



Bertelsmann Stiftung (Hrsg.)

Lebenswerte Kommune –

**Bevölkerungsentwicklung
und Lebensqualität vor Ort**

Lebenswerte Kommune –
Bevölkerungsentwicklung und Lebensqualität vor Ort

Im Auftrag der Bertelsmann Stiftung erstellt von:
Annika Lisakowski
Marc Neu
Annett Schultz
Klaus Peter Strohmeier

Verantwortlich:
Carsten Große Starmann
Petra Klug

Bertelsmann Stiftung (Hrsg.)

Lebenswerte Kommune – Bevölkerungsentwicklung und Lebensqualität vor Ort

Zusammenhangsanalysen mit Städte- und Gemeindedaten
des Portals Wegweiser Kommune

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek

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

© 2015 Verlag Bertelsmann Stiftung, Gütersloh
Verantwortlich: Carsten Große Starmann, Petra Klug
Lektorat: team 4media&event, München
Herstellung: Christiane Raffel
Umschlaggestaltung: Elisabeth Menke
Umschlagabbildung: Vaidas Bucys/panthermedia.net
Bildnachweise: Seite 8, 52, 82, 116, 132 OJO Images – F1 ONLINE
Seite 10, 24 106 Veit Mette, Bielefeld
Seite 70, 94, 118, 124 Valeska Achenbach, Hamburg
Layout und Satz: Nicole Meyerholz, Bielefeld
Druck: Hans Kock Buch- und Offsetdruck GmbH, Bielefeld
ISBN 978-3-86793-508-1 (Print)
ISBN 978-3-86793-704-7 (E-Book PDF)

www.bertelsmann-stiftung.de/verlag

Inhalt

Vorwort	7
1 Kommunen gestalten den demographischen Wandel	8
2 Demographische Entwicklungen als Herausforderung für die kommunale Ebene	10
2.1 Zu welchem Erkenntnisgewinn führen Analysen mit aggregierten Regionaldaten?	10
2.2 Welche Trends weist die Bevölkerungsentwicklung auf Gemeindeebene auf?	12
2.3 Welche Klischees und »Mythen« werden mit der Bevölkerungsentwicklung in Verbindung gebracht?	19
3 Fertilität und Binnenmigration und ihr Einfluss auf demographische Prozesse vor Ort	24
3.1 Sind immer weniger Kinder überall ein (neuer) Trend?	24
3.2 Sind Familienwanderungen ein Motor regional unterschiedlicher Bevölkerungsentwicklung?	29
3.3 Welche Auswirkungen haben Bildungswanderungen auf die Bevölkerungsentwicklung?	35
3.4 Gewinnt Alterswanderung an Bedeutung?	38
3.5 Tendieren große Städte zu weiterer Suburbanisierung oder zur Reurbanisierung?	43
3.6 Welche Fallbeispiele stehen für die »neue Unübersichtlichkeit« in der Entwicklung von Stadtregionen?	47
3.7 Was bestimmt regional unterschiedliche Bevölkerungsentwicklungen von Städten und Gemeinden heute?	50
4 Gegenüberstellung von wachsenden und schrumpfenden Kommunen	52
4.1 Was ist kennzeichnend für wachsende und schrumpfende Kommunen?	52
4.2 Welche kommunalen Eigenschaften stehen im Zusammenhang mit Zu- oder Abwanderung von Familien?	60
4.3 Welche Gemeinden profitieren und welche verlieren durch unterschiedliche Wanderungsströme?	64

5	Zusammenhänge zwischen regionaler Arbeitsmarktlage und Bevölkerungsentwicklung	70
5.1	Wie beeinflusst kommunale Arbeitsplatzzentralität die Bevölkerungsentwicklung?	70
5.2	Arbeitslosigkeit und Abwanderung – ein Teufelskreis?	71
5.3	Befördern positive Beschäftigungseffekte auch eine regionale Bevölkerungszunahme?	76
5.4	Welcher Zusammenhang besteht zwischen Beschäftigungsentwicklung und Arbeitslosigkeit?	79
6	Armut und Bevölkerungsentwicklung auf der Gemeindeebene	82
6.1	Welchen Einfluss haben Armut und Arbeitslosigkeit auf die Bevölkerungsentwicklung?	82
6.2	Woran lässt sich Kinder- und Familienarmut ablesen?	85
6.3	Welcher Zusammenhang besteht zwischen Familienwanderung und Kinderarmut?	88
6.4	Welche Muster sind typisch für innerstädtische Segregation?	90
7	Einfluss regionaler Bildungschancen auf die Bevölkerungsentwicklung	94
7.1	Welche regionalen Unterschiede in den Bildungserfolgen sind auf der Ebene der Bundesländer zu verzeichnen?	95
7.2	Werden Bildungschancen durch die Bevölkerungsentwicklung auf der Gemeindeebene beeinflusst?	100
7.3	In welchem Maße beeinflusst die soziale Lage die Bildungsintegration auf Gemeindeebene?	102
8	Zusammenfassung und Fazit	106
	Anhang	116
	Aggregatdaten des Wegweisers Kommune: Vorteile und Grenzen der Datenbasis	116
	Glossar	118
	Literatur	124
	Abstract	132

Vorwort

Der demographische und familiale Wandel hat die kommunale Entwicklung der letzten Jahrzehnte nachhaltig beeinflusst. Und er wird in Zukunft aufgrund des zunehmenden Drucks auf die soziale und technische Infrastruktur weiter an Einfluss gewinnen. Die Veränderungen der Bevölkerungs-, Familien- und Altersstrukturen sind bereits heute in vielen Kommunen sichtbar – wenn auch regional sehr unterschiedlich. Familien erfüllen wichtige Funktionen in einem Gemeinwesen. Ihre Lebens- und Arbeitsbedingungen attraktiv zu gestalten, hat an Bedeutung gewonnen und die kommunale Familienpolitik stark aufgewertet. Damit ist sie für viele Städte und Regionen ein wichtiges strategisches Handlungsfeld der kommunalen Entwicklung geworden.

Die gesamtgesellschaftlichen empirischen Belege einer alternden, schrumpfenden und zunehmend internationalen Bevölkerung sind eindeutig. Wir sehen es bei der Zuwanderung nach Deutschland: Der Wanderungssaldo lag 2013 bei knapp 430.000 Menschen. Und Demographieforscher gehen inzwischen davon aus, dass jedes zweite Neugeborene 100 Jahre alt wird. Dies gilt sowohl in größeren Städten als auch in kleineren, ländlichen Gemeinden. Allerdings sind regional durchaus unterschiedliche Prozessverläufe und Pfadabhängigkeiten erkennbar. So gibt es beispielsweise in Brandenburg Städte, die von der Sogwirkung Berlins profitieren, wie Teltow mit einem Bevölkerungszuwachs von 26,6 Prozent. Und andere, wie Fehrbellin in der Nachbarschaft, werden 11,8 Prozent der Einwohner bis 2030 verlieren. Viele Kommunen haben sich daher zum Ziel gesetzt, die Lebensqualität für ihre »neuen« und »alteingesessenen« Familien vor Ort zu verbessern. Doch welche Einflussgrößen können sie tatsächlich beeinflussen? Geht es wirklich um immer mehr Neubaugebiete oder Kitaplätze? Wie können und müssen kommunalpolitische Entscheidungsträger und Akteure überhaupt reagieren?

In den Diskussionen zum Umgang mit den Auswirkungen der demographischen Entwicklung fehlte lange eine vergleichende und hinreichend regionalisierte, bundesweite Daten-

basis. Wer empirisch basierte Handlungsempfehlungen und Lösungsansätze geben möchte, braucht Fakten. Mit dem »Wegweiser Kommune« der Bertelsmann Stiftung liegt für Deutschland eine umfassende Datenbasis für mehrere Lebensbereiche vor. Sie ermöglicht Analysen für Städte und Gemeinden über 5.000 Einwohner und zeigt Entwicklungen im Zeitvergleich.

Die nun vorliegende Studie basiert auf den sozioökonomischen und demographischen Daten im Wegweiser Kommune. In ihr werden regionalisiert gezielt Wirkungszusammenhänge zu grundlegenden soziodemographischen Entwicklungen und ihren Einflussgrößen vor Ort zusammengetragen. Dabei werden aktuelle gesellschafts- und familienpolitisch – auch widersprüchlich – diskutierte Thesen aufgegriffen und auf ihren empirischen Gehalt hin geprüft.

Die Bertelsmann Stiftung möchte mit diesem Zusammenhangswissen kommunale Entscheidungsträger und Akteure unterstützen, die Wirkungszusammenhänge des sozialen, familialen und demographischen Wandels differenziert in den Blick zu nehmen. Damit entsteht die Grundlage für potenziell veränderte Planungsprozesse. Diese können bei Bedarf in ein konkretes Handeln für die Familien vor Ort übersetzt werden.

Dr. Brigitte Mohn
Mitglied des Vorstands
der Bertelsmann Stiftung

Dr. Kirsten Witte
Programmleiterin »LebensWerte Kommune«
der Bertelsmann Stiftung



1 Kommunen gestalten den demographischen Wandel

So lautet der Titel unseres Projektes und ist Name und Programm zugleich. Wir verfolgen in diesem Projekt dreierlei: Mithilfe von Daten wollen wir Transparenz über kommunale Entwicklungen herstellen, mit Analysen und Empfehlungen unterstützen wir kommunale Akteure bei ihren Planungsprozessen und mit Praxisbeispielen möchten wir Impulse setzen für die Umsetzung, das konkrete Tun.

Im Mittelpunkt der Projektaktivitäten steht dabei das Informationsportal www.wegweiser-kommune.de mit seinen Angeboten für alle Kommunen mit mehr als 5.000 Einwohnern in Deutschland. Neben kommunenscharfen demographischen Prognosen bis zum Jahr 2030 können hier auch eine Vielzahl sozioökonomischer Indikatoren in Zeitreihen von 2006 bis aktuell 2013 abgerufen werden. Ergänzt werden die Daten durch verschiedene thematische Angebote, beispielsweise durch Studien zu den Handlungsfeldern demographischer Wandel, Bildung, Finanzen, Integration oder soziale Lage.

Die Herausforderungen, die wir im Projekt adressieren, sind bekannt: eine zunehmend alternde Gesellschaft, ausgeprägte Wanderungsbewegungen innerhalb Deutschlands und über die Grenzen hinweg sowie wachsende und schrumpfende Regionen in direkter Nachbarschaft. Der daraus resultierende Handlungsdruck in den Kommunen ist bereits heute hoch und steigt zunehmend. Die dafür maßgeblichen demographischen Entwicklungen sind komplex und ermöglichen keine einfachen Antworten.

Umso mehr sind kommunale Planer¹ gefordert, auch für diese komplexen Herausforderungen lokale Lösungen zu entwickeln und dazu demographische und gesellschaftliche Entwicklungen zu analysieren und wenn möglich auch zu antizipieren. Unsere Erfahrungen zeigen, wie wichtig eine sorgfältige Analyse ist: Gerade wenn es um schwierige Diskussionen oder unpopuläre Entscheidungen geht, weil sich beispielsweise infolge des demographischen Drucks kommunale Dienstleistungen verändern (müssen), werden die notwendigen Debatten versachlicht durch konkrete Daten zu Entwicklungen in Vergangenheit und Zukunft.

In der öffentlichen Diskussion darüber, wie sich der demographische Wandel auf die Gemeindeentwicklung auswirkt, was er konkret für die Lebensqualität der Familien und Haushalte bedeutet, reicht die Spannweite von Bagatellisierung bis Dramatisierung. Die entscheidenden Fragen bleiben jedoch regelmäßig die gleichen: Wie lassen sich wesentliche Trends der demographischen Entwicklung und ihre Folgen gestalten? Welche Einflussgrößen sind dazu genauer in den Blick zu nehmen? Übergeordnetes Ziel aller Bestrebungen ist es, die Lebensqualität der Menschen auf hohem Niveau zu halten und – wenn möglich – sogar weiterzuentwickeln. Ob dazu beispielsweise subventionierte Neubaugebiete oder mehr Kitaplätze einen Beitrag leisten können, wird regelmäßig intensiv diskutiert.

¹ Diese Publikation verwendet vorwiegend die männliche Sprachform. Bei allen männlichen Funktionsbezeichnungen sind stets auch Frauen gemeint.

So gibt es viele gute kommunale Beispiele – unmittelbar übertragen lassen sie sich in andere Gemeinden nicht ohne Weiteres. Vielmehr beinhalten sie gute Ideen und müssen von anderen Kommunen auf Passgenauigkeit überprüft und dann individuell angepasst und konkretisiert werden. Denn die Ausgangsbedingungen sind so verschieden wie die Strategien, die lokal zu entwickeln sind. Eine genaue Analyse und entsprechendes Hintergrundwissen sind daher unabdingbar für eine solide und zukunftsweisende Planung.

Mit der vorliegenden Studie möchten wir die Planungen in den Städten und Gemeinden im Kontext demographischer Fragestellungen und vor dem Hintergrund der kurz dargestellten Herausforderungen unterstützen. Zentraler Ausgangspunkt der Analyse ist dabei, wie sich die Zusammensetzung der Bevölkerung in den einzelnen Kommunen entwickelt, ob die Kommune eher schrumpfen oder wachsen wird. Im Fokus steht hierbei sogenanntes Zusammenhangswissen zu möglichen Kausalitäten, aber vor allem auch zu »demographischen Mythen«. Uns hat beispielsweise interessiert, welche Faktoren ausschlaggebend oder trendsetzend sind für die demographisch so bedeutsamen Wanderungsbewegungen oder die Geburtenentwicklung in den einzelnen Gemeinden oder Regionen. Oder welche Wechselwirkungen zwischen der Bevölkerungsentwicklung und beispielsweise der Arbeitsmarktentwicklung bestehen.

Wie sich gezeigt hat, lassen sich Einflussgrößen nicht immer leicht bestimmen. Denn Analysen mit aggregierten Regionaldaten beinhalten auch methodische Grenzen in Bezug auf die Ableitung von Kausalitäten zwischen räumlichen Kontextbedingungen und Wirkungen auf der Gemeindeebene. Ergänzend zur beschreibenden Datenanalyse auf Aggregatebene wurden daher weitere Studien zum demographischen und familialen Wandel einbezogen, die unsere verschiedenen Fragestellungen mit empirischen Ergebnissen auf der Individualebene unterfüttern. Wir möchten so das Verständnis für Zusammenhänge voranbringen, um zu beobachtende Unterschiede in den demographi-

schen Entwicklungen auf Gemeindeebene und mögliche Entwicklungsverläufe noch genauer reflektieren und analysieren zu können. Auch wenn die dabei mögliche Betrachtungsweise eine retrospektive ist: Dieses Zusammenhangswissen sollte die Basis sein für kommunalpolitische Entscheidungen und zukunftsorientierte Planungen.

Carsten Große Starmann
Senior Project Manager
Bertelsmann Stiftung

Petra Klug
Senior Project Manager
Bertelsmann Stiftung



8 Zusammenfassung und Fazit

Die vorliegende Studie verfolgt mit aggregierten Gemeinde- und Städtedaten des Wegweisers Kommune grundlegende soziodemographische Entwicklungen in Deutschland und ihre Einflussgrößen vor Ort. Vor dem Hintergrund aktueller gesellschafts- und familienpolitischer Diskussionen werden wichtige Wirkungszusammenhänge und Konsequenzen des sozialen, familialen und demographischen Wandels der letzten Jahrzehnte betrachtet und hierzu empirisch abgesichertes Wissen aus wissenschaftlichen Studien zusammengetragen sowie auf Basis der Wegweiser-Daten nachgezeichnet und regionalisiert dargestellt.

Die Analysen haben eines ganz deutlich gezeigt: In Zeiten sinkender Geburtenzahlen, die es nicht vermögen, die Sterbefälle auszugleichen, fallen Wanderungen in Bezug auf demographische Entwicklungen immer stärker ins Gewicht. Kennzeichnend für die aktuellen demographischen Entwicklungen der Städte und Gemeinden in Deutschland sind daher die wachsende Bedeutung von Wanderungsbewegungen und eine immer geringere Rolle der Fertilitätsprozesse für die Erklärung unterschiedlicher Entwicklungen zwischen den Gemeinden.

Das bedeutet letztlich, dass Schrumpfung oder Wachstum der übergroßen Mehrzahl der deutschen Städte und Gemeinden aktuell so gut wie gar nicht durch das Niveau der jeweiligen Geburtenraten in diesen Städten und Gemeinden beeinflusst wird. Damit ist ein Ruf nach mehr Geburten auf der Gemeindeebene aktuell nicht geeignet, um die Bevölkerungs-

schrumpfung einer Stadt oder Gemeinde maßgeblich aufzuhalten. Dies gilt zumindest in der kurz- und mittelfristigen Perspektive.

Selbstverständlich können mehr Geburten in langfristiger Perspektive (wieder) dazu beitragen, dass sich in Deutschland insgesamt und damit auch in den einzelnen Städten und Gemeinden die demographischen Trends ändern und ein erneutes Wachstum durch höhere Geburtenraten angestoßen wird. Vorliegende sozialwissenschaftliche Erkenntnisse zur Lebensplanung und zu den Lebensentwürfen der jüngeren Generationen in Deutschland lassen hierzu aber keine schnellen und radikalen Trendwenden erwarten.

Das heißt, dass Migrationsprozesse in der kurz- und wahrscheinlich auch mittelfristigen Perspektive immer entscheidender für die Entwicklung der kommunalen Bevölkerung werden, und dies gilt ausnahmslos für alle Städte und Gemeinden in Deutschland. Dabei nehmen Wanderungen von Familien (wenn auch mit leicht rückläufiger Tendenz) wie auch Wanderungen von bildungsorientierten jungen Menschen die bedeutendere Position ein. Aber auch Migrationsprozesse im höheren Alter tragen etwas zu Schrumpfung oder Wachstum der Bevölkerung in den einzelnen Kommunen bei.

Zwischen den Kommunen lassen sich zum Teil aber deutliche Unterschiede in der Bedeutung der vier betrachteten Einflussfaktoren auf die Bevölkerungsentwicklung (Fertilität, Familienwanderung, Bildungswanderung und Alterswanderung

der ansässigen Bevölkerung) im Zeitvergleich erkennen. Dies gilt insbesondere im Vergleich der Gemeinden in Ost- und Westdeutschland, aber auch im Vergleich zwischen kreisfreien und kreisangehörigen Städten und Gemeinden.

Die Familienwanderung bzw. die Wanderung von Kindern unter 18 Jahren und Erwachsenen zwischen 30 und 49 Jahren behält weiterhin einen starken Einfluss auf Schrumpfung oder Wachstum einer Gemeinde, auch wenn gerade für große Städte Familienabwanderung heute nicht mehr so bedeutsam ist wie noch vor einem Jahrzehnt. Tendenzen der Reurbanisierung lassen sich aber auch für große Städte nicht erkennen. Vielmehr erfahren zunehmend weniger Gemeinden Familienzunwanderung. Dennoch hat Familienwanderung aktuell besonders in Ostdeutschland einen weiterhin hohen positiven Effekt auf die Entwicklung der kommunalen Bevölkerung, d. h. Gemeinden, in die Familien bzw. die genannten Altersgruppen (noch) zuwandern, können auch ein Wachstum der Bevölkerung verzeichnen. In Westdeutschland ist dieser Effekt etwas geringer ausgeprägt als in Ostdeutschland und er ist im Zeitvergleich zwischen 2006 und 2010 insgesamt schwächer geworden. Dies ist nicht zuletzt deshalb der Fall, da die relevanten Altersgruppen der jüngeren Generation im Verhältnis zur Gesamtbevölkerung in allen Städten und Gemeinden an Gewicht verlieren.

Umgekehrt verhält es sich mit der Bildungswanderung. Sie gewinnt auf der Gemeindeebene an Bedeutung, allerdings auf geringerem Niveau als die Familienwanderung, und zeigt insbesondere für kreisfreie Städte bzw. Universitätsstädte positive Wirkungen. In West- wie auch in Ostdeutschland ist der Effekt zwischen 2006 und 2010 steigend. Der steigende Effekt der Bildungswanderung ergibt sich aber durch ein insgesamt steigendes Niveau der Bildungswanderung für alle Städte und Gemeinden. Gleichzeitig sind es nur wenige zumeist große Universitätsstädte, die von dieser Wanderungsbewegung profitieren und (weiter) wachsen. Bundesweit gibt es weitaus mehr Kommunen mit einem negativen Bildungswanderungssaldo als Kom-

munen mit einem Zuwanderungsplus der jungen Altersgruppe zwischen 18 und 24 Jahren. Da gerade diese Altersgruppe besonders bedeutsam für die zukünftige Entwicklung einer Kommune ist, sei es als zukünftige Arbeitskräfte oder als potenzielle Eltern- generation, sollten kommunalpolitische Akteure diese Bildungswanderungsströme in Zukunft stärker beachten.

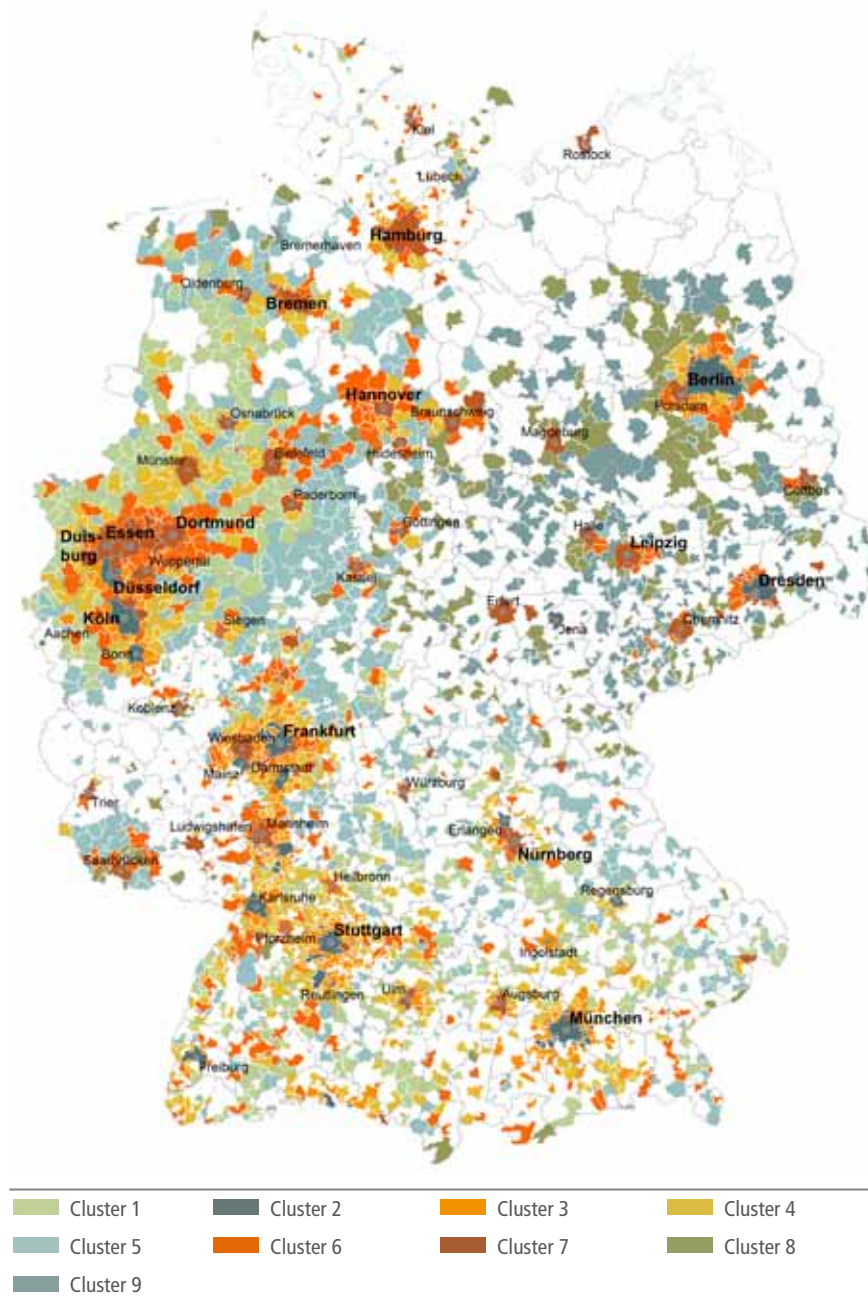
Im Ergebnis dieser umfassenden Binnenwanderungsbewegungen der letzten Jahrzehnte haben sich die Bevölkerungsstrukturen, aber auch die sozioökonomischen und familialen Profile der Städte und Gemeinden in Deutschland zunehmend verschoben und diversifiziert. Diese Veränderungen werden durch die bereits seit einiger Zeit vorliegenden Gemeindetypen des Wegweisers Kommune in ihren wesentlichen Trends gut beschrieben, da sie Gemeinden mit vergleichbaren Entwicklungen in einer überschaubaren Zahl an Gemeindetypen zusammenfassen. So konnten mit den Daten des Wegweisers Kommune des Jahres 2008 mittels statistischer Verfahren für die 2.915 Städte und Gemeinden mit mehr als 5.000 Einwohnern auf Basis ausgewählter soziodemographischer Indikatoren, die zum großen Teil auch in die vorangegangenen Analysen eingeflossen sind, insgesamt neun Gemeindegruppen (Cluster) zusammengefasst werden, die sich in ihren Entwicklungen ähnlich sind (vgl. Abbildung 52).

Jeder dieser Gemeindetypen²⁷ lässt sich durch ein sehr spezifisches Profil der zugrunde gelegten Indikatoren der soziodemographischen Gemeindeentwicklung beschreiben. Die Typen erlauben damit eine überschaubare und zugleich informationsreiche Analyse kommunaler Eigenschaften jeder einzelnen Kommune und die Ableitung allgemeiner Entwicklungsempfehlungen (vgl. Bertelsmann Stiftung 2013).

Betrachtet man nur noch deutlich wachsende Kommunen, so gewinnen diese durch hohe Zuwanderungsraten aller drei Wanderungsströme: Familien, junge Erwachsene und auch Ältere ab

²⁷ Weiterführende Informationen zu den neun Demographietypen unter <http://wegweiser-kommune.de/datenprognosen/demographietypen/>.

Abbildung 52: Verteilung der Wegweiser-Demographietypen



da bevorzugt die bereits schrumpfenden Städte und Gemeinden.

In diesem Zusammenhang muss man sich verdeutlichen, dass Binnenwanderung zwischen Regionen und Kommunen letztlich immer nur eine Umverteilung der in Deutschland insgesamt ansässigen Bevölkerung bedeutet. Während einige Kommunen durch Zuwanderung vor Schrumpfung bewahrt werden und eventuell sogar Wachstum verzeichnen können, schrumpfen andere Kommunen. Damit gewinnen Wanderungsströme zusätzlich an Bedeutung, da letztlich alle Kommunen um die gleichen Altersgruppen der Bevölkerung für die eigene Stadt oder Gemeinde werben. Gerade die anvisierten Zielgruppen, Bildungs- und Familienwanderer, werden in einer insgesamt alternden Gesellschaft mit nur niedrigen Geburtenraten wie Deutschland aber im Verhältnis zur Gesamtbevölkerung immer kleiner. Gemeinde und Städte, die mit Familienfreundlichkeit als weichem Standortfaktor werben und damit Familienzuwanderung erreichen wollen, werben alle um eine in Deutschland immer knapper werdende Zielgruppe. Das heißt der diesbezügliche Wettbewerb zwischen den Gemeinden wird in kurz- und mittelfristiger Perspektive weiter zunehmen, aber immer weniger Erfolgchancen haben. Dies gilt insbesondere dann, wenn eine Ausrichtung auf Familienfreundlichkeit zu einseitig darauf gerich-

65 Jahren (Letztere nur in geringem Umfang). Bei einer differenzierteren Sicht auf alle Gemeinden zeigt sich aber, dass diese nur selten sowohl durch Familienzuwanderung als auch durch Bildungszuwanderung deutlich gewinnen. Vielmehr gewinnen suburbane kleinere und mittlere Gemeinden durch Familienzuwanderung und große Universitätsstädte sowie Agglomerationen durch Bildungswanderung. Wanderungsverluste sowohl durch Bildungsabwanderung als auch Familienabwanderung betreffen hingegen häufiger die gleichen Gemeinden, zumeist in Ost- und Mitteldeutschland, und

tet ist, neue Familien in die Stadt oder Gemeinde zu holen, und dabei u. U. vergisst, die Bevölkerung bzw. Familien, die bereits in der Stadt oder Gemeinde leben, in der Stadt zu halten. Dabei ist die Aufmerksamkeit für Familien – und letztendlich für alle Bürgerinnen und Bürger vor Ort – nicht zuletzt aus demographischen Gründen geboten.

Vor diesem Hintergrund stehen Effekte der regionalen Wirtschafts- und Arbeitsplatzentwicklung auf die Bevölkerungsentwicklung ebenfalls verstärkt im Fokus kommunalpolitischer Entscheidungsträger. Insbesondere die durch den massiven Arbeitsplatzabbau in Ostdeutschland ausgelösten Abwanderungswellen der 1990er-Jahre und die Arbeitsmarktkrise zu Beginn des Jahrzehnts haben erheblich zur Schrumpfung und Überalterung in ostdeutschen Gemeinden beigetragen. Hier zeigen unsere Analysen, dass im Vergleich zu 2005 die sozialversicherungspflichtige Beschäftigung bis 2010 nahezu flächendeckend zugenommen hat. Rückläufige Arbeitslosenquoten sind vor allem im Osten besonders augenfällig. Durch die insgesamt positive Beschäftigungsentwicklung der letzten Jahre in Deutschland hat der Effekt des systemischen Schrumpfens, d. h. der Wechselseitigkeit demographischen und sozioökonomischen Schrumpfens, im Zeitverlauf nachgelassen. Gleichzeitig fällt aber auf, dass Arbeitsmärkte regional funktionieren und sich auch regional entwickeln – positive und negative Effekte des Arbeitsmarktes auf die Bevölkerungsentwicklung zeigen sich also immer weniger auf der Gemeindeebene, aber verstärkt auf der Kreisebene. Regional funktionierende Arbeitsmärkte bedeuten zudem, dass die insgesamt positiven Beschäftigungseffekte nicht die flächendeckende, nach wie vor deutlich höhere Arbeitslosigkeit in den ostdeutschen Kreisen und kreisfreien Städten korrigieren. Insofern lassen sich in einigen besonders stark schrumpfenden Regionen weiterhin Effekte des systemischen Schrumpfens beobachten. Gefährdet sind weiterhin insbesondere die dünn besiedelten Gebiete, in denen sich eine negative Bevölkerungsentwicklung aus Bildungs- und Familienwanderung infolge

unzureichender Bildungs-, Ausbildungs- und Erwerbsmöglichkeiten vollzieht.

Die Erwartung, durch den Beschäftigungsaufschwung und sinkende Arbeitslosenraten auch regionale Kumulationen von Armutslagen aufzubrechen und damit die Lebensqualität in den Städten und Gemeinden für die Gesamtheit der Gemeindebevölkerung zu verbessern, hat sich bisher nicht erfüllt. Vielmehr zeigen die Analysen, dass Arbeitslosigkeit heute immer weniger das ausschließliche Kriterium für Armut ist und zunehmende Entkopplungstendenzen von Armut- und Arbeitsmarktentwicklung zu beobachten sind. So liegt das Niveau der von Armut gegenüber dem der von Arbeitslosigkeit betroffenen Personen deutlich höher. Dies ist bundesweit der Fall. Daher besteht auf der räumlichen Ebene nach wie vor ein perfekter statistischer Zusammenhang zwischen Arbeitslosigkeit und Armut: Jene Kreise und kreisfreien Städte, die hohe und höchste Arbeitslosenquoten aufweisen, sehen sich zudem auch mit den höchsten SGB-II-Leistungsbezieherquoten und damit Armutslagen konfrontiert.

Die Zusammenhänge mit der Bevölkerungsentwicklung folgen entsprechend ebenfalls dem bereits dargestellten Verlauf für die Arbeitslosigkeit: Bevölkerungsentwicklung und Ausprägung lokaler Kinderarmut korrelieren deutlich negativ. Auch regionale Unterschiede hinsichtlich der von Armut betroffenen Altersstruktur gibt es nicht – Städte und Gemeinden mit den höchsten SGB-II-Quoten insgesamt sind auch mit den höchsten Kinder- und Jugendarmutsquoten konfrontiert und hier leben auch die meisten Hartz-IV-Familien. (Kinder-)Armut ist damit durch gravierende regionale Disparitäten geprägt: Nach wie vor ist für Deutschland ein West-Ost-, aber auch ein Süd-Nord-Gefälle charakteristisch. Man kann also schlussfolgern, dass die materielle Kinderarmut dort am höchsten ist, wo auch die demographische Kinderarmut besonders hoch ausfällt: in den größeren Städten und den strukturschwachen (nach wie vor vorwiegend im Osten gelegenen) Gemeinden.

Nicht nur zwischen den Städten, sondern gerade auch innerhalb der Städte lassen sich beträchtliche sozialräumliche Ungleichheiten feststellen. (Armut-)Segregation ist dabei sowohl in den großen als auch in kleineren Städten auszumachen. Für die (westdeutschen) Städte ist die Überlagerung von sozioökonomischer, demographischer und ethnischer Segregation heute vielerorts charakteristisch, d. h. die Lebenschancen der Kinder sind maßgeblich durch die Wohnlage, die soziale Situation der Eltern und den ethnischen Hintergrund geprägt und diese unterscheiden sich zum Teil stärker innerhalb der Städte und Gemeinden als zwischen diesen.

In der vorliegenden Studie wurde auch danach gefragt, ob sich weitergehende Auswirkungen der Bevölkerungsentwicklung auf die Lebenschancen und da besonders auf die Bildungschancen der in den Städten und Gemeinden ansässigen Kinder und Jugendlichen empirisch beobachten lassen. Die diesbezüglichen Ergebnisse verweisen in erster Linie darauf, dass die Bildungsbeteiligung und die Bildungschancen in Deutschland in beträchtlichem Umfang institutionell durch die jeweiligen Schulsysteme der Bundesländer geprägt sind. Vor diesem Hintergrund ist das Risiko, die Schule ohne Abschluss zu verlassen, in den ostdeutschen Bundesländern und insgesamt für ausländische Schulabgängerinnen und Schulabgänger besonders hoch. Hingegen fallen die Abiturquoten in Bayern und Baden-Württemberg vergleichsweise niedrig aus. Schrumpfung und Wachstum der Städte und Gemeinden wirken offenbar nur vermittelt über diese landesspezifischen Unterschiede auf Bildungschancen. In schrumpfenden Regionen zeigt sich jedoch eine höhere Bildungsungleichheit im Hinblick auf den Bildungserfolg und die heterogenere Bildungsbeteiligung scheint sich im Zeitvergleich weiter zu verstärken. Für wachsende Kommunen ergibt sich im Zeitvergleich ein entgegengesetzter Trend. Aber auch negative Kontexteffekte von Armutslagen auf die Bildungschancen von Kindern und Jugendlichen sind auf der Ebene der Städte und Gemeinden nur schwach zu erkennen, da diese durch innerstädti-

sche Heterogenität überlagert werden. Stärkere Effekte finden sich auf der Ebene der Sozialräume und besonders in segregierten Wohnquartieren mit hoher Armutsbelastung.

Wir haben uns eingangs auf einige eingefahrene Denkschemata (»Mythen«) der in diesem Politikfeld agierenden politisch Handelnden bezogen. Einige der daraus resultierenden weitverbreiteten einfachen Annahmen zur Bevölkerungsentwicklung auf der Gemeindeebene sollen zusammenfassend aufgegriffen und noch einmal mit unseren empirischen Ergebnissen in Zusammenhang gebracht werden.

(1) »Wir brauchen mehr Geburten vor Ort, um der Bevölkerungsschrumpfung unserer Gemeinde zu begegnen.«

Die Analysen haben gezeigt, dass auf der Gemeindeebene die Fertilität und damit hohe bzw. wachsende Geburtenzahlen für die kommunale Bevölkerungsentwicklung der Mehrzahl der Städte und Gemeinden lediglich eine untergeordnete Rolle spielen. In den letzten Jahren hat das Geburtengeschehen vor Ort als Einflussfaktor sogar an Bedeutung verloren: Nur noch wenige Gemeinden wachsen, weil vor Ort mehr Kinder geboren werden. Viel entscheidender für die kommunale Bevölkerungsentwicklung sind Wanderungsbewegungen, ihre Effekte und Hintergründe. Dies widerspricht nicht der Tatsache, dass für die Bundesebene eine wieder steigende Geburtenrate die Bevölkerungsentwicklung, insbesondere in mittel- und längerfristiger Perspektive, positiv beeinflussen kann.

Aufgrund des sehr komplexen Zusammenwirkens unterschiedlicher Einflussfaktoren auf der Individualebene (bspw. weniger realisierte Kinderwünsche, wachsende Kinderlosigkeit, zunehmendes Alter der Mütter bei der Geburt, höhere Mobilität junger Menschen) und auf der Gemeindeebene (bspw. hohe Bildungswanderungssalden, niedrige Anteile potenzieller Elterngenerationen, zunehmende Alterung der Bevölkerung, meist hohe Gestorbenenüberschüsse) bedeuten

mehr Geburten vor Ort aktuell nur für ausgesprochen wenige und eher kleinere ländliche Gemeinden in Westdeutschland noch (geringe) positive Effekte für die Bevölkerungsentwicklung. Gleichwohl ist demographisch betrachtet jedes Kind wichtig und wertvoll für die Kommune.

(2) »Ein gutes Betreuungsangebot für Kinder wirkt als weicher Standortfaktor und befördert die Bevölkerungsentwicklung der Gemeinde.«

Obgleich davon ausgegangen werden kann, dass ein gutes Kinderbetreuungsangebot für jüngere Kinder und auch ein gutes Angebot an Bildungseinrichtungen als weiche Standortfaktoren bzw. als Aspekte der Familienfreundlichkeit einer Stadt bzw. Gemeinde durch Familien und potenzielle Eltern positiv bewertet werden, können empirisch keine direkten positiven Effekte auf die Bevölkerungsentwicklung der einzelnen Gemeinden nachgewiesen werden. Die Analysen haben gezeigt, dass gute Betreuungsangebote in den Städten und Gemeinden alleine keine positive Bevölkerungsentwicklung begründen. Dies liegt nicht zuletzt daran, dass bspw. fehlende Betreuungsplätze für unter Dreijährige bundesweit (noch) einen Engpassfaktor für das Familienleben darstellen. Darüber hinaus sind es nie Einzelaspekte eines Wohnortes, die individuelle biographische Entscheidungen wie die Geburt eines Kindes oder den Umzug in eine andere Gemeinde auslösen. Vielmehr haben Studien der Familienforschung und der Mobilitätsforschung hinreichend nachgewiesen, dass immer unterschiedliche Kontextbedingungen gegeneinander abgewogen werden.

Leichte negative Effekte hingegen deuten sich für schrumpfende Kommunen mit Blick auf fehlende Betreuungsmöglichkeiten für Grundschulkinder oder eine ausdünnende Bildungslandschaft an, die aber stärker im Zusammenhang mit der zumeist prekären finanziellen Situation dieser Kommunen zu sehen sind.

Zusammenfassend lässt sich sagen, dass ein gut ausgebautes Betreuungs- und Bildungsangebot als positive Kontexte des Familienlebens vor Ort wirken und insofern als weiche Standortfaktoren eventuell weitere Abwanderung von Familien bzw. weitere Schrumpfung aufhalten können, aber keinesfalls direkt die Geburtenraten und darüber die Bevölkerungsentwicklung fördern können. Hierzu bedarf es mehr als nur des Ausbaus der Kinderbetreuung.

(3) »Wenn man zusätzlich (kostengünstige) Wohngebiete für Familien ausweist, gewinnt man mehr Familien und kann der Bevölkerungsschrumpfung begegnen.«

Die Analysen haben gezeigt, dass Familienwanderung zwar immer noch einen entscheidenden Einfluss auf die Bevölkerungsentwicklung hat, dass aber auch dieser Effekt geringer geworden ist. Das liegt daran, dass die Potenziale der Familienwanderung in vielen Regionen Deutschlands an ihre Grenzen gekommen sind, sodass umfassende Wandergewinne durch die Ansiedlung von Familien nur in ausgewählten Regionen und punktuell erfolgversprechend sind. Dies gilt beispielsweise für das Umland wachsender Metropolen wie Berlin oder München, aber auch in insgesamt familiengeprägten ländlicheren Regionen im Nordwesten Niedersachsens oder im Süden Bayerns und Baden-Württembergs.

Entscheidend ist hier, ob die Bevölkerungsentwicklung bspw. des näheren regionalen Umfeldes noch Potenziale für eine Familienwanderung aufweist. Die Bevölkerungsschrumpfung in Deutschland breitet sich aber eher flächig aus und schrumpfende Gemeinden liegen zumeist auch im Umfeld schrumpfender Gemeinden, sodass teuer ausgewiesene neue Familienwohngebiete oft aufgrund fehlender Potenziale für eine Zuwanderung brachliegen.

(4) »Umlandgemeinden profitieren von Kernstädten, auch in demographischer Hinsicht.«

In diesem Zusammenhang werden besonders vereinfacht einmal beobachtete positive Ursache-Wirkungs-Zusammenhänge, auch mit Blick auf Entwicklungen in der Vergangenheit, verabsolutiert. Positive Umlandeffekte für die Bevölkerungsentwicklung lassen sich heute aber ausgesprochen selten beobachten, bspw. durch nachholende Suburbanisierungsprozesse im Berliner Umland. Kernstädte in Deutschland unterliegen darüber hinaus ebenfalls sehr unterschiedlichen demographischen Entwicklungen. Bevölkerungswachstum erwächst in diesen Städten zudem häufig insbesondere aus Bildungswanderungsbewegungen, die nur selten positiv auf das Umland ausstrahlen.

Die Analysen haben in diesem Zusammenhang aufgezeigt, dass Kernstädte und Umlandgemeinden vor diesem Hintergrund durch ganz unterschiedliche demographische Entwicklungen geprägt sein können, dass es also auch keine Garantien für positive Umlandeffekte gibt.

(5) »Wir brauchen neue, attraktive Arbeitsplätze, um den Zuzug von qualifizierten Arbeitskräften zu fördern und damit der Bevölkerungsschrumpfung zu begegnen.«

Die Analysen haben ebenfalls gezeigt, dass eine solche positive Wirkung auf die Bevölkerungsentwicklung aufgrund der Regionalisierung von Arbeitsmärkten und einer zunehmenden Trennung von Wohn- und Arbeitsorten immer seltener zu erwarten ist bzw. besonders in bereits besser aufgestellten Regionen weitere Zugewinne zu beobachten sind. Die Ansiedlung neuer qualifizierter Arbeitsplätze kann wiederum lediglich als positiver Kontext des Familienlebens im weiteren Sinne wirken. Positive Effekte lassen sich diesbezüglich nicht für die einzelnen Gemeinden, sondern nur auf der Kreisebene nachweisen, d. h. in einem größeren regionalen Kontext und nicht in einer kurzen Ursache-Wirkungs-Kette für die Einzelgemeinde.

Die dargelegten Ergebnisse erheben selbstverständlich keinen Anspruch auf Vollständigkeit, da der Bestand an bundesweiten Daten für Städte und Gemeinden auch im Wegweiser Kommune begrenzt ist und lediglich für ausgewählte Themenbereiche und Indikatoren vertiefende Analysen ermöglicht. Dennoch haben die Analysen gezeigt, dass bundesweit angelegte Analysen für die aufgeworfenen Fragestellungen unabdingbar sind. In der Gesamtschau der Städte und Gemeinden werden wissenschaftlich scheinbar abgesicherte Thesen über die Zusammenhänge von demographischen Prozessen und der Lebensqualität vor Ort zum Teil stark relativiert oder sogar ganz umgeschrieben.

Ein breiterer (auch mit empirischen Daten) regionalisierter Blick macht insofern eine fast durchgehende Einseitigkeit der aktuellen Diskussionen zum demographischen Wandel besonders deutlich: eine recht eindimensionale Betrachtung der demographischen Wandlungsprozesse und deren Zusammenwirken mit der Gemeindeentwicklung, die als Entwicklungsideal die ökonomisch prosperierende und wachsende Metropolregion postuliert. Barlösius (2009) spricht von der »Demographisierung« der Entwicklungsprozesse: »[...] Bevölkerungsgröße und Alterszusammensetzung [werden] mit ökonomischer Stärke bzw. Schwäche und mit Zukunftsoptionen bzw. Perspektivlosigkeit gleichgesetzt.« Es wird also »[...] von der Bevölkerung auf die Gesellschaft, auf ihre ökonomischen Entwicklungspotentiale, ihre politischen Optionen sowie ihre kulturelle Gestaltbarkeit geschlossen« (ebd.: 26).

Die dargestellten Zusammenhänge haben aber gezeigt, dass Bevölkerungswachstum einer Stadt bzw. Gemeinde nicht einfach gleichzusetzen ist mit mehr Lebensqualität für die Bevölkerung oder mit besonders begünstigten Teilhabe- und Lebenschancen in diesen Städten und Gemeinden. So ziehen Familien beispielsweise weiterhin in suburbane Regionen, obwohl dort die Kinderbetreuungsangebote eher schlechter aufgestellt sind. Auf der anderen Seite verlassen viele junge Menschen als Bildungswanderer auch prosperierende, wachsende Regionen. Kommu-

nales Bevölkerungswachstum erwächst zudem nur noch in den seltensten Fällen aus einer Erhöhung der Geburtenzahlen, sondern vor allem als Resultate individuell unterschiedlich motivierter Wanderungsbewegungen zwischen den Städten und Gemeinden oder Regionen. Diese Wanderungsbewegungen – und damit kommunalen Schrumpfs- und Wachstumsprozesse – sind aber nur zu einem vergleichsweise geringen Teil durch wirtschaftliche Probleme initiiert. Vielmehr sind es sehr komplexe soziale und familiäre Wandlungsprozesse, die insgesamt zu einer zunehmenden Mobilität des Einzelnen im Lebensverlauf und damit der Bevölkerung insgesamt geführt haben. Das beginnt mit einer Zunahme der Bildungswanderung über Stadt- und Gemeindegrenzen hinaus, die ein Ergebnis der Bildungsexpansion und der Ausweitung universitärer beruflicher Bildungswege in den jungen Generationen sowie der räumlich ungleich verteilten Ausbildungs- und Bildungsangebote ist. Sie setzt sich fort mit einer größeren Flexibilität in den Erwerbsverläufen mit häufigeren Wechseln der Arbeitsverhältnisse und Arbeitsorte, die ebenfalls zur Erhöhung der räumlichen Mobilität über Gemeindegrenzen hinweg beigetragen hat. Die zunehmende Mobilität betrifft zudem die zwar weniger werdenden, aber weiterhin anzutreffenden Familienwanderungen in suburbane Zonen der großen Metropolregionen. Nicht zuletzt nehmen auch im Alter Wohnortwechsel zu.

Ganz ähnlich wie René König (1974: 61) den Zusammenhang des Wandels der Familie mit dem sozialen Wandel mit der Formel »Die Familie geht mit der Gesellschaft« gekennzeichnet hat, kann man also sagen, dass die demographischen Wandlungsprozesse und die damit verbundenen regionalen Unterschiede mit dem sozialen Wandel gehen. In ihnen kommen gesamtgesellschaftliche Veränderungen individueller Lebensführung in unterschiedlichen Lebensbereichen zum Tragen, die sich nicht mit einfachen Ursache-Wirkungs-Ketten wissenschaftlich erklären und – an dieser Stelle viel wichtiger – politisch beeinflussen bzw. umkehren lassen. Eine eindimensionale, lediglich auf

die ökonomische Prosperität eingeschränkte Perspektive auf die Gemeindeentwicklung wird daher für viele Kommunen nicht die gewünschten einfachen bevölkerungsrelevanten Wirkungen, wie einen erneuten Zuzug von Familien, höhere Geburtenraten oder den Zuzug von qualifizierten Arbeitskräften, erbringen. Vielmehr werden auch zukünftig größere räumliche Unterschiede, mit hoher Wahrscheinlichkeit sogar eine Zunahme dieser Unterschiede zu beobachten sein. Dies ist insbesondere dann zu erwarten, wenn Deutschland eine weiterhin hohe Zuwanderung aus dem Ausland erfährt, da nicht alle Städte und Gemeinden gleichermaßen an dieser Zuwanderung teilhaben.

Barlösius (2009: 26) weist aber zu Recht darauf hin, dass hier räumliche Unterschiede und Verschiedenartigkeiten von räumlichen Ungleichheiten zu trennen sind. Erstere stellen Differenzen dar, beinhalten aber nicht gesellschaftliche Bevorzugung oder Benachteiligung. Diese resultieren aus freiwilligen individuellen Präferenzen der Lebensführung als Ökobauer auf dem Land oder als Dinky-Paar (Abkürzung für »double income no kids yet«, also kinderlose Doppelverdiener) in der Metropolregion, als Familie im suburbanen Raum oder als Student in der angesagten Universitätsstadt. Räumliche Ungleichheiten hingegen schließen Einschränkungen oder Bevorzugungen der gesellschaftlichen Teilhabe und der Lebenschancen ein, d. h. eine begünstigende oder (unfreiwillig) benachteiligende Beeinflussung von Handlungs- und Gestaltungsräumen der ansässigen Bevölkerung durch räumliche Unterschiede (ebd.: 26).

Die politische Forderung nach der »Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse im Bundesgebiet« des Grundgesetzes (Art. 72 Abs. 2) sollte daher für die Gemeindeentwicklung ebenso wenig wie für innerstädtische Entwicklungen von Stadtquartieren als Postulat einer Nivellierung der räumlichen Entwicklungen verstanden werden. Ebenso wie Segregation Normalität und Kennzeichen jeder Großstadt ist (Bertelsmann Stiftung 2008), sind räumliche Verschiedenartigkeit und Unterschiede in den Lebensverhältnissen zwischen Regionen und Kommu-

nen normale Ergebnisse gesellschaftlicher Differenzierung in ihrer räumlichen Ausprägung. Eine lebenswerte Kommune ist daher nicht nur die wirtschaftlich prosperierende Metropolregion, sondern kann durchaus auch eine schrumpfende ländliche Gemeinde in der Mitte Deutschlands sein.

Politischer Handlungsbedarf entsteht aber da, wo räumliche Verschiedenartigkeiten zu räumlichen Ungleichheiten werden und soziale Teilhabe negativ beeinflussen, d. h. wo der Raum bzw. die räumlichen Kontextbedingungen benachteiligend wirken. Wie gezeigt wurde, ist dies besonders häufig in schrumpfenden Städten und Gemeinden mit prekären sozioökonomischen Kontextbedingungen, beispielsweise im Osten Deutschlands, in altindustriellen Großstadtreionen und in peripheren Regionen der Fall. Dazu, welche Kontextbedingungen und welches Maß an Bevölkerungsschrumpfung und sozioökonomischer Problemkumulation zu einer sozialen Abkopplung von Städten und Gemeinden von einer als gleichwertig zu bewertenden Entwicklung führen können oder führen, gibt es leider kaum wissenschaftliche Untersuchungen und nur wenige praktische Erfahrungen.

Als Postulat des politischen Handlungsbedarfs kann man unserer Ansicht aber auf die Erfahrungen der Stadtforschung zur Segregation zurückgreifen, wonach benachteiligende Gebiete, um soziale Integration zu gewährleisten, »positive Diskriminierung« und besondere institutionelle Unterstützung brauchen. Ungleiches sollte ungleich behandelt werden (vgl. Strohmeier 2007: 261).