



Hans-Hermann Bode

Die Auswirkungen des demografischen Wandels auf die Kommunen

Kurzfristige Orientierung und langfristige Notwendigkeiten

Der demografische Wandel wird inzwischen breit diskutiert und ist zum Gegenstand zahlreicher Untersuchungen und Studien geworden. Unstrittig ist dies auch ein besonderes Problem für die kommunale Ebene. War die Abnahme der Bevölkerungszahl in der Vergangenheit vor allem im Zusammenhang mit wirtschaftlichem und gesellschaftlichem Strukturwandel zu beobachten gewesen – besonders ausgeprägt im Osten nach der Wende –, so wird dieser Rückgang zukünftig immer mehr Gebiete betreffen. Es geht aber nicht nur um die Bevölkerungsabnahme: Die strukturellen Trends – Alterung, Heterogenisierung und Vereinzeln – werden auch in Städten und Regionen mit stabiler Bevölkerungszahl wirksam werden. Die Herausforderung des demografischen Wandels unter schwierigen Rahmenbedingungen wird heute schon in vielen Städten erkannt und angegangen. Dabei kommt es vor allem darauf an, Aktionismus zu vermeiden und die kommunale Strategie auf einen integrierten und langfristigen planerischen Ansatz zu gründen. Die Anforderungen und Herausforderungen des demografischen Wandels sind aber von den Kommunen nicht alleine zu bewältigen. Intra- und interkommunale Netzwerke unter Beteiligung von Vereinen, Verbänden und vor allem den Bürgern sind unerlässliche Voraussetzungen für eine zukunftsfähige kommunale Strategie im demografischen Wandel.¹

Daten und Prognosen: Alle Kommunen sind betroffen

Alle Kommunen und Regionen sind vom demografischen Wandel betroffen, allerdings mit sehr deutlichen lokalen Differenzierungen. Diese unterschiedliche Betroffenheit steht in einem direkten Zusammenhang mit der wirtschaftlichen Dynamik der Stadtregion und führt sowohl zeitlich als auch in der Ausprägung zu voraussichtlich weiter auseinanderlaufenden Entwicklungen im Bundesgebiet. Die Fortsetzung dieses Nebeneinander von Schrumpfung und Wachstum wird durch zahlreiche Untersuchungen bestätigt. Es handelt sich dabei nicht nur um zum

Teil gravierende Unterschiede in der Bevölkerungsentwicklung insgesamt. Vor allem entwickeln sich die Städte auch im Hinblick auf die Altersstruktur und auf die Zusammensetzung der Haushalte unterschiedlich. So nimmt die Altersgruppe der 0- bis 16-Jährigen in vielen Großstädten bis 2020 deutlich ab, während der Anteil der über 75-Jährigen in manchen Kommunen sehr drastisch zunimmt.² Zusätzlich ist zu beachten, dass es unterhalb der Gemeindeebene deutliche Differenzierungen gibt. Dies belegen u. a. die Ergebnisse der innerstädtischen Raubeobachtung der BBR (Sturm/Adam, 2007). Es zeigt sich, dass es auch in schrumpfenden Kommunen wachsende Stadtteile gibt, ebenso wie es auch in wachsenden Kommunen schrumpfende Stadtteile gibt. Auch für die weiteren Strukturmerkmale des demografischen Wandels gilt, dass es innerhalb der Städte eine unterschiedliche Verteilung und Entwicklungstendenz gibt, also hinsichtlich der Altersgruppen, der Struktur privater Haushalte und der Internationalisierung.

Demografischer Wandel: Auswirkungen auf die Kommunen

Die Auswirkungen des demografischen Wandels betreffen alle Dimensionen des städtischen Lebens. Hier werden skizzenhaft einige wesentliche Bereiche angesprochen: Es geht – bislang noch besonders in den Städten der neuen Bundesländer – um Fragen der **Stadtstruktur und des Stadtbildes**. Natürlich ist der wohnungswirtschaftliche Strukturwandel nicht monokausal aus dem demografischen Wandel zu erklären. Allerdings können in den neuen Bundesländern nun die Auswirkungen eines deutlichen Bevölkerungsrückgangs betrachtet werden. Die Entspannung auf dem Wohnungsmarkt gibt den Mietern tendenziell mehr Möglichkeiten, die eigene Wohnsituation zu optimieren. Dies führt zu Leerständen nicht nur in vielen Plattenbaugebieten. Es hat sich auch gezeigt, dass die benachteiligten Standorte in der Innenstadt, insbesondere die Lagen an den Hauptverkehrsstraßen, ebenso vom Leerstand betroffen sind. Dies ist eine besondere Herausforderung für die Stadtplanung. Es hilft dabei

¹ Dies haben Fachleute der Fachkommission Stadtentwicklungsplanung des Deutschen Städtetags herausgearbeitet und in einem aktuellen Arbeitspapier zusammengefasst. Das Arbeitspapier wurde von einer Arbeitsgruppe der Fachkommission unter Leitung des Verfassers erarbeitet und steht im Internet unter <http://www.staedtetag.de/10/schwerpunkte/artikel/00008/zusatzfenster19.html> zum Download bereit.

² Stadt Braunschweig; „Demografischer und struktureller Wandel deutscher Großstädte 1992-2000-2004-2020“, Ergebnisse einer im Jahr 2005 im Auftrag der Fachkommission Stadtentwicklungsplanung des Deutschen Städtetages durchgeführten statistischen Datenerhebung unter 59 Städten, Braunschweig 2006. Der Bericht ist ebenso wie weitere Umfrage- und Erhebungsergebnisse der Fachkommission Stadtentwicklungsplanung unter der o. g. Internetadresse des Deutschen Städtetags zu beziehen.



wenig, auf das Leitbild der europäischen Stadt zu verweisen, wenn gleichzeitig die Bürger aufgrund ihrer Standortpräferenzen genau diese Dichte und die damit verbundenen Begleiterscheinungen wie u. a. die Knappheit von Freiflächen (egal ob zum Parken oder zum Spielen) nicht zu schätzen wissen.³

Die Aufgabe in den Plattenbaugebieten ist noch schwieriger. Bei einem Bevölkerungsrückgang von manchmal über 50 Prozent in einzelnen Stadtvierteln stellt sich die Frage der Stadtstruktur neu. Der oft propagierte Abriss von außen nach innen ist zwar sicherlich ein guter Vorsatz. Solche simplen Rückbaustrategien greifen aber nur in den wenigen Fällen, in denen man es mit einem einzelnen Eigentümer zu tun hat, der möglichst auch noch nicht in den neunziger Jahren den Bestand saniert hat. In den allermeisten Fällen hat man es aber mit einer Gemengelage aus verschiedenen Eigentümern und unterschiedlichen Sanierungs- und Vermietungsständen zu tun. Hier ist ein konsistentes Rückbauszenario mit den Eigentümern nur sehr schwer abzustimmen. Wieweit das neue rechtliche Instrumentarium des § 171a-d BauGB wirksam ist, muss die Anwendungspraxis erst noch zeigen. Stadtstrukturell ist die Frage zu lösen, welche Nutzungen auf den Abrissstandorten künftig vorgesehen werden. Die vielfältigen Diskussionen über Zwischennutzungen sind hier ein deutlicher Hinweis auf die Problemlagen angesichts des erkennbaren Überangebots von Flächen.⁴

Für die räumliche Entwicklung der Städte bedeutet der demografische Wandel nicht nur eine schwierige Herausforderung mit vielen noch offenen Fragen, wie der Umbau zu gestalten ist. Es geht hier auch um eine **Chance zur Stärkung der Innenentwicklung**, eine kompaktere Nutzung der Stadt mit mehr Urbanität und gleichzeitig um einen sorgsameren Umgang mit der Umwelt in Bezug auf Verkehrsleistung und Ressourcenschonung. Allerdings zeigt der anhaltende Siedlungsdruck an den Rändern der Städte, dass mit der oft genannten Schrumpfung nicht automatisch eine räumliche Bewegung ins Zentrum zurück entsteht. Hier gibt es nach wie vor erhebliche kommunale Handlungspotenziale, u. a. in der Entwicklung wirksamerer Informations- und Kommunikationsstrukturen auf dem Wohnungs- und Immobilienmarkt.⁵

Mit dem Umbau oder auch Rückbau sind massiv auch **Fragen der infrastrukturellen Versorgung** betroffen. Besonders die inflexible leitungsgebundene technische Infrastruktur der Städte droht bei sehr deutlichen Einwohnerrückgängen, wie sie in den letzten zehn Jahren vor allem in den ostdeutschen Städten beobachtet wurden, zu einem Kostenrisiko zu werden.

³ Auf diese Problematik wurde schon im Ergebnisbericht der interdisziplinären Arbeitsgruppe des vhw zum Stadtumbau Ost/West, Oktober 2003 aufmerksam gemacht.

⁴ Aktuell beschäftigt sich das ExWoSt-Forschungsfeld „Stadtquartiere im Umbruch“ des BBR anhand von fünf Modellvorhaben aus Wuppertal, Castrop-Rauxel, Halle/Saale, Cottbus und Schwerin damit, Hinweise für zukunftssichernde Strategien für solche Stadtteile zu gewinnen, in welchen hohe Bevölkerungsverluste zu Gebäudeleerständen und Brachen führen: www.stadtquartiere-im-umbruch.de

⁵ Siehe www.refina.info. Das Projekt beschäftigt sich unter dem Titel „Forschung für die Reduzierung der Flächeninanspruchnahme und ein nachhaltiges Flächenmanagement (REFINA)“ mit interdisziplinären Planungs- und Managementkonzepten für die Verminderung der Flächeninanspruchnahme und ein nachhaltiges Flächenmanagement.

Auch im Bereich der sozialen Infrastruktur kann es durch Bevölkerungsrückgänge und durch die veränderte Zusammensetzung der Bevölkerung einerseits zu Unterauslastungen, andererseits zu neuen Nachfragen kommen. Auch hier sind in den neuen Bundesländern bereits sehr dramatische Entwicklungen festzustellen. Der Geburtenrückgang der frühen neunziger Jahre hat zu zahlreichen Schließungen von Schulen und Kindergärten geführt. Grundsätzlich scheint aber zu gelten, dass im Bereich der sozialen Infrastruktur eine größere Flexibilität als bei der technischen Infrastruktur gegeben ist (vgl. Koziol/Pahl-Weber, 2005). Dies scheint darauf zurückzuführen zu sein, dass der Einzugsbereich einer Einrichtung sich weniger eng lokal abgrenzen lässt, als dies bei den technischen Versorgungsnetzen der Fall ist. Bei Schulen oder Kindergärten führt eine Ausdünnung des Angebotes dann eher zu einer Diskussion über Erreichbarkeitsstandards und zumutbare Wegelängen. Die kommunale Praxis wird allerdings deutlich von rechtlichen und organisatorischen Rahmenbedingungen mitgeprägt, die auf Landesebene hinsichtlich von Klassengrößen, Mindestzügigkeit von Schulen u. Ä. gesetzt werden.

Vom Anbieter- zum Nachfragermarkt

Auch auf dem **Wohnungsmarkt** führt der demografische Wandel zu tiefgreifenden Umwälzungen. Zwar nicht in allen Städten und Regionen, aber in einer früher nicht gekannten Breite hat sich der Wohnungsmarkt vom Anbieter- zum Nachfragermarkt gewandelt. Darüber hinaus führen der demografische und auch gesellschaftliche Wandel zu einer stärkeren Ausdifferenzierung der Nachfragerseite. Die Zahl der Haushalte wächst noch an, die Single-Haushalte boomen. Der Lebensabschnitt bestimmt den Anspruch an Wohn- und Wohnungsqualitäten. Das ‚Wohnen im Alter‘ wird zu einer Herausforderung an den Wohnungsmarkt. Neben den spezifischen Merkmalen wie Barrierefreiheit oder Serviceangebote spielen für diese Wohnungen auch die Merkmale Bezahlbarkeit, Qualität und Attraktivität eine wichtige Rolle. Im Zusammenhang mit der Familienpolitik ist die gezielte Förderung familiengerechter Wohnungsangebote in der Stadt eine wichtige Aufgabe. Aufgrund der regional unterschiedlichen Dynamik des demografischen Wandels werden die kommunale Wohnungsmarktbeobachtung und die Formulierung spezifischer lokaler Strategien für die Wohnungspolitik und die Wohnungsunternehmen zukünftig noch wichtiger werden. Kommunen, Wohnungsunternehmen und Baugesellschaften sind deshalb gut beraten, Bedarf und Nachfrage nach Wohnungen nicht nur quantitativ, sondern vor allem differenziert und qualitativ zu betrachten. Gerade mit Blick auf den interkommunalen Wettbewerb geht es darum, Stärken wie z. B. das breit gefächerte familienfreundliche Infrastrukturangebot, die gute ärztliche Versorgung und die gesamte Palette an Gesundheitsdienstleistungen in den Städten zu bewahren und offensiv zu nutzen. Die vielfältigen Potenziale, die in den umfangreichen Wohnungsbeständen der Städte stecken, gilt es durch einen gezielten nachfragegerechten Umbau offensiv zu nutzen.

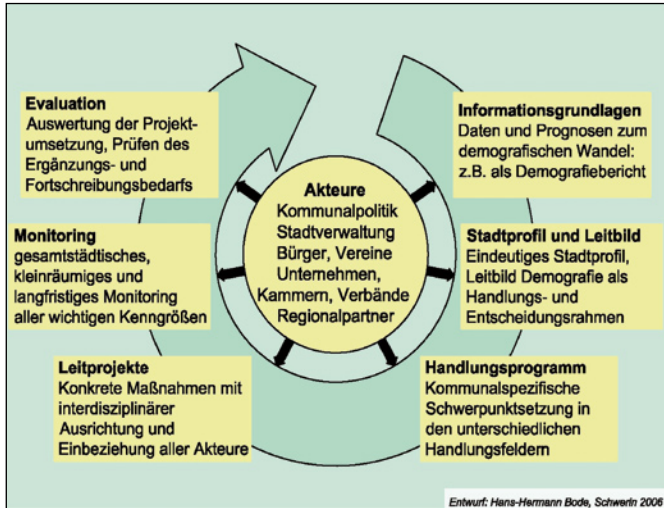


Abb. 1: Steuerung des demografischen Wandels: Aufgaben und Akteure

Auch die Folgen für die **Stadt als Wirtschafts- und Arbeitsort** dürfen nicht außer Acht bleiben: Bevölkerungsrückgang und Alterungsprozesse haben vielfältige Auswirkungen auf die Nachfrage nach Konsumgütern und Dienstleistungen ebenso wie auf das Angebot an Arbeitskräften. Besonders dramatisch werden aber aller Voraussicht nach die Auswirkungen sein, die der dargestellte Rückgang der Altersgruppe von 0–16 auf den Arbeitsmarkt langfristig haben wird. Wie auch bei den anderen Phänomenen, so ist auch hier bereits in den neuen Bundesländern zu beobachten, wie die Zahl der Schulabgänger sich dramatisch (z. B. in Westmecklenburg auf rund 35 Prozent der bisherigen Zahlen) verringert. Dies hat Auswirkungen zunächst auf die Nachfrage nach Lehrstellen und Studienplätzen, aber mittelfristig auf das Angebot an qualifizierten Arbeitskräften. Damit droht eine weitere Polarisierung in der Entwicklung der Städte, mit weiteren Abwanderungen und damit einer weiteren Schwächung der Städte und Regionen, die bereits jetzt von den Schrumpfungerscheinungen betroffen sind. Deutlich wird dieser Zusammenhang zwischen Bevölkerungsverlust durch Abwanderungen und der Arbeitsplatz- bzw. Ausbildungssituation u. a. anhand von Analysen aus Mecklenburg-Vorpommern. (Vgl. Rostocker Zentrum zur Erforschung des demografischen Wandels, 2005)

Die **Region als Handlungsebene** wird wichtiger: Der demografische Wandel wird die Bedeutung der gegenseitigen Verflechtungen und Abhängigkeiten zwischen den Städten und Gemeinden der Stadtregionen eher verstärken als abschwächen. Regionale Entwicklungskonzeptionen, die unter Berücksichtigung der demografischen Entwicklung raumstrukturelle und raumfunktionale Entwicklungsperspektiven z. B. für eine Stadtregion aufzeigen, werden zunehmend wichtiger. In einzelnen Schwerpunktthemen, so zur Einzelhandels- oder Gewerbeflächenentwicklung, gibt es bereits gute Beispiele.

Die Diskussionen zum demografischen Wandel führen immer auch zur Frage der **Familienpolitik**: Für die Kommunen ist es wichtig, durch eine Verbesserung der Rahmenbedingungen für Familien einen Anreiz für eine Steigerung der Geburten und zum

Verbleib in der Stadt zu geben. Das Stoppen von Einwohnerverlust ist für die Städte besonders bei dieser Einwohnergruppe bedeutsam. Familien haben einen hohen integrativen Wert zur Stabilisierung der Stadtgesellschaft. Sie werden künftig noch wichtiger, weil dadurch die Altersstruktur im Hinblick auf die zunehmende Alterung der Stadtbevölkerung positiv beeinflusst werden kann. Damit werden nicht nur die Tragfähigkeiten sozialer Infrastruktureinrichtungen gesichert, sondern zugleich auch das lokale Arbeitskräftepotenzial stabilisiert.

Familienpolitik ist ein Kernbestandteil jeder kommunalen Strategie im Umgang mit dem demografischen Wandel. Die kommunalen Handlungsmöglichkeiten liegen zunächst in den vielfältigen infrastrukturellen Rahmenbedingungen des Lebens in der Stadt. Daher sind Handlungsstrategien häufig auf eine kinder- und familienfreundliche Infrastruktur (Angebote an Krippen-, Kindergarten- und Hortplätzen, Spielplätze, Wohnungsfeldverbesserung) fokussiert. Eine kommunale Familienpolitik wird aber nur dann nachhaltig wirken, d. h. langfristig erfolgreich sein, wenn sie die Lebensbedingungen der Familien über die gesamte Dauer des Familienzyklus fördert. Die Schaffung von Ausbildungs- und Arbeitsplätzen für die nachwachsende Generation ist auch für die Familienpolitik von großer Bedeutung. Damit wird zugleich deutlich, dass auch die Familienförderung kein Handlungsfeld ist, das von den Kommunen in alleiniger Verantwortung entwickelt werden kann. Die Familienfreundlichkeit entsteht erst durch ein abgestimmtes Geflecht von Angeboten und Rahmenbedingungen. Die „Lokalen Bündnisse für Familie“ spielen daher zu Recht eine zentrale Rolle.⁶

Strategien, Handlungsansätze und Kooperationspartner

Der demografische Wandel umfasst weit mehr als die Alterung der Gesellschaft und das Schrumpfen vieler Städte. Er ist nicht nur Motor grundlegender sozioökonomischer, sondern auch raumstruktureller und raumfunktionaler Veränderungsprozesse. Das Dilemma der ablaufenden Schrumpfungen und das Neue dieser Entwicklung ist deutlich: In Wachstumsphasen hatten auch die Kommunen Mittel und Möglichkeiten zur Steuerung der Entwicklung: sei es durch die Baulandausweisung für Wohnungsbau und Gewerbe oder durch den Bau von Infrastruktur entsprechend der kommunalen Zielsetzungen. Es gab durch das Wachstum tendenziell mehr Einnahmen und mehr Dispositionsmöglichkeiten. Der demografische Wandel stellt die Kommunen aber vor neue Anforderungen, ohne dass äquivalente Mittel zur Gestaltung zur Verfügung stehen. Die Steuerkraft insgesamt droht bei rückläufigen Einwohnerzahlen immer weiter zu sinken. Es zeigt sich die zentrale Herausforderung, vor der die Kommunen stehen: „Erhöhte Anpassungs- und Umorientierungserfordernisse gehen mit sinkenden Anpassungspotenzialen einher.“ (Kaufmann, 2005, S. 17)

Der demografische Wandel wird zu einem zentralen Thema der gesamtstädtischen Entwicklung. Die unterschiedlichen quantita-

⁶ Vgl. <http://www.lokale-buendnisse-fuer-familie.de/>



tiven, qualitativen und teilkommunalen Aspekte des Wandels sind zusammenzuführen und zu einer konsistenten kommunalen Strategie zu bündeln. Nur so kann bei den knappen kommunalen Ressourcen eine effektive Prioritätensetzung auch für zukunftsfähige und demografiefeste Ziele und Projekte der Stadtentwicklung gewährleistet werden. Dafür ist die **Integrierte Stadtentwicklungsplanung** ein unverzichtbares Werkzeug. **Drei Handlungsfelder** sind dabei für die Kommunen von zentraler Bedeutung:

Erarbeitung und Aufbereitung wesentlicher Informationsgrundlagen

Langfristige, kleinräumige und differenzierte Prognosen insbesondere zur Entwicklung von Bevölkerung und Arbeitsmarkt sind unerlässliche Voraussetzungen, um zukunftssichere, die demografische Entwicklung der Städte stabilisierende Ziele und Maßnahmen zu bestimmen. Die Beobachtung der wichtigsten Parameter und die Zusammenfassung in einem Demografiebericht muss selbstverständlich werden. Das können nur die Kommunen selbst. Die Herunterrechnung von Daten auf Landesebene und die Zusammenfassung zu sehr pauschalen Indikatoren gibt zwar eine prägnante Typenbildung und hat damit kurzfristig einen gewissen Aufklärungswert,⁷ für die konkrete lokale Arbeit hilft es aber nicht weiter.

Formulierung von Leitzielen mit klarem Stadtprofil, Leitbildern und Leitprojekten

Die Integrierte Stadtentwicklungsplanung als offener Prozess ist das geeignete Instrument, um ressortübergreifend die unterschiedlichen Handlungsbereiche und -projekte zusammenfassend zu bearbeiten. Es sind auf die jeweilige örtliche Situation abgestellte, langfristige und strategisch geleitete integrierte Handlungskonzepte für den offensiven Umgang mit dem demografischen Wandel zu entwickeln. Es kommt dabei vor allem auf eine auf die lokalen Ziele und Rahmenbedingungen abgestimmte Kombination aus Anpassungs- und Vermeidungsstrategie an. Weder dürfen die Folgen des demografischen Wandels verdrängt werden (z. B. weil kurz- und mittelfristig durch Zuwanderungen die Entwicklung positiv erscheint), noch darf es zu einer resignativen Anpassung an anscheinend unveränderliche überregionale Trends kommen. Wichtig ist eine regelmäßige Evaluation, um auf Veränderungen der Rahmenbedingungen zu reagieren und ggf. das Handlungsprogramm fortschreiben zu können.⁸

Aktivierung der örtlichen Gemeinschaft und ihre Einbeziehung als aktiver Partner

Die Wahrnehmung des demografischen Wandels und seiner lokalen Auswirkungen darf nicht auf Tagesdiskussionen reduziert

werden. Es ist ein stetiger Informations- und Kommunikationsprozess in der Öffentlichkeit durch die Kommune zu initiieren und zu moderieren. Zu den zentralen Erkenntnissen gehört, dass die künftigen Anforderungen von den Kommunen nicht allein bewältigt werden können. Hier sind interkommunale Kooperationen ebenso gefragt wie die Einbeziehung anderer Akteure der Stadtgesellschaft (Unternehmen, Verbände, Vereine) und der Bürger. Neue Kooperationsformen und neue Netzwerke sind eine Chance, bei knapper werdenden öffentlichen Ressourcen auch künftig die Gestaltungsmöglichkeiten der Kommunalpolitik aufrechtzuerhalten.⁹

Kurzfristige Orientierung und langfristige Notwendigkeiten in der Kommunalpolitik

Zwar ist der demografische Wandel inzwischen ein viel diskutiertes Thema. Es droht jedoch die Gefahr, dass es zu thematischen Verkürzungen und lediglich punktuellen Reaktionen kommt. Politisch sind demografische Probleme eher unattraktiv, denn die damit verbundenen Entwicklungen sind in der Regel schleichend und langfristig. Heute haben die Auswirkungen des demografischen Wandels längst noch nicht alle Kommunen erreicht. Durch Wanderungsgewinne (und in manchen ostdeutschen Großstädten in Verbindung mit den Eingemeindungen der neunziger Jahre) können viele Städte trotz anhaltender Geburtendefizite immer noch auf einen Bevölkerungszuwachs verweisen. Es wird in der weiteren Beschäftigung mit dem demografischen Wandel daher vor allem darauf ankommen, kurzfristigen Aktionismus zu vermeiden und sich der strategischen Neuorientierung zu stellen. Dafür ist die Integrierte Stadtentwicklungsplanung ein unverzichtbares Instrument der kommunalen Planungshoheit.

Dipl.-Ing. Hans-Hermann Bode

Leiter des Amtes für Bauen, Denkmalpflege und Naturschutz,
Landeshauptstadt Schwerin

Quellen:

Sturm, Gabriele/Adam, Brigitte/Meyer, Katrin: Demografie auf Stadtteilebene, in: BBR, Bericht Band 25: Innerstädtische Raumbewertung: Methoden und Analysen, Bonn 2007.

Koziol, Mathias/Pahl-Weber, Elke u. a.: Rahmenbedingungen für die Rücknahme von Infrastruktur, BBR-Online Publikation, Bonn 2005.

Rostocker Zentrum zur Erforschung des Demografischen Wandels: Deutschland im Demografischen Wandel, Rostock 2005.

Kaufmann, Franz-Xaver, Schrumpfende Gesellschaft, Frankfurt/Main 2005.

⁷ Zum Beispiel durch die Bertelsmann-Stiftung im Rahmen der „Aktion Demografischer Wandel“

⁸ Hervorragende Beispiele für eine entsprechend strategisch und langfristig organisierte Stadtentwicklungsplanung sind die „Perspektive München“ und der „Stadtentwicklungsplan Heidelberg 2015“.

⁹ Ein „Gutes Beispiel“ für eine breit angelegte Netzbildung ist das „Bündnis für Wohnen“ in Münster.