

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“¹, und des Politikers Lafontaine „Das demografische Problem wird maßlos übertrieben“² 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.).

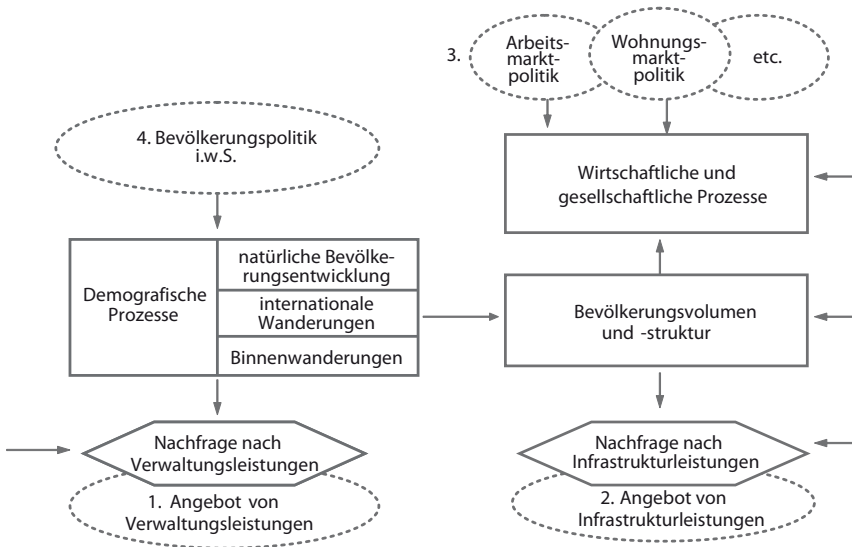


Abbildung 1: Demografische Prozesse und kommunale Reaktionen

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 Stadt³ 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
Alterung und Vereinzelung	Belastung des Gesundheitssystems Vergesellschaftung von Dienstleistungen	Nachfrage nach alters- gerechten Angeboten wachsende Wohnfläche/Kopf	neue Prioritäten sinkende politische Beteiligung
Schrumpfung	Nachfragerückgang Arbeitskräfterrückgang	Leerstände weite Wege steigende Kosten	sinkende Finanzkraft „Misserfolg“
Heterogenisierung	Disparität Desintegration	Segregation	sinkende politische Beteiligung Polarisierung

Tabelle: 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 Publikationen⁴ 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“⁵. 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“⁶.

Langhagen-Rohrbach und Gretschel⁷ 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“⁸, 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.“⁹
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 intensivierte 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.“¹⁰

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 stadtbestimmender 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.“¹¹

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 Schrumpfungslandschaft, Ms 2003, S. 5.