

Christian Langhagen-Rohrbach und Sandra Gretschel

# Westdeutsche Kommunen und der demographische Wandel

Ergebnisse einer Kurzbefragung und ihre Konsequenzen

## 1 Ausgangslage

Die schon seit langem zu beobachtenden Veränderungen der Bevölkerungsstruktur Deutschlands, die jüngst stärker öffentlich diskutiert werden, wurden bereits Ende der 1980er Jahre thematisiert. So haben u.a. Häußermann und Siebel (1987, S. 26) darauf hingewiesen, dass die deutsche Bevölkerung bereits zwischen 1978 und 1984 um 0,5% abgenommen habe. Dieser Verlust habe sich vor allem auf die Kernstädte ausgewirkt und dort zu entsprechenden Tendenzen der Verödung geführt. Allerdings wurde der von diesen Autoren beschriebene Bevölkerungsrückgang während der 1980er und 90er Jahre noch durch hohe internationale Zuwanderungsgewinne überdeckt – insbesondere bedingt durch den Zerfall des Ostblocks –, so dass sich die seit den 1970er Jahren zu beobachtenden niedrigen Geburtenraten erst jetzt als Veränderung der Zusammensetzung der Bevölkerung bzw. an der Einwohnerzahl bemerkbar machen (vgl. Kocks 2003, S. I).

Dabei sind diese Entwicklungen das Ergebnis von mehreren sich überlagernden Prozessen, die sich sichtbar verstärkt haben und heute unter der Überschrift des „demographischen Wandels“ zusammengefasst werden. Insgesamt wirken folgende vier Teilprozesse zusammen:

*Erstens:* Eine niedrige Geburtenrate, die weit unter dem für die Sicherung des Bevölkerungsstandes notwendigen Niveau liegt (1,4 statt 2,1 Kinder je Frau), führt zu einer sinkenden Bevölkerungszahl (Statistisches Bundesamt 2003, S. 10). Dieses Phänomen wird auch als „schrumpfende Bevölkerung“ bezeichnet. Die 10. koordinierte Bevölkerungsvorausberechnung des Statistischen Bundesamtes geht in der mittleren Variante davon aus, dass die Bevölkerung Deutschlands bei unveränderten Zuwanderungsraten von derzeit etwa 82 Mio. Menschen auf 75 Mio. im Jahr 2050 sinken wird (Statistisches Bundesamt 2003, S. 26).

*Zweitens:* Die genannten Prozesse, die eine strukturelle natürliche Änderung der Bevölkerung ergeben, werden durch Wanderungsbewegungen überlagert bzw. verstärkt. Besonders auffällig sind in diesem Zusam-

menhang in den letzten Jahren zwei Wanderungsprozesse: Eine Wanderungsart führt Menschen aus einigen ländlicher geprägten Regionen Deutschlands in die Verdichtungsräume und hat eine „Entleerung“ der Herkunftsräume zur Folge. Eine weitere Art der Wanderung ist die anhaltende Tendenz großer Bevölkerungsgruppen, im suburbanen Raum „Quartier zu beziehen“. Dies geht zu Lasten der Zentren und erhöht den Siedlungsdruck in den stadtnah gelegenen Kommunen. Wenn beide Prozesse in Kombination auftreten und dabei Wanderungen aus ländlicheren Regionen in Verdichtungsräume führen, dort aber auf suburbane Quartiere zielen, wird deutlich, dass sowohl die Innenstädte (die Zentren) als auch die im Sinne der hier gemeinten Wanderungsprozesse als Herkunftsgebiete zu bezeichnenden ländlicher geprägten Regionen in Zukunft mit wanderungsbedingten Bevölkerungsverlusten zu rechnen haben werden – zusätzlich zu dem zu erwartenden natürlichen Bevölkerungsrückgang (vgl. u.a. Kocks 2003, S. II).

*Drittens:* Infolge der sich stetig verbessernden medizinischen Versorgung steigt die Lebenserwartung an (sie liegt für einen 2002 geborenen Jungen bei 74,8 Jahren, bei einem Mädchen bei 80,8 Jahren (Statistisches Bundesamt 2003, S. 17)), so dass der Anteil älterer Menschen an der Gesamtbevölkerung zunimmt. Dabei ist zu bedenken, dass die Überalterung nicht nur ein deutsches, sondern ein globales Problem darstellt (United Nations, Population Division, Department of Economic and Social Affairs 2003, S. 1), das in Deutschland durch die niedrigen Geburtenraten lediglich verschärft wird. Nach Angaben der UN ist damit zu rechnen, dass der Anteil an Personen in Deutschland, die älter als 60 Jahre sind, von rd. 24% (2002) auf 38% (2050) ansteigen wird, während bei den unter 60-Jährigen die Jahrgänge mit abnehmendem Alter immer schwächer besetzt sein werden. Neben den Folgen für die Versorgung der Bevölkerung mit der entsprechenden altersgerechten Infrastruktur führt dies zu einer – dauerhaften – Krise sozialer Sicherungssysteme, d. h. der Renten-, Kranken- und Pflegeversicherung (vgl. Birg 2003, S. 43–56).

*Viertens:* Unabhängig von der Entwicklung der Zuwanderung nach Deutschland wird sich der relative Anteil der ausländischen Bevölkerung an der Gesamtbevölkerung erhöhen. Mit einem Ausgleich der sinkenden Bevölkerungszahl infolge der o. a. Prozesse durch eine erhöhte Zuwanderung ist allerdings nicht zu rechnen. Denn um den aktuellen Bevölkerungsstand zu halten, wäre bis zum Jahr 2050 eine Zuwanderung von insgesamt 3,8 Mio. Personen pro Jahr (!) nötig, was aufsummiert 188 Mio. Zuwanderer bedeuten würde (Birg 2003, S. 22).

In den neuen Ländern haben sich seit Beginn der 1990er Jahre alle genannten Prozesse überlagert. Dazu kam eine ungünstige Wirtschaftsentwicklung, die als zusätzlicher „Push“-Faktor wirkte und die Abwanderung größerer Bevölkerungsgruppen noch beschleunigte. Bekannt sind vor allem die von Abwanderung in besonderer Weise betroffenen Städte, in denen ein Bevölkerungsrückgang um bis zu 25% erreicht wird (Beispiele sind Hoyerswerda, Schwerin oder Halle, vgl. Lang/Tenz 2003, S. 84), sowie die sich „entleerenden“ Gemeinden der ländlichen Räume aus dem Nordosten Deutschlands. Der hohe Problemdruck in Ostdeutschland hat bisweilen dazu geführt, dass der demographische Wandel vor allem als ein Problem der neuen Länder angesehen wurde bzw. immer noch wird – trotz der in der Fachliteratur bereits in den 1980er Jahren enthaltenen Hinweise auf die bevorstehende demographische Entwicklung, und obwohl sich diese Hinweise ausnahmslos auf die alten, westdeutschen Länder bezogen.

Spätestens seit der regionalisierten Bevölkerungsprognose des Bundesamts für Bauwesen und Raumordnung (bis zum Jahr 2020) ist deutlich geworden, dass sich in den alten Ländern nicht nur die durch natürliche Änderungen bedingten Verschiebungen in der Bevölkerungsstruktur ergeben werden, sondern in zahlreichen Regionen auch mit einem Rückgang der Bevölkerung zu rechnen sein wird. Bei diesen Regionen handelt es sich in der Hauptsache um solche, die in größerer Entfernung zu den Verdichtungsräumen liegen, während die Ballungszentren ihren Bevölkerungsstand in etwa werden halten können. Dieses holzschnittartige Szenario bildet allerdings kleinräumige Bevölkerungsbewegungen nur unzureichend ab, die durchaus in signifikantem Maß zu Veränderungen der Bevölkerungsstruktur und -zahl in einigen Kommunen führen können (Bucher & Schlömer 2003). Insgesamt kann also in verschiedener Hinsicht Handlungsbedarf aus dem demographischen Wandel abgeleitet werden, der in seinen räumlichen Auswirkungen vor allem folgende Bereiche tangieren wird (vgl. u. a. Kocks 2003, S. III):

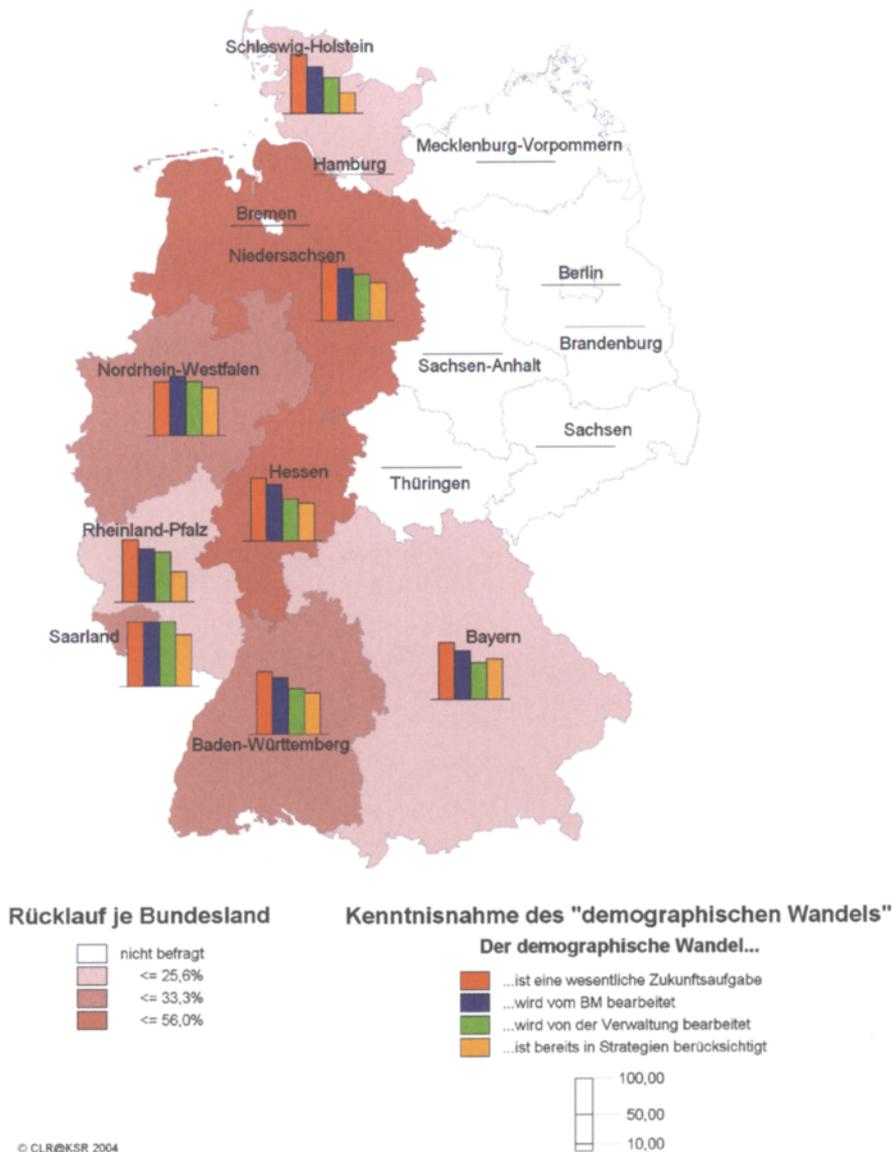
- In Teilräumen ist mit „Tragfähigkeitsproblemen“ in zahlreichen Aufgabenfeldern der öffentlichen Daseinsvorsorge zu rechnen. Davon sind der ÖPNV genauso betroffen wie der Einzelhandel, ebenso auch das Angebot an Dienstleistungen, die soziale und kulturelle Infrastruktur und die Wasser- und Energieversorgung bzw. die Abwasserreinigung.
- Durch die Überalterung erhöht sich die Nachfrage nach spezifischer sozialer Infrastruktur, so dass ein entsprechender Umbau der vorhandenen Einrichtungen bzw. deren Anpassung an die neue Nachfragestruktur nötig wird.
- Durch die zunehmende Internationalisierung der Bevölkerung werden sich die Integrationsaufgaben erhöhen, gerade in den Verdichtungsräumen.
- Die fortschreitende Suburbanisierung wird zu einer weiteren Schieflage zwischen Infrastrukturangebot in den Kernstädten und im Umland sowie dessen Finanzierung führen.

Die beschriebene Situation war der Anlass zu untersuchen, wie die kommunalen Entscheidungsträger in den Kommunen der westdeutschen Länder mit dem demographischen Wandel umgehen. Dabei stand zum einen die Frage im Vordergrund, ob das Thema in den Kommunen „angekommen“ ist, also bereits einen festen Platz in der Agenda der dort Verantwortlichen einnimmt. Zweitens ging es darum zu erfahren, ob das Thema lediglich bekannt ist oder bereits Überlegungen angestellt werden, wie mit dieser Herausforderung in der Zukunft umgegangen werden soll. In diesem Zusammenhang wurde eine E-Mail-Erhebung bei westdeutschen Kommunen durchgeführt und wurden diese gefragt, ob sie bereits eigene Strategien zur Bewältigung der Folgen des demographischen Wandels entwickelt haben und welche Themenfelder diese ggf. abdecken.

## 2 Erhebung

Für die E-Mail-Befragung wurde aus den insgesamt 8 565 Kommunen der westdeutschen Länder eine 12%-Stichprobe gezogen. Für die so ausgewählten 1 032 Kommunen aller Größenklassen wurden jeweils Name und E-Mail-Adresse des Bürgermeisters bzw. der Bürgermeisterin recherchiert, wobei sich herausstellte, dass bei der zufälligen Auswahl z.T. mehrere Kommunen aus derselben Verbandsgemeinde bzw. Verwaltungsgemeinschaft ausgewählt worden waren und für diese nur die Adresse der Bürgermeisterin oder des Bürgermeisters der jeweiligen Verbandsgemeinde oder der Verwaltungsgemeinschaft zu finden war. Dadurch reduzierte sich die Zahl der zur Befragung eingeladenen Bürgermeisterinnen und Bürgermeister auf 819.

**Karte 1**  
**Westdeutsche Kommunen und der „demographische Wandel“**  
 Ergebnisse einer Kurzbefragung unter Bürgermeisterinnen und Bürgermeistern westdeutscher Kommunen



Quelle: eigene Erhebung

Diese wurden per E-Mail informiert und gebeten, einen ebenfalls per E-Mail versandten Fragebogen auszufüllen, der Fragen zu allgemeinen Strukturdaten der Kommunen sowie zum Umgang mit dem Thema „Demographischer Wandel“ enthielt. Von den versandten Hinweis-E-Mails wurden 22 als unzustellbar deklariert; somit kann davon ausgegangen werden, dass 797 den Empfänger erreicht haben. 276 Kommunen haben den Fragebogen beantwortet, so dass sich eine Rücklaufquote von 34,6% bezogen auf die angeschriebenen Kommunen ergibt.

In den einzelnen Ländern lagen die Rücklaufquoten in Bezug auf die tatsächlich versandten E-Mails zwischen 28,7% (Schleswig-Holstein) und 55,6% (Saarland). Die hohe Resonanz auf die Befragung ist ein erstes Anzei-

chen für die Aktualität und Brisanz des Themas „Demographischer Wandel“ auch in den westdeutschen Kommunen. Die Rücklaufquoten sind – zusammen mit wesentlichen Ergebnissen – in Karte 1 dargestellt.

### 3 Ergebnisse der Erhebung

#### 3.1 Der „demographische Wandel“ und die kommunalen Entscheider

Zunächst kann festgestellt werden, dass der demographische Wandel als Thema bei den kommunalen Entscheidungsträgern „angekommen“ ist. Denn 81,5% der Bürgermeisterinnen und Bürgermeister haben sich – unabhängig von Größe, zentralörtlichem Status und räumlicher Lage ihrer Kommune – bereits mit dem

Thema befasst (vgl. Tab. 1 weiter unten). Hinsichtlich der Differenzierung nach Ländern haben sich die Bürgermeisterinnen und Bürgermeister aus Bayern und Schleswig-Holstein bisher am wenigsten über den demographischen Wandel Gedanken gemacht, denn ihr Anteil liegt je um 75%, während in allen anderen westlichen Ländern Werte zwischen 82% und 100% erreicht werden. Zudem gilt generell, dass die Kommunalpolitiker das Thema und dessen Konsequenzen umso intensiver behandelt haben, je größer die betreffende Kommune ist (resp. je höher ihr zentralörtlicher Status und zentraler ihre Lage ist). Es folgt also, dass das Thema bislang vor allem die kommunalen Entscheider der größeren und großen Städte beschäftigt hat, während bei kleineren Kommunen aus ländlicher geprägten Regionen noch Nachholbedarf festzustellen ist. Besonders hoch ist dabei der Anteil der Kommunen des ländlichen Raums, denen von der Landes-/Regionalplanung kein zentralörtlicher Status zugewiesen ist. Erklären lässt sich dies u. U. aus der Tatsache, dass gerade in dieser Gemeindekategorie auch der Anteil derjenigen Bürgermeisterinnen und Bürgermeister, die davon ausgehen, dass der demographische Wandel ihre Kommune kaum betreffen wird, mit 13,0% mit deutlichem Abstand am höchsten ist.

Immerhin 92,8% der antwortenden Bürgermeisterinnen und Bürgermeister sind sich darüber einig, dass

**Tabelle 1**  
Wesentliche Ergebnisse der Befragung der Bürgermeisterinnen und Bürgermeister (BM) zum demographischen Wandel

	Ja		Nein	
	abs.	in %	abs.	in %
Haben Sie sich als BM mit dem „demographischen Wandel“ auseinander gesetzt?	221	81,5	51	18,5
Hat sich die Verwaltung mit dem „demographischen Wandel“ auseinander gesetzt?	186	67,4	89	32,2
Meinen Sie, dass das Thema auch für westdeutsche Kommunen eine wesentliche künftige Herausforderung sein könnte?	256	92,8	18	6,5
Haben Sie für Ihre Kommune bereits Strategien zur Bewältigung des „demographischen Wandels“ entwickelt?	157	56,9	119	43,1

n = 276, an 100% fehlende Werte = keine Angabe  
Quelle: eigene Erhebung

die bevorstehenden Änderungen der Bevölkerungsstruktur und deren räumliche Differenzierung ein wesentliches Handlungsfeld der Kommunen darstellen wird. Die Kommunen, die sich dem nicht anschließen können, verweisen entweder auf eine – ihrer Meinung nach – überdurchschnittlich junge Bevölkerung (mit der Erwartung eines entsprechend hohen natürlichen Bevölkerungszuwachses) oder auf erwartete Wandergewinne in der Folge der anhaltenden Abwanderung aus den Zentren.

Von Interesse ist jedoch nicht nur, dass sich die Bürgermeisterinnen und Bürgermeister bereits mit dem demographischen Wandel befasst haben, sondern auch die Art und Weise, wie dies geschieht: 26,2% haben bislang Veranstaltungen zum Thema besucht oder einschlägige Fachliteratur studiert. Eine inhaltliche Auseinandersetzung findet darüber hinaus bei 20,0% der befragten Kommunen vor allem in Bezug auf Fragen zur Stadtplanung statt. Zudem rücken 22,2% bei ihrer Beschäftigung mit dem Thema die soziale Infrastruktur und deren Anpassungsbedarf in den Vordergrund; immerhin 17,3% geben zudem an, dass sie selbst schon an Konzepten zum demographischen Wandel in ihrer Gemeinde arbeiten.

### 3.2 Die Verwaltungen und der demographische Wandel

Allerdings zeigt sich insgesamt, dass in den Kommunalverwaltungen das Thema „Demographischer Wandel“ bis dato noch nicht annähernd so häufig umsetzungsorientiert behandelt wird, wie es angesichts der zu erwartenden Herausforderungen zu erwarten wäre: Nach Aussagen der Bürgermeisterinnen und Bürgermeister haben sich nämlich erst 67,4% der Verwaltungen des Themas angenommen (vgl. Tab. 1). Auch hier zeigt sich – wie bei den Bürgermeisterinnen und Bürgermeistern auch – eine Zunahme des Interesses am demographischen Wandel und seinen Konsequenzen mit steigender Einwohnerzahl und höherem zentralörtlichen Status.

Dennoch: Es besteht offenbar Bedarf, das Thema den Verwaltungen der Kommunen näher zu bringen, damit diese entsprechende Konzepte als Vorlagen an die Gemeindeparlamente entwickeln können. Derzeit befassen sich die Gemeindeverwaltungen beinahe ausschließlich nur mit den offensichtlichsten Auswirkungen der kommenden Änderungen der Bevölkerungsstruktur und werden entsprechend auch dort die Themen Stadtplanung (26,3%) und soziale Infrastruktur (26,9%) besonders groß geschrieben, wobei bis dato 18,3% eigene Konzepte entwickelt und 15,1% sich lediglich über das Thema informiert haben.

Möglicherweise ist die mangelnde Bearbeitung des demographischen Wandels durch die öffentlichen Verwaltungen auch ein hierarchisches Problem – bzw. erfolgt ohne einen Auftrag der Verwaltungsspitze bzw. der politisch Verantwortlichen keine Bearbeitung einer Sache. Dies wäre aber gerade in Hinblick auf die gut informierten Bürgermeisterinnen und Bürgermeister eher überraschend.

### 3.3 Strategien der Kommunen

Der Anteil der Kommunen, in denen bereits an Strategien zur angemessenen Bewältigung des demographischen Wandels gearbeitet wird, ist noch einmal niedriger: Nur 56,9 % haben sich bisher entsprechende Strategien überlegt (vgl. Tab. 1). Zudem zeigt sich in der Differenzierung ein unausgeglichenes Bild: Vor allem die Mittelzentren sind hier besonders gut vorbereitet, denn 71,1% haben bereits strategische Konzepte erarbeitet. In den Oberzentren haben dies noch 60,0% getan, bei den Klein- bzw. Unterzentren sind es hingegen nur 57,2%. Das Schlusslicht bilden auch hier die Kommunen ohne zentralörtliche Einstufung (52,2%), die mit den Mittelzentren mit Teilfunktionen eines Oberzentrums (50,0%) etwa gleichauf liegen.

Ein Thema, das bislang mit dem demographischen Wandel kaum in Verbindung gebracht wird, ist das der Integration. Selbst in den Verdichtungsräumen, wo ein erhöhter Problemdruck zu erwarten sein wird, haben sich nur 4,3% der Kommunalverwaltungen mit entsprechenden Konzepten befasst. Auch der Anteil der Kommunen aus Verdichtungsräumen, die schon auf Integrationsprobleme ausgerichtete Strategien entwickelt haben, liegt lediglich bei 22,7%. Hier besteht noch erheblicher Handlungsbedarf.

Gerade hinsichtlich der Strategien, die in den Kommunen erarbeitet wurden, stellt sich die Frage, wie diese aussehen: Sind es Strategien, die nur wenige oder gar nur ein einziges Problemfeld behandeln, oder sind es umfassende, querschnittsorientierte, in denen mehrere Themenfelder gleichermaßen behandelt werden. Schon bei den Themen, die Teil einer kommunalen Strategie in Bezug auf den demographischen Wandel geworden sind, zeigt sich, dass die strategische Auseinandersetzung durchaus auch zu einer intensiveren – umfassenden – inhaltlichen Bearbeitung führt: Neben den bereits mehrfach angeführten „klassischen“ Themenfeldern wie der Stadtplanung und sozialen Infrastruktur wurden auch weniger populäre Problemfelder berücksichtigt. So haben sich 88,5% der kommunalen Strategien mit Infrastruktur für Kinder und Jugendliche befasst, bei den Senioreneinrichtungen liegt der Anteil bei 70,7%, was in Hinblick auf die zu

erwartende Überalterung noch etwas niedrig erscheint. Ebenso hoch (68,3%) ist der Anteil an Strategien, die sich zunächst grundlegend mit der Bevölkerungsentwicklung befassen. Auch hier wäre es wünschenswert, dass sich alle Kommunen Gedanken darüber machen, wie sich ihre Bevölkerung künftig entwickeln wird, zumal 78,3% angeblich ihre Siedlungsentwicklung bereits am demographischen Wandel ausgerichtet haben. Ein weiteres Thema von hohem Rang in den kommunalen Strategien ist die Nahversorgung bzw. der Einzelhandel; es spielt noch in 58,6% der Kommunen eine Rolle (vgl. Tab. 2).

Insbesondere Themen, die im Bereich der technischen Infrastruktur anzusiedeln sind, spielen kaum eine Rolle: Weder von der Wasserversorgung (23,6%) noch von der Abwasserentsorgung (24,2%) oder dem ÖPNV (25,5%) lässt sich sagen, dass sie zu den Hauptthemen in den kommunalen Strategien gehören, obwohl sich gerade hier deutliche Verschiebungen in der Nachfragestruktur und entsprechend auch in der Kostenstruktur ergeben dürften. Ein Grund dafür mag die Tatsache sein, dass die genannten Aufgaben häufig nicht mehr in den direkten Aufgabenbereich der Kommune fallen, sondern delegiert oder privatisiert sind, so dass sie etwas aus dem Blickfeld der kommunalen Entscheider und der Verwaltung gerückt sind.

Hinsichtlich der Art der entwickelten Strategien waren insgesamt elf Themenfelder vorgegeben (Tab. 2). 21,1% der genannten Strategien beziehen davon nur drei oder weniger ein, so dass kaum von einer Querschnittsorientierung die Rede sein kann. 57,3% der Strategien enthalten zwischen drei und sechs verschie-

**Tabelle 2**  
Themenfelder der kommunalen Strategien zur Bewältigung des „demographischen Wandels“

Themenfelder	abs.	in %
Wasserversorgung	37	23,6
Abwasserentsorgung	38	24,2
Schule, Kinder, Jugendzentren	139	88,5
Senioreneinrichtungen	111	70,7
Bevölkerungsentwicklung	108	68,8
Siedlungsflächenentwicklung	123	88,3
Öffentlicher Personennahverkehr	40	25,5
Straßenbau	27	17,2
Soziale Sicherung	29	18,5
Migration, Integration	29	18,5
Einzelhandel, Nahversorgung	92	58,6

n = 157 Kommunen, die bereits eine Strategie zur Bewältigung des „demographischen Wandels“ erarbeitet haben

Quelle: eigene Erhebung

dene Themenfelder und können somit als ansatzweise querschnittsorientiert bezeichnet werden, während 21,0% der Strategien zwischen sieben und zehn verschiedene Themenfelder behandeln und somit als querschnittsorientiert gelten können. Unklar ist dabei allerdings die Art und Weise der Integration der verschiedenen Strategien, so dass offen bleiben muss, wie diese miteinander vernetzt sind und auch letztlich umgesetzt werden sollen.

#### **4 Künftige Handlungsfelder**

Aus den vorgenannten Ergebnissen lassen sich verschiedene Handlungsfelder ableiten. So wurde festgestellt, dass sich kleine Kommunen aus den ländlicher geprägten Regionen noch nicht umfassend mit dem Thema auseinandergesetzt haben. Betrachtet man dies vor dem Hintergrund der eingangs skizzierten Einflussfaktoren (natürliche Bevölkerungsbewegung und deren Überlagerung durch Wanderungsbewegungen), so wird deutlich, dass die Auseinandersetzung gerade in diesen Kommunen am ehesten erforderlich wäre. Im selben Maß dürfte es nötig sein, dass sich die zentralen Orte höchster Ordnung bzw. die Zentren der Verdichtungsräume mit dem demographischen Wandel beschäftigen. Dass diese Notwendigkeit in den Zentren erkannt ist, zeigt der überaus hohe Anteil an Oberzentren und Großstädten, die das Thema bereits bearbeiten.

Weiterhin ist es nötig, sich nicht nur oberflächlich mit dem demographischen Wandel zu beschäftigen, sondern das Thema weiter zu vertiefen. Dazu reicht es nicht, nur die offensichtlichen Themenfelder in die Überlegungen mit einzubeziehen, sondern es ist erforderlich zunächst zu überlegen, welche Bereiche insgesamt berücksichtigt werden müssen, um anschließend eine entsprechende Integration in querschnittsorientierte Strategien vornehmen zu können. Dabei sollte ein besonderes Augenmerk auf Themen gelegt werden, die bislang noch nicht im Blickfeld der Bürgermeisterinnen und Bürgermeister bzw. der Verwaltungen liegen. Hier sei besonders darauf hingewiesen, dass die Veränderungen der Volkswirtschaft bzw. der lokalen Wirtschaftsbasis von keinem der kommunalen Entscheider als ein relevantes Thema angesprochen wurde – obwohl mit einem deutlichen Rückgang der Personen im erwerbsfähigen Alter und so damit gerechnet werden muss, dass einerseits das Potenzial an Humanressourcen insgesamt kleiner wird, während andererseits größere Lasten von den öffentlichen Haushalten geschultert werden müssen. Diese resultieren vor allem aus dem steigenden Anteil älterer Menschen, der entsprechende Ausgaben der Renten-,

Kranken- und Pflegeversicherung mit sich bringen wird. Für die Kommunen bedeutet dies jedoch – bei einer unveränderten Rechtslage in Bezug auf die Einkommens- und Unternehmenssteuern –, dass mit weiter steigenden Ausgaben bei gleichzeitig sinkenden Einnahmen zu rechnen ist. Damit wird die finanzielle Basis, die zur Erfüllung der kommunalen Aufgaben nötig ist, noch einmal schmaler werden.

Des Weiteren müssen Themen aus dem Bereich der technischen Infrastruktur wieder mehr ins Blickfeld der Kommunen gelangen. Zu achten ist vor allem darauf, dass die Versorgungsqualität durch die rückläufigen Bevölkerungszahlen nicht dauerhaft eingeschränkt wird und sich die Kosten der Infrastruktur infolge der möglichen Minderauslastung deutlich erhöhen. Es ist deshalb notwendig, neue Modelle und Strategien zu erarbeiten, mit deren Hilfe auch bei „ausgedünnter“ Bevölkerungsdichte noch eine flächendeckende Infrastrukturversorgung möglich ist. Entsprechende Erkenntnisse könnten aus dünn besiedelten Ländern wie Skandinavien, Kanada und den USA übertragen werden (vgl. hierzu die Beispiele in Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung 2003). Zwei Möglichkeiten bieten sich unmittelbar an: Dies sind zum einen die Übertragung von Aufgaben auf Verbundlösungen bzw. von mehreren Gemeinden getragene Gesellschaften, zum anderen der gezielte Aufbau dezentraler Infrastruktur.

Ein weiterer Punkt betrifft indirekt die soziale Absicherung von Teilen der Bevölkerung: So steht zu befürchten, dass durch die abzusehenden Abwanderungstendenzen in den ländlicher geprägten Teilräumen eine schleichende Abwertung des dortigen Immobilienbestands zu erwarten ist. Dieses Problem, das Hand in Hand mit der Wiederinwertsetzung dieses Immobilienkapitals geht – z.B. um in einer späteren Phase des Lebenszyklus einen Rückzug in die Stadt zu finanzieren –, wurde weder von den Verwaltungen noch von den Bürgermeisterinnen und Bürgermeistern als ein relevantes Thema angegeben.

#### **5 Mögliche Ansatzpunkte für Strategien der Kommunen**

An erster Stelle steht die Erkenntnis, dass der demographische Wandel trotz seiner hohen Medienpräsenz noch nicht überall zu der gewünschten inhaltlichen Auseinandersetzung geführt hat. So gibt es nach wie vor zahlreiche Kommunen, in denen das Thema „stiefmütterlich“ behandelt wird – und dies gerade in den kleineren Kommunen der ländlicheren Regionen, in denen der Handlungsbedarf künftig am größten sein wird.

Möglicherweise müsste der demographische Wandel als ein Teilaspekt der gesellschaftlichen Entwicklung in größerem Maß als bisher auch in andere Debatten eingebettet werden. Wesentlich ist hier unter anderem die aktuelle Diskussion um das Ziel der „Gleichwertigkeit der Lebensbedingungen“, das in Art. 72 II GG und in §1 II ROG verankert ist. In den vergangenen Jahren und Jahrzehnten wurde stets versucht, dieses Ziel durch die Stützung der Strukturen peripherer Regionen zu erreichen, u. a. mit Hilfe des Aufbaus einer leistungsfähigen polyzentrischen Siedlungsstruktur (siehe u. a. Leitbild der dezentralen Konzentration, hierzu Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung 2001, S. 315). Jüngst wurde nun festgestellt, dass eine „Angleichung“ der Lebensverhältnisse (die so auch nie Ziel der strukturpolitischen Maßnahmen war) nicht sinnvoll sei. Diese Feststellung fügt sich in eine Reihe jüngerer Strategien ein, die darstellen, dass es sinnvoller sein könnte, statt der Strukturen der schwächeren Regionen die Zentren resp. die Metropolregionen zu stützen, um so die Wettbewerbsfähigkeit Deutschlands zu stärken. Auch die räumlichen Implikationen der auf Wirtschaftswachstum ausgerichteten Lissabon-Strategie der Europäischen Union sind ähnlich. Nur durch eine Umleitung der Finanzhilfen in die starken Regionen könnte weiteres Wachstum generiert werden, das dann in der Konsequenz zu ausreichenden Mitteln führt, die zur Strukturförderung herangezogen werden können. So fordert bspw. Zimmermann (2003, S. 11), dass zur Stärkung des Wachstums in Gesamtdeutschland die modernen Verdichtungsräume in einen Zustand versetzt werden müssten, in dem das Wachstum in diesen fortschreiten kann, und dass die so erwirtschafteten Mittel dann dafür verwendet werden, in den Regionen ohne derzeitige Entwicklungschancen eine Mindestversorgung aufrechtzuerhalten. Zur Umsetzung schlägt er eine zeitlich und räumlich flexible nationale Entwicklungspolitik vor, die darauf gerichtet sein sollte, zunächst die Wachstumskräfte zu stärken, um dann in Phasen der wirtschaftlichen Prosperität wieder mehr in die Richtung der Realisierung des Ausgleichsziels zu arbeiten (Zimmermann 2003, S. 12, zu den Anforderungen an ein entsprechendes wettbewerbsfähiges Siedlungssystem vgl. Zimmermann 2004, S. 26–29).

Wenn aber derzeit unklar ist, in welche Richtung „die Reise gehen soll“, ob also künftig vor allem die Zentren zur Sicherung der Wettbewerbsfähigkeit unterstützt werden sollen oder die bisherige Zielrichtung beibehalten werden soll, wird es gerade den Kommunen in peripheren Regionen schwer fallen, sich zu positionieren und Strategien zu entwerfen. Dies gilt vor allem, wenn deren Mach- resp. Finanzierbarkeit unklar bleibt. Daraus folgt unmittelbar, dass zuerst allgemeine politische Rahmensetzungen erfolgen müssen, de-

nen zu entnehmen ist, wie der demographische Wandel bewältigt werden soll. Da diese Aufgabe alle Gebietskörperschaften in Deutschland gleichermaßen tangiert, erscheint es sinnvoll, sie der Bundesregierung zuzuweisen. Dabei reicht es nicht, dass sich der Bund auf offensichtliche Aufgabenbereiche wie die Renten-, Kranken-, Pflege- und Sozialversicherung beschränkt, sondern es muss eine umfassende Strategie erarbeitet werden, die die sozialen ebenso wie die räumlichen Konsequenzen des demographischen Wandels gleichermaßen berücksichtigt. So ist es mehr als erstaunlich, dass der Bericht der Enquête-Kommission „Demographischer Wandel“ (Deutscher Bundestag 2002) zwar das Thema insgesamt umfassend behandelt, jedoch keinerlei Hinweise auf die räumlichen Wirkungen des demographischen Wandels enthält. Wenn festzustellen ist, dass es zahlreichen Kommunen an einer umfassenden Strategie für die Bewältigung des dieses Wandels mangelt, so gilt dies für die Bundespolitik erst recht.

An dieser Strategie wären zunächst länderspezifische Konkretisierungen auszurichten, die dann den Rahmen für die konkreten Strategien der Kommunen bilden würden. Eine besondere Rolle sollte in diesem Zusammenhang die Definition dessen spielen, was z. B. unter der von Zimmermann (2003, S. 11) angesprochenen „Mindestversorgung“ zu verstehen ist (wobei sich daran die Frage anschließt, ob es nicht genau diese „Mindestversorgung“ ist, die den Zugang zu diversen Gütern und Diensten sichert und so die „Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse“ mit anderen Worten umschreibt). Hier kann z. B. die flexible Anwendung des Zentrale-Orte-Konzepts helfen, die Versorgung der Bevölkerung in der Fläche sicherzustellen (vgl. hierzu Blotevogel 2003 oder Zeck 2003). Allerdings wäre dazu eine entsprechende Umsetzung durch die Landes- und Regionalplanung vonnöten.

Die flexible Handhabung des Zentrale-Orte-Konzepts führt zurück zu den Kommunen: Zur Sicherstellung der Versorgung der Bevölkerung mit öffentlicher Infrastruktur nennt Blotevogel (2003, S. XXI–XXV) die Möglichkeit, Aufgaben künftig nicht mehr einzelnen Kommunen, sondern „Standortclustern“ zuzuweisen. Diese Möglichkeit solle gerade in Flächengemeinden ländlicher Regionen zur Anwendung kommen. Allerdings setzt eine solche Anwendung neben einer entsprechenden Ausweisung durch die übergeordnete Planung auch die Kooperationsbereitschaft der Gebietskörperschaften vor Ort voraus. Diese ist jedoch nur dann zu erwarten, wenn die Kommunen erstens ein entsprechendes Problembewusstsein haben („Wir werden vom demographischen Wandel betroffen sein!“), wenn zweitens der Wille besteht, Aufgaben, die

bislang von den Kommunen allein gelöst wurden, gemeinsam anzugehen, und drittens auch die Chancen gesehen werden, die diese Zusammenarbeit allen Beteiligten bieten könnte. Beispiele für entsprechende Lösungsansätze hat z.B. das Modellvorhaben der Raumordnung „Anpassungsstrategien für ländliche/periphere Regionen mit starkem Bevölkerungsrückgang in den neuen Bundesländern“ entwickelt (vgl. Thrun 2003; Gatzweiler & Kocks 2004), die es nun auch auf die alten Länder zu übertragen gilt. Auch hierbei orientieren sich alle vorgeschlagenen Lösungen an der Bereitschaft der Kommunen zur Kooperation. Dabei besteht allerdings noch erheblicher Forschungs- und Handlungsbedarf, denn im Rahmen des angesprochenen Modellvorhabens liegt das Hauptaugenmerk auf der sozialen Infrastruktur, so dass Fragen der technischen Versorgung nach wie vor ungeklärt bleiben.

## 6 Was ist zu tun?

Die Befragung hat ergeben, dass die Bürgermeisterinnen und Bürgermeister der westdeutschen Kommunen zwar bereits wissen, dass der demographische Wandel nicht allein ein ostdeutsches Phänomen, sondern auch in den alten Ländern eine der Herausforderungen der kommenden Jahre und Jahrzehnte ist. Gleichzeitig fehlt es in vielen Kommunen noch an tragfähigen Konzepten, um diesem Wandel zu begegnen – gerade die Kommunen ländlich geprägter Regionen müssen noch vermehrt auf den sie betreffenden Handlungsbedarf hingewiesen werden. Dazu bedarf es allerdings übergeordneter Strategien, so dass folgendes „3-Punkte-Programm“ angebracht erscheint:

### 1. *Entwicklung einer deutschlandweiten Strategie zur Bewältigung des demographischen Wandels*

Diese Strategie sollte weitmöglichst handlungsorientierte Konzepte enthalten und Best-Practice-Beispiele aus Regionen enthalten, die sich bereits erfolgreich mit dem Thema auseinandergesetzt haben. Vor allem aber sollte sich die Raumordnung auf Bundesebene als zentralen Bestandteil des Konzepts überlegen, wie das Handeln der öffentlichen Institutionen in Zukunft in seinen räumlichen Ausprägungen gestaltet werden soll. Dazu gehört die Klärung der Frage, ob zunächst eine Förderung der Zentren sinnvoll ist, um die Wettbewerbsfähigkeit Deutschlands zu sichern, und erst später wieder eine flächendeckende Unterstützung strukturschwächerer Regionen aufgenommen wird. Außerdem müssen in diesem Zusammenhang die sog. „Mindeststandards“ näher daraufhin betrachtet werden, ob sie ein geeignetes Instrument sein können. Von besonderer Bedeutung ist bei der Erarbeitung einer

Gesamtstrategie, dass so viele Ressorts wie möglich eingebunden werden – schließlich ist der demographische Wandel eine Querschnittsaufgabe, die am besten dann gelöst werden kann, wenn alle relevanten Akteure ihr Know-how mit einbringen.

### 2. *Umsetzung in regional angepasste Strategien durch die Landes- und Regionalplanung*

Auf die übergeordnete Strategie folgt die Umsetzung in regional angepasste Strategien durch die Landes- und Regionalplanung. Sicher am sinnvollsten wäre es, die jeweils nächste Planfortschreibung zum Anlass zu nehmen, sich verstärkt mit den Problemen auseinanderzusetzen, die durch den demographischen Wandel verursacht werden. Auch hier gilt wieder, dass eine echte Erfolgchance nur dann gegeben ist, wenn die erarbeiteten Konzepte auf einer möglichst breiten Basis stehen – Akteure aus Politik und Wirtschaft sind daher ebenso zu berücksichtigen, wie die Bevölkerung und die räumliche Planung.

### 3. *Konzepterarbeitung und Umsetzung in den Kommunen*

Die kommunale Ebene ist gleichzeitig die letzte strategische Ebene, auf der es gilt, die Zukunft zu planen; zugleich ist sie die Umsetzungsebene der vorgenannten Maßnahmen. Die Kommunen sollten daher weiterhin darauf vorbereitet werden, wie und wo der demographische Wandel sich innerhalb ihrer Gemeindegrenzen auswirken wird. Aus den neuen Ländern liegen hier entsprechende Strategien vor, wobei als Stichworte die „perforierte Stadt“ ebenso zu nennen wären wie die „lean city“ (vgl. Lütke Daldrup 2001; Lang & Tenz 2003). Auch wenn eine 1:1-Übernahme nicht möglich sein wird, sollte überlegt werden, inwieweit von diesen Strategien, die in Ostdeutschland in ihrer Entwicklung bereits weiter fortgeschritten sind, auch in Westdeutschland gelernt werden kann. Bislang haben dort fast ausschließlich größere Städte entsprechende Konzepte erarbeitet, so dass diese recht gut vorbereitet scheinen. Aber selbst hier ist ein wesentliches Moment die Abstimmung zwischen Kernstädten und dem Umland. So wird noch einmal deutlich, dass die Zukunft der Kommunen vor dem Hintergrund des demographischen Wandels nur durch interkommunale Kooperation zu lösen ist. Erst recht, wenn nur begrenzte Ressourcen zur Verfügung stehen – wobei der Begriff hier die Bevölkerung ebenso mit einschließt wie die vorhandenen finanziellen Mittel –, ist vom „Kirchturmdenken“ Abstand zu nehmen. Dieses könnte einer Kommune möglicherweise – kurzfristig – Nutzen bringen, langfristig wird es aber allen Kommunen schaden.

## Literatur

- Birg, H. (2003): Dynamik der demographischen Schrumpfung und Alterung in Europa: Gestaltungskonsequenzen für Deutschland. Vortrag auf dem Kongress der Stadt Stuttgart zum Thema „Demographischer Wandel – Herausforderungen und Gestaltungsfeld“ am 3. Februar 2003
- Blotevogel, H. H. (2003): Fortentwicklung des Zentrale-Orte-Konzepts. Hannover. = Forschungs- und Sitzungsberichte der ARL, Bd. 217
- Bucher, H.; Schlömer, C. (2003): INKAR PRO – Raumordnungsprognose Bevölkerung, Bonn (Regionalisierte Bevölkerungsprognose 2020 des Bundesamtes für Bauwesen und Raumordnung, als CD publiziert)
- Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (2001): Raumordnungsbericht 2000. Bonn. = Berichte, H. 7
- Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (2003): Demographischer Wandel und Infrastruktur im ländlichen Raum – von europäischen Erfahrungen lernen? Themenheft. Bonn. = Informationen zur Raumentwicklung, Heft 12
- Deutscher Bundestag (2002): Schlussbericht der Enquête-Kommission „Demographischer Wandel - Herausforderungen unserer älter werdenden Gesellschaft an den Einzelnen und die Politik“. – Berlin
- Gatzweiler, H.-P.; Kocks, M. (2004): Demographischer Wandel. Modellvorhaben der Raumordnung als Handlungsfeld des Bundes. In: Raumforschung und Raumordnung, H. 2, S. 133–148
- Häußermann, H.; Siebel, W. (1987): Neue Urbanität. – Frankfurt a. M.
- Kocks, M. (2003): Der demographische Wandel in Deutschland und Europa. In: Informationen zur Raumentwicklung, H. 12, S. I–V
- Lang, T.; Tenz, E. (2003): Von der schrumpfenden Stadt zur Lean City. Prozesse und Auswirkungen der Stadtschrumpfung in Ostdeutschland und deren Bewältigung. – Dortmund
- Lütke Daldrup, E. (2001): Die perforierte Stadt. Eine Versuchsordnung. In: Keim, K.-D.; IRS (Hrsg.) (2001): Regenerierung schrumpfender Städte – zur Umbaudebatte in Ostdeutschland. – Erkner, S. 193–204
- Statistisches Bundesamt (2003): Bevölkerung Deutschlands bis 2050. 10. koordinierte Bevölkerungsvorausberechnung. Presseheft. – Wiesbaden
- Thrun, T. (2003): Handlungsansätze für ländliche Regionen mit starkem Bevölkerungsrückgang. In: Inform. z. Raumentwickl., H. 12, S. 709–718
- United Nations, Population Division, Department of Economic and Social Affairs (2003): Population Ageing 2002. – New York
- Zeck, H. (2003): Zentrale Orte als räumliches Konzept für Anpassungsstrategien. In: Inform. z. Raumentwickl., H. 12, S. 725–736
- Zimmermann, H. (2003): Regionaler Ausgleich versus Wachstum – eine Balance finden. In: Thüringer Innenministerium (2003): Thüringer Raumordnungskonferenz 5. September 2003. – Erfurt, S. 19–38
- Zimmermann, H. (2004): Agglomerationstendenzen und gesamtwirtschaftliches Wachstum. Zum Einstieg in neuere Entwicklungen. – Marburg. = Discussion Paper Series „Fiscal federalism and economic growth“, H. 5

Dr. Christian Langhagen-Rohrbach  
Gärtnerweg 24  
63128 Dietzenbach  
bis 15.4.2005:  
Univ. Frankfurt am Main  
Institut für Kulturgeographie, Stadt- und  
Regionalforschung (USR)

Sandra Gretschel  
Hohenstaufenstraße 6  
60327 Frankfurt am Main