

---

# **Deutsche Kommunen im *Demographischen Wandel***

---

Christian Rademacher

# Deutsche Kommunen im *Demographischen* *Wandel*

Eine Evaluation lokaler  
bevölkerungspolitischer Maßnahmen

Christian Rademacher  
Halle-Wittenberg, Deutschland

Dissertation zur Erlangung des Doktorgrades der Philosophischen Fakultät I der Martin-Luther-Universität Halle- Wittenberg, 2012

ISBN 978-3-658-00546-7  
DOI 10.1007/978-3-658-00547-4

ISBN 978-3-658-00547-4 (eBook)

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](http://www.springer-vs.de)

## Danksagung

Viele Menschen haben die Entstehung dieser Studie begleitet, denen ich allen ganz herzlich für ihre Unterstützung danken möchte.

Professor Dr. Reinhold Sackmann hat diese Studie im Rahmen des Forschungsprojektes B8 „Demographischer Wandel und der Arbeitsmarkt des öffentlichen Sektors“ im Sonderforschungsbereich 580 „Gesellschaftliche Entwicklungen nach dem Systemumbruch“ angeregt und ihren Fortgang sehr aufmerksam, kritisch und mit großer Geduld betreut. Dafür möchte ich ihm meinen besonderen Dank aussprechen.

Frau Professor Dr. Claudia Becker hat die Arbeit durch ihre hilfreichen Kommentare und ihre umfassende statistische Beratung bereichert, wofür ihr hier ebenfalls ganz herzlich gedankt sei.

Professor Dr. Everhard Holtmann begleitete meine Arbeit mit sachkundigem Rat und ermöglichte es mir, die Arbeit abzuschließen, dafür danke ich ihm ganz herzlich.

Professor em. Dr. Heinz Sahner hatte stets ein offenes Ohr für meine Fragen und hat durch seine Ratschläge zum Erfolg dieser Studie beigetragen, wofür ich ihm ebenfalls sehr dankbar bin.

Außerdem möchte ich Professor Dr. Burkhard Müller vom Fachbereich Wirtschaft, Wirtschaftsinformatik, Mathematik und Statistik der Fachhochschule Westküste in Heide dafür danken, dass er unserem Forschungsprojekt im Jahr 2007 den Datensatz zur Verfügung gestellt hat, der die Datengrundlage des empirischen Teils der vorliegenden Studie bildet.

Viele Kollegen und Freunde haben mich durch ihre Hinweise unterstützt und bereichert. Dr. Walter Bartl, PD Dr. Petra Bendel, Jörg Bergmann, Dr. Johann Büssow, Sarah Büssow-Schmitz, PD Dr. Dorothee de Nève, Ossip Fürnberg, Tobias Jaeck, Dr. Bernadette Jonda, Dr. David Kabus, Marek Keller, Dr. Katarzyna Kopycka, Adrienne Krappidel, Christian Kreis, PD Dr. Oliver Kuss, Dr. Antje Lenora, Dr. Katja Pähle, Dr. Marion Reiser, Dr. Konrad Siegfried, Eva Schmitt und Dr. Kerstin Völkl sind mir stets geduldige Diskussionspartner gewesen. Josef Jeschke danke ich für das Lektorat des Manuskripts.

Mein größter Dank gilt jedoch Dr. Sophia Vashalomidze, meiner Frau, ihr widme ich diese Arbeit!

Christian Rademacher

# Inhaltsverzeichnis

Danksagung .....	5
Abbildungsverzeichnis .....	11
Tabellenverzeichnis .....	13
Abkürzungsverzeichnis.....	17
<b>1 Demographischer Wandel als Herausforderung</b> .....	<b>19</b>
1.1 Gegenstand und Fragestellungen .....	21
1.2 Aufbau und Untersuchungsdesign der Studie .....	24
<b>2 Klärung grundlegender Begrifflichkeiten</b> .....	<b>27</b>
2.1 Demographischer Wandel.....	28
2.2 Der Begriff der Kommune .....	33
2.3 Bewältigung.....	35
2.4 Erfolg von Kommunen .....	38
2.5 Exkurs: Erfolgsmessungen als Evaluationsproblem .....	39
2.5.1 Die lebensweltliche „Abstimmung mit den Füßen“?.....	39
2.5.2 Exit oder Voice als Reaktion auf Leistungsabfall .....	39
2.5.3 Demographie und lokale Performanzmessung .....	40
<b>3 Theoretisches Modell</b> .....	<b>47</b>
3.1 Theoretische Vorüberlegungen .....	47
3.2 Demographisierung als analytisches Konzept .....	51
3.3 Unterschiedliche Modi der Demographisierung .....	56
<b>4 Demographismus: Demographie als Ideologie?</b> .....	<b>61</b>
4.1 Zu einer Typologie wertbezogener Demographisierungen .....	62
4.1.1 Geschichtskonservativer Demographismus .....	68
4.1.2 Nationalkonservativer Demographismus.....	74

4.1.3	Multikulturalistischer Demographismus .....	78
4.1.4	Neoliberaler Demographismus .....	83
4.1.5	Wohlfahrtsstaatlicher Demographismus.....	88
4.2	Zwischenfazit.....	91
<b>5</b>	<b>Kommunale Bewältigung demographischer Herausforderungen .....</b>	<b>95</b>
5.1	Das naturalisierende populationistische Modell .....	95
5.2	Aktiver Umgang mit Bevölkerungsentwicklungen.....	98
5.2.1	Bewältigung von Demographie und sozialen Folgen .....	98
5.2.2	Bewältigung im Challenge und Response Modell.....	102
5.2.3	Soziale Produktionsfunktionen.....	107
<b>6</b>	<b>Bewältigung im Modell der Frame-Selektion .....</b>	<b>111</b>
6.1	Die subjektive Definition der Situation .....	112
6.2	Skript und Handlungsselektion .....	114
6.3	Die variable Rationalität .....	119
6.4	Formalisierung des Modells der Frame-Selektion .....	124
6.5	Auszahlungen im MdFS .....	133
6.6	Anwendung des MdFS auf Kommunen.....	135
6.6.1	Erkenntnistheoretische Vorüberlegungen.....	136
6.6.2	Kollektivsubjekte.....	138
6.6.3	Was für Akteure sind Kommunen? .....	143
6.6.4	Frame-Selektion in Kommunen.....	148
6.6.5	Good Local Governance als soziale Produktionsfunktionen	155
<b>7</b>	<b>Anwendungen.....</b>	<b>161</b>
7.1	Studiendesign.....	161
7.2	Sekundäranalysen kommunaler Expertenbefragungen .....	162
7.3	Record-Linkage .....	163
7.4	Sekundäranalyse der Bürgermeisterbefragung .....	164
7.4.1	Datensatzbeschreibung .....	164
7.4.2	Datenlinkage.....	167
7.4.3	Entdeckung von Auswahlproblemen.....	170

---

7.4.4	Overcoverage und Datenbereinigung .....	173
7.5	Methodik .....	175
<b>8</b>	<b>Operationalisierung</b> .....	<b>181</b>
8.1	Kommunale Performanz .....	182
8.2	Demographische Situation .....	186
8.3	Einflüsse im Modell der Frame-Selektion .....	190
8.3.1	Operationalisierung der Handlungsalternativen .....	190
8.3.2	Operationalisierung der Frame-Selektion .....	202
8.3.3	Skript-Selektion als multilikative Indizes .....	205
<b>9</b>	<b>Die Folgen lokaler Demographisierungen</b> .....	<b>221</b>
9.1	Gemeindesteuerkraft .....	224
9.1.1	Steuerkraft im naturalisierender Perspektive .....	227
9.1.2	Kommunalpolitische Interventionen und Gemeindesteuern .....	237
9.1.3	Demographische Deutungsmuster und Realsteuerkraft .....	242
9.2	Demographische Einflüsse auf den lokalen Arbeitsmarkt .....	251
9.2.1	Arbeitslosigkeit im naturalisierenden Modell .....	252
9.2.2	Arbeitsmarkteffekte im Interventionsmodell .....	255
9.2.3	Arbeitsmarkteffekte des kommunalen Framing .....	258
<b>10</b>	<b>Zusammenfassung und Diskussion der Ergebnisse</b> .....	<b>265</b>
10.1	Fragestellung und Ausgangshypothesen .....	265
10.2	Zusammenfassung der Ergebnisse .....	269
<b>Anhang</b>	.....	<b>275</b>
Anhang A:	Fragebogen der Bürgermeisterbefragung .....	275
Anhang B:	Skriptselektion als gewichtete additive Indizes .....	283
Anhang C:	Regressionsdiagnostik der Realsteuerkraft .....	291
Anhang D:	Diagnostik der transformierten Steuerkraft .....	299
Anhang E:	Regressionsdiagnostik zur lokalen Arbeitslosigkeit .....	306
<b>Literatur</b>	.....	<b>311</b>

## Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Schematische Darstellung des Untersuchungsfeldes.....	23
Abbildung 2: Demographisierungstypologie .....	60
Abbildung 3: „Die drei Grundformen der Bevölkerungsstruktur“ .....	82
Abbildung 4: Das naturalisierende Modell.....	95
Abbildung 5: Stimulus- vs. Challenge-Response-Outcome-Modell .....	99
Abbildung 6: Gestaltbarkeit des Demographischen Wandels .....	101
Abbildung 7: Soziale Produktionsfunktionen .....	109
Abbildung 8: Dekodierung und Enkodierung .....	118
Abbildung 9: Selektionen im Modell der Frame-Selektion.....	126
Abbildung 10: Formale Zusammenfassung des MdFS.....	132
Abbildung 11: Logik der Situation im S/C-R-Modell .....	136
Abbildung 12: Rekonstruktion von Challenge und Response im MdFS .....	137
Abbildung 13: Vereinfachtes Black-Box-Modell einer Kommune .....	144
Abbildung 14: Das Systemmodell im New Public Management.....	145
Abbildung 15: Konkretes Erklärungsmodell des Forschungsgegenstandes.....	155
Abbildung 16: Nachhaltigkeitsdreieck versus Nachhaltigkeitsei.....	158
Abbildung 17: Good Local Governance als soziale Produktionsfunktion .....	159
Abbildung 18: SPSS-Datensatz nach Record-Linkage .....	169
Abbildung 19: Allgemeines Erklärungsmodell mit moderierendem Effekt .....	178
Abbildung 20: Verteilung der Steuereinnahmen pro Kopf (steuer).....	183
Abbildung 21: Verteilung des lokalen Arbeitslosenanteils (arbl_anteil) .....	185
Abbildung 22: Aktivierung von Frames, Skripten und Handlungen .....	206



---

Abbildung 23: Modelle zur Erklärung der lokalen Steuerkraft.....	225
Abbildung 24: Überprüfung der Linearitätsannahme .....	231
Abbildung 25: Linearität im power-transformierten Modell der Steuerkraft....	236
Abbildung 26: Modelle zur Erklärung des lokalen Arbeitslosenanteils.....	252
Abbildung 27: Ausreißer in den Cooks-Distanz-Index-Plot.....	292
Abbildung 28: Linearitäten in den untransformierten Steuermodellen .....	295
Abbildung 29: Fehlerstreuung der kommunalen Steuerkraft.....	296
Abbildung 30: Heteroskedastizität der untransformierten Steuerkraft.....	297
Abbildung 31: Cook's-Distanzen der transformierten Steuerkraft .....	299
Abbildung 32: Linearitäten der transformierten Steuerkraft (M 1).....	302
Abbildung 33: Fehlerstreuung der transformierten Steuerkraft .....	303
Abbildung 34: Homoskedastizität der transformierten Steuermodelle .....	304
Abbildung 35: Cook's-Distanzen der lokalen Arbeitslosigkeit .....	306
Abbildung 36: Linearitäten lokaler Arbeitslosigkeit (M 1) .....	309
Abbildung 37: Homoskedastizität der Arbeitsmarktmodelle.....	310

## Tabellenverzeichnis

Tabelle 1: Synopse der historischen Entwicklung .....	45
Tabelle 2: Demographisierung und Demographismus.....	55
Tabelle 3: Max Webers Handlungstypologie.....	65
Tabelle 4: Gesinnungs- und verantwortungsethisches Handeln .....	66
Tabelle 5: Synopse des <i>geschichtskonservativen Demographismus</i> .....	74
Tabelle 6: Gesinnungs- und Verantwortungsethik in Demographismen .....	92
Tabelle 7: Challenge- und Response-gesteuerte Bewältigungsmodelle.....	104
Tabelle 8: Wahrnehmung von Herausforderungen .....	107
Tabelle 9: Auszahlungsmatrix für die Modus-Selektion des Framings .....	127
Tabelle 10: Frame-, Skript- und Handlungsselektion im MdFS .....	130
Tabelle 11: Auszahlungsmatrix für alle Modus-Selektionen.....	134
Tabelle 12: Kollektive und korporative Akteure .....	139
Tabelle 13: Die Systematik sozialer Kategorien und Akteure .....	140
Tabelle 14: Dokumentation des Record-Linkage .....	168
Tabelle 15: Repräsentativität nach Größenklassen (31.12.2003).....	170
Tabelle 16: Repräsentativität nach Bundesländern .....	171
Tabelle 17: Repräsentativität nach Ost- und Westdeutschland.....	172
Tabelle 18: Repräsentativität nach Region und Größenklassen.....	172
Tabelle 19: Kennwerte der abhängigen Variablen.....	186
Tabelle 20: Kennzahlen der endogenen Demographieindikatoren .....	188
Tabelle 21: Seniorenpolitik (senpol) und Altenplanung (v109).....	191
Tabelle 22: Verteilungen der altersbezogenen Politikfelder.....	193

---

Tabelle 23: Kommunale Aufgaben mit Familienbezug.....	198
Tabelle 24: Kinder- und familienpolitische Aktivitäten (fampol) .....	202
Tabelle 25: Match des demographischen Frames .....	204
Tabelle 26: Match der demographischen Situation ( $m_i$ ) .....	205
Tabelle 27: Operationalisierung der Verfügbarkeit eines Skriptes ( $a_i$ ) .....	207
Tabelle 28: Operationalisierung der Skriptzugänglichkeit ( $a_{ji}$ ) .....	209
Tabelle 29: Größere Ost-West-Differenzen in den Relevanzen.....	211
Tabelle 30: Verfügbarkeit und Zugänglichkeit von Seniorenpolitik.....	212
Tabelle 31: Seniorenpolitische Handlungsprogramme .....	215
Tabelle 32: Routinierte Seniorenpolitik in Ost- und Westdeutschland.....	215
Tabelle 33: Routinierte Seniorenpolitik nach Gemeindegrößen.....	216
Tabelle 34: Verfügbarkeit und Zugänglichkeit von Familienpolitik.....	217
Tabelle 35: Familienfreundliche Handlungsprogramme .....	218
Tabelle 36: Routinierte Familienpolitik in Ost- und Westdeutschland.....	219
Tabelle 37: Routinierte Familienpolitik nach Gemeindegrößen.....	219
Tabelle 38: Vergleich der Steuerkraftindikatoren.....	233
Tabelle 39: Routinierte Senioren- und Familienpolitik nach Ortsgrößen .....	248
Tabelle 40: Hierarchische Regressionsanalyse der Steuerkraftmodelle.....	250
Tabelle 41: Hierarchische Regressionsanalyse der Arbeitsmarktmodelle .....	262
Tabelle 42: Kriterien der Zugänglichkeit demographischer Skripte .....	284
Tabelle 43: Zugänglichkeit demographischer Skripte (ipf) .....	286
Tabelle 44: Prüfkriterien zur Verfügbarkeit der Skripte .....	287
Tabelle 45: Verfügbarkeit demographischer Skripte (ipf) .....	289
Tabelle 46: Kontrollregression ohne Ausreißer .....	293
Tabelle 47: Vergleich untransformierter Schätzungen der Steuerkraft.....	294
Tabelle 48: Multikollinearität der untransformierten Steuerkraft (VIF).....	298
Tabelle 49: Kontrollregressionen der transformierten Steuerkraft .....	300

---

Tabelle 50: Regressionen der transformierten Steuerkraft.....	301
Tabelle 51: Multikollinearität der transformierten Steuerkraft (VIF).....	304
Tabelle 52: Kontrollregressionen der Arbeitslosigkeit .....	307
Tabelle 53: Regressionen lokaler Arbeitslosigkeit .....	308
Tabelle 54: Multikollinearität der Arbeitsmarktmodelle (VIF) .....	310

## Abkürzungsverzeichnis

Anm.	Anmerkung
Bd.	Band
BMfFS	Bundesministerium für Familie und Senioren (-1994)
BMFSFJ	Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (1994-)
BMfWA	Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit (2002-2005)
BMI	Bundesministerium des Innern
BMU	Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit
DDR	Deutsche Demokratische Republik
et al.	et alii (und andere)
EU	Europäische Union
FST	Frame-Selektionstheorie (Esser 1999-2001)
GG	Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland
KGSt	Kommunalen Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement
KJHG	Kinder- und Jugendhilfegesetz
NSM	Neues Steuerungsmodell
MdFS	Modell der Frame-Selektion (Kroneberg 2005 ff., Esser 2011)
S.	Seite(n)
Sp.	Spalte(n)
SPF	Soziale Produktionsfunktionen (Lindenberg, Esser)
vs.	versus