



Postfach 51 06 20
50942 Köln

Lindenallee 13 - 17
50968 Köln

10.10.2005/Shi/nj

Telefon +49 221 3771-0
Durchwahl 3771-277
Telefax +49 221 3771-180

E-Mail

hartmut.thielen@staedtetag.de

Bearbeitet von
Hartmut Thielen

Aktenzeichen
68.10.12

Stellungnahme

zum

Grünbuch der Europäischen Kommission „Angesichts des demografischen Wandels – eine neue Solidarität zwischen den Generationen“

sowie zur

Internet-Konsultation zum Grünbuch

1. Vorbemerkungen

Aus Sicht des Deutschen Städtetages und der von ihm vertretenen Städte müssen die durch den demografischen Wandel bedingten Herausforderungen auf der internationalen wie auch auf der nationalen Ebene – und d.h. auch auf kommunaler Ebene – bewältigt werden. Unbestritten notwendig sind die im Grünbuch angesprochenen staatlichen und gesamtgesellschaftlichen Rahmenbedingungen, wie etwa die Regelung der Alterssicherung und die Finanzierung von Gesundheit und Pflege, die Regelung der Zuwanderungsfrage, die Forcierung der Bildung von Humankapital und internationaler Wettbewerbsfähigkeit der Bildungseinrichtungen und die Sicherstellung der staatlichen Rahmenbindungen für die Kinder- und Jugendhilfe und die Familien. Insofern begrüßt der Deutsche Städtetag, dass sich die Europäische Kommission mittels des Grünbuches der Thematik des demografischen Wandels widmet und einen Internet-Konsultationsprozess hierüber in Gang gesetzt hat.

Gleichwohl stellt der Deutsche Städtetag fest, dass zahlreiche Fragen im Zusammenhang mit den demografischen Veränderungen nicht die Europäische Union betreffen. Vielmehr ist die

Bewältigung der Folgen des demografischen Wandels eine Aufgabe, die vorrangig in den Mitgliedstaaten unter besonderer Berücksichtigung der spezifischen Probleme vor Ort zu leisten ist. Gerade die Städte spielen bei den mit dem demografischen Wandel verbundenen gesellschaftlichen und politischen Herausforderungen eine besondere Rolle, da sie mit Kompetenzen und konkreten Maßnahmen in den verschiedenen Politikbereichen nicht nur reagieren, sondern auch präventiv sich den vielfältigen Herausforderungen demografischer Veränderungen stellen müssen.

Darüber hinaus bedauern wir es, dass die kommunale Ebene – die Ebene, auf der die Folgen des demografischen Wandels sichtbar und spürbar werden – weder im Internet-Fragebogen noch im Grünbuch selbst hinreichend thematisiert wird. Viele Auswirkungen können aber nur auf dieser Ebene konkret benannt werden. Die Städte sind nicht nur Betroffene, sondern auch wichtige Akteure. Daher ist es notwendig, ihr Handlungspotenzial für die Bewältigung der Auswirkungen des demografischen Wandels zu identifizieren und Rahmenbedingungen zu benennen, die die kommunalen Handlungsmöglichkeiten stärken können.

Die Rolle der Städte im Konsultationsprozess ist somit grundlegend. Dass diese Debatte auf mehreren Ebenen geführt werden muss, ist nicht nur europapolitisch sinnvoll, sondern auch fachlich unumgänglich. Es ist daher dringend erforderlich, dass die Städte und ihre Kommunalverbände stärker als bisher auf europäischer Ebene eingebunden werden.

Vor diesem Hintergrund nehmen aber die im Grünbuch genannten Fragen auf die Herausforderung der Städte nur unzureichend Bezug und können daher auch nur eingeschränkt beantwortet werden. Abweichend von den Fragen des Grünbuchs und des Internet-Konsultationsprozesses halten wir es deshalb in der Sache für wesentlich zielführender, zunächst auf die maßgeblichen Entwicklungstrends des demografischen Wandels in Deutschland (Abschnitt 2) sowie auf die daraus resultierenden Folgen für die Städte (Abschnitt 3) näher einzugehen. In Abschnitt 4 werden dann ausgewählte wichtige Herausforderungen aus Sicht des Deutschen Städtetages und seiner Mitgliedstädte thematisiert.

2. Maßgebliche Entwicklungstrends

Der demografische Wandel in der Bundesrepublik Deutschland ist durch drei grundlegende Entwicklungen zu charakterisieren:

- die Alterung der Bevölkerung,
- die Heterogenisierung der Bevölkerung (Internationalisierung) sowie
- die Abnahme der Bevölkerung (nach 2030).

Ursächlich für diese drei Entwicklungen ist in erster Linie die schon in den 1970er Jahren entstandene niedrige Geburtenrate in Deutschland von gegenwärtig nur 1,3 Kind pro Frau (2,1 Kinder wären zur Erhaltung der Bevölkerungszahl erforderlich). Damit liegt Deutschland am unteren Ende der Geburtenziffern in Europa.

Nach Bevölkerungsvorausberechnungen des deutschen Statistischen Bundesamtes muss je nach Berechnungsvariante, die sich insbesondere in der Größenordnung der künftigen Zuwanderung unterscheiden, bis zum Jahr 2050 mit einem Bevölkerungsrückgang auf mind. 81 Mio. Menschen (bei höherer Zuwanderung) in der günstigsten Variante und bis zu 67 Mio.

(bei geringer Zuwanderung) in der ungünstigsten Variante gerechnet werden. Der Anteil junger Menschen unter 20 Jahren reduziert sich von gegenwärtig rd. einem Fünftel auf rd. ein Sechstel im Jahr 2050. Dagegen steigt der Anteil von Menschen über 60 Jahren im gleichen Zeitraum von etwa einem Viertel auf mehr als ein Drittel der Bevölkerung. Der Anteil der 80-jährigen und Älteren wird sich im gleichen Zeitraum fast verdreifachen und liegt im Jahre 2050 bei etwa 12 % der Gesamtbevölkerung.

Bezogen auf die räumlichen Wirkungen werden diese drei Entwicklungstrends des demografischen Wandels noch ganz erheblich durch unterschiedliche Trends der Bevölkerungswanderung beeinflusst, d.h. verstärkt oder abgemildert. Hier sind ebenfalls drei Wanderungstypen zu unterscheiden:

- die (inländische) Fernwanderung, in der Regel als Arbeitsplatzwanderung,
- die meist durch die Wohnbedürfnisse bestimmte Stadt-Umland-Wanderung (Suburbanisierung) sowie
- die Zuwanderung aus dem Ausland (Migration).

Dies führt zu räumlich sehr unterschiedlichen Ausprägungen des demografischen Wandels. Vor allem in Ostdeutschland führt die seit den 1990er Jahren anhaltende Arbeitsplatzabwanderung insbesondere von jungen Menschen in weiten Teilen zu einer dramatischen Schrumpfung der Bevölkerung und einem auch dadurch dauerhaft sich verstärkenden ungünstigen Altersaufbau. Ähnliche – wenn auch zahlenmäßig nicht so gravierende – Entwicklungen lassen sich auch in Teilräumen Westdeutschlands beobachten (z.B. im Ruhrgebiet).

Dabei sind es wiederum die (großen) Städte vor allem in den Schrumpfsregionen, die von den beschriebenen Entwicklungstrends („weniger, älter, bunter“) besonders betroffen sind. Allerdings sind auch hier kleinräumige Differenzierungen feststellbar. Es gibt sowohl Städte in Schrumpfsregionen, die eher eine stabile Bevölkerungszahl aufweisen. Wohingegen in stabilen oder gar wachsenden Stadtregionen insbesondere im Westen schrumpfende Kernstädte anzutreffen sind. Ebenfalls ist zu berücksichtigen, dass sich die Zuwanderung von Migranten meist auf die großen Städte in Westdeutschland, insbesondere Süddeutschland, konzentriert, wodurch dort die Auswirkungen der natürlichen Bevölkerungsentwicklung und der Abwanderungen abgemildert werden, die dort sonst noch gravierender ausfallen würden. Obwohl es schwer ist, bezogen auf die Städte einheitliche Trends zu konstatieren, werden es zukünftig mehr und mehr Städte sein, die sich mit Schrumpfsprozessen, Alterung und einem weiter zunehmenden Anteil von Menschen mit Migrationshintergrund auseinandersetzen müssen.

Insgesamt gesehen ist der Spielraum für den Umgang mit den demografischen Veränderungen durch die wirtschaftliche Entwicklung, die Lage der öffentlichen Haushalte sowie bereits getätigte Infrastrukturinvestitionen und deren Unterhaltung eingeschränkt. Dennoch bleiben Gestaltungsräume, die für Umbau- und Entwicklungsprozesse genutzt werden können. Dazu müssen die absehbaren Entwicklungstrends und notwendigen Strukturanpassungen realistisch eingeschätzt und die Bemühungen um eine fachübergreifende Koordination der Maßnahmen verstärkt werden.

3. Folgen für die Städte

Die Folgen des demografischen Wandels für die Städte sind vielfältig. Einige wesentliche Aspekte sollen kurz skizziert werden:

3.1 Wirtschaft

Bevölkerungsschrumpfung bedeutet eine sinkende Nachfrage nach privaten Gütern und Dienstleistungen. Es kommt zu wirtschaftlichen Schwierigkeiten insbesondere von Wirtschaftsbereichen (Einzelhandel, Handwerk etc.), die stark auf eine lokale Nachfrage angewiesen sind. Die Folgen sind eine Ausdünnung des Angebots und eine Verschlechterung von deren Erreichbarkeit. Die schon bekannten Probleme für die Attraktivität von Innenstädten und Nebenzentren werden also weiter verstärkt. Andererseits kommt es zu einer Reduzierung des Arbeitskräfteangebots, was die wirtschaftliche Entwicklungs- und Konkurrenzfähigkeit von schrumpfenden Städten für die Zukunft erheblich mindert.

3.2 Wohnungsmarkt

Die Wohnungsmarktentwicklung wird sich regional und lokal erheblich differenzieren. Zwar ist aufgrund einer noch weiter steigenden Zahl der Haushalte und einer Steigerung des Wohnflächenbedarfs pro Kopf in Westdeutschland bis zum Jahr 2015 insgesamt noch mit einem spürbar wachsenden Wohnraumbedarf zu rechnen. Mit Einsetzen des beschleunigten Bevölkerungsrückgangs schlägt sich dieser aber tendenziell auf wieder sinkende Haushaltszahlen und einen entsprechend rückläufigen Wohnraumbedarf nieder. Die gegenwärtigen Wohnungsleerstandprobleme ostdeutscher Städte werden mit Ausnahme der wachstumsstarken Zentren nach 2015 für viele Städte charakteristisch sein. Leerstände senken den Wert von Immobilien und führen zu deren Vernachlässigung. Sie verstärken damit die Abwärtsspirale von meist schon problematischen Beständen und verstärken damit auch die Tendenz von weiterer Abwanderung aus diesen Quartieren.

3.3 Infrastruktur

Bevölkerungsabnahme führt in der Regel zu einer Unterauslastung von technischer sowie sozialer und struktureller Infrastruktur. Allerdings besteht zwischen der Nachfrage und dem Angebot an Infrastrukturangeboten kein linearer Zusammenhang, d.h. der Rück- oder Abbau von Infrastruktureinrichtungen verhält sich nicht proportional zur Abnahme der Bevölkerung. Andererseits müssen sich Infrastrukturangebote zunehmend auch an einer älter werdende Bevölkerung und deren Bedürfnissen ausrichten. Dieser notwendige Umbau im Hinblick auf technische Erfordernisse (u.a. Barrierefreiheit) wie im Hinblick auf die inhaltliche Ausrichtung (z.B. Kulturangebote) lassen hier keine entsprechende Kostenentlastung erwarten. Die Kosten der Infrastruktur pro Kopf der Bevölkerung werden also tendenziell steigen.

3.4 Kommunalfinanzen

Besonders gravierende Auswirkungen hat der demografische Wandel auf die kommunale Finanzsituation. Die vielfältigen komplexen Zusammenhänge in diesem Bereich sind längst noch nicht ausreichend untersucht. Zunächst sind einmal auf der Einnahmeseite Rückgänge

beim kommunalen Anteil an der Einkommensteuer sowie beim Kommunalen Finanzausgleich zu erwarten. Über genaue Werte gibt es dabei höchst unterschiedliche Schätzungen. Dem stehen auf der Ausgabenseite längst nicht so große Einsparungen gegenüber, da gerade Kosten der Infrastruktur nicht proportional mit dem Bevölkerungsrückgang zurückgehen. Die kommunalen Haushalte sind daher immer weniger in der Lage, die Herausforderungen des demografischen Wandels zu bewältigen.

3.5 Soziale Polarisierung/Segregation

Auch im Hinblick auf die innere Entwicklung der Städte ergeben sich neue Tendenzen und Problemstellungen: Während bisher die Segregation vor allem in wachsenden Städten mit Engpässen auf dem Wohnungsmarkt in Form von Verdrängungsprozessen stattfand, geht es nun um eine wachsende soziale Polarisierung in schrumpfenden Städten. In diesen wird die räumliche Segregation bzw. soziale Polarisierung durch selektive Wanderungen verstärkt: Zum einen durch die sozial selektive Abwanderung aus der Kernstadt in das Umland, zum anderen durch sozial selektive Wanderung innerhalb der Städte. Eine erhöhte Wohnungsleerstandsquote und sinkende Mieten begünstigen eine stärkere Fluktuation innerhalb der Stadt, da Haushalte mit ausreichendem Einkommen ihre Wohnsituation auch ohne großen finanziellen Aufwand durch einen innerörtlichen Umzug verbessern können. Benachteiligte Quartiere werden von sozio-ökonomisch stabileren Bevölkerungsgruppen verlassen und drohen, noch stärker zu Orten sozialer Exklusion zu werden.

3.6 Zusammenleben/Integration

Nach ernstzunehmenden Prognosen wird sich der Anteil von Menschen mit Migrationshintergrund in manchen westdeutschen Großstädten in Zukunft auf mehr als 50 % an der Gesamtbevölkerung entwickeln. Dies erfordert verstärkte und besondere soziale und kulturelle Integrationsleistungen der Städte. Angesprochen sind damit vor allem auch das zukünftige Selbstverständnis und die Identität des Gemeinwesens Stadt. Einer drohenden Polarisierung zwischen einer immer älter werdenden deutschen Bevölkerung auf der einen Seite und eher jüngeren Generationen von Migranten auf der anderen Seite kann nur über eine auch politisch gleichberechtigte Teilhabe aller Bevölkerungsgruppen entgegengewirkt werden. Neue Formen der Beteiligung (Partizipation) können hier einen wichtigen Integrationsbeitrag leisten.

Zusammenfassend ist festzustellen, dass die Folgen des demografischen Wandels tendenziell die bisher schon bekannten negativen Entwicklungsprozesse in den Städten verstärken werden. Mögliche Gestaltungsspielräume können aufgrund zurückgehender Einnahmen der kommunalen Haushalte in den Städten immer weniger wahrgenommen werden.

4. Die Städte als Gestalter des demografischen Wandels vor Ort – Herausforderungen aus Sicht des Deutschen Städtetages

Der demografische Wandel berührt viele Bereiche der Stadtpolitik. Angesichts seiner weit reichenden Folgen sind gerade die Städte gefordert, für ihre Situation passende Handlungsstrategien zu entwickeln. Verstärkt durch das Primat der knappen Kassen stehen sie hier vor einer ihrer zentralen Zukunftsaufgaben. Vor diesem Hintergrund werden nachfolgend

Aufgabenfelder und Herausforderungen dargestellt, die für eine künftige Stadtentwicklungspolitik besonders relevant sind:

4.1 Kultur

Nachhaltige Strategien für den Umgang mit dem demographischen Wandel erfordern eine veränderte Kulturpolitik der Städte. Grundsätzlich wichtig erscheint hierbei, den demographischen Wandel als politische Gestaltungsaufgabe zu sehen und offensiv anzugehen. Insbesondere geht es darum, die „demographische Frage/n“ als Herausforderung und als Chance für die Städte und die Kulturpolitik zu begreifen.

Neben einem „Weniger“ an Menschen in den Städten auf der einen Seite steht die sich verändernde Bevölkerungsstruktur auf der anderen Seite. D. h. die Kommunen brauchen kulturpolitische Antworten auf neue gesellschaftliche Realitäten, die geprägt sind von weniger jungen Menschen, mehr Menschen mit Migrationshintergrund und mehr älteren Menschen. In Anbetracht dieser sich verändernden Stadtgesellschaften sowie sich neu entwickelnden künstlerischen Ausdrucksformen und Rezeptionsgewohnheiten (vgl. Stichworte Freizeitgesellschaft, Mediengesellschaft), entsteht ein anderes/neues Publikum, das von Seiten der Kulturpolitik - einschließlich der kommunalen - unbedingt in den Blick genommen werden muss. Letztendlich muss jede Kultursparte und jede Kultureinrichtung wie Theater, Museen, Bibliotheken etc. ihr Profil und ihr Angebot vor dem Hintergrund der sich sukzessive wandelnden Stadtbevölkerung neu betrachten und bewerten.

Im Mittelpunkt steht dabei die Frage: Welche konkreten kulturellen Antworten auf den demographischen Wandel brauchen wir und was kann und muss Kultur zu einem konstruktiven Umgang mit dem demografischen Wandel beitragen?

Die Bundesrepublik Deutschland hat ein einmalig dichtes Netz an öffentlich, d. h. vor allem kommunal geförderten kulturellen Einrichtungen - Theater, Museen, Volkshoch-, Musik- und Kunstschulen -, die auf hohem künstlerischen und qualitativen Niveau arbeiten und somit entscheidend dazu beitragen, das Kreativpotenzial unserer Gesellschaft zu erhalten sowie die volkswirtschaftlich notwendige Ressource „Kreativität“ auch weiter zu fördern. Der Kulturpolitik obliegt hier - immer noch und immer wieder - die Aufgabe, diesen ihren Beitrag zur gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Entwicklung in Deutschland, offensiv und öffentlichkeitswirksam zu kommunizieren.

Das Politikfeld Kultur kann weder den Bevölkerungsrückgang verhindern, noch zur Erhöhung der Reproduktionsraten in Deutschland und Europa beitragen. Doch Kultur und Kulturpolitik kann und muss sich auf sich verändernde Stadtgesellschaften einstellen. Befürchtet wird, dass im Zuge des demografischen Wandels neue gesellschaftliche Konfliktlinien und Verwerfungen entstehen bzw. sich verschärfen - z. B. zwischen Deutschen und Menschen mit Migrationshintergrund, zwischen den Generationen bzw. zwischen Jung und Alt oder auch zwischen sozialen Gruppen. Die Gestaltung von Vielfalt und kultureller Vielfalt gehört somit zu den großen Aufgaben, denen sich kommunale Politik und kommunale Kulturpolitik stellen muss. Die Städte sind aufgefordert, über partizipative Kulturangebote die unterschiedlichen Gruppen der sich diversifizierenden Stadtgesellschaft zu verorten sowie den Austausch und den Dialog zwischen ihnen - den Alten, den jungen Alten, den Jungen, den Zugewanderten etc. - zu befördern. Damit kann Exklusion verhindert und Inklusion gefördert werden.

Hinzu kommt, dass nicht nur die Stadtbevölkerung an sich diverser und komplexer geworden ist und weiterhin komplexer wird, sondern auch die Kulturstrukturen in der Stadt. Heute teilen sich drei Partner - die freien Szene, die Kulturwirtschaft und die Kommune - die städtische Kulturbühne. Auf den Punkt gebracht heißt das: Die Stadt als Ganzes ist disparater geworden und sie zu „handeln“ ist schwieriger geworden. Genau hierin liegt vielleicht auch der Schlüssel für eine Erklärung, warum die kulturelle Profilentwicklung mit den zwei Säulen, Identitätsentwicklung nach innen und Imageentwicklung nach außen, so wichtig geworden ist. Gerade über die Binnenwirkung der kulturellen Profilierung, d. h. über diese kulturgeprägte Identitätspolitik kann ein gemeinsames ideelles Dach - eine „Heimat Stadt“ - für das immer komplexer werdende Gefüge „Stadt“ gefunden werden.

Die kulturelle Bildung - für Kinder, Jugendliche aber in Zukunft auch verstärkt für die ältere Generation - sollten vor dem Hintergrund der demografischen Veränderungen besondere Aufmerksamkeit von Seiten der kommunalen Kulturpolitik und den jeweiligen Kultureinrichtungen genießen. Besonders die kulturelle Kinder- und Jugendbildung trägt entscheidend dazu bei, dass das für die Zukunft unseres Landes unverzichtbare, Kreativitätspotenzial unserer Gesellschaft gesichert und gefördert werden kann.

Es ist eine zentrale Aufgabe - v. a. der kulturellen Kinder- und Jugendbildung - aus diesem neuen Publikum auch ein neues Kulturpublikum in der Stadt zu machen. Kulturelle Kinder- und Jugendbildung ist somit ein unverzichtbares Instrument zum Selbsterhalt der Kultureinrichtungen und damit zur Zukunftssicherung der kommunalen Infrastruktur.

4.2 Bildung

Der Schul- und Bildungsbereich ist wie nahezu alle Leistungsbereiche der Kommunen von den Auswirkungen des demographischen Wandels betroffen. Aufgrund der vielfältigen Verzahnungen ist die Thematik im Gesamtkontext städtischer Entwicklung zu sehen. Einzubeziehen ist auch der Aspekt der Stadt-Umland-Bewegungen und die damit verbundenen interkommunalen Bevölkerungsverschiebungen, die in einzelnen Regionen auch gegenläufige Entwicklungen im Sinne von Bevölkerungszuwächsen zur Folge haben werden.

Die demographische Entwicklung erfordert Konsequenzen in allen Bereichen des Bildungswesens. Sie hat erhebliche Auswirkungen auf die örtliche Infrastruktur. Aus kommunaler Sicht sind dabei

- der Schulbereich,
- die berufliche Bildung,
- die Erwachsenen- bzw. Weiterbildung sowie
- die allgemeine Bildung (Bibliotheken u.a.)

von besonderem Interesse. In diesen Bereichen sind in den nächsten Jahren erhebliche Strukturveränderungen sowie die Entwicklung neuer Planungsinstrumentarien notwendig. Dies gilt insbesondere für die kommunale Schulentwicklungsplanung, aber auch für die kommunalen Bildungseinrichtungen wie z. B. Volkshochschulen oder Bibliotheken.

4.2.1 Schule

Im Schulbereich ist mittelfristig mit einem erheblichen Rückgang der Schülerzahlen, differenziert nach Schulformen und zeitlich versetzt, zu rechnen. Entsprechend werden auch die

Absolventen- und Studentenzahlen erheblich zurückgehen. Wie der Bericht der Bund-Länder-Kommission „Zukunft von Bildung und Arbeit“ ausweist, ist ab 2010 mit einer gravierenden Diskrepanz zwischen dem steigenden Bedarf nach qualifizierten Arbeitskräften und dem zurückgehenden Arbeitskräfteangebot zu rechnen. Deutschland droht insgesamt ein Engpass bei qualifizierten Arbeitskräften. Der Bericht schlägt als Gegenstrategie einerseits Maßnahmen wie z. B. der Erhöhung der Zahl der Hochschulabsolventen sowie andererseits eine Steigerung des Erwerbspersonenpotentials durch qualifizierte Zuwanderung und die Steigerung der Erwerbsquote von Frauen vor.

Festzustellen ist, dass es im Schulbereich bislang noch relativ wenig Diskussionen dieser Problematik in den entsprechenden Fachplanungen gegeben hat. Eine Ausnahme bilden die ostdeutschen Länder, die bereits seit der deutschen Einheit von den Problemen zurückgehender Schülerzahlen (aufgrund von Abwanderungsprozessen und niedrigen Geburtenzahlen) und Schulschließungen betroffen sind. In zahlreichen ostdeutschen Städten hat es in den vergangenen Jahren erhebliche Veränderungen bei den Schulstandorten gegeben. Die dabei verfolgten Strategien und gewonnenen Erfahrungen sollten genutzt werden.

Im Hinblick auf die kommunale Schulentwicklungsplanung ergeben sich aus der demographischen Entwicklung insbesondere folgende zu klärende Probleme:

- **Standortplanung:**
Sicherung eines vollständigen und wohnungsnahen Schulangebotes bei zurückgehenden Schülerzahlen; Problem längerer Schulwege und des Verlustes von Stadtteilbezug der Schulen; ggf. Ausbau regionaler Kooperationen der Kommunen im Bereich der weiterführenden Schulen.
- **Schulbauten:**
Entwicklung neuer Raumkonzepte im Hinblick auf Mehrfach- bzw. Anschlussnutzungen von Schulen; flexible Raumnutzungskonzepte; Gebäudemanagement bei leer stehenden Gebäuden bzw. aufgegebenen Schulstandorten.
- **Schulpolitik:**
Entwicklung Modelle flexibler Schulorganisation mit dem Ziel des Erhalts eines umfassenden Angebotes an Bildungsgängen und -abschlüssen; Weiterentwicklung/Anpassung des gegliederten Schulwesens bzw. der Schulstrukturen.
- **Schulfinanzierung:**
Weiterentwicklung der Schulfinanzierung; ggf. Entwicklung von Instrumenten zum interkommunalen Schulkostenausgleich.

4.2.2 Berufliche Bildung

Im Bereich der beruflichen Bildung verstärkt die demographische Entwicklung die Notwendigkeit zur Steigerung von Effizienz und Qualität beruflicher Ausbildung und Qualifizierung. Mit Blick auf den bevorstehenden Mangel an qualifizierten Fachkräften ist die Erschließung des Erwerbspersonenpotentials der Jüngeren notwendig, damit diese trotz sinkender Zahl relativ mehr zur gesamtwirtschaftlichen Wertschöpfung beitragen können. Dies erfordert, dass der Übergang von der Ausbildung in das Erwerbsleben früher als bisher erfolgt und die Ausbildungszeit verkürzt wird. Ebenfalls notwendig ist die Reduzierung der Zahl von Bildungsabbrüchen. Darüber hinaus muss die Ausbildung stärker internationalisiert werden, insbesondere durch eine Anpassung der Lerninhalte und Abschlüsse an internationale Stan-

dards, um den für die Erhaltung der Wettbewerbsfähigkeit notwendigen Zustrom ausländischer Studierender zu ermöglichen.

Inhaltlich ist darüber hinaus mit Blick auf den permanenten technologischen Wandel, die notwendige Flexibilität und die gewünschte Verkürzung der Ausbildungszeiten eine strukturelle Veränderung der Ausbildung in Richtung einer breiten Grundlagenausbildung und der Vermittlung von Schlüsselqualifikationen mit anschließender Spezialisierung sowie kontinuierlicher Fort- und Weiterbildung erforderlich. Die Umstrukturierung der beruflichen Ausbildung wird für die beruflichen Schulen und Weiterbildungseinrichtungen auf der kommunalen Ebene inhaltliche Konsequenzen sowie Veränderungen im baulichen und Ausstattungsbereich haben.

4.2.3 Volkshochschulen und kulturelle Bildungseinrichtungen

Über die Schulen und die berufliche Bildung hinaus erfordert die demographische Entwicklung mittelfristig Umstrukturierungen bei allen kommunalen Bildungs- und Weiterbildungseinrichtungen. Dies gilt für die Angebotsplanung ebenso wie für die organisatorische und inhaltliche Ausrichtung der Bildungsarbeit. So sind Volkshochschulen, Bibliotheken und andere kommunale Bildungseinrichtungen gefordert, ihre Angebote einerseits auszuweiten vor dem Hintergrund des steigenden Bedarfes an Weiterbildung, Qualifizierung und lebenslangem Lernen zur Sicherung individueller Zukunftschancen und zur Aufrechterhaltung eines bedarfsgerechten Potentials an qualifizierten Arbeitskräften insgesamt.

Andererseits ist das Angebot mit Blick auf die Alterung der Bevölkerung stärker auf die Bedürfnisse und Interessen älterer Menschen auszurichten. Dies hat nicht nur Konsequenzen im Bereich der inhaltlichen Angebotsplanung, sondern betrifft auch Fragen der Organisation, des Zugangs sowie der pädagogisch-didaktischen Vermittlung von Bildungsinhalten. Insgesamt ist davon auszugehen, dass die Nachfrage älterer Menschen nach Bildungsangeboten zukünftig erheblich zunehmen wird. Viele Bildungseinrichtungen haben bereits mit einer entsprechenden Umstrukturierung ihrer Angebote begonnen. Dieser Prozess wird sich in den nächsten Jahren fortsetzen.

Insgesamt ist somit festzustellen, dass die demographische Entwicklung in allen Bereichen des Bildungswesens Reformen notwendig macht und Umstrukturierungen erfordert. Für die Städte geht es dabei insbesondere darum, den notwendigen Wandel in der Bildung im Rahmen ihrer Zuständigkeit mit zu gestalten und somit die Voraussetzungen für die Weiterentwicklung eines bedarfsgerechten, leistungsfähigen und allgemein zugänglichen Bildungsangebotes zu schaffen.

4.3 Gleichstellungspolitik

Im Grünbuch der Kommission werden Frauen in erster Linie im Zusammenhang mit der schwachen Geburtenrate erwähnt. So wird als Grund für eine niedrige Geburtenrate u. a. die Entscheidung für ein Frauen-Erwerbsleben angeführt. Damit wird Frauen unterstellt, durch eine Art „Gebärverweigerung“ zur Verschärfung des Problems beizutragen. Diese Sichtweise greift zu kurz. So weisen im europäischen Vergleich insbesondere Länder mit einer hohen Erwerbstätigkeit (Schweden, Dänemark, Frankreich) auch höhere Geburtenraten aus. Die geringste Differenz der Erwerbsquoten zwischen Männern und Frauen zeigt Schweden mit 4,8 % auf. Die größte Italien mit 28,5 %. Dabei liegt die durchschnittliche Geburtenrate in Italien

bei 1,3 während sie in Schweden bei 1,7 Kindern liegt. Zur Verringerung demografischer Ungleichgewichte muss sowohl die Frauenerwerbstätigkeit als auch die Geburtenrate steigen. So trägt eine erhöhte Frauenerwerbstätigkeit dazu bei, die Rentenbeiträge zu erhöhen, und sie trägt dazu bei, Ungleichheiten zwischen Männern und Frauen zu verringern, wenn sie das Rentenalter erreicht haben.

Entscheidend für eine hohe Frauenerwerbstätigkeit sind insbesondere die Rahmenbedingungen für die Kinderbetreuung. Für viele Frauen bringt die Entscheidung für ein Kind erhebliche Schwierigkeiten für die Verwirklichung ihrer Pläne in der Berufs- und Arbeitswelt mit sich. Aus diesem Blickwinkel sollte die Übernahme von Elternverantwortung nicht gleichbedeutend sein mit dem Verzicht auf Arbeits- und Berufstätigkeit. Die Vereinbarkeit von Familie und Beruf kann verbessert werden durch eine entsprechende Infrastruktur der Kinderbetreuungsmöglichkeiten, durch ein stärkeres Gleichgewicht häuslicher und familiärer Pflichten zwischen Männern und Frauen. Weitere Möglichkeiten sind flexible Arbeitsmöglichkeiten für Eltern. In Deutschland hat zu einer Steigerung des Frauenanteils an der Gesamtzahl der Beschäftigten auch die Zunahme der Teilzeitarbeit beigetragen.

4.4 Soziales

Im Grünbuch wird darauf hingewiesen, dass die wesentlichen Fragen im Zusammenhang mit den demografischen Veränderungen allein in den Zuständigkeitsbereich der Mitgliedsstaaten, Regionalbehörden oder der Sozialpartner fallen. Dieser Aussage ist uneingeschränkt zuzustimmen. Zu begrüßen ist aber der europaweite Austausch von Strategien. So kann die solidarische und nachhaltige Gestaltung des demografischen Wandels in den Mitgliedsstaaten und Regionen wirksam unterstützt werden.

4.4.1 Zuwanderung/Integration

Die Überzeugung wächst, dass Zuwanderung einen Beitrag leisten könnte, die negativen Folgen der demografischen Entwicklung am Arbeitsmarkt und für die sozialen Sicherungssysteme zu mindern. Ohne Zuwanderung und ohne die Nachkommen der nach den 50er Jahren aus dem Ausland Zugewanderten wäre die Bevölkerungsentwicklung in Deutschland schon seit langem durch Schrumpfung, im Sinne eines Bevölkerungsrückgangs in absoluten Zahlen, gekennzeichnet. Die Zuwanderungsüberschüsse und die höheren Geburtenzahlen der Zuwandererbevolkerung haben bewirkt, dass sich das sinkende Geburtenniveau und die steigende Lebenserwartung bisher noch nicht in einer insgesamt abnehmenden Bevölkerungszahl und in einer noch deutlicheren Erhöhung des Durchschnittsalters niedergeschlagen haben – ohne dass dies aber ein erklärtes Ziel der Zuwanderungspolitik der Vergangenheit gewesen wäre.

Grundsätzlich gilt, dass das sich abzeichnende demografische Defizit im Prinzip vollständig durch Zuwanderung ausgeglichen werden könnte. Das erhebliche weltweite Bevölkerungswachstum könnte die demografischen Lücken aller entwickelten Länder füllen. Hier ist auf die statistischen Modellrechnungen der Bevölkerungsabteilung der Vereinten Nationen aus dem Jahre 2000 hinzuweisen. Eine Zuwanderung in diesem Umfang ist aber weder realistisch noch wünschenswert. Gegen ein solches Wanderungsvolumen sprechen u. a. arbeitsmarkt- als auch integrationspolitische Gründe. Diese Modellberechnungen blenden die Integrationsfähigkeit der Aufnahmegesellschaften aus. An ihnen wird aber deutlich, dass Zuwanderung, wenn sie in einem politisch und gesellschaftlich vertretbarem Rahmen erfolgen soll, die de-

demografische Entwicklung nicht entscheidend aufhalten kann. Sie kann lediglich einen begrenzten Beitrag dazu leisten, den Bevölkerungsrückgang abzufedern.

Die tatsächliche Bevölkerungsentwicklung, also das Zusammenspiel aus sinkenden Geburtenzahlen, steigender Lebenserwartung sowie Wanderungen zwischen Deutschland und anderen Ländern wie auch innerhalb Deutschlands, wird sich regional in unterschiedlicher Form und Geschwindigkeit vollziehen. Bereits heute gibt es diesbezüglich in Deutschland deutliche regionale Unterschiede. Einige Regionen in Deutschland können auch weiterhin mit stetigen Wanderungsgewinnen rechnen, weil sie attraktive Arbeitsplätze anbieten oder aus anderen Gründen attraktiv sind, wie z.B. einige Regionen in Süddeutschland. Es gibt aber auch Regionen, die überproportional an Bevölkerung verlieren werden, weil zum demografischen Basistrend noch eine schwache wirtschaftliche Entwicklung hinzu kommt, wie beispielsweise Gebiete in Ostdeutschland und im Ruhrgebiet.

Grenzüberschreitende Zuwanderung ist offensichtlich nicht geeignet, dieser Entwicklung entgegen zu steuern, denn auch diese Wanderungsform bevorzugt keine strukturschwachen Regionen, sondern prosperierende Ballungsräume: Die Wanderungstrends zeigen, dass sich Zuwanderer wegen der besseren Beschäftigungsmöglichkeit oder bestehender familiärer Netzwerke vornehmlich in prosperierenden städtischen Zentren niederlassen.

Hinzu kommt, dass Zuwanderer alles andere als eine homogene Gruppe sind: Arbeitsmigranten, Spätaussiedler, Asylbewerber, nachziehende Familienangehörige, jüdische Zuwanderer aus den Gebieten der ehemaligen Sowjetunion, Kriegs- und Bürgerkriegsflüchtlinge sowie EU-Bürger. Die ganz unterschiedliche Zusammensetzung dieser Gruppe, ihr unterschiedlicher Status und vor allem die unterschiedlichen Beweggründe macht Integration nicht leichter sondern erschwert sie erheblich.

Zuwanderer, die Deutschland aus wirtschaftlichen und demografischen Gründen ins Land holt, müssen so ausgewählt werden, dass ihre Integration in die Gesellschaft und den Arbeitsmarkt erfolgreich verläuft. Der Integration von Zuwanderern kommt dabei eine entscheidende Rolle zu. Es werden auch in Zukunft insbesondere die Großstädte sein, die vor Ort einen Großteil der Integrationsleistungen erbringen müssen, um das friedliche Miteinander von deutscher und ausländischer Bevölkerung und den sozialen Frieden in der Gesamtstadt zu sichern. Dabei kommt insbesondere den Bereichen Bildung und Spracherwerb große Bedeutung zu. Die Integration von Zuwanderern berührt aber darüber hinaus viele kommunalpolitische Handlungsfelder. Neben Schul- und Bildungspolitik gehören hierzu die Jugend-, Familien- und Sozialpolitik, die Stadtentwicklungs- und Wohnungspolitik, die Wirtschaftsförderung und weitere Bereiche. Notwendig ist daher die Entwicklung von gesamtstädtischen, fachübergreifenden Integrationskonzepten. Es gibt in den Städten bereits viele Erfolg versprechende Maßnahmen zur Integration von Zuwanderern.

Dabei dürfen auch die Interessen der Herkunftsländer nicht unbeachtet bleiben. Gesteuerte internationale Wanderungen von Arbeitskräften sollten so gestaltet werden, dass alle Beteiligten Nutzen davon haben. Besonders wichtig ist es, hoch qualifizierte Zuwanderer zu gewinnen, deren innovative und technologische Kenntnisse einen entscheidenden Beitrag zur wirtschaftlichen Zukunftssicherung leisten. Grundsätzlich gefährdet eine Abwanderung von qualifizierten Arbeitskräften die technische Kompetenz eines Landes, und sie kann potentielle Entwicklungschancen reduzieren. Die Abwanderung kann Auswirkungen auf das im Land vorhandene Know-how, die Produktivität und nicht zuletzt die gesamtgesellschaftliche Entwicklung haben. So sind negative Rückwirkungen auf den Arbeitsmarkt des Herkunftslandes nicht ausgeschlossen.

Zuwanderungspolitik kann nur eine Intervention unter anderen sein, um dem Bevölkerungsrückgang und der demografischen Alterung zu begegnen. Sie muss die mitgliedstaatlichen Besonderheiten beachten und muss allein in den Zuständigkeitsbereich der einzelnen Mitgliedstaaten fallen.

4.4.2 Auswirkungen auf die Pflegesysteme

Von den gesetzlichen Sicherungssystemen, die die wichtigsten Lebensrisiken abdecken sollen, ist die Pflegeversicherung langfristig wahrscheinlich am stärksten von den Folgen des demografischen Wandels betroffen. Die mit einer überdurchschnittlich wachsenden Zahl Pflegebedürftiger verbundenen Herausforderungen für Gesellschaft, Wirtschaft, Städten und Staat sind vielfältig und komplex. Zudem ist Pflegebedürftigkeit nicht nur durch äußere Umstände vorbestimmt, sondern teilweise auch von Lebensstilen und Verhaltensweisen beeinflusst. Unter der Annahme, dass die Pflegebedürftigkeit wie bisher mit fortschreitendem Lebensalter steigt und die Lebenserwartung weiter zunimmt, wird sich die Zahl der Pflegebedürftigen in Deutschland von heute rd. 2 Mio. bis 2050 auf über 4 Mio. mindestens verdoppeln (der dritte Bericht über die Entwicklung der Pflegeversicherung der Bundesregierung geht bis zum Jahr 2040 von einer Zahl von 3,4 Mio. Pflegebedürftigen aus). Häufigkeit und Schwere von Pflegebedürftigkeit nehmen mit steigendem Alter stark zu. Mit der steigenden Zahl der Alten und Hochbetagten nimmt daher trotz sinkender Einwohnerzahl und entlastender Einflüsse (wie der Verjüngung der Bevölkerung durch Wanderung) der Pflegebedarf gerade in den Städten künftig stark zu.

4.5 Gesundheitswesen

Die Kompetenzen für den Gesundheits- und Sozialbereich liegen bislang vor allem auf nationaler Ebene. Dies sollte auch in Zukunft so bleiben, da die Entwicklung des Gesundheitswesens insbesondere von der unterschiedlichen demografischen Entwicklung in den einzelnen Mitgliedstaaten der Europäischen Union abhängt. Gerade die örtliche Politik mit einer lokal höchst unterschiedlichen Bevölkerungsveränderung steht hier vor großen Herausforderungen. Die einzelnen Staaten und Gebietskörperschaften müssen daher ein hohes Eigeninteresse daran haben, die demografischen Entwicklungen und Verwerfungen in ihrem Land in den Griff zu bekommen.

Die Gesundheitspolitik ist insbesondere vom demografischen Wandel betroffen, weil immer mehr alte Menschen von immer weniger jungen Ärzten, Pflegern und sonstigem Personal gesundheitlich versorgt werden müssen. Auch wenn allen diesen älteren Menschen ausreichende finanzielle Mittel, etwa durch private Vorsorge, zur Verfügung stünden, würde dies wenig nutzen, wenn es insgesamt zu wenig junge Menschen in medizinischen und pflegerischen Berufen gibt, die zur Erfüllung der Aufgaben benötigt werden. Produktivitätsfortschritte haben in dem personalintensiven und auf menschliche Betreuung abzielenden Bereich der gesundheitlichen Versorgung nur wenig Potenzial, um die anstehenden Probleme zu bewältigen.

Im Gutachten 2005 des Sachverständigenrates zur Begutachtung der Entwicklung im Gesundheitswesen wird u. a. unter dem Art. 3 „Sozioökonomischer Status und Verteilung von Mortalität, Morbidität und Risikofaktoren“ auf die entsprechenden Einflüsse eingegangen. Mit niedrigem sozioökonomischen Status, geringerer Schulbildung und geringerem Einkommen steigt tendenziell die Morbidität und Mortalität der Menschen. Für eine Reihe spezieller

Krankheiten wird dies in der Veröffentlichung nachgewiesen. Somit hat eine bessere Ausbildung und Integration von Jugendlichen gerade in den städtischen Verdichtungsräumen auch Bedeutung für die Gesundheitsversorgung.

Die Feststellung im Grünbuch, dass das notwendige Personal nur geringes Arbeitsentgelt erhalte und ein geringes Qualifikationsniveau habe, kann nicht nachvollzogen werden. Im Gegenteil wurde das Qualifikationsniveau für z.B. Berufe der Pflege in Deutschland gerade angehoben.

4.6 Personalwirtschaft und Organisation

Der demographische Wandel wird für die Städte neue Anforderungen hinsichtlich der Erbringung ihrer Dienstleistungen für ältere Bürgerinnen und Bürger bedeuten. Denn die Städte sind der erste und wichtigste Anlaufpunkt der Bürger in fast allen Bereichen der öffentlichen Daseinsvorsorge. Die Städte müssen ihre Leistungserbringung daher noch konsequenter an den konkreten Bedürfnissen ihrer Bürgerinnen und Bürger ausrichten. Sie müssen die Bürgerorientierung als durchgängiges Organisationsprinzip verfolgen.

Für die Städte stehen daher hinsichtlich ihrer Personalentwicklung, Verwaltungsorganisation und Bürgerorientierung folgende Punkte im Vordergrund:

4.6.1 Personalentwicklung

Schrumpfende Einwohnerzahlen und eine sich verändernde Altersstruktur werden Auswirkungen auf Arbeitsintensität und Aufgabenschwerpunkte in den Städten haben. Das Personalmanagement muss dazu vernünftigerweise schon jetzt die entsprechenden Weichenstellungen vornehmen, weil die Beschäftigungsverhältnisse im öffentlichen Dienst langfristig angelegt sind. Das heißt, dass es mit Blick auf die künftige Entwicklung sinnvoller sein kann, z. B. schon jetzt keine Erzieher/-innen dafür aber vermehrt Altenpfleger/-innen einzustellen. Dies ist politisch aber nur schwer vermittelbar, zumal es oft an entsprechenden stadtpolitischen Strategien fehlt. Diese Situation ist vor allem auch deshalb brisant, weil die demographische Entwicklung zu einer Verknappung von Arbeitskräften führen wird und in ca. 3 bis 10 Jahren das für die qualifizierte Aufgabenerledigung benötigte Personal nicht mehr ohne Weiteres rekrutiert werden kann. Einschnitte in die Bezahlungs- und Versorgungsstruktur des öffentlichen Dienstes werden nicht dazu beitragen, eine Beschäftigung im öffentlichen Dienst so attraktiv erscheinen zu lassen wie bisher. In der Konkurrenz zu privaten Arbeitgebern mit wesentlich flexibleren Leistungsstrukturen werden junge, qualifizierte Arbeitssuchende einer Beschäftigung im öffentlichen Dienst nicht mehr ohne Weiteres den Vorzug geben.

Gleichzeitig ist die Personalstruktur der Stadtverwaltungen dadurch geprägt, dass in den letzten Jahren aufgrund der Haushaltssituation und des damit verbundenen externen Einstellungsstopps kaum jüngere (unter 25 Jahre) Mitarbeiter/-innen eingestellt werden konnten. Aufgrund der vorhandenen Altersstruktur gibt es eine große Anzahl von 37- bis 50-jährigen Mitarbeitern. Es ist zu erwarten, dass aufgrund von natürlicher Fluktuation in zehn bis zwölf Jahren eine große Zahl von Beschäftigten die Verwaltung verlässt und damit ein Verlust an Erfahrung und Wissen einhergehen wird. Aus den vorstehend genannten Gründen wird es dann nicht mehr so leicht möglich sein, dieses Wissen durch Neueinstellung zu ersetzen. Gerade der Verlust an Verwaltungserfahrung, die für bestimmte Funktionen erforderlich ist, lässt sich kurzfristig durch externe Einstellungen gar nicht auffangen. Trotz des Zwangs

zur Haushaltskonsolidierung müssen deshalb eigentlich jetzt schon vernünftige personalwirtschaftliche und Personalentwicklungsstrategien festgelegt werden, um mittel- und langfristig Qualitätsverluste bei der Verwaltungsleistung zu verhindern.

4.6.2 Verwaltungsorganisation und Bürgerorientierung

Zu überlegen wäre, die vielfach in den Städten eingerichteten Beauftragtenstellen (für Ausländer, Kinder, Frauen, Gleichstellungsangelegenheiten, Senioren etc.) zu ergänzen oder zusammenzufassen in eine Stelle „Beauftragte/r für den demographischen Wandel“. Damit würde die besondere Bedeutung des demographischen Wandels für die Stadt nach innen in die Organisation und nach außen als Ansprechpartner deutlicher herausgestellt. Hierdurch würde man der Querschnittsfunktion der Aufgabe gerecht werden und die Planungen und Aktivitäten der einzelnen Verwaltungsbereiche könnten besser koordiniert werden.

Insbesondere die verschiedenen Bedürfnisse älterer Menschen müssten organisatorisch in der Stadtverwaltung an einer Stelle und in einer Person im Sinne einer „One-Stop-Agency“ zusammengefasst werden. Gerade älteren Menschen kann es noch weniger als allen anderen Bürgern der Stadt zugemutet werden, von einer öffentlichen Dienststelle zur nächsten zu gehen, um Leistungen der öffentlichen Daseinsvorsorge zu erhalten.

In den in vielen Städten bereits eingerichteten Bürgerämtern sollten daher spezielle Beratungsschalter für ältere Menschen eingerichtet werden. Darüber wäre auch zu überlegen, spezielle Beratungszeiten für ältere Menschen einzurichten, die deren Bedürfnissen entgegen kommen.

Ergänzt werden sollte die Bündelung von Bedürfnissen an einer Stelle und einer Person durch mobile Bürgerdienste, die die älteren Bürger gegen zusätzliches Entgelt bei Bedarf anfordern können. Eine weitere Ergänzung des Lebenslagenprinzips für ältere Menschen stellt die Bereitstellung einer speziellen Telefonnummer für ältere Menschen und ggf. eine enge Verknüpfung mit dem städtischen Call-Center dar. Sowohl bei den speziellen Beratungsschaltern als auch im Call-Center sollten den älteren Menschen besonders geschulte Mitarbeiter zur Verfügung stehen.

Zahlreiche Ansprüche der öffentlichen Daseinsvorsorge müssen beantragt werden. Instrumente der Beantragung ist in der Regel ein Vordruck. Diese Vordrucke sind konsequent auf ihre Verständlichkeit und Lesbarkeit von älteren Menschen zu überprüfen und zu überarbeiten. Vordrucke können alleine schon durch die Verwendung größerer Schrifttypen nutzerfreundlicher gestaltet werden.

Ein Großteil der Verwaltungskontakte älterer Menschen entsteht durch die Notwendigkeit, abgelaufene Personaldokumente verlängern bzw. neu ausstellen lassen zu müssen. Zu überlegen wäre, Personaldokumente wie Reisepass und Personalausweis ab z. B. dem 60. Lebensjahr grundsätzlich unbefristet auszustellen. Dies würde einen großen Teil der Behördenkontakte älterer Menschen beseitigen. Ein besonderes Sicherheitsrisiko wird durch diese Maßnahme nicht gesehen.

4.6.3 Technologische Entwicklung

In dem Maße, wie technische Kommunikations- und Transferinfrastrukturen und entsprechende Online-Angebote zur Verfügung stehen werden, wird mit einer gleichzeitig steigenden Medienkompetenz der Bevölkerung die Nutzung der elektronischen Dienste in einem mit der

heutigen Situation nicht vergleichbaren Maße zunehmen. Diese Entwicklung wird weitere Auswirkungen haben auf eine zunehmende Unabhängigkeit von Raum und Zeit zur Erledigung bestimmter Dinge (Behördengänge, Informationseinholung, Online-Shopping, Online-Unterhaltung etc.) und dies wiederum Auswirkungen z. B. auf ein möglicherweise geringeres Individual-Verkehrsaufkommen oder neue Formen des gesellschaftlichen Zusammenlebens. Gleichzeitig wird es aber so sein, dass die neuen Medien auch in Zukunft niemals von allen Teilen der Bevölkerung benutzt werden, sodass nach wie vor auch das Vorhalten herkömmlicher Zugangsmöglichkeiten zu den Kommunalverwaltungen (Gang aufs Rathaus, Brief, Telefon, Telefax) offen gehalten und angeboten werden müssen (Multi-Channel-Zugang).

Es scheint möglich, dass diese Entwicklung nach Tötigung anfänglicher Erstinvestitionen sich relativ kostenneutral für die Städte realisieren lässt, da den sicherlich zunehmenden Kosten für den Multi-Channel-Zugang auf der anderen Seite Einsparungspotentiale durch die elektronische Abwicklung gegenüberstehen.

4.7 Strukturfonds

Ohne Strukturfondsmittel sind die Städte der Bundesrepublik nicht in der Lage, ihre Herausforderungen, die sich aus dem en Wandel ergeben, zu bewältigen. Durch die prekäre Lage der öffentlichen Haushalte und der damit verbundenen eingeschränkten kommunalen Handlungsfähigkeit können zudem die komplexen Problemfelder in den Städten häufig nicht adäquat angegangen werden: Die Städte verfügen kaum noch über die erforderlichen Finanzmittel für die Pflege und Verbesserung von Infrastruktur, für den Erhalt der Bausubstanz, für soziale und kulturelle Angebote, für Investitionen in ein lebenswertes städtisches Umfeld. Stadtteile drohen zu verkommen, was zu einem weiteren Verlust an Unternehmen, Arbeitsplätzen und Bevölkerung führt. Verarmung, soziale Ausgrenzung und Perspektivlosigkeit insbesondere in innerstädtischen Quartieren sind die Folge.

Eine Verbesserung der ökonomischen und sozialen Situation in Europa ist ohne prosperierende Städte unmöglich. Deshalb müssen die strukturpolitischen Programme der EU auf die städtischen Verdichtungsräume ausgerichtet werden, in denen 80 % der Bevölkerung und 90 % der Beschäftigten leben. Die städtischen Regionen können und werden im Rahmen des Strukturwandels einen bedeutenden Beitrag zur wirtschaftlichen Entwicklung, zur Integration, zur Vermeidung von Langzeitarbeitslosigkeit bei Jugendlichen, zur Bekämpfung des Schulversagens und zur Anhebung des Erstausbildungsniveaus beitragen. Die dabei entstehenden Schwierigkeiten und Probleme können die Städte allerdings nicht alleine bewältigen; sie benötigen hierzu vielmehr Hilfen der EU. Angesichts begrenzter finanzieller Ressourcen aller Gebietskörperschaften müssen Finanzhilfen generell effizient eingesetzt werden. Dies kann am besten mit integrierten Ansätzen gelingen. Dazu müssen Strategien zur städtebaulichen Entwicklung, zur Förderung von Wirtschaft und Arbeitsmarkt sowie zur sozialen Integration miteinander verzahnt werden.

Aus diesen Gründen sind die Finanzmittel für die Gebiete außerhalb der Ziel 1-Gebiete besonders wichtig. Insbesondere das neue, ab 2007 geplante Ziel „Regionale Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung“, welches dem bisherigen Ziel 2 im Wesentlichen entspricht, muss erhalten bleiben, um den Städten in Deutschland die Möglichkeit zu geben, Wettbewerbsfähigkeit und Innovation zu stärken dauerhaft Arbeitsplätze zu schaffen und ein umweltverträgliches Wachstum zu fördern.

Notwendig ist deshalb eine Strukturpolitik, die beide Förderziele berücksichtigt, d. h. sowohl das Ziel einer Stärkung der Wachstumskerne als auch das Ziel einer Stärkung der Städte mit besonderen Problemen im städtebaulichen und Infrastrukturbereich. Aus der Sicht des Deutschen Städtetages sollte – unbeschadet der Rechtslage, wonach die Stadtentwicklung nach den Prinzipien von Subsidiarität und Selbstverwaltung in die originäre Zuständigkeit der Städte und Gemeinden fällt – die Strukturförderung der EU fortgeführt und auf folgende Handlungsfelder konzentriert werden:

- Stärkung der städtischen Zentren und der Stadtteile mit besonderen Problemen. Hierzu sollte auf der Grundlage integrierter strategischer Stadtentwicklungskonzepte ein Förderprogramm zur Stabilisierung und nachhaltigen Verbesserung der wirtschaftlichen, infrastrukturellen, städtebaulichen und sozialen Situation der betroffenen Gebiete aufgelegt werden. Die Gemeinschaftsinitiative URBAN sollte dazu genutzt und verstärkt werden.
- Umwandlung großer, ehemals industriell, verkehrlich oder militärisch genutzter Konversionsflächen mit dem Ziel der nachhaltigen ökonomischen und ökologischen Entwicklung.
- Stärkung der Wachstumskerne durch neue Infrastrukturen für Innovation (Clusterbildung, Förderung von Existenzgründungen und kleinen und mittelständischen Unternehmen, technologieorientierte Forschung und Entwicklung).
- Förderung einer nachhaltigen ökonomischen und ökologischen Entwicklung in den städtischen Verdichtungsgebieten mit schwerwiegenden Beschäftigungs- und Integrationsdefiziten; Konzentration auf integrative Entwicklungsprojekte in den Bereichen Bildung, Ökonomie, Partnerschaften.
- Qualifizierung und Weiterbildung für neue Berufe sowie Beschäftigungsförderungsprojekte, um die durch den langfristigen Strukturwandel arbeitslos gewordenen oder von Arbeitslosigkeit bedrohten Arbeitskräfte in den Arbeitsmarkt zu integrieren.
- Stimulierung der Wettbewerbsfähigkeit der Städte und ihrer Fähigkeiten zur Organisation von Wachstum und Zusammenhalt durch innovative Netzwerke und Wissenstransfer zwischen Städten/Regionen sowie zwischen Forschung und Wirtschaft (Förderung der interkommunalen und interregionalen Zusammenarbeit sowie die Bildung von Netzwerken).

4.8 Städtebau

Städtebaupolitik ist gefragt, um die Wirkungen der durch Alterung, Stagnation und Schrumpfung, die zunehmende Dispersion im Raum und die anhaltende Differenzierung von Lebensstilen, Milieus und Kulturen gekennzeichnete Stadtentwicklung abzufedern.

Städtebaupolitik muss auf die alternde Bevölkerung reagieren und einen aktiven Beitrag zur Anpassung vorhandener Infrastrukturangebote und Wohnungsbestände an sich wandelnde Quantitäten und Qualitäten leisten. Ansätze sind hierbei die Multifunktionalität und Wandelbarkeit baulicher Hüllen sowie die Mischung unterschiedlicher Nutzungen.

Die Diskussion über funktionsneutrale Nutzungskonzepte hat mehrere räumliche Ansatzpunkte und Maßstäbe. Sie betrifft öffentliche Einrichtungen ebenso wie private Bauten, die Struktur innerhalb der Stadtteile ebenso wie den Zusammenhang zwischen den Stadtteilen. Die Forderung nach flexiblen Infrastrukturen ist nicht neu, sollte aber zum Grundsatz gemacht werden, um die Zukunftsfähigkeit öffentlicher Infrastruktureinrichtungen zu gewährleisten. Nutzungsmischung, sowohl im Quartier als auch in der Gesamtstadt, trägt zur Attraktivität von (Wohn-)Standorten bei und ist auch eine Voraussetzung für kurze Wege. Nutzungsmischung kommt allen Altersgruppen zu Gute und kann damit die Attraktivität der Stadt für unterschiedliche Nutzergruppen erhöhen.

Unter den Bedingungen von Stagnation und Schrumpfung ist der Stadtumbau der zentrale Handlungsansatz. Stadtumbau ist eine Doppelstrategie aus Abriss und Aufwertung. Städtebaupolitik hat in diesem Prozess die Aufgabe, Qualitäten zu definieren und sich mit dem Erfordernis und der Lokalität von Aufwertungsmaßnahmen auseinander zu setzen.

Ein besonderer Schwerpunkt der Städtebaupolitik ist die Entwicklung der Innenstädte. Diese sind historisch gewachsen und bilden die zentralen Image- und Identifikationsorte für die Bewohnerschaft der Städte und ihrer Regionen. Eine Konzentration auf die vorhandenen innerstädtischen Identifikationspotenziale ist vor allem notwendig, um in der vorhandenen (Siedlungs-)Masse die notwendige Qualität zu gewährleisten.

Der Rückbau leer stehender Wohnungen einschließlich der Anpassung der dazu gehörigen sozialen, kulturellen und technischen Infrastruktur sowie die qualifizierte Aufwertung des baulichen Bestandes stehen vielerorts bereits jetzt unter einem erheblichen Zeit- und Handlungsdruck. Diese Schrumpfungsprozesse müssen im Rahmen nachhaltiger städtebaulicher Konzepte begleitet werden. Ziel ist dabei, die Städte unter Einbeziehung der Bevölkerung so zu entwickeln, dass sie von den Bürgerinnen und Bürgern langfristig angenommen werden. Wichtige Themen einer solchen Städtebaupolitik sind:

- Das Herausarbeiten von bedarfsorientierten strukturellen und gestalterischen Leitbildern für die Gesamtstadt und die einzelnen Stadtgebiete,
- der sorgfältige Umgang mit der historischen und identitätsstiftenden Bausubstanz in den Innenstädten und anderen Teilräumen,
- die Verdichtung von Rückbau- und Nachnutzungskonzepten zu planmäßigen Aufwertungsstrategien,
- der verantwortungsvolle Rückbau von entbehrlicher Bausubstanz,
- die Nutzung der Rückbauräume zur Weiterentwicklung des städtischen Freiraumsystems.

Bei der Diskussion über die einzelnen Rückbau- und Aufwertungsmaßnahmen darf das städtebauliche Gesamtkonzept nicht aus dem Blick geraten. Deshalb sollten die bereits in vielen Städten erarbeiteten integrierten Entwicklungskonzepte kontinuierlich weiterentwickelt werden. Diese sind auch ein erforderliches Korrektiv für kurzfristige Rentabilitätsabwägungen insbesondere im wohnungswirtschaftlichen Bereich, die die städtebaulichen Missstände von Morgen verursachen können. Andererseits müssen sie auf berechnete wirtschaftliche Erwägungen eingehen und immer wieder auf ihre Realisierbarkeit hin überprüft werden.

Der ständige Interessenausgleich erfordert die Kooperation aller am Stadtumbau beteiligten Akteure. Dabei müssen die Bürgerinnen und Bürger noch stärker als bisher einbezogen werden. Werden die baukulturellen Aspekte des Stadtumbaus anschaulich und transparent gemacht, so vermag die umfassende Diskussion darüber die Identifikation der Bürger mit ih-

rer Stadt zu stärken und verbessert damit auch langfristig die wirtschaftliche Tragfähigkeit der Maßnahmen. Dabei sollte eine Besonderheit des Stadtumbaus genutzt werden: Anders als bei der bisherigen auf Wachstum ausgerichteten Stadtentwicklung wird hier nicht für einen in der Regel noch unbekanntem Nutzer geplant. Vielmehr findet der Stadtumbau in Gebieten statt, an die eine traditionelle und enge Bindung der Bewohner besteht. Dies ist eine günstige Voraussetzung für eine intensive Mitwirkung der Bevölkerung.

4.9 Technische Infrastruktur

Für die Bereiche der Wasserversorgung, Abwasserentsorgung sowie Abfallwirtschaft und Straßenreinigung gibt es im Hinblick auf den demographischen Wandel unbestreitbar Anpassungs- und Handlungsbedarf. Dies bezieht sich zum einen auf die Anforderungen an die technische Infrastruktur als auch zum anderen auf deren Refinanzierung. Dies betrifft sowohl die Leistungserbringungs- als auch die Garantenfunktion.

Die Anforderungen an Stadtsauberkeit/Stadthygiene erfordern im Bereich der kommunalen Infrastruktur erhebliche, langfristige Planungs- und Investitionsmaßnahmen. Hinzu kommt, dass technische Infrastruktur nicht beliebig veränderbar und flexibel auszulegen ist. Die mit dem demographischen Wandel verbundenen Anforderungen führen möglicherweise auch zu Konsequenzen bei den abrechnungsfähigen Leistungen im Bereich der Ver- und Entsorgungsinfrastruktur. So können die Rückbaukosten für Kläranlagen und Kanäle nicht auf die betroffenen Bürger umgelegt werden. Leider sind die Auswirkungen auf Abrechnungsmodelle für Kommunen, die dem demographischen Wandel in erheblicher Weise unterworfen sind, bisher kaum untersucht worden. Zu bedenken ist auch, dass die Rückübertragung von Straßenreinigungsleistungen auf die Bürger bei veränderter Altersstruktur an Grenzen stößt. Möglicherweise müssen aber auch auf Grund dieses Umstandes die Anforderungen an den Winterdienst neu gestaltet werden. Auch die Bedeutung kommunaler Kooperationen im Hinblick auf die altersgerechte Entsorgungsleistung wird möglicherweise neu zu beraten sein.

Selbst bei der Trinkwasserentsorgung, bei der die städtischen Gesundheitsämter eine Gewährleistungsfunktion haben, gewinnt bei rückläufigem Verbrauch auf Grund des Bevölkerungsrückganges in den Städten eine intensive Netzpflege an Bedeutung. Sie ist ein Garant dafür, dass die Wasserversorgung auch bei geringerem Wasserdurchfluss weiterhin hygienisch einwandfrei funktioniert. Auch hier stellt sich die Frage nach der Ansatzfähigkeit für die Kosten des Netzzück- und Umbaus bzw. möglicherweise nach einer Neuausrichtung der Kalkulationsgrundlagen insgesamt. Wenn dies nicht geschieht, besteht möglicherweise die Gefahr, dass der Rückbau derartiger Infrastrukturanlagen aus allgemeinen Haushaltsmitteln bezahlt werden müsste. Dann wären die Städte doppelt gestraft, weil ihnen auf Grund des geringeren Wasserabsatzes auch Konzessionsabgaben in beträchtlicher Höhe entgehen.

5. Zusammenfassung und Schlussbetrachtung

Der demografische Wandel erfordert eine langfristig angelegte Reformpolitik. Ein wichtiger Bestandteil davon ist der stadtentwicklungspolitische Paradigmenwechsel vom „gesteuerten Wachstum“ zum „gestaltenden Umbau“ der Städte in Deutschland. Denn es sind vor allem die Städte, die die aus dem Rückgang und der Strukturveränderung der Bevölkerung entstehenden Probleme bewältigen müssen. Die Akzeptanz und der Erfolg von Strategien und Konzepten

einer künftigen Stadtentwicklungspolitik werden umso größer sein, je mehr sie sich an folgenden Zielen und Handlungsgrundsätzen orientieren:

- In den Städten wird der demografische Wandel zur erfahrbaren Realität. Vor Ort wird sich zeigen, ob sie auf die demografischen Herausforderungen der Zukunft vorbereitet sind. Deshalb müssen die notwendigen Anpassungsprozesse in den Städten zu einem wirklichen und ernsthaft diskutierten Thema werden. Dafür ist es wichtig, den demografischen Wandel und seine Folgen umfassend und laufend zu beobachten, zu bewerten und vor allem auch darüber zu informieren.
- Zudem gilt es, die Bevölkerung aktiv zu beteiligen. Sie muss in die Diskussion über die Notwendigkeit und die Art von Veränderungen frühzeitig mit einbezogen werden.
- Es gibt in den Städten keine Einheitslösungen und auch keinen Königsweg zur Sicherung der öffentlichen Daseinsvorsorge und Gestaltung zukunftsfähiger Angebote. Vielmehr müssen Regelungen und Lösungen auf lokaler Ebene gesucht werden, denn dort können die Handlungserfordernisse am verlässlichsten erkannt und am besten gebündelt werden.
- Unter den Bedingungen des demografischen Wandels und der sinkenden Finanzkraft der öffentlichen Hand sind Kosteneinsparungen bei der öffentlichen Infrastrukturversorgung notwendig. Ihnen muss verstärkt Rechnung getragen werden, wobei zu prüfen ist, inwieweit alternative Angebotsformen – wie z.B. durch Private geführte Angebote oder in Selbsthilfe durch die Öffentliche Hand unterstützte – möglich sind.
- Viele Städte haben erkannt, dass gerade knapper werdende Ressourcen und die mit dem demografischen Wandel verbundenen Veränderungsprozesse zu einer integrierten Planung und Gestaltung der zukünftigen Entwicklung und zu einer stärkeren fachlichen Ressourcenbündelung zwingen. Das bedeutet, dass die verschiedenen Ressorts ihr Handeln stärker koordinieren müssen und dass der Einsatz von finanziellen Ressourcen aus unterschiedlichen Politikfeldern abgestimmt werden muss. Die Basis hierfür liefern integrierte Stadtentwicklungskonzepte.

Die durch den demografischen Wandel bedingten Veränderungsprozesse bieten auch Chancen: Chancen der Erneuerung und Modernisierung, der Qualitätsverbesserung sowie hinsichtlich der Mobilisierung endogener Potenziale der Städte und ihrer Regionen. Diese Chancen können jedoch nur genutzt werden, wenn die Akteure im politischen Raum die mit der demografischen Entwicklung verbundenen Probleme offen thematisieren, ihre kleinteiligen Auswirkungen kennen und berücksichtigen sowie regional differenziert nach Möglichkeiten suchen, die Probleme in einer effizienten Art und Weise zu bewältigen.

Vorrangiges Ziel der mit der Vorlage des Grünbuchs begonnenen Diskussion auf europäischer Ebene muss es sein, für den demografischen Wandel zu sensibilisieren und – basierend auf einem intensiven Erfahrungsaustausch mit den Städten – Impulse für Erfolg versprechende Lösungsansätze zu geben. Ein weiterer, umfassender Dialog über Fragen der Gleichwertigkeit, der Prioritätensetzung und der Zumutbarkeit von Entwicklungen ist daher dringend erforderlich.

Diesen Dialog anzugehen und Konzepte zur Gestaltung des Umbruchs unter Zugrundelegung der demografischen Entwicklung zu erarbeiten, ist eine aktuelle Herausforderung, der sich die deutschen Städte und der Deutsche Städtetag in der Diskussion mit der Europäischen Union stellen.