

Wie wirtschaften eigentlich „wirtschaftende Verbände“? Bevölkerung als Schema kommunaler Strukturentscheidungen

Walter Bartl

Kontakt:

Martin-Luther-Universität Halle-Wittenberg
Institut für Soziologie
Dr. des. Walter Bartl
D-06099 Halle (Saale)
E-Mail: walter.bartl@soziologie.uni-halle.de
Tel.: 0049 178 7164112

Zusammenfassung:

Historisch hat das Bevölkerungswachstum in europäischen Städten und Gemeinden nahezu kontinuierlich zu einem Ausbau der Leistungsverwaltung geführt. Ist in schrumpfenden Kommunen umgekehrt ein Abbau der Leistungsverwaltung zu beobachten, wie die These einer Demografisierung von Kommunalpolitik unterstellt? Der vorliegende Beitrag untersucht, in welchem Rahmen Bevölkerungsrückgänge aus der Perspektive kommunaler Entscheidungsträger Probleme verursachen und welche Handlungsspielräume sie sehen. Betrachtet man Kommunen mit Max Weber als „wirtschaftende Verbände“ so sensibilisiert dieses Konzept dafür, dass im institutionellen Kontext des öffentlichen Sektors das Schema Bevölkerung zur naturalwirtschaftlichen Bedarfsplanung der Leistungsverwaltung einerseits und zur Konditionierung finanzieller Ressourcenströme andererseits dient. Anhand von Experteninterviews in Ostdeutschland, Westdeutschland und Polen lässt sich zeigen, dass Bevölkerungsveränderungen von Kommunen nicht im Rahmen von demografischen, sondern von bürokratischen Kriterien beobachtet werden. Kommunale Entscheidungsspielräume sind nicht durch Demografie bestimmt, sondern vielmehr vor dem Hintergrund der jeweiligen politischen Opportunitäten zu beurteilen. Die institutionelle Ausgestaltung des Gemeindefinanzsystems in Polen sowie expansive Politikprogramme in Polen und Westdeutschland schwächen den vermuteten positiven Zusammenhang von demografischer Schrumpfung und kommunalem Infrastrukturabbau ab oder drehen ihn sogar um, während diese Kopplung in Ostdeutschland aufgrund des hohen Versorgungsniveaus mit Kinderbetreuung und der finanziellen Erblast der Wiedervereinigung tendenziell wie erwartet ausfällt.

1 Einleitung

Historisch hat das Bevölkerungswachstum in europäischen Städten und Gemeinden zu einem nahezu kontinuierlichen Ausbau der Leistungsverwaltung geführt (Häußermann *et al.* 2008), deren Standard heute selbstverständlich erscheint. Wenn im Kontext des aktuellen demografischen Wandels schrumpfende Kommunen öffentlich thematisiert werden, gilt diese Entwicklung als soziales Problem und es werden in der Regel düstere Szenarien heraufbeschworen (z.B. Lachmann 2008). Aus der Perspektive der Demografie scheint ein Bevölkerungsrückgang bereits an sich problematisch zu sein, ein Standpunkt den sie mit geläufigen Alltagsdeutungen teilt. Analytisch betrachtet kann diese Beschreibung jedoch nicht befriedigen. Vielmehr sind deutlich differenzierte Problemdiagnosen möglich, die jeweils ein unterschiedliches Maß an Handlungsmöglichkeiten beinhalten. Differenzierten Problemdiagnosen ist gemein, dass sie nicht die Bevölkerungsentwicklung an sich beurteilen, sondern eine Diskrepanz zwischen Bevölkerungsentwicklung und spezifischen gesellschaftlichen Institutionen zum Ausgangspunkt nehmen, sowie eine Einschätzung von Bewältigungsmöglichkeiten beinhalten. Der vorliegende Beitrag strebt eine Präzisierung vorliegender Problembeschreibungen schrumpfender Kommunen in Anlehnung an Max Webers Wirtschaftssoziologie an. Im Zentrum der Betrachtung stehen dabei Deutungsmuster kommunaler Entscheidungsträger, die mit dem Schema Bevölkerung operieren.

Diagnosen zur „Zukunft der Nation“, in denen demografische Strukturdaten eine wichtige Rolle spielen (Kröhnert *et al.* 2008; Kröhnert *et al.* 2004), erwecken manchmal den Eindruck, dass eine zunehmende Polarisierung kommunaler Entwicklung unvermeidlich sei. Dies ist nicht zwangsläufig der Fall. Aus soziologischer Perspektive wurde deshalb kritisiert, dass gesellschaftliche Selbstbeschreibungen anhand des Schemas Bevölkerung zu einer „Demografisierung des Gesellschaftlichen“ (Barlösius 2007; Barlösius/Neu 2007; Beetz 2007) beitragen würden. Demografisierung bezeichnet eine Umdeutung sozialer Probleme in demografisch bedingte Probleme. Durch diese Rahmung werden demografische Charakteristika der Bevölkerung (lange Dauer demografischer Entwicklungen, Unausweichlichkeit demografischer Phänomene und geringe Gestaltbarkeit der Bevölkerungsstruktur) auf soziale Phänomene übertragen. Der Prozess der Demografisierung schreibt die gesellschaftliche Zukunftssemantik von offen auf vorbestimmt um, da sich der Raum für soziale Aushandlungsprozesse in diesem Deutungsmuster verengt (Barlösius 2007: S. 27). Spitzt man diese konstruktivistische Kritik zu, so resultiert daraus im Umkehrschluss, dass demografische Entwicklungen im Extremfall auch ein Scheinproblem darstellen könnten

(vgl. Hondrich 2007), dessen massenmediale Präsenz letztlich den öffentlichkeitswirksamen Aktivitäten von (Gelegenheits)Demografen zuzuschreiben ist und politisch gleichwohl zur Legitimierung von Infrastrukturabbau genutzt wird. Obwohl die Ungleichheitssoziologie mit der These der Demografisierung einen Mechanismus zur Erklärung demografischer Probleme schrumpfender Kommunen beschreibt, greift auch diese Position zu kurz, da sie die spezifische Perspektive der Städte und Gemeinden auf demografische Veränderungen bisher ausblendet. Es könnte daher lohnend sein, die kommunale Perspektive auf demografische Veränderungen systematisch zu berücksichtigen.

Die These des vorliegenden Beitrags ist, dass Bevölkerungsveränderungen in Kommunen weder in ausschließlich demografischen Deutungsmustern beobachtet werden, noch resultieren daraus zwangsläufig isomorphe soziale Entwicklungen. Vielmehr gibt es gesellschaftliche Bereiche, deren institutionelle Konstitution als „wirtschaftende Verbände“ (Weber 1980 [1921]: 37-38) sie für demografische Veränderungen besonders verletzlich macht. Das Argument institutionell gesetzter Relevanzen für demografische Veränderungen wird am Beispiel der Deutungsmuster kommunaler Entscheidungsträger entfaltet. Eine Rekonstruktion ihrer Deutungsmuster im Schema Bevölkerung gibt Aufschluss über spezifische institutionelle Vermittlungsinstanzen demografischer Veränderungen und damit assoziierte Entscheidungsspielräume. Unterschiedliche dominante Bewältigungsstrategien in Ostdeutschland, Westdeutschland und Polen zeigen zudem, dass demografische Entwicklungen kommunalpolitische Entscheidungen nicht determinieren.

2 Bevölkerung als Grundkategorie der Demografie und als Schema kommunalpolitischer Naturalrechnung

Die popularisierte Version der Problembeschreibung demografisch schrumpfender Städte und Gemeinden zielt auf Agenda-Setting in den Massenmedien und sieht von gesellschaftlichen Zusammenhängen ab. Das wird daran deutlich, dass ausgehend von langfristigen demografischen Projektionen der Eindruck erweckt wird, dass daraus Rückschlüsse auf isomorphe gesellschaftliche Entwicklungen gezogen werden könnten (Kröhnert *et al.* 2008; Kröhnert *et al.* 2004). Zur Veranschaulichung einer entsprechenden Diagnose sei exemplarisch aus einem Interview des Magazins *FOCUS online* mit dem Demografen Herwig Birg zitiert:

Birg: Die demografische Entwicklung wird dazu führen, dass manche Regionen in Deutschland regelrecht veröden. Diese Entwicklung hat bereits begonnen: Die neuen Länder sind besonders stark betroffen. Aber auch für das nördliche Ruhrgebiet, Nordbayern, das Saarland sowie Teile Hessens und

Baden-Württembergs sieht die Zukunft düster aus. Wer hier eine Immobilie besitzt, wird sich schwer tun, einen Käufer zu finden, der einen adäquaten Preis bezahlt. In manchen Regionen Ostdeutschlands ist man heute schon so weit, Häuser zu verschenken. (Birg 2009)

Nun kann man zugestehen, dass in Massenmedien Nachrichtenwerte produziert werden, damit Mitteilungen überhaupt Resonanz finden (Luhmann 1990; 2009 [1996]). Dennoch scheint es fraglich, inwiefern demografische Entwicklungen allein oder doch hauptsächlich ausschlaggebend für die diagnostizierten Polarisierungstendenzen zwischen Städten und Gemeinden sind. Zumindest wäre es nützlich, spezifische Vermittlungsmechanismen zwischen Bevölkerungsveränderungen und sozialen Problemen zu benennen, wie sie in dem zitierten Beispiel etwa für den Immobilienmarkt angedeutet werden.

Aus der Perspektive der Professionstheorie von Andrew Abbott (1988) fällt auf, dass demografische Veränderungen in den Massenmedien zwar als Problem diagnostiziert werden, dass gangbare Bewältigungsstrategien dabei jedoch meist nicht benannt werden. Das ist nicht ganz verwunderlich; bleibt doch die Kausalanalyse idealtypisch auf demografische Variablen (z.B. Fertilität, Mortalität, Migration) beschränkt, so dass darin weder institutionelle Vermittlungsmechanismen von Bevölkerungsveränderungen und sozialen Problemen noch Entscheidungsmöglichkeiten vorgesehen sind. Zudem liegt die demografische Theoriepräferenz auf den Variablen der natürlichen Bevölkerungsbewegung – Wanderungsbewegungen werden theoretisch marginalisiert oder tendenziell der Logik der natürlichen Bevölkerungsbewegung subsummiert. Damit wird in der Demografie seit ca. 1930 ein biologisches Deutungsmuster der Bevölkerungsentwicklung reproduziert (vgl. Mackensen 2000: S. 413 ff.). Demografisch argumentierende Problemanalysen nennen eine niedrige Geburtenrate als Hauptursache von Alterung und Schrumpfung (Kaufmann 2005). Dabei ist eine zusammengefasste Geburtenziffer von 2,1 Kindern je Frau im gebärfähigen Alter als mathematisch begründete Referenzgröße impliziert, die eine stationäre Reproduktion der Bevölkerung bedeuten würde. „Bestandserhaltung“ der Bevölkerungsgröße hat sich in der Demografie zu einem professionellen Standard entwickelt, der auf keinerlei Referenz außerhalb des Konstrukts Bevölkerung angewiesen ist (Mackensen 2000: S. 415 ff.). Demografische Interventionen bestehen in der Regel aus Bevölkerungspolitik (Demeny 1988; Caldwell 2005), so dass auch auf dieser Ebene kein gesellschaftlicher Bezugspunkt außerhalb des Konstrukts Bevölkerung gesucht wird.¹ Das bevölkerungspolitische Paradigma der Bestandserhaltung scheidet demnach auf der Interventionsebene daran, dass die natürliche Bevölkerungsentwicklung kurzfristig nicht (legitim) beeinflussbar ist (vgl. Auth/Holland-

¹ Bezüglich der (noch) wachsenden Weltbevölkerung führt das Paradigma der Bestandserhaltung dazu, dass das Bevölkerungswachstum politisch gedrosselt werden soll (Rainer 2003). Bei demografischer Schrumpfung wird hingegen eine natalistische Bevölkerungspolitik empfohlen (Birg 2009).

Cunz 2007). Vor dem Hintergrund demografischen Wissens erscheinen bevölkerungspolitische Interventionen verstellt und Alternativen sind nicht in Sicht. Für den hier interessierenden Fall schrumpfender Kommunen ist entscheidend, dass vor diesem Hintergrund bisher weder die Frage nach Mechanismen der Vermittlung demografischer und gesellschaftlicher Entwicklungen noch die Frage nach kommunalen Entscheidungsspielräumen gestellt wurden.

Ergänzend zu dieser professionstheoretischen Beobachtung des massenmedialen Demografiediskurses fokussiert das soziologische Konzept der Demografisierung (Barlösius 2007) die Folgen demografisch informierter Diskursbeiträge. Es impliziert, dass administrative Entscheidungen negative Bevölkerungstendenzen isomorph nachvollziehen, da die diskursive Repräsentationspraxis der Demografie dies legitimiert. Beispielsweise würde die wirtschafts- und regionalpolitische Förderung des ländlichen Raumes insbesondere in strukturschwachen Regionen mit dem Argument zur Disposition gestellt, dass sich die Bevölkerungsstruktur dort bereits zu "ungünstig" entwickelt habe, so dass eine weitere (finanzielle) Unterstützung nicht erfolgversprechend sei (Barlösius 2007: S. 33). Zudem komme es zu einer Verdrängung anderer Problemlagen – wie beispielsweise der prekären Haushaltslage von Kommunen – durch Demografie. Dabei gehe die Tiefenschärfe der Problemanalysen verloren und politische Handlungsspielräume würden zugunsten von Sparbemühungen nur unzureichend erkannt und genutzt. Die Folge sei kommunale Perspektivlosigkeit (vgl. Beetz 2007: S. 240-241). In dieser Variante der Problembeschreibung hat man den Eindruck, demografische Veränderungen und wirtschaftliche oder finanzielle Probleme von Kommunen seien weitgehend unverbunden. Vielmehr wird eine Kolonisierung kommunalpolitischer Rationalitäten durch demografisches Wissen unterstellt. Folglich werden auch aus dieser Perspektive keine institutionellen Mechanismen benannt, die möglicherweise für eine strukturelle Relevanz demografischer Veränderungen in Kommunen sorgen. Kommunal- bzw. regionalpolitische Strukturentscheidungen anlässlich von Bevölkerungsveränderungen werden zudem nicht als Realisierung von administrativen Handlungsspielräumen angesichts bedarfswirtschaftlicher Überlegungen gedeutet, sondern als inadäquate oder zumindest illegitime Entscheidungsalternativen zurückgewiesen. Diese Ablehnung beruht möglicherweise auf der normativen Prämisse, dass Infrastrukturpolitik, die die Reduzierung wohlfahrtsstaatlicher Leistungen einschließt, per se illegitim sei. Vermittelnde Mechanismen zwischen Bevölkerungsveränderungen und politisch konditionierten Ressourcenströmen werden dabei jedoch nicht thematisiert.

Der Zusammenhang von Bevölkerungsveränderungen und Gemeinden lässt sich genauer beschreiben, wenn man die wirtschaftliche Funktion von Kommunen theoretisch angemessen berücksichtigt. Webers Herrschaftssoziologie gehört zu den klassischen Perspektiven auf die öffentliche Verwaltung. Ihre dominante und bisweilen verzerrte Rezeption, beispielsweise durch die ökonomische Bürokratietheorie (Niskanen 1978; 2007 [1971]; Downs 1967), lässt vermuten, dass kommunale Entscheidungsträger stets auf die Maximierung ihres Budgets aus sind, um ihre Macht zu mehren und Prestige zu erwerben (Weber 1994). Das historisch zu beobachtende Wachstum der Leistungsverwaltung scheint diese Annahme zu bestätigen. Allerdings wird die wirtschaftssoziologische Seite von Webers „Wirtschaft und Gesellschaft“ bei dieser Beobachtung ausgeblendet, da sie implizit wachsende oder zumindest stagnierende Bevölkerungszahlen unterstellt.

Der Begriff der Verwaltung, der das Verständnis der kommunalen Selbstverwaltung mitbestimmt, verweist semantisch nicht nur auf einen bürokratischen Herrschaftsapparat, sondern auch darauf, dass Gemeinden politisch gewollte Dienstleistungen für bestimmte Adressaten erbringen, was eine Rechenschaftspflicht gegenüber Dritten bzw. der Öffentlichkeit einschließt (Koselleck *et al.* 1992: 69-95). Gleichzeitig setzt sie voraus, dass Entscheidungen tatsächlich „rechenhaft“ (Weber 1980 [1921]: 44 f.) erfolgen, damit ihre Rationalität formal und material überprüfbar wird. Wie aber ist Rechenhaftigkeit möglich in einem institutionellen Kontext, der keine Rückmeldungen über Marktpreise zulässt, wie die Bürokratietheorie beklagt? In seiner Wirtschaftssoziologie argumentiert Weber bezüglich der öffentlichen Verwaltung komplementär zu seiner Herrschaftssoziologie, was in der bisherigen Rezeption häufig übersehen wurde. Herrschaftssoziologisch trägt die Rechenschaftspflicht der Bürokratie dazu bei, eine bestehende administrative Ordnung zu legitimieren. Wirtschaftssoziologisch birgt Rechenhaftigkeit das Potenzial, Rationalisierungsdynamiken zu entfalten, die zu einer effizienteren Verwaltung beitragen. Die angedeutete Form der Rationalisierung ist allerdings nicht automatisch mit einer „Ökonomisierung“ (Harms *et al.* 2003; Richter 2009; Schimank/Volkman 2008) im Sinne einer Übertragung privatwirtschaftlicher Prinzipien auf den öffentlichen Sektor gleichzusetzen. Nachfolgend werden aus Webers Ausführungen zwei Idealtypen wirtschaftlicher Organisation konstruiert, um die je eigenen Rationalisierungspotenziale von Geld- und Naturalrechnung pointiert zu verdeutlichen.

Als wirtschaftlich orientiert definiert Weber jedes Handeln, dass „seinem gemeinten Sinne nach an der Fürsorge für einen Begehrt nach Nutzleistungen orientiert ist.“ (Weber 1980 [1921]: 31) Fürsorge bedeutet, dass die Knappheit der Mittel für konkurrierende Zwecke

planvoll berücksichtigt werden muss, so dass häufig zwischen der Verfolgung unterschiedlicher Zwecke eine Wahl zu treffen sein wird. Für dermaßen wirtschaftlich orientiertes Handeln sieht Weber zwei Organisationsformen vor, denen er je eigene Stärken, Grenzen und Entwicklungspotenziale zuschreibt: Verkehrswirtschaft einerseits und Planwirtschaft andererseits. Als Weber seine Wirtschaftssoziologie nach dem Ende des Ersten Weltkriegs verfasst, diskutieren deutsche und österreichische NationalökonomInnen gerade die Möglichkeit einer Vollsozialisierung der Produktionsmittel (Mises 1920; Neurath 1925), eine Frage, die von der politischen Realität dieser Länder scheinbar bereits überholt war. Mehr noch scheint die Frage nach dem Entwicklungspotenzial planwirtschaftlicher Organisationsformen nach dem Ende des Ostblocks von der politischen Realität heute überholt zu sein. Ein solches Urteil wäre jedoch vorschnell, da es planwirtschaftliche Elemente in der gegenwärtigen Gesellschaft übersieht.

Als korporative Wirtschaftssubjekte, die hier relevant sind, unterscheidet Weber Wirtschaftsverbände und wirtschaftende Verbände.² Erstere orientieren ihr Handeln primär und autokephal wirtschaftlich, letztere orientieren ihr Handeln primär an einer außerwirtschaftlichen Ordnung und sind lediglich durch die strukturelle Knappheit der Mittel auf wirtschaftliches Handeln angewiesen. Als Beispiele für wirtschaftende Verbände nennt Weber Kirchen, Vereine und sozialistische Staaten (Weber 1980 [1921]: 37-38), hier ließe sich aber auch der öffentliche Sektor kapitalistischer Marktwirtschaften anführen. Wirtschaftenden Verbänden kommt eine maßgebliche Wirtschaftsfunktion in der Gesellschaft zu. Dies wird beispielsweise daran deutlich, dass der öffentliche Sektor in der Regel den größten Arbeitgeber eines Landes darstellt. Während der Zweck von Wirtschaftsverbänden, das heißt Unternehmen, darin besteht, einen Erwerb zu erwirtschaften, dient das Handeln wirtschaftender Verbände primär dazu, einen (eigenen) Bedarf zu decken. Beide Formen der Wirtschaftsorganisation lassen sich nach Weber rational betreiben und in ihrer jeweiligen Logik auch rationalisieren. Voraussetzung dafür ist ihre Rechenhaftigkeit, das heißt, dass im Zweck-Mittel-Schema quantifizierende Kalkulationen durchgeführt werden. Quantifizierende Rechenhaftigkeit bezeichnet Weber als formale Rationalität, effektive Bedarfsbefriedigung als materiale Rationalität. Die Stärke von Wirtschaftsverbänden besteht idealtypisch gesehen darin, dass sie ein hohes Maß an formaler Rationalität erreichen, da sie sich an Geldwirtschaft orientieren und es ihnen auf der Grundlage von Marktpreisen leicht fällt rechenhaft zu entscheiden. Die Geldrechnung von Wirtschaftsverbänden unterstellt, dass mit der formal rationalen Kalkulation in Preisen auch material rational entschieden wurde. In

² Daneben nennt er noch wirtschaftsregulierende Verbände und Ordnungsverbände (Weber 1980 [1921]: 37).

wirtschaftenden Verbänden hingegen spielt es eine geringere Rolle ob formal rational kalkuliert wurde, sondern es wird vielmehr durch einen Verwaltungsstab material beurteilt, ob ein bestimmter Bedarf effektiv befriedigt wurde. Dennoch sind für beide Formen der Wirtschaftsorganisation Rationalisierungsgewinne möglich. In Wirtschaftsverbänden basieren Rationalisierungsgewinne auf Geldrechnung, in wirtschaftenden Verbänden idealtypisch auf Naturalrechnung. Während Geldrechnung die Konvertibilität der Güter sicherstellt, entstehen für die Naturalrechnung diesbezüglich schwerwiegende Probleme. Naturalrechnung bedeutet, dass die Produktion eines jeden Gutes gesondert quantifiziert wird. In einfachen Zusammenhängen erscheint dies wenig problematisch. Allerdings zeigen sich die Grenzen der Naturalrechnung bei zunehmender Heterogenität der Produktpalette (Weber 1980 [1921]: 53-57). Wie kann der Wert von Gütern angemessen erfasst und kompensiert werden? Sind Wertindizes valide und aktuell? Wie können Rückstellungen gebildet und Abschreibungen vorgenommen werden, wenn die Rechnung in spezifischen Gütern erfolgt, die Zukunft jedoch ungewiss ist und demnach unspezifische Buchungen erfordern würde, wie sie durch Geld ermöglicht werden? Wie lässt sich rational über Standorte und über die Eigenerstellung bzw. den Kompensationstausch von Gütern entscheiden? Otto Neurath hielt diese Probleme für lösbar (Neurath 1925), seine Kritiker und Widersacher nicht (Mises 1920; vgl. Uebel 2008; Uebel 2005). Max Weber benannte zwar eine Reihe von Problemen bezüglich wirtschaftlicher Rationalisierung durch Naturalrechnung. Gleichwohl sah er das Potenzial dazu bei Weitem nicht ausgeschöpft (Weber 1980 [1921]: 57), so dass aktuell beobachtbare Entwicklungsdynamiken in wirtschaftenden Verbänden auf ihren geld- bzw. genuin naturalwirtschaftlichen Charakter hin zu überprüfen wären.

Die folgende Tabelle fasst die wesentlichen Dimensionen der beiden idealtypischen Organisationsformen von Wirtschaft nach Weber (1980 [1922]: 44-62) zusammen.

Tabelle 1: Organisationsformen von Wirtschaft

	Verkehrswirtschaft	Planwirtschaft
Zweck	Erwerb	Bedarfsdeckung
Rationalität	Formal (hohe Rechenhaftigkeit)	Material (effektive Bedarfsdeckung)
Rechnung	Geldrechnung (Vermögen, Einkommen)	Naturalrechnung (Besitz von Naturalgütern, Einkünfte)
Steuerung	Tauschchancen auf dem Markt (Preis)	Verwaltungsstab

Grenzen und Probleme	Effektive Güterversorgung	Kommensurabilität heterogener Güter, Abschreibungen, Rückstellungen, Eigenerstellung oder Kompensationstausch? Standortwahl
-----------------------------	---------------------------	-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

Die idealtypische Gegenüberstellung von Geld- und Naturalrechnung nach Weber lässt sich durch einige Überlegungen von Niklas Luhmann ergänzen, um die Rolle des Schemas Bevölkerung für Kommunen präziser zu erfassen. Die Organisationen einer funktional differenzierten Gesellschaft, sind im Grunde ausnahmslos auf Geld angewiesen. Unter dieser Bedingung kommt dem Rechnungswesen eine wichtige Gedächtnisfunktion zu (Luhmann 1996), da es im Schema der Zahlungsfähigkeit den Saldo vergangener Geldtransaktionen für die Projektion alternativer Zukünfte verfügbar macht. Eine vergleichbare Gedächtnisfunktion übernimmt im politischen System das amtliche Melderegister, das Zugänge und Abgänge von Einwohnern in einem administrativ begrenzten Territorium erinnert und die Grundlage für Bevölkerungsstatistiken einerseits und wählerstimmenbasierte Machtkalkulationen andererseits bildet. Das Schema Bevölkerung, das diese Gedächtnisfunktion trägt, bezeichnet sowohl einen Prozess als auch sein Ergebnis, wobei jeweils eine relativ dauerhafte Population und ein Gebiet relationiert werden. Bevölkerungsstatistiken haben in Preußen seit den Stein-Hardenbergschen Reformen systematisch als Grundlage politischer Planung, Regulierung sowie Kontrolle gedient (Hacking 2010 [1990]: S. 27-34; vgl. Desrosières 2005; Foucault 2006 [2004]) und wurden erst sekundär für wissenschaftliche Zwecke (z.B. Demografie) verwendet.³ Die regionalpolitische Debatte über die „Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse“ (Barlösius 2006; Hahne 2005; Kersten 2006) setzt sowohl den normativen Gesichtspunkt der „Gleichwertigkeit“ als auch die regelmäßige Beobachtung der Bevölkerungsverteilung im Raum als Gedächtnisfunktionen voraus (vgl. Luhmann 2002: S. 178 f.). Wie aber fungiert das Schema Bevölkerung im Kontext von kommunalen Strukturentscheidungen?

Nachfolgend werden dazu Hypothesen formuliert, die den Versuch einer gegenstandsbezogenen Theoriebildung darstellen. Sie lassen sich zwar nicht zwingend aus der bisher dargestellten Vorüberlegungen ableiten, sondern sind vielmehr das Ergebnis einer

³ Die wichtige Rolle der Statistik bei der Regierung großer Populationen wurde durch Gouvenementalitätsstudien bereits wiederholt herausgearbeitet (z.B. Schmidt 2005). Weniger Aufmerksamkeit fand in diesem Kontext, dass Bevölkerungsstatistiken und daran anknüpfende Administrationstechniken darüber hinaus auch zur Selbststeuerung des Staates, unabdingbar geworden sind. In Anlehnung an Foucault könnte man diesbezüglich von einer „Regierung großer Organisationspopulationen“ sprechen. Demnach wäre Biopolitik dann als Verwaltungspolitik zu operationalisieren.

theoretisch vorinformierten Auseinandersetzung mit der Empirie und aktueller Forschungsliteratur (vgl. Glaser/Strauss 2006 [1967]; Strübing 2004). Dabei stellte die Wirtschaftssoziologie Webers stellte mit den Konzepten der wirtschaftenden Verbände und der Naturalrechnung eingeführte Begriffe bereit, die am empirischen Material gewonnene Einsichten theoretisch anschlussfähig machte.

3 Hypothesenbildung

Um den Fokus des vorliegenden Aufsatzes im Kontext der aktuellen Forschungsliteratur zu schrumpfenden Kommunen präzise einzuordnen, werden in diesem Kapitel Hypothesen formuliert, die möglichst miteinander konkurrieren. Konkurrierende Hypothesen sind jedoch nur sinnvoll, wenn sie sich auf den gleichen Aspekt des Gegenstandsbereichs beziehen. Daher orientieren sich die analytischen Kategorien der nachfolgenden Tabelle (Tabelle 2) an einem handlungstheoretischen Modell, das demografische Schrumpfung nicht unmittelbar und isomorph mit gesellschaftlichen Folgen verbindet (*Demografisierungsthese*), sondern durch Deutungsprozesse, Bewältigungsstrategien und institutionelle Rahmenbedingungen vermittelt ansieht. Der Fokus des vorliegenden Beitrags ist auf die Ebene der Deutung von Bevölkerungsveränderungen angesiedelt (*Organisationsthese I: Deutung*), wie nachfolgend genauer erläutert wird. Daran knüpfen Hypothesen zur Bewältigung von Schrumpfung und deren Folgen an, die ebenfalls in Konkurrenz zur Demografisierungsthese stehen. Auf die ausführliche Darstellung dieser Hypothesen muss an dieser Stelle aus Platzgründen allerdings verzichtet werden (vgl. Bartl 2010 [in Vorbereitung]). In der Tabelle sind sie lediglich aufgeführt, um das Argument der konkurrierenden Hypothesen in ihrer Gesamtgestalt anzudeuten.

Tabelle 2: Gegenstandsbezogene Hypothesen

Problemdefinition	Bewältigung	Folgen
Wenn eine Kommune demografisch schrumpft, deuten ihre Entscheidungsträger diese Entwicklung in einem demografischen Bezugsrahmen und realisieren reduktive Bewältigungsstrategien, so dass in der Folge zwangsläufig eine Entdifferenzierung der kommunalen Infrastruktur eintritt. (<i>Demografisierungsthese</i>)		
Wenn eine Kommune demografisch schrumpft, dann deuten ihre Entscheidungsträger diese Entwicklung im Rahmen ihrer bedarfswirtschaftlichen Planung nach kommunalpolitischen Entscheidungsprämissen. (<i>Organisationsthese I: Deutung</i>)	Wenn eine Kommune schrumpft, reagieren ihre Entscheidungsträger darauf strategisch entsprechend politischer Opportunitäten im organisationalen Feld, das heißt (<i>a</i>) bei politischem Druck mit reduktiven und (<i>b</i>) bei politischer Unterstützung mit expansiven Strategien. (<i>Organisationsthese II:</i>	Je inflexibler die kommunale Personalpolitik schrumpfender Kommunen reagiert, desto höher der Altersdurchschnitt der Beschäftigten, desto höher die kommunale Verschuldung und desto negativer die Beurteilung der Leistungsfähigkeit der Kommunalverwaltung durch

	<i>Reduktion vs. Expansion)</i>	kommunale Entscheidungsträger. (<i>Arbeitsmarktthese II: Folgen</i>)
	Wenn eine Kommune demografisch schrumpft, dann werden entstehende Personalüberhänge nach dem Muster interner Arbeitsmärkte des öffentlichen Sektors langsam reduziert, ohne die Stabilität von Beschäftigungsverhältnissen durch betriebsbedingte Kündigungen zu gefährden. (<i>Arbeitsmarktthese I: Stabilisierung</i>)	

Der vorliegende Beitrag argumentiert, dass das Schema Bevölkerung in Städten und Gemeinden als kognitive Entscheidungsprämisse in Prozesse naturalwirtschaftlicher Bedarfsplanung der Verwaltung eingebettet ist. Dabei sorgt die Programmierung von Entscheidungen anhand des Schemas Bevölkerung für die Konstruktion eines Publikums, dem Bedarfe unterstellt werden, um es wohlfahrtsstaatlich zu inkludieren (Luhmann 1981). Analog dazu verwendet die politische Konditionierung von Ressourcenströmen zur kommunalen Aufgabenerfüllung das Schema der Einwohnerzahl, um das Knappheitsproblem in der Leistungsverwaltung bedarfswirtschaftlich zur Geltung zu bringen.⁴

Bezieht man diese Überlegungen auf den problematisierten Fall demografischer Schrumpfung, so wird mit Blick auf finanzwissenschaftliche Studien deutlich, dass kommunale Einnahmen bei Bevölkerungsrückgängen (je nach institutionalisierter Finanzverfassung relativ) automatisch sinken, während kommunale Ausgaben zu ihrer Reduktion expliziter Entscheidungen bedürfen (Seitz 2006; Freigang/Kempkes 2008; Pohlen/Wixforth 2005; Pohlen *et al.* 2007). In dieser Konstellation verengen sich monetäre Entscheidungsspielräume von Kommunen demografisch bedingt und institutionell vermittelt, sofern sie nicht durch abundante Ressourcen oder gegenläufige politische Programme übergeordneter Ebenen offen gehalten werden. Demnach werden Bevölkerungsentwicklung und kommunale Strukturentscheidungen über das Schema Bevölkerung als eine Entscheidungsprämisse von Kommunen gekoppelt, während in Teilen der bisherigen Fachdiskussion der entsprechende Vermittlungsmechanismus zu wenig präzise benannt wurde. Als Hypothese lässt sich formulieren:

⁴ Die Einnahmen deutscher Kommunen sind institutionell allerdings stärker von der Einwohnerzahl abhängig als beispielsweise die polnischer Gemeinden (vgl. Münstermann 2007; Bury/Swianiewicz 2008).

Wenn eine Kommune demografisch schrumpft, dann deuten ihre Entscheidungsträger diese Entwicklung im Rahmen ihrer bedarfswirtschaftlichen Planung nach kommunalpolitischen Entscheidungsprämissen. (Organisationsthese I: Deutung)

Über als problematisch erachtete demografische Bedingungen hinaus (hier: Schrumpfung) rückt diese Hypothese insbesondere institutionalisierte politische Rahmenbedingungen in den Mittelpunkt, die in kommunalen Entscheidungsprozessen als gegeben angesehen werden. Insofern impliziert die These zwar eine mögliche Orientierung von Kommunen an demografischen Veränderungen. Der Begriff der Entscheidung schließt jedoch sowohl die Möglichkeit von isomorphen als auch heteromorphen Anpassungen des kommunalen Leistungsangebots im Rahmen von Bewältigungsstrategien demografischer Schrumpfung ein. Demnach sind bei Schrumpfung je nach Deutungsmuster und Bewältigungsstrategie differenzielle Folgen für einzelne Kommunen zu erwarten.

Der folgende Abschnitt stellt dar, nach welchen Kriterien die untersuchten Kommunen ausgewählt und wie die geführten Experteninterviews ausgewertet wurden.

4 Theoretical Sampling, Codierung und Deutungsmusteranalyse

Methodisch basiert die Untersuchung auf einer theoriegeleiteten Fallauswahl von 21 demografisch wachsenden, stabilen und schrumpfenden Gemeinden in Ostdeutschland (Brandenburg und Sachsen-Anhalt), Westdeutschland (Rheinland-Pfalz) und Polen (Mazowieckie [Masowien] und Śląskie [Schlesien]). Während die Geburtenziffer in Westdeutschland bereits Anfang der 1970er Jahre auf ein mit heute vergleichbares Niveau sank, erlebten die Transformationsländer Ostdeutschland und Polen erst in den 1990er Jahren massive Geburtenrückgänge. Dadurch sind selbst in den meisten wachsenden Kommunen des Samples rückläufige Geburtenraten zu beobachten, was in diesen demografiesensiblen Bereichen demnach selbst in wachsenden Gemeinden eine Demografisierung kommunaler Entscheidungen erwarten lassen würde. Als Datenbasis dienen 83 leitfadengestützte Interviews mit kommunalen Entscheidungsträgern und mit Experten des Feldes (Meuser/Nagel 1994),⁵ die wortgenau transkribiert, mit MAXQDA codiert und nach der komparativen Methode der Grounded Theory (Corbin/Strauss 2008) ausgewertet wurden. Für die Publikation von Ergebnissen wurden sowohl Personen- als auch Ortsnamen anonymisiert.

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

Anhand minimal und maximal kontrastierender Vergleiche konnten typische Deutungsmuster (Neuendorff/Sabel 1978; Lüders 1991; Meuser/Sackmann 1992; Plaß/Schetsche 2001) der kommunalen Beobachtung von Bevölkerungsveränderungen identifiziert werden. Deutungsmuster stellen kognitive Mechanismen der Unsicherheitsabsorption dar und geben Aufschluss über (unentscheidbare) Entscheidungsprämissen von Kommunen (für methodisch ähnliche empirische Arbeiten vgl. Edeling *et al.* 2004; Hiller 2005; Scheidemann 2008).

5 Naturalwirtschaftliche Entscheidungsprogrammierung im Schema Bevölkerung

Nachfolgend wird anhand kommunaler Deutungsmuster von Einwohnerveränderungen rekonstruiert, wie das Schema Bevölkerung im Kontext von kommunalen Entscheidungsanlässen verwendet wird. Besonderes Augenmerk gilt der Frage, welche kommunalen Entscheidungsprogramme⁶ auf dieses Schema rekurren und ob damit eine „Demografisierung“ der Kommunalpolitik einhergeht oder vielmehr ein Element naturalwirtschaftlicher Rechenschaftigkeit realisiert wird.

Die demografiekritische Position lässt eine Demografisierung der Kommunalpolitik insbesondere unter Schrumpfungsbedingungen erwarten (*Demografisierungsthese*). Da vermittelnde Mechanismen dabei nicht präzise benannt werden, erscheint es fraglich, warum kommunale Entscheidungen beispielsweise auch unter Stabilitäts- oder Wachstumsbedingungen auf Bevölkerungsveränderung referieren sollten. Anders jedoch eine wirtschaftssoziologisch inspirierte Perspektive nach Weber und Luhmann: Das Schema Bevölkerung ermöglicht die konditionale Programmierung kommunaler Aufgabenzuständigkeiten durch öffentliches Recht und die finale Programmierung kommunaler Leistungserstellung durch naturalwirtschaftliche Kriterien administrativer Bedarfsplanung. Empirisch werden Einwohnerzahlen häufig nicht kontinuierlich relevant, sondern sind in politisch definierte Größenklassen unterteilt, deren Schwellenwerte⁷ eine Konditionierung von Aufgabenzuständigkeiten und monetären Mittelzuweisungen sowie eine

⁶ Luhmann hat bezüglich der Programmierung von Entscheidungen Final- und Konditionalprogramme unterschieden. Erstere sind zukunfts offen und lösen eine kombinatorische Suche nach legitimen Mitteln zur Zweckerreichung aus. Letztere sind vergangenheitsdeterminiert und subsumieren Situationen unter vorgegebene Normen (Luhmann 2000: S. 263-270; vgl. König 2004).

⁷ Während Thomas Schelling (1978) das Konzept der Schwellenwerte nutzt, um auf unintendierte Effekte individuellen Verhaltens zu verweisen, dienen Schwellenwerte in diesem Zusammenhang als Instrument für intendierte Effekte. Sie bilden ein rechtmäßig fixiertes Kriterium, dessen Über- oder Unterschreitung politisch definierte Konsequenzen haben, die Kommunen und ihrem Personal bekannt sein dürften. Ob die Steuerungsintention gelingt, ist damit jedoch nicht entschieden.

Finalisierung der Personalstrukturen und Organisationsstrukturen ermöglichen. Diese Annahmen besagen, dass Bevölkerungsveränderungen in Kommunen nicht nur unter Schrumpfbedingungen, sondern generell administrative Entscheidungsanlässe produzieren (*Organisationsthese I: Deutung*). Neben der naturalwirtschaftlichen Extrapolation von Bevölkerungstrends beobachten Kommunen aber auch den lokalen Immobilienmarkt, um Anhaltspunkte über Bedarfsveränderungen zu gewinnen oder setzen Umfragen ein, um differenzierte Bedarfsschätzungen vorzunehmen.

5.1 Einwohnerzahlen und kommunale Aufgabenzuständigkeiten

Das folgende Beispiel der wachsenden Gemeinde Bautenbach-Feldow im Umland von Berlin zeigt, dass die dortige Einwohnerzunahme ganz selbstverständlich als Bedarf identifiziert wird und automatisch zu einer Ausdifferenzierung der kommunalen Ämterstruktur führt. Die Zuordnung von Ämtern zu Einwohnern mittels Naturalrechnung wird in der Aussage des Bürgermeisters, Herr Kreuzer, deutlich, der den Einwohnerzuwachs als Auslöser für eine Expansion der Verwaltungsaufgaben benennt:

Ja, die Gemeinde hat seit [...] Anfang 1994 ja an Einwohnern zugenommen von ca. 7.000 auf mittlerweile etwa zwölfteinstausend. Demzufolge war auch die Struktur aufzubauen. [...] Wir mussten also sehr viel aufbauen, weil neue Aufgabenfelder zu bestreiten waren. Die ganze Frage der Tiefbauverwaltung, Hochbauverwaltung im Zusammenhang mit den Tiefbauabrechnungen von Straßenbaubeiträgen, Erschließungsbeiträgen und ähnliche Dinge waren ja neu aufzubauen. (Bautenbach-Feldow BM: 8)⁸

Die Selbstverständlichkeit, mit der Einwohnerzuwächse in neue Ämterstrukturen sowohl im Bereich der pflichtigen als auch der freiwilligen Aufgaben übersetzt werden, zeigt, dass Bevölkerungsveränderungen generell – und nicht nur unter Schrumpfbedingungen – kommunale Relevanz besitzen. Diese Irritabilität der Verwaltung spricht für die Lesart der *Organisationsthese I: Deutung*, da das Bevölkerungsschema eine naturalwirtschaftliche Deutung als Bedarf mit sich bringt. Dabei orientiert sich die vorgenommene Ämterdifferenzierung an bundeslandspezifischen Größenklassen kommunaler Aufgabenzuständigkeiten, die sich teilweise auf wissenschaftliche Begründungen stützen.⁹ Einzelnen Aufgaben werden Trägerstrukturen zugeordnet, die aufgrund ihrer

⁸ Die Orts- und Personennamen wurden aus Datenschutzgründen anonymisiert. Die Funktionsbezeichnungen der kommunalen Entscheidungsträger werden wie folgt abgekürzt: Bürgermeister BM, Personalverantwortlicher PER, Verantwortlicher für Soziales SOZ, Präsident kreisfreier Städte in Polen PRÄ. Intermediäre (z.B.: Berater) des kommunalen Feldes werden als Vertreter der jeweiligen Organisation gekennzeichnet.

⁹ Eine akribische und praktisch einflussreiche Studie hierzu legte Frido Wagener (1974) vor, der die „optimale“ Trägerstruktur anhand der Hauptkriterien Effektivität und Integrationswert der Aufgabenerfüllung bestimmte. Fragen angemessener Gemeindegrößen sind allerdings auch derzeit wieder aktuell (Andrews/Boyne 2009; Geys et al. 2007; Swianiewicz/Herbst 2002).

Einwohnerzahlen politisch bzw. ökonomisch angemessen erscheinen.¹⁰ Sobald solche Zuordnungen rechtmäßig vorgenommen wurden, fungiert die Über- bzw. Unterschreitung entsprechender Schwellenwerte der Größenklassen als Auslöser für weitere Entscheidungen, deren Alternativen bereits klar vorstrukturiert sind. Aus dieser rechtlichen Programmierung kommunaler Strukturentscheidungen folgt jedoch keineswegs deren Determinierung – in Bautenbach-Feldow hat der Gemeinderat parallel zur Aufgabenexpansion, die mit finanziellen Mehreinnahmen einher geht, beispielsweise für Kürzungen im Personalbereich optiert, um Straßenbauprojekte realisieren zu können (Sackmann/Bartl 2007).

Ähnlich funktioniert die Vermittlung von demografischer Schrumpfung und kommunalen Strukturentscheidungen. Auch im Schrumpfungsfall wird die kommunale Aufmerksamkeit anhand des Bevölkerungsschemas präformiert und über Größenklassen auf die Beobachtung von Bevölkerungsveränderungen gelenkt, damit die kommunalen Strukturen durch Naturalrechnung rationalisiert werden:

In größeren Städten ist der Stellvertreter ein Beigeordneter, dann auch ein politisches Amt. In Stechwitz ist dieses Amt zu einem Zeitpunkt gewählt worden, wo wir schon wussten, die Einwohnerzahl wird unter 25.000 Einwohner gehen. Und da braucht man nicht zwingend einen Beigeordneten, so dass der Stadtrat sich entschieden hat, keinen Beigeordneten zu wählen. (Stechwitz SOZ: 2)¹¹

[A]lso wie gesagt Rechnungsprüfung ist das hängt sich an der Größenordnung auf. Wenn Sie eine Kommune haben, die größer ist als 25.000 Einwohner, dann sagen wir mal hat die in der Regel ein eigenes Rechnungsprüfungsamt. Und da wir ja mit 45.000 angefangen haben, haben wir ein eigenes Rechnungsprüfungsamt. Die anderen Kommunen, die kleineren, werden dann, wenn sie eben kein eigenes haben, von den Rechnungsprüfungsamt des Landkreises geprüft (Stechwitz PER: 534)¹²

Wir haben in der sozialen Schiene lediglich, da wir über 20.000 Einwohner haben, nach Gesetz die Aufgabe, Wohngeld zu gewähren für die entsprechenden Bedürftigen. Alles andere was die soziale Schiene betrifft ist in der Zuständigkeit des Landkreises. (Bolfin PER: 64)¹³

An die Unter- oder Überschreitung solcher Schwellenwerte schließen sich meist eine ganze Reihe von Strukturentscheidungen an. In den dargestellten Beispielen wird die Veränderung der Einwohnerzahlen nicht unmittelbar demografisch – das hieße als Abweichung von einem

¹⁰ Traditionell sind kommunale Verwaltungen in Deutschland nach dem Territorialprinzip strukturiert, da sie mehrere Funktionen für ein bestimmtes Gebiet integriert wahrnehmen. Der Dezentralisierungstrend zu einer Kommunalisierung von Landesaufgaben stärkt dieses Prinzip. Parallele Privatisierungs- und Ökonomisierungstendenzen (z.B. Shared Service Center) stärken wiederum das Funktionalprinzip der Verwaltung (Kuhlmann 2009: S. 75 f.)

¹¹ Auch in zwei anderen Gemeinden Sachsen-Anhalts wird der Schwellenwert von 25.000 Einwohnern als Prämisse für die Entscheidung über die Wahl von hauptamtlichen Beigeordneten und die Einführung von Dezernaten thematisiert, den die Gemeindeordnung vorgibt (Bolfin BM: 10; Talstedt SOZ: 6). Ähnlich greift das polnische Wahlrecht der Kommunen auf Größenklassen zur Bestimmung der Anzahl der Repräsentanten im Gemeinderat zurück (Swianiewicz/Herbst 2002: S. 232 ff.).

¹² Das Zitat zeigt außerdem, dass diese konditionale Programmierung bei geschickten politischen Verhandlungen ausnahmsweise auch ausgesetzt werden kann. Legitimierend für diese Ausnahmeregelung wirkte hier, dass die Unterschreitung des Schwellenwertes von 25.000 Einwohnern als lediglich temporär betrachtet wurde, da sich eine Fusion mit der Nachbarstadt abzeichnete.

¹³ Der Schwellenwert von 20.000 Einwohnern dient im Bereich der Sozialhilfe als konditional-auslösendes Kriterium der Aufgabenteilung zwischen kreisangehörigen Gemeinden und Landkreisen. Landkreise nehmen formal überörtliche Aufgaben wahr oder übernehmen Aufgaben, deren Trägerschaft nicht einzelnen Gemeinden zugemutet werden soll.

demografisch gesetzten Kriterium – relevant, sondern in einem politisch definierten, das heißt rechtlich fixierten Sinn. Bemerkenswert an dem zweiten Zitat aus Stechwitz ist, dass der Blick auf die kommunale Demografie nicht nur in einer rechtlichen, ergo retrospektiven Logik, sondern auch als Planungsinstrument genutzt wird: Man schätzte – vermutlich aufgrund von Projektionen – wie sich die Einwohnerzahl entwickeln würde und strebte eine bedarfswirtschaftliche Optimierung der Organisationsstrukturen an.

5.2 Einwohnerzahlen und kommunale Finanzen

Im vorangegangenen Abschnitt wurde die konditionale Programmierung kommunaler Aufgaben und Organisationsstrukturen erörtert, die mehrfach auf das Kriterium der Einwohnerzahlen rekurriert. Darüber hinaus stellt die rechtliche Kopplung von Einwohnerzahlen und finanziellen Ressourcen ein Beispiel für die vermittelnde Leistung des Schemas Bevölkerung in der Fokussierung kommunaler Aufmerksamkeitsressourcen dar.

Dies wird im deutschen Gemeindefinanzsystem insbesondere bezüglich der Länderzuweisungen sowie des kommunalen Finanzausgleichs plausibel, deren Bedarfsansätze maßgeblich auf Einwohnergrößenklassen mit unterschiedlich gewichteten Ausgabebedarfen basieren (Münstermann 2007). Dabei ersetzt die naturalwirtschaftliche Prüfung der Einwohnerzahlen alternative Schätzungen oder Messungen der Bedarfsentwicklung. Beispielsweise wird unterstellt, dass große Ortschaften höhere Ausgaben tätigen müssen, da sie mehr Aufgaben im Rahmen des Zentrale-Orte-Systems (Blotevogel 1996) wahrnehmen. In Polen spielen Schwellenwerte im Bevölkerungsschema ebenfalls eine Rolle bei kommunalen Ausgleichszahlungen, dabei werden ländliche Gemeinden verhältnismäßig stärker privilegiert als große Städte (Bury 2001; Bury/Swianiewicz 2002). Die polnischen Gemeindeeinnahmen basieren insgesamt jedoch stärker auf bevölkerungsunabhängigen Faktoren als die deutschen.

Der Zusammenhang von Einwohnerzahlen und kommunalen Einnahmen wird in einigen Interviews in Deutschland explizit angesprochen. In den meisten wird er hingegen selbstverständlich vorausgesetzt. Die beiden nachfolgenden Textstellen aus den Gesprächen in einer leicht schrumpfenden und einer stark schrumpfenden Gemeinde bezeugen, dass die Verwendung des Bevölkerungsschemas im kommunalen Finanzsystem eine maßgebliche Vermittlungsinstanz für Bevölkerungsrückgänge und kommunale Strukturentscheidungen darstellt, weil kommunale Einnahmen dadurch automatisch sinken:

Ja, und dieser, diese Bevölkerungsveränderung, auf die achten wir natürlich. Wobei das natürlich in gewisser Weise natürlich auch, ja, dramatische Züge in dem Sinne ja auch annimmt und natürlich mehrere Konsequenzen hat. Man kriegt praktisch pro Kopf weniger Geld vom Land, also das ist schon

ein harter Verlust und ja in dem Sinne, wenn die Jugend weggeht, ist das natürlich auch immer noch ein doppeltes Problem. Ja also, ich denke, dass wir [...] diese Bevölkerungsrückgänge, die also auch offensichtlich und auf der Hand liegen, durch entsprechende Planung mit berücksichtigen. (Talstedt SOZ: 31)

Ohne die Partnergemeinden sagen wir es mal so, ist Stechwitz auf Dauer mit seiner vorhandenen Infrastruktur nicht lebensfähig. Weil dem den Stechwitzern sozusagen das Terrain fehlt, um Industrie ansiedeln zu können, und letztendlich daraus auch wieder Kapital schöpfen zu können durch die Steuern. Das haben die Umlandgemeinden. [...] So und die Anderen brauchen wieder unsere Köpfe, sprich: Unsere Einwohner, um [...] vom Land entsprechende Zuwendungen erwarten zu können. Ich sag mal, je mehr Einwohner eine Stadt hat, umso mehr Zuweisungen kann sie vom Land erwarten. (Stechwitz PER: 243-271).

Durch die anstehende Fusion in Stechwitz erhofft man sich eine verbesserte Einnahmesituation, um auch in Zukunft Angebote im Bereich freiwilliger Aufgaben wahrnehmen zu können und die Stadt im Standortwettbewerb gut zu positionieren.

Vor dem Hintergrund des institutionellen Kontextes der polnischen Gemeindefinanzen wird der Zusammenhang von Einwohnerzahlen und kommunalen Einnahmen nur in einem Interview explizit benannt und dort als Kriterium der europäischen Förderpolitik eingeführt.¹⁴ Insofern verdeutlicht der internationale Vergleich, dass die institutionelle Kopplung von Bevölkerungsveränderungen und kommunalen Einnahmen innerhalb gewisser Grenzen kontingent ist.

Bezüglich der kommunalen Ausgaben lassen sich mit zunehmender Gemeindegröße sowohl in Deutschland als auch in Polen Effizienzgewinne beobachten (Büttner *et al.* 2004; Geys *et al.* 2007; Swianiewicz/Herbst 2002). Vergleichbare Effizienzüberlegungen im Schema Bevölkerung werden auch von Interviewpartnern angesprochen. Herr Ibelherr, Bürgermeister in Talstedt, einer Kommune mit leicht schrumpfenden Einwohnerzahlen in Sachsen-Anhalt, führt die Unterschreitung eines durch ihn gesetzten Schwellenwertes von 10.000 Einwohnern beispielsweise als möglichen Anlass für interkommunale Kooperationen an:

Die Stadt selbst – ganz alleine 17.000 Einwohner – ist immer noch so groß, wir bräuchten gar niemanden um uns drum herum, sind aber in einer Verwaltungsgemeinschaft. [...] Das ist, glaube ich, ne gesunde Größe. Bei 10.000 Einwohnern ist das schon wieder [bzw.] bei knapp 10.000 wird dann so etwas schon ein bisschen komplizierter werden, glaube ich. Weil einfach das dann nicht mehr rentabel wird, sich um diese Sache alleine zu kümmern. (Talstedt BM: 28)

Herr Ibelherr setzt eine nicht näher bestimmte „Sache“ der Kommune als Zweck voraus und kommuniziert Überlegungen, die anzeigen, dass mehrere Möglichkeiten zu ihrer Realisierung in Frage kommen,¹⁵ jedoch nur eine als „rentabel“ erscheint. Rentabilität orientiert sich dabei

¹⁴ Bei uns in Kołowina, sind die Bevölkerungszahlen zurückgegangen. In der Vergangenheit betrug die Einwohnerzahl über 20.000, gegenwärtig haben wir nur noch 18.000 [...] Und so befinden wir uns jetzt in einer anderen Städtezuordnung als früher. Jetzt sind wir eine größere Stadt unter kleineren, was uns einen vorteilhaften Platz im Bezug auf die Zuteilung der Unionsgelder garantiert. (Kołowina BM: 39 ff.)

¹⁵ Die angesprochenen Kooperationsüberlegungen weisen Ähnlichkeiten mit den Make-or-buy Entscheidungen der Transaktionskostentheorie (vgl. Williamson 1990) auf. Das ist insofern interessant, als die Anwendung

jedoch nicht an Gewinnmaximierung, sondern an Kostenminimierung. Auch Herr Konopka, der Sozialverantwortliche in Stechwitz, bezieht relativ konkrete Einwohnerzahlen in Überlegungen für künftige Investitionen ein. Auf die Frage nach dem Vorhandensein von Telearbeitsplätzen in seinem Verantwortungsbereich antwortet er, dass er diese zwar anstrebe, sie aus seiner Perspektive jedoch erst ab einer bestimmten Einwohnerzahl lohnend erscheinen: „Bei vierzig-fünzigtausend Einwohnern, die wir ja dann wieder haben, kann man über so was nachdenken“ (Stechwitz SOZ: 23). Zum Zeitpunkt der Befragung stand eine Fusion mit der Nachbarstadt kurz bevor.

Diese beiden Beispiele mögen genügen, um zu verdeutlichen, dass Einwohnerzahlen in Kommunen nicht nur in einem konditional programmierten Sinn eine Rolle spielen, sondern auch unter bedarfswirtschaftlichen Planungsgesichtspunkten Relevanz gewinnen können. Dabei fungieren die Einwohnerzahlen als naturalwirtschaftliches Kriterium, um die Angemessenheit der Mittelwahl zu legitimieren.

5.3 Einwohnerzahlen und kommunale Personalpolitik

Über die naturalwirtschaftliche Konditionierung von Aufgabenzuständigkeiten und Geldzahlungen hinaus gibt es jedoch auch administrative Vorgaben, die die Wirtschaftlichkeit kommunaler Aufgabenerfüllung durch an der Einwohnerzahl bemessene Angemessenheitskriterien für die Personalausstattung anstreben. Dazu gehören Personalrichtwerte und Personalschlüssel, die als Verwaltungsrichtlinie formalisiert sind.

Das folgende Beispiel einer wachsenden Gemeinde im Umland von Berlin veranschaulicht, dass das Land Brandenburg bemüht ist, die kommunalen Ausgaben für Personal durch einheitliche Richtwerte für die Personalausstattung naturalwirtschaftlich zu steuern:

Ja, die Gemeinde hat seit [...] Anfang 1994 ja an Einwohnern zugenommen von ca. 7.000 auf mittlerweile etwa zwölfteinhundert. Demzufolge war auch die Struktur aufzubauen. Wir haben also immer im Blickfeld gehabt, dass wir uns so orientieren, was mal so als Richtwert gegeben ist, dass man drei Verwaltungsmitarbeiter in der Kernverwaltung hat pro tausend Einwohner. Das war so die Orientierung. (Bautenbach-Feldow BM: 8)

Diese Richtwerte werden als Relation von Einwohner- und Stellenzahlen politisch definiert, wobei die Einwohnerzahlen Näherungswerte für tatsächliche Bedarfe und der entsprechende Stellenkegel die legitime Personalausstattung darstellen, von der Abweichungen nach oben gegenüber den kommunalen Aufsichtsbehörden begründungspflichtig sind.

ökonomischer Kriterien im öffentlichen Sektor zwar institutionenökonomisch unterstellt (Picot/Wolff 1994), meist aber nicht empirisch geprüft wird (Edeling 1998).

Vor dem Hintergrund dieser administrativen Logik erscheint es nur konsequent, dass auch demografische Schrumpfungsprozesse über administrative Richtwerte angemessener Personalausstattung vermittelt werden. Betrachtet man das Beispiel von Linten, einer schrumpfenden Großstadt in Sachsen-Anhalt, so fällt auf, wie akribisch Frau Appel, die Bürgermeisterin der Stadt, die Zahlen des Stellenplanes darstellt:

Wir haben also im Jahre 2000 mit 5.573 begonnen und sind [...] jetzt bei 3.285 angekommen. Das hört sich sehr gut an, (zögernd, da sie in Unterlagen nachguckt) aber die Frage ist - Sie sehen das Thema Eigenbetriebe, ich hatte ja grade erzählt, dass wir Verschiedenes umgewandelt haben. Wir haben also im Jahr 2000 da waren 352 in Eigenbetrieben und wir haben jetzt 1100 in Eigenbetrieben und 3200 ist also dann die sogenannte Kernverwaltung. Man muss es schon eigentlich in der Summe sehen. Und dann sieht man, wir haben uns von 5500 auf 4300 bewegt, was die Anzahl der Planstellen angeht. [...] Das ist dann die reine Kernverwaltung und wir haben noch eine Prognose. Wir werden also im Jahre 2015, das ist unsere Planung, dann statt bei 3200 in der Kernverwaltung nur noch bei 3.000 sein. (Linten BM: 11)

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

In diesen Beispielen geht die institutionell vermittelte Isomorphie zwischen den beiden Größen so weit, dass der Schrumpfungsprozess ohne Thematisierung als selbstverständlich vorausgesetzt wird. Dabei lag für die Personalplanung in Linten bereits im Jahr 2006 eine Projektion bis zum Jahr 2015 vor. Dieses Beispiel scheint auf den ersten Blick eine Deutung als Demografisierung kommunaler Entscheidungen nahe zu legen, da Charakteristika der Bevölkerungsveränderung offenbar isomorph auf die Personalplanung übertragen werden. Eine ausführliche Analyse personalpolitischer Bewältigungsstrategien von Schrumpfung zeigt zwar, dass in Ostdeutschland deutliche Personalreduktionen vorgenommen wurden (Bartl 2010 [in Vorbereitung]). Die anfänglich praktizierten betriebsbedingten Kündigungen, die eine zeitnahe Anpassung der Personalstruktur erlaubt hätten, wurden jedoch alsbald durch betriebliche Bündnisse für Beschäftigung ersetzt, die Gehalt und Arbeitszeit reduzieren. Diese Bündnisse erkaufen die monetäre Anpassung an die gesunkene Nachfrage jedoch durch die Schließung bestehender Beschäftigungsverhältnisse und verschlechtern somit die Gelegenheitsstruktur für Outsider des Arbeitsmarktes, da keine Neueinstellungen getätigt werden. Somit wird die Deutung der Personalreduktionen in Ostdeutschland als Demografisierung einerseits dadurch in Frage gestellt, dass der Personalabbau sich stillschweigend an administrativen (Landes)Vorgaben orientiert. Andererseits verweisen die zahlreichen kommunalen Bündnisse für Arbeit darauf, dass die Moralökonomie kommunaler Arbeitsmärkte gegen eine Personalreduktion proportional zur Bevölkerungsentwicklung mittels betriebsbedingter Kündigungen spricht (vgl. Sackmann/Bartl 2007; Bartl/Jonda 2008). Personalrichtwerte und Personalschlüssel gehören zum Alltagsgeschäft der Kommunalpolitik und stellen einen Versuch dar, die Verwaltung für sich selbst und für Außenstehende (z.B.

den Gemeinderat oder kommunale Aufsichtsbehörden) transparent zu machen.¹⁶ Personalrichtwerte enthalten jedoch stets auch ein Moment von Willkür, wie an der Varianz in diesen Werten im Vergleich der Bundesländer zu erkennen ist. So gilt in Rheinland-Pfalz mit 2,3 Beschäftigten je 1.000 Einwohner (Giebelsdorf PER: 52 f.) beispielsweise ein anderer Richtwert als in Brandenburg, wo 3 Beschäftigte je 1.000 Einwohner vorgesehen sind (Bautenbach-Feldow BM: 8). Gutachten, die bei regelmäßigen Prüfungen durch Aufsichtsbehörden entstehen, sind für die Kommunen nicht bindend, da die Personalhoheit bei ihnen liegt. Allerdings bringen Abweichungen die Kommunen in einen Begründungszwang. Plausible Begründungen eines Mehrbedarfs, beispielsweise wegen der hohen Zahl an Ortsgemeinden, können die Überschreitung des landeseinheitlichen Personalschlüssels aber auch dauerhaft legitimieren (Giebelsdorf BM: 21).

5.4 Einwohnerzahlen und Gebietsveränderungen im Schatten der Hierarchie

Einwohnerzahlen dienen nicht nur als naturalwirtschaftliches Kriterium für die Übernahme oder Abgabe einzelner Aufgaben oder für die Konditionierung von Ressourcenströmen, sondern können auch für die rechtliche Eigenständigkeit einer Kommune – etwa im Zuge von Gebietsreformen – ausschlaggebend werden, wenn beispielsweise Mindestgrößen für Gemeinden als Element naturalwirtschaftlicher Rationalisierung eingeführt werden. Polnische Kommunen sind mit durchschnittlich ca. 7.000 Einwohnern zum Beispiel deutlich größer als der Durchschnitt deutscher Gemeinden (Swianiewicz/Herbst 2002: S. 263). Daher gab es insbesondere in Ostdeutschland seit den 1990er Jahren Bestrebungen, über Gebietsreformen zu größeren Gebietskörperschaften zu gelangen (Wollmann 2001).

In Sachsen-Anhalt wurde beispielsweise die Bildung von Verwaltungsgemeinschaften – politisch als Alternative zur Zwangsvereinigung von Kleinstgemeinden zu Einheitsgemeinden legitimiert – an eine Untergrenze von erst 5.000 dann 10.000 Einwohnern geknüpft. Kurze Zeit später verwendete die Landesregierung das Kriterium der Einwohnerzahlen auch im Zuge einer Kreisgebietsreform, um über den Sitz der Landkreisverwaltung zu entscheiden. Durch die konditionale Programmierung wirkte der Schatten der föderalen Hierarchie im Umkreis potenzieller Kreissitze enorm katalysierend für freiwillige Gebietsveränderungen. Diese katalysierende Wirkung wurde durch schrumpfende Bevölkerungszahlen weiter verstärkt. Das Beispiel Bolfin veranschaulicht, dass der Verzicht auf eine Gebietsreform

¹⁶ Vgl. zum Professionalisierungsdefizit der Gemeinderäte gegenüber der Verwaltung die Arbeit von Marion Reiser (2006). Wie alle Quantifizierungen reduzieren Personalschlüssel Komplexität und schaffen auch für Laien Transparenz und somit Kontrollmöglichkeiten. Dieses demokratische Element von Zahlen wird vorwiegend von US-amerikanischen Autoren betont (Rose 1991).

möglichen Widerstand umgeht bzw. Konflikte zwischen Land und Kommunen auf die kommunale Ebene umlenkt:

Die Gemeinden befanden sich im Jahr 2005 auch in einer wahnsinnigen Drucksituation. In 2005 hat das Kabinett die Gesetzesentwürfe verabschiedet, Kreisgebietsreform und Kreissitzgesetz. Es war ungeschriebenes, also es war von vornherein klar und logisch, dass der Landkreis [Name] und der Landkreis Bolfin zusammengehen werden. Spannend war die Frage: Wer ist die künftige Kreisstadt? [...] Also geschichtliche Bedeutung ist das Eine, strukturelle das Andere. So dass der Gesetzgeber es sich sehr einfach gemacht hat und gesagt, es könnte im Bezug auf das Kreissitzgesetz am Tag der Beschlussfassung im Kabinett auf die Einwohnerzahl ankommen. Das hat er einfach so rein geschrieben in seine Begründung zum Gesetzesentwurf. [...] Die haben das wirklich so redefiniert, das Kabinett. Ich meine, hat denen den Prozess der Einheitskommune da erheblich erleichtert. [...] Führt dann natürlich dazu, dass [Name der konkurrierenden Stadt] werbend durch die Lande gezogen ist und wir auch. [...] Das führte zu erheblichen Veränderungen. (Bolfin PER: 50)

Bolfin konnte den Kreissitz nicht zuletzt deswegen gewinnen, weil viele Nachbargemeinden, die davor noch auf die Lösung Verbandsgemeinde gesetzt hatten, nun plötzlich zur Fusion mit der potenziellen Kreisstadt bereit waren. Daran wird deutlich, dass die politische Einbindung demografischer Kriterien zwar die kommunale Aufmerksamkeit auf demografische Veränderungen lenkt. Allerdings fokussiert diese konditionale Programmierung gerade nicht die „natürliche“ Entwicklung der Einwohnerzahlen mit diffusen negativen Folgen. Vielmehr eröffnet sie konkrete Alternativen, wo ohne die Kopplung an spezifische Konsequenzen keine wären: Demografische Indikatoren katalysieren die Steigerung der Einwohnerzahl über „freiwillige“ Zusammenschlüsse von Kommunen als Prävention gegen drohende Gebiets- und Aufgabenveränderungen qua Landesrecht.¹⁷

Ist der rechtlich fixierte Schwellenwert jedoch erreicht, so stoppt die „Katalyse“. In Brandenburg führte man im Jahr 1993 Gemeindeverbände ein, die dort Ämter heißen. Der Schwellenwert dafür lag wie zunächst in Sachsen-Anhalt bei 5.000 Einwohnern. Zusätzlich wurde die Zahl der Gemeinden je Verband auf sechs beschränkt, um Zusammenschlüsse von Kleinstgemeinden zu fördern. Der in diesem Zusammenhang eingeführte Schwellenwert fungierte in der Folge jedoch ungewollt als Hemmnis für interkommunale Kooperation. Die neu geschaffenen Ämter müssen darauf achten, den erreichten Schwellenwert nicht wieder zu unterschreiten und sind dem entsprechend vorsichtig bei der Anbahnung weiterer interkommunaler Kooperation mit größeren Gemeinden, da sie befürchten, dass einzelne Ortsgemeinden von diesen abgeworben werden (Pötzberg BM: 44). Umfragen in Polen zeigen vergleichbare Größeneffekte bei der Einstellung von Bürgermeistern zur Fusion mit anderen Gemeinden. Die Bereitschaft, Fusionen mit Vorteilen zu assoziieren, ist bei kleinen

¹⁷ In Dahrenberg, einer schrumpfenden Gemeinde in Rheinland-Pfalz, beobachtet man die rückläufigen Einwohnerzahlen ebenfalls, da man eine Gebietsreform durch das Land antizipiert (Dahrenberg SOZ: 88-89). Ohne die Formulierung konkreter demografischer Kriterien durch das Landesrecht bewegt man sich jedoch noch auf der Ebene der Verhandlungen über Möglichkeiten der interkommunalen Kooperation.

Gemeinden weniger ausgeprägt als bei Gemeinden über 20.000 Einwohnern (Swianiewicz/Herbst 2002: S. 238-239).

Bevölkerungskriterien in Konditionalprogrammen des Landesrechts spezifizieren Bedingungen, deren Eintreten automatisch politisch definierte Konsequenzen auslösen. Dem setzen Kommunen Strategien entgegen, um diese Konsequenzen durch die Wahl legitimer Mittel zu vermeiden. Die Belastung der einen Seite des Schwellenwertes mit negativen Konsequenzen durch das Landesrecht führt zu einer Verlagerung kommunaler Präferenzen auf die positiv sanktionierte Seite. Auch diese Form der Entscheidungsprogrammierung zeigt, dass demografische Veränderungen als politisch gesetzte Kriterien und nicht in einem demografischen Rahmen entscheidungsrelevant werden.

6 Naturalwirtschaftliche Bedarfsplanung im Schema Bevölkerung und deren Grenzen

In den vorangegangenen Abschnitten wurde mehrfach gezeigt, dass demografische Veränderungen in Kommunen nicht vor dem Hintergrund demografischer Professionskriterien relevant werden, sondern vielmehr, weil das Schema Bevölkerung ein wesentliches Element der konditionalen Entscheidungsprogrammierung von Kommunen darstellt. Diese Form der Programmierung orientiert sich jedoch retrospektiv an Situationen, was dem prospektiven Charakter (bedarfs)wirtschaftlicher Planung grundsätzlich widerspricht. Demnach könnte es sein, dass Kommunen erst sehr spät auf demografische Veränderungen reagieren. Trifft das zu? Einige kommunale Beratungsorganisationen, wie beispielsweise die Bertelsmann Stiftung, haben es sich zum Ziel gesetzt, kommunalen Entscheidungsträgern einen strategischen Umgang mit demografischen Daten zu vermitteln (Bertelsmann Stiftung 2006). Daher wurden die Experteninterviews daraufhin geprüft, welche Projektionsinstrumente Kommunen zur Abschätzung der Einwohner- bzw. Bedarfsentwicklung einsetzen.

Ein gängiges naturalwirtschaftliches Mittel zur Bedarfsschätzung ist die Beobachtung des kommunalen Immobilienmarktes. Die Beobachtung des kommunalen Immobilienmarktes gehört zu den kognitiven Routinen einer Kommune, sei es, weil sie eigene Wohnungsunternehmen hat, sei es, weil sie Ordnungskompetenzen im Bereich des Immobilienmarktes ausübt. Durch die Nachfrage nach den im kommunalen Flächennutzungsplan ausgewiesenen Bauplätzen erhalten Kommunen einen Eindruck von ihrer Position im Standortwettbewerb und können die zukünftige Einwohnerentwicklung

anhand durchschnittlicher Haushaltsgrößen relativ präzise einschätzen (Wabental PER: 88, Wabental BM: 45, Streelenau PER: 68-69, Bracewo BM: 121). Allerdings kann die überdimensionierte Erschließung von Bau- und Gewerbegebieten (Wiedemer 2004) auch zur Belastung für Kommunen werden, insbesondere wenn, wie in Ostdeutschland, Leerstände entstehen (Pfeiffer *et al.* 2000).

Bevölkerungsprojektionen gehören zum methodischen Standardrepertoire der Demografie als Profession. Die Bertelsmann Stiftung, eine Organisation, die das Thema demografischer Wandel durch ein Internetportal¹⁸ für Kommunen öffentlichkeitswirksam aufbereitet, setzt auf Bevölkerungsprojektionen als ein wichtiges Instrument der strategischen Ausrichtung von Kommunalpolitik. Es ist fraglich, ob der relativ langfristige Zeithorizont, der durch Bevölkerungsprojektionen eingenommen wird, sich in der kommunalen Praxis gegenüber den bei der Budgetplanung üblichen Jahresfristen durchsetzen kann. In Bautenbach-Feldow, der wachsenden Gemeinde im Umland von Berlin, nutzt man eigene „Prognosen“¹⁹, um künftige Aufgabenzuwächse abzuschätzen, bei der Personalbedarfsplanung sowie in der Schulentwicklungsplanung (Bautenbach-Feldow BM: 32, 53 ff.). Drei der befragten Bürgermeister in Ostdeutschland bringen das Thema demografischer Wandel mit der Arbeit der Bertelsmann Stiftung in Verbindung (Pötzberg BM: 57-62; Sentig-Sendow BM: 52, 56; Bautenbach-Feldow BM: 38-42). Andere Kommunen greifen auf die Bevölkerungsprojektionen der statistischen Landesämter zurück.

Offenbar ist die Verwendung von Bevölkerungsprojektionen jedoch durchaus üblich und fließt beispielsweise bei der Projektion von Schrumpfung in die Personalplanung ein, wie etwa eine Aussage der Bürgermeisterin von Linten verdeutlicht: „Das heißt, [wir werden] also unser Personal dementsprechend anpassen“ (Linten BM: 35; vgl. Pötzberg BM: 42). Die Anpassung des Personalbedarfs aufgrund der prognostizierten Schrumpfung wird als eine Selbstverständlichkeit kommuniziert, was voraussetzt, dass auch nachfolgende Amtsinhaber sich daran orientieren. Das ist in der Politik nicht ganz selbstverständlich, da der durch Bevölkerungsprojektionen eingenommene Zeithorizont nicht nur die Fristen der jährlichen Budgetplanung bei weitem übersteigt, sondern auch deutlich über eine Legislaturperiode in der Kommunalpolitik hinausgeht. Das Beispiel Linten lässt sich durchaus als Beleg für eine Demografisierung der Kommunalpolitik deuten, sofern sich die Personalplanung tatsächlich

¹⁸ www.demografiekonkret.de

¹⁹ Alltagsweltlich wird nicht zwischen Prognosen (Ereignisse die mit einer bestimmten Wahrscheinlichkeit eintreten) und Projektionen (mögliche Szenarien) unterschieden.

über mehrere Legislaturperioden konsequent an den offiziellen Bevölkerungsprojektionen orientiert.²⁰

Im Bereich der Kinderbetreuung werden insbesondere Projektionen der Geburtenentwicklung genutzt, um den künftigen Personalbedarf abzuschätzen (z.B. Dahrenberg SOZ: 60; Goromierz PRÄ: 55). Allerdings verweist der Verantwortliche für Kindergärten in Dahrenberg, Herr Nocon, auf Grenzen der Prognostizierbarkeit der Nachfrageentwicklung nach Plätzen für Kinderbetreuung. Diese Grenzen schreibt er einerseits Maßnahmen der Geburtenpolitik, andererseits aber auch konjunkturellen Zyklen der Wanderungsbewegung zu.²¹ Systematisch betrachtet lassen sich darüber hinaus jedoch noch eine Reihe weiterer Faktoren identifizieren, die gegen eine Übereinstimmung von Geburtenentwicklung und dem Bedarf an Kinderbetreuung und Bildung sprechen (Rauschenbach/Schilling 2010).

7 „Denken“ Kommunen demografisch?

Der vorliegende Aufsatz verfolgte die Frage, welche Bedeutung signifikante Bevölkerungsrückgänge für kommunale Strukturentscheidungen haben und insbesondere in welchem Interpretationsrahmen kommunale Entscheidungsträger demografische Veränderungen deuten. Dabei waren konkurrierende Vermutungen zu prüfen. Die der aktuellen Forschungsliteratur entnommene These der Demografisierung besagte, dass Kommunen unter Schrumpfungsbedingungen demografische Interpretationsrahmen nutzen würden. Im Anschluss an diese demografisch gerahmten Deutungsmuster wären ausschließlich reduktive Bewältigungsstrategien zu erwarten gewesen, welche die kommunale Infrastruktur isomorph zur Bevölkerungsentwicklung abbauen. Die gegenläufige an Weber und Luhmann orientierte Organisationsthese I: Deutung besagte, dass Kommunen, wie es für wirtschaftende politische Verbände generell zu vermuten ist, Bevölkerungsveränderungen auch unter Schrumpfungsbedingungen in einem administrativen Bezugsrahmen beobachten und entsprechend der Gelegenheitsstruktur im politischen Feld über Reaktionen entscheiden.

Anhand von Aussagen kommunaler Entscheidungsträger in Ostdeutschland, Westdeutschland und Polen konnte gezeigt werden, dass Einwohnerveränderungen in Kommunen nicht in

²⁰ Beispielsweise hat die Stadt Leipzig die Projektionen des Statistischen Landesamtes durch eine eigene Delphi-Prognose ersetzt (Bergner 2008), nachdem frühere Vorausberechnungen sich als nicht ganz zutreffend erwiesen hatten und angesichts der projizierten Schrumpfungstrends ein negativer Image-Effekt befürchtet wurde.

²¹ Da die Entwicklung der Nachfrage nach Kindergartenplätzen bei Weitem nicht mit der Geburtenentwicklung übereinstimmen muss, wenden einige Gemeinden Umfragen an, um die Bedarfe im Bereich der Kinderbetreuung präziser abschätzen zu können. In der vorliegenden Studie ist es lediglich eine Gemeinde, die damit arbeitet (Wabental BM: 47). Die Planungen der Gemeinde Wabental sind präziser, als es mit demografischen Daten allein möglich wäre, weil sie an den Nachfrageinteressen der Eltern ansetzen.

einem rein demografischen Interpretationsrahmen gedeutet werden. Vielmehr dienen Einwohnerzahlen als naturalwirtschaftlicher Näherungswert für pauschale politische Bedarfsdefinitionen und deren Finanzierung.

Der naturalwirtschaftliche Charakter einer kommunalen Referenz auf Bevölkerungszahlen wird erstens deutlich, wenn es sich um Strukturentscheidungen bei Bevölkerungswachstum handelt. Bei diesem Anlass ist die kommunikative Bezugnahme auf Bevölkerungszahlen durch die eingeschränkte Reichweite der Demografisierungsthese nicht erklärbar, da sie sich ausschließlich auf den Fall schrumpfender Bevölkerungszahlen bezieht. Da in den Experteninterviews bei Wachstum dennoch eine Referenz auf Einwohnerzahlen erfolgt, wurde daraus geschlossen, dass es sich um ein administratives Prinzip naturalwirtschaftlicher Bedarfskalkulation handelt, das in Kommunen generell angewendet wird. Diese induktiv gewonnene Gegenthese hielt auch weiteren Überprüfungen stand.

Der administrative Interpretationsrahmen bei der Deutung von Bevölkerungsveränderungen zeigt sich zweitens darin, dass die befragten kommunalen Entscheidungsträger auf politisch definierte Schwellenwerte (etwa für bestimmte Aufgabenzuständigkeiten oder Mindestgrößen für autonome Gebietskörperschaften) und naturalwirtschaftliche Bedarfsschlüssel (etwa für Finanzen und Personal) rekurren. Diese Referenzen sind in einem demografischen Interpretationsrahmen überhaupt nicht verortbar, da dieser vielmehr auf biologische oder mathematische Zusammenhänge verweisen würde. Zudem sind diese Bezugnahmen auf Bevölkerungszahlen institutionell kontingent, da die Kommunen der Vergleichskontexte hier systematische Unterschiede aufwiesen.

Die mangelhafte Tragfähigkeit der Demografisierungsthese lässt sich nicht nur auf der Ebene der Deutung von Bevölkerungsveränderungen zeigen, die im Fokus dieses Aufsatzes stand. Weitere Ergebnisse aus dem Forschungszusammenhang des vorliegenden Beitrags, die sich auf die Ebene kommunaler Entscheidungen beziehen, unterstützen diesen Befund. Die Kontingenz der tendenziell isomorphen Übersetzung von Bevölkerungsrückgängen in reduktive Verwaltungspolitik in Ostdeutschland – wie sie aufgrund der Demografisierungsthese in allen Vergleichskontexten zu erwarten wäre – wird durch den Vergleich mit expansiven Bewältigungsstrategien in Polen und Westdeutschland deutlich (vgl. Sackmann *et al.* 2009). Expansive Lösungen waren in Ostdeutschland anders als in Polen aufgrund der finanziellen Lasten der Währungsunion mit Westdeutschland verschlossen (vgl. Offe 1996; Sackmann 2010). Zudem fallen institutionell bedingte Einnahmeausfälle aufgrund von Bevölkerungsrückgängen in Polen geringer aus als in Deutschland. Letztlich

sind finanzielle Beschränkungen in den Aussagen ostdeutscher Entscheidungsträger neben Referenzen auf die demografische Entwicklung stets auch gegenwärtig.

Je nach kommunalem Aufgabenbereich ist die Kopplung zwischen demografischen Veränderungen und dem Anpassungsbedarf an eine veränderte Nachfrage unterschiedlich eng. Demnach eignen sich Bevölkerungszahlen nur bedingt als rationale naturalwirtschaftliche Kalkulationsgrundlage. Insbesondere im Bereich der Kinderbetreuung deuten sich auch Grenzen der Bedarfsplanung allein über Bevölkerungsindikatoren und an (vgl. ausführlich dazu Rauschenbach/Schilling 2010). Elternumfragen sind an dieser Stelle evtl. ein probateres Mittel, um zuverlässige Planungsgrundlagen zu erhalten.

Abgesehen vom engeren Untersuchungsrahmen des vorliegenden Beitrags finden Bevölkerungsindikatoren auch in nationalen (Ragnitz/Seitz 2007) oder internationalen Vergleichen zur Verwaltungsmodernisierung (Derlien/Peters 2008; Pollitt/Bouckaert 2004) häufig Verwendung. In diesem Zusammenhang stellen sie ein Mittel zur Standardisierung der Vergleichsdimension dar und streben implizit oder explizit eine Rationalisierung der Verwaltung an, wie sie beispielsweise durch das Leitbild des New Public Management (NPM) propagiert wird. Da die Neuheit von NPM über eine Differenz zur traditionellen Verwaltungspraxis konstruiert wird (Scheidemann 2008), die auf der geläufigen Alltagsunterscheidung Verwaltung/Unternehmen aufbaut, wurde diese Modernisierungsbewegung in der Vergangenheit auch als Ökonomisierung der Verwaltung beobachtet. Vor dem Hintergrund des vorliegenden Beitrags, der die Verwendung von Bevölkerungsindikatoren in ein genuin administratives Prinzip naturalwirtschaftlicher Bedarfskalkulation einordnet, liegt jedoch eine andere Deutung nahe. NPM würde demnach nicht zu einer Ökonomisierung der Verwaltung führen, sondern wäre vielmehr als genuin administrative Bewegung zur Rationalisierung der Verwaltung mit naturalwirtschaftlichen Mitteln zu betrachten. In diese Richtung lässt sich auch das jüngst in die Diskussion gebrachte Konzept des Neo-Weberianischen Staates (Pollitt/Bouckaert 2004; Drechsler 2005; Dunn/Miller 2007; Lynn 2008) lesen.

Zusammenfassend lässt sich feststellen, dass Kommunen nicht zwangsläufig demografisch „denken“ (vgl. Douglas 1991 [1986]), wenn sie auf Einwohnerzahlen rekurrieren. Vielmehr nutzen sie das Bevölkerungsschema naturalwirtschaftlich im Kontext kommunalpolitischer Opportunitäten. Demnach stellen Kommunen, die anhand von Einwohnerzahlen die Bereitstellung von Infrastruktur planen, typische Beispiele für die Wirtschaftsweise wirtschaftender Verbände dar. Dabei wirtschaften sie nicht ausschließlich in Naturalrechnung, sondern weisen durch den kommunalen Haushalt (sogar dominant) auch Elemente der

Geldrechnung auf. Der heuristische Wert der hier konstruierten Idealtypen wird dadurch allerdings nicht geschmälert. Vielmehr schärfen sie den Blick für das lange vernachlässigte Argument Webers eines auf Naturalrechnung begründeten eigenständigen Rationalisierungspotenzials wirtschaftender Verbände. Der nach wie vor parallel zur Geldrechnung verfolgte Pfad genuin naturalwirtschaftlicher Rationalisierung lässt zudem aktuell diskutierte Ökonomisierungstendenzen des öffentlichen Sektors in einem neuen Licht erscheinen, da eine solche primär auf Quantifizierung beruhenden Rationalisierung nicht zwangsläufig mit einer Kolonisierung des öffentlichen Sektors durch verkehrswirtschaftliche Prinzipien gleichzusetzen ist. Vielmehr stellen Zahlen ein Medium dar, das keinem Funktionssystem exklusiv zuzuordnen ist. Stattdessen handelt es sich um eine Sonderform des Sprachmediums, das grundsätzlich in allen gesellschaftlichen Kommunikationszusammenhängen Verwendung findet.

8 Literatur

- Andrews, Rhys / Boyne, George A. (2009): Size, Structure and Administrative Overheads: An Empirical Analysis of English Local Authorities, in: *Urban Studies* 46, 739-759.
- Auth, Diana / Holland-Cunz, Barbara (Hg.) (2007): Grenzen der Bevölkerungspolitik. Strategien und Diskurse demographischer Steuerung. Opladen: Verlag Barbara Budrich.
- Barlösius, Eva (2006): Gleichwertig ist nicht gleich, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte* 37, 16-23.
- Barlösius, Eva (2007): Die Demographisierung des Gesellschaftlichen. Zur Bedeutung der Repräsentationspraxis, in: Eva Barlösius / Daniela Schiek (Hg.): Die Demographisierung des Gesellschaftlichen, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 9-36.
- Barlösius, Eva / Neu, Claudia (2007): "Gleichwertigkeit - Ade?" Die Demographisierung und Peripherisierung entlegener ländlicher Räume, in: *Prokla* 146, 77-92.
- Bartl, Walter (2010 [in Vorbereitung]): Demografischer Wandel und personalrelevante Bewältigungsstrategien schrumpfender Kommunen, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Bartl, Walter / Jonda, Bernadette (2008): Demografischer Wandel und personalpolitischer Response in Kommunen, in: Reinhold Sackmann / Bernadette Jonda / Maria Reinhold (Hg.): Demographie als Herausforderung für den öffentlichen Sektor, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 183-205.
- Beetz, Stephan (2007): Die Demographisierung ökonomischer, kultureller und sozialer Veränderungen am Beispiel des ländlichen Raums, in: Eva Barlösius / Daniela Schiek (Hg.): Die Demographisierung des Gesellschaftlichen, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 221-246.
- Bergner, Ulrike (2008): Zur politischen Gefährtheit von Bevölkerungsprognosen. Eine Untersuchung am Beispiel der vierten regionalisierten Bevölkerungsprognose des statistischen Landesamtes Sachsen. Magisterarbeit, Institut für Politikwissenschaft, Universität Leipzig.
- Bertelsmann Stiftung (Hg.) (2006): Wegweiser Demografischer Wandel 2020. Analysen und Handlungskonzepte für Städte und Gemeinden. Gütersloh: Verlag Bertelsmann Stiftung.
- Birg, Herwig (2009): Deutschland verliert sein Rückgrat, in: Focus online 18.11.2009, Online verfügbar: http://www.focus.de/finanzen/altersvorsorge/tid-16250/demografie-deutschland-verliert-sein-rueckgrat_aid_455216.html, abgerufen am 28.11.2009.
- Blotevogel, Hans H. (1996): Zentrale Orte: Zur Karriere und Krise eines Konzepts in der Regionalforschung und Raumordnungspraxis, in: *Informationen zur Raumentwicklung* 1, 617-630.
- Bury, Piotr (2001): Rural Areas and Local Finance in Poland. Konferenzbeitrag, The 9th NISPAcee Annual Conference "Government, Market and the Civic Sector: The Search for a Productive Partnership", May 10-12, 2001, Riga, Latvia. Online verfügbar: <http://www.nispa.sk/news/bury.rtf>, abgerufen am 10.10.2009.
- Bury, Piotr / Swianiewicz, Paweł (2002): Grant transfers in financing local governments in Poland. Konferenzbeitrag, Delivering Public Services in Central and Eastern Europe: Trends and Developments, April 25-27, 2002, Krakow, Poland. Online verfügbar: <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/NISPAcee/UNPAN004538.pdf>, abgerufen am 23.06.2008.
- Bury, Piotr / Swianiewicz, Paweł (2008): Local government finance in Poland, in: Zeljko Sevic (Hg.): Local public finance in central eastern Europe, Cheltenham, UK: Elgar, 319-341.

- Büttner, Thies, et al. (2004): Agglomeration, Population Size, and the Cost of Providing Public Services: An Empirical Analysis for German States. ZEW Discussion Papers Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung (ZEW), Mannheim.
- Caldwell, John C. (2005): Demographers' involvement in twentieth-century population policy: Continuity or discontinuity?, in: Population Research and Policy Review 24, 359-385.
- Corbin, Juliet M. / Strauss, Anselm L. (2008): Basics of qualitative research. Techniques and procedures for developing grounded theory, Los Angeles: Sage Publications.
- Demeny, Paul (1988): Social science and population policy, in: Population and Development Review 14, 451-479.
- Derlien, Hans-Ulrich / Peters, B. Guy (Hg.) (2008): The state at work, Vol. 1: Public sector employment in ten western countries. Cheltenham: Elgar.
- Desrosières, Alain (2005): Die Politik der großen Zahlen. Eine Geschichte der statistischen Denkweise, Berlin: Springer.
- Douglas, Mary (1991) [1986]: Wie Institutionen denken, Frankfurt am Main: Suhrkamp.
- Downs, Anthony (1967): Inside bureaucracy, Boston: Little, Brown.
- Drechsler, Wolfgang (2005): The Rise and Demise of the New Public Management, in: post-autistic economics review 33, 17-28.
- Dunn, William / Miller, David (2007): A Critique of the New Public Management and the Neo-Weberian State: Advancing a Critical Theory of Administrative Reform, in: Public Organization Review 7, 345-358.
- Edeling, Thomas (1998): Der Neue Institutionalismus in Ökonomie und Soziologie, in: Thomas Edeling / Werner Jann / Dieter Wagner (Hg.): Öffentliches und privates Management. Fundamentally Alike in All Unimportant Respects?, Opladen: Leske + Budrich, 7-15.
- Edeling, Thomas, et al. (2004): Öffentliche Unternehmen zwischen Privatwirtschaft und öffentlicher Verwaltung, Wiesbaden: Verlag für Sozialwissenschaften.
- Foucault, Michel (2006) [2004]: Geschichte der Gouvernementalität I. Sicherheit, Territorium, Bevölkerung, Frankfurt am Main: Suhrkamp.
- Freigang, Dirk / Kempkes, Gerhard (2008): Einfache Modellrechnungen zu den zukünftigen Auswirkungen des demographischen Wandels auf die öffentlichen Kommunalhaushalte in Deutschland, in: Reinhold Sackmann / Bernadette Jonda / Maria Reinhold (Hg.): Demographie als Herausforderung für den öffentlichen Sektor, 241-256.
- Geys, Benny, et al. (2007): Local Governments in the Wake of Demographic Change: Efficiency and Economies of Scale in German Municipalities. ZEW Discussion Papers 07-036, Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung (ZEW), Mannheim.
- Glaser, Barney G. / Strauss, Anselm L. (2006) [1967]: The discovery of grounded theory: strategies for qualitative research, New Brunswick: Transaction Publishers.
- Hacking, Ian (2010) [1990]: The taming of chance, Cambridge: Cambridge University Press.
- Hahne, Ulf (2005): Zur Neuinterpretation des Gleichwertigkeitsziels, in: Raumforschung und Raumordnung 63, 257-265.
- Harms, Jens, et al. (2003): Die Ökonomisierung des öffentlichen Sektors. Instrumente und Trends, Baden-Baden: Nomos.
- Häußermann, Hartmut, et al. (2008): Stadtpolitik, Frankfurt am Main: Suhrkamp.
- Hiller, Petra (2005): Organisationswissen: Eine wissenssoziologische Neubeschreibung der Organisation, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Hondrich, Karl Otto (2007): Weniger sind mehr: warum der Geburtenrückgang ein Glücksfall für unsere Gesellschaft ist, Frankfurt am Main: Campus.
- Kaufmann, Franz-Xaver (2005): Schrumpfende Gesellschaft, Frankfurt am Main: Suhrkamp.

- Kersten, Jens (2006): Daseinsvorsorge und demographischer Wandel: Wie ändert sich das Raum- und Staatsverständnis?, in: Raumforschung und Raumordnung 64, 245-257.
- König, Klaus (2004): Zur Rationalität öffentlicher Verwaltung, in: Brink Stefan / Heinrich Amandeus Wolff (Hg.): Gemeinwohl und Verantwortung: Festschrift für Hans Herbert von Arnim zum 65. Geburtstag, Berlin: Duncker & Humblot, 87-101.
- Koselleck, Reinhart, et al. (1992): Verwaltung, Amt, Beamter, in: Otto Brunner / Peter Conze / Reinhart Koselleck (Hg.): Geschichtliche Grundbegriffe. Historisches Lexikon zur politisch-sozialen Sprache in Deutschland. Band 7: Verw-Z, Stuttgart: Klett-Cotta, 1-96.
- Kröhnert, Steffen, et al. (2004): Deutschland 2020: Die demographische Zukunft der Nation. Berlin-Institut für Weltbevölkerung und globale Entwicklung, Berlin.
- Kröhnert, Steffen, et al. (2008): Die demografische Zukunft von Europa: wie sich die Regionen verändern, München: dtv.
- Kuhlmann, Sabine (2009): Ökonomisierung der deutschen Kommunen: „Neue Steuerung“ und Privatisierung, in: Gesine Foljanty-Jost (Hg.): Kommunalreform in Deutschland und Japan: Ökonomisierung und Demokratisierung in vergleichender Perspektive, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 59-78.
- Lachmann, Günther (2008): Von Not nach Elend. Eine Reise durch deutsche Landschaften und Geisterstädte von morgen, München: Piper.
- Lüders, Christian (1991): Deutungsmusteranalyse. Annäherungen an ein risikoreiches Konzept, in: Detlef Garz / Klaus Kraimer (Hg.): Qualitativ-empirische Sozialforschung, Opladen: Westdeutscher Verlag, 377-408.
- Luhmann, Niklas (1981): Politische Theorie im Wohlfahrtsstaat, München: Günter Olzog Verlag.
- Luhmann, Niklas (1990): Ökologische Kommunikation. Kann die moderne Gesellschaft sich auf ökologische Gefährdungen einstellen?, Opladen: Westdeutscher Verlag.
- Luhmann, Niklas (1996): Zeit und Gedächtnis, in: Soziale Systeme 2, 307-330.
- Luhmann, Niklas (2000): Organisation und Entscheidung, Wiesbaden: Westdeutscher Verlag.
- Luhmann, Niklas (2002): Die Politik der Gesellschaft, Frankfurt am Main: Suhrkamp.
- Luhmann, Niklas (2009) [1996]: Die Realität der Massenmedien, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Lynn, Laurence E. (2008): What is a Neo-Weberian State? Reflections on a Concept and its Implications. <http://fsv.cuni.cz/ISS-50-version1-080227 TED1 Lynn Whats neweberian state.pdf>, abgerufen am 19.02.2010.
- Mackensen, Rainer (2000): Vergangenheit und Zukunft der Demographie als Wissenschaft, in: Zeitschrift für Bevölkerungswissenschaft 25, 399-429.
- Meuser, Michael / Sackmann, Reinhold (1992): Zur Einführung: Deutungsmusteransatz und empirische Wissenssoziologie in: Michael Meuser / Reinhold Sackmann (Hg.): Analyse sozialer Deutungsmuster. Beiträge zur empirischen Wissenssoziologie, Pfaffenweiler: Centaurus, 9-37.
- Meuser, Michael / Nagel, Ulrike (1994): Expertenwissen und Experteninterview, in: Ronald Hitzler / Anne Honer (Hg.): Sozialwissenschaftliche Hermeneutik. Eine Einführung, Opladen: Leske + Budrich, 180-192.
- Mises, Ludwig (1920): Die Wirtschaftsrechnung im sozialistischen Gemeinwesen, in: Archiv für Sozialwissenschaft und Sozialpolitik 47, 86-121.
- Münstermann, Engelbert (2007): Finanzausgleichsstrukturen auf dem Prüfstand. Zur Verteilung von Schlüsselzuweisungen, in: Zeitschrift für Kommunalfinanzen 57, 121-127.
- Neuendorff, Hartmut / Sabel, Charles (1978): Zur relativen Autonomie der Deutungsmuster, in: Karl-Martin Bolte (Hg.): Verhandlungen des 18. Deutschen Soziologentages, Darmstadt: Luchterhand, 842-863.

- Neurath, Otto (1925): *Wirtschaftsplan und Naturalrechnung: von der sozialistischen Lebensordnung und vom kommenden Menschen*, Berlin: Laub.
- Niskanen, William A. (1978): Nonmarket decision making. The peculiar economics of bureaucracy, in: *The American Economic Review* 58, 293-305.
- Niskanen, William A. (2007) [1971]: *Bureaucracy and representative government*, New Brunswick, NJ: Aldine Transaction.
- Offe, Claus (1996): *Varieties of transition: the East European and East German experience*, Cambridge: Polity Press.
- Pfeiffer, Ulrich, et al. (2000): *Wohnungswirtschaftlicher Strukturwandel in den neuen Bundesländern: Bericht der Kommission*, Stuttgart: Fraunhofer-IRB-Verlag.
- Picot, Arnold / Wolff, Brigitta (1994): Zur ökonomischen Organisation öffentlicher Leistungen, in: Frieder Naschold / Marga Pröhl (Hg.): *Produktivität öffentlicher Dienstleistungen*, Gütersloh: Bertelsmann, 51-120.
- Plaß, Christine / Schetsche, Michael (2001): Grundzüge einer wissenssoziologischen Theorie sozialer Deutungsmuster, in: *Sozialer Sinn* 3, 511-536.
- Pohlan, Jörg / Wixforth, Jürgen (2005): Schrumpfung, Stagnation und Wachstum: Auswirkungen auf städtische Finanzlagen in Deutschland, in: Norbert Gestring / Herbert Glasauer / Christine Hannemann / Werner Petrowsky / Jörg Pohlan (Hg.): *Jahrbuch StadtRegion 2004/05: Schwerpunkt Schrumpfende Städte*, Wiesbaden: Verlag für Sozialwissenschaften, 19-48.
- Pohlan, Jörg, et al. (2007): *Die demografische Entwicklung in Ostdeutschland und ihre Auswirkungen auf die öffentlichen Finanzen*, Bonn: Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung.
- Pollitt, Christopher / Bouckaert, Geert (2004): *Public management reform: a comparative analysis*, Oxford: Oxford University Press.
- Ragnitz, Joachim / Seitz, Helmut (2007): Ein Benchmark-Ansatz zur Analyse der öffentlichen Finanzen in Sachsen-Anhalt, in: *Wirtschaft im Wandel* 13, 33-36.
- Rainer, Bettina (2003): *Der Diskurs der Überbevölkerung: Zu Metaphorik und Funktion einer in Aussicht gestellten globalen Katastrophe*. Dissertation, Fachbereich Politik- u. Sozialwissenschaft, Freie Universität Berlin.
- Rauschenbach, Thomas / Schilling, Matthias (2010): *Droht ein Personalnotstand? Der U3-Ausbau und seine personellen Folgen*. Empirische Analysen und Modellrechnungen. Deutsches Jugendinstitut (DJI), München.
- Reiser, Marion (2006): *Zwischen Ehrenamt und Berufspolitik: Professionalisierung der Kommunalpolitik in deutschen Großstädten*, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Richter, Peter (2009): *Ökonomisierung als gesellschaftliche Entdifferenzierung. Eine Soziologie zum Wandel des öffentlichen Sektors*, Konstanz: UVK.
- Rose, Nikolas (1991): *Governing by numbers: Figuring out democracy*, in: *Accounting, Organizations and Society* 16, 673-692.
- Sackmann, Reinhold / Bartl, Walter (2007): *Personalflexibilität im öffentlichen Dienst in Krisensituationen. Ein Challenge-Response Modell*, in: Dorothee de Nève / Marion Reiser / Kai-Uwe Schnapp (Hg.): *Herausforderung – Akteur – Reaktion*, Baden-Baden: Nomos, 145-170.
- Sackmann, Reinhold, et al. (2009): *Demographischer Wandel und Arbeitsmarkt des öffentlichen Sektors*. Martin-Luther-Universität Halle-Wittenberg, Institut für Soziologie, Halle (Saale).
- Sackmann, Reinhold (2010): *Institutional responses to social change in comparative perspective: Germany and Poland*, in: Rainer K. Silbereisen / Xinyin Chen (Hg.): *Social Change and Human Development: Concepts and Results*, London: Sage, 167-189.

- Scheidemann, Heike (2008): Zwischen zwei Welten? Eine organisationssoziologische Analyse der (Re-)Konstruktion kommunaler Selbstbeschreibungen. VS Verlag für Sozialwissenschaften Wiesbaden.
- Schelling, Thomas C. (1978): Micromotives and macrobehavior, New York: Norton.
- Schimank, Uwe / Volkmann, Ute (2008): Ökonomisierung der Gesellschaft, in: Andrea Maurer (Hg.): Handbuch der Wirtschaftssoziologie, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 382-393.
- Schmidt, Daniel (2005): Statistik und Staatlichkeit, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Seitz, Helmut (2006): Nachhaltige kommunale Finanzpolitik und demographischer Wandel, in: Bertelsmann Stiftung (Hg.): Wegweiser demographischer Wandel 2020. Analysen und Handlungskonzepte für Städte und Gemeinden, Gütersloh: Verlag Bertelsmann Stiftung, 180-186.
- Strübing, Jörg (2004): Grounded Theory. Zur sozialtheoretischen und epistemologischen Fundierung des Verfahrens der empirisch begründeten Theoriebildung, Wiesbaden: VS
- Swianiewicz, Pawel / Herbst, Mikolaj (2002): Economies and diseconomies of scale in Polish local governments, in: Pawel Swianiewicz (Hg.): Consolidation or fragmentation?: The size of local governments in Central and Eastern Europe, Budapest: Open society institute, 219-325.
- Uebel, Thomas (2008): Calculation in kind and marketless socialism: On Otto Neurath's utopian economics, in: The European Journal of the History of Economic Thought 15, 475 - 501.
- Uebel, Thomas E. (2005): Incommensurability, Ecology, and Planning: Neurath in the Socialist Calculation Debate, 1919-1928, in: History of Political Economy 37, 309-342.
- Wagener, Frido (1974): Neubau und Verwaltung. Gliederung der öffentlichen Aufgaben und ihrer Träger nach Effektivität u. Integrationswert, Berlin: Duncker & Humblot.
- Weber, Max (1980) [1921]: Wirtschaft und Gesellschaft: Grundriss der verstehenden Soziologie, Tübingen: Mohr
- Weber, Michael (1994): Das Wachstum von Verwaltungsorganisationen. Formen, Ursachen und Grenzen, Opladen: Westdeutscher Verlag.
- Wiedemer, Rochus (2004): Beleuchtete Wiesen, in: Philipp Oswalt (Hg.): Schrumpfende Städte: Bd. 1: Internationale Untersuchung, Ostfildern: Hatje Cantz, 618-622.
- Williamson, Oliver E. (1990): Die ökonomischen Institutionen des Kapitalismus. Unternehmen, Märkte, Kooperationen, Tübingen: Mohr.
- Wollmann, Hellmut (2001): Die Transformation der politischen und administrativen Strukturen in Ostdeutschland: zwischen „schöpferischer Zerstörung“, Umbau und Neubau, in: Hans Bertram / Raj Kollmorgen (Hg.): Die Transformation Ostdeutschlands: Berichte zum sozialen und politischen Wandel in den neuen Bundesländern, Opladen: Leske + Budrich, 33-52.