



der städtetag

3
2005

100 Jahre Deutscher Städtetag: Die Zukunft liegt in den Städten



Petra Roth

**Jubiläum einer großen
Solidargemeinschaft**



Interview mit Klaus Wowereit

**Der Deutsche Städtetag und Berlin
– eine besondere Verbundenheit**



Dr. Stefan Articus

Die Zukunft liegt in den Städten



Christian A. Geiger

Stadtfinanzen im Wandel der Zeit



Dr. Manfred Wienand

Öffentliche Fürsorge im Wandel der Zeit



Barbara Leutner

**»Lohndumping« oder Chance?
EU-Dienstleistungsrichtlinie**

der städtetag

Titel

100 Jahre Deutscher Städtetag: Die Zukunft liegt in den Städten

3 Petra Roth
Jubiläum einer großen Solidargemeinschaft

4 Interview mit Klaus Wowereit
**Der Deutsche Städtetag und Berlin –
eine besondere Verbundenheit**

5 Dr. Stephan Articus
Die Zukunft liegt in den Städten

7 Stephan Keller
**Kooperationen stärken
die Städte für die Zukunft**

10 **100 Jahre Deutscher Städtetag –
ein chronologischer Überblick**

14 Dr. Felix Escher
**Der Deutsche Städtetag und Berlin:
Ereignisse – Personen – Orte**

15 **Die Ehrenmitglieder
des Deutschen Städtetages**

18 Christian A. Geiger
Stadtfinanzen im Wandel der Zeit

22 Dr. Manfred Wienand
Öffentliche Fürsorge im Wandel der Zeit

27 Prof. Dr. Heinrich Mäding
**Difu leistet unverzichtbare
Arbeit für die Kommunen**

Kommunalpolitik

29 Barbara Leutner
**»Lohndumping« oder Chance? –
EU-Dienstleistungsrichtlinie**

32 Dr. Anne Drescher
**Personal: Führungsfeedback
baut Vertrauenskultur auf**

35 Christian Schultz
**Vergaberecht: EuGH-Urteile
contra effiziente Verwaltung?**

Stadtforum

39 Susanne Jatje
**Bielefeld stellt sich
dem demographischen Wandel**

41 Robert Hatzold
**Das Jugendparlament Erlangen:
eine erfolgreiche Institution**

Rubriken

3 Editorial
43 Aus dem Städtetag
45 Dokumentation
47 Personalien
48 Rechtsprechung
50 Kommunikationstechnik
53 Bücherschau
56 Impressum

**Schwerpunkthemen in Heft 04/2005:
– Hauptversammlung des
Deutschen Städtetages
– Europa**

Bielefeld stellt sich dem demographischen Wandel

Von Susanne Tatje

»Prognosen sind eine schwierige Sache. Vor allem, wenn sie die Zukunft betreffen«, sagt Mark Twain. Doch bei aller Schwierigkeit¹ ist eines gewiss – dass sich die Bevölkerungsstruktur unserer Gesellschaft in den kommenden Jahren gravierend ändern wird. Für die Politik ergibt sich aus dieser Sicherheit der zukünftigen demographischen Veränderungen: Sie kann sich rechtzeitig überlegen, welche Maßnahmen zu treffen sind, um die demographische Entwicklung zu gestalten. Voraussetzung dafür ist allerdings, dass sie sich die »historische Einzigartigkeit« der Situation bewusst macht und sich über das Ausmaß der Veränderung klar wird.

Die Politik muss jetzt aktiv werden

Die Forschung hat schon seit langer Zeit auf die massiven Auswirkungen des demographischen Wandels auf unsere Gesellschaft aufmerksam gemacht. Die langfristige Entwicklung unserer Bevölkerungsstruktur sei seit Jahrzehnten sicher und präzise vorhersehbar gewesen, sagen Bevölkerungswissenschaftler wie Prof. Horwig Birg, und er hat deutlich vor den Folgen gewarnt: So sei der Wohlfahrtsstaat durch die Veränderungen in unserer Bevölkerungsstruktur so radikal in Frage gestellt wie durch keinen anderen Faktor.

Die konkreten Folgen und Auswirkungen des demographischen Wandels auf unsere Städte und Gemeinden sind jedoch größtenteils unbekannt, das Ausmaß der zu erwartenden Schrumpfung, die Bedeutung für das Leben der Menschen werden noch immer unterschätzt. Zwar hat man sich schon vor einem Vierteljahrhundert auf bundespolitischer Ebene um eine Bestandaufnahme bemüht – die massive Abnahme und Alterung der Bevölkerung war schon damals deut-

lich absehbar.² Doch Politik und Verwaltung sind in Folge weitgehend untätig geblieben: Die Aufklärung der Bevölkerung über den demographischen Wandel wurde ebenso versäumt wie die Entwicklung einer Demographiepolitik, die diesen Wandel gestalten könnte.

Mittlerweile hat sich das Bewusstsein für Bevölkerungsfragen verändert, das Thema »Demographischer Wandel« wird inzwischen ernstgenommen. Zunehmend verbreitet sich die Auffassung: Die Politik muss jetzt aktiv werden. Denn die Zeit, die man in der Demographiepolitik verstreichen lässt, kann nie wieder aufgeholt werden. Jedes Jahr der Verzögerung verschärft die Auswirkungen der demographischen Umwälzungen und schränkt die Handlungsspielräume ein.

Der Bevölkerungsrückgang birgt auch Chancen

Allerdings wird in der aktuellen Diskussion auch übertrieben dramatisiert, es werden Horrorszenerarien einer »vergreisten Gesellschaft«, einer »demographischen Zeitbombe« und eines »Aussterbens der Bevölkerung« heraufbeschworen. Zudem konzentriert man sich auf mögliche negative Folgen des demographischen Wandels, so etwa die Gefährdung der sozialen Sicherungssysteme oder die Zunahme von kulturellen und sozialen Konflikten. Nicht ohne Grund wird daher gesagt: »Beware of apocalyptic demography!«.³

Über die möglicherweise positiven Aspekte, die eine abnehmende Bevölkerungszahl mit sich bringt, wird wenig nachgedacht. Zu denken ist z. B. an die Verringerung der Arbeitslosigkeit, da durch den demographischen Wandel

die Anzahl von Menschen, die sich im Alter der Erwerbsfähigkeit befinden, in Zukunft stark sinken wird, so dass sich die Lage auf dem Arbeitsmarkt möglicherweise entspannt. Oder auch an bessere Berufschancen von Mädchen und Frauen, denn die Wirtschaft braucht auch zukünftig qualifizierte Arbeitskräfte. Und der Bevölkerungsrückgang bietet in »schrumpfenden Städten« die Chance, Stadträume attraktiver zu gestalten und die urbane Lebensqualität zu verbessern. Nicht zuletzt ist als positiver Effekt des demographischen Wandels damit zu rechnen, dass Familie und Kinder wieder an Bedeutung in unserer Gesellschaft gewinnen. Doch sucht eine »positive Leitbildentwicklung« mit entsprechenden Zielen für kommunales Handeln zur Gestaltung der demographischen Entwicklung findet sich leider eher selten.⁴

In der Stadt Bielefeld ist der Themenkomplex »Demographische Entwicklung« durch die Einrichtung einer Stabsstelle »Demographische Entwicklungsplanung« im Dezernat des Oberbürgermeisters⁵ stärker in der Verwaltung verankert worden: Hier soll ein kommunales Handlungskonzept entwickelt werden mit dem Ziel, *den demographischen Wandel zu gestalten*. Es ist geplant, dieses Konzept in einem gemeinsamen Diskussionsprozess mit unterschiedlichen Akteuren aus Verwaltung, Politik und Vertretern und Vertreterinnen unterschiedlicher gesellschaftlicher Gruppen sowie Bürgerinnen und Bürgern zu entwickeln und das Ergebnis dem Rat der Stadt Bielefeld zur Entscheidung vorzustellen. Dass das kein einfacher Weg wird, wissen vor allem diejenigen, die Verwaltungsstrukturen mit Ihrer Eigendynamik, ihren mikropolitischen Machtspielen⁶ im komplizierten Wechselverhältnis mit der Politik

4 Vgl. hierzu die »Aktion demographischer Wandel« der Bertelsmann Stiftung unter <http://www.aktion2050.de> [Stand: 26. 06. 2004] sowie Kerstin Schmidt, »Eine Strategie für die Kommunen«, in: Demographie konkret – Handlungsansätze für die Praxis«.

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

6 Vgl. Bogumil, Jörg; »Implementationsprobleme in fortgeschrittenen Modernisierungsstädten und Schritte zu ihrer Überwindung«, aus: Bogumil, Jörg/Kießler, Leo, (Hrsg.), »Stillstand auf der Baustelle?«, Baden – Baden 1998; Friedberg, Erhard, »Ordnung und Macht«, Frankfurt/M./New York, 1995; Küpper, Willi/Felsch, Anke, »Organisation, Macht und Ökonomie«, Wiebaden 2000; Neuberger, O., »Mikropolitik«, Stuttgart 1995;

1 Die Prognosen des LDS NRW reichen nur bis zum Jahr 2020. Kritiker/innen sagen: Je stärker Prognosen spezifiziert werden, desto größer ist die Zahl der zu treffenden Hilfsannahmen und desto unsicherer das Ganze.

2 Siehe BMJFG, Bevölkerungsentwicklung und nachwachsende Generation, Stuttgart et al. 1980.

3 »Hute Dich vor einer apokalyptischen Demographie!«, so Prof. Dr. Alan Walker, Universität Sheffield, Vortrag am 29. 11. 2004 im Rahmen des Kongresses des Ministeriums für Gesundheit, Soziales, Frauen und Familie des Landes NRW »Demographischer Wandel in NRW« in Essen.

kennen: »Linking different policy domains in a comprehensive strategy is the main challenge.«⁷

Wie entwickelt sich unsere Gesellschaft weiter?

Auf welche Entwicklungen in der Bevölkerungsstruktur hat sich unsere Gesellschaft einzustellen? Und wie sieht die zukünftige Situation in Bielefeld aus?

Einige Fakten: Durch die niedrige Geburtenrate von 1,4 Kindern pro Frau sinkt die Bevölkerungszahl in Deutschland bis 2050 von derzeit 83 Millionen auf ca. 70 Millionen Menschen. Der Rückgang wäre im Übrigen weitaus stärker, wenn man bei dieser Prognose nicht von einer konstant starken Zuwanderung von 250.000 Menschen nach Deutschland ausgehen würde. Ein Aufhalten dieses Trends ist nicht absehbar: Deutschland ist derzeit weltweit »führend« im Bereich der Kinderlosigkeit, denn ein Drittel der Frauen in Deutschland bleibt lebenslang kinderlos.

Die zwangsläufige Folge des Geburtenrückgangs hat zur Folge, dass die Alterspyramide zunehmend auf den Kopf gestellt wird: Das Durchschnittsalter der Bevölkerung wird in den nächsten 50 Jahren um 15 Jahre ansteigen; jede/r zweite Einwohner/in in Deutschland wird 2050 älter als 53 Jahre sein. Zudem steigt der Anteil der Menschen mit Migrationshintergrund in der Bevölkerung: Der Anteil der Zugewanderten und ihrer Nachkommen wächst von derzeit neun Prozent auf 28 Prozent im Jahr 2050.

Weit weniger klar ist, welche Folgen diese Entwicklung für unsere Gesellschaft in Zukunft haben wird: Werden wir in einer »vergräusterten« 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 Aufwach-

sen 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?⁸

»Weichen stellen« in Bielefeld

Nach dem derzeitigen Erkenntnisstand wird die Bevölkerung auch in Bielefeld ab 2010 deutlich schrumpfen, in den nächsten 50 Jahren wird sich das Geburtendefizit in unserer Stadt verdoppeln. Die Bevölkerungszahl wird dadurch von gegenwärtig 323.000 auf voraussichtlich 282.000 Menschen im Jahr 2050 sinken, das bedeutet eine Abnahme der Bielefelder Bevölkerung um 12,4 Prozent. Die Zahl der Haushalte wird damit um ca. 8,4 Prozent abnehmen. In Zukunft werden deutlich mehr ältere und deutlich weniger jüngere Menschen in Bielefeld leben; die Alterung der Bevölkerung nimmt rapide zu, der Altenquotient⁹ wird vermutlich bis 2050 um 47 Prozent steigen.

Inwieweit hat man sich in der Stadtverwaltung Bielefeld schon mit dem Thema »Demographischer Wandel« auseinandergesetzt? Gibt es bereits jetzt aktuelle Projekte und Maßnahmen in den Dezernaten, die sich mit der demographischen Entwicklung befassen? Wo wird schwerpunktmäßig ein kommunaler Handlungsbedarf ausgemacht? Und gibt es schon Zahlen über die zukünftige Entwicklung in den einzelnen Stadtbezirken? Denn für die Entwicklung eines Gesamtkonzeptes brauchen wir auch Prognosedaten über die »kleinräumige« Bevölkerungsentwicklung, um den Handlungsbedarf in den einzelnen kommunalen Politikfeldern genauer bestimmen zu können und Planungen sowohl für die gesamte Stadt als auch für die einzelnen Stadtbezirke zu ermöglichen¹⁰.

⁸ Vgl. *Tatje, Susanne*; »Nichts bleibt wie es ist« – Der Demographische Wandel und die Jugendhilfe; in: *FORUM Jugendhilfe; Arbeitsgemeinschaft für Jugendhilfe* (Hrsg.); 4/2004.

⁹ Zahl der 60-jährigen und Älteren auf 100 Personen im Alter von 20 bis 60.

¹⁰ Vgl. *Stohmeier, Klaus Peter* u. a.; Bevölkerungsentwicklung und Sozialstruktur im Ruhrgebiet; Projekt Ruhr (Hrsg.), Essen; Zukunft der Städte – Bericht der Enquetekommission des Landtags von Nordrhein-Westfalen, 2004.

Diese Fragen waren Gegenstand einer ersten Sachstandsermittlung zum demographischen Wandel, die von der Projektbeauftragten Ende 2004 in den Dezernaten der Stadt Bielefeld und den Bezirksämtern durchgeführt wurde und zur Zeit ausgewertet wird. Ziel der Abfrage war u. a. auch, Vorschläge aus den Dezernaten bei der Entwicklung eines kommunalen Handlungskonzeptes mit zu berücksichtigen.

Fest steht: Die Erarbeitung *der demographiepolitischen Gesamtkonzeption*, also die Ausarbeitung einer Gesamtstrategie mit konkreten Zielen und einem entsprechenden Maßnahmenkatalog verlangt – angesichts der Reichweite der demographiepolitischen Aufgabenstellung – neben einem dauerhaften politischen Konsens und einer dezernatsübergreifenden Kooperation auch ein langfristig angelegtes strategisches Managementkonzept. Wir brauchen einen funktionierenden Steuerungs- und Controllingprozess, der mit Indikatoren eine Erfolgskontrolle und Wirksamkeitsprüfung ermöglicht und eine Optimierung von Maßnahmen unterstützt.

Im Bielefelder Gesamtkonzept »Demographischer Wandel« ist für die konkrete Ausarbeitung von Zielen und die Umsetzung der daran anknüpfenden Maßnahmen – quasi »als Anleitung« – ein Steuerungskreislauf erarbeitet worden.

Verfahrensschritte des Steuerungskreislaufs

1. Datenerhebung
2. Szenarien entwickeln
3. Kommunalpolitische Ziele entwickeln
4. Handlungskonzepte entwickeln
5. Konzepte umsetzen
6. Wirkungen analysieren

Zur Bearbeitung dieser Themenschwerpunkte wird auf die verwaltungsinternen Strukturen zurückgegriffen. Neben dieser langfristig angelegten systematischen Herangehensweise wird in Bielefeld bereits jetzt mit einigen Projekten begonnen. Es handelt sich um einen so genannter »policy-mix« verschiedener Handlungsschritte unterschiedlicher Reichweite, die ergänzend oder auch parallel zur Bearbeitung des Steuerungskreislaufs stattfinden und in die einzelnen Schritte integriert werden können.¹¹

¹¹ Vgl. hierzu auch www.bielefeld.de; Stichwort: Demographische Entwicklung/Projekte und Konzepte.

Bei der Erarbeitung der Themenschwerpunkte muss bedacht werden, dass nicht jede gesellschaftspolitische Problemlage »automatisch« auf den demographischen Wandel zurückgeführt werden darf. Deshalb ist es sinnvoll, wenn man sich vor Augen führt, was den Kernbereich der Demographieverpolitik ausmacht: Es geht immer um Fragen im Zusammenhang mit

1. der abnehmenden Zahl der Geburten in unserer Bevölkerung,
2. der Steigerung der Lebenserwartung,
3. den Wanderungsbewegungen der Bevölkerung (einschließlich der internationalen Wanderungen), also Zuzügen und Fortzügen¹².

Die Politik der Zukunft mit Bedacht formulieren

Und bei der Erarbeitung von Maßnahmen halte ich noch einen anderen Aspekt für wichtig: Langfristig wird der bekannte Bevölkerungsrückgang eintreten, kurzfristig kann das Bild aber völlig anders aussehen, da in einzelnen Städ-

12 Die drei Faktoren »Fertilität, Mortalität und Wanderung«; so formuliert von PD Dr. *Jürgen Flöthmann*, Institut für Bevölkerungsforschung und Sozialpolitik der Universität Bielefeld, in der Projektgruppe der Stadt Bielefeld »Räume der Zukunft« am 7. Januar 2005.

ten wie auch in Bielefeld derzeit Bevölkerungszuwächse zu verzeichnen sind. Das heißt, es ist unklug, schon heute Infrastrukturen abzubauen, nur weil evtl. ab dem Jahr 2015 oder 2030 die Einwohnerzahlen zurückgehen – einmal abgesehen von der Möglichkeit, dass sich die Situation vielleicht völlig anders entwickelt¹³. Es gilt also, nach intelligenten und vor allem flexiblen Lösungen zu suchen,¹⁴ denn obwohl der Trend deutlich ist und die Art der zu erwartenden Probleme benannt werden kann, ist es schwierig, schon jetzt »die Politik« für die Jahre 2030 oder 2050 zu formulieren.

Das heißt nicht nichts tun: Bei allen Planungen sollte der »demographische

13 Als »moderne Kaffeesatzleserei« bezeichnet *Gerd Bosbach* diese Diskussion und stellt die veröffentlichte Vorausberechnung des statistischen Bundesamtes für die Jahre bis 2050 grundsätzlich in Frage – Politiker benutzen sie nur, wenn sie den Umbau des Sozialstaates vorantreiben. Sein wichtigstes Argument: Es können (politische) Situationen eintreten, die nicht vorhersehbar sind (z. B. Erfindung der Antibabypille, Grenzöffnung zum Osten etc.); vgl. *Bosbach, Gerd*, Frankfurter Rundschau, Dokumentation, April 2004.

14 Die regionalen Prognosen des LDS NRW reichen »nur« bis zum Jahr 2020; je stärker man solche Prognosen spezifiziert, desto größer die Zahl der zu treffenden Hilfsannahmen – und desto unsicherer wiederum die Prognosen.

Faktor« berücksichtigt werden, durch den die Auswirkungen auf die finanziellen, sozialen und ökologischen Folgen der Entscheidungen bedacht werden.

Abschließende Bemerkung: Aus den demographischen Veränderungen erwachsen erhebliche Anforderungen an Politik und Verwaltung: Verwaltung muss stärker die Fragen der Zukunft beachten, dazernatsübergreifend 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.

Die richtigen Strategien müssen immer wieder neu erdacht und weiterentwickelt werden und Prognosen können dabei helfen. Das »Weichen stellen« müssen wir allerdings selbst in die Hand nehmen und mutig die notwendigen Entscheidungen für die Zukunft treffen – auch wenn sie schwierig sind.

Susanne Tatje
Projektbeauftragte
»Demographische
Entwicklungsplanung«
der Stadt Bielefeld