Lösungen in erster Linie aus kommunaler Sicht skizziert. 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.

1 Vgl. Statistische Ämter des Bundes und der Länder (Hrsg.): Demografischer Wandel, Heft 1/2011, S. 8 (Basisjahr: 2008).
2 Vgl. https://www.destatis.de/DE/ZahlenFakten/GesellschaftStaat/Bevoelkerung/Bevoelkerungsvorausberechnung/AktualisierungBevoelkerungsvorausberechnung.html.

Herausgegeben von der Friedrich-Ebert-Stiftung, Abteilung Politische Akademie, KommunalAkademie | Anne Haller |
Redaktionsleitung: Prof. Dr. Gunnar Schwarting | © Friedrich-Ebert-Stiftung 2017 | Godesberger Allee 149 | 53175 Bonn |
Telefon +49 (0) 228 883-7126 | Gestaltung: pellens.de | www.fes.de/de/kommunalakademie

FRIEDRICH EBERT STIFTUNG

ÜBERARBEITETE AUFLAGE OKTOBER 2017

KOMMUNAL AKADEMIE

GRUNDWISSEN KOMMUNALPOLITIK

15.0 Demografischer Wandel und Kommunen – Überblick

Dr. Ortlieb Fliedner

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 2016.[1]

Die Prognose, wie sich die Bevölkerung in Deutschland weiterentwickeln 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. 1,5 Kinder und etwa jede fünfte Frau bleibt kinderlos – nicht wesentlich verändern wird. Dementsprechend 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.[2]

Bevölkerung nach Geschlecht und Staatsangehörigkeit **Schaubild 1**

Bevölkerungsstand	31.03.2016
	1.000
Insgesamt	82.269,3
männlich	40.571,3
weiblich	41.698,0
Deutsche	73.412,2
männlich	35.847,0
weiblich	37.565,1
Nichtdeutsche	8.857,1
männlich	4.724,2
weiblich	4.132,9

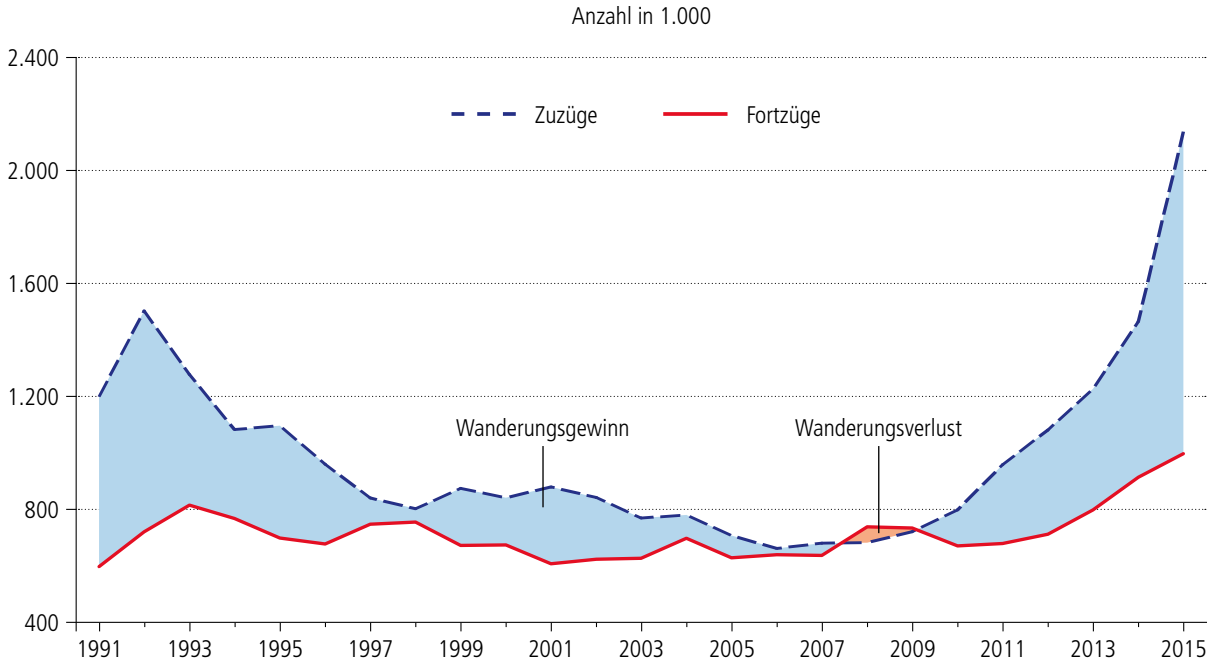
Quelle: Ergebnisse der Bevölkerungsfortschreibung auf Grundlage des Zensus 2011.

Am schwierigsten zu prognostizieren ist die Zahl möglicher Zuwanderungen. Die folgende Abbildung zeigt die Schwankungen in den Jahren 1991 bis 2015:

1 Vgl. https://www.destatis.de/DE/ZahlenFakten/GesellschaftStaat/Bevoelkerung/Bevoelkerungsstand/Tabellen/Zensus_Geschlecht_Staatsangehoerigkeit.html.
2 Vgl. Bundesministerium des Innern (Hrsg.): Demografiebericht. Bericht zur demografischen Lage und künftigen Entwicklung des Landes, Berlin 2011, S. 21.

Herausgegeben von der Friedrich-Ebert-Stiftung, Abteilung Politische Akademie, KommunalAkademie | Anne Haller |
Redaktionsleitung: Prof. Dr. Gunnar Schwarting | © Friedrich-Ebert-Stiftung 2017 | Godesberger Allee 149 | 53175 Bonn |
Telefon +49 (0) 228 883-7126 | Gestaltung: pellens.de | www.fes.de/de/kommunalakademie

Bilanz der Zu- und Fortzüge in Deutschland, 1991 bis 2015 **Schaubild 2**



Quelle: Statistisches Bundesamt.

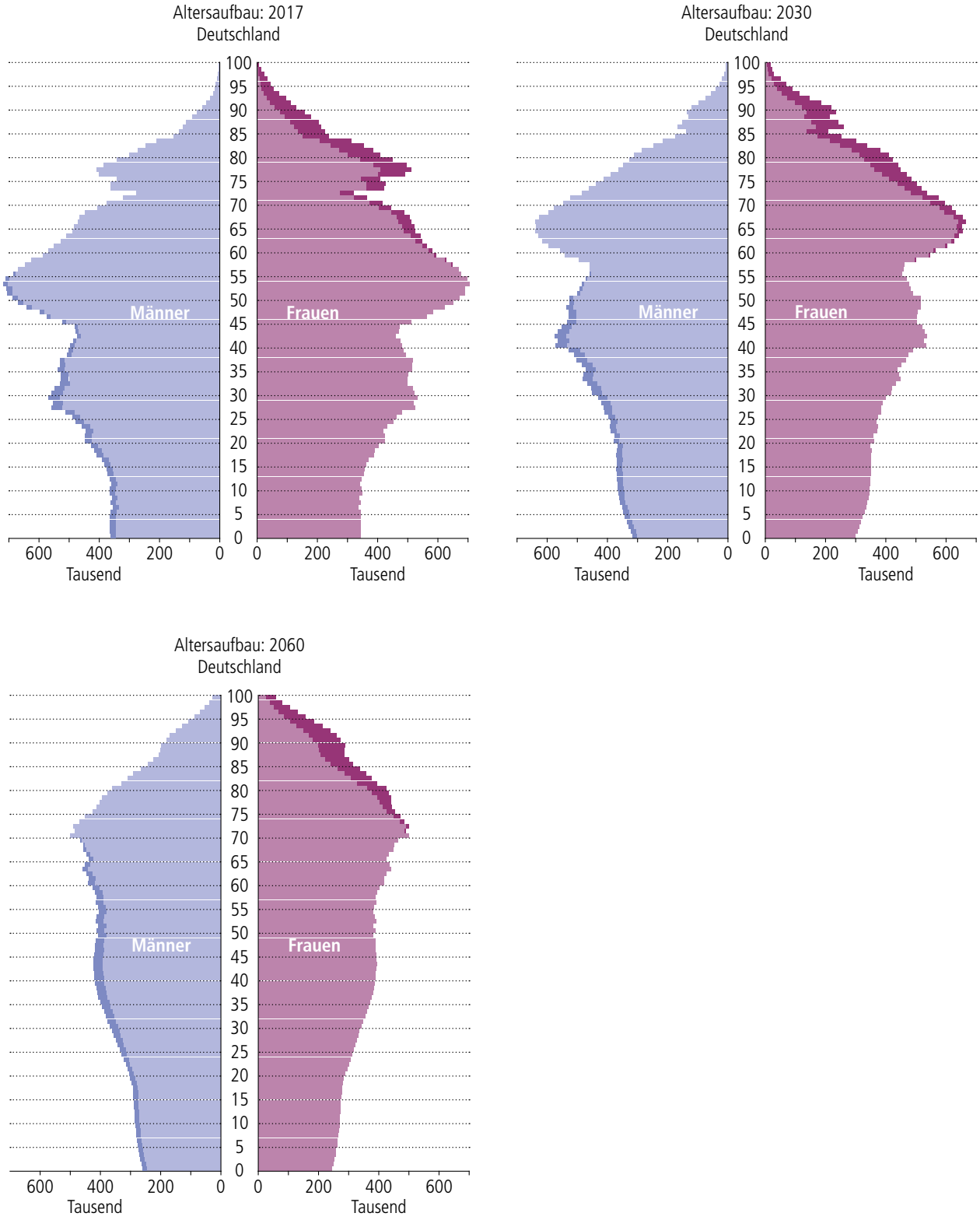
Das Statistische Bundesamt geht bei seinen Prognosen der Bevölkerungsentwicklung in den nächsten Jahrzehnten von einem jährlichen positiven Wanderungssaldo zwischen 100.000 und 300.000 aus. Da Deutschland nach den USA das zweitbeliebteste Zuwanderungsland der Welt ist, wie eine OECD-Studie 2014[3] festgestellt hat, dürfte diese Annahme gerechtfertigt sein.

Trotz des erwarteten Zuwanderungsplus wird die Bevölkerungszahl in Deutschland insgesamt abnehmen und das Durchschnittsalter der Bevölkerung steigen. Es gilt als sicher, dass diese Prognose eintritt. Damit wird sich auch die Alterspyramide erheblich verändern. Die nachfolgenden Grafiken zeigen die angenommene Entwicklung der Bevölkerung in Bezug auf das Alter der Menschen für die Jahre 2017, 2030 und 2060[4].

3 Vgl. http://www.oecd.org/berlin/presse/zuwanderung-nach-deutschland-weiter-auf-rekordkursdeutliche-fortschritte-in-der-arbeitsmarktintegration.htm.
4 Quelle: https://service.destatis.de/bevoelkerungspyramide.

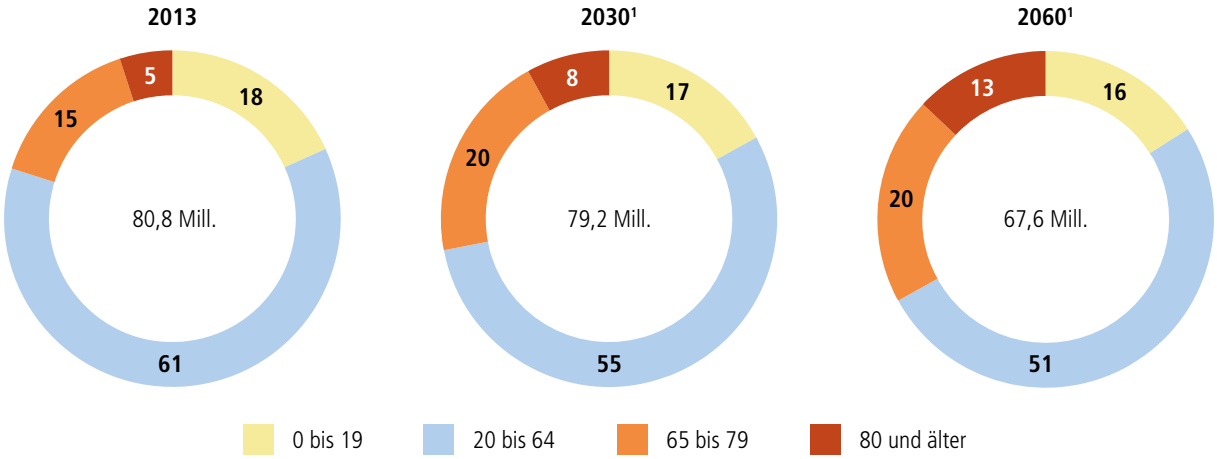
Die Alterspyramiden für 2030 und 2060 machen sehr deutlich, in welchem Maße unsere Gesellschaft altern wird.

Koordinierte Bevölkerungsvorausberechnung für Deutschland **Schaubild 3**



Quelle: http://www.service.destatis.de/bevoelkerungspyramide.

Bevölkerung nach Altersgruppen, in % **Schaubild 4**



[1]13. koordinierte Bevölkerungsvorausberechnung. Variante 1: Kontinuität bei schwächerer Zuwanderung.

Das Schaubild zeigt beispielhaft die angenommene Entwicklung der altersmäßigen Zusammensetzung der Bevölkerung für die Jahre 2013, 2030 und 2060.[7] Die Zahl der über 65-Jährigen wird sich deutlich vergrößern, während die Zahl der Altersgruppe 20 bis 64, die im Regelfall erwerbstätig ist, deutlich abnimmt.

Unterschiedliche Aspekte des demografischen Wandels

Der generelle Rückgang der Bevölkerungszahl 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 für Zuweisungen im kommunalen Finanzausgleich ist, verringern sich die Einnahmen, wenn die Einwohnerzahl sinkt.[8] Andererseits werden neue Ausgaben erforderlich, zum Beispiel um den Bedürfnissen der Älteren oder der Zuwanderer_innen 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 ausgebaute Wohnungen)?

Neu durchdacht werden müssen fast alle Politikbereiche auch über die Kommune hinaus.

5 Vgl. Statistisches Bundesamt: Bevölkerung Deutschlands bis 2060. 13. koordinierte Bevölkerungsvorausberechnung, Wiesbaden 2015. Unter: https://www.destatis.de/DE/Publikationen/Thematisch/Bevoelkerung/VorausberechnungBevoelkerung/BevoelkerungDeutschland2060Presse5124204159004.pdf?blob=publicationFile.

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

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 Arbeitnehmer_innen 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 bereits jetzt 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: Entsprechen sie der sich ändernden Zusammensetzung der Bevölkerung noch oder müssen neue Angebote zum Beispiel in mobiler Form etabliert werden? Darüber hinaus stehen die Gemeindeverwaltungen im verschärften Wettbewerb um gute Kräfte, wenn sich die Zahl der Fachkräfte verringert.

Erfolgreich kann der demografische Wandel nur dann bewältigt werden, wenn die **Bürger_innen** an den notwendig werdenden Veränderungen frühzeitig und verstärkt **beteiligt** werden. Dieser Aufgabe müssen sich Politik und Verwaltung gleichermaßen stellen.

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

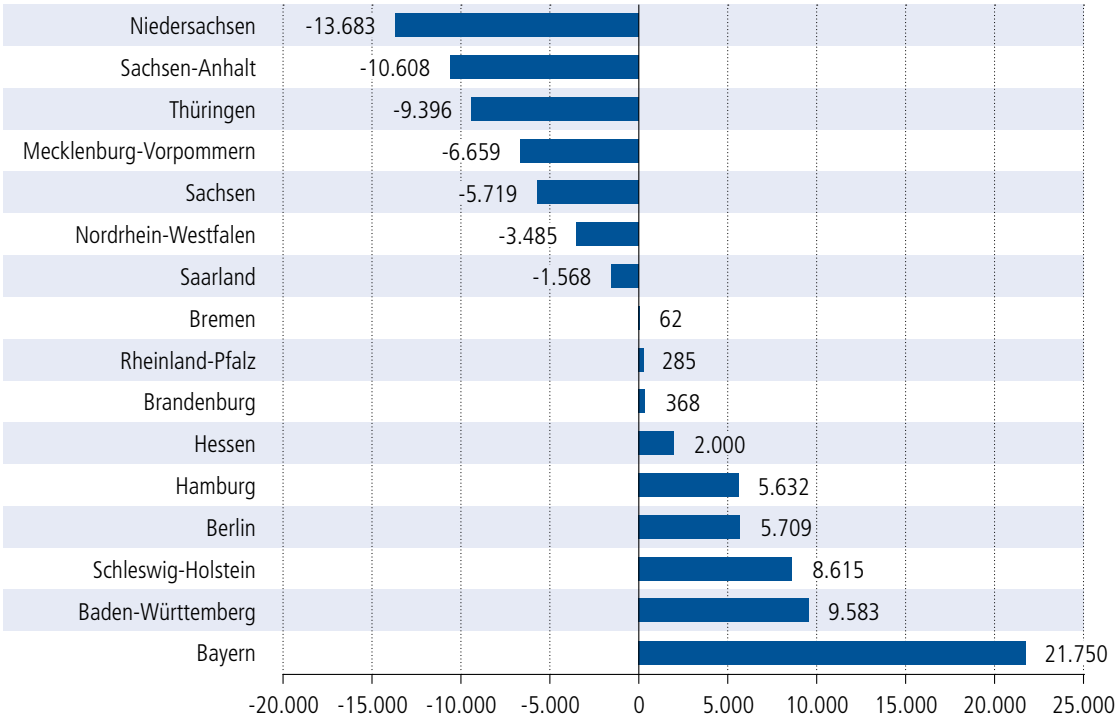
Zwar wird die Bevölkerung in Deutschland insgesamt schrumpfen, einzelne Regionen, Städte und Kreise werden hiervon jedoch sehr unterschiedlich betroffen sein. Zum einen gibt es hinsichtlich der Zahl der Geburten Unterschiede.[7] Dies gilt vor allem für die 1990er-Jahre im Verhältnis Ostdeutschland/Westdeutschland. Weniger Unterschiede sind bei der Lebenserwartung gegeben. Hier haben sich die Verhältnisse in Ost- und Westdeutschland weitgehend angeglichen.

Anders sieht es jedoch bei den Wanderungsbewegungen innerhalb Deutschlands aus. Die folgende Darstellung macht dies deutlich.[8]

7 Vgl. hierzu 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.

8 Vgl. Statistisches Bundesamt: Bevölkerung und Erwerbstätigkeit. Wanderungen. Fachserie 1 Reihe 1.2, Wiesbaden 2015, S. 48. Unter: https://www.destatis.de/DE/Publikationen/Thematisch/Bevoelkerung/Wanderungen/Wanderungen2010120157004.pdf?__blob=publicationFile.

Binnenwanderungssalden nach Bundesländern: Durchschnitt der Jahre 2002 – 2015 **Schaubild 5**



Quelle: Eigene Darstellung nach Zahlen des Bundesamtes für Statistik.

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

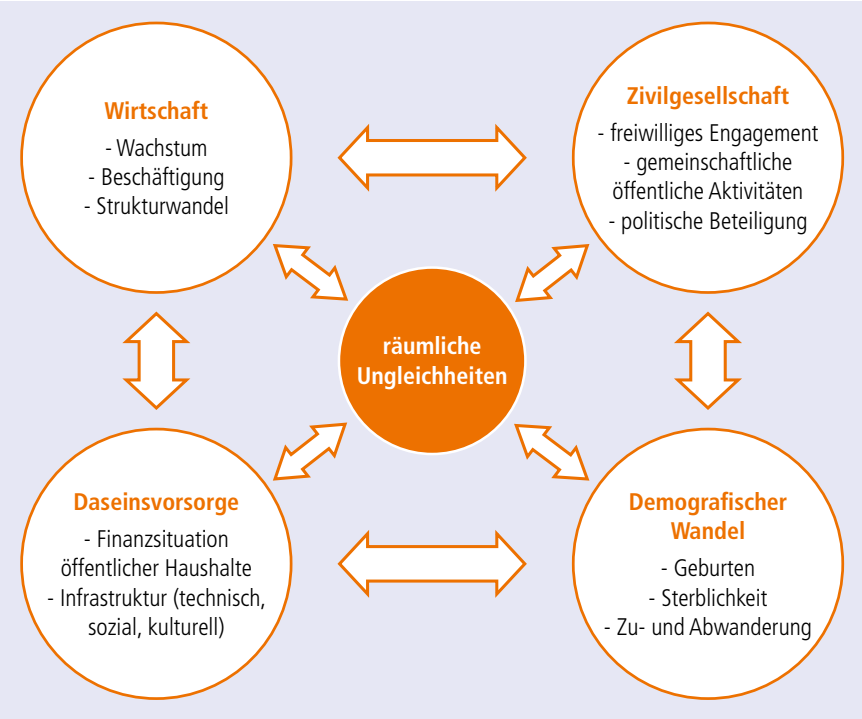
Erhebliche Unterschiede bestehen naturgemäß auch zwischen strukturschwachen Gebieten und zum Teil boomenden Ballungsgebieten. Eine Analyse des Rostocker Zentrums für Demografischen Wandel kommt zu dem Ergebnis, dass die Gegensatzpaare Ost/West, Stadt/ländlicher Raum nicht mehr zur Erklärung der Unterschiede ausreichen. Vielmehr können die regionalen Ungleichheiten sehr unterschiedliche Ursachen haben können.

Das nachfolgende Schaubild zeigt mögliche Faktoren für unterschiedliche regionale Entwicklungen[9, 10]:

9 Übernommen von der Homepage des Rostocker Zentrums für Demografischen Wandel, zdwa.de: http://www.zdwa.de/zdwa/artikel/20081023_66837126W3DnavidW2636.php.

10 S. auch die FES-Analyse zur Ungleichheit in Deutschland: http://library.fes.de/pdf-files/wiso/12390.pdf.

Demografische, wirtschaftliche, politische und gesellschaftliche Einflussgrößen auf räumliche Ungleichheiten **Schaubild 6**



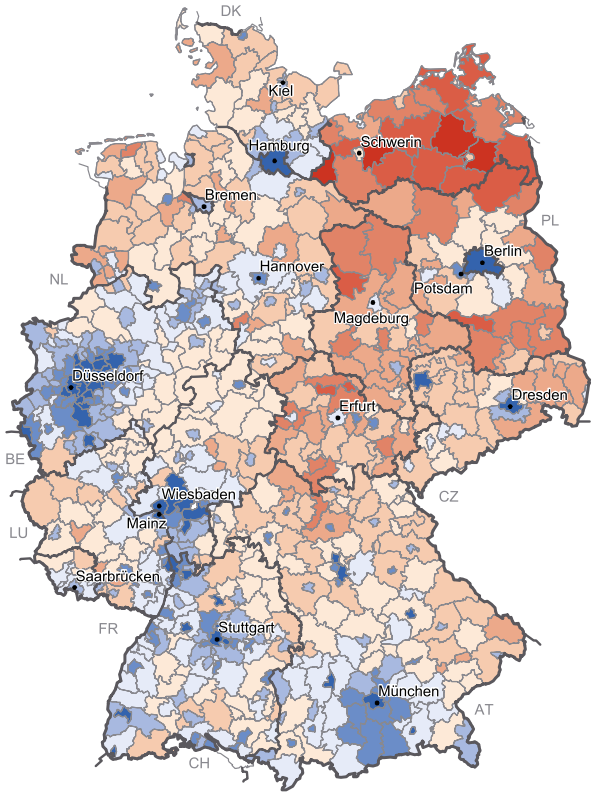
Quelle: Demografische Forschung aus Erster Hand 3/2007.

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.[11]

11 Vgl. Bundesministerium des Innern (Hrsg.): Jedes Alter zählt. „Für mehr Wohlstand und Lebensqualität aller Generationen". Eine demografiepolitische Bilanz der Bundesregierung zum Ende der 18. Legislaturperiode, Berlin 2017, S. 58. Unter: https://www.demografie-portal.de/SharedDocs/Downloads/DE/Berichte-Konzepte/Bund/Demografiepolitische-Bilanz.pdf?__blob=publicationFile&v=3.

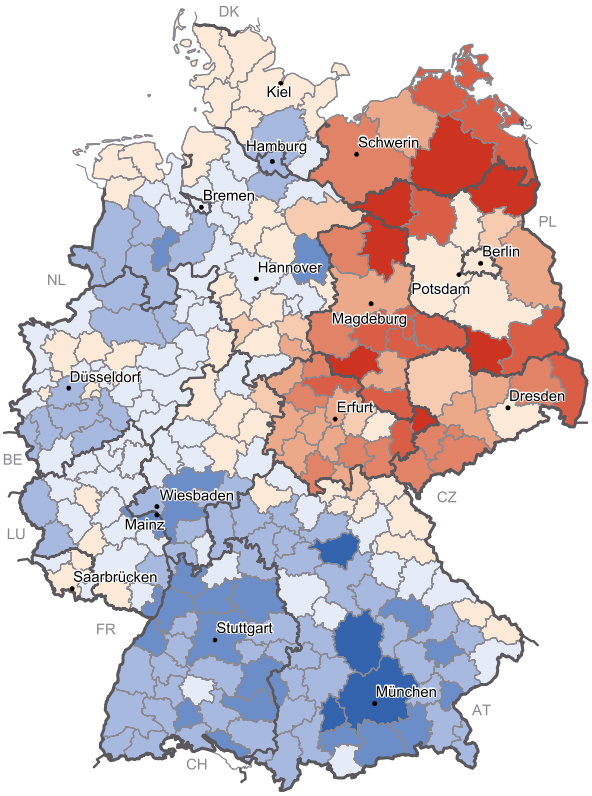
Regionale Betroffenheit vom demografischen Wandel **Schaubild 7**

Herausforderungen Daseinsvorsorge

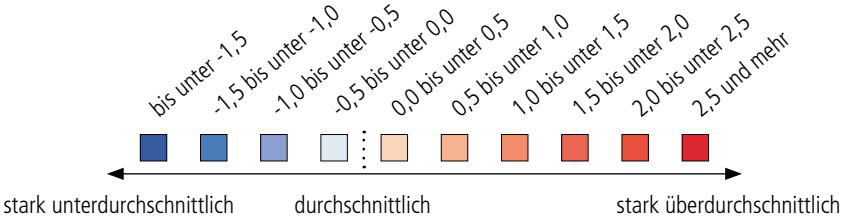


Regionale Herausforderungen bei der Sicherung der Daseinsvorsorge unter besonderer Berücksichtigung des demografischen Wandels (BBSR-Prognoseräume)

Herausforderungen Wirtschaft



Regionale Herausforderungen bei der Stärkung der Wirtschaftskraft unter besonderer Berücksichtigung des demografischen Wandels (Arbeitsmarktregionen 2014)



Abweichung vom Mittelwert im Vielfachen der Standardabweichung, BBSR-Prognoseräume.
Bearbeitung: P. Küpper (TI), C. Schlömer, M. Spangenberg und A. Thamm (BBSR).
Quelle: Laufende Raumbeobachtung des BBSR; geometrische Grundlage: BKG, Gemeinden, 31.12.2014.

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/seine eigenen Prognosen anstellen, wie sich die eigene Bevölkerung 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 Einwohner_innen diesen Demografietypen zugeordnet. Die Auswertungen sind auf www.wegweiser-kommunen.de einzusehen. 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, um den demografischen Wandel erfolgreich zu gestalten. Darüber hinaus sind dort konkrete Beispiele und Projekte für die Bewältigung von Demografie-Problemen aufgeführt.

Wertvolle Handreichungen zum Thema „Älter sein und älter werden in der Kommune" bietet auch der 8. Band der Texte der KommunalAkademie.[12]

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 Bürger_innen bei der Weiterentwicklung der Kommune befördert bürgerschaftliches Engagement, das wiederum ein besonderes Plus ist bei der Bewältigung und Lösung der mit dem demografischen Wandel verbundenen Probleme.

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

- **Es müssen gesicherte Prognosen** für die zukünftige Entwicklung der Kommune erstellt werden.
- Auf dieser Basis sollte eine Demografiestrategie entwickelt werden. Insbesondere sollten ein klares Profil der Gemeinde herausgearbeitet und Leitziele und Leitprojekte formuliert werden.
- **Die Entwicklungsziele sollten** mit den wesentlichen kommunalen Akteuren, den Bürger_innen, Unternehmen, Vereinen und Verbänden, als aktive Partner diskutiert werden.
- 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 insbesondere auf die umfangreich zur Verfügung stehenden Hilfsmittel sowie auf Kommunen hingewiesen, die schon Erfahrungen mit der aktiven Gestaltung des demografischen Wandels gemacht haben.

12 http://library.fes.de/pdf-files/akademie/kommunal/12385.pdf.

FRIEDRICH EBERT STIFTUNG

KOMMUNAL AKADEMIE

ÜBERARBEITETE OKTOBER 2017 AUFLAGE

GRUNDWISSEN KOMMUNALPOLITIK

15.1 Demografischer Wandel und Infrastruktur

Dr. Ortlieb Fliedner

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.

Im Einzelnen können folgende Infrastrukturbereiche betroffen sein:

- 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 Bevölkerungszahl führt dazu, dass die Versorgungsnetze nicht mehr voll ausgelastet sind und die Einnahmen aus den Gebühren der Nutzer bei gleichen Tarifen sinken.[1] Da die Fixkosten gleich bleiben, erhöht sich der Pro-Kopf-Anteil an den Gesamtkosten (sogenannte Remanenzkosten). Sie können dann zu steigenden Tarifen führen. Wegen der Kapitalintensität und der Langfristigkeit der Nutzung der Versorgungsnetze müssen Umbau- und Rückbaumaßnamen 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 frühzeitig gegengesteuert werden, Schließungen oder Zusammenlegungen von Einrichtungen können 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 für die Schüler_innen erreichbare und qualifizierte Schulangebote zu gewährleisten. Darüber hinaus verlangen

1 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.

Herausgegeben von der Friedrich-Ebert-Stiftung, Abteilung Politische Akademie, KommunalAkademie | Anne Haller |
Redaktionsleitung: Prof. Dr. Gunnar Schwarting | © Friedrich-Ebert-Stiftung 2017 | Godesberger Allee 149 | 53175 Bonn |
Telefon +49 (0) 228 883-7126 | Gestaltung: pellens.de | www.fes.de/de/kommunalakademie

neue Aufgaben wie die Verpflichtung, die Schüler_innen mit sonderpädagogischem Förderbedarf in das allgemeine Schulsystem zu integrieren (Inklusion), 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 der 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 Fragen, die entschieden werden müssen.

Übernahme von Infrastruktureinrichtungen durch Private
Ein weiterer Ansatz in diesem Zusammenhang ist es, notwendige Infrastruktureinrichtungen durch Private betreiben zu lassen. 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, so wie es sich beispielsweise in Ostdeutschland in zahlreichen Kommunen gezeigt hat. Die Stadt Zwickau verlor beispielsweise zwischen 1990 und 2013 ein Fünftel ihrer Bevölkerung; das sind rund 23.000 Einwohner_innen. In der Wohnsiedlung Eckersbach, in der 1990 etwa 22% der Gesamtbevölkerung wohnten, kam es durch starke Abwanderungen zu einem Wohnungsleerstand von 40%.[2]

Auch hinsichtlich der Typen der nachgefragten Wohnungen sind erhebliche Veränderungen zu erwarten. Voraussichtlich wird die Zahl der Single-Haushalte steigen und damit die Nachfrage nach kleinen Wohnungen stark zunehmen. Für die stark anwachsende Zahl der älteren und alten Menschen müssen mehr seniorengerechte Wohnungen und Wohnformen angeboten werden.[3] 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 leerstehender Wohnungen, die dauerhaft nicht mehr benötigt wurden, bezuschusst. Zum anderen konnten Maßnahmen zur 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% aller Einwohner_innen der Stadt.

2 Durch Rückbau und Modernisierung im Rahmen des Förderprogramms Stadtumbau Ost wurde der Leerstand deutlich verringert.
3 Siehe ausführlich dazu Kapitel 1.3.

Dies führte zu einem Wohnungsleerstand von 7,5%. Im Ostseeviertel Parkseite am Rande der Stadt betrug der Leerstand sogar 23%. Dieses Viertel wurde im Rahmen des Programms Stadtumbau Ost durch Abriss und Wohnungsmodernisierung zu einem attraktiven Wohngebiet umgestaltet. Nach der Umgestaltung betrug der Leerstand nur noch 1%.[4]

2004 begann das breiter angelegte Programm Stadtumbau West. Die städtebaulichen Probleme in den westdeutschen Kommunen erwiesen sich als heterogener. In manchen Städten dominierten als Folge des Strukturwandels Funktionsverluste der Innenstädte, in anderen standen Industrie-, Verkehrs- und Militärbrachen oder Wohngebiete im Fokus.[5]

An beiden Programmen haben sich hunderte von Kommunen beteiligt. Damit liegt eine breite und bunte Palette von Erfahrungen im Stadtumbau vor, die gut dokumentiert sind. Darüber hinaus wurde 2013 das Baugesetzbuch mit dem Ziel novelliert, die Innenentwicklung in den Städten und Gemeinden zu stärken.[6] 2017 wurden die beiden Programme zu einem gemeinsamen Stadtumbauprogramm zusammengeführt und um 50 Mio. Euro aufgestockt, so dass künftig jährlich 260 Mio. Euro zur Verfügung stehen.[7]

Aus den bisherigen Erfahrungen sind vor allem folgende Erkenntnisse hervorzuheben:

- Die mit Schrumpfungsprozessen einhergehenden städtebaulichen und sozialen Probleme treten in der Regel räumlich selektiv auf. Stabilen 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 über das ganze Stadtgebiet gleichmäßig eingesetzt, sondern auf Gebiete mit besonderem Handlungsbedarf fokussiert werden.

- Von entscheidender Bedeutung ist, dass kontinuierlich detaillierte Daten über die städtebauliche Entwicklung gesammelt werden, die als Grundlage für die Planung und Evaluierung des Umbauprozesses dienen können. Ein Stadtumbauprozess sollte durch ein Monitoring begleitet werden. 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 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 zu sinnvollen Nutzungen von Industriebrachen.[8]

Aufrechterhaltung der Mindestinfrastruktur im ländlichen Raum

Auch im ländlichen Raum gibt es erhebliche Unterschiede in den Auswirkungen 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, räumlich also 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 auch mit den Nachbargemeinden, um die notwendigen Infrastruktureinrichtungen auch für die ländlichen Umlandgemeinden dauerhaft zu erhalten.

Die Einwohnerzahl der Gemeinden im peripheren ländlichen Raum wird voraussichtlich zurückgehen und der Anteil der älteren Menschen wird sich überproportional erhöhen, 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.

4 Ausführlich zu diesem Umbauprojekt: http://www.staedtebaufoerderung.info/StBauF/DE/Programm/StadtumbauOst/stadtumbauOst_node.html.
5 Vgl. Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit: 10 Jahre Stadtumbau West, Bonn 2014, S. 99.
6 Vgl. § 171a ff. Baugesetzbuch.
7 Vgl. http://www.bmub.bund.de/themen/stadt-wohnen/staedtebau-foerderung/stadtumbau/.
8 Vgl. http://www.bmub.bund.de/themen/stadt-wohnen/staedtebau-foerderung/stadtumbau/.

Kooperationen müssen dabei klare Spielregeln haben, die gemeinsam vereinbart wurden und auf Dauer angelegt sein müssen.[9] 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.[10] 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 denen auch andere Gemeinden profitieren können.[11]

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.[12]

Mit dem vom Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung betreuten 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 ein umfangreicher Bericht vor. Darüber hinaus wurde aus den Erfahrungen mit den Modellregionen ein Leitfaden Regionalstrategie Daseinsvorsorge entwickelt.[13]

9 Vgl. Fahrenkrug, Katrin und Melzer, Michael: Kleine Gemeinden im ländlichen Raum, S. 5 (www.wegweiser-kommunen.de).

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

11 Vgl. ausführlich dazu: Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (Hrsg.): Ländliche Räume im demografischen Wandel, BBSR-Online-Publikation Nr. 34/2009. 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.

12 Einzelheiten und Fördermöglichkeiten können abgerufen werden unter: http://www.staedtebaufoerderung.info/StBauF/DE/Programm/StaedteGemeinden/Programm/programm_node.html.

13 Vgl. BMVI-Online-Publikation Nr. 04/2015. Der Bericht sowie der Leitfaden können unter: http://www.regionale-daseinsvorsorge.de/ abgerufen werden.

FRIEDRICH EBERT STIFTUNG

KOMMUNAL AKADEMIE

ÜBERARBEITETE AUFLAGE OKTOBER 2017

GRUNDWISSEN KOMMUNALPOLITIK

15.2 Veränderte Anforderungen in verschiedenen Politikbereichen

Dr. Ortlieb Fliedner

Sozialpolitik

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

Um das Rentensystem, das auf einem Generationenvertrag mit einer gerechten Lastenverteilung zwischen Arbeitnehmer_innen und Rentner_innen beruht, funktionsfähig zu erhalten, können die Beiträge erhöht und das Renteneintrittsalter heraufgesetzt werden, so dass 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.

Auf die **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. 136 Jahre später liegt die durchschnittliche Lebenserwartung eines neugeborenen Jungen bei 78 Jahren und zwei Monaten, bei neugeborenen Mädchen bei 83 Jahren und einem Monat.[1] 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 geringere Beiträge zur Krankenversicherung zahlen.

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.

1 Vgl. Bundesministerium des Innern (Hrsg.): Jedes Alter zählt. „Für mehr Wohlstand und Lebensqualität aller Generationen". Eine demografiepolitische Bilanz der Bundesregierung zum Ende der 18. Legislaturperiode, Berlin 2017, S. 4. Unter: https://www.demografie-portal.de/SharedDocs/Downloads/DE/BerichteKonzepte/Bund/Demografiepolitische-Bilanz.pdf?__blob=publicationFile&v=3.

Herausgegeben von der Friedrich-Ebert-Stiftung, Abteilung Politische Akademie, KommunalAkademie | Anne Haller |
Redaktionsleitung: Prof. Dr. Gunnar Schwarting | © Friedrich-Ebert-Stiftung 2017 | Godesberger Allee 149 | 53175 Bonn |
Telefon +49 (0) 228 883-7126 | Gestaltung: pellens.de | www.fes.de/de/kommunalakademie

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, der noch im selben Jahr beschlossen wurde.[2] 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, können keine Leistungskürzungen vorgenommen werden. Bisher wurden deshalb nur die Beiträge erhöht. So stieg der Beitragssatz durch das Pflegestärkungsgesetz, das zum 1.1.2015 in Kraft trat, von 2,05 auf 2,35%. Gleichzeitig wurde eine Reihe von Leistungen im Pflegebereich verbessert. Mit dem zweiten Pflegestärkungsgesetz wurde zum 1.1.2017 ein neuer Pflegebedürftigkeitsbegriff eingeführt. Dadurch können in den nächsten Jahren rund 500.000 Menschen zusätzlich Leistungen aus der Pflegeversicherung erhalten.

Die Entscheidungen, die zur Funktionsfähigkeit dieser Sozialversicherungssysteme notwendig werden, werden auf der Bundesebene getroffen, sodass der Einfluss der Kommunen 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.[3] 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.[4]

„Familienpolitik ist ein Kernbestandteil jeder kommunalen Strategie im Umgang mit dem demografischen Wandel", heißt es in einem Arbeitspapier des Deutschen Städtetages.[5] Insbesondere wegen der zunehmenden Überalterung der Bevölkerung kommt der Familie eine besondere Bedeutung zu, da sie die Altersstruktur der Einwohner_innen beeinflussen 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 (aber auch für Jugendliche – denn Kinder werden zu Jugendlichen und stellen auch dann Ansprüche an ihr Umfeld)

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 Akteur_innen 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 650 Standorte solcher lokalen Bündnisse für Familie.[6]

2 Vgl. Bundestags-Drucksache 18/4282.
3 Vgl. Bundesministerium des Innern (Hrsg.): Jedes Alter zählt. Demografiestrategie der Bundesregierung, Berlin 2012, S. 7. Unter: https://www.bundesregierung.de/Content/DE/_Anlagen/Demografie/demografiestrategie-langfassung.pdf;jsessionid=A5745354FBC3B4D1BB863215430F1137.s3t1?__blob=publicationFile&v=2.
4 Vgl. Bundesministerium des Innern (Hrsg.): Jedes Alter zählt. Zweiter Demografiegipfel 14. Mai 2013, Berlin 2013, S. 44. Unter: https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/Downloads/DE/Broschueren/2013/ergebnisdokumentation.pdf?__blob=publicationFile.
5 Vgl. Bundesministerium des Innern (Hrsg.): Jedes Alter zählt. Zweiter Demografiegipfel 14. Mai 2013, Berlin 2013, S. 44.
6 Unter: https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/Downloads/DE/Broschueren/2013/ergebnisdokumentation.pdf?__blob=publicationFile.

Das Familienbüro der Stadt Hamm macht beispielhaft deutlich, wie viele Aspekte Familienpolitik auf kommunaler Ebene haben kann:[24]

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.“[8]

Vor allem folgende Handlungsfelder sind von Bedeutung:

- 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 Migrant_innen das Bewusstsein für die Notwendigkeit von Bildung erst wieder erzeugt werden muss. Dazu ist auch eine systematische Elternbildung vonnöten.[9]
- Qualifizierung junger Menschen ohne Schulabschluss und/oder ohne Berufsausbildung. Knapp 1,5 Mio. junge Menschen zwischen 25 und 35 Jahren sind derzeit ohne Berufsabschluss und befinden sich nicht in der Ausbildung.[10]
- Qualifizierungsangebote für Frauen, um ihnen den Wiedereinstieg in das Berufsleben zu erleichtern.

7 Vgl. zu Einzelheiten und erfolgreichen Projektbeispielen: www.lokale-buendnisse-fuer-familie.de. www.hamm.de/familie/eltern/familienbuero.html. Das Hammer Familienbüro wurde im März 2015 als „Bündnis des Monats“ ausgezeichnet.

8 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.

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

10 Vgl. Bundesministerium des Innern (Hrsg.): Jedes Alter zählt. Zweiter Demografiegipfel 14. Mai 2013, Berlin 2013, S. 41 (Fn. 24).

- Bildungsangebote für ausländische Fachkräfte und
- Nachqualifizierung älterer Arbeitnehmer_innen, 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 Schüler_innen 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 verweist auf die Vergangenheit und den Umgang mit überbrachten Werten, sie hat zugleich eine zukunftsgerichtete Dimension und beinhaltet Visionen einer zünftigen 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.[11]

Dennoch werden bei schrumpfender Bevölkerungszahl und damit geringerer Finanzausstattung in vielen Kommunen intensive Diskussionen darüber geführt werden, welche kulturellen Angebote noch aufrechterhalten werden können. Diese Diskussionen dürfen aber nicht von der Politik allein geführt werden, 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. Allerdings gilt es, die Freiheit der Kultur zu wahren und die schöpferische Kraft der Kulturschaffenden zur Entfaltung kommen zu lassen.

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. 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 Bevölkerungszahl 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.

Handlungsoptionen für die Kultureinrichtungen können sein:[12]

- Lebensphasenorientierte Besucherbindung. Potenzielle Zielgruppen werden entsprechend ihrer Lebensphase

11 Vgl. Stellungnahme des Deutschen Kulturrates zur Kulturfinanzierung vom 8.10.2010. Unter: http://www.kulturrat.de/detail.php?detail=1882&rubrik=4.
12 Vgl. Hintz, Asmus J.: Demografischer Wandel und die Herausforderungen für Kulturpolitik und Musikwirtschaft. Unter http://www.musik-forum-online.de/hintz.

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 3,5 Mio. verringern.[13]

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 Arbeitnehmer_innen 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. Dabei sind Angebote gerade für kleinere und mittlere Unternehmen von Bedeutung. Auf der kommunalen Ebene ist demgemäß auch die Kommunalverwaltung selbst 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.[14] 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 78 Mitgliedsstädte vereint.[15] 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.[16]

13 Vgl. Bundesministerium des Innern (Hrsg.): Jedes Alter zählt. „Für mehr Wohlstand und Lebensqualität aller Generationen". Weiterentwicklung der Demografiestrategie der Bundesregierung. Eine demografiepolitische Bilanz der Bundesregierung zum Ende der 18. Legislaturperiode, Berlin 2015, S. 25. Unter: https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/downloads/DE/publikationen/2016/weiterentwicklung-der-demografiestrategie.pdf;jsessionid=682F1B4A0E101320F38A0C4F1FB53F44.1_cid373?__blob=publicationFile&v=3.

14 Vgl. Bundesministerium des Innern (Hrsg.): Jedes Alter zählt. Demografiestrategie der Bundesregierung, Berlin 2012, S. 18. Unter: https://www.bundesregierung.de/Content/DE/_Anlagen/Demografie/demografiestrategie-langfassung.pdf;jsessionid=A5745354FBC3B4D1BB863215430F1137.s3t1?__blob=publicationFile&v=2.

15 Vgl. www.gesunde-staedte-netzwerk.de.

16 Ausführlich dazu das baden-württembergische Handbuch zur kommunalen Gesundheitsförderung. Unter: http://www.gesundheitsamt-bw.de/SiteCollectionDocuments/40_Service_Publikationen/Gesund_aufwachsen_in_BW_Band_1.pdf.

FRIEDRICH EBERT STIFTUNG

KOMMUNAL AKADEMIE

ÜBERARBEITETE OKTOBER 2017 AUFLAGE

GRUNDWISSEN KOMMUNALPOLITIK

15.3 Selbstbestimmtes Leben im Alter

Dr. Ortlieb Fliedner

In Kapitel 15.0 wurde aufgezeigt, dass die Zahl der über 65-Jährigen stark anwachsen wird. 2030 wird ihr Anteil fast 30% 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 84,8 Jahre, die der Frauen auf 88,8 Jahre ansteigen.[1] Eine so lange Lebenszeit nach dem Ende des beruflichen Lebensabschnitts gab es in früheren Zeiten nicht.

Sicherzustellen, 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 der 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. 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 seniorengerechten Wohnungen noch ein erheblicher Fehlbedarf. Zurzeit sind nur 2% des gesamten Wohnungsbestandes barrierefrei, das sind rund 700.000 Wohnungen. Geschätzt wird, dass bis 2030 etwa 2,9 Mio. Wohnungen mit einem Investitionsvolumen von rund 50 Mrd. Euro baulich angepasst werden müssen.[2]

Die Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW) fördert den Umbau in seniorengerechte Wohnungen mit Kredit- und Zuschussprogrammen. Die Pflegeversicherung gewährt bei Pflegebedürftigkeit Zuschüsse für Umbaumaßnahmen, die es ermöglichen sollen, im eigenen Zuhause zu bleiben.

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 nachbarschaft-

1 Vgl. Bevölkerungsentwicklung 2016. Daten, Fakten, Trends zum demografischen Wandel, herausgegeben vom Bundesinstitut für Bevölkerungsforschung, Wiesbaden 2016, S. 9.

2 Vgl. Bundesministerium des Innern (Hrsg.): Jedes Alter zählt. „Für mehr Wohlstand und Lebensqualität aller Generationen". Weiterentwicklung der Demografiestrategie der Bundesregierung. Eine demografiepolitische Bilanz der Bundesregierung zum Ende der 18. Legislaturperiode, Berlin 2015, S. 61. Unter: https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/downloads/DE/publikationen/2016/weiterentwicklung-der-demografiestrategie.pdf;jsessionid=682F1B4A0E101320F38A0C4F1FB53F44.1_cid373?__blob=publicationFile&v=3.

Herausgegeben von der Friedrich-Ebert-Stiftung, Abteilung Politische Akademie, KommunalAkademie | Anne Haller |
Redaktionsleitung: Prof. Dr. Gunnar Schwarting | © Friedrich-Ebert-Stiftung 2017 | Godesberger Allee 149 | 53175 Bonn |
Telefon +49 (0) 228 883-7126 | Gestaltung: pellens.de | www.fes.de/de/kommunalakademie

liche Netzwerke helfen, die von der Kommune zum Beispiel durch ein Quartiersmanagement oder durch in das Wohnumfeld integrierte Anlaufstellen gefördert und unterstützt werden können.

Das Beispiel Brebach im Saarland zeigt, wie ein solches örtliches Netzwerk organisiert werden kann.[3] Dort wurden ehrenamtliche Stadtteilhelfer ausgebildet, die in dem Stadtteil Brebach ältere Menschen, von denen 20% 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.[4]

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.[5] 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.[6]

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 Bus oder Straßenbahn benutzt werden können, ist Barrierefreiheit im ÖPNV 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 Erreichbarkeit 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."[7]

Die Stadt Arnsberg beispielsweise hat Projekte entwickelt, in denen erfahrene Senioren jungen Menschen bei der Jobsuche behilflich sind oder ein Bewerbungstraining durchführen.[8]

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, das zeigt zum Beispiel der steigende Anteil älterer Studierender an den Hochschulen. Da die Zahl der Älteren zunimmt, wird der Bedarf an Lernangeboten für die

3 Vgl. Praxisdialog „Vor Ort füreinander sorgen". Unter: http://www.demografie-portal.de/SharedDocs/Blog/DE/150518_Zusammenfassung_Praxisdialog_Vor_Ort_fuereinander_sorgen.html.
4 Vgl. http://www.arnsberg.de/engagement/angebote/senioren/ass-arnsberger-senioren-service.php.
5 Einzelheiten finden sich auf folgenden Webseiten: www.modellprogramm-wohnen.de; www.kompetenznetzwerk-wohnen.de.
6 Vgl. Bundesministerium des Innern (Hrsg.): Jedes Alter zählt. Demografiestrategie der Bundesregierung, Berlin 2012, S. 32. Unter: https://www.bundesregierung.de/Content/DE/_Anlagen/Demografie/demografiestrategie-langfassung.pdf;jsessionid=A5745354FBC3B4D1BB863215430F1137.s3t1?__blob=publicationFile&v=2.
7 Vgl. http://www.schwetzingen.de/pb/schwetzingen,Lde/Startseite/Stadt+_+Buerger/Freiwilligenagentur_.html.
8 Vgl. http://www.bildungsstadt-arnsberg.de/bildung/schulische-bildung/bildungspartnerschaften/buergerschaftliches-engagement/be_sucht.php.

Bevölkerung im Rentenalter deutlich steigen. Eine Seniorenakademie wie in Arnsberg kann spezielle altersgerechte Bildungsangebote machen. Aber auch an den Einrichtungen der Erwachsenenbildung sowie an den Universitäten werden diese Angebote an Bedeutung gewinnen. Neue Formen der Wissensvermittlung können den Zusammenhalt der Generationen fördern. So können Schüler_innen ihr Wissen an interessierte und lernbereite Senior_innen vermitteln.[9]

Pflege

Aufgrund der älter werdenden Bevölkerung steigt die Zahl der pflegebedürftigen Menschen. Während im Jahr 1999 rund 2 Mio. Menschen pflegebedürftig waren, sind es 2015 bereits 2,9 Mio.[10] Davon werden 73% zu Hause versorgt, 27% werden stationär in Pflegeheimen betreut. Von den 73% derjenigen, die zu Hause versorgt werden, werden 1,38 Mio. Pflegebedürftige von ihren Angehörigen gepflegt, 692.000 nehmen einen ambulanten Pflegedienst in Anspruch. Gegenüber 2013, also innerhalb von zwei Jahren, hat sich die Zahl der Pflegebedürftigen um 9% erhöht.

Zur Kennzeichnung der Situation ist eine weitere Zahl bedeutsam: Von den 2,9 Mio. 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. 2015 betrug der Anteil der Bewohner_innen mit erheblich eingeschränkter Alltagskompetenz in den Pflegeheimen 71%.

Bei der Trägerschaft der Pflegeheime nimmt die Zahl der privaten Träger zu. Von 1999 bis 2015 stieg der Anteil der Pflegeheime in privater Trägerschaft von 35 auf 42%. Der Anteil der Pflegeheime in öffentlicher Trägerschaft sank von acht auf 5%, der der freigemeinnützigen Träger (zum Beispiel Caritas, Diakonie) von 57 auf 53%.

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[11] 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 Bundesinstituts für Bevölkerungsforschung die Zahl der Pflegebedürftigen auf 3,5 Mio. ansteigen. Der Pflegeheim Rating Report 2013[12] prognostiziert, dass bis 2030 371.000 neue Pflegeheimplätze benötigt werden und 331.000 zusätzliche Mitarbeiter_innen in den Pflegeheimen und den ambulanten Diensten eingestellt werden müssen. Um diesen Bedarf an Pflegeplätzen abzudecken, müssten demnach zwischen 54 und 73 Mrd. 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.[13]

9 So zum Beispiel ein Projekt in Arnsberg „Jung lehrt Alt": http://www.bildungsstadt-arnsberg.de/bildung/schulische-bildung/bildungspartnerschaften/buergerschaftliches-engagement/jung-lehrt-alt.php.

10 Quelle dieser und der folgenden Zahlen: Statistisches Bundesamt. Pflegestatistik 2015. Unter: https://www.destatis.de/DE/Publikationen/Thematisch/Gesundheit/Pflege/PflegeDeutschlandergebnisse5224001159004.pdf?__blob=publicationFile.
Das Statistische Bundesamt bringt seit 1999 alle zwei Jahre eine Pflegestatistik heraus mit dem Stichtag 15.12.

11 Ein Beispiel einer Wohngemeinschaft: http://www.apd.de/wohngemeinschaften/.

12 Vgl. http://news.wohnen-im-alter.de/2013/07/pflegeheim-report-2013-groser-bedarf-an-pflegeplatzen/.

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

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 die Erreichung des Ziels, Pflegebedürftige solange wie möglich in ihrer vertrauten Wohnung bleiben zu lassen, erschwert. 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% 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_innen 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 Bewohner_innen von Pflegeheimen in einem Schließungsfall wenig Schutz.[14]

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

FRIEDRICH EBERT STIFTUNG

KOMMUNAL AKADEMIE

ÜBERARBEITETE AUFLAGE OKTOBER 2017

GRUNDWISSEN KOMMUNALPOLITIK

15.4 Integrationspolitik auf kommunaler Ebene

Dr. Ortlieb Fliedner

Wie im Eingangskapitel dargelegt, ist in Deutschland mit einer verstärken Zuwanderung zu rechnen. Alle Prognosen stimmen darin überein, dass Zuwanderung 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_innen 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 Geflüchtete, die aus Ländern kommen, in denen Krieg, Bürgerkrieg oder Verfolgung herrscht. Für sie gilt das Asylrecht oder spezielles Recht als Kontingentflüchtlinge. Arbeitnehmer_innen 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 Mangelsituationen 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 Akademiker_innen, 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 Mitbürger_innen 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%, während in stark schrumpfenden Kommunen durchschnittlich weniger als 3% Ausländer_innen leben.[1] 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 zu älterer Menschen deutlich günstiger ist als in Kommunen mit geringem Ausländeranteil.

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,

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

Herausgegeben von der Friedrich-Ebert-Stiftung, Abteilung Politische Akademie, KommunalAkademie | Anne Haller |
Redaktionsleitung: Prof. Dr. Gunnar Schwarting | © Friedrich-Ebert-Stiftung 2017 | Godesberger Allee 149 | 53175 Bonn |
Telefon +49 (0) 228 883-7126 | Gestaltung: pellens.de | www.fes.de/de/kommunalakademie

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. Seit 2005 haben Ausländer_innen, die einen Aufenthaltstitel erhalten haben, Anspruch auf Teilnahme an einem Integrationskurs. Wer sich noch nicht auf Deutsch verständigen kann, wird von der Ausländerbehörde zur Teilnahme verpflichtet.[2]

Das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge koordiniert die Integrationskurse, führt sie durch und bedient sich dabei in der Regel verschiedener Träger vor Ort.[3]

Weitere Integrationsmaßnahmen

Lange Zeit wurden mit dem Begriff Willkommenskultur die Maßnahmen und Handlungen erfasst, mit denen deutlich gemacht werden soll, dass die Migrant_innen mit einem Aufenthaltsrecht in Deutschland auch wirklich willkommen sind und dass sie bei der Integration die notwendige Unterstützung erhalten.[4]

Mit der starken Zuwanderung von Geflüchteten und Asylbewerber_innen in 2015/16 – 2015 kamen rund 890.000 Schutzsuchende nach Deutschland – wurde in vielen Kommunen die Hilfe vieler ehrenamtlicher Helfer_innen notwendig. In Teilen der Bevölkerung stieß diese Zuwanderung auf erhebliche Ablehnung, die auch durch Straftaten gegenüber den Geflüchteten zum Ausdruck kam.

Heute wird der Begriff Willkommenskultur nur noch selten gebraucht. Neutral wird von Integrationsfördermaßnahmen gesprochen. Die Bandbreite der Integrationsbemühungen ist groß. Handlungsfelder sind vor allem die Themen Bildung, Arbeit, Wohnen und Gesundheit. Großer Anstrengungen auf kommunaler Ebene bedarf es, die verschiedenen Fördermaßnahmen zu koordinieren, da viele Stellen auf kommunaler Ebene, auf Landes- und Bundesebene beteiligt sind.

Viele Kommunen haben entsprechende Koordinierungsstellen eingerichtet. Die Stadt Duisburg hat zum Beispiel ein kommunales Integrationskonzept erstellt, das die Bedarfe analysiert und Handlungsstrategien festlegt.[5]

Ein anderes Beispiel ist das Hamburg Welcome Portal, das für Ausländer_innen Informationen und Hilfestellung für Fragen zusammenstellt, die für ihr Leben in der Kommune relevant sind.[6]

Integration ist selbstverständlich nicht nur eine Aufgabe der öffentlichen Verwaltungen, sondern muss von allen Teilen der Gesellschaft mitgetragen werden. Integration findet ebenso in den Unternehmen und Betrieben, in den Vereinen und gesellschaftlichen Gruppen und in der Nachbarschaft statt. Zur Integration gehört aber auch, dass die Leistungen, die die Migrant_innen erbringen, anerkannt und als Gewinn für die Gesellschaft verstanden werden.[7] Die Förderung von kulturellen Initiativen von Migrant_innen oder von Migrantenorganisationen können eine solche Haltung unterstützen.

2 http://www.bamf.de/DE/Infothek/TraegerIntegrationskurse/Organisatorisches/TeilnahmeKosten/Auslaender/auslaender-node.html.
3 http://www.bamf.de/DE/Infothek/FragenAntworten/Integrationskurse/integrationskurse-node.html.
4 Siehe auch die Fallstudien aus acht Städten zu den dort getroffenen Maßnahmen: Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (Hrsg.): Wie können Kommunen für qualifizierte Zuwanderer attraktiv werden? BBSR-Online-Publikation Nr. 10/2014, S. 101 ff.
5 Stadt Duisburg am Rhein (Hrsg.): Kommunales Integrationskonzept Duisburg 2016. Unter: http://www.kommunale-integrationszentren-nrw.de/sites/default/files/public/system/steckbriefe/kommunales_integrationskonzept_2016_endfassung.pdf.
6 http://welcome.hamburg.de/.
7 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. Unter: https://www.bergen-online.de/files/stadtleitbild-bergen-2020.pdf.

Integration und Segregation

Immer wieder wird als Problem der Zuwanderung angeführt, dass sich Migrant_innen in bestimmten Problemvierteln abschotten und Parallelgesellschaften bilden würden, sodass die Integration erschwert würde. Eine leichtere Integration wäre dann gegeben, wenn die Migrant_innen „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.[8]

Die räumliche Konzentration von Zuwanderer_innen in bestimmten Stadtvierteln ist oft nicht selbst gewählt, sondern Ergebnis von Zwängen und Diskriminierungen auf dem Wohnungsmarkt. Weitere Ursachen sind Armut und Arbeitslosigkeit, von denen Ausländer_innen in besonders hohem Maße betroffen sind.[9]

Auf der anderen Seite kann die ethnische Segregation in bestimmten Stadtvierteln durchaus positive Effekte haben, indem Neuzuwanderer_innen 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,
- auf eine den unterschiedlichen Bedürfnissen der Bewohner_innen gerecht werdende Wohnumfeldgestaltung zu achten sowie
- Partizipationsmöglichkeiten für Zuwanderer_innen zu schaffen.

8 Vgl. Schader-Stiftung et al. (Hrsg.): Zuwanderer in der Stadt, Empfehlungen zur stadträumlichen Integrationspolitik, Darmstadt 2005. Unter: http://www.irbnet.de/daten/rswb/05049005006.pdf.

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

FRIEDRICH EBERT STIFTUNG

KOMMUNAL AKADEMIE

ÜBERARBEITETE OKTOBER 2017 AUFLAGE

GRUNDWISSEN KOMMUNALPOLITIK

15.5 Neue Anforderungen an die Kommunalverwaltung

Dr. Ortlieb Fliedner

Organisation des demografischen Wandels

Der demografische Wandel hat 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 Abständen einen Demografiebericht zu erstellen. Zahlreiche Kommunen haben ihren Demografiebericht bereits ins Internet gestellt und bieten anderen damit Anregungen für die Erstellung eines eigenen Berichts.[1]

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[2] für Städte und Gemeinden mit mehr als 5.000 Einwohner_innen Datensätze zur Verfügung, mit denen eine Bevölkerungsprognose bis 2030 erstellt werden kann.

Für bayerische Kommunen unter 5.000 Einwohnern gibt es den Demografierechner NENA, der im Rahmen des Netzwerks Nachhaltige Bürgerkommunen Bayern erarbeitet und erprobt wurde. Er wird jetzt vom Nachfolgeprojekt, vom Zentrum für nachhaltige Kommunalentwicklung, zur Verfügung gestellt.[3] Das Internetportal Demographie Kommunal[4] 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.

Verschiedene Leitfäden bieten ihre Hilfe an, um die Entwicklungsprognosen zu bewerten und konkrete Pro-

1 Beispielhaft sind die Städte Schwerte, Meppen oder Nordenham. Die Studie „Demografie-Konzepte der Kommunen in NRW“ bietet ebenfalls gute Praxisbeispiele. Unter: https://www.vdk.de/nrw/downloadmime/2302/Studie_Demografie-Konzepte_der_Kommunen_in_NRW.pdf.

2 www.wegweiser-kommune.de.

3 www.kommunal-nachhaltig.de/Demografierechner.html.

4 www.demographie-kommunal.de.

Herausgegeben von der Friedrich-Ebert-Stiftung, Abteilung Politische Akademie, KommunalAkademie | Anne Haller |
Redaktionsleitung: Prof. Dr. Gunnar Schwarting | © Friedrich-Ebert-Stiftung 2017 | Godesberger Allee 149 | 53175 Bonn |
Telefon +49 (0) 228 883-7126 | Gestaltung: pellens.de | www.fes.de/de/kommunalakademie

blemlagen zu erkennen. Als Beispiele seien die Leitfäden von Bayern[5] und Sachsen[6] genannt. Für kleinere Kommunen kann der Leitfaden[7], 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 die Aufgabe zu, durch gut vorbereitete und intensive Diskussionen in der Bürgerschaft und im Rat/Kreistag 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 dargestellt werden.

Die Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement hat ein Demografiemonitoring erarbeitet, mit dessen Hilfe die Gestaltung des demografischen Wandels begleitet werden kann.[8]

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 der kulturelle oder der Bildungsbereich, in denen die Angebote den Bedürfnissen der Älteren und der Migrant_innen Rechnung tragen sollten.

In manchen Bereichen können mobile Angebote (Verwaltungsbus, Büchereibus u. ä.) 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 Herausforderungen 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 Personalführung bedeutsam, da die Kommune keinen Einfluss auf die Bezahlung hat.

Die Erstellung eines Leitbildes für die Verwaltung[9], das von den Mitarbeiter_innen gemeinsam erarbeitet und dann auch gelebt wird, kann hier hilfreich sein. Kommunen können zudem mit der Vielfalt ihrer Aufgaben und dem Dienst an der Gemeinschaft werben. Darüber hinaus spielt auch eine familienfreundliche Politik wie insgesamt die Attraktivität der Kommune eine wichtige Rolle für die Personalgewinnung.

5 Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung: Chance! Demografischer Wandel vor Ort. Ideen. Konzepte. Beispiele, Bonn 2012. Unter: http://www.demografie-leitfaden-bayern.de/fileadmin/user_upload/demografie-leitfaden/dokumente/broschuere_demografie_web.pdf.

6 Sächsische Staatskanzlei (Hrsg.): Leitfaden „Den demografischen Wandel gestalten. Anregungen für die Praxis", Dresden 2010. Unter: https://publikationen.sachsen.de/bdb/artikel/11914.

7 Lokale Aktionsgruppe Donnersberger und Lautrer Land e.V. et al.: Ein praktischer Leitfaden. Was Sie tun können! Nachhaltigkeit anwenden. Dörfer stärken. Flächen managen. Weikersheim 2011. Unter: http://www.donnersberger-lautrerland.de/user/pdf/Leitfaden%20DorfCheck.pdf.

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

9 S. hierzu Kapitel 14, 14.0 Einführung am Ende.

FRIEDRICH EBERT STIFTUNG

KOMMUNAL AKADEMIE

ÜBERARBEITETE OKTOBER 2017 AUFLAGE

GRUNDWISSEN KOMMUNALPOLITIK

15.6 Bürgerbeteiligung

Dr. Ortlieb Fliedner

Beteiligung der Bürgerschaft an der notwendigen Umgestaltung

Die sich durch den demografischen Wandel ergebenden Änderungen in der Bevölkerungsstruktur können in der Kommune erhebliche Auswirkungen haben. Diese Veränderungen müssen jedoch nicht schicksalhaft hingenommen werden. Sie 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 Bürger_innen an dem Gestaltungsprozess. Unter Bürgerbeteiligung können verschiedene Sachverhalte (formelle und informelle Beteiligung) 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 Bürger_innen über einen bestimmten Sachverhalt und über bestimmte Entscheidungen ausführlich aufgeklärt werden.
- Bürgerbeteiligung kann dazu dienen, von den Bürger_innen 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 Bürger_innen 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_innen zu schaffen, empfiehlt es sich, Leitlinien für Bürgerbeteiligung und bürgerschaftliches Engagement zu beschließen. Auf der Website www.netzwerk-buergerbeteiligung.de sind die Leitlinien zahlreicher Städte sowie Empfehlungen für eine verlässliche und wirksame kommunale Beteiligungspolitik abrufbar.

Über Methoden und Ablauf der verschiedenen Arten der Bürgerbeteiligung, insbesondere über Bürgercafé, Zukunftswerkstatt oder Bürgergutachten, informiert der sächsische Demografieleitfaden ausführlich.[1]

1 Vgl. Sächsische Staatskanzlei (Hrsg.): Leitfaden „Den demografischen Wandel gestalten. Anregungen für die Praxis“, Dresden 2010. Unter: https://publikationen.sachsen.de/bdb/artikel/11914.

Herausgegeben von der Friedrich-Ebert-Stiftung, Abteilung Politische Akademie, KommunalAkademie | Anne Haller |
Redaktionsleitung: Prof. Dr. Gunnar Schwarting | © Friedrich-Ebert-Stiftung 2017 | Godesberger Allee 149 | 53175 Bonn |
Telefon +49 (0) 228 883-7126 | Gestaltung: pellens.de | www.fes.de/de/kommunalakademie

Eine umfangreiche Darstellung möglicher und sinnvoller Bürgerbeteiligungen enthält der 7. Band der Texte der KommunalAkademie „So geht Bürgerbeteiligung“[2].

Aktives bürgerschaftliches Engagement

Bürger_innen, 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.

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

Die ehrenamtliche Busfahrer_in, die dreimal die Woche Einkaufsfahrten vom Dorf in die Stadt durchführt, weil der öffentliche Personennahverkehr das Dorf nicht mehr anfährt, der ehrenamtliche Lotse für Zuwanderer_innen durch den deutschen Bürokratiealltag oder die Unterstützung von Jugendlichen bei der Berufswahl und der Stellenfindung durch die ehrenamtlich tätige Rentnerin oder Pensionärin sind Beispiele für solche neuen Formen bürgerschaftlichen Engagements.

2 http://library.fes.de/pdf-files/akademie/kommunal/11523.pdf.

Nützliche Internetadressen zu Fragen des demografischen Wandels

Zahlen zu Bevölkerungszusammensetzung, Bevölkerungsprognosen liefert das Statistische Bundesamt: www.destatis.de

Ebenso das Bundesinstitut für Bevölkerungsforschung: www.bib-demografie.de

Demografische Entwicklung und Auswirkungen auf Infrastruktur und Daseinsvorsorge sind Themen des Bundesinstituts für Bau-, Stadt- und Raumforschung: www.bbsr.bund.de

Das Internetportal der Bertelsmann Stiftung zum demografischen Wandel enthält statistisches Material für Kommunen über 5.000 Einwohner_innen, Konzepte und Handlungsempfehlungen: www.wegweiser-kommunen.de

Die Demografiestrategie der Bundesregierung „Jedes Alter zählt“: www.bundesregierung.de/Webs/Breg/DE/Themen/Demografiestrategie/_node.html

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/

Älter sein und werden in der Kommune: Eine Handreichung für die kommunale Praxis. Texte der KommunalAkademie der Friedrich-Ebert-Stiftung Band 8: http://library.fes.de/pdf-files/akademie/kommunal/12385.pdf

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.

DER AUTOR