
Michael Hüther • Gerhard Naegele (Hrsg.)

Demografiepolitik

Herausforderungen und Handlungsfelder

Herausgeber

Prof. Dr. Michael Hüther
Institut der deutschen Wirtschaft Köln
Köln, Deutschland

Prof. Dr. Gerhard Naegele
TU Dortmund
Dortmund, Deutschland

ISBN 978-3-658-00778-2

ISBN 978-3-658-00779-9 (eBook)

DOI 10.1007/978-3-658-00779-9

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

Springer VS

© Springer Fachmedien Wiesbaden 2013

Das Werk einschließlich aller seiner Teile ist urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung, die nicht ausdrücklich vom Urheberrechtsgesetz zugelassen ist, bedarf der vorherigen Zustimmung des Verlags. Das gilt insbesondere für Vervielfältigungen, Bearbeitungen, Übersetzungen, Mikroverfilmungen und die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronischen Systemen.

Die Wiedergabe von Gebrauchsnamen, Handelsnamen, Warenbezeichnungen usw. in diesem Werk berechtigt auch ohne besondere Kennzeichnung nicht zu der Annahme, dass solche Namen im Sinne der Warenzeichen- und Markenschutz-Gesetzgebung als frei zu betrachten wären und daher von jedermann benutzt werden dürften.

Gedruckt auf säurefreiem und chlorfrei gebleichtem Papier

Springer VS ist eine Marke von Springer DE. Springer DE ist Teil der Fachverlagsgruppe Springer Science+Business Media.

www.springer-vs.de

Inhalt

Vorwort 9

I. Für eine ressortübergreifende und mehrebenenorientierte Demografiefpolitik

Michael Hüther / Gerhard Naegele
Demografiefpolitik: Warum und wozu? 13

Kristina Schröder
Demografiefpolitik als Gesellschaftspolitik der fairen Chancen 34

Hans-Peter Friedrich
Die Demografiefstrategie der Bundesregierung 46

Rolf G. Heinze
Anpassung oder Gestaltung? Institutionelle und kulturelle Erblasten in der
Demografiefpolitik 49

II. Die demografische Herausforderung: Fakten und Trends

Christoph M. Schmidt
Die demografische Herausforderung – ein aktueller Überblick 71

Axel Börsch-Supan
Mikro- und makroökonomische Dimensionen des demografischen
Wandels 96

Hans-Peter Klös / Gerhard Naegele
Alter als „Ressource“ – Befunde und verteilungspolitische Implikationen 123

Jürgen Dorbritz / Norbert F. Schneider
Familiendemografische Trends in Deutschland – Herausforderungen für
zukünftiges politisches Handeln 142

Harald Künemund
Demografie, Politik und Generationenbeziehungen 164

III. Vorleistungsverpflichtungen einer Demografiepolitik: Der Einzelne und die Gesellschaft

<i>Jutta Reich-Claassen und Rudolf Tippelt</i> Erwachsenen- und Weiterbildungspolitik – Zur Notwendigkeit der Berücksichtigung der mittleren und späteren Lebensphasen in der Bildungspolitik	179
<i>Christiane Flüter-Hoffmann / Mirko Sporket</i> Arbeit und Beschäftigung im demografischen Wandel – Konsequenzen für das strategische Personalmanagement	200
<i>Ulla Walter / Daniel Reuter</i> Prävention und Gesundheitsförderung als politische Strategien für Beschäftigungsfähigkeit und Teilhabe im Alter	223
<i>Gerhard Naegele</i> Gesundheitliche Versorgung in einer alternden Gesellschaft	245
<i>Jörg Bogumil / Sascha Gerber / Maren Schickentanz</i> Handlungsmöglichkeiten kommunaler Demografiepolitik	259

IV. Demografiepolitik und gesellschaftliche Öffnung: Chancen und Herausforderungen

<i>Hilmar Schneider</i> Arbeitszeitpolitik als Bedingung flexibler Lösungen im Lebensverlauf	283
<i>Ute Klammer</i> Gleichstellungspolitik als Baustein von Demografiepolitik und (Teil-)Antwort auf den Fachkräftemangel	299
<i>Thomas Straubhaar</i> Integrationspolitik und die Chancen der Zuwanderung	315
<i>Caja Thimm</i> Digitale Gleichberechtigung der Generationen – Altern in einer mediatisierten Gesellschaft	326
<i>Thomas Klie</i> Zivilgesellschaft und Aktivierung	344

**V. Demografiefolitik und Demografiestrategie:
Was notwendig ist**

Michael Hüther und Gerhard Naegele

Demografiefolitik und Demografiestrategie – Was notwendig ist 365

Verzeichnis der Autorinnen und Autoren 379

Handlungsmöglichkeiten kommunaler Demografiepolitik

Jörg Bogumil / Sascha Gerber / Maren Schickentanz

1 Vorbemerkungen

Dass der demografische Wandel die Gesellschaft und Politik vor eine besondere Herausforderung stellt, ist mittlerweile eine Binsenwahrheit, ebenso wie die Tatsache, dass sich der demografische Wandel auf eine Vielzahl von gesellschaftlichen Teilsystemen und unterschiedlichen politischen Ebenen auswirkt. Allerdings dominieren in der Forschung meist Analysen für die nationale Ebene und Hinweise auf Handlungsmöglichkeiten von Zentralregierungen. So werden vor allem die Folgen für die sozialen Sicherungssysteme diskutiert oder über Maßnahmen nachgedacht, wie man mittel- bis langfristig Komponenten der Bevölkerungsentwicklung beeinflussen kann (Geburten, Migration). Dies sind im Kern bisher bundespolitische Maßnahmen.

Weniger im Fokus der Forschung stehen Probleme, welche sich aus dem demografischen Wandel auf lokaler Ebene ergeben und welche Handlungs- und Einflussmöglichkeiten Kommunalpolitik und Kommunalverwaltung im Umgang mit den Folgen des Wandels haben (Köppen 2008). Kommunen schrumpfen, altern, werden heterogener und unterliegen Prozessen der Singularisierung und Segregation. Als Folge stehen die Kommunen vor allem vor der Herausforderung, die kommunalen Dienste den Bedürfnissen der sich wandelnden Stadt- und Landbevölkerung anzupassen und generell die Auswirkungen und Problemlagen in den jeweiligen Politikfeldern zu identifizieren, Lösungsansätze zu entwickeln und diese möglichst in eine Gesamtstrategie zu gießen.

Zwar existieren mittlerweile durchaus einige Publikationen, welche die lokale Ebene in den Blick nehmen. Diese zeigen auf, dass im Hinblick auf den demografischen Wandel vielfältige lokale und regionale Disparitäten bestehen oder greifen einzelne Politikfelder heraus und benennen die dort anstehenden Herausforderungen (z. B. Bucher et al. 2004; Kröhnert et al. 2011; Strohmeier et al. 2002). In der Regel wird allerdings nicht aufgezeigt, welche konkreten Handlungsmöglichkeiten Kommunen haben, den demografischen Wandel zu gestalten. Diese Lücke versucht der vorliegende Beitrag auf Basis einer Literaturanalyse zu schließen. Es wird systematisch danach gefragt, über welche konkreten Handlungs- und Einflussmöglichkeiten Kommunalpolitik und Kommunalverwaltung im Umgang mit den Folgen des Wandels in den einzelnen Politikfeldern verfügen (vgl. Kapitel 3.). Darüber hinaus werden theoretische Überlegungen eingebaut, welche Optionen bestehen, Demografie als Querschnittsthema innerhalb der hochgradig arbeitsteilig ausgestalteten Kommunalverwaltung institutionell zu verankern (vgl. Kapitel 3.6.). Zunächst sollen jedoch einige allgemeine Rahmenbedingungen kommunaler Demografiepolitik skizziert werden (vgl. Kapitel 2.).

2 Rahmenbedingungen kommunaler Demografiepolitik

Der demografische Wandel wirkt sich regional sehr unterschiedlich aus. Während für einige Kommunen auch heute noch Bevölkerungswachstum charakteristisch ist, ist für andere Kommunen schon lange Schrumpfung kennzeichnend. Insbesondere Kommunen in Ostdeutschland, aber auch in einigen Teilen Westdeutschlands, wie z. B. dem Ruhrgebiet, sind von Bevölkerungsschrumpfung betroffen (Strohmeier et al. 2002). Das Wachstum der „Gewinnerkommunen“ basiert vor allem auf Wanderungsgewinnen aus Binnenwanderungen (Suburbanisierung, Landflucht). Da aber kurz- bis mittelfristig die Gesamtbevölkerung in Deutschland schrumpfen wird, werden die Binnenwanderungsgewinne abnehmen und die meisten Kommunen werden sich mit der Schrumpfungproblematik befassen müssen (Altrock 2008). Darüber hinaus sind alle Kommunen, also auch die florierenden Ballungszentren, von Veränderungen der Bevölkerungsstruktur betroffen, dass heißt, sie altert und wird insbesondere in Ballungszentren heterogener.

Eine wesentliche Rahmenbedingung bei der Betrachtung der kommunalen Demografiepolitik sind die z. T. begrenzten kommunalen Handlungsspielräume durch eine schwierige finanzielle Situation. Vor allem westdeutsche Kommunen schieben einen hohen Kassenkreditbestand vor sich her. Die Kassenkredite sind allerdings nur ein Indiz für eine strukturelle Unterfinanzierung deutscher Kommunen. Über die strukturellen Finanzierungsdefizite hinaus wird die kommunale Haushaltslage durch das Wirksamwerden der Schuldenbremse, die Reduzierung der Mittel aus Förderprogrammen und die Einnahmeausfälle – bedingt durch die letzte Finanz- und Wirtschaftskrise 2009/2010 – zusätzlich belastet. Ostdeutsche Kommunen werden künftig zusätzlich beschwert, indem sie ab dem Jahr 2014 nicht mehr zu den strukturschwachen Gebieten der EU zählen, wodurch der bisherige Höchstförderstatus der Ziel-1-Gebiete entfällt. Auch laufen 2019 die Mittel aus dem Solidarpaket II aus (Schneider et al. 2011).

Insgesamt stehen Kommunen vor der Herausforderung, die ohnehin schon knappen Ressourcen an die durch den demografischen Wandel induzierten Veränderungen anzupassen (Winkel 2008). Denn vermittelt über den Wandel der Alters- und Familienstruktur der Bevölkerung stellt sich die demografische Herausforderung den Kommunen als finanzielles Problem (Bartl 2011; Baum et al. 2002). Schrumpfende Bevölkerung hat sowohl negative Effekte auf der Einnahmeseite als auch auf der Ausgabenseite kommunaler Haushalte. So bestrafen die kommunalen Finanzausgleichssysteme in ihrer derzeitigen Ausgestaltung tendenziell eher die schrumpfenden Kommunen, da das wesentliche Kriterium für die Verteilung von Ressourcen die Einwohnerzahl ist (Mäding 2004). Vor allem aber auf der Ausgabenseite werden eindeutig negative Effekte konstatiert, welche unter dem Stichwort „Kostenremanenz“ diskutiert werden (Koziol/Walther 2006; Mäding 2004).

Als Remanenzkosten werden Kosten bezeichnet, welche trotz eines Rückgangs der Nachfrage nach einem Angebot nicht sinken oder konstant bleiben, sondern tendenziell sogar ansteigen. Der Grund für Kostenremanenzen ist im Fall technischer und sozialer Infrastruktur auf einen relativ hohen Fixkostenanteil zurückzuführen. Bei sinkender Bevölkerung steigen Pro-Kopf-Kosten einer Leistung aufgrund hoher Fixkosten also tendenziell an. Zudem können Kostenremanenzen im Hinblick auf soziale Infrastrukturen auch entstehen, wenn ihr Rückbau nur schwerlich politisch durchsetzbar ist und trotz sinkender Nachfrage das Angebot an sozialer Infrastruktur auf einem konstanten Level verbleibt (Seitz 2004).

Insbesondere in ländlichen Regionen werden solche Kostenremanenzeffekte erwartet (Gutsche 2006). So wird vorausgesagt, dass es zu einer Zunahme von Aufwendungen für den öffentlich subventionierten Schülerverkehr kommt (Mäding 2004). Auch im Bereich der technischen Infrastruktur (Wasserversorgung, Abwasserentsorgung, Fernwärmeversorgung) wird mit steigenden Gebühren gerechnet, weil die Kosten (Instandsetzung, Umbau, Rückbau) derartiger Infrastrukturen bei geringerer Auslastung tendenziell steigen und diese bei schrumpfender Bevölkerung auf weniger Köpfe umverteilt werden müssen (Koziol/Walther 2006). Aber auch in den Großstädten werden bei anhaltendem Suburbanisierungstrend erhebliche Kostenremanenzeffekte erwartet. Zudem werden höhere Kosten im Hinblick auf Dienstleistungen für ältere Bürger erwartet. Der Vereinzelungstrend führt dazu, dass die Betreuung älterer Menschen zukünftig nicht mehr im privaten Rahmen innerhalb der Familie stattfinden wird, sondern in privatwirtschaftlichen oder öffentlichen Einrichtungen (Mäding 2004). Zusätzliche Kosten in diesem Zusammenhang entstehen u. a., weil Alteneinrichtungen und Krankenhäuser gänzlich oder teilweise direkt oder indirekt von den Kommunen mitfinanziert werden (Mäding 2004; Seitz 2004).

3 Kommunale Handlungsmöglichkeiten

Die Herausforderungen, welche aus diesem Wandel resultieren, betreffen nahezu alle kommunalen Politikfelder (Stopper 2008). Dementsprechend vielfältig sind die möglichen Reaktionen der Kommunen. Grundlage für eine Bewältigung der Probleme, die der demografische Wandel hervorbringt, ist die Betrachtung der stadteigenen Bevölkerungsentwicklung. Dies geschieht vermehrt durch die Einführung von Altersstrukturanalysen und Monitoringsystemen (vgl. Kapitel 3.1.). Der klassische Lösungsansatz setzt auf Attraktivitätspolitik (vgl. Kapitel 3.2.). Zunehmend wichtiger werden Bewältigungsstrategien im Bereich kommunaler Daseinsvorsorge (vgl. Kapitel 3.3.). Weitere beobachtbare, aber bei Weitem nicht überall angewandte Instrumente sind die Aktivierung der Bürger zur Teilhabe an der Aufgabenwahrnehmung (vgl. Kapitel 3.4.), interkommunale Kooperation (vgl. Kapitel 3.5.), intrakommunale Koordination (vgl. Kapitel 3.6.) sowie demografieorientierte Personalpolitik (vgl. Kapitel 3.7.).

3.1 Altersstrukturanalyse als Grundlage für Demografiegestaltung

Grundlage für die individuelle Anpassung kommunaler Strukturen und Aufgaben an die jeweiligen Konsequenzen des demografischen Wandels ist die detaillierte Betrachtung der Bevölkerungsstruktur. Kommunen verschaffen sich vermehrt einen Überblick über die komplexen Wirkungszusammenhänge des soziodemografischen Wandels, indem sie eine differenzierte Betrachtung aller Daten mit Demografiebezug unter Einbeziehung verschiedenster Indikatoren vornehmen, um so den Status quo zu erfassen und darauf aufbauend Entwicklungsprognosen aufzuzeigen (Wiechmann/Kißler 2010). Diese sollen die Grundlage für einen ressortübergreifenden oder auch integrierten Politikansatz im Umgang mit demografischen Wandlungsprozessen bilden.

In der sogenannten Altersstrukturanalyse können unterschiedliche Daten berücksichtigt werden. Der Umfang der zu betrachtenden Variablen richtet sich in der Regel nach der

Größe und Gestalt der Kommunen. Demografische, soziale und ethnische Segregation¹ ist eher ein urbanes Phänomen, so dass die Betrachtung vielschichtiger Indikatoren zur Erfassung der komplexen Wirkungszusammenhänge, welche Segregationsprozesse auslösen, vornehmlich für kreisfreie Städte von Relevanz ist. Um bevölkerungsbezogene Veränderungen kontinuierlich zu betrachten, Schwankungen aufzudecken und die Wirkung von politischen Maßnahmen kontrollieren zu können, installiert eine wachsende Anzahl von Städten umfangreiche *Monitoringsysteme* und *kleinräumige Sozialberichterstattungen*, Instrumente, mit denen politische Interventionsbedarfe aufgezeigt werden und gleichzeitig Politikergebnisse überprüft werden können (Neu et al. 2011).

Indikatorenbasierte Sozialberichterstattung hat ihren Ursprung in der anwendungsorientierten Sozialforschung. Im Rahmen der Planungseuphorie der 1970er Jahre galt sie als ein Instrument der Raumplanung, bestimmt durch den damals vorherrschenden Glauben an die politische Gestaltbarkeit sozialer Lebensverhältnisse. Heute dient die Sozialberichterstattung vor allem der Erfassung allgemeiner Lebensbedingungen sowie der Beobachtung sozialer Ungleichheit und Lebenslagen. Da sich der demografische und soziale Wandel in Großstädten nicht auf alle Stadtteile gleichermaßen auswirkt, erfolgt in vielen Städten eine Altersstrukturanalyse nicht nur aus gesamtstädtischer Perspektive, sondern differenziert zwischen Stadtteilen und Quartieren. Eine *kleinräumige* Betrachtung ermöglichen der Politik und der Verwaltung Ansatzpunkte für zielgenaue Maßnahmen und stadtteildifferenzierte Ressourcenaufteilung. Zu den Indikatoren können neben Standarddaten wie das Geschlecht, Alter, Staatsangehörigkeit bzw. der Migrationshintergrund, die Haushaltsstruktur sowie der Bildungsstand auch prozessgenerierte Daten zählen, die standardisiert innerhalb des Verwaltungsbetriebs anfallen. Dazu zählen Daten, die sich auf Ereignisse beziehen, z. B. Straftaten oder auf „Fälle“, wie z. B. Hilfen zur Erziehung. Auch die Verflechtung mit der Bevölkerungsstruktur im Umland wird in einigen Regionen mit in die Betrachtung einbezogen, da häufig enge regionale Verflechtungen existieren, die z. B. entstehen, wenn sich das Umland zur beliebten Wohngegend für Familien der mobilen Mittelschicht entwickelt hat (Strohmeier/Neu 2011).

Im Rahmen knapper kommunaler Kassen sollte bei dem Aufbau von Monitoringssystemen allerdings danach gefragt werden, inwiefern bereits vorhandene, standardisiert in der Verwaltung erhobene Daten Verwendung finden können, anstatt durch aufwendige Erhebungen (neue) Datenfriedhöfe zu produzieren. Die Bündelung des vorhandenen Materials sollte einem Amt oder Fachbereich federführend übertragen werden. Das verwaltungsinterne Zusammentragen der Daten erfordert die Überwindung von Ressortegoismen. Die Herausforderung der Kommunen liegt darin, Transparenz über Daten herzustellen und die Bereitschaft zur fachbereichsübergreifenden Datenweitergabe zu befördern.

Bei regelmäßiger Durchführung und Betrachtung der Monitoringergebnisse kann das System als eine Art Frühwarnsystem fungieren, mit dessen Hilfe Fehlentwicklungen zeitig erkannt und ihnen entgegengewirkt werden kann. Veröffentlicht werden können die Monitoringdaten bspw. in jährlich erscheinenden *Demografieberichten*, deren Informationsge-

¹ Der Begriff Segregation beschreibt „die räumliche Konzentration der Wohn- und Lebensräume bestimmter Bevölkerungsgruppen in verschiedenen Stadtgebieten [...] Dabei haben nicht alle sozialen Unterschiede eine räumlich Dimension. Vielmehr kommen nur solche sozialstrukturellen Unterschiede und Ungleichheiten zum Tragen, die über Entscheidungen für Wohnstandorte und den Wohnungsmarkt vermittelt werden. Über die Entscheidung für oder gegen ein Wohngebiet bestimmter Bevölkerungsgruppen oder Effekte des Wohnungsmarktes (z. B. hohe Mietkosten) entsteht die unterschiedliche Konzentration von Bevölkerungsgruppen in einigen Wohngebieten“ (Grosse et al. 2008, 9).

halt in kommunale Entscheidungen einfließen sollte. Kommunen wie die Stadt München eignen sich damit auf der Basis von vorhandenen Bevölkerungsprognosen, Bildungs-, Armuts-, Sozial- und Migrationsberichten, ergänzender Bevölkerungsbefragungen sowie der Auswertung der eigenen Personalstatistik ein umfassendes *Demografiewissen* an. Einige Kommunen wie z. B. die Stadt Münster oder auch Potsdam haben sogar einen sogenannten „Demografie-Check“ installiert, mit welchem Beschlüsse des Stadtrats, Satzungen und Vorlagen auf ihre *Demografietauglichkeit* hin geprüft werden (Frölich v. Bodelschwingh et al. 2010).

Erfolgsversprechend sind Handlungskonzepte dann, wenn in ihnen konkrete Ziele und Maßnahmen formuliert sind, verantwortliche Akteure benannt werden und ein fixer Zeitraum zur Umsetzung festgelegt ist (ebd.). Abgerundet werden sollten die Altersstrukturanalyse und das Monitoring durch eine regelmäßig durchgeführte Evaluation, mit der die Wirkung von Programmen, Projekten und Maßnahmen zum Umgang mit dem demografischen Wandel überprüft wird. Die Evaluierung kann Bestandteil des allgemeinen Controllings der Kommune sein oder explizit für die Maßnahmen mit Demografiebezug durchgeführt werden. Allerdings muss hier einschränkend erwähnt werden, dass die Evaluierung der Wirkung von politischen Instrumenten und Programmen verschiedensten Schwierigkeiten unterliegt. Ursache und Wirkung sind nicht immer klar voneinander abzugrenzen, Umwelteinflüsse, wie z. B. Wirtschafts- und Finanzkrisen, können nicht herausgelöst werden und nicht immer besteht ein politischer Wille zu einer ehrlichen Evaluation, da diese in Wahlzeiten als nicht nützlich empfunden wird.

3.2 Die klassische Strategie – Attraktivitätspolitik

Die klassische Strategie, mit der Kommunen versuchen, ihre Bevölkerungsentwicklung zu beeinflussen, wird in der Literatur häufig unter dem Begriff *Attraktivitätspolitik* diskutiert. Im Wesentlichen beruht die Attraktivitätspolitik auf dem Gedanken, dass Kommunen sich in einem Wettbewerb um Einwohner befinden (Glock 2008; Mäding 2004). Der Strategie liegt die Annahme zugrunde, dass die natürliche Bevölkerungsentwicklung (Fertilität und Mortalität) nur mittel- oder langfristig und zugleich nur eingeschränkt auf kommunaler Ebene beeinflussbar ist. Beeinflussbar sind aber die Wanderungsbewegungen zwischen verschiedenen Kommunen (Sarcinelli/Stopper 2006). Um im Wettbewerb um Einwohner zu reüssieren, versuchen die Kommunen durch die Ausweitung des Angebotes an öffentlichen Dienstleistungen ihre Attraktivität zu steigern (Überbietungswettbewerb).

Zu derartigen Standortprofilierungsstrategien zählen vor allem Maßnahmen der Wirtschaftsförderung, welche auf die Erhöhung der Attraktivität der Kommune als Unternehmensstandort gerichtet sind. Ein Nebeneffekt der erfolgreichen Ansiedlung von Unternehmen ist, dass die Kommune mit den Arbeitnehmern dieser Unternehmen neue Einwohner gewinnen kann. Des Weiteren lassen sich Maßnahmen der Lebensqualitätsförderung zu diesen Strategien zählen. Im Rahmen dieser soll versucht werden die Zufriedenheit der ansässigen Einwohner zu erhöhen und die Attraktivität für potentielle Zuwanderer zu steigern. Ebenso gehören Flächenerschließung, die Ausweisung neuer Wohngebiete, Wohneigentumsförderung, Wohnumfeldverbesserung, der Ausbau von Infrastrukturen und Grünflächen, Stadtmarketing und Maßnahmen, die unter dem Begriff Festivalisierung der Kommunalpolitik, also der Umsetzung von großen Sport- und Kulturereignissen diskutiert

werden, zu diesen wachstumsorientierten Strategien (Glock 2008; Mäding 2004; Bertelsmann Stiftung 2006).

Aus Sicht von Kommunalpolitik und -verwaltung ist Attraktivitätspolitik eine logische Strategie. Zum einen, weil kommunale Einnahmen von der Bevölkerungszahl abhängen, und zum anderen, weil eine „ungünstige“ Alters- und Haushaltsstruktur aufgrund von notwendigen Maßnahmen zur Infrastrukturanpassung zu negativen Effekten auf der Ausgabenseite führen. Vor diesem Hintergrund ist es für kommunalpolitische Akteure logisch, auf eine wachstumsorientierte Strategie zu setzen, um die eigenen politischen Gestaltungsspielräume zu erhalten und um sich im Parteienwettbewerb gegenüber Konkurrenten zu profilieren. So ist der Rückbau öffentlicher Infrastruktur, wie bspw. von Schulen und Schwimmbädern, den Wählern nur schwer zu vermitteln und bietet politischen Konkurrenten Angriffsmöglichkeiten, und die eigenen Wiederwahlchancen werden gefährdet (Junkerheinrich 2003; Mäding 2004).

Kritiker dieser Strategie warnen davor, dass Attraktivitätspolitik auch in einen ruinösen Wettbewerb münden kann. Die Gefahr, die eigene Situation durch Attraktivitätspolitik zu verschlechtern, ist gerade bei denjenigen Kommunen hoch, in denen die Bevölkerung schrumpft. Hier besteht das Risiko, dass Investitionen im Rahmen einer Attraktivitätspolitik sich nicht in damit korrespondierenden Wanderungsgewinnen niederschlagen; die Folge wäre eine weitere Verschlechterung der Haushaltslage (Mäding 2004; Sackmann et al. 2009).

Auch gesamtgesellschaftlich betrachtet können aus dieser Strategie Probleme resultieren. Die Gesamtbevölkerung in Deutschland wird in der näheren Zukunft schrumpfen, weil auch leichte Zuwanderungsgewinne aus dem Ausland nicht die durch die natürliche Bevölkerungsentwicklung bedingte Schrumpfung auffangen können. Auch wenn familienpolitische Maßnahmen, die auf unterschiedlichen administrativen Ebenen, vor allem aber vom Bund, ergriffen werden, greifen, führen sie nur mittel- bis langfristig zu Veränderungen des generativen Verhaltens der Bevölkerung. Die Kommunen stehen somit also im Wettbewerb um eine schrumpfende Bevölkerung; Binnenwanderungsgewinne werden somit zunehmend unwahrscheinlich. Gesamtgesellschaftlich betrachtet handelt es sich bei der lokalen Konkurrenz um Bevölkerung also um ein *Nullsummenspiel*, welches in finanzieller Hinsicht für einige Kommunen auch in ein *Negativsummenspiel* münden kann.

Für viele Kommunen ist somit eine Attraktivitätspolitik, welche nur versucht, den Folgen des demografischen Wandels entgegenzuwirken, in Zukunft kein gangbarer Weg. Auch wenn nicht bezweifelt wird, dass z. B. die Steigerung der Lebensqualität der Bevölkerung im Rahmen von Attraktivitätspolitik erstrebenswerte Ziele sind, erscheint eine Strategie, welche nicht darauf gerichtet ist, den Folgen des demografischen Wandels entgegenzuwirken, sondern angemessen mit diesen umzugehen, geeigneter. Diese Strategie wird in der Literatur häufig unter dem Begriff „Schrumpfungsmanagement“ diskutiert.

3.3 Kommunale Daseinsvorsorge im Schrumpfungsprozess

Da sich durch den demografischen Wandel die Struktur der Stadtbevölkerung verändert, werden sich auch die kommunalen Aufgaben und Aufgabenstrukturen wandeln. Dies hat zur Folge, dass die soziale, kulturelle und technische Infrastruktur überdacht und den sich wandelnden Strukturen angepasst werden muss (Wiechmann/Kißler 2010). Jeder Aufga-

benbereich der kommunalen Daseinsvorsorge² weist spezifische Merkmale, d. h. rechtlich-institutionelle Grundlagen, Klienten und Verfahrenslogiken, auf und steht jeweils unter einem ganz spezifischen Demografisierungs-, Ökonomisierungs- und Wettbewerbsdruck. Die Vielschichtigkeit der Problemlagen in den jeweiligen Aufgabenbereichen zwingt derzeit viele Kommunen dazu, bestehende Versorgungs- und Betreuungsangebote zu überdenken. Hier kann nicht auf alle einzelnen Politikfelder im Detail eingegangen werden, vielmehr werden die zentralen Herausforderungen gebündelt dargestellt. Zu diesem Zweck wird zwischen der sozialen Daseinsvorsorge³ und der technischen Infrastruktur unterschieden.

Von einigen Autoren, darunter Strohmeier und Häußermann, wird kritisiert, dass sich schrumpfende Kommunen im Umgang mit dem demografischen Wandel vor allem auf die technische Infrastruktur und den Wohnungsmarkt konzentrieren und dabei die kulturellen und sozialen Dimensionen der Schrumpfung weitestgehend außer Acht lassen. Dabei sieht Strohmeier vor allem den Wandel der Familienstrukturen als größte Herausforderung. (Häußermann et al. 2008; Strohmeier/Neu 2011). Zunehmen ist, dass in der Tendenz die Nachfrage nach Einrichtungen für Kinder und Jugendliche (Kindertagesstätten, Jugendeinrichtungen und Schulen) abnimmt und die Nachfrage nach Einrichtungen für ältere Menschen (z. B. Pflegeheime und Seniorenzentren) steigt. Überlagert wird diese Verschiebung allerdings zum einen durch räumliche Verschiebung der Nachfrage aufgrund regionaler Weg- und Zuzüge und zum anderen durch die steigende Frauenerwerbsquote, welche den Bedarf der Kinderbetreuung zunächst weiter ansteigen lässt. Die größte Schwierigkeit der Gestaltung der *sozialen Daseinsvorsorge* liegt in der Schaffung eines ausgewogenen Verhältnisses zwischen Angebot und Nachfrage.

Zur sozialen Infrastruktur zählen allerdings auch Sportstätten, wie z. B. Schwimmbäder, Sportplätze und -hallen. Bei einer schrumpfenden Bevölkerungsstruktur ist deren Auslastung bedroht. Allerdings kann in diesem Bereich mit der Unterstützung der Bürger gerechnet werden und können einzelne Sportstätten vertrauensvoll in die Hände von Vereinen gelegt werden, vorausgesetzt natürlich, dass die Vereine eine gute Nachwuchsförderung betreiben und ihren eigenen Fortbestand durch eine ausreichende Anzahl an Kindern und Jugendlichen aufrechterhalten können. Auch kann davon ausgegangen werden, dass der Rückgang der Einwohnerdichte in Großstädten zu einer Verminderung der Vielfalt von Kultureinrichtungen führt, was eine Schwächung des „urbanen Milieus“ mit sich bringt (Häußermann et al. 2008). Zudem müssen die Angebote der Volkshochschulen den Folgen des demografischen Wandels angepasst werden. Die Heterogenität des Alters als Folge des

² Der Begriff der Daseinsvorsorge geht auf den Staatsrechtler Ernst Forsthoff zurück. In seiner Schrift „Die Verwaltung als Leistungsträger“ findet der Begriff erstmals Anwendung. Forsthoff konstatiert, dass das Gemeinwesen für die Sicherstellung der Daseinsbedingungen verantwortlich sei (Forsthoff 1938, 4 ff.). Zu diesen essentiellen Gütern und Leistungen zählen unter anderem die Grundversorgung mit Wasser und Energie, die Abwasser- und Abfallentsorgung, der öffentliche Personennahverkehr, die Versorgung der Bürger mit Gesundheitsdiensten, die Bereitstellung von Wohnraum und von Bildungseinrichtungen jeglicher Art sowie kulturellen Einrichtungen wie Theatern, Museen und Sporteinrichtungen.

³ Noch immer fungieren Kommunen als Hauptträger der sozialen Daseinsvorsorge, auch wenn sich durch die Marktöffnung und Privatisierungswelle der 1990er Jahre eine ausdifferenzierter Trägermix für das Angebot von sozialen Dienstleistungen entwickelt hat. In diesem lokalen Wohlfahrtsmix existieren neben den öffentlichen und den freigemeinnützigen nun auch privat-gewerbliche Träger. Offen ist derzeit, wie sich die Aufgabenteilung langfristig entwickeln wird. Zu beobachten ist zum einen die Ausdehnung von privaten Trägern, z. B. die Entstehung privater Pflegedienste. Demgegenüber steht zum anderen eine nennenswerte Anzahl von Rekommunalisierungen.

Alterns erfordert einerseits frühe sowie konsequente Interventionen in Bildung und Gesundheit, andererseits differenzierte Angebote für Menschen im hohen Alter.

Betrachtet man im Bereich der *technischen Infrastruktur* zunächst die Wohnungsbestände, so stehen Kommunen bei extremen Schrumpfungsprozessen, wie sie zum Teil in Ostdeutschland zu beobachten sind, schlimmstenfalls vor der Notwendigkeit, sich von Teilen ihrer Wohnungsbestände oder gar von ganzen Stadtteilen ersatzlos zu trennen. Die neu entstandenen Flächen müssen dann in eine neue Nutzung überführt werden. Beispielsweise können Naherholungsgebiete oder Parkplätze entstehen. Darüber hinaus muss der verbliebene Wohnungsbestand Umbau und Aufwertung erfahren, um so den aktuellen Bedürfnissen der Menschen gerecht zu werden. Die Alterung der Bevölkerung führt zu einem Bedarf an kleineren und altersgerechten Wohneinheiten. Es werden weniger und andere Wohnungen benötigt. Es kommt zu einer stadträumlichen Ausdifferenzierung der Wohnungsmärkte, d. h. zu sozialräumlichen Segregation.

Mit einer schrumpfenden Bevölkerung geht nicht zwingend ein Rückgang der Wohnungs- und Flächennachfrage einher. Es zeichnet sich eine Entkopplung der Entwicklung des Bevölkerungswachstums vom Siedlungsflächen- und Verkehrswachstum ab (Jakubowski 2006). In Kommunen, in denen die Bevölkerung zurückgeht, nimmt aufgrund einer steigenden Wohnfläche pro Kopf und einer Zunahme an Singlehaushalten die Wohnungsnachfrage zunächst sogar zu. Zudem kann im Falle starker Schrumpfung nicht davon ausgegangen werden, dass Wohnungssuchende stets leer stehende Wohnbestände nachfragen. Aufgrund der Lage und Qualitätsansprüche der Nachfrage wird wohl weiterhin neu gebaut. Um diesen Personenkreis an Nachfragern nicht an umliegende Städte zu verlieren, müssen weiter Flächen zur Verfügung gestellt werden, im günstigsten Fall können einige Flächen recycelt werden (Mielke et al. 2007).

Im Bereich der Fernwärme und des Wasserverbrauchs kann ebenso von einem Verbrauchsrückgang ausgegangen werden, wie die Anzahl der Passagiere im öffentlichen Personennahverkehr abnimmt. Es kommt also zu einem allgemeinen *Auslastungsproblem der vorhandenen Versorgungseinrichtungen*. Dies betrifft insbesondere die Ver- und Entsorgungssysteme, deren Funktionsfähigkeit aufgrund einer sinkenden Einwohnerzahl, ressourcensparender Haushaltsgeräte und ökologiebewusster Verbraucher von Unterauslastung bedroht ist (Koziol 2004). Eine Anpassung an die sinkende Nachfrage ist zwar technisch möglich, wirtschaftlich stellt es die Kommunen aber vor enorme Herausforderungen. Investitions- und Instandhaltungskosten steigen bei zeitgleichem Rückgang der Einnahmen aufgrund der sinkenden Anzahl von Verbrauchern.

Bei der Abwasserentsorgung kann eine Minderauslastung zudem zu Unterschreitung der Mindestfließgeschwindigkeiten führen, was Ablagerungen in den viel zu großen Leitungen bewirkt und die Notwendigkeit des häufigeren Spülens erforderlich macht, um so Geruchsbildung zu vermeiden. Sinkende Schmutzwassermengen beeinträchtigen darüber hinaus die Leistungsfähigkeit, der zu groß geplanten Kläranlagen (ebd.). Eine sinkende Nachfrage nach Trinkwasser kann zu verlängerten Verweilzeiten im Rohrsystem führen, womit das Risiko von Qualitätseinbußen durch Wiederverkeimung steigt (ebd.). Eine sinkende Abnahme der Fernwärme führt zur Verminderung der Anlageneffizienz, d. h. zu Überkapazitäten und somit zur Beeinträchtigung der Wirtschaftlichkeit, durch erhöhte Betriebskosten (ebd.).

Zwar führt der Abriss ganzer Wohnquartiere zu einer Einsparung von Streckenführungen im ÖPNV, jedoch nur bei Bussen und nicht bei schienengebundenen Systemen wie

Straßen- und S-Bahnen. Bei ihnen kommt es lediglich zu geringen Auslastungen und somit zu steigenden Betriebskosten. Langfristig muss daher auch über Stilllegung einzelner Strecken und deren Rückbau nachgedacht werden. Die Betriebskosten für den Erhalt des Straßennetzes steigen, da sich die wegfallenden Bewohner nicht mehr an den Kosten für die Straßenreinigung und den Winterdienst beteiligen. Daher muss nicht nur über den Abriss von Wohnbestand nachgedacht werden, sondern auch über den Rückbau von Verkehrswegen, das heißt auch von Straßennetzen (ebd.). Die Nachfrage sinkt jedoch nicht nur aufgrund des Bevölkerungsrückgangs, sondern auch wegen der Verschiebung in der Altersstruktur der Bevölkerung. Der Anteil von Kindern und Jugendlichen an der Gesamtbevölkerung sinkt und damit auch der Anteil der nicht motorisierten Generation, die einen großen Teil der Verkehrsteilnehmer im ÖPNV einnimmt.

Ein allgemeines Problem des demografischen Wandels liegt darüber hinaus im Rückzug von privaten und öffentlichen Unternehmen aus der Fläche, dazu zählen bspw. Post- und Bankfilialen, aber auch Lebensmittelgeschäfte. Die Folge ist eine neue „Rückflucht“ in die Städte. Diese Tendenz hat auch ein Überdenken der dezentralen Strukturen der Bürgerdienste zur Folge. Welche kommunalen Dienste sollen und müssen weiterhin in der Fläche bzw. in den Vororten angeboten werden und welche können zentral erbracht werden (Wiechmann/Kißler 2010)?

Die beschriebenen Schrumpfungsprozesse in der kommunalen Daseinsvorsorge haben zur Folge, dass in der Stadterneuerung die in den 1980er Jahren aus der Mode gekommenen gesamtstädtischen Planungsansätze wieder in den Fokus der Städteplaner rücken. Für die Stadtplaner stellt sich die Herausforderung von Rück- und Umbau von sozialer und technischer Infrastruktur. Neue Begriffe wie z. B. Rückbauleitplanung, Maßstabsvergrößerung oder Multifunktionalität von Einrichtungen treten auf die Agenda (Frölich v. Bodelschwingh et al. 2010). Es muss diskutiert werden, in welchen Stadtteilen die Bestände abgebaut werden können. Damit verbunden ist u. a. eine Bewertung der Bedeutung einzelner Stadtteile für die Gesamtstadt (Bernt 2006). Vor allem für die technische Infrastruktur wäre ein Rückbau an den Netzen der sinnvollste Weg, leider sind Städte häufig so vernetzt, dass ein solch effizienter Rückbau nur in wenigen Fällen möglich ist (Koziol 2004). Es droht die „perforierte Stadt“ (Häußermann et al. 2008).

Begrenzt wird die Handlungsfähigkeit der Kommunen zudem, wenn der Wohnungsbestand und die Gemeindeinfrastruktur nicht in der öffentlichen Hand liegen, sondern bei Hausbesitzern, Grundeigentümern oder Handelsunternehmen. Verschärft wird dies durch die Ausgliederung und Privatisierung zahlreicher Infrastrukturdienstleistungen. Die Folge ist häufig eine verminderte Handlungsmacht der Kommunen. Bei einer gesamtstädtischen Planung hat dies zur Folge, dass unterschiedliche Akteure berücksichtigt und zur Planung an einen Tisch zusammengeführt werden müssen.

Durch die Heterogenität der Trägerstruktur sowie fehlgeschlagene Anreize durch Förderprogramme – wie das Bund/Länder-Förderprogramm „Integrierte Stadtentwicklungskonzept“ (INSEK) – ist die Umsetzung einer ganzheitlichen Städtebauplanung sehr schwierig geworden. Die Stadterneuerung verfällt, so die Befürchtung mancher Wissenschaftler, immer wieder dem Inkrementalismus, womit sich der Problemdruck auf die finanzschwachen, schrumpfenden Kommunen weiter verschärft (Bert 2006). Allerdings kommt eine Studie des DIFU aus dem Jahr 2010 zu dem Ergebnis, dass eine Vielzahl von Kommunen die „integrierte Stadtentwicklungsplanung“ als Schlüsselstrategie zur Bewältigung des demografischen Wandels anstrebt (Frölich v. Bodelschwingh et al. 2010).

Die Gestaltung von kommunaler Demografiepolitik wird zudem durch unterschiedliche Reaktions- und Wirkungszeiten erschwert. Die Ursachen für heutige Probleme liegen zum Teil Jahrzehnte zurück, und aktuelle Maßnahmen können unter Umständen lange Zeit nachwirken und Auswirkungen auf mehrere Generationen haben. Diese Komplexität des Politikfeldes ist dem Bürger nur schwer zu vermitteln, und der Handlungsdruck auf die Politiker ist insofern gering, als dass die Wirkungen nicht innerhalb der Wahlperioden spürbar wird und sich daher einzelne Maßnahmen nur bedingt für Wahlkampfzwecke eignen.

3.4 Potenziale bürgerschaftlichen Engagements

Bürgerschaftliches Engagement⁴ wird im Hinblick auf den demografischen Wandel neu diskutiert. Bei der Betrachtung des zivilgesellschaftlichen Engagements im Kontext des demografischen Wandels auf kommunaler Ebene sind zwei Diskussionsstränge analytisch voneinander zu trennen: Einerseits geht es um die Beteiligung von Bürgern an der strategischen Ausgestaltung der lokalen Demografiepolitik, also der Politikformulierung, und andererseits darum, in welcher Form das bürgerschaftliche Engagement im Rahmen dieser Strategie ausgestaltet werden kann, d. h. inwiefern die Bürger die Aufgabenwahrnehmung, also die Politikimplementierung, mitgestalten können⁵.

Bei der Einbeziehung der Bürger in die Politikformulierung steht den Kommunen eine Bandbreite von Instrumenten zur Verfügung. Diese reichen von der Sensibilisierung der Bevölkerung durch einfache Informationsweitergabe (passive Einbeziehung) bis hin zu konkreten Mitwirkungsangeboten (aktive Einbeziehung) bspw. der Beteiligung von Bürgern an der Entwicklung von Handlungskonzepten, der Durchführung von Zukunftswerkstätten oder die Installation von Seniorenbeiräten (Frölich v. Bodelschwing 2010).

Im Kontext der Politikimplementierung keimt im Rahmen der örtlichen Demografiepolitik die bereits in der Vergangenheit mehrfach diskutierte Debatte um die Aktivierung der Zivilgesellschaft auf. Es ist die Rede von der Entwicklung neuer Teilhabeangebote (u. a. Frölich v. Bodelschwing et al. 2010; Kröhnert et al. 2011; Enste/Koeppe 2006). In der Diskussion geht es vor allem darum, in welchen neuen Aufgabenfeldern Bürger mitwirken können, in welchem Umfang sie dafür qualifiziert werden sollten, inwiefern sie organisatorische Unterstützung durch die Stadtverwaltungen erhalten sollten oder darum, in welcher Form das freiwillige Mitwirken Anerkennung finden kann (siehe den Beitrag von Klie in diesem Buch).

Aufgrund der beschriebenen Finanzknappheit von Kommunen kann die öffentliche Hand längst nicht mehr alle an sie herangetragenen Erwartungen der Bevölkerung erfüllen. Der Rückzug des Staates und die gestiegenen Erwartungen an die Qualität öffentlicher Dienstleistungen bewirken zunehmend Versorgungslücken. Sichtbar werden diese vor allem in Peripherien oder in Großstädten mit Haushaltssicherungskonzepten. Sind in Groß-

⁴ Bürgerschaftliches Engagement umfasst hier alle Formen des ‚klassischen‘ Ehrenamtes, das Mitwirken an Selbsthilfeaktivitäten und die Übernahme gemeinwohl- und gemeinschaftsorientierter Aufgaben und Aktivitäten.

⁵ Hier wird davon ausgegangen, dass die Beziehungen zwischen Kommune und Bürger vielfältig sind und sich idealtypisch drei Rollen des Bürgers in der Kommune unterscheiden lassen (Bogumil 1999): (1) der Bürger als politischer Auftraggeber (Politikformulierung), (2) der Bürger als Adressat der Leistungserstellung (Kunde, Klient, Untertan) sowie (3) der Bürger als Mitgestalter des Gemeinwesens, als Koproduzent bei der Leistungserstellung (Politikimplementierung).

städten vor allem soziale Einrichtungen wie Jugendfreizeitstätten betroffen, kommt es im ländlichen Raum sogar zum Rückbau von Infrastruktur. Beispielshalber werden aufgrund mangelnder Auslastung ganze Buslinien eingestellt. Solche Lücken sollen z. B. durch eigenverantwortliches Handeln der Bürger geschlossen werden (Kröhnert et al. 2011). Am Beispiel ÖPNV kann die Versorgung durch sogenannte Bürgerbusse in Trägerschaft von Vereinen mit ehrenamtlichen Fahrern wieder hergestellt werden. Im oberfränkischen Landkreis Wunsiedel im Fichtelgebirge existiert eine der mittlerweile zahlreichen deutschen Bürgerbuslinien. Diese kann jedoch nur durch die Unterstützung der örtlichen Verwaltung, dem Willen der lokalen Politiker und der ansässigen Stadtwerke aufrechtgehalten werden. Auch die Anbindung an ein Mehrgenerationenhaus zählt zu den Erfolgsfaktoren für das Bestehen der Buslinie (Kröhnert et al. 2011).

Beteiligungsinstrumente unterscheiden sich nicht nur in den Politikfeldern und der Rolle des Bürgers, sondern auch in ihrer Dauerhaftigkeit. Runde Tische können beispielsweise punktuell bzw. themenbasiert eingesetzt werden. Seniorenbeiräte und Bürgerbusse hingegen dienen der dauerhaften Beteiligung der älteren Bevölkerung an der Ausgestaltung der Aufgabenwahrnehmung in Kommunalpolitik und -verwaltung. Generell zeichnen sich ein Trend hin zur projektorientierten Teilnahme sowie eine Abnahme der dauerhaften Bindung an eine freiwillige Tätigkeit ab (Enste/Koeppel 2006). Allerdings muss hier auch wieder zwischen städtischen und ländlichen Regionen differenziert werden: Im ländlichen Raum ist aufgrund einer ausgeprägten Vereinskultur und gefestigter Aktivitäten in der Kirchengemeinde die Bereitschaft zur Übernahme dauerhafter Aufgaben im Gegensatz zum städtischen Raum weiterhin hoch. Grundsätzlich ist auch zu beobachten, dass eine größere Beteiligung überwiegend bei eigener Betroffenheit zu erwarten ist. Die Bevölkerungsmehrheit agiert unter den derzeitigen Bedingungen auf eine privategoistische Weise interessengebunden (Klages et al. 2008).

Bereits in den 1990er Jahren wurden große Hoffnungen an die Ausweitung der Partizipation geknüpft. Unter dem Stichwort der kooperativen Demokratie wurden Elemente wie z. B. Bürgerforen mit der Hoffnung implementiert, auf diese Weise sowohl die Input- und Output-Legitimität als auch die Effektivität von Entscheidungen zu erhöhen. Empirische Studien zeigen, dass die Partizipation an der Politikformulierung weit hinter den Erwartungen blieb (Holtkamp u. a. 2006). Allerdings zeigen die Studien auch, dass eine ungleiche Verteilung des bürgerschaftlichen Engagements auf unterschiedliche Engagementbereiche vorliegt. Defizite, die im Bereich der lokalen Beteiligung an der Politikformulierung bestehen, gelten nicht im gleichen Maße für die Beteiligung von Bürgern in der Mitgestalterrolle. Zielführend wäre es, wenn Kommunen bei der Einführung neuer Beteiligungsprozesse die Erfahrungen aus den vergangenen Jahrzehnten berücksichtigten. Bürger sollten an der Politikformulierung nur dann beteiligt werden, wenn eine realistische Chance besteht, dass die formulierten Beschlüsse auch tatsächlich in die Entscheidung der Kommunalpolitik einfließen. In Bezug auf den demografischen Wandel sollten sich Kommunen ohnehin eher auf die Aktivierung von Bürgern für die Mitgestaltung in der Aufgabenerledigung konzentrieren.

Die Ergebnisse des letzten Freiwilligensurveys im Auftrag des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend lässt bei den Bürgern aller Altersgruppen eine stark entwickelte Gemeinwohlorientierung erkennen, d. h. einen enormen Zuwachs des Engagementpotentials, also der Anteil der Bürger mit einer aufgeschlossenen Einstellung zur freiwilligen Tätigkeit (BMFSFJ 2010). Dieses Potential sollten Kommunen nutzen und

bestehende Hemmnisse zur Übernahme freiwilliger Tätigkeiten abbauen. Dazu zählt, dass die Kommunen mit konkreten Angeboten zur Beteiligung auf die Bürger zugehen. Wenn zu beobachten ist, dass sich Bürger vor allem in ihrem eigenen sozialen Umfeld engagieren, kann eine Strategie der Kommune darin bestehen, die Bürger innerhalb ihres Stadtteils zu mobilisieren. Positive Beispiele für diese Strategie sind die Übertragung der Instandhaltung und Pflege von Sportstätten auf Vereine oder die Einbindung von Bürgern in das Quartiersmanagement, wie es im Förderprogramm „Die Soziale Stadt“ durchgeführt wird (Holtkamp 2011; Greiffenhagen/Neller 2005).

Insbesondere im Rahmen einer alternden Stadtgesellschaft können die Kommunen das Engagementpotential zielgerichtet aktivieren. Der Freiwilligensurvey 2009 zeigt, dass sich ältere Menschen, insbesondere die wachsende Gruppe der Bürger im Alter zwischen 65 und 75 Jahren, immer häufiger in die Zivilgesellschaft, vor allem in den Bereichen Soziales und Gesundheit, einbringen. Dies ist für die Städte und Gemeinden eine Chance, z. B. um die entstehende Versorgungslücke in der Pflege älterer Menschen zu schließen. Ein Anknüpfungspunkt bietet dafür die Erkenntnis des Surveys, dass sich ältere Menschen, die sich für ältere bzw. mit älteren Menschen engagieren, in der Regel durch Eigeninitiative zu ihrer Tätigkeit gelangen (BMFSFJ 2010). Im Umkehrschluss bedeutet dies, dass sich vielleicht eine noch größere Anzahl von älteren Menschen beteiligen würde, wenn man ihnen gezielte Hilfestellung anbietet. Gelingen könnte dies durch den Aufbau einer zentralen Anlaufstelle für alle Fragen und Bedürfnisse der älteren Generation. Diese Anlaufstelle könnte z. B. an die örtlichen Freiwilligenagenturen angebunden sein.

Eine große Schwierigkeit im Aufbau einer zielgerichteten Beteiligungsstruktur für ältere Menschen besteht im Aufbau eines angemessenen Verhältnisses von Hilfsbereiten und Hilfsbedürftigen sowie die Vermeidung von gesamtstädtischen Parallelstrukturen. Zu diesem Zweck sollten innerhalb einer Stadtgesellschaft die unterschiedlichen Träger nicht konkurrieren, sondern miteinander kooperieren. Zu den zentralen Kooperationspartnern zählen die Kommunalpolitik und -verwaltung, die Kirchen und Wohlfahrtsverbände, die Träger der freien Wohlfahrtspflege ebenso wie Vereine und Stiftungen. Gemeinsam sollten Anlaufstellen und Einstiegshilfen geschaffen werden, die beteiligungswilligen Bürgern die Umsetzung ihrer Ideen erleichtern (Kröhnert et al. 2011).

3.5 Interkommunale Zusammenarbeit

Eine Reaktion der Kommunen auf den demografischen Wandel kann im Ausbau interkommunaler Kooperation bestehen (Stopper 2008). Insbesondere in Politikfeldern, wie z. B. der Bildungspolitik und der Verkehrspolitik (ÖPNV), lassen sich zunehmende Kooperationsbemühungen erkennen. Besonders Kommunen in peripheren ländlichen Räumen, welche vom demografischen Wandel betroffen sind, können versuchen, kosten- und auslastungstechnische Probleme im Hinblick auf die soziale und technische Infrastruktur durch eine Stärkung der interkommunalen Kooperation abzumildern.

Interkommunale Zusammenarbeit (IKZ) oder auch Interkommunale Koordination ist in der Regel eine freiwillige Kooperation von mindestens zwei kommunalen Körperschaften zur gemeinsamen Erledigung einer oder mehrerer öffentlicher Aufgaben.⁶ Zwischen-

⁶ Vor dem Hintergrund knapper kommunaler Kassen, dem demografischen Wandel und den negativen Erfahrungen mit kommunalen Gebietsreformen werden die Rufe in Wissenschaft und Praxis nach der Notwendigkeit zur

gemeindliche Zusammenarbeit ist keine neue Erscheinungsform. Vor allem die kommunale Zusammenarbeit in Zweckverbänden ist bereits seit dem Ende des 19. Jahrhunderts dokumentiert (Beier et al 2007). Zweckverbände sind für einige Aufgabenbereiche der Daseinsvorsorge, wie z. B. der Abfallentsorgung oder des ÖPNV, ein fester Bestandteil in der kommunalen Aufgabenerledigung. Die aktuelle Debatte über IKZ ist auch das Ergebnis der neuen Relevanz der regionalen Ebene in der EU und in Deutschland. Auf dieser nationalen Ebene fallen vor allem die Regionbildung in Hannover, Aachen und Stuttgart ins Auge. Positive Effekte der Region liegen in der Ausnutzung von Synergieeffekten, d. h. die Bündelung von Aufgaben, der Abbau von Doppelbearbeitungen und die Möglichkeit der Spezialisierung. Weitere Vorteile ergeben sich durch die Einsparung von Finanzmitteln durch Skaleneffekte, die Erhöhung des Wirkungsgrads und somit die langfristige Sicherung der Aufgabenwahrnehmung. IKZ kann unterschiedliche Formen annehmen. Zu unterscheiden ist einerseits der Grad der Institutionalisierung und andererseits die Aufgabenbündelung. Die Bandbreite reicht von losen Arbeitskreisen und Städtenetzwerken über öffentlich-rechtliche Verträge und Zweckverbände bis hin zu regionalen Gebietskörperschaften (Bogumil/Grohs 2010).

Die Stärkung interkommunaler Zusammenarbeit kann in einem gewissen Spannungsverhältnis zur oben dargelegten Strategie der Attraktivitätspolitik stehen, in der es eine starke Konkurrenz um Einwohner zwischen den deutschen Gemeinden gibt. Jede Gemeinde wirbt um Einwohner, bspw. indem sie um Niederlassungen für Unternehmen mit ihrer Wirtschaftsförderung wirbt oder versucht, die Lebensqualität durch ein attraktives Freizeit- und Erholungsangebot oder herausragende Familienfreundlichkeit zu erhöhen. Durch die insgesamt sinkende Bevölkerung ist mit einer Verschärfung dieser Konkurrenz zu rechnen (Mädling 2004), welche die Kooperationsbereitschaft hemmt (Frölich v. Bodelschwingh et al. 2010). Die Wahrscheinlichkeit zur Kooperation steigt vermutlich erst, wenn sich der Druck auf die Kommunen erhöht, z. B. durch Einflussnahmen der Landesregierungen.

Der Erfolg für das Zustandekommen von IKZ ist von verschiedenen Faktoren abhängig. Die Zusammenlegung der Aufgabenwahrnehmung und die damit einhergehende Umverteilung von Ressourcen und Kompetenzen erzeugt „Gewinner“ und „Verlierer“. Grundlage für das Gelingen von Kooperationen ist daher, insbesondere bei Kooperationen zwischen Kommunen unterschiedlicher Größe, die Begegnung auf Augenhöhe und gegenseitiges Vertrauen. Auch den kleinen Kommunen muss ein Mitspracherecht eingeräumt werden (Frölich v. Bodelschwingh et al. 2010). Begünstigend kann auch eine klare Eingrenzung der gemeinsam zu erbringenden Aufgabe wirken. Zudem muss der Mehrwert der Kooperation für alle beteiligten Akteure ersichtlich sein.

3.6 Institutionelle Verankerung durch intrakommunale Koordination

Aus dem Querschnittscharakter des demografischen Wandels ergibt sich ein erhöhtes Erfordernis für intrakommunale Koordination. Sollen Maßnahmen zum Umgang mit dem Wandel dauerhaft implementiert werden, ist eine institutionelle Verankerung dieses Themas in der hochgradig arbeitsteiligen Kommunalverwaltung unerlässlich; die entsprechen-

den Kompetenzen müssen also Verwaltungseinheiten innerhalb der Kommunalverwaltung und Ausschüssen in der Kommunalpolitik zugeordnet werden. In diesem Zusammenhang wird hier die These vertreten, dass für eine erfolgreiche Verankerung des Themas „Demografie“ als eine Art „Demografiemanagement“ auf kommunaler Ebene eine stärkere Kooperation und Koordination von Verwaltungseinheiten innerhalb der Kommunalverwaltung unerlässlich ist.

Um *Querschnittsthemen* wie den demografischen Wandel in hochgradig arbeitsteilig strukturierten Kommunalverwaltungen institutionell zu verankern, lassen sich *konzeptionell* sechs Formen intrakommunaler Koordination unterscheiden: (1) die integrierte Verwaltungseinheit, (2) die Definition als Querschnittsaufgabe, (3) die Stabstelle, (4) die Federführung durch eine Verwaltungseinheit, (5) die Projektorganisation und (6) die Einrichtung von Kooperationsgremien (Bogumil et al. 2010; Wunderlich 2010).

Zu (1): Charakteristisch für eine *integrierte Verwaltungseinheit* ist, dass alle Kompetenzen, welche ein Querschnittsthema betreffen, in einer einzelnen Verwaltungseinheit zusammengefasst werden. Dies kann anhand einer idealtypischen Kommunalverwaltung veranschaulicht werden, welche nach dem klassischem Verwaltungsgliederungsplan der KGSt organisiert ist. Eine integrierte Verwaltungseinheit würde es z. B. notwendig machen, Kompetenzen aus dem Schulverwaltungsamt, dem Sozialamt, dem Jugendamt, dem Gesundheitsamt, dem Bauverwaltungsamt, dem Stadtplanungsamt, dem Bauordnungsamt, dem Wohnförderungsamt, dem Grünflächenamt und dem Amt für Wirtschafts- und Verkehrsförderung zusammenzuziehen. Vorteile eines integrierten Amtes wären eine klare Abgrenzung von Verantwortlichkeiten und somit eine Verringerung der verwaltungsinternen Konkurrenz. Zudem ermöglicht ein eigener Verwaltungsapparat innerhalb einer übergeordneten Verwaltungseinheit arbeitsteilig zu agieren und somit Transaktionskosten der Koordination zu verringern.

Ein weiterer Vorteil wäre die starke Machtposition der integrierten Verwaltungseinheit innerhalb der Verwaltung. Diese Machtposition würde die Chancen der integrierten Verwaltungseinheit erhöhen, eigene Vorhaben auch gegen Widerstände anderer Verwaltungseinheiten und von Kommunalpolitikern durchzusetzen. Nicht zu unterschätzen ist auch die Signalwirkung für die Bürger, welche von einer eigenständigen Verwaltungseinheit für Demografie ausgehen. Probleme ergeben sich indes bei der Einrichtung einer derartigen Verwaltungseinheit. Eine grundlegende Neuverteilung der Kompetenzen in der Kommunalverwaltung ruft den Widerstand anderer Verwaltungseinheiten hervor und ließe sich deshalb nur schwer durchsetzen. Zudem können die Kompetenzen einiger Verwaltungseinheiten, wie bspw. von Jugendämtern wegen der hier klaren gesetzlichen Vorgaben durch das JHG, aufgrund rechtlicher Restriktionen nicht einfach in eine integrierte Verwaltungseinheit überführt werden.

Zu (2): Eine weitere Möglichkeit, das Querschnittsthema Demografie zu verankern, besteht in der Einrichtung eines *Querschnittsamtes*. Klassischerweise haben in Kommunalverwaltungen nur diejenigen Verwaltungseinheiten, welche für die Verwaltung der Verwaltung (Hauptamt, Kämmerei, Personalamt) zuständig sind, den Status von Querschnittsämtern. Das Prinzip ähnelt grundlegend dem einer integrierten Verwaltungseinheit. Mit einem Querschnittsamt gehen also ähnliche Vor- und Nachteile einher wie mit einer integrierten Verwaltungseinheit. Ein weiterer Vorteil wäre darüber hinaus die besondere Nähe zur Verwaltungsführung, welche charakteristisch für Querschnittsämter ist, da sie oftmals zumindest in kleineren Kommunen direkt dem Bürgermeister unterstehen. Dies kann die

Möglichkeit, eigene Vorhaben durchzusetzen, nochmals signifikant erhöhen. Allerdings sind die Realisierungschancen eines weiteren Querschnittsamtes äußerst gering.

Zu (3): Eine andere Möglichkeit, ein Querschnittsthema innerhalb der Kommunalverwaltung zu verankern, besteht in der Einrichtung einer *Stabstelle*. Dieser, auf ein einzelnes Thema spezialisierten Verwaltungseinheit, kommt die Aufgabe zu, dafür zu sorgen, dass das eigene Thema auch bei den anderen Verwaltungseinheiten Berücksichtigung findet. Klassisches Beispiel für Stabstellen sind Gleichstellungs-, neue Beispiele Demografiebeauftragte. Vorteile von Stabstellen sind in der Regel die direkte Ansiedlung bei der Verwaltungsführung, welche zu einer starken Machtposition innerhalb der Verwaltung führt und somit die Chancen erhöhen kann, eigene Vorhaben durchzusetzen. Zudem bewegen sich Stabstellen außerhalb der klassischen Hierarchien und arbeitsteiligen Strukturen der Kommunalverwaltung und können somit ohne Beachtung derartiger Grenzen Vorhaben ausarbeiten. Ein bedeutender Nachteil einer Stabstelle liegt darin, dass sie über keinen eigenen Verwaltungsunterbau zur Umsetzung eigener Vorhaben verfügt. Somit müssen bei der Konzeption von Vorhaben letztendlich doch die Zuschnitte und Interessen anderer Verwaltungseinheiten berücksichtigt werden. Zudem können hohe Transaktionskosten im Rahmen von Aushandlungsprozessen mit diesen Verwaltungseinheiten entstehen. Es besteht also die Gefahr, von einer nicht querschnittsorientierten Verwaltungslogik vereinnahmt zu werden. Des Weiteren ist die Machtposition der Stabstelle in bedeutendem Maße von der Unterstützung der Verwaltungsspitze abhängig. Ist diese nur gering, hat die Stabstelle nur eine sehr schwache Position in der Verwaltung inne.

Zu (4): Im Gegensatz zu den bisher beschriebenen Formen intrakommunaler Koordination wird bei der Institutionalisierung des Querschnittsthemas Demografie durch eine *federführende Verwaltungseinheit* keine neue Verwaltungseinheit geschaffen. Die Verantwortung für ein Querschnittsthema wird einer Verwaltungseinheit federführend zugeordnet, während die Aufgabenzuschnitte der anderen Verwaltungseinheiten unberührt bleiben. Der federführenden Verwaltungseinheit kommt die Aufgabe zu, demografierelevante Vorhaben mit anderen Verwaltungseinheiten, deren Kompetenzen berührt sind, zu koordinieren. Vorteilhaft an federführenden Verwaltungseinheiten ist wiederum, dass klare verwaltungsinterne Verantwortlichkeiten für ein Thema geschaffen werden, und dass die federführende Einheit über einen eigenen Verwaltungsapparat verfügt, um Vorhaben auszuarbeiten und ggf. durchzuführen. Ähnlich wie eine Stabstelle ist eine federführende Verwaltungseinheit aber auf die Zusammenarbeit mit anderen Verwaltungseinheiten angewiesen, um eigene Vorhaben durchzusetzen. Letztendlich hat eine federführende Verwaltungseinheit also mit ähnlichen Problemen zu rechnen, wie eine Stabstelle.

Zu (5): *Koordinationsgremien* sind formelle oder informelle Gremien, die der Abstimmung der Zusammenarbeit zwischen verschiedenen Verwaltungseinheiten dienen. Vorteil ist, dass in Koordinationsgremien alle relevanten Akteure zugleich an der Ausarbeitung und Umsetzung eines Vorhabens beteiligt werden können. Zudem bieten sie die Möglichkeit, auch verwaltungsexterne Akteure einzubeziehen. Zentraler Nachteil sind wiederum die Transaktionskosten, welche im Rahmen von Aushandlungsprozessen in den Gremien entstehen können.

Zu (6): Die schwächste Form der Institutionalisierung von Demografie als Querschnittsthema innerhalb einer Kommunalverwaltung stellt die Verankerung durch *Projektorganisation* dar. Ähnlich wie bei einer Stabstelle können im Rahmen von Projekten zunächst ohne Berücksichtigung von Aufgabenzuschnitten und Interessen von Verwaltungs-

einheiten Vorhaben ausgearbeitet werden. Wiederum besteht das Problem, dass Projektgruppen bei der Umsetzung auf andere Verwaltungseinheiten angewiesen sind. Zudem stellen sich bei Projektgruppen Probleme im Hinblick auf die Nachhaltigkeit der Verankerung, denn Projekte sind definitionsgemäß nur zeitlich begrenzt. Für eine dauerhafte Verankerung des Themas demografischer Wandel erscheint Projektorganisation jedoch nicht geeignet. Innerhalb eines Projektes können aber zumindest grundlegende Optionen dazu ausgearbeitet werden, wie mit dem demografischen Wandel umgegangen werden kann.

Wie aufgezeigt wurde, gibt es eine Reihe von Möglichkeiten „neue“ Querschnittsthemen innerhalb der Kommunalverwaltung institutionell zu verankern. Die stärksten Möglichkeiten bilden die Institutionalisierung in Form einer integrierten Verwaltungseinheit und die Definition als Querschnittsaufgabe, während verhältnismäßig schwächere Formen durch federführende Verwaltungseinheiten, Stabstellen, Koordinationsgremien und Projektorganisation gebildet werden. Bezüglich der stärkeren Formen der Institutionalisierung ergeben sich vor allem im Hinblick auf die Durchsetzung innerhalb der etablierten Organisationsstrukturen von Kommunalverwaltungen Probleme, während schwächere Formen leichter durchzusetzen sind, allerdings Probleme im Hinblick auf die Umsetzung eigener Vorhaben haben können.

In welcher Form sich diese sechs Optionen der institutionellen Koordination von Demografiepolitik in der kommunalen Praxis empirisch wiederfinden, ist empirisch bisher nicht untersucht. Existierenden „Best-Practice-Studien“ kann entnommen werden, dass einzelnen Abteilungen wie z. B. in der Stadtverwaltung Münster der Abteilung „Stadt – und Regionalentwicklung/Statistik“ federführend die Verantwortung für den demografischen Wandel übertragen wurde. Überwiegend werden in Stadtverwaltungen jedoch zeitlich befristete, einzelfallbezogene Projekte durchgeführt, die vermuten lassen, dass bislang die Herausforderungen des Demografischen Wandels nicht dauerhaft und mit einem niedrigen Stellenwert in den Kommunen verankert sind (Schneider et al. 2011).

3.7 *Demografieorientierte Personalpolitik*

Angesichts des demografischen Wandels sollten auch in der kommunalen Personalpolitik Instrumente eingebaut werden, welche darauf ausgerichtet sind, das vorhandene Personal optimal einzusetzen und weiterzuentwickeln. So führt die Veränderung der Sozialstruktur im Rahmen des demografischen Wandels zu einer Veränderung der Nachfrage nach kommunalen Daseinsvorsorgeleistungen. Vor allem in Bereichen der Daseinsvorsorge, in denen Leistungen für ältere Menschen angeboten werden, wird zukünftig mit einem Anstieg der Nachfrage gerechnet, während in Bereichen, in denen Leistungen für Kinder und Jugendliche angeboten werden, mit einem Rückgang gerechnet wird (Seitz 2004). Aufgrund des öffentlichen Dienstrechtes sind Anpassungen an die veränderte Nachfrage durch Entlassungen kurz- bis mittelfristig nicht realisierbar. Vielmehr müssen Personalkonzepte entwickelt werden, durch welche der Personalüberschuss in einigen Bereichen und der Personalmangel in anderen Bereichen intelligent gemanagt werden. Die Kommunen stehen vor allem vor der Herausforderung, ihr Personal flexibler einzusetzen als zuvor.

Es lassen sich nun eine Reihe von Maßnahmen unterscheiden, mit denen Kommunalverwaltungen auf demografiebedingte Veränderungen reagieren können. Die problematische Haushaltslage vieler Kommunen macht eine expansive Personalpolitik als Reaktion

auf die demografische Herausforderung für viele Kommunen zu keiner realistischen Handlungsoption. Somit kann Personalmangel aufgrund des demografischen Wandels in stärker nachgefragten Bereichen nur eingeschränkt durch Einstellungen von zusätzlichem Personal ausgeglichen werden. Im Hinblick auf die Entlassung von Personal in weniger stark nachgefragten Bereichen setzen Inflexibilitäten des öffentlichen Dienstrechtes zudem deutliche Grenzen⁷. Zudem bestehen Zweifel im Hinblick auf die Attraktivität des öffentlichen Sektors als Arbeitgeber. Diese mangelnde Attraktivität würde es, selbst wenn Ressourcen vorhanden sind, möglicherweise schwierig machen gut qualifiziertes Personal einzustellen (Sackmann et al. 2009).

Anstelle einer expansiven Personalpolitik sind eine ganze Reihe von Maßnahmen darauf gerichtet Personal abzubauen; im Hinblick auf den demografischen Wandel kann dies vor allem in Bereichen sinnvoll sein, in denen ein Nachfragerückgang zu erwarten ist. Personalabbau wird im öffentlichen Dienst in der Regel mit Instrumenten wie der frühzeitigen Versetzung in den Ruhestand und kw-Vermerken⁸ betrieben. Durch kw-Vermerke können Stellen allerdings nur längerfristig abgebaut werden; schnelle flexible Anpassungen an veränderte Bedarfe sind indes nicht möglich. Die frühzeitige Versetzung in den Ruhestand ist problematisch, weil in der Tendenz gut ausgebildetes und erfahrenes Personal verloren geht und letztendlich für die öffentliche Hand Pensions- und Rentenkosten anfallen. Ein weiteres Instrument, mit dem Kommunen versuchen Personal abzubauen, stellen sogenannte Ausbildungs- und Einstellungsstopps dar. Diese Instrumente führen dazu, dass das Personal im öffentlichen Dienst wenigstens nicht weiter zunimmt. Problematisch ist allerdings, dass der öffentliche Dienst aufgrund seiner tendenziell eher „ungünstigen“ Altersstruktur (stetig steigendes Durchschnittsalter) eigentlich Nachwuchs und Zuwachs von Personal benötigt, auch wenn in einigen Bereichen die Nachfrage nach öffentlichen Dienstleistungen sinkt. Ebenso wird versucht, die Flexibilität durch die Vergabe von befristeten Verträgen für neues Personal zu erhöhen⁹ (Bartl/Jonda 2008; Sackmann et al. 2009; Wiechmann/Kißler 2010). In einigen Kommunalverwaltungen werden Haustarifverträge eingesetzt, um die Kosten in weniger nachgefragten Bereichen zu reduzieren. Haustarifverträge sehen eine Reduktion von Gehältern und Arbeitszeiten vor, ermöglichen zugleich jedoch die Vermeidung von Entlassungen. Sowohl Haustarifverträge als auch die Befristung von Stellen erhöhen zwar die Flexibilität der Kommunen im Hinblick auf Entlassungen, Arbeitszeiten und Gehälter, jedoch können sie durchaus negative motivationale Wirkungen haben, welche sich in einer Verschlechterung der Qualität von öffentlichen Dienstleistungen niederschlagen können (Sackmann et al. 2009).

⁷ In den ostdeutschen Bundesländern ermöglichen vereinigungsbedingte Sonderregelungen eine „flexiblere“ Anwendung von personalpolitischen Instrumenten wie Entlassungen. Somit können die Kommunen in Ostdeutschland auf Veränderungen der Nachfrage auch mit Entlassungen von Personal reagieren und haben dies in der Vergangenheit auch schon getan. Allerdings kommt es tendenziell eher im Bereich von öffentlichen Einrichtungen der kommunalen Daseinsvorsorge zu Entlassungen, während das Instrument der Entlassung in den Kernverwaltungen ostdeutscher Kommunen kaum Anwendung findet (Sackmann et al. 2009).

⁸ In einem kw-Vermerk wird vermerkt, dass eine Stelle „künftig wegfällt“.

⁹ Empirisch lässt sich beobachten, dass Instrumente wie Einstellungs- oder Ausbildungsstopps zur Reduktion des Personals vor allem in Ostdeutschland eingesetzt werden. In Westdeutschland werden diese Instrumente hingegen nur selten eingesetzt; hier wird eher versucht die Flexibilität im Hinblick auf die Kündigung von Personal durch befristete Beschäftigungsverhältnisse zu erhöhen. Damit wird in westdeutschen Kommunen versucht, der faktischen Unkündbarkeit nach 15 Jahren Betriebszugehörigkeit zu entgehen. Rechtliche Möglichkeiten für Befristungen sind inzwischen auch durch den TvÖD gegeben (Sackmann et al. 2009).

Eine weitere Möglichkeit, mit der demografischen Herausforderung an die kommunale Personalpolitik umzugehen, besteht in sogenannten Personalentwicklungskonzepten. Im Rahmen von Personalentwicklung soll zum einen die Attraktivität von Arbeitsplätzen im öffentlichen Dienst erhöht und zum anderen ein höheres Maß an Flexibilität im Hinblick auf den Wechsel zwischen verschiedenen Arbeitsbereichen realisiert werden. Grundlegend ist hier die Idee, den Herausforderungen durch den demografischen Wandel nicht durch die Einstellung oder Entlassung von Personal, sondern durch eine bessere Ausschöpfung vorhandener Potentiale des Personals zu begegnen. Zentrale personalpolitische Instrumente sind in diesem Zusammenhang flexible Arbeitszeitmodelle, Maßnahmen zur Verbesserung der Vereinbarkeit von Familie und Beruf und die betriebliche Gesundheitsförderung (Bertelsmann Stiftung 2006; Institut für den öffentlichen Sektor 2010; Sackmann et al. 2009).

Durch die Verbesserung der Vereinbarkeit von Familie und Beruf sollen vor allem die Ressourcen des teilzeitbeschäftigten Personals im öffentlichen Dienst besser ausgenutzt werden. Da Frauen häufiger als Männer im öffentlichen Dienst einer Teilzeitbeschäftigung nachgehen, wird vermutet, dass die Wahl für eine Teilzeitbeschäftigung u. a. auf eine mangelnde Vereinbarkeit von Familie und Beruf zurückzuführen ist. In diesem Zusammenhang wird eine Reihe von Maßnahmen denkbar, mit denen die Familienfreundlichkeit erhöht werden soll. In einem ersten Schritt sollte das Angebot vorhandener Kinderbetreuungsangebote, bspw. durch Informationsplattformen im Internet, transparenter gemacht werden. Eine weitere Möglichkeit besteht in der Einrichtung von verwaltungseigenen Kindergärten mit flexiblen Zeiten der Kinderbetreuung; die Zeiten sollten dabei den möglichen Arbeitszeiten der Beschäftigten angepasst sein. Auch Maßnahmen wie die Mitnahme von Kantineffen für Kinder und verwaltungsinterne Einkaufsservices können zu einer Verbesserung der Vereinbarkeit von Familie und Beruf beitragen. Des Weiteren können die Informationsmöglichkeiten zu familienbedingten Aus- und Wiedereinstiegsproblemen verbessert werden (Bertelsmann Stiftung 2006). Problematisch an den erörterten Instrumenten ist, dass sie zunächst einen höheren finanziellen Aufwand bedeuten. Des Weiteren besteht ein Trade-off zwischen der Zielsetzung durch derartige Maßnahmen Teilzeitbeschäftigte in Vollzeitbeschäftigte umzuwandeln und der Zielsetzung vor dem Hintergrund der schlechten Haushaltslage Personalausgaben einzusparen. Zudem kann nicht prognostiziert werden, wie viele Teilzeitbeschäftigte tatsächlich die Option wahrnehmen in eine Vollzeitbeschäftigung überzugehen.

Maßnahmen der betrieblichen Gesundheitsförderung sind darauf ausgerichtet, die Arbeitsfähigkeit des vorhandenen Personals bis zum tatsächlichen Ruhestandsalter zu sichern. Zentrales Element der betrieblichen Gesundheitsförderung ist es, die Arbeitsabläufe darauf hin zu untersuchen, inwieweit sie gesundheitsbelastende Wirkung haben und derartig umzuorganisieren, dass sie gesundheitserhaltend wirken (Sackmann et al. 2009). Wiederum bestehen Probleme im Hinblick auf zusätzlich anfallende Kosten. Zudem stellt sich die Frage, ob es auch Arbeitsabläufe gibt, die nicht so umgestaltet werden können, dass sie nicht mehr gesundheitsbelastend wirken.

Zusammenfassend zeigt sich, dass sich die Personalpolitik in Kommunalverwaltungen auf drei unterschiedliche Elemente mit tendenziell unterschiedlichen Zielsetzungen stützen kann: Einstellung, Entlassung und Personalentwicklung. Im Hinblick auf Einstellung und Entlassung konnte aufgezeigt werden, dass es vielfältige institutionelle und ökonomische Restriktionen gibt, durch welche die kommunale Handlungsfähigkeit eingeschränkt wird. Nichtsdestotrotz gibt es inzwischen auch durchaus gangbare Möglichkeiten, Kosten durch

Haustarifverträge oder Befristung von Stellen einzusparen. Anders als Einstellung und Entlassung richtet die Personalentwicklung ihren Fokus nicht auf das Einsparen von Kosten, sondern auf die optimale Ausschöpfung des vorhandenen Personals. Prinzipiell erscheinen die in diesem Kontext angewandten Maßnahmen dazu geeignet zu sein, vorhandenes Personal besser auszuschöpfen. Allerdings besteht tendenziell ein Trade-off zwischen zusätzlichen Kosten derartiger Maßnahmen und ökonomischen Restriktionen auf kommunaler Ebene.

4 Zusammenfassung und Ausblick

Kommunale Demografiepolitik kann die zentrale Ausrichtung der vor allem bundesweit geregelten Familien- und Migrationspolitik nicht beeinflussen. Dennoch stehen die Kommunen durch den demografischen Wandel vor enormen politischen Gestaltungsaufgaben, da vor allem die Grundlagen kommunaler Daseinsvorsorge ins Schwanken geraten. Basierend auf einer der jeweiligen Kommunen angemessenen Problemdiagnose sollte in den Kommunen ein möglichst integratives Stadtplanungskonzept (*Demografiegestaltung*) erarbeitet und umgesetzt werden, welches *dialogorientiert* möglichst viele Akteure miteinander vernetzt und auch vor der Öffnung zu inter- und intrakommunalen Kooperationen nicht zurückschreckt. All dies ist aber leichter gesagt als getan.

Einerseits sind strukturell unterfinanzierte Kommunen, die in der Regel in besonderem Ausmaß negativ durch den demografischen Wandel betroffen sind, dieser Herausforderung alleine nicht gewachsen. Bund und Länder müssen also dazu aufgefordert werden, sich Gedanken über die Rahmenbedingungen für Kommunen zu machen, die sie dazu befähigt, in eine nachhaltige Demografiepolitik zu investieren. Andererseits gibt es auch in den Kommunen nicht geringe Widerstände bzw. fehlende Anreize für eine wie oben skizzierte Demografiegestaltung. Mittel- und langfristig orientierte Maßnahmen finden häufig keine Mehrheiten, da sie zunächst manchmal mehr „kosten“ als einbringen und insofern die Akteure, die eine Wiederwahl anstreben, unter Stress setzen. Auch dürfte die Einsicht von Betroffenen eigentlich sinnvoller Maßnahmen wie Schulschließungen und generellem Infrastrukturabbau begrenzt sein und die politischen Akteure zu kurzfristigen Wahlerfolgsspielen veranlassen.

Insofern bedarf es einiger Aufklärungsarbeit, z. B. durch Altersstrukturanalysen, die aufzeigen, was passiert und was es kostet, wenn man so weiter macht wie bisher, und eines gewissen externen Druckes durch die jeweiligen Landesregierungen, um eine zielgerichtete kommunale Demografiepolitik auf den Weg zu bringen.

Literatur

- Altrock, U. (2008). Urban Governance in Zeiten der Schrumpfung. In: Heinelt, H. & Vetter, A. (Hrsg.), Lokale Politikforschung heute (S. 301-326). Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Bartl, W. (2011). Personalpolitik in schrumpfenden Kommunen. Ostdeutschland, Westdeutschland und Polen im Vergleich. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften-

- Bartl, W. & Jonda, B. (2008). Demographischer Wandel und personalpolitischer Response in Kommunen. In: Sackmann, R., Jonda, B. & Reinhold, M. (Hrsg.), *Demographie als Herausforderung für den öffentlichen Sektor* (S. 183–205). Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Baum, B., Seitz, H. & Worobjew, A. (2002). Der Einfluss der Alters- und Familienstrukturen auf die Ausgaben der Länder und Gemeinden. *Vierteljahreshefte zur Wirtschaftsforschung*, 71, 1, S. 147–162.
- Beier, M. & Matern, A. (2007). Stadt-Umland-Prozesse und interkommunale Zusammenarbeit. Stand und Perspektiven der Forschung. Arbeitsmaterial der Akademie für Raumforschung und Landesplanung, 332. Hannover.
- Bernt, M. (2006). Stadterneuerung, Stadtbau und Schrumpfung: Was ist neu? In: Altröck, U., Günther, S., Huning, S., Kuder, T. Nuissi, H. & Peters, D. (Hrsg.), *Sparsamer Staat – Schwache Stadt* (S. 115–126). *Planungsrundschau*, 13. Berlin.
- Bertelsmann Stiftung (2006). *Demographie konkret – Handlungsansätze für die kommunale Praxis*. Gütersloh: Bertelsmann-Stiftung.
- Bogumil, J. (1999). Auf dem Weg zur Bürgerkommune? Der Bürger als Auftraggeber, Mitgestalter und Kunde. In: Kubicek, H., Braczyk, H.-J. & Klumpp, D. (Hrsg.), *Multimedia@Verwaltung* (S. 51–61). *Jahrbuch Telekommunikation und Gesellschaft 1999*. Heidelberg: Hüthig-Verlag.
- Bogumil, J., Gerber, S. & Kohrsmeyer, M. (2010). Politikfeldübergreifende Koordination. Eine intrakommunale Herausforderung. In: George, W. & Bonow, M. (Hrsg.), *Regionales Zukunftsmanagement*, Band 4, (S. 156–167). Lengerich: Kommunale Kooperation.
- Bogumil, J., Pielow, J.-C., Ebbinghaus, J., Gerber, S., Kohrsmeyer, M. & Düsseldorf, M. (2010). Die Gestaltung kommunaler Daseinsvorsorge im Europäischen Binnenmarkt: Empirische Untersuchung zu den Auswirkungen des europäischen Beihilfe- und Vergaberechts insbesondere im Abwasser- und Krankenhaussektor sowie in der Abfallentsorgung. Düsseldorf: Gutachten im Auftrag des Ministers für Bundesangelegenheiten, Europa und Medien des Landes Nordrhein-Westfalen.
- Bogumil, J. & Grohs, S. (2010). Möglichkeiten und Grenzen von Regionalverwaltungen. In: Bogumil, J. & Kuhlmann, S. (Hrsg.), *Kommunale Aufgabenwahrnehmung im Wandel. Kommunalisierung, Regionalisierung und Territorialreform in Deutschland und Europa* (S. 89–109). Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- v. Bodelschwing, F., Hollbach-Grömig, B. & Reimann, B. (2010). *Demografischer Wandel. Kommunale Erfahrungen und Handlungsansätze*. Difu-Impulse, 5. Berlin.
- Bucher, H., Schlömer, C. & Lackmann, G. (2004). Die Bevölkerungsentwicklung in den Kreisen der Bundesrepublik Deutschland zwischen 1990 und 2020. *Informationen zur Raumentwicklung*, 3/4, S. 107–126.
- Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ) (2010). *Hauptbericht des Freiwilligensurveys 2009. Zivilgesellschaft, soziales Kapital und freiwilliges Engagement in Deutschland 1999 – 2004 – 2009*. Berlin.
- Danielczyk, R. (2003). Stadtentwicklung in Nordrhein-Westfalen zwischen Wachstum und Schrumpfung – eine Einführung in das Thema. In: ILS (Institut für Landes- und Stadtentwicklungsforschung und Bauwesen des Landes Nordrhein-Westfalen) (Hrsg.), *Stadtentwicklung zwischen Wachstum und Schrumpfung. Werkstattgespräche* (S. 9–12). Dortmund.
- Enste, P. & Koeppel, A. (2006). Schwerpunkte in den Kommunen. In: Bertelsmann Stiftung (Hrsg.), *Demografie konkret – Seniorenpolitik in den Kommunen*. (S. 36–48). Gütersloh.
- Forsthoff, E. (1938). *Deutsche Geschichte seit 1918 in Dokumenten*. Stuttgart: A. Kröner.
- Glock, B. (2008). Politik in schrumpfenden Städten. Bedingungen von Persistenz und Innovation im Stadtvergleich. In: Heinelt, H. & Vetter, A. (Hrsg.), *Lokale Politikforschung heute* (S. 327–345). Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Greiffenhagen, S. & Neller, K. (2005) Einführung: Praxis ohne Theorie? Wissenschaftlicher Diskurse zum Bund-Länder-Programm „Stadtteile mit besonderem Entwicklungsbedarf – die Soziale Stadt“. In: Greiffenhagen, S. & Neller, K. (Hrsg.), *Praxis ohne Theorie?* (S. 11–24). Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.

- Grosse Startmann, C. & Schmidt, K. (2008). Soziale Segregation lokal gestalten. In: Bertelsmann Stiftung (Hrsg.), *Demografie konkret – Soziale Segregation in deutschen Großstädten. Daten und Handlungskonzepte für eine integrative Stadtpolitik* (S. 6–10). Gütersloh.
- Gutsche, J.-M. (2006). Soziale Infrastrukturen: Anpassungsfähigkeit und Remanenzkosten bei Nachfrageveränderungen. Modellrechnungen für die Planungsregion Havelland-Fläming, *Informationen zur Raumentwicklung*, 5, S. 271–280.
- Holtkamp, L. (2011). Der lokale Sozialstaat im Lichte kommunaler Governance-Trends. Partizipative Wende oder das Ende der kommunalen Selbstverwaltung? In: Hanesch, W. (Hrsg.), *Die Zukunft der „Sozialen Stadt“: Strategien gegen soziale Spaltung und Armut in den Kommunen* (S. 157–180). Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Institut für den öffentlichen Sektor (2010). Demografie und öffentlicher Sektor – internationale Erfahrungen und Herausforderungen für Deutschland. In: *Public Governance. Zeitschrift für öffentliches Management*, S. 12–15.
- Junkernheinrich, M. (2003). Reform des Gemeindefinanzsystems: Mission Impossible? Vierteljahrshefte zur Wirtschaftsforschung, 72, 3, S. 423–443.
- Häubermann, H., Läßle, D. & Siebel, W. (2008). Stadtpolitik. Berlin: Edition Suhrkamp.
- Holtkamp, L. (2006). Partizipative Verwaltung – hohe Erwartungen, ermüchternde Ergebnisse. In: Bogumil, J., Jann, W. & Nullmeier, F. (Hrsg.), *Politik und Verwaltung. PVS Sonderheft*, 37, S. 185–207.
- Jakubowski, P. (2006). Stadt ohne Infrastruktur heißt Stadt ohne Zukunft. Zur Agenda kommunaler Infrastrukturpolitik. *Information zur Raumentwicklung*, 5, S. 237–248.
- Klages, H., Daramus, C. & Masser, K. (2008). Bürgerbeteiligung durch lokale Bürgerpanels. Theorie und Praxis eines Instruments breitenwirksamer kommunaler Partizipation. Berlin: Edition Sigma.
- Köppen, B. (2008). Kommunen und demografischer Wandel in Deutschland – regionale Muster. In: Heinelt, H. & Vetter, A. (Hrsg.), *Lokale Politikforschung heute* (S. 271–28). Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Koziol, M. & Walther, J. (2006). Ökonomische Schwellenwerte bei der Rücknahme von technischer Infrastruktur in der Stadt. *Informationen zur Raumentwicklung*, 5, S. 259–269.
- Koziol, M. (2004). Folgen des demografischen Wandels für die Infrastruktur. *Deutsche Zeitschrift für Kommunalwissenschaften*, 43, S. 69–84.
- Kröhnert, S., Klingholz, R., Sievers, F., Großer, T. & Friemel, K. (2011). Die demografische Lage der Nation. Das freiwillige Engagement für die Regionen leistet. Berlin-Institut für Bevölkerung und Entwicklung. Berlin.
- Lutz, B. (2008). Konsequenzen der demographischen Entwicklung für den öffentlichen Dienst. In: Sackmann, R., Jonda, B. & Reinhold, M. (Hrsg.), *Demographie als Herausforderung für den öffentlichen Sektor* (S. 17–46). Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Mädig, H. (2004). Demografischer Wandel und Kommunalfinanzen – Einige Trends und Erwartungen. *Deutsche Zeitschrift für Kommunalwissenschaften*, 43, S. 84–102.
- Mielke, B. & Münter, A. (2007). Demografischer Wandel und Flächeninanspruchnahme. *LS NRW Schriften*, 203, S. 58–64.
- Neu, M., Strohmeier, K. P. & Kersting, V. (2011). Sozialberichterstattung als Grundlage für eine kommunale Politik der Segregation. In: Hanesch, W. (Hrsg.), *Die Zukunft der sozialen Stadt* (S. 219–237). Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Naegele, G. (2006). Aktuelle Herausforderungen vor Ort – Ein Überblick. In: Bertelsmann Stiftung (Hrsg.), *Demografie konkret – Seniorenpolitik in den Kommunen* (S. 8–24). Gütersloh.
- Sackmann, R., Bartl, W., Jonda, B., Kopycka, K., Pawleta, D. & Rademacher, C. (2009). Demografischer Wandel und Arbeitsmarkt des öffentlichen Sektors. URL: http://www.sociologie.uni-halle.de/sackmann/docs/abschlussbericht_internetvorlage.pdf. 21.06.2011.
- Sarcinelli, U. & Stopper, J. (2006). Demografischer Wandel und Kommunalpolitik. *Aus Politik und Zeitgeschichte*, 21–22, S. 3–8.

- Schneider, S., Grabow, B., Hollbach-Grömig, B. & Libbe, J. (2011). Finanzierung neu denken – Kommunale Daseinsvorsorge unter dem Einfluss von Haushaltsengpässen und demografischem Wandel. *Difu-Impulse*, 4. Berlin.
- Schneider, V. & Janning, F. (2006). Politikfeldanalyse. Akteure, Diskurse und Netzwerke in der öffentlichen Politik. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Schubert, K. & Bandelow, N. C. (2003). Politikdimensionen und Fragestellungen der Politikfeldanalyse. In: Schubert, K., Bandelow, N. C. (Hrsg.), *Lehrbuch der Politikfeldanalyse* (S. 1–22). München, Wien: Oldenbourg.
- Seitz, H. (2004). Implikationen der demographischen Veränderungen für die öffentlichen Haushalte und Verwaltungen. *Dresden Discussion Paper Series in Economics*, 08.
- Stopper, J. (2008). Demografischer Wandel und interkommunale Kooperation – Problemwahrnehmungen und Handlungsorientierungen in der Kommunalpolitik. In: Heinelt, H. & Vetter, A. (Hrsg.), *Lokale Politikforschung heute* (S. 207–226). Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Strohmeier, K. P., Neubauer, J. & Prey, G. (2002). Bevölkerungsentwicklung und Sozialraumstruktur im Ruhrgebiet. *Projekt Ruhr*: Essen.
- Strohmeier, K.-P. & Neu, M. (2011). Auswirkungen des demografischen Wandels auf die sozialen Dienste in den Städten und Gemeinden. In: Evers, A., Heinze, R. G. & Olk, T. (Hrsg.), *Handbuch Soziale Dienste* (S. 145–167). Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Wiechmann, E. & Kibler, L. (2010). Kommunale Demografiepolitik. Antworten auf den sozio-demografischen Wandel in den Rathäusern. Berlin: Edition Sigma.
- Winkel, R. (2008). Öffentliche Infrastrukturversorgung im Planungsparadigmenwechsel. *Informationen zur Raumentwicklung*, 1/2, S. 41–47.
- Wunderlich, H. (2010). Kommunalverwaltung und Familienpolitik in Nordrhein-Westfalen. Auswertungsbericht. In: *ZEFIR – Materialien*, 1. Zentrum für interdisziplinäre Regionalforschung, Bochum.