

Demografisierung der Kommunalpolitik?

Bevölkerung als Schema kommunaler Selbstverwaltung¹

Von Walter Bartl

Zusammenfassung: Demografisch schrumpfende Kommunen gelten in den Massenmedien als soziales Problem mit unmittelbar negativen Folgen. Aber wie verursachen Bevölkerungsrückgänge Probleme in Kommunen und welche Handlungsspielräume bestehen dabei? Anhand von Experteninterviews in Ostdeutschland, Westdeutschland und Polen lässt sich zeigen, dass verschiedene institutionelle Rahmenbedingungen die Relevanz von Bevölkerungsveränderungen für Kommunen unterschiedlich setzen. Die geringere Bevölkerungsabhängigkeit kommunaler Einnahmen sowie expansive Politikprogramme in Polen und Westdeutschland lösen den vielfach vermuteten positiven Zusammenhang von demografischer Schrumpfung und kommunalen Strukturentscheidungen auf. In Ostdeutschland hingegen ist tatsächlich ein solcher Zusammenhang zu beobachten. Allerdings scheint er eher durch spezifische institutionelle Bedingungen wie das vergleichsweise hohe Versorgungsniveau mit Kindertagesstätten und die finanzielle Erblast der Wiedervereinigung erklärbar als durch die (bildliche) Repräsentation von Demografie.

Einleitung

Der demografische Wandel wurde in den letzten Jahren zu einem rekurrierenden Thema der massenmedialen Kommunikation. Üblicherweise geht es dabei um die Tragfähigkeit der sozialen Sicherungssysteme sowie der Arbeitsmarkt- bzw. Personalpolitik, die durch die zunehmende Alterung der Bevölkerung und des Erwerbspersonenpotenzials in strukturelle Schief-lagen zu geraten drohen. Die Schrumpfung der „Gesellschaft“ ist in diesem diskursiven Zusammenhang eher ein neueres Phänomen (Kaufmann 2005). Obwohl Bevölkerungsrückgang auf kommunaler Ebene statistisch salienter ist und bereits sehr viel früher beobachtet wurde (Grossmann 2007: 22 f; Bartl 2011: 28) stellt er doch eine vergleichsweise wenig thematisierte Dimension des demografischen Wandels dar. Wenn schrumpfende Kommunen massenmedial angesprochen werden, stehen in der Regel düstere Szenarien im Raum (z.B. Lachmann 2008), die analytisch als eine mögliche Zunahme territorialer Ungleichheit beschreibbar sind. Gesellschaftsdiagnosen, in denen demografische Strukturdaten eine wichtige Rolle spielen (z.B. Kröhnert et al. 2004), erwecken manchmal den Eindruck, dass eine zunehmende Polarisierung der Entwicklung von Städten und Gemeinden aufgrund demografischer Veränderungen quasi-natürlich und deswegen unvermeidlich sei.

Aus soziologischer Perspektive wurde deshalb kritisiert, dass gesellschaftliche Selbstbeschreibungen anhand des Schemas Bevölkerung zu einer „Demographisierung des Gesellschaftlichen“ (Barlösius 2007) beitragen würden. Demografisierung bezeichnet eine Umdeutung sozialer Probleme in demografisch bedingte Probleme. Dabei würden Charakteristika der demografischen Grundkategorie Bevölkerung (lange Dauer demografischer Entwicklungen, Unausweichlichkeit demografischer Phänomene und geringe Gestaltbarkeit der Bevölkerungsstruktur) in einem naturalistischen Deutungsmuster unmittelbar auf soziale Phänomene übertragen. Der Prozess der Demografisierung schreibe die gesellschaftliche Zukunftssemantik von offen auf vorbestimmt um, da sich der Raum für soziale Aushandlungsprozesse in diesem naturalistischen Deutungsmuster verenge (Barlösius 2007: 27). Spitzt man diese diskursanalytische Kritik zu, so resultiert daraus im Umkehrschluss, dass demografische Ent-

1 Ich danke Reinhold Sackmann, Katarzyna Kopycka und Christian Rademacher sowie zwei anonymen Gutachtern für wertvolle Hinweise bei der Entstehung dieses Textes.

wicklungen im Extremfall auch ein Scheinproblem darstellen könnten (vgl. Hondrich 2007), dessen massenmediale Präsenz letztlich den öffentlichkeitswirksamen Aktivitäten von (Gelegenheits-) Demografen zuzuschreiben ist.

Jedoch greifen sowohl naturalistisch-demografische als auch ausschließlich diskursanalytische Positionen zu kurz, wenn es um demografisch verursachte Probleme von Kommunen geht, da beide die institutionelle Verfasstheit sowie die spezifische Perspektive der Städte und Gemeinden auf demografische Veränderungen bisher ausblenden. Vor dem Hintergrund des Konzepts der Demografisierung wäre ja zumindest zu prüfen, ob sich das naturalistisch-demografische Deutungsmuster, das massenmedial zu beobachten ist, gesellschaftlich ‚ansteckend‘ wirkt. Deshalb wird im vorliegenden Beitrag die kommunale Perspektive auf demografische Veränderungen systematisch berücksichtigt, um die spezifische Bedeutung demografischer Veränderungen im institutionellen Kontext von Städten und Gemeinden zu analysieren.

Dieser Aufsatz macht einen vermittelnden Vorschlag zur Konzeptualisierung des Problems demografisch schrumpfender Städte und Gemeinden. Dabei werden die beiden bereits angesprochenen Positionen nachfolgend idealtypisch zugespitzt, um den Kern des eigenen Arguments zu verdeutlichen. Die These lautet, dass Bevölkerungsveränderungen weder zwangsläufig in weiteren gesellschaftlichen Entwicklungen resultieren, noch kann ihr Einfluss auf eine demografisch informierte Repräsentationspraxis der Massenmedien reduziert werden. Vielmehr gibt es gesellschaftliche Bereiche, wie den öffentlichen Sektor, deren institutionelle Konstitution sie für demografische Veränderungen besonders empfindlich macht. Das Argument institutionell gesetzter Relevanzen für demografische Veränderungen wird am Beispiel der Bedarfsplanung und Refinanzierung von Kommunen zunächst theoretisch entfaltet. Zur empirischen Überprüfung werden hauptsächlich Experteninterviews mit kommunalen Entscheidungsträgern aus drei institutionellen Vergleichskontexten (Ostdeutschland, Westdeutschland, Polen) vergleichend ausgewertet. Eine Rekonstruktion bevölkerungsbezogener Entscheidungskontexte und Deutungsmuster von Kommunen gibt Aufschluss über institutionell gesetzte Relevanzen und Entscheidungsspielräume, die mit Bevölkerungsveränderungen assoziiert sind. Deren idealtypische Realisierung in den drei gewählten Vergleichskontexten ist nicht hauptsächlich durch die Bevölkerungsveränderungen selbst oder deren Repräsentation, sondern vielmehr über deren spezifische institutionelle Vermittlung im öffentlichen Sektor zu erklären.

Bevölkerung: Massenmediales Schema, Grundkategorie der Demografie und Entscheidungsprämisse kommunaler Selbstverwaltung

Mit dem Wort „Bevölkerung“ wurde im 18. Jahrhundert zuerst „die Besetzung eines Landes mit einer Volksmenge“ und an zweiter Stelle „die [einem Territorium zugeordnete] Volksmenge selbst“ bezeichnet (Weigand 1909: 227). Dabei galt die Prozessdimension der *Bevölkerung* damals als etablierte Bedeutung, während die *Bevölkerung* als Bestandsgröße noch als Neuerung galt (vgl. ebd.). Heute wird die Prozessdimension meist durch einen Zusatz kenntlich gemacht (z.B. *Bevölkerungsentwicklung*), während das Ergebnis dieses Prozesses eher als naheliegender Wortsinn erscheint. Über diese deskriptive Verwendung hinaus wurden dem Begriff *Bevölkerung* auch spezifische Bedeutungen beigemessen. Im merkantilistischen Staat galt sie etwa als Machtressource und später als Grenze (Malthus) bzw. Voraussetzung (Marx) wirtschaftlichen Wachstums (Barlösus 2007: 11).² Im Bevölkerungsdiskurs des 20. Jahrhun-

2 An dieser Stelle kann auf die historische Dimension des Bevölkerungsdiskurses nicht eingegangen werden. Stattdessen sei beispielhaft auf ein neueres Buch verwiesen, das dessen apokalyptische Elemente im 20. Jahrhundert betont.

dert wurden zunehmend einseitig apokalyptische Visionen heraufbeschworen, die wissenschaftlich fundiert schienen (Etzemüller 2007).

Ein ähnliches Muster bietet sich aktuell in vielen massenmedialen Beiträgen. Ausgehend von langfristigen Projektionen der Bevölkerungsentwicklung entsteht der Eindruck, dass daraus automatisch Rückschlüsse auf strukturgleiche (isomorphe) gesellschaftliche Entwicklungen gezogen werden könnten. Zur Veranschaulichung einer entsprechenden Diagnose sei exemplarisch aus dem Interview „Deutschland verliert sein Rückgrat“ des Magazins *FOCUS online* mit dem Demografen Herwig Birg vom 18.11.2009 zitiert:

„Die demografische Entwicklung wird dazu führen, dass manche Regionen in Deutschland regelrecht veröden. Diese Entwicklung hat bereits begonnen: Die neuen Länder sind besonders stark betroffen. Aber auch für das nördliche Ruhrgebiet, Nordbayern, das Saarland sowie Teile Hessens und Baden-Württembergs sieht die Zukunft düster aus. Wer hier eine Immobilie besitzt, wird sich schwer tun, einen Käufer zu finden, der einen adäquaten Preis bezahlt. In manchen Regionen Ostdeutschlands ist man heute schon so weit, Häuser zu verschenken.“

Aus einer Beschreibung im Schema Bevölkerung wird in einem naturalistisch-demografischen Deutungsmuster auf andere gesellschaftliche Bereiche geschlossen. Es sei zugestanden, dass in Massenmedien dramatisch inszenierte Nachrichtenwerte produziert werden, damit Mitteilungen gesellschaftliche Resonanz finden (Luhmann 1990). Aber wie einflussreich sind solche diskursiven Verkürzungen? Sprache stellt mit den kulturell verfügbaren Bedeutungen ihrer Worte Schemata bereit, welche abstrakte Regeln zur Informationsverarbeitung enthalten (Luhmann 2004: 194). Schemata schaffen durch ihre Abstraktion von der sinnlich wahrnehmbaren Vielfalt (Kranz 2009) einen Rahmen, der Handeln orientiert, ohne es jedoch festzulegen. Dabei sind naturbezogene Kategorien besonders einflussreich in der Schaffung von Selbstverständlichkeiten (Douglas 1991). In der modernen, funktional differenzierten Gesellschaft übernehmen Massenmedien einen großen Teil der Verbreitung kognitiver Schemata und damit von gesellschaftlichem (Orientierungs-) Wissen. Anknüpfend an diese Orientierungsfunktion wird nachfolgend theoretisch untersucht, welche Sinnstiftung für das Schema Bevölkerung im Kontext kommunaler Strukturrentscheidungen zu vermuten ist und wie sich diese auf die jeweiligen Entscheidungen auswirkt.

Aus der Perspektive der Professionstheorie von Andrew Abbott (1988) fällt auf, dass Alterung und Schrumpfung sowie deren unterstellte Folgen in den Massenmedien zwar als Problem diagnostiziert werden, dass eine Beschreibung gangbarer Bewältigungsstrategien dabei jedoch häufig ausbleibt. Das ist nicht ganz verwunderlich, bleibt doch die (gelegenheits-)demografische Kausalanalyse idealtypisch auf demografische Variablen (z.B. Fertilität, Mortalität, Migration) beschränkt, denen ein Einfluss auf die Bevölkerungsentwicklung zugeschrieben wird. In einem bevölkerungswissenschaftlichen Begriffsrepertoire, das nur Dimensionen demografischer Veränderungen in den Blick nimmt, sind weder institutionelle Vermittlungsmechanismen von Bevölkerungsveränderungen und sozialen Problemen noch (politische) Entscheidungen vorgesehen. Wenn die Theoriepräferenz der Disziplin Demografie zudem auf den Variablen der natürlichen Bevölkerungsbewegung liegt und Wanderungsbewegungen theoretisch marginalisiert oder tendenziell der Logik der natürlichen Bevölkerungsbewegung subsumiert werden, so wird dadurch seit ca. 1930 ein naturalistisches Deutungsmuster der Bevölkerungsentwicklung reproduziert, das biologische Mechanismen in den Mittelpunkt rückt (Mackensen 2000: 413ff). Beispielsweise nennen demografisch argumentierende Problemanalysen eine niedrige Geburtenrate als Hauptursache von Alterung und Schrumpfung (Kaufmann 2005). Dabei ist eine zusammengefasste Geburtenziffer von 2,1 Kindern je Frau im gebärfähigen Alter als mathematisch begründete Referenzgröße impliziert, die eine stationäre Reproduktion der Bevölkerung bedeuten würde. „Bestandserhaltung“ hat sich in der Demografie zu einem pro-

fessionellen Standard entwickelt, der auf keinerlei Referenz außerhalb des Konstrukts Bevölkerung angewiesen ist (Mackensen 2000: 415ff). Theoretisch durchaus konsistent bestehen demografisch inspirierte Interventionen in der Regel aus Bevölkerungspolitik (Demeny 1988; Caldwell 2005), auch wenn sie, wie beispielsweise eine pronatalistische ‚Familienpolitik‘, nicht so genannt werden.³ Paradoxerweise verweisen aber gerade Demografen darauf, dass mit deren Wirkung erst ein bis zwei Generationen später zu rechnen sei. Das bevölkerungspolitische Paradigma der Bestandserhaltung könnte demnach auf der Interventionsebene daran scheitern, dass die natürliche Bevölkerungsentwicklung kurzfristig nicht beeinflussbar ist (vgl. Auth / Holland-Cunz 2007). Seit einigen Jahren wird die theoretische Engführung der Disziplin Demografie am Begriff der Bevölkerung kontrovers diskutiert, sowohl mit affirmativen (Burch 2003) als auch kritischen Beiträgen (Greenhalgh 1996). Und entdramatisierende Beiträge zum Thema demografischer Schrumpfung stellen explizit differenzierte gesellschaftliche Bezüge, beispielsweise zur Wirtschaft (Coleman / Rowthorn 2011), her. Insofern sind empirische Abweichungen von dem hier rekonstruierten Idealtypus eines naturalistisch-demografischen Deutungsmusters vorhanden. Vermutlich etabliert sich aber genau wegen der hier idealtypisch skizzierten theoretischen Engführung der Demografie zurzeit eine neue Subdisziplin in der Politikwissenschaft, die Erkenntnisse der Demografie für die Politikberatung adaptieren möchte (Mayer 2007).

In einem ersten Zwischenfazit lässt sich resümieren, dass das Schema Bevölkerung vor dem Hintergrund demografischen Wissens bevölkerungspolitische Interventionen nahe legt, die zugleich aber wenig realisierbar erscheinen. Alternativen sind in einem naturalistischen Deutungsmuster von Bevölkerung schwer vorstellbar. Aus dieser (gelegenheits-)demografischen Perspektive scheint sich weder die Frage nach Mechanismen der Vermittlung demografischer und gesellschaftlicher Entwicklungen noch die Frage nach kommunalen Entscheidungsspielräumen zu stellen. Die epistemologische Ausrichtung der Demografie als Disziplin und Profession erklärt aber nicht, weshalb auch Kommunen auf diese naturalistisch verkürzte Deutung von Bevölkerungsveränderungen festgelegt sein sollten.

Das Konzept der Demografisierung (Barlösius 2007) impliziert, dass beobachtete Schrumpfungstendenzen aufgrund der (bildlichen) Repräsentationspraxis der Demografie in administrativen Entscheidungen isomorph (vgl. Walgenbach 1999: 334) nachvollzogen werden. Beispielsweise würde die wirtschafts- und regionalpolitische Förderung des ländlichen Raumes insbesondere in strukturschwachen Regionen mit dem Argument zur Disposition gestellt, dass sich die Bevölkerungsstruktur dort bereits zu „ungünstig“ entwickelt habe, so dass eine weitere Unterstützung nicht erfolgversprechend sei (Barlösius / Neu 2007). Zudem komme es zu einer Verdrängung anderer Problemlagen wie beispielsweise der prekären Haushaltslage von Kommunen. Dabei gehe die Tiefenschärfe der Problemanalysen verloren und politische Handlungsspielräume würden zugunsten von Sparbemühungen nur unzureichend erkannt und genutzt. Die Folge sei eine kommunale Perspektivlosigkeit (Beetz 2007: 240 f). In dieser Variante der Problembeschreibung hat man den Eindruck, die Disziplin der Demografie habe gewissermaßen ein Deutungsmonopol für das Schema Bevölkerung, das andere gesellschaftliche Bereiche durch seine (bildliche) Repräsentation zunehmend erobere. Im Fall schrumpfender Kommunen würden traditionelle (organisationspezifische) Deutungsmuster demnach zunehmend durch neue (professionsspezifische) Deutungsmuster überlagert. Aus dieser Perspektive werden ausschließlich diskursive Mechanismen benannt, die möglicherweise für einen systematischen Zusammenhang demografischer Veränderungen und kommunaler Probleme sorgen. Andere mögliche Vermittlungsmechanismen bleiben jedoch unklar. Eine radikale Lesart der Systemtheorie könnte zu der Vermutung verleiten, demografischer Wandel finde als dis-

3 Bezüglich der (noch) wachsenden Weltbevölkerung führt das Paradigma der Bestandserhaltung dazu, dass das Bevölkerungswachstum durch Geburtenkontrolle politisch gedrosselt werden soll.

kursives Ereignis in Kommunen überhaupt keine Resonanz, da ihm dort eine verbindliche Relevanz für Strukturentscheidungen abgesprochen werde (Becker 1981: 425). Umso mehr ist es fraglich, inwiefern demografische Entwicklungen, allein oder doch hauptsächlich ausschlaggebend für beobachtbare Polarisierungstendenzen zwischen Städten und Gemeinden sind (Bartl / Rademacher 2011: 1). Wissenschaftlich und praktisch wäre es zumindest nützlich, spezifische Vermittlungsmechanismen zwischen Bevölkerungsveränderungen und sozialen Problemen benennen zu können.

Der Zusammenhang von Bevölkerungsveränderungen und kommunalen Problemen lässt sich treffender beschreiben, wenn man die gesellschaftliche Funktion von Gemeindeverwaltungen und damit einhergehende Strukturmerkmale angemessen berücksichtigt. Die These einer „Demografisierung“ der Kommunalpolitik unter Schrumpfbedingungen unterstellt ja, dass Bevölkerungsveränderungen nicht zu den traditionell relevanten kommunalpolitischen Entscheidungskriterien zählen bzw. dass daran anknüpfende Strukturentscheidungen einer neuen Logik folgen würden, die illegitim sei, da sie ausschließlich auf Effizienzsteigerung ausgerichtet wäre. Das ist jedoch unrealistisch. Der Begriff der Verwaltung, wie er etwa in der Bezeichnung der kommunalen Selbstverwaltung auftritt, verweist darauf, dass Gemeindeverwaltungen politisch gewollte Dienstleistungen erbringen, was nicht nur eine Planung des Leistungsangebots, sondern auch eine Rechenschaftspflicht gegenüber Dritten bei Berücksichtigung des positiven Rechts einschließt (Koselleck et al. 1992: 65-92). Als „wirtschaftende Verbände“ (Weber 1980: 37) sind Kommunen wie alle Organisationen einer funktional differenzierten Gesellschaft auf Leistungen der Wirtschaft (Geld) und des Erziehungssystems (Personal) angewiesen und erbringen umgekehrt auch Leistungen für diese Systeme (Luhmann 2000). Wie aber ist Wirtschaftlichkeit der Mittelverwendung zu realisieren, wenn dies keine zentrale Anforderung darstellt, sondern nur eine unter mehreren (Bora 2001)? Max Weber hat der doppelten Buchführung eine zentrale Rolle für die Entstehung der kapitalistischen Wirtschaftsweise zugeschrieben (Carruthers / Espeland 1991). Durch periodische Geldrechnung lassen sich Entscheidungen sowohl ökonomisch rational treffen als auch gegenüber Dritten legitimieren. Kommunen können sich bei der Planung ihres Leistungsangebots in der Regel aber weder auf die Informationsfunktion verbuchter Marktpreise verlassen noch eignet sich die kameralistische Geldrechnung für eine politische Legitimierung der Wirtschaftlichkeit der Mittelverwendung.⁴ Deshalb kommen im öffentlichen Sektor häufig Formen der Naturalrechnung ergänzend zum Einsatz. Mit Naturalrechnung ist die Produktionsplanung einzelner Güter und Dienstleistungen im Hinblick auf eine geschätzte Nachfrage gemeint, die idealtypisch ohne geldnotierte Marktpreise auskommt (Weber 1980: 53-57). Obwohl Max Weber die Naturalrechnung im Vergleich mit der Geldrechnung in ihrem idealtypischen Sinn (ebd.: S. 43-48) als unterlegen ansah, schrieb er ihr doch ein gewisses Rationalisierungspotenzial zu, das historisch allerdings unterentwickelt geblieben sei. Die hier vertretene These lautet nun, dass Bevölkerungskennziffern in der öffentlichen Verwaltung eine systematische Bedeutung für die naturalwirtschaftliche Bedarfsschätzung einzelner Leistungsangebote sowie für die administrative Verteilung entsprechender Ressourcen haben. Anhaltspunkte dafür bieten historisch angelegte Studien, die die Entstehung der Statistik, auf der die Beobachtung von Bevölkerungsveränderungen ja hauptsächlich beruht, ebenso im administrativen wie im wissenschaftlichen Kontexten verorten (Foucault 2006; Desrosières 2005; Schmidt 2005). Bevölkerungsstatistiken haben in Preußen beispielsweise seit den Stein-Hardenbergschen Reformen systematisch als Grundlage politischer Planung, Regulierung sowie Kontrolle gedient (Hacking 1990: 27-34). So dienen Bevölkerungskennziffern in Deutschland seit den 1930er Jahren als Kriterium des kommunalen Finanzausgleichs (vgl. Popitz 1932) und wurden darüber hinaus 1950 in den bundesstaatlichen Finanzausgleich übernommen (Hidien 1999: 396 f).

4 Nicht zuletzt deswegen gibt es derzeit Bestrebungen, eine angepasste Form der Doppik im öffentlichen Sektor einzuführen.

Zusammenfassend wird damit deutlich, dass dem Schema Bevölkerung im öffentlichen Sektor bereits historisch eine genuin administrative und politische Bedeutung zukommt, wobei es gerade wegen der geringen Gestaltbarkeit von Bevölkerungsphänomenen verwendet wird. Wenn also das Schema Bevölkerung in Kommunen für deren Irritierbarkeit durch demografische Veränderungen sorgt, liegt diese Irritierbarkeit gerade nicht in der (massenmedialen) Repräsentation von Demografie (Barlösius 2007) begründet. Vielmehr scheinen institutionalisierte Routinen öffentlicher Organisationen bei der Bedarfsplanung und bei Verteilung von Ressourcen systematisch auf Bevölkerungskennziffern zu rekurren.

Bezieht man diese Überlegungen auf den problematisierten Fall demografischer Schrumpfung, so wird mit Blick auf finanzwissenschaftliche Studien in Deutschland deutlich, dass kommunale Einnahmen bei Bevölkerungsrückgängen automatisch sinken, während kommunale Ausgaben zu ihrer Reduktion expliziter Entscheidungen bedürfen (z.B. Pohlen et al. 2007; vgl. Bartl / Rademacher 2011; Bartl 2011: 39ff). In dieser Konstellation verengen sich monetäre Entscheidungsspielräume von Kommunen demografisch bedingt und institutionell vermittelt, sofern sie nicht durch verfügbare Ressourcen oder gegenläufige politische Programme übergeordneter Ebenen offen gehalten werden. Demnach lässt sich als These formulieren:

Wenn sich die Bevölkerungszahl einer Kommune ändert, dann nehmen ihre Entscheidungsträger diese Umweltveränderung im Rahmen ihrer bedarfswirtschaftlichen Planung wahr und deuten sie entsprechend der kommunalpolitischen Opportunitäten.

Über demografische Bedingungen hinaus rückt diese These insbesondere institutionelle und politische Rahmenbedingungen in den Mittelpunkt, die in kommunalen Entscheidungsprozessen als relevant bzw. gegeben angesehen werden. Der Begriff der Opportunitäten verweist zudem auf die Möglichkeit einer strukturabweichenden Anpassung des kommunalen Leistungsangebots an die jeweils beobachtete demografische Entwicklung (vgl. Oliver 1991).

Theoretical Sampling, Codierung und Deutungsmusteranalyse

Methodisch basiert die Untersuchung auf einer theoriegeleiteten Fallauswahl von 21 Kommunen in drei Vergleichsregionen (Ostdeutschland, Westdeutschland, Polen). Durch die Unterscheidung von drei Vergleichsregionen können Einflüsse der jeweiligen institutionellen Rahmenbedingungen kontrolliert werden. In diesen Regionen wurden je sieben Gemeinden nach demografischen Gesichtspunkten (wachsend, stabil, schrumpfend) ausgewählt, damit auch Einflüsse der Bevölkerungsentwicklung kontrolliert werden können (Bartl 2011: 109). Die Wahl der Vergleichsregionen fiel auf zwei Transformationsregionen, die sich in ihrem Transformationspfad unterscheiden (Ostdeutschland: inkorporiert, Polen: autonom), sowie auf eine Region, die keine post-sozialistische Transformation durchlaufen hat.⁵ Zudem unterscheiden sich die Regionen hinsichtlich des Staatsaufbaus (Ostdeutschland, Westdeutschland: föderal, Polen: dezentralisiert unitarisch), der Bevölkerungsabhängigkeit der Kommunalfinanzen (Ostdeutschland: hoch, Polen: mittel, Westdeutschland: gering) sowie des wohlfahrtsstaatlichen Regimes der Kinderbetreuung (Ostdeutschland: institutionell, Polen, Westdeutschland: teilinstitutionell) (ebd.: 117-144).

Demografisch lassen sich ebenfalls Gemeinsamkeiten und Unterschiede ausmachen: Während die Geburtenziffer in Westdeutschland bereits Anfang der 1970er Jahre fast bis auf das heutige Niveau sank, erlebten die Transformationsgebiete Ostdeutschland und Polen erst in den 1990er Jahren massive Geburtenrückgänge (ebd.: 26). Dadurch sind trotz der unterschied-

5 Die Datenerhebung fand im Jahr 2006 statt und wurde von der Deutschen Forschungsgemeinschaft (DFG) im Sonderforschungsbereich 580 „Gesellschaftliche Entwicklungen nach dem Systemumbruch. Diskontinuität, Tradition, Strukturbildung“, Teilprojekt B8 „Demografischer Wandel und Arbeitsmarkt des öffentlichen Sektors“ gefördert.

lichen kommunalen Bevölkerungsentwicklung in fast allen Gemeinden des Samples rückläufige Kinderzahlen zu beobachten. Somit lassen sich für die meisten Fälle auch systematische Vergleiche zwischen den demografiesensiblen Bereichen der Kinderbetreuung und Bildung und der allgemeinen Verwaltung durchführen.

Als Datenbasis dienen 95 leitfadengestützte Interviews mit kommunalen Entscheidungsträgern und mit Experten des Feldes (Meuser / Nagel 1991), die wortgenau transkribiert (und teilweise übersetzt), mit MAXQDA codiert und nach der komparativen Methode der Grounded Theory (Corbin / Strauss 2008) induktiv ausgewertet wurden. Die Verdichtung der Ergebnisse erfolgte mit Blick auf theoretische Vorüberlegungen. Der Leitfaden enthielt Fragen zur Position des Experten, zur retrospektiven Entwicklung kommunaler Strukturen, zum demografischen Wandel sowie eine prospektive Abschlussfrage (Bartl 2011: 304-307). Durch diesen Gesprächsaufbau konnte bei der Analyse festgestellt werden, ob die Experten von sich aus demografische Veränderungen thematisiert hatten oder erst durch die Interviewer dazu angeregt worden waren.⁶ Für die Publikation wurden sowohl Personen- als auch Ortsnamen anonymisiert.

Anhand systematischer Vergleiche von Textstellen konnten typische Deutungsmuster (Neuendorff / Sabel 1978) der kommunalen Beobachtung von Bevölkerungsveränderungen identifiziert werden. Sie stellen kognitive Mechanismen der Unsicherheitsabsorption dar und geben Aufschluss über Entscheidungsprämissen von Kommunen (vgl. Edeling et al. 2004). Weiterhin wurden beschriebene Strukturentscheidungen der Kommunen nach ihrer strukturellen Gleichheit mit bzw. Abweichung von der Bevölkerungsentwicklung typisiert. Abstrahiert man von der Varianz der Einzelfälle, so lassen sich in den drei Vergleichsregionen jeweils idealtypische Reaktionsmuster auf Schrumpfung in der Kinderbetreuung und Bildung sowie in der Kernverwaltung identifizieren, die vor dem spezifischen institutionellen Hintergrund plausibel erscheinen.

Die institutionelle Relevanz des Schemas Bevölkerung

Nachfolgend wird anhand kommunaler Deutungsmuster von Einwohnerveränderungen rekonstruiert, ob und wie das Schema Bevölkerung administrativ verwendet wird. Besonderes Augenmerk gilt der Frage, welche kommunalen Entscheidungskontexte auf dieses Schema rekurren und ob damit eine „Demografisierung“ der Kommunalpolitik einhergeht.

In der Professionslogik der Demografie stellen Bevölkerungsentwicklungen die entscheidende Determinante für isomorphe gesellschaftliche Entwicklungen dar. Es bleibt jedoch unklar, wie demografische in soziale Veränderungen transformiert werden. Die demografiekritische Position lässt eine Demografisierung der Kommunalpolitik insbesondere unter Schrumpfungsbedingungen erwarten. Da lediglich diskursive vermittelnde Mechanismen benannt werden, die auf Simplifizierung und Dramatisierung beruhen, erscheint es fraglich, warum kommunale Entscheidungen beispielsweise auch unter Stabilitäts- oder Wachstumsbedingungen auf das Schema Bevölkerung referieren sollten. Anders jedoch eine bedarfswirtschaftliche Perspektive. Von diesem Standpunkt aus ermöglicht das Schema Bevölkerung die politische Zuweisung kommunaler Aufgaben sowie deren administrative Realisierung und Legitimation nach bedarfswirtschaftlichen Effizienzkriterien. Dabei werden Einwohnerzahlen typischerweise nicht kontinuierlich relevant, sondern sind in politisch definierte Größenklassen unterteilt, deren rechtlich verankerte Schwellenwerte auf die Kontingenz der daran geknüpften Aufgabenzuständigkeiten und Ressourcenströme verweisen. Diesen Annahmen zufolge muss-

6 Die Interviews in Polen wurden von meinen Kolleginnen Katarzyna Kopycka und Dominika Pawleta durchgeführt. Die Gespräche in Westdeutschland führte meine Kollegin Bernadette Jonda.

ten Bevölkerungsveränderungen in Kommunen nicht nur unter Schrumpfbedingungen, sondern auch bei Wachstum administrative Entscheidungsanlässe produzieren.

Einwohnerzahlen und kommunale Aufgabenzuständigkeiten

Das folgende Beispiel der wachsenden Gemeinde Bautenbach-Feldow im Umland von Berlin zeigt, dass die dortige Einwohnerzunahme ganz selbstverständlich als Bedarf identifiziert wird und automatisch zu einer Ausdifferenzierung der kommunalen Ämterstruktur führt. Der Bürgermeister, Herr Kreuzer, benennt den Einwohnerzuwachs als Auslöser für eine Expansion der Verwaltungsaufgaben:

„Ja, die Gemeinde hat seit [...] Anfang 1994 ja an Einwohnern zugenommen von ca. 7.000 auf mittlerweile etwa zwölfteinhalf tausend. Demzufolge war auch die Struktur aufzubauen. [...] Wir mussten also sehr viel aufbauen, weil neue Aufgabengebiete zu bestreiten waren.“
(Bautenbach-Feldow BM: 8)⁷

Die Selbstverständlichkeit, mit der Einwohnerzuwächse in neue Ämterstrukturen sowohl im Bereich der pflichtigen als auch der freiwilligen Aufgaben übersetzt werden, zeigt, dass Bevölkerungsveränderungen nicht nur unter Schrumpfbedingungen, sondern auch bei Wachstum kommunale Relevanz besitzen. Diese generelle Relevanz des Schemas Bevölkerung wird durch das so genannte Zentrale-Orte-System (Blotevogel 1996) der Raumordnung institutionell gesetzt. Sie spricht für eine bedarfswirtschaftliche Lesart dieser Textsequenz, da das Bevölkerungsschema eine Deutung als Bedarf mit sich bringt, die in einem naturalistisch-demografischen Deutungsmuster keinen Sinn ergeben würde. Die vorgenommene Ämterdifferenzierung orientiert sich an bundeslandspezifischen Größenklassen kommunaler Aufgabenzuständigkeiten, die sich teilweise auf wissenschaftliche Begründungen stützen.⁸ Einzelnen Aufgaben werden Trägerstrukturen nach dem Territorial- bzw. Funktionalprinzip zugeordnet, die aufgrund ihres Einzugsbereichs politisch bzw. bedarfswirtschaftlich angemessen erscheinen. Sobald solche Zuordnungen rechtmäßig vorgenommen wurden, fungiert die Über- bzw. Unterschreitung entsprechender Schwellenwerte der Größenklassen als Auslöser für weitere Entscheidungen, deren Alternativen bereits vorstrukturiert sind. Aus dieser rechtlichen Programmierung kommunaler Strukturentscheidungen folgt jedoch keineswegs deren Determinierung – in Bautenbach-Feldow hat der Gemeinderat beispielsweise parallel zur Aufgabenexpansion, die mit finanziellen Mehreinnahmen einhergeht, für Kürzungen im Personalbereich optiert, um Straßenbauprojekte realisieren zu können (Sackmann / Bartl 2007).

Grundsätzlich funktioniert die Vermittlung von demografischer Schrumpfung und kommunalen Strukturentscheidungen ähnlich wie bei Wachstum. Die kommunale Aufmerksamkeit wird anhand des Bevölkerungsschemas präformiert und über Größenklassen auf die Beobachtung von Bevölkerungsveränderungen gelenkt: So wurde in einer ostdeutschen Gemeinde bei der absehbaren Unterschreitung des Wertes von 25.000 Einwohnern auf die Wahl eines Beigeordneten verzichtet (Stechwitz SOZ: 2, vgl. Bolfin BM: 10; Talstedt SOZ: 6). In anderen Aufgabengebieten wie Rechnungsprüfung (Stechwitz PER: 534) und sozialer Sicherung (Bolfin PER: 64) legen bestimmte Schwellenwerte (25.000 bzw. 20.000 Einwohner) eine Entscheidung über die Arbeitsteilung zwischen Gemeinde und Landkreis nahe. Ähnlich greift bei-

7 Die Orts- und Personennamen wurden aus Datenschutzgründen anonymisiert. Die Funktionsbezeichnungen der kommunalen Entscheidungsträger werden wie folgt abgekürzt: Bürgermeister BM, Personalverantwortlicher PER, Verantwortlicher für Soziales SOZ, Präsident kreisfreier Städte in Polen PRÄ, Intermediäre (z.B.: Berater) des kommunalen Feldes werden als Vertreter der jeweiligen Organisation gekennzeichnet.

8 Eine akribische und praktisch einflussreiche Studie hierzu legte Frido Wagener (1974) vor, der die „optimale“ Trägerstruktur anhand der Hauptkriterien Effektivität und Integrationswert der Aufgabenerfüllung bestimmte.

spielsweise das polnische Wahlrecht der Kommunen auf Größenklassen der Bevölkerung zur Bestimmung der Anzahl der Repräsentanten im Gemeinderat zurück (Swianiewicz / Herbst 2002: 232ff).

Administrative Entscheidungen, die durch demografische Schrumpfungsprozesse ausgelöst werden, bergen allerdings mehr Konfliktpotenzial als solche unter Wachstumsbedingungen, da in der Regel auch (Macht-) Verluste zu verteilen sind. Gleichzeitig kann dieses Konfliktpotenzial wiederum durch das Schema Bevölkerung administrativ eingedämmt werden. Beispielsweise sind Gebietsreformen, die von übergeordneten Ebenen eingeleitet werden, in der Regel politisch umstritten, da sie die kommunale Autonomie im Einzelfall beschneiden. Durch die Ankündigung von Mindestgrößen der Einwohnerzahl können jedoch ‚freiwillige‘ Fusionen oder doch zumindest interkommunale Kooperation⁹ katalysiert werden, da diese dispräferierte Möglichkeiten der Zwangsfusion zu einem späteren Zeitpunkt in Aussicht stellen (Bartl 2011: 210 f). Polnische Kommunen waren noch vor einigen Jahren mit durchschnittlich ca. 7.000 Einwohnern deutlich größer als der Durchschnitt deutscher Gemeinden (Swianiewicz / Herbst 2002: 263ff). Daher gab es insbesondere in Ostdeutschland seit den 1990er Jahren Bestrebungen, über Gebietsreformen zu größeren Gebietskörperschaften zu gelangen (Wollmann 2001). Mittlerweile liegt die durchschnittliche Gemeindegröße auch in Deutschland bei ca. 7.000 Einwohnern. Fusionierte kleine Gemeinden müssen allerdings darauf achten, die erreichte administrative Untergrenze nicht wieder zu unterschreiten und sind dem entsprechend vorsichtig bei der Anbahnung interkommunaler Kooperation mit größeren Gemeinden. Sie befürchten, dass einzelne Ortsteile von diesen abgeworben werden könnten (Pötzberg BM: 44). Umfragen in Polen zeigen in diesem Sinne lesbare Größeneffekte bei der Einstellung von Bürgermeistern zur Fusion mit anderen Gemeinden. Die Bereitschaft, sie mit Vorteilen zu assoziieren, ist bei kleinen Gemeinden weniger ausgeprägt als bei Gemeinden über 20.000 Einwohnern (Swianiewicz / Herbst 2002: 238 f), vermutlich weil ein Autonomieverlust befürchtet wird.

Einwohnerzahlen und kommunale Finanzen

Über die Regulierung kommunaler Aufgabenzuständigkeiten hinaus stellt die institutionelle Kopplung von Einwohnerzahlen und finanziellen Ressourcen ein prominentes Beispiel für die vermittelnde Leistung des Schemas Bevölkerung in der Fokussierung kommunaler Aufmerksamkeitsressourcen dar. Dies wird im deutschen Gemeindefinanzsystem insbesondere bezüglich der Länderzuweisungen sowie des kommunalen Finanzausgleichs plausibel, deren Bedarfsansätze maßgeblich auf Einwohnergrößenklassen mit unterschiedlich gewichtetem Ausgabebedarf basieren (Münstermann 2007). Es wird unterstellt, dass große Ortschaften höhere Ausgaben tätigen müssen, da sie mehr Aufgaben im Rahmen des Zentrale-Orte-Systems (Bloetvogel 1996) wahrnehmen. Auch die Steuerkraft der Gemeinden wird über die Einwohnerzahl vergleichbar gemacht.

Der Zusammenhang von Einwohnerzahlen und kommunalen Einnahmen wird in einigen Interviews in Deutschland explizit angesprochen. In den meisten wird er hingegen selbstverständlich vorausgesetzt. Zwei Zitate aus schrumpfenden Gemeinden in Ostdeutschland verdeutlichen diesen Vermittlungsmechanismus:

*„Ja, und dieser, diese Bevölkerungsveränderung, auf die achten wir natürlich. [...] Man kriegt praktisch pro Kopf weniger Geld vom Land, also das ist schon ein harter Verlust.“
(Talstedt SOZ: 31)*

9 In Dahrenberg, einer schrumpfenden Gemeinde in Rheinland-Pfalz, denkt man beispielsweise über eine interkommunale Kooperation nach, da man eine Gebietsreform durch das Land antizipiert (Dahrenberg SOZ: 88-89).

„Ich sag mal, je mehr Einwohner eine Stadt hat, umso mehr Zuweisungen kann sie vom Land erwarten.“ (Stechwitz PER: 243-271).

Durch die anstehende Fusion in Stechwitz erhofft man sich eine verbesserte Einnahmesituation, um auch in Zukunft Angebote im Bereich freiwilliger Aufgaben wahrnehmen zu können und die Stadt im Standortwettbewerb gut zu positionieren. Es ist nicht verwunderlich, dass die beiden Zitate aus ostdeutschen Gemeinden stammen, waren diese in den letzten Jahren (1995-2009) doch durchschnittlich zu knapp 57 Prozent von Zuweisungen abhängig, während deren Anteil in Westdeutschland gleichzeitig nur knapp 29 Prozent betrug. Polen nimmt diesbezüglich eine Mittelstellung ein (43 Prozent) (Bartl 2011: 311).

Vor dem Hintergrund des institutionellen Kontextes der polnischen Gemeindefinanzen wird der Zusammenhang von Einwohnerzahlen und kommunalen Einnahmen nur in einem Interview explizit benannt und dort als Kriterium der europäischen Förderpolitik eingeführt:

„Bei uns in Kolowina, sind die Bevölkerungszahlen zurückgegangen. In der Vergangenheit betrug die Einwohnerzahl über 20.000, gegenwärtig haben wir nur noch 18.000 [...] Und so befinden wir uns jetzt in einer anderen Städtezuordnung als früher. Jetzt sind wir eine größere Stadt unter kleineren, was uns einen vorteilhaften Platz in Bezug auf die Zuteilung der Unionsgelder garantiert.“ (Kolowina BM: 39ff)

In Polen spielen gewichtete Einwohnerzahlen ebenfalls eine Rolle für kommunale Ausgleichszahlungen. Allerdings haben andere Kriterien, wie etwa die Wirtschaftsstruktur eine größeres Gewicht als in Deutschland, so dass ländliche Gemeinden gegenüber großen Städten vergleichsweise stärker privilegiert werden als in Deutschland. Zudem spielen Schülerzahlen und Lehrergehälter eine wichtige Rolle für die allgemeinen Zuweisungen des Zentralstaats (Bury 2001; Bury/Swianiewicz 2002), was diesen Einnahmeposten zusätzlich von der Bevölkerungsentwicklung löst. Insofern verdeutlicht der internationale Vergleich, dass die institutionelle Kopplung von Bevölkerungsveränderungen und kommunalen Einnahmen innerhalb gewisser Grenzen kontingent ist. Historische Arbeiten zeigen zudem, dass es im politischen Prozess des Bundesfinanzausgleichs durchaus alternative Bemessungsvorschläge gab, die 1955 jedoch am Widerstand der Länder scheiterten, welche dem Bund keine Entscheidungsspielräume einräumen wollten (Hidien 1999: 449ff). Demnach schätzt die Politik gerade die geringe Gestaltbarkeit von Bevölkerungskennziffern!

Bezüglich der kommunalen Ausgaben lassen sich mit zunehmender Gemeindegröße sowohl in Deutschland als auch in Polen Effizienzgewinne beobachten (Büttner et al. 2004; Geys et al. 2007; Swianiewicz / Herbst 2002). Diese scheinen durchaus auch mit bevölkerungsbezogenen Effizienzüberlegungen von Amtsinhabern zusammen zu hängen. Zumindest werden solche von einigen Interviewpartnern angesprochen (z.B. Talstedt BM: 28; Stechwitz SOZ: 23). Das ist insofern interessant, als die Anwendung ökonomischer Kriterien im öffentlichen Sektor zwar institutionenökonomisch nahe gelegt (Picot / Wolff 1994) meist aber nicht empirisch geprüft wird. Demnach spielen Einwohnerzahlen in Kommunen nicht nur in einem rechtmäßig vorgegebenen Sinn für die Einnahmeseite eine Rolle, sondern gewinnen auch unter zweckorientierten Planungsgesichtspunkten Relevanz, um die Angemessenheit der Ausgaben zu legitimieren. Dabei antizipieren Kommunen die Einwohnerentwicklung anhand der Nachfrage auf dem lokalen Immobilienmarkt (Wabental PER: 88, Wabental BM: 45, Streelenau PER: 68-69, Bracewo BM: 121) oder anhand von Bevölkerungsprojektionen statischer Ämter (z.B. Linten BM: 11; Dahrenberg SOZ: 60; Goromierz PRÄ: 55) bzw. der Bertelsmann Stiftung (Pötzberg BM: 57-62; Sentig-Sendow BM: 52, 56; Bautenbach-Feldow BM: 38-42), die Kom-

munen einen strategischen Umgang mit demografischen Veränderungen vermitteln möchte (Bertelsmann Stiftung 2006). Wiederum andere erstellen eigene Projektionen.¹⁰

Einwohnerzahlen und kommunale Personalpolitik

Über die Konditionierung von Aufgabenzuständigkeiten und Geldzahlungen hinaus gibt es interessanterweise auch administrative Vorgaben, die die Wirtschaftlichkeit kommunaler Aufgabenerfüllung durch direkte Vorgaben für die Personalausstattung anstreben. In der personalintensiven Leistungsverwaltung stellen diese Vorgaben somit eine weitgehende Annäherung an den Weberschen Idealtypus einer naturalwirtschaftlichen Kalkulation dar, die trotz voll entwickelter Geldwirtschaft ganz ohne Geld rechnet. Personalschlüssel und Personalrichtwerte werden als Relation von Einwohner- und Stellenzahlen politisch definiert und gelten teilweise auf formaler und teilweise informaler Grundlage. So gilt in Brandenburg ein Richtwert von „drei Verwaltungsmitarbeiter(n) in der Kernverwaltung [...] pro tausend Einwohner“ (Bautenbach-Feldow BM: 8), in Rheinland-Pfalz sind es hingegen 2,3 Stellen je 1.000 Einwohner (Giebelsdorf PER: 52 f). Die Einwohnerzahl stellt einen Näherungswert für tatsächliche Bedarfe und die Stellenzahl die legitime Personalausstattung zur Deckung der Bedarfe dar. Abweichungen nach oben sind gegenüber den kommunalen Aufsichtsbehörden begründungspflichtig, Abweichungen nach unten setzen andere Gemeinden bei interkommunalen Vergleichen unter Kostendruck.

Betrachtet man das Beispiel von Linten, einer schrumpfenden Großstadt in Sachsen-Anhalt, so fällt auf, wie akribisch Frau Appel, die Bürgermeisterin der Stadt, die Zahlen des Stellenplanes darstellt:

„Wir haben also im Jahre 2000 mit 5.573 begonnen und sind [...] jetzt bei 3.285 angekommen. Das hört sich sehr gut an, (zögernd, da sie in Unterlagen nachguckt) aber die Frage ist – Sie sehen das Thema Eigenbetriebe, ich hatte ja gerade erzählt, dass wir Verschiedenes umgewandelt haben. Wir haben also im Jahr 2000 da waren 352 in Eigenbetrieben und wir haben jetzt 1.100 in Eigenbetrieben und 3.200 ist also dann die sogenannte Kernverwaltung. Man muss es schon eigentlich in der Summe sehen. Und dann sieht man, wir haben uns von 5.500 auf 4.300 bewegt, was die Anzahl der Planstellen angeht. [...] Das ist dann die reine Kernverwaltung und wir haben noch eine Prognose. Wir werden also im Jahre 2015, das ist unsere Planung, dann statt bei 3.200 in der Kernverwaltung nur noch bei 3.000 sein.“ (Linten BM: 11)

Erstaunlicherweise lag für die Personalplanung in Linten bereits im Jahr 2006 eine Projektion bis zum Jahr 2015 vor, die Personalanpassungen offenbar analog zur Bevölkerungsentwicklung vorsieht. Ein derart langfristiger Zeithorizont über Haushaltsjahre und Legislaturperioden hinweg ist für Organisationen des politischen Systems durchaus ungewöhnlich. Der Personalverantwortliche von Bolfin drückt ebenfalls eine Strukturgleichheit von Bevölkerungs- und Personalentwicklung aus.

„Die Politik hat es sich immer einfach gemacht, die haben immer einfach gesagt: Weniger Leute, heißt weniger Personal. Punkt! Also je weniger Einwohner, desto weniger Personal.“ (Bolfin PER: 30f)

Beide Beispiele aus Ostdeutschland legen auf den ersten Blick eine Deutung als Demografisierung kommunaler Entscheidungen nahe, da Charakteristika der Bevölkerungsveränderung

¹⁰ Beispielsweise hat die Stadt Leipzig die Projektionen des Statistischen Landesamtes durch eine eigene Delphi-Prognose ersetzt (Bergner 2008), nachdem frühere Vorausberechnungen sich als nicht ganz zutreffend erwiesen hatten und angesichts der projizierten Schrumpfungstrends ein negativer Image-Effekt befürchtet wurde.

offenbar isomorph auf die Personalplanung übertragen werden. Allerdings wird der Mechanismus der Demografisierung, also die Erklärung der zitierten Aussagen über die diskursive Repräsentation von Demografie, dadurch in Frage gestellt, dass der Personalabbau sich stillschweigend an administrativen (Landes-) Vorgaben orientiert, die prinzipiell auch anders gesetzt werden können. Zudem verweisen die zahlreichen kommunalen Bündnisse für Beschäftigung in Ostdeutschland darauf, dass die Moralökonomie der internen Arbeitsmärkte von Kommunen gegen eine Personalreduktion proportional zur Bevölkerungsentwicklung spricht, die mittels mehr betriebsbedingten Kündigungen theoretisch möglich gewesen wäre (Sackmann / Bartl 2007; Bartl / Jonda 2008; Bartl 2011: 189-213).

Personalrichtwerte und Personalschlüssel gehören zum Alltagsgeschäft der Kommunalpolitik und stellen einen Versuch dar, die Verwaltung für sich selbst und für Außenstehende (z.B. den Gemeinderat oder kommunale Aufsichtsbehörden) transparent zu machen.¹¹ Wie alle Quantifizierungen reduzieren Personalschlüssel Komplexität und schaffen auch für Laien Transparenz. Kontrollmöglichkeiten werden somit demokratisiert (Rose 1991). Wirtschaftlichkeitsgutachten, die bei regelmäßigen Prüfungen durch Aufsichtsbehörden entstehen, sind für die Kommunen nicht bindend, da die Personalhoheit bei ihnen liegt. Plausible Begründungen eines Mehrbedarfs, beispielsweise wegen der hohen Zahl an Ortsgemeinden, können die Überschreitung des landeseinheitlichen Personalschlüssels im Einzelfall auch dauerhaft legitimieren (Giebelsdorf BM: 21). Andererseits entwickeln Führungspersonen im öffentlichen Dienst teilweise den Anspruch, den vorgegebenen Personalschlüssel zu unterschreiten, um Ressourcen für andere kommunalpolitische Zwecke freizusetzen, wie das Beispiel einer wachsenden Kommune in Westdeutschland (Merzenfels BM: 17) zeigt.

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass kommunale Personalentscheidungen weder durch demografische Entwicklungen noch durch administrative Vorgaben determiniert werden. Vielmehr weisen sie je nach den institutionellen und politischen Rahmenbedingungen Freiräume auf, die auch genutzt werden.

Infrastrukturabbau bei Bevölkerungsrückgang?

Die vorangegangenen Abschnitte belegen, dass demografische Veränderungen in Kommunen nicht im Sinn der Demografie relevant werden. Vielmehr stellt das Schema Bevölkerung in diesem Kontext ein administratives Instrument dar, um bedarfswirtschaftliche Effizienz anzustreben. Entscheidungsträger beobachten Bevölkerungsveränderungen idealtypisch nicht aus diskursiven Gründen, sondern weil sie eine institutionell bedingte bedarfswirtschaftliche Relevanz besitzen. Demnach lässt sich das Konzept der Demografisierung, das bisher auf die demografische Repräsentationspraxis als Vermittlungsmechanismus gesellschaftlicher Folgen setzt, zumindest um den Mechanismus der bevölkerungsbezogenen Naturalrechnung im öffentlichen Sektor erweitern. Ein weiteres Kriterium zur Überprüfung einer Demografisierung von Kommunalpolitik betrifft jedoch das Strukturmuster kommunaler Entscheidungen in Reaktion auf Schrumpfungsprozesse. In den bisher zitierten Beispielen deutete sich bereits an, dass aus einem Bevölkerungsrückgang nicht automatisch eine strukturgleiche Veränderung kommunaler Infrastrukturen resultiert, obwohl genau das aus der Perspektive des Demografisierungskonzepts nahe liegen würde. Dies soll nachfolgend in einem Überblick über idealtypische Reaktionen auf demografische Schrumpfung in Kommunen der drei Vergleichsregionen systematisch gezeigt (Tabelle 1) und erläutert werden (vgl. Bartl 2011: 189-240).

11 Gemeinderäten wird ein Professionalisierungsdefizit gegenüber der Verwaltung zugeschrieben (Reiser 2006).

Tabelle 1: Idealtypische Reaktionen schrumpfender Kommunen in den drei Vergleichsgebieten

	Kernverwaltung	Kinderbetreuung/Schulen
Ostdeutschland	verzögerte Reduktion	Reduktion
Westdeutschland	Stabilität	Expansion
Polen	Expansion	Expansion

Die vorgenommene Typisierung orientiert sich am jeweils beobachtbaren Bevölkerungsrückgang einerseits sowie an Richtung und Tempo kommunaler Strukturrentscheidungen bei Schrumpfung andererseits. Wie bei allen idealtypischen Abstraktionen geht dabei Varianz verloren, die nachfolgend ansatzweise ergänzt werden soll.

Zunächst fällt auf, dass die nach dem Demografisierungskonzept zu erwartende Reduktion kommunaler Infrastruktur nur in Ostdeutschland zutrifft. Am deutlichsten und schnellsten ist dies im Bereich der Kinderbetreuung und Schulen der Fall. Es wurden Einrichtungen geschlossen und zusammengelegt sowie Personal entlassen. Letzteres ist besonders überraschend, wenn man den Arbeitsmarkt des öffentlichen Sektors als internen Arbeitsmarkt konzipiert (Sackmann 2008). Demnach würde man eher eine deutlich verzögerte Reduktion erwarten, die über gedrosselte Einstellungen bei natürlicher Fluktuation realisiert wird. Ein solches Muster ist hauptsächlich in der ostdeutschen Kernverwaltung zu beobachten. Trotz umfanglichen Personalabbaus (Bartl 2011: 312) liegen ostdeutsche Kommunen durchschnittlich allerdings immer noch über den Vergleichswerten westdeutscher Flächenländer (Ragnitz et al. 2006). Der Personalabbau in der Kinderbetreuung, der nur anfänglich über Kündigungen und später vorwiegend über Bündnisse für Beschäftigung realisiert wurde (übrigens das Hauptinstrument der Länderpersonalpolitik im Schuldienst), fiel vermutlich so deutlich aus, weil in diesem Bereich präzise Angaben über die tatsächliche Auslastung existieren, während solche in der Kernverwaltung nicht einfach zu ermitteln sind. Zudem machte der hohe Angebotsumfang in Ostdeutschland das Betreuungssystem für demografisch bedingte Nachfragerückgänge besonders verletzlich. Die inkorporierte Transformation und die damit verbundene Währungsunion hatten einen großen Teil der ostdeutschen Wirtschaft zu Fall gebracht (Offe 1996; Sackmann 2010). Zu den unintendierten Effekten der kompensatorischen Transferzahlungen, die einen Aufschwung mit ‚blühenden Landschaften‘ einleiten sollten, gehörten Überinvestitionen in Infrastruktur (Wiedemer 2004), die schrumpfende Kommunen zusätzlich belasteten und teilweise immer noch belasten. Kürzliche Gebietsreformen in Ostdeutschland versuchen eine weitere Rationalisierung der Verwaltungsstrukturen zu erreichen, da mit dem Jahr 2019 das Ende der westdeutschen Transfers naht.

In der Kernverwaltung schrumpfender Kommunen in Westdeutschland ist in den untersuchten Fällen kein Personalabbau zu beobachten, der über die auch in anderen Fällen vorhandenen Einsparbemühungen hinausgeht. Dieser Personalabbau wird ausschließlich über ‚natürliche‘ Fluktuation realisiert, so dass ein weitgehend stabiler Generationenwechsel bei leicht reduzierten Neueinstellungen stattfindet. Im Bereich der Kinderbetreuung gibt es – insbesondere in Rheinland Pfalz – viele Gemeinden die frei werdende Kapazitäten im Kindergartenbereich für den Krippenbereich zur Verfügung stellen. Eine typische Aussage in einer schrumpfenden Gemeinde in diesem Zusammenhang lautet:

„Also wir wären nie in eine Krippenbetreuung eingestiegen, hätten wir nicht die Entlastung auf der anderen Seite durch den demografischen Wandel, der eingesetzt hat, erlebt. Weil das, zusätzlich hätten wir das nicht schaffen können, weil wir unseren Haushalt halt auch nicht ausgleichen können, da fehlen ein paar Millionen.“ (Dahrenberg SOZ: 89)

Dieses expansive Entscheidungsmuster ist allein aufgrund rückläufiger Bevölkerungszahlen nicht zu erklären. Vielmehr gibt das Zitat eine Argumentationsweise wider, die nach sozialwissenschaftlichen Modellrechnungen (vgl. Rauschenbach / Schilling 2009) politisch aufgegriffen wurde. Die Teilnahmequote der institutionellen Kinderbetreuung in Westdeutschland lag 1994, etwa zu dem Zeitpunkt als in Ostdeutschland die Geburtenziffer an ihrem Tiefpunkt anlangte, bei knapp 74 Prozent im Kindergartenbereich und bei weniger als 2 Prozent in den Kinderkrippen (Bartl 2011: 313). Von diesem vergleichsweise niedrigen Versorgungsniveau aus sind höhere Teilnahmequoten als politisches Ziel eher zu legitimieren als bei einer faktischen Vollversorgung (Ostdeutschland 1994: Kindergarten: 96 Prozent, Krippe: 40 Prozent). Kommunen in Rheinland-Pfalz wurden durch die Kindertagesstättenausbauintiative des Bundes (2004) sowie ein Förderprogramm des Landes zu expansiven Lösungen ermutigt. Wenn man bedenkt, dass auch unter solchen Förderbedingungen Kommunen diese Aufgabenausweitung nicht kostenneutral durchführen können, wird der genuin politische Charakter des expansiven Reaktionsmusters in Westdeutschland deutlich.

Im Bereich der Kinderbetreuung verfügte Polen bereits vor der friedlichen Revolution über vergleichsweise geringe Teilnahmequoten in der Kinderbetreuung. Insofern ähnelte die wohlfahrtsstaatliche Arbeitsteilung in diesem Bereich eher den Strukturen in Westdeutschland als jenen im ‚Bruderstaat‘ DDR. Hinzu kommt, dass Kommunen im dezentralisierten Einheitsstaat Polen eine stärkere Stellung einnehmen als im föderalen Deutschland und autonomer über Kinderbetreuungseinrichtungen entscheiden können. Während der radikalen Reformen zu Beginn der 1990er Jahre sank die Teilnahmequote deshalb sogar noch auf 26 Prozent im Kindergartenbereich und auf etwas über 2 Prozent im Krippensektor (ebd.). Gleichzeitig wurden auch Investitionen in die technische und bauliche kommunale Infrastruktur zu diesem Zeitpunkt aufgeschoben. Die polnische Wirtschaft verlor aufgrund der im internationalen Vergleich geringeren Löhne weniger an Wettbewerbsfähigkeit als die ostdeutsche und wuchs in den 1990er Jahren dementsprechend stärker. Zu dem relativ niedrigen Versorgungsniveau im Bereich der Kinderbetreuung kamen seit Ende der 1990er Jahre expansive Reformen des Bildungswesens (Kopycka 2008). 1999 wurde in dem ursprünglich zweigliedrigen Schulsystem eine weitere Schulform eingeführt sowie ein verpflichtendes Vorschuljahr im Jahr 2003, das den angesprochenen Refamilialisierungstendenzen in der Kinderbetreuung zu Beginn der 1990er Jahre entgegenwirkt. Infolgedessen stieg die Teilhabequote im Kindergartenbereich bis 2008 auf über 52 Prozent, im Krippenbereich blieb sie jedoch unter 3 Prozent (Bartl 2011: 313). Spätestens seit dem EU-Beitritt Polens arbeiten polnische Kommunen an der Modernisierung ihrer Infrastruktur. Um zusätzliche Aufgaben infolge der Dezentralisierung von Staatsaufgaben und Infrastrukturinvestitionen realisieren zu können, wird auch zusätzliches Personal eingestellt (ebd.: 312). Vor dem Hintergrund dieser expansiven institutionellen und politischen Rahmenbedingungen, die offiziell zwar nicht als Reaktion auf demografische Veränderungen kommuniziert werden, stellen sich Geburten- und Bevölkerungsrückgänge gleichwohl weniger dringlich – im Sinne eines bedarfswirtschaftlichen Problems von Überkapazitäten – dar als in Ostdeutschland (obwohl der Geburtenrückgang in Polen insgesamt sogar umfangreicher ausfiel (ebd.: 26)). Auch im institutionellen Kontext Polens sind typische Deutungsmuster in schrumpfenden Städten nicht aus der naturalistisch-demografischen Repräsentation des Bevölkerungsrückgangs zu erklären:

„Der einzige Weg [um die Bevölkerungsverluste auszugleichen] ist, Arbeitsplätze und Wohnungen zu schaffen. Eine höhere Geburtenrate kann nicht erzwungen werden [...]. Wir können nur dafür sorgen, als Region für die Jugend aus anderen Teilen Polens attraktiv zu sein.“ (Goromierz PRÁ: 79-81)

Der Präsident der Großstadt Goromierz argumentiert vielmehr demografisch differenziert und keineswegs naturalistisch. Mit seiner Zuwanderungsstrategie setzt er auf eine standortpoliti-

sche Lösung des lokalen Bevölkerungsrückgangs, die demografische Rahmenbedingungen zu verändern sucht. In einer territorial weiter gefassten Perspektive stellt Migration allerdings eine Lösung auf ‚Kosten‘ anderer Standorte dar.¹² Somit ähnelt das idealtypische polnische Muster der Stadtpolitik bei Schrumpfung dem westdeutschen. Anders als in Westdeutschland (und Ostdeutschland) geht dies in polnischen Kommunen allerdings mit einer deutlich geringeren kommunalen Verschuldung einher (Rademacher 2007; Bartl 2011: 310), obwohl diesbezüglich institutionelle Spielräume vorhanden wären (Kopańska / Levitas 2004). Der im Vergleich zu Ostdeutschland autonomere Transformationspfad Polens beinhaltetete eine langsamere Modernisierung der kommunalen Infrastruktur, er ermöglichte den Kommunen (bisher) aber auch mehr haushaltspolitische Autonomie.

„Denken“ Kommunen naturalistisch-demografisch?

Der vorliegende Aufsatz untersuchte, welche Bedeutung das Schema Bevölkerung für kommunale Entscheidungsträger hat und welche Folgen seine Verwendung für kommunale Strukturentscheidungen hat. Anhand von Expertenaussagen konnte gezeigt werden, dass Einwohnerzahlen in Kommunen als Näherungswert für pauschale politische Bedarfsdefinitionen und deren Finanzierung dienen, so dass Einwohnerveränderungen über administrative Entscheidungsprogrammierung im Schema Bevölkerung kommunale Strukturentscheidungen auslösen können. Insbesondere die Kopplung kommunaler Einnahmen an Einwohnerzahlen trägt dazu bei, dass demografische Schrumpfung häufig zu Ressourcenproblemen führt. Deshalb treffen Kommunen Strukturentscheidungen nicht primär nach demografischen Gesichtspunkten, wie etwa die Bestandserhaltung der Einwohnerzahl, sondern vielmehr nach administrativen und politischen Kriterien. Die Rückbauentscheidungen ostdeutscher Entscheidungsträger referieren nur vordergründig naturalistisch auf demografische Entwicklungen. Sie orientieren sich an bedarfswirtschaftlichen Kriterien einerseits und an moralökonomischen Kriterien interner Arbeitsmärkte des öffentlichen Sektors andererseits. Die Kontingenz der ansatzweise isomorphen Übersetzung von Bevölkerungsrückgängen in Verwaltungsrückbau in Ostdeutschland wird zudem durch den Vergleich mit expansiven Lösungen in Polen und Westdeutschland deutlich. Aufgrund der finanziellen Lasten der Währungsunion mit Westdeutschland wiegen demografisch bedingte Einnahmeausfälle in Ostdeutschland politisch deutlich einschränkender als etwa in dem autonomen Transformationsland Polen (vgl. Offe 1996; Sackmann 2010).

Zusammenfassend lässt sich feststellen, dass Kommunen nicht zwangsläufig strukturgleich entscheiden, wenn sie auf Einwohnerentwicklungen rekurrieren. Vielmehr nutzen sie das Bevölkerungsschema im Kontext kommunalpolitischer Opportunitäten. Unter angespannten Haushaltsbedingungen und einer hohen Bevölkerungsabhängigkeit der Einnahmen tendieren demografische Schrumpfungsprozesse dazu, eine Rationalisierung von Verwaltungsstrukturen voranzutreiben, wie sie im Zuge des New Public Management Diskurses angestrebt und die häufig als Ökonomisierung des öffentlichen Sektors bezeichnet wird (Harms et al. 2003; Schimank / Volkmann 2008). Gleichwohl kann dies nicht unbedingt mit einer gesellschaftlichen Entdifferenzierung gleichgesetzt werden (vgl. Richter 2009). Vielmehr eignen sich die Weberischen Konzepte wirtschaftender Verbände und der Naturalrechnung dazu, im öffentlichen Sektor ein Rationalisierungspotenzial zu erkennen, das auf genuin politisch-administrativen Adaptationsmechanismen öffentlicher Organisationen beruht. Demnach tragen Bevölkerungsrückgänge teilweise dazu bei, den so genannten „Weberianischen Staat“ (Pollitt / Bouckaert 2004) zu modernisieren: unter bedarfswirtschaftlich ungünstigen Bedingungen wirken sie ra-

12 Zudem bleiben die erhofften Erfolge einer wachstumsorientierten Stadtpolitik oft auch aus, wie etwa im Ruhrgebiet beobachtet werden kann, auch wenn kommunale Entscheidungsträger das in einem regionalen Kontext demografischen Wachstums weniger zur Kenntnis zu nehmen scheinen als in einem regionalen Kontext demografischer Schrumpfung (Glock 2006).

tionalisierend; unter bedarfswirtschaftlich günstigen Bedingungen trägt die ‚demografische Rendite‘ zu einer Steigerung der Leistungsqualität bei. Problematisch erscheint allerdings der Fall, wenn trotz Bevölkerungsrückgang weder Rationalisierungen noch Leistungsverbesserungen erreicht werden, sondern strukturelle Trägheitseffekte die Handlungsspielräume der Organisation langfristig einschränken.

Literatur

- Abbott, Andrew (1988): *The System of Professions*, Chicago.
- Auth, Diana / Barbara Holland-Cunz (Hrsg.) (2007): *Grenzen der Bevölkerungspolitik. Strategien und Diskurse demographischer Steuerung*, Opladen.
- Barlösus, Eva (2007): Die Demographisierung des Gesellschaftlichen. Zur Bedeutung der Repräsentationspraxis, in: Eva Barlösus / Daniela Schiek (Hrsg.), *Die Demographisierung des Gesellschaftlichen*. Wiesbaden, S. 9-36.
- Barlösus, Eva / Claudia Neu (2007): „Gleichwertigkeit – Ade?“ Die Demographisierung und Peripherisierung entlegener ländlicher Räume, in: *Prokla* 146, S. 77-92.
- Bartl, Walter (2011): *Personalpolitik in schrumpfenden Kommunen. Ostdeutschland, Westdeutschland und Polen im Vergleich*, Wiesbaden.
- Bartl, Walter / Christian Rademacher (2011): *Wirtschaftliche Folgen des kommunalen Umgangs mit demografischer Schrumpfung. Lokale Politik(forschung) zwischen Krise und Erneuerung*. Arbeitskreis „Lokale Politikforschung“, Deutsche Vereinigung für Politische Wissenschaft (DVPW). Kassel, 6.4.2011, abrufbar unter http://www.uni-kassel.de/fb05/uploads/media/panel5_Walter_Bartel_Christian_Rademacher.pdf, letztes Abrufdatum: 28.4.2011.
- Bartl, Walter / Bernadette Jonda (2008): Demographischer Wandel und personalpolitischer Response in Kommunen, in: Reinhold Sackmann / Bernadette Jonda / Maria Reinhold (Hrsg.), *Demographie als Herausforderung für den öffentlichen Sektor*, Wiesbaden, S. 183-205.
- Becker, Bernd (1981): Mögliche politisch-administrative Folgen der künftigen Bevölkerungsentwicklung, in: *Die Verwaltung* 14 / 4, S. 409-442.
- Beetz, Stephan (2007): Die Demographisierung ökonomischer, kultureller und sozialer Veränderungen am Beispiel des ländlichen Raums, in: Eva Barlösus / Daniela Schiek (Hrsg.), *Die Demographisierung des Gesellschaftlichen*, Wiesbaden, S. 221-246.
- Bergner, Ulrike (2008): Zur politischen Gefährtheit von Bevölkerungsprognosen. Eine Untersuchung am Beispiel der vierten regionalisierten Bevölkerungsprognose des statistischen Landesamtes Sachsen, Magisterarbeit, Universität Leipzig, Institut für Politikwissenschaft.
- Bertelsmann Stiftung (Hrsg.) (2006): *Wegweiser Demographischer Wandel 2020. Analysen und Handlungskonzepte für Städte und Gemeinden*, Gütersloh.
- Blotevogel, Hans H. (1996): Zentrale Orte: Zur Karriere und Krise eines Konzepts in der Regionalforschung und Raumordnungspraxis, in: *Informationen zur Raumentwicklung* 1 / 10, S. 617-630.
- Bora, Alfons (2001): Öffentliche Verwaltungen zwischen Recht und Politik. Die Multireferentialität organisatorischer Kommunikation, in: Veronika Tacke (Hrsg.), *Organisation und gesellschaftliche Differenzierung*, Wiesbaden, S. 170-191.
- Burch, Thomas K. (2003): Demography in a New Key: A Theory of Population Theory, in: *Demographic Research* 9 / 11, S. 263-284.
- Büttner, Thiess / Robert Schwager / Dan Stegarescu (2004): *Agglomeration, Population Size, and the Cost of Providing Public Services: An Empirical Analysis for German States*, Mannheim (ZEW Discussion Paper, 04-18).
- Caldwell, John C. (2005): Demographers' involvement in twentieth-century population policy: Continuity or discontinuity?, in: *Population Research and Policy Review* 24, S. 359-385.

- Carruthers, Bruce G. / Wendy Nelson Espeland (1991): Accounting for Rationality: Double-Entry Book-keeping and the Rhetoric of Economic Rationality, in: *American Journal of Sociology* 97 / 1, S. 31-69.
- Coleman, David / Robert Rowthorn (2011): Who's Afraid of Population Decline? A Critical Examination of Its Consequences, in: *Population and Development Review* 37, S. 217-248.
- Corbin, Juliet M. / Anselm L. Strauss (2008): *Basics of Qualitative Research. Techniques and Procedures for Developing Grounded Theory*, Los Angeles.
- Demeny, Paul (1988): Social Science and Population Policy, in: *Population and Development Review* 14 / 3, S. 451-479.
- Desrosières, Alain (2005): *Die Politik der großen Zahlen. Eine Geschichte der statistischen Denkweise*, Berlin.
- Douglas, Mary (1991): *Wie Institutionen denken*. Frankfurt / Main.
- Edeling, Thomas / Erhard Stölting / Dieter Wagner (2004): *Öffentliche Unternehmen zwischen Privatwirtschaft und öffentlicher Verwaltung*, Wiesbaden.
- Etzmüller, Thomas (2007): Ein ewigwährender Untergang. Der apokalyptische Bevölkerungsdiskurs im 20. Jahrhundert, Bielefeld.
- Foucault, Michel (2006): *Geschichte der Gouvernementalität I. Sicherheit, Territorium, Bevölkerung*, Frankfurt / Main.
- Geys, Benny / Friedrich Heinemann / Alexander Kalb (2007): Local Governments in the Wake of Demographic Change: Efficiency and Economies of Scale in German Municipalities, Mannheim (ZEW Discussion Papers, 07-036).
- Glock, Birgit (2006): *Stadtpolitik in schrumpfenden Städten. Duisburg und Leipzig im Vergleich*, Wiesbaden.
- Greenhalgh, Susan (1996): The Social Construction of Population Science: An Intellectual, Institutional and Political History of Twentieth-Century Demography, in: *Comparative Studies in Society and History* 38 / 1, S. 26-66.
- Grossmann, Katrin (2007): Am Ende des Wachstumsparadigmas? Zum Wandel von Deutungsmustern in der Stadtentwicklung. Der Fall Chemnitz, Bielefeld.
- Hacking, Ian (1990): *The Taming of Chance*, Cambridge.
- Harms, Jens / Christoph Reichard / Gerold Ambrosius (Hrsg.) (2003): *Die Ökonomisierung des öffentlichen Sektors. Instrumente und Trends*, Baden-Baden.
- Hidien, Jürgen W. (1999): *Der bundesstaatliche Finanzausgleich in Deutschland. Geschichtliche und staatsrechtliche Grundlagen*, Baden-Baden.
- Hondrich, Karl Otto (2007): *Weniger sind mehr: warum der Geburtenrückgang ein Glücksfall für unsere Gesellschaft ist*, Frankfurt / Main.
- Kaufmann, Franz-Xaver (2005): *Schrumpfende Gesellschaft*, Frankfurt / Main.
- Kopańska, Agnieszka / Tony Levitas (2004): The Regulation and Development of the Subsovereign Debt Market in Poland: 1993-2002, in: Paweł Swianiewicz (Hrsg.), *Local Government Borrowing: Risks and Rewards. A Report on Central and Eastern Europe*, Budapest, S. 25-78.
- Kopycka, Katarzyna (2008): Reform des polnischen Bildungssystems – eine expansive Strategie des Staates gegenüber dem demografischen Wandel, in: Nikolaus Werz (Hrsg.), *Demografischer Wandel*, Baden-Baden, S. 111-124.
- Koselleck, Reinhart / Sandro-Angelo Fusco / Udo Wolter / Anton Schindling / Bernd Wunder (1992): *Verwaltung, Amt, Beamter*, in: Otto Brunner / Peter Conze / Reinhart Koselleck (Hrsg.), *Geschichtliche Grundbegriffe. Historisches Lexikon zur politisch-sozialen Sprache in Deutschland. Band 7: Verw.-Z.*, Stuttgart, S. 1-96.
- Kranz, Olaf (2009): *Interaktion und Organisationsberatung: interaktionstheoretische Beiträge zu Profession, Organisation und Beratung*, Wiesbaden.

- Kröhnert, Steffen / Nienke van Olst / Reiner Klingholz (2004): Deutschland 2020: Die demographische Zukunft der Nation, Berlin, abrufbar unter <http://www.berlin-institut.org/kompl.pdf>, letztes Abrufdatum: 12.10.2011.
- Lachmann, Günther (2008): Von Not nach Elend. Eine Reise durch deutsche Landschaften und Geisterstädte von morgen, München.
- Luhmann, Niklas (1990): Ökologische Kommunikation. Kann die moderne Gesellschaft sich auf ökologische Gefährdungen einstellen?, 3. Auflage, Opladen.
- Luhmann, Niklas (2000): Organisation und Entscheidung, Wiesbaden.
- Luhmann, Niklas (2004): Die Realität der Massenmedien. 3. Auflage, Wiesbaden.
- Mackensen, Rainer (2000): Vergangenheit und Zukunft der Demographie als Wissenschaft, in: Zeitschrift für Bevölkerungswissenschaft 25 / 3-4, S. 399-429.
- Mayer, Tilman (2007): Was leistet eine politische Demographie?, in: Zeitschrift für Bevölkerungswissenschaft 32 / 3-4, S. 429-444.
- Meuser, Michael / Ulrike Nagel (1991): ExpertInneninterviews – vielfach erprobt, wenig bedacht. Ein Beitrag zur qualitativen Methodendiskussion, in: Detlef Garz / Klaus Kraimer (Hrsg.), Qualitativ-empirische Sozialforschung. Konzepte, Methoden, Analysen, Opladen, S. 441-471.
- Münstermann, Engelbert (2007): Finanzausgleichsstrukturen auf dem Prüfstand. Zur Verteilung von Schlüsselzuweisungen, in: Zeitschrift für Kommunalfinanzen 57 / 6, S. 121-127.
- Neuendorff, Hartmut / Charles Sabel (1978): Zur relativen Autonomie der Deutungsmuster, in: Karl-Martin Bolte (Hrsg.), Verhandlungen des 18. Deutschen Soziologentages, Darmstadt, S. 842-863.
- Offe, Claus (1996): Varieties of Transition: The East European and East German Experience, Cambridge.
- Oliver, Christine (1991): Strategic Responses to Institutional Processes, in: Academy of Management Review 16 / 1, S. 145-179.
- Pfeiffer, Ulrich / Harald Simons / Lucas Porsch (2000): Wohnungswirtschaftlicher Strukturwandel in den neuen Bundesländern: Bericht der Kommission, Stuttgart.
- Picot, Arnold / Brigitta Wolff (1994): Zur ökonomischen Organisation öffentlicher Leistungen. In: Frieder Naschold / Marga Pröhl (Hrsg.), Produktivität öffentlicher Dienstleistungen, Gütersloh, S. 51-120.
- Pohlan, Jörg / Jörn Wessendorf / Jürgen Wixforth (2007): Die demografische Entwicklung in Ostdeutschland und ihre Auswirkungen auf die öffentlichen Finanzen. Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR), Bonn (Forschungen, 128).
- Pollitt, Christopher / Geert Bouckaert (2004): Public Management Reform: A Comparative Analysis. 2. Auflage, Oxford.
- Popitz, Johannes (1932): Der künftige Finanzausgleich zwischen Reich, Ländern und Gemeinden. Gutachten, erstattet der Studiengesellschaft für den Finanzausgleich, Berlin.
- Rademacher, Christian (2007): Die kommunale Bewältigung demographischer Herausforderungen: Deskriptive Ergebnisse im deutsch-polnischen Vergleich, in: Reinhold Sackmann / Walter Bartl / Katarzyna Kopycka / Christian Rademacher (Hrsg.), Strategien zur Bewältigung des demografischen Wandels im öffentlichen Sektor, Halle: SFB 580 (Mitteilungen des SFB 580, 24), S. 12-46.
- Ragnitz, Joachim / Beate Grundig / Carsten Pohl / Marcel Thum / Helmut Seitz / Stefan Eichler et al. (2006): Demographische Entwicklung in Ostdeutschland. Forschungsauftrag des BMWi (Projekt Nr. 27 / 04). Endbericht, Halle.
- Rauschenbach, Thomas / Matthias Schilling (2009): Demografie und frühe Kindheit. Prognosen zum Platz- und Personalbedarf in der Kindertagesbetreuung, in: Zeitschrift für Pädagogik 55 / 1, S. 17-36.
- Reiser, Marion (2006): Zwischen Ehrenamt und Berufspolitik: Professionalisierung der Kommunalpolitik in deutschen Großstädten, Wiesbaden.
- Richter, Peter (2009): Ökonomisierung als gesellschaftliche Entdifferenzierung. Eine Soziologie zum Wandel des öffentlichen Sektors, Konstanz.

- Rose, Nikolas (1991): *Governing by Numbers: Figuring out Democracy*, in: *Accounting, Organizations and Society* 16 / 7, S. 673-692.
- Sackmann, Reinhold (2008): Demographischer Wandel und der Arbeitsmarkt des öffentlichen Sektors, in: Reinhold Sackmann / Bernadette Jonda / Maria Reinhold (Hrsg.), *Demographie als Herausforderung für den öffentlichen Sektor*, Wiesbaden, S. 47-72.
- Sackmann, Reinhold (2010): *Institutional Responses to Social Change in Comparative Perspective: Germany and Poland*, in: Rainer K. Silbereisen / Xinyin Chen (Hrsg.), *Social Change and Human Development: Concepts and Results*, London, S. 167-189.
- Sackmann, Reinhold / Walter Bartl (2007): Personalflexibilität im öffentlichen Dienst in Krisensituationen. Ein Challenge-Response Modell, in: Dorothee de Nève / Marion Reiser / Kai-Uwe Schnapp (Hrsg.), *Herausforderung – Akteur – Reaktion*, Baden-Baden, S. 145-170.
- Schimank, Uwe / Ute Volkmann (2008): Ökonomisierung der Gesellschaft, in: Andrea Maurer (Hrsg.): *Handbuch der Wirtschaftssoziologie*, Wiesbaden, S. 382-393.
- Schmidt, Daniel (2005): *Statistik und Staatlichkeit*, Wiesbaden.
- Swianiewicz, Pawel / Mikolaj Herbst (2002): *Economies and Diseconomies of Scale in Polish Local Governments*, in: Pawel Swianiewicz (Hrsg.), *Consolidation or Fragmentation? The Size of Local Governments in Central and Eastern Europe*, Budapest, S. 219-325.
- Wagener, Frido (1974): *Neubau und Verwaltung. Gliederung der öffentlichen Aufgaben und ihrer Träger nach Effektivität und Intergrationswert*, 2. Auflage, Berlin.
- Walgenbach, Peter (1999): Institutionalistische Ansätze in der Organisationstheorie, in: Alfred Kieser (Hrsg.), *Organisationstheorien*, 3. Auflage, Stuttgart, S. 319-354.
- Weber, Max (1980): *Wirtschaft und Gesellschaft: Grundriss der verstehenden Soziologie*, 5. Auflage, Tübingen.
- Weigand, Friedrich Ludwig Karl (1909): *Deutsches Wörterbuch*, Gießen.
- Wiedemer, Rochus (2004): *Beleuchtete Wiesen*, in: Philipp Oswalt (Hrsg.), *Schrumpfende Städte: Bd. 1: Internationale Untersuchung*, Ostfildern, S. 618-622.
- Wollmann, Hellmut (2001): Die Transformation der politischen und administrativen Strukturen in Ostdeutschland: zwischen „schöpferischer Zerstörung“, Umbau und Neubau, in: Hans Bertram / Raj Kollmorgen (Hrsg.), *Die Transformation Ostdeutschlands: Berichte zum sozialen und politischen Wandel in den neuen Bundesländern*, Opladen, S. 33-52.

Dr. Walter Bartl
Martin-Luther-Universität Halle-Wittenberg
Institut für Soziologie
06099 Halle (Saale)
walter.bartl@soziologie.uni-halle.de