



## Demographischer Wandel

# Für eine zukunftsfähige Kommunalpolitik

Beschluss - *kommunal*

Kommunalpolitische Vereinigung  
der CDU und CSU Deutschlands

## Demographischer Wandel

### Für eine zukunftsfähige Kommunalpolitik

1 Die Kommunalpolitische Vereinigung von CDU und CSU Deutschlands setzt auf  
2 eine zukunftsfähige Kommunalpolitik. Kommunale Selbstverwaltung muss sich  
3 immer neuen Herausforderungen stellen, so auch dem demographischen  
4 Wandel. Sie kann auch hier in Zukunft Innovationsmotor und Kern aktiver  
5 Bürgergesellschaft sein.

6 Die Kommunalpolitikerinnen und Kommunalpolitiker der Union wollen sich  
7 deshalb vor Ort für eine zukunftsfähige Kommunalpolitik einsetzen, die sich  
8 vorausschauend am dramatischen demographischen Wandel und sensibel am  
9 Wohl des Gemeinwesens und kommender Generationen orientiert.

10 Wir wollen mit unserem **Beschluss - kommunal** eine sachorientierte und  
11 kompetente Debatte im Bund, den Ländern und vor Ort anstoßen. Dazu wollen  
12 wir sieben Leitthesen und Forderungen zur Diskussion stellen:

#### 13 I. Trends erkennen – Folgen abschätzen

14 Deutschland steht vor einem dramatischen Bevölkerungswandel, der  
15 unausweichlich und realistischweise nicht ausgeglichen werden kann.

16 Heute hat Deutschland etwa 82 Millionen Einwohner. Auch bei einer  
17 jährlichen Zuwanderung von 100.000 Personen wird die Bevölkerung in 50  
18 Jahren nur noch 65 Millionen stark sein. Der Grund für diese Abnahme liegt  
19 - wie in den letzten drei Jahrzehnten - in einer höheren Sterbe- als  
20 Geburtenrate. Von der pessimistischen Annahme ausgegangen, verharrt  
21 die Geburtenhäufigkeit auch in den nächsten Jahrzehnten auf dem  
22 niedrigen Niveau von knapp 1400 Kindern je 1000 Frauen. Das niedrige  
23 Geburtenniveau wird bis zum Jahr 2050 dazu führen, dass auf 100  
24 Personen im Erwerbsalter 80 Rentner kommen, während es heute erst 40  
25 sind. Gleichzeitig wird bis zum Jahre 2050 die durchschnittliche  
26 Lebenserwartung eines neugeborenen Jungen noch einmal von heute 74,4  
27 auf 78,1 Jahre und die eines neugeborenen Mädchens von 80,5 auf 84,5  
28 Jahre steigen.

29 Also unstrittig ist: Die Bevölkerung in Deutschland wird in den nächsten  
30 Jahrzehnten zunehmend älter werden und abnehmen. Mit dieser  
31 Entwicklung und ihren Auswirkungen müssen sich neben Wirtschaft und  
32 Gesellschaft auch unsere Gemeinden, Städte und Kreise beschäftigen. Wir  
33 müssen die Herausforderung des demographischen Wandels annehmen  
34 und unsere Kommunalpolitik zukunftsfähig ausrichten.

35

35 Unabhängig von der Frage, welche bevölkerungspolitischen Maßnahmen  
36 ergriffen werden, **fordern die Kommunalen der Union grundsätzlich:**

- 37 • das **Instrument der demographischen Folgenabschätzung** zu  
38 entwickeln, um bereits heutige Entscheidungen mit Blick auf die  
39 Bevölkerungsentwicklung vor Ort sorgsam abzuwägen
- 40 • einen „**Demographie-TÜV**“, damit bestehende Gesetze und  
41 Verordnungen hinsichtlich ihrer Demographie-Tauglichkeit überprüft  
42 werden.

## 43 **II. Kleine Einheiten – soziale Verantwortung stärken**

44 Im echten Sinne von Subsidiarität müssen sich der Staat und die quasi  
45 staatlichen Einrichtungen zurücknehmen und einen neuen Freiraum für die  
46 Kräfte der Selbstbestimmung und Selbstverantwortung der Bürgerinnen und  
47 Bürger eröffnen. Eine funktionierende Kommunale Selbstverwaltung kann  
48 die größte Kraft in der Gesellschaft entfalten, um bedarfsgerechte  
49 Entscheidungen vor Ort zu treffen. In einer älter werdenden Gesellschaft  
50 sollten gerade die Kommunen Koordinatoren einer aktiven  
51 Bürgergesellschaft (im Sinne unseres Beschlusses von Potsdam 2001)  
52 sein. Kommunen sind in Zukunft weniger Anbieter von Leistungen, sondern  
53 vielmehr Initiator, Makler, Moderator und Förderer eines Leistungs-  
54 angebots. Damit kann das große Potential auch und gerade der älteren  
55 Bürgerinnen und Bürger für die Gemeinschaft mobilisiert werden.

56 **Deshalb fordern wir grundsätzlich:**

- 57 • ein echtes Konnexitätsprinzip ins Grundgesetz, um das grundlegende  
58 Übel der Aufgabenübertragung ohne Finanzaufweisung zu beseitigen
- 59 • eine **ehrliche Interessenvertretung der Länder** zugunsten der Kom-  
60 munen in der vom Bundestag eingesetzten Föderalismuskommission.  
61 Die Kommission darf sich nicht allein mit den Kompetenzverteilungen  
62 zwischen Bund und Ländern beschäftigen, sondern muss die kommuna-  
63 le Ebene deutlich stärken. Wir brauchen jetzt Handlungsspielraum für  
64 die Bewältigung der anstehenden Herausforderungen durch den Demo-  
65 graphischen Wandel. Reformbedürftig ist auch die Finanzverfassung  
66 und muss deshalb in die Arbeit der Kommission einbezogen werden.
- 67 • dass die **Daseinsvorsorge nicht in die Zuständigkeit der EU** geraten  
68 darf. Demokratische legitimierte Kommunale Selbstverwaltung darf auf  
69 diesem Wege nicht ausgehöhlt werden.

## 70 **III. Verstädterung und Entleerung in der Fläche gestalten**

71 Wir nehmen die Herausforderung der Veränderung in der Bevölkerungszahl  
72 und -struktur gestaltend an. Die Ergebnisse der demographischen  
73 Veränderungen sind Folgen der Konzentration in Wachstumsräumen. So  
74 unvermeidbar das ist, bleibt es jedoch aus volkswirtschaftlichen und  
75 sozialen Gründen dringend geboten, den Prozess raumordnerisch zu  
76 begleiten. Eine ungesteuerte Entwicklung mit zunehmender

77 Geschwindigkeit überfordert die aufnehmenden Ballungszentren und  
78 verhindert die Anpassung von Räumen mit negativer Bevölkerungs-  
79 entwicklung.

80 Auch in ausgedünnten Räumen müssen funktionierende Strukturen  
81 erhalten bleiben. Ein phantasieloses „weiter so“ ist keine Antwort auf neue  
82 Herausforderungen. Statt traditioneller Verwaltungsstruktur- und  
83 Gebietsreformen ist z. B. die interkommunale Zusammenarbeit auf  
84 förmlicher oder informeller Basis gut geeignet, sich flexibel immer neuen  
85 Aufgaben zu stellen. Grundvoraussetzungen demokratischen Lebens in der  
86 Kommune wie Übersicht, Kenntnis, Identität bleiben auch unter schwierigen  
87 Bedingungen gewahrt.

88 **Deshalb fordern wir grundsätzlich:**

- 89 • eine **Neuausrichtung von Raumordnung** als Beteiligungs- und  
90 Selbstgestaltungselement von Kommunen
- 91 • dass **Kommunalverwaltungen** ehrenamtliche Kommunalpolitik in die  
92 Lage versetzen, demographische Entwicklungen sachgerecht und  
93 vorausschauend zu berücksichtigen

#### 94 **IV. Standortqualität zählt im Wettbewerb um Einwohner**

95 Die Gemeinden und Städte werden sich auch im europäischen Kontext dem  
96 Wettbewerb um Einwohner stellen. Dabei wird die Unterschiedlichkeit der  
97 Lebensverhältnisse der entscheidende Faktor sein.

98 Wer vor Ort in der Lage ist, Lebensqualität zu erzeugen, wird in diesem  
99 Wettbewerb bestehen. Lebensqualität für Alt und Jung wird sich vor allem  
100 darin ausdrücken, dass Menschen Arbeit und Beschäftigung finden. Dazu  
101 gehört auch die Gestaltung des Wohnumfelds.

102 Raumplanerisch werden sich Kernregionen herausbilden müssen, die in der  
103 EU erkennbar und kraftvoll eine dynamische Entwicklung nehmen können.  
104 Somit gilt es, in den Wettbewerb um leistungswillige und leistungsfähige  
105 Einwohner im europäischen und internationalen Kontext einzutreten.

106 Bei Zuwanderung aus anderen Kulturkreisen erfordert dies eine  
107 beiderseitige Bereitschaft von der heutigen Wohnbevölkerung genauso wie  
108 von den Einwanderern sich aufeinander einzustellen. Vor Ort wird von den  
109 Einwanderern eine eindeutige Anpassungsleistung an die grundlegenden  
110 Normen und Werte unserer Gesellschaft erwartet. Ein unverbindendes  
111 Nebeneinander und Parallelgesellschaften darf es nicht geben. Das  
112 Aufeinanderzugehen wollen wir vor Ort fördern und stärker fordern.

113 Wir setzen auf eine nachhaltige Integration der Menschen, die in unsere  
114 Städte, Gemeinden und Kreise eingewandert sind und einwandern. Die  
115 kommunal Verantwortlichen der Union stellen sich auf eine dauerhafte hohe  
116 Einwanderung ein.

117 **Deshalb fordern wir grundsätzlich:**

- 118 • eine **familienfreundliche Gesellschaft**, in der sich die allgemeinen  
119 Lebensbedingungen für Kinder und Familien nachhaltig verbessern. Das

- 120 gilt sowohl für einen familiengerechten Wohnungsbau als auch für ein  
 121 familiengerechtes Wohnumfeld und eine an der Familie ausgerichtete  
 122 Jugendarbeit
- 123 • Die Einführung des **Familiengelds** als Baustein für eine  
 124 familienfreundliche Gesellschaft und weil Kinder nicht in die Sozialhilfe  
 125 gehören
  - 126 • eine qualitative **Verbesserung und Intensivierung der Integration** für  
 127 die heute in Deutschland lebenden Zuwanderer. Die Wirtschaft ruft nach  
 128 dauerhafter Zuwanderung von Arbeitskräften, deshalb muss sie bei der  
 129 Finanzierung und Durchführung der Integrationsmaßnahmen beteiligt  
 130 werden
  - 131 • eine **Bundesstiftung Integration**, die mit den Kommunen die  
 132 Integrationsmaßnahmen weiter entwickelt, überprüft und ausbaut, um in  
 133 einer aktiven Bürgergesellschaft in Zusammenarbeit mit Unternehmen,  
 134 Freien Trägern, Kirchen, Vereinen, Verbänden und privaten Initiativen  
 135 die Integration der Menschen, die in unsere Städte, Kreise und  
 136 Gemeinden eingewandert sind und einwandern, zu gewährleisten.

#### 137 **V. Funktionsfähige Gemeinden statt nur „zentrale Orte“**

138 Bestehende Wohn- und Gewerbegebiete müssen neu organisiert werden.  
 139 Heute muss sich Kommunalpolitik um die Entwicklung der bestehenden  
 140 Quartiere intensiv kümmern. Erst die gesunde Durchmischung der  
 141 Funktionen Wohnen, Arbeit und Freizeit ermöglicht eine langfristige  
 142 attraktive Standortbildung, sodass Jung und Alt zusammenleben können.  
 143 Dies ist auch ökologisch richtig.

144 Bei der bevorstehenden Reduzierung der Bevölkerung ist die ständige  
 145 Ausweitung der versiegelten Flächen nicht mehr zu vertreten. Es erscheint  
 146 volkswirtschaftlich wenig sinnvoll, neue Flächen zur Bebauung  
 147 auszuweisen, wenn gleichzeitig innerörtliche Bereiche und Innenstädte mit  
 148 großen Leerständen zu kämpfen haben. Deshalb sollte in erster Linie auf  
 149 bisher schon versiegelte Flächen zurückgegriffen werden. Es ist zu  
 150 überlegen, ob bei Neuversiegelung ein entsprechender Rückbau bzw.  
 151 Entsiegelung von Flächen kompensiert werden kann oder gar muss.

152 Die Gemeinden und Städte sind aufgefordert, bestehende Planungen zu  
 153 überprüfen, um bestehende Siedlungsstrukturen zu erhalten, statt ein  
 154 Ausdünnen und Verelendung ganzer Stadtteile und Landstriche in Kauf zu  
 155 nehmen. Öffentliche Förderung von räumlicher Entwicklung in  
 156 Außenbereichen sollte zugunsten einer geschlossenen Siedlungsstruktur  
 157 verstärkt werden.

158 Öffentliche Straßen und Personennahverkehr verbinden in einer Region  
 159 Arbeit, Wohnen, Freizeit. Es ist zu prüfen, ob Anreize geschaffen werden  
 160 können, die kleinräumigere Gliederungen unterstützen und die Funktionen  
 161 Arbeit, Wohnen, Freizeit zusammenführen können.

162 Die Stadt-Umland-Probleme könnten durch diese Zusammenführung  
 163 entschärft werden. Dienstleistungen und überörtliche Funktionen sind

164 dezentral anzubieten und über neue Medien eine Nutzung vor Ort in  
165 Bürgernähe zu ermöglichen.

166 **Deshalb fordern wir grundsätzlich:**

- 167 • den **Ausbau von dezentralen Arbeitsplätzen** und die Entwicklung von  
168 Heimarbeitsplätzen, damit auch in demographisch-strukturschwachen  
169 Regionen eine Zukunft eröffnet wird
- 170 • dass **Standards modifiziert** werden und zwar im Sinne einer  
171 Mindestanforderung statt die Beschreibung von optimalen Lösungen zur  
172 Schaffung neuen Freiraums
- 173 • **Anreize zur Zusammenführung von Lebensräumen** zu entwickeln  
174 und zu fördern
- 175 • eine Überprüfung der **Eigenheimzulage** im Verhältnis der Förderung  
176 zwischen Neubau und Altbau. Ziel muss es bleiben, die Bildung von  
177 Wohneigentum auch in Zukunft deutlich zu unterstützen.

## 178 **VI. Demographischer Faktor für die kommunalen Finanzen**

179 Der Anteil an der Einkommensteuer ist mit Blick auf die Bevölkerungs-  
180 entwicklung eine stark zurückgehende Einnahmequelle und benachteiligt  
181 die Kommunen, die durch Überalterung die größten Lasten zu tragen haben  
182 werden. Dies ist bei einer dringend erforderlichen Reform der  
183 Einkommensteuer zu beachten.

184 Umsatzsteueranteile an der Kommunalfinanzierung können eine stabile,  
185 einigermaßen Konjunktur unabhängige Sockelfinanzierung der Kommunen  
186 darstellen. Geeignete Schlüssel zur Verteilung auf die Kommunen sind zu  
187 entwickeln.

188 Die Finanzierung der kommunalen Selbstverwaltung muss in Zukunft auf  
189 tragfähige Säulen gestellt werden:

- 190 • Die **Grundeigentümer** werden wie bisher von der Grundsteuer erfasst.  
191 Per Hebesatz, den der Gemeinde- bzw. Stadtrat beschließt, besteht ein  
192 enges Band zwischen Eigentümern und Gemeinde.
- 193 • Die **Einwohner** finanzieren über den Gemeindeanteil an der  
194 Einkommensteuer schon heute die Gemeinden und Städte. Der jetzige  
195 15%ige Gemeindeanteil an der Einkommensteuer soll ersetzt werden  
196 durch ein gemeindeeigenes Hebesatzrecht auf diesen Teil. Damit  
197 entstünde eine unmittelbare Verbindung zwischen Einwohnern und  
198 Gemeinde.
- 199 • Auch die **Wirtschaftenden** sollen aufgrund der Inanspruchnahme von  
200 Infrastruktur und Dienstleistungen berücksichtigt werden. Die  
201 Gewerbesteuer soll durch ein Hebesatzrecht auf den Erfolg der  
202 wirtschaftlichen Aktivitäten ersetzt werden. Dies soll  
203 betriebsstättenbezogen in Verbindung mit einer reformierten  
204 Einkommens- und Körperschaftssteuerreform geschehen.

- 205 • Über den **kommunalen Finanzausgleich** sollen unterschiedliche  
206 funktionale Belastungen berücksichtigt werden.
- 207 • Die **Umsatzsteueranteile** sollen für eine stabile, einigermaßen  
208 Konjunktur- unabhängige Sockelfinanzierung der Kommunen sorgen.
- 209 • **Kostenerstattungen** für übertragene Aufgaben und Gebühren für  
210 Leistungen.

211 Mischfinanzierungen sind abzubauen und eine konsequente dauerhafte  
212 Aufgabenkritik muss zur Grundlage politischer Entscheidungen werden.

213 **Deshalb fordern wir grundsätzlich:**

- 214 • eine **Soforthilfe für die Kommunen** bereits für 2003, die als  
215 Voraussetzung für eine umfassende, auch den demographischen  
216 Wandel berücksichtigende Gemeindefinanzreform dient
- 217 • **eigene selbstgestaltbare Steuerquellen mit Hebesatzrecht**, um das  
218 Band zwischen Kommune zu den Grundeigentümern, Wirtschaftenden  
219 und den Einwohnern zu gewährleisten
- 220 • die **Abschaffung der Grundsicherungsrente**, die bereits heute aber,  
221 auch gerade in Hinblick auf die Bevölkerungsentwicklung von den  
222 Kommunen nicht zu leisten ist

223 **VII. Kommunalpolitik aktivieren**

224 Die kommunalen Mandatsträger sind die politischen Vertreter der  
225 Menschen in jeder Gemeinde, in jeder Stadt. Sie sind zuständig für die  
226 örtlichen Angelegenheiten und müssen sich auf ihre kommunalpolitische  
227 Führungsaufgabe in den Vertretungskörperschaften konzentrieren. Die  
228 Mandatsträger brauchen die Unterstützung und Hilfe der Verwaltungen, um  
229 die Aufgabe der politischen Steuerung effizient zu erfüllen.

230 **Deshalb fordern wir grundsätzlich:**

- 231 • eine vernünftige personelle und materielle Ausstattung der kommunalen  
232 Fraktionen und ihre Mitglieder, damit eine optimale Unterstützung und  
233 Qualifizierung der Mandatsträger erfolgen kann.
- 234 • dass Fraktionen flächendeckend ausreichende Mittel für die  
235 **Weiterqualifizierung und Ausbildung der Mandatsträger** zur  
236 Verfügung gestellt werden. Dort wo dies noch nicht möglich ist, sollen  
237 entsprechende Regelungen in die Kommunalverfassungen  
238 aufgenommen werden
- 239 • dass sich die Fraktionen vor Ort für **neue Mitstreiter** öffnen, denn es  
240 geht nicht in erster Linie um Junge, sondern um Neue
- 241 • den Aufbau eines Personalnetzwerks von CDU und CSU.

242 **Für eine zukunftsfähige Kommunalpolitik können folgende acht**  
243 **Maßnahmen konkret vor Ort ergriffen werden:**

244 **1. Alterskataster als Informationsvorsprung**

245 Demographietaugliche Entscheidungen sollten auf objektiven Zahlen, Daten  
246 und Fakten beruhen. Nur wenn sich die Kommunalpolitikerinnen und  
247 Kommunalpolitiker fachgerechte Grundlagen zur Beurteilung der  
248 demographischen Folgen beschaffen, können zielgerichtete  
249 Entscheidungen vor Ort getroffen werden.

250 **2. Demographische Sanierungsgebiete benennen**

251 Die herkömmlichen Instrumente einer gesteuerten Stadt- und Gemeinde-  
252 entwicklung können auf die unausweichliche Herausforderung der  
253 Bevölkerungsveränderung angewendet werden. Dazu gehören auch die  
254 Möglichkeiten, die durch förmliche Festlegung von Sanierungsgebieten  
255 nach Baugesetzbuch bestehen.

256 **3. Quartiersmanagement - Arbeiten, Wohnen und Freizeit an einem Ort**

257 Bestehende Wohn- und Gewerbegebiete können mit Hilfe des Quartiers-  
258 managements neu organisiert werden. Für eine langfristige attraktive  
259 Standortbildung können Kräfte in der Kommune gebündelt und neu  
260 aufgestellt werden. Eine enge Verzahnung von betroffenen Verwaltungse-  
261 einheiten (z.B. Wirtschaftsförderung, Planung, Bürgerdienste) kann dazu  
262 beitragen, dass Quartiersmanager erfolgreiche Arbeit leisten können.

263 Frühzeitig sollte die Nutzbarkeit von öffentlich Räumen und Gebäuden  
264 hinsichtlich ihrer Umwidmung eingeplant werden (z.B. vom Kindergarten  
265 zum Pflegeheim, von Schule zur ambulanten Pflegeeinrichtung, von der  
266 Kaserne zum Betreuten-Wohnen).

267 **4. Gebührenexplosion verhindern**

268 Das Volumen des Gebührenhaushalts ist bei Bevölkerungsschrumpfung auf  
269 weniger Köpfe zu verteilen. Standards müssen gesenkt, Abschreibungs-  
270 laufzeiten überprüft, Rücklagen gebildet werden. Unter Umständen ist der  
271 Erhaltungsaufwand zu minimieren, um bei Erneuerungsbedarf den Rückbau  
272 von Infrastruktur zu ermöglichen.

273

274 **5. Infrastruktur zum Rückbau vorbereiten**

275 Drohende Wohnungsleerstände werden zu sinkenden Wohnungspreisen  
276 führen. Jedoch ziehen Leerstände weitere Nichtbelegungen durch einen  
277 negativen kumulativen Prozess nach sich. Eine Verwahrlosung und  
278 Nichtinstandsetzung von bisher genutztem Wohnraum kann aber auch zu  
279 finanziellen Folgen für die öffentliche Hand führen. Deshalb ist die  
280 städtebauliche Option eines Rückbaus von leerstehenden Gebäuden, eine  
281 Umwandlung freiwerdender Flächen in Grünanlagen sowie eine weitere  
282 Förderung der entsprechenden Maßnahmen durch Bund und Länder  
283 anzustreben. Ein „Wiederkehrender Beitrag“ bei der Kalkulation von

284 Gebühren kann den Rückbau von Infrastruktur im Wasser, Abwasser u.ä.  
285 finanziell vorbereiten und abfedern.

## 286 **6. Dezentrale Infrastruktur entwickeln**

287 Nach dem Vorbild der Entwicklung in der EDV und Telekommunikation sind  
288 verstärkt in Regionen mit Bevölkerungsschrumpfung dezentrale Lösungen  
289 zur Bereitstellung von Leistungen der Daseinsvorsorge (z. B.  
290 Bürgerdienste, Abwasser, Trinkwasser) anzustreben. Dazu wäre zu  
291 überlegen, inwieweit ebenfalls dezentrale Angebote in anderen Bereichen  
292 (z.B. Schule) sinnvoll entwickelt werden können.

## 293 **7. Zukunftsmärkte erschließen**

294 Bei der Wirtschaftsförderung sollten neue, der Bevölkerungsentwicklung  
295 entsprechende, absehbare Märkte gefördert werden. Dem Freizeit- und  
296 Gesundheitsbereich wird eine größere Bedeutung zu kommen.

297 Bei der zukünftigen kommunalen Profilierung wird ebenfalls die Schaffung  
298 der familienfreundlichen Gemeinde oder Stadt eine nicht zu  
299 unterschätzende Rolle spielen. Bei Planungsprozessen sollte die  
300 Verbesserung der Verträglichkeit von Familie und Beruf eine deutliche  
301 Priorität haben.

302 Neue technische Möglichkeiten wie sog. „Inhouse-Systeme“, also Gebäude  
303 mit eigener Wasser- und Energieversorgung, die eine externe Versorgung  
304 überflüssig machen, bieten ebenfalls neue Märkte.

## 305 **8. Kommunalverwaltungen umbauen**

306 In diesem Zusammenhang kann die Dezentralisierung von Bürgerämtern  
307 sinnvoll sein. Die Verwaltungen selbst müssen eine verstärkte Vernetzung  
308 von Gemeinden anstreben, was eine erhebliche Reduzierung von  
309 Verwaltungen und Mitarbeitern nach sich ziehen muss. Die Verwaltungen  
310 müssen sich des Ziels annehmen, die Arbeits- und Beschäftigungsfähigkeit  
311 alternder Belegschaften durch berufsbegleitende Bildungsprogramme zu  
312 erhöhen.

313

313 **Begründung des Beschlusses (Auszug):**

314 Die Enquete-Kommission "Demographischer Wandel - Herausforderungen  
315 unserer älter werdenden Gesellschaft an den Einzelnen und die Politik" des  
316 Deutschen Bundestages hatte die Folgen des demographischen Wandels für  
317 verschiedene Bereiche der Gesellschaft zu untersuchen und  
318 Handlungsempfehlungen für die Politik zu entwickeln. Der vorliegende  
319 Schlussbericht der Enquetekommission "Demographischer Wandel" analysiert  
320 und bewertet die politischen und gesellschaftlichen Herausforderungen anhand  
321 von fünf Themenbereichen. Diese sind: das Verhältnis der Generationen, Arbeit  
322 und Wirtschaft, Zuwanderung und die Integration der Zugewanderten, die  
323 Alterssicherung sowie die Bereiche Gesundheit, Pflege und soziale Dienste.

324 Keine Frage: Der demographische Wandel in der Bundesrepublik Deutschland  
325 wird zu gravierenden Änderungen in allen Bereichen führen müssen. Es wird  
326 aber keine Katastrophe geben, wenn jetzt die richtigen Entscheidungen  
327 getroffen werden. Dies kann nur geschehen, wenn es den Politikern zusammen  
328 mit den Wissenschaftlern gelingt, in den genannten Politikfeldern zu einem  
329 vernetzten politischen Handeln zu kommen, denn alle Bereiche bedingen  
330 einander.

331 Das soziale, ökonomische und politische Fundament unserer Gesellschaft ist  
332 aber bedroht, wenn das Phänomen des demographischen Wandels nicht  
333 stärker bei der Konzeptionalisierung des politischen Prozesses auf allen  
334 Ebenen beachtet wird. Bekanntermaßen werden sich durch diese Entwicklung  
335 die Rahmenbedingungen für den Arbeitsmarkt, die Bildung, soziale Sicherung,  
336 Einwanderung und die Staatsverschuldung verschlechtern und die  
337 Funktionsfähigkeit des ganzen Staates und der sozialen Sicherungssysteme in  
338 Frage gestellt.

339 Trotz der heutigen katastrophalen Lage der kommunalen Haushalte kommen  
340 unweigerlich und unausweichlich die Herausforderungen des demographischen  
341 Wandels auf die Städte und Gemeinden zu. Die Veränderungen der  
342 demographischen Strukturen zeichnen sich schon seit längerem ab und die  
343 relevanten empirischen Daten liegen längst vor:

344 **Bevölkerungsrückgang**

345 Nach der neuesten - 10. koordinierten - Bevölkerungsvorausberechnung des  
346 Statistischen Bundesamtes wird sich das zahlenmäßige Verhältnis zwischen  
347 älteren und jüngeren Menschen in den nächsten Jahrzehnten in Deutschland  
348 erheblich verschieben: Im Jahr 2050 wird die Hälfte der Bevölkerung älter als  
349 48 Jahre und ein Drittel 60 Jahre oder älter sein.

350 Die Einwohnerzahl in Deutschland wird – selbst bei den angenommenen  
351 Zuwanderungssalden aus dem Ausland – langfristig deutlich abnehmen.

352 Zu einem langfristigen Bevölkerungsrückgang kommt es, weil in Deutschland –  
353 wie schon seit 30 Jahren – auch in den nächsten fünf Jahrzehnten stets mehr  
354 Menschen sterben werden, als Kinder zur Welt kommen. Wegen des zu  
355 unterstellenden anhaltend geringen Geburtenniveaus wird die heutige jährliche

356 Geburtenzahl von ca. 730 000 auf etwa 560 000 im Jahr 2050 sinken und dann  
 357 nur noch halb so hoch sein wie die Zahl der jährlich Gestorbenen, das  
 358 "Geburtendefizit" wird etwa 580 000 betragen (2001: 94 000).

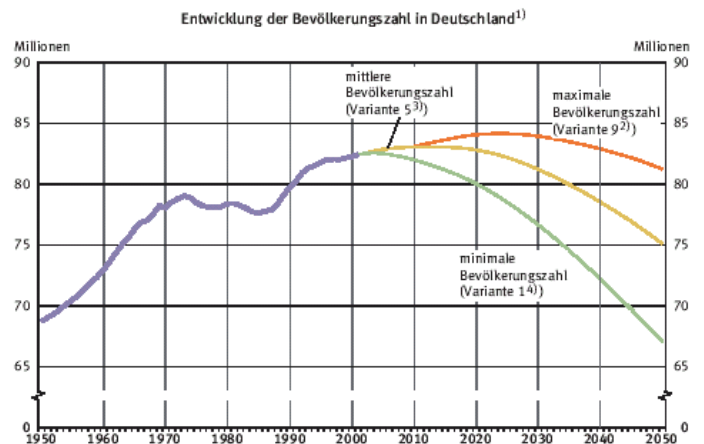
360 Die sinkenden Geburtenzahlen  
 362 folgen auch aus der von  
 364 Generation zu Generation  
 366 sinkenden Anzahl junger Frauen:  
 368 Bei einer Geburtenhäufigkeit von  
 370 durchschnittlich 1,4 Kindern pro  
 372 Frau werden die heutigen etwa  
 374 30-jährigen Frauen bis zum Ende  
 376 ihres geburtenfähigen Alters (49  
 378 Jahre) weit weniger Kinder zur  
 380 Welt bringen, als es für den  
 382 zahlenmäßigen Ersatz ihrer  
 384 Generation erforderlich wäre (das  
 386 Bestandserhaltungsniveau liegt bei  
 388 2,1 Kindern pro Frau). Die jetzt  
 390 geborenen Mädchenjahrgänge  
 392 sind also zahlenmäßig kleiner als  
 394 die ihrer Mütter. Sind diese  
 395 Mädchen einmal erwachsen und haben ebenfalls durchschnittlich 1,4 Kinder,  
 396 wird die künftige Kinderzahl weiter sinken, weil dann auch weniger potenzielle  
 397 Mütter leben. Die Zahl der Frauen im geburtenfähigen Alter (von 15 bis 49  
 398 Jahren) nimmt von 20 Millionen im Jahr 2001 auf 14 Millionen im Jahr 2050 ab.  
 399 Ihr Anteil an der Bevölkerung insgesamt sinkt ebenfalls, und zwar von 24% auf  
 400 19%.

401 Das niedrige Geburtenniveau wird dazu führen, dass die jüngeren  
 402 Altersjahrgänge (bis etwa zum 50. Lebensjahr) generell schwächer besetzt sind  
 403 als die älteren. Die Zahl der unter 20-Jährigen wird von aktuell 17 Millionen  
 404 (21% der Bevölkerung) auf 12 Millionen im Jahr 2050 (16%) zurückgehen. Die  
 405 Gruppe der mindestens 60-Jährigen wird mehr als doppelt so groß sein (28  
 406 Millionen bzw. 37%). 80 Jahre oder älter werden im Jahr 2050 9,1 Millionen  
 407 Personen und damit 12% der Bevölkerung sein (2001: 3,2 Millionen bzw. 3,9%).

#### 408 **Alterung der Gesellschaft**

409 Der sogenannte Altenquotient zeigt die zu erwartenden Verschiebungen im  
 410 Altersaufbau besonders deutlich: Für das derzeitige tatsächliche  
 411 durchschnittliche Rentenzugangsalter von 60 Jahren lag er 2001 bei 44, d.h.  
 412 100 Menschen im Erwerbsalter (von 20 bis 59 Jahren) standen 44 Personen im  
 413 Rentenalter (ab 60 Jahren) gegenüber. Nach der "mittleren Variante" der  
 414 Vorausberechnung wird der Altenquotient bis 2050 bis auf 78 steigen. Würden  
 415 die Menschen nicht mit 60, sondern erst mit 65 Jahren in den Ruhestand  
 416 wechseln, ergäbe sich ein deutlich niedrigerer Altenquotient: Für 2050 wäre ein  
 417 Quotient von 55 gegenüber 78 bei dem Rentenzugangsalter von 60 Jahren zu  
 418 erwarten.

419 Die Alterung der deutschen Gesellschaft wird nicht erst in 50 Jahren zu  
 420 Problemen führen, sondern bereits in den nächsten beiden Jahrzehnten eine



1) Ab 2002 Schätzwerte der 10. koordinierten Bevölkerungsvorausberechnung (absolute Werte sind im Anhang A, Tabelle 11 aufgeführt). - 2) Variante 9: Hohe Wanderungsannahme W3 (jährlicher Saldo von mindestens 300 000) und hohe Lebenserwartungsannahme L2 (durchschnittliche Lebenserwartung 2050 bei 83 bzw. 88 Jahren). - 3) Variante 5: Mittlere Wanderungsannahme W2 (jährlicher Saldo von mindestens 200 000) und mittlere Lebenserwartungsannahme L2 (durchschnittliche Lebenserwartung 2050 bei 81 bzw. 87 Jahren). - 4) Variante 1: Niedrige Wanderungsannahme W1 (jährlicher Saldo von mindestens 100 000) und niedrige Lebenserwartungsannahme L1 (durchschnittliche Lebenserwartung 2050 bei 79 bzw. 86 Jahren).

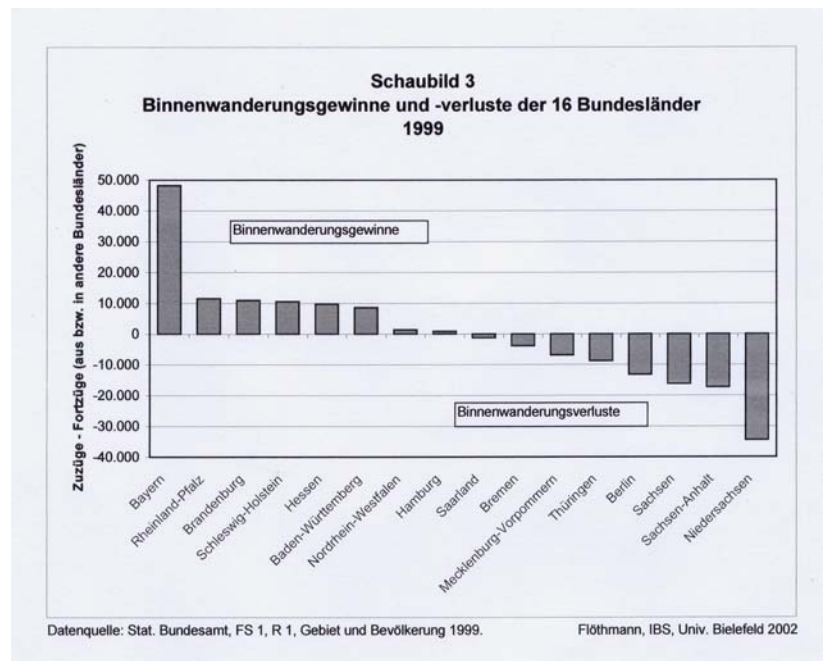
Statistisches Bundesamt 2003 - 15 - 0217

421 Herausforderung darstellen. Der Altenquotient zeigt die kritische  
 422 Beschleunigung der Alterung zwischen 2010 und 2030. Von 2001 bis 2010  
 423 erhöht sich der Altenquotient in der Abgrenzung bei 60 Jahren "nur" von 44 auf  
 424 46, steigt dann bis 2020 deutlich auf 55 an und nimmt bis 2030 sprunghaft auf  
 425 71 zu. Danach fallen die Zunahmen nicht mehr so stark aus (2040: 73 und  
 426 2050: 78). Eine schlagartige Erhöhung des Altenquotienten zwischen 2020 und  
 427 2030 käme auch bei einem tatsächlichen Rentenzugangsalter von 65 Jahren  
 428 zum Tragen: Der Altenquotient für 65 Jahre steigt in diesen zehn Jahren von 36  
 429 auf 47 und damit mindestens doppelt so schnell wie in den Jahrzehnten davor.

430 Die Altersstruktur der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter, welche hier  
 431 entsprechend dem Altenquotienten für 65 Jahre mit 20 und 64 Jahren  
 432 abgegrenzt wird, wird insbesondere um das Jahr 2020 von der älteren  
 433 Generation der 50- bis 64-Jährigen dominiert: mit 19,5 Millionen Menschen wird  
 434 diese Altersgruppe im Jahr 2020 39% des Arbeitskräftepotenzials stellen.  
 435 Zurzeit ist die Generation der 35- bis 49-Jährigen mit 20 Millionen (38%) die  
 436 stärkste; sie nimmt bis zum Jahr 2020 auf 16 Millionen ab.

437 **Binnenwanderung**

438 In diesem Zusammenhang ist  
 439 es ebenso notwendig, die  
 440 erwarteten Binnenwande-  
 441 rungsbewegungen in  
 442 Deutschland in den nächsten  
 443 50 Jahren zu berücksichtigen,  
 444 weil sich durch diese die  
 445 lokalen Bevölkerungs-  
 446 zusamensetzungen auch bei  
 447 anderen Variablen wie  
 448 Einkommen oder Bildung  
 449 verschieben werden und  
 450 große Zentren sowie ganze  
 451 Landstriche in den Neuen  
 452 Bundesländern wegen der  
 453 Abwanderungsbewegungen  
 454 an Attraktivität und Finanzkraft  
 455 verlieren werden. Die Verschiebung der Altersstruktur und die damit  
 456 einhergehenden erheblichen Probleme können durch Zuwanderung nur  
 457 gemildert, aber keinesfalls völlig behoben werden. Eine astronomische  
 458 Zuwanderungszahl von jährlich 5 Millionen Menschen wäre zum Beispiel  
 459 notwendig, um das heutige Rentensystem beibehalten zu können! Eine solche  
 460 Menge an Einwanderern kann allerdings keine Gesellschaft verkraften, auch  
 461 wenn sie eine hohe Integrationsbereitschaft aufweist.



462 **Zuwanderung**

463 Ende 2002 leben in Deutschland rund 7,35 Millionen Ausländer. Gegenüber  
 464 Ende 1989 hat sich damit ihre Zahl um 2,35 Millionen erhöht. Der Anteil an der  
 465 Gesamtbevölkerung stieg im gleichen Zeitraum von 6,4 auf 8,9 Prozent.

466 Die Kommunen kümmern sich seit langem mit großem Aufwand um die  
 467 Integration der Zuwanderer auf vielen Gebieten der Kommunalpolitik,  
 468 beispielsweise in den Schulen, Kindergärten, in der Stadtentwicklung, der  
 469 Stadtteilarbeit auch mit Sport- und Kulturvereinen und Initiativen, im Bereich  
 470 Sprache und Bildung. All das um eine Teilhabe der Zuwanderer am allgemeinen  
 471 sozialen System und gesellschaftlichen Leben vor Ort zu ermöglichen und zu  
 472 fördern. **Wir geben den Menschen Heimat.**

473 Dies erfordert eine beiderseitige Bereitschaft sich aufeinander einzustellen. Vor  
 474 Ort wird von den Einwanderern eine eindeutige Anpassungsleistung an die  
 475 grundlegenden Normen und Werte unserer Gesellschaft erwartet. Ein  
 476 unverbundenes Nebeneinander darf es nicht geben. Das Aufeinanderzugehen  
 477 wollen wir vor Ort fördern und stärker fordern.

478 Exkurs: Die kommunale Politik braucht bessere finanzielle und  
 479 organisatorische Rahmenbedingungen und mehr Freiraum für eine  
 480 aktive Integrationspolitik. Kommunale Integrationspolitik baut auf vier  
 481 Säulen:

#### 482 *Sprechen und verstehen*

483 Die Menschen in der Nachbarschaft, dem Stadtteil, der Kommune  
 484 müssen sich in deutscher Sprache miteinander verständigen können.  
 485 Wir brauchen Programme zum Spracherwerb und zur Sprachförderung.  
 486 Die Bundesregierung muss für jeden Einwanderer ein persönliches  
 487 Budget ermitteln. Aufgrund von Sprachtests müssen gemeinsam  
 488 Umfang und Art des Sprachunterrichts vereinbart werden.  
 489 Mindestanforderungen müssen über Testverfahren sichergestellt  
 490 werden. Aufenthalts- und Bleiberechte müssen in Zukunft an die  
 491 Bereitschaft zum Spracherwerb gekoppelt sein. Kinderbetreuung und  
 492 schulische bzw. berufliche Aus- und Weiterbildung müssen darauf ein  
 493 erhöhtes Augenmerk richten.

#### 494 *Leben und teilnehmen*

495 Einwanderer müssen sich gesellschaftspolitisch orientieren können.  
 496 Moderner Spracherwerb ist mit einer Landeskunde verbunden.  
 497 Grundlegende Werte und Normen der örtlichen Gemeinschaft können  
 498 so vermittelt werden. Mitwirkungs-, Informations- und  
 499 Teilhabemöglichkeiten können nur so erkannt und eröffnet werden.

#### 500 *Arbeiten und qualifizieren*

501 Einwanderer benötigen Unterstützung bei der beruflichen Eingliederung  
 502 und Weiterentwicklung. Dies gilt nicht nur für die Arbeitnehmer, die von  
 503 Unternehmen angeworben und später u. U. freigesetzt werden, sondern  
 504 auch für Familienmitglieder, denen ebenfalls möglicherweise eine  
 505 berufliche Entwicklung ermöglicht werden kann.

#### 506 *Helfen und beraten*

507 Diese 3 Säulen zusammen machen eine individuelle Beratung und  
 508 Begleitung notwendig. In Verträgen zwischen jedem einzelnen  
 509 Einwanderer und den staatlichen Ebenen können verbindlich Ziele und  
 510 Maßnahmen der Integration, Förderanreize und Sanktionen vereinbart

511 werden. Persönliche in erster Linie ehrenamtliche Lotsen können das  
 512 Zusammenwachsen vor Ort verstärken. Diese Beratung beginnt bereits  
 513 mit der Wahl der Wohnung, um eine räumliche Ballung bestimmter  
 514 Gruppen vorzubeugen. Mit Stadtentwicklungskonzepten ist dies nicht  
 515 zu regeln.

516 **Regionale Unterschiedlichkeit**

517 Die demographische Entwicklung ist als regionale und lokale Herausforderung  
 518 zu erkennen. Die gesamtdeutschen Entwicklungen dürfen nicht unbesehen auf  
 519 alle Regionen, Städte und Gemeinden übertragen werden. Vielmehr entwickeln  
 520 sich die Kommunen unterschiedlich, einige werden an Bevölkerung gewinnen,  
 521 andere dramatisch verlieren. Es gibt Berechnungen, nach denen im Zeitraum  
 522 von 1998 bis 2005 z.B. NRW eine Zunahme von 31.000 Einwohnern zu  
 523 erwarten habe, im gleichen Zeitraum das Ruhrgebiet jedoch 133.000 Menschen  
 524 verliere. Die Veränderung der Bevölkerung in einzelnen Kommunen des  
 525 Ruhrgebietes soll von 1998 bis 2015 zwischen -13,67 % und +1,95% variieren.

**Denkbare Handlungsansätze nach „Raumtypen“**

Typ	Beispiel	Handlungsansätze
schrumpfend – städtisch	Ruhrgebiet, Städte neue Länder	Steigerung der Attraktivität über... <ul style="list-style-type: none"> <li>• Unterstützung der Eigentumsbildung</li> <li>• Qualifizierung der Universitäten</li> <li>• städtebauliche Maßnahmen</li> <li>• Unterstützung/Schaffung von Kooperationsansätzen, Netzwerken</li> </ul>
wachsend – städtisch	Köln, Stuttgart ...	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Maßnahmen zur Beibehaltung der Attraktivität in den verschiedensten Bereichen...</li> <li>• Instrument: Aufbau eines flexiblen, kurzfristigen statistischen Monitoring</li> </ul>
schrumpfend – ländlich	Mecklenburg-Vorpommern, Brandenburg (Ausnahme westliches Brandenburg) ...	<ul style="list-style-type: none"> <li>• kleine und mittlere Städte als Auffangstandorte und Stabilisatoren im Prozess des flächenhaften Rückgangs stärken, im Hinblick auf Stadtentwicklung, Arbeitsplätze</li> <li>• Vermeiden großzügiger Flächenausweisungen am Rand der Städte auf der grünen Wiese</li> <li>• Identifikation und Ausbau touristischer Potentiale</li> <li>• passive Sanierung...</li> </ul>
wachsend – ländlich	Voralpenland, Ostseeküste ...	<ul style="list-style-type: none"> <li>• verstärkte Ausrichtung des Infrastrukturangebots auf Nachfragegruppe der über 65-Jährigen</li> </ul>

Denkbare Handlungsansätze nach Raumtypen (Aus: Dick/Mäding 2002, S. 117)

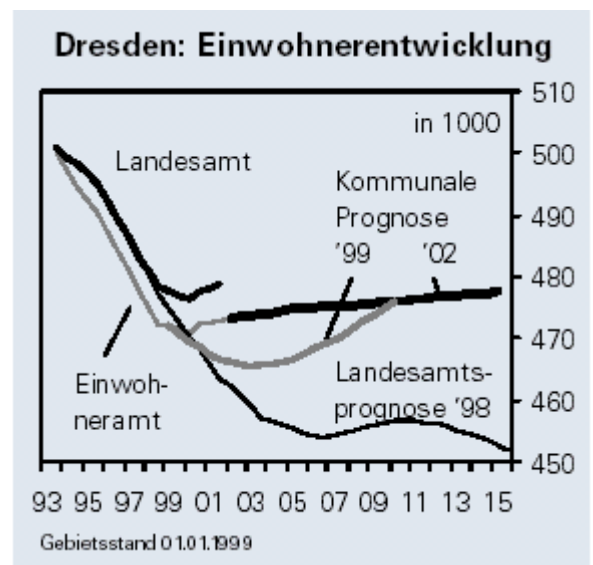
526 Noch stärker schwanken diese Zahlen, unterteilt man sie in die einzelnen  
 527 Altersjahrgänge. Die Altersstruktur der Bevölkerung wird sich von Kommunen  
 528 zu Kommunen erheblich unterscheiden. Die Entwicklungen auf regionaler und  
 529 lokaler Ebene müssen deshalb stärker ins Rampenlicht rücken.

530 Die Bevölkerungsentwicklung in Dresden zeigt beispielhaft die regionale  
 531 Unterschiedlichkeit: Ende 2002 hatte Dresden 474.730 Einwohner, 1 800 mehr  
 532 als zum Jahresbeginn. Der Hauptteil des Zugewinns resultiert aus der  
 533 Umzugsbeihilfe der Stadt für Studenten, die erstmals den Hauptwohnsitz  
 534 anmelden.  
 535 Dresden ist neben Potsdam und zuletzt auch Leipzig eine Großstadt im Osten  
 536 mit Bevölkerungszuwachs. Stark zugenommen hat 2002 die Zahl der  
 537 Ausländer, ihr Anteil liegt mit 3,4 % trotzdem deutlich niedriger als in west- und  
 538 süddeutschen Großstädten (durchschnittlich 15 %). Die Zahl der Geburten war  
 539 nach dem Tief von 1994 (2 396) wieder deutlich angewachsen (2002: 4 179), so

540 dass der Sterbefallüberschuss durch Zuzüge kompensiert werden konnte. Die  
 541 Geburtenquote hat sich bei 1,3 Kindern pro Frau eingependelt, nahe dem  
 542 gesamtdeutschen Niveau.  
 543 Der Lebensbaum Dresdens weist die für Ostdeutschland typische Form auf:  
 544 Starke Einschnitte gibt es bei den 53- bis 56-Jährigen (Nachkriegszeit), den 26-  
 545 bis 29-Jährigen (Legalisierung des Schwangerschaftsabbruchs 1972) und den  
 546 6- bis 10-Jährigen (Geburtentief nach der „Wende“). Die Altersstruktur ist in den  
 547 Stadtteilen recht unterschiedlich. Starker Überalterung im 26-er Ring (Altstädter  
 548 Seite) stehen mit der Äußeren Neustadt, dem Hechtviertel, Pieschen-Süd, aber  
 549 auch Striesen-Ost „junge“ Quartiere gegenüber. Diese weisen auch den  
 550 höchsten Anteil von Neubezügen auf.

551 Regional unterschiedlich verteilt wird für das Jahr 2009 ein Rückgang der  
 552 Schülerzahlen um 1,2 Millionen auf 11,5 Millionen Schüler erwartet. Bei der  
 553 Bereitstellung von Schulräumen müssen sich die Kommunen auf ihre  
 554 Schülerzahlen einstellen. Örtlich wird es auch in Zukunft Bedarf an neuen  
 555 Gebäuden für Schulen geben, denn trotz eines generellen Schülerrückgangs  
 556 kann an Einzelstandorten durch Wohnungsneubauten die Zahl an Kindern und  
 557 Jugendlichen noch anwachsen.

558 Dies gilt für den Bedarf an Kinderein-  
 559 richtungen wie Tagesstätten mit Krippen,  
 560 Kindergarten und Horten. Infolge eines zu  
 561 beobachtenden Wandels von gesell-  
 562 schaftlichen Einstellungen und Familien-  
 563 formen ist ferner davon auszugehen, dass der  
 564 Druck, in Städten und größeren Gemeinden  
 565 Westdeutschlands Betreuungseinrichtungen  
 566 für Kinder von 0 bis 3 Jahren zu bauen, noch  
 567 erheblich steigen, die Nachfrage nach  
 568 Krippenplätzen allerdings permanent  
 569 schwanken wird. Diese Einrichtungen können  
 570 den strengen Auflagen (z.B. Sanitär-, Küchen-  
 571 und Ruheräume) in der Regel nicht in  
 572 bestehende Gebäude ohne größere  
 573 Umbaumaßnahmen integriert werden.  
 574 Gleichzeitig ist mit einem deutlichen Abbau  
 575 von Kindergartenplätzen und Schließung von  
 576 Gruppen in jeder Kommune zu rechnen.



Quelle: Deutsche Bank Research, Nr.263

## 577 **Akzeptanz und Problembewusstsein**

578 Vor dem Hintergrund einer regionalisierten Bevölkerungsprognose in NRW  
 579 1998-2015 des Landesamtes für Datenverarbeitung und Statistik (LDS NRW)  
 580 wurde beispielsweise eine Befragung bei kreisfreien Städten und Kreisen  
 581 durchgeführt. Nach Meinung der Stadt- und Kreisverwaltungen, die den  
 582 Fragebogen ausgefüllt haben, beschäftigen sich Politik und Verwaltung fast  
 583 gleichermaßen mit dem Bevölkerungsrückgang. Allerdings ist das  
 584 Problembewusstsein hinsichtlich der Folgen des Bevölkerungsrückgangs noch  
 585 ziemlich unterschiedlich und eher geprägt von den unmittelbar zu erwartenden

- 586      finanziellen Auswirkungen. Nur in Ausnahmefällen wird das Thema in den  
587      Kommunen bislang öffentlich behandelt.
- 588      In vielen Städten und Kreisen liegen heute Arbeiten zum Bevölkerungsrückgang  
589      vor. Es handelt sich dabei z. B. um Bevölkerungsberichte, Stadter-  
590      neuerungskonzepte, Wohnungsmarktanalysen, Infrastrukturbedarfs-  
591      berechnungen. In den meisten Fällen enthalten sie auch Vorschläge, wie die  
592      kommunale Politik auf die Bevölkerungsentwicklung reagieren sollte, welche  
593      jedoch meist noch einer weiteren Ausarbeitung bedürfen.