

## Inhalt

<b>1. Räumliche Einordnung</b>	<b>3</b>
<b>2. Charakteristika</b>	<b>4</b>
<b>3. Herausforderungen</b>	<b>11</b>
<b>4. Potenziale</b>	<b>13</b>
<b>5. Handlungsansätze und Empfehlungen</b>	<b>14</b>
<b>6. Indikatorenerläuterung</b>	<b>31</b>

### Informationen zur Typisierung:

Die Typisierung wurde von der „Faktor Familie GmbH“ auf der Grundlage des „Wegweiser Kommune“ berechnet: Datenstand ist das Berichtsjahr 2013, Gebietsstand der 1. Januar 2016.

Mithilfe einer Faktorenanalyse wurden in einem ersten Schritt charakteristische Ausprägungen ausgewählter sozioökonomischer und demographischer Indikatoren analysiert und zu Faktoren „soziodemographischer Status“ und „Urbanität/Wirtschaftsstandort“ aggregiert.

Im zweiten Schritt wurden mittels dieser Faktoren und einer Clusteranalyse über 3.000 Kommunen mit mehr als 5.000 Einwohnern zu insgesamt neun Demographietypen zusammengefasst. Dabei wurden Kommunen so zu Gruppen zusammengefasst, dass die Unterschiede zwischen den Kommunen eines Typs möglichst gering, die Unterschiede zwischen den Typen aber möglichst groß sind.

Die Analyse und Beschreibung der Handlungsansätze wurden vom Planungsbüro „STADTREGION. Büro für Raumanalysen und Beratung“ unter Einbeziehung von Experten-Interviews entwickelt und stellen einen Orientierungsrahmen für Kommunen dar. Spezifische Strategien müssen vor Ort entwickelt werden – sie ersetzen daher nicht die individuelle Betrachtung jeder einzelnen Kommune.

Bei den Empfehlungen wurde ein breites Spektrum an Handlungsfeldern in den Blick genommen und je nach Typ priorisiert. Besondere Schwerpunkte liegen aufgrund der aktuellen Entwicklungen bei den Themen „Geflüchtete“ und „Digitalisierung“.

Mit der Umstellung der Daten im Wegweiser Kommune auf die Ebene der Verbandsgemeinden in Rheinland-Pfalz und Sachsen-Anhalt wurde eine entsprechende Anpassung der Typisierung vorgenommen. Hinweise zur Vorgehensweise sind im Methodik-Dokument „Demographietypisierung – nachträgliche Neuordnung“ beschrieben.

Demographietypisierung für Kommunen - Methodik

Demographietypisierung – nachträgliche Neuordnung



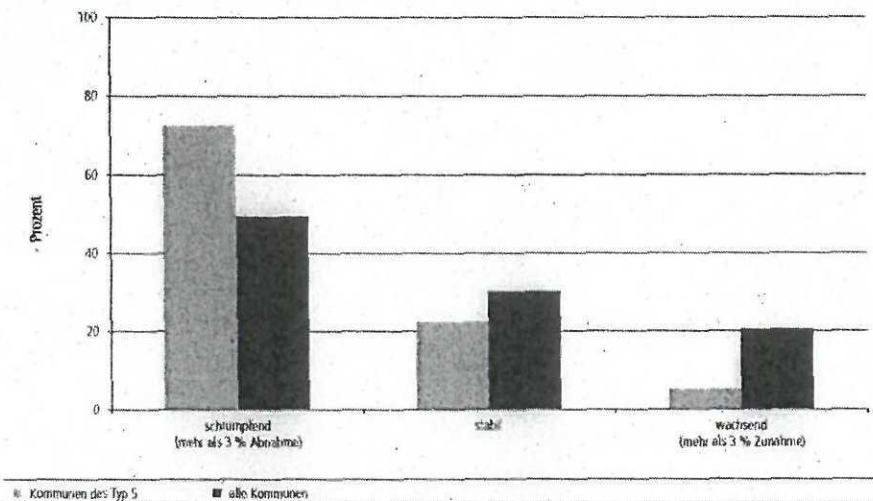
Prozent im Jahr. In vielen kleinen Gemeinden waren sie noch weit höher, in mehr als 120 der 530 Kommunen lagen sie über fünf Prozent.

Im Ergebnis musste ein Viertel der Kommunen zusätzlich zu den natürlichen Verlusten auch Wanderungsverluste hinnehmen, gut 60 Prozent hatten so viele Zuwanderer wie Abwanderer und ein Drittel verzeichnete Wanderungsgewinne, konnte also die natürlichen Verluste ausgleichen oder zumindest abmildern.

### Zukünftig mehr schrumpfende Kommunen und verstärkte Alterung<sup>1</sup>

In den Kommunen wird Einwohnerrückgang zum prägenden Entwicklungsmuster. Nach der Bevölkerungsvorausberechnung wird die Einwohnerzahl bis 2030 in fast drei Viertel der Städte und Gemeinden um mindestens drei Prozent geschrumpft sein; für die meisten von ihnen werden weit höhere Verluste erwartet. Mit einer stabilen Bevölkerungszahl können 20 Prozent rechnen, steigende Einwohnerzahlen bleiben die Ausnahme.

### Bevölkerungsentwicklung 2012 bis 2030 in den Kommunen des Typs 5



Parallel zu Schrumpfung und Stagnation wird sich der Altersaufbau der Bevölkerung verschieben. Derzeit liegt das Medianalter bei 47 Jahren; bis 2030 wird es sich auf 51 Jahre erhöht haben.

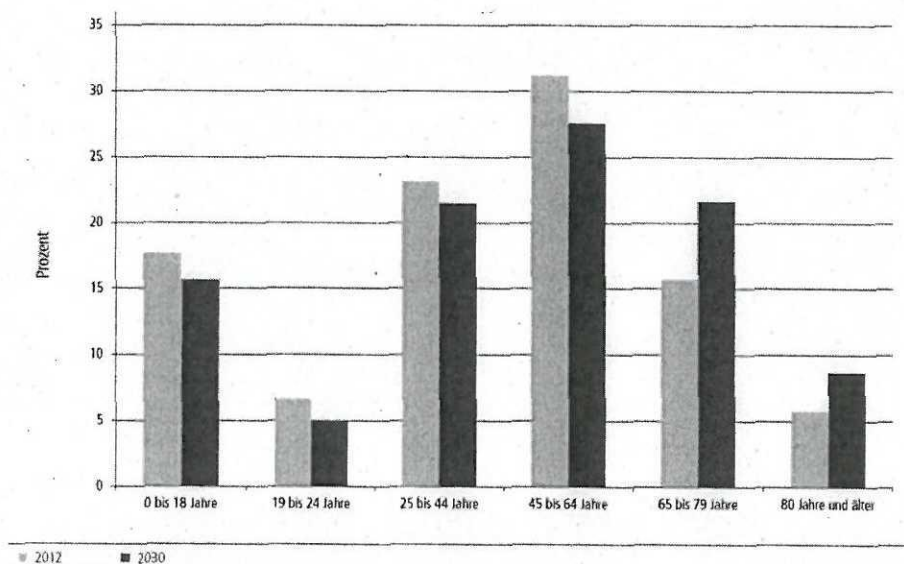
### Medianalter 2013 und 2030 in den Kommunen des Typs 5

	Kommunen des Typs 5	Alle Kommunen
Durchschnittliches Medianalter 2013	47	47
Durchschnittliches Medianalter 2030	51	51

<sup>1</sup> Die Bevölkerungsvorausberechnung bezieht sich nur auf die Städte und Gemeinden, die in dem Typisierungsverfahren vor Umstellung auf Verbandsgemeinden enthalten waren (vgl. Methodik Demographietypisierung – nachträgliche Neuzuordnung).

Der Anstieg des Medianalters ist darauf zurückzuführen, dass es weniger jüngere und mehr ältere Menschen geben wird. Dieser allgemeingültige Trend wird in den Städten und Gemeinden dieses Demographietyps durch die starke Abwanderung der jungen Menschen und die geringe Zuwanderung von Familien hervorgerufen. Es gibt daher immer weniger Nachwuchs – nach der Bevölkerungsprognose wird die Zahl der Kinder und Jugendlichen ebenso wie die Zahl der jungen Erwachsenen unter 25 Jahren stärker zurückgehen als in allen anderen Demographietypen.

### Altersstruktur 2012 und 2030 in den Kommunen des Typs 5



### Weder reich noch arm

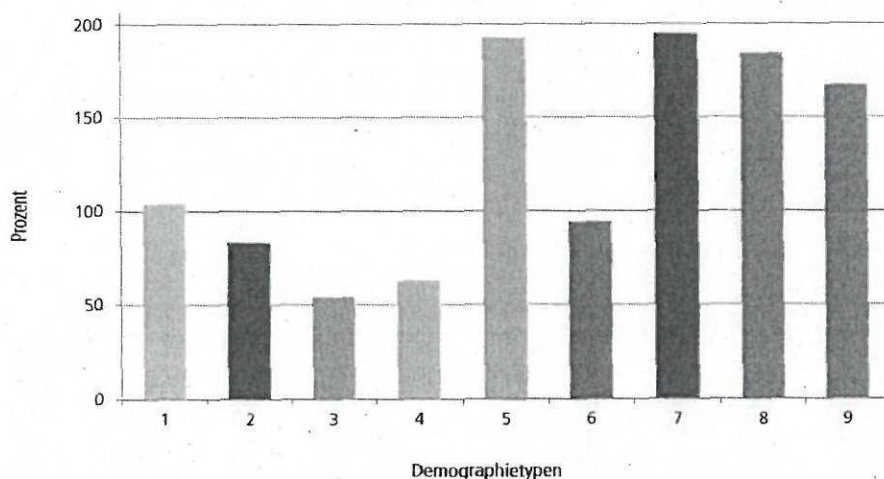
Die Städte und Gemeinden weichen weder bei Wohlstands- noch bei Armutsindikatoren in größerem Maße vom Durchschnitt aller Kommunen ab. Die Kaufkraft der Bevölkerung ist leicht unterdurchschnittlich; zugleich sind die Anteile der Haushalte mit hohen Einkommen niedriger und die der Haushalte mit niedrigen Einkommen höher als in den meisten anderen Typen. Andererseits sind soziale Notlagen wenig auffällig. Die Anteile der Einwohner, die Sozialhilfe nach SGB II beziehen, und der Kinder in Hartz-IV-Haushalten entsprechen etwa dem Durchschnitt; das gilt auch für den Anteil von Personen, die von Arbeitslosigkeit betroffen sind. Für einen ländlichen und stark von westlichen Bundesländern geprägten Demographietyp bezeichnet dies allerdings ein relativ großes Ausmaß sozialer Notlagen.

Die Städte und Gemeinden repräsentieren daher in den westlichen Bundesländern eine ärmere Gruppe von Kommunen des jeweiligen Landes. Vor allem wenn hohe Anteile von Arbeitslosigkeit, Sozialhilfebeziehern und Kinderarmut kumuliert auftreten, sind sie für die Kommunen eine starke Belastung. Solche mehrfach belasteten Städte und Gemeinden gibt es fast nur nördlich der Mainlinie, selten im Süden. Die wenigen Kommunen aus den östlichen Bundesländern dagegen zeichnen sich im Vergleich mit anderen Kommunen ihrer Länder durch eine relativ wohlhabende Bevölkerung aus.



Die wichtigste Ursache dieses schwachen Steueraufkommens sind das Übergewicht von Wohngemeinden bzw. die relativ geringe Präsenz von Unternehmen und Arbeitsplätzen. Die Folge sind niedrige Einnahmen aus der Gewerbesteuer. Ein weiterer Grund für geringe Steuereinnahmen ist das nur moderate Einkommensniveau der Bewohner.

### Schulden als Anteil der Steuereinnahmen 2013 nach Demographietypen



Angesichts ihrer geringen Steuerkraft ist der Schuldenstand der Kommunen zu hoch. Die Schulden in den kommunalen Kernhaushalten übersteigen die jährlichen Steuereinnahmen deutlich, im Mittel betragen sie mehr als das 1,9-fache. Dieser Wert ist der zweithöchste der neun Demographietypen. Die Spreizung zwischen höher und geringer verschuldeten Kommunen ist allerdings groß und in zahlreichen Städten und Gemeinden belaufen sich die Schulden auf ein Vielfaches der Steuereinnahmen. Folglich sind die finanziellen Handlungsspielräume in den meisten Städten und Gemeinden sehr eng begrenzt. In Anbetracht der großen demographischen Herausforderungen und Kosten, die noch auf sie zukommen, sehen sie sich einer besonderen Problematik ausgesetzt.

## 3. Herausforderungen

Um die Qualität der Lebens- und Arbeitsbedingungen für die Bewohner zu erhalten, sind tief greifende Maßnahmen in vielen kommunalen Handlungsbereichen notwendig. Angesichts der angespannten Haushaltssituation vieler Kommunen ist dies eine komplizierte Zukunftsaufgabe.

Im Vordergrund stehen für die Städte und Gemeinden die folgenden Herausforderungen:

**Verringerung von Abwanderungstendenzen:** Die Kommunen werden sich darauf einstellen müssen, dass die Zuwanderung von Familien, die bisher ihre Bevölkerungsbilanz weitgehend ausgeglichen hat, nachlässt. Um dennoch Einwohnerverluste so gering wie möglich zu halten, wird die Politik sich stärker darauf konzentrieren müssen, die ansässigen Einwohner an den Wohnort zu binden und Abwanderungen zu verringern.



**Stärkung der Ortsbindung junger Bewohner:** Um die Abwanderung von Jugendlichen zu verringern, müssen ihre Bindungen an den Heimatort durch Angebote zur Einbindung in die kommunale Gesellschaft, durch Möglichkeiten für wohnortnahe Ausbildung und Berufseinstieg sowie durch attraktive Wohn- und Freizeitangebote gestärkt werden.

**Neujustierung der kommunalen Entwicklungsperspektive:** Das bisherige Entwicklungsmodell der Städte und Gemeinden, durch Angebot von Bauland und Wohnungen Familien zur Zuwanderung zu bewegen, wird zukünftig weniger erfolgreich sein. Daher ist grundsätzlich zu überdenken, welche Entwicklungsziele die Kommune haben soll, welches ihre eigenen Potenziale und Stärken sind und wie sie diese erhalten und besser zur Geltung bringen kann.

**Erhaltung der Wohnattraktivität:** Die Kommunen sind vorrangig Wohnorte. Daher ist die Erhaltung ihrer Wohnattraktivität eine entscheidende Voraussetzung, um die Bewohner zu binden. Damit ist neben der Siedlungsentwicklung und dem Wohnraumangebot vor allem die kommunale Sozialpolitik gefordert.

**Anpassung der Infrastrukturen an demographische Entwicklung und Sicherung der Daseinsvorsorge:** Rückgänge der Einwohnerzahlen gefährden die Kapazitätsauslastung von Netzinfrastrukturen und den Bestand privater und öffentlicher Versorgungseinrichtungen. Demgegenüber verlangt die wachsende Zahl alter Menschen, das Infrastrukturangebot zu erweitern. Deshalb sind der demographiesensible Umbau der Infrastrukturen und die Sicherung der Angebote für die Daseinsvorsorge zentrale Herausforderungen für die Kommunen. Die regionalen Wirtschaftszentren können davon ausgehen, dass der Umfang ihrer Versorgungsangebote wegen ihrer Zentralitätsvorteile gesichert ist. Für sie besteht die Herausforderung darin, sich durch Profilierung in der Städtekonkurrenz zu behaupten.

**Erhaltung der Mobilität:** Infolge der Ausdünnung von Versorgungsangeboten in der Fläche ist Mobilität ein Schlüsselthema für die Erhaltung der Lebensqualität im ländlichen Raum. Daher sind es dringliche Anforderungen an die Kommunen, die Erreichbarkeit zentraler Versorgungsangebote zu sichern und die Nahmobilität zu verbessern.

**Verbesserung der Lebensqualität für ältere Einwohner:** Um älteren und hochbetagten Einwohnern eine selbstständige Lebensführung zu erleichtern, sind Änderungen der baulichen Strukturen und Anpassungen von Infrastrukturen und Dienstleistungen erforderlich. Dabei ist zu beachten, dass die Interessen, Fähigkeiten und Bedarfe älterer Menschen sehr unterschiedlich sind und sich im Laufe des dritten und vierten Lebensabschnitts noch verändern.

**Förderung sozial benachteiligter Gruppen:** In zahlreichen Kommunen sind größere Einwohnergruppen auf soziale Unterstützung angewiesen. Für die kommunale Politik und Verwaltung wird es daher in den nächsten Jahren eine Herausforderung sein, diese Gruppen in die Gesellschaft zu integrieren und an den Arbeitsmarkt heranzuführen. Das erfordert Initiativen und Maßnahmen in unterschiedlichen Handlungsfeldern, z. B. Bildung und Ausbildung, soziale Betreuung, Arbeitsbeschaffung und Beteiligungskultur.

**Unterbringung und Integration von Migranten und Flüchtlingen:** Die Organisation von Wohnraum für Flüchtlinge sowie ihre soziale Betreuung sind für Politik und Verwaltung der meisten Kommunen eine immense Herausforderung. Die Zuwanderungen sollten dennoch auch in ländlichen Kommunen als Chance für eine Stabilisierung der Einwohnerzahl und eine Verjüngung der Bevölkerung verstanden



werden. Dies verlangt allerdings eine wirtschaftliche und soziale Integration der Migranten und Geflüchteten und erfordert Maßnahmen in vielen kommunalen Handlungsfeldern. Zugleich werden die Kommunen weiterhin für politische Akzeptanz werden müssen, um den Zusammenhalt der lokalen Gemeinschaft zu sichern.

**Sicherung der Standortqualität:** Die Erhaltung vorhandener und die Förderung neuer Arbeitsplätze sind wichtig, um die Einwohner an die Kommune zu binden. Erhaltung bzw. Verbesserung der Standortattraktivität für Unternehmen erfordert auch ein qualifiziertes Arbeitskräfteangebot. Angesichts der Lage in strukturschwachen Regionen und der Ferne zu den Wirtschaftszentren sind das schwere Aufgaben für die Kommunen. Zur Steigerung ihrer wirtschaftlichen Entwicklung können sie allerdings Potenziale nutzen, die als Folge technologischer Innovationen und neuer politischer Rahmenbedingungen entstanden sind.

**Aufwertung der IKT-Infrastruktur:** Eine leistungsfähige Infrastruktur für die Informations- und Kommunikationstechnologie (IKT) ist eine zwingende Herausforderung für die Erhaltung bzw. Verbesserung der Wohn- und der Standortqualität. Kommunen im ländlichen Raum sind dabei benachteiligt. Sie müssen daher ihre Energie dafür einsetzen, einen entsprechenden Versorgungsstandard herbeizuführen.

**Erhaltung kommunaler Leistungsfähigkeit:** Für Kommunen im dünn besiedelten ländlichen Raum ist die Versorgung kleiner Orte und Ortsteile mit Verwaltungs- und Dienstleistungen eine Herausforderung, die angesichts sich abzeichnender Personalknappheit und der prekären Verfassung vieler kommunaler Haushalte noch wachsen wird. Die Aufgabe besteht vor allem darin, die Verwaltungseffizienz zu steigern, also mit weniger Ressourcen die gleiche Leistung zu erbringen.

**Stärkere Einbindung der Bürger:** Für eine nachhaltige Ortsentwicklung sind die Kommunen auf die Mitwirkung ihrer Bürger angewiesen. Diese müssen die Notwendigkeit von Anpassungsmaßnahmen akzeptieren und sie müssen selbst aktiv werden und Verantwortung übernehmen, um die Gemeinschaft von Aufgaben zu entlasten. Die Kommunen sind also gefordert, gemeinsam mit den Bürgern neue Formen der Beteiligung und der Mitgestaltung zu entwickeln und zu praktizieren.

**Regionale Kooperation:** Viele der Herausforderungen und Aufgaben überschreiten den Raum und den Handlungsbereich der einzelnen Kommune. Kooperation mit anderen Gebietskörperschaften ist daher ebenso notwendig wie Zusammenarbeit mit allen wichtigen gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Akteuren vor Ort.

## 4. Potenziale

Die Potenziale der Kommunen ergeben sich aus ihrer räumlichen Lage, ihrer Nutzungs- und Bevölkerungsstruktur:

- Sie verfügen über umfangreiche natürliche Ressourcen (Boden, Fläche, Energieträger), die für eine nachhaltige Entwicklung immer wichtiger werden.
- Die natürlichen Ressourcen können als Ausgangspunkte wirtschaftlicher Wertschöpfungsketten genutzt werden.



- Ihre häufig gute Freiraum- und Umweltqualität macht die Städte und Gemeinden als Wohnorte attraktiv. In einigen Kommunen sind die Attraktivität der Landschaft und regionale Traditionen Potenziale für Tourismus oder Altersruhesitze.
- Die regionalen Zentren und die Hauptorte der Kommunen können davon ausgehen, dass sich durch wirtschaftliche Zentralisierungstendenzen Wachstumsimpulse auf sie konzentrieren, und Umfang und Qualität ihres Versorgungsangebots verbessern.
- Sie verfügen über soziales und kulturelles Kapital – die Bewohner haben enge gesellschaftliche und nachbarschaftliche Netze und Strukturen und sind mit dem Ort und der Landschaft verbunden. Infolgedessen ist ihre Bereitschaft groß, sich für die zukünftige Entwicklung und Gestaltung ihres Heimatortes zu engagieren.

## 5. Handlungsansätze und Empfehlungen

Aus der bisherigen Bevölkerungsentwicklung und der demographischen Perspektive ergibt sich für die Kommunen Handlungsbedarf. Der demographische Wandel ist zwar keine neue Herausforderung – viele Kommunen sind schon seit Längerem mit stagnierenden oder sinkenden Einwohnerzahlen und Alterung der Bevölkerung konfrontiert. In den kommenden Jahren werden sich Einwohnerrückgänge und Alterung der Bevölkerung allerdings verstärken und noch mehr Städte und Gemeinden betreffen – jüngste Abschwächungen der Einwohnerverluste oder Einwohnergewinne sollten von den Kommunen nicht als Trendwende missverstanden werden.

Die Anforderungen nehmen also zu, während gleichzeitig die für das Handeln erforderlichen Ressourcen abnehmen, weil Alterung und Bevölkerungsrückgang die kommunalen Haushalte und die Verwaltungskraft schwächen werden. Um die gegenwärtig noch vergleichsweise günstige Situation zu nutzen, sollten möglichst umgehend Gegen- und Anpassungsmaßnahmen eingeleitet werden, die die Qualität der Lebensbedingungen für die Bewohner erhalten.

Die Ausgangsbedingungen und Potenziale sind in jeder einzelnen Gemeinde und Stadt besonders, ebenso die Handlungsmöglichkeiten. Entsprechend geben die folgenden Hinweise und Empfehlungen eine Orientierung, die jede Stadt oder Gemeinde ihren Bedingungen anpassen muss. Die folgenden Handlungsfelder stecken dafür das Feld ab:

- Positionen und Leitlinien der kommunalen Entwicklung bestimmen
- Demographiesensible Siedlungsflächen und Daseinsvorsorge entwickeln
- Wohnattraktivität sichern und ausbauen
- wirtschaftliche Potenziale nutzen
- digitale Infrastruktur ausbauen
- Zuwanderer integrieren
- soziale Chancen fördern
- kommunale Leistungsfähigkeit sichern
- bürgerschaftliches Engagement und Freiwilligenarbeit fördern
- interkommunale Kooperationen ausbauen und fördern



während gleichzeitig die Nachfrage nach zusätzlichen Leistungen durch die Alterung der Bevölkerung wächst. Vor diesem Hintergrund sollten die Kommunen frühzeitig Strategien zur Sicherung einer qualitativ hochwertigen und zukunftsfähigen Infrastrukturversorgung entwickeln. Maßnahmen, die dieses Ziel unterstützen können, sind:

- Flexibilisierung von Einrichtungen, z. B. durch Mehrfachnutzung
- gezielte Zusammenarbeit mit privaten Trägern von Einrichtungen der Pflege, Nahversorgung, Kultur und Bildung
- Nutzung moderner Informations- und Kommunikationstechniken (IKT) zur Bereitstellung von mobilen Versorgungsangeboten und Dienstleistungen
- Kooperationen mit anderen Kommunen, um Ressourcen zu bündeln und Reserven zu aktivieren, z. B. in spezialisierten Angeboten der Bereiche Gesundheitsversorgung, Bildung und Kultur
- Übertragung von Leistungen in die Eigenverantwortung der Bürger, z. B. für die Sicherung der Nahversorgung in kleinen Ortsteilen und Dörfern oder für flexible Mobilitätsangebote

### Leistungen der Daseinsvorsorge auf die Anforderungen einer alternden Bevölkerung einstellen

Die Städte und Gemeinden müssen sich darauf einstellen, dass die Zahl der älteren und hochbetagten Bürger in Zukunft stark zunehmen wird. Dafür müssen sie sich in einem ersten Schritt darüber klar werden, dass ältere Menschen, wie alle Altersgruppen, sehr unterschiedliche Potenziale, Anforderungen und Bedürfnisse haben.

Das übergreifende Ziel für die Seniorenpolitik der Gemeinden und Städte muss sein, ihren älteren Bürgern bis in ein hohes Alter ein eigenständiges Leben zu ermöglichen. Dafür werden zum Teil neue Wohnungs- und Betreuungsangebote und neue Formen der Kommunikation und der Unterstützung älterer Menschen benötigt. Im Einzelnen geht es darum,

- eine altersgerechte Versorgungsinfrastruktur zu erhalten bzw. zu schaffen,
- den älteren Bürgern einen besseren Zugang zu gesellschaftlichen Einrichtungen zu eröffnen und sie in generationsübergreifende Netzwerke einzubinden,
- Unterstützungsnetzwerke zu etablieren und auszubauen,
- die Selbstverantwortung älterer Menschen und ihre Selbsthilfekräfte zu stärken,
- Maßnahmen zur altersgerechten Wohnungsanpassung zu initiieren sowie
- Beratung über Betreuung und Pflege zu organisieren.

Die Kommunen können nur einen kleinen Teil der erforderlichen Leistungen selber übernehmen. Ihre Rolle besteht vielmehr darin, zielgerichtete Aktivitäten zu initiieren, zu motivieren und zu begleiten sowie Akteure zu vernetzen. Für diese Aufgaben sollte eine zentrale Anlaufstelle für Beratung, Kommunikation und Koordination eingerichtet werden, deren Arbeit von folgenden Grundsätzen geleitet sein sollte:

- Seniorenpolitik ist ressortübergreifend zu betreiben
- alle Akteure müssen eingebunden werden, z. B. Unternehmen, Kirchen, Vereine, Verbände und Initiativen
- die älteren Bürger müssen mitmachen und die Handlungsschwerpunkte mit beschließen