



Demographietyp 6:

Städte und Gemeinden im ländlichen Raum mit geringer Dynamik

Insgesamt sind diesem Cluster¹ 579 Städte zugeordnet.

Die Beschreibung der Handlungsempfehlungen für diesen Demographietypen stellt einen Orientierungsrahmen für die Kommunen dar. Sie basieren auf einer Analyse der charakteristischen Ausprägung sozio-ökonomischer und demographischer Indikatoren. Dies ersetzt nicht die individuelle Betrachtung jeder einzelnen Kommune. Spezifische Strategien müssen vor Ort entwickelt werden.

Wiss. Begleitung: Katrin Fahrenkrug, Institut Raum & Energie, Wedel/Hamburg

Ansprechpartner Bertelsmann Stiftung: Carsten Große Starmann und Petra Klug

1. Räumliche Einordnung

Die 579 Kommunen aus Cluster 6 liegen überwiegend in ländlichen Räumen. Sie sind vielfach Kleinzentren und dörflich geprägte Gemeinden mit dezentralen Siedlungsstrukturen. In mehr als 50 Prozent von ihnen leben 5.000 bis 10.000 Einwohner, 91 Prozent (526 von 579) haben weniger als 25.000 Einwohner. 13 der 15 Städte dieses Clusters mit einer Einwohnerzahl zwischen 50.000 und 100.000 liegen in Nordrhein-Westfalen.

Die Kommunen verteilen sich auf alle Flächenländer: 31 Prozent liegen in Schleswig-Holstein und Niedersachsen, 13,5 Prozent in Nordrhein-Westfalen, 7 Prozent in Ostdeutschland und 48,5 Prozent in den übrigen (süddeutschen) Bundesländern Bayern, Baden-Württemberg, Hessen, Rheinland-Pfalz und Saarland.

¹ Die Begriffe „Cluster“ und „Demographietyp“ werden im Text synonym verwendet.

Bei der Beschreibung der geografischen Lage müssen die unterschiedlichen Gemeindezuschnitte und strukturellen Unterschiede in den Ländern mit berücksichtigt werden. Während etwa in Niedersachsen Kleinstgemeinden flächenhaft zu Samtgemeinden (mit häufig mehr als 5.000 Einwohnern) mit einem eigenen Kommunalparlament zusammengeschlossen wurden und so vielfach auch in diesem Cluster auftauchen, liegt der überwiegende Teil der Gemeinden in Rheinland-Pfalz und Mecklenburg-Vorpommern in der Gemeindegrößenklasse unter 5.000 Einwohner und konnte im Rahmen der Untersuchung nicht erfasst werden. In Bayern dominiert ebenfalls die Kleinteiligkeit.

In Süd- und Ostdeutschland sind die Gemeinden vor allem in Grenzlagen und anderen agglomerationsfernen Gebieten des ländlichen Raumes zu finden. In Norddeutschland konzentrieren sie sich außerdem noch auf den östlichen Teil der alten Bundesländer Hessen, Nordrhein-Westfalen und Niedersachsen.

2. Charakteristische Entwicklungen

Die Städte und Gemeinden in Cluster 6 sind geprägt durch eine schrumpfende und alternde Bevölkerung. Charakteristisch ist eine ausgewogene, aber für ländliche Räume untypische Haushaltsstruktur mit einem verhältnismäßig niedrigen Anteil an Kindern und Jugendlichen (unter 18 Jahren) und einem relativ hohen Anteil älterer Menschen. Insbesondere die jungen Erwachsenen wandern aus den Städten und Gemeinden ab, um sich in Arbeits- und Wirtschaftszentren einen Ausbildungs- oder Arbeitsplatz zu suchen.

Die wirtschaftliche Strukturschwäche drückt sich in einer geringen Arbeitsplatzzahl und einer rückläufigen Arbeitsplatzentwicklung sowie in niedrigen kommunalen Steuereinnahmen pro Einwohner aus. Nur die (überwiegend ostdeutschen) Kommunen des Clusters 4 haben eine noch schlechtere demographische und ökonomische Perspektive.

Schrumpfende Bevölkerung

Die Bevölkerung stagniert bzw. nimmt bereits seit Mitte der 1990er Jahre ab. Sie wird bis 2020 nochmals deutlich überproportional um durchschnittlich 3 Prozent zurückgehen. 50 Prozent der Kommunen des Clusters werden schrumpfen, überwiegend zwischen 3 und 10 Prozent. In über 60 der 579 Kommunen werden die Verluste sogar mehr als 10 Prozent betragen. Stabil wachsende Gemeinden sind im Cluster 4 die absolute Ausnahme. So müssen sich diese Kommunen auf deutliche Wanderungsverluste vorbereiten, insbesondere bei den jungen Erwachsenen. Drei Viertel von ihnen haben in den letzten Jahren Einwohner zwischen 18 und 24 Jahren in meist beträchtlicher Zahl verloren.

Noch höhere Wanderungsverluste bei den Berufseinsteigern und Bildungswanderern finden sich nur noch in den (überwiegend in Ostdeutschland befindlichen) Clustern 2 und 4. Andererseits verzeichnen über die Hälfte der Kommunen in der mittleren Altersgruppe bzw. bei den Familien (30- bis 49-Jährige sowie Kinder und Jugendliche bis 18 Jahre) Wanderungsgewinne; diese lagen aber auf einem vergleichsweise niedrigen Niveau. Die

Haushaltsstruktur ähnelt dem Mittel aller Cluster. Dies ist jedoch eher untypisch für ländlich geprägte Gemeinden und deutet auf strukturelle Probleme in der Bevölkerungsentwicklung hin. So liegt der Anteil an Mehrpersonenhaushalten mit Kindern bei 39 Prozent, während er im Vergleich dazu in den stabilen bzw. dynamischen ländlichen Gemeinden der Cluster 5 und 7 bei fast 47 Prozent bzw. 45 Prozent liegt. Familien mit Kindern sind demnach in diesem Cluster im Vergleich zum sonstigen ländlichen Raum eher schwach vertreten.

Deutliche Alterungsprozesse

Die Alterungsprozesse waren bereits in der Vergangenheit deutlich erkennbar, werden sich in Zukunft fortsetzen und im Vergleich zum bundesweiten Mittel aller Cluster noch beschleunigen. So wird die Altersgrenze, die die Bevölkerung in zwei gleich große Gruppen teilt (Medianalter), bis 2020 gegenüber 2003 um 8,5 Jahre auf 49,5 Jahre ansteigen. Der Anteil der über 80-Jährigen wird sich bis 2020 verdoppeln und dann nahezu 9 Prozent an der Gesamtbevölkerung in der Kommune betragen. Ein Drittel aller Einwohner hat 2020 bereits das 60. Lebensjahr überschritten, weniger als 15 Prozent werden dann unter 18 Jahre alt sein.

Wirtschaftliche Strukturschwäche

Die vergleichsweise ungünstigen demographischen Entwicklungen gehen einher mit einer wirtschaftlichen Strukturschwäche. So haben die Städte und Gemeinden in Cluster 6 durchweg keine überlokale Bedeutung als Arbeits- und Wirtschaftszentrum. Nur 2 Prozent (insbesondere die wenigen größeren Kommunen) verzeichnen moderate Einpendler-Überschüsse von Erwerbstätigen. Fast alle Gemeinden sind klassische Auspendlerorte.

Von den ohnehin relativ wenigen Arbeitsplätzen gingen zwischen 1998 und 2003 durchschnittlich weitere 5 Prozent verloren. In etwa der Hälfte der Kommunen ist die Zahl sogar deutlich zurückgegangen, dabei in den meisten Fällen um mehr als 10 Prozent.

Die Arbeitsplätze sind zu knapp 60 Prozent im Dienstleistungssektor und zu etwa 40 Prozent im verarbeitenden Gewerbe angesiedelt. Der Wirtschaftssektor Landwirtschaft, Forsten, Bergbau, Energie stellt mit gut 2 Prozent wenige der sozialversicherungspflichtigen Arbeitsplätze. Dennoch gibt es einzelne Gemeinden, in denen über 10 Prozent der Erwerbspersonen noch in diesem Wirtschaftssektor beschäftigt sind.

Der im Vergleich aller Cluster niedrigste Anteil an hoch qualifizierten Arbeitskräften (unter 6 Prozent), eine überproportional hohe Arbeitslosenquote von durchschnittlich fast 12 Prozent und sehr niedrige kommunale Steuereinnahmen von durchschnittlichen 500 Euro pro Einwohner und Jahr zeigen die begrenzten Eigenpotenziale dieser Gemeinden. Insbesondere bei denjenigen, die in neuen Bundesländern und in Niedersachsen liegen, sind die finanziellen Handlungsspielräume sehr gering. Während im Mittel 16 Prozent aller Gemeinden dieses Clusters nur kommunale Steuereinnahmen von durchschnittlich weniger als 400 Euro pro Einwohner und Jahr aufweisen, sind es in Niedersachsen bereits ein Viertel und in den neuen Ländern mit einer Ausnahme alle Kommunen dieses Clusters. In

29 der 41 ostdeutschen Kommunen liegen die kommunalen Steuereinnahmen pro Einwohner bei unter 300 Euro pro Jahr.

3. Herausforderungen für die Kommunen im Demographietyp 6

Die Städte und Gemeinden im Cluster 6 sind durch die demographischen Veränderungen besonders betroffen. In den kommenden Jahren werden die Schrumpfs- und Alterungsprozesse erhebliche soziale, wirtschaftliche und technische Anpassungsmaßnahmen erfordern, Leistungseinschränkungen sind dabei nicht zu vermeiden. Umso mehr kommt es darauf an, langfristig die Lebensqualität in der Kommune zu sichern und die Attraktivität der ländlichen Räume zu erhalten bzw. auszubauen.

Für die Kommunen in Cluster 6 besteht dringender Handlungsbedarf. Sie sind aufgefordert, möglichst umgehend aktiv zu werden und Handlungsstrategien für den demographischen Wandel kreativ zu entwickeln. Die Leistungskraft der öffentlichen Hand reicht in den Städten und Gemeinden dieses Clusters jedoch keinesfalls aus, um die breite Palette an Handlungsmöglichkeiten wirkungsvoll umzusetzen. Unabdingbare Voraussetzung für eine erfolgreiche Anpassung an den demographischen Wandel ist es daher in diesen Kommunen, alle denkbaren Ressourcen auszuschöpfen, die sich beispielsweise aus der Mobilisierung des bürgerschaftlichen Engagements und regionalen Kooperationen ergeben.

Die Gemeinden in diesem Cluster stehen damit vor großen Herausforderungen:

- Aufgrund der finanziell oft stark eingeschränkten Leistungskraft müssen sie konsequent Schwerpunkte setzen.
- Enger werdende finanzielle Spielräume der öffentlichen Hand bei wachsender Aufgabenkomplexität erfordern es mehr denn je, das bürgerschaftliche, ehrenamtliche Engagement mit Nachdruck zu fördern. Die aktive Mitgestaltung und Zusammenarbeit von Akteuren aus dem öffentlichen, privatwirtschaftlichen und gesellschaftlichen Bereich und die Zusammenführung aller öffentlichen und privaten Ressourcen eröffnet vielfältige Chancen, vorhandene Entwicklungspotenziale besser zu nutzen.
- Mit einer kreativen, zukunftsorientierten Seniorenpolitik gilt es die „Potenziale des Alters“ als besondere Chance zu nutzen; gleichzeitig muss Vorsorge für eine – möglichst häusliche – Betreuung pflegebedürftiger älterer Menschen getroffen werden.
- Eine intensive interkommunale, regionale Kooperation ist zu fördern, um durch Bündelung von Know-how und Potenzialen in der Region eine Angebotsdichte, -vielfalt und -qualität zu gewährleisten, die die Gemeinden allein nicht sicherstellen können. Das gilt vor allem für die kleineren Städte dieses Clusters.

4. Handlungsempfehlungen für die Kommunen im Demographietyp 6

Die Städte und Gemeinden dieses Clusters sollten folgende Handlungsansätze prioritär verfolgen:

1. Anpassung der sozialen und technischen Infrastruktur

„Die dauerhafte und flächendeckende Sicherung der Grundversorgung mit Leistungen der Daseinsvorsorge stellt ein zentrales Zukunftsproblem dar. Es besteht die Tendenz, Leistungen der Daseinsvorsorge in peripher gelegenen, dünn besiedelten Regionen abzubauen, da das hier anzutreffende Nachfragepotenzial ein kostendeckendes Angebot kaum ermöglicht. Ziel muss es sein, eine bedarfsgerechte Infrastrukturversorgung sicherzustellen. Es ist eine Mindestausstattung mit sozialen und technischen Infrastrukturen und ein Mindestangebot an privaten und öffentlichen Dienstleistungen zu gewährleisten.

Vor diesem Hintergrund wird es gerade im ländlichen Raum erforderlich sein, eine Versorgung mit Leistungen der Daseinsvorsorge durch die öffentliche Hand zu sichern.“ (Raumordnungsbericht 2005, S. 214)

Das hier skizzierte Dilemma kann bei den Städten und Gemeinden, die ohnehin bereits eine schwache wirtschaftliche Basis haben und vom demographischen Wandel überdurchschnittlich betroffen sind, zu einer durchaus dramatischen Abwärtsspirale führen.

An dem Zwang zur weiteren Kosteneinsparung und zur Beschränkung des kommunalen Handelns führt kein Weg vorbei. Dennoch muss eine Mindestausstattung mit sozialen und technischen Infrastrukturen und ein Mindestangebot an privaten und öffentlichen Dienstleistungen gerade in diesen Städten und Gemeinden gewährleistet werden, um für ihre Bürgerinnen und Bürger Zukunftschancen und Lebensqualität zu erhalten.

Ein Patentrezept für eine angemessene und effiziente Anpassung der Infrastrukturen gibt es nicht. Eine pro-aktive Gestaltung der aktuellen Herausforderungen bietet jedoch vielfältige Chancen für eine qualitätsvolle Entwicklung: „Für den Erhalt und die Weiterentwicklung einer angemessenen Versorgungsinfrastruktur stehen eine Reihe von Handlungsoptionen zur Verfügung. Die bisherigen Angebote und Formen der Daseinsvorsorge lassen sich auf vielfältige Weise modifizieren. Insbesondere bieten sich eine Erhöhung der Erreichbarkeit der Einrichtungen bzw. Angebote, deren Verkleinerung, Dezentralisierung oder Zentralisierung oder auch umfassende Neustrukturierungen an. Möglich sind darüber hinaus auch temporär-mobile Formen der Leistungserbringung.“ (BMVBW / BBR, Öffentliche Daseinsvorsorge und demographischer Wandel, Berlin / Bonn 2005, S. 31).

Wichtig für alle Anpassungsmaßnahmen sind folgende Aspekte:

- Dringend erforderlich ist die Konzentration wichtiger Infrastrukturangebote in den Zentren im ländlichen Raum. Dafür ist auch eine aktive interkommunale Kooperation unabdingbar.
- Anzustreben ist eine Integration unterschiedlicher Leistungsangebote, d. h. ihre

Zusammenfassung an einem Ort und ggf. mit einem Träger oder Betreiber (z. B. öffentliche und private Dienstleistungen, Kindertagesstätte und Altenpflege). Der Leitsatz dazu heißt „Denken in Funktionen statt in Einrichtungen“.

- Die räumliche Konzentration von Infrastrukturen muss immer mit einer Sicherung bzw. Verbesserung der verkehrlichen Erreichbarkeit begleitet und auch verrechnet werden.

Handlungsempfehlungen:

1.1 Alle (neuen) Infrastrukturen am künftig absehbaren Bedarf orientieren

Im Hinblick auf die sich verändernden Bevölkerungsstrukturen gilt es sowohl Tragfähigkeitsprobleme als auch eine Überdimensionierung der Infrastruktur zu vermeiden.

- Alle kommunalen Infrastrukturen sind im Hinblick auf den demographischen Wandel zu überprüfen: Welche Mindestauslastungen erfordern die Systeme? Wie stellt sich die Kostenentwicklung bei sinkenden Einwohnerzahlen dar? Wie können die bestehenden Infrastrukturen den demographischen Entwicklungen flexibel angepasst werden?
- In den Gemeinden sollte eine offene Diskussion darüber angestoßen werden, welche Mindestausstattung gesichert werden soll bzw. welche Standards (z. B. in Bezug auf ÖPNV und Schulstandorte) sich die Gemeinden noch leisten können und wollen. Dabei ist es von zentraler Bedeutung, auch die Kostenseite und ihre Determinanten transparent zu machen.
- Bei allen Infrastrukturangeboten muss der Schwerpunkt vom Neubau zum Erhalt der Systeme verlagert werden.
- Bei allen neuen Erschließungsmaßnahmen sind die direkten und indirekten langfristigen Folgekosten zu berücksichtigen.

Handlungsempfehlungen werden in der **MORO-Projektfamilie** des BBR² „Innovative Projekte der Regionalentwicklung“ aufgezeigt. Hier wird in mehreren Modellvorhaben in den Themenfeldern „Nachhaltige Siedlungsentwicklung“ und „Infrastruktur und demographischer Wandel“ gearbeitet.

(www.bbr.bund.de/moro/)

Aktuell startet ein neues MORO „Regionalplanerische Ansätze zur Gewährleistung der öffentlichen Daseinsvorsorge“. Hieraus werden vor allem für Gemeinden in ländlichen Regionen neue Erkenntnisse für die Infrastrukturanpassung und deren Kosten erwartet.

² Das Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR), Bonn, ist Projektträger mehrerer Modellvorhaben der Raumordnung (MORO), die wissenschaftlich begleitet werden.

1.2 Angebote räumlich bündeln und mit privaten und gemeinnützigen Anbietern kooperieren

Die dauerhafte und flächendeckende Sicherung der Grundversorgung mit Leistungen der Daseinsvorsorge in den ländlichen Räumen stellt ein zentrales Zukunftsproblem dar. Um ein ausreichendes Infrastrukturangebot trotz zunehmender Tragfähigkeitsprobleme zu erhalten, müssen die Gemeinden versuchen, Angebote räumlich zu bündeln, um die Effizienz ihrer Infrastrukturleistungen zu erhöhen, Synergieeffekte zu nutzen und Lasten auf mehrere Träger zu verteilen.

Eine Strategie, die Tragfähigkeitsproblemen entgegenzutreten soll, muss darauf abzielen, notwendige Konzentrationsmaßnahmen mit einer qualitativen Verbesserung des Infrastrukturangebotes zu verbinden.³

- MarktTreff – der Norden als Vorbild

Mit den MarktTreffs wird in Schleswig-Holstein ein dichtes Netz an Versorgungs- und Dienstleistungszentren im ländlichen Raum aufgebaut. Der Ansatz, Einzelhandel und verschiedene Dienstleistungen auf dem Lande in „Ländlichen Dienstleistungszentren“ für die Grundversorgung in kleinen Ortschaften bis 1.800 Einwohnern sicherzustellen, findet bundesweit Beachtung.

www.markttreff-sh.de

- Trendsetter „Mecklenburgische Seenplatte“

In vielen Regionen der östlichen Bundesländer ist der demographische Wandel seit Jahren spürbar. Erste Anpassungsstrategien werden bereits erfolgreich umgesetzt. So hat die Mecklenburgische Seenplatte zunächst ihre kooperativen Strukturen deutlich gestärkt und verfolgt mit der Einrichtung von „Gesundheitshäusern“ an zentralen Orten für die ambulante medizinische Versorgung und die Gründung einer „regionalen Berufsschule“ mit mehreren Beschulungsstandorten in Form eines Zweckverbandes richtungsweisende Ansätze.

www.region-seenplatte.de

1.3 Mobilität sichern

Der steigende Anteil älterer Menschen, einhergehend mit der Neustrukturierung und zunehmenden Zentralisierung von Versorgungseinrichtungen, erfordert neue, flexible Mobilitätsangebote. Unter der Prämisse begrenzter finanzieller Handlungsspielräume sind die Aufgabenträger, Leistungsersteller und die Bürgerschaft gemeinsam aufgefordert, die Möglichkeiten für flexible Angebote wie Anrufbus-System, Haus-zu-Haus-Verkehr, Sammeltaxi oder Bürgerbus zu prüfen.

³ siehe: Raumordnungsbericht 2005, S. 128, S. 214.

- aufdemland.mobil

Im Landkreis Grafschaft Bentheim sind verschiedene kundenorientierte und gleichzeitig wirtschaftlich tragfähige Mobilitätsangebote für den ländlichen Raum erprobt worden, die Mut machen. Das Spektrum reicht vom TaxiBus über Verkehrsmittelkombination BahnRad, Mobil-Cafés bis hin zu Serviceagenturen, die durch Angebotsbündelung mit Einzelhandel und Verwaltungsdienstleistungen das ländliche Mobilitätsnetzwerk fördern.

(www.aufdemlandmobil.de)

Gemeinden im Kreis Segeberg setzen erfolgreich auf bürgerschaftliches Engagement. Für den Bürgerbus stehen mittlerweile 30 ehrenamtliche Fahrer bereit.

(www.amt-segeberg-land.de/sites/buergerbus)

1.4 Prävention und medizinische Versorgung sichern

Die Alterung der Gesellschaft bedingt eine quantitativ und qualitativ größere Nachfrage nach medizinischen Leistungen. Auf der anderen Seite sehen sich viele Kommunen dieses Clusters einer rückläufigen medizinischen Versorgung durch niedergelassene Ärzte gegenüber, da viele Arztpraxen altersbedingt aufgegeben werden – eine Entwicklung, die durch die Konzentration der Krankenhausstandorte und Facharztangebote weiter verschärft wird. Dieser latenten Unterversorgung sollte durch eine bessere Kommunikation und Kooperation der regionalen Gesundheitsanbieter – insbesondere der niedergelassenen Ärzte, der Krankenhäuser und Kliniken – entgegengesteuert werden. Gesundheitsnetzwerke können nicht nur zur Effizienzsteigerung und Lösung von Erreichbarkeitsproblemen, sondern vor allem auch zu einer spürbaren Qualitätsverbesserung der medizinischen Versorgung beitragen. Eine frühzeitige Einbindung der Sozialträger ist wünschenswert, um die Übergänge zwischen stationärer und ambulanter Versorgung sowie Pflege zu verbessern.

Es sollte die Chance genutzt werden, die steigende Nachfrage nach Präventionsangeboten zur Erhaltung der Gesundheit (Medical Care, Gesundheits-, Ernährungsberatung, Sport, Wellness) auch unter arbeitsmarktpolitischen Gesichtspunkten mit dem klassischen Gesundheitssektor zu verzahnen.

1.5 Maßnahmen auf Anpassungsfähigkeit an veränderte Altersstrukturen prüfen

Es sollte berücksichtigt werden, dass bestimmte Einrichtungen in Zukunft an einen veränderten Bedarf angepasst werden können, der durch die zunehmende Alterung in den Gemeinden entsteht, während andere Bedarfe in den Hintergrund treten. Deshalb sollte bei alten und neuen öffentlichen und privaten baulichen Einrichtungen großer Wert auf Nutzungsflexibilität und auf Altengerechtigkeit gelegt werden.

- Für Wohngebäude gibt es verschiedene Konzepte „mitwachsender“ Häuser, die sich mit vergleichsweise geringem Aufwand entsprechend den wechselnden individuellen Bedürfnissen bzw. Lebensphasen der Bewohner phasenweise

erweitern oder auch verkleinern lassen.

- Zukunftsweisend können auch Wohnkonzepte mit multifunktionalen, standardisierten Wohneinheiten sein, die barrierefrei und flexibel für alle Bevölkerungsgruppen (Familien, Wohngemeinschaften Senioren, Behinderte) geeignet sind.
- Bauwerke für öffentliche oder soziale Gemeinschaftseinrichtungen sollten so flexibel konzipiert werden, dass sie in der zeitlichen Abfolge verschiedenen Zwecken dienen können: z. B. erst als Kindergarten, später als Bürger- oder Seniorentreff.
- Multifunktionale Gebäude könnten auch von vornherein als Begegnungsstätten für Jung und Alt dienen, etwa vom Kindergarten bis zum Altenheim.
- Schließlich könnten Einrichtungen bei sukzessiv nachlassender Auslastung zu multifunktionalen Einrichtungen umfunktioniert werden: beispielsweise morgens als Schule, nachmittags als Kinderhort und abends als Seniorentreff.

2. Förderung von Identität und bürgerschaftlichem Engagement

Die erfolgreiche und zukunftsorientierte Gestaltung des demographischen Wandels wird den Kommunen nur im Zusammenspiel mit ihren Bürgern und Akteuren vor Ort gelingen. Angesichts der begrenzten Ressourcen in den kommunalen Haushalten liegt eine große Option für die zukunftsfähige Gestaltung kommunaler Aufgaben darin, dass sich Bürger in diesem Bereich ehrenamtlich engagieren. Dies eröffnet nicht nur ein großes Angebotspektrum gerade für kleinteilige bedarfsgerechte Dienstleistungsangebote, sondern erhöht auch maßgeblich die Identifikation der Bürgerinnen und Bürger mit ihrer Stadt und Gemeinde.

Für die Kommunen in Cluster 6 ergeben sich daraus folgende Handlungsempfehlungen.

Handlungsempfehlungen:

2.1 Anerkennungskultur entwickeln und vorleben

Bürgerschaftliches oder ehrenamtliches Engagement sollte in den Gemeinden durch eine gelebte Anerkennungskultur getragen werden. Dies hilft „Durststrecken“ zu überwinden und langfristig verlässliche Strukturen aufzubauen. Kleine Maßnahmen wie die Einbindung ehrenamtlicher Angebote in den kommunalen Internetauftritt und in die kommunale Pressearbeit bis hin zur Auszeichnung besonderer Aktivitäten sind bis heute ebenso wenig selbstverständlich wie eine regelmäßige Berichterstattung über bürgerschaftliche Aktivitäten in den Ausschüssen oder der Stadtverordnetenversammlung. Darüber hinaus ist es erforderlich, Raum für selbstständige Handlungsmöglichkeiten aufzuzeigen.

Vor allem sind Politik und Verwaltung gefordert, für die Einbindung bürgerschaftlichen Engagements aktiv zu werben und die kommunalen Einrichtungen (Schulen, Kinder-

gärten, Senioreneinrichtungen etc.) hierfür von Grund auf zu öffnen.

2.2 Unterstützungsstrukturen aufbauen

Angesichts der großen ungenutzten Potenziale ist es für die Kommunen dieses Clusters besonders wichtig, im Sinne der Gemeinschaft eine das Engagement fördernde Infrastruktur aufzubauen und bedarfsgerecht weiterzuentwickeln (vgl. dazu auch A. Reinert in „Demographie konkret“). Eine solche Unterstützungsstruktur kann verschiedene Formen haben (z. B. Seniorenbüros, „Büro des Ehrenamts“, zentrale Vernetzungsstelle und Ansprechpartner). Sie umfasst aber auch die Bildung und Unterstützung von Netzwerken, in denen Menschen sich zu einem kommunalen Handlungsfeld zusammenfinden und sich mit ihrem Engagement einbringen. Das mögliche Aufgabenspektrum eines Netzwerkes zur Stärkung der Bürgermitwirkung ist vielfältig:

- Aktivierung bürgerschaftlichen Engagements und Aufzeigen konkreter Mitwirkungsmöglichkeiten
- Akzeptanzförderung und Öffnung privater und öffentlicher Institutionen für bürgerschaftliche Kooperationsformen
- wechselseitige Information und Kommunikation über Themen, Projekte und Möglichkeiten der Bürgermitwirkung
- Angebot von Qualifizierungsmaßnahmen
- Initiierung von Public-Private-Partnership-Modellen

Eine langfristige Etablierung bürgerschaftlichen Engagements gibt es nicht zum Nulltarif. Im Vergleich zum erwarteten Nutzen müssen in vergleichsweise begrenztem Umfang finanzielle Mittel bereitgestellt werden. Die Übernahme von Raum-, Sach- und Reisekosten sowie die Sicherstellung eines Versicherungsschutzes sollten ebenso gewährleistet sein wie im weiteren Schritt die Unterstützung beim Aufbau von Vernetzungs- und Koordinierungsstrukturen.

2.3 Identität der Bürger mit ihrer Kommune anstiften

Bürgerschaftliches Engagement erwächst aus der Identität der Akteure aus den unterschiedlichen Bereichen der Stadtgesellschaft mit ihrer Stadt, dem Stadtteil oder Dorf, in dem sie leben. Dieses „Wir-Gefühl“ sollte durch identitätsstiftende Aktivitäten unterstützt werden und braucht konkrete Anlässe, damit sich Mitgestaltungswillen und Kreativität entfalten können. Diese Anlässe finden sich zumeist auf Stadtteil- oder Dorfebene, also dort, wo das Wohlfühl, aber auch die Kritik und die Verbesserungsvorschläge der Bewohnerinnen und Bewohner am konkretesten und greifbarsten sind. Die Organisation von Stadtteilsten oder Initiierung historischer Stadtspaziergänge kann genauso die Identität stärken wie ein „Markt der Möglichkeiten“ mit Vereinen oder Veranstaltungen mit Jugendlichen oder älteren Menschen. Mit diesen Aktionen und Aktivitäten sollen die Menschen dazu motiviert werden, sich zu ihrer Stadt oder Gemeinde und deren spezifischen Vorzügen zu bekennen. Diese Menschen sind die

besten Botschafter für ihren Wohnstandort nach innen und außen und am ehesten bereit, sich konkret für die Stadt und ihre Belange aktiv einzusetzen.

- Strategien für das „Wir-Gefühl“

Die Landeshauptstadt Hannover verfolgt seit 2003 die Kampagne „Hannover heißt zuhause“, um das „Wir-Gefühl“ in den Stadtteilen zu stärken. Beispiele für erfolgreiche Projekte und identitätsstiftende Aktivitäten, die auch auf kleine Kommunen übertragbar sind, finden sich unter:

www.hannover.de/deutsch/wohnen/einricht/hanzuha.htm)

2.4 Potenziale des Alters nutzen

Kommunale Seniorenpolitik sollte sich an die „Selbstverantwortung“ der älter werdenden und älteren Menschen richten – etwa unter den Fragestellungen „Was kann ich selber für ein erfolgreiches Alter tun?“ und „Was kann ich selber zum Gemeinwohl beitragen?“. Die Potenziale des Alters sind vielfältig. Sie zu nutzen, bietet vielfache Chancen für eine zukunftsorientierte Entwicklungspolitik. Daraus leiten sich folgende konkrete Handlungsmöglichkeiten für Kommunen ab:

- Nutzung des Erfahrungswissens Älterer
- Ehrenamtliche Tätigkeiten von Senioren forcieren durch Bestandsaufnahme und Vermittlung von Einsatzmöglichkeiten
- Durchführung von aktivierenden Befragungen und Initiierung neuer Beteiligungsverfahren wie Zukunftswerkstätten, Bürgerforen oder Gemeinssinn-Werkstätten
- Qualifizierungsangebote für ehrenamtlich tätige Senioren (Beispiel: EFI Erfahrungswissen für Initiativen, www.efi-programm.de)

- Stadt Arnsberg – Alter als Chance

„Der demographische Wandel ist eine Chance für einen gesellschaftlichen Innovationsschub“, so der Bürgermeister. Die Stadt Arnsberg ist ein Beispiel dafür, wie sich durch Stärkung der Selbstorganisation der Senioren, Qualifizierungs- und Vernetzungsangebote immer mehr ältere Menschen bürgerschaftlich für die Stadt, Initiativen und Projekte engagieren.

www.arnsberg.de)

2.5 Dialog der Generationen initiieren und begleiten

Ein besonderes Augenmerk sollte darauf gelegt werden, jüngere und ältere Menschen zusammenzuführen und einen stärkeren Dialog der Generationen zu ermöglichen. Bedürfnisse und Rollen der Kinder und Familien sind dabei genauso zu reflektieren wie überkommene Altenbilder und Möglichkeiten des gegenseitig stützenden Engagements. Die zumeist überschaubaren gesellschaftlichen Strukturen in den Kommunen

dieses Clusters mit ihren oft sehr ländlich geprägten Ortsteilen bieten besonders günstige Rahmenbedingungen, um ein generationsübergreifendes Miteinander zu fördern.

- Generationsübergreifendes Miteinander

Die kleine Gemeinde Amtzell (3.500 Einwohner) in Baden-Württemberg steht mit dem „Netzwerk der Generationen“, generationsübergreifenden Einrichtungen und „Jung hilft Alt“ / „Alt hilft Jung“ für einen gelebten Dialog der Generationen.

(www.amtzell.de)

Auf regionaler Ebene zielt die Arbeit im Regionalverband Südniedersachsen e. V. beispielgebend auf einen „intergenerativen Leistungsaustausch“ und auf eine Stärkung lokaler Ebenen (Tagespflegebörse, generationsübergreifende Weiterentwicklung eines Mütterzentrums, Netzwerk Ehrenamt u. a. m.)

(www.regionalverband.de)

3. Interkommunale und regionale Kooperationen

Die Gemeinden in Cluster 6 unterliegen dem hohen Risiko, die notwendigen Anpassungsprozesse allein nicht erfolgreich gestalten zu können. Sie müssen deshalb offensiv Kooperationspartner suchen und Arbeitsteilungen anstreben. Die Bildung „strategischer Allianzen“ war schon immer die Chance der Kleineren, gegenüber größeren Nachbarn und Konkurrenten bestehen zu können.

Unter den Rahmenbedingungen des großräumigen (globalen) wirtschaftlichen Standortwettbewerbs, der Herausforderungen des demographischen Wandels und des Diktates immer knapperer öffentlicher Finanzmittel werden interkommunale und regionale Kooperation für alle kleinen und mittelgroßen Städte und Gemeinden zur Überlebensstrategie.

- Eine unabgestimmte, in die Fläche expandierende Siedlungsentwicklung mochte bisher landesplanerisch oder umweltpolitisch unerwünscht sein. Künftig führt sie zudem zu Infrastrukturfolgekosten, die Gemeinden ruinieren können.
- Eine unabgestimmte Entwicklung von Infrastrukturangeboten führt zu Überkapazitäten, die alle Handlungsspielräume der Kommunen langfristig schmälern werden.

Interkommunale Kooperation als Antwort auf diese Herausforderung kann auf zwei Ebenen erfolgen:

1. Die **Kooperation von Zentren in einer Region** zum Know-how-Austausch und zur Arbeitsteilung bei der Gestaltung der regionalen Infrastruktur. Bei dieser Form der interkommunalen Kooperation geht es in der Regel vor allem um folgende kommunale Aufgabenbereiche:
 - Gemeinsame Positionierung mehrerer Städte und Gemeinden gegenüber übergeordneten Ebenen z. B. in Fragen der Verkehrserschließung, aber auch zur Einwerbung von Fördermitteln

- Profilierung als Tourismus- oder Naherholungsregion mit abgestimmten Wegenetzen und kulturellen Angeboten
- Regionalmarketing
- Bildung eines gemeinsamen Ausgleichsflächenpools oder Schaffung eines gemeinsamen Gewerbegebietes

Dies ist das Prinzip der „**Städtenetze**“. Beispiele dafür sind dokumentiert in der Internet-Präsentation des „FORUM Städtenetze“.

([unter www.raum-energie.de/Home/Projekte/Kooperation/](http://www.raum-energie.de/Home/Projekte/Kooperation/))

2. Die Kooperation eines Zentrums (vom Oberzentrum bis zum Grundzentrum) mit seinen Umlandgemeinden. Diese Kooperationsform richtet sich auf eine zwischen einem Zentrum und seinen Umlandgemeinden abgestimmte und arbeitsteilige Siedlungs- und Infrastrukturentwicklung. Während noch vor einem Jahrzehnt die Verteilung von Wachstumspotenzialen im Vordergrund stand, rücken unter den Vorzeichen der demographischen Entwicklung die Stärkung der Funktionsfähigkeit des Zentrums und die Sicherung des Infrastrukturangebotes immer mehr in den Mittelpunkt. Das wichtigste Instrument der Kooperation ist nicht mehr ein Flächenentwicklungsplan, sondern eine dauerhafte Kooperationsstruktur zur Erarbeitung flexibler Anpassungsstrategien und regionaler Infrastrukturangebote.

Beispiele finden sich in der Publikation der Landesplanung Schleswig-Holstein „**Stadt-Umland-Konzepte** in Schleswig-Holstein: Empfehlungen für die kommunale Praxis“.

([Download unter www.landesregierung.schleswig-holstein.de](http://www.landesregierung.schleswig-holstein.de))

Handlungsempfehlungen:

3.1 Partner suchen, Strukturen ausbilden

Die Städte sollten feste interkommunale Kooperationsbeziehungen mit Nachbarstädten und/oder ihren Umlandgemeinden aufbauen. Dazu bedarf es einer beständigen Organisationsstruktur.

Entscheidende Kriterien für jede erfolgreiche Kooperation sind dabei:

- Die Kooperation muss auf „gleicher Augenhöhe“ bei Gleichberechtigung aller Partner erfolgen.
- Von Anfang an müssen dauerhafte, verlässliche Kooperationsstrukturen eingerichtet werden, die durch die Chefebene getragen werden.
- Ziel ist es, konkrete Projekte zu realisieren, die allen Beteiligten Nutzen bringen, also sogenannte Win-win-Lösungen zu erzielen. Dies ist gerade unter den Vorzeichen des demographischen Wandels eine schwierige Gratwanderung, da hier Verzicht auf Entwicklungswünsche gefordert ist. Ein Ausgleichsmodell zur Über-

windung dieses Grundproblems wurde bei der Gebietsentwicklungsplanung für den Lebens- und Wirtschaftsraum Rendsburg entwickelt.

- Modell Vorteil-Lasten-Ausgleich im Lebens- und Wirtschaftsraum Rendsburg

Grundidee des Rendsburger Modells ist es, nach Ausschöpfung der Ausgleichsmöglichkeiten im Rahmen sektorenübergreifender Win-win-Vereinbarungen und Erarbeitung eines grundsätzlich akzeptanzfähigen regionalen Flächenmanagementgerüsts verbleibende Vor- und Nachteile durch einen monetären Ausgleich abzugelten. Dafür zahlen alle beteiligten Gemeinden Beiträge in einen regionalen Fonds entsprechend ihres im jeweiligen Berechnungszeitraum erzielten Einwohnerzuwachses. Mit dem so gespeisten „Struktur“-Fonds werden gemeinsame Leitprojekte für die Regionalentwicklung finanziert.

(Details unter www.buedelsdorf.de -Stichwort Planung & Wirtschaft / GEP)

3.2 Flächenmanagement und Arbeitsteilung

Die wichtigsten Aufgabenbereiche der interkommunalen Kooperation unter den Vorzeichen der demographischen Entwicklung sind:

- Regionales Flächenmanagement:

Unter den Rahmenbedingungen der demographischen Entwicklung hat die Erwartung, dass Flächenwachstum auch Wohlstandswachstum bedeutet, ihre Berechtigung verloren. Bei einer abnehmenden oder auch nur stagnierenden (und alternden) Bevölkerung sind neue Infrastrukturen nur noch in seltenen Fällen amortisierbar. Alle Städte und Gemeinden sind deshalb gefordert, zunächst ihre Innenentwicklungspotenziale zu nutzen. Letztlich ist Siedlungsentwicklung immer nur in regionalem Maßstab erfolgreich zu steuern.

Vor allem Zentren und Umland müssen sich auf bedarfsgerechte Flächenausweisungen verständigen, um gemeinsam die Infrastrukturfolgekosten beherrschen zu können. Regionales Flächenmanagement wird als freiwillige Kooperation benachbarter Kommunen betrieben und umfasst verschiedene Instrumente zur Realisierung einer ressourcenschonenden und bedarfsgerechten regionalen Bodennutzung. Zu den Kooperationsanreizen gehört die Möglichkeit der Kompensation von Flächendefiziten, die Vermeidung von Überangeboten, Vermarktungsvorteile, die Minderung sowohl von Erschließungskosten als auch der Neuinanspruchnahme von Freiflächen sowie eine bessere Auslastung der bestehenden technischen und sozialen Infrastruktur.

Zu den zentralen Aufgaben eines regionalen Flächenmanagements gehören:

- die Verständigung über Ziele und Leitbilder der regionalen Siedlungsentwicklung
- die Aufstellung umsetzungsorientierter regionaler Siedlungskonzepte,

- die Auswahl der verträglichsten Strategie regionaler Baulandentwicklung mittels komplexer Folgenabschätzungen,
- der Abschluss von Zielvereinbarungen in Form von Verträgen, verbindlichen Plänen oder kollektiv bindenden Beschlüssen zur Umsetzung der Siedlungskonzepte.

- Arbeitsteilung bei der sozialen und technischen Infrastruktur:

Die Möglichkeiten reichen hier vom ÖPNV über Abwasser bis zur Kooperation von Schulen.

- Sicherung und Verbesserung der Attraktivität durch Gemeinschaftsprojekte:

Auch hierzu gibt es eine breite Palette an Ideen: von Radwegenetzen über Kulturfestivals bis zu gemeinsamen Informationssystemen, interkommunalen Gewerbegebieten oder Gründerzentren/Handwerkerhöfen.

- Interkommunale Kooperation Schwalm-Eder-West:

Die Region Schwalm-Eder-West will sich als attraktiver Standort profilieren. Aus diesem Grund haben sich sechs Kommunen zu einem Zweckverband zusammengeschlossen, um gemeinsam ihre Infrastruktur an den demographischen Wandel anzupassen, die Zusammenarbeit der Verwaltungen zu intensivieren, gemeinsames Flächen- und Immobilienmanagement umzusetzen und den Bereich Freizeit, Tourismus und Gesundheit zu entwickeln.

(www.schwalm-eder-west.de oder www.demographiekonkret.aktion2050.de/Schwalm-Eder-West.45.0.html)

4. Konzentration auf strategische Handlungsprioritäten und Kernfunktionen

In vielen Städten und Gemeinden in Cluster 6 ist der demographische Wandel mit zunehmender Überalterung und ersten Schrumpfungsprozessen bereits spürbar. Die Kommunen müssen auf die anstehenden Veränderungen zeitnah und vorausschauend reagieren. Dies erfordert von der Kommunalpolitik Mut und Weitblick, denn Lösungsansätze liegen zumeist nicht in – öffentlichkeitswirksamen – Einzelmaßnahmen oder kurzfristig zu realisierenden Vorhaben.

Gefordert sind vielmehr langfristig angelegte strategische Konzepte, um die begrenzten Ressourcen gezielt und effizient einsetzen zu können. Es wird deshalb empfohlen, mit einer transparenten Bestandsaufnahme und klaren Prioritätensetzung die Gestaltung des demographischen Wandels einzuleiten.

Handlungsempfehlungen:

4.1 Fundierte Ausgangsanalyse vornehmen (lassen)

In einem ersten Schritt sollten die Entwicklungen in der Region und die Auswirkungen

auf die Gemeinde vorurteilsfrei analysiert werden. Ausgangspunkt muss hierbei eine integrierte Sichtweise bilden. Vor dem Hintergrund des demographischen Wandels mit zumeist deutlichem Anstieg der Senioren und einer drastischen Abnahme der Schülerzahlen bei engen finanziellen Handlungsspielräumen sind die städtebaulichen und wohnungswirtschaftlichen Herausforderungen ebenso von Relevanz wie die Anpassung der sozialen und technischen Infrastruktur und die veränderten Anforderungen an die Sozial- und Wirtschaftspolitik.

4.2 Zukunftsforen „Zukunftsfähigkeit und Demographie“ organisieren

Die Prioritätensetzung zur aktiven Gestaltung des demographischen Wandels sowie deren laufende Fortschreibung und Überprüfung sollten in einem breiten Dialog mit Vertreterinnen und Vertretern aus Politik, Wirtschaft und gesellschaftlichen Gruppen erfolgen. Geeignete Arbeitsschritte zur Einrichtung von Zukunftsforen sind:

1. Auswahl geeigneter engagierter Multiplikatoren
2. Bestimmung einer von allen Akteuren akzeptierten Moderation
3. Festlegung von Themen und Verantwortlichkeiten für den Dialogprozess

Mit diesen Zukunftsforen sollte eine kontinuierliche frühzeitige Diskussion der kommunalen Zukunftsaufgaben gewährleistet werden. Ziel ist es, die lokalen und regionalen Schlüsselakteure auch für unpopuläre Maßnahmen zu motivieren und mit ihnen gemeinsam die Prioritätensetzungen und strategischen Weichenstellungen für eine aktive Gestaltung der Stadtentwicklung abzustimmen.

4.3 Prioritätensetzung zur Chefsache machen

Eine effiziente Prioritätensetzung darf nicht allein in den Fachbereichen verhandelt, sondern sollte laufend von der Verwaltungsspitze eingefordert und kontrolliert werden. Dazu empfehlen sich regelmäßige dezernatsübergreifende Sitzungen, bei denen nicht das Tagesgeschäft, sondern die strategische Entwicklungssteuerung erörtert, festgelegt und fortgeschrieben wird.

4.4 Strategische Handlungsprioritäten für Kernfunktionen festlegen

Bei der Auseinandersetzung mit der Frage nach strategischen Handlungsprioritäten sollte das (finanziell) Machbare im Mittelpunkt stehen. Dabei ist immer zu prüfen, inwieweit Leistungen auch privat oder in interkommunaler oder institutioneller Kooperation erbracht werden können. Im Mittelpunkt sollte ein integriertes Gesamtkonzept stehen, das nicht nur Schrumpfung und Rückbau thematisiert, sondern multisektoral und querschnittsorientiert die zukünftige Entwicklung der Kommune auch mit ihren regionalen Bezügen im Blick hat. Es ist darauf hinzuwirken, dass dieses Konzept durch die politischen Gremien der Stadt verabschiedet wird, damit die politische Verbindlichkeit und längerfristige Planungssicherheit gegeben ist.

Insbesondere die kleineren Städte und Gemeinden, die häufig aus mehreren Dörfern bzw. Ortsteilen gebildet werden, müssen kritisch prüfen, welche Kernfunktionen sie künftig noch qualitativ ausfüllen können und wollen und welche Aufgaben in regionaler Arbeitsteilung übernommen werden können.

- Demographischer Wandel als Chance!

Mit Unterstützung der Bertelsmann Stiftung steht in den Landkreisen Holzminden (Niedersachsen) und Dithmarschen (Schleswig-Holstein) das Thema „Gestaltung des demographischen Wandels“ ganz oben auf der Tagesordnung. Die strategischen Handlungsschwerpunkte sollen in breiter regionaler Partnerschaft mit den Kommunen, öffentlichen und privaten Partnern umgesetzt werden.

(Demographieberichte siehe www.landkreis-holzminden.de und www.dithmarschen.de)

Darüber hinaus ist es dringend erforderlich, Maßnahmen zur Stärkung der Kinder- und Familienfreundlichkeit zu ergreifen und die Bausteine einer zukunftsorientierten Seniorenpolitik vor Ort in praktikable Modelle zu überführen. Nähere Ausführungen dazu finden sich in der Rubrik „Handlungskonzepte zu Politikfeldern“.

Dezember 2005