

„Demographische Entwicklung als kommunales strategisches Handlungsfeld“

Susanne Tatje, Stadt Bielefeld

„Es ist nicht unsere Aufgabe, die Zukunft vorauszusagen, sondern gut auf sie vorbereitet zu sein“, sagt Perikles, der berühmte athenische Staatsmann ca. 450 Jahre vor Christus. Und hat die athenische Demokratie mit seiner strategischen Staatsführung „zukunfts-fähig“ gemacht und zu geistiger und politischer Blüte geführt.

Angesichts der demographischen Herausforderungen brauchen wir auch in unseren Städten eine „strategische Staatsführung“. Die ersten Überlegungen, wie sich die Stadt Bielefeld auf die Zukunft vorbereitet, lege ich im Folgenden dar.

Zunächst werde ich kurz die wesentlichen Ergebnisse demographischer Forschung skizzieren. Dann möchte ich einige Fragen formulieren, die sich als Folge des demographischen Wandels für die Gesellschaft ergeben. Und als Letztes beschreibe ich meine ersten strategischen Überlegungen, wie sich Bielefeld meines Erachtens auf den demographischen Wandel vorbereiten kann.

Erstens: Ergebnisse demographischer Forschung

Die Diskussion um den Rückgang der Bevölkerung in den westeuropäischen Staaten ist nicht neu. Schon seit Anfang der 70er Jahre übersteigt in Deutschland die Zahl der Sterbefälle die Zahl der Geburten, eine Entwicklung, die lange Zeit durch Zuwanderung aus dem Ausland überdeckt worden ist.

Obwohl der natürliche Bevölkerungsrückgang kein neues Phänomen ist, steht die Frage nach den Auswirkungen erst in den letzten Jahren im Blickpunkt des wissenschaftlichen und politischen Interesses.

Bei genauerem Hinsehen zeigt sich, dass einzelne Regionen ganz unterschiedlich von den Veränderungen betroffen sind. So beziffert die aktuelle Berechnung des Landesamtes für Datenverarbeitung und Statistik den Bevölkerungsrückgang in NRW bis zum Jahr 2020 auf 0,6%, für das Ruhrgebiet wird aber ein Rückgang der Bevölkerung auf rd. 5% prognostiziert. Das heißt, in NRW werden vor allem die Kernstädte des Ruhrgebiets von dieser Entwicklung betroffen sein.

Für Ostwestfalen Lippe – OWL - und für die Stadt Bielefeld sehen die Prognosen günstiger aus, aber auch an uns werden die Entwicklungen nicht vorbeigehen: Die Folgen des Wandlungsprozesses werden nicht nur das Ruhrgebiet, sondern auch Bielefeld mit seinen Chancen und Entwicklungspotenzialen nachhaltig verändern. Auch wir werden zukünftig vor große Integrations- und Anpassungsleistungen gestellt.

Was ist demographischer Wandel und was beeinflusst den demographischen Wandel?

Die Bevölkerungswissenschaft definiert Demographischen Wandel als einen Prozess, der über einen langen generationenübergreifenden Zeitraum stattfindet. Und eine Generation wird mit ca. 25 - 30 Jahren angegeben. Die entscheidenden drei Faktoren, die den demographischen Wandel bestimmen, liegen in den Einflussgrößen Geburtenziffer, Lebenserwartung und Migration - und im Zusammenspiel dieser Faktoren.

Wenn wir uns mit den Folgen des demographischen Wandels befassen, müssen wir weit reichende Perspektiven und Strategien in den Blick nehmen. Das ist schwierig, denn die konkreten Folgen und Auswirkungen des demographischen Wandels auf unsere Städte und Gemeinden sind immer noch größtenteils unbekannt. Das Ausmaß der zu erwartenden Schrumpfung, die Bedeutung für das Leben der Menschen werden immer noch unterschätzt.

Im folgenden einige Daten und Fakten: Die Eckdaten aus der 10. koordinierten Bevölkerungsvorausberechnung des Statistischen Bundesamtes vom Sommer 2003 belegen, dass der Geburtenrückgang seit Jahren stattfindet. Die Einwohnerzahl wird bis zum Jahr 2050 in Deutschland von zur Zeit 82,5 Millionen Einwohnern und Einwohnerinnen auf gut 70 Millionen zurückgehen, der deutlich sichtbare Rückgang beginnt ca. 2013. Die Zahl der unter 20 - Jährigen wird von aktuell 17 Millionen (21% der Bevölkerung) auf 12 Millionen (16%) zurückgehen, der Anteil der über 60 – Jährigen wird von 28% auf 37% steigen. Die „kritische Beschleunigung“ der Alterung beginnt schon bald, die drastischen Verschiebungen im Altersaufbau unserer Gesellschaft werden zwischen 2010 und 2030 erfolgen.

Diese Entwicklung kann nicht aufgehalten werden, denn

1. Um die Einwohnerzahl in Deutschland konstant zu halten, wären statistisch 2,1 Kinder pro Frau notwendig. Die Geburtenhäufigkeit wird aber weiterhin beim heutigen Stand von 1,4 Kindern pro Frau bleiben - und diese Zahl reicht zur „Bestandserhaltung“ keinesfalls aus.

Hauptursache der geringen Geburtenzahl in Deutschland ist der hohe Anteil von Frauen - rund ein Drittel - die zeitlebens kinderlos bleiben. Das heißt nicht, dass die Frauen allein verantwortlich sind: Eine neue Untersuchung belegt, dass der Anteil der Männer, die ihrem Beruf vor Kindern absolute Priorität einräumen, noch deutlicher höher liegt.

Deutschland ist bei der Kinderlosigkeit weltweit führend. Und der Trend zur Kinderlosigkeit wird sich mit großer Wahrscheinlichkeit fortsetzen, vermutet der Bevölkerungswissenschaftler Herwig Birg. Im Bericht der Enquete - Kommission des NRW- Landtages zum Thema "Zukunft der Städte" finden wir weitere Präzisierungen: Während Frauen mit deutscher Staatsangehörigkeit derzeit durchschnittlich 1,2 Kinder bekommen, beträgt die Geburtenrate der in Deutschland lebenden Frauen mit ausländischer Staatsangehörigkeit noch rd. 1,9 Kinder pro Frau¹. Bevölkerungswissenschaftler vermuten, dass sich diese Zahlen zukünftig stärker „nach unten“ angleichen werden.

2. Obwohl es in Deutschland zu einem jährlichen positiven Wanderungssaldo von ca. 200.000 Personen kommt, kann die Zuwanderung den Bevölkerungsrückgang „nur“ dämpfen, nicht aufheben.

3. Die Lebenserwartung der Menschen wird weiter ansteigen; sie wird sich voraussichtlich im Jahr 2050 um 6 Jahre erhöht haben.

Die Folgen dieser Entwicklung seien für unsere Gesellschaft dramatisch, ist der Tenor der öffentlichen Diskussion. Im Mittelpunkt der Debatte steht die Finanzierbarkeit der sozialen Sicherungssysteme, die durch die „unnatürliche Umkehrung“ der Bevölkerungspyramide nachhaltig gefährdet sei: Die immer geringer werdende Zahl der berufstätigen Menschen könne die Versorgung der größer werdenden Zahl älterer Menschen in Zukunft nicht mehr leisten, heißt es.

Unser Leben wird sich durch den absehbaren Wandel erheblich verändern. Es stellen sich viele wichtige Fragen, auf die jedoch heute nur schwer die richtigen Antworten zu finden sind: Werden wir in einer "vergreisten" Gesellschaft leben oder wird unser Gemeinwesen durch gesunde, engagierte Seniorinnen und Senioren geprägt sein? Bleibt der Kinderwunsch

von Frauen und Männern weiterhin unerfüllt, weil es an Möglichkeiten der außerhäuslichen Betreuung für Kinder fehlt und weil es die Wirtschaft durch Flexibilitäts- und Mobilitätsanforderungen erschwert, Familien- und Berufsleben zu vereinbaren? Was bedeutet die geringer werdende Kinderzahl für das Aufwachsen unseres Nachwuchses aber auch für die soziale Infrastruktur, für Schulen und Kindergärten? Wird das Zusammenleben in "schrumpfenden Städten" zukünftig verstärkt durch soziale und kulturelle Konflikte geprägt sein oder gelingt es, die verschiedenen Bevölkerungsgruppen in einer städtischen Gemeinschaft zu integrieren?

Die Folgen des demographischen Wandels werden sich auf viele Bereiche der öffentlichen Infrastruktur auswirken und nahezu jeden Bereich in der Kommune betreffen: Die kommunalen Finanzen ebenso wie Schule, Verkehrsinfrastruktur, Gesundheit, Kinder und Jugendpolitik usw.

Um die Folgen abzumildern, müssen die Weichen jetzt gestellt werden, sagen die Fachleute, das wäre ein konstruktiver Umgang mit dem Thema. Es sei wichtig, jetzt aktiv zu werden, denn die Zeit, die man in der Demographiepolitik verstreichen lässt, könne nie wieder aufgeholt werden

Zweitens: Die Rolle der Kommunalpolitik

Kann Kommunalpolitik überhaupt Einfluss nehmen auf den demographischen Wandel oder ist sie nicht vielmehr auf defensives Handeln beschränkt? Denn die wichtigen Rahmenbedingungen werden auf Landes- oder auf Bundesebene beschlossen.

Zwei Politikfelder können die Entwicklung demographischer Prozesse – langfristig - beeinflussen und damit steuern:

1. Eine aktive Familienpolitik und
2. eine auf Integration setzende Zuwanderungspolitik.

Auch mit diesen beiden „Stellschrauben“ kann die prognostizierte Entwicklung nicht gestoppt werden, sie kann jedoch möglicherweise in ihren Auswirkungen gemildert werden.

Diese beiden Politikfelder machen deutlich, dass in der Verwaltung umgedacht werden muss: Zukünftig wird es stärker darum gehen, komplexe Themen dezernatsübergreifend zu bearbeiten, eine isolierten Betrachtung von Zielgruppen hilft nicht weiter. Wir brauchen vielmehr einen klugen Mix aus unterschiedlichen Maßnahmen in einer Kommune, der dazu beitragen soll, die Folgen der demographischen Entwicklung - wo immer möglich - abzumildern.

In der Stadt Bielefeld ist der Themenkomplex „Demographische Entwicklung“ durch die Einrichtung einer Stabsstelle „Demographische Entwicklungsplanung“ im Dezernat des Oberbürgermeisters² stärker in der Verwaltung verankert worden: Hier wird ein kommunales Handlungskonzept entwickelt mit dem Ziel, den demographischen Wandel zu gestalten. Dieses Gesamtkonzept mit Zielen wird jetzt dem Verwaltungsvorstand und dann der Politik zur Entscheidung vorgelegt: Denn wir brauchen politische Ziele für Bielefeld, also Planungsschwerpunkte, für die Umsetzungsschritte entwickelt werden müssen. Um die Auswirkungen des demographischen Wandels in den Kommunen zu gestalten, benötigen wir eine Gesamtstrategie mit Prioritätensetzung bei kommunalpolitischen Entscheidungen. Für mich gehört ein Diskussionsprozess mit unterschiedlichen Akteuren aus der Kommune dazu wie Kirche,

² Hier hat der Oberbürgermeister Eberhard David im April 2004 eine Stabsstelle „Projektbeauftragte Demographische Entwicklungsplanung“ in seinem Dezernat eingerichtet; zu der Aufgabenbeschreibung vgl. www.bielefeld.de

Wohlfahrtsverbände, Wirtschaft, Hochschule und Politik. Und auch Bürgerinnen und Bürger, Kinder und Jugendliche sollen in die Diskussion mit einbezogen werden.

Wenn wir die **Ziele** entwickeln und bearbeiten, halte ich folgende Punkte für notwendig:

- o Eine dezernatsübergreifende Kooperation in der Verwaltung, um integrierte Problemlösungen und Konzepte zu erarbeiten.
- o Ein übergreifender politischer Konsens für die Ziele und Umsetzungsschritte.

Ein Themen - Beispiel: Die Öffentliche Verwaltung

Beim Thema Demographischer Wandel steht der Aspekt Alterung unserer Gesellschaft im Vordergrund. Ich halte diese Sichtweise für verkürzt und möchte an einem anderen Beispiel kurz skizzieren, um welche Fragen es in der Verwaltung zukünftig auch geht:

Auch die öffentliche Verwaltung wird von den demographischen Trends betroffen sein: Bei der Diskussion um die Folgen stellt sich die grundsätzliche Frage, ob die Anzahl der Beschäftigten gemäß der demographischen Entwicklung in den Verwaltungen abnehmen. Und es geht auch im Hinblick auf die kommunalen Finanzen um die Frage, ob bei einer abnehmenden Bevölkerungszahl die Kommunen ihre Dienste auch zukünftig in dieser Intensität anbieten können.

Einige Fakten: Derzeit sind 55.5 Mio. Menschen zwischen 15 und 65 Jahren in Deutschland erwerbsfähig. Aller Voraussicht nach werden es im Jahr 2050 nur noch 44.4 Mio. Menschen sein. Wie groß die Zahl der Erwerbstätigen dann *wirklich* sein wird, ist nicht absehbar: Nach einer Expertise der Deutschen Bank hängt dies wesentlich mit dem Erfolg der gegenwärtig begonnenen Arbeitsmarktreformen ab. Es würden aber auf jeden Fall weniger sein als im Jahr 2000. Experten vermuten, dass die demographische Entwicklung bereits in den nächsten Jahren zu einer „starken Erosion der Erwerbstätigenzahl“ führen wird.

Zum Öffentlichen Dienst: Rund 1/5 der gesamten Ausgaben der öffentlichen Hand entfallen auf den Ausgabenbereich Personal, dies entspricht ca. 200 € Mrd. p.a. Gegenwärtig arbeiten im öffentlichen Dienst – bei Bund, Ländern und Gemeinden – rund 4,1 Mio. Menschen. Zählt man mittelbare Einrichtungen wie Bundesbank, Sozialversicherungsträger oder die Bundesagentur für Arbeit hinzu, kommt der Öffentliche Dienst auf ca. 4,7 Mio. Beschäftigte. Das sind ca. 13% der Beschäftigten in Deutschland. Davon entfallen knapp 45% auf die Länder, den Gemeinden werden ca. 30% zugerechnet. Ungefähr 50% der Beschäftigten an Schulen und Hochschulen werden als „demographieunabhängig“ betrachtet. Dafür wird die Zahl der Bediensteten in anderen Bereichen wie Wohnungswesen, Ernährung, Wirtschaftsunternehmen oder auch beim Bundeseisenbahnvermögen voraussichtlich linear zu der allgemeinen demographischen Entwicklung zurückgehen. Das heißt, eins ist sicher: Die Zahl der Beschäftigten des öffentlichen Sektors wird voraussichtlich bis 2050 deutlich abnehmen.

Somit stellt sich die grundsätzliche Frage: Wie viel Verwaltung braucht die Gesellschaft zukünftig bzw. kann sie sich leisten?

Aus den Trends der demographischen Entwicklung allein ist *nicht automatisch* abzuleiten, dass die Zahl der Beschäftigten im öffentlichen Sektor sinken wird, auch hier geht es um politische Entscheidungen: Denn ob beispielsweise die Zahl der Lehrer oder Erzieher bei abnehmenden Kinderzahlen zurückgeht, hängt auch mit jugend- und bildungspolitischen Entscheidungen zusammen - also mit der Frage, in welcher Höhe Finanzmittel zukünftig für „Erziehung und Bildung“ ausgegeben werden.

Trotz dieser Unsicherheiten ist es für die Kommunen wichtig, sich frühzeitig auf diese möglichen Entwicklungen einzustellen.

Wir sollten in den Kommunen darüber bei der Auswahl und Anzahl der Auszubildenden nachdenken, bei Einstellungsverfahren in bestimmten Arbeitsbereichen, in denen zukünftig weniger Arbeitskräfte gebraucht werden. Die Frage des benötigten Qualifikationsprofils spielt eine Rolle – zukünftig brauchen wir evtl. Mitarbeiter, die flexibel „einsetzbar“ sind – heute Erzieherin im Kindergarten, morgen Altenpflegerin. Es geht um Fragen der Weiterqualifikation und Fortbildungen der Beschäftigten, um die Entwicklung von Personal Konzepten für die Zukunft. Und wir müssen überlegen, wie wir den öffentlichen Arbeitgeber attraktiv machen können für die Nachwuchsarbeitskräfte, denn zukünftig gibt es bestimmt große Konkurrenz der Arbeitgeber um das Innovationspotential dieser jungen Leute.

3. Ein strategisches Managementkonzept in Bielefeld

Um das Bielefelder Gesamtkonzept zu erarbeiten, habe ich - quasi „als Anleitung“ – einen Steuerungskreislauf entwickelt, der verschiedene Verfahrensschritte vorsieht wie: Datenerhebung, kommunalpolitische Ziele bestimmen, Handlungskonzepte entwickeln und umsetzen, Wirkungen analysieren. Ich bin also dabei, ein langfristig angelegtes strategisches Managementkonzept mit einem funktionierenden Steuerungs- und Controllingprozess zu erarbeiten.

Die festgelegten Schwerpunktthemen werden nach der Entscheidung des Verwaltungsvorstandes und der Politik in einer Struktur bearbeitet, die auf die Bielefelder Verwaltungsstrukturen zurückgreift: In zunächst dezernatsinternen Arbeitsgruppen werden Konzepte und Maßnahmen entwickelt, die auf eine *direkte Steuerung* der demographischen Entwicklung abzielen. Diese sollen in einer dezernatsübergreifenden Steuerungsgruppe nach festgelegten „Demographiekriterien“ ausgewertet und zusammengestellt werden mit dem Ziel, einen Maßnahmenkatalog mit Umsetzungsschritten für die Entscheidung im Rat Bielefeld vorzubereiten.

Wichtig finde ich, dass Indikatoren für eine Erfolgskontrolle und Wirksamkeitsprüfung entwickelt und festgelegt werden .

Es geht darum:

- o Ressourcen zielgerichtet einzusetzen.
- o und Konzepte für eine wirkungsorientierte Steuerung zu entwickeln.

Eine entscheidende Voraussetzung ist in meinen Augen, dass im Rat der Stadt Bielefeld die Schwerpunkte und das Handlungskonzept parteiübergreifend beschlossen werden. Das Konzept sollte für alle bindende Wirkung haben - auch über die nächsten Wahltermine hinaus.

Neben dieser langfristig angelegten systematischen Herangehensweise habe ich bereits jetzt mit einigen konkreten Projekten begonnen, die problemlos in den Steuerungskreislauf integriert werden können,

Einige Beispiele:

- o Das Projekt „Räume der Zukunft“.
Ziel: Am Beispiel des Stadtbezirkes „Bielefeld Mitte“ entwickelt die Projektgruppe mit städtischen Planern und „lokalen Akteuren“ ein Konzept, wie man einen Stadtteil „zukunfts-fähig“ machen kann.

- o Zukunftswerkstatt für Jung und Alt am 10. Juli zu der Frage: „Wie wollen wir leben?“
Ziel: Die Vorstellungen von Kindern und alten Menschen sollen im Gesamtkonzept berücksichtigt werden.
- o Veranstaltungen zu „Demographie – Themen.“
Ziel: Das Thema mit seinen unterschiedlichen Facetten in Bielefeld bekannt machen.
Und: Meinungen von Experten einholen.
- o Das „Kinderrathaus“ auf der Homepage der Stadt Bielefeld.
Ziel: Kinder lernen „kindgerecht“ die Fragen der Zukunft kennen.
- o Ein überregionaler Arbeitskreis in OWL.
Ziel: Planungen in den Kommunen koordinieren und abstimmen.

Schlussbemerkung:

Diese umfangreiche Aufgabe kann ich natürlich nicht alleine bewältigen, das heißt: Das Thema muss zu einer zentralen und gemeinsamen Aufgabe kommunalen Handelns und Politikgestaltung werden.

Aus den demographischen Veränderungen erwachsen erhebliche Anforderungen an Politik und Verwaltung: Verwaltung muss stärker die Fragen der Zukunft beachten, dezernatsübergreifend an Schwerpunktthemen arbeiten und sich von individuellen „Zuständigkeitsinteressen“ verabschieden. Und Politik muss sich damit auseinandersetzen und langfristige Entscheidungen treffen, auch über die nächsten Wahltermine hinaus.

Dass das kein einfacher Weg wird, wissen vor allem diejenigen, die Verwaltungsstrukturen mit ihrer Eigendynamik, und ihren mikropolitischen Machtspielen im komplizierten Wechselverhältnis mit der Politik kennen. Aber wir brauchen dringend eine „demographieorientierte Kommunalpolitik“, an der sich *alle* beteiligen und mitwirken. Die richtigen Strategien müssen immer wieder neu durchdacht und weiterentwickelt werden.

Perikles hat mit seiner strategischen Staatsführung dafür gesorgt, dass sich Athen erfolgreich auf die Zukunft vorbereitet hat. An ihm können und sollten wir uns ein Beispiel nehmen, wenn es gilt, unsere Städte auf die Zukunft vorzubereiten.