



*Bertelsmann Stiftung (Hrsg.)*

# Stadt – Land – Umland

Handlungsansätze für Kommunen  
im demographischen Wandel



---

*Bertelsmann Stiftung (Hrsg.)*

# Stadt – Land – Umland

Handlungsansätze für Kommunen im demographischen Wandel



---

*Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek*

*Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet unter <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.*

© 2013 Verlag Bertelsmann Stiftung, Gütersloh

Verantwortlich: Carsten Große Starmann, Petra Klug

Lektorat: Heike Herrberg

Herstellung: Christiane Raffel

Karten: Lutum + Tappert, Bonn

Umschlaggestaltung und Layout: Nicole Meyerholz, Bielefeld

Fotos: colourbox (Titel), Veit Mette, Bielefeld, und

Thorsten Wiechmann, Dortmund (Kap. 5)

Satz und Druck: Hans Kock Buch- und Offsetdruck GmbH, Bielefeld

ISBN 978-3-86793-429-9

[www.bertelsmann-stiftung.de/verlag](http://www.bertelsmann-stiftung.de/verlag)

*In diesem Band wird nicht durchgängig eine geschlechtergerechte Sprache verwendet. Mit »Bürgern«, »Einwohnern« usw. sind immer auch Frauen gemeint.*

---

# Inhalt

Vorwort	6
Kapitel 1 Nutzen und Grenzen einer Gemeindetypisierung	8
Kapitel 2 Demographische Entwicklungen bis 2030	12
Kapitel 3 Finanzielle Handlungsspielräume in den Kommunen	16
Kapitel 4 Gemeindetypisierung im Wegweiser Kommune	20
Demographietyp 1 – Kleinere stabile ländliche Städte und Gemeinden	28
Demographietyp 2 – Sozial heterogene Zentren der Wissensgesellschaft	36
Demographietyp 3 – Prosperierende Kommunen im Umfeld dynamischer Wirtschaftszentren	46
Demographietyp 4 – Stabile Kommunen im weiteren Umland größerer Zentren	54
Demographietyp 5 – Städte und Gemeinden in strukturschwachen ländlichen Räumen	62
Demographietyp 6 – Mittelgroße Kommunen geringer Dynamik im Umland von Zentren und im ländlichen Raum	70
Demographietyp 7 – Urbane Zentren mit heterogener wirtschaftlicher und sozialer Dynamik	80
Demographietyp 8 – Alternde kleinere Kommunen mit Anpassungsdruck	90
Demographietyp 9 – Stark schrumpfende Kommunen mit besonderem Anpassungsdruck	98
Kapitel 5 Schrumpfende Städte in Europa – Erfahrungen und Perspektiven	106
Anhang Gemeindetypisierung – Methodik und empirische Befunde	114
Glossar	120
Mitwirkende	123
Summary	124



# Vorwort

Dass der demographische Wandel das Leben in unseren Städten und Gemeinden stark verändern wird, fehlt als Aussage in kaum einer Veröffentlichung. Die Bevölkerung in Deutschland wird nach unseren Berechnungen bis 2030 um 3,7 Prozent zurückgehen – das entspricht mit mehr als drei Millionen Menschen in etwa den aktuellen Einwohnerzahlen von Hamburg und München zusammen.

In welchen Regionen Bevölkerungszuwächse und in welchen Rückgänge zu verzeichnen sind, lässt sich differenziert beschreiben. Oft liegen wachsende und schrumpfende Kommunen eng nebeneinander. Bis 2008 war die Bevölkerungsentwicklung in mehr als 54 Prozent der insgesamt etwa 3.000 Kommunen relativ stabil, obwohl knapp 30 Prozent bereits einen Bevölkerungsrückgang verzeichneten.

Dieser wird bis 2030 noch gravierender werden. Über 62 Prozent der Städte und Gemeinden haben bis dahin einen Rückgang ihrer Bevölkerung von 3 Prozent und mehr zu verzeichnen. 2030 wird hier jeder zweite Mensch älter als 49 Jahre sein. Zum Vergleich: 2009 lag das sogenannte Medianalter bei 44 Jahren. Aber auch die Alterung der Bevölkerung und damit der Anteil der jungen Menschen, der potenziellen Erwerbstätigen oder möglichen Familiengründer, verteilen sich regional sehr heterogen.

Wie die Kommunen mit dieser großen Heterogenität in den Entwicklungen umgehen, wird von Fall zu Fall sehr von den Rahmenbedingungen abhängen. Im Internetportal »Wegweiser Kommune« finden sich vielfältige Informationen rund um das Thema

demographischer Wandel für alle Kreise, Städte und Gemeinden ab 5.000 Einwohnern.

Die Datenbank enthält inzwischen für jede dieser Kommunen mehr als 200 sozioökonomische Indikatoren, eine Bevölkerungs- und Pflegeprognose bis 2030 sowie Handlungsempfehlungen und gute Praxisbeispiele – als Basis und Anregung für kommunale Planungsprozesse. Aussagekräftige Daten liegen ebenfalls zur Zusammensetzung der einzelnen Altersgruppen vor. Somit können sich regionale und kommunale Potenziale und Prioritäten bereits jetzt aus den soziodemographischen Analysen ableiten und konkrete Handlungsansätze erarbeiten lassen.

Ergänzt wird dieses Angebot durch eine neue Gemeindetypisierung, deren Ergebnisse online abrufbar sind, aber auch in dieser Publikation zusammengefasst werden. Eindeutig lassen sich trotz aller Unterschiede in den Entwicklungen der Kommunen gemeinsame Trends in vergleichbaren Ausgangssituationen ableiten und damit Prioritätensetzungen verknüpfen. Neun Demographietypen mit spezifischen Analysen, Ableitungen und Handlungsansätzen stehen damit zur Kategorisierung für alle typisierten Kommunen zur Verfügung. Insbesondere wurde neben soziodemographischen Faktoren auch die unterschiedliche finanzielle Situation in den Städten und Gemeinden berücksichtigt. Zudem zählen etwa 83 Prozent zu den eher kleineren Kommunen mit weniger als 25.000 Einwohnerinnen und Einwohnern, die auf Kooperationen im Umland und mit dem Landkreis angewiesen sind.

Unabhängig von ihrer Größe und Ausgangssituation gilt für alle Kommunen, dass sie sich dem zunehmenden Wettbewerb um Einwohner, Arbeitsplätze und gute Lebensbedingungen stellen müssen. Diese Publikation versammelt differenzierte Analysen und vielfältige Handlungsansätze zum Megatrend »demographischer Wandel«, mit denen wir die Arbeit in den Kommunen unterstützen möchten. Wir freuen uns auf Ihre Anregungen und Ihren Besuch unseres Internetportals unter [www.wegweiser-kommune.de](http://www.wegweiser-kommune.de).

**Dr. Brigitte Mohn**

Vorstand

Bertelsmann Stiftung

**Dr. Kirsten Witte**

Programmleiterin LebensWerte Kommune

Bertelsmann Stiftung

## Kapitel 1

# Nutzen und Grenzen einer Gemeindetypisierung

Carsten Große Starmann, Petra Klug

Die Entwicklung der Kommunen in Deutschland verläuft sehr unterschiedlich – demographisch wie sozioökonomisch. Abhängig ist diese Entwicklung von ebenso verschiedenen Einflussfaktoren, die in ihrer Gesamtheit zu vielen konkreten Veränderungs- und Handlungserfordernissen führen. Diese Faktoren betreffen stark die demographischen Trends und Strukturen, reichen aber weiter über die soziale Struktur oder die finanzielle Ausstattung bis hin zur räumlichen Lage der Kommunen – etwa in unmittelbarer Umgebung großer Metropolen oder auch in der ländlichen Peripherie.

Den Verantwortlichen in den Städten, Gemeinden und Kreisen bietet sich vor diesem Hintergrund ein anspruchsvolles Bild. Es ist ihre Aufgabe, sich in Politik und Verwaltung der zunehmenden Komplexität der Herausforderungen und Probleme anzunehmen, sich intensiv mit Einflussfaktoren und Wechselwirkungen auseinanderzusetzen und in der Folge Entscheidungen für die Zukunft zu treffen. Transparenz sollte dabei jedem Handeln zugrunde liegen.

## Warum macht man eine Gemeindetypisierung?

Indem Kommunen typisiert werden, reduziert man Komplexität: Die Typisierung ermöglicht die analytische Betrachtung einer großen Zahl von Kommunen (hier rund 3.000) entlang von Merkmalen, indem die Kommunen zu Typen gruppiert werden. Aus der Zuordnung einer Kommune zu einem bestimmten Typ können dann weiterführend spezifische Rückschlüsse für die jeweilige Stadt oder Gemeinde gezogen werden. Gleichzeitig schafft

eine Gemeindetypisierung Transparenz. Im Ergebnis wird deutlich, mit welchen Herausforderungen Kommunen aufgrund ihrer Strukturen befasst sein sollten. Außerdem ist zu erkennen, welche Kommunen dem gleichen Typ zugeordnet werden und so auch mit ähnlichen Herausforderungen zu tun haben.

Eine Typisierung ist somit angelegt, mittels statistischer Verfahren (siehe Abschnitt »Gemeindetypisierung – Methodik und empirische Befunde«) eine große Anzahl von Kommunen zu Gebietstypen zusammenzufassen. Jede Kommune wird einem von mehreren Typen (hier: 9 Demographietypen) zugeordnet. Diese Zusammenfassung erfolgt auf der Grundlage von Indikatoren, deren Ausprägungen in die Analyse eingehen. Als Ergebnis der statistischen Verfahren werden die Kommunen so gruppiert, dass die Unterschiede zwischen den Kommunen innerhalb eines Typs möglichst klein, die Unterschiede zwischen den Gebietstypen aber gleichzeitig möglichst groß ausfallen.

## Warum wurde eine neue Gemeindetypisierung aufgelegt?

Die erste Typisierung für den Wegweiser Kommune wurde 2005 erarbeitet und stand seit Februar 2006 online zur Verfügung. Seitdem hat es viele Veränderungen in der kommunalen Landschaft gegeben. Die neue Typisierung bildet diese Veränderungen – den stark gewachsenen demographischen Druck und eine teils sehr veränderte sozioökonomische Ausgangslage – auf Grundlage der in die Analysen eingehenden Daten ab.



Wichtigste Neuerung ist, auf eine Trennung zwischen großen und kleineren Kommunen zu verzichten. In der ersten Auflage wurde zwischen Kommunen mit mehr und mit weniger als 100.000 Einwohnern unterschieden. In den Demographietypen finden sich nun zum Teil zwar Kommunen sehr unterschiedlicher Größenordnung; dafür bildet die aktuelle Typisierung jetzt die Metropolen und großen Städte mit ihren korrespondierenden (suburbanen) Umfeldern ab und ermöglicht so auch eine stärker regionale Perspektive.

## Welche Ziele werden mit der Typisierung verfolgt?

Wichtiger Treiber und Verstärker kommunaler Entwicklung ist der demographische Wandel in seinen ganz unterschiedlichen Facetten. Er beinhaltet Bevölkerungswachstum und -schrumpfung, eine Alterung der Gesellschaft, eine tiefgreifende Veränderung der Altersstrukturen mit überwiegend stark zurückgehenden Kinderzahlen, ausgeprägte innerdeutsche Wanderungsbewegungen sowie eine zunehmende Internationalisierung der Bevölkerung durch Zuwanderung aus dem Ausland. Diese Trends gehen in den Kommunen einher mit heterogenen sozioökonomischen Bedingungen bezogen auf Arbeitsplatzentwicklung, Bildungsniveau, Kaufkraft, Armut, Haushaltsstrukturen, Steuerkraft usw. Die Bedingungen werden gesetzt durch die demographische Entwicklung, umgekehrt beeinflussen sie auch wieder die Demographie.

Um wichtige Entwicklungstrends zu identifizieren, müssen sie beispielsweise entlang messbarer Größen betrachtet werden. Dazu reicht es nicht aus, einzelne Indikatoren, wie etwa die Alterung, auf Grundlage des prognostizierten Medianalters einer Stadt, nur für sich zu betrachten und zu beleuchten. Vielmehr geht es darum, den Indikator auch in Beziehung zu anderen Trends und Entwicklungen in der Stadt zu setzen: beispielsweise zur Entwicklung der Altersstruktur insgesamt, zur

Altersarmutsquote oder zur Engagementbereitschaft. Für die Auseinandersetzung mit diesen Entwicklungstrends stehen also vor allem sogenannte Zusammenhangsanalysen ganz oben auf der kommunalen Agenda.

Grundlage der Auseinandersetzung mit kommunalen Entwicklungstrends ist die Datenanalyse. Das Internetportal [www.wegweiser-kommune.de](http://www.wegweiser-kommune.de) stellt hier für jede Kommune mit mehr als 5.000 Einwohnern eine Vielzahl von Daten bereit: kommunenscharfe Bevölkerungsvorausrechnungen bis zum Jahr 2030 sowie mehr als 200 sozioökonomische Indikatoren in einer Zeitreihe von 2003 bis 2011. Entlang dieser Indikatoren können erste Trends identifiziert und in der Folge auch in ihren wechselseitigen Zusammenhängen analysiert werden.

Die vorliegende Typisierung aller Kommunen in Deutschland mit mehr als 5.000 Einwohnerinnen und Einwohnern setzt hier an. Es geht explizit nicht darum, Städte und Gemeinden im Hinblick auf ihre Entwicklungen oder ihre Zukunftsfähigkeit zu bewerten. Vielmehr soll konkret dazu beigetragen werden, spezifisches Zusammenhangswissen auf der Grundlage von kommunalen Daten nutzbar zu machen und so die beschriebene Komplexität zu reduzieren. Ziel ist es, Zusammenhänge zu beschreiben, besondere Herausforderungen und Potenziale herauszuarbeiten und in der Folge auch konkrete Handlungsansätze für die Kommunen der jeweiligen Demographietypen anzubieten.

Die Handlungsansätze wurden speziell für die einzelnen Demographietypen entwickelt – sie sind nicht kommunenspezifisch. So sind die Analysen und Handlungsansätze auch nicht als abzuarbeitende Liste zu verstehen, mit deren Umsetzung die kommunale Zukunft dann in den richtigen Bahnen verläuft. Sie sollen vor allem anregen und ermutigen, die Analysen weiter zu vertiefen und die Handlungsansätze für die eigene Kommune weiterzuentwickeln und zu spezifizieren. Ergänzend finden sich in der Online-Version der typspezifischen Analysen viele korrespondierende Praxisbeispiele.

Mit dieser Publikation und der zugrunde liegenden Gemeindetypisierung werden somit folgende Ziele verfolgt:

- Transparenz über kommunale Entwicklungen schaffen
- analytisches Zusammenhangswissen generieren
- Denkansätze für konkretes kommunales Handeln aufzeigen
- Kommunen bei der analytischen Betrachtung von Daten unterstützen

## Welches sind die Grenzen einer Gemeindetypisierung?

Mit der Typisierung von 3.000 Kommunen werden immer auch Grenzen berührt. So erschließt sich manchmal nicht auf den ersten Blick, warum zwei vermeintlich unterschiedliche Kommunen dem gleichen Demographietyp zugeordnet werden. Hier ist es deshalb wichtig mitzudenken, dass die Kommunenzuordnung ausschließlich auf der Grundlage von Datenanalysen mittels rein statistischer Verfahren und nicht von Hand erfolgt ist. Die Ergebnisse der statistischen Analyse ergeben in ihrer Gewichtung die Zuordnung der Kommune zum jeweiligen Typ (siehe Abschnitt »Gemeindetypisierung – Methodik und empirische Befunde«). Grundlage für die Zuordnung sind Ähnlichkeiten in der Ausprägung der Indikatoren.

Auch der zur Verfügung stehende Datensatz stößt an eine Grenze, mit der man umgehen muss. Zum einen können nicht alle grundsätzlich zur Verfügung stehenden Indikatoren in die Typisierung eingehen, beispielsweise wegen Datenlücken oder hohen Korrelationen zwischen einzelnen Indikatoren, die eine doppelte Verwendung ausschließen. Trotzdem wurden Indikatoren, die nicht in die Typisierung eingegangen sind, teilweise in der beschreibenden Analyse der Demographietypen berücksichtigt. Zum Beispiel geht in die Typisierung die Bevölkerungsentwicklung der Kommunen für den Zeitraum 2003 bis 2008 ein; in der Beschreibung und Analyse der Typen wurde dann auch die Entwicklung bis 2030 aus der Bevölkerungsvorausberechnung im Wegweiser Kommune berücksichtigt.

Weiterhin spielt die Finanzkraft der Kommunen bei der Umsetzung der typspezifisch angeregten Handlungsmöglichkeiten eine wichtige Rolle (siehe Kapitel 3). Die Finanzstärke ist in die eigentliche Typisierung der Kommunen jedoch nicht eingeflossen – sie ist mit den ihr zugrunde liegenden Indikatoren in statistischen Verfahren für sich genommen so stark typbildend, dass sie alle anderen demographischen und sozioökonomischen Indikatoren in der statistischen Aussagekraft zurückdrängt. Gleichwohl sind die großen Unterschiede bei den finanziellen Spielräumen allen mitarbeitenden Fachleuten bewusst. Es wird jedoch – jenseits der Finanzen – für wichtig und erforderlich gehalten, in den Kommunen die für jeden Demographietyp erarbeiteten Herausforderungen und korrespondierenden Handlungsansätze zu reflektieren, um dann auf dieser Basis eine Prioritätensetzung vorzunehmen und ihre Finanzierbarkeit zu prüfen.

## Wie wurde die Typisierung erarbeitet?

Das methodische Vorgehen zur Gemeindetypisierung wird im Abschnitt »Gemeindetypisierung – Methodik und empirische Befunde« eingehend beschrieben. Wie wurden die Ergebnisse – jenseits der methodischen Erfordernisse – erarbeitet?

Da eine Typisierung von rund 3.000 Kommunen auf Gemeindeebene sehr komplex ist, haben wir diese nicht im wissenschaftlichen Elfenbeinturm erarbeitet, sondern mit weiteren kommunalen Fachleuten aus der Praxis diskutiert. Neben dem Zentrum für interdisziplinäre Regionalforschung der Ruhr-Universität Bochum (ZEFIR) sowie der Faktor Familie GmbH Bochum, die die Methodik erarbeitet haben und alle Berechnungen durchführten, haben wir so regelmäßig mit einem Netzwerk von Kommunalexperten und Wissenschaftlern zusammengearbeitet (siehe »Mitwirkende«).

Zusammen mit ZEFIR, Faktor Familie und den Experten wurde zunächst das methodische Vorgehen unter Berücksichtigung unserer Zielsetzungen diskutiert. Dabei haben wir die oben

dargestellten Zielsetzungen der Bertelsmann Stiftung sowie die aus unserer und der Expertensicht vorhandenen Bedürfnisse der Kommunen im Hinblick auf Demographie und Komplexität berücksichtigt. Die Erkenntnisse aus diesem Prozess wurden während des gesamten Verfahrens über eine Dauer von rund zwei Jahren in die Diskussionen einbezogen.

In weiteren Schritten wurden statistische Analysen durchgeführt und aus den Berechnungsergebnissen die Demographietypen abgeleitet. Wir haben die Ergebnisse mit den Erfahrungen aus der kommunalen Praxis abgeglichen und die Passgenauigkeit der Zuordnung von Kommunen zu einem bestimmten Typ geprüft. Dann wurden die Demographietypen gemeinsam im Hinblick auf Charakteristika, Herausforderungen und Potenziale analysiert.

Abschließend haben wir auf dieser Grundlage die Handlungsansätze für die neun Demographietypen und ihre zugeordneten Kommunen erarbeitet, gemeinsam diskutiert und um Praxisbeispiele ergänzt.

## Wie können die Ergebnisse für kommunale Planungen genutzt werden?

Kommunen zu typisieren, ist im Ergebnis dann sinnvoll, wenn für die praktische Arbeit in den Städten und Gemeinden ein Mehrwert erreicht wird. Dieser Mehrwert liegt nicht darin, dass jede Kommune mit den Ergebnissen eine vollständige Handlungsagenda erhält und dadurch weiß, was exakt in den kommenden Jahren zu tun ist. Die Ergebnisse der Typisierung und die Zuordnung zu einem Demographietyp zeigen vielmehr Zusammenhänge im Hinblick auf die kommunale Situation, die für die weitere – dann kommunenspezifische – Analyse der Situation vor Ort bedeutsam sind. Es werden analytische Hinweise gegeben und durch Handlungsansätze ergänzt, die wiederum Ausgangspunkt weiterer Überlegungen in den Städten und Gemeinden sein können und sollen.

Zunächst ermöglicht die kompakte Form der Analysen, dass die kommunalen Akteure für komplexe Zusammenhänge weiter sensi-

bilisiert werden. Sie ist damit Anregung zur Diskussion beim Einstieg in Veränderungsprozesse. Die Analyse der Demographietypen kann der Ausgangspunkt für eigene Reflexionen sein und für die Prüfung, ob die Analyse auf die eigene Kommune zutrifft, wo Unterschiede gesehen werden und warum. Die Reflexion des Zusammenhangswissens ist damit der erste Ansatzpunkt für eigene vertiefende Analysen und den Einstieg in thematische Diskussionen.

Die Analyse der Demographietypen enthält konkrete Handlungsansätze für die Kommunen, die dem jeweiligen Typ zugeordnet sind. Diese Ansätze aufzunehmen, die Praxisbeispiele anzupassen und weiterzuentwickeln vor dem Hintergrund der spezifischen Situation in der eigenen Kommune – auch so lässt sich die Typisierung nutzen. Sie macht letztlich die Entwicklung der Kommunen transparent – bundesweit wie auch mit Blick auf regionale Zusammenhänge. Hier kann das Ergebnis Ausgangspunkt sein, sich mit der Entwicklung mehrerer Kommunen einer Region auseinanderzusetzen, Stärken und Schwächen herauszuarbeiten und so auch stärker regionale Perspektiven einzunehmen bis hin zu regionalen Kooperationen.

### Zusammengefasst lässt sich die Typisierung folgendermaßen verwenden:

- typbezogene Ausführungen zum Analysestart in Politik und Verwaltung einbringen
- Demographietypen mit ihren Analysen und Handlungsansätzen als inhaltliche Initialzündung für Zukunftsreflexionen in den Kommunen verwenden
- Typisierungsergebnisse für die inhaltliche Einführung (z. B. als Vortragsgrundlage) nutzen
- analytischen (regionalen) Überblick erstellen – auch ergänzt um eigene kommunenspezifische Einschätzungen, Hinweise, Widerspruch usw.
- Grundlage für Diskussionen und vertiefende Workshops mit kommunalen Akteuren