



Universität Potsdam

Hartmut Bauer/Christiane Büchner/Olaf Gründel (Hrsg.)

## Demografischer Wandel

Herausforderungen für die Kommunen

3., durchgesehene Auflage



Hartmut Bauer/Christiane Büchner/Olaf Gründel (Hrsg.)  
Demografischer Wandel



*Hartmut Bauer/Christiane Büchner/Olaf Gründel (Hrsg.)*

# Demografischer Wandel

Herausforderungen für die Kommunen

3., durchgesehene Auflage

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek  
Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie;  
detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.dnb.de> abrufbar.

**Universitätsverlag Potsdam 2015**

<http://verlag.ub.uni-potsdam.de/>

Am Neuen Palais 10, 14469 Potsdam  
Tel.: +49 (0)331 977 2533 / Fax: -2292  
E-Mail: [verlag@uni-potsdam.de](mailto:verlag@uni-potsdam.de)

Die Schriftenreihe **KWI Schriften** wird herausgegeben vom  
Kommunalwissenschaftlichen Institut der Universität Potsdam.

Satz: Martin Anselm Meyerhoff  
Druck: docupoint GmbH Magdeburg

Das Manuskript ist urheberrechtlich geschützt.

ISSN (print) 1867-951X  
ISSN (online) 1867-9528

ISBN 978-3-86956-323-7

Zugleich online veröffentlicht auf dem Publikationsserver der Universität Potsdam  
URN <urn:nbn:de:kobv:517-opus4-72998>  
<http://nbn-resolving.de/urn:nbn:de:kobv:517-opus4-72998>

# Inhaltsverzeichnis

Editorial	7
Demografische Herausforderungen für die Kommunen <i>Hartmut Bauer</i>	11
Bevölkerungsvorausrechnungen für Deutschland <i>Herwig Birg</i>	23
Herausforderungen und Konsequenzen des demografischen Wandels für Kommunalpolitik und -verwaltung <i>Heinrich Mäding</i>	33
Demografischer Wandel <i>Clemens Appel</i>	45
Dicke Bretter bohren <i>Uwe Kühnert</i>	53
Demografischer Wandel und der Bereich Finanzen <i>Christiane Falken</i>	71
Netzwerk Regionale Seniorenwirtschaft im Landkreis Elbe-Elster <i>Frank Berg</i>	83
Das Seniorenamt der Stadt Nürnberg <i>Friedrich Strauch</i>	89
Demografischer Wandel und die Bereiche Ver- und Entsorgung <i>Christoph Reichard</i>	95
Schrumpfende Stadt Wittenberge <i>Klaus Petry</i>	99
Leben und Arbeiten mit Technologie und Natur <i>Interview mit dem Bürgermeister der Stadt Schwedt/Oder Jürgen Polzehl</i>	107





# Editorial

„Negativzuwanderung“ wählten die Österreicher zu ihrem Unwort des Jahres 2005. Dieser Begriff verdeutlicht einen Aspekt des gesamtgesellschaftlichen Problems des demografischen Wandels, der nicht nur in Österreich seit einiger Zeit für jeden zu spüren ist. Verstanden wird darunter die quantitative und qualitative Veränderung der Bevölkerungsstruktur, die sich für Deutschland und die meisten westeuropäischen Länder mit drei Schlagworten beschreiben lässt: weniger Kinder, mehr Alte, also insgesamt weniger Menschen. Allein für Deutschland wird bis 2050 ein Bevölkerungsrückgang um 20% erwartet. Davon betroffen sind alle Politikfelder, unter anderem die Bildungs- und Sozialpolitik sowie die Arbeitsmarkt- und Infrastrukturpolitik. Eine Herausforderung, die für Politik und Verwaltung gleichermaßen einmalig in der jüngeren Geschichte ist.

Als „unterste“ Ebene sind die Kommunen und ihre Einrichtungen besonders stark betroffen, denn sie halten die Mehrzahl der infrastrukturellen und sonstigen öffentlichen Einrichtungen für die Menschen vor, sie sind über einwohnerbezogene Finanzausweisungssysteme abhängig von „ihren Menschen“ und haben gleichzeitig wenig Einfluss auf die wirtschaftlich bedingten Zu- oder Wegzüge der Einwohner. Sind diese Entwicklungen seit längerer Zeit bekannt und werden intensiv diskutiert, so sind in letzter Zeit eine Reihe von Strategien und Handlungskonzepten entwickelt worden, um mit diesem Problem umgehen zu können.

Das Kommunalwissenschaftliche Institut der Universität Potsdam (KWI) veranstaltete am 3. April 2006 eine Fachtagung „Demografie im Wandel. Herausforderungen für die Kommunen“. Zum 12. Mal trafen sich seit der Gründung des Institutes ca. 250 Vertreter der Wissenschaft, der Politik, der Verbände, insbesondere aber der Kommunen, um über aktuelle Demografieprobleme zu diskutieren. Dabei standen sowohl die wissenschaftliche Analyse als auch politische Handlungsstrategien im Fokus der Diskussion. Wichtige Ergebnisse dieser Tagung sind im nachfolgenden KWI-Arbeitsheft festgehalten und werden durch weitere Beiträge zum Thema ergänzt.

*Hartmut Bauer*, Mitglied des Vorstandes des KWI, führt in die Thematik ein. Er verdeutlicht, dass die Ursachen der demografischen Veränderung und die daraus resultierenden Folgen seit langem bekannt sind. Seit den siebziger Jahren liegt die Geburtenrate in Deutschland ein Drittel unterhalb des Niveaus, das zur Erhaltung des Bevölkerungsstandes notwendig ist. Dieser Prozess hält bis heute an. Im Ergebnis verändert sich die bekannte Tannenbaum-Struktur des Altersaufbaus zunehmend zu einer Pappel-Struktur. *Hartmut Bauer* macht aber auch darauf aufmerksam, dass diese Entwicklung regional sehr unterschiedlich

verläuft. Dies wird insbesondere an den Langzeitprognosen deutlich: Hier bildet sich in den nächsten 20-50 Jahren zunächst ein Ost-West-Gefälle, das dann zu einer „Verinselung“ demografisch starker Gebiete führen wird.

Der Politik ist diese Problemlage bewusst, differenzierte Handlungsstrategien gibt es auf den unterschiedlichen Ebenen. Die Europäische Union hat im vergangenen Jahr ein Grünbuch<sup>1</sup> vorgestellt, mit dem sie einen Konsultationsprozess einleitet; die Bundesregierung und die Landesregierung haben erste konkrete Ziele benannt, zu denen von Seiten der Landesregierung Brandenburg auch die Stärkung der Kommunen im ländlichen Raum gehört. Mit diesen durch die Landesregierung initiierten Schwerpunktprojekten sollen Modellvorhaben aus unterschiedlichen Politikbereichen beispielhaft gefördert werden, um so Signalwirkungen für andere Kommunen auszulösen.

Die konkreten Schritte, mit denen die Landesregierung Brandenburg auf die demografische Entwicklung reagiert, stellt der Chef der Staatskanzlei, Staatssekretär *Clemens Appel*, vor. Für Brandenburg sind vier Ursachen als Grund für die demografische Entwicklung auszumachen: der Geburtenrückgang seit 1990, die Abwanderung, eine höhere Lebenserwartung und die räumlich sehr unterschiedliche Entwicklung. Das Land reagiert mit einer Reihe von Maßnahmen auf diese Entwicklung. So werden zurzeit die Verwaltungsstrukturen des Landes daraufhin überprüft, ob sie an die veränderten Rahmenbedingungen anzupassen seien. Das Ergebnis dieses Berichtes wird dem Kabinett noch im Jahr 2006 vorgelegt, um noch in dieser Legislaturperiode nötige Anpassungen vornehmen zu können. Neben einer ganzen Reihe von Fachpolitiken macht *Clemens Appel* deutlich, dass es vor allem die kommunale Ebene sei, die von den demografischen Veränderungen betroffen werde und die jetzt durch die Landesregierung Unterstützung bekomme. Dazu habe man in der Vergangenheit bereits gute Erfahrungen im Stadtumbau und in der Stadtentwicklung sammeln können. Unabdingbar sei es vor allem, die kommunale Infrastruktur den langfristigen Bedürfnissen der Menschen anzupassen. Hierzu sei es insbesondere wichtig, dass die Bürgerinnen und Bürger aktiv an der Gestaltung dieser Prozesse teilhaben und in den Abstimmungsprozess der politischen Akteure eingebunden werden. Überhaupt sei den Partizipationsprozessen „von unten“ mehr Aufmerksamkeit zu schenken. Beispielhaft nennt *Clemens Appel* die neun mittlerweile im Land entstandenen Bündnisse für Familien, die die Lebens- und Arbeitsbedingungen für berufstätige Eltern verbessern wollen, und die Gründung eines Geschäftsfeldes „Gesundheitsdienstleister“ bei der Kreishandwerkerschaft. Hier werden Handwerksmeister fortgebildet, Wohnungen im Auftrag und auf Rechnung der Krankenkassen altersgerecht

1 Der Titel dieses Grünbuches zeigt die Richtung der Diskussion: „Angesichts des demografischen Wandels – eine neue Solidarität zwischen den Generationen“, 2005.

umzubauen. Den sozialen Zusammenhalt zu fördern, sei ein weiteres Ziel der Familienpolitik der Landesregierung. 61 verschiedene Maßnahmen seien beschlossen, um Familien eine sichere Perspektive unter den sich verändernden Rahmenbedingungen zu geben.

Zusammenfassend macht *Clemens Appel* deutlich, dass es keine Patentrezepte für den Umgang mit dem demografischen Wandel gebe, für die öffentliche Verwaltung allerdings gelte in Zukunft eine noch stärkere Konzentration auf ihre Kernkompetenzen.

*Herwig Birg*, ehemaliger Leiter des Instituts für Bevölkerungsforschung und Sozialpolitik an der Universität Bielefeld, stellt in seinem Beitrag die Dimension des demografischen Wandels in Deutschland dar. Im Mittelpunkt stehen vor allem die Auswirkungen auf die gesellschaftliche und wirtschaftliche Entwicklung. *Herwig Birg* erörtert namentlich Entsolidarisierungsprozesse, die durch wachsende Interessengegensätze zwischen den Generationen mit und ohne Nachkommen hervorgerufen werden. Hinzu kommen Integrationsprobleme in einer „Multiminoritätengesellschaft“.

In ökonomischer Hinsicht befürchtet *Herwig Birg* insbesondere Kapitalentwertungs- und Desinvestitionsprozesse, begründet durch stagnierende Nachfrage einerseits und steigende Kosten für die sozialen Sicherungssysteme andererseits. Problematisch seien in Zukunft vor allem die Verteilungsprozesse zwischen den einzelnen Generationen.

*Heinrich Mäding*, Leiter des Deutschen Instituts für Urbanistik (Berlin), beschreibt in seinem Beitrag die Herausforderungen, vor denen Kommunalverwaltung und Kommunalpolitik angesichts des demografischen Wandels stehen. Der demografische Wandel habe – wenn auch in differenziertem Ausmaß – Auswirkungen auf alle Politikbereiche; deshalb sei keiner für den Umgang mit ihm direkt verantwortlich. Außerdem erklärt er den Wandel als „schleichendes Phänomen“, weshalb seine Auswirkungen lange Zeit nicht wahrgenommen worden seien. Hinzu komme, dass sich die Kommunalpolitik dieses Themas nicht angenommen habe. Hierfür sieht *Heinrich Mäding* eine Reihe von Gründen, so seien Alterung und Schrumpfung keine „guten Botschaften“ und böten wenig Möglichkeiten einer politischen Identifikation. Außerdem stünden rationale Schlussfolgerungen aus den Problemanalysen – nämlich z.B. kommunale Kooperation – den politischen Handlungsbedingungen entgegen, die angesichts der Schrumpfung eher steigenden kommunalen Wettbewerb und damit abnehmende Kooperationswilligkeit erwarten ließen. Für die kommunalen Entscheidungsträger gibt *Heinrich Mäding* dennoch einige Handlungsempfehlungen: Geeignete Rahmenbedingungen von Ländern, Bund und EU, gemeint sind vor allem valide statistische Angaben, seien erforderlich, um das Problem konkret und individuell zu lösen. Den Kommunen spricht er „Mut zur Bescheidenheit“ zu, die Infrastrukturplanung dürfe mit

ihren Fixkosten die nachfolgenden Generationen nicht über Gebühr belasten. Mit einem intensiveren Wissenserwerb und einer intensiveren Wissensvermittlung sollen die Probleme langfristig und in Koordination mit anderen Akteuren angegangen werden, die idealerweise in eine integrierte kommunale Entwicklungsplanung münden sollen. Verwaltungsmäßig sollte sichergestellt werden, dass alle Bereiche in die Diskussion dieses Querschnittsproblems eingebunden sind. Und schließlich sollten alle außen stehenden Akteure wie die Bürger, die Wirtschaft und Nachbarkommunen über die Prozesse informiert und in den politischen Entwicklungsprozess einbezogen werden. *Heinrich Mäding* kommt zu dem Schluss, dass die Herausforderungen, die durch den demografischen Wandel entstehen, keines neuen Politikstils bedürfen, sondern lediglich die Forderungen, die auch bisher an erfolgreiche Standortpolitik geknüpft wurden, umgesetzt werden müssen.

Im Anschluss an die Problemaufrisse schließen sich eine Reihe von Beiträgen zu konkreten Problemen in ausgewählten Kommunen an. *Christiane Falken* vom Institut für Finanzen der Universität Leipzig beschreibt die finanziellen Auswirkungen des demografischen Wandels auf die Kommunen. *Christoph Reichard*, Mitglied des Vorstandes des KWI, stellt thesenartig Überlegungen zu den Auswirkungen auf Ver- und Entsorgungssysteme dar. *Uwe Kühnert*, Abteilungsleiter bei der Landesagentur Struktur und Arbeit des Landes Brandenburg, zeigt die Folgen der demografischen Entwicklung für den Arbeitsmarkt des Landes. *Frank Berg*, Projektkoordinator, stellt ein Projekt zur Integration von Senioren im peripheren Raum des Landes Brandenburg vor und *Friedrich Strauch*, Leiter des Amtes für Senioren der Stadt Nürnberg, beschreibt die organisatorische Umsetzung des Konzeptes seines Amtes. Abschließend kommen mit *Jürgen Polzehl* und *Klaus Petry* zwei Bürgermeister aus den brandenburgischen Städten Schwedt und Wittenberge zu Wort, die sich seit einigen Jahren dem Problem vor Ort gegenüber sehen und bereits sehr konkrete Handlungsstrategien entwickelt haben.

*Die Herausgeber*

## Nachtrag

Sowohl die Erstauflage als auch die Zweitaufgabe dieses Bandes waren bereits kurze Zeit nach ihrem Erscheinen vergriffen. Wegen der anhaltend hohen Nachfrage in Wissenschaft und Praxis haben wir uns entschieden, den Tagungsband mit leicht verändertem Titel in einer dritten, durchgesehenen Auflage vorzulegen.

Potsdam, Neujahr 2015  
*Die Herausgeber*

# Demografische Herausforderungen für die Kommunen

– Einführende Problemskizze<sup>1</sup> –

*Hartmut Bauer*

## I. Demografische Ausgangsbefunde und Entwicklungsszenarien

Die Bewältigung des demografischen Wandels entwickelt sich im 21. Jahrhundert zu einer Schicksalsaufgabe unseres Gemeinwesens. Im Spiegel der Medienberichterstattung haben die bevölkerungspolitischen Probleme inzwischen schon die Mikrokosmen der Verwaltung erreicht. Danach sorgen sich etwa die Leiter von Justizvollzugsanstalten darüber, ob und wie sie mittel- und langfristig eine angemessene Unterbringung und Betreuung der immer älter werdenden Strafgefangenen sicherstellen können; denn in den Gefängnissen haben ältere und alte Häftlinge u.a. bei der medizinischen Versorgung offensichtlich ganz andere Bedürfnisse als junge und jüngere Anstaltsinsassen<sup>2</sup>. Oder um ein Beispiel aus dem mehr gesellschaftlichen Bereich aufzugreifen: Der Deutschlandfunk hat unlängst eine wöchentlich stattfindende Sendereihe über „Bevölkerungsrückgang und -alterung“ eingerichtet<sup>3</sup>; eine der darin ausgestrahlten Sendungen beschäftigte sich mit dem Thema „Von der Rente ins Schlauchboot – Umweltorganisationen aktivieren die Alten“. Hinter den auf den ersten Blick eher amüsanten Beispielen des „Seniorenzentrums im Knast“ und der „Pensionisten-Aktivisten gegen Schadstoffverklappung auf Hoher See“ steckt bitterer Ernst und vor allem ein außerordentlich ernstzunehmender makroökonomischer Befund: Die Bevölkerung der Republik altert!

Demografen ist dies seit langem bekannt. Denn sie verfolgen die anhaltende Bevölkerungsschrumpfung nicht nur statistisch, sondern machen

1 Für die Unterstützung bei der Vorbereitung der Tagung und dieses Beitrags danke ich Frau Dr. *Frauke Brosius-Gersdorf*, LL.M.

2 Vgl. Frankfurter Allgemeine Sonntagszeitung Nr. 2 vom 15.1.2006.

3 Zu der Sendereihe „Lebenszeit“ s. die Informationen im Internet unter [www.dradio.de/df/sendungen/lebenszeit/](http://www.dradio.de/df/sendungen/lebenszeit/).

schon seit Jahrzehnten auf absehbare Folgen aufmerksam<sup>4</sup>. Die Zahlen sind hinlänglich bekannt, in einer einführenden Problemskizze aber gleichwohl wenigstens kurz nochmals in Erinnerung zu rufen. Bekanntlich hat der demografische Wandel schon vor über 30 Jahren begonnen. Seit den 70er Jahren liegt die Geburtenrate in Deutschland nämlich um ein Drittel unterhalb des Niveaus, das zur Erhaltung des Bevölkerungsstands erforderlich ist<sup>5</sup>, und zwar mit allen Konsequenzen. Jede Generation bringt ein Drittel weniger potentielle Eltern hervor, die Einwohnerzahl sinkt, und das Durchschnittsalter der Bevölkerung steigt<sup>6</sup>. Die Abbildung der Trends in grafischen Darstellungen spricht für sich:

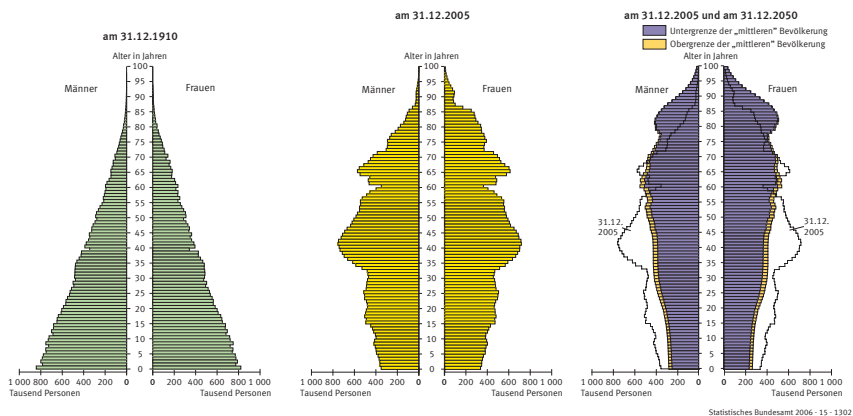


Abb. 1: Altersaufbau der Bevölkerung in Deutschland

Quelle: Statistisches Bundesamt, *Bevölkerung Deutschlands bis 2050*. 11. koordinierte Bevölkerungsvorausberechnung, 2006, S. 16.

- 4 Vgl. etwa *Herwig Birg*, Die demographische Zeitenwende. Der Bevölkerungsrückgang in Deutschland und Europa, 4. Aufl. 2005; ders., Die Weltbevölkerung. Dynamik und Gefahren, 2. Aufl. 2004.
- 5 Die für die Erneuerung einer Generation notwendige Fruchtbarkeitsziffer liegt bei etwa 2,1 Kindern pro Frau. Siehe dazu und zu der prognostizierten Bevölkerungsentwicklung in der Europäischen Union, in der die Fruchtbarkeitsziffer in vielen Mitgliedstaaten unter 1,5 Kinder pro Frau gefallen ist, Kommission der Europäischen Gemeinschaften, Mitteilung vom 16.3.2005, KOM (2005) 94 endg., Grünbuch „Angesichts des demografischen Wandels – eine neue Solidarität zwischen den Generationen“, S. 2 f.
- 6 Vgl. Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen/Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (Hrsg.), Öffentliche Daseinsvorsorge und demographischer Wandel, 2005, S. 7, mit ergänzendem Hinweis darauf, dass Zuwanderungen aus dem Ausland und eine erfolgreiche Familienpolitik den Trend allenfalls abschwächen können.

Die Schaubilder sind namentlich aus zwei Gründen äußerst instruktiv. Zum einen zeigt der unmittelbare Vergleich des Altersaufbaus der Bevölkerung in den Jahren 1910 und 2001 sehr klar die Einschnitte durch den Geburtenrückgang nach dem Ersten Weltkrieg, während der Weltwirtschaftskrise Anfang der 30er Jahre und nach dem Zweiten Weltkrieg, daneben den „Pillenknick“ seit den ausgehenden 60er Jahren und den „Wendeknick“ seit dem weltpolitischen Umbruch der Jahre 1989-1991. Zum anderen verdeutlicht die Fortschreibung für das Jahr 2050, dass sich die ursprünglich pyramidale Tannenbaum-Struktur des Altersaufbaus hin zu einer Art Pappel-Struktur entwickelt.

Dabei finden der Populationsrückgang und die Alterungsprozesse nicht gleichmäßig bzw. flächendeckend-einheitlich in der gesamten Republik statt. Vielmehr prognostizieren demografische Studien signifikante regionale Unterschiede hinsichtlich der Intensität und der Dynamik des Wandels, überdies auch abweichende regionale Sonderentwicklungen bis hin zu Wachstumsräumen, in denen die Bevölkerung keineswegs abnehmen wird<sup>7</sup>. Von besonderer Brisanz sind die Disparitäten für die Neuen Länder. Denn Ostdeutschland hat im unmittelbaren Vergleich mit der alten Bundesrepublik in dreifacher Hinsicht „die Nase vorn“: bei der Stärke des Bevölkerungsrückgangs, dem Ausmaß der Alterung der Menschen und der Geschwindigkeit des Entwicklungsprozesses. Während im Westen bis 2020 die Zahl der Jugendlichen unter zwanzig Jahren um fast 20% zurückgeht, erreicht der Osten den niedrigsten Wert schon 2010 bei einer Sonderbetroffenheit des ländlichen Raums mit einer Abnahme von ca. 30%. Der Anteil der über 60-Jährigen nimmt bis 2020 im Westen um weit mehr als 20% zu, im Osten aber sogar um über 30%. Im gleichen Zeitraum wächst die Zahl der über 75-Jährigen im Westen um rund 45%, im Osten dagegen um rund 75%. Das Zukunftsszenario für 2020 läßt sich wiederum grafisch veranschaulichen (s. nächste Seite).

Die Grafik dokumentiert für 2020 vornehmlich zwei Tendenzen, nämlich einerseits ein starkes West-Ost-Gefälle und andererseits ein Gefälle zwischen großstädtischen Wachstumszentren und ländlichem Raum. Für die Zeit nach 2020 zeichnet sich eine weitere Verschärfung der Gefälle-Lagen mit der Tendenz zur „Verinselung“ der bisher ausgedehnten Wachstumsregionen im Westen ab. Im Schaubild stellt sich das für 2050 entworfene Szenario wie folgt dar:

7 Siehe dazu und zum Folgenden Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen/ Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (Fn. 6), S. 8 f.

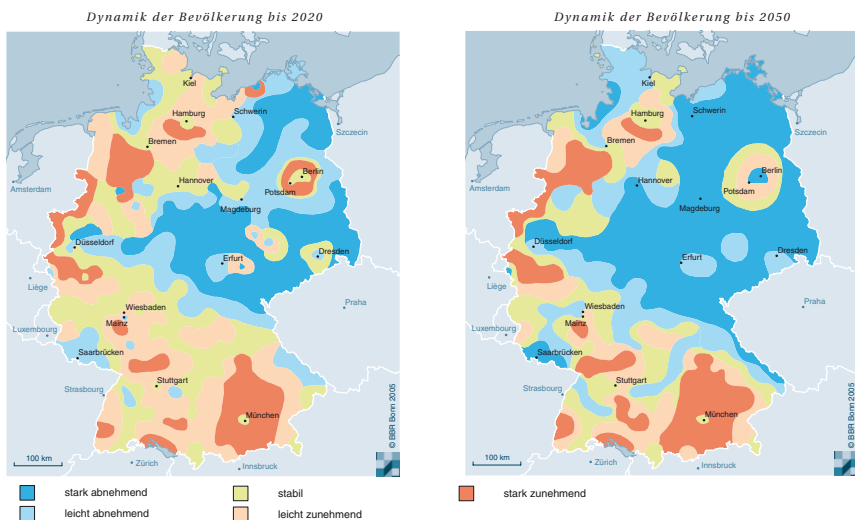


Abb. 2: Veränderung der Bevölkerungszahl zwischen 2002 und 2020/2050

Quelle: Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen/Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (Fn. 6), S. 6, unter Verweis auf die BBR-Bevölkerungsprognose.

Die mit rasanter Geschwindigkeit ablaufenden Entwicklungsprozesse sind in manchen Regionen Ostdeutschlands schon so weit fortgeschritten, dass bereits jetzt von „entsiedelten“ oder sogar „unbesiedelten“ Gebieten die Rede ist. Beispiele finden sich etwa in den ländlichen Gebieten der Uckermark, in der nur noch 46 Einwohner pro Quadratkilometer leben.

## II. Ursachen, politische Reaktionen und Handlungsoptionen

### II. 1. Zu den Ursachen des demografischen Wandels

Der eben skizzierte demografische Wandel beruht im Wesentlichen auf drei Ursachen, die sich – stichwortartig verkürzt – mit „Fertilität“, „Mortalität“ und „Migration“ überschreiben lassen<sup>8</sup>:

8 Vgl. dazu und zum Folgenden etwa den 2. Bericht der Landesregierung vom 27.5.2005, Demografischer Wandel in Brandenburg – Erneuerung aus eigener Kraft. Ursachen und Folgen – Strategien und Handlungsfelder, Projekte und Maßnahmen, BbgLT-Drs. 4/1291, S. 7 ff.; *Timo Hebel*, Bevölkerungsentwicklung als Herausforderung für Rechtspolitik und Gesetzgebung, ZG 18 (2003), S. 218 (220 ff.) m.w.N.



*Fertilität* steht als Chiffre für die Entwicklung der Geburten, die zur Bevölkerung hinzutreten. In Deutschland ist die Fertilität, wie erwähnt, durch eine für die Reproduktion der Bevölkerung auf ihrem bisherigen Stand viel zu niedrige Geburtenrate gekennzeichnet. Für den Ersatz der Elterngeneration wäre eine Geburtenrate von 2,1 Geburten je Frau erforderlich – tatsächlich bewegen sich die Nachwuchszahlen pro Frau heute zwischen 1,37 im Westen und 1,30 im Osten<sup>9</sup>. Die Gründe für den Geburtenrückgang sind vielfältig. Sie reichen von der „Steuerbarkeit“ von Schwangerschaften über veränderte Lebensentwürfe, in denen der Kinderwunsch und Kinder nicht mehr den früheren Stellenwert haben, und hohe Kindererziehungskosten bis hin zur Angst vor der Zukunft oder zumindest der persönlichen Unsicherheit vieler Menschen über die eigene Zukunft.

Das Stichwort *Mortalität* thematisiert die Entwicklung der aus dem Bevölkerungsbestand ausgeschiedenen Gestorbenen. Für die Mortalität ist in Deutschland eine kontinuierlich steigende Lebenserwartung charakteristisch. Demografischen Prognosen zufolge sollen die Mehrzahl der heute 30-jährigen älter als 90 Jahre alt werden und die Hälfte der heute in Deutschland Neugeborenen gute Chancen haben, ihren 100. Geburtstag zu erleben<sup>10</sup>. Die gestiegene Lebenserwartung ist Ergebnis namentlich der kontinuierlich verbesserten medizinischen Versorgung und der gewachsenen Lebensqualität.

Schließlich betrifft die *Migration* transnationale Ein- und Auswanderungen, daneben aber auch Wanderungsbewegungen innerhalb der Republik – also etwa von einem Bundesland zum anderen, von einem Landkreis in den anderen, von einer Gemeinde in die andere. Im bundesstaatlichen Kontext sind davon vor allem die Neuen Länder negativ betroffen<sup>11</sup>. So leidet etwa Brandenburg in besonderem Maße unter der Abwanderung gut ausgebildeter junger Menschen und verzeichnet die höchste Abwanderungsquote bei jungen Frauen. Abwanderungsmotive sind in erster Linie bessere Ausbildungs- und Arbeitsmöglichkeiten sowie attraktivere Lebensbedingungen. Probleme bereitet freilich nicht nur die Abwanderung, sondern auch die Zuwanderung, die von den Wachstumsregionen zu bewältigen ist.

9 Vgl. Demographischer Wandel in Ostdeutschland: Auswirkungen und ausgewählte Handlungsansätze, Gemeinsamer Bericht der Länder Berlin, Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen, Sachsen-Anhalt und Thüringen, o.J., S. 1; Franziska Medicus/Reiner Klingholz/Steffen Kröhnert, Die demografische Lage der Nation. Wie zukunftsfähig sind Deutschlands Regionen? Daten, Fakten, Analysen, 2006, S. 6.

10 Statistisches Bundesamt (Quelle zu Abb. 1), S. 5; vgl. auch Herwig Birg, Die demographische Zeitenwende (Fn. 4), S. 111 u. 113.

11 2. Bericht der Landesregierung (Fn. 8), BbgLT-Drs. 4/1291, S. 9.

Zusammen bewirken die drei Faktoren „Fertilität“, „Mortalität“ und „Migration“ ganz gravierende Veränderungen der Wirtschafts- und Sozialstrukturen, die die Politik auf allen Handlungsfeldern herausfordern<sup>12</sup>.

## II. 2. Politische Reaktionen und Handlungsoptionen

Dass der demografische Wandel eine der großen Herausforderungen des 21. Jahrhunderts ist, hat sich mittlerweile – wenn auch zeitlich verzögert<sup>13</sup> – in den politischen Arenen herumgesprochen. Die Politik starrt heute nicht mehr wie das „Kaninchen auf die Schlange“. Vielmehr machen die politischen Akteure aller Ebenen derzeit den demografischen Umbruch zu einem zentralen Thema, und sie sind daran gegangen, Strategien zur Problembewältigung zu entwickeln.

So hat auf *Unionsebene* die Kommission der Europäischen Gemeinschaft vor rund einem Jahr ein Grünbuch mit dem Titel „Angesichts des demografischen Wandels – eine neue Solidarität zwischen den Generationen“ vorgestellt und dazu einen Konsultationsprozess eingeleitet<sup>14</sup>; in diesem Prozess haben u.a. die Bundesregierung<sup>15</sup> und die brandenburgische Landesregierung<sup>16</sup> Stellungnahmen abgegeben, in denen sie die europäische Initiative begrüßen. Auf *Bundesebene* hat etwa die Bundesregierung ein Aktionsprogramm „Modellvorhaben der Raumordnung“ aufgelegt und im vergangenen Jahr auf Bitte der Ministerkonferenz für Raumordnung die bisher vorliegenden Ergebnisse zur Sicherung und Weiterentwicklung der öffentlichen Daseinsvorsorge vor dem Hintergrund des demografischen Wandels einer breiteren Öffentlichkeit zugänglich gemacht<sup>17</sup>. Und auf *Landesebene* hat beispielsweise – ebenfalls im letzten Jahr – die brandenburgische Landesregierung einen Werkstattbericht zum „Demografischen Wandel in Brandenburg“<sup>18</sup> und gegenüber dem Landtag einen gleichnamigen zweiten

12 Dazu im vorliegenden Tagungsband eingehender die Beiträge von *Clemens Appel*, Demografischer Wandel – Herausforderungen für Politik und Verwaltung, und *Herwig Birg*, Bevölkerungsvorausberechnungen für Deutschland.

13 Erinnerung sei nur an *Norbert Blüms* berühmt-berüchtigten Wahlslogan „Die Rente ist sicher“.

14 Kommission der Europäischen Gemeinschaften, Mitteilung vom 16.3.2005 (Fn. 5), S. 13.

15 Stellungnahme der Bundesregierung zum Grünbuch der Europäischen Kommission „Angesichts des demografischen Wandels – eine neue Solidarität zwischen den Generationen“ vom 14.9.2005.

16 Landesregierung Brandenburg, Konsultationsprozess zum Grünbuch der Europäischen Kommission „Angesichts des demografischen Wandels – eine neue Solidarität zwischen den Generationen“, Stellungnahme vom August 2005.

17 Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen/Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (Fn. 6), passim.

18 Landesregierung Brandenburg, Demografischer Wandel in Brandenburg. Rahmenbedingungen, Konzepte, Handlungsempfehlungen, Werkstattbericht vom 24.5.2005.

Bericht zum demografischen Wandel<sup>19</sup> vorgelegt. Zu den politischen Aktivitäten gehört auch die für die *kommunale Ebene* besonders wichtige Durchführung verschiedener „Modellvorhaben zur Stabilisierung des ländlichen Raumes im demografischen Wandel“ namentlich in den Landkreisen Uckermark, Oberhavel und Potsdam Mittelmark. Solche Modellprojekte analysieren in den ausgewählten Regionen die gegenwärtige und künftig zu erwartende Bevölkerungsentwicklung im Detail; sie untersuchen die Konsequenzen dieser Entwicklung für die Kommunen in den einzelnen Handlungsfeldern; und sie erarbeiten Gestaltungsoptionen, deren Einsatz absehbare Fehlentwicklungen entgegenwirken und die Stabilisierung des ländlichen Raums unterstützen kann. Am Ende können von diesen Erfahrungen alle Kommunen profitieren und daraus lernen.

Die Konzeption der Modellvorhaben ist charakteristisch für die Ausrichtung vieler der auf den demografischen Wandel fokussierten politischen Aktivitäten. Denn dort ist die möglichst genaue Analyse der Ist-Situation und der Entwicklungsperspektiven stets nur eine Seite. Auf der anderen Seite steht die Erarbeitung von ressortübergreifenden Anpassungsstrategien und Handlungsoptionen. Die Bereitstellung von Aktions- und Reaktionsmöglichkeiten soll es den Verwaltungsträgern erleichtern, die Herausforderungen der demografischen Veränderungen zügig anzupacken und den Veränderungsprozess gestaltend zu begleiten. Dafür liegen auch mit Blick auf die kommunale Ebene eine ganze Reihe von möglichen Steuerungsansätzen „auf dem Tisch“, die zur Gewährleistung eines sowohl quantitativ als auch qualitativ angemessenen Niveaus kommunaler Aufgabenerfüllung beitragen können<sup>20</sup>. Sie lassen sich – grob vereinfacht – unterteilen zum einen in „*aktive*“ *Maßnahmen*, die präventiv auf die Bevölkerungsentwicklung einwirken und vorbeugend negativen Folgen des demografischen Wandels entgegenzutreten oder diese zumindest abmildern sollen; ein Beispiel ist das Angebot einer attraktiven Kindertagesbetreuung, die das Nebeneinander von Familie und Beruf (bzw. Aus- und Weiterbildung) erleichtert. Zum anderen handelt es sich um „*passive*“ *Maßnahmen*, die Entwicklungen mehr oder weniger als unumkehrbar hinnehmen und darauf nur reagieren; dazu gehört beispielsweise der durch ungehinderten Bevölkerungswegzug erzwungene Rückbau ganzer Stadtquartiere.

19 2. Bericht der Landesregierung (Fn. 8), BbgLT-Drs. 4/1291.

20 Dazu im vorliegenden Tagungsband eingehender die Beiträge von *Heinrich Mäding*, Herausforderungen und Konsequenzen des demografischen Wandels für Kommunalpolitik und -verwaltung, und *Susanne Tatje*, Kommunale Zukunft gestalten – Strategien zur Bewältigung des demografischen Wandels am Beispiel der Stadt Bielefeld.

### III. Kommunale Handlungsfelder

Der demografische Wandel wird sich vermutlich auf sämtlichen, zumindest aber auf vielen kommunalen Handlungsfeldern auswirken. Betroffen sind ganz allgemein die Bereiche Personal und Finanzen, daneben die kommunalen Tätigkeitssegmente Bildung, Kultur, medizinische Versorgung, Kinder-, Jugend- und Altenbetreuung, Infrastruktureinrichtungen auf den Gebieten der Energie- und Wasserversorgung, des öffentlichen Verkehrswesens sowie der Abwasser- und Abfallentsorgung, Stadtplanung und Stadtentwicklung usw. Unsere Fachtagung kann sich schon aus Zeitgründen nicht allen kommunalen Aufgabenbereichen widmen. Sie greift deshalb in fünf Arbeitskreisen insgesamt fünf kommunale Handlungsfelder heraus, in denen die Bevölkerungsentwicklung besonders deutliche Spuren hinterlassen wird:

Der Arbeitskreis I beschäftigt sich mit den Bereichen *Ver- und Entsorgung*. Dabei geht es um Rückwirkungen des demografischen Wandels auf die kommunale Daseinsvorsorge, die von Kostensteigerungen über technische Funktionsprobleme bis hin zu gesundheitlichen Risiken reichen. Sie betreffen u.a. die Trinkwasserversorgung und die Abwasserentsorgung. Eine unbefangene Betrachtung könnte dazu neigen, der Bevölkerungsschrumpfung jedenfalls in diesem Segment nur positive Seiten abzugewinnen, weil mit dem reduzierten Wasserverbrauch und dem geringeren Schmutzwasseraufkommen eine Umweltentlastung einhergehe. Indes liegen die Dinge so einfach nicht. Denn die Wasserversorgungs- und Abwasserentsorgungsanlagen sind auf bestimmte Nutzungsgrößen ausgelegt. Kommt es zu einem massiven Wegfall von Nutzern, so können diese Einrichtungen nicht ohne weiteres fortbetrieben werden, weil der unterausgelastete Betrieb ohne Gegenmaßnahmen zu schnellerem Verfall der Anlagen, zu Geruchsbelästigungen, zu Bakterienbildung, zu Verkeimung und am Ende zu Gesundheitsgefahren führen würde<sup>21</sup>. Ein etwaiger Rückbau verursachte Kosten, die im Kern von der noch verbliebenen geringeren Zahl von Nutzern zu tragen wären. Der zu erwartende Bevölkerungsrückgang fordert deshalb auch in den Bereichen Ver- und Entsorgung kommunalpolitische Entscheidungen, die absehbaren Anpassungsbedarf von vornherein berücksichtigen.

21 Vgl. den 2. Bericht der Landesregierung (Fn. 8), BbgLT-Drs. 4/1291, S. 10; eingehender *Matthias Kozioł*, Folgen des demographischen Wandels für die kommunale Infrastruktur, DfK 43 (2004), S. 69 ff., der ergänzend auch auf mögliche negative ökologische Folgewirkungen aufmerksam macht.

Weitere „Sorgenkinder“ des demografischen Wandels sind *Stadtplanung und Stadtentwicklung*; das bedarf keiner näheren Erläuterung<sup>22</sup>. Diese kommunalen Handlungsfelder sind Gegenstand des Arbeitskreises II, der u.a. vorausschauende Planungskonzepte sowie mögliche Rück- und Umbaustrategien zur Abfederung abnehmender Bevölkerungszahlen im Zuge von Stadtplanung und -entwicklung behandelt.

Erhebliche Auswirkungen wird der demografische Wandel auch auf die Bereiche *Arbeit und Soziales* haben, die im Arbeitskreis III zusammengefasst sind. Themen sind u.a. Verwerfungen auf den lokalen und regionalen Arbeitsmärkten, Anpassungsprozesse in den sozialen Einrichtungen der Kommunen, Stärkung des bürgerschaftlichen Engagements usw. Auch diese Segmente verlangen von der Kommunalpolitik zukunftsorientierte Entscheidungen, die bereits jetzt langfristig absehbare Veränderungen in der Bevölkerungsstruktur aufnehmen, und zwar bis ins Detail. Zu solchen Details gehört beispielsweise von Anbeginn die Berücksichtigung flexibler Nutzungskonzepte bei der Planung und Errichtung von Gebäuden für soziale Einrichtungen, die es zulassen, den jeweiligen Gebäudekomplex ohne größere Umbaumaßnahmen bedarfsorientiert etwa heute als Kindertagesstätte und morgen als Seniorenheim zu nutzen.

Dass Bevölkerungsrückgang und -alterung auch zu erheblichen Einnahmeverlusten für die Kommunen führen, liegt auf der Hand. Mit jedem Einwohner, den eine Gemeinde „verliert“, gehen beträchtliche Mindereinnahmen in dem kommunalen Haushalt einher. Die Kommunen werden sich nicht nur auf sinkende Einnahmen aus den bundeseinheitlich erhobenen Steuern, sondern auch auf einen Rückgang von an die Einwohnerzahl geknüpften Finanzaufweisungen und auf ein geringeres Aufkommen der örtlichen Verbrauch- und Aufwandsteuern sowie der sonstigen Kommunalabgaben einrichten müssen. Mit diesen *finanziellen Auswirkungen* des demografischen Wandels befasst sich der Arbeitskreis IV.

Nicht anders als der Sektor Finanzen sind auch die Bereiche *Organisation und Personal* „Klassikerthemen“, wenn die Kommunalverwaltung zur Diskussion steht. Das betrifft auch die demografischen Veränderungen,

22 So musste – um nur ein Beispiel zu nennen – der Dresdner Stadtteil Gorbitz, der in den 1980er Jahren zu einer Plattenbau-Siedlung (mit anfangs geplanten 45.000 Einwohnern) umgebaut worden war, von 1992 bis 2001 einen Rückgang der Einwohnerzahlen von 34.000 auf 25.000 verkraften; ein weiteres Sinken der Bevölkerungszahlen ist absehbar. Nicht zuletzt wegen gezielter Stadtentwicklungsmaßnahmen und bürgerschaftlichen Engagements weist Gorbitz allerdings eine relativ stabile, durchmischte Bevölkerungsstruktur auf. Inzwischen versucht u. a. der Arbeitskreis Stadtmarketing die Weiterentwicklung in Schwung zu halten, und zwar mit dem ehrgeizigen Ziel, „Gorbitz zum schönsten Neubaugebiet Deutschlands zu entwickeln“. Vgl. Eisenbahner-Wohnungsbaugenossenschaft Dresden e.G. (Hrsg.), Gorbitz – Aus der Geschichte eines Dresdner Stadtteils, 2001.

die der Arbeitskreis V behandelt. In diesem Aktionsfeld sind Beispiele für demografieorientierte Kommunalpolitik die sehr grundsätzlich ansetzende Einrichtung einer (dezernatsübergreifenden) Stabsstelle für „Demografische Entwicklungsplanung“, mit der vor rund zwei Jahren die Stadt Bielefeld vorgeprescht ist<sup>23</sup>, daneben die vergleichsweise eher detailbezogene „Flexibilitätsvorsorge“ bei der Auswahl von Personal, die eine variable Einsatzbereitschaft und -fähigkeit einzelner Mitarbeiter etwa nach dem Modell „heute Erzieher im Kindergarten – morgen Altenpfleger im Seniorenheim“<sup>24</sup> sicherstellt.

#### IV. Demografische „Krise“: Gefahr und Chance für die Kommunen

Die Arbeitskreise konzentrieren sich auf spezifische Sachthemen. Sie dürften daher allenfalls auf einer höheren Abstraktionsebene übergreifende gemeinsame Steuerungsansätze zur Bewältigung des demografischen Wandels hervorbringen. Gleichwohl sind schon an dieser Stelle zwei Aspekte hervorzuheben, die von arbeitskreis-übergreifender Bedeutung sein könnten.

*Erstens* ist es für die Kommunen – nicht anders als für die Akteure auf anderen Politikebenen – wichtig, sich auf den demografischen Wandel einzustellen und die damit verbundenen Herausforderungen offensiv anzupacken. Der Hinweis auf die im Vergleich mit anderen europäischen Staaten derzeit hohe Bevölkerungsdichte Deutschlands<sup>25</sup> ändert daran nichts. Vordergründig mag es zwar für den Einzelnen eine sympathische Vorstellung sein, mehr Platz zu haben<sup>26</sup> und – wie mitunter zu lesen ist – „nicht ständig angerempelt“ zu werden<sup>27</sup>. Doch verkennt dies die Konsequenzen der demografischen Veränderungen für die schon bestehenden öffentlichen Einrichtungen etwa in den Bereichen Bildung und medizinische Versorgung, für die schon existierenden Ver- und Entsorgungssysteme, für die bereitgestellte Verkehrsinfrastruktur<sup>28</sup>

23 Dazu *Susanne Tatje*, Bielefeld stellt sich dem demographischen Wandel, der städtetag 2005, S. 39 ff.; zur Aufgabenbeschreibung der Stabsstelle siehe im Internet unter [www.bielefeld.de](http://www.bielefeld.de). Vorstöße in diese Richtung finden sich nunmehr auch in Stuttgart.

24 So das Beispiel von *Susanne Tatje*, Demographische Entwicklung als kommunales strategisches Handlungsfeld, Paper für den KGSt-Personalkongress Juni 2005 in Dresden, S. 5.

25 Darin sehen manche einen Ansatzpunkt für Vorstöße zu einem Rückbau, vgl. etwa *Wolf Lotter*, Dick und Doof, brand eins Heft 05 Juni 2004, S. 48 (50), unter Hinweis auf Bevölkerungszahlen; danach leben derzeit in der Bundesrepublik Deutschland 231 Menschen pro Quadratkilometer, in Frankreich 109 Menschen pro Quadratkilometer, in Dänemark 124 Menschen pro Quadratkilometer und in Polen 122 Menschen pro Quadratkilometer.

26 Vgl. den 2. Bericht der Landesregierung (Fn. 8), BbgLT-Drs. 4/1291, S. 3.

27 *Wolf Lotter* (Fn. 25), S. 48 (50).

28 Vgl. den 2. Bericht der Landesregierung (Fn. 8), BbgLT-Drs. 4/1291, S. 3.

usw. Deshalb sollte bei allen wichtigeren kommunalpolitischen Entscheidungen und kommunalen Maßnahmen zumindest ein „Demografiecheck“<sup>29</sup> bzw. eine Art „Demografieverträglichkeitsprüfung“ durchgeführt werden.

*Zweitens:* Wegen der Verschiedenartigkeit der einzelnen kommunalen Handlungsfelder gibt es weder ein „Allheilmittel“ noch eine „Allzweckstrategie“ zur Lösung der aus dem demografischen Wandel resultierenden Anpassungsprobleme. Doch sind es nicht allein die sachlichen Unterschiede und Besonderheiten der einzelnen Segmente kommunaler Aufgabenerledigung, die jede Suche nach einem Patentrezept zum Scheitern verurteilen. Vielmehr schließen auch die uneinheitlichen regionalen Gegebenheiten und Bedingungen allgemeingültige Einheitslösungen aus. Gerade wegen des fehlenden Königsweges ist es für die Kommunen wichtig, die unterschiedlichen Steuerungsansätze, die verschiedenen Strategien und die möglichen „Stellschrauben“ zur Bewältigung des demografischen Wandels zu kennen. Erst diese Kenntnis versetzt die Kommunen nämlich in die Lage, nach der gebotenen (gegebenenfalls auch wiederholten) Erstellung aufgaben-, sach- und situationsbezogener Einzelfallanalysen die jeweils adäquate Problemlösungsstrategie auszuwählen und damit zugleich die ohnehin stets verbleibende Prognoseunsicherheit schrittweise in den Griff zu bekommen.

Stellen sich die Kommunen nach diesen Maximen auf den demografischen Wandel ein, dann sind sie für die Bewältigung der oft beschworenen demografischen „Krise“ gerüstet. „Krisen“ sind – wie wir nicht zuletzt von den Chinesen wissen<sup>30</sup> – nicht nur Gefahren, sondern auch Chancen bzw. gute Gelegenheiten. Lassen Sie uns also die Gelegenheit „beim Schopf packen“ und im Plenum wie in den Arbeitsgemeinschaften gemeinsam darüber nachdenken, wie wir die Gefahren des Bevölkerungsumbruchs erfolgreich abwehren und die sich damit verbindenden Modernisierungschancen nutzen können.

Der Autor *Prof. Dr. Hartmut Bauer* ist Inhaber des Lehrstuhls für Europäisches und Deutsches Verfassungsrecht, Verwaltungsrecht, Sozialrecht und öffentliches Wirtschaftsrecht und ordentliches Mitglied des Forschungsinstitutes für öffentliche Verwaltung Speyer.

29 Vgl. den 2. Bericht der Landesregierung (Fn. 8), BbgLT-Drs. 4/1291, S. 27.

30 Das chinesische Schriftzeichen für „Krise“ (Konflikt) ist transkribiert „Wei Ji“. Es setzt sich zusammen aus dem Zeichen für „Wei“, das u.a. „Gefahr“ bedeutet, und dem Zeichen für „Ji“, das u.a. „Angelpunkt“, „Wendepunkt“, daneben aber auch „Chance“ bedeutet.





# Bevölkerungsvorausberechnungen für Deutschland

*Herwig Birg*

Die Hauptergebnisse der Bevölkerungsprojektionen für Deutschland, die von verschiedenen Forschungsinstituten und vom Statistischen Bundesamt in regelmäßigen Abständen veröffentlicht werden, stimmen in folgenden wesentlichen Punkten weitgehend überein.

(1) Die demografische Alterung der Bevölkerung – der Anstieg des Durchschnittsalters um rund zehn Jahre und die Verdoppelung des Verhältnisses aus der Zahl der älteren zur mittleren Bevölkerung (= Altenquotient) – läuft ab wie ein Uhrwerk, sie ist ein irreversibler Prozess, der sich in den nächsten fünfzig Jahren nicht mehr stoppen oder umkehren lässt. Die demografische Alterung kann weder mit einer starken Zunahme der Geburtenrate noch durch hohe Zuwanderungen Jüngerer aus dem Ausland verhindert, sondern nur noch gemildert werden. Wollte man die demografische Alterung beispielsweise durch die Einwanderung Jüngerer aufhalten, wäre bis 2050 eine Netto-Einwanderung nach Deutschland von 188 Mio. Menschen erforderlich, alternativ müsste die Geburtenrate verdreifacht werden.

(2) Im Gegensatz zur demografischen Alterung ist die Bevölkerungsschrumpfung kein irreversibler Vorgang. Die seit 1972 anhaltende Bevölkerungsschrumpfung in Form des Geburtendefizits der deutschen Bevölkerung könnte im Prinzip durch immer höhere Einwanderungen kompensiert und die Abnahme hinausgeschoben oder sogar in ein Bevölkerungswachstum umgekehrt werden. Dafür müsste sich der jährliche Einwanderungsüberschuss bis zur Jahrhundertmitte (und darüber hinaus) von heute rund 200 Tsd. kontinuierlich auf 700 Tsd. vervielfachen – eine rein theoretische Überlegung, solche Ziele werden von keiner Partei und keiner gesellschaftlich relevanten Gruppierung verfolgt.

(3) Die entscheidende Ursache der demografischen Alterung ist der nicht mehr änderbare Rückgang der Geburtenrate in der Vergangenheit und die dadurch bedingte starke Abnahme der 20–60jährigen von 1998 bis 2050 um 16 Mio. und der unter 20jährigen um 8 Mio. bei gleichzeitiger Zunahme der Zahl der über 60jährigen um 10 Mio. Die Zahl der 80jährigen und älteren wächst von rund 3 auf rund 10 Mio. Der Anstieg der Lebenserwartung ist als Faktor der demografischen Alterung von untergeordneter Bedeutung. Selbst wenn die Lebenserwartung der deutschen Bevölkerung konstant bliebe, würde sich der Altenquotient verdoppeln. Auch die bis 2050 mögliche

Erhöhung der Zahl der über Hundertjährigen von rund 8 Tsd. im Jahr 2003 auf das Zehnfache fällt angesichts der Zunahme der über 60jährigen um 10 Mio. als Faktor der demografischen Alterung quantitativ nicht ins Gewicht. Selbst bei einer Verzwanzigfachung der Zahl der über 100jährigen auf 160 Tsd. würden auf jede der 13 800 Gemeinden im Durchschnitt nur 12 über 100jährige entfallen.

(4) Sämtliche Bundesländer, Regionen und Gemeinden sind von der demografischen Alterung betroffen, allerdings nicht im gleichen Ausmaß. Die Alterung ist in jenen Gemeinden besonders intensiv, in denen ältere Menschen zu- und jüngere abwandern (aktive und passive demografische Alterung durch Binnenwanderungen).

(5) Die 13 800 Gemeinden Deutschlands werden durch die jährlichen 4,8 Mio. Wohnortwechsel zwischen den Gemeinden in eine Gewinner- und eine Verlierergruppe geteilt. Vor allem Bayern, Baden-Württemberg und Südhessen werden noch für zwei bis drei Jahrzehnte demografisch durch die innerdeutschen Wanderungen (sowie durch Zuwanderungen aus dem Ausland) auf Kosten vor allem der neuen Bundesländer wachsen.

(6) Die nach dem bis 31.12.1999 geltenden Staatsbürgerschaftsrecht deutsche Bevölkerung schrumpft aufgrund ihrer Geburtendefizite, die zugewanderte wächst durch ihre Geburtenüberschüsse sowie durch weitere Zuwanderungen. Die zugewanderte Bevölkerung wird bei den unter 40jährigen in vielen Großstädten in wenigen Jahren die absolute Mehrheit erreichen, während bei der älteren Bevölkerung die Deutschen in der Mehrheit bleiben.

Wie kommen diese Vorausberechnungen zustande, wie verlässlich sind sie? Die Anfertigung einer Bevölkerungsprognose lässt sich mit der Entstehung eines Schiffes vergleichen. Während die Planung und der Bau einige Monate oder Jahre dauernde Arbeit erfordert, vollzieht sich der Stapellauf – die eigentliche Berechnung der Prognoseergebnisse auf dem Computer – innerhalb von Minuten oder Sekunden. Das Prognose- bzw. Rechenverfahren hat dabei nur eine untergeordnete Bedeutung, es ist heute bei allen Instituten, die wissenschaftlich begründete Vorausberechnungen durchführen, fast identisch. Für den Laien ist es dabei jedoch kaum möglich, die wissenschaftlichen Prognosen der Fachdemografen von denen der Gelegenheitsdemografen zu unterscheiden. Die Qualität einer Prognose hängt heute nicht mehr vom Prognoseverfahren ab, sondern ausschließlich von der Qualität der Annahmen über die künftige Entwicklung der Geburten- und Sterberate sowie von den Annahmen über die Ein- und Auswanderungen. Realistische Annahmen können nur dann getroffen werden, wenn zuvor die Entwicklung in der Vergangenheit genau analysiert wird.

Bevölkerungsvorausberechnungen werden in Deutschland an Universitäten und Forschungsinstituten sowie an den Statistischen Ämtern des

Bundes und der Länder durchgeführt. Ihre Ergebnisse werden von den Medien wegen des amtlichen Charakters dieser Institutionen wie über jeden Zweifel erhabene Fakten verbreitet, wobei die Öffentlichkeit so gut wie nichts über die den Prognoseergebnissen zugrunde liegenden Annahmen erfährt. Dabei werden die Annahmen jedoch nicht geheim gehalten, vielmehr scheinen die Nachrichtenredaktionen zu glauben, dass die Ergebnisse und nicht die Annahmen die interessantesten und wichtigsten Informationen enthalten.

Das Statistische Bundesamt hat bisher gemeinsam mit den 16 Statistischen Landesämtern zehn so genannte „koordinierte Bevölkerungsvorausberechnungen“ erarbeitet und veröffentlicht, die allesamt von der Öffentlichkeit kritiklos zur Kenntnis genommen wurden. Die Kritik- und Ahnungslosigkeit der Öffentlichkeit hatte und hat verheerende Folgen. So beruhte beispielsweise die vorletzte, so genannte „koordinierte Bevölkerungsvorausberechnung“ auf der wirklichkeitsfremden Annahme, dass die Lebenserwartung in Deutschland ab dem 1.1.2000 nicht mehr zunimmt. Das Zahlenwerk dieser Vorausberechnung lag unter anderem der Blümschen Rentenreform zugrunde. Niemand scheint von dieser wichtigen Annahme Kenntnis gehabt zu haben, obwohl der Sachverhalt wohl dokumentiert und in allen Details in „Wirtschaft und Statistik“, einer Fachzeitschrift des Statistischen Bundesamtes, veröffentlicht ist. Möglicherweise war der Sachverhalt auch Norbert Blüm unbekannt, von dessen Rentenreform vor allem der Satz in die Geschichtsbücher eingehen wird: „Die Renten sind sicher“. Sicher sind die Rentner. Das Statistische Bundesamt und die Statistischen Landesämter stimmen ihre Bevölkerungsvorausberechnungen untereinander ab. Dies ist unabdingbar, denn jedes Jahr wechseln etwa 1,2 Mio. Menschen ihren Wohnsitz zwischen den Bundesländern (= Binnenwanderungen), so dass die Bevölkerungsentwicklung jedes Landes von der jedes anderen abhängt. Da es auch in der Zukunft Binnenwanderungen geben wird, müssen in den Bevölkerungsvorausberechnungen für die einzelnen Bundesländer auch Annahmen über den Umfang und die Richtung der Binnenwanderungen getroffen werden. Würden die Annahmen der 16 Landesämter nicht miteinander abgestimmt werden, käme es bei den Ergebnissen zu logischen Widersprüchen.

Wenn etwa Baden-Württemberg bei den Vorausberechnungen einen positiven Binnenwanderungssaldo zugrunde legt (= Überschuss der Zuwanderungen nach Baden-Württemberg aus den anderen Bundesländern minus Abwanderungen in alle übrigen Bundesländer), dann muss es in einem oder in mehreren anderen Ländern Abwanderungsüberschüsse geben, deren Summe dem Zuwanderungsüberschuss Baden-Württembergs entspricht. Weil jede Zuwanderung in irgendeinem anderen Land eine Abwanderung

ist, muss die Summe aller Zuwanderungen gleich der Summe aller Abwanderungen und damit die Summe aller Binnenwanderungssalden aus logischen Gründen gleich Null sein.

Die letzte zwischen Bund und Ländern koordinierte Bevölkerungsvorausberechnung des Statistischen Bundesamtes ist die so genannte „10. koordinierte Bevölkerungsvorausberechnung“ vom Juni 2003. Sie beruht auf dem Bevölkerungsbestand am 31.12.2001. Der Vorausschätzungszeitraum reicht bis zum Jahr 2050 mit Zwischenergebnissen für jedes Jahr. Diese Berechnungen werden bewusst nicht als „Prognosen“, sondern mit dem neutralen Begriff „Bevölkerungsvorausberechnungen“ bezeichnet. Sie enthalten nicht ein einzelnes Ergebnis in Form einer bestimmten Zahl für die Zukunft, sondern sie beschreiben einen Korridor, der den künftigen Verlauf durch eine obere und untere Variante eingrenzt. Innerhalb des Korridors liegen insgesamt neun Varianten von Vorausberechnungen. Sie ergeben sich aus der Kombination von drei Annahmen über die Zunahme der Lebenserwartung mit ebenfalls drei Annahmen über den Wanderungssaldo gegenüber dem Ausland. Um die Zahl der Varianten in Grenzen zu halten, legt das Statistische Bundesamt für alle neun Varianten die gleiche Geburtenrate zugrunde, und zwar 1,4 Lebendgeborene pro Frau für den gesamten Zeitraum bis 2050. Hätte man auch die Geburtenrate in drei Varianten untergliedert, bestünde der Korridor – wie die Berechnungen des Verfassers – aus insgesamt 27 Varianten.

Die unterste Variante des Statistischen Bundesamtes geht von einer Zunahme der Lebenserwartung bis 2050 bei den Männern von 75 auf 78,9 und bei den Frauen von 81 auf 85,7 aus, sowie von einem Wanderungssaldo von durchschnittlich 140 Tsd. pro Jahr, der sich aus zwei Teilen zusammensetzt: aus 100 Tsd. Personen mit ausländischer Staatsangehörigkeit und 80 Tsd. Aussiedlern, wobei unterstellt wird, dass die anfängliche Zahl von 80 Tsd. Aussiedlern bis 2040 schrittweise auf Null abnimmt, so dass im Durchschnitt auf jedes Jahr bis 2040 40 Tsd. zugewanderte Aussiedler entfallen, zusammen mit den 100 Tsd. Personen mit ausländischer Staatsangehörigkeit also 140 Tsd. Zum Vergleich: In den letzten Jahrzehnten hatte Deutschland einen jährlichen Wanderungssaldo von durchschnittlich 170 Tsd.

Bei der mittleren Variante ist die Zunahme der Lebenserwartung höher, sie steigt auf 81,1 (Männer) bzw. 86,6 (Frauen). Auch der Wanderungssaldo ist größer: 240 Tsd. pro Jahr, davon 200 Tsd. Ausländer, zuzüglich 40 Tsd. Aussiedler. Die oberste Variante geht von einer noch stärkeren Zunahme der Lebenserwartung auf 82,6 (Männer) bzw. 88,1 (Frauen) aus und von einem jährlichen Wanderungssaldo von 340 Tsd., davon 300 Tsd. Ausländer und 40 Tsd. Aussiedler.

Von den insgesamt neun Varianten sind hier die drei zentralen dargestellt, die übrigen liegen dazwischen, davon je drei zwischen der unteren und der mittleren, sowie der mittleren und der oberen Variante (siehe Tabelle 1).

Als Fazit ergibt sich: Bei einem Wanderungssaldo von 140 Tsd. (untere Variante) beginnt die Bevölkerungsschrumpfung ab 2004, bei einem höheren Wanderungssaldo von 240 Tsd. (mittlere Variante) ab 2012 und bei einem noch höheren Wanderungssaldo von 340 Tsd. (obere Variante) ab 2024. Tatsächlich schrumpfte die Bevölkerung schon im Jahr 2003.

Die am Institut für Bevölkerungsforschung und Sozialpolitik der Universität Bielefeld (IBS) durchgeführten Vorausberechnungen bestehen aus 28 Varianten. Einen Überblick über die Spannweite der Ergebnisse mit und ohne Wanderungen bei Einbeziehung von zusätzlichen Varianten mit einem Anstieg der Geburtenrate auf ein Niveau von 1,5 Kindern je Frau ist in Schaubild 11 dargestellt. Bei einer hypothetischen Modellrechnung ohne Ein- und Auswanderungen würde die Bevölkerungszahl bis zum Ende des Jahrhunderts von 82 auf 24 bis 32 Mio. schrumpfen.

	untere Variante	mittlere Variante	obere Variante
2002	82,5	82,5	82,5
2010	82,0	83,1	83,1
2030	76,7	81,2	83,9
2050	67,0	75,1	81,3

Tabelle 1: Intervall der Bevölkerungsvorausberechnung des Statistischen Bundesamtes („10. koordinierte“) in Mio.

Die Vorausberechnungen des IBS sind als einzige sowohl nach alten und neuen Bundesländern und innerhalb der beiden Ländergruppen jeweils nach Deutschen und Zugewanderten untergliedert. Diese Untergliederung ist aus mehreren Gründen wichtig. Zum einen ist die Bevölkerungsschrumpfung und Alterung in den neuen Bundesländern wegen der dort niedrigeren Geburtenrate und wegen der Binnenwanderungen von den neuen in die alten Bundesländer intensiver, was man nur erkennt, wenn die Vorausberechnungen für beide Ländergruppen getrennt vorgenommen werden. Zum anderen unterliegt die deutsche Bevölkerung wegen ihrer niedrigen Geburtenrate einer starken Bevölkerungsschrumpfung, während die zugewanderte (unabhängig von der formalen Staatsangehörigkeit) auf Grund ihrer

Geburtenüberschüsse und infolge weiterer Zuwanderungen wächst. Die Vorausberechnungen des Statistischen Bundesamtes sind zwar ebenfalls nach Bundesländern untergliedert, aber die Differenzierung nach Deutschen und Zugewanderten fehlt.

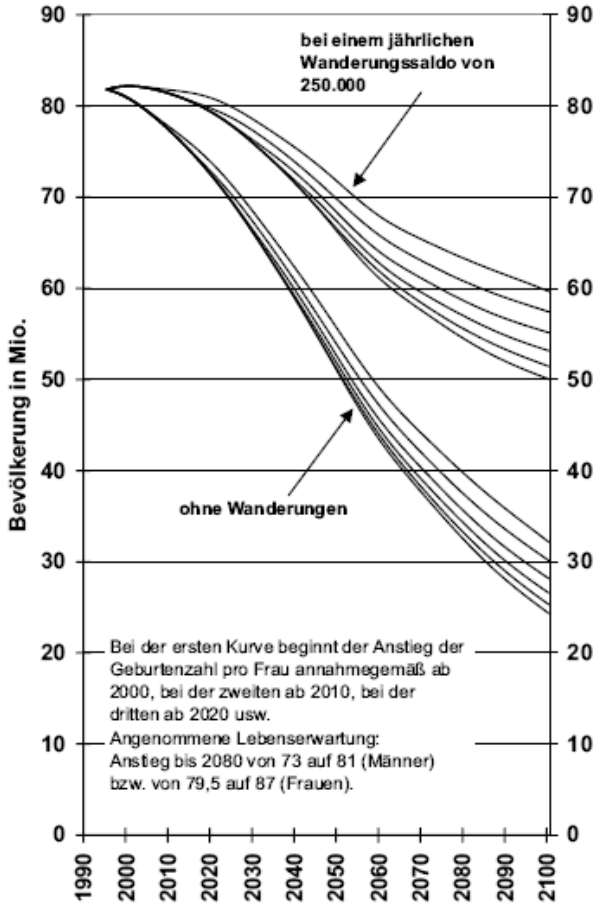
Als „zugewandert“ ist die Bevölkerungsgruppe definiert, die zum Basiszeitpunkt der Vorausberechnungen (31.12.1998) eine ausländische Staatsangehörigkeit hatte, einschließlich ihrer Nachkommen. Die bis dahin zugewanderten Aussiedler, die nach dem Grundgesetz Deutsche sind, wurden zur deutschen Bevölkerung gerechnet, obwohl Aussiedler, je nach dem Untersuchungszweck, auch der Gruppe der Zugewanderten zugeordnet werden können. Diese Art der Untergliederung ermöglicht langfristige Bevölkerungsvorausberechnungen, die von Änderungen des Staatsangehörigkeitsgesetzes unabhängig sind.

Für jede der vier Bevölkerungsgruppen wurden je 7 Varianten, insgesamt also 28 Vorausberechnungen durchgerechnet, von denen hier die mittlere herausgehoben wird, alle übrigen sind in der Fachliteratur ausführlich dokumentiert. Die Annahme zur Lebenserwartung entspricht der mittleren Variante der „10. koordinierten Bevölkerungsvorausberechnung“, die vier Jahre nach der IBS-Prognose erschien.

Auch die Annahmen zur Geburtenrate sind auf Bundesebene ähnlich, wobei es jedoch bei der IBS-Prognose möglich war, bei den Deutschen und den Zugewanderten mit unterschiedlichen Kinderzahlen pro Frau zu operieren: Bei den Deutschen wurde eine weitgehende Konstanz und bei den Zugewanderten ein Rückgang von 1998 bis 2030 von 1,90 auf 1,64 Geburten je Frau zugrunde gelegt. Der Außenwanderungssaldo beträgt annahmegemäß in der mittleren Variante 170 Tsd. pro Jahr, was dem Durchschnitt der letzten drei Jahrzehnte entspricht, der jährliche Binnenwanderungsverlust der neuen Bundesländer an die alten wurde mit – 5 Tsd. angenommen, wobei die Untergliederung des Wanderungssaldos nach Alter und Geschlecht wegen der Abwanderung besonders der Jüngeren wichtig ist. Die Ergebnisse für Deutschland insgesamt stimmen weitgehend mit denen der unteren Variante der „10. koordinierten Bevölkerungsvorausberechnung“ überein, was auf Grund der ähnlichen Prognoseannahmen nicht anders zu erwarten ist. Die Ergebnisse für die Zeit nach 2050 sind reine Modellrechnungen, nicht Projektionen oder gar Prognosen (siehe Tabelle 2).

Fazit: Die Bevölkerungszahl nimmt in der ersten Dekade des 21. Jahrhunderts infolge der Zuwanderungen vorübergehend noch leicht zu, und zwar bis etwa 2005. Danach beginnt ein langfristiger Rückgang, der nicht im Jahr 2050, 2080 oder bei einem anderen runden Zwischenjahr endet, sondern sich so lange fortsetzt, wie die Geburtenrate das Bestandserhaltungsniveau unterschreitet und das steigende Geburtendefizit den Einwanderungsüberschuss

**Schaubild 11:**  
**Bevölkerungsentwicklung Deutschlands im**  
**21. Jahrhundert ohne bzw. mit Wanderungen**  
**für einen angenommenen Anstieg der**  
**Geburtenzahl pro Frau**  
**von 1,3 auf 1,5 innerhalb von 15 Jahren**



Quelle und Daten: H. Birg, Die demographische Zeitenwende, 4. Aufl., München 2005, S. 99.

Abbildung 1: Bevölkerungsentwicklung Deutschlands im 21. Jahrhundert ohne bzw. mit Wanderungen (...)

	1998	2010	2030	2050	2080	2100
Deutsche/ABL	59,6	57,1	49,9	39,5	24,9	17,7
Deutsche/NBL	15,0	14,4	12,4	9,5	5,2	3,5
Zugewanderte/ABL	7,1	9,9	14,1	17,4	20,7	22,3
Zugewanderte/NBL	0,3	0,6	1,1	1,6	2,2	2,6
Deutschland gesamt	82,1	82,0	77,5	68,0	53,1	46,1

*Tabelle 2: Bevölkerungsvorausberechnung des IBS in Mio. (mittlere Variante); Abweichungen in den Summen durch Rundungen*

übertrifft. Die Bevölkerungsgruppe mit deutscher Staatsangehörigkeit (nach dem bis 31.12.1999 geltenden Staatsangehörigkeitsrecht) schrumpft unter den getroffenen Annahmen ohne Berücksichtigung von Staatsbürgerschaftswechseln in den alten Bundesländern von 1998 bis 2050 um rund 20 Mio. Menschen, und zwar von 59,6 auf 39,5 Mio., die deutsche Bevölkerung in den neuen Bundesländern nimmt im gleichen Zeitraum von 15,0 auf 9,5 Mio. ab. Die hypothetische Modellrechnung bis 2100 ergibt ein weiteres Schrumpfen auf 17,7 Mio. (alte Länder) bzw. 3,5 Mio. (neue Länder). Diese Ergebnisse für die Zeit nach 2050 sollten – wie gesagt – nicht als Prognosen missverstanden

	1998	2010	2030	2050	2080	2100
unter 20	17,7	15,0	12,0	9,7	7,8	7,1
20 bis unter 40	24,6	19,3	16,3	13,4	10,4	9,2
40 bis unter 60	21,9	25,9	19,9	17,0	13,1	11,4
60 und älter	17,9	21,8	29,4	27,8	21,7	18,3
80 und älter	3,0	4,5	6,6	10,0	7,6	6,3
Bevölkerung gesamt	82,1	82,0	77,5	68,0	53,1	46,1
Altenquotient	38,6	48,3	81,3	91,4	92,2	88,7

*Tabelle 3: Bevölkerungsvorausberechnung des IBS nach Altergruppen in Mio. (mittlere Variante); Abweichungen in den Summen durch Rundungen*



werden, es handelt sich um reine Modellrechnungen, also um mathematisch überprüfbare Sätze in der Form von Wenn-Dann-Aussagen. Der Schrumpfungsprozess der deutschen Bevölkerungsgruppe gewinnt bei konstanter Kinderzahl pro Frau nach 2050 an Intensität. Im Gegensatz dazu wächst die Gruppe der zugewanderten Bevölkerung und ihrer Nachkommen von 1998 bis 2050 von 7,4 Mio. auf 19,0 Mio. und bis 2100 auf 24,9 Mio., wobei der Anteil der Zugewanderten in den alten Bundesländern wesentlich höher ist als in den neuen. Dies ergibt für Deutschland insgesamt trotz des angenommenen Wanderungssaldos von jährlich 170 Tsd. einen Rückgang der Gesamtbevölkerung von 1998 bis 2050 von 82,1 Mio. auf 68,0 Mio., also um rund 14 Mio. bzw. um 17,2%.

	1998	2010	2030	2050	2080	2100
unter 20	21,6	18,3	15,5	14,6	14,6	15,6
20 bis unter 40	30,0	23,5	21,0	20,1	19,6	20,2
40 bis unter 60	26,7	31,6	25,7	25,7	24,7	24,9
60 und älter	21,8	26,6	37,9	39,6	40,9	39,3
80 und älter	3,7	5,5	8,5	14,5	14,3	13,2
Bevölkerung gesamt	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

*Tabelle 4: Bevölkerungsvorausberechnung des IBS nach Altersgruppen in % (mittlere Variante); Abweichungen in den Summen durch Rundungen*

Durch die gegenläufige Entwicklung von Bevölkerungswachstum bei den Älteren und Bevölkerungsschrumpfung bei den Jüngeren bis 2050 (Tabellen 3 und 4) ändert sich die Gestalt der Bevölkerungspyramide, sie ähnelt schließlich einer Zwiebel. Dadurch nimmt das Durchschnittsalter zu, das Medianalter steigt von 1998 bis 2050 von 39 auf 52 Jahre. Der Altenquotient (über 60jährige in Prozent der 20 bis unter 60jährigen) hatte 1998 einen Wert von 38,6%, er nimmt bis 2050 auf 92,2% zu, also um das 2,4fache, und er bleibt bis zum Ende des Jahrhunderts auf einem Niveau von rund 90% (Tabelle 4). Der Altersbegriff unterliegt einem ständigen Bedeutungswandel. Durch Verbesserungen in der Gesundheitsversorgung und durch ein gesundheitsbewussteres Verhalten hat die Vitalität der älteren Bevölkerung nach subjektiven und objektiven Kriterien deutlich zugenommen, und weitere Verbesserungen sind wahrscheinlich. Um die demografische Alterung

differenzierter darzustellen, sollte die Altersgruppe der über 60jährigen in die Teilgruppen 60–80 und 80 Jahre und älter untergliedert werden. Dann wird sichtbar, dass die Zahl der 80jährigen und älteren prozentual schneller wächst als die der 60–80jährigen. Fazit: Unter den dargestellten Annahmen schrumpft die Zahl der Kinder und Jugendlichen von 1998 bis 2050 um 8,0 Mio., ihr Anteil an der Gesamtbevölkerung sinkt von 21,6% auf 14,3%. Die Zahl der Menschen in der Altersgruppe 20 bis unter 60 schrumpft um 16,0 Mio., gleichzeitig wächst die Zahl der 60jährigen und älteren um 9,9 Mio., ihr Anteil steigt von 21,8% auf 40,9%. Die Zahl der 80jährigen und älteren erhöht sich besonders stark von 3,0 Mio. auf 10,0 Mio., ihr Anteil steigt von 3,7% auf 14,7%. Im Jahr 2050 ist die Zahl der Kinder und Jugendlichen im Alter unter 20 etwa gleich groß wie die der über 80jährigen. Die Zahl der über 60jährigen ist dann dreimal so hoch wie die der unter 20jährigen, im Basisjahr der Berechnungen bestand Gleichheit.

Der Autor *Prof. em. Dr. Herwig Birg* war der Leiter des Instituts für Bevölkerungsforschung und Sozialpolitik an der Universität Bielefeld.

Der Beitrag ist dem Band: *Herwig Birg, Die ausgefallene Generation. Was die Demografie über unsere Zukunft sagt*, München 2005, entnommen. Wir danken dem Beck-Verlag für die Erlaubnis zum Abdruck.

# Herausforderungen und Konsequenzen des demografischen Wandels für Kommunalpolitik und -verwaltung

Heinrich Mäding

Der demografische Wandel zählt auf absehbare Zeit zu den ganz großen Herausforderungen für staatliche und kommunale Politik in Deutschland. Im Konzert der Sachaussagen und Meinungen ist es nicht einfach, Übersicht zu erlangen, zumal die Protagonisten ihre Widersacher teils als „Verharmloser“ teils als „Panikmacher“ denunzieren. Die Formulierungen des Wissenschaftlers Birg, es sei „30 Jahre nach 12“<sup>1</sup>, und des Politikers Lafontaine „Das demografische Problem wird maßlos übertrieben“<sup>2</sup> illustrieren die Spannweite aktueller Positionen.

Mein Beitrag wird zunächst den demografischen Wandel kurz allgemein charakterisieren (I.) und den aus ihm ableitbaren Wandel in den Herausforderungen für kommunale Akteure konkretisieren (II.). Dabei ist schon hier festzuhalten, dass demografiebedingte Herausforderungen immer zeitgleich mit sonstigen ökonomischen, sozialen etc. Wandlungsprozessen ablaufen, ihre Effekte in deren Kontext gesehen und beurteilt werden müssen. Die Herausforderungen als objektive Folgen führen zu politischen Reaktionen, zu einem Wandel in den Politikgehalten, die von lokalen Bedingungen des Wissens, Wollens und Könnens geprägt sind. Auch auf vergleichbare Herausforderungen wird daher mit einer großen Bandbreite des Handelns und Nicht-Handelns reagiert. Darüber hinaus fragt sich aber, ob es allgemeine Handlungsempfehlungen zum Umgang mit den demografischen Veränderungen gibt, die eventuell auch einen Beitrag zu einem Wandel im Politikstil (III) mit sich bringen.

1 Herwig Birg, Die ausgefallene Generation. Was die Demographie über unsere Zukunft sagt, München 2005.

2 Interview, ZEIT, 9.2.06.

## I. Demografischer Wandel

Die Rede vom demografischen Wandel (im Singular) ist eigentlich eher eine irreführende Vereinfachung. Faktisch handelt es sich um ein ganzes Bündel von Veränderungsprozessen, die zudem untereinander verknüpft sind (Beispiel: Alterung wird durch Geburtenrückgang verstärkt, aber nicht determiniert, Veränderungen in der Lebenserwartung treten hinzu.).

Drei große Blickrichtungen sind zu unterscheiden:

Das **nationale Bevölkerungsvolumen** wird durch die Entwicklung der Geburtenziffer und der Lebenserwartung sowie die internationalen Wanderungssalden (Zu-/Abwanderung) bestimmt.

Bei den **nationalen Bevölkerungsstrukturen** werden vor allem drei Veränderungen thematisiert: Alterung, Heterogenisierung (d. h. wachsende Verschiedenheit in der Gesellschaft nach regionaler/ethnischer Herkunft, aber auch nach kulturellem/religiösem Hintergrund) und Vereinzelung (immer höher wird – vor allem in den Städten – der Anteil der Einpersonenhaushalte).

Auf der **lokalen und regionalen Ebene** wirken sich neben örtlichen Unterschieden in diesen Größen (man denke an die Diskrepanz der Geburtenziffern zwischen Ost- und Westdeutschland in der ersten Hälfte der 1990er Jahre) die großräumigen und kleinräumigen Binnenwanderungen aus (Ost-West, Suburbanisierung).

Neben der Komplexität der demografischen Prozesse verdienen vor allem die regionalen und lokalen Unterschiede Beachtung: Der Bundesraumordnungsbericht 2005 macht deutlich, dass die Problemlagen in Ost- und Westdeutschland unterschiedlich sind. Im Osten sind Schrumpfung und Alterung die größten Probleme. Der Westen ist z. Zt. geprägt von Heterogenisierung und Alterung. Ab ca. 2015 oder 2020 wird aber auch der Westen Deutschlands immer stärker vom Schrumpfungsprozess erreicht werden. Doch Bundes- selbst Landesdurchschnittswerte täuschen leicht über lokale Problemlagen hinweg. Was für die Region gilt, gilt nicht zwingend für die einzelne Stadt, was für die Stadt gilt, nicht für jedes Quartier. Jeder muss selbst und genau hingucken. Die Vielfalt der Konstellationen erschwert auch das Lernen von Vorreitern.

## II. Wandel in den Herausforderungen

Demografische Prozesse können für Politik und Verwaltung auf allen Ebenen unseres föderativen Staates (Bund, Länder, Gemeinden) aus unterschiedlichen Gründen relevant werden (vgl. Abb. 1).

1. Demografische Prozesse sind selbst Auslöser von einzelfallbezogenem Verwaltungshandeln (im Standesamt, Einwohnermeldeamt, Ausländeramt). Ihr Volumen bestimmt daher über die Nachfrage nach spezifischen Verwaltungsleistungen und entsprechend über das notwendige Angebot an solchen Verwaltungsleistungen.
2. Demografische Prozesse beeinflussen Bevölkerungsvolumen und -struktur in einem Gebiet und damit die Nachfrage nach personenbezogenen Infrastrukturleistungen, die die öffentliche Verwaltung selbst anbieten oder gewährleisten möchte (vom Kindergartenplatz bis zur Einäscherung).
3. Demografische Prozesse beeinflussen schließlich direkt oder indirekt in verflochtenen Wirkungsketten wirtschaftliche und gesellschaftliche Prozesse und Problemlagen, auf die Politik und Verwaltung, auch ohne die demografischen Prozesse selbst zu steuern, reagieren möchten oder müssen (Arbeitsmarkt, Wohnungsmarkt, öffentliche Sicherheit u.a.m.).

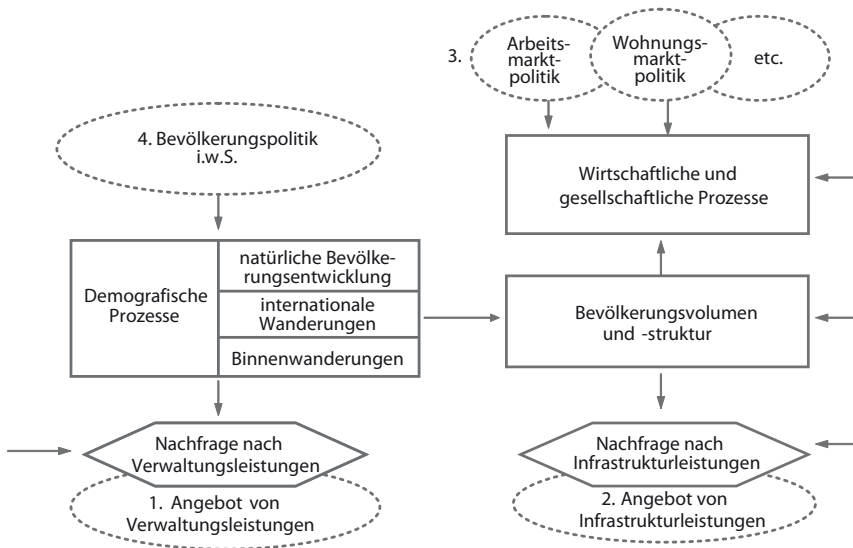


Abbildung 1: Demografische Prozesse und kommunale Reaktionen

4. Demografische Prozesse als Aggregate können aus wirtschafts- und gesellschaftspolitischen Gründen aber auch direkt beeinflusst werden. Das gilt für internationale Wanderungen (von einer restriktiven Asylpolitik bis zu einer fördernden Green-Card-Regelung), für Binnenwanderungen und auch für die natürliche Bevölkerungsentwicklung (Bevölkerungspolitik). Dies kann direkt geschehen (Mobilitätshilfen der Bundesanstalt für Arbeit) und indirekt: Maßnahmen der Familienpolitik wird – offen oder verdeckt – oft ein geburtenfördernder Nebeneffekt zugeschrieben.

Gemeinden sind im Rahmen ihrer verfassungsrechtlichen Kompetenzen und in politikfeldspezifischen Verflechtungen mit Bund und Ländern auf allen vier Ebenen betroffen und tätig:

1. Sie bieten die einzelfallbezogenen Leistungen an.
2. Sie bieten die Mehrzahl der Leistungen der (sozialen und technischen) Infrastruktur an oder gewährleisten sie.
3. Sie kümmern sich um öffentliche Sicherheit, lokale Arbeits- und Wohnungsmärkte.
4. Sie versuchen – gerade in Zeiten stagnierender oder schrumpfender Gesamtbevölkerung – über Attraktivitätspolitik Binnenwanderungen zu beeinflussen, z. B. Ost-West-Wanderung und Suburbanisierung zu verhindern.

Es kann mit Fug und Recht behauptet werden, dass der demografische Wandel als eine der zentralen Rahmenbedingungen der Stadtentwicklung zu charakterisieren ist, weil er nahezu alle Felder der kommunalen Politik meist intensiv berührt.

Dies soll im Folgenden zwar systematisch, aber doch nur exemplarisch demonstriert werden, indem vier Kernbefunde des Wandels (Alterung, Vereinzelung, Schrumpfung und Heterogenisierung) auf drei unterschiedliche Begriffe von Stadt<sup>3</sup> bezogen werden. Mit „Stadt als Wirtschafts- und Lebensraum“ wird die Gesamtheit der ökonomischen und sozialen Prozesse umrissen. Städte sind Netzknoten in Feldern räumlicher Verflechtungen, Netzknoten, die sich durch ein besonderes Aktivitäts-, aber auch Problemniveau auszeichnen.

Die „gebaute Stadt“ bezieht sich auf Infrastruktur und Wohnen, auf das räumliche Erscheinungsbild der Siedlungen in der Stadtregion (Dichte, Höhe, öffentliche Räume, Stadtkante etc.), auf die räumliche Verteilung der Aktivitäten in Gebäuden und Freiräumen, aber auch die unsichtbaren physischen Infrastrukturen und die Beziehungen zur umgebenden und eingeschlossenen Natur („Stadtlandschaft“).

3 Was im Folgenden für Städte gesagt wird, gilt – abgestuft – auch für kleinere Gemeinden.

Die „politische Stadt“ meint ihre Verfasstheit als Gebietskörperschaft im föderativen Staat, die demokratische Willensbildung, Bürgerbeteiligung an Planungs- und Entscheidungsprozessen, kompetenzielle Handlungsspielräume, finanzielle Handlungskraft, politisch-administrative Handlungseffizienz, Aufgabenteilung und -verschränkung zwischen öffentlichem und privatem Sektor.

	Stadt als Wirtschafts-/ Lebensraum	gebaute Stadt	politische Stadt
<b>Alterung und Vereinzelung</b>	Belastung des Gesundheitssystems  Vergesellschaftung von Dienstleistungen	Nachfrage nach alters- gerechten Angeboten  wachsende Wohnfläche/Kopf	neue Prioritäten  sinkende politische Beteiligung
<b>Schrumpfung</b>	Nachfragerückgang  Arbeitskräfterrückgang	Leerstände  weite Wege  steigende Kosten	sinkende Finanzkraft  „Misserfolg“
<b>Heterogenisierung</b>	Disparität  Desintegration	Segregation	sinkende politische Beteiligung  Polarisierung

Tabella: Demografische Prozesse als Herausforderungen

Mit diesem Ansatz ergibt sich als gedankliche Systematik eine Matrix, in der die demografischen Prozesse als Auslöser/Ursachen aufgefasst werden und die Felder mit beispielhaften Herausforderungen belegt werden (vgl. Abb. 2). Diese Matrix ist in früheren Publikationen<sup>4</sup> wiederholt ausführlich erläutert worden, so dass dies hier unterbleiben kann. Auch ist es hier nicht möglich, die einzelnen kommunalen Politikfelder auf Instrumente und deren Wirkungschancen durchzuforssten: von der Wirtschaftsförderung bis zu einer altengerechten Wohnungspolitik, vom Infrastrukturrückbau bis zum Marketing. Es würde sich dabei m. E. zeigen lassen, dass der demografische Wan-

4 *Heinrich Mäding*, Herausforderungen und Konsequenzen des demographischen Wandels für die Städte, in: *Hermann Hill* (Hrsg.), *Kommunale Selbstverwaltung – Zukunfts- oder Auslaufmodell?*, Berlin 2005, S. 17-36; *Heinrich Mäding*, Demographischer Wandel als Herausforderung für die Kommunen, in: *Paul Gans/Ansgar Schmitz-Veltin* (Hrsg.), *Demographische Trends in Deutschland. Folgen für Städte und Regionen*, Akademie für Raumforschung und Landesplanung FoSiB Bd. 226, Hannover 2006, S. 338-354.

del i.d.R. nur die Dringlichkeit bestimmter Maßnahmen verändert, nicht aber völlig neue inhaltliche Politikentwürfe erfordert (wichtigste Ausnahme: Abriss als Antwort auf Schrumpfung).

Im dritten Teil werden vielmehr die Fragen aufgeworfen, worin die Hauptschwierigkeiten für Verwaltung und Politik im Umgang mit dem demografischen Wandel liegen und ob es neben den durch den demografischen Wandel begünstigten neuen Prioritäten und Akzenten in den Politikgehalten, die sich zwischen den Politikfeldern und zwischen den Kommunen mit ihren spezifischen Problemlagen natürlich oft deutlich unterscheiden, gemeinsame fach- und ortsübergreifende Empfehlungen zu der Art und Weise gibt, wie die Kommunen mit dem Wandel und seinen Folgen umgehen sollten.

### III. Schwierigkeiten und Handlungsempfehlungen

Der demografische Wandel bereitet der Kommunalverwaltung spezifische Schwierigkeiten, die einerseits aus ihrer „Natur“, oder sagen wir besser aus ihrer traditionsgeprägten Erscheinungsform, und andererseits aus raumzeit-spezifischen, also situativen Rahmenbedingungen folgen.

Kommunalverwaltungen im engeren Sinne, also ohne den Rat, sind öffentliche Bürokratien, wie sie schon von Max Weber so treffend charakterisiert wurden: Ihre sektorale Arbeitsteilung und die fachliche Spezialisierung der Verwaltungsmitarbeiter ermöglichen einerseits die Leistungssteigerungen, die aus Professionalität, Erfahrung und Routine stammen, sie orientieren die Akteure andererseits auf Zuständigkeitsdenken, sektoral definierte Ziele (Ressortinteresse) und Vernachlässigung externer Effekte. Auch die hierarchischen Weisungsketten lassen „unten“ selbst dann nur eine eingeschränkte Autonomie und Verantwortung zu, wenn sie faktisch nicht auf einer Befehl-Gehorsam-Abfolge basieren, sondern als Loyalität „im Schatten der Hierarchie“ verinnerlicht sind. Der Primat der Gerichtsfestigkeit bestimmt das durchgängig rechtsförmige Handeln. All dies wirkt auf ein sektorales, an bewährten Problemlösungen ausgerichtetes Handeln, das – auch nach den Wellen der Verwaltungsmodernisierung – den Vorwürfen „eng“ oder „unbeweglich“ ausgesetzt ist.

Deutsche Kommunalverwaltungen unter den aktuellen Rahmenbedingungen der Jahre 2000 ff. sehen sich in der „Stadt als Wirtschafts- und Lebensraum“ mit vielen drängenden Problemen konfrontiert. Globalisierung und sektoraler wirtschaftlicher Strukturwandel von der Industrie- zur Dienstleistungs- und Wissensgesellschaft haben zum Anstieg von (Dauer-)Arbeitslosigkeit, Armut und Polarisierung beigetragen. In der „gebauten Stadt“ stehen Brachflächen, Leerstände und Qualitätsverfall der Nutzungen „innen“ oft in deutlichem Spannungsverhältnis zum Siedlungsdruck „außen“ und



zu den Zielsetzungen einer über Urbanität definierten Attraktivität. Im intensivierten Wettbewerb der Städte und Regionen drängen solche Probleme die langsameren und verdeckteren Konsequenzen des demografischen Wandels leicht in den Hintergrund.

Schwindende Handlungspotentiale sowohl was den rechtlichen Handlungsspielraum angeht als auch die finanzielle Handlungskraft bestimmen die Sorgen und politischen Auseinandersetzungen um die Sicherung einer starken kommunalen Selbstverwaltung. Wenn die dritte Runde der Haushaltskonsolidierung die Personalkörper endgültig skelettiert hat, bleibt bei als wachsend empfundenem Problemdruck noch weniger Kapazität, d. h. Zeit, zum Aufgreifen und Durchdenken neuer Problemstellungen, bleibt es bei der Konzentration aufs aktuell Vordringliche und der schnellen, d. h. „bewährten“ Lösung.

Demografischer Wandel als Herausforderung für die Verwaltung reibt sich gleichermaßen an der „Natur“ und der Lage der Kommunalverwaltung:

Als breit wirksames „Querschnittsthema“ hat er Folgen in (fast) allen Ämtern, alle sind betroffen, aber keiner kann für ihn zuständig sein. Die Betroffenheit ist zudem oft „schwach“, „fern“, von keiner lautstarken Lobby inszeniert. Das gilt selbst dort, wo statistisch abgegrenzte Bevölkerungsgruppen identifizierbar sind (Migranten, Ältere, Mütter). Diese sind in der Regel schlecht organisierbar und wenig artikulationsfähig.

Der demografische Wandel ist ein „schleichendes“ Phänomen, wie der Klimawandel, schlecht wahrnehmbar, oft fast unmerklich. Dies unterstützt seine Unterschätzung und „Verdrängung“<sup>5</sup>. In dieselbe Richtung wirkt die Vielschichtigkeit der Prozesse: Warum sollte man über Bevölkerungsabnahme (wegen Sterbeüberschuss) nachdenken, solange die Bevölkerungszunahme (wegen eines größeren Wanderungssaldos) diese verdeckt? Das war auf der nationalen Ebene in Deutschland 30 Jahre lang der Fall! So erklären sich die „Jahrzehnte des kollektiven Ignorierens“<sup>6</sup>.

Langhagen-Rohrbach und Gretschel<sup>7</sup> wundern sich: „(Es zeigt sich), dass in den Kommunalverwaltungen das Thema „Demografischer Wandel“ bis dato noch nicht annähernd so häufig umsetzungsorientiert behandelt wird, wie es angesichts der zu erwartenden Herausforderungen zu erwarten wäre“.

5 Franz-Xaver Kaufmann, *Schrumpfende Gesellschaft. Vom Bevölkerungsrückgang und seinen Folgen*, Frankfurt a. M. 2005, S. 30ff.

6 Johannes Meier, *Der demographische Wandel: Strategische Handlungsnotwendigkeit und Chance für die Kommunen*, in: Bertelsmann-Stiftung (Hrsg.), *Demographie konkret – Handlungsansätze für kommunale Praxis*, Gütersloh o. J. (2005), S. 6.

7 Christian Langhagen-Rohrbach/Sandra Gretschel, *Westdeutsche Kommunen und der demografische Wandel. Ergebnisse einer Kurzbefragung und ihre Konsequenzen*, in: *Raumforschung und Raumordnung*, Jg. 63 (2005), H. 3, S. 226.

Da gilt es aus verwaltungswissenschaftlicher Perspektive nicht so viel zu wundern: Wo Veränderungsprozesse langsam, komplex und irritierend sind, ihre Effekte unklar, wo keiner zuständig ist und für vieles fachliche Lösungen noch nicht gefunden sind, wo politischer Druck von „oben“ (Rat, Verwaltungsspitze) und „unten“ (Bürger) fehlt, wäre es verwunderlicher, wenn die Verwaltung das Thema „von sich aus“ in den Vordergrund brächte, vor allem dann, wenn quantitativ und qualitativ die Kapazitäten zur Problemanalyse, Folgenabschätzung und Konzeptentwicklung teils sehr beschränkt sind, teils völlig fehlen. Nur die dramatischen Schrumpfungsprozesse in vielen ostdeutschen Städten haben hinreichende, wenn auch nicht immer rechtzeitige Aufmerksamkeit gefunden und dies eher auf kommunaler als auf staatlicher Ebene: insgesamt eine Bestätigung des oben unternommenen Erklärungsversuchs.

Bleibt so eine gewisse thematische „Resistenz“ der Verwaltung wenig überraschend, stellt sich abschließend die Frage, warum eigentlich der Druck von oben, von der Politik gefehlt hat, bzw. fehlt.

1. Schrumpfung, Alterung und Heterogenisierung lassen neue Sorgen erwarten, keine Verheißungen. Sie sind „keine gute Botschaft“<sup>8</sup>, daher politisch unattraktiv, vor allem die Schrumpfung.
2. Schrumpfung, Alterung und Heterogenisierung laufen teilweise nach Gesetzmäßigkeiten ab, die politischem Handeln wenig zugänglich sind und freier Gestaltung völlig entzogen. „Politiker neigen dazu, nur das als Problem anzuerkennen, was sie als politisch handhabbar einschätzen; deshalb wird der Bevölkerungsrückgang verdrängt.“<sup>9</sup>
3. Mit dieser schlechten Handhabbarkeit hängt es auch zusammen, dass sich die ursachenbezogenen, also bevölkerungspolitischen und die nur anpassungsbezogenen, also fachpolitischen Themen auf weiten Strecken für eine parteipolitische, um nicht zu sagen „ideologische“ Profilierung, wenig eignen, am leichtesten noch die Zuwanderung/Heterogenisierung. Aber wer könnte schon gegen Alterung und für Schrumpfung eintreten?
4. Einleuchtend ist die Argumentation, dass die Langfristigkeit demografischer Prozesse in einem unauflösbaren Widerspruch zur Kurzfristigkeit der Legislaturperioden steht. Effekte guter Politik werden zum nächsten Wahltag noch kaum sichtbar gemacht werden können.
5. Schließlich gibt es in einigen Themenfeldern auch eklatante Widersprüche zwischen rational begründbaren Handlungsempfehlungen und politischen Handlungsbedingungen. So münden viele Analysen zu den

8 Franz-Xaver Kaufmann, *Schrumpfende Gesellschaft* (Fn. 5), S. 35.

9 Franz-Xaver Kaufmann, *Schrumpfende Gesellschaft* (Fn. 5), S. 160.

vernünftigen Reaktionen auf Schrumpfung in der Empfehlung, die regionale Kooperation zu stärken, während gleichzeitig der aus der Schrumpfung resultierende intensivierete Wettbewerb der Städte und Gemeinden die Anreize zu Kooperation und die Wahrscheinlichkeit erfolgreicher Kooperation eher reduziert.

Erneut gibt Kaufmann mit seiner skeptischen Erwägung eine realistische Sicht auf die Verhältnisse frei: „Der Umstand, dass das Thema nun die öffentliche Tagesordnung erreicht hat, bedeutet keineswegs, dass nun ein vernünftiger Umgang mit der Problematik zu erwarten ist.“<sup>10</sup>

Dennoch sollen unverdrossen einige Handlungsempfehlungen für einen solchen „vernünftigen Umgang“ festgehalten werden:

### *III. 1. Geeignete Rahmenbedingungen „von oben“*

Es gibt inzwischen ein klares Bewusstsein dafür, dass EU, Bund und Länder einen adäquaten Rahmen für kommunales Handeln schaffen, also Handlungsspielräume und ausreichende finanzielle Mittel sichern müssen. Neben dieser bekannten generellen Forderung werden demografiespezifische dringlicher: von einer Verbesserung der statistischen Basis (Volkszählung, kleinräumliche Prognosen) über die Organisation und Mitfinanzierung von Modellprojekten, Wettbewerben und Erfahrungsaustausch bis zu konkreten Änderungen im kommunalen Finanzausgleich, um z. B. so die Einnahmen schrumpfender Gemeinden nur verlangsamt zurückgehen zu lassen.

### *III. 2. Mut zur Bescheidenheit*

Anpassungspolitik in einem partiell inadäquaten Rahmen legt schon aus Prinzip bescheidene Gestaltungsziele nahe. Gerade aber auch die Richtung der demografischen Einzelprozesse selbst macht es erforderlich, sich auch materiell mit bescheideneren Entwicklungszielen zu befreunden. Alterung und Schrumpfung erlauben uns keine großen Sprünge mehr. Mut zur Bescheidenheit darf nicht mit Verzicht auf politische Gestaltung verwechselt werden. Es ist vielmehr erforderlich in vorausschauender Infrastrukturplanung die öffentlichen Einrichtungen so zu dimensionieren, dass die Fixkostenlast nachwachsende kleinere Generationen nicht erdrückt und überhaupt in deren Interesse dem Haushaltsausgleich in der Finanzpolitik wirklich Priorität einzuräumen, wenn nicht sogar Schuldenbestände abzubauen.

10 Franz-Xaver Kaufmann, *Schrumpfende Gesellschaft* (Fn. 5), S. 11.

### *III. 3. Wissen und Wissensvermittlung*

„Es gehört zu den Fähigkeiten eines weisen Führers, ein Problem zu erkennen, bevor es offensichtlich ist“ (Machiavelli).

Die Prozesse des demografischen Wandels vollziehen sich zwar schleichend, sind aber von erheblicher stadt-bestimmender Wirkung, welchen Stadtbegriff man auch zugrunde legt. Sie verdienen adäquate und das heißt mehr Aufmerksamkeit: schonungsloses Monitoring, langfristige Prognosen, konzeptionelle Politikentwürfe, nicht die lang praktizierte Erkenntnisverweigerung. Man muss sich politisch nicht nur einen Ruck geben, das unattraktive Thema anzupacken, sondern auch fachlich in neues Wissen über örtliche demografische Prozesse und deren (denkbare) Folgen investieren. Monitoring und Prognosen sind örtlich aufzubauen und – z. B. wegen der Wanderungen – überörtlich abzustimmen. Daten aus dem Verwaltungsvollzug der Fachämter müssen frühzeitig einbezogen, Vergleiche mit vergleichbaren Gemeinden gesucht, kopiert und umgesetzt werden. Die meisten städtischen Ämter sind betroffen, in der Regel aber nicht wirklich auf zentrale Weise und oft wird die Betroffenheit erst langfristig zu nennenswerten Änderungen des Handelns führen müssen. Alle Teile der Verwaltung müssen dabei von einheitlichen Zahlen und Zielen („Leitbild“) ausgehen.

### *III. 4. Entwicklungsplanung*

Will man die Folgen des demografischen Wandels stadtverträglich und einwohnerfreundlich beeinflussen, so setzt dies eine Renaissance langfristiger, konsistenter Stadtentwicklungsplanung und -politik voraus. Eine der größten Herausforderungen im politisch-administrativen Prozess werden die Vielzahl zeitlicher Inkongruenzen und die Länge der Reaktionszeiten sein. Ursachen heutiger Phänomene liegen oft Generationen zurück, heutiges Verhalten wirkt über Generationen in die Zukunft. Dieser weite Horizont der demografischen Prozesse (Schrumpfung, Alterung) passt überhaupt nicht zum kurzfristigen Horizont politischer Wahlperioden, der auf die administrativen Orientierungen durchschlägt (zeitliches Steuerungsdilemma). Regionale, gesamtstädtische und quartiersbezogene Analysen und Konzepte müssten zur Begrenzung des räumlichen Steuerungsdilemmas miteinander verknüpft werden. Die fachlich versäulte Kommunalpolitik und -verwaltung müsste zur Begrenzung des organisatorischen Steuerungsdilemmas bei dieser exemplarischen Querschnittsaufgabe zu kooperativem Handeln verbunden werden. „Bleibt nur die Hoffnung, dass die Politik mehr als zuvor den Mut hat, solche langfristigen Prozesse rechtzeitig anzugehen, die Be-

völkerung ausreichend zu informieren und dann auch partiell unpopuläre Entscheidungen zu treffen.“<sup>11</sup>

### *III. 5. Organisation*

Nach innen sind klare Zuständigkeiten zu schaffen, ob bei einem Amt oder einer Beauftragten (wie in Bielefeld) ist eher zweitrangig, und durch Mitzeichnungsrechte verwaltungsorganisatorisch abzusichern. In jedem Fall müssen aber die Fachämter daneben durch horizontale Strukturen, z. B. Arbeitsgruppen, eingebunden bleiben. Das Querschnittsthema Demografie verträgt keine sektorale Abkapselung.

### *III. 6. Kommunikation und Kooperation*

Nach außen sind Wirtschaft, Bürger und Nachbargemeinden über die erwarteten Perspektiven aufzuklären und in die Fortentwicklung politischer Anpassungsmaßnahmen einzubeziehen. In „lokalen Bündnissen für Familie“ kann die Lebensqualität vor Ort gesteigert werden. Stadtumbaukonzepte dürfen nicht nur mit der Wohnungswirtschaft hinter verschlossenen Türen entwickelt werden. Die Regionalisierung von Problemlagen legt Ansätze für regionale Problemlösungen nahe. Neben der Abstimmung von Planungen ist die gemeinsame Nutzung von Einrichtungen mit Nachbarn zu vereinbaren.

Zusammenfassend ist festzuhalten, dass der vernünftige Umgang mit dem demografischen Wandel und seinen Folgen keinen Stilwandel lokaler Politik erfordert, sondern vielmehr überwiegend Rückenwind für Forderungen darstellt, die auch schon früher an qualifizierte Stadtpolitik gerichtet wurden.

Der Autor *Prof. em. Dr. Heinrich Mäding* war langjähriger Direktor des Deutschen Instituts für Urbanistik in Berlin.

11 *Günter Herfert*, Die ostdeutsche Schrumpflandschaft, Ms 2003, S. 5.



# Demografischer Wandel

Herausforderungen für Politik und Verwaltung

*Clemens Appel*

Die neuen Bundesländer stehen – erneut – vor einem tiefgreifenden gesellschaftlichen Umbruch: Dem politischen folgt der demografische Wandel.

Demografischer Wandel, das ist nicht nur die Veränderung der Bevölkerungszahl. Demografischer Wandel heißt auch: Änderung der Alters- und Sozialstruktur sowie räumliche Ausdünnung an der einen und weitere Verdichtung an der anderen Stelle. Und demografischer Wandel bedeutet:

- ▶ rückläufiger Bedarf an Kindertagesstätten und Schulen,
- ▶ neue Wohn- und Betreuungsformen für alte Menschen,
- ▶ veränderte Nachfrage- und Angebotsstruktur im Gesundheitswesen,
- ▶ Rückzug privater und öffentlicher Dienstleistungen aus der Fläche,
- ▶ leerstehende Wohnungen und öffentliche Gebäude,
- ▶ Unterauslastung technischer Infrastrukturen,
- ▶ weniger Einnahmen für die öffentlichen Haushalte usw. usf.

Diese Entwicklung stellt Politik und Verwaltung vor außerordentlich große Herausforderungen. Die Landesregierung Brandenburg hat sich dem gestellt und in vielen Politikfeldern bereits Konsequenzen gezogen.

Lassen Sie mich aber zunächst die wichtigsten Fakten ins Gedächtnis rufen: Für die „einfache Reproduktion der Bevölkerung“ – wie Fachleute dies etwas hölzern ausdrücken – ist – statistisch gesehen – eine Geburtenrate von 2,1 Kindern je Frau erforderlich. Dieser Wert wurde auf dem Gebiet des Landes Brandenburg letztmalig im Jahr 1970 erreicht. Nach der Wende ging die Geburtenrate in den neuen Ländern dramatisch zurück und sank auf 0,75 – den niedrigsten Wert, der weltweit je gemessen wurde. 1993 lag die Geburtenrate um 60% niedriger als 13 Jahre zuvor.

Nun der Blick in die Zukunft: Im Jahr 2030 werden in Brandenburg rund 225.000 Menschen weniger leben als heute – das ist das Ergebnis der neuen Bevölkerungsprognose für Brandenburg, die vor 10 Tagen vom LDS veröffentlicht wurde. Ist heute fast jeder fünfte Brandenburger im Rentenalter, so wird es 2030 bereits jeder dritte sein. Und schließlich verteilen sich die Menschen anders im Land: Während 1990 noch zwei Drittel der Bevölkerung im äußeren Entwicklungsraum und nur ein Drittel im engeren Verflechtungsraum lebten, wird dieses Verhältnis vermutlich schon im Jahr 2040 bei ca.

50:50 liegen, obwohl der engere Verflechtungsraum nur einen Anteil von 15% an der Fläche des Landes Brandenburg hat.

Es gibt im Wesentlichen vier Ursachen für diese Veränderungen

- ▶ das Geburtendefizit,
- ▶ die Abwanderung, besonders von jungen Menschen,
- ▶ die – teilweise erzwungene – Mobilität der Menschen und
- ▶ die steigende Lebenserwartung.

Die erfreuliche Tatsache, dass die Menschen immer älter werden und dass sie vor allem gesünder sind im Alter, wird in der aktuellen Diskussion noch allzu häufig negativ bewertet. Dies zeigt mir, dass wir dringend einen Mentalitätswechsel brauchen. In Japan werden die Menschen noch älter als bei uns. Dort spricht man vom „Land des langen Lebens“, wir hingegen sprechen von „Vergreisung“.

Die Folgen des demografischen Wandels, verbunden mit einem immer enger werdenden Finanzrahmen, zwingen uns in der Politik zu einem radikalen und konsequenten Umsteuerungsprozess.

Die Landesregierung hat sich in den vergangenen Jahren mehrfach intensiv mit dem demografischen Wandel in Brandenburg befasst und wird dies auch weiterhin tun. In mehreren Politikfeldern hat das Land – nicht immer zur Freude der Betroffenen – bereits deutliche Konsequenzen gezogen. In der Bildungspolitik, bei Schule und Kindertagesstätten, in der Stadtentwicklungspolitik, der Wirtschaftspolitik und der Familienpolitik. In weiteren Politikbereichen werden derzeit neue Konzepte erarbeitet, im Bereich der Justiz, bei den Hochschulen, in der ländlichen Entwicklung und der öffentlichen Verwaltung, um nur einige Bereiche stellvertretend zu nennen. Wir haben vier Ansatzpunkte identifiziert, um den demografischen Wandel und seine Folgen zu beeinflussen:

- ▶ das Thema **kommunizieren**, d. h. in einen *Dialog* mit den Bürgerinnen und Bürgern eintreten,
- ▶ **gegensteuern**, d. h. die *Bevölkerungsentwicklung beeinflussen*, den *Änderungsprozess* begleiten und
- ▶ **gestalten** sowie **anpassen**, d. h. auf die *Folgen* des demografischen Wandels reagieren.

Umfrageergebnisse zeigen, dass der demografische Wandel bei den Bürgerinnen und Bürgern Befürchtungen auslöst, dass den meisten Menschen aber die Zusammenhänge zwischen den demografischen sowie den gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Veränderungen nicht bewusst sind. Daher hat für die Landesregierung Brandenburg die Kommunikation des Themas „Demografischer Wandel“ eine zentrale Bedeutung. Sie will allen Verantwortlichen



tungsträgern in Politik und Verwaltung des Landes, der Regionen, Kreise und Gemeinden, sowie den Entscheidungsträgern in Wirtschaft und Verbänden die Fakten, die Hintergründe und die Folgen des demografischen Wandels ins Bewusstsein rufen, um – darauf aufbauend – eine breite gesellschaftliche Diskussion zu initiieren. Seit Beginn des vergangenen Jahres haben der Ministerpräsident, meine Mitarbeiter und ich auf mehr als 80 Veranstaltungen zum Thema demografischer Wandel referiert.

Mit ihrer Kommunikationsstrategie will die Landesregierung

- ▶ Angst nehmen, die Kommunikation muss Orientierung bieten;
- ▶ sie will einen Mentalitätswechsel einleiten, eine öffentliche Debatte über den notwendigen Wertewandel führen;
- ▶ sie fordert Offenheit für neue Lösungen und unkonventionelle Ideen, um die Chancen des Wandels zu ergreifen;
- ▶ sie fordert und fördert Engagement. Sie will die Bürger- und Zivilgesellschaft stärken, das Ehrenamt unterstützen und die Eigenverantwortung ermöglichen.

Im Rahmen ihrer Kommunikationsstrategie will die Landesregierung auch die Chancen des Wandels darstellen, denn eine Krise – zunächst als Gefahr wahrgenommen – birgt immer auch die Chance, den erforderlichen Wandel für positive Veränderungen zu nutzen.

Die Chancen des Wandels liegen u.a. in folgenden Bereichen:

- ▶ Familie: Bündnisse für Familien ergreifen Initiativen und verabreden Maßnahmen, deren Ziel zum Beispiel die Verbesserung der Vereinbarkeit von Familie und Beruf ist. Durch dieses gesellschaftliche Engagement tragen engagierte Bürgerinnen und Bürger, gesellschaftliche Organisationen, die Verwaltung, Anbieter von familienbezogenen Dienstleistungen und Vertreter der gewerblichen Wirtschaft dazu bei, die Lebens- und Arbeitsbedingungen für Familien zu verbessern.
- ▶ Senioren: Das Erfahrungswissen und die Netzwerke der Älteren werden zunehmend als neues Innovationspotential erschlossen sowie für bürgerschaftliches Engagement genutzt.
- ▶ Bildung: Noch zu viele Kinder verlassen unsere Schulen ohne qualifizierten Abschluss. Der drastische Einbruch bei den Geburtenzahlen und der erwartete Fachkräftemangel hat uns wach gerüttelt. Wir wissen, dass wir es uns nicht leisten können, auch nur ein Kind zurückzulassen. Wir werden im Land Brandenburg in jeder Kindertagesstätte zunächst eine Erzieherin qualifizieren, damit sie Sprachstandserhebungen durchführen kann. Wenn Rückstände bei der

Sprachentwicklung erst bei der Einschulung festgestellt werden, ist das eigentlich zu spät.

- ▶ **Wirtschaft:** Betriebe stellen fest, dass sie mehr für die Gesundheit ihrer Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter tun müssen, da sie diese länger im Betrieb halten müssen, weil der Nachwuchs fehlt. Immer mehr Firmen und Verwaltungen betreiben daher aktives Gesundheitsmanagement.

**Der Erfolg:** Die Menschen leben gesünder und werden nicht mehr so frühzeitig aus dem Arbeitsleben ausgegrenzt. **Stadtanierung:** Aufwertung von Stadtvierteln. **Gesellschaft:** Werte wie Gemeinschaft, Familie, Nachbarschaft oder Dorfgemeinschaft werden als *neue* Werte *wiederentdeckt*.

Die Kommunikation des Themas demografischer Wandel soll Anstöße geben, selbst etwas zu tun, nicht auf „den Staat“ zu warten, das Heft des Handelns selbst in die Hand zu nehmen. Und genau dies geschieht im Land immer häufiger.

Der Bürgerbus in Gransee ist ein Beispiel, das immer wieder genannt wird. Aber es gibt weit mehr Initiativen. Ich will beispielhaft auf zwei verweisen.

In den Kommunen und Landkreisen engagieren sich bereits 9 Bündnisse für Familien, die die Lebensbedingungen für Familien und die Arbeitsbedingungen für berufstätige Eltern verbessern wollen. Weitere Bündnisse sind bereits in Gründung.

Die Kreishandwerkerschaft Niederlausitz hat das Geschäftsfeld „Gesundheitsdienstleister“ entwickelt. Unter der Schirmherrschaft des Ministerpräsidenten und mit Unterstützung durch die Staatskanzlei werden Handwerksmeister fortgebildet und legen eine Prüfung ab, die sie berechtigt, im Auftrag und auf Rechnung von Krankenkassen Wohnungen altersgerecht umzubauen, damit Menschen möglichst lange in ihrem vertrauten Umfeld wohnen bleiben und alt werden können.

Wenn wir über demografischen Wandel und Geburtendefizit reden, drängt sich unweigerlich das Thema „Familienpolitik“ auf. Familienpolitik hat für die Landesregierung einen außerordentlich hohen Stellenwert. Sie muss die Rahmenbedingungen für Familien und Kinder verbessern, so dass bestehende Kinderwünsche neben anderen Lebenswünschen verwirklicht werden können. Frauen – und ihren Partnern – muss es erleichtert werden, ihre Kinderwünsche zu verwirklichen. Lange Ausbildungszeiten durch Abitur und Studium verzögern den Berufseinstieg. Ausbildungszeiten, Berufseinstieg und Beruf müssen mit einer Familiengründung besser vereinbar werden. Unsere Gesellschaft muss wieder kinder- und familienfreundlicher werden. Das hat man u.a. in Frankreich, den USA und in Skandinavien

offensichtlich erkannt und verhält sich hier anders zu Kindern – was sich letztendlich auch in weitaus höheren Geburtenraten ausdrückt.

Die Landesregierung Brandenburg hat im Oktober 2005 ein Programm für Familien- und Kinderfreundlichkeit beschlossen. Wichtige Aspekte von Familienpolitik sind

- ▶ eine gesicherte berufliche Perspektive für die – zukünftigen – Eltern,
- ▶ die bessere Vereinbarkeit von Familie und Erwerbstätigkeit,
- ▶ die Sicherung einer kinder- und familiengerechten Infrastruktur,
- ▶ die Einführung von Sprachstandserhebungen und Sprachschulung vor der Einschulung
- ▶ die wirtschaftliche Stärkung von Familien,
- ▶ familiennahe Dienstleistungen und
- ▶ die Stärkung der Erziehungskompetenz der Eltern.

Das Paket umfasst insgesamt 61 Maßnahmen zur Familienpolitik. Innovative Modelle europäischer Nachbarn und Erfahrungen aus anderen Bundesländern wurden systematisch berücksichtigt.

Familienpolitik darf nicht verwechselt werden mit Bevölkerungspolitik. Familienpolitik soll langfristig und verlässlich die Rahmenbedingungen für Familien verbessern, damit die individuelle Entscheidung für Kinder auf einer sicheren Planungsgrundlage getroffen werden kann. Bevölkerungspolitik soll unmittelbar Einfluss nehmen auf die Entscheidung für Kinder. Dass dieses heute nicht mehr funktioniert, zeigen u.a. die familienpolitischen Maßnahmen der DDR Mitte der 70er Jahre, die immer mal wieder als Beispiel für eine „erfolgreiche“ Familienpolitik genannt werden. Aber welchen Effekt hatten diese Maßnahmen wirklich?

Bis Mitte der 70er Jahre ging die Geburtenrate in Ostdeutschland wie auch in Westdeutschland nahezu gleichverlaufend zurück. Durch sozialpolitische Maßnahmen – wie Kindergeld, Verlängerung der Freistellung nach der Geburt, Arbeitsplatzgarantie und Kinderbetreuung ab dem 1. Lebensjahr – stieg die Geburtenrate in der DDR innerhalb von 5 Jahren auf fast 2 Geburten pro Frau an. Danach sank die Geburtenrate innerhalb von 10 Jahren auf das Ausgangsniveau von 1975, also genau halb so schnell wie sie gestiegen war. Zum Zeitpunkt der Wende hatte sie fast wieder „West-Niveau“ erreicht. Von einer nachhaltigen Entwicklung kann also keine Rede sein.

Ein weiterer wichtiger Politikbereich, mit dem man den demografischen Wandel unmittelbar beeinflussen kann, ist die Wirtschaftspolitik. Attraktive und zukunftssichere Arbeitsplätze geben den Menschen ökonomische Sicherheit, *die* Grundbedingung einer Entscheidung für Kinder, wie die Ergebnisse von Umfragen immer wieder bestätigen. Nur attraktive und

zukunftsichere Arbeitsplätze können auch die Abwanderung stoppen oder zumindest eindämmen. Deshalb hat die Landesregierung in der Wirtschaftsförderung umgesteuert. Sie konzentriert sich künftig auf die Stärken. Dazu hat die Landesregierung 15 Regionale Wachstumskerne und 16 Branchenschwerpunkte ausgewiesen. Die Fachwelt hat diesen Paradigmenwechsel einhellig begrüßt. Bei Kommunalpolitikern stieß dies zunächst vielfach auf Ablehnung. Nach anfänglichem Murren und Widerstand von nicht berücksichtigten Kommunen wurde allerdings ein Stimmungsumschwung im Land erkennbar: während sie bis zum Jahr 2005 in ihren Briefen an die Landesregierung die schlechte Lage vor Ort beschrieben, heben sie nun das Erreichte und die starken Seiten hervor.

Auch die Veränderung der Altersstruktur der Gesellschaft erfordert Antworten der Politik. Durch den demografischen Wandel stehen immer mehr Ältere immer weniger Jüngeren gegenüber. Die Älteren wollen möglichst lange aktiv bleiben und Sinn stiftende Aufgaben übernehmen. Daher dürfen Politik, Wirtschaft und Gesellschaft die Erfahrung, die Leistungsfähigkeit und die Leistungsbereitschaft der älteren Bevölkerung nicht länger unterschätzen.

Die älteren Menschen dürfen sich nicht als Objekt des demografischen Wandels betrachten, sondern sie sollten als Subjekt den gesellschaftlichen Wandel selbst aktiv gestalten. Politik, gesellschaftliche Organisationen und die älteren Menschen selbst müssen den Wandel nicht wie ein Naturereignis hinnehmen. Sie haben die Chance, ihn aktiv zu gestalten.

Der 4. Ansatzpunkt – nach der Kommunikation, dem Gegensteuern durch Familien- und Wirtschaftspolitik sowie der aktiven Gestaltung des Änderungsprozesses – ist die Anpassung an die Folgen des demografischen Wandels. Grundsätzlich müssen alle Politikfelder hinsichtlich ihrer Demografiefestigkeit und der finanzpolitischen Verantwortung einer Langfristfolgenabschätzung unterzogen werden.

Bei der infrastrukturellen Versorgung stellt sich die Frage, wann diese aufgrund der dünnen Besiedlung in der herkömmlichen Form nicht mehr bezahlbar ist? Die Anlagen der technischen Infrastruktur und die Angebote an Verkehrsdienstleistungen müssen langfristig die Versorgung der Bürgerinnen und Bürger sowie der Wirtschaft sichern. Auch bei der sozialen Infrastruktur – wie Kindertagesstätten, Schulen, Jugendfreizeiteinrichtungen, Altenheimen, Kultureinrichtungen – muss eine Grundversorgung gesichert werden. Zur Anpassung an die absehbaren Nachfragerückgänge von öffentlichen und privaten Dienstleistungen sind Strategien zu entwickeln, mit denen Förderungen, Dienstleistungen und Investitionen räumlich so gebündelt werden können, dass eine angemessene Erfüllung der Daseins-

vorsorge gleichzeitig auch wirtschaftlich tragfähig ist. Daher wird es in vielen Bereichen zu einer stärkeren Konzentration kommen müssen.

Um die Bürgernähe zu gewährleisten, werden die stationären Angebote um mobile oder temporäre und um Internet-gestützte Angebote ergänzt werden müssen. In der Konsequenz heißt das: Die physischen Wege werden länger, aber die virtuellen Wege werden kürzer, schneller und komfortabler. Das Motto lautet: „Anklicken ist bequemer als anstellen.“

Im Zusammenhang mit der Konzentration privater wie staatlicher Leistungen ist zwingend die Debatte über die Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse aufzugreifen und neu zu diskutieren. Wer in dünn besiedelten Räumen wohnen möchte, wird sich auf eine andere Versorgungsdichte einstellen müssen als die Städter. Die Lebensqualität auf dem Land ist dann – wie übrigens auch bisher – nicht schlechter oder besser als in der Stadt – sie ist anders. Ob sie als besser oder schlechter empfunden wird, liegt an der individuellen Entscheidung der Menschen, welchen Lebensstil sie bevorzugen. Patentrezepte für die Gestaltung des demografischen Wandels und seiner Folgen gibt es nicht. Beispielhafte Problemlösungen für einzelne Politikbereiche sind noch rar und umfassende, Fachpolitik übergreifende Ansätze oder gar eine Gesamtstrategie hat noch niemand.

Demografischer Wandel ist kein eigenes Politikfeld. So wie der demografische Wandel in alle Lebensbereiche hinein wirkt, müssen alle Politikbereiche und alle gesellschaftlichen Gruppen reagieren, müssen ihren Beitrag dazu leisten, den demografischen Wandel und seine Folgen zu gestalten.

Und wenn es mir mit meinem Beitrag gelungen ist, Sie zu sensibilisieren dafür, dass Sie auf Ihrem jeweiligen Arbeitsgebiet Antworten finden müssen, dann habe ich mein Ziel erreicht.

Der Autor *Clemens Appel* ist Staatssekretär und Chef der Staatskanzlei des Landes Brandenburg.



# Dicke Bretter bohren

Demografisch bedingter Arbeitskräfte-Ersatzbedarf in  
Brandenburg und Impulse durch Landesarbeitsmarktpolitik

*Uwe Kühnert*

Die Dringlichkeit demografischer Fragestellungen hätte sich unter sachlichen Gesichtspunkten betrachtet eigentlich schon seit längerem kontinuierlich in das Bewusstsein von Politik, Wirtschaft und Gesellschaft schieben müssen. Ein Rückblick auf die letzten 10-15 Jahre verdeutlicht jedoch, dass Demografie abseits der Wissenschaft ein immer noch „junges“ Thema ist. Vergegenwärtigt man sich die in den letzten Jahren in Brandenburg und anderswo stattgefundenen Veranstaltungen und zählt die rasant gestiegene Zahl der Veröffentlichungen zu diesem Thema hinzu, so kommt man zweifellos zu der Schlussfolgerung: Demografie ist heute wichtig, Demografie geht uns alle an, Demografie ist vielleicht schon so etwas wie ein Modethema. Nicht selten ergibt sich der Eindruck, dass die Jahre einer weitgehenden Ausblendung des Themas in der Öffentlichkeit nun von Zeiten abgelöst werden, in denen auch scheinbar abseitige Themen ausgiebig unter demografischen Gesichtspunkten diskutiert werden und Demografie verschiedentlich gar als universelle Argumentationskeule erhalten muss.

In diesem Kontext steht man für den Bereich des Arbeitsmarktes vor der ambivalenten Situation, einerseits auf die tatsächlich mehr und mehr sichtbaren Probleme hinweisen zu müssen, andererseits aber nicht der Versuchung zu erliegen, durch allzu grobe Verschlagwortung des Themas notwendige Differenzierungen bei Problemlagen und möglichen Lösungswegen auszublenden.

## I. Ostdeutsche Unternehmen von Demografie spezifisch betroffen

Die ostdeutsche Spezifik der gegenwärtig diskutierten demografischen Fragen ist oft beschrieben worden und soll hier daher nur kurz angerissen werden. Nach 1990 kam es infolge zahlreicher Arbeitskräftefreisetzungen in ehemals großen staatseigenen Unternehmen nicht nur zu einer seither stetig gestiegenen Arbeitslosigkeit. Die hinter dieser Entwicklung stehenden Kostenreduzierungen der Unternehmen haben in vielen Fällen auch die Altersstrukturen der verbliebenen betrieblichen Belegschaften verformt. Durch die in starkem Umfang genutzten Möglichkeiten so genannter Vorrü-

hestandsregelungen und die vielfach parallel erfolgte Reduzierung betrieblicher Erstausbildung, mithin die personelle Reduzierung betrieblicher Arbeitsmärkte an den beiden äußeren „Altersgruppenrändern“, konzentrierten sich viele Belegschaften seither auf mittlere Alterskohorten, die sich seither in der Regel ohne relevanten Austausch mit externen Arbeitskräften weitgehend stabil verhalten – das heißt en bloc altern.

Bezieht man in diese Betrachtung den seit Beginn der 90er Jahre zu beobachtenden starken Geburtenrückgang mit ein, so ergibt sich eine Situation, deren problematische Auswirkungen sich innerhalb der nächsten 10 Jahre insbesondere für den quantitativen und qualitativen Ersatzbedarf in KMU sukzessive deutlich zeigen werden. Diese Entwicklungen, in vielen Regionen verstärkt durch Abwanderungstendenzen gerade junger leistungsfähiger Erwerbsfähiger, sind schon jetzt als ein Problem zu erkennen, das in naher Zukunft Auswirkungen auf die Wettbewerbsfähigkeit vor allem kleiner und mittlerer Unternehmen haben wird. Hierbei ist ein breites Spektrum unterschiedlicher Problemlagen, differenziert nach Branchen und Regionen, zu unterstellen.

Die Wirkungen demografischer Prozesse im Verhältnis von Arbeitskräftenachfrage und -angebot und in den Personalstrukturen der Unternehmen vollziehen sich bisher schleichend und ohne spektakuläre Konfliktsituationen. Sie werden in den Regionen daher selbst von betroffenen Betrieben oft kaum bewusst wahrgenommen und in vielen Fällen durch akute andere Handlungserfordernisse der Unternehmensführung aus dem Blickfeld verdrängt. Der Bedarf an Erkenntnissen und Debatten, die zu betrieblichen Anpassungen auf demografischen Herausforderungen beitragen, ist gerade deshalb weiterhin groß.

## II. Analytische Aufarbeitung aus Sicht der Landesarbeitsmarktpolitik

Die Landesarbeitsmarktpolitik Brandenburgs versucht seit geraumer Zeit, den mit Demografie und Arbeitsmarkt verbundenen Fragestellungen sowohl analytisch, als auch praktisch (siehe Schlussabschnitt) nachhaltig zu begegnen. Zwar ist in vielen Regionen Brandenburgs Arbeitslosigkeit, und hier vor allem Langzeitarbeitslosigkeit, bis heute und leider auch in absehbarer Zeit, ein drängendes und ungemein schwieriges Problem. Dennoch ist in mehreren Bereichen der Wirtschaft bereits gegenwärtig absehbar, dass die beiden Hauptkomponenten der demografischen Entwicklung in Deutschland – die Schrumpfung und die Alterung – nicht nur die Seite des Arbeitskräfteangebotes und damit Fragen der Personalrekrutierung beeinflussen, sondern



auch im Bereich der Belegschaften der Unternehmen Veränderungen bewirken.

Im Hinblick auf die analytische Aufarbeitung des Terrains sind aus Sicht der Arbeitsmarktpolitik in Brandenburg vor allem zwei Untersuchungen der jüngeren Vergangenheit anzuführen. Die Autoren der vom MASGF in Auftrag gegebenen „Brandenburger Fachkräftestudie“<sup>1</sup> haben auf Grundlage eines mit mehr als 70 Fragen sehr detaillierten Fragebogens landesweit zahlreiche (1.121) Gespräche mit Geschäftsführungen von Unternehmen geführt und auf diese Weise einen bis zum Jahr 2015 zu erwartenden Bedarf in Höhe von 200.000 Fachkräften prognostiziert. Hierbei wurde sich methodisch bewusst auf Wirtschaftsbranchen konzentriert, die für Brandenburg besonders wichtig sind: Maschinenbau, Fahrzeugbau, Nahrungsmittelindustrie, Biotechnologie, Chemie, Tourismus und Gesundheits- und Sozialwirtschaft. Regional tiefer gehende Aussagen wurden für 3 Planungsregionen durchgeführt.

Methodisch und inhaltlich komplementär hierzu verhält sich eine von der Landesagentur für Struktur und Arbeit Brandenburg (LASA) an das Berliner Forschungsinstitut SÖSTRA vergebene und zum Jahreswechsel 2006 veröffentlichte Untersuchung.<sup>2</sup> Auf Grundlage einer Auswertung der Statistik der Bundesagentur für Arbeit für den Bereich der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung war es hier erstmals möglich, nicht nur landesweit, sondern für alle Brandenburger Landkreise und kreisfreien Städte die Altersgruppenanteile von Beschäftigten nach Wirtschaftsbereichen/Branchen, Betriebsgrößengruppen und Berufsgruppen und damit den auf Brandenburgs Regionen in naher Zukunft zukommenden Ersatzbedarf an Arbeitskräften auszuweisen<sup>3</sup>. Die Studie, aus der nachfolgend einige Ergebnisse vorgestellt werden<sup>4</sup>, berührt damit zwar nicht unmittelbar das Thema Fachkräftebedarf. Gerade der Ersatzbedarf für aus Altersgründen ausscheidende Beschäftigte stellt – gegenüber den Nachfragewirkungen konjunktureller Entwicklungen – derzeit jedoch den quantitativ deutlich größeren Impuls für die Einmündung von arbeitslosen bzw. neu auf den Arbeitsmarkt stoßenden Personen in Arbeit dar. Daher führt die Analyse gegenwärtiger Altersstrukturen in Unternehmen zu wesentlichen

- 1 Vgl. *Michael Behr/Anja Walter u. a.*, Brandenburger Fachkräftestudie, Entwicklung der Fachkräftesituation und zusätzlicher Fachkräftebedarf, Ergebnisse einer Untersuchung im Verarbeitenden Gewerbe, in der Gesundheits- und Sozialwirtschaft sowie im Tourismus, Reihe Forschungsberichte Nr. 26, 2005.
- 2 Vgl. *Udo Papias*, Alt wie ein Baum? Altersstrukturen Brandenburger Unternehmen vor dem Hintergrund demographischer Entwicklungen, LASA-Studie Nr. 43, Dezember 2005.
- 3 Obgleich Selbständige, Beamte und viele prekäre Beschäftigungsverhältnisse damit nicht einbezogen werden, kann dies noch immer als Indikator für die betreffenden Strukturen betrachtet werden.
- 4 Zu den regionalen Kurzporträts der Landkreise und kreisfreien Städte vgl. Fn. 2, S. 39-75.

Hinweisen auf die in den kommenden Jahren real bestehenden Möglichkeiten neuer Beschäftigung und kann fundierte Anregungen für regionale, wirtschaftsnah ausgerichtete arbeitsmarktpolitische Aktivitäten im Hinblick auf die so genannten Zielgruppen, vor allem für Jugendliche und Ältere, geben. Darüber hinaus ergeben sich vielfältige Anknüpfungspunkte auch für regionale Aktivitäten der Wirtschaftsförderung.

### III. Alterung ja, „Überalterung“ nein, geringe Beschäftigung junger Jahrgänge

Die demografische Entwicklung in Brandenburg hat demnach bisher zu Altersstrukturen der Beschäftigten (Abbildung 1) geführt, die am oberen Altersende mit denen in Ostdeutschland insgesamt und Westdeutschland vergleichbar sind.

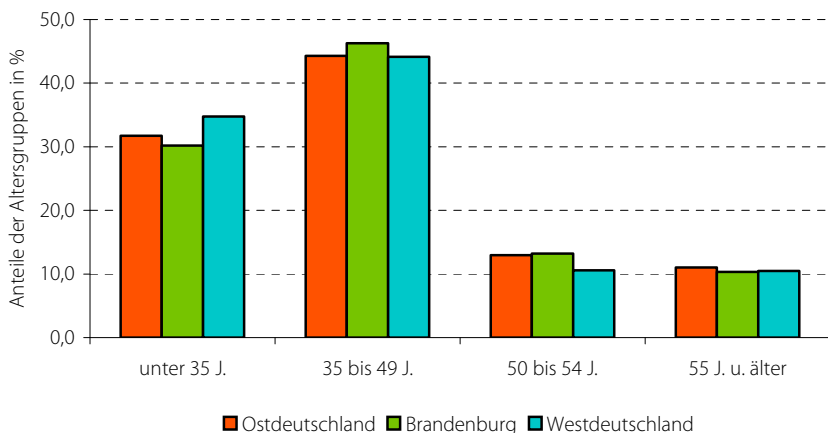


Abbildung 1: Altersstruktur der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten in Brandenburg, Ostdeutschland und Westdeutschland, 30.06.2004

Quelle: Berechnungen SÖSTRA nach Angaben der Bundesagentur für Arbeit

Eine „Überalterung“, gemessen am vergleichswisen Stellenwert der Beschäftigtengruppe im Alter von 55 Jahren und älter, ist in Brandenburg nicht feststellbar. Mit einem Anteil von 10,3% der Altersgruppe 55 Jahre und älter an allen Beschäftigten liegt Brandenburg unter dem ostdeutschen Durchschnittswert von 11,0% und auf dem Niveau des westdeutschen Durchschnittswertes von 10,5% (alle Werte 30.06.2004). Die Hälfte der westdeut-

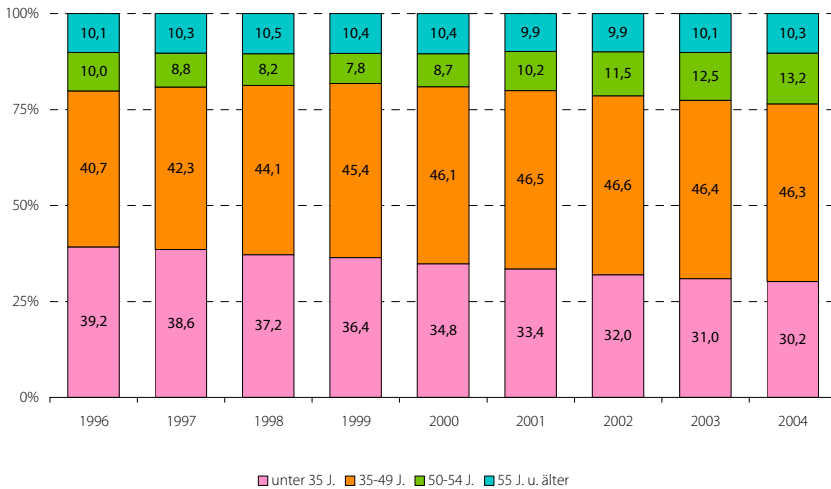


Abbildung 2: Altersstruktur der Beschäftigten in Brandenburg 1996-2004 (30.06.)

Quelle: Berechnungen SÖSTRA nach Angaben der Bundesagentur für Arbeit

schen Bundesländer weist einen gleichen (Hessen) oder höheren (Hamburg 11,9%) Anteilswert älterer Beschäftigter auf.

Abweichungen von den ostdeutschen und westdeutschen Werten bestehen jedoch zum einen vor allem bei den Beschäftigten jüngeren und mittleren Alters (bis 35 Jahre). Hier weist Brandenburg im Vergleich zu den westdeutschen Beschäftigungsstrukturen ein erhebliches Defizit auf: In Brandenburg beträgt der Anteil der unter 35-Jährigen an allen Beschäftigten nur 30,2%, während er in Westdeutschland 34,7% beträgt.

Ungünstiger sehen in Brandenburg auch die Anteile der Alterskohorte 50-54 Jahre aus, die den altersbedingten Ersatzbedarf nach 2010 signalisiert. Hier bewegt sich Brandenburg auf dem ostdeutschen Durchschnittsniveau, liegt aber im Vergleich zu Westdeutschland um 2,6%-Punkte höher. Annähernd die Hälfte aller Beschäftigten des Landes Brandenburg befindet sich im mittleren Alter von 35 bis 49 Jahren. Auch Beschäftigte dieser Altersgruppe sind in Brandenburg überdurchschnittlich vertreten. Dies gilt grundsätzlich für alle Brandenburger Regionen und verdeutlicht die eingangs skizzierte Notwendigkeit, den Komplex „Demografie und Arbeitsmarkt“ zu einem Dauerthema zu machen und hinsichtlich einzelner Fragestellungen regional wie inhaltlich zu operationalisieren. Diese Befunde sind auch keineswegs Momentaufnahmen, sondern (Abbildung 2) Ergebnis einer auch im Zeitver-

lauf 1996-2004 sichtbaren problematischen Entwicklung. So ergab sich in dem genannten Zeitraum

- ▶ ein starker Rückgang des Anteils der Beschäftigten im Alter von unter 35 Jahren;
- ▶ eine starke Zunahme des Anteils der Beschäftigten im Alter von 35 bis 49 Jahren im Zeitraum bis 2002, seitdem leichter Rückgang;
- ▶ bis 1999 ein Rückgang des Anteils der Beschäftigten im Alter von 50 bis 54 Jahren, seitdem starker Anstieg;
- ▶ ein weitgehend konstanter Anteil der Beschäftigten im Alter von 55 Jahren und älter, seit 2003 leichter Anstieg.

Diesen Anteilsbewegungen liegen infolge des Beschäftigungsrückgangs in diesem Zeitraum zum Teil noch ungünstigere Veränderungen der absoluten Beschäftigtenbestandszahlen der einzelnen Altersgruppen zu Grunde. Die Anteilswerte geben relative Bewegungen wieder, die zum Teil erheblich von den absoluten Bestandsentwicklungen abweichen. Besonders die Altersgruppe der unter 35-Jährigen ist durch einen starken, wesentlich über die negative Anteilsentwicklung hinausgehenden Beschäftigtenrückgang gekennzeichnet.

Die durch den Beschäftigungsabbau verringerte Arbeitskräftenachfrage erweist sich als das Haupthemmnis für den Eintritt junger Fachkräfte in den Arbeitsmarkt. Die Absolventen beruflicher Ausbildungen drängen auf einen sich verengenden Arbeitsmarkt. Der zurückgehende Beschäftigtenbestand der unter 35-Jährigen und deren rückläufiger Anteil an der Beschäftigung sind bis heute (noch) nicht demografisch – etwa durch geburtenschwache Jahrgänge und daraus folgendem Mangel an jungen Arbeitskräften – bedingt, sondern bislang Folge des Beschäftigungsrückgangs. Dem konstanten bzw. leicht gestiegenen Anteil der Beschäftigten der Altersgruppe 55 Jahre und älter liegt eine rückläufige Bestandsentwicklung dieser Altersgruppe zu Grunde, er ist also nicht Resultat gleich bleibender oder steigender Beschäftigtenzahlen. Insgesamt bleibt festzuhalten, dass während der acht Jahre zwischen 1996 und 2004 die Alterungstendenzen in den Betriebsbelegschaften Brandenburger KMU vor allem aus der starken Verringerung der Beschäftigtenzahlen der Altersgruppe unter 35 Jahre<sup>5</sup> resultiert: Der Anteil der Beschäftigten im Alter von 50 Jahren und älter ist in diesem mittelfristigen Zeitraum von 20,1% auf 23,5% gestiegen, obwohl der Bestand in dieser Altersgruppe gleichzeitig um fast 11.000 Beschäftigte zurückging. Mit der seit 2000 einsetzenden Zunahme von älteren Beschäftigten wurde noch nicht wieder der

5 Die Altersgruppe der unter 35-Jährigen ist vom Beschäftigungsrückgang am stärksten betroffen. Drei Viertel des Beschäftigungsrückgangs der vergangenen Jahre entfällt auf diese Altersgruppe.

Beschäftigtenstand Älterer von 1996 erreicht. Sie ist aber wahrscheinlich die demografisch fundierte Trendwende zu steigender Beschäftigung Älterer.

#### IV. Differenzierungen nach Betriebsgrößen und beruflicher Tätigkeit

Den Durchschnittswerten der Altersstrukturen der Beschäftigten auf Landesebene liegen deutliche Differenzierungen in den einzelnen Betriebsgrößenklassen, beruflichen Tätigkeiten, Wirtschaftszweigen und Regionen zu Grunde. In der Gliederung der Beschäftigtenstrukturen nach Betriebsgrößenklassen der KMU (bis 249 Beschäftigte) wird die starke betriebsgrößenabhängige Differenzierung der Altersstrukturen deutlich. Zwei Tendenzen fallen besonders auf (vgl. Tabelle 1):

- ▶ Die Anteile der unter 35-Jährigen sind in den kleinsten Betrieben am höchsten und gehen mit zunehmender Betriebsgröße zurück.
- ▶ Die Anteile beider Älteren-Gruppen sind in den kleinsten Betrieben am niedrigsten und steigen mit zunehmender Betriebsgröße.

Betriebsgrößen			Beschäftigte			
Anzahl der Beschäftigten	Anteile in % aller		unter 35	35 bis 49	50 bis 54	55 u. älter
	Betriebe	Beschäftigten	Anteile in %			
1 – 9.	81,1	21,4	35,4	44,8	11,3	8,6
10 – 19.	9,1	11,1	31,8	47,2	12,2	8,9
20 – 99.	8,2	29,7	27,8	48,2	13,8	10,2
100 – 249.	1,2	16,0	26,7	47,2	14,5	11,7
250 u. mehr.	0,4	21,8	30,2	43,9	14,0	11,9
<b>Betriebe insges.</b>	100,0	100,0	30,2	46,3	13,2	10,3

*Tabelle 1: Altersstruktur der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten in Brandenburg nach Betriebsgrößen*

*Quelle: Berechnungen SÖSTRA nach Daten der Bundesagentur für Arbeit*

Die Kleinstbetriebe weisen damit die jüngste Altersstruktur auf. Der Anteil jüngerer Beschäftigter liegt hier auf westdeutschem Niveau und deutlich über dem Landesdurchschnitt. Entsprechend niedriger sind die anderen Altersgruppen besetzt. Unter Berücksichtigung der Wirtschaftszweigverteilung dieser Betriebsgröße wird deutlich, dass diese Altersstruktur in hohem Maße durch die wirtschaftliche Tätigkeit bedingt ist. Auch in den Betrieben mit 10-19 Beschäftigten sieht die Altersstruktur relativ günstig aus. In der Betriebsgröße 20-99 Beschäftigte – in ihr sind 30% aller Beschäftigten des Landes tätig – fällt der sehr hohe Anteil der mittleren Altersgruppe auf. Fast die Hälfte aller Beschäftigten ist zwischen 35 und 49 Jahren alt. Der Anteil jüngerer Beschäftigter unterbietet hier den sehr niedrigen Landesdurchschnitt. Die KMU in der Betriebsgröße 100-249 Beschäftigte haben den niedrigsten Anteil an jungen und einen sehr hohen Anteil älterer Beschäftigter.

Eine über alle Betriebsgrößen in gleicher Weise zutreffende Tendenz besteht darin, dass die Anteile der Altersgruppe 50-54 Jahre höher sind als die der Altersgruppe 55 Jahre und älter. Hier deutet sich an, dass alle Betriebsgrößenklassen mit einem steigenden Anteil nachrückender älterer Beschäftigter konfrontiert sein werden.

Diese Tendenz besteht unabhängig von der aktuellen konkreten Höhe der Beschäftigung Älterer. Das bedeutet, dass selbst in den Betriebsgrößengruppen, in denen die Belegschaften bereits einen relativ hohen Anteil Älterer aufweisen, mit einer weiteren Zunahme Älterer gerechnet werden muss.

In der Gliederung der Beschäftigtenstrukturen nach beruflicher Tätigkeit (Abbildung 3) zeigt sich ein ebenfalls sehr differenziertes Bild. Die Alterszusammensetzungen reichen von beruflichen Tätigkeiten, die von relativ wenigen jüngeren Beschäftigten und relativ vielen Älteren ausgeübt werden, bis zur umgekehrten Struktur mit hohem Anteil unter 35-Jähriger und geringem Anteil Älterer. Von den administrativ entscheidenden Berufstätigen sind nur 13% jünger als 35 Jahre, aber 41% sind älter als 50 Jahre. In dieser Tätigkeit wird jeder 5. Beschäftigte innerhalb der nächsten 5-7 Jahre altersbedingt aus der Erwerbstätigkeit ausscheiden. Das Gegenbeispiel für die Unterschiedlichkeit der Altersstrukturen nach beruflicher Tätigkeit sind die Beschäftigten der Hotel- und Gaststättenberufe. Hier sind fast zwei Drittel der Beschäftigten jünger als 35 Jahre und nur 10% 50 Jahre oder älter. Diese beiden Berufsgruppen sind zugleich Beispiele dafür, dass sich Altersstrukturen der Beschäftigten beruflicher Tätigkeiten auch wesentlich durch unterschiedliche Tätigkeitsanforderungen beeinflusst herausgebildet haben. Bei den administrativ entscheidenden Berufstätigen spielt sicherlich Erfahrungswissen eine große Rolle. An einen großen Teil der Beschäftigten in Hotel- und Gaststättenberufen werden dagegen vor allem hohe Anforderungen an die physische Belastbarkeit gestellt.

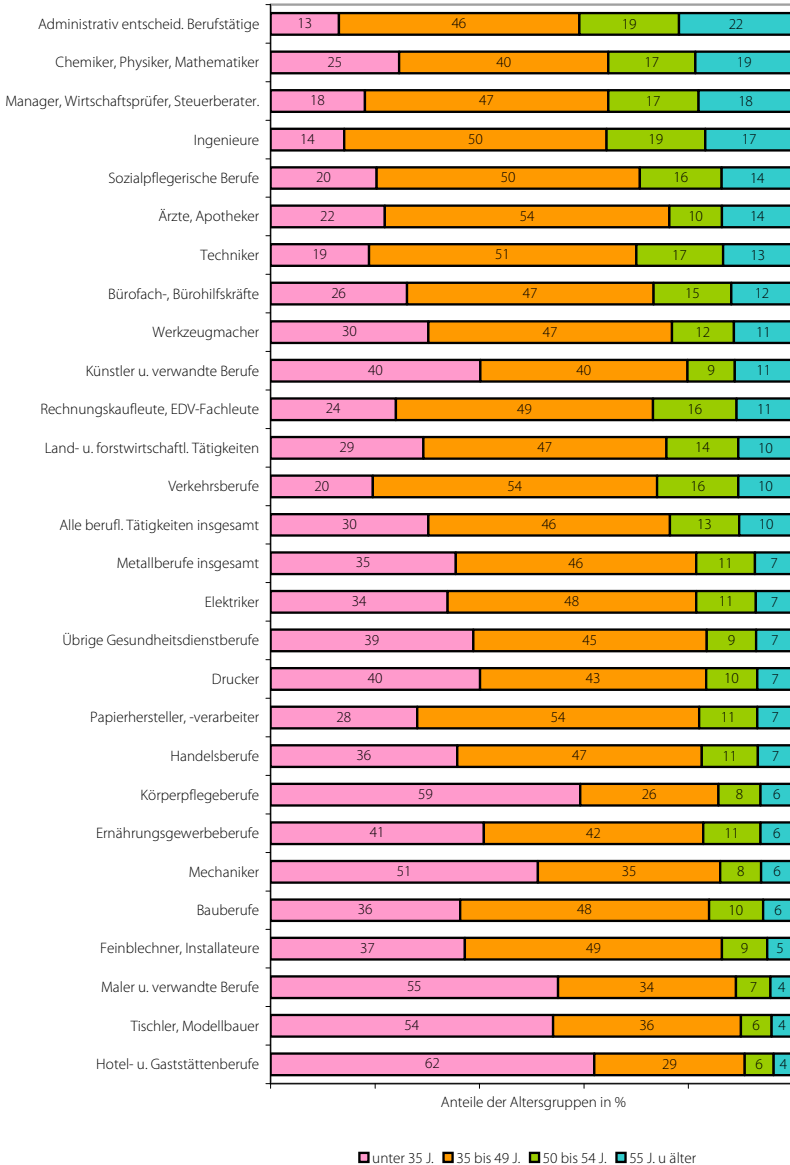


Abbildung 3: Altersstruktur der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten Brandenburgs in ausgewählten beruflichen Tätigkeiten, 30.06.2004

Quelle: Darstellung SÖSTRA nach Daten der Bundesagentur für Arbeit

Insgesamt fällt auf, dass in Brandenburg der Anteil Jugendlicher im Alter von unter 35 Jahren in den Fertigungsberufen, also den Berufen, die vorrangig in der Industrie, im Baugewerbe und im Handwerk ausgeübt werden, über dem entsprechenden Landesdurchschnittswert aller beruflichen Tätigkeiten liegt und sich auf dem entsprechenden westdeutschen Anteilsniveau bewegt.

Ein Zurückbleiben der Brandenburger Jugend im Interesse an diesen Berufen oder mangelnde Bereitschaft der Brandenburger Betriebe, Jugendliche in diesen Berufen zu beschäftigen, können anhand dieser Altersstrukturen der Beschäftigten nicht bestätigt werden. Bei aller Differenzierung im Detail haben offensichtlich die gerade in diesen Berufen in den vergangenen Jahren gezeigten hohen Ausbildungsleistungen der Betriebe auch zu positiven Wirkungen auf die Altersstrukturen ihrer Beschäftigten beigetragen.

Ungünstiger sehen dagegen die demografischen Strukturen in Brandenburg – auch im Vergleich zu Westdeutschland – in einer Reihe beruflicher Tätigkeiten aus, die höhere Qualifikationen erfordern und/oder mit Führungsfunktionen verbunden sind. So beträgt der Anteil der Beschäftigtenaltersgruppe unter 35 Jahre bei den Ingenieuren in Brandenburg 14%, in Westdeutschland 25%. Im Tätigkeitsbereich Manager/Wirtschaftsprüfer/Steuerberater sind in Brandenburg 18% der Beschäftigten unter 35 Jahre, in Westdeutschland sind es 28%.

Ähnlich hoch sind die Unterschiede in den Tätigkeitsfeldern Ärzte/Apotheker, geistes- und naturwissenschaftlichen Berufe sowie bei administrativ entscheidenden Berufstätigen. Insgesamt zeigt sich auch in den Altersstrukturen der einzelnen beruflichen Tätigkeiten die Tendenz zur Alterung der Betriebsbelegschaften. In der weit überwiegenden Mehrzahl der Tätigkeiten folgt der Altersgruppe 50 Jahre und älter die Altersgruppe 50-54 Jahre mit höherem Beschäftigtenbestand.

## V. Ersatzbedarf nach Wirtschaftszweigen sehr unterschiedlich

Bei näherer Betrachtung einiger wichtiger Wirtschaftszweige wird der auf alle Wirtschaftszweige in Brandenburg zutreffende Trend deutlich, dass die Altersgruppe der 50-54-Jährigen stärker besetzt ist als die Altersgruppe 55 Jahre und älter. In allen Zweigen zeichnet sich ein deutlicher Trend zur Alterung der Betriebsbelegschaften ab.

Bei der Altersstrukturierung im Einzelnen reicht die Spannbreite der Beschäftigtenanteile der unter 35-Jährigen von 15% im Bereich Öffentliche Verwaltung, Verteidigung, Sozialversicherung bis zu 47% im Gastgewerbe. Dies sind Abweichungen von jeweils 15% nach unten bzw. oben vom Mittelwert



dieser Altersgruppe. In der Altersgruppe 35-49 Jahre reicht die Anteilsskala von rund einem Viertel der Beschäftigten im Bereich Erziehung und Unterricht bis zur Hälfte der Beschäftigten im Zweig Verkehr und Nachrichten. In den beiden Älteren-Gruppen reicht das Spektrum der Anteile von 9% bzw. 5% im Gastgewerbe bis zu 19% und 18% in der Öffentlichen Verwaltung.

Interessant sind Aussagen auch zu den Wirtschaftszweigen mit der höchsten Beschäftigung in Brandenburg. Im Verarbeitenden Gewerbe Brandenburgs liegt der Anteil der jüngeren Beschäftigten mit 28,6% leicht unter dem Gesamtanteilswert dieser Altersgruppe im Land (30,2%). Die Tatsache, dass die unter 35-Jährigen im Verarbeitenden Gewerbe einen unterdurchschnittlichen Anteil aufweisen, ist keine Brandenburger Besonderheit – in Westdeutschland ist sie noch etwas stärker ausgeprägt. Gründe für diese Unterschiede zwischen Wirtschaftszweiganteil und Gesamtanteil der Altersgruppe liegen in den spezifischen Tätigkeitsstrukturen wie auch in den Betriebsgrößenstrukturen des Verarbeitenden Gewerbes. Die Fertigungsberufe mit ihrem relativ hohen Anteil junger Beschäftigter haben zwar insgesamt den höchsten Beschäftigtenanteil im Verarbeitenden Gewerbe (60%), aber andere berufliche Tätigkeiten mit geringeren Anteilen jüngerer wie Büroberufe, Techniker, Ingenieure sind ebenfalls im Verarbeitenden Gewerbe bedeutend vertreten. Fast die Hälfte der Beschäftigten des Verarbeitenden Gewerbes gehört in Brandenburg zur Altersgruppe 35-49 Jahre. Die beiden Älteren-Gruppen sind auf dem Niveau des Landesdurchschnitts im Verarbeitenden Gewerbe vertreten.

Der Wirtschaftszweig Handel und Reparatur weist in Brandenburg deutlichere Unterschiede insbesondere zu Westdeutschland vor allem in der mittleren Altersgruppe (5%-Punkte), aber auch bei den Jüngeren und in der Altersgruppe 55 Jahre und älter auf. Im Gesundheits-, Veterinär- und Sozialwesen liegt in Brandenburg die Beschäftigung unter 35-Jähriger über dem Landesdurchschnitt, aber deutlich unter der entsprechenden Beschäftigungsrelation in Westdeutschland. Die Altersstruktur im Wirtschaftsbereich Öffentliche Verwaltung, Verteidigung, Sozialversicherung unterscheidet sich von derjenigen in Westdeutschland vor allem durch den wesentlich geringeren Anteil jüngerer Beschäftigter. Wahrscheinlich wirkt sich hier vor allem der seit Jahren in der Öffentlichen Verwaltung anhaltende Beschäftigungsabbau negativ auf die Möglichkeiten der Rekrutierung unter 35-jähriger Beschäftigter aus. Im Baugewerbe liegt der Anteil der jüngeren Beschäftigten über dem Landesdurchschnitt aber ebenfalls deutlich unter dem westdeutschen Vergleichswert. Der starke Beschäftigungsabbau mit seinen beschränkenden Wirkungen auf die Rekrutierung junger Beschäftigter ist sicherlich die Hauptursache für den Anteilsunterschied dieser Altersgruppe im Baugewerbe Brandenburgs. Auch der niedrigere Anteil in der Altersgruppe 50

Jahre und älter dürfte vor allem eine Folge des Beschäftigungsabbaus sein, der ebenso durch vorzeitiges Ausscheiden älterer Beschäftigter vollzogen wird.

## VI. Noch relativ geringe Unterschiede zwischen Regionen

Bezieht man die regionale Ebene in die Auswertungen der zuvor landesweit dargestellten Kriterien mit ein, ergeben sich auf den ersten Blick keine sehr gravierenden Unterschiede zwischen den Regionen – aus pragmatischen Gründen werden sie hier als Landkreise definiert. Bei größerem Regionszuschnitt würden die regionalen Unterschiede noch geringer ausfallen. Die Erwartung wirklich gravierender Unterschiede war jedoch auch nicht die mit der Untersuchung verbundene Intention. Vielmehr ging es auch darum, das Thema Demografie und Arbeitsmarkt für die Wirtschaft in den Regionen unmittelbarer als bisher – mit Landesdurchschnitten, mehr oder weniger repräsentativen Aussagen aus Befragungen etc. – darzustellen und so mehr als bisher handlungsleitende Impulse zu erzeugen. Problembereiche werden so unmittelbar regional dargestellt, Reflektionen darauf verlieren sich damit weniger in der Hoffnung, die eigene Region wäre gegenüber Landesdurchschnitten oder anderen Regionen doch noch in einer besseren Situation.

Die Altersstrukturen der Unternehmen in den Landkreisen nach den Kriterien Wirtschaftssektoren und Branchen des Verarbeitenden Gewerbes<sup>6</sup> stimmen so zumeist weitgehend mit der Struktur auf der Landesebene überein. Dennoch gibt es einige Besonderheiten. Abweichungen weisen einige Landkreise bei der Altersgruppe unter 35 Jahre auf. Im Landkreis Uckermark liegt der Anteil dieser Altersgruppe um 3% unter dem Landesdurchschnitt, in der Prignitz um 2,5% und im Landkreis Spree-Neiße sogar um 5%. Hier wirken die Bevölkerungsstrukturen mit den unterdurchschnittlichen Jugendanteilen bis in die Beschäftigungsstrukturen. Gewissermaßen Gegenpole bilden die beiden kreisfreien Städte Frankfurt (Oder) und Cottbus. Hier liegt der Anteil der unter 35-Jährigen um 2,3 bzw. 3,5% über dem Landesdurchschnitt. Generell lässt sich diesbezüglich ein Vorteil der kreisfreien Städte belegen.

In den drei erstgenannten Landkreisen deutet sich eine schnellere Alterung der Beschäftigten auch an den Strukturwerten für die Gruppen 50-54 Jahre und 55 Jahre und älter an. Die Differenz und damit die Steigerung zwischen diesen beiden Altersgruppen ist höher als im Landesdurchschnitt. Im Landkreis Spree-Neiße folgt der Gruppe 55 Jahre und älter mit dem relativ

6 Vgl. Fn. 2, S. 43-75.

geringen Anteil von 8,7% die Altersgruppe 50-54 Jahre mit fast dem doppelten Wert (15,9%). Hier liegt auch die mittlere Altersgruppe mit 50,2% erheblich über dem entsprechenden Landeswert.

Die nähere regionale Betrachtung des altersbedingten Ersatzbedarfs nach Wirtschaftssektoren/Branchen zeigt in fast allen Landkreisen und kreisfreien Städten zeitlich nahende Handlungsschwerpunkte in der Öffentlichen Verwaltung, gefolgt vom Bereich öffentlicher und persönlicher Dienstleistungen. In 14 der 18 Regionen weist auch der Bereich Erziehung und Unterricht einen sehr hohen Anteil älterer Beschäftigter auf. Solche hervorstechenden Anteile älterer Beschäftigter haben in der Energie- und Wasserversorgung die Landkreise Barnim und Ostprignitz-Ruppin, im Wohnungswesen der Landkreis Märkisch-Oderland, im Verarbeitenden Gewerbe der Landkreis Oberhavel. Für den Bereich Land- und Forstwirtschaft, Fischerei war dies in den Landkreisen Teltow-Fläming und Ostprignitz-Ruppin auffällig.

Die Ergebnisse der von der LASA in Auftrag gegebenen Untersuchung und anderer Analysen zum Thema ergeben insgesamt ein differenziertes, in vielen Fällen aber schon jetzt vorhersehbar problematisches Gesamtbild. Zwar wird die weitere Bevölkerungsentwicklung in Brandenburg nicht zwangsläufig und generell zu einem Fachkräftemangel führen. Denn der Blick auf die noch immer hohen Arbeitslosenzahlen, auch bei Jugendlichen, verdeutlicht: Auch in den kommenden Jahren werden noch große, bisher nicht beschäftigte Arbeitskräftepotenziale zur Verfügung stehen. Mit Fachkräftemangel muss allerdings schon heute und auch künftig gerechnet werden, wenn die berufsfachlichen Orientierungen und Qualifikationen der Arbeitskräfte nicht genügend mit der Nachfrage übereinstimmen. Der Aufwand, diese Übereinstimmung zu erreichen, wird allerdings aufgrund der geringer werdenden Auswahlmöglichkeiten steigen. Fachkräftemangel ist damit auf jeden Fall ein qualitatives Problem, das sich weiter ausprägen wird.

Zudem zeigen die Ergebnisse der LASA-Untersuchung, dass, sichtbar anhand der vergleichsweise zu westdeutschen Regionen höheren Anteile der Alterskohorten 50-54 Jahre, ein stärkerer altersbedingter Ersatzbedarf für die Brandenburger Wirtschaft im Zeitraum nach 2010 entsteht – mit wachsender Tendenz, denn auch die darunter liegende Altersgruppe weist speziell für Brandenburg diese Besonderheit aus. Damit wird klar, dass die Beschäftigung mit demografischen Fragestellungen in den Regionen einen mittel- bis langfristigen Horizont erfordert, mit diesen Themen verbundene Fragen uns also noch geraume Zeit als zu bohrende „dicke Bretter“ erhalten bleiben werden.

## VII. INNOPUNKT und mehr – demografische Themen gestalten

Ganz sicher muss der Erwartung widersprochen werden, dass politisch kommunizierte und mit öffentlichen Fördermitteln begleitete Initiativen heute und zukünftig die demografisch bedingten Anpassungserfordernisse des Humankapitals auch nur annähernd vollständig abdecken könnten. Dennoch ergeben sich Ansatzpunkte für eine gezielte modellhafte Unterstützung dieser Anpassungen, die mit der Erwartung verbunden sind, dass diese Impulse und der mit den Aktivitäten sichtbare best practice in den Regionen zur Nachahmung anregen und auf diese Weise Nachhaltigkeit erzeugen. Das Zeitfenster, in dem aktiv auf die berufsfachlichen Orientierungen und Qualifikationen der Arbeitskräfte Einfluss genommen werden kann, ist vor allem die Mittelfristperspektive. Unter Berücksichtigung der Ausbildungszeiten für Facharbeiter und Hochschulabsolventen können Schwerpunkte der beruflichen Bildungsangebote gesetzt oder beeinflusst werden, wenn ein zeitlicher Vorlauf in der Kenntnis der voraussichtlichen Fachkräftenachfrage von bis zu 5-7 Jahren besteht. Darüber hinaus gehende Zeitfenster betreffen grundlegende Strukturentscheidungen des Bildungssystems wie auch des Systems der Aus- und Weiterbildung, die nur geringen Einflussmöglichkeiten auf regionaler Ebene unterliegen. Des Weiteren ist zu berücksichtigen, dass personalwirtschaftliche Strategien in KMU – sofern überhaupt vorhanden – in der Regel nicht über einen 5-Jahreszeitraum hinaus reichen.

Konkrete Aktivitäten der Landes-Arbeitsmarktpolitik zur Unterstützung der im demografischen Kontext stehenden Anpassungsprozesse des Humankapitals fangen in Brandenburg nicht am Nullpunkt an. Zur Verbesserung der Beschäftigungssituation Jugendlicher wie auch Älterer sind bereits eine Reihe verschiedener Förderaktivitäten initiiert worden und weiterhin in der Realisierungsphase. Hervorzuheben ist hier z.B. die Unterstützung der LASA bei der Umsetzung der Initiativen „Jugend und Arbeit“ (Laufzeit bis 12/05), „Einstiegsteilzeit“ (Verlängerung bis 2008), die gegenwärtig laufende modellhaften Erprobung und Förderung von Arbeitgeberzusammenschlüssen (Patchwork-Arbeitsplätze für Jugendliche an der 2. Schwelle) in 6 regionalen Standorten (Laufzeit bis 31.07.2007) sowie die als Lohnkostenzuschüsse konzipierten Einstellungsbeihilfen für Jugendliche unter 25 Jahre mit abgeschlossener Berufsausbildung (Antragsschluss 31.03.2007).

Auch die bei der LASA seit Jahresbeginn 2006 angesiedelten 6 „Regionalbüros für Fachkräftesicherung“ arbeiten mit ihren Schwerpunkten der Beratung kleiner und mittlerer Unternehmen (KMU) zur Humanressourcenentwicklung, der Unterstützung zur Fachkräftesicherung bei Ansiedlungs- und Erweiterungsinvestitionen und der Entwicklung regionaler und branchenbezogener Konzepte zur Fachkräftesicherung eng im demografischen

## Kontext für die zielgenaue Bewältigung von Anpassungsprozessen auf dem Arbeitsmarkt.

Laufzeit	Themenschwerpunkt
1 2001-2003	Moderne Arbeitszeiten für Brandenburg – Förderung von Initiativen zur flexiblen Arbeitszeitgestaltung und zum Abbau von Überstunden
2 2001-2003	Frauen in der Informationsgesellschaft – Förderung der beruflichen Qualifikation und Kompetenzen von Frauen in den IuK-Technologien
3 2001-2003	Qualifizierung nach Maß – Förderung von Netzwerken zur vorausschauenden Qualifikationsbedarfsermittlung und passgenauen Qualifizierung
4 2002-2004	Neues Lernen made in Brandenburg – Modelle neuer Lernformen der beruflichen Bildung zur Unternehmens- und Arbeitsplatzsicherung
5 2002-2004	Beschäftigungs- und Qualifizierungsangebote für Jugendliche an der 2. Schwelle – zukunftsorientierte Beschäftigungsfelder in Unternehmen
6 2002-2004	Förderung der Weiterbildung im Tourismus durch Beratung und Qualifizierung der Unternehmen und deren Führungskräfte
7 2003-2005	Förderung interkultureller Kompetenz in kleinen und mittleren Unternehmen zur Verbesserung grenzüberschreitender Wirtschaftsbeziehungen
8 2003-2006	Betriebsnachfolge anpacken – Förderung Brandenburger UnternehmerInnen bei der rechtzeitigen Sicherung der Betriebsnachfolge durch prozessorientierte Qualifizierung
9 2004-2006	Kompetenzgewinn durch Lernzeitorganisation – Erschließung zusätzlicher Beschäftigung durch Nutzung unterschiedlicher Zeitressourcen für Qualifizierung
10 2004-2006	Mehr Chancen für ältere Fachkräfte – Unternehmen nutzen das Leistungspotenzial älterer Beschäftigter und das Know-how arbeitsloser Fachkräfte
11 2004-2006	Neue Wege zur Ausbildung – Integrative Modelle zur Verbesserung der Ausbildungsmöglichkeiten und -fähigkeiten von Jugendlichen mit schlechten Startchancen
12 2004-2006	Zukunftschancen durch clusterorientierte Verzahnungsprozesse – Unterstützung regionaler Kompetenzfelder, Weiterentwicklung von Kooperationen und Netzwerken

*Tabelle 2: Schwerpunkte der INNOPUNKT-Kampagnen im Landesprogramm „Qualifizierung und Arbeit für Brandenburg“ (Fortsetzung nächste Seite)*

13	2005-2007	Perspektiven für qualifizierte junge Frauen – Unterstützung der gezielten und nachhaltigen beruflichen Entwicklung von qualifizierten jungen Frauen in Brandenburger Unternehmen
14	2005-2007	Allianzen zwischen Kultur und Wirtschaft fördern Wachstum und Beschäftigung
15	2005-2008	Mehr Ausbildungsplätze durch mehr Ausbildungsbetriebe – Gewinnung von nicht ausbildenden Betrieben für eine Ausbildungsbeteiligung
16	2006-2008	Wissenstransfer zwischen Wissenschaft und Unternehmen stärken – mehr Innovationskraft für Unternehmen durch erfolgreiche Kompetenzentwicklung
17	2006-2008	Beschäftigung in der Gesundheitswirtschaft – Chancen nutzen
18	2007-2008	Systematische Arbeitswelt- und Berufsorientierung – Schnittstellen- und Übergangsmanagement an der ersten Schwelle von Schülerinnen und Schülern (gepl.)

*Tabelle 2: Schwerpunkte der INNOPUNKT-Kampagnen im Landesprogramm „Qualifizierung und Arbeit für Brandenburg“ (Fortsetzung)*

Um auf den prognostizierten Fachkräftebedarf sowohl von betrieblicher als auch von politischer Seite gestaltend Einfluss nehmen zu können, wird in diesem Geschäftsbereich der LASA seit 2006 auch ein Fachkräftemonitoring aufgebaut.

Speziell unter dem Gesichtspunkt der Innovation hervorzuheben sind aber in diesem Zusammenhang auch die seit 2001 laufenden (vgl. Tabelle 2) und von der LASA als Teil des Landesprogramms „Qualifizierung und Arbeit für Brandenburg“ umgesetzten INNOPUNKT-Kampagnen<sup>7</sup>. Sie sind eine Modellförderung des Ministeriums für Arbeit, Soziales, Gesundheit und Familie zu arbeitsmarktpolitischen Lösungen, die das Potenzial zur Schaffung von Arbeitsplätzen haben und an konkreten Bedarfen ansetzen sollen.<sup>8</sup> Inklusiv der Kampagne 16 sind zum Zeitpunkt August 2006 bisher 89 Projekte von unabhängigen Jurys auserkoren und von der LASA bewilligt worden; Projekte, die als Multiplikator ihrerseits in den Regionen Brandenburgs bisher 1.276 Unternehmen vertraglich als Kooperationspartner haben binden können. Mehr oder weniger starke Berührungspunkte zu den

7 <http://www.lasa-brandenburg.de/index.php?id=52>.

8 Zu den im Juli 2004 vom MASGF veröffentlichten Ergebnissen der Evaluation siehe [http://www.lasa-brandenburg.de/fileadmin/user\\_upload/IP-dateien/allgemein/fb25\\_innopunkt.pdf](http://www.lasa-brandenburg.de/fileadmin/user_upload/IP-dateien/allgemein/fb25_innopunkt.pdf).

Anforderungen des demografischen Wandels haben hierbei vor allem die Kampagnen Nr. 2 „Förderung der beruflichen Qualifikation und Kompetenzen von Frauen in den IuK-Technologien“, Nr. 5 „Jugend an der 2. Schwelle“, Nr. 8 „Betriebsnachfolge“, Nr. 10 „Mehr Chancen für ältere Fachkräfte“, Nr. 11 „Neue Wege der Ausbildung“, Nr. 13 „Mehr Perspektiven für junge qualifizierte Frauen“, Nr. 15 „Mehr Ausbildungsplätze durch mehr Ausbildungsbetriebe“ sowie die geplante Kampagne 18 „Schnittstellen- und Übergangsmangement an der ersten Schwelle von Schülerinnen und Schülern“.

Der Autor *Dr. Uwe Kühnert* ist Leiter des Geschäftsbereichs Analyse, Information und Kommunikation (ANIKO) bei der Landesagentur für Struktur und Arbeit Brandenburg GmbH.





# Demografischer Wandel und der Bereich Finanzen

*Christiane Falken*

## I. Problemstellung/Ziel/Gliederung

Die Frage, wie mit Schrumpfung und Alterung der Bevölkerung umzugehen ist, kann a priori leicht beantwortet werden: Ursachen erkennen und diesen entgegenwirken. Dies wird in erster Linie Aufgabe der Politik, insbesondere der Familienpolitik, aber auch der Arbeitsmarktpolitik, Zuwanderungspolitik, Wirtschaftspolitik, Konjunkturpolitik, Strukturpolitik etc. bleiben. Selbst mit der stärksten Familienpolitik könnten die sich bereits anbahnenden und längst eingetretenen Effekte jedoch nicht aufgehalten werden. Auf der Suche nach der Second best-Lösung stoßen wir auf das Ziel, dass auch dem Arbeitsbereich Finanzen auf der Tagung des KWI richtungsgebend war: die Auswirkungen im Finanzbereich zu identifizieren und Möglichkeiten zu suchen, negative (finanzielle) Effekte für die Kommunen zu minimieren oder auszugleichen.

Den ersten Schritt, die Analyse des Einflusses von Bevölkerungsanzahl und Alter auf einzelne Einnahme- und Ausgabenpositionen, sind wir an der Universität Leipzig für Sachsen und auch allgemein für die neuen Bundesländer teilweise im Gemeindefinanzbericht<sup>1</sup> gegangen. Die Ergebnisse der Analysen werden im Folgenden überblicksartig vorgestellt, und dienen als Diskussionsgrundlage für Anpassungsmöglichkeiten. Die Beschreibung der demografischen Entwicklung in Deutschland wird dabei als bekannt vorausgesetzt, und daher bewusst sehr kurz gehalten.

## II. Demografie und Finanzen

### *II. 1 Demografische Trends*

Die beiden demografischen Trends, die vordergründig in der Öffentlichkeit und Politik diskutiert werden, sind die der Alterung (Zunahme der Lebenserwartung, geringe Geburtenrate und somit Ansteigen des Anteils an älte-

<sup>1</sup> Thomas Lenk, Gemeindefinanzbericht Sachsen 2004/2005, 2005.

ren Menschen) und Schrumpfung (die Geburtenrate ist unter die Sterberate gesunken). Neben Alterung und Schrumpfung spielen aber auch andere demografische Trends in Deutschland eine Rolle.<sup>2</sup> Im Speziellen in Ostdeutschland führt die Abwanderung speziell von jungen Menschen dazu, dass beide Effekte insgesamt und in den einzelnen Städten und Gemeinden noch beschleunigt werden, während dieselbe Bevölkerungsbewegung in einigen westdeutschen Gebieten zu einem gemäßigten Abbremsen des Schrumpfungsprozesses führt.

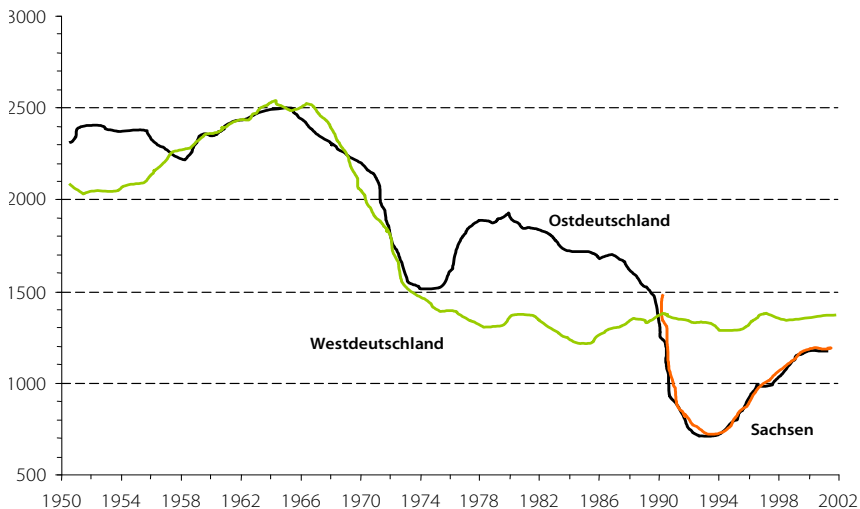


Abb. 1: Fertilitätsraten in Deutschland seit 1950

Ein Vergleich der Fruchtbarkeitsraten zeigt zudem, dass in Ostdeutschland seit Beginn der neunziger Jahre im Durchschnitt eine deutlich geringere Fertilität vorliegt als in den westdeutschen Bundesländern (vgl. Abbildung 1).

Ostdeutschland, und im Besonderen Sachsen, werden deshalb in dieser Entwicklung ungewollt den Vorreiter bilden und somit auch die öffentlichen Träger stellen, die sich als erste mit den Effekten des demografischen Übergangs auseinandersetzen müssen.

2 So liegen Effekte der Vereinzelung (Sinken der durchschnittlichen Haushaltsgröße), Heterogenisierung (Zuwanderung steigt), Suburbanisierung und Resuburbanisierung sowie Wanderungsbewegungen vor.

## II. 2. Auswirkungen der demografischen Entwicklung

Die Folgen der demografischen Entwicklung sind vielfältig. So können **allgemeine Auswirkungen** wie eine Änderung der Sozialstruktur, soziale Segregation, schlecht ausgelastete Infrastrukturen bei z.T. ungeeigneter Infrastrukturausstattung spürbar werden. Auch der Rückzug von privaten und öffentlichen Dienstleistungen aus der Fläche werden bei sinkender Einwohnerzahl und Kaufkraft in bestimmten Regionen nicht ausbleiben. Effekte, die den Arbeitsmarkt betreffen, werden in Ostdeutschland vor allem durch einen Mangel an Schülern, Auszubildenden und letztendlich an Fachkräften hervortreten.

Die Kosten, die ein Einwohner in einer bestimmten Altersgruppe den öffentlichen Trägern durch die Nachfrage öffentlicher Leistungen und Güter verursacht, sind schätzbar.<sup>3</sup> Werden die durch einen Einwohner bei Land und Gemeinde verursachten Kosten über die gesamte Lebensdauer dargestellt, ergibt dies ein so genanntes Altersstrukturkostenprofil, das anzeigt, was ein Einwohner den öffentlichen Träger in einem bestimmten Alter „kostet“.

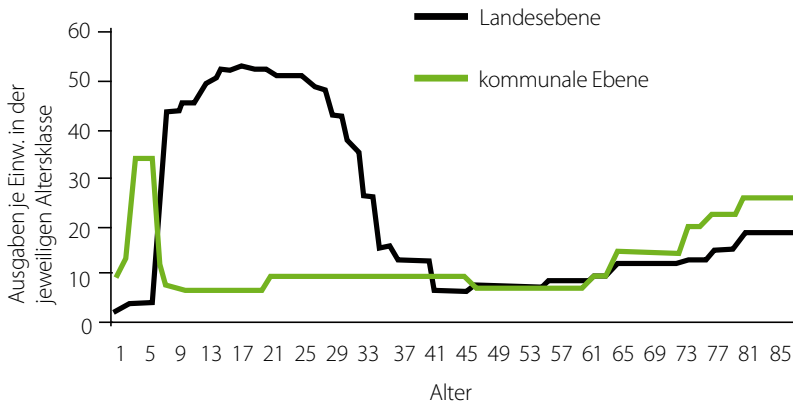


Abb. 2: Stilisierte Darstellung der Altersstrukturkostenprofile nach staatlichen Ebenen  
 Quelle: Seitz, Helmut (2004): Implikationen der demografischen Veränderungen für die öffentlichen Haushalte und Verwaltungen, Dresden, S. 25

3 So führte Seitz im Jahr 2004 eine Untersuchung durch und stellte für die kommunale Ebene in Deutschland Altersstrukturkostenprofile auf Helmut Seitz, Implikationen der demographischen Veränderungen für die öffentlichen Haushalte und Verwaltungen, 2004, S. 25).

So fallen durch die Bereitstellung von Kinderbetreuungseinrichtungen für Einwohner bis zum sechsten Lebensjahr bei den Kommunen hohe Kosten an, die wieder sinken, wenn diese Einwohner älter werden und durch den Schulbesuch vor allem Kosten beim Land verursachen.

Für Einwohner zwischen dem 20. und 60. Lebensjahr fallen aufgrund der gegebenen Aufgabenstruktur weder bei den Ländern noch bei den Kommunen besonders hohe Kosten für das öffentliche Angebot an, wobei mit zunehmendem Alter die Kosten durch soziale Einrichtungen (Alten- und Pflegeeinrichtungen) in öffentlicher Trägerschaft wieder ansteigen.<sup>4</sup>

Der einwohnerorientierte Finanzausgleich orientiert sich nicht an der vorliegenden Altersstruktur und den dadurch entstehenden Kosten. Vielmehr gehen die bestehenden Finanzausgleichssysteme von einer vorliegenden Altersstruktur und den dazugehörigen Bedarfen aus, die möglicherweise in einzelnen Gemeinden nicht mehr vorliegen. Tritt der erwartete Fall ein, dass zukünftig in mehreren Gemeinden eine geringere Anzahl von Kindern und Jugendlichen (gesunkene Fertilität) einer geringen Zahl von Erwachsenen im Arbeitsalter (Abwanderung) und einer sehr hohen Zahl von Älteren gegenüberstehen, können sich die Bedarfe verschieben, weil dann, bei gleicher Einwohnerzahl und demzufolge gleichen Zuweisungen durch eine veränderte Altersstruktur, höhere Ausgaben anfallen.<sup>5</sup> Ausgleiche über die Einsparungen durch die geringere Besetzung der jüngeren Altersgruppen sind dabei zu erwarten, ein Ausgleich der relativ stärkeren Besetzung der Altersgruppen der älteren Einwohner, die über einen deutlich längeren Zeitraum ansteigende Kosten verursachen, erscheint aber unwahrscheinlich. Empirische Untersuchungen könnten Orientierungswerte liefern, da die betreffenden Zeiträume und Kosten allerdings in der Zukunft liegen, ist eine konkrete Prognose sicherlich nur bedingt möglich.

Vor dem Hintergrund der Diskussion um die vertikale und horizontale Ausgleichsfunktion des kommunalen Finanzausgleiches, folglich vor der Frage nach der aufgaben- und ausgabenorientierten Anpassung der Verteilung der Finanzmittel im kommunalen Finanzausgleich, muss deshalb auch diskutiert werden, ob entweder eine Anpassung an die veränderten Alterstrukturen erfolgen sollte, oder, zielgerichteter, ein dynamisches Instrument eingeführt werden könnte, dass die Kostenverschiebungen innerhalb der kommunalen Ebene, und möglicherweise auch zwischen Land und

4 Fn. 1

5 Diese Kosten in den höheren Altersgruppen entstehen bei den Kommunen vor allem durch Beteiligungen an Krankenhäusern und Alteinrichtungen und ihre Ausgabeverantwortung für die Sozialhilfe. Finden Ausgleiche für bestimmte Kostengruppen außerhalb der Schlüsselzuweisungen statt, müssten diese entweder integriert oder das Altersstrukturkostenprofil um die betreffenden Positionen bereinigt werden.

kommunaler Ebene, berücksichtigt und im Zeitverlauf ausgleicht. Politische Maßnahmen können gleichzeitig die Altersstrukturkostenprofile beeinflussen. Eine Nutzung von Einsparpotentialen kann zu sinkenden Ausgaben in einer Altersgruppe führen, wobei nicht genutzte Einsparpotentiale die Pro-Kopf-Ausgaben in der Altersgruppe noch steigern können. Politische Entscheidungen über staatliche Anreize, z.B. die Erhöhung der Kinderfreundlichkeit oder der Ausbau von Kinderbetreuungseinrichtungen, verursachen ebenfalls Kostensteigerungen. Die Beeinflussbarkeit der Ausgaben auf lokaler Ebene spricht gegen eine zu differenzierte Berücksichtigung der Altersstrukturkostenprofile im Finanzausgleich, da diese ständigen Anpassungen unterworfen und daher sehr Streitbar wäre.

Bleibt es bei einer einwohnerbezogenen Zuweisungsabhängigkeit der Kommunen bei gleichzeitig fortschreitender Abnahme und Alterung der Bevölkerung, entstehen für die Kommunen verstärkte Anreize zur Attrahierung von Einwohnern, um die finanzielle Basis über Zuweisungen zu sichern. Erhöhen viele oder alle Kommunen ihre Bemühungen, Einwohner anzuziehen, kann dies zu einer „ruinösen Konkurrenz um Einwohner“ führen.<sup>6</sup> Dabei erhöhen Städte und Gemeinden ihre Ausgaben<sup>7</sup> zur Minimierung von Abwanderungen und Steigerung ihrer Attraktivität für potentielle Zuwanderer durch überdurchschnittliche Infrastrukturleistungen.

Diese Konkurrenz ist für die Gesamtheit der Kommunen nachteilig, denn bei einer gegebenen bzw. sinkenden Gesamtbevölkerung steigt die Einwohnerzahl einer Kommune immer auf Kosten einer anderen. Wodurch bei steigenden Ausgaben aufgrund der „Anwerbekosten“ die Pro-Kopf-Ausgaben insgesamt steigen.

Auswirkungen auf der **Einnahmeseite** betreffen fast alle Einnahmepositionen. Bei den Zuweisungen trifft die einzelne Gemeinde in erster Linie der Rückgang der „eigenen“ Bevölkerung über den direkten Einwohnerbezug der kommunalen Finanzausgleiche in Deutschland. Über die Konstruktion des Gleichmäßigkeitsgrundsatzes in Sachsen sind die Gemeinden aber auch am Rückgang der Zuweisungen im Länderfinanzausgleich wegen sinkender Einwohnerzahlen beteiligt.

6 *Heinrich Mäding*, Demographischer Wandel und Kommunalfinanzen, Einige Trends und Erwartungen, in: Deutsches Institut für Urbanistik (Hrsg.), Deutsche Zeitschrift für Kommunalwissenschaften, Nr. 2004/1, Demographischer Wandel in Kommunen, 2004, S. 84-102.

7 Dafür kommen besonders folgende Ausgaben in Betracht: Flächenerschließungs- und -ausweisung für Wohngebiete, Wohneigentumsförderung, Wohnumfeldverbesserung, attraktive Infrastrukturen, Grünflächen und möglicherweise große Sport- und Kulturevents. Zudem können finanzielle Anreize für Studenten geschaffen werden, ihren Hauptwohnsitz in die Universitätsstadt zu verlegen.

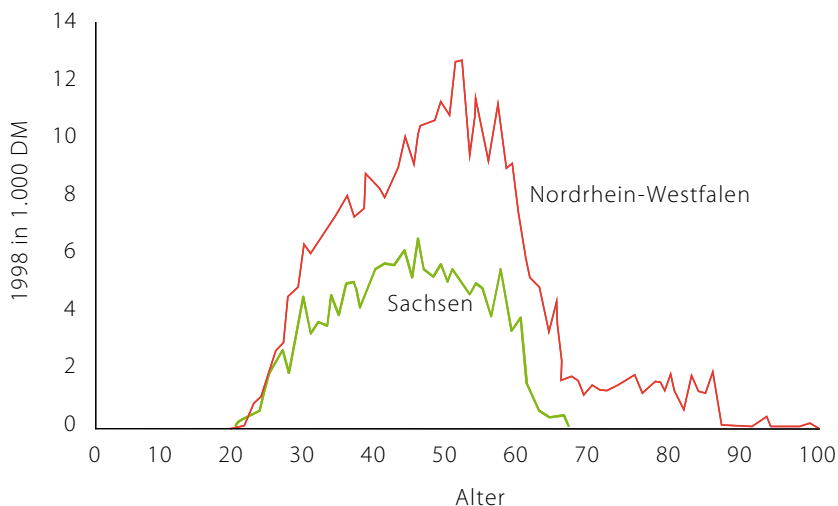


Abb. 3: Einkommenssteuerzahlungen nach Lebensalter

Quelle: Loeffelholz, Hans Dietrich von/Rappen, Hermann (2002): *Bevölkerungsentwicklung und Kommunalfinanzen im Ruhrgebiet – ein Problemaufriss*, Essen, S. 35

Auch bei den Steuereinnahmen müssen Gemeinden wegen des demografischen Wandels mit Einbußen rechnen. So hängen z.B. die Höhe der Einkommensteuereinnahmen nicht nur von der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, sondern vor allem auch von der Anzahl und Alterstruktur der Bewohner der einzelnen Gemeinden ab. Bei sinkenden Einwohnerzahlen und einer Abnahme der Altersgruppen der Bevölkerung, die relativ höhere Einkommensteuerzahlungen leisten, kommt es zu einem deutlichen, möglicherweise sogar überproportionalen Rückgang der Einnahmen aus der Einkommensteuer bei sinkender Bevölkerung. Mit Einnahmen aus der Einkommensteuer bei älteren Bevölkerungsgruppen, die in den alten Bundesländern z.T. über Vermögen verfügen, und dadurch auch Einkommensteuer abführen, ist in den neuen Bundesländern nicht zu rechnen (vgl. Abbildung 3). Somit hat wiederum die Verschiebung der Altersstruktur auch in diesem Zusammenhang einen fiskalisch negativen Effekt.<sup>8</sup>

Bezüglich der Entwicklung des kommunalen Anteils an der Umsatzsteuer lassen sich nur schwer Prognosen abgeben, da der jetzige Verteilungsmodus des kommunalen Anteils am Umsatzsteueraufkommen vorläufig

8 Hans Dietrich von Loeffelholz/Hermann Rappen, *Bevölkerungsentwicklung und Kommunalfinanzen im Ruhrgebiet – ein Problemaufriss*, 2002, S. 35.

ist und voraussichtlich 2009 von einem neuen Schlüssel abgelöst wird, der wahrscheinlich auf Gewerbesteureinnahmen und Lohnsumme und Beschäftigtenanzahl basiert. Dadurch, dass die Bevölkerungsgröße und die Erwerbsbevölkerung in den kommenden Jahren stark sinken werden, werden auch die Schlüsselgrößen Lohnsumme und Beschäftigtenzahl ebenfalls abflauen, was zu geringeren Umsatzsteuereinnahmen der kommunalen Ebene in Sachsen führen würde. Eine ähnlich vage Prognose könnte bezüglich der Gewerbesteuer, aufgrund des Zusammenhangs zwischen Einwohnerzahl, sinkender Kaufkraft und Gewerbesteueraufkommen, gegeben werden.

Bei der Betrachtung der Abhängigkeit von Gebühreneinnahmen von der demografischen Entwicklung muss zwischen standortgebundenen oder standortungebundenen Infrastrukturleistungen unterschieden werden. Zu den *standortgebundenen* Infrastrukturleistungen gehören beispielsweise Abwasser- und Abfallbeseitigung, wobei die Bereitstellung und die Inanspruchnahme dieser Dienstleistungen sowohl durch die Gemeinde wie auch durch die privaten Wirtschaftssubjekte nur bedingt beeinflussbar ist. Typischerweise handelt es sich hierbei vielfach um Pflichtaufgaben der Gemeinden, die bei der Erfüllung Vorgaben übergeordneter Gebietskörperschaften zu beachten haben. Auf der anderen Seite besteht für die privaten Haushalte und Unternehmen Anschluss- und Benutzungszwang. Steigende Kosten der Infrastrukturleistungserstellung pro Nutzeneinheit durch den Bevölkerungsrückgang könnten in Zukunft unmittelbar an private Haushalte und Unternehmen weitergegeben werden und die Kostendeckung des Angebots weiterhin angestrebt werden. *Standortungebundene* Infrastrukturleistungen sind durch große angebots- und nachfrageseitige Autonomie gekennzeichnet, die sich vor allem in den Bereichen Sport und Kultur wiederfinden. Private Haushalte und Unternehmen haben hier die Möglichkeit, auf die Leistung vollständig zu verzichten oder entsprechende Angebote anderer Gemeinden wahrzunehmen. Dadurch entsteht ein Preisdruck, durch welchen die Gemeinden – entscheiden sie sich für den Erhalt der Infrastruktureinrichtungen – auf Gebührenerhöhungen verzichten müssen, um Nachfragerückgang nicht zu verschärfen.<sup>9</sup> So wird sich der Kostendruck bei den standortungebundenen Infrastrukturleistungen durch den Rückgang der Bevölkerung verschärfen.<sup>10</sup>

9 Gegen eine Gebührenerhöhung bei standortungebundenen Infrastrukturleistungen spricht zudem der meritorische Aspekt. Gerade niedrige Gebühren für Museen, Theater und Musikschulen sollen vielen Bevölkerungsgruppen die Inanspruchnahme der Einrichtungen ermöglichen. (Fn. 1).

10 Geht die Bevölkerung zurück, sind für einige Positionen der sonstigen Einnahmen geringere Einnahmen zu erwarten. Dies betrifft z.B. die Einnahmen aus Mieten und Pachten, da zum einen durch die hohe Leerstandsquote und zum anderen die Verringerung der Anzahl an potenziellen Mietern die Miethöhe weiter sinken wird. Außerdem ist es sehr wahrscheinlich, dass sich die

Auf der Ausgabenseite wird in erster Linie der Kostenremanenzeffekt in der Fachliteratur diskutiert.<sup>11</sup> Kostenremanenz bezeichnet den Effekt, dass Kosten bei Zunahme der Bevölkerung schneller steigen, als diese bei einem Rückgang der Bevölkerung aus wirtschaftlichen, sozialen, arbeitsorganisatorischen, arbeitsrechtlichen und/oder betriebspolitischen Gründen abgebaut werden können. Als Konsequenz steigen die Pro-Kopf-Ausgaben. Typischerweise betrifft dieser Effekt vor allem kommunale Betriebe mit hohem Fixkostenanteil. So muss z.B. die Auslastung der Trinkwasser- und Abwassernetze bei einem Rückgang der Bevölkerung vorerst vollständig erhalten werden und kann nur sukzessive unter hohem Kostenaufwand (zusätzlich temporär steigende Pro-Kopf-Ausgaben) zurückgebaut werden. Auch Fernwärmeversorgungseinrichtungen und Verkehrsinfrastrukturen wie Straßen und Anlagen des ÖPNV sind von Kostenremanenzeffekten betroffen.

Auch die einzelnen Ausgabeposten können auf demografiebedingte Entwicklungen untersucht werden und weisen Effekte auf. Personalausgaben z.B. können, ähnlich wie die Fixkosten der Infrastruktureinrichtungen, nicht im Gleichschritt mit dem Bevölkerungsrückgang gekürzt werden, da Stellenkürzungen und Tarifverträge dem politischen Beschluss unterliegen. Da der laufende Sachaufwand stark mit den Personalausgaben korreliert – der Einsatz von Personal bedeutet zugleich die Erfordernis von entsprechenden Sachkosten wie Aufwand für Bürogebäude, Büromaterial, Haltung von Kfz. usw. – ist auch hier nur bedingt ein Kürzungspotential zu erwarten. Die Höhe der Sozialausgaben spielt eine besondere Rolle, da die Gesetzeslage, die Finanzierungsstrukturen betreffend, in den letzten und in den nächsten Jahren Veränderungen unterzogen wurde und wird, und demnach für

Gewinnanteile aus wirtschaftlichen Unternehmen reduzieren, da gerade die kommunalen Unternehmen von der tendenziell sinkenden lokalen Nachfrage aufgrund des Bevölkerungsrückgangs betroffen sein werden. Die Einnahmen aus der Konzessionsabgabe für Strom und Gas sind an den Verbrauch gekoppelt und werden sich deshalb höchstwahrscheinlich reduzieren. Geringere Einnahmen sind auch für die weiteren Finanzeinnahmen zu erwarten, da davon ausgegangen werden muss, dass die Höhe der Einnahmen aus Bußgeldern, Ordnungsstrafen und Zwangsgeldern mit der Größe der Bevölkerung korreliert. Grundsätzlich kann auch bei den sonstigen Einnahmen mit einem tendenziellen Sinken der Einnahmen aufgrund des demographischen Wandels gerechnet werden, obgleich eine genaue Abschätzung des Rückgangs aufgrund der Vielfältigkeit und Unterschiedlichkeit der Einnahmen nicht möglich ist. (Lenk (gfb))

11 Thomas Lenk/Anja Birke, Ausgewählte Probleme des sächsischen kommunalen Finanzausgleichs aus finanzwissenschaftlicher Perspektive, Teil 2, in: Finanzwirtschaft, 52, Heft 10, 1998, S. 223; Dieter Vesper, Infrastrukturausstattung und Nachholbedarf in Ostdeutschland. Gutachten im Auftrag der ostdeutschen Ministerpräsidenten, 2000, S. 31.; Hans Karrenberg/Engelbert Münstermann, Gemeindefinanzbericht 2002 – Städtische Finanzen: Kollaps oder Reformen! In: Deutscher Städtetag (Hrsg.), der Städtetag, Heft 4, 2000, S. 37. Speziell die Auswirkungen des starken Bevölkerungsrückgangs in den neuen Bundesländern analysieren Britta Baum/Helmut Seitz/Andrej Worobjew, Der Einfluss der Alters- und Familienstrukturen auf die Ausgaben der Länder und Gemeinden. In: Vierteljahreshefte zur Wirtschaftsforschung, 71, 2002, S. 147 - 162.



die kommunale Ebene bezüglich der Demografiesensivität nur bedingt prognostizierbar ist. Generell richten sich die Ausgaben nach der Anzahl der anspruchsberechtigten Personen und nach der Höhe der diesen Personen zustehenden Leistungen. Die Kommunen werden in jedem Falle durch ihre Beteiligung an Krankenhäusern und Alteinrichtungen an den steigenden Kosten beteiligt sein.<sup>12</sup>

Die Alterung der Gesellschaft wird auf kommunaler Ebene eine Anpassung der Infrastrukturangebote nötig machen. Bei der sozialen Infrastruktur sind dabei Erweiterungsinvestitionen in einigen altersabhängigen Sektoren wie Krankenhäusern und Pflegeeinrichtungen nötig. Der Rückgang der Bevölkerung wird zudem Rückbaumaßnahmen unumgänglich machen. Werden Infrastruktursysteme nicht rechtzeitig zurückgebaut, bergen diese die Gefahr zusätzlicher Kosten. Steht das Trinkwasser beispielsweise durch die geringe Auslastung des Trinkwassernetzes zu lange im Rohr, droht es zu verkeimen. Ebenso ist bei einer zurückgehenden Abwassermenge ein zu langsamer Fluss des Schmutzwassers zu erwarten, dadurch bleiben Feststoffe liegen, der damit einhergehende Fäulnisprozess setzt wiederum Schwefelwasserstoff frei, die sich unter bestimmten Bedingungen in Schwefelsäure verwandeln. Schwefelsäure zerstört den Zement und führt damit zu Lecks im Abwasserkanal. Auch im Fernwärmenetz führt ein zögerlicher Rückbau zu Problemen. Hier kondensiert der Dampf bei zu geringer Nachfrage nicht beim Kunden, sondern schon im Leitungsnetz, wodurch der Wärmeverlust des Transports ansteigt, der Wirkungsgrad sinkt und das System schließlich kollabieren kann.<sup>13</sup>

- 12 Eine Erhöhung der Ausgaben ist dabei außerdem z.B. aufgrund von lückenhaften Erwerbsbiografien (demografiebedingter „qualifikatorischer Mismatch“ (Johann Fuchs/ Ulrich Walwei, Konsequenzen der Demographie für Arbeitsmarkt und Qualifikation. In: Georg Milbradt/Johannes Meier (Hrsg.), Die demographische Herausforderung – Sachsens Zukunft gestalten, Gütersloh: Verlag Bertelsmann Stiftung, 2004, S. 100-120.) zu erwarten. Lenk erwartet zudem erhöhte Kosten im Zuge des geringeren Zusammenhaltes von Familien und einem schwächeren Eingebundensein von Menschen in soziale Netze (Vereine, Nachbarschaften o. ä.), wodurch vermehrt die Kommunen Verantwortung für Menschen in sozialen Notlagen übernehmen müssen (Fn. 1). Mäding rechnet gleichzeitig durch die reduzierte Kinderzahl und die wachsende berufliche Mobilität mit einem Rückgang des Anteils von Pflegeleistungen, die von Familienangehörigen erbracht werden. Hinzu kommt, dass in den nächsten Jahren der Anteil der Ältesten und damit auch die Zahl an Pflegebedürftigen stark zunehmen wird.
- 13 Dabei ist der Druck auf die Infrastrukturausgaben ohnehin schon sehr erheblich. Während Personalausgaben und Sozialtransfers in erster Linie durch äußere Faktoren – Tarifentwicklungen, Bestimmungen des Arbeitsrechtes sowie konjunkturelle Bedingungen bzw. übergeordnete Gesetzgebung – determiniert werden, besteht bei der Strukturierung bzw. Begrenzung der Ausgaben im Infrastrukturbereich zumindest rechtlich Spielraum für die Kommunen. Abgesehen davon unterliegen investive Maßnahmen der Kommunen haushaltswirtschaftlichen Grenzen. Das Gemeindehaushaltsrecht begrenzt, in Abhängigkeit von der finanziellen Leistungsfähigkeit einer Kommune, deren Kreditaufnahme. Die Gemeinden müssen bei Einnahmerückgängen nicht

Zusammenfassend muss festgestellt werden, dass der Druck auf die kommunalen Ausgaben durch die Erhöhung oder schleppende Reduzierung der Ausgaben bei gleichzeitigem Sinken der Einnahmen steigt. Dass die Gemeinden trotz des infrastrukturellen Nachholbedarfs in den neuen Ländern bei den Investitionen sparen, ist inzwischen vor allem auch für die sächsischen Gemeinden empirisch nachgewiesen.<sup>14</sup> Bei einem gleichzeitigen Steigen des Investitionsbedarfs durch Schrumpfung und Alterung ergeben sich zusätzliche Zuschussbedarfe. Eine Berücksichtigung des zusätzlichen Investitionsbedarfes der Gemeinden ist dringend geraten, vor allem auch weil nicht nur Investitionen sondern auch Ersatzinvestitionen und Reparaturen unterbleiben, die letztendlich die Bedarfe nicht nur in die Zukunft verschieben, sondern wiederum auch erhöhen.

Weil die Einheitlichkeit der Lebensbedingungen sowohl im Grundgesetz als auch in den landesrechtlichen Regelungen<sup>15</sup> sowie in der EU-Struktur- und Kohäsionspolitik Art. 158 EGV<sup>16</sup> festgeschrieben ist, wäre ein explizites Zulassen der stärkeren Differenzierung der Regionen durch Unterlassen ausgleichender Maßnahmen ohne eine Anpassung des Grundgesetzes, Raumordnungsgesetzes, der Finanzausgleichsgesetze, Förderrichtlinien usw. kaum denkbar.

Realistischere und pragmatischere Ansatzpunkte bleiben in den Bereichen der kommunalen Finanzausgleiche, z.B. über eine Auflockerung des Einwohnerfokus bei der Schlüsselmassenverteilung über einen Zentrale-Orte-Ansatz, Sozialansatz, demografischen Ansatz o.ä. In jedem Fall müssen auf kommunaler Ebene stärker als bisher Konsolidierungserfolge gefördert und möglicherweise durch größere und flexiblere Verwaltungseinheiten noch unterstützt werden. Neue Steuerungs- und Verwaltungsinstrumente, wie z.B. E-Governance, bieten die Möglichkeit zur Kosteneinsparung ebenso wie die gezielte interkommunale Zusammenarbeit. Ebenso wie die

nur die Ausgaben im Verwaltungshaushalt zurückfahren, sondern Investitionen zeitlich verlagern oder gegebenenfalls unterlassen, damit Folgekosten der geschaffenen Einrichtungen den Verwaltungshaushalt nicht belasten. Dementsprechend sind Investitionskürzungen bei sinkenden Steuereinnahmen und steigenden kommunalen Ausgaben aufgrund des engen Zusammenhangs von Investitionstätigkeit und Verschuldungsgrenze nahe liegend. Lenk zeigt im Gemeindefinanzbericht für den Freistaat Sachsen, dass dieses Prinzip bereits seine Umsetzung findet und Infrastrukturausgaben bei nach wie vor hohem Investitionsbedarf drastisch gesunken sind (Fn. 1).

14 Fn. 1

15 So z.B. in Sachsen in der Koalitionsvereinbarung der Staatsregierung des Freistaates Sachsen: „Neben der Entwicklung von Wachstumskernen werden auch verstärkt die Wirtschafts- und Innovationspotenziale von strukturschwachen Regionen entwickelt.“

16 „Die Gemeinschaft setzt sich insbesondere zum Ziel, die Unterschiede im Entwicklungsstand der verschiedenen Regionen und den Rückstand der am stärksten benachteiligten Gebiete (...) zu verringern.“

Unterstützung von Infrastrukturmaßnahmen, die der Erhaltung dienen, muss in den schrumpfenden Regionen der Rückbau gefördert werden, da nur so erhöhte Folgekosten vermieden werden können. Unterbleiben weit-sichtige durch Bund und Land (finanziell und politisch) gestützte Maßnahmen im Umgang mit der demografischen Entwicklung, bleibt den Kommunen nur die Alternative, dort, wo überhaupt noch Potential besteht, das öffentliche Angebot einzuschränken.

Die Autorin *Dipl.-Kfr., Dipl.-Vw. Christiane Falken* ist wissenschaftliche Mitarbeiterin am Institut für Finanzen der Universität Leipzig.



# Netzwerk Regionale Seniorenwirtschaft im Landkreis Elbe-Elster

*Frank Berg*

Im Landkreis Elbe-Elster – gelegen im südlichen Teil des Landes Brandenburg – finden sich derzeit Projekte, Institutionen und Unternehmen zu einem Netzwerk Seniorenwirtschaft zusammen. Ausgangspunkt hierfür waren langfristige strategische Überlegungen, die in Projektzusammenhängen erarbeitet worden waren: Über das EU-Projekt AREE (I)<sup>1</sup> wurde bis Oktober 2005 an einer Lokalen Beschäftigungsstrategie<sup>2</sup> gearbeitet, die die Idee einschloss, regionale Seniorenwirtschaft als ein branchen- und sektorübergreifendes regionales Wirtschafts- und Kompetenzfeld aufzubauen.

Es mag ungewöhnlich erscheinen, die Entwicklung eines integrierten regionalen Wirtschaftsfeldes auf dem Wege des Netzwerkaufbaus und über Projektzusammenhänge auf den Weg zu bringen. Die Ursache hierfür liegt darin, dass unmittelbare Marktzwänge derzeit noch nicht oder nur geringfügig zur Wirkung kommen, andererseits aber Prognosen vorliegen, die zu der Schlussfolgerung führen, dass sich Wirtschaft und Gesellschaft rechtzeitig auf den demografischen Wandel einstellen sollten. Für Elbe-Elster bedeutet dies zum Beispiel, dass nach den vorliegenden Landesprognosen<sup>3</sup> im Jahre 2020 rund 27 Prozent der Menschen 65 Jahre und älter sein werden, im Jahre 2030 sind es bereits über 35 Prozent – mehr als ein Drittel der Bevölkerung.

Eine Analyse der Bedarfe älterer Menschen im Landkreis Elbe-Elster (625 Befragte – durchgeführt ebenfalls über das Projekt AREE I) zeigte auf, dass nicht nur der quantitative Anteil älterer Menschen an der Bevölkerung wächst, sondern dass sich auch die Bedürfnisse, die spezifischen Qualitäten und Verhaltensmuster älterer Menschen bei der Teilhabe an der gesellschaftlichen Entwicklung, bei der Entwicklung von Aktivität im sozialen Umfeld,

1 AREE (I): Arbeit in der Region Elbe-Elster, gefördert von der Europäischen Gemeinschaft, Europäischer Sozialfonds, innovative Maßnahme nach Artikel 6, Programm „Lokale Beschäftigungsstrategien und Innovation“.

2 Lokale Beschäftigungsstrategie Landkreis Elbe-Elster, beschlossen vom Kreistag Elbe-Elster am 17.10. 2005, Herzberg (Elster).

3 Siehe <http://www.lids-bb.de>.

bei der Erhaltung von Gesundheit und bei der Verwirklichung eigener Lebenswünsche verändern.

Gleichzeitig zeigte die Analyse der Potenziale für den Aufbau einer regionalen Seniorenwirtschaft, dass es nicht nur von den Bedürfnissen her, sondern auch auf der Anbieterseite gute Voraussetzungen gibt, mehr und mehr seniorenspezifische Angebote aufzubauen und miteinander zu vernetzen. So gibt es ein dichtes Netz von sozialen Diensten seitens der Wohlfahrtsverbände und freier Träger. Die Spezifik dieses Angebotsnetzes liegt darin, dass keiner der Wohlfahrtsverbände oder anderen Organisationen über regionale Marktführungspositionen verfügt – vielmehr sind die Einflussphären regional relativ gleichmäßig verteilt. Dies führt einerseits zu Konkurrenzen um die verfügbaren öffentlichen Mittel, andererseits liegt es nahe, arbeitsteilige Spezialisierungen zu entwickeln. Bislang war dies allerdings nur in Ansätzen möglich. Positiv wirkt sich auch das Netz von Seniorenwohnheimen aus – insbesondere vorgehalten vom Seniorenzentrum Albert Schweitzer mit seinen Filialen. Sowohl vom Landkreis als auch von freien Trägern und anderen Organisationen werden traditionell zahlreiche Kultur- und Geselligkeitsveranstaltungen speziell für die ältere Generation angeboten. Ähnliches gilt für den Tourismus. Wohnungsbaugesellschaften stellen sich allmählich auf seniorenspezifische Angebote ein. Der erste deutsche Seniorenfachmarkt in Großräschen – im benachbarten Landkreis Oberspreewald-Lausitz – wirkt sich förderlich auf die Idee einer regionalen Seniorenwirtschaft aus. Das Krankenhaus der Grundversorgung in Elbe-Elster, die Fontana-Klinik in Bad Liebenwerda und das Epikur-Rehabilitationszentrum in Bad Liebenwerda, das Ärztenetz Südbrandenburg (Netzwerk niedergelassener Ärzte) stellen wichtige Einrichtungen der Gesundheitsversorgung dar, die sich mit ihren Angeboten – wenngleich in unterschiedlichem Maße – auf den demografischen Wandel einstellen. In der regionalen Kreishandwerkerschaft wird das Ausbildungsprofil eines „Gesundheitshandwerkers“ entwickelt. In jeder Kommune Elbe-Elsters gibt es einen Seniorenbeirat – ebenso auf Kreisebene. Dies alles sind Voraussetzungen, an die die Entwicklung einer regionalen Seniorenwirtschaft anknüpfen kann.

Das EU-Projekt AREE (II)<sup>4</sup> hat in seinen Aufgabenkatalog aufgenommen, den Aufbau eines Arbeitskreises Seniorenwirtschaft zu unterstützen. Von vornherein ging AREE von einem „Bottom-up-Prozess“ aus. Es wurde also nicht der Weg gewählt, alle relevanten Träger zusammenzurufen, um ein Netzwerk zu konstituieren. Hierfür waren Vorerfahrungen ausschlaggebend:

4 AREE (II): Antizipative Regionalentwicklung Elbe-Elster, siehe [www.aae.de](http://www.aae.de); gefördert von der Europäischen Gemeinschaft, Europäischer Sozialfonds, innovative Maßnahmen nach Artikel 6, Programm „Innovative Ansätze zur Bewältigung des Wandels“, Schwerpunktthema: „Management der Umstrukturierung“.

Ein Jahr zuvor gab es seitens des AREE-Vorgängerprojekts den Versuch, soziale Träger zu einem Workshop zusammen zu rufen, um gemeinsam über Kooperationsmöglichkeiten und neue perspektivische Handlungsfelder zu beraten. Dies scheiterte zum einen daran, dass sich die vielfältigen sozialen Träger in einer unreflektierten Konkurrenz-Situation befanden, zum anderen auch daran, dass bislang kaum Erfahrungen zur eigenständigen Kooperationsentwicklung vorlagen. Typisch war eher die Auffassung, dass vom Landkreis klare inhaltliche und finanzielle Vorgaben erwartet wurden, nach denen sich die Anbieter sozialer Dienste orientieren konnten. Die Entwicklung eigenständiger Initiativen und die Suche nach neuen Handlungsfeldern in neuen Netzwerkzusammenhängen waren noch wenig entwickelt.

Der Bottom-up-Prozess setzte deshalb bei wenigen aktiv Interessierten an, die nunmehr in Abständen von zwei Monaten zusammenkamen: Die Geschäftsführerin einer lokalen Wohnungsbaugesellschaft, der Vertreter eines lokalen Wohlfahrtsverbandes, Vertreter des Seniorenzentrums, des Landkreises, des Arbeitslosenverbandes, der Geschäftsführer eines Touristik-Unternehmens und andere. Bald kamen Interessierte aus anderen Bereichen hinzu: ein Architektenbüro, Vertreter weiterer Wohlfahrtsverbände, des Epikur-Rehabilitationszentrums. Ein weiterer Kreis von nicht ständigen Teilnehmern wird regelmäßig über die Ergebnisse des Arbeitskreises informiert: Seniorenfachmarkt, Seniorenbeiräte, Kreisvolkshochschule, Kreishandwerkerschaft und andere. Positiv auf die Entwicklung des Arbeitskreises wirken sich Synergien mit den partnerschaftlichen Projekten „Beschäftigungspakt 50plus“ und mit dem neu gegründeten Verein „Generationen gehen gemeinsam“ aus.

Ohne gemeinsame Orientierungen, Ziele und Aufgaben kann ein solches heterogenes Akteursnetz nicht auf Dauer zusammengehalten werden. Um so weniger, als unmittelbare wirtschaftliche Vorteile aus der Teilnahme am Arbeitskreis derzeit nicht zu erwarten sind. Nicht zu unterschätzen sind auch der Aufbau von Vertrauen zwischen den Teilnehmern und die Vermittlung des Gefühls, dass gemeinsam an längerfristigen Zielen gearbeitet wird, deren positive Effekte sich erst langfristig niederschlagen. In den Diskussionen des Arbeitskreises spielte eine wichtige Rolle, welche Synergieeffekte zwischen den Partnern entstehen könnten und welche gemeinsamen Ziele und Aufgaben gewollt sind. Nach anfänglichen Versuchen, solche Synergien etwa in gemeinsamen Präsentationen vor den Zielgruppen älterer Menschen zu suchen, wurde alsbald ein größeres Ziel fixiert: Die Vorbereitung einer 1. Konferenz Seniorenwirtschaft Elbe-Elster im Dezember 2006. Träger dieser Konferenz sind neben dem Projekt AREE der Landkreis, der Verein „Generationen gehen gemeinsam“, das Projekt 50plus und der Arbeitskreis Seniorenwirtschaft.

Diese erste Konferenz Seniorenwirtschaft Elbe-Elster – die zweite wird zu Ende 2007 folgen – hat drei Ziele:

- ▶ Sie soll die grundlegenden Chancen und Ansätze für die Entwicklung einer regionalen Seniorenwirtschaft in Elbe-Elster und regionalem Umfeld darstellen.
- ▶ Sie soll konkrete Erfahrungen, Ideen und Vorhaben zur Anpassung und Neuentwicklung regionaler Produkte und Dienstleistungen für eine älter werdende Bevölkerung unterbreiten.
- ▶ Sie soll den regionalen Informationsaustausch in bestimmten thematischen Feldern anstoßen und möglichst dessen Fortsetzung in Form von Kommunikationsnetzwerken anbahnen. Hierbei geht es zunächst um die Themen a) Wohnen und Mobilität, b) Gesundheit und Fitness, c) Geselligkeit, Regionalreisen, Bildung.

Bei der Vorbereitung der Konferenz wird darauf geachtet, dass noch stärker als bisher neben Projekten und Verwaltungen auch marktorientierte und gemeinnützige Wirtschaftsunternehmen einbezogen werden – sowohl aus dem Dienstleistungs- und Handwerkersektor als auch aus den verschiedenen Bereichen sozialer Ökonomien. Hinzu kommen mehr Akteure aus dem privaten und öffentlichen Gesundheitssektor, aus der Wohnungswirtschaft, aus Tourismusunternehmen und andere mehr.

Die regionale Seniorenwirtschaft soll sich schrittweise durch eine kommunizierte Anpassung und Neuentwicklung von Produkten und Dienstleistungen für ältere Menschen aus bisherigen Wirtschaftsunternehmen einschließlich sozialer Unternehmen entwickeln. Neben diesen Wirtschaftsbereichen erweist es sich als vorteilhaft, wenn bürgerschaftliche Initiativen (Vereine, Seniorenbeiräte – also auch die Zielgruppen der Seniorenwirtschaft), Kommunen und Landkreis in diesen Prozess einbezogen sind und ihn aktiv unterstützen.

Ohne Zweifel wird dieser Weg noch lang sein. Angefangen im Raum Herzberg, schließt er mehr und mehr Akteure aus dem gesamten Gebiet des Landkreises und darüber hinaus ein. An einem bestimmten Punkt wird er Akteure aus benachbarten Landkreisen einladen, sich in die Netzwerkentwicklung einzubringen.

Könnte dies zu einer der strategischen Linien wirtschaftlicher und Regionalentwicklung im Süden Brandenburgs werden, sollte die Förderpolitik des Landes solche komplexen, intersektoralen Entwicklungsfelder in ihren Katalog aufnehmen. Derzeit kann sich die Netzwerkentwicklung zur Entwicklung regionaler Seniorenwirtschaft auf keine Förderprogramme stützen. Aus eigener Kraft bleiben die Möglichkeiten zur Netzwerkunterstützung begrenzt.



Durch die Nutzung verschiedener Projekte kann dieses Defizit partiell ausgeglichen werden. So werden über bestehende Projekte gegenwärtig Instrumente entwickelt, die den Prozess zur Entwicklung einer regionalen Seniorenwirtschaft unterstützen: so zum Beispiel die Ausarbeitung einer „Trendliste Seniorenwirtschaft“, die Auskunft darüber geben soll, was es im Konkreten bedeutet, wenn von einer „Anpassung von Produkten und Dienstleistungen für Ältere“ gesprochen wird. Welche Produkte und Dienstleistungen sind in der Perspektive in den verschiedenen Wirtschafts- und Sozialbereichen gefragt? Auch der Aufbau einer Online-Datenbank zur Suche regionaler Angebote an Produkten und Dienstleistungen unterstützt diesen Prozess.

Nach den bisher erarbeiteten Vorstellungen müssten sich Teile der regionalen Wirtschaft einschließlich sozialer Ökonomien, Dienstleistungssektor sowie auch bürgerschaftliche Initiativen und gesellschaftliche Rahmenbedingungen nach und nach auf die Bedürfnisse einer aktiven, engagierten und auf Gesundheit bedachten älteren Generation einstellen. Die Älteren – so eine der Grundideen der Konferenz am 6. Dezember – könnten zu einer neuen Entwicklungschance für Elbe-Elster werden, wenn sich Wirtschaft und Gesellschaft auf deren Bedürfnisse einstellen und wenn die Kompetenzen älterer Menschen stärker nachgefragt werden.

Dieser Prozess ist so komplex, dass er nicht allein über das Medium des Marktes voran gebracht werden kann. Er braucht die Verbindung von Markt, Gesellschaft und drittem Sektor, die Kommunikation von Anbietern und Zielgruppen. Er muss vor allem von der Orientierung getragen sein, dass es um eine neue Qualität des Alterns geht, um aktives, soziales und gesundes Altern im Sinne einer Leitidee regionaler Entwicklung. Bei der Realisierung einer solchen Leitidee können ältere Menschen nicht nur als „Zielgruppe“ angesehen werden, sondern vor allem als aktive Teilhaber: Seniorinnen und Senioren als Gästeführer für ältere Menschen, als Organisatoren von Selbsthilfegruppen, als Mentoren für Existenzgründer, als Veranstalter von Fitness-Programmen, als Initiatoren neuer Beschäftigung, als Träger eines gesunden und aktiven Lebensstils, als kulturinteressierte Gemeinschaften, als Impulsgeber für regionale Entwicklungsprojekte und als Partner der Jugend.

Der Autor *Prof. Dr. Frank Berg* ist Mitarbeiter des Brandenburg-Berliner Instituts für Sozialwissenschaftliche Studien und Projektkoordinator der AREE.



# Das Seniorenamt der Stadt Nürnberg

Erfahrungsbericht

*Friedrich Strauch*

## I. Vorbemerkung

Das Seniorenamt ist Teil einer Antwort auf den demografischen Wandel in Nürnberg. Deutschland schrumpft und altert. Es gibt aber beim Bevölkerungsrückgang und bei der Altersstruktur regional sehr große Unterschiede. Nürnberg steht nach Wirtschaftskraft und demografischer Stabilität relativ zufriedenstellend da. Nürnberg ist keine „Katastrophenregion“, die einen durch Abwanderung verursachten Rückbau organisieren muss.

Demografieorientierung der Politik in der Kommune bedeutet in Nürnberg, sich den Notwendigkeiten einer Stadtgesellschaft zu stellen, die durch zwei Veränderungen gekennzeichnet ist,

- ▶ durch eine absolute und anteilmäßige Zunahme der Senioren und dabei insbesondere der über 75jährigen und der Notwendigkeit der adäquaten Versorgung.
- ▶ durch einen steigenden Anteil an Bürgern und vor allem jüngeren Bürgern mit Migrationshintergrund und der Notwendigkeit der Integration.

## II. Die demografische Entwicklung im Überblick

Nürnberg wächst und hat 2005 mit rd. 4.400 Neubürgern die Schwelle zur Halbmillionenstadt um rd. 300 Personen und damit nur knapp verfehlt. Ursache war im letzten Jahr sowohl der seit 1999 unverändert hohe Überschuss der Wanderungsgewinne gegenüber den Verlusten aus Geburtenrückgang und Sterbefällen, als auch die Folgen der Einführung der Zweitwohnungssteuer (2/3 der Nürnberger Zuzüge 2005 ist dadurch zu erklären). Die Umlandabwanderung scheint gestoppt. Die Geburtenzahl ist weiter rückläufig. Die Sterbefälle sind gestiegen.

Die „Basis“ ist vergleichsweise stabil: Die Zahl der unter 15jährigen sinkt bis 2020 um 2.200 Personen. Die Zahl der 15-60jährigen steigt um 2.800

Personen an. Insgesamt wird die Bevölkerungszahl bis 2020 um 2,7% steigen – das sind 13.600 Personen, wobei die Steigerung der Zahl der Ausländer mit 7,6% wesentlich höher ist als das Anwachsen der Zahl der Deutschen mit 1,7%.

In Nürnberg wohnen rd. 132.000 Personen mit Migrationshintergrund – das sind 26,4% oder mehr als jeder vierte Nürnberger. Davon sind rd. 89.000 „Ausländer“ und ca. 43.000 Spätaussiedler mit deutscher Staatsangehörigkeit. Während mit 51,5% nur etwas mehr als die Hälfte der deutschen Bevölkerung 45 Jahre und jünger ist, sind es bei den Ausländern mit 68,6% mehr als zwei Drittel. Die Altersgruppe zwischen 45 und 60 ist mit 19-20% relativ gleich besetzt. Während nur 11,6% der Ausländer 60 Jahre und älter sind, sind es bei den Deutschen fast 29,3%. Die Ausländer werden bis 2020 um 6800 Personen (=7,6%) zunehmen, dies ist mit 6200 Personen fast ausschließlich auf das Anwachsen der über 60jährigen zurückzuführen.

Schon heute ist jeder vierte Einwohner über 60 Jahre, jeder fünfte Einwohner über 65 Jahre und fast jeder zehnte Einwohner über 75 Jahre alt. Die Zahl der über 65jährigen wird bis 2020 um rd. 10.000 Personen (=5%) steigen. Diese Zunahme ist im Wesentlichen auf die Zunahme der Hochaltrigen zurückzuführen. So nehmen die über 75jährigen um 19% (=8500 Personen) und die über 85jährigen um fast 50% (=4600 Personen) zu.

### III. Lokale Folgen der demografischen Entwicklung und Handlungsfelder

Auf bundespolitischer Ebene wird die demografische Entwicklung die Bereiche Arbeit, Wirtschaft, Gesundheit und Soziale Sicherungssysteme betreffen. Die Einschätzung der lokalen Folgen der demografischen Entwicklung und der lokalen Einfluss- und Handlungsmöglichkeiten hängen ab von der Einschätzung der gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Entwicklung der Metropolregion und des Großraumes. Folgende vier Tendenzen und Handlungsfelder erscheinen realistisch und induzieren kommunalen Handlungsbedarf:

- ▶ **Bildung, Ausbildung und Arbeitsmarkt:** Das Arbeitskräfteangebot wird zurückgehen. Zugleich wird aber auch die Nachfrage nach Arbeitskräften – und hier vor allem nach gering qualifizierten Arbeitskräften – zurückgehen. Wenn es nicht gelingt, Bildungs- und Ausbildungschancen unabhängig von der sozialen Herkunft zu garantieren, wird die durchschnittliche berufliche Qualifikation der Kinder aus sozial benachteiligten Familien – darunter auch Familien mit Migrationshintergrund – weiterhin sinken. Dies ist fatal, weil heute schon ein großer Teil der Kinder

aus sozial benachteiligten Familien stammt, die besonders kinderreich sind.

- ▶ **Stadtentwicklung, soziale Segregation:** Die durch die Globalisierung der Wirtschaft und die Probleme der Finanzierung der sozialen Sicherungssysteme wachsende Kluft zwischen Besser- und Schlechterverdienenden wird sich in den Kommunen auch kleinräumig niederschlagen. Die Situation in den sozialen Brennpunkten wird sich verschärfen und es werden durch Abdriften derzeit noch stabiler Quartiere neue Brennpunkte entstehen.
- ▶ **Nachfragerverhalten:** Mit der Alterung der Bevölkerung wird die Nachfrage nach zielgruppenspezifischen und altersgerechten Produkten und Dienstleistungen (Technologie im Haushalt, Wohnen, Verkehr, Ernährung, Gesundheit) steigen. Senioren sind – im Unterschied zu früher – ökonomisch in der Lage und auch willens, ihre vorhandene starke Kaufkraft in solche Angebote zu lenken.
- ▶ **Infrastruktur für Senioren:** Wenn die Zunahme der Senioren und dabei der Hochaltrigen, die damit verbundene Zunahme gerontopsychiatrischer Veränderungen, sowie das gleichzeitige Wegbrechen der familiären und nachbarschaftlichen Unterstützungsnetze nicht zur rapiden Zunahme von vollstationären Versorgungsformen führen soll, muss durch alle verantwortlichen städtischen und nichtstädtischen Akteure ein möglichst langes Verbleiben in der eigenen Häuslichkeit durch Ausbau präventiver offener und vorstationärer therapeutischer Angebote ermöglicht werden.

#### IV. Kommunale Seniorenpolitik – Ausgangspunkt

Kommunale Seniorenpolitik leitet sich aus fünf Zahlen ab:

- ▶ Nürnberg hat zwar keine schrumpfende, aber eine alternde Stadtgesellschaft. Schon heute ist jeder fünfte Nürnberger 65 Jahre und älter. Jeder vierte 60 Jahre und älter. Fast jeder zehnte ist 75 Jahre und älter.
- ▶ Bis 2050 wird diese Zahl von 90.000 auf 104.000 steigen. Diese Steigerung wird im Wesentlichen durch das Anwachsen der über 75jährigen um 11.000 Personen – das sind 26,5% – verursacht.
- ▶ Derzeit wohnt mit 94,7% der weit überwiegende Teil der über 60-Jährigen in der eigenen Wohnung. 45% der Seniorenhaushalte sind Einpersonen- und weitere 41% Zweipersonenhaushalte. Lediglich 5% der über 60jährigen wohnen im Heim, bei den über 80jährigen sind es mit 21,5% über ein Fünftel.

- ▶ Zahlreiche Umfragen haben dieses keineswegs überraschende Ergebnis immer wieder bestätigt. Interessant ist, dass die Akzeptanz eines Aufenthalts im Heim mit zunehmendem Alter der Befragten rapide sinkt.
- ▶ Ein Monat vermiedene vollstationäre Pflege in Pflegestufe II spart den Pflegekassen (und auch dem Sozialhilfeträger) Geld in einer Größenordnung von 358 € (bei Bezug von Sachleistung) bis 869 € (bei Bezug von Geldleistung). Ohne Pflegestufe sind es 1279 €.

Daraus folgt:

- ▶ eine lange Altersphase von 20 – 30 Jahren, die überwiegend bei guter psychischer und physischer Gesundheit und in der eigenen Häuslichkeit erlebt wird. Der „geriatrische“ Patient beginnt erst mit über 75 Jahren. Dabei besteht die Gefahr, dass durch Kumulation von alterstypischen Risikofaktoren ohne Gegenmaßnahmen Wissen und Fähigkeiten erst brach liegen und dann verkümmern. Isolation und Desintegration beschleunigt außerdem Krankheit, Hilfs- und Pflegebedürftigkeit.
- ▶ durch die Zunahme der Hochaltrigen eine verstärkte Multimorbidität (besonders auch durch gerontopsychiatrische Veränderungen) und erhöhte Hilfs- und Pflegebedürftigkeit. Dies und die Abnahme der Stabilität familiärer Netze werden ohne Gegenmaßnahmen zu einem Ansteigen des Bedarfs an vollstationärer Versorgung führen.
- ▶ von besonderer Bedeutung sind aus diesem Grund nicht nur intervenierende Maßnahmen bei Hilfs- und Pflegebedürftigkeit, sondern Maßnahmen und Angebote der präventiven, offenen Seniorenarbeit.

## V. Kommunale Seniorenpolitik – Konsequenzen

### V. 1. *Inhaltliche Konsequenzen: Ziele und Felder kommunaler Seniorenpolitik*

Da beides nicht dem Wunsch der Senioren entspricht und auch volkswirtschaftlich unvernünftig ist, gibt es zwei zentrale Ziele kommunaler Seniorenpolitik:

- (1.) Kommunale Seniorenpolitik muss es älter werdenden Menschen ermöglichen, lange und bei guter psychischer und körperlicher Gesundheit zu Hause zu leben und dabei am gesellschaftlichen Leben teilzuhaben. Sie muss zur Prävention von „Risikolagen“ beitragen, indem Handlungsfelder eröffnet werden, die soziale Integration unterstützen, Kompetenzen erhalten und Partizipation ermöglichen.

(2.) Kommunale Seniorenpolitik muss für diejenigen, die nicht alleine zu-recht kommen, ein ausreichendes, abgestuftes Netz helfender Infra-struktur bereit stellen – von der Beratung über die Förderung und Unter-stützung von Selbsthilfeaktivitäten bis hin zur adäquaten pflegerischen Versorgung – und dafür Sorge tragen, dass diese Angebote dem Einzel-nen leicht zugänglich sind.

Das bedeutet im Einzelnen:

- ▶ präventive Gesundheits-, Bildungs- und soziale Kontaktangebote für äl-te-re Menschen zu verstärken und die Zugänglichkeit durch stadtteilbezo-gene Organisation zu verbessern.
- ▶ die eigene Häuslichkeit aufrechtzuerhalten reicht von alterstauglichen Wohnungen über Sicherstellung von Versorgungsarrangements bis zu Hausgemeinschaften.
- ▶ die Versorgungs- und Pflegeinfrastruktur zu erhalten und sie schrittwei-se an die demografischen Erfordernisse anzupassen (Migration),
- ▶ Markttransparenz zu fördern und Information und Zugänglichkeit der Infra-struktur an den Möglichkeiten und Fähigkeiten der Betroffenen auszurichten.

Wie? Der kommunale Beitrag besteht:

- ▶ im Anstoßen und in der Unterstützung von Initiativen und Projekten,
- ▶ in eigenen (traditionellen und innovativen) Angeboten,
- ▶ in der Ermöglichung von Partizipation der Senioren an Entscheidungen,
- ▶ in neutraler Information und Beratung,
- ▶ in finanzieller Förderung von Angeboten anderer Träger,
- ▶ in der Beobachtung der Entwicklungen und Aufbereitung der Konse- quenzen
- ▶ für die Entscheidungsträger,
- ▶ in der Vertretung von Senioreninteressen gegenüber den Entscheidungs-trägern auf kommunaler, Landes- und Bundesebene.

## *V.2. Konsequenzen für die Organisation kommunaler Seniorenpolitik*

Aufgrund der Zunahme der Senioren, der Bandbreite der Lebenssituationen und des Zieles der Förderung der Teilhabe am gesellschaftlichen – d.h. am wirtschaftlichen, politischen, kulturellen und sozialen – Leben ist auch Poli- tik für die Zielgruppe der Senioren eine Querschnittaufgabe.

Alle Entscheidungsträger, die in einer Kommune Verantwortung tragen, d.h. von der Stadtentwicklungs- und Wohnungs- über die Verkehrs- und

Wirtschafts- bis zur Bildungs- und Kulturpolitik müssen die besonderen Bedürfnisse älterer Menschen stärker als bisher berücksichtigen.

Da dies offensichtlich nicht von selbst geht, weil diese Bedürfnisse zu wenig bekannt sind oder der Zugang zu „den Senioren“ ohne Know-How (gerontologische Fachkompetenz) nicht gelingt, muss Seniorenpolitik als Fachaufgabe für die Senioren die Umsetzung voran bringen. Fachaufgaben sind also mehr als die gesetzlich zugewiesenen Aufgaben.

### *V.3. Seniorenamt und Stadt seniorenrat*

Eine ganzheitliche Sicht von Seniorenpolitik legt die Bündelung aller einschlägigen fachpolitischen kommunalen Aktivitäten und Angebote in einer eigenständigen Organisationseinheit „unter einem Dach“ nahe. In Nürnberg wurden 1993 mit dem Seniorenamt die Weichen in die richtige Richtung gestellt: 1994 wurde mit der Satzung des Stadt seniorenrates die Grundlage für eine funktionsfähige Seniorenvertretung geschaffen und 1999 wurde nach Abtrennung des Nürnberg-Stifts als Einrichtungsbetrieb das Seniorenamt als eigenständige Dienststelle beibehalten.

Nach unserer Erfahrung ist es wichtig,

- ▶ dass es in der Kommune eine seniorenpolitische Organisationseinheit gibt, die sich für die Querschnitt- und Fachaufgabe Seniorenpolitik zuständig fühlt.
- ▶ dass sich die Ganzheitlichkeit von Seniorenpolitik in der Zusammenfassung von möglichst vielen einschlägigen kommunalen Angeboten und Maßnahmen widerspiegelt.
- ▶ dass vor allem die präventive offene Seniorenarbeit als wesentliches Standbein geachtet wird.
- ▶ dass sich die Kommune zwar eher als Initiator, Unterstützer, Förderer und Moderator versteht, sich aber trotzdem nicht von allen operativen Aufgaben zurückzieht, sondern noch Versuchsfelder bewahrt.

Der Autor *Friedrich Strauch* ist Leiter des Seniorenamtes der Stadtverwaltung Nürnberg.



# Demografischer Wandel und die Bereiche Ver- und Entsorgung

*Christoph Reichard*

1. Das Thema „Demografischer Wandel“ ist keineswegs neu – die Trends sind seit mindestens 20 Jahren absehbar. Es ist schwer zu verstehen, wieso das Thema über lange Jahre ignoriert worden ist und erst jetzt (wieder einmal) im politischen Diskurs eine gewisse Rolle spielt.

2. Die demografische Entwicklung hat auf der kommunalen Ebene zwei unterschiedliche Effekte: Zum einen bewirkt der erwartete Bevölkerungsrückgang einen Nachfragerückgang bei kommunalen Dienstleistungen. Zum anderen führt die mit dem demografischen Wandel verbundene Änderung der Bevölkerungsstruktur (weniger Kinder/Jugendliche, dafür mehr Ältere) zu einer Verschiebung der Nachfrage nach kommunalen Dienstleistungen: bestimmte altersgruppenbezogene Dienste werden weniger nachgefragt (z.B. im Kinder- und Jugendbereich), andere dafür umso mehr (z.B. Seniorenbetreuung, Pflege, bestimmte Gesundheitsdienste). Der letztgenannte Effekt dürfte jedoch für den Bereich kommunale Ver- und Entsorgung weniger relevant sein.

3. Die demografisch bedingte Schrumpfung von Bevölkerung führt zum Verbrauchsrückgang bei wichtigen kommunalen Ver-/Entsorgungsleistungen. Beispielsweise wird sich der ohnehin seit 1990 vor allem in den neuen Ländern beobachtbare Trend der sinkenden Nachfrage nach Trinkwasser sowie nach gewerblichem Wasser weiter verstärken. Dies führt zur Unterauslastung der Netze und kann unangenehme Nebenwirkungen haben (z.B. Verkeimung). Auch der Abwassersektor wird davon tangiert: Der Abwasserrückgang kann zu Ablagerungen, Korrosion, Geruchsbelästigungen usw. führen und erfordert vielfach die Zuführung von Spülwasser. Analoge Entwicklungen sind im Energiesektor, bei der Fernwärme sowie in der Abfallwirtschaft zu erwarten. Auslastungsprobleme stellen sich schließlich auch im ÖPNV, vor allem beim schienengebundenen Verkehr. Hier dürfte der erwartete Rückgang der Schülerzahlen einen besonders empfindlichen Effekt haben. Mangelnde Kapazitätsnutzung kann hier ggf. zur Stilllegung von Verkehrslinien führen. Abgesehen vom direkten Nachfragerückgang seitens der (weniger vorhandenen) Bürger sind auch indirekte Effekte zu erwarten: Weniger

Bürger haben einen Rückgang der lokalen Wirtschaft (Einzelhandel, Dienstleistungen usw.) zur Folge – und damit kommt es zu einem zusätzlichen Nachfragerückgang nach kommunalen Dienstleistungen seitens dieser Unternehmen (z.B. Energie, Abfall).

4. Die beschriebene Unterauslastung vorhandener Kapazitäten hat erhebliche Kostensteigerungen zur Folge, weil sich die weiterhin vorhandenen Fixkosten des Netzes auf eine kleinere Zahl von Nutzern resp. von Leistungseinheiten verteilen (Fixkostenprogressionseffekt). Da kommunale Betriebe ihre Gebühren nach dem Kostendeckungsprinzip kalkulieren, führen höhere Kosten automatisch zu höheren Gebührenlasten für die Bürger bzw. Nutzer. Dies wirkt kritisch sowohl auf Wohnungsmieter und -eigentümer wie auf Gewerbebetriebe. Die Unterauslastung zwingt in vielen Fällen mittelfristig zum Rückbau von Infrastrukturkapazität, z.B. zur Stilllegung von Ver- oder Entsorgungsnetzen (z.B. Abwassernetze im ländlichen Raum oder in rückzubauenden Wohngebieten). Auch dies hat entsprechende Kosteneffekte. Da im Bereich Ver-/Entsorgung oft sehr langlebige und teure Investitionen vorgehalten werden müssen (z.B. Schienen- und Leitungsnetze), sind rasche Umbauten ökonomisch kaum machbar (Verluste aufgrund von Sonderabschreibungen). Die erhöhten Gebührenlasten wirken sich im Übrigen im Standortwettbewerb als Nachteile gegenüber Regionen aus, bei denen derartige demografische Effekte nicht auftreten.

5. Die Schrumpfung eines Gemeinwesens und seiner Infrastruktur hat zwar sicher auch positive Effekte, z.B. die Entlastung von Ballungsräumen, etwa in ökologischer Hinsicht. Bei einer Abwägung dürfte sich jedoch zeigen, dass die negativen Aspekte der Schrumpfung in der Regel überwiegen (s.o.). Die Schrumpfungseffekte dürften im dünnbesiedelten ländlichen Raum – wie schon seit einiger Zeit beobachtbar – besonders eklatant sein. Hier kommt es in einigen Regionen zum Rückzug bestimmter kommunaler Infrastrukturanbieter aus der Fläche (Straßen, ÖPNV, Abfall, Gesundheitsversorgung usw.). Insofern ist Schrumpfung für die kommunalen Akteure eine neue Herausforderung, auf die man nach Jahrzehnten des Wachstums nicht eingerichtet ist. Insbesondere für die Kommunalpolitiker dürfte Schrumpfung gegenüber ihrer Wählerschaft schwer zu „verkaufen“ sein. Das Bild des „Schrumpfungspolitikers“ dürfte im Wahlkampf weniger attraktiv sein als das des „Wachstumspolitikers“, der ständig neue Einrichtungen eröffnet. Hier liegen erhebliche Aufgaben für „politisches Marketing“!

6. Die derzeit schon erkennbaren und für die Zukunft prognostizierten demografischen Trends sind unumkehrbar, allenfalls in sehr kleinem Maße

korrigierbar. Die Politik muß zügig und umfassend mit geeigneten Anpassungsmaßnahmen darauf reagieren. Als Maßnahmen im Bereich Ver-/Entsorgung kommen u.a. in Betracht:

- ▶ planvoller Flächen- und Gebäuderückbau (z.B. Wohnsiedlungen) und zugehörige Teilstillegung von Netzen
- ▶ vor allem im dünnbesiedelten, schrumpfenden ländlichen Raum wird man um die Aufgabe besonders ungeeigneter (dispenser) Standorte nicht herumkommen
- ▶ in vielen Versorgungsgebieten wird zukünftig Bestandserhaltung vor Neubau kommen müssen, etwa im Straßen- und Schienensektor
- ▶ bei Neubauten möglichst flexible Nutzungskonzepte, um fit für spätere Umnutzungen zu sein (eher Universalbauten als Einzweckbauten)
- ▶ mehr dezentrale Systeme (z.B. bei Abwasser, Strom [Blockkraftwerke], Wärme, Abfall), um hohe Fixkosten zentralisierter Systeme zu vermeiden und um in der Zukunft flexibler zu sein
- ▶ frühzeitiges Eingehen auf zu erwartenden Nachfragewandel (z.B. Umstellung auf seniorengerechtes Wohnen; frühzeitige Profilierung bei bestimmten Dienstleistungen – etwa als „seniorengerechtes Wohnquartier“)
- ▶ aktive Einflußnahme auf Abwanderungstendenzen: frühzeitige Gegenstrategien zur Attraktivitätssteigerung, auch durch kommunale Wirtschaftspolitik zwecks Standortsicherung
- ▶ dort wo – etwa im ländlichen Raum – lokale Märkte infolge des Nachfragerückganges nicht mehr funktionieren, ist die Kommune mit ihren Betrieben gefordert. Hier sind neuartige integrierte Lösungen von öffentlich-privaten Service-Centern denkbar, in denen verschiedenartige Dienste unter einem Dach angeboten werden. Hierbei kann E-Government eine wertvolle Unterstützungsfunktion haben.
- ▶ verstärkte interkommunale Kooperation, um Synergien eines größeren Einzugsbereiches nutzen zu können (Leistungserbringung durch ein kommunales Unternehmen für mehrere Gemeinden, ggf. auch PPP-Lösungen)
- ▶ Vermeidung teurer Parallel-Investitionen und Subventionen: etwa von Straßenausbau bei gleichzeitiger Förderung von ÖPNV – stattdessen Umsteuerung auf einen Leistungsmodus, sinnvollerweise auf den ÖPNV.

7. Die Kommunen und ihre Ver-/Entsorgungsbetriebe benötigen für den fälligen Strategiewechsel auch ein angemessenes, tragfähiges Leitbild. Denk-

bar wäre eine Vision der „Lean City“<sup>1</sup>: Dabei sollte zunächst Schrumpfung als „natürliche Phase“ akzeptiert werden und es wären Vorkehrungen für ein wirksames Schrumpfungsmanagement zu treffen. Die Erarbeitung der jeweils geeigneten Schrumpfungsstrategie sowie der vorgesehenen Gegenstrategien sollte unter intensiver Beteiligung der Bürger und der regionalen Wirtschaft erfolgen.

Der Autor *Prof. em. Dr. Christoph Reichard* war Inhaber des Lehrstuhls für Public Management an der Universität Potsdam und ist Mitglied des Vorstandes des Kommunalwissenschaftlichen Instituts der Universität Potsdam.

1 Vgl. Lang Thilo/Tenz, Eric: Von der schrumpfenden Stadt zur Lean City. Prozesse und Auswirkungen der Stadtschrumpfung in Ostdeutschland und deren Bewältigung, Dortmund 2003.

# Schrumpfende Stadt Wittenberge

*Klaus Petry*

## I. Demografische Situation

Die ehemalige Industriestadt Wittenberge gehört zu den Städten im äußeren Entwicklungsraum des Landes Brandenburg, die am stärksten von der Deindustrialisierung der frühen 90er Jahre betroffen waren. Rund 90% der Industrie wurde bis 1993 abgewickelt und dabei sind etwa 8.800 Arbeitsplätze verloren gegangen. Die Arbeitslosenquote lag kurz nach 2000 bei 20%. In der Folge verließen gut 8.000 Menschen die Stadt. Ab 2005 konnte der Zuzug und Wegzug das erste Mal ausgeglichen werden. Zu dieser Zeit standen etwa 3.200 Wohnungen leer, was im Durchschnitt 22% des Wohnungsbestandes entsprach. Der Schwerpunkt lag dabei im Gegensatz zu vielen anderen ostdeutschen Städten im Innen- und Altstadtbereich und nicht in den teilweise bereits sanierten Neubaugebieten. Diesem sowie dem auf der Basis des für 2015 prognostizierten Bevölkerungsrückgangs auf 17.950 Einwohner zu erwartenden Leerstand ist mittel- und langfristig nur durch Maßnahmen auf der Grundlage eines allseitig abgestimmten Stadtumbaukonzeptes zu begegnen. Unter Förderung durch das MSWV wurde ein kommunales Handlungsprogramm als gesamtstädtisches Konzept unter Integration einer Sozialstudie sowie Erstellung von drei Stadtteilkonzepten, flankiert durch ein wohnungspolitisches und wohnungswirtschaftliches Konzept durch die Stadt Wittenberge, erarbeitet und soll den oben gezeigten Rahmen ausfüllen. Es dient u.a. dazu, die Größenordnung der Rückbauaufgabe zu ermitteln und räumlich zu konkretisieren. Die Erarbeitung erfolgt in enger Zusammenarbeit mit der eigens dafür gegründeten „Arbeitsgemeinschaft zum Zwecke der Erarbeitung eines wohnungspolitischen und wohnungswirtschaftlichen Konzeptes für die Stadt Wittenberge“, bestehend aus WGE, WGW, HGW und der Stadt Wittenberge.

Dem Leerstand von 3.032 WE begegnend, sollen in der Stadt Wittenberge 2.400 Wohnungen vom Markt genommen werden. Das entspricht einer Wohnfläche von 144.000 m<sup>2</sup> und bedingt einen Finanzaufwand von 8,64 Mio. €. Allein die WGW wird 1.100 WE bis 2008 mit einem Finanzaufwand von 3,96 Mio. € rückbauen. Begonnen wurde bereits 2002 mit 70 WE, was einem finanziellen Aufwand von 216 T € entspricht. Gleichzeitig galt es, für Wittenberge eine neue Identität zu suchen. Der ehemalige Status

als Industriestadt existierte nicht mehr. Eine Reihe von Untersuchungen beschäftigte sich mit möglichen Entwicklungsoptionen:

- ▶ 1990 Kaufkraftuntersuchung
- ▶ 1992 Einzelhandelsgutachten (WIR)
- ▶ 1993 Gutachten Industrie- und Gewerbeentwicklung
- ▶ 1995 Einzelhandelsgutachten

Auf dieser Grundlage war ein neues Leitbild zu entwickeln. Es begann ein Diskussionsprozess 1999 bis 2000 mit dem „Stadtmarketing-Projekt“ und setzte sich fort 2000 bis 2001 mit dem „Kommunalen Handlungsprogramm“. Das entwickelte Leitbild für „Wittenberge 2010“ wollte vermitteln zwischen Befürwortern und Kritikern einer allmählich schrumpfenden Stadt. Die Thematik Leerstandsbeseitigung und Stadtumbau ist insofern ein Aufgabenfeld, an dem seit mehreren Jahren in ständigem Dialog gearbeitet wird.

Seit etwa 1999 existiert der Begriff „Stadtumbau“ förmlich. Seit etwa 1994 arbeitete Wittenberge bereits nach diesem Prinzip, so dass seit etwa 1996 der Negativentwicklung bewusst begegnet wurde. Durch diesen Vorlauf gut vorbereitet, wurde Wittenberge Pilotstadt im Land Brandenburg und Preisträger im Bundeswettbewerb. Somit war die Voraussetzung für einen planmäßigen Rückbau überschüssigen Wohnraumes – ein zentrales Thema im Stadtumbau – gegeben. Bis zum 30.04.2006 wurden 957 WE rückgebaut. Bis 2010 sollen es 2.000 WE und bis 2015 2.400 WE sein. Das entspricht einem kommerziellen Aufwand von 8,640 Mio. €. Mittelfristig (ca. 10 Jahre) liegt das Rückbauziel im innerstädtischen Bereich bei 1.023 WE und langfristig (10 bis 15 Jahre) in den Plattenbaugebieten bei 1.377 WE. Durch die neue Regelung, dass lediglich AHG-berechtigte Objekte gefördert werden (Stadtumbau Ost, Teilprogramm Rückbau) kann eine Umsetzung der im STUK beschlossenen Ziele nicht erreicht werden. Die Hauptlast der Rückbauaufgabe sollen die beiden großen Wohnungsunternehmen der Stadt – WGW und WGE – tragen. Der Anteil der sonstigen privaten Eigentümer wird bei 10-15 v.H. des gesamten Rückbauvolumens angenommen. Die Belastung zwischen den beiden großen Unternehmen soll gleichmäßig verteilt sein. Der größere Rückbauanteil (ca. 1.400 WE) liegt in den nördlichen Stadtgebieten und ist überwiegend durch Plattenbauten gekennzeichnet. Positiv zu werten ist der komplette Rückbau des peripher gelegenen Neubaugebietes „Wittenberge Nord“ (358 WE). Der kleinere Anteil (ca. 1.000 WE) konzentriert sich auf den Kernstadtbereich, in dem gleichzeitig verstärkte Erhaltungs- und Sanierungsmaßnahmen – hier liegen die drei Sanierungsgebiete der Stadt – vorzufinden sind. Die Stärkung und Entwicklung der so genannten Kernstadt ist erklärtes Ziel der aus WGW, WGE, Haus- und Grund-Eigentümerversammlung (vertritt auch kleinere Gesellschaften und Private) sowie der Stadt Wittenberge gebildeten Arbeitsgemeinschaft.

Stadtumbau bedeutet jedoch nicht allein Rückbau. Die Stadtumbaustategie verdeutlicht auch die Chancen der Stadt Wittenberge. Dabei – und das darf nicht verschwiegen werden – bedurfte es bei den Akteuren des zu konzipierenden Stadtumbaus durchaus eines längeren Erkenntnisprozesses. Die Chance zu erkennen, hängt auch vom Grad der jeweiligen Betroffenheit ab. Zu einer innenstadtbezogenen Stadtumbaustategie, wie sie auch im Bundeswettbewerb Stadtumbau Ost festgeschrieben ist, zählen

- ▶ **Qualifizierung innerer und äußerer Wohnstandorte** durch eine Auflockerung der Dichten innerstädtischer Bebauung und durch die Stabilisierung der erforderlichen Infrastruktur bei gleichzeitigem Erhalt städtebaulicher Grundrisse von Quartieren (z.B. Modellprojekt Rathausstraße).
- ▶ **Konzentration des Wohnungsrückbaus** auf Standorte und Maßnahmen, die die Wohnqualität des umgebenden Gebäudebestandes verbessern bzw. Raum für den Neubau von Eigenheimen schaffen könnten.
- ▶ **Aufwertung der Wohnqualität** durch umfassende Erneuerung derzeit leer stehender, aber erhaltungswürdiger Gebäude sowie durch **geeignete Umfeldverbesserungen und Erschließungsmaßnahmen**.

Mit einem Anteil von Altbauwohnungen von ca. 57% hat Wittenberge einen vergleichsweise hohen Altbaubestand und damit eine umfassende Erneuerungsaufgabe. Zu Beginn der 90er Jahre stellt sich das Problemfeld Stadterneuerung folgendermaßen dar:

Erster und schwierigster Erneuerungsfall ist unstrittig die Altstadt (10,3 ha, 321 erhaltene Altbauwohneinheiten, davon 65% mit dringendem Erneuerungsbedarf), die mit dem Bau des neuen Rathauses (1914) ihre Zentrumsfunktion verloren hatte und bereits in den 20er Jahren, ins Abseits gestellt, verwahrloste. Da die Altstadtgrundstücke Privatbesitz geblieben sind, können die in einfacher Fachwerkkonstruktion auf schlechtem Baugrund errichteten Gebäude nicht ausreichend instand gehalten werden und verfallen soweit, dass Anfang 1990 bereits ca. 40% der Grundstücke vollständig beräumt sind. Die Altstadt ist also – von ihrem faszinierenden Grundriss abgesehen – vor allem durch Baulücken geprägt. Der DDR-Wohnungsbau hat bereits in den 80er Jahren damit begonnen, einzelne Lücken mit einfachen Reihenhauserformen zu füllen, die aber in ihrer Mehrzahl wie Fremdkörper in der noch erhaltenen Altstadtumgebung wirken. Die Altstadt wird also erstes Sanierungsgebiet der Stadt. Der neu eingerichtete Sanierungsträger bemüht sich von Anfang an darum, die hochgefährdete Altbebauung zu erhalten, was auch beispielhaft gelungen ist. Die entstandenen Lücken zu schließen

stellt sich jedoch als schwierig dar, da die einfacheren Bedingungen beim Bau auf der „grünen Wiese“ nach wie vor überwiegen.

Bereits seit 1990 steht fest, dass das zweite Sanierungsgebiet das Packhofviertel werden muss (18,3 ha, ca. 880 Wohnungen mit umfassenden Instandhaltungsmängeln). Der Leerstand im Packhofviertel ist Anfang der 90er Jahre noch gering, es zeichnet sich jedoch bereits ab, dass sich zunehmend einkommensschwache und sozial auffällige Gruppen in dem bescheidenen und mangelbehafteten Wohnungsbestand des Gebietes konzentrierten. Das Sanierungskonzept von 1993 sieht darum auch hier eine erhaltende Erneuerung für das gesamte Gebiet vor.

Die folgende kritische Zuspitzung der Stadterneuerungsprobleme ist nur auf der Grundlage der dramatischen Bevölkerungsverluste zwischen 1990 und dem Jahr 2000 zu verstehen, die sich abgeschwächt weiter fortsetzen. Bereits Ende der 90er Jahre zeichnet sich darum folgende veränderte Problemlandschaft ab:

- ▶ Die Altstadt hat zwischen 1994 und 1999 nur noch wenige Einwohner verloren (-10,9%) und stabilisiert sich zusehends, vor allem durch eine umfassende Erneuerung des öffentlichen Raumes, die die private Erneuerungstätigkeit wirksam unterstützt (deutlicher Zuwachs an Einwohnern seit 1999).
- ▶ Das Packhofviertel hat im gleichen Zeitabschnitt beinahe 40% (38,9%) seiner Bevölkerung verloren, wodurch ein Leerstand von 65,7% entsteht. Eine unvorstellbare Größenordnung, die das Ziel der erhaltenden Erneuerung des Gesamtgebietes in Frage stellt, und das Nachdenken über einen planmäßigen Rückbau auch in dieser Altbaukulisse erforderlich macht. In diesem Gebiet differenzieren sich die Probleme auf drei unterschiedliche Situationen. 1. Umstrukturierung bereits abgeschlossen (Rathausstraße/Karlstraße), 2. zwei Quartiere mit großflächigem Abriss (wegen ungeklärter Eigentumsverhältnisse und fehlender finanzieller Mittel) noch nicht abgeschlossen, 3. Altstadterweiterungsareal mit behutsamer Umgestaltung und Schaffung von Grünflächen

Als dritter Sanierungsfall kommt das Jahnschulviertel, das ehemalige bürgerliche Wohngebiet, auch Gründerzeitgebiet genannt, dazu. Über 2.000 Einwohner hatten zwischen 1994 und 1999 das Gebiet verlassen, in Prozenten ausgedrückt 38,3%. Man legt das Jahnschulviertel als drittes Sanierungsgebiet fest, im vereinfachten Verfahren (später Umstellung auf das umfassende Verfahren) verbunden mit dem Programm Soziale Stadt, um auf diese Weise kurzfristig private Investitionen zu unterstützen und im Umfeldbereich aktiv werden zu können. Derzeitig läuft eine umfassende Bestandssi-



cherung städtebaulich wichtiger Ecken (Eckennotprogramm) im Denkmalsbereich. Durch die im Jahre 2005 begonnene grundlegende Umgestaltung des Bahnhofsumfeldes erfährt dieses Sanierungsgebiet eine erhebliche Aufwertung. Jedem in der Stadt ist klar, dass dieser Berg von Stadterneuerungsproblemen, drei Sanierungsgebiete mit insgesamt 3.457 Wohneinheiten und einem Leerstand von 1.726 Einheiten, also jeder zweiten Wohnung, nicht in einer kurzen Etappe, sondern nur in einem langen Prozess – mit vielen Abstrichen – gelöst werden kann.

## II. Stadterneuerung und Stadtumbau

Spätestens Ende der 90er Jahre wird klar, dass die Stadt in der zukünftigen Stadterneuerung Prioritäten setzen muss und dass der Altbaubestand nicht in vollem Umfang zu erhalten sein wird, denn – und das ist die Kehrseite der Leerstandsentwicklung – in beiden Plattenbaugebieten liegt der Leerstand auch im Jahr 2000 erst bei 4% am Külzberg (Schwerpunktgebiet der Genossenschaft) bzw. bei etwa 12% im Allende-Viertel (eine jüngere Plattenbausiedlung, in der Genossenschaft und städtische Wohnungsbaugesellschaft über gleiche Anteile am Wohnungsbestand verfügen). Die städtebauliche Chance schrumpfender Städte besteht auch unter Berücksichtigung des damit einhergehenden Wertverlustes in einer wesentlichen Verbesserung der Wohnqualität und in einer entsprechenden Freiraumgestaltung für die Bürger der Stadt. Schrumpfende Städte können durchaus eine städtebauliche Chance sein. Es müssen aber die inneren und äußeren Rahmenbedingungen stimmen. Das heißt, die Finanzausstattung muss langfristig gesichert sein.

## III. Bewertung der Stadt- und Wirtschaftsentwicklung

Die Stadt Wittenberge ist regionales Entwicklungszentrum im äußeren Verflechtungsraum Brandenburgs. Trotz vielfältiger Bemühungen konnte jedoch der angestrebte wirtschaftliche Durchbruch durch die Ansiedlung von Großindustrie auf der Basis des Rohstoffes Holz nicht erreicht werden. Für die Ansiedlung von kleinen und mittleren Betrieben stehen im erschlossenen Gewerbegebiet Nord und dem Industriegebiet Süd für den mittelfristigen Zeitraum jedoch ausreichend parzellierte und preisgünstige Grundstücke in der untersten Größenordnung zur Verfügung. Mit der jetzigen Entwicklung auch in diesem Bereich kann die Stadt Wittenberge nicht zufrieden sein.

Anders stellt sich die Situation in der Stadtentwicklung von Bildung, Technologie, Tourismus, Kultur, Freizeit und Regionalverkehr dar. Der Umbau

des Wittenberger Kulturhauses mit einer Platzkapazität von 650 Sitzplätzen steht an vorderster Stelle im Kulturangebot im Land Brandenburg. Darüber hinaus konnte durch den Neubau eines multifunktionalen Freizeitzentrums auf Privatbasis, der Rekonstruktion des Ernst-Thälmann-Stadions und den Umbau der Wittenberger Schwimmhalle zum Spaßbad ein hervorragendes Angebot für Freizeit und Sport ermöglicht werden.

Für ein gutes Tourismusangebot sorgen der Neubau eines Sportboothafens und eine sehr gute Bettenkapazität bei Beherbergungsstätten mit 137 Bettenplätzen. Hierzu trägt auch maßgeblich der einstündige Haltepunkt im Regionalverkehr von Hamburg nach Berlin sowie der IC-Halt in Wittenberge bei. Eine neue Chance bietet die Befreiung des Bahnhofes aus der Insellage für städtebauliche Angebote, die derzeit durch Gestaltung des Bahnhofsvorfeldes umgesetzt werden.

Weitere Entwicklungen, auch wiederum in wirtschaftlicher und kultureller Sicht, verspricht sich die Stadt bei der Entwicklung des Projektes „Elblandfestspiele“ am Standort der ehemaligen Olmühle. Die Entwicklung in der Innenstadt mit hohem Wohnungsleerstand wurde durch das Projekt „ZIS“ und durch das Stadtumbaukonzept mit seinen Rückbau- und Aufwertungsmaßnahmen wesentlich verbessert.

Auch im Bereich von Bildung und Technologie besteht ein hervorragendes Angebot durch den Neubau des Oberstufenzentrums im ehemaligen Nähmaschinenwerk sowie durch das Berufsbildungszentrum. Hier stehen ca. 2.000-3.000 Ausbildungsplätze zur Verfügung. Zur Innovationsförderung ist ein Technologie- und Gewerbezentrum im Industriegebiet Süd völlig neu rekonstruiert worden, von dem inzwischen durch verschiedenste Projekte weit reichende Impulse für Stadt und Umland ausgehen.

#### IV. Perspektive

Am 22.11.2005 hat das Kabinett die „Regionalen Wachstumskerne“ (RWK) und am 10.01.2006 das 10-Punkte-Programm zum Masterplan „Starke Städte – Stadtumbau“ beschlossen. Damit wird eine stärkere Verzahnung von Wirtschafts- und Stadtentwicklungspolitik und eine grundsätzliche landespolitische Priorität der RWK bzw. der Stadtumbaustädte festgelegt. Gemeinsam mit Karstädt und Perleberg ist Wittenberge RWK im Land Brandenburg. Das Standortentwicklungskonzept wird im September 2006 dem Land Brandenburg übergeben. Damit sich diese prinzipielle Prioritätensetzung auch in konkreten fachpolitischen Entscheidungen niederschlagen kann, muss als Voraussetzung ein so genanntes „Integriertes Stadtentwicklungskonzept“ (INSEK) vorgelegt werden. Das INSEK soll insbesondere bei der

Spitzenförderung eine in zeitlicher und volumenmäßiger Hinsicht, besonders auf die Strukturen in der jeweiligen Stadt ausgerichtete, qualifizierte Begründung für einen effektiven Mitteleinsatz liefern. Stärker als die RWK-Konzepte verfolgen, bietet INSEK einen integrierten Ansatz, der neben wirtschaftsrelevanten Aussagen auch städtebauliche, wohnungspolitische, soziale, infrastrukturelle u.a. Aspekte umfasst (Anlage 3 zeigt erste Hinweise zu Arbeitsschritten und inhaltlichen Anforderungen an ein INSEK). Die Stadt Wittenberge beauftragte im August 2005 die BIG Städtebau mit der Erarbeitung eines INSEK und bildete Arbeitsgruppen unter Einbeziehung diverser hausinterner als auch externer Akteure.

Der Autor *Klaus Petry* ist Bürgermeister der Stadt Wittenberge.



# Leben und Arbeiten mit Technologie und Natur

*Interview mit dem Bürgermeister der Stadt Schwedt/Oder  
Jürgen Polzehl*

**Frage:** Herr Polzehl, Wie würden Sie den demografischen Wandel in Schwedt beschreiben?

**Antwort:** Nach einer wechsellvollen Geschichte der Stadt Schwedt begann in den 60er Jahren mit der Errichtung des Petrolchemischen Kombines (PCK) die zweite Geburt der Stadt. Damit einher ging eine Explosion der Einwohnerzahlen von 6.000 auf 55.000 Mitte der achtziger Jahre. Zur Zeit ist die Einwohnerzahl rückläufig, wir rechnen bis zum Jahre 2015 mit einer Einwohnerzahl von 30.000, im Augenblick sind es noch 36.000.

Wobei die rein quantitative Betrachtung über die sozialen Dimensionen des Wandels hinwegtäuscht: Wir haben Zuzüge in Höhe von ca. 20.000 Menschen seit der Wende. Viele Ältere, z.B. die Eltern von hier Ansässigen, sind gekommen. Das ökonomische Problem dabei ist, dass die Leistungsträger, die Mobilen und Jungen, weggehen. Wenn man sich die Zahlen ansieht, kann man sagen, dass sich die ganze Stadt einmal umgewälzt hat. Man kommuniziert oft nur den negativen Saldo.

**Frage:** Halten sie diesen Trend für gestoppt oder wird die Stadt auch in Zukunft mit Abwanderung zu kämpfen haben und wie reagiert die Stadt auf diesen Prozess?

**Antwort:** Wir gehen ganz fest davon aus, dass Schwedt weiterhin schrumpfen wird. Das ist eine Grundlage der gesamten Stadtplanung und unserer konzeptionellen Arbeit. Werde ich nach den Zielen der Stadtentwicklung gefragt, so lassen sich diese grob mit drei Schlagworten umreißen: Wir wollen wachsen, wir müssen schrumpfen und wir wollen erhalten. Diese Schlagworte lassen sich auf einzelne Entwicklungsfelder übertragen: Wachsen wollen wir in der Wirtschaft, wir sind nach der derzeitigen Planung regionaler Wachstumskern und denken, mit unseren Projekten auch bei der entscheidenden Kabinettsitzung Gehör zu finden. Man muss bedenken, dass Schwedt bei wachsender Tendenz 1/6 der brandenburgischen Wertschöpfung erbringt. In den letzten Jahren konnten die Industriekerne gesichert werden. In den nächsten 15 Jahren müssen wir dies noch steigern. Dabei müssen wir weg

von der verlängerten Lohnverarbeitung hin zu einer stärkeren Wertschöpfung.

Schrumpfen wollen wir in der Stadtentwicklung, d.h. Baugebiete werden nur noch für Eigenheime zur Durchmischung der Stadt ausgewiesen. In Schwedt ist inzwischen eine weitgehende Akzeptanz der Bevölkerung zum Stadtumbau erreicht. Es ist also kein Problem, den Leuten zu sagen, dass es künftig weniger Einwohner gibt und es ist auch kein Problem mehr zu sagen, dass wir in den vergangenen Jahren 5.000 Wohnungen abgerissen haben. Das Thema wurde offensiv kommuniziert, hier hat sich unsere Strategie bewährt, offen miteinander umzugehen. Deshalb ist Stadtumbau inzwischen ein Aushängeschild für uns geworden. Wir haben japanische Delegationen, die sich dafür interessieren, wie wir mit dem demografischen Wandel umgegangen sind, da in Japan ähnliche Tendenzen zu verzeichnen sind, d.h. eine stärkere Anpassung im Stadtumbau auf eine älter werdende Bevölkerung.

**Frage:** Sie haben die aktuelle Entwicklung in Schwedt skizziert. Ist Schwedt ein Sonderfall oder gibt es ähnliche Beispiele auch in den alten Bundesländern?

**Antwort:** Nein, ich glaube so ein extremes Beispiel gibt es nicht. Ich will das an einem Beispiel verdeutlichen: Zur Wende hatten wir Wohnraum in Privatbesitz in Höhe von 6,4%, wir sind im Augenblick bei 17% trotz der strukturellen Schwierigkeiten in dieser Region. In traditionellen Städten sind es in der Regel weit über 40% des Wohnraums, der auch selbst genutzt wird. Ähnliche Konzentrationen wie in Schwedt finden Sie selten, mir fallen nur Halle-Neustadt, Hoyerswerda und Eisenhüttenstadt ein.

Schwedt ist die Stadt der Extreme: Direkt vor der Stadt finden Sie den Nationalpark Unteres Odertal, direkt an die Stadt angrenzend. Auf der anderen Seite finden Sie die Industrie, immerhin mit einer Fläche, die größer als das gesamte Stadtgebiet ist, angrenzend. Das stellt ganz besondere Herausforderungen an die Flächennutzungsplanung und dürfte ebenso einmalig sein. Man muss die Spannung zwischen Tourismus und Industrie beachten und dafür Lösungen finden. Dazu kommt die Problematik, dass die Stadt mit immensem Aufwand aus dem Boden gestampft wurde, dann aber wieder fallen gelassen wurde. Bei allen Privilegien, die die Schwedter zur Wende hatten, waren die Menschen unzufrieden und demonstrierten. Sie forderten Schwimmbad und Kino.

Mit der Wende kam die Chance der Neugestaltung.

**Frage:** Ab wann war klar, dass in Schwedt umgesteuert werden muss?

**Antwort:** 1997 kam für uns die Erkenntnis, dass wir den Wegzug der Menschen nicht stoppen konnten. Die Schwerpunkte unserer Politik lagen bis dahin in der Neugestaltung von Arbeitsplätzen. Erst 1997 kamen die Fragen nach dem Umgang mit dem Leerstand, damit verbunden die Umgestaltung der Stadt, also etwa nach Schwerpunktgebieten für die Sanierung.

**Frage:** Der Grund für die Abwanderung war also nicht die schlechte Qualität der Wohnsituation?

**Antwort:** Der primäre Grund zur Abwanderung lag in den fehlenden Arbeitsplätzen, nicht in der Ablehnung der Stadt. Das PCK hatte damals 8.500 Arbeitsplätze, heute sind es noch 1.200 und 1.500 in Zuliefererbetrieben, in der Papierindustrie liegt der heutige Personalbestand bei ca. 50% der Vorwendezeit. Andere Schwerpunkte, wie z.B. die Schuhfabrik mit einst über 1.000 Mitarbeitern, existieren heute gar nicht mehr. Erfreulich ist die Entwicklung im Dienstleistungssektor, hier sind mittlerweile 34% aller Beschäftigten tätig, im produzierenden Gewerbe sind es 24%.

**Frage:** Was ist das Besondere am Stadtumbau in Schwedt in den letzten Jahren?

**Antwort:** Schwedt ist eine spannende und dynamische Stadt. Die heutige Anlage der Stadt weist noch Bezüge zum historischen Stadtbild auf: Wo einst das Stadtschloss stand, befinden sich heute die Uckermärkischen Bühnen Schwedt. Die Straßengestaltung ist in Anlehnung an das historische Vorbild großzügig geblieben. Den Ausbaustufen des Kombinats folgend hat sich auch die Siedlungsstruktur der Stadt entwickelt. Zunächst wurde an die historische Innenstadt ein Ring von Wohnungen gebaut, dieser Ring wurde später durch eine Reihe von Satellitenstädten erweitert, die untereinander nicht verbunden waren. Erst nach der Wende wurden die einzelnen Stadtteile miteinander verbunden: In die Mitte kam das Einkaufszentrum mit 60 einzelnen Geschäften und das Freizeit- und Erholungsbad. Ein Eigenheimgebiet wurde ausgewiesen.

Stadtumbau ist also ein Ereignis, das es in der Vergangenheit immer gab, er ist keine moderne Erfindung. Bei uns besteht die Schwierigkeit darin, dass der Stadtumbau so schnell geht. Der Architekt, der Schwedt mit aufgebaut hat, war auch noch am Umbau beteiligt. Es ist sicherlich historisch gesehen nicht üblich, dass innerhalb eines Arbeitslebens der Aufbau und der Abriss einer Stadt erfolgen. Man muss dabei vor allem die Emotionen

der Menschen sehen, die glücklich in den Wohnungen lebten, die wenig später wieder abgerissen werden sollten. Die Häuser wurden teilweise von den einstigen Mietern, die über Arbeitsfördermaßnahmen beschäftigt waren, entkernt und so zum Abriss vorbereitet.

**Frage:** Können Sie das Konzept zum Stadtumbau bitte kurz erläutern?

**Antwort:** Wir haben, sehr früh, 1997 das Wohnungspolitische Konzept gehabt. Wir haben erkannt, wenn wir nicht handeln, werden die leer stehenden Wohnungen zu einem großen Problem für uns, ich denke nur an den Imageverlust, den die toten Augen mit sich brachten. Damals entstanden die ersten Ideen zum Wohnungsrückbau, sogar der Begriff Abriss ist gefallen. Das hat damals sehr viel Ärger eingebracht, weil der damalige Bauminister wörtlich sagte, er sei kein Abrissminister. Es gab andere Vorstellungen von Landesentwicklung, die mit der Wirklichkeit in Schwedt nichts zu tun hatten. Man hat sich damals noch nicht zu konkreten Problemlösungen bekannt, vor allem wusste man nicht, wie man die Problemlösungen verpacken sollte. Wir haben maßgeblich mitgewirkt, dennoch hat es noch einige Zeit gedauert: Erst 1999 haben wir die erste Platte abgerissen. Im Jahre 2001 war der Bundeskanzler hier und hat vom Balkon einer Wohnung gesagt, dass der Bund ein Stadtumbauprogramm auflegen müsse. Dann erst flossen die Mittel aus diesem Programm. Vorher haben wir die Maßnahmen aus anderen Finanzquellen bezahlen müssen.

**Frage:** Wie waren die Bürger und Bürgerinnen und vor allem die Mieter und Mieterinnen in die Umsetzung einbezogen?

**Antwort:** Das Konzept ist vor Ort entwickelt worden und hatte insbesondere in der Analysephase die fachliche Begleitung eines Hamburger Beratungsunternehmens. Auf Erfahrungen aus den alten Bundesländern konnten wir sonst nicht zurückgreifen. Unterstützende Rahmenbedingungen gab es kaum, das Konzept ist somit aus der Stadt heraus entwickelt worden. Die Lösung war für uns die Klammer zwischen Aufwertung und Rückbau. Nur so konnten wir das Konzept in der Öffentlichkeit auch kommunizieren. Mit diesem Konzept konnten wir einen ersten Preis im Wettbewerb des ostdeutschen Stadtumbaus gewinnen. Das Beste an dem Konzept ist, dass es genau so umgesetzt wurde, wie geplant. Natürlich riefen die Entscheidungen auch Widerstand hervor. Ich erinnere mich an äußerst lebhafteste Diskussionen mit 500 und mehr Menschen an einem Abend. Aber die Menschen haben uns geglaubt, denn es war eine Linie zu erkennen, von der wir nicht abgewichen sind. Da das Konzept gut war, konnten wir die Menschen überzeugen. Mit



dem Rückbau ganzer Quartiere konnten wir auch die Probleme der nicht mehr genutzten Ver- und Entsorgung lösen, denn wir konnten die Netze einfach aus der Erde rausnehmen. Wir haben den gesamten Stadtumbauprozess in mehreren Runden durchgeführt, so konnten sich die Einwohner langfristig auf die Veränderungen einstellen.

**Frage:** Wie sind Sie konkret im Stadtumbau vorgegangen?

**Antwort:** Erst haben wir ein Wohnquartier in Nähe des Stadtzentrums aufgewertet, in dem wir es saniert haben. In diesem Wohngebiet gab es schon 20% Leerstand. Hier haben wir die Wohnungen teil- und vollsaniert, aber keine Grundrissveränderungen vorgenommen. Wir haben also erst etwas Positives geschaffen, bevor wir an den Abriss gegangen sind. Das hat den Vorteil, dass sie den Menschen Perspektiven schaffen, ihnen zeigen können, dass sich ihre Wohnqualität mit einem Umzug verbessert. Akzeptable Alternativen verhindern den Frust auf Seiten der Mieter.

Dann haben wir die äußeren Gebiete flächenhaft zurückgebaut. In anderen Teilen haben wir das Konzept der perforierten Stadt verfolgt, also am Beispiel gezeigt wie man ein Wohngebiet aufwerten kann, wenn man mit kreativen Lösungen an die Gestaltung der Platten geht. Die Klammer von Aufwertung und Rückbau ist die Grundlage unseres konzeptionellen Arbeitens. Erleichternd kam hinzu, dass der Wohnungsmarkt sehr geordnet ist, wir haben zwei Wohnungsgesellschaften in der Stadt, die gemeinsam über 80% der Wohnungen halten; der Wohnraum in Privatbesitz hat eine Größenordnung von 17%. Im Ergebnis des Umbauprozesses lässt sich sagen, dass noch 1.288 Wohnungen leer stehen und für den Abriss vorbereitet sind. Insgesamt haben wir bis zum Jahresende 5.000 Wohnungen abgerissen. Das sind soviel wie in keiner anderen deutschen Stadt. Die anderen Wohnungen sind zu 70% saniert. So hat Schwedt gezeigt, dass nicht die „Platte“ das Problem ist, sondern der Wegzug der Menschen. Die „Platte“ hat so viele innovative Lösungen gefunden, dass die Menschen sie akzeptieren. Das spiegelt sich auch in den Medien wieder: 1999 hieß es noch „der Plattmacher“, vor zwei Jahren hieß es „die Plattenspieler“, da bin ich stolz drauf, denn es zeigt, dass unsere Bemühungen anerkannt werden.

**Frage:** Welche Besonderheiten sehen Sie beim Stadtumbau in Schwedt?

**Antwort:** Wir berücksichtigen die veränderte Altersstruktur bei den Umbauten. So haben bestimmte Häuser selbstverständlich Fahrstühle bekommen, bei den Badsanierungen sind die entsprechenden Hilfseinrichtungen berücksichtigt worden. Das reicht hin bis zu infrastrukturellen Anpassungen

wie z.B. Häuser für generationsübergreifendes Wohnen, Betreuungsdienstleistungen und Modelle für verschiedene Wohnformen (Durchschnittsalter über 50 Jahre). Wir bauen die Stadt von der Industrie weg an das Wasser, wobei wir das Zentrum stärken. Besonders wichtig ist dabei die Abstimmung zwischen den Wohnungsunternehmen, den Stadtwerken und der Stadtverwaltung. Wir die Stadt schaffen die infrastrukturellen Voraussetzungen, wie z.B. Straßen, und die Gesellschaften sanieren im Gleichklang die Häuser.

**Frage:** Hat der Stadtumbau Auswirkungen auf die demografische Entwicklung?

**Antwort:** Ja, ganz klar, der Stadtumbau wirkt: Die Wanderungsbewegung hat sich minimiert. Der Mantel, den wir mit dem Stadtumbau schneiden, der passt. Salopp gesagt: Die Dramatik ist raus. Wir haben 1997 erkannt, dass der Leerstand ein Problem ist, dann kam das Wohnungspolitische Konzept und 1999 wurde die erste Platte abgerissen und trotz Abriss ist der Leerstand gestiegen, erst mit dem Stadtumbauprogramm 2003 stellten sich Erfolge ein und erst heute haben wir den gleichen Leerstand wie vor 10 Jahren. Das heißt, gesellschaftliche Prozesse zu verändern, braucht 10 Jahre.

**Frage:** Wie sehen Sie die weitere Entwicklung?

**Antwort:** Weil wir anerkennen, dass wir weiter schrumpfen, haben wir jetzt schon im politischen Raum eine Vorlage, die sich mit der Entwicklung bis 2015 beschäftigt. So können sich die Bürger langfristig darauf vorbereiten, dass Veränderungen kommen. Ich habe also die Weiterführung des Stadtumbaus bis 2015 schon im öffentlichen Raum diskutiert und als Informationsvorlage in die SVV eingebracht. Darin ist zu sehen, dass weitere 1.000 Wohnungen zurückgebaut werden und man kann die grobe Verortung erkennen. So kann sich der Bürger langfristig an Alternativen orientieren. Wir haben jetzt keinen großen Pool an saniertem Wohnraum, den wir anbieten können. Wir haben nur unsanierten Wohnraum abgerissen. Wir haben in den vergangenen 8 Jahren 5.000 Wohnungen abgerissen und reißen in den nächsten 8 Jahren noch einmal 1.000 Wohnungen ab. Damit erfolgt nur eine Anpassung des Stadtumbaus an die veränderten Bedingungen, denn das grundlegende Problem ist gelöst. Es war mir wichtig, gleich die anschließende Entwicklung aufzuzeigen und nicht erst das Ende des Stadtumbaus zu verkünden, um dann in 4 Jahren zu kommen und zu sagen, wir müssen noch mal ran. Die Bürger von Anfang an einzubeziehen ist also von entscheidender Bedeutung. Über das Programm Soziale Stadt lässt sich das sehr positiv kombinieren und realisieren.

**Frage:** Hat der Stadtumbau auch Auswirkungen auf die wirtschaftliche Entwicklung der Stadt und die Lebensbedingungen der Einwohner von Schwedt?

**Antwort:** Uns ist es wichtig, Schwedt zu einem lebenswerten Ort zu machen. Zur wirtschaftlichen Entwicklung: Eine vom PROGNOSE-Institut erarbeitete Studie besagt, wenn wir die Bruttowertschöpfung um 50% im Industriesektor erhöhen, dann können wir die Arbeitsplätze, die wir heute haben, halten. Das versuchen wir mit der Anpassung der Industriestruktur hin zu regenerativen Energieträgern, wie Bioethanol, Biodiesel und Holzpellets. In diesen Fragen arbeiten wir mit der Wirtschaft gut zusammen. Auf dem PCK-Gelände entwickeln wir einen Industriepark, dazu hat die Stadt eine Infrastrukturgesellschaft gegründet und die PCK hat eine Industrieparkgesellschaft gegründet und jetzt sind wir dabei, Investoren zu gewinnen. Wir verpflichten uns im Gegenzug, die gesamte technische Infrastruktur zur Verfügung zu stellen, für die der Nutzer dann eine Maut bezahlt. Dieses Konzept hat sich in anderen Industrieparks bewährt. Dies ist ein wesentlicher Bestandteil unseres regionalen Wachstumskerns.

Schwerpunkt ist bei uns immer Wirtschaft und Marketing zusammenzudenken: Leben und Arbeiten mit Technologie und Natur, ist ein Slogan, der vielleicht noch nicht so ganz gelungen, aber immerhin unsere Zielrichtung beschreibt.

**Frage:** Herr Bürgermeister, wir danken für das Gespräch.





**KWI**

Kommunalwissenschaftliches Institut

ISSN 1867-951X

ISBN 978-3-86956-323-7



9 783869 563237