

Demografische Herausforderungen für die Kommunen

– Einführende Problemskizze¹ –

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 Anstaltsinsassen². Oder um ein Beispiel aus dem mehr gesellschaftlichen Bereich aufzugreifen: Der Deutschlandfunk hat unlängst eine wöchentlich stattfindende Sendereihe über „Bevölkerungsrückgang und -alterung“ eingerichtet³; 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/.

schon seit Jahrzehnten auf absehbare Folgen aufmerksam⁴. 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 ist⁵, und zwar mit allen Konsequenzen. Jede Generation bringt ein Drittel weniger potentielle Eltern hervor, die Einwohnerzahl sinkt, und das Durchschnittsalter der Bevölkerung steigt⁶. Die Abbildung der Trends in grafischen Darstellungen spricht für sich:

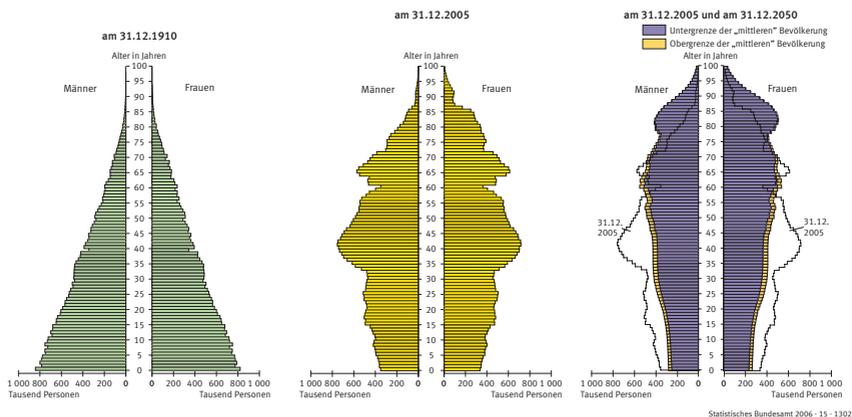


Abb. 1: Altersaufbau der Bevölkerung in Deutschland

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 „Pillenknicke“ seit den ausgehenden 60er Jahren und den „Wendeknicke“ 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 wird⁷. 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.

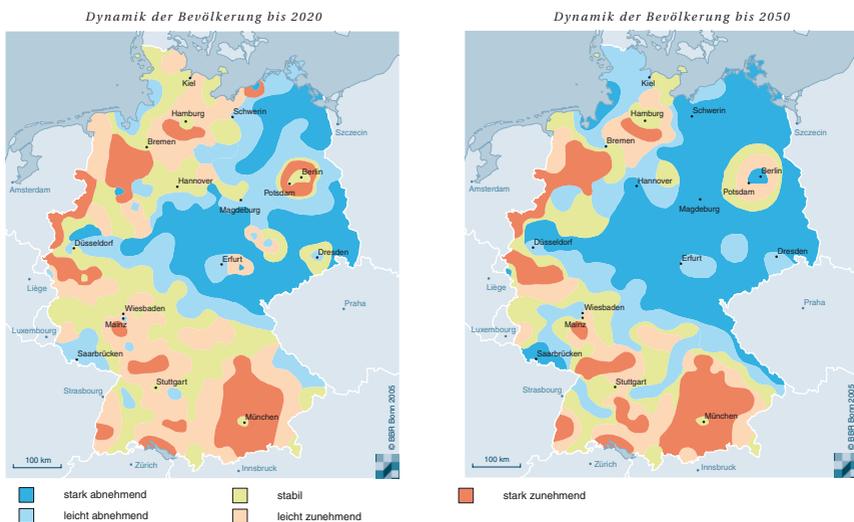


Abb. 2: Veränderung der Bevölkerungszahl zwischen 2002 und 2020/2050

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 lassen⁸:

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 Osten⁹. 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 erleben¹⁰. 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 betroffen¹¹. 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 herausfordern¹².

II. 2. Politische Reaktionen und Handlungsoptionen

Dass der demografische Wandel eine der großen Herausforderungen des 21. Jahrhunderts ist, hat sich mittlerweile – wenn auch zeitlich verzögert¹³ – 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 eingeleitet¹⁴; in diesem Prozess haben u.a. die Bundesregierung¹⁵ und die brandenburgische Landesregierung¹⁶ 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 gemacht¹⁷. Und auf *Landesebene* hat beispielsweise – ebenfalls im letzten Jahr – die brandenburgische Landesregierung einen Werkstattbericht zum „Demografischen Wandel in Brandenburg“¹⁸ 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 Erinnert 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 Wandel¹⁹ 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 können²⁰. 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 würde²¹. 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 Erläuterung²². 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 Stadtteilmarketing 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 ist²³, 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“²⁴ 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 Deutschlands²⁵ ändert daran nichts. Vordergründig mag es zwar für den Einzelnen eine sympathische Vorstellung sein, mehr Platz zu haben²⁶ und – wie mitunter zu lesen ist – „nicht ständig angerempelt“ zu werden²⁷. 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 Verkehrsinfrastruktur²⁸

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. 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“²⁹ bzw. eine Art „Demografieerträglichkeitsprüfung“ 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 wissen³⁰ – 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.

