

2 Klärung grundlegender Begrifflichkeiten

„Sucht man nach einer möglichst präzisen Definition für den fast allgegenwärtigen Begriff ‚demographischer Wandel‘, stößt man auf ein kleines Problem: Es findet sich keine, zumindest keine Nominaldefinition“ (Siedhoff 2008: 3).

Siedhoffs (2008) Befund gilt nach wie vor. Was führt zu dieser Sprach- bzw. Begriffslosigkeit? Ist das Thema so aktuell, dass noch keine Definition gefunden werden konnte?

Entgegen dieser These ist festzustellen, dass die Alterung der Bevölkerung und ihre möglichen Folgen bereits seit den 1950er Jahren in der alten Bundesrepublik fachwissenschaftlich thematisiert wurden.¹ Die Diskussion des Bevölkerungsrückganges auf nationalstaatlicher Ebene setzt zwar erst gegen Ende der 1970er Jahre ein² (vgl. Bartl 2011: 27), sie weist damit aber dennoch eine fast vierzigjährige Tradition auf.

Gegen Bartls (2011) Annahme, die Beschäftigung mit den lokalen Folgen des Demographischen Wandels habe keine ausgeprägte Forschungstradition hervorgebracht (ebd.), spricht, dass bereits am Ende der 1970er Jahre Fachkonferenzen zu Chancen und Risiken lokaler Bevölkerungsrückgänge stattfanden (vgl. Bosch 1978 und Göb 1978). Die Schrumpfung von Städten und Gemeinden wird allerdings umfangreicher debattiert³ als die Alterung auf lokaler Ebene⁴ (vgl. ebd.).

1 Eine chronologische Auswahlbibliographie zur Alterung in Deutschland umfasst: Ullrich 1951, Kern 1957, Kaufmann 1960, Mikat 1961, MfVF 1963, Silkenbeumer 1979, Möller/Schasse 1985, Vossen 1991, Otto 1993, Steinmann 1993, Deutscher Bundestag 1994, Friedrich 1994, Klose 1994, Lang 1994, Birg/Flöthmann 1996, Ehrenheim 1996, Schwarz 1997, Deutscher Bundestag 1998, Heigl/Mai 1998, Grünheid 1999, Deutscher Bundestag 2002, Birg 2003, Flöthmann 2003, Grohmann 2003, Schimany 2003, BMfWA 2005, Börsch-Supan/Düzgün/Weiss 2005, Mai 2005, OECD 2005, Statistisches Bundesamt 2005, Ehrentraut 2006, Mai 2006, Adam 2007, Höhn 2007, Mai/Roloff/ Micheel 2007, Schmähl 2007, Scholz/Bucher 2007, Trettin et al. 2007, Schneider 2008, Egeler 2010 und Sütterlin/Hoßmann/Klingholz 2011.

2 Eine Bibliographie zum Bevölkerungsrückgang in Deutschland enthält u. a.: Selke 1978, Buttler 1979, Wagner 1981, Birg/Koch 1987, DGfVN 1988, Siegmund 1993, Birg 2000a, 2000b, 2003, Müller/Siedentop 2003, Siedentop/Kausch 2003, Nagler 2004, Birg 2005, Kaufmann 2005, Birg 2006, Kleinert 2006, Lindemann 2007, Niedersächsischer Landtag 2007 und Landtag des Saarlandes 2008.

3 Zum lokal bzw. regional begrenzten Bevölkerungsrückgang vgl. z. B. Göb 1977, 1978, Bosch 1978, Schwarz 1978, Buse 1979, Hellberg et al. 1979, Silkenbeumer 1979, Atteslander/Zingg 1980, Ganser 1980, Friedrichs 1985, Messner 1986, Stein 1986, Schweizer 1987, Häußermann/Siebel 1985, 1987, 1988, Münz/Ulrich 1994, Bertram et al. 1995, Friedrichs 1997, Stein-Schmiede 1997, Goltz 2001, Klemmer 2002, Dransfeld/Osterhage 2003, Connert 2004, Kemper 2004, Köppen 2004, Mlejnek/Wahler 2004, Müller 2004b, Köppen 2005, Bertelsmann Stiftung

Es scheint jedoch, dass demographische Betrachtungen der lokalen Daseinsfürsorge in den allgemeinen Diskussionen über Reformen der kommunalen Selbstverwaltung insbesondere im Kontext des Neuen Steuerungsmodells (Kapitel 2.5.3) untergegangen sind.

2.1 Demographischer Wandel

Trotz der Vielzahl von Texten zum Demographischen Wandel in Deutschland, trotz bundes- und landespolitischer Enquete-Kommissionen (Deutscher Bundestag 1994, 1998, 2002) und trotz der massenmedialen und -wirksamen Aufarbeitung demographischer Veränderungen sowie damit verbundener apokalyptischer Zukunftsszenarien (Bartl 2011: 14-17) bleibt unverändert zu konstatieren, dass es kaum Semantiken gibt, um demographische Veränderungen und ihre Folgen zu analysieren.

Dass Begriffe fehlen, um Bevölkerungsrückgang und Schrumpfung adäquat beschreiben zu können, betont bereits Kaufmann (2005: 19-23). Daran scheint sich bisher wenig geändert zu haben (vgl. Bartl 2011: 20, 48-106 und Siedhoff 2008). Die Schwierigkeit, Theorien und Semantiken der Schrumpfung zu entwickeln, führte Lutz (1984) auf eine Wachstumsfixierung der Gesellschaft zurück (vgl. auch Großmann 2007). Über 20 Jahre später gilt: „Wachsen ist leichter als Schrumpfen“ (Kaufmann 2005: 13).

Kaufmann trifft eine doppelte Unterscheidung zwischen Bevölkerungszunahme und -rückgang einerseits sowie Bevölkerungswachstum und -schrumpfung andererseits (ebd.: 19 f.):

Definition 1:

„Zunahme und Rückgang beziehen sich auf eindimensionale, Wachstum und Schrumpfung auf mehrdimensionale, ‚systemische‘ Prozesse der *einsinnigen Größenveränderung im Zeitablauf*. Beiden Begriffspaaren ist also gemeinsam, dass sie eine bestimmte *Richtung* der Größenveränderung in mathematisch ‚positiver‘ oder ‚negativer‘ Hinsicht anzeigen. Damit ist die Vorstellung wellenförmiger oder zyklischer, aber auch irregulärer Größenveränderung ausgeschlossen“ (Kaufmann 2005: 19 f.; Hervorhebung im Original).

2006, DFI 2006, Kabisch/ Peter 2006, Mäding 2006, Sarcinelli/Stopper 2006, Flöthmann 2007, Sackmann et al. 2007; Wirth/ Bose 2007, Heinelt/Vetter 2008, Sackmann/Reinhold/Jonda 2008, Schildt/Schubert 2008, Westphal 2008, KGSt 2009, Bednarz 2010, Frölich von Bodelschwingh 2010, Wiechmann/Kißler 2010 oder Bartl 2011.

- 4 Monographien zu lokalen Alterungsprozessen bieten vor allem Loeffelholz/Rappen 2004, Gans/Horm 2006, Brosius-Gersdorf 2007, Ermer/Fricke 2009 und Zimmermann 2009b.

Die doppelte Unterscheidung – Zunahme versus Rückgang und Wachstum versus Schrumpfung – stellt einen ersten Versuch dar, bisher Unbezeichnetes zu bezeichnen. In ihren Randbedingungen ist sie aber widersprüchlich. Wenn Wachstum oder Schrumpfung mehrdimensional⁵ sind, ist es äußerst unwahrscheinlich, dass diese Prozesse zeitlich linear ablaufen. Es gibt empirische Belege (z. B. Statistisches Bundesamt 2010b, 2007, Birg 2005, Mueller 2000, 1993, Gans 1997 und Bähr/Gans 1985; vgl. auch Rademacher 2008a: 48, 2008b: 265 und 2007) dafür, dass sich demographische Größen im Zeitverlauf zyklisch und wellenförmig verändern. Kaufmanns Definitionsvorschlag klammert insofern wichtige nicht-lineare Verläufe aus. Deshalb wird folgende Spezifikation vorgeschlagen:

Definition 2:

Bevölkerungszunahme und -rückgang sollen im Sinne dieser Studie alle eindimensionalen, linearen Größenveränderungen und solche, die vereinfachend als eindimensional und linear betrachtet werden, heißen. Das Begriffspaar Wachstum und Schrumpfung soll dagegen alle multidimensionalen Größenveränderungen im Zeitverlauf bezeichnen, die auch nicht-linear sein können, die aber statistisch einem ‚positiven‘ oder ‚negativen‘ linearen Trend folgen.

Die spezifizierten Begriffspaare ermöglichen es, den bestehenden Forschungsstand zu kontrastieren. Dabei zeigt sich, dass nicht alle Texte, die dieses Label tragen, sich auch tatsächlich mit Schrumpfung im angegebenen Sinne beschäftigen. Stattdessen dominieren eindimensionale Darstellungsweisen und zeitlich lineare Betrachtungen (vgl. Kaufmann 2005: 20). Studien, die Schrumpfung als mehrdimensionale, zirkuläre Prozesse der Stadtentwicklung auffassen, bilden dagegen noch eine Minderheit (z. B. Milbert 2011, Gatzweiler/Milbert 2009 oder Rink/Haase/Bernt 2009).

Demographische Entwicklungen verlaufen im interkommunalen Vergleich sehr heterogen (vgl. Herfert/Osterhage 2011, Mäding 2009 oder Gatzweiler/Milbert 2009). Neben Schrumpfung und Wachstum gibt es auch Gebietskörperschaften, die sich kaum verändern. Daher muss die begriffliche Extension um zwei alternative Verläufe ergänzt werden:

Definition 3:

Bevölkerungsstabil sollen eindimensionale zeitlich konstante Prozesse heißen. Stagnation soll dagegen multidimensionale Entwicklungen bezeichnen, deren linearer Trend konstant ist.

Ob und in welchem Umfang bevölkerungsstabile oder -stationäre Prozesse auf lokaler Ebene auftreten und welche Folgen sie dort haben, ist eine offene empiri-

⁵ Kaufmann (2005: 20) fasst insbesondere Alter, Geschlecht, Nationalität und territoriale Verteilung als demographische Dimensionen auf.

sche Frage. Mit den vorgeschlagenen Begriffen wird letztlich auch der Demographische Wandel semantisch fassbar.⁶

Definition 4:

Bevölkerungsentwicklungen sollen im Rahmen dieser Studie eindimensionale Betrachtungen der zeitlichen Verläufe einer Bevölkerungsstruktur heißen. Demographischer Wandel beschreibt dagegen die ganzheitliche Betrachtung aller bekannten Bevölkerungsentwicklungen gleichzeitig.

Die Analyse demographischer Veränderungen erfolgt mit den Mitteln der Bevölkerungsstatistik (Lippe 1996). Eine möglichst wertfreie Forschung muss zunächst den Modebegriff Demographischer Wandel von seinen ideologischen, politischen und vor allem krisenhaften Bezügen befreien. Damit wird Kaufmanns (2005: 19-23) Umgang mit diesem Modebegriff⁷ aufgegriffen.

Bevölkerungsentwicklungen überschneiden sich mit „eindimensionalen demographischen Ereignismassen“ (Mueller 2000: 32-71, 1993: 99-204). Ein typisches Beispiel ist die Bevölkerungsfortschreibung der amtlichen Statistik. Demographischer Wandel kann hingegen nur mit so genannten „multidimensionalen Ereignismaßen“ (Mueller 2000: 71-78, 1993: 205-220) beobachtet werden.

Siedhoff (2008: 3, Anm. 1) stellt fest, dass zahlreiche Autoren sich mit Demographischem Wandel und seinen Folgen befassen, ohne den Begriff zu klären. Wissenschaftstheoretisch ist eine Definition die „Festlegung der Bedeutung eines Begriffes (des Definiendums) durch einen bereits bekannten anderen Begriff (Definiens). Definitionen sind konventionelle Festlegungen der Bedeutung sprachlicher Zeichen“ (Giesen/Schmid 1976: 33).

Realdefinitionen, die sich auf demographische Ausprägungen in bestimmten Regionen beziehen,⁸ ohne dass ein Konsens darüber besteht, welche Merkmale für diesen Wandel charakteristisch sind (Siedhoff 2008: 3), führen zu Beliebigkeit und zu Missverständnissen im öffentlichen Diskurs. Die Unbestimmtheit des Demographischen Wandels lehnt diesen an Phänomene an, die der französische Semiotiker Roland Barthes (1976) als „Mythen des Alltags“ bezeichnete. Ein solcher Mythos ist eine Aussage, die nur formale aber keine inhaltliche Grenzen

6 Multidimensionalität und Dynamik des Demographischen Wandels wurden bereits an anderer Stelle betont: „Der demographische Wandel kann als ein mittelfristiger dynamischer Faktor bezeichnet werden, der sich in unterschiedlichen Dimensionen äußert und durch eine Vielzahl von Einflüssen, auch struktureller Art, ausgelöst wird“ (Pawleta 2008: 13).

7 „Die Schrumpfung hat sich vom Tabu zum Modebegriff gewandelt, und man tut gut daran, die Gefahren ebenso wie die Chancen zu sehen, die sich mit dieser Wandlung verbinden. Wie jeder in Mode gekommene Begriff zeigt auch die Schrumpfung schon nach kurzer Zeit erste Abnutzungserscheinungen“ (Rambow 2004: 6, zitiert in Kaufmann 2005: 19, Anm. 1).

8 Siedhoff (2008) illustriert das mit der Formulierung: „Der demographische Wandel in Deutschland ist gekennzeichnet durch (...)“ (ebd.: 3).

hat (ebd.: 85). Stark vereinfacht ist ein Mythos für Barthes ein Begriffssystem, das sozial mit Sinn gefüllt wird. Auf diese Weise thematisieren Politiker, Journalisten und Wissenschaftler den Demographischen Wandel, wobei aber kaum jemand angibt, worüber er dabei konkret spricht. Das führt dazu, dass prinzipiell nicht die gleichen demographischen Phänomene gemeint sind (vgl. Siedhoff 2008: 4). Im Folgenden werden einige Beispiele dieser alltagsmythischen (Barthes 1976) Begrifflichkeiten angeführt.⁹

Sarcinelli und Stopper (2006) bezeichnen den Demographischen Wandel mit Verweis auf die 9. koordinierte Bevölkerungsvorausberechnung (Statistisches Bundesamt 2000) als „Megathema im wissenschaftlichen und politischen Diskurs“ (ebd.: 3). Neuere Darstellung machen daraus einen „Megatrend“ (Börsch-Supan 2011: 19, Loeffelholz 2011, Piepenbrink 2011 oder Schwentker/Vaupel 2011: 3). Unklar bleibt, was dieses „Megathema“ bzw. diesen „Megatrend“ ausmacht. Im Internetportal des Statistischen Bundesamtes findet man aktuell 152 Publikationen zum Stichwort ‚demographischer Wandel‘ und 261 Treffer zu ‚demografischer Wandel‘ (destatis 2011a, 2011b).¹⁰ Eine klare Definition dieser Modeworte findet sich darunter aber nicht. Das Statistische Bundesamt gibt seit 2007 eine eigene Fachserie „Demografischer Wandel in Deutschland“ heraus (Statistisches Bundesamt 2007). Hier gibt das Vorwort Aufschluss:

„Geburtenrückgang, Alterung und schrumpfende Bevölkerung sind in den letzten Jahren zu Recht in das Zentrum der öffentlichen Diskussion gerückt“ (ebd.: 3).

Für Walter Radermacher, den Präsidenten des Statistischen Bundesamtes, ist Demographischer Wandel demnach mit Geburten- und Bevölkerungsrückgang sowie demographischer Alterung verbunden. Für Schwentker und Vaupel (2011) sind hingegen Geburtenrückgang und steigende Lebenserwartung entscheidend:

„Der demografische Wandel der Industrienationen hat zwei Hauptkomponenten: Geburtenraten, die häufig unter dem Bestandserhaltungsniveau¹¹ liegen, und eine zunehmende Lebenserwartung“ (ebd.: 3).

Der Gegenstandsbereich des Demographischen Wandels wirkt dabei noch unbestimmter. Für andere Autoren sind Wanderungsbewegungen ein integraler Bestandteil des Demographischen Wandels (vgl. Mai/Roloff/Micheel 2007, Gans/

9 Eine ähnliche Zusammenstellung liefert Siedhoff (2008: 3 f.). Eine vollständige semantische Reflektion des Begriffes „Demographischer Wandel“ würde eine eigene Forschungsfrage bilden und soll hier nicht weiter verfolgt werden.

10 Die divergierenden Zahlen machen deutlich, dass die Schreibung nicht völlig redundant ist.

11 „Das Bestandserhaltungsniveau entspricht einer Geburtenrate von 2,1 Kindern pro Frau, für die [sic!] jede kommende Generation die ihrer Eltern komplett ersetzt“ (Schwentker/Vaupel 2011: 3, Anm. 1).

Schmitz-Veltin 2006b, Birg 2006, 2005, 2003, 2000b, Mai 2006, 2005, Köppen 2005, 2004, Wöhlcke/Höhn/Schmid 2004 oder Flöthmann 2003).

„Mit dem demographischem Wandel sind hier insbesondere die Makrophänomene Alterung und Schrumpfung der Bevölkerung gemeint, die durch die demographischen Faktoren Fertilität, Mortalität und Migration beeinflusst werden“ (Sackmann/Bartl 2008: 2634).

Unter dem Stichwort Heterogenisierung diskutiert Siedhoff (2008: 7) zwei weitere Aspekte des Demographischen Wandels. Der erste steht mit einer Pluralisierung der Lebensformen (Meyer 2011, Hradil 2006: 87-128, Sahner 2005: 65-69 und Brüderl 2004) in Verbindung. „Seit den 1960er Jahren sind Ehe und Familie in Deutschland nicht mehr die ‚Standard-Lebensform‘“ (Hradil 2006: 113). Der Anteil nicht-ehelicher Lebensgemeinschaften sowie von Singles und Alleinerziehenden, die Hradil (2006: 113-125) als ‚unkonventionelle Lebensformen‘ bezeichnet, steigt.¹²

Für Kommunen erwartet Mäding (2009, 2008, 2005) in diesem Zusammenhang eine starke Zunahme von Einpersonenhaushalten, die den lokalen Wohnungsmarkt im Zusammenhang mit Alterungsprozessen aber auch den Pflege- und Dienstleistungssektor zu Anpassungen zwingen. Anders als Siedhoff (2008) führt Mäding (2008: 165) dies allerdings unter dem Begriff Vereinzelung.

Unter Heterogenisierung wird im engeren Sinne hingegen die wachsende Gegensätzlichkeit der Bevölkerung nach regionaler oder ethnischer Herkunft, aber auch nach kulturellem, religiösem Hintergrund infolge von Immigrationsprozessen verstanden (Mäding 2009: 34 und Siedhoff 2008: 7), die mit wachsenden Pro-Kopf-Ausgaben für Integration, Bildung und Sozialtransfers die kommunalen Haushalte belasten können (vgl. Mäding 2008: 172).

Mädings These, beide Aspekte würden sich kaum für ‚ideologische‘ Profilierungen eignen (Mäding 2009: 40), erweist sich als fragwürdig. Sowohl die Folgen der Vereinzelung (vgl. Klundt 2008, Hondrich 2007, Kittlaus 2006 sowie die Beiträge in Berger/Kahlert 2006 und in Forum Umwelt und Entwicklung/genanet 2006) als auch die Ablehnung weiterer Zuwanderung (z. B. Birg 2006, 2005 oder Wöhlcke/Höhn/Schmid 2004) werden umfangreich kritisiert (Nuss 2007, Oberndörfer 2006, 2005a, 2005b, Schwentker 2006, Butterwege/Klundt 2003a und Butterwege 2002). Antagonistische Positionen stehen sich dabei unversöhnlich gegenüber.¹³

Auf einer abstrakten Analyseebene wird hinterfragt, ob Konflikte, die zwischen Eltern und Kinderlosen, zwischen Zugewanderten und Eingesessenen,

12 Abgesehen von dieser wertenden Formulierung stimmen andere Sozialstrukturforscher (Geißler 2011a, Meyer 2011, Sahner 2005 und Brüderl 2004) in den Befunden mit Hradil (2006) überein.

13 Der ideologische Kern dieser Debatten wird in Kapitel 4 unter dem Stichwort Demographismus aufgearbeitet.

zwischen wachsenden und schrumpfenden Regionen erwartet werden (vgl. insbesondere Birg 2006, 2005 oder Kröhnert/van Olst/Klingholz 2004a), demographisch bedingt sind, oder ob es sich stattdessen um „gesellschaftliche bzw. staatliche Grundkonflikte handelt, die unabhängig von der demographischen Zusammensetzung oder dem ‚demographischen Verhalten‘ existieren“ (Barlösius 2007: 27 f.). Ohne dies abschließend entscheiden zu können, bleibt festzuhalten, dass sich in den Aspekten Vereinzelung und Heterogenisierung (Mädig 2009, 2008, 2005 und Siedhoff 2008) demographische und soziale Wandlungsprozesse derart überschneiden, dass sie unterschieden werden müssen. Schrumpfung und Alterung gelten zudem als zentrale Merkmale des lokalen Demographischen Wandels (vgl. Bartl 2011: 23, Anm. 8).

2.2 Der Begriff der Kommune

Demographie gilt im engeren Sinne als Bevölkerungswissenschaft (Schimany 2003: 15). Das wirft die Frage auf: „Was ist eine Bevölkerung?“ (Kaufmann 2005: 23; vgl. auch Barlösius 2007 und Foucault 2004a, 2004b). Bevölkerung gilt dabei als politischer Begriff, „der einen Solidaritätshorizont voraussetzt“ (Kaufmann 2005: 23).

Definition 5:

„Als ‚Bevölkerung‘ gelten die statistisch erfassbaren Einwohner einer Gebietskörperschaft oder eines sonstwie [sic.] eindeutig abgrenzbaren Raumes“ (ebd.).

Demzufolge setzt der Bevölkerungsbegriff immer schon territoriale Grenzen voraus.¹⁴ Im modernen Staat – aber bereits seit der Auflösung der mittelalterlichen Personalverbände in der Ära des Absolutismus – handelt es sich dabei um politisch festgelegte Grenzen (vgl. Benz 2001: 18 und Schimany 2003: 36).

Empirische Analysen zum Demographischen Wandel auf lokaler und regionaler Ebene befassen sich mit unterschiedlichen Gegenständen. Einzelne vergleichende Studien untersuchen Städte und Gemeinden (z. B. Behrendsdorf 2007 oder Bertelsmann Stiftung 2006), andere bearbeiten Landkreise und kreisfreie Städte (z. B. Innenministerium des Landes Schleswig-Holstein 2011, Gerlach/Hehl/Juncke 2010, Flöthmann 2007 oder Kröhnert/van Olst/Klingholz 2004a) und wieder andere untersuchen die abstrakten Raumordnungsregionen des Bundesinstituts für Raumforschung und Raumplanung (z. B. Büttner 2006 oder Schlömer 2004). Aus diesem Grunde scheint es notwendig auch die territorialen Kontexte, die die

14 „Migration“ lässt sich nur in den Aspekten Zuwanderung und Abwanderung analysieren, wenn Grenzen festgelegt sind, über die zu- bzw. abgewandert werden kann (Kaufmann 2005: 23).

Untersuchungseinheiten der vorliegenden Studie genauer festzulegen. Naßmacher und Naßmacher (2007: 11) unterscheiden prinzipiell drei Definitionen des Begriffes Kommune:

1. Nach staatsrechtlich-kommunalwissenschaftlicher Definition sind Kommunen Gebilde, die nach Verwaltungsrecht und -struktur dafür gehalten werden (vgl. Klönne in Zoll 1972: 249; so zitiert in Naßmacher/Naßmacher 2007: 11).¹⁵
2. Gemäß einer politikwissenschaftlichen Begriffsbildung sind Kommunen räumliche und personelle Einheiten, die sinnvolle Rahmen (*Kontexte*) für politische Entscheidungen und Planungen (*Daseinsvorsorge*) auf der *untersten* Ebene politischer Willensbildung bilden (vgl. ebd.).¹⁶
3. In soziologischem Verständnis werden Kommunen zudem durch genaue Grenzen im Raum (*Abgrenzbarkeit*), mit eigenen Nachbarschaftszusammenhängen und eigener (Gruppen-)Identität¹⁷ konstituiert (vgl. Naßmacher/Naßmacher 2007: 11 nach König 1958: 45).¹⁸

Daraus wird folgende Arbeitsdefinition abgeleitet, die alle intensionalen Bedeutungen (vgl. Giesen/Schmid 1976: 20) der drei Definitionen verbindet:

Definition 6:

Kommunen sollen die jeweils *kleinsten*, räumlich *abgrenzbaren* *Gebietskörperschaften* des bundesdeutschen Föderalismus heißen, *in denen* Menschen *leben* und *wirtschaften* und *in denen politische Entscheidungen* über deren *Daseinsvorsorge* getroffen werden.

Diese Definition grenzt Kommunen nach mehreren Richtungen ab: Das Merkmal der *kleinsten räumlichen Einheiten* macht deutlich, dass die Definition Städte

15 Offensichtlich korrespondiert diese Definition mit Niklas Luhmanns zirkulärem Verständnis: „Das Recht ist, was das Recht sagt, dass es ist“ (Luhmann 1987a: 144).

16 Diese Terminologie wird auch in der territorialen und politischen Begrifflichkeit von Kaufmann (2005: 23-28) wieder aufgegriffen.

17 Das heißt die Einwohner einer Kommune empfinden sich gegenüber den Bürgern anderer Kommunen als deutlich verschieden (vgl. Naßmacher/Naßmacher 2007: 11).

18 Diese Definition von Kommunen ist eng verbunden mit der soziologischen Stadtanalyse (Henkel 1973, Friedrichs 1977, 1985, 1988, Mackensen 1991, Stadtanalyse-Kompodium 2004 f., Hatzfeld et al. 2006, Fischer/Delitz 2007, Frauns/Imorde/Junker 2007 oder Schwalbach 2009), der Stadtsoziologie (Beegle/Honigsheim 1958, Katsch 1962, Baschleben/Hölzler 1969, Kötter/Emge 1969, Vierecke 1972, Lapp 1975, Kahl/Koch 1983, Werba 1985, Korte 1986, Friedrichs 1995, 1997, Häußermann/Siebel 2004, Sahner 2004, Schäfers 2006b, Löw/Steets/Stoetzer 2007, Löw 2008) Einen Überblick über den Forschungsstand zur Stadtsoziologie ab 1970 liefert zurdem Schäfers (2006a.) sowie der Gemeindesozilogie (König 1958, Atteslander 1960, Oswald 1966a, 1966b, Feldhusen 1968, Lepperdinger 1971, Zoll 1972, Hahn et al. 1979, Endruweit 2000, Nassehi 2000, Weber 2000 und Brauer 2005).

und Gemeinden jedoch keine Landkreise, Gemeindeverbände¹⁹ oder Zweckverbände umfasst. Auch wenn letztere zur kommunalen Ebene gehören (Naßmacher/Naßmacher 2007: 11 f.). Gemeindefreie Gebiete²⁰ bilden nach diesem Begriffsverständnis ebenfalls keine Kommunen. Obwohl sie gemäß Artikel 20 und 28 des Grundgesetzes Aufgaben der lokalen *Daseinsfürsorge* übernehmen (Oster/Stubenrauch 2010 und Hoffmann 2010). Außerdem sind Kommunen *soziale Kontexte* (Esser 1999: 415-461), in denen politische Entscheidungen getroffen werden und in denen verschiedenen Personengruppen ihre sozialen Rollen ausüben – z. B. als Einwohner, Eltern, Kommunalpolitiker, Beamte usw.

2.3 Bewältigung

„Den Gemeinden muss das Recht gewährleistet sein, alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft im Rahmen der Gesetze in eigener Verantwortung zu regeln“ (Art 28 (2,1) GG).

Die in diesem Grundsatz festgelegten Prinzipien der universellen Allzuständigkeit, der Örtlichkeit (Walter-Rogg/Kunz/Gabriel 2005: 414) und der Eigenverantwortlichkeit (Pähle 2011: 69) bilden die verfassungsmäßige Garantie der kommunalen Selbstverwaltung (Naßmacher/Naßmacher 2007: 19).

Gemeinden erfüllen vielfältige, ausdifferenzierte Aufgaben (vgl. Pähle 2011: 71-76, Wehling/Kost 2010: 16 oder Walter-Rogg/Kunz/Gabriel 2005: 414-417). Zudem unterliegen diese einem permanentem Funktionswandel (Naßmacher/Naßmacher 2007: 110 f.). Abschließende Darstellungen kommunaler Aufgaben bleiben daher immer unvollständig (Pähle 2011: 71). Hiltrud und Karl-Heinz Naßmacher (2007: 111-120) präsentieren verschiedene Versuche sie zu systematisieren. Eine Möglichkeit bildet die Unterscheidung nach Schwerpunkten: z. B.

19 So gibt es in Rheinland-Pfalz 163 Verbandsgemeinden (Stand: 31.12.2010; vgl. Oster/Stubenrauch 2010: 259). „Die Verbandsgemeinden selbst sind keine Gemeinden, sondern im Sinne des Art. 28 Abs. 2 Satz 2 GG und des Art. 49 Abs. 2 der Landesverfassung Gemeindeverbände“ (ebd.: 261 f.). In Niedersachsen sind 736 kleinere Gemeinden zur Stärkung ihrer Verwaltungskraft in 138 Samtgemeinden zusammengefasst (vgl. Hoffmann 2010: 206, 218-220). Bei der Gemeindereform (1971–1974) wurden Samtgemeinden den Einheitsgemeinden prinzipiell gleichgestellt und in die niedersächsische Gemeindeordnung aufgenommen. Gemeinden eines Landkreises können sich durch Vereinbarung einer Hauptsatzung zu einer Samtgemeinde zusammenschließen, die mindestens 7.000 Einwohner haben soll. Daher sind auch Samtgemeinden Kommunalverbände (vgl. ebd.: 18 f.).

20 Zum 31.12.2009 gab es in Deutschland 232 gemeindefreie Gebiete in den fünf Bundesländern Bayern (199), Niedersachsen (25), Hessen (4), Schleswig-Holstein (2) und Baden-Württemberg (2). Nur drei davon sind als Truppenübungsplätze dauerhaft bewohnt: in Niedersachsen: Osterheide (755 EW) und Lohheide (754 EW) sowie der Gutsbezirk Münsingen (201 EW) in Baden-Württemberg (Statistisches Bundesamt 2011, 2010a). Die Vernachlässigung eines derart seltenen Phänomens stellt kein größeres Problem dar.

„kleinräumige Steuerung der Stadtentwicklung“ (ebd.: 90), „technische Versorgung, kulturelle Tätigkeit, soziale Aufgaben und Ordnungsfunktionen“ (ebd.: 111 f. nach Ellwein 1973: 366). Diese Aufgabenschwerpunkte beschreiben bereits detailliert den Gesamtumfang von Dienstleistungen, die Kommunen für ihre Bürger erbringen (Naßmacher/Naßmacher 2007: 112).

In der juristisch dominierten Kommunalwissenschaft wird üblicherweise zwischen staatlichen und kommunalen Aufgaben, zwischen Hoheits- und Selbstverwaltungsaufgaben, zwischen übertragenem und eigenem Wirkungskreis sowie zwischen Pflichtaufgaben und freiwilligen Leistungen unterschieden (vgl. Naßmacher/Naßmacher 2007: 112 f. oder Walter-Rogg/Kunz/Gabriel 2005: 417). Dabei wird von einem Kontinuum abgestufter Einwirkungsmöglichkeiten der höheren Verwaltungsebenen ausgegangen und zwischen (1) freiwilligen Aufgaben,²¹ (2) Pflichtaufgaben ohne Weisung,²² (3) Pflichtaufgaben nach Weisung²³ und (4) staatlichen Aufgaben²⁴ unterschieden (vgl. Pähle 2011: 72-74 oder Wehling/Kost 2010: 17). Üblicherweise wird auch kommunale Bevölkerungspolitik auf diese Weise kategorisiert (vgl. Gerlach/Hehl/Juncke 2010: 8, Schultz/Strohmeier/Wunderlich 2009: 195, Dienel 2007: 301 und Schöning 2002: 13).²⁵

Bei der Bürgermeisterbefragung der Bertelsmann Stiftung (2005), die die Datengrundlage für die empirische Analyse der vorliegenden Studie bildet, schätzen 72,1 % der befragten 648 Bürgermeister das Thema Demographischer Wandel als wichtig bis sehr wichtig ein (Esche et al. 2005: 3; vgl. auch Backes/ Amrhein 2011: 243, Bartl 2011: 33 und Bartl/Rademacher 2011). Zwar sehen sich die

21 „Ihre Erfüllung ist ganz in das Belieben einer Gemeinde gestellt“ (Wehling/Kost 2010: 17). Beispiele sind die Unterhaltung von Altenheimen, Krankenhäusern, Gemeindehallen, Jugendclubs, Parkanlagen, Bibliotheken, Museen, Theatern, Schwimmbädern und anderen Sportstätten (Pähle 2011: 72 f., Wehling/Kost 2010: 17, Naßmacher/Naßmacher 2007: 113 und Walter-Rogg/Kunz/Gabriel 2005: 417). Zander und Dietz (2003: 16, Anm. 18) halten den Begriff, freiwillige Aufgaben, für irreführend. Weil Kommunen nicht gesetzlich zu ihrer Erfüllung verpflichtet sind, sie aufgrund gewachsener Ansprüche aber auch nicht ohne weiteres unterlassen können. Stattdessen schlagen sie den Begriff „freiwillige Aufgabengestaltung“ vor, der weniger das Ob und stärker das Wie der Umsetzung betont (ebd.).

22 Diese müssen wahrgenommen werden, wobei die Bundesländer keine Vorgaben zur Art ihrer Durchführung machen. Typische Beispiele für Pflichtaufgaben ohne Weisung sind Bauleitplanung, Schulträgerschaft oder Infrastrukturleistungen wie Energie- und Wasserversorgung sowie Müll- und Abwasserbeseitigung (vgl. Pähle 2011: 73, Wehling/Kost 2010: 17 Naßmacher/Naßmacher 2007: 113 und Walter-Rogg/Kunz/Gabriel 2005: 417).

23 Bei Aufgaben nach Weisung sind Art und Weise der Durchführung gesetzlich vorgeschrieben: z. B. Bauaufsicht, Brand- und Katastrophenschutz (vgl. Pähle 2011: 73, Wehling/Kost 2010: 17, Naßmacher/Naßmacher 2007: 113 und Walter-Rogg/Kunz/Gabriel 2005: 417).

24 „Hier fungiert die Gemeinde als staatliche Unterbehörde“ (Wehling/Kost 2010: 17). Als Beispiele werden die Wehrerfassung oder die Durchführung von Wahlen aber auch die demographierelevante Betreuung von Flüchtlingen genannt (Pähle 2011: 73 f.).

25 Aus diesem Grund wird sie auch der Operationalisierung des kommunalen Bewältigungshandelns zugrunde gelegt (Kapitel 8.3.1).

Kommunen nur eingeschränkt in der Lage, mit den Auswirkungen des demographischen Wandels umzugehen. Gleichzeitig trauen sie sich selbst eine Bewältigung der Folgen eher zu, als der Bundes- oder Landesebene (vgl. Bertelsmann Stiftung 2005: 2 und Esche et al. 2005: 3). Dies mag darauf zurückzuführen sein, dass die Kommunen ohnehin einen Großteil der staatlichen Verwaltungsaufgaben erfüllen und der Anteil der Selbstverwaltungsaufgaben auf Kosten der freiwilligen Selbstverwaltungsaufgaben ausgeweitet wurde (vgl. Pähle 2011: 74 f., Walter-Rogg/Kunz/Gabriel 2005: 418, Schmidt-Eichstädt 1998 oder Ellwein 1997). Mäding (2009: 36) nimmt zusätzlich an, dass Kommunen in ihren verfassungsrechtlichen Kompetenzen und politikfeldspezifischen Verflechtungen mit Bund und Ländern grundsätzlich stärker von Bevölkerungsveränderungen betroffen sind (vgl. Mäding 2008, 2006, 2005).

Wachsende Eingriffsspielräume höherer Verwaltungsebenen (vgl. Pähle 2011: 72-74 und Wehling/Kost 2010: 17) gehen mit einem gleichzeitigen Rückgang der kommunalen Autonomie einher (vgl. ebd., Schmidt-Eichstaedt 1998 und Ellwein 1997). Im Zusammenhang mit einer kommunalen Bevölkerungspolitik (Strohmeier 2008) wird vermutet, dass die Wahrnehmung freiwilliger Aufgaben größere kommunale Gestaltungsspielräume im Umgang mit dem Demographischen Wandel eröffnet (vgl. Backes/Amrhein 2011: 246 f., Gerlach/Hehl/Juncke 2010: 8, BMFSFJ 2009: 6, Schultz/Strohmeier/Wunderlich 2009: 196 und Dienel 2007: 303). Die Bürgermeisterbefragung der Bertelsmann Stiftung hat dazu konkretes kommunalpolitisches Entscheiden und lokales Handeln in den Politikfeldern Seniorenpolitik und Altenplanung sowie in der Familienpolitik abgefragt. Beide Handlungsfelder werden aktuell als kommunale Reaktionen auf lokale Alterung (Backes/Amrhein 2011, Heinze 2011 und Berg 2009) und Geburtenrückgänge (Gerlach/Hehl/Juncke 2010, Strohmeier 2008 und Schultz/Strohmeier/Wunderlich 2009) z. B. im Kontext lokaler Bündnisse für Familie (BMFSFJ 2009, Dienel 2007 und Strohmeier/Amonn/Wunderlich 2005) diskutiert. Die Gestaltungsspielräume werden im Bereich der freiwilligen Selbstverwaltungsaufgaben als am größten eingeschätzt (ebd.). Die Fokussierung der Primärforscher (Bertelsmann Stiftung 2005 und Esche et al. 2005) auf lokale Familien- (Strohmeier 2008) und „kommunale Alten- und Seniorenpolitik“ (Backes/Amrhein 2011) prägen insofern die Arbeitsdefinition kommunaler Bewältigung vor:

Definition 7:

Kommunale Bewältigung des Demographischen Wandels soll die Erbringung freiwilliger Leistungen in den demographiesensiblen Politikfeldern kommunaler Familien- und Seniorenpolitik heißen.

Bartl (2011: 103) bezeichnet solche Bewältigungsformen als „expansiv“. Es wird gleichbedeutend aber auch von einer „aktiven kommunalen Familienpolitik“ (Gerlach/Hehl/Juncke 2010: 8, BMFSFJ 2009: 6 und Schultz/Strohmeier/Wunderlich 2009: 196) gesprochen. Für beide Handlungsfelder stehen vergleichende Evaluationen vor allem aufgrund einer fehlenden Datenbasis bisher noch weitgehend aus (vgl. Gerlach/Hehl/Juncke 2010 und Schultz/Strohmeier/Wunderlich 2009). Die vorliegende Studie schließt insofern diese Forschungslücke.

2.4 Erfolg von Kommunen

Die Bewältigung des Demographischen Wandels soll sekundäranalytisch anhand kommunaler Senioren- (Backes/Amrhein 2011) und Familienpolitik (Strohmeier 2008) geprüft werden. Wie erfolgreich waren entsprechende Maßnahmen bisher?

Definition 8:

Die Ermittlung des Erfolgs bei der Bewältigung des Demographischen Wandels wird über die vergleichende Evaluation etablierter lokaler Performanzindikatoren ermittelt.

Nullmeier (2004) unterscheidet bei der Messung (kommunaler) Verwaltungsleistung zwischen drei Bedeutungen des englischen Begriffes *performance* (deutsch: Performanz), der sich in den Ausdrücken *performance measurement* (Brown 2011, Nullmeier 2011, Epstein 2010, Taticchi 2010, Bode 2008, Syring 2008, Stockmann 2006, Gladen 2003 und Gleich 2001) oder *performance management* (Bourne 2011, Cardy/Leonard 2011, Hirzel/Gaida 2011, Bono 2010, Cokins 2010, Fuchs 2010, Lau/Hauptenthal 2010, Lux 2010, Van Dooren/Bouckaert/Halligan 2010, Proeller/Siegel 2009, Bouckaert/Halligan 2008, Hilgers 2008, Kohli/Deb 2008, Thorpe/Holloway 2008 oder Reinecke 2007) in den letzten Jahren etabliert hat:

- Leistungsfähigkeit (Performanz 1);
- Inszenierungskraft (Performanz 2);
- Wirksamkeit (Performanz 3; Nullmeier 2004: 48).

Unter dem Aspekt Performanz 3 untersucht er die *Wirksamkeit* von vergleichenden interkommunalen Performanzmessungen (ebd. 54 f.).²⁶ Im Rahmen der vorliegenden Analyse ist jedoch die Leistungsfähigkeit (Performanz 1) der kommunalen Selbstverwaltung in Abhängigkeit von lokalen demographischen Verände-

26 Mit seiner Studie zur Wirksamkeit (Performanz 3) der Leistungsfähigkeit (Performanz 1) reflektiert er Luhmanns (1990) Diktum der Selbstreflexivität von Wissenschaft.

rungen relevant. Inszenierungskraft fasst Nullmeier (2004: 52 f.) als „Kennzahlen-Show“ auf und weist darauf hin, dass die Indikatorensysteme nur selten zum Zwecke kommunalpolitischer Inszenierung verwendet werden. Stattdessen würden viele Evaluationsergebnisse ausschließlich für den internen Dienstgebrauch verwendet. New Public Management Entwicklungen würden in Deutschland daher in „Modernisierungsrhetorik stecken bleiben“ (ebd.: 53).

2.5 Exkurs: Erfolgsmessungen als Evaluationsproblem

Die analytische Verknüpfung von Demographischem Wandel und kommunaler Performanz wirft außerdem die Frage auf, welche inhaltlichen Zusammenhänge zwischen beiden Konstrukten bestehen? Für diese Verbindung lassen sich drei Begründungsansätze finden: Die alltagspraktische bzw. lebensweltliche Begründung (1) liegt auf der Hand und ein theoretisches Argument (2) kann von Hirschman (1974, 1970) abgeleitet werden. Viel erstaunlicher ist jedoch, dass es auch eine enge wissenschaftshistorische Beziehung (3) zwischen Demographie und kommunaler Leistungsmessung gibt.

2.5.1 Die lebensweltliche „Abstimmung mit den Füßen“?

Im Kontext der jüngeren deutschen Geschichte hat sich mit Bezug auf den 17. Juni 1953, den Bau der Berliner Mauer im August 1961 sowie den Exodus von DDR-Bürgern über die ungarische Grenze oder die Prager Botschaft im Sommer 1989 der Begriff „Abstimmung mit den Füßen“ etabliert. Auf Montagsdemonstrationen war ab November 1989 außerdem auf Transparenten zu lesen „Kommt die D-Mark bleiben wir, kommt sie nicht, geh’n wir zu ihr!“ (rbb 2011). Darüber, dass individuelle Entscheidungen über den Fortzug aus autoritären Staaten als demokratische, rational legitimierte, politische Willensäußerung aufgefasst werden kann, besteht demnach ein breiter gesellschaftlicher Konsens.

2.5.2 Exit oder Voice als Reaktion auf Leistungsabfall

Abwanderung oder Widerspruch (Hirschman 1974, 1970) gelten seit über 40 als legitime menschliche Reaktionen auf die Unzufriedenheit mit einer Firma, Organisation oder einem Staat. Auch Nullmeier (2004: 51) sieht unter Rekurs auf Hirschmann (1974, 1970) einen prinzipiellen Zusammenhang zwischen Demographie und kommunaler Performanz-(messung). Letztere macht für Nullmeier

nur dann wettbewerbspolitisch Sinn, wenn für die Betroffenen exit- oder voice-Optionen (ebd.) verfügbar wären (Nullmeier 2004: 51). Im Anschluss an Bogumil und Kißler (1995) überschätzt er jedoch die voice-Option, exit-Optionen seien hingegen nur eingeschränkt verfügbar. Wohnortwechsel kämen bei kleineren Ärgernissen und Leistungsmissständen kaum in Betracht (Nullmeier 2004: 51). Nullmeier vertrat diese These, bevor die Demographisierung ihren Höhepunkt erreichte (um etwa 2005; vgl. Barlösius 2007: 15). Massenhafte Abwanderungen aus Ostdeutschland und strukturschwachen westdeutschen Regionen lassen vermuten, dass diesen individuellen exit-Strategien eine starke Unzufriedenheit mit der Leistungsfähigkeit des jeweiligen Wohnortes zugrunde liegt.

Die lokale Performanz beeinflusst außerdem die rationalen Entscheidungen möglicher Eltern (Nauck 2007, 2001). Einschränkung von Hilfen zum Lebensunterhalt oder des Wohngeldes können dabei einem Kinderwunsch genauso entgegenstehen, wie eine mangelnde Vereinbarkeit von Familie und Beruf oder auch die grundsätzliche gesellschaftliche Forderung nach Bereitschaft zu Arbeitsmobilität und Pendelwanderung (vgl. Staudacher 2005: 362 f.). Die Notwendigkeit einer familienfreundlichen Kommunalpolitik wird immer wieder hervorgehoben (Gerlach/Hehl/Juncke 2010, BMFSFJ 2009 und Dienel 2007, 2002). Außerdem wird der wirtschaftlichen Nutzen solcher Strategien für die jeweilige Kommunen betont (Walla/Eggen/Lipinski 2006: 224-232, Ehrhardt 2006 und Lipinski 2005).

2.5.3 Demographie und lokale Performanzmessung

Neben alltagsweltlichen und theoretischen Argumenten gibt es weitere Gründe, von einer Beziehung von Demographie und Performanz(-messung) auszugehen. Es gibt historische Pfadabhängigkeiten. Diskussionen über demographisch bedingte Leistungsgrenzen menschlicher Entwicklung gehen ursprünglich auf den britischen Pfarrer, Ökonomen und Demographen Thomas Robert Malthus²⁷ (1766-1834) zurück (vgl. Birg 2006, 2005 und Schimany 2003). Gefangen in der Agrarökonomie seiner Zeit analysierte er das Verhältnis von Bevölkerungszahl und Nahrungsmittelproduktion (Gehrlein 2004: 13). Das „malthusianische Gesetz des Bevölkerungswachstums“ (Braun 2000: 305) besagt, dass eine Bevölkerung stets schneller wächst als ihrer Subsistenzgrundlagen (Malthus 1794: 6 f., zitiert nach Braun 2000: 305). In den 1960er Jahren wurden die Folgen und Grenzen des technischen Fortschritts und des Wirtschaftswachstums diskutiert. Einen Höhepunkt bildete der Bericht des Massachusetts Institute of Technology (MIT) an den Club of Rome – „Grenzen des Wachstums“ (Meadows et al. 1972;

27 Sein „Essay on the Principle of Population“ (Malthus 1794) gilt als Grundlage der klassischen Nationalökonomie (vgl. Winkler 1996 oder Charbit 2009).

zitiert nach Gehrlein 2004: 14). 1972 wurde das Umweltprogramm der Vereinten Nationen (UNEP) aufgelegt und in Stockholm fand die erste UN-Umwelt-Konferenz „Human Environment“ statt (ebd.).²⁸ 1992 fand in Rio de Janeiro eine weitere UN-Konferenz zu „Umwelt und Entwicklung“ statt. Dort wurde die (Lokale) Agenda 21 beschlossen, die als umfassendes Dokument nachhaltiger Entwicklung gilt (ebd.).²⁹

Bevor sich die Lokale Agenda 21 und ihre Indikatorensysteme in der deutschen Kommunalpolitik durchsetzten, kam es zu einer erheblichen Ökonomisierung des Reformdiskurses der kommunalen Selbstverwaltung. In den 1970er Jahre sollten Aufgabenplanung und Aufgabenkritik (KGSt 1974) zu stärkeren „Verwissenschaftlichung kommunaler Planung“ (Heinz 1998: 235) führen (vgl. Holtkamp 2010: 176 f., 2009: 8). Ziel war es, durch kontinuierliche Aufgabenprüfung den stetigen Aufgabenzuwachs zu reduzieren (Holtkamp 2010: 177; vgl. Röber 2011: 110 f. und Bogumil/Jann 2009: 45 f.). Unter Rekurs auf die Neue Politische Ökonomie von Downs (1967) und den Inkrementalismus (Lindblom 1975, 1959) kommt Holtkamp (2010: 177, 2009: 9) zu dem Schluss, dass die Leitbilder, Entwicklungsplanung und Aufgabenkritik, bereits in den 1970er Jahren grundsätzlich gescheitert waren. Beide sahen zur Erfüllung des Goal Attainment (Parsons 1971) Zielvereinbarungen und Indikatoren zur Kontrolle ihres Erreichens vor. Darin werden allerdings auch Gründe für ihr Scheitern gesehen (Holtkamp 2010: 178, 2009: 9).

Thatcherismus und Reagonomics beeinflussten in den 1980er Jahren unter dem Schlagwort ‚schlanker Staat‘ Verwaltungspraxis und öffentliche Daseinsfürsorge und waren von einer „undifferenzierten Privatisierungsdebatte dominiert“ (Röber 2011: 111, Bogumil/Jann 2009: 49). Stichworte wie Lean Management, Lean Production, Outsourcing, Total Quality Management, Business Process Re-engineering der Privatwirtschaft wurden als ‚Lean Government‘ auf den öffentlichen Sektor übertragen (Bogumil/Jann 2009: 49). Aus dem Scheitern der Planungskonzepte der 1970er Jahre wurde geschlussfolgert, dass hierarchi-

28 Später wurden in den 1980er Jahren im „Brandt-Report“ (Brandt 1980) und im „Palme-Bericht“ (Rogge/Palme/Bohne 1982) thematisiert, „dass Produktions und Lebensstil der Industriestaaten nicht langfristig auf die Entwicklungsländer übertragbar sind, und dass die Hauptverantwortung zur Lösung bestehender umwelt- und sozioökonomischer Probleme bei den Industrieländern liegt“ (Gehrlein 2004: 15). Zu weiteren wissenschaftlichen und politischen Ereignissen und Debatten der 1970er und 1980er Jahre (vgl. ebd.: 14 f.).

29 Seit der Rio-Konferenz gab es eine Reihe weiterer UN-Weltkonferenzen. Auf der Habitat-Konferenz in Istanbul 1996 wurde über wachsende Großstädte gesprochen. In Berlin folgte im Jahr 2000 mit „Urban 21“ eine Konferenz zur Zukunft der Städte. Ihren vorläufigen Abschluss fand der Agenda 21-Prozess im Jahr 2002 mit dem „Weltgipfel für nachhaltige Entwicklung“ in Johannesburg (vgl. ebd.: 16). 2012 wird erneut in Rio de Janeiro die UN-Weltkonferenz Rio+20 (2011) stattfinden. Eine Übersicht über weitere internationale Ereignisse der 1990er und 2000er Jahre gibt Gehrlein (2004: 15 f.).

sche Steuerung nur selten gelänge. Stattdessen etablierte sich die sozialwissenschaftliche Perspektive von Selbststeuerung in Verhandlungssystemen (vgl. Holtkamp 2010: 178, 2009: 10). Eine erste Krise kommunaler Haushalte bestimmte außerdem das Leitbild der Haushaltskonsolidierung (vgl. Holtkamp 2009: 10 nach KGSt 1982: 9). Eine beginnende Ökonomisierung der Reformdiskurse führte zur Etablierung umfassender Benchmarking-Systeme, die ebenfalls der Zielkontrolle dienten. Als Mitte der 1980er Jahre die Haushaltskrise nachließ, brach jedoch „die alte Ausgabenmentalität wieder durch“ (Hack 1987: 129; zitiert in Holtkamp 2009: 11).

Anfang der 1990er Jahre wurde deshalb das „Neue Steuerungsmodell“ (Banner 1991) als dauerhaftes Instrument gegen kommunale Aufgabenexpansion eingeführt (Holtkamp 2009: 11; nach KGSt 1993: 8 f.). Die Leistungen öffentlicher Verwaltung zu messen, war ein zentrales Ziel dieses Reformleitbildes (Nullmeier 2011: 465).

„Die Kommunale Gemeinschaftsstelle (KGSt 1993) erstellte damals in enger Kooperation mit Betriebswirtschaftlern, wie Reichard (1994), Budäus (1993) und Lüder (1994a), das Modell von der öffentlichen Verwaltung als Dienstleistungsunternehmen“ (Holtkamp 2009: 3).

Das Neue Steuerungsmodell war fast ausschließlich auf die Binnenmodernisierung fixiert (Gehrlein 2004: 81). Wollmann (2004) kritisierte dessen missionarischen Eifer als a-historisch und a-institutionell, weil wesentliche Entwicklungen deutscher Verwaltungsmodernisierung unberücksichtigt blieben (Holtkamp 2010: 170). „Gemessen an dem Hauptziel des Neuen Steuerungsmodells für die Kommunen – der Haushaltskonsolidierung und Effizienz – wurde (...) festgestellt, dass das NSM als gescheitert gelten kann“ (Holtkamp 2010: 181; vgl. Holtkamp 2008 und Bogumil/Grohs/Kuhlmann 2006: 179).

Andere Autoren (Jann 2011, Bouckaert 2006 und Pollitt/Bouckaert 2004) urteilen optimistischer, müssen aber einräumen, „dass das NSM als Gesamtkonzept in kaum einer Kommune vollständig umgesetzt wurde“ (Jann 2011: 105). Im Neuen Steuerungsmodell entstand eine Vielzahl von Indikatorensystemen, Vergleichskreisen und -ringen (einen Überblick über 20 verschiedene Vergleichsprojekte gibt z. B. Kuhlmann 2004: 97-99).

Vor dem Niedergang des Neuen Steuerungsmodells entstand zeitgleich das Reformkonzept der Bürgerkommune, das im Gegensatz zu vorangegangenen Konzepten nicht von der KGSt entwickelt wurde. In der Praxis gilt der Bürgermeister der Stadt Arnsberg, Hans Josef Vogel, als Vater der Bürgerkommune. Die Kommunalwissenschaft betrachtet allerdings den „Ex-KGSt-Vorstand Gerhard Banner“ (Holtkamp 2009: 13) als Begründer dieses Leitbildes. Es geht um die Verwirklichung der kooperativen Demokratie (ebd.; vgl. Holtkamp et al. 2006). Einwohner werden als ‚Leistungsverstärker‘ explizit in den Reformpro-

zess einbezogen.³⁰ Das Leitbild der Bürgerkommune wurde wegen seiner paternalistischen Züge häufig kritisiert. Es sei zu stark auf die kommunalen Entscheidungsträger und zu wenig auf Emanzipationsprozesse fokussiert und beteilige die Bürger nur an nebensächlichen Entscheidungen (Holtkamp 2009: 14).³¹ Es entsteht der Eindruck, dass mit der Bürgerkommune implizit normative, demokratietheoretische Annahmen verbunden sind, die Dahls (1971) polyarchy-Konzept entnommen wurden (Kersting 2008a). Für den Zusammenhang von Demographie und Leistungsmessung ist relevant, dass trotz der Bürgerorientierung auch bei diesem Reformleitbild Effektivitäts- sowie Effizienzkriterien unverzichtbar sind (vgl. Holtkamp 2010, 2009 und Kersting 2008a).

Bereits 1992 hat das 28. Kapitel „Kommunale Initiativen zur Unterstützung der Agenda 21“ (UNCED 1992: 291 f.) der Rio-Konferenz, jede Kommunalverwaltung zu einer lokalen Agenda 21, einem Dialog mit ihren Bürgern, örtlichen Organisationen und der Privatwirtschaft, aufgefordert. Die Lokale Agenda 21 wurde in Deutschland erst relativ spät, seit Ende der 1990er Jahre umgesetzt (Ruschkowski 2002).³² Im Juli 2006 hatten allerdings bereits 2.610 deutsche Kommunen eine Lokale Agenda 21 beschlossen (BMU 2011). Lokale Agenda 21 Prozesse wurden auch wissenschaftlich begleitet (Lindloff/Gohrbandt 1999, Stark 1999, Hermanns 2000, Heinelt/Mühlich 2000 und Andersen/Nowak 2007). Ob die Neuberufung des Nachhaltigkeitsrates im Juni 2010 (Presse- und Informationsamt der Bundesregierung 2010) und die Vorlage des Indikatorenberich-

30 Die Bürger sollen sich über ihre Verwaltung beschweren, damit diese ihren output verbessert (Holtkamp 2009: 13). Bürgerorientierung ist dabei kein Selbstzweck. Das bedeutet, dass auch im Leitbild der Bürgerkommune der Bürger der Kommune dient und nicht umgekehrt. Das gilt vor allem deshalb, weil Bürger in Bereichen mit geringer Reizschwelle und hoher Zustimmungsfähigkeit zur Mitgestaltung einbezogen werden. Im Zuge der Kommunitarismusdebatte wurden dabei gemeinschaftliche Identitäten beschworen und immaterielle Anreize gesetzt (ebd.).

31 Versuche, die kommunale Partizipation zu steigern, unterliegen dem paradoxen Risiko der „Niedlichkeitsfalle“ (Roth 2010: 18, 2007) oder führen zu einer „Treppe ins Nichts“ (Roth 2010: 18). Umfangreiche Versprechen, mehr lokale Demokratie zu wagen, werden durch Betonung der Mitgestalterrolle nicht eingehalten. Stattdessen werden die Bürger für Aufgabenkritik und Outsourcing von Aufgaben kommunaler Daseinsfürsorge benutzt (Kersting 2008a: 280). Die darunter liegenden Leitbilder des „Aktivierenden Staates“ (Bogumil/Jann 2009: 50-53) und der „Zivilgesellschaft“ (ebd.: 50) können, wenn man der Kritik von Roth (2010, 2008, 2007) oder Kersting (2008a) folgt, mittelfristig daran scheitern, dass insbesondere aktiven Bürgern vermittelt wird, dass sich der Sozialstaat häufig zu ihren Lasten aus der öffentlichen Daseinsfürsorge zurückzieht (vgl. Bogumil/Jann 2009: 184).

32 Die wichtigsten Gründe dafür sind wohl, dass die „Lokale Agenda 21“ nur einen geringen Stellenwert im Gesamtkonzept der Rio-Dokumentation einnahm, dass die umweltpolitischen Maßnahmen und Reformkonzepte, auf ein gesellschaftlich weit verbreitetes Umweltbewusstsein trafen (vgl. Huber 2001), dass immer noch der managerielle und verwaltungspraktische Diskurs um das Neue Steuerungsmodell lief und dass die Bundesrepublik Anfang der 1990er Jahre mit den wirtschaftlichen und sozialen Folgen der Wiedervereinigung drängendere Probleme zu bewältigen hatte, als eine weitere Verwaltungsreform (vgl. Holtkamp 2010, 2009 und Kersting 2008a).

tes zur nachhaltigen Entwicklung in Deutschland durch das Statistische Bundesamt (2010b) den Fachdiskurs neu beflügeln, ist momentan noch offen. Die Lokale Agenda 21 wirkt ganzheitlicher als vorherige Reformkonzepte und bezieht diese explizit ein.³³ Im Gegensatz zur Bürgerkommune sollen die Bürger an der Lokalen Agenda umfassender beteiligt werden (Holtkamp 2010: 185, 2009: 14).³⁴ Die Binnenfixierung des Neuen Steuerungsmodells wird um eine Außenperspektive ergänzt (Gehrlein 2004: 81). Angesichts der aktuellen Haushaltskrise (Anton/Diemert 2011, 2010) hat auch das Modell der Haushaltskonsolidierung nicht an Bedeutung verloren und auch die Aufgabenkritik ist nach wie vor aktuell (vgl. Röber 2011). Im Zusammenhang mit dem Rio-Prozess setzte die internationale Entwicklung von Nachhaltigkeitsindikatoren zur Messung von lokaler Lebensqualität ein (vgl. Saliterer 2009: 206, Hahne 2009, Hill 2002, Pröhl 2002, Teichert 2002, Hagerty et al. 2001).

Normative Konzepte eines Good local Governance (Nuissl/Heinrichs 2011: 2-4, 2006: 56-58, Blömker 2010, Holtkamp 2010, 2009, 2007 und Kersting et al. 2009) bilden den vorläufigen Abschluss kommunaler Reformleitbilder.³⁵ Sie haben eine nachhaltige Verbesserung der Lebensqualität zum Ziel (vgl. Pröhl 2002: 12). Zur Messung ihrer Umsetzung und zur Evaluation der nachhaltigen Entwicklung von Verwaltungen haben sich ebenfalls zahlreiche Indikatorensysteme etabliert (vgl. Van Dooren/Bouckaert/Halligan 2010, Nuissl/Hilsberg 2009, Saliterer 2009, Bouckaert/Halligan 2008, Hill 2005 oder Kersting 2004).

Alle Indikatorensysteme zur Evaluation kommunaler Verwaltungsreformen haben etwas gemeinsam. Sie kommen nicht ohne demographische Indikatoren aus. Insbesondere ein positiver Wanderungssaldo gilt als Indikator für eine positive lokale Entwicklung. Die Theorie von Abwanderung und Widerspruch als Reaktionen auf Leistungsabfall (Hirschman 1974, 1970) lässt dies höchst plausibel erscheinen. Deshalb ergibt die Bench-Mark-Entwicklung für Nullmeier (2004: 51) nur Sinn, wenn die Betroffenen exit- oder voice-Optionen haben.

Tabelle 1 liefert einen Überblick über die verschiedenen Leitbilder kommunaler Verwaltungsreformen (nach Holtkamp 2010, 2009) und die Stichworte, die zeitgleich zu lokalen Bevölkerungsentwicklungen diskutiert wurden.

33 Anstelle der „Governance-Heuristik kommunaler Verwaltungsreformen“ (Holtkamp 2010: 191, 2009: 19) wird hier ein anderer zeitlicher Ablauf angenommen und davon ausgegangen, dass die Lokale Agenda 21 auf die Bürgerkommune folgt und nicht umgekehrt.

34 Die Lokale Agenda 21 wird quantitativ als das bedeutendste Beteiligungsprojekt eingeschätzt, wobei die diskursiv angelegten Beteiligungsprojekte jedoch zu überzogenen Erwartungen führen (Holtkamp 2010: 186, 2009: 15).

35 Es wird in Kapitel 6.6 erneut aufgegriffen und findet daher hier nur kurz Erwähnung.

Tabelle 1: Synopse der historischen Entwicklung

Zeit	Verwaltungsreformkonzepte	Leitbilder lokaler Verwaltungsreform	Demographische <i>Stichworte</i> mit kommunalem Bezug (und Quellen)
1970er	Aktive Politik	Entwicklungsplanung	<i>schrumpfende Stadt, Bevölkerungsabnahme</i> (Göb 1977, 1978, Schwarz 1978, Buse 1979, Hellberg et al. 1979, Silkenbeumer 1979)
1980er	Schlanker Staat	Aufgabenkritik Haushaltskonsolidierung	<i>Chancen des Schrumpfens, neue Urbanität</i> (Atteslander/Zingg 1980, Ganser 1980, Jung 1984, Friedrichs 1985, Messner 1986, Stein 1986, Schweizer 1987, Häußermann/Siebel 1985, 1987, 1988)
1990er	New Public Management	Neues Steuerungsmodell	<i>Überalterung</i> (Dt. Bundestag 1992 ff.) <i>Transformation, sozialer und Demographischer Wandel</i> (Münz/Ulrich 1994, Bertram et al. 1995, Friedrichs 1997, Stein-Schmiede 1997)
1995 ff.	Partizipation	Bürgerkommune	<i>Bevölkerungsentwicklung</i> (Goltz 2001, Klemmer 2002, Dransfeld/Osterhage 2003, Mlejnek/Wahler 2004, Müller 2004a)
1997 ff.	Nachhaltigkeit	Lokale Agenda 21	<i>Demographische Herausforderung und Bewältigung</i> (Bertelsmann Stiftung 2006, DFI 2006, Mäding 2006, Sarcinelli/Stopper 2006, Sackmann et al. 2007, Heinelt/Vetter 2008, Sackmann et al. 2008, KGSt 2009, Bednarz 2010, Frölich von Bodelschwingh 2010, Wiechmann/Kißler 2010, Bartl 2011)
2002 ff.	Governance	Good Local Governance	

Quelle: eigene Darstellung angelehnt an Holtkamp 2010: 191.

Neuerdings werden Performanzindikatoren zur sozialen Entwicklung, zur lokalen Wirtschaft und zum kommunalen Arbeitsmarkt mit dem lokalen Demographischen Wandel in einen neuen Zusammenhang gebracht. Insofern bilden vergleichende demographische Studien zur Zukunftsfähigkeit deutscher Landkreise und kreisfreier Städte (Kröhnert/van Olst/Klingholz 2004a) oder zu lokalen Demographietypen (Bertelsmann Stiftung 2006 ff. und Behrendorf 2007) eine Fortsetzung der Indikatorenentwicklung, die mit der Geschichte der Verwaltungsmodernisierung in Deutschland verbunden ist (Holtkamp 2010, 2009, 2007).

Deutsche Kommunen im Demographischen Wandel
Eine Evaluation lokaler bevölkerungspolitischer
Maßnahmen

Rademacher, C.

2013, XVII, 345 S. 37 Abb., Softcover

ISBN: 978-3-658-00546-7