



Hans-Josef Vogel

# Die demografischen Veränderungen in den Kommunen meistern

Ein Beispiel: Arnsberg

**Die demografischen Veränderungen – stetig weniger Einwohner, mehr Ältere und mehr Menschen mit ausländischen Wurzeln – bilden die neue Wirklichkeit in unseren Städten und Regionen. Ausmaß und Geschwindigkeit dieser Veränderungen sind unterschiedlich. Sie sind abhängig von Zuwanderung und bestehender Bevölkerungsstruktur. In jedem Fall gilt: Alle Kommunen und Regionen „altern“.**

Die demografischen Veränderungen wirken sich direkt oder indirekt auf fast alle Bereiche des persönlichen, gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Lebens aus – unabhängig von der Individualität einer Stadt oder Region. Sie lassen die Systeme der sozialen Sicherung brüchig werden und zwingen zum Umbau vieler Einrichtungen. Dabei ist zu beachten, dass sich demografische Veränderungen über lange Zeiträume vollziehen, womit auch die Gestaltungsspielräume von vorneherein begrenzt sind. Eine Umkehrung von Trends durch Kommunen und Regionen, aber auch auf nationaler oder europäischer Ebene ist nur im Verlauf von mehreren Jahrzehnten möglich – wenn überhaupt. Kinder, die nicht geboren wurden, können keine Eltern werden. Es geht hier also in erster Linie um Anpassungsleistungen an die demografischen Veränderungen.

Kommunen und Regionen müssen zunächst die neue Wirklichkeit der demografischen Veränderungen anerkennen. Nur dann können sie Anpassungslösungen entwickeln und umsetzen. Die Stadt Arnsberg (78.000 Einwohner mit Menschen aus rund 123 Nationen mit 80 Sprachen) beschäftigt sich seit 15 Jahren damit. Im Mittelpunkt standen und stehen eine nachhaltige Teilhabe der Bürgerinnen und Bürger an diesem Thema, also eine Mobilisierung der Potenziale der Bürgergesellschaft, neue Prioritäten der politischen Kommune, die Modernisierung der Stadtverwaltung sowie notwendige kommunale Zukunftsinvestitionen.

## Demografische Veränderungen zum Thema der Bürgergesellschaft machen

Arnsberg hat das Thema der demografischen Veränderungen zunächst auf die Tagesordnung der Bürgergesellschaft unserer Stadt gesetzt. Es ging und geht darum, die vorhandenen bürgerschaftlichen Potenziale für die Gestaltung der demografischen Veränderungen vor Ort zu aktivieren. Wir wollen damit individuelle und gesellschaftliche Anpassungsstrategien frühzeitig ermöglichen sowie bürgerschaftliches Engagement entwickeln

und unterstützen. So finden schon heute enorme freiwillige Leistungen zur Lösung demografischer Sachverhalte statt. Familien und verwandtschaftliche Netzwerke passen sich aus sich heraus den demografischen Veränderungen an. Umfangreiche freiwillig erbrachte Pflegeleistungen für die Älteren, für Demenzerkrankte, aber auch erhebliche freiwillige finanzielle Umverteilungen von den Älteren auf die Jüngeren sind Beispiele dafür. Sodann treten neue bürgerschaftliche Netzwerke an die Stelle im Alter nicht mehr vorhandener familiärer Beziehungen, zum Beispiel bei Wohngemeinschaften im Alter! Immer mehr ältere Menschen engagieren sich bürgerschaftlich, wenn Altersbilder stimmen und öffentliche Verantwortungsräume geschaffen werden.

Es geht uns also um individuelle, familiäre und bürgerschaftliche Antworten und Leistungen für die Gestaltung der demografischen Veränderungen vor Ort, über die eine politische Kommune nicht verfügt. Es hat sich herausgestellt, dass für die Kommunikation der demografischen Veränderungen gut aufbereitete Projektionen der Bevölkerungsentwicklung wichtig sind. Nur so kann die Gemengelage aus Geburtenrückgang, wachsender Lebenserwartung und Wanderung bewusst gemacht und die Bereitschaft erhöht werden, sich mit dem Thema zu beschäftigen.

Allerdings ist die Datenlage der Kommunen unzureichend. Die amtlichen Einwohnerzahlen beruhen allesamt auf den Daten der über 20 Jahre alten Volkszählung. Und trotzdem liegen demografische Eckwerte überall vor. Damit lassen sich Initiativen starten, neue Prioritäten begründen und Zukunftsinvestitionen tätigen. Der „Wegweiser Demografischer Wandel“ der Bertelsmann Stiftung liefert beispielsweise Daten, Prognosen und Konzepte für rund 3.000 Kommunen mit mehr als 5.000 Einwohnern.

## Stadt des langen Lebens fördern

Einen ersten Schritt zur Gestaltung der demografischen Veränderungen bildete in den neunziger Jahren eine erfolgreiche Mitwirkungskampagne zum Thema „Wie will ich leben, wenn ich älter bin“. Herrschende Altersbilder wurden in Frage gestellt und Verantwortungsräume für Ältere diskutiert. Neue Altersbilder und Verantwortungsrollen entstanden. Sie vervielfachten sich. Die Stadt Arnsberg unterstützt diese sozialen Prozesse durch Moderation und Beratung oder Bereitstellung von Räumen für bürgerschaftliches Engagement Älterer.

<sup>1</sup> Vgl. dazu den Beitrag von Henning Scherf in diesem Heft.



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 engagamentförderndes dezentrales Senioren-Netzwerk mit einer Vielzahl von auch generationsübergreifenden Projekten, Initiativen und Aktionen. Qualifizierungsmaßnahmen wurden wahrgenommen. Ein Pool von Senior-Beraterinnen und -Beratern für das bürgerschaftliche Leben entstand. „Leben mit Demenz“, Wohnberatungsservice, Seniorenkino, Computerweiterbildung, aber auch Projekte mit Kindern und Schulen wurden und sind Thema bürgerschaftlicher Arbeit älterer Menschen. Und noch immer ist erst ein kleiner Teil des Potenzials aktiviert. Die Stadt hat eine Koordinierungsstelle „Zukunft Alter“ und eine Geschäftsstelle für bürgerschaftliches Engagement eingerichtet, um die Selbstorganisation auch der Älteren zu fördern, um ihr Recht auf Teilhabe am lokalen Leben zu realisieren.

Die neuen Rollen der Älteren im Leben der Stadt führen inzwischen zu neuen Alltagssolidaritäten. Sie tragen dazu bei, die Produktivität, auch die psychologische Produktivität der Bürgergesellschaft und damit der Stadt insgesamt zu erhöhen.

### Alle Kinder stark machen

Ziel einer eigenen lokalen Bildungsinitiative in Arnberg ist es, alle Kinder stark zu machen. Es geht u. a. darum, auch mit kommunalen Mitteln die brach liegenden Potenziale zu heben, die in Deutschland immer noch mit sozialer Herkunft verbunden sind. Schon heute spüren wir in den Städten und Regionen, was es bedeutet, wenn Kinder und Jugendliche in der Schule scheitern und wenn schulische Abschlüsse keine Anchlüsse in Ausbildung mehr sind. Die sozialen Kosten steigen, die Perspektivlosigkeit junger Menschen auch. Eine wissenschaftsbasierte Wirtschaft braucht dagegen immer mehr Wissensarbeiter und immer weniger Menschen, die nicht oder gering qualifiziert sind.

Teilbereiche der lokalen Arnberger Initiative sind: Sprachprogramme in den Kindergärten, die Verbesserung der Qualität der Kindergärten, die Teilnahme an dem NRW-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. Hinzu kommen Aktionen zur Wertschätzung von Kindern wie die Familienkarte Arnberg.

### Integration, Interkultur, Management von Vielfalt

Zur Gestaltung des demografischen Wandels müssen auch die bürgerschaftlichen Potenziale der Zuwanderer für eine Stadt genutzt werden und die Bildungschancen der Kinder mit ausländischen Wurzeln erheblich verbessert werden. So wissen wir aus eigenen Bürgerumfragen, dass die Zuwanderer über ihre Fa-

milie, ihre verwandtschaftlichen Netzwerke und ihre kulturellen Selbstorganisationen hinaus mehr lokal tun wollen. Wir sind dabei, im Rahmen des bürgerschaftlichen Gestaltungs- und Lebensraums der Stadt neue Bilder von Integration und Interkultur zu kommunizieren und Strukturen zu öffnen. Ein Beispiel ist der bürgerschaftlich getragene christlich-islamische Dialog. Ein anderes Beispiel ist die Stärkung der interkulturellen Kompetenzen bei den Akteuren. Integrationsmanagement verändert sich so zu einem Diversity-Management.

Vor allem haben wir in unserer lokalen Bildungsinitiative einen Schwerpunkt auf die Verbesserung der Lernergebnisse der Schülerinnen und Schüler mit ausländischen Wurzeln gelegt. In fast allen OECD-Staaten verbessern sich die Schulleistungen von Zuwandererkindern mit Dauer des Aufenthaltes ihrer Familien. In Deutschland werden sie deutlich schlechter. 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 auch für die Gestaltung des demografischen Wandels.

### Verwaltungssteuerung und -handeln

In der politischen Kommune haben wir die strategischen Kompetenzen der Verwaltung verbessert und zudem eine Zukunftsagentur eingerichtet. Wichtige Programm- oder Maßnahmevorschlüsse an den Rat erfolgen auf der Grundlage langfristig orientierter Konzepte und Masterpläne, deren Umsetzung evaluiert wird. Dadurch werden Transparenz und Qualitätssicherung hergestellt. Die demografischen Veränderungen bleiben damit ständig auf der Tagesordnung auch von Verwaltung und Rat.

Parallel entwickelt sich die Verwaltung immer mehr zur Agentur der Bürgergesellschaft. Sie soll als Dienstleister bürgerschaftliches Engagement anregen, unterstützen und vernetzen. Im Vordergrund steht die Bildung lösungsorientierter Netzwerke. Als Agentur wirkt die Verwaltung in zwei Richtungen: in Richtung engagementbereiter Menschen und in Richtung bestehender Institutionen und Organisationen, um deren Öffnung und Kooperationsbereitschaft mit anzustoßen und zu bewirken.

Die Verwaltung 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 der demografischen Veränderungen auf die nachhaltige wirtschaftliche Tragfähigkeit der Investition sind dabei schon im Vorfeld zu beurteilen und die Wirkungen auf die Gestaltung der demografischen Veränderungen zu prüfen. Vorrang haben Investitionen, die einen Beitrag zur Anpassung der Stadt an die demografischen Veränderungen leisten oder sie positiv beeinflussen. Es ist sachgerecht, einen „Demografie-Check“ auch bei Fördermittelvergaben durch Land, Bund und EU durchzuführen.



## Intelligente Stadtentwicklung und demografiefeste Infrastruktur

Die demografischen Veränderungen bestimmen Stadtentwicklung und zukünftige Infrastruktur der Stadt. Wir gehen in einer 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 bei beiden Strategien ist, 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 aufgrund demografischer Veränderungen nicht mehr in gewohnter Form bieten kann. Dies wurde möglich durch einen innerstädtischen Strategiewechsel. An die Stelle der kostenaufwendigen Pflege von mindestens drei Zentren mit mehr oder weniger gleichen Funktionen trat das Leitbild einer Aufgabenteilung mit Schwerpunktsetzungen 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 aller Stadtteile, die zugleich eine neue regionale Aufstellung der Stadt ermöglichte. Grundlage war ein breit angelegter bürgerschaftlicher Beteiligungsprozess sowie neue Partnerschaften und Bündnisse. So wächst Arnsberg gegenwärtig als Einzelhandelszentrum, als Schulstadt, als Gesundheitszentrum sowie als Freizeit- und Kulturzentrum und vor allem als Standort wissensbasierter Wirtschaft.

Die Anpassung der technischen und sozialen Infrastruktur an demografische Veränderungen erfolgt differenziert nach Masterplänen, die stetig angepasst werden. Gerade die technische Infrastruktur wie Kanäle, Leitungen oder Straßen weist 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 eines Glasfasernetzes (Breitband) für den Wirtschafts- und Wohnstandort Arnsberg. Die soziale Infrastruktur wird angepasst. Vorrang haben Lösungen, die Synergien schaffen. Zum Beispiel ist an die Stelle zweier kostenaufwendiger und unattraktiver Hallenbäder ein Bad für alle getreten: für Schulen und Schwimmvereine, für Familien und Wellness-Gäste. An die Stelle von sechs Lernschwimmbecken sind drei Schulschwimmzentren gerückt. Aus der Schulaula eines Gymnasiums, die wie meist an anderen Orten auch nur wenig im Jahresverlauf genutzt wurde, wurde eine SchulStadt-Bücherei mit Wellness-Zentrum, die auch am Sonntag genutzt wird. Eine Kleinkunsthöhle ersetzt eines der beiden großen Kulturveranstaltungscentren.

Zur Unterstützung der wissensbasierten Wirtschaft wurde ein Impulszentrum – Kaiserhaus – geschaffen, das professionelle Infrastruktur und Dienstleistung sowie ein Informationskontakt-Netzwerk bietet und dadurch die Standortqualität für innovative

Gründungen, für Kooperationen und Unternehmensentwicklungen im Bereich wissensbasierter Wirtschaft verbessert.

Die Gestaltung der demografischen Veränderungen bedeutet also weit mehr als Abbau von Infrastruktur. Es geht heute und morgen um die Schaffung einer demografiefesten Infrastruktur, für die rechtzeitig Investitionen getätigt werden müssen.

Hans-Josef Vogel  
Bürgermeister der Stadt Arnsberg

## Der „notleidende“ Bebauungsplan: Angriff und Verteidigung

Je umstrittener Vorhaben sind, desto höher ist die Wahrscheinlichkeit, dass diesbezügliche B-Pläne im **Normenkontrollverfahren** angegriffen werden. Im Spannungsfeld zwischen Rechtssicherheit, Verfahrensbeschleunigung und Mitbestimmung sind die Vorschriften zur **Erhaltung und Heilung von Bauleitplänen** daher regelmäßig im Rahmen der Städtebaurechts-Novellen überarbeitet worden – auch im **„BauBG 2007“**. Mit dem am 15. Dezember 2006 in Kraft getretenen **„Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz“** sind weitere Änderungen hinzutreten, die den Kreis der Klageberechtigten unter bestimmten Bedingungen erweitern.

Im Seminar erhalten Sie einen fundierten rechtlichen Überblick zum Umgang mit „notleidenden“ Bebauungsplänen.

- Die Voraussetzungen und Modalitäten der Umwelt-Verbandsklage gegen Bebauungspläne und die
- Rechtsfragen zur Bestandskraft der neu eingeführten „Bebauungspläne der Innenentwicklung“

sind dabei zwei besonders aktuelle Schwerpunkte.

**28. Juni 2007 – Berlin (OG 071007)**  
**10. Juli 2007 – München (BG 070188)**

### Referenten:

#### Prof. Dr. Dr. Jörg Berkemann

Richter a. D. in dem für Bau- und Planungsrecht zuständigen 4. Revisionsssenat am Bundesverwaltungsgericht Leipzig, Honorarprofessor für öffentliches Recht an der Universität Hamburg, Lehrbeauftragter an der Bucerius Law School, Hamburg

#### RA Prof. Dr. Wolfgang Ewer

Rechtsanwalt, Fachanwalt für Verwaltungsrecht und Mitinhaber der Kanzlei Weißleder & Ewer in Kiel mit den Tätigkeitsschwerpunkten Öffentliches Baurecht, Fachplanungsrecht, Umweltrecht, Wirtschaftsverwaltungsrecht, Beamtenrecht, Europarecht und Verfassungsrecht

### Veranstaltungsorte:

**28. Juni 2007: Berlin**  
Hotel Sylter Hof Berlin  
Kurfürstenstraße 114-116  
10787 Berlin

**10. Juli 2007: München**  
Künstlerhaus  
(Rückgeb. „Mövenpick“)  
Lenbachplatz 8  
80333 München

Weitere Informationen:  
[www.vhw.de/aktuell](http://www.vhw.de/aktuell) oder Tel.: 030 / 39 04 73-22