

Demografischer Wandel und Konsequenzen für Kommunen und Regionen:

Arnsberg im Aufbruch

Europa erlebt im 21. Jahrhundert demografische Veränderungen wie Alterung, Schrumpfung und Migration, die in Ausmaß und Wirkung ohne Beispiel sind. Sie bilden die neue Wirklichkeit, insbesondere auch in den Städten und Regionen. Die Stadt Arnsberg hat sich den Herausforderungen gestellt.

VON

HANS-JOSEF VOGEL

Ausmaß und Geschwindigkeit der demografischen Veränderungen können in Kommunen und Regionen unterschiedlich sein. Dies hängt einerseits von der Wanderung der Menschen nach Arbeitsplätzen und Wohlstand ab, die das Ausmaß des Geburtenrückgangs wettmachen oder sogar übertreffen. Andererseits ist dies abhängig von der bestehenden unterschiedlichen Bevölkerungsstruktur einer Stadt, was allerdings nur zu zeitlichen Verzögerungen des demografischen Wandels führt. In jedem Fall gilt: Alle Kommunen altern.

Die Wirkungen der demografischen Veränderungen betreffen alle Kommunen und zwar unmittelbar oder mittelbar, in jedem Fall unausweichlich. Sie sind so weitreichend, dass es schwer fällt, den Überblick zu behalten. In einer stark älter werdenden, zahlenmäßig abnehmenden und weiter zunehmenden multikulturellen Bevölkerung verändern sich fast alle Bereiche des persönlichen, gesellschaftlichen, wirtschaftlichen und kulturellen Lebens.

Claude Lévi-Strauss schreibt: „Im Vergleich zur demografischen Katastrophe ist der Zusammenbruch des Kommunismus unwichtig“. In der Tat: Die Herausforderungen der demografischen Veränderungen sind einmalig. Wir stehen ihnen gegenüber ohne das Rüstzeug historischer Vorbilder und ohne Beispiel und Anleitung versprechende Vorgänge. Wir sind auf eigene schöpferische Fähigkeiten angewiesen, um die demografischen Veränderungen zu gestalten und um den Gefahren und Konflikten zu begegnen, deren Ursache wir weitgehend selbst in den letzten 30 Jahren gesetzt haben.

Demografische Veränderungen vollziehen sich über lange Zeiträume. Das heißt dann

auch, dass die Spielräume zur Gestaltung äußerst begrenzt sind und eine Umkehrung von Trends durch Kommunen und Regionen, aber auch auf nationaler oder europäischer Ebene, nur im Verlauf von mehreren Jahrzehnten möglich ist – wenn überhaupt. Kinder, die nicht geboren wurden, können keine Eltern werden. Es sind also in erster Linie enorme Anpassungsleistungen, die erbracht werden müssen. Gegensteuerung oder Verlangsamung der Bevölkerungsschrumpfung mag bei kontinuierlicher Zuwanderung gelingen.

Handlungsmöglichkeiten vor Ort

Wir müssen uns in den Kommunen und Regionen der neuen Wirklichkeit der demografischen Veränderungen öffnen, sie anerkennen als die Welt, in der wir leben. Die Kommunen und Regionen müssen die demografischen Veränderungen als ihre Herausforderungen annehmen und Beiträge leisten, die über ihren heutigen Wirkungskreis hinausreichen.

Die Stadt Arnsberg, alte Landeshauptstadt und modernes Wirtschaftszentrum Westfalens mit 80.000 Einwohnern aus 123 Nationen mit 80 Sprachen, beschäftigt sich seit rund zehn Jahren mit den Herausforderungen der demografischen Veränderungen. Die demografischen Eckwerte der Stadt und Region waren damals schon bekannt. Die Stadt Arnsberg erarbeitete Lösungen und Lösungsstrategien für die bereits eingetretenen und deutlich erkennbaren Wirkungen des demografischen Wandels. Im Mittelpunkt standen und stehen eine nachhaltige Aktivierung der Bürgerinnen und Bürger, neue Prioritäten der politischen Kommune und notwendige Zukunftsinvestitionen. Grundlage in Arnsberg ist die Kommunikation über die demografischen Veränderungen.

Bürgergesellschaft einbeziehen

Die demografischen Veränderungen müssen Thema sein für den Einzelnen und für die Stadt in ihrer Doppelgestalt als politische Kommune und zivilgesellschaftliche Bürgerkommune. Den demografischen Wandel

Zum Autor

Hans-Josef Vogel ist Bürgermeister der Stadt Arnsberg und Mitglied im Ausschuss der Regionen (AdR).

allein zum Thema der politischen Kommune zu machen, entspricht nicht den Herausforderungen des demografischen Wandels. Die politische Kommune neu zur Zukunftsagentur auf der einen und Unterstützungsagentur für die lokale und regionale Bürgergesellschaft auf der anderen Seite zu entwickeln, kommt der Größe der Herausforderung schon näher.

Weil die demografischen Veränderungen einmalig sind, weil wir keine Blaupausen besitzen, und weil wir auf die Kreativität einer ganzen Stadt angewiesen sind, haben wir das Thema als ständigen Punkt auf die Tagesordnung der Bürgergesellschaft gesetzt und damit zum Thema des zivilen Gestaltungs- und Lebensraums unserer Stadt gemacht.

Unser Ziel: Viele Köpfe denken lassen, individuelle und gesellschaftliche Anpassungsstrategien frühzeitig ermöglichen und daraus bürgerschaftliches Engagement anregen und unterstützen. Es geht und ging darum, brachliegende Potenziale für die Gestaltung der demografischen Veränderungen vor Ort zu aktivieren. Unser Leitbild: Der Erfindungsgeist der Bürgerinnen und Bürger und die Bereitschaft zum bürgerschaftlichen Engagement kann nicht hoch genug eingeschätzt werden, zumal die Menschen die demografischen Veränderungen bewirkt haben, also nicht politisches Versagen ursächlich ist.

Schon heute finden enorme freiwillige Leistungen zur Lösung gegenwärtiger demografischer Sachverhalte statt. Familien und verwandtschaftliche Netzwerke passen sich aus sich heraus den demografischen Veränderungen an. Umfangreiche freiwillig erbrachte Pflegeleistungen für die Älteren, aber auch erhebliche freiwillige finanzielle Umverteilungen von den Älteren auf die Jüngeren sind Beispiele dafür. Neue bürgerschaftliche Netzwerke treten an die Stelle nicht mehr vorhandener familiärer Netzwerke zum Beispiel bei Wohngemeinschaften im Alter. Immer mehr ältere Menschen engagieren sich für sich und für die Stadt.

Diese und vielfältige andere Prozesse anzuregen und durch die Kommunalpolitik und -verwaltung zu unterstützen, bewirken Antworten und Leistungen und setzen enorme Ressourcen frei, über die eine politische Kommune nicht verfügt. Es entwickeln sich nachhaltig bürgerschaftliche Kräfte für die Gestaltung der demografischen Veränderungen.

Die demografischen Veränderungen in und mit der ganzen Stadt zu kommunizieren, ist auch wichtig, weil Pläne der politischen Kommune für den Umbau kommunaler und regionaler Infrastrukturen nichts wert sind ohne das vorherige Stadtgespräch über die quasi analoge maßstabsgerechte Veränderung oder Ver-

kleinerung der Ansprüche der Bürgerschaft an die politische Kommune. Ansonsten gewinnt die politische Kommune keine Akzeptanz, überflüssig gewordene Lehrschwimmbecken und Bäder zu schließen. Ansonsten „verliert“ sie Bürgerbegehren nach Bürgerbegehren, die auf Fortsetzung des Gewohnten gerichtet sind.

Es hat sich herausgestellt, dass für die Kommunikation der demografischen Veränderungen gut aufbereitete Projektionen der Bevölkerungsentwicklung wichtig sind, um die Gemengelage aus Geburtenrückgang, wachsender Lebenserwartung und Wanderung bewusst zu machen und die Bereitschaft zu erhöhen, die Herausforderung wahrzunehmen, um sie dann anzunehmen. Es hat sich aber auch herausgestellt, dass



Die Stadt Amsberg fördert neue bürgerschaftliche Netzwerke zwischen Jung und Alt

die Datenlage der Kommunen in Deutschland unzureichend ist. Die amtlichen Einwohnerzahlen beruhen allesamt auf den Daten einer 20 Jahre alten Volkszählung.

Allerdings: Demografische Eckwerte liegen überall vor. Und damit lassen sich Initiativen starten, neue Prioritäten begründen und Zukunftsinvestitionen tätigen. Der „Wegweiser Demografischer Wandel“ der Bertelsmann Stiftung liefert Daten, Prognosen und Konzepte für 2.959 deutsche Kommunen mit mehr als 5.000 Einwohnern. Für 15 kommunale Demografietyphen wurden die lokalen Herausforderungen des demografischen Wandels identifiziert und differenzierte Konzepte entwickelt. Der Wegweiser bildet eine gute Grundlage für die lokale und regionale Kommunikation der demografischen Veränderungen, für bürgerschaftliches, administratives und politisches Handeln in Kommunen und Regionen.

Potenziale aktivieren, nicht diskriminieren

Um das bürgerschaftliche Potenzial zur Entfaltung zu bringen, organisieren wir in Amsberg eine Stadt, deren Strukturen offen sind für den Erfindungsreichtum aller Bürgerinnen und Bürger. Wir entwickeln Strukturen,

die auf Beiträge der Menschen setzen und die aus heutiger Sicht unbegrenzte Potenziale freisetzen. Dies gilt in besonderer Weise für die Älteren, deren Ausgrenzung wir zu lange über negative oder irreführende Altersbilder, über gesetzliche oder gesellschaftlich sanktionierte Altersgrenzen und über so genannte Frühverrentungsprogramme betrieben haben. Wir haben damit ein Humanpotenzial großen Ausmaßes verschwendet. Denn wir wissen aus Bürgerumfragen, dass in unserer Stadt über ein Drittel der bisher nicht bürgerschaftlich engagierten Menschen über 60 Jahre engagementbereit ist.

Ähnliches gilt für die Zuwanderer. Auch hier ist das Ergebnis der Bürgerumfragen eindeutig: Die Zuwanderer wollen über ihre Familie, ihre verwandtschaftlichen Netzwerke und ihre kulturellen Selbstorganisationen hinaus mehr



Neue Wohnformen für ein selbstständiges und sicheres Wohnen gehören zum Konzept der Stadt des langen Lebens

für die Stadt tun. Auch hier sind zunächst negative Bilder und Ausgrenzungsprozesse zu überwinden und Strukturen der „Mehrheitsgesellschaft“ zu öffnen.

Während sich fast überall die Schulleistungen von Zuwandererkindern mit Dauer des Aufenthaltes ihrer Familien verbessern, werden sie in Deutschland deutlich schlechter. Hier geborene Migrantenkinder haben im Schnitt schlechtere Schulleistungen als Ausländerkinder, die mit ihren Eltern eingewandert sind und noch einen Teil ihrer Schulzeit im Herkunftsland verbracht haben. Trotz hoher Motivation und einem „hohen Maß an Lerninteresse“ kommen allein in Deutschland 40 Prozent der Migrantenkinder der zweiten Generation nicht über die untersten Kompetenzstufen in Mathematik und Lesen hinaus. Kinder und Jugendliche mit Migrationshintergrund sind ein brach liegendes Potenzial für unsere Gesellschaft und damit auch für die Gestaltung des demografischen Wandels.

Dies gilt für die Kinder insgesamt. Fehlende Wahrnehmung und Wertschätzung von Kindern und Jugendlichen ist nicht nur eine Ursache des Geburtenrückgangs, son-

dern führte auch dazu, dass die Bildungspotenziale der Kinder – wie wir aus den internationalen Vergleichen wissen – nicht ausgeschöpft werden. Dies können wir uns in einer schrumpfenden und zugleich alternden Gesellschaft nicht leisten. Diese Potenzialanalyse führt zu neuen Prioritäten und neuen Zukunftsinvestitionen der Stadt Arnsberg.

Stadt des langen Lebens fördern

Erster Schritt zur Gestaltung der demografischen Veränderungen war in den 1990-er Jahren eine erfolgreiche aktivierende Mitwirkungskampagne zum Thema „Wie will ich leben, wenn ich älter bin“. Herrschende Altersbilder wurden in Frage und neue Verantwortungsräume und -rollen für die Älteren bereitgestellt. Neue Altersbilder und Verantwortungsrollen vervielfachten sich wie von selbst.

Die Älteren entwickelten sehr früh neue Wohnformen für ein selbstständiges und sicheres Wohnen im Alter und setzten sie um. Sie suchten und fanden innovative und engagierte Investoren. Aus einem traditionellen Seniorenbeirat entwickelte sich in den Folgejahren ein engagementförderndes dezentrales Senioren-Netzwerk mit einer Vielzahl von auch generationsübergreifenden Projekten, Initiativen und Aktionen. Qualifizierungsmaßnahmen wurden wahrgenommen. Ein Pool von Senior-Beraterinnen und -Beratern entstand für das bürgerschaftliche Leben in unserer Stadt. „Leben mit Demenz“, Wohnberatungsservice, Seniorenkino, Computerweiterbildung, aber auch Projekte mit Kindern und Schulen wurden und sind Thema bürgerschaftlicher Initiativen der Älteren.

Und noch immer ist erst ein kleiner Teil des Potenzials aktiviert. Ältere haben ein Recht auf Teilhabe. Hier arbeiten wir weiter als Stadt mit einer Koordinierungsstelle „Zukunft Alter“ und einer Geschäftsstelle für bürgerschaftliches Engagement. Unser Ziel: die Selbstorganisation der Älteren fördern, ihr Recht auf Teilhabe am lokalen Leben realisieren. Denn die neuen Rollen der Älteren im Leben der Stadt führen auch zu neuen Alltagssolidaritäten, überwinden Vereinzelung und erhöhen die psychologische Produktivität einer Stadt des langen Lebens.

Alle Kinder stark machen

Unter dem Stichwort „Alle Kinder stark machen“ hat die Stadt Arnsberg eine lokale Bildungsoffensive gestartet. Wesentliches Ziel ist es, die Potenziale zu heben, die gegenwärtig in der Stadt Arnsberg brach liegen, weil Bildungserfolg in Deutschland immer noch mit sozialer Herkunft verbunden ist. Schon heute

spüren wir in den Städten und Kreisen, ja auch in den Dörfern, wenn Kinder und Jugendliche in der Schule scheitern, wenn schulische Abschlüsse keine Anschlüsse in Ausbildung mehr sind. Die sozialen Kosten steigen, die Perspektivlosigkeit junger Menschen auch. Eine wissensbasierte Wirtschaft braucht immer mehr Wissensarbeiter und immer weniger Menschen, die nicht oder gering qualifiziert sind.

Teilbereiche des Themenschwerpunktes „Alle Kinder stark machen“ sind Sprachprogramme in den Kindergärten, die Verbesserung der Qualität der Kindergärten mit dem Ziel der Zertifizierung mit dem an der Freien Universität Berlin entwickelten pädagogischen Gütesiegel (PädQUIS), die Teilnahme an dem Modellvorhaben „Selbstständige Schule“, die Einführung offener und gebundener Ganztagschulen, die Zusammenführung von Schule und Jugendhilfe, qualitative Schulentwicklung, die Entwicklung einer regionalen Bildungsregion sowie die Gründung einer Phantasiewerkstatt, Aktionen zur Wertschätzung von Kindern wie die Familienkarte.

Integration und Interkultur

Die Stadt Arnsberg hat eine erfolgreiche Integrationsgeschichte seit den 1950-er Jahren. Gründe sind eine „Zuwanderung in Arbeit“ in den 1950-er und 1960-er Jahren und Integration als Thema der Bürgergesellschaft. Zur Gestaltung des demografischen Wandels müssen aber auch die bürgerschaftlichen Potenziale der Zuwanderer interkulturell für die ganze Stadt genutzt und die Bildungschancen der Zuwandererkinder erheblich verbessert werden. Das ist Bestandteil des Integrationskonzepts sowie der dargestellten lokalen Bildungsaktivitäten der Stadt Arnsberg. Auch wenn wir eine Ursache für die Bildungsbenachteiligung – die weltweit nur noch in Deutschland übliche frühe Aufteilung von zehnjährigen Schülern auf verschiedene Schulformen und in der Konzentration von Ausländer- und Problemkindern in den Hauptschulen – nicht eigenständig beseitigen können, bestehen im Rahmen „Selbstständiger Schulen“ neue Möglichkeiten, die wir nutzen können.

Auch hier gilt es, im Rahmen des bürgerschaftlichen Gestaltungs- und Lebensraums der Stadt neue Bilder von Integration und Zuwanderung zu kommunizieren und Strukturen zu öffnen. Ein Beispiel ist der bürgerschaftlich getragene breite christlich-islamische Dialog. Als weitere Aufgabe kommt die Stärkung der interkulturellen Kompetenzen bei den Akteuren hinzu. Dazu haben wir in der Verwaltung eine Koordinierungsstelle eingerichtet.

Verwaltungssteuerung und Verwaltungshandeln

Strategische Kompetenzen verbessern

Um den Anforderungen der demografischen Veränderungen und des beschleunigten wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Wandels entsprechen zu können, haben wir in der Stadt Arnsberg die strategischen Kompetenzen der Stadtverwaltung erheblich verbessert. Die Stadtverwaltung wurde weiter entwickelt zu einer Zukunftsagentur. Wichtige Programm- oder Maßnahmevorschläge an den Rat erfolgen auf der Grundlage langfristig orientierter Konzepte und Masterpläne, deren Umsetzung evaluiert wird. Dadurch wurden Transparenz und Qualitätssicherung hergestellt. Die demografischen Veränderungen bleiben damit ständig auf der Tagesordnung von Verwaltung und Rat.

Verwaltung als Agentur der Bürgergesellschaft

Parallel dazu wird die Verwaltung immer mehr zur Agentur der Bürgergesellschaft weiter entwickelt. Sie soll als Dienstleister bürgerschaftliches Engagement anregen, unterstützen und vernetzen. Insbesondere geht es um die Bildung lösungsorientierter Netzwerke



und ihre Unterstützung. Als Agentur hat die Verwaltung in zwei Richtungen zu wirken: in Richtung engagementbereiter Menschen aller Altersklassen und in Richtung bestehender Institutionen und Organisationen, um deren Öffnung und Kooperationsbereitschaft mit anzustoßen und zu bewirken.

Das Memory-Haus in Arnsberg ist Modellhaus für Demenzkranke sowie ihre Partner und Partnerinnen

„Demografie-Check“ bei kommunalen Investitionen

Die Stadtverwaltung hat bei Empfehlungen an den Rat und die Geschäftsführung bei Berichten und Empfehlungen an Aufsichtsgremien städtischer Betriebe zu größeren öffentlichen Investitionen einen „Demografie-Check“ durchzuführen. Die Auswirkungen

Das Freizeitbad NASS ersetzt in Arnsberg zwei unattraktive und kostenaufwändige Hallenbäder



der demografischen Veränderungen auf die nachhaltige wirtschaftliche Tragfähigkeit der Investition sind zu beurteilen und die Wirkungen auf die Gestaltung der demografischen Veränderungen darzustellen und zu begründen. Vorrang haben Investitionen, die einen Beitrag zur Anpassung der Stadt an die demografischen Veränderungen leisten oder sie positiv beeinflussen. Es ist sachgerecht, dass ein „Demografie-Check“ auch bei Fördermittelvergaben durch Land, Bund und EU vorausgesetzt oder durchgeführt wird.

Intelligente Stadtentwicklung und „demografiefeste“ Infrastruktur

Die demografischen Veränderungen bestimmen Stadtentwicklung und zukünftige Infrastruktur der Stadt. Wir gehen mit einer anspruchsvollen Doppelstrategie vor, die einerseits die Bevölkerungsschrumpfung abbremsen soll – was in den letzten Jahren gelungen ist – und andererseits erfolgreiche Anpassungsleistungen an die demografischen Veränderungen zum Ziel hat. Gemeinsam ist beiden Strategien, das qualitative Wachstum der Stadt zu erhöhen und die Stadt „intelligenter“ zu gestalten. Dazu stärken wir die regionalen Funktionen der Stadt, indem Arnsberg neue öffentliche und privatwirtschaftliche Leistungen für die Region erbringt, die diese auch aufgrund demografischer Veränderungen nicht mehr in gewohnter Form bieten kann.

Dies wurde möglich durch einen innerstädtischen Strategiewechsel. Arnsberg ist keine gewachsene Stadt mit einem klassischen Zentrum, sondern wurde vor 30 Jahren aus zwei Städten und zwölf Dörfern gebildet. An die Stelle der kostenaufwendigen Pflege von mindestens drei Zentren mit mehr oder weniger gleichen Funktionen trat das Leitbild einer Aufgabenteilung mit Schwerpunktset-

zungen in den jeweiligen Zentren auf der Grundlage ihrer jeweiligen Stärken. Aus einem Nebeneinander wurde eine strategische Allianz zur Verbesserung der Lebensqualität der Gesamtstadt und damit der Stadtteile, die zugleich einen neuen regionalen Auftritt ermöglichte. Grundlage dafür war ein breit angelegter bürgerschaftlicher Beteiligungsprozess und neue Partnerschaften und Bündnisse. So wächst Arnsberg gegenwärtig als Einzelhandelszentrum, als Schulstadt, als Gesundheitszentrum sowie als Freizeit- und Kulturzentrum.

Die Anpassung der technischen und sozialen Infrastruktur an demografische Veränderungen erfolgt differenziert. Gerade die technische Infrastruktur wie Kanäle, Leitungen oder Straßen weisen eine geringe Anpassungsflexibilität aus. Arnsberg legt deshalb Wert auf Nachverdichtung und Innenentwicklung und führt dazu zwei Projekte im Rahmen von „Stadtumbau“ sowie Renaturierungsprojekte an der Ruhr durch. Zugleich geht es um den Aufbau einer ganz neuen Breitband-Infrastruktur für den Wirtschafts- und Wohnstandort Arnsberg.

Die soziale Infrastruktur wird angepasst. Vorrang haben innovative Lösungen, die Synergien schaffen. Zum Beispiel ist an die Stelle zweier kostenaufwendiger und unattraktiver Hallenbäder ein attraktives Freizeitbad getreten für Schwimmvereine, Familien und Gäste; an die Stelle von sechs Lernschwimmbecken sind drei Schulschwimmzentren gerückt. Aus einer Schulaula eines Gymnasiums, die nur an wenigen Tagen im Jahr genutzt wurde, wurde eine SchulStadt-Bücherei mit Selbstlernzentrum, die auch am Sonntag genutzt wird. Eine Kleinkunsthöhle ersetzt eines der beiden großen Kulturveranstaltungscentren. Im Bereich der Schulen setzt die Stadt zukünftig auf intelligente Verbünde.

Zur Unterstützung der wissensbasierten Wirtschaft wurde ein Impulszentrum – Kaiserhaus – geschaffen, das professionelle Infrastruktur und Dienstleistung sowie ein Informationskontaktnetzwerk bietet und dadurch die Standortqualität für innovative Gründungen, Kooperationen und Unternehmensentwicklungen verbessert. Das Impulszentrum hat den Charakter einer Drehschiene – auch durch seine Ausrichtung als modernes Veranstaltungszentrum.

Die Gestaltung der demografischen Veränderungen bedeutet weit mehr als Abbau von Infrastruktur. Es geht vielmehr um die Schaffung einer „demografiefesten“ Infrastruktur, für die rechtzeitig Investitionen getätigt werden müssen. ■