



## Stellungnahme der Verwaltung

Fachbereich/e:	Stabstelle Dortmunder Statistik Personal- und Organisationsamt Stadtkämmerei
Dezernent*in / Geschäftsführer*in:	Jörg Stüdemann, Norbert Dahmen
Verantwortlich:	Andrä, Diana

Gremium	Termin	Zuständigkeit	Status
Ausschuss für Finanzen, Beteiligungen und Liegenschaften	20.06.2024	Kenntnisnahme	öffentlich

### Tagesordnungspunkt

Bevölkerungsentwicklung, hier: Stellungnahme der Verwaltung

Sehr geehrte Damen und Herren,

die gemeinsame Anfrage der Fraktionen CDU und Bündnis 90/Die Grünen beantworte ich wie folgt:

#### **zu Frage 1:**

Der Vergleich von Bevölkerungsprognosen läuft zwangsläufig auf einen Vergleich der Annahmen und der Rechenmethoden heraus.

Ebenso zu berücksichtigen sind das Basisjahr, das letzte Jahr, dessen Bevölkerungsstand herangezogen wird, und auch der Stützzeitraum (der Zeitraum der für die Fortschreibung vergangener Entwicklungen als maßgeblich betrachtet wird). In der Regel eliminiert man aus dem Stützzeitraum Jahre, bei denen davon auszugehen ist, dass sie die künftigen Schätzungen verzerren könnten, etwa bei ungewöhnlich hohen Wanderungszahlen infolge von bewaffneten Konflikten.

Aus der Betrachtung der Vergangenheit werden für den Prognosezeitraum Entwicklungskomponenten (für Geburten, Sterbefälle, Zu- und Fortzüge) geschätzt.

#### Betrachtungsebene:

Die Bertelsmann Stiftung schätzt die Bevölkerungsentwicklung für sämtliche Gemeinden ab 5.000 Einwohner\*innen in Deutschland. Das Statistische Landesamt IT.NRW veröffentlicht die Zahlen für Nordrhein-Westfalen insgesamt sowie für die einzelnen Kreise und kreisfreien Städte. Gemeindespezifische Entwicklungen können dabei nur bedingt in die Schätzungen einfließen: Je aggregierter die Ebene, desto mehr Ungenauigkeiten im Einzelnen müssen in Kauf genommen werden. Die Dortmunder Statistik rechnet ihre Bevölkerungsvorberechnung mit Annahmen für Dortmund und stellt auch für die Stadtbezirke Daten bereit.

#### Datenquelle, Datenstand:

Sowohl das Statistische Landesamt als auch die Bertelsmann Stiftung rechnen mit den fortgeschriebenen Bevölkerungszahlen auf der Basis des Zensus 2011; beide nutzen den Ergebnisstand 2020 für ihre jeweilige Fortschreibung – demnach zählte Dortmund rund 587.000 Einwohner\*innen.

Die Dortmunder Statistik wertet hingegen für die Ableitung von Statistiken und Bevölkerungsvorausrechnungen direkt das Einwohnermelderegister aus. Zum Vergleichszeitpunkt 31.12.2020 wies diese Auswertung für Dortmund einen Bevölkerungsstand von 603.000 Personen und damit gut 15.000 Personen mehr aus. Die zuletzt berechnete kommunale Bevölkerungsprognose setzt aber auf den aktuelleren Bevölkerungsstand des Jahres 2022 auf – hier verzeichnet Dortmund bereits gut 609.000 Einwohner\*innen.

#### Vergleich der Berechnungsergebnisse:

Das Statistische Landesamt errechnet in seiner Prognose von 2021/22 für Dortmund eine weitgehend konstante Bevölkerung. Bis 2034 (bzw. 01.01.2035) ergäbe sich gegenüber 2020 eine Abweichung um -0,4 % gegenüber der Ausgangsbevölkerung. Die Bertelsmann Stiftung hat mit 2040 einen etwas fernereren Horizont. Bei einer linearen Entwicklung zwischen dem Startjahr 2020 und dem Zieljahr 2040 errechnet die Stiftung für 2035 eine leichte Bevölkerungsreduktion um -1,7 %. Das mittlere Prognoseszenario der Dortmunder Statistik kommt, wie das Statistische Landesamt, auf eine konstante Bevölkerung +0,2 % im Jahr 2035.

In der vorherigen Bevölkerungsvorausberechnung (2021) hat die Dortmunder Statistik ebenfalls eine konstante Bevölkerungszahl für das Zieljahr 2030 berechnet (-0,6 %).

#### Stützzeitraum:

Zuletzt bestand die große Schwierigkeit, dass es kaum „gewöhnliche“ Jahre hinsichtlich der Wanderungsbewegungen gegeben hat. Die Jahre 2013 bis 2016 könnte man aufgrund der starken Binnenwanderung in der EU sowie dem hohen Geflüchtetenauflkommen aus Dortmunder Sicht als Ausreißer werten. Das gleiche gilt für 2022 mit dem Kriegsbeginn in der Ukraine aber auch für das Jahr 2020 mit partiell starken Bewegungseinschränkungen zur Pandemiebekämpfung. Während die Bertelsmann-Stiftung in ihrer Prognose (2014-2018 bzw. 2020) Jahresextreme nicht flächendeckend gesondert behandelt, werden beim Statistischen Landesamt (2017-2020) und der städtischen Prognose (2017-2021) durch die Wahl des Stützzeitraums allzu starke Ausreißer ausgeschlossen.

Bei der städtischen Vorausberechnung wurde darauf reagiert, indem neben dem mittleren Szenario noch zwei weitere Varianten (Schrumpfs- und Wachstumsszenario) berechnet wurden, die alle Komponenten der Bevölkerungsentwicklung hinsichtlich ihrer Potenziale ausloten.

Damit verbunden ist auch die weitere Öffnung des Schätzkorridors, der eine Bevölkerungsentwicklung bis 2035 zwischen +6,8 % und -6,4 % abbildet. Bereits 2021 wurde dieses Vorgehen gewählt, allerdings wurden die Komponenten nur partiell und geringfügiger variiert, was zur Folge hatte, dass bereits nach einem Jahr selbst der obere Korridorrand für den spätesten, in der Zukunft liegenden Zeitpunkt (2030) deutlich überschritten wurde.

#### Vergleich der Annahmen:

Die Determinanten, die den kommunalen Prognoseszenarien zugrunde liegen, sind nicht vollständig mit denen der Bertelsmann Stiftung (lt. Dokumentation) und denen des Statistischen Landesamts zu vergleichen. So sind die Eingabedaten und Herangehensweisen partiell unterschiedlich, wie die Tabelle zeigt.



Annahmensetzung	Dortmunder Statistik	Statistisches Landesamt	Bertelsmann Stiftung
Geburten	Zusammengefasste Geburtenziffer, Einzelschätzungen für jeden der zwölf Stadtbezirke, jeweils für deutsche und nichtdeutsche Frauen	Zusammengefasste Geburtenziffer für ganz NRW	Altersspezifische Geburtenwahrscheinlichkeit für Frauen (13 bis 49 Jahre) für die jew. Gebietseinheit; zusätzlich wurde ein ansteigendes Gebäralter angenommen.
Sterbefälle	Berechnung einer Ablebe-/Überlebenswahrscheinlichkeit nach Altersjahren auf Basis der Lebenserwartung	Berechnung einer Ablebe-/Überlebenswahrscheinlichkeit nach Altersjahren auf Basis der Lebenserwartung	Sterbewahrscheinlichkeiten nach Altersjahren auf Basis der Jahre 2015-2018 auf Ebene der Regierungsbezirke (Ebene ab 39.000 Todesfälle im Stützzeitraum)
Wanderungen	Feste Vorgaben für Zu- und Fortzüge nach Staatsangehörigkeit (deutsch/nichtdeutsch) über die Stadtgrenze für jedes Jahr	Vorgabe von festen Wanderungssalden für die Verflechtung von NRW mit anderen Bundesländern und dem Ausland, nach Ziel- und Quellgebieten	Festlegung von Fortzugsraten für die Geschlechter und jedes Altersjahr; Zuzugszahlen aus dem Ausland werden festgelegt.

Bei den unterschiedlichen Vorgehensweisen der Prognoseerstellenden lassen sich selbst bei einer Klarangabe der Werte für Dortmund die Zahlen nicht direkt vergleichen: Das Statistische Landesamt geht ab 2026 von einem leicht steigenden Wanderungssaldo für Gesamt-NRW aus, während die jährliche Zuwanderung aus dem Ausland bei der Bertelsmann Stiftung – für Gesamt-Deutschland – zunehmend leicht reduziert wird. Die exakte Verteilung für Dortmund ist bei beiden Berechnungsweisen nicht abzulesen. Beide Berechnungsweisen schätzen Wanderungen nach Ziel- und Quellgebiet (Wanderungen aus dem In- und Ausland). In der städtischen Prognose werden die Wanderungen hingegen unterteilt nach der Staatsangehörigkeit (deutsch und nichtdeutsch) geschätzt; unabhängig davon, woher sie zu- oder wohin sie fortziehen. Insbesondere in Jahren mit einer hohen Fluchtzuwanderung sind zahlreiche Personen ohne die deutsche Staatsangehörigkeit zunächst an anderen Orten in NRW angekommen und von dort nach Dortmund gezogen. Die Annahmen der städtischen Prognose finden sich detailliert online im Portal der Dortmunder Statistik (<https://statistikportal.dortmund.de/bevoelkerung/bevoelkerungin zahlen/#altersstruktur>).

**Beispiel für kleinräumigen Effekt:**

*Beispielhaft lässt sich ein möglicher Effekt für Dortmund bei den verschiedenen Vorgehensweisen illustrieren: Dabei muss allerdings vorangestellt werden, dass sich die geschilderten Annahmen ausschließlich auf die veröffentlichten methodischen Hinweise stützen können. Da die Zahlen nicht vorliegen, können Effekte nur vermutet werden. Für Dortmund würde dies bedeuten, dass sich nach Berechnungen der Bertelsmann-Stiftung vergleichsweise hohe Fortzugszahlen bei Erwachsenen in ihren 30ern ergeben. Dies ist dem Umstand geschuldet, dass Bertelsmann variable Fortzugszahlen*



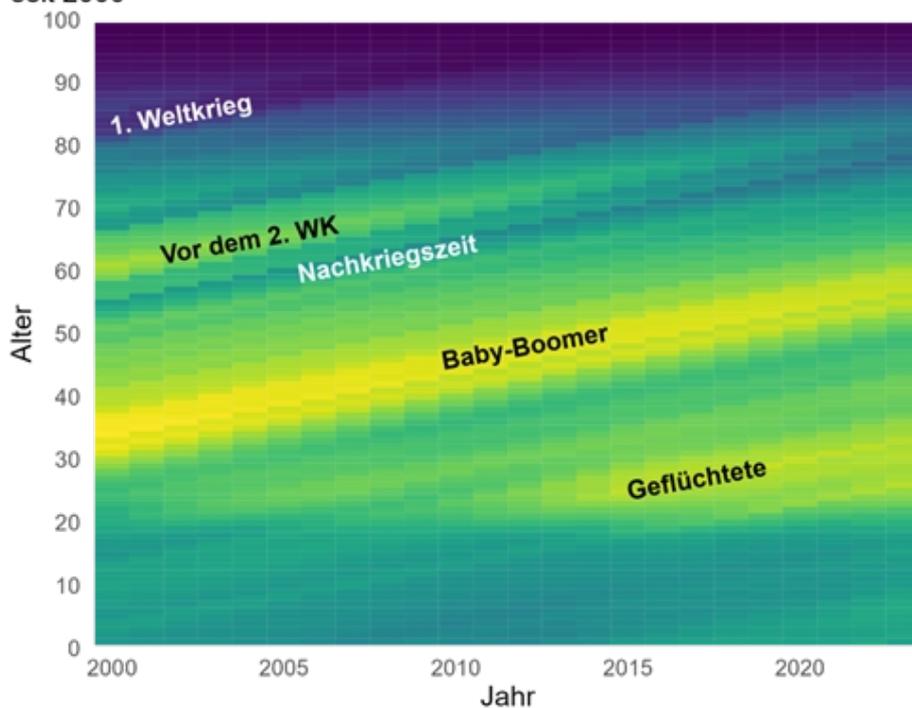
verwendet, die in Form von altersspezifischen Fortzugsraten in die Berechnungen eingehen, wodurch die absoluten Fortzugszahlen dadurch (mit-)bestimmt werden, wie viele Personen sich in der jeweiligen Alterskohorte befinden. Diese Herangehensweise ist bei einer bundesweiten Berechnung naheliegend und sinnvoll. Dortmund hat im Zuge der verstärkten EU-Integration sowie dem hohen Aufkommen Schutzsuchender in den Jahren 2013 bis 2016 deutlich an Bevölkerung im jungen Erwachsenenalter (Personen in ihren 20ern) gewonnen. Diese große Personengruppe ist bis zum Beginn des Berechnungszeitraums der Bertelsmann Stiftung aufgerückt, so dass die Bevölkerungsspitze bei den 30-Jährigen lag (nachzuvollziehen unter:

<https://statistikportal.dortmund.de/bevoelkerung/bevoelkerungsinzahlen/#altersstruktur>).

Dortmund hat typischerweise die höchsten negativen Wanderungssalden bei Personen, die in ihren 30ern sind. Durch das Altern der großen Zahl kurz zuvor Zugezogener in diese Altersklasse dürfte Dortmund zu Beginn des Prognosezeitraums bei der Bertelsmann Stiftung hohe Fortzugszahlen verzeichnet haben. In der Zuzugsstruktur fanden sich zu diesem Zeitpunkt zahlreiche Schutzsuchende. Ob das Fortzugsverhalten dieser Bevölkerungsgruppe den bisherigen Mustern entspricht, wird sich künftig zeigen, darf in jedem Fall aber infrage gestellt werden. Andere Gemeinden, die von einem ähnlich hohen Zuzug in der Altersgruppe betroffen waren, aber eher im kleinstädtischen oder ländlichen Raum liegen, verzeichnen dagegen eher negative Wanderungssalden. Entsprechend kommt dieser Effekt dort kaum zum Tragen.

### Dortmund: Bevölkerungszahl nach Altersjahren

seit 2000



Bevölkerungszahl

2.500 5.000 7.500 10.000

Dortmunder Statistik 2024

### Szenarien der Bevölkerungsvorausberechnung für Dortmund:

Wie oben bereits geschildert, wurden durch die Dortmunder Statistik drei Varianten/Szenarien der Bevölkerungsentwicklung berechnet.

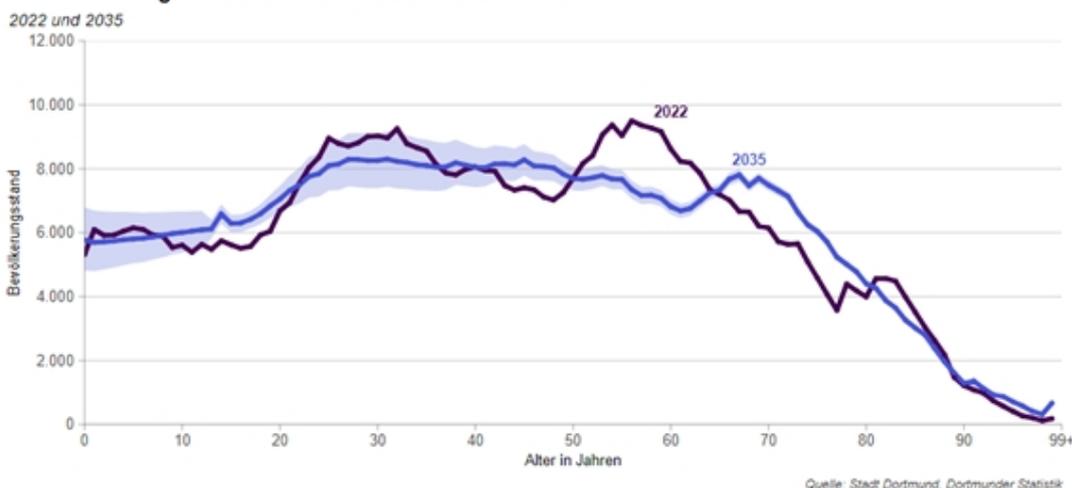


Variable	Mittleres Szenario	Wachstums-szenario	Schrumpfungsszenario
Geburtenraten der Stadtbezirke	Im Mittel der letzten fünf Jahre. Es sei denn, es lässt sich auf der Grundlage von Trends etwas anderes vermuten.	Durchgängig im jeweils oberen Bereich der vergangenen zehn Jahre.	Durchgängig im jeweils unteren Bereich der vergangenen zehn Jahre.
Lebenserwartung	Minimaler Anstieg	Leichter Anstieg	konstant
Zuzüge	Etwa im Mittel des Stützzeitraums	Konstant höheres Niveau vom Beginn des Stützzeitraums	Etwa auf dem Niveau von 2021 (noch leichte Corona-Einschränkungen)
Fortzüge	Etwa im Mittel des Stützzeitraums	Niedriges Niveau unter dem des Stützzeitraums	Steigendes Niveau, bis auf den Wert, der in Jahren mit hohem Wanderungsaufkommen erreicht wird.
Saldo, jährlich	+1.000 bis +1.500	+3.500	-500 bis -1.500

Generell wurden keine Werte zugrunde gelegt, die sich nicht bereits auf ähnlichem Niveau innerhalb der letzten Jahre gezeigt haben. Beispielsweise wurden in den jeweiligen Stadtbezirken für die einzelnen Bevölkerungsgruppen im Wachstums- wie im Schrumpfungsszenario nur Einzelwerte angenommen, die sich so in den letzten Jahren bereits gezeigt haben. Entsprechend hält sich die Varianz zwischen den einzelnen Werten in einem als realistisch anzunehmenden Rahmen. Allerdings liegt den Szenarien hinsichtlich der Annahmen Gleichzeitigkeit und Dauerhaftigkeit zugrunde. Das heißt beispielsweise, dass im Schrumpfungsszenario von dauerhaft niedrigen Geburtenraten in allen Stadtbezirken bei gleichzeitig negativem Wanderungssaldo ausgegangen wird. Umgekehrt im Wachstumsszenario von dauerhaft hohen Geburtenraten bei einem deutlich positiven Wanderungssaldo. Keine der Varianten lässt sich aus statistischer Betrachtung generell favorisieren. Eine dauerhafte Gleichzeitigkeit der Ereignisse ist vermutlich etwas unwahrscheinlicher als das partikuläre Auftreten der einzelnen Komponenten. Zudem kann zu diesem Zeitpunkt die Relevanz des Schrumpfungsszenarios infrage gestellt werden. In Anbetracht eines Bevölkerungsanstiegs um rd. 5 % seit 2011, der insbesondere durch einen konstanten Zuzug von Personen nichtdeutscher Staatsangehörigkeit erreicht wurde, ist es schwer, abrupt mit einer nun schrumpfenden Bevölkerungszahl zu planen. Entsprechend wurden im Verwaltungsvorstand die mittlere und die Wachstumsvariante behandelt, während das Schrumpfungsszenario ausgeschlossen wurde. Allerdings sollten die Korridore zwischen den Szenarien betrachtet werden, da die Extreme auf einer Gleichzeitigkeit verschiedener, voneinander unabhängiger Entwicklungen beruhen. In Anbetracht der Entwicklungen der letzten 15 Jahre ist überdies eine (starke) Schrumpfung der Bevölkerungszahl, bei gleichen (politischen) Rahmenbedingungen, schwer vorstellbar.

#### zu Frage 2:

Als sicher gilt die Veränderung in den höheren Altersgruppen, durch die Alterung der »Baby Boomer«-Jahrgänge. Der Faktor Flucht lässt sich nicht seriös kalkulieren. Starke Fluchtbewegungen würden einen Anstieg junger Erwachsener bewirken und damit potenziell auch junger Familien mit Kindern. Zwar fielen die letzten beiden Jahre eher geburtenschwach aus (zum Prognosezeitpunkt war nur eins der Jahresergebnisse bekannt), doch lässt sich daraus noch kein Trend ableiten.

**Altersverteilung Dortmunds: aktuell und vorausberechnet**

Dadurch, dass die Bevölkerungsentwicklung zuletzt in erheblichem Maße durch kaum zu kalkulierende externe Effekte bestimmt wurde, sind die künftigen Zu- und Fortzüge von erheblicher Bedeutung – und das sekundär auch für die Geburtenzahlen. Unauffällige Jahre sind künftig ebenso denkbar, wie Jahre mit starker Zuzugstätigkeit oder auch gebremsten Zuzug, wenn die Migrationsfreiheit stark eingeschränkt würde. All das wäre aber an politische Entscheidungen geknüpft.

Da junge Familien als sogenannter Haushaltstyp nicht unmittelbar aus den Bevölkerungszahlen abzulesen sind, sollte die Kinderzahl als Indikator dafür genutzt werden. Diese kann allerdings nicht losgelöst von den Wanderungen betrachtet werden. Insbesondere die Altersgruppe der 18- bis unter 40-Jährigen wird stark von der Entwicklung der Zu- und Fortzüge geprägt. Durch Fluchtbewegungen, Einschränkungen zur Pandemiebekämpfung und EU-Binnenumzüge gab es in den letzten Jahren jahresweise starke Schwankungen bei den Wanderungen, die aber in der Summe maßgeblich zu Dortmunds Bevölkerungszuwachs beigetragen haben. Aufgrund des starken Zuzugs Geflüchteter in den Jahren 2015/16 und 2022, ist die Altersgruppe der 25 bis 35-Jährigen aktuell stark besetzt. Diese Gruppe wird 2035 überwiegend in ihren 40ern sein. Insgesamt würde die Bevölkerungszahl im Alter zwischen 15 und 49 Jahren – bei moderater Wanderungstätigkeit – aber weitgehend konstant bleiben. Bei einer gleichbleibenden Fertilitätsrate würde das auch eine Kinderzahl bedeuten, die auf dem aktuellen Niveau liegt. Eine wanderungsbedingt größere oder kleinere Elternkohorte in Verbindung mit einer höheren/niedrigeren Geburtenrate könnte allerdings dauerhaft zu Schwankungen im oberen dreistelligen Bereich führen – pro Altersjahr.

In den potenziellen Entwicklungen der Alterssegmente ist es also schwer, von der einen verlässlichen Erwartung zu sprechen. Als gewiss gilt der Umstand, dass bis 2035 durch die sukzessive Verschiebung der geburtenstarken Jahrgänge aus den 1960er-Jahren (»Baby Boomer«; 1966 als am stärksten besetzter Geburtsjahrgang im Jahr 2022) deutlich mehr Personen das Rentenalter erreicht haben werden als aktuell. Bei dem Personenkreis ab 65 Jahren bedeutet das einen Anstieg um rd. 15.000 Personen bis 2035. Szenarioabhängig kann diese Zahl variieren – der (deutliche) Anstieg bleibt allerdings bestehen.

**zu Frage 3:**

Die zukünftige Bevölkerungsentwicklung stellt bei der mittelfristigen Finanzplanung der Kämmerei keinen relevanten Planungsfaktor dar. Die Fortschreibung der Planansätze in der Allgemeinen Finanzwirtschaft erfolgt vielmehr pflichtig auf Grundlage der Prognosen des Arbeitskreises „Steuerschätzungen“ sowie den vom Land NRW veröffentlichten „Orientierungsdaten“.

Im Rahmen des kommunalen Finanzausgleichs werden die Einwohnerzahl und daraus abgeleitete spezielle Indikatoren (Beschulden-, Soziallasten-, Zentralitätsansatz) zwar zur Mittelverteilung herangezogen. Hierbei werden jedoch die gewichteten amtlichen Zahlen des Vorjahres zugrunde gelegt. Die Kriterien der Gewichtung werden mit dem jährlich vom Land NRW zu beschließenden Gemeindefinanzierungsgesetz (GFG) neu festgelegt und sind stets im Verhältnis zur Gesamtentwicklung in allen NRW-Kommunen zu bewerten.

Hauptziel ist der Ausgleich von Finanzkraftunterschieden zwischen den Kommunen. Die Ableitung von Planzahlen aus einer pauschalen Bevölkerungsentwicklung ist daher nicht möglich.

Auch bei anderen zentralen Einnahmepositionen muss sich die Stadtkämmerei an amtlichen Vorgaben orientieren. So spielt zum Beispiel bei der Planung des Gemeindeanteils an der Einkommen- und der Umsatzsteuer auch das erwartete Steueraufkommen in Dortmund eine Rolle - und dieses kann sich auch durch eine steigende Einwohnerzahl positiv entwickeln. Allerdings werden hier vom Land amtliche Schlüsselzahlen ermittelt, die nur alle drei Jahre aktualisiert werden, so dass sich Entwicklungen hier nur mit Zeitverzug ergeben. Eine "eigene Prognose" für diese Positionen kann nach Einschätzung der Stadtkämmerei hier nicht als Planungsgrundlage dienen.

Bei der Planung der dezentral im Haushalt abgebildeten Einnahmen und Ausgaben legen die Fachbereiche sektorale Betrachtungen zugrunde. Hier spielen zwar auch Dynamisierungen eine Rolle, diese orientieren sich allerdings eher an Preissteigerungsraten oder bereits feststehenden Entwicklungen.

Die gegründete Stabsstelle „Dortmund 2035“ im Dezernat des Oberbürgermeisters ist mit der einheitlichen Entwicklung einer Datengrundlage sowie einer einheitlichen Strategie zu den Auswirkungen der Prognose beauftragt (DS-Nr. 34486-24/3). Hierzu wird ein Projektraum eingerichtet, in den sich das Personal- und Organisationsamt einbringen und mitwirken wird. Deutlich ist bereits, dass die Entwicklung des Personalkörpers der Stadt Dortmund ebenso wie die der Bevölkerung bis zum Jahr 2035 stark von der demografischen Entwicklung beeinflusst wird. Die zu erwartende Altersfluktuation hat bereits jetzt einen starken Einfluss auf die Personalbedarfe der Zukunft, sodass es seit mehreren Jahren eine konstant hohe Anzahl an Ausbildungsplätzen zur Sicherstellung der aktuellen Aufgabenwahrnehmung gibt. Die zunehmende sonstige Fluktuation sowie vermehrte Aufgabenzuwächse wirken sich parallel ebenfalls aus. Ergänzend wird nun zu erarbeiten sein, wie sich die verschiedenen Prognoseszenarien zum Bevölkerungswachstum in unterschiedlichen Berufsgruppen und Fachbereichen auswirken könnten. Dabei ist sowohl mit Effekten auf bestimmte Fachbereiche mit Dienstleistungen für die Bürger\*innen als auch auf Querschnitts- und Infrastrukturbereiche zu rechnen.

