Nr. 26

Weniger, älter, bunter
Konsequenzen des demographischen Wandels für die Kommunalpolitik

PD Dr. Werner Schönig

Herausgegeben von der
Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.

Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.
Abteilung Kommunalpolitik
Urfelder Straße 221
50389 Wesseling
Telefon: 02236/707-408
Fax: 02236/707-347
e-mail: kommunalpolitik@kas.de
Internet: www.politik-fuer-kommunen.de

© 2003, Konrad-Adenauer-Stiftung e.V., Wesseling
ISBN 3-933714-91-5
Alle Rechte vorbehalten
Nachdruck, auch auszugsweise, nur mit Zustimmung der Stiftung
Printed in Germany

Vorwort

„Weniger, älter, bunter“ – mit Blick auf die aktuelle Bevölkerungsentwicklung trifft dieser Dreiklang die Situation in vielen Städten. Es überrascht deshalb nicht, dass das Thema „Demographie und Kommune“ Stadtakteure aufhorchen lässt.

Kommunale Mandatsträger, denen der Ruf „ihrer Stadt“ am Herzen liegt, sind verständlicherweise bei dieser Problematik etwas zurückhaltender – auch wenn auf „sanfte Problemlösungen“ nicht mehr gehofft werden kann. In vielen Städten sind die Konsequenzen des demographischen Wandels bereits so dramatisch, dass verfügbare Handlungsstrategien nur kurzfristige Verschnaufpausen bringen – aber keine zukunftsweisenden Entwicklungen sichern.

Werner Schönig setzt mit diesem Beitrag die im Band „Kommunale Familienpolitik“ (Heft 25 der Reihe „Materialien für die Arbeit vor Ort“) begonnene Diskussion fort. Dabei wird deutlich, dass das Querschnittsthema „Demographischer Wandel in den Kommunen“ eine wichtige Schlüsselstellung einnehmen wird.

Ausgewählte Beispiele zeigen, dass neben kommunaler Familien-, Gesundheits-, Bildungs- und Kulturpolitik Fragen der kommunalen Wirtschaftsförderung, Finanz- und Standortentwicklung ins Zentrum einer verantwortungsvollen Kommunalpolitik rücken.

Herrn PD Dr. Werner Schönig, Forschungsinstitut für Sozialpolitik der Universität Köln, danken wir für die Bearbeitung dieses Themenfeldes. Die Verknüpfung von notwendigem professionellem Wissen und konkreten Hinweisen für die praktische Arbeit vor Ort ist eine wertvolle Hilfe für kommunale Mandatsträger.

Dr. Henning Walcha
Abteilung Kommunalpolitik
Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.

Inhalt

Zusammenfassung 7

1. Einleitung 9

2. Demographischer Wandel in den Kommunen: Zur absehbaren Schlüsselstellung eines Querschnittsthemas 10

2.1 Kernaussagen zur demographischen Entwicklung 10
2.2 Implikationen für Wirtschafts- und Sozialpolitik 12
2.3 Demographie und Kommune 15

3. Handlungsstrategien, Zielkonflikte und offene Fragen 20

3.1 Typen kommunalen Handelns 20
3.2 Kommunale Familienförderung 21
3.3 Kommunale Handlungsansätze in der Bildungspolitik 22
3.4 Ehrlicher Umgang mit Zielkonflikten 23

4. Exkurs: Experten-Statements aus Wissenschaft und Praxis 24

Literatur 27

Zusammenfassung

Erst in jüngster Zeit ist der demographische Wandel in das Zentrum des öffentlichen wie auch des wissenschaftlichen Interesses gerückt. Angesichts der absehbar beschleunigten Schrumpfung der Bevölkerung lassen sich enorme Herausforderungen für die Wirtschafts- und Sozialpolitik identifizieren, die im Kern darauf beruhen, dass der Schrumpfungsprozess das Wirtschafts- und Produktivitätswachstum eher bremsen wird und dass damit die zusätzlichen Sozialausgaben immer schwerer zu finanzieren sein werden. Bei stark schrumpfender Bevölkerung verschärfen sich die Verteilungskonflikte, so dass allzu leicht der Blick auf Zukunftsinvestitionen verstellt wird.

Ergebnisse und Empfehlungen

Die gesamtgesellschaftlichen Wirkungen der demographischen Entwicklung finden regional und kleinräumlich ihren Niederschlag: Je nach Situation vor Ort setzen spürbare Veränderungen nicht erst im Jahr 2015/2030 ein, sondern zum Teil wesentlich früher und sind bereits heute zu beobachten. Zudem werden die Auswirkungen auf kommunaler Ebene zum Teil weitaus dramatischer als auf volkswirtschaftlicher Ebene sein, da sich hier die Extremfälle statistisch nicht aufheben. In schrumpfenden Städten wird sich vermutlich die kleinräumliche Segregation zur Polarisierung verstärken.

Angesichts der finanz- und sozialpolitischen Tragweite der Entwicklung sind die Städte aufgefordert, recht bald Projektionen für ihre demographische Entwicklung auch kleinräumlich zu erstellen und dann strategische Optionen zu beraten. Im vorliegenden Papier wurden vier Handlungsstrategien referiert, die sich bereits heute in der kommunalen Praxis finden und in denen sich ein mehr oder weniger ‚offensiven' Umgang mit dem demographischen Wandel vor Ort spiegelt. Darüber hinaus scheint es sinnvoll, sich in der Kommunalpolitik stärker mit Fragen der Familienförderung, der sozialen Segregation und kommunalen Handlungsansätzen in der Bildungspolitik zu beschäftigen. Ganz allgemein sollte ein ehrlicher Umgang mit den auftretenden Ziel- und Verteilungskonflikten angestrebt werden, um überhaupt Spielraum für strategische Entscheidungen zu haben.

Anknüpfungspunkte für die weitere Arbeit der Konrad-Adenauer-Stiftung

Der vorliegende Band stellt ebenso wie die bereits veröffentlichte Arbeit zur kommunalen Familienpolitik Aufgabenschwerpunkte und praktische Arbeitsschritte zur

Diskussion, mit denen das immer dringlicher werdende Querschnittsthema „Demographischer Wandel in den Kommunen“ in fundierte politische Entscheidungen vor Ort umgesetzt werden kann. Insofern zeigt der Band wesentliche Aspekte auf, die für kommunalpolitische Reformstrategien wichtige Impulse liefern.

Ansprechpartner:

Dr. Henning Walcha
Abteilungsleiter Kommunalpolitik
Urfelder Straße 221
50389 Wesseling
Telefon: 02236/707-417
Fax: 02236/707-347
E-Mail: henning.walcha@kas.de

Weniger, älter, bunter

Konsequenzen des demographischen Wandels für die Kommunalpolitik

PD Dr. Werner Schönig[*]

1. Einleitung

Die deutsche Wirtschafts- und Sozialordnung und speziell die Kommunen sind auf Wachstum orientiert. Neben der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit ist dabei insbesondere auch ein Wachstum der Bevölkerung relevant, wobei beide Aspekte eng miteinander verbunden sind (Schönig 2002): *Ein positives Bevölkerungswachstum setzt Wachstumsimpulse, eine anhaltende Bevölkerungsschrumpfung wird für sich genommen das Pro-Kopf-Einkommen sinken lassen*.[1] Nur jene wenigen Kommunen, die in der Vergangenheit bereits im Zuge eines Strukturwandels nachhaltige (wirtschaftliche und demographische) Schrumpfungsprozesse durchlaufen haben und diese politisch bewältigen mussten, verfügen über erste Erfahrungen mit dieser Thematik.

Notwendig ist eine Umkehrung der Perspektive: *Die heutige Ausnahme (demographische Schrumpfung) wird zur Regel und die heutige Regel (Stabilisierung/Wachstum) wird zur Ausnahme werden.* Verschärft wird die Situation dadurch, dass sich der notwendige Kurswechsel bei chronisch leeren öffentlichen Kassen vollziehen muss, so dass die Kommunen keine finanzielle Entlastung durch übergeordnete Gebietskörperschaften erwarten können.

Die beschriebene Situation bietet allen Anlass, über die Konsequenzen des demographischen Wandels in Kommunen konkreter nachzudenken und dabei Handlungsoptionen mit zu berücksichtigen. In den letzten Jahren hat sich die entsprechende Fachdiskussion spürbar intensiviert, während die Thematik in der kommunalen Praxis noch zu wenig Beachtung gefunden hat. Die vorliegende Schrift versucht, hier eine Lücke zu schließen. Dazu werden Grundfragen der demographischen Entwicklung und ihre

---

[*] Forschungsinstitut für Sozialpolitik der Universität zu Köln, Klosterstr. 79b, 50931 Köln, Tel.: 0221 - 470 - 2301, E-mail: schoenig@wiso.uni-koeln.de.

[1] Die Situation einer anhaltenden, sich sogar verstärkenden Bevölkerungsschrumpfung ist ein historisch neues Phänomen. Zwar gab es immer wieder Phasen des Bevölkerungsrückgangs, diese waren jedoch Zäsuren durch Kriege oder Naturkatastrophen (30-jähriger Krieg, Pestepidemien u.a.), die den langfristigen Wachstumstrend der Bevölkerung weder umkehrten noch überhaupt in Frage stellten. Für die heute absehbare Entwicklung liegen somit keine historischen Erfahrungen vor, die als Grundlage von Szenarien herangezogen werden könnten.

Relevanz für die Kommunen skizziert und typische Zielkonflikte und offene Fragen angeführt, denen sich die Kommunalpolitik zu stellen haben wird.[2]

2. Demographischer Wandel in den Kommunen: Zur absehbaren Schlüsselstellung eines Querschnittsthemas

2.1 Kernaussagen zur demographischen Entwicklung

In ihrem Abschlußbericht hat die Enquete-Kommission ‚Demographischer Wandel' des Bundestags (Enquete-Kommission 2002) zwei wesentliche Daten für die Wirkung des demographischen Wandels herausgestellt: *In ca. 15 Jahren wird durch das Eintreten der geburtenstarken Jahrgänge in den Ruhestand zunächst die Zahl der Erwerbspersonen und ab ca. 2030 wird die Bevölkerung insgesamt in Deutschland deutlich abnehmen*. Neben den sattsam bekannten gegenwärtigen Herausforderungen des politischen Tagesgeschäfts stellen sich der Wirtschafts- und Sozialpolitik in einer Situation stark schrumpfender Bevölkerung völlig neue Aufgaben. Selbst die ‚Zeit' – sonst hanseatisch-zurückhaltend – skizziert in einem Dossier über „die vergreiste Republik" ein „demographisches Problem ungeheuren Ausmaßes" (Niejahr 2003, S. 9). Von der Rentenversicherung über den Immobilienmarkt und die Stadtentwicklung bis hin zur Familienförderung und dem Konsumverhalten wird es kaum einen Bereich geben, der nicht tangiert werden wird. Die demographische Entwicklung scheint in der Tat – neben der ökologischen Nachhaltigkeit – *das* Schlüsselthema der nächsten Dekaden zu werden. Damit rückt mit der Demographie als Wissenschaft wieder eine Disziplin mehr ins Zentrum des Interesses, eine Fachrichtung, die in den letzten Jahrzehnten eher ein Schattendasein führte.

Für dies Schattendasein der Demographie als Wissenschaft war zum einen ausschlaggebend, dass diese Disziplin in den Sozialwissenschaften eine methodische Sonderstellung einnimmt. In ihr gibt es keinen Methodenpluralismus, sondern ein in der Fachwelt allgemein akzeptiertes Set von Methoden, das seit vielen Jahrzehnten erforscht und verfeinert wird (Birg u.a. 1998, S. 1f.). Zudem beruhen demographischen Simulationsrechnungen auf den sehr exakten Daten der amtlichen Bevölkerungsstatistik, also auf einer Datengrundlage von bestmöglicher Qualität. Das *Zusammentreffen einer hohen methodischen Solidität der Berechnungen mit einer hohen Qualität der Primärdaten* spricht für eine hohe Eintrittswahrscheinlichkeit der

[2] Einen hervorragenden Überblick zur statistischen Situationsanalyse, Projektion und den verschiedenartigen Folgen des demographischen Wandels bieten die Veröffentlichungen des Bundesinstituts für Bevölkerungsforschung in Wiesbaden (BiB, http://www.bib-demographie.de). Ebenfalls einschlägig ist das Deutsche Zentrum für Altersfragen in Berlin (DZA, http://www.dza.de). Es konzentriert sich in seiner Forschung auf die gesundheits- und sozialpolitischen sowie allgemein gesellschaftlichen Folgen des demographischen Wandels.

Voraussagen – eine Situation, die in den Sozialwissenschaften die Ausnahme ist und immer wieder Argwohn erweckt: Formulierungen wie „unabweisbarer Trend“ oder „sicher eintretende Entwicklung“ finden sich in keiner anderen Sozialwissenschaft.

Ein zweiter Grund für die notwendige Wiederentdeckung der Demographie liegt im *politischen Bereich, der ihren Ergebnissen und Prognosen in den letzten Jahrzehnten ablehnend bis gleichgültig gegenüberstand*. Zum einen waren hier ideologische Zugangsprobleme spürbar, die bei Stichworten wie „Bevölkerungsentwicklung“ oder „Bevölkerungspolitik“ durch voreilige Bezugnahme auf nationalsozialistische Literatur deutlich wurden. Zudem wurde die praktische Prognosefähigkeit der Demographen immer wieder dadurch in Frage gestellt, dass es durch politische Entwicklungen zu massiven Wanderungsbewegungen kam, die in den Modellen nicht eingerechnet waren. Schließlich liegt es auf der Hand, dass die Brisanz der demographischen Entwicklung noch vor wenigen Jahren für die aktiven Politiker noch außerhalb ihres eigenen zeitlichen Handlungshorizontes lag und damit von ihnen politisch nicht thematisiert wurde. Je näher nun die relevanten Zeitpunkte heranrücken, desto unmittelbarer ist auch das politische Eigeninteresse an einer Lösung der anstehenden Fragen.

Wie lauten nun die Kernaussagen der Demographen? *Erstens ist der Rückgang der Fertilität keine deutsche Besonderheit, sondern im internationalen Vergleich ein Kennzeichen im Entwicklungsprozess moderner Gesellschaften*.[3] Offenbar geht die Fertilität im Prozess der gesellschaftlichen Modernisierung, d.h. parallel zu steigenden Einkommen, Industrialisierung, Verstädterung und Säkularisierung langfristig zurück. Geht man davon aus, dass es in den meisten Ländern der Erde langfristig zu einer wirtschaftlichen Entwicklung und gesellschaftlichen Modernisierung kommt, so wäre langfristig – über einen Zeitraum von 100 Jahren – eine Stagnation und schließlich sogar ein Rückgang der Weltbevölkerung die Konsequenz.

Zweitens ist die *Situation in Deutschland* zurzeit dadurch gekennzeichnet, dass der aktuelle Anstieg der Lebenserwartung nahezu vollständig auf der Erhöhung der ferneren Lebenserwartung im höheren Alter beruht. Zurzeit verzeichnet man hinsichtlich der Lebenserwartung innerhalb von jeweils vier bis fünf Jahren ein zusätzliches

---

[3] Deutlich wird dies, wenn man für verschiedene Länder die Anzahl der Lebendgeborenen pro Frau in Abhängigkeit vom *Index der menschlichen Entwicklung* betrachtet. Jener Index wird von der UN berechnet und umfasst 1. die Lebenserwartung, 2. den Alphabetisierungsgrad Erwachsener, 3. die durchschnittliche Dauer des Schulbesuchs, 4. das Pro-Kopf-Einkommen und 5. die Gleichmäßigkeit der Einkommensverteilung. Zwischen der Zahl der Lebendgeborenen und dem Index der menschlichen Entwicklung besteht ein empirisch enger hyperbolischer Zusammenhang, d.h. ein höheres Niveau der Entwicklung geht mit einer geringeren Geburtenrate einher. Die ärmsten Länder der Welt weisen die höchsten Geburtenraten (4 bis 8 Lebendgeborene) auf, die Schwellenländer ein höheres Entwicklungsniveau und eine deutlich geringere Fertilität (2 bis 4 Lebendgeborene), und die hochentwickelten Länder (zwischen 1 und 2 Lebendgeborene) bleiben deutlich unter dem Bestandserhaltungsniveau von 2,1 Lebendgeborenen pro Frau.

Lebensjahr. Die durchschnittliche Kinderzahl pro Frau liegt seit den 70er Jahren bei 1,36 (alte Bundesländer 1,41; neue Bundesländer 1,15) und damit weit unter dem Bestandserhaltungsniveau. Die Fertilität der ausländischen Bevölkerung, die zuvor stets höher lag, hat sich im Jahr 1999 erstmals derjenigen der deutschen Bevölkerung angeglichen (Flöthmann 2001, S. 4ff. und S. 10). *Bei weiterhin konstant niedriger Fertilitätsrate wird die Zahl potentieller Eltern wellenförmig schrumpfen und gleichzeitig wird sich der absolute und relative Rückgang jüngerer Menschen in der Bevölkerung stark beschleunigen.*

Dieser Alterungsprozess ist in diesem Jahrhundert irreversibel. Selbst eine deutlich höhere Geburtenrate (etwa 2,1) – für die es keine Anzeichen gibt – könnte erst Mitte des 21. Jahrhunderts eine Stabilisierung auf dem dann um 15 Mio. Personen niedrigeren Bevölkerungsniveau erbringen. Wegen der so genannten ‚demographischen Trägheit' lässt sich der oben skizzierte Schrumpfungsprozess nicht einfach anhalten; auch eine drastische Erhöhung der Geburten pro Frau würde erst in ca. 20 bis 30 Jahren (aufgrund einer dann höheren Zahl potentieller Mütter) eine nachhaltige Wirkung entfalten. Anders formuliert: Selbst um das in 30 Jahren zu erwartende Bevölkerungsniveau zu halten, müsste bereits heute eine Geburtenrate in Höhe des Erhaltungsniveaus realisiert werden.

So werden also spätestens ab dem Jahr 2020 die Über-60jährigen die quantitativ wichtigste Bevölkerungsgruppe darstellen; ihr Anteil wird bis Mitte des 21. Jahrhunderts über 40% liegen. Die wirtschaftlichen und sozialen Auswirkungen dieses Prozesses werden schon recht bald spürbar werden, wenn nämlich ab dem Jahr 2015 die ‚geburtenstarken Jahrgänge' (ca. 1950 – 1965) in das Rentenalter eintreten werden und sich ab ca. 2030 durch deren Tod der Schrumpfungsprozess beschleunigen wird.

Die skizzierte Entwicklung erlaubt eine *erste politische Bewertung*. Als Konsens kann gelten, dass wohl niemand in Deutschland ein Bevölkerungswachstum anstrebt und dass selbst ein moderater Bevölkerungsrückgang im Sinne einer verantworteten Bevölkerungsschrumpfung hinnehmbar wäre. *Mithin besteht das Kernproblem im Grad und der Beschleunigung der Bevölkerungsschrumpfung in Deutschland.* Da dieses höhere Geburtenniveau nicht existiert, ist eine „*Bevölkerungsimplosion*" (Wingen 2001, S. 104) zu erwarten. Es fragt sich, was dies für die Wirtschafts- und Sozialpolitik bedeutet.

2.2 Implikationen für Wirtschafts- und Sozialpolitik

Die Implikationen des demographischen Wandels bilden eine extrem schwierige Thematik. Einerseits sind sie allzu klar, andererseits höchst spekulativ (vgl. hier um im Folgenden auch Schönig 2002):

- *Eindeutig* sind die ‚nackten' sozial-ökonomischen Rahmendaten,
- *höchst spekulativ* ist hingegen die Bewältigung der anstehenden Veränderungen. „Keiner Partei, keinem Institut und keinem Autor ist es bisher gelungen, ein Bild der Gesellschaft von morgen zu entwerfen. (...) Aber wie wird sich das Lebensgefühl ändern, was heißt das alles für die Verteilungsdebatte, wie ändern sich Risikobereitschaft und Unternehmertum, wenn plötzlich mehr als ein Drittel der Einwohner Deutschlands über 60 Jahre alt ist?" (Niejahr 2003, S. 10).

Es erfordert ein erhebliches Maß an Abstraktionsfähigkeit und Phantasie, die Alltagserfahrung zu übersteigen und heute – angesichts eines historischen Höchststandes der Zahl der Erwerbspersonen und der Erwerbstätigen (Fuchs/Thon 1999, S. 3f.) – die Folgen eines sich beschleunigenden Schrumpfungsprozesses für die Wirtschafts- und die Sozialpolitik zu antizipieren.

Aus Sicht der *Wirtschaftspolitik* steht die durch einen Rückgang der Bevölkerung verursachte Entwicklung der Arbeitsproduktivität im Vordergrund, da eine deutliche Zunahme der Arbeitsproduktivität die Anpassungslasten der jüngeren Generation deutlich reduzieren könnte. Vieles spricht jedoch dafür, dass dieser ‚schmerzfreie' Ausweg verschlossen sein wird. Ganz im Gegenteil wird der zu erwartende Bevölkerungsrückgang eher als Wachstumsbremse wirken. Denn bei sonst konstanten Bedingungen sinkt bei schrumpfender Bevölkerung die Marktgröße, was psychologisch sehr tiefgreifende Auswirkungen auf die Investitionsneigung und Innovationsfähigkeit der Unternehmen haben kann. Denkbar ist ein demographisch bedingter Rückgang der Wirtschaftsleistung um jährlich 0,4% bis 1,0% pro Jahr.

Gemäß der von Alvin Hansen bereits 1951 formulierten ‚Theorie der säkularen Stagnation' bietet eine im Durchschnitt ältere Bevölkerung schon rein *nachfrageseitig* weniger Investitionsmöglichkeiten.[4] Diese Eintrübung wird gesamtwirtschaftlich noch verstärkt, wenn auch die Konsumneigung der jüngeren Generation aufgrund getrübter Zukunftsaussichten sinkt. Geht bei stark schrumpfender Bevölkerung das Wirtschaftswachstum zurück, so entfällt der wachstumsinduzierte Produktivitätsfortschritt (Zerche/Schönig/Klingenberger 2000, S. 38). Hinzu tritt als *angebotsseitiges* Hemmnis der steigende Altersdurchschnitt der Erwerbstätigen, der aller Erfahrung nach einen Rück-

[4] Vgl. Hansen (1951). Zur Relevanz dieser Theorie für die nachfrageseitige Erklärung der aktuellen Wachstumsschwäche vgl. auch den prägnanten Hinweis von Sinn (2002, S. 7). Ihm zufolge ist eine säkulare Stagnation „eine Situation der chronischen Unternachfrage nach den Gütern und Leistungen eines Landes. Die Unternachfrage zeigt sich darin, dass im Verhältnis zu den Ersparnissen zu wenig investiert wird. Ersparnis heißt Konsumverzicht. Wenn die Ersparnis höher ist als die Investition des Unternehmenssektors, dann ist die Summe aus Investition und Konsum zu klein, um die gesamtwirtschaftliche Produktion auszuschöpfen. Probleme können nur dann vermieden werden, wenn der Sparüberhang beim Staat oder im Ausland untergebracht wird, wenn also das Nachfragedefizit vom Staat oder vom Ausland ausgeglichen wird."

gang von Flexibilität, Mobilität und Risikobereitschaft nach sich zieht. Der Wirtschaftsstandort Deutschland wird unter diesen Rahmenbedingung sowohl gegenüber ausländischen Investoren als auch gegenüber der eigenen hochqualifizierten und mobilen Wirtschaftselite tendenziell an Attraktivität verlieren. (vgl. hier und im Folgenden: Knappe/Burger/Funk 1994, S. 128f.; Möckli 1999, S. 68f.). Es ist eher wahrscheinlich, dass eine rapide alternde Gesellschaft nicht attraktiv für leistungsfähige Zuwanderer und Investoren aus dem Ausland ist, auch dann nicht, wenn an konkurrierenden Standorten Westeuropas ähnliche Bedingungen herrschen.

Geschieht kein ökonomisches Wunder – eine neue Basisinnovation mit einer langen Welle der Prosperität – so bleibt als realistische Perspektive das Szenario einer bei stark schrumpfender Bevölkerung *bestenfalls stagnierenden Wirtschaft*. Hierdurch wird der Anpassungsprozess merklich erschwert und Verteilungskämpfe werden verstärkt werden.

Aus dem breiten Spektrum der *Sozialpolitik* können hier nur einige ausgewählte Aspekte skizziert werden. Unter ihnen fällt zunächst auf, dass als Folge des Rückgangs des Erwerbspersonenpotentials ceteris paribus langfristig eine *Senkung der Arbeitslosigkeit wahrscheinlich* ist. Bei einer einigermaßen günstigen wirtschaftliche Entwicklung wird spätestens ab dem Jahr 2010 die Arbeitslosigkeit deutlich zurückgehen. Damit wird nicht mehr die Massenarbeitslosigkeit an sich Kern des Problems sein, sondern es werden vielmehr die verbleibende Arbeitslosigkeit von besonderen Problemgruppen des Arbeitsmarktes sowie die Finanzierung der Rentenversicherung und der Gesundheitsversorgung in den Vordergrund rücken.

Die langfristige Perspektive der *Rentenversicherung* liegt nach verbreiteter Ansicht in einer Neujustierung von umlagefinanzierter gesetzlicher Rentenversicherung und kapitalgedeckter privater Vorsorge. In den heutigen Säulen der Alterssicherung sind diese Elemente bereits vorhanden, allerdings scheint der heutige Anteil der Umlagefinanzierung angesichts stark schrumpfender Bevölkerung langfristig nicht sachgerecht. Daher wird ein wachsender Teil der Alterssicherung auf kapitalgedeckte Systeme umgestellt werden. Weder vom inländischen Kapitalmarkt einer stagnierenden Wirtschaft noch von den Kapitalmärkten des europäischen Auslands (mit ähnlichen Problemen) können dann hohe Renditen erwartet werden. Andererseits werden die noch jungen Volkswirtschaften wegen ihres enormen Kapitalbedarfs mit hohen Renditen Investoren anziehen, denen entsprechende Risiken gegenüberstehen. Die Umstellung auf das Kapitaldeckungsverfahren allein wird somit nicht einen einfachen Ausweg aus den Finanzierungsproblemen der Alterssicherung weisen können. Ein Mischsystem aus steuerfinanzierter Grundsicherung, beitragsfinanzierter Sozialversicherung und geförderter Eigenvorsorge ist daher im Grundsatz wohl ohne Alternative (Schönig 2001, S. 266f.).

Gerade im Bereich der gesetzlichen *Kranken- und Pflegeversicherung* sind die zukünftigen Belastungen in ihrer Vielfalt und Tragweite noch nicht abzusehen. Entscheidend ist – neben der Qualität der Versorgung – die Entwicklung der *Personenpflege(krankheits)jahre* (Flöthmann 2001, S. 16ff.). Sie wiederum ist abhängig von der ferneren Lebenserwartung und der Zahl hoch betagter Menschen, von deren Bedarf nach Dauer und Intensität der Versorgung sowie dem Anteil von informell erbrachten Leistungen. Eine Abschätzung der zukünftigen Entwicklung fällt im Bereich der Kranken- und Pflegeversicherung deswegen so schwer, da die Reaktion der Politik auf die zu erwartenden Kostensteigerungen im Grundsatz nicht absehbar ist. Nach wie vor fehlt eine politische Antwort auf die Frage, ob die absolut und relativ steigenden Kosten für den Gesundheitssektor ein Indiz für den wachsenden Bedarf der Bevölkerung nach dem Konsum eines superioren Gutes sind oder ob die Kostensteigerungen auf Fehlsteuerungen im Gesundheitssystem zurückzuführen sind. Im ersten Fall müsste das Wachstum des Gesundheitssektors politisch gefördert werden, im zweiten Fall müsste die Politik ihm entgegensteuern.[5]

2.3 Demographie und Kommune

Es steht außer Frage, dass die skizzierte Entwicklung gravierende Auswirkungen z.B. auf Erwerbstätigkeit, Einkommensverteilung und Konsumgewohnheiten haben wird, die sich auch räumlich niederschlagen werden. Dieser räumliche und insbesondere der kommunale Aspekt der demographischen Schrumpfung erfordert eine weitere Differenzierung, für die der wissenschaftliche *Kenntnisstand unbefriedigend ist und die Prognoserisiken zusätzlich erhöht* sind. Es fehlen vielfach Differenzierungen

- regional zwischen Städten/Landkreisen; kleinräumlich zwischen Stadtteilen,
- nach Größe und Entwicklungstyp,
- nach Ursachen und Handlungsfeldern.

Nur dort, wo bereits heute die demographische Schrumpfung für die Kommunalpolitik spürbar ist (vor allem in den neuen Bundesländern und in Städten des Ruhrgebiets), setzt man sich bereits heute systematisch mit der Thematik auseinander. Insbesondere Städte in den neuen Bundesländern haben in den 1990er Jahren eine *Bevölkerungsimplosion* erlebt: Rostock – 18%, Magdeburg – 16%, Cottbus – 12%, Greifswald – 17%, wobei diese Einbrüche zu ca. 2/3 auf Abwanderungen (in die alten Bundesländer!) und zu ca. 1/3 auf fehlende Geburten zurückgehen. Damit hat sich in diesen Städten bereits heute eine ungünstige Altersstruktur eingestellt, deren nachhaltige

[5] Eine ausführliche Skizze zur zukünftigen Sozialstaatsentwicklung und den Schwerpunkten im Sozialbudget im Falle einer Konsolidierungsstrategie findet sich in Schönig (2003a).

Folgen sich erst in den nächsten Dekaden (Mangel an potentiellen Eltern) einstellen werden.

Die Mehrzahl der Städte und Gemeinden ist hingegen von der aktuellen Tagespolitik und der Bewältigung der prekären Finanzlage derart eingenommen, dass ihnen wenig Raum für die strategische Beschäftigung mit dem zu erwartenden Bevölkerungsrückgang bleibt. Im Vergleich zur gesamtwirtschaftlichen Betrachtung ist die Thematik ‚Demographie und Kommune' durch folgende *Spezifika* gekennzeichnet:

- Je nach Situation vor Ort setzen spürbare Veränderungen nicht erst 2015/2030 ein, sondern zum Teil *wesentlich früher* und sind bereits heute zu beobachten (Klemmer 2001, S. 35).
- Wegen der räumlichen Differenzierung sind die Auswirkungen des demographischen Wandels auf kommunaler Ebene *zum Teil weitaus dramatischer* als auf volkswirtschaftlicher Ebene, auf der sich die Extremfälle statistisch aufheben.
- In schrumpfenden Städten wird sich vermutlich die *kleinräumliche Segregation zur Polarisierung verstärken*. Es kommt dabei nicht zur klassischen Segregation im Sinne eines Verdrängungsprozesses, sondern zu Leerzug und Abwanderung aus problembelasteten Stadtteilen. So wirken sozio-ökonomische, demographische und ethnisch-kulturelle Segregation eng und gleichgerichtet zusammen. Sozial selektive Wanderungen können dabei auf einem tendenziell entspannten Wohnungsmarkt schneller und kostengünstiger durchgeführt werden, wodurch ein selbstverstärkender Prozess kleinräumlicher Polarisierung in Gang gesetzt werden kann (Strohmeier 2002).
- Die spezielle Situation einer Kommune ergibt sich aus dem Zusammenwirken von *Wanderungen* (Zu- und Abwanderungen) mit der *‚natürlichen' Schrumpfung* der ansässigen Bevölkerung. Wanderung und ‚natürliche Schrumpfung' stehen in engem Zusammenhang. Wanderungsgewinne können die natürliche Schrumpfung kompensieren, Wanderungsverluste verschärfen die Problemlage (ILS 2002, S. 6). Eine heute absehbare, besonders ausgeprägte natürliche Schrumpfung und Alterung der Bevölkerung hat ihre Ursache in den Nettoabwanderungen der letzten Dekaden. Eine besonders ungünstige Altersstruktur ist somit Spätfolge lang anhaltender Wanderungsprozesse in der Vergangenheit (Klemmer 2001, S. 39). Kommunale ‚Gewinner' und ‚Verlierer' der weiteren Entwicklung stehen mithin bereits heute fest: „Die Städte und Kreise, die in Zukunft wachsen werden, sind die, die in der Vergangenheit gewachsen sind, die Verlierer der Zukunft sind die Verlierer der Vergangenheit" (Strohmeier 2002a, S. 18).

- Wanderungen zwischen den Kommunen finden brutto betrachtet in erheblichem Ausmaß und in jede Richtung statt. Betrachtet man die *Wanderungssalden* (sie entsprachen in den 90er Jahren in NRW etwa 10% der Bruttowanderung)[6], so zeigt sich ein *kaskadenartiges Wanderungsmuster* von innen (Großstädte) nach außen (Umland der Mittelstädte). Dabei verlieren die Großstädte (nicht die Metropolen!)[7] an die Umlandgemeinden, jeweils mit wachsender Entfernung von der Großstadt (Aring 2002, S. 20ff. und S. 35ff.). Die Motivforschung hat hierzu ergeben, dass es nicht ein dominierendes Abwanderungsmotiv gibt, sondern dass verschiedene *Wanderungstypen* (Preisoptimierer, Lebensqualitätsoptimierer, biographische Wanderer u.a.) unterschieden werden müssen, die jeweils unterschiedliche Anforderungen an Wohnung und Wohnumfeld stellen (ILS 2002, S. 10). Neben die klassische Suburbanisierung ist somit eine zunehmende Komplexität der Wanderungsmuster getreten.
- Alterung und Bevölkerungsrückgang werden tendenziell die *Finanzlage verschärfen*. Bislang vorliegende Erfahrungen mit dem Ausgabenverhalten schrumpfender Städte weisen darauf hin, dass mit rückläufigen Einwohnerzahlen die städtischen Ausgaben keineswegs proportional und schon gar nicht überproportional sinken. Der Reduktion von Ausgaben in einigen Bereichen stehen verstärkte Ausbauaktivitäten (qualitativ) und steigende Kosten (quantitativ) in anderen Bereichen gegenüber (Loeffelholz/Rappen 2002, S. 6f.). Auf der Ausgabenseite ist somit zwischen Art der Leistung (freiwillige versus Pflichtleistungen) und dem Verhältnis von variabeln zu fixen Kosten zu differenzieren. Auf der Einnahmeseite ist mit steigenden Gebührensätzen, sinkendem Einkommensteueranteil und sinkendem Aufkommen an Gewerbe- und Grundsteuer sowie sinkenden Zuweisungen aus dem kommunalen Finanzausgleich zu rechnen.
- Im Hinblick auf die Wanderungstypen ist für die Kommunen die Bereitstellung sozialer Infrastruktur (Erziehung, Bildung, Pflege) ein wichtiger Handlungsparameter. Aufgrund finanzieller Zwänge werden Kommunen allerdings in der Regel *prozyklisch reagieren müssen* und den Umfang der Infrastruktur an die Nachfrage koppeln (Deutscher Städtetag 2001). Die Nutzung des Nachfragerückgangs zu einer Steigerung der Versorgungsquoten (z.B. bei Kindergärten) scheint in den meisten Kommunen keine realistische Option.

---

6 Wanderungssaldo = Zuwanderung - Abwanderung; Bruttowanderung = Zuwanderung - Abwanderung.

7 Eine Metropole unterscheidet sich von einer Großstadt dadurch, dass ihre zentralörtliche Funktion internationalen Rang hat. In der Metropole finden sich Zentralen internationaler Konzerne und Kultureinrichtungen von internationalem Rang. Zudem ist der Dienstleistungsanteil an der Wirtschaftsleistung sehr hoch mit entsprechenden Folgen für die sozio-ökonomische Struktur der privaten Haushalte (z.B. Anteil von 1-Personenhaushalten und Haushalten mit Migrationshintergrund).

Kommunalpolitisch relevant ist die kleinräumliche Differenzierung von Bevölkerungsentwicklung und Sozialstruktur in Stadtteilen. Diese setzt eine differenzierte kleinräumliche Situationsanalyse voraus. Strohmeier (2002a, S. 30ff.) hat hierzu in einer Pilotstudie für das Ruhrgebiet drei Strukturindikatoren unterschieden, welche die demographische, sozial-ökonomische und ethnische Situation auf Stadtteilebene beschreiben können.

Tabelle 1:

Dimensionen kleinräumlicher Segregation

Dimension	**Indikatoren**	**typische Ausprägung**
sozial-ökonomische Segregation	Bildungsstand, Erwerbstätigkeit in sonstigen Dienstleistungen, Frauenerwerbstätigkeit	*hoch* in Innenstädten mit geringem Familienstatus oder im bürgerlich-familiär geprägten Umland, *niedrig* in alternden ‚Stadtteilen mit besonderem Erneuerungsbedarf' oder familiengeprägten Arbeitervierteln
Familienstatus	Anteil Ein- und Zweifamilienhäuser, Kinder unter 6 Jahren, Haushalte mit vier und mehr Personen	*hoch* im Umland bei Suburbanisierung sowie in familiengeprägten Arbeitervierteln, *niedrig* in Innenstädten und Problemstadtteilen
ethnisch-kulturelle Segregation	Anteil Ausländer an der Wohnbevölkerung	*hoch* in Stadtteilen mit geringem sozialen Status, *niedrig* im bürgerlich-familiär geprägten Umland

Quelle: Eigene Darstellung nach Strohmeier (2002a).

Ein kommunalpolitisch sinnvolle kleinräumliche Differenzierung und die Formulierung von Handlungsstrategien setzt erstens Kenntnisse zur Verteilung von mindestens 3 Indikatoren voraus und erfordert zweitens, dass die einzelnen Stadtteile in den drei Dimensionen verortet werden. *Dabei zeigt sich schnell, dass nur die Kombination der 3 Indikatoren ein nützliches Bild der kleinräumlichen Differenzierung bieten kann*. So

kann beispielsweise ein hoher sozialer Status eines Stadtteils mit hohem oder geringem sozialen Status der Familie einhergehen (Umland bzw. Innenstadt), wird aber in jedem Fall einen geringeren Ausländeranteil mit sich bringen. Umgekehrt ist bei einem hohen Familienstatus in der Regel eine gute und stabile sozial-ökonomische Situation zu erwarten, allerdings nicht dann, wenn ein gutbürgerliches Viertel überaltert, da es aufgrund der hohen Wohnkosten für junge Familien unattraktiv bleibt. Kleinräumliche Entwicklungsstrategien der Kommunen werden diese Mehrdimensionalität sozialer Segregation – und insbesondere die drohenden Polarisierungsgefahren – im Blick behalten müssen.

Die Polarisierung kleinräumlicher Segregation der letzten Jahre ist vielschichtig, lässt sich aber in zwei Bildern zusammenfassen:

- Erstens ist festzustellen, dass die drei oben beschriebenen Dimensionen kleinräumlicher Segregation tendenziell zusammenfallen. *Statt eines dreidimensionalen Würfels zur sozio-ökonomischen, demographischen und ethnisch-kulturellen Positionierung von Stadtteilen, ist empirisch eine Reduktion auf einen engen Raum, bis hin zur Reihung der Stadtteile wie Perlen auf einer Schnur zu beobachten.* Das bedeutet: Stadtteile mit einer problematischen sozial-ökonomischen Lage werden zunehmend auch in demographischer und ethnisch-kultureller Hinsicht prekär. Umgekehrt wohnen in wohlhabenden Stadtteilen vergleichsweise viele Kinder und wenig Ausländer. Da die problematischen bzw. die unproblematischen Ausprägungen der Segregationsdimensionen jeweils zusammenfallen, findet ein Konzentrationsprozess zwischen sozial stabilen Stadtteilen und den stadtsoziologisch sprichwörtlichen ‚überforderten Nachbarschaften' statt.
- Zweitens hat die Entwicklung der letzten Jahrzehnte in aller Regel nicht dazu geführt, dass der Gesamtrang der Stadtteile im Vergleich zu anderen wesentlich verschoben wurde. Stadtteile, die heute problematisch sind, waren bereits in den siebziger Jahren relativ benachteiligt. Die neuere Entwicklung zeigt sich daher nicht in einer geänderten Rangfolge der Stadtteile, sondern in einer Vergrößerung ihres relativen Abstands zueinander. Bezogen auf das Bild von der Perlenschnur heißt dies: *Die Perlen befinden sich zwar in der gleichen Reihenfolge, allerdings ist die Schnur auseinandergezogen und sind die Abstände vergrößert.*

3. Handlungsstrategien, Zielkonflikte und offene Fragen

3.1 Typen kommunalen Handelns

Wie in der Kommunalforschung üblich, so lassen sich auch für das Themenfeld ‚Demographie und Kommune' recht unterschiedliche Handlungsstrategien der einzelnen Kommunen identifizieren. Das ILS hat dazu – als Ergebnis einer Befragung und von 21 kreisfreien Städten und 6 Kreisen in NRW im Jahr 2001 – eine nützliche Typisierung kommunalen Handelns entworfen, die im Folgenden referiert wird.

Tabelle 2:

Typen kommunalen Handelns bei Alterung und Schrumpfung der Bevölkerung

	aktiv			**passiv**
Typ	*Expansion*	*Bestandspflege*	*geordnete Schrumpfung*	*Schrumpfung als Teufelskreis*
Ziel	Randwanderung im Stadtgebiet halten	Prävention durch Attraktivitäts-sicherung	Nutzung für bessere Lebensqualität	-
Instrumente	Flächenausweisung, Eigenheimförderung	Zielgruppenangebote, Anpassung der Infrastruktur	Infrastrukturrückbau, Brachflächen als Freiräume	Rückerlangung der Handlungsfähigkeit

Quelle: Eigene Darstellung in enger Anlehnung an ILS (2002, S. 23).

Es liegt auf der Hand, dass jede dieser Strategien primär *Besonderheiten der individuellen Betroffenheit der Kommunen* mit Alterung und Schrumpfung der Bevölkerung widerspiegelt: Eine expansive Strategie steht nur jenen Kommunen zur Verfügung, die überhaupt über marktfähige Baulandreserven verfügen, eine Bestandspflege kommt für jene Kommunen in Betracht, die aufgrund günstiger Bedingungen nicht akut von Schrumpfung betroffen sind. Die geordnete Schrumpfung setzt voraus, dass überhaupt noch Handlungsoptionen bestehen, weshalb noch keine Schrumpfung als Teufelskreis einsetzen muss.

Die Schrumpfung als Teufelskreis ist der Worst Case einer Kommunalpolitik, die von Resignation gekennzeichnet ist, falls die schrumpfenden Ressourcen keinesfalls die wachsenden Probleme aufheben können. Treten wirtschaftlicher Strukturwandel, Bevölkerungsrückgang und eine Verschiebung der Nationalitätenstruktur gleichzeitig auf, so kann sich dies zu einem „sich negativ verstärkenden Prozess hochschaukeln"

(Klemmer 2001, S. 51), den die Kommune allein kaum aus eigener Kraft bewältigen kann. Es muss auf jeden Fall vermieden werden, dass z.B. leer stehende Wohnungen, Brachflächen oder ein weiterer Abbau von Arbeitsplätzen das Image dieser Städte und Gemeinden weiter belasten. *Ziel ist hier der Übergang zur Strategie der geordneten Schrumpfung. Ohne eine Intervention von Bund und Ländern scheint hier ein Durchbrechen des Teufelskreises aus eigener Kraft kaum möglich.*

3.2 Kommunale Familienförderung

Angesichts der absehbaren demographischen Entwicklung findet sich in der Literatur vielfach die Ansicht, dass Kommunalpolitik sich zukünftig auf ein Management des Schrumpfungsprozesses zu beschränken habe. Für Maßnahmen der kommunalen Familienförderung seien weder Ressourcen vorhanden noch bestünden Erfolgsaussichten.

Diesem familienpolitischen Fatalismus wird hier nicht gefolgt. *Ganz im Gegenteil ist die Entscheidung für oder gegen Familie und Kinder ganz erheblich von den konkreten Lebensbedingungen in der Kommune und im Stadtteil abhängig* (Schönig 2003). Die Familienförderung ist damit zentrales Instrument einer vorausschauenden Kommunalpolitik. Nochmals sei betont, dass aus demographischer Sicht allein die Geburtenförderung einen nachhaltigen Effekt haben kann. Erstens hängt rein quantitativ die Bevölkerungsentwicklung zum überwiegenden Teil vom generativen Verhalten der Bevölkerung des Aufnahmelandes ab und zweitens führt unglücklicherweise eine gelungene Integration der Zugewanderten (im Sinne ihrer Assimilation) regelmäßig auch zur Übernahme des generativen Verhaltens im Aufnahmeland.[8] Drittens ist keineswegs ausgemacht, dass die jungen Leistungsträger anderer Länder zukünftig einen hinreichenden Anlass haben werden, in ein alterndes Deutschland zu ziehen. Man wird vielmehr froh sein müssen, wenn überhaupt gut ausgebildete Kräfte zuwandern wollen (Klemmer 2001, S. 59f.).[9] Ein nachhaltiges Gegensteuern gegenüber dem demographischen Schrumpfungsprozess ist daher nur

---

[8] Die Integrationsforschung unterscheidet zwischen den beiden Dimensionen ‚sozialökonomische Teilhabe' und ‚Übernahme der Werte der Aufnahmegesellschaft'. Aus diesen zwei Dimensionen lässt sich eine Matrix von vier Integrationsformen erstellen (Assimilation, Inklusion, Exklusion, Segregation), die aus gesellschaftspolitischer und demographischer Sicht einer differenzierten Bewertung bedürfen (Strobel/Kühnel/Heitmeyer 2000, S. 5). Die Beobachtung, dass z.B. die USA eine recht hohe durchschnittliche Fertilität aufweisen, ist auf die relativ hohe Kinderzahl pro Frau bei den unzureichend in die weiße Mehrheitsgesellschaft assimilierten Bevölkerungsgruppen (Schwarze, Hispanos) zurückzuführen und somit problembelastet.

[9] Mit Blick auf die erfolgreichen Zuwanderungsländer USA, Kanada und Australien sollte nicht vergessen werden, dass die Zuwanderung von gut ausgebildeten Personen in deren Heimatländern einen erheblichen Verlust an Humanvermögen verursacht (sog. ‚brain drain'). Es fehlen dort (z.B. in Osteuropa) eben jene Personen, die in den Heimatländern dringend bei der wirtschaftlichen Entwicklung gebraucht werden.

über eine entschlossene Ausweitung und eine mehrdimensionale Konzeption der Familienpolitik möglich (Schönig 2001).

3.3 Kommunale Handlungsansätze in der Bildungspolitik

Bei einer schrumpfenden Bevölkerung erlangt die Bildungspolitik für die Kommunalpolitik eine besondere Bedeutung, aus der sie sich nicht leichtfertig mit Hinweis auf die Bundes- und Landeskompetenz stehlen sollte. Bildung ist auch aus Sicht der Kommune die Zukunftsinvestition schlechthin und der Zugang zu hochwertigen Bildungseinrichtungen ein nicht zu unterschätzender Faktor bei der Standortwahl von Familien und Unternehmen. Aus Sicht der Kommune stehen die faktischen Zugangsbarrieren des Bildungssystems im Mittelpunkt des Interesses. Bildungsselbstrekrutierungseffekte bestehen darin, dass der Zugang zu höherwertigen Schul-, Berufs- und Hochschulabschlüssen stark von den Merkmalen ethnische Herkunft, Bildungsstand und berufliche Stellung der Eltern bestimmt wird.

Wegen ihrer zunehmenden Bedeutung sind lokale Zugangsbedingungen zu Bildungseinrichtungen in den letzten Jahren in den Mittelpunkt der Diskussion gerückt. Praktikern ist seit langem bekannt, dass im lokalen Zusammenhang die schichtspezifischen Bildungsprobleme kumulieren. Nun haben Ergebnisse der PISA-Studie einer breiten Öffentlichkeit gezeigt, dass sich *Bildungschancen systematisch entlang den Barrieren sozialräumlicher Ungleichheit verteilen und hier die bestehende Disparität verstärken* (ILS/Strohmeier 2003, S. 120). In sozial-ökonomisch benachteiligten Stadtteilen (Sozialhilfedichte, Arbeiteranteil) ist der Anteil von Abiturienten geringer und der Anteil von ‚bildungsarmen' Schulabgängern ohne Schulabschluss (vor allem ausländischer Jugendlicher) dramatisch über dem Durchschnitt.

Kommunale Bildungspolitik ist dann letztlich auch als eine Politik der Informationsverbreitung und der Schaffung niedrigschwelliger Bildungszugänge (Sicherung und Ausbau von offenen Jugendeinrichtungen, Stadtbibliotheken und Volkshochschulen) zu konzipieren. Schon durch hochwertige primäre Bildungseinrichtungen können Grundlagen dafür geschaffen werden, Begabungen oder systematische Schwächen zu identifizieren und den Eltern eine gezielte Förderung nahe zu legen. Zugangsschwellen mögen von hochbegabten Kindern überwunden werden, für den Großteil der durchschnittlich begabten Kinder aus benachteiligten Familien stellen sie ein reales Zugangshemmnis dar.

Als Konsequenz der Bildungssegregation muss die kommunale Bildungspolitik verstärkt sozialräumlich orientiert sein, damit Abwärtsspiralen möglichst vermieden werden. Denn als unmittelbare Folge der Kumulierung von Problemlagen verschlechtert sich die Situation in den Schulen vor Ort, was schließlich eine weitere soziale Entmischung der Schülerschaft und ein weiteres Absinken der Ausbildungsqualität in

den benachteiligten Stadtteilen mit sich bringt. Diese besondere Förderung von Bildungseinrichtungen in sozial-ökonomisch prekären Stadtteilen ist auch dadurch notwendig, dass diese Stadtteile den Großteil der Integrationslasten ausländischer Familien tragen. Findet hier die Politik Mut zur Intervention, so können Bildungsstätten in der Region – eingebunden in regionale und lokale Netzwerke – Katalysatoren positiver Entwicklungen sein (ILS/Strohmeier 2003, S. 144f.; Bosch 1989, S. 326ff.).

3.4 Ehrlicher Umgang mit Zielkonflikten

Sicher ist, dass der demographische Wandel in Kommunen die sozialen Segmentierungsprozesse und Verteilungskonflikte verschärfen wird. Ohne eine Offenlegung unterschiedlicher Interessen und praktischer Zielkonflikte wird daher kein fruchtbarer kommunalpolitischer Dialog geführt werden können.

Ein in den Vordergrund drängender Verteilungskonflikt liegt in der *Förderung der sozial Schwachen einerseits versus dem strukturpolitischen Ziel, andererseits die Kommune für Leistungsträger attraktiv zu machen*. Zur Verbesserung der Integrationschancen sozialer schwacher und insbesondere ausländischer Kinder ist deren massive Förderung notwendig, wodurch den Schulen ein ganz erheblicher Stellenwert der zukünftigen Kommunalpolitik (und Landespolitik) zukommt. Ohne Bereitstellung zusätzlicher Mittel wird die besondere Förderung dieser Klientel zu Lasten der Förderung von Kindern aus der Mittelschicht gehen müssen. Von den Mittelschichtseltern wird dann erwartet, dass sie noch am ehesten bürgerschaftliches Selbsthilfepotential entwickeln können. Ob Schulen auf dieser Grundlage tatsächlich „Kristallisationspunkte für soziale Netzwerke im Stadtteil werden können“ (Strohmeier 2002a, S. 63), ist keineswegs garantiert.

Auch in anderen Bereichen der Kommunalpolitik stellen sich angesichts des demographischen Wandels strategische Fragen: Soll die vorhandene Infrastruktur reduziert werden oder wo lässt sich die Verschiebung des Bedarfs für eine Verbesserung der Versorgungsquoten (z.B. bei Kinderbetreuung) nutzen? Sollen die Einrichtungen zur Betreuung von Senioren in städtischer Trägerschaft ausgebaut werden oder soll die Expansion durch gewerbliche Anbieter realisiert werden? Sollen Projektmittel zur Verbesserung von Stadtteilen mit besonderem Erneuerungsbedarf (soziale Stadt, Urban) als strategisches Instrument der Kommunalpolitik eingesetzt werden? Ist die Stadt bereit, die damit verbundene Einschränkung kommunaler Handlungsautonomie via Import von Zielvorgaben zu akzeptieren?

Praktiker aus der Kommunalpolitik wissen, dass die Möglichkeit zur Entscheidung strategischer Fragen mit langfristig wirkenden Instrumenten nicht nur vom Wahlzyklus abhängt, sondern vielmehr noch von der Aussicht der Wiederwahl. Stabile Mehrheiten in der Kommune würden es der Politik erlauben, den engen Horizont

kommunalpolitischer Legislaturperioden gleichsam zu übersteigen. Eben jene stabilen Mehrheiten sind in vielen Kommunen in dem Maße erodiert, wie in jeder Kommunalwahl ehemalige ‚Hochburgen' an die politischen Gegner gefallen sind. *Für eine auf am demographischen Wandel orientierte Kommunalpolitik, die ja ihrem Wesen nach einen langen Planungs- und Verantwortungshorizont voraussetzt, sind die vielerorts unsicher gewordenen Mehrheitsverhältnisse ein ernstes Problem*. Zum Wohl der Kommune wäre es, wenn einige dieser Fragen außerhalb parteipolitischer Auseinandersetzung gestellt würden und damit die Kommunalpolitik wieder den Planungs- und Verantwortungshorizont erhält, den die Tragweite der hier zu treffenden Entscheidungen erfordert.

4. Exkurs: Experten-Statements aus Wissenschaft und Praxis

Ausgewählte Beiträge, die im E-Treff.KommunalPolitik – Virtueller Runder Tisch präsentiert werden (www.Politik-fuer-Kommunen.de), beleuchten den demographischen Wandel in Kommunen aus unterschiedlichen, gleichwohl typischen Sichtweisen. Dabei liegt ein besonderer Akzent auf der Situation in Nordrhein-Westfalen, denn Nordrhein-Westfalen weist von allen Bundesländern die wohl vielschichtigste Prognose für den demographischen Wandel auf. Hier existieren sowohl Regionen, die schon heute spürbare Bevölkerungsrückgänge verzeichnen (z.B. Ruhrgebietsstädte) als auch nach wie vor wachsenden Kommunen im Umland der Ballungszentren.

Seitens der Wissenschaft behandelt *Hansjörg Bucher* vom Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung das Thema „*Die regionalisierten Bevölkerungsprognosen des Bundesamtes für Bauwesen und Raumordnung*". Eine seiner Grundaussagen ist die Warnung an die Kommunen, die Tragweite des demographischen Wandels zu unterschätzen. Die bundesweit klare Schrumpfungstendenz muss sich auch in den Kommunen abbilden, wenngleich das Bild hier vielschichtiger ist. Wesentliche Einflussgrößen des demographischen Wandels sind Wanderungen einerseits sowie Fertilität/Mortalität andererseits, wobei in den kommenden Dekaden die Wanderungen relativ an kompensierender Bedeutung verlieren werden. Statt dessen wird sich auswirken, dass erstens das Geburtenniveau in Deutschland seit knapp 30 Jahren unter dem Bestandserhaltungsniveau liegt und dass zweitens bei schrumpfender Bevölkerung die Suburbanisierungstendenz verstärkt wird. Diese Verschiebung stellt die Infrastrukturplanung vor neue Herausforderungen.

Uwe Neumann vom Rheinisch-Westfälischen Institut für Wirtschaftsforschung ergänzt die regionalisierten Bevölkerungsprognosen durch „*Kleinräumliche Analysen des demographischen Wandels*", die auf Stadtteilebene typische Konstellationen deutlich werden lassen. In einer Matrix aus sozial-ökonomischem Status und

Altersdurchschnitt zeigt sich, dass wohlhabende Stadtteile sowohl ein hohes (Innenstadt) als auch ein geringes Durchschnittsalter aufweisen können (Stadtrand). Umgekehrt können einkommensschwache Stadtteile sowohl jung (Problemstadtteile in Mittellagen) als auch alternd sein (Arbeiterviertel). Das Zusammentreffen von sozialer und demographischer Segregation bedeutet, dass die meisten Kinder in sozial belasteten Stadtteilen aufwachsen, während sich die gut situierte Mittelschicht als weniger kinder- und familienorientiert erweist. Die damit einhergehenden Probleme einer zukunftsorientierten Stadtentwicklung liegen auf der Hand.

In einem weiteren Themenblock werden Situationsberichte und praktische Erfahrungen aus drei Kommunen vorgestellt, die eine Großstadt, eine Umlandgemeinde und eine ländliche Kommune repräsentieren. Aufschlussreich sind dabei insbesondere kritische Reflexionen zu den Handlungsoptionen der Kommunen.

Christiane Heil vom Amt für Stadtentwicklung der Stadt Essen skizziert „*Problemfelder, Erfahrungen und Strategien einer westdeutschen Großstadt*“, die als eine der ersten mit einem Bevölkerungsrückgang konfrontiert wurde. Sie bestätigt die verstärkten Segregationstendenzen als Nebeneffekt des Bevölkerungsrückgangs, der für die Stadt zudem erhebliche Einnahmeausfälle bedeutet und Probleme des Rückbaus angesichts von Leerständen und Unterauslastung aufwirft. Die innerkommunalen Verteilungskonflikte werden tendenziell stärker. Mögliche und praktisch erprobte Instrumente der Stadt Essen sind ein Wohnungsbauprogramm, die Förderung des Eigentumserwerbs, die Zweitwohnsitzsteuer, eine Vergabe von Erbbaurechten, der Verzicht auf die Fehlbelegungsabgabe sowie grundsätzlich eine genaue Marktbeobachtung und enge Kooperation mit der Wohnungswirtschaft.

Stephan Schmickler, Stadtbaurat von Bergisch-Gladbach, erläutert, dass „*Städte und Gemeinden in Ballungsräumen*“ sehr spezifische Anforderungen ihrer Bewohner berücksichtigen müssen. Auch für sie ist es sinnvoll, sich mit Wanderungs- und Pendlerströmen zu befassen und die besonderen Motive für diese Entscheidungen zu analysieren. Einwohner in Kommunen des Speckgürtels fordern jene Wohnqualität ein, wegen der sie überhaupt in das Umland gezogen sind, so dass einer Verdichtung der Bebauung durch weitere Ansiedlung natürliche Grenzen gesetzt sind. Mit Blick auf einen zukünftigen Bevölkerungsrückgang ist somit die Konsolidierung und vorsichtige Entwicklung des Stadtraumes eine zukunftsweisende Strategie. Sie kann ergänzt werden durch interkommunale Kooperation in der Wirtschaftsförderung sowie durch neue Modelle der Erbringung sozialer Dienstleistungen.

Schließlich analysiert *Klaus M. Voussem*, Vorsitzender der CDU-Fraktion im Rat der Stadt Euskirchen, die Situation und Erfahrungen der „*Städte und Gemeinden im ländlichen Raum*“, die zur Zeit noch von Bevölkerungswachstum geprägt ist. Da einige Ortsteile noch sehr dörflich geprägt sind, ergibt sich für die Kommune als Ganzes eine starke soziale Segregation und eine besondere Herausforderung bei der

Integration neuer Wohnsiedlungen. Eine explizite Schrumpfungsstrategie wird nicht verfolgt, statt dessen werden gezielt Stärken weiterentwickelt. Praktisch erprobte Instrumente in Stadt und Kreis Euskirchen sind eine Stärkung des ortsnahen Mischgewerbes, ein Ausbau des Stadtmarketings, die Bereitstellung eines differenzierten Wohnraumangebots sowie die Vergabe von Grundstücken im Erbbaurecht.

Literatur

Aring, Jürgen (2002): Ausmaß und Folgen der Suburbanisierung. Stadt-Umland-Wanderung in Nordrhein-Westfalen. Endbericht für die Enquete-Kommission ‚Zukunft der Städte in NRW' des Landtags Nordrhein-Westfalen. Bonn.

Birg, Herwig u.a. (1998): Simulationsrechnungen zur Bevölkerungsentwicklung in den alten und den neuen Bundesländern im 21. Jahrhundert. Materialien des Instituts für Bevölkerungsforschung und Sozialpolitik der Universität Bielefeld. Bd. 45. Bielefeld.

Bosch, Gerhard (1989): Bildung, Innovation und Chancengleichheit auf dem Arbeitsmarkt. In: Elsner, Wolfram; Engelhardt, Werner W.; Glastetter, Werner (Hrsg.): Ökonomie in gesellschaftlicher Verantwortung. Sozialökonomik und Gesellschaftsreform heute. Festschrift zum 65. Geburtstag von Siegfried Katterle. Berlin: Duncker und Humblot, S. 317 – 334.

Institut für Landes- und Stadtentwicklungsforschung des Landes Nordrhein-Westfalen (ILS) (2002): Bericht zum Thema ‚Demographische Entwicklung – Schrumpfende Stadt' für die Sitzung des ILS-Beirats am 12.2.2002. Manuskript. Dortmund.

Deutscher Städtetag (2001): Konsequenzen des Bevölkerungsrückgangs für die Stadtentwicklung. (‚Schrumpfende Stadt'). Vorbericht für die 143. Sitzung des Bau und Verkehrsausschusses des Deutschen Städtetags am 22./23.11.2001 in Mannheim. Manuskript. Köln.

Enquete-Kommission des Deutschen Bundestages „Demographischer Wandel – Herausforderungen unserer älter werdenden Gesellschaft an den Einzelnen und die Politik". Schlussbericht. Bundestagsdrucksache 14/8800. Berlin 2002.

Flöthmann, E.-Jürgen (2001): Die demographische Entwicklung – soziale Folgen. Ansatzpunkte für zukünftiges Handeln in Kirche und Gesellschaft. Vortrag anlässlich der Regionaltagung ostwestfälischer Sozialausschüsse am 10. November 2001. Manuskript.

Fuchs, Johann; Thon, Manfred (1999): Potentialprojektion bis 2040. Nach 2010 sinkt das Angebot an Arbeitskräften. Selbst hohe Zuwanderungen werden diesen Trend nicht stoppen können. IAB-Kurzbericht Nr. 4 vom 20.5.1999. Nürnberg.

Hansen, Alvin H. (1951): Business Cycles and National Income. New York: Norton.

Klemmer, Paul (2001): Steht das Ruhrgebiet vor einer demographischen Herausforderung? Rheinisch-Westfälisches Institut für Wirtschaftsforschung. Schriften und Materialien zur Regionalforschung. Heft 7. Essen.

Konrad-Adenauer-Stiftung (2003): Demographie und Kommune. E-Treff.KommunalPolitik – Virtueller Runder Tisch, www.Politik-fuer-Kommunen.de,

Loeffelholz, Hans D.; Rappen, Hermann (2002): Bevölkerungsentwicklung und Kommunalfinanzen im Ruhrgebiet – Ein Problemaufriss. Hrsg. von der Projekt Ruhr GmbH. Essen.

Möckli, Silvano (1999): Die demographische Herausforderung: Chancen und Gefahren einer Gesellschaft lang lebender Menschen. Bern/Stuttgart/Wien: Haupt 1999.

Niejahr, Elisabeth (2003): Die vergreiste Republik. Dossier. In: Die Zeit, 2/2003 vom 2. Januar 2003, S. 9 – 12.

Knappe, Eckhard; Burger, Stephan; Funk, Lothar (1994): Wirtschaft und Soziales bei schrumpfender Bevölkerung. In: List-Forum für Wirtschafts- und Finanzpolitik. Bd. 20. 2/1994, S. 125 – 143.

Schönig, Werner (2001): Mitgliederorientierte Familienpolitik. Vereinbarkeitsstrategien als Akzenterweiterung in praktischer und konzeptioneller Hinsicht. In: Sozialer Fortschritt, 48. Jg., 2/2001, S. 36 – 41.

Schönig, Werner (2001a): Rationale Sozialpolitik - Die Produktion von Sicherheit und Gerechtigkeit in modernen Gesellschaften und ihre Implikationen für die ökonomische Theorie der Sozialpolitik. Volkswirtschaftliche Schriften, Heft 517. Berlin: Duncker und Humblot.

Schönig, Werner (2002): Wirtschaft und Soziales bei stark schrumpfender Bevölkerung. In: Die Krankenversicherung, 54. Jg., Juli/August 2002, S. 233 – 237.

Schönig, Werner (2003): Kommunale Familienpolitik. Grundfragen, Handlungsansätze und Zielkonflikte. In: Konrad-Adenauer-Stiftung (Hrsg.): Arbeitspapiere zur Kommunalpolitik. Nr. 25. Wesseling.

Schönig, Werner (2003a): Konsolidierende Sozialstaaten? Empirische Evidenz, Begriff und konzeptionelle Aspekte der Sozialstaatsentwicklung. In: Sozialer Fortschritt. 52. Jg., 8/2003, S. 187 – 196.

Sinn, Hans-Werner (2002): Die rote Laterne. Die Gründe für Deutschlands Wachstumsschwäche und die notwendigen Reformen. Ifo-Schnelldienst. 55. Jg., 23/2002, Sonderausgabe vom 17. Dezember 2002.

Strobel, Rainer; Kühnel, Wolfgang; Heitmeyer, Wilhelm (2000): Junge Aussiedler zwischen Assimilation und Marginalität. Abschlussbericht (Kurzfassung) des Ministeriums für Arbeit, Soziales und Stadtentwicklung, Kultur und Sport des Landes Nordrhein-Westfalen. Düsseldorf.

Strohmeier, Klaus P. (2002): Sozialraumanalyse Gelsenkirchen. Stadträumliche Differenzierungen von Lebenslagen und Lebensformen der Bevölkerung, Armut und Partizipation. Materialien und Analysen zur Begründung der Auswahl eines Stadtteils mit besonderem Erneuerungsbedarf. Abschlussbericht. Bochum.

Strohmeier, Klaus P. (2002a): Bevölkerungsentwicklung und Sozialraumstruktur im Ruhrgebiet. Hrsg. von der Projekt Ruhr GmbH. Essen.

Wingen, Max (2001): Sozialordnungspolitische Aufgaben der Familienpolitik am Beginn des neuen Jahrhunderts. In: Wingen, Max: Familienpolitische Denkanstöße. Sieben Abhandlungen. Grafschaft: Vektor, S. 57 – 134.

Zerche, Jürgen; Schönig, Werner; Klingenberger, David (2000): Arbeitsmarktpolitik und -theorie. Lehrbuch zu empirischen, institutionellen und theoretischen Grundfragen der Arbeitsökonomik. München/Wien: Oldenbourg.