

Sozialberichterstattung in Brandenburg

Einige Aspekte der Sozialberichterstattung in Brandenburg

Andrea Reimann (Mitarbeit Rainer Ferchland)

Im Jahr 2000 wurde in Brandenburg ein wichtiger Schritt zur Qualifizierung der Sozialberichterstattung getan. Erstmals erschien, herausgegeben vom Ministerium für Arbeit, Soziales, Gesundheit, der Band „Sozialberichterstattung. **Brandenburger Sozialindikatoren 2000**“ mit einem umfangreichen und komplexen „Tabellenanhang“ (Ministerium für Arbeit ... 2000). Das Vorhaben bestand darin, die Daten im Rhythmus von zwei bis drei Jahren regelmäßig zu aktualisieren, um so die Öffentlichkeit „über soziale Strukturen und Prozesse regelmäßig, systematisch und fortschreibungsfähig zu informieren“ (5). Das Projekt wurde in Angriff genommen, weil die Herausgeber in Deutschland einen einheitlichen Sozialindikatorensatz vermissten, „der eine bundesweite Vergleichbarkeit sozialer Entwicklung zulassen würde bzw. auf dessen Basis soziale Entwicklung, soziale Probleme und sozialer Handlungsbedarf in den einzelnen Bundesländern transparent und vergleichbar dargestellt werden könnten“ (ebenda).

Mittlerweile liegt mit den „Brandenburger Sozialindikatoren 2004“ (Landesgesundheitsamt 2005) die fünfte Folge dieser Reihe vor. Eine textliche Interpretation der Datensammlung wie bei der Pilotauflage wird nicht mehr vorgenommen.

Räumlich sind die Daten bis in die Kreisebene (Landkreise, kreisfreie Städte) gestaffelt. Im räumlichen Vergleich können Bund, Länder und die Stadt- und Landkreise Brandenburgs miteinander in Beziehung gesetzt werden. Ferner werden engerer Verflechtungsraum (Brandenburger Teil) und äußerer Entwicklungsraum voneinander unterschieden.

Die Zeitreihen nehmen oft das Jahr 1994 zum Ausgangspunkt, weil sich erst ab 1993 die regionalen Verwaltungsstrukturen auf Basis neuer gesetzlicher Grundlagen formieren konnten.

Die Indikatoren sind in 9 Kapitel unterteilt: (1) (wirtschaftliche) Rahmenbedingungen, (2) Bevölkerung, (3) Arbeitsmarkt, (4) Einkommen, (5) Bildung, (6) Wohnen, (7) Gesundheit, (8) Behinderung und Pflege und (9) Politik und Rechtsstaat.

Der Datensatz im Indikatorenbericht hat anderen Anforderungen zu genügen als etwa das Statistische Jahrbuch des Landes Brandenburg. Insofern verbietet sich ein Vergleich zwischen beiden Dokumenten. Nichtsdestoweniger ist auf einige auffällige Vorzüge der Sozialindikatoren zu verweisen. Sie bestehen – neben der Konzentration auf wesentliche soziale Kennwerte - in einer besonders nutzer- und vergleichsfreundlichen Aufbereitung der Daten.

Brandenburg ist durch eine „kontinuierliche, differenzierte und regional-spezifische Berichterstattung über Art und Ausmaß der gesundheitlichen Ungleichheit“ (Mielck 2005, 87) hervorgetreten. Das belegen auch die Brandenburger „Sozialindikatoren“ durch die Beobachtung des Zusam-

menhangs von sozialer Ungleichheit und Gesundheit¹. So werden in den „Brandenburger Sozialindikatoren 2004“ z.B. der Krankenstand der AOK-Mitglieder nach dem Niveau der Berufsausbildung sowie nach der beruflichen Stellung ausgewiesen, die subjektive Krankheitseinstellung im Zusammenhang mit der Schulbildung dargestellt, „medizinisch relevante“ bzw. „frühförderrelevante“ Befunde nach einem dreistufigen Sozialstatus differenziert sowie Handlungsbedarf¹ in Bezug auf Schüler der 10. Klassen bzw. Schulabgänger nach Schultypen ausgewiesen. Dabei zeigt sich jeweils eine höhere gesundheitliche Belastung der unteren Statusniveaus und umgekehrt.

Der tabellarische Teil der „Sozialindikatoren“ ist zweifellos das Kernstück, das unverzichtbare Modul der Publikation. Dennoch ist es bedauerlich, dass mit dem Verzicht auf jegliche Interpretation auch die Chance vertan wird, die Tabellensammlung als Kern eines *Basisberichts im Rahmen der Sozialberichterstattung des Bundeslandes Brandenburg* zu nutzen. Etwa: Grundtendenzen der sozialdemografischen und sozialökonomischen Entwicklung Brandenburgs (im Ländervergleich, der Brandenburger Landkreise und Kreisfreien Städte im Kreisvergleich, Vergleich von äußerem Entwicklungsraum und inneren Verflechtungsraum).

Für die Sozialberichterstattung der Landkreise und kreisfreien Städte sind die Nutzungsmöglichkeiten dieser Datensammlung begrenzt, weil sie keinen Einblick in die interne sozialräumliche Struktur gewährt. In Bezug auf die Umlandkreise z. B. wäre dieser „Blick nach innen“ besonders wichtig, weil sie eine duale sozialräumliche Struktur mit der Tendenz zur Polarisierung aufweisen. Sie besteht in der Spaltung zwischen dem Kreisgebiet, das zum engeren Verflechtungsraum gehört und dem übrigen Territorium des Kreises (äußerer Entwicklungsraum). Diese sozialräumliche Spaltung ist ein schwerwiegendes soziales Problem der Umlandkreise. Die für das ganze Bundesland charakteristische Dualität von Berlin-Umland- und peripheren Gebieten hat damit ihre Entsprechung in der dualen Raumstruktur der Umlandkreise.

Die Vorzüge der „Sozialindikatoren“ machen also das Fehlen einer vergleichbar praktikablen und leistungsfähigen Datensammlung für die Ebene der Städte und Gemeinden schmerzlich bewusst. Es wäre somit folgerichtig, im Anschluss an die Erfahrungen und Erfolge bei der bisherigen Entwicklung des Sozialindikatorensystems ein Anschlussprojekt zu starten, um Sozialindikatoren für die Gemeinde-Berichterstattung zu erarbeiten und zu präsentieren.

In der Sozialberichterstattung des Landes Brandenburg sind das **Thema „Demografischer Wandel“** und die damit verbundenen Konsequenzen und Gestaltungsoptionen für das Land erkennbar in den Vordergrund gerückt. Der Landesregierung mahnt angesichts der Neigung zur Hysterie und des Schürens von Ängsten bei diesem so kontrovers diskutierten Thema zur Zurückhaltung und zur Versachlichung der Debatte. Dennoch häufen sich die Berichte, Tagungen,

¹ Andere Ergebnisformen der Sozialberichterstattung widmen sich explizit der sozial bedingten gesundheitlichen Ungleichheit. Aufsehen erregte z.B. 1999 die Untersuchung des Zusammenhangs von sozialer Lage und Gesundheit auf der Basis von Einschulungsuntersuchungen, die zu der Kernaussage führte, dass Kinder aus sozial benachteiligten Familien weniger gesund und vermutlich auch hinsichtlich des Schulerfolgs tendenziell benachteiligt seien (Ministerium ... 1999, 12). 2001 wurde ein Bericht „Soziale Lage und Gesundheit von jungen Menschen in Brandenburg“ publiziert, der sich auch ausdrücklich an die Öffentlichkeit richtete mit dem Ziel, „einen öffentlichen Diskussionsrahmen (zu) schaffen, in dem Probleme thematisiert werden, ohne dass Lösungen schon immer vorzuzeigen wären“ (Ministerium ... 2001, 5).

Kongresse, Publikationen und Medienbeiträge zum Thema Demografie. In knapp zwei Jahren wurden zwei Demografie-Berichte (1. Bericht: Februar 2004 als umfassende Bestandsaufnahme; 2. Bericht 2005: Ursachen und Folgen, Strategien und Konsequenzen aus dem demografischen Wandel), ein Werkstatt-Bericht, eine Brandenburger Stellungnahme zum EU-Grünbuch, ein Strukturatlas, eine Bevölkerungsprognose bis 2020 veröffentlicht. Im Juni 2005 ein vom Land Brandenburg in Zusammenarbeit mit der Bertelsmann-Stiftung veranstalteter Demografiekongress durchgeführt worden. Zusätzlich fand eine landesweite Tagung unter dem Motto „Modellvorhaben zur Stabilisierung des ländlichen Raumes im demografischen Wandel (Modellregionen: Ucker Region, Naturparkregion Uckermärkische Seen, Region Fläming-Havel) statt. Aufgabe der Tagung war es, die sich durch den demografischen Wandel bietenden Chancen für die Erschließung neuer Entwicklungsfelder im ländlichen Raum (insbesondere Kaufkraftmobilisierung durch die zu erwartende Zunahme der Nachfrage älterer Bürger nach Gesundheits- und haushaltsnahen Dienstleistungen, Wohnungsangeboten, Freizeit- und Kommunikationsangeboten sowie den Senientourismus) aufzuzeigen.

Auch die künftige Fördermittelpolitik des Landes soll der demografischen Entwicklung, insbesondere der Abwanderung durch Stärkung von arbeitsplatzschaffenden Wachstumskernen entgegensteuern, indem Regionale Wachstumskerne (15 Städte und Städteverbände) vorrangig bei der Entfaltung ihrer besonderen wirtschaftlichen und wissenschaftlichen Potenziale unterstützt werden sollen.

Nicht zuletzt haben die Regierungschefs der ostdeutschen Länder auf ihrer Regionalkonferenz (November 2005) den Informations- und Erfahrungsaustausch zu wesentlichen Herausforderungen und Gestaltungsoptionen des demografischen Wandels fortgeführt. Sie sehen die Fortsetzung des Aufbau Ost mit den Schwerpunkten familienfreundliche Politik, Vereinbarkeit von Familie, Ausbildung und Beruf, Anpassung der Siedlungs- und Infrastruktur an die demografische Entwicklung als die zentralen Ansatzpunkte zur Beeinflussung der demografischen Entwicklung in Ostdeutschland an.

Tenor dieser vielfältigen Initiativen ist, dem beschreibenden, selten handlungsorientierten Herangehen das politische Handeln entgegenzusetzen. Die demografischen Eckwerte sind bekannt. Die Ursachen des demografischen Wandels in Brandenburg liegen in:

- einer für die Reproduktion der Bevölkerung wesentlich zu niedrigen Geburtenrate,
- der höheren Lebenserwartung,
- der Abwanderung vor allem junger Menschen in andere Länder und der Binnenwanderung (von Berlin fern nach Berlin nah).

In Kenntnis dieser Entwicklungen sollte jetzt den konkreten Fragen nach der Altersversorgung, der Entwicklung von Regionen, in denen immer weniger Menschen leben (wachsende Anspruchshaltungen an medizinische Versorgung, Bildungseinrichtungen, Verkehrsanbindung) die Aufmerksamkeit der Politik gewidmet werden. Vor dem Hintergrund des demografischen Wan-

¹ Ärztlicher Handlungsbedarf, Physiotherapie, Ergotherapie, Psychotherapie, Sprachheilbehandlung

dels sollen insbesondere auch ältere Arbeitnehmer/innen in der Arbeitswelt, in Bildung und Weiterbildung zu größerer Wertschätzung und Bedeutung gelangen und die Einheit von Wirtschafts- und Familienpolitik gestärkt werden.

Mittlerweile führen allerdings diese vielfältigen Aktivitäten dazu, dass das Thema Demografie den Themen Arbeitslosigkeit und Armut unter den Bedingungen von Hartz IV den Rang abläuft und diese Probleme eher in den Hintergrund der Berichterstattung zu geraten drohen. Das belegen auch die Themenstellungen, die in letzter Zeit Gegenstand von Sozialberichterstattung waren.

So erschienen seit 2004 im Verantwortungsbereich des Ministeriums für Arbeit, Soziales, Gesundheit und Familie ausschließlich Fortsetzungsberichte auf folgenden Sachgebieten der Sozialberichterstattung:

- Brandenburger Sozialindikatoren 2004 (5. Fortschreibung) (Ministerium ... 2004),
- Krankenhausbericht (seit 1992 ununterbrochen fortgeführte Reihe der jährlichen Krankenhausberichte),
- Konzeption zur Integration bleibeberechtigter Zuwanderer (1. Fortschreibung nach 2002),
- Gesund alt werden – soziale und gesundheitliche Lage älterer Menschen im Land Brandenburg („Altenreport“ - nach Landesaltenbericht von 1998)¹ (Ministerium ... 2005).

Bevorzugte Themen auf Landkreis-Ebene sind Gesundheits- und Altenberichte. Eine eher untergeordnete Rolle spielen die Erwerbstätigkeit, Entwicklung von Arbeitsplätzen/ Ausbildungsplätzen/ Arbeitslosigkeit, Einkommensentwicklung, Frauen Jugendliche und Bildung². Heute veröffentlicht nahezu jeder Landkreis seine Sozialdaten via Internet. Allerdings stellen Fortschreibungsberichte auf Landkreisebene weiterhin eine Seltenheit dar, Bestandsanalysen überwiegen. Die Bedingungen haben sich für die Landkreise verbessert. Die Gemeinden sind nicht mehr Träger der Daten, sondern die Landkreise.

Eine Publikation, die nicht ohne weiteres der Kategorie Sozialbericht zugeordnet werden kann, ist gleichwohl bedeutsam als Informationsquelle über grundlegende räumliche und sozial-räumliche Entwicklungstendenzen des Gesamttraums Berlin-Brandenburg (Senatsverwaltung .../Ministerium ... 2004). Der Zweite gemeinsame Raumordnungsbericht der Länder Berlin und Brandenburg verdeutlicht insbesondere die zentrale Bedeutung der Metropole Berlin für die Entwicklung der Gesamtregion. Nachdem die in den ersten Jahren nach der Wende dominierenden Erwartungen „eines riesigen Wachstumsschubes für den Raum Berlin-Brandenburg“ (39) verpufft waren, geht es jetzt um Stabilisierungs- und Entwicklungskonzepte. Für die Entwicklung Brandenburgs sind die gegensätzlichen Trends von expandierender versus schrumpfender Bevölkerung im Berliner Umland und dem äußeren Entwicklungsraum charakteristisch. Bedrohun-

¹ Leider verzichten die Berichtersteller auf einen wichtigen Vorzug anderer Brandenburger Sozialberichte: Eine Untersuchung des Zusammenhangs von sozialer Lage und Gesundheit, wie sie dem Titel des Berichts zufolge auch erwartet werden kann, findet nicht statt.

² Angesichts der Schließungen von Schulen und Einrichtungen, langer Anfahrtswege etc. ist die Aktualität und Relevanz des Bildungsthemas offenkundig.

gen für die Perspektive in den Berlinfernen ländlichen Regionen gehen nicht nur von der Sogwirkung der Metropolenregion aus, sondern auch von den eigenen urbanen Zentren. Der Bericht macht auf den Widerspruch aufmerksam, „dass die Städte im Land einerseits als Stabilisierungskerne an konzeptioneller Bedeutung gewinnen, während sie gleichzeitig in Folge der ökonomischen Veränderungen und einer kräftigen Bevölkerungssuburbanisierung destabilisiert werden“ (38).

Auf der **Ebene der Städte und Gemeinden** ist es in der Mehrzahl der Kommunen nicht gelungen, Sozialberichterstattung im Sinne einer regelmäßigen, systematischen Beschreibung und Bewertung wesentlicher Lebensumstände der Bevölkerung in zeitlicher Veränderung und räumlicher Differenzierung zu initiieren.

Kommunale Sozialberichterstattung hängt insbesondere in den kleineren Gemeinden in entscheidendem Maße von der Person und dem Engagement des Bürgermeisters ab. Sozialberichterstattung findet nicht statt, wenn die Bürgermeisterin bzw. der Bürgermeister daran kein Interesse hat und nicht die Kraft der Kontrolle gegenüber der Verwaltung aufbringt. Auch kann der Prozess der Berichtsarbeit in der Kommune erheblich erschwert, sogar in Frage gestellt werden, wenn nicht von Anfang an die Mitarbeiter der Verwaltung sowie die Vorsitzenden und Mitglieder der relevanten Ausschüsse informiert und konsultiert werden.

Dies zeigt sich z.B. an den Konsequenzen, die sich aus externen Sozialberichten ergeben. Wenn es nicht gelingt, derartige Vorhaben in enger Kommunikation mit den kommunalen Verantwortungsträgern zu entwickeln und zu realisieren, bleibt es meist bei einem einmaligen und folgenarmen Ereignis. Abgesehen davon, dass heute kaum noch Mittel für externe Sozialberichte aufgebracht werden können, sollte besonderer Wert darauf gelegt werden, Initialberichte zu erstellen, also Ausgangspunkte zu setzen für eine kontinuierliche Berichtstätigkeit, die mit den eigenen kommunalen Ressourcen und Kompetenzen bewerkstelligt wird. Externe Berichtsprojekte sollten sich der Aufgabe widmen, den kommunalen Akteuren Hilfe zur Selbsthilfe für eine autonome Berichtstätigkeit zu vermitteln.

Ein Erfahrungsbericht aus Sachsen-Anhalt zeigt am Beispiel der externen Berichterstattung zu einem Landkreis, dass die anfängliche Aufgeschlossenheit kommunaler Handlungsträger bei der Präsentation kritischer Befunde schlagartig vorbei sein kann. Am Ende des Projekts stand die bittere Einsicht: „Die Verankerung und Verstetigung des Berichtsprozesses ist uns leider nicht gelungen“ (Wörndl 2001, 82).

Auch in Brandenburg offenbarten sich neben einer erwartungsvollen und der Sozialberichterstattung zugewandten Haltung kommunaler Verantwortungsträger auch Verunsicherungen und Vorbehalte. In den Argumenten, die gegen eine Sozialberichterstattung vorgetragen werden, wird vor allem auf die Diskrepanz zwischen Aufwand und Nutzen verwiesen. Insbesondere wird bezweifelt, dass angesichts der geringen finanziellen und instrumentellen Möglichkeiten der Kommunen den aufgezeigten Problemen Lösungen entgegengesetzt werden können. Dabei spielen auch Erfahrungen einer relativen Ohnmacht der Gemeindeverwaltung in Bezug auf wirkungsvolle Verbesserungen der sozialen Situation eine Rolle. Das liegt nicht nur an misslichen regionalen und gesellschaftlichen Rahmenbedingungen - etwa in Gestalt von Massenarbeitslosigkeit

keit und Ausbildungsmisere. Verunsicherungen ergaben sich auch aus der Gemeindereform und den damit verbundenen Veränderungen in Bezug auf Kompetenzen und Ressourcen. Befürchtet wird auch, dass Vergleiche zwischen den Kommunen im Rahmen der Sozialberichterstattung zu einem Ranking führen, das imageschädigend sein oder gar zu Nachteilen infolge von Umverteilungsmaßnahmen führen könnte.

Während noch vor wenigen Jahren vorwiegend die Sinnfrage zur Erarbeitung von Sozialberichten auf den unteren Verwaltungseinheiten diskutiert wurde, werden Sozialberichte heute überwiegend als wichtiges kommunalpolitisches Instrumentarium angesehen – allerdings mit wenig praktischen Konsequenzen in den Gemeinden. Hier sind Sozialdaten noch zu selten Gegenstand der kommunalpolitischen Arbeit in den verschiedenen Ausschüssen. Deshalb gilt es, an Beispielen die Vorzüge der Arbeit mit Sozialberichten zu demonstrieren, den Zugang zu relevanten und gut aufbereiteten Daten auf der Gemeindeebene zu erleichtern und die Voraussetzungen zu verbessern, damit die Kommunen aus eigener Kraft kommunale Sozialberichte erstellen können.

Wie sich Sozialberichterstattung mit weiteren kommunalen Initiativen gegenseitig ergänzen und anregen kann, soll am Beispiel des Bürgerhaushalts skizziert werden.

Bürgerhaushalt und Sozialberichterstattung können auch auf Gemeindeebene voneinander profitieren und zugleich das kommunale Klima, das Miteinander von Verwaltung, Legislative und Öffentlichkeit sowie die Transparenz und Legitimation wichtiger politischer Entscheidungen positiv beeinflussen.

Was kann die Sozialberichterstattung für den Bürgerhaushalt tun?

- Die Analysen der Sozialberichterstattung liefern Grundlagenwissen für die Arbeit am Bürgerhaushalt. Die Informationen über die soziale Lage und ihre Entwicklungstendenzen in der Gemeinde und möglichst auch ihren Ortsteilen sind wichtige Voraussetzung, um in der Haushaltspolitik die richtigen Prioritäten zu setzen.
- Sozialberichterstattung kann ferner beitragen, die Wirksamkeit und Zweckmäßigkeit vorausgegangener Haushaltsentscheidungen zu kontrollieren und zu evaluieren

Wie kann die Sozialberichterstattung vom Bürgerhaushalt profitieren?

- Durch den Bezug zum Bürgerhaushalt kann auch das partizipative Potenzial der SBE besser erschlossen werden. Dort wo Bürgerhaushalt praktiziert wird, ist auch der Einseitigkeit besser zu begegnen, dass Sozialberichterstattung nicht nur *von* der Verwaltung, sondern auch lediglich bzw. vor allem *für* die Verwaltung betrieben wird.

Während Sozialberichterstattung in Gemeinden nahezu ausschließlich durch die Verwaltungen betrieben wird, setzt die Idee des Bürgerhaushalts hingegen schon per definitionem die Einbeziehung und aktive Mitwirkung der Bürger voraus. Bürgerhaushalt ist bereits eine Form praktizierter partizipativer Kommunalpolitik.

- Die Akteure des Bürgerhaushalts sind auch wichtige Adressaten, kritische Rezeptoren und Nutzer der Sozialberichterstattung. Sie tragen dazu bei, dass Sozialberichterstattung nicht

lediglich an verwaltungsinternen Bedürfnissen orientiert und gemessen wird, sondern Befunde und Konsequenzen der Sozialberichterstattung öffentlich erörtert werden.

Bürgerhaushalt und Sozialberichterstattung haben in Gemeinden auch gemeinsame Probleme:

- In Gemeinden mit mehreren Ortsteilen besteht die Notwendigkeit, sowohl die Bedürfnisse der Gemeinde insgesamt als auch ortsteilspezifische Erfordernisse in der Haushaltsgestaltung angemessen zu berücksichtigen. Dies setzt die Analyse der sozialen Lage und Entwicklung in den Ortsteilen voraus – und zwar im Vergleich miteinander. Damit besteht ein dringendes gemeinsames Interesse, auch die statistischen Voraussetzungen für derartige Analysen zu schaffen. Wichtig ist weiter die Präsenz von Vertretern der verschiedenen Ortsteile unter den Akteuren des Bürgerhaushalts.
- Bürgerhaushalt und Sozialberichterstattung stehen in den Kommunen des Landes Brandenburg noch am Beginn ihrer Anwendung. Umso wichtiger ist es, mit den ersten Schritten bereits Festlegungen zu treffen, um zu einem vereinbarten Zeitpunkt auch eine kritische Auswertung vornehmen und Schlussfolgerungen ziehen zu können.
- Ausarbeitung, Bewertung und Auswertung sowohl der partizipativen Haushaltspolitik als auch der Sozialberichterstattung verlaufen naturgemäß weder dissens- noch konfliktfrei. Deshalb sollten schon am Beginn derartiger Vorhaben Grundsätze der fairen Konfliktbewältigung und –moderation vereinbart werden. Empfehlenswert ist die rechtzeitige Benennung neutraler Mediatoren.
- Verwaltungsabläufe, Sozialberichterstattung und Bürgerhaushalt sollten im Zusammenspiel von Bürgern, Verwaltung/Legislative auch in zeitlicher Hinsicht aufeinander abgestimmt werden. Insbesondere ist zu sichern, dass für die partizipative Haushaltsarbeit möglichst rechtzeitig aktuelle Sozialberichte vorliegen und genügend Zeit zur Verfügung steht, um die Haushaltsvorbereitungen treffen zu können, bevor die Legislative die Entscheidungen fällt.

Kommunalpolitische Sozialberichterstattung und Bemühungen um den Bürgerhaushalt werden immer wieder an die Grenzen jeglicher Kommunalpolitik stoßen. Entscheidende Rahmenbedingungen der Entwicklung einer Gemeinde sind gesamtgesellschaftlich bzw. regional bestimmt und entziehen sich weitgehend den lokalen Einflussmöglichkeiten. In Zeiten relativer ökonomischer Stagnation und anhaltender Massenarbeitslosigkeit ist dies besonders offenkundig. Sozialberichterstattung wie Bürgerhaushalt können zum einen jedoch helfen, den Spielraum innerhalb dieser Rahmenbedingungen besser auszuschöpfen. Zum anderen bieten sich in den betreffenden Dokumenten wie in den öffentlichen Debatten immer wieder Möglichkeiten, überlokale Beschränkungen kritisch zu hinterfragen.

Experimente zur Eignung amtlicher statistischer Daten für die Sozialberichterstattung in Gemeinden des Landes Brandenburg

Rainer Ferchland

Sozialberichte sind datengestützte Analysen der allgemeinen Lebensbedingungen der Bevölkerung. Insofern ist ein Fundus ständig verfügbarer und möglichst aktueller statistischer Daten eine der Grundvoraussetzungen jeglicher Sozialberichterstattung. Bemühungen um die Sozialberichterstattung auf der kommunalen Ebene stoßen dabei allerdings auf ein Problem: Auf der tiefsten Stufe der Verwaltungsgliederung gibt es auch die größten Lücken in der regelmäßigen Erfassung der sozialen und ökonomischen Entwicklung. Dies mag auch aus einer vergleichsweise geringen Nachfrage zu erklären und nicht zuletzt darauf zurückzuführen sein, dass Sozialberichterstattung in Gemeinden bisher noch wenig praktiziert wird.

Diese Tatsache steht allerdings im Widerspruch zu grundlegenden Erfordernissen einer fundierten und effektiven Kommunalpolitik. Um nur zwei Gründe zu nennen:

Erstens resultieren die Trends der gesellschaftlichen Entwicklung aus sehr unterschiedlichen und z.T. gegensätzlichen sozialen Veränderungen auf der Ebene der Städte und Gemeinden.

Prosperierende und gefährdete Gemeinden können sich im gleichen regionalen Umfeld befinden. Gesellschaftliche Veränderungen vollziehen sich in vielen Gemeinden mit außerordentlicher Dynamik, so dass sich die „Geschäftsgrundlage“ für wichtige kommunalpolitische Entscheidungen schnell ändern kann. Beispiele: Im Land Brandenburg verringerte sich die Bevölkerung vom 1.1.2003 bis zum 31.12.2005 auf 99,1 Prozent. Für 90 Prozent aller Gemeinden Brandenburgs lagen diese Bewegungen in dem kurzen Zeitraum von nur drei Jahren zwischen 92,9 und 106,5 Prozent, 6 Gemeinden schrumpften unter die 90-Prozent-Marke, in 7 Gemeinden stieg die Bevölkerungszahl auf über 110 Prozent an. Auch sind etwa demografische Vorausberechnungen für die kommunale Ebene mit wesentlich größeren Unsicherheiten behaftet als für die Bundes- oder Landesebene (Sarcinelli/Stopper 2006).

Die einzelnen Gemeinden sollten also schon deshalb dringend daran interessiert sein, periodisch aktuelle Informationen über die wichtigsten Bereiche der sozial-demografischen und ökonomischen Entwicklung ihrer jeweiligen Kommune zu erhalten. Mit der Initiierung einer regelmäßigen Sozialberichterstattung könnte ein effektives System der kommunalen Dauerbeobachtung entwickelt werden, das derartige Informationen bereitstellt. Die Beobachtung darf sich indes nicht auf die eigene Gemeinde beschränken. Denn für die Bewertung der betreffenden Fakten ist ein interkommunaler Vergleich nötig: Inwiefern stimmen soziale Lage und deren Entwicklungstendenzen der „eigenen“ mit anderen Gemeinden überein, inwiefern unterscheiden sie sich? Die Beantwortung dieser Frage ist auch wichtig, um die Position der Kommune im Standortwettbewerb zu bestimmen und um gemeindespezifische Prioritäten setzen zu können.

Zweitens kann die Sozialberichterstattung in den Gemeinden eine wichtige Rolle bei der weiteren Stärkung der kommunalen Demokratie spielen.

Als Teil der demokratischen Infrastruktur gehört die Sozialberichterstattung zur informationellen Basis der Partizipation. Gerade die kommunale Ebene ist ein vorrangiges Feld der Partizipation und des bürgerlichen Engagements.

Die Sozialberichterstattung ist geeignet, in der Kommunalpolitik zu mehr Transparenz beizutragen. Sie kann als wichtiges Vermittlungsglied zwischen demokratischen Institutionen der Gemeinden und der kommunalen Öffentlichkeit fungieren. Durch die (möglichst regelmäßige) Analyse der sozialen Lage und Entwicklung vermag Sozialberichterstattung zugleich als kommunales Frühwarnsystem, als Planungsgrundlage und als Monitoring vorangegangener sozialpolitischer Entscheidungen und Maßnahmen zu fungieren.

Der in den 90-er Jahren in den ostdeutschen Kommunen stattgefundenen Rückgang der Bürgerbeteiligung wird u.a. darauf zurückgeführt, dass im Zuge von Reformen und Strukturveränderungen ein Teil der ehrenamtlich Tätigen „überflüssig“ gemacht wurde. Auch führte der Zusammenschluss von Gemeinden zu einem geringeren Engagement. (Priller/Winkler 2002). Die veränderte soziale und räumliche Struktur im Ergebnis von Gemeindefusionen kann mit Hilfe von Sozialberichten analysiert werden, um so einen neuen Ausgangspunkt für kommunale Initiativen zu gewinnen.

Als (potenzieller) Aktionsraum und Impulsgeber des kommunalen bürgerschaftlichen Engagements bietet die Sozialberichterstattung wichtige Anknüpfungspunkte für die Partizipation in der Gemeinde. So bietet sie z.B. Grundlagenwissen für die Arbeit am Bürgerhaushalt. Die Informationen über die soziale Lage und ihre Entwicklungstendenzen in der Gemeinde und möglichst auch ihren Ortsteilen sind wichtige Voraussetzung, um in der Haushaltspolitik die richtigen Prioritäten zu setzen. Sozialberichterstattung kann ferner beitragen, die Wirksamkeit und Zweckmäßigkeit vorausgegangener Haushaltsentscheidungen zu kontrollieren und zu evaluieren.

Um die genannten Möglichkeiten der Sozialberichterstattung auch wirklich nutzen zu können, bedarf es zweier Voraussetzungen:

- 1) Ein ständiges Angebot an öffentlich und kostenarm zugänglichen, gemeindekonkreten, amtlichen statistischen Daten
- 2) Fähigkeiten und Ressourcen in den Gemeinden für die Analyse der Daten und deren Aufbereitung zu Sozialberichten.

Defizite im Angebot amtlicher statistischer Daten für die Ebene der Gemeinden sind natürlich ein Hindernis bei der Generierung eines effektiven Systems der Sozialberichterstattung. Andererseits ist der bereits vorhandene Fundus an statistischen Gemeindedaten unseres Erachtens immerhin bereits so weit ausgebaut, dass Grundzüge der sozialen Situation und Entwicklung in den Kommunen abgebildet werden können.

Ein Ziel dieser Arbeit besteht u.a. darin, Anstöße für die Nutzung der bereits vorhandenen Datenbasis, aber auch für den Ausbau eines ständig verfügbaren und aktualisierten Indikatorensets für Gemeinden zu geben. Vor allem geht es darum, zunächst einen Ausgangspunkt zu setzen. Das Ergebnis soll nicht komplett, aber ausbaufähig sein.

Das Statistische Bundesamt hat damit begonnen, alljährlich einen Datenpool „Statistik lokal“ herauszugeben, in dem alle Gemeinden der Bundesrepublik erfasst sind. Damit entsteht eine wichtige Grundlage für die Gemeindeberichterstattung. Bisher weisen die angebotenen Tabellen allerdings noch erhebliche Lücken auf und erreichen auch noch nicht den wünschenswerten Aktualitätsgrad.

Um über soziale Strukturen und Prozesse regelmäßig, systematisch und fortschreibungsfähig zu informieren, wurde im Land Brandenburg das System der „Brandenburger Sozialindikatoren“ entwickelt. Auf dieser Grundlage kann die Sozialberichterstattung vor allem auf der Ebene der Landkreise und Kreisfreien Städte verbessert und verstetigt werden. Ein entsprechendes Periodikum der Gemeindestatistik steht indes noch aus.

Dass es durchaus möglich ist, mit einer relativ begrenzten Zahl von Indikatoren, wesentliche Seiten der sozialen Lage und Entwicklung abzubilden, zeigen mehrere Beispiele.

Z.B. beruhen die Jahresberichte „Die soziale Lage der Europäischen Union“ großenteils auf der Auswertung von wenigen „Schlüsselindikatoren“, mit denen (2004) 18 sozialpolitische Themen („statistische Profile“) analysiert werden - z.B. wirtschaftliche Lage; Demografie, Haushalte, Familien; Beschäftigung; Sozialeleistungen; Einkommensverteilung ... (European Commission 2004).

Auch unter Beteiligung unseres Instituts wurde in mehreren ostdeutschen Kommunen ein Satz von 35 Kernindikatoren für die Erstellung von Basisberichten im Rahmen der Gesundheitsberichterstattung erprobt¹. Dabei handelt es sich um acht ostdeutsche kreisfreie Städte und die beiden Berliner Bezirke Marzahn-Hellersdorf und Lichtenberg. (vgl: Ferchland/Norden ... 2005a, 2005b)

Womit ein weiteres Problem angesprochen ist: Kommunale Sozialberichterstattung wird in der Literatur überwiegend als Aufgabe und Erfahrung größerer Städte behandelt (vgl. z.B. Meier-Gräwe u.a. 2005). Die dort vorhandenen wissenschaftlichen Kapazitäten, eine differenzierte kulturelle Infrastruktur, der große, arbeitsteilig feingliedrig organisierte Verwaltungsapparat etc. bieten natürlich entsprechend günstige objektive Ausgangslagen für eine anspruchsvolle Sozialberichterstattung. Dies kann allerdings kein hinreichender Grund sein, auf die Einrichtung und Ausgestaltung eines sozialpolitischen Frühwarnsystems – gerade darin besteht ja die vornehmliche Funktion der Sozialberichterstattung – in den kleineren Kommunen zu verzichten.

¹ Projekt „Gesundheit“ als integrierendes Leitziel in der Konzeption und Erprobung eines regionalen Berichtssystems nachhaltiger Entwicklung (RBS). Auftraggeber: Ministerium für Bildung und Forschung; Leitung Universitätsklinikum Hamburg-Eppendorf (Prof. Alf Trojan).

Ein vorläufiger Indikatorensatz

Zu untersuchen, wie für kleinere und kreisangehörige Kommunen trotz geringerer Ressourcen eine zweckdienliche Sozialberichterstattung organisiert und genutzt werden kann und welche Voraussetzungen dazu benötigt werden, ist eines der wesentlichen Ziele dieses Abschnitts.

Sozialberichte benötigen – wie erwähnt – den zeitlichen und räumlichen Vergleich, um die gewonnenen Befunde auch interpretieren und bewerten zu können. Für die sozialstatistische Analyse einer Kommune genügt es also nicht, nur Daten zu der betreffenden Gemeinde auszuwerten. So könnte z.B. für einzelne Gemeinden der betreffende Landkreis als Vergleichsfolie dienen. Besser wäre der Vergleich mit anderen Gemeinden, möglichst mit solchen unterschiedlichen Typs, um charakteristische (typenspezifische) Besonderheiten und individuelle Eigenheiten der sozialen Struktur und Entwicklung herausfinden zu können.

Zum räumlichen Vergleich gehört üblicherweise auch die sozialräumliche Analyse der betreffenden Kommune. D.h., es ist zu untersuchen, wie sich die verschiedenen Teilräume der Gemeinde sozialstrukturell unterscheiden. Für eine Stadt, die aus mehreren Stadtteilen besteht, oder auch für eine ländliche Gemeinde, die sich aus mehreren dörflichen Siedlungen zusammensetzt, ist es schon von Interesse, wo die sozialpolitischen Schwerpunkte räumlich lokalisiert sind und ob sich soziale Problemgebiete herausbilden. Angesichts der 2003 abgeschlossenen Gemeindereform in Brandenburg ist diese Fragestellung von besonderer Aktualität und Dringlichkeit. Denn wenn die fusionierten Ortsteile sozial auseinanderdriften, kann auch das neu geschaffene Verwaltungsgebilde zu keiner sozial-politischen Einheit zusammenwachsen. Leider dürfte es an den erforderlichen Voraussetzungen für die künftige sozialräumliche Analyse der neuen Gemeinden fehlen. Denn das Datenangebot wird sich seitens des Landesbetriebs für Datenverarbeitung und Statistik (LDS) nur auf die Gemeinden als Ganzes beziehen.

Die zurückliegende Gemeindereform (2003) beschränkt zunächst die Realisierung des Prinzips Zeitvergleich. Der räumliche Vergleich bezieht sich auf den Gebietsstand 31.12.2005. Zu diesem Zeitpunkt umfasste das Land Brandenburg 420 Gemeinden¹. Fünf Jahre zuvor waren es mit 1476 Gemeinden noch mehr als dreimal so viel. Damit ist es – teils aus Gründen des Aufwands, teils aus inhaltlich-sachlichen Gründen – nicht ohne weiteres möglich, Indikatoren auf weiter zurückliegende Zeiträume beziehen².

Schwierigkeiten für die statistische Basis der kommunalen Sozialberichterstattung ergeben sich auch aus dem Hartz IV-Prozess: Mit der Zusammenlegung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe verliert z.B. der bisher höchst relevante Indikator „laufende Hilfe zum Lebensunterhalt“ stark an Bedeutung, aufgrund verschiedener Schwierigkeiten ist der neue Indikator Arbeitslosengeld II noch nicht für die Kommunalstatistik verfügbar. Mit der Einführung neuer statistischer Merkmale ist zunächst auch ein Vorher-Nachher-Vergleich nicht mehr möglich (Meier-Gräwe u.a. 2005, 119).

¹ Ohne die zu devastierende Gemeinde Haidemühl (SPN).

² Deshalb wird im Folgenden der Zeitvergleich erst ab 2003 vorgenommen.

Die wichtigsten Indikatoren, die bei einem ersten Strukturvergleich verwendet werden, sind in Tab. 1 dargestellt. Weitere Strukturmerkmale sind zugänglich, z.B. differenziertere Aussagen zur Altersstruktur der Bevölkerung. Auf diese Parameter könnte zurückgegriffen werden, um einzelne Gemeinden oder bestimmte Gemeindegruppen differenzierter zu charakterisieren. Für die Durchführung des Gemeindevergleichs und für den Versuch einer Gemeindetypisierung genügen weniger Merkmale.

Tabelle 1

Wichtigste verwendete Indikatoren ¹ (Bezugsjahr 2003)		
Name	Label	Erläuterungen
EW_1205	Bevölkerung 12/2005	Bevölkerung am 31.12.2005
I_EW0503	Bev.-Entwicklg. 1.1.2003 -31.12. 2005	Bevölkerungsentwicklung vom 1.1.2003-31.12..2005 (1.1.2003=100)
XJUGQU_5	Jugendquote (<20J/20-65J) 05	Unter 20-Jährige je 100 20- bis unter 65-Jährige 12/2005
XALTQU_5	Altenquote (ab 65J/20-65J) 05	Ab 65-Jährige je 100 20- bis unter 65-Jährige 12/2005
XSE_ALT5	Sehr Alte (>=80) % 05	Sehr Alte (80 Jahre und älter) in % der Bevölkerung 12/2005
XEWW1205	Bev. weibl. % 05	Anteil der weiblichen Bevölkerung 12/2005
XAUSL_05	ausl. Bev. % 05	Anteil der ausländischen Bevölkerung 12/2005
XNATSA35	Saldo nat. Bev.-Beweg je 1TEW 03-05	Saldo der Lebendgeborenen und Gestorbenen 2003-2005 je 1.000 EW 12/2004
XWASAL35	Wanderungssaldo je 1000 EW 03-05	Saldo von Zuzügen und Fortzügen 2003-2005 je 1.000 EW 12/2004
XSBWEF64	SVB WO % Bev eAlter 15-64 06/04	Sozialversicherungspflichtig Beschäftigte am Wohnort (SVB WO): Anteil an der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter (15-64 Jahre) 06/2004
XSBWOW64	SVB WO weibl % SVB 06/04	SVB WO weiblich: Anteil an den SVB WO 06/2004 (%)
XSBWLF64	SVB WO LF,Forst,Fisch % 06/04	SVB WO im Wirtschaftssektor Land- u. Forstwirtschaft, Fischerei: Anteil an den SVB WO 06/2004 (%)
XSBWPG64	SVB WO ProdGewerbe % 06/04	SVB WO im Wirtschaftssektor Produzierendes Gewerbe: Anteil an den SVB WO 06/2004 (%)
XSBWHV64	SVB WO H,Gastg,Verk % 06/04	SVB WO im Wirtschaftssektor Handel, Gastgewerbe, Verkehr: Anteil an den SVB WO 06/2004 (%)
XSBWSD64	SVB WO SonstDL % 06/04	SVB WO im Wirtschaftssektor Sonstige Dienstleistungen: Anteil an den SVB WO 06/2004 (%)
XPEND065	Pendelrelation (100AO/WO) 06/05	Sozialversicherungspflichtig Beschäftigte am Arbeitsort (SVB AO) je 100 SVB WO 06/2005 (Konzentration an Arbeitsplätzen)
XGEBWO05	Geringf. Entlohnte je 100 SVB (WO) 06/05	(ausschließlich) Geringfügig Entlohnte ² je 100 SVB am Wohnort 06/2005
XALQU_05	Niveau Arbeitslosigk. Durchschn. 05	Arbeitslose 2005 je 100 EW von 15 bis unter 60 Jahren 12/2005
XHLUE_04	HLU-Empf. je 1 TEW	Empfänger von Hilfe zum Lebensunterhalt je 1.000 EW 12/2004
STEUER05	Steuereinnahmekraft EUR/EW 2005	
GR_KLAS9	Gde-Größenklasse 9KI	Gemeindegrößenklasse (9 Stufen) ³ 12/2003
STATUS1	Status	Gemeindestatus (Gemeinde, Stadt ⁴ , Kreisstadt, kreisfreie Stadt)
ENTFBERL	Entfernung Berlin (Zentrum)	Per Karte geschätzte Entfernung (Luftlinie): < 30 km, 30-50 km, >= 50 km

¹ Quellen: LDS Brandenburg, Bundesagentur für Arbeit (svB 06/2005, Arbeitslosigkeit 2005)

² Geringfügig entlohnte Beschäftigungen als Nebenjob sind hiermit nicht erfasst.

³ 1: < 1 TEW, 2: 1-<2TEW, 3: 2-<3 TEW, 4: 3-<5 TEW, 5: 5-<10 TEW, 6: 10-<20 TEW-<20 TEW, 7: 20-<50 TEW, 8: 50-<100 TEW, 9: >=100 TEW.

⁴ Die Zuordnung von Gemeinden zur Statuskategorie 2, „Stadt“, ist mit Unsicherheiten behaftet, da zumeist nur solchen Gemeinden dieser Status zugewiesen wurde, in deren Namen der Begriff Stadt erscheint. Die weitere Analyse zeigt allerdings, dass sich die beiden Statusgruppen 1 „Dorf“ und 2 „Stadt“ in verschiedener Hinsicht sozial unterscheiden.

Die Ergebnisse einer derartigen Analyse sind insofern noch nicht sehr belastbar, da aufgrund des relativ kurzfristigen Zeitvergleichs zufällige, einmalige oder kurzzeitige Besonderheiten schwer von mittel- oder längerfristigen Trends unterscheidbar sind. Hinweise auf Entwicklungstendenzen (von 2003 bis 2005) geben die Indikatoren Bevölkerungsentwicklung, Wanderungssaldo und Saldo der natürlichen Bevölkerungsbewegung.

Nichtsdestoweniger erbringt auch eine Analyse mit dem noch reduzierten Datensatz interessante Befunde. Auch ohne multivariate Klassifizierungsverfahren lassen sich m. H. solcher Gruppierungskriterien wie Gemeindegröße (Bevölkerungszahl), Gemeindestatus, Entfernung zu Berlin (Tab. A1) tendenzielle Regelmäßigkeiten und gruppentypische Strukturmerkmale und Zusammenhänge erkennen.

Eine detaillierte verbale Auswertung der entsprechenden Tabellen würde den Rahmen dieser Ausarbeitung sprengen. Die Übersichten sollen es ermöglichen, strukturelle Merkmale bestimmter Gemeinden vor dem Hintergrund der tendenziellen Gruppeneigenschaften vergleichen und bewerten zu können.

Einige Anmerkungen zu auffälligen oder auch unverhofft fehlenden Differenzierungen sollen genügen. Zu beachten ist, dass in Tabelle A1 Mittelwerte verschiedener Gemeindegruppen verglichen werden. Deutlich werden Differenzierungen zwischen den Gruppen. Die oft erheblichen strukturellen Kontraste zwischen den Gemeinden in den ausgewiesenen Gruppen bleiben so allerdings außer Betracht. Z.B. zeigt die Unterscheidung zwischen Potsdam einerseits und den drei übrigen kreisfreien Städten andererseits wie erheblich gruppeninterne Differenzierungen sein können.

Bevölkerungsverlust der Brandenburger Gemeinden ist die dominierende Tendenz. In der großen Mehrheit der Städte und Gemeinden¹ und auch in den allermeisten Vergleichsgruppen verminderte sich die Einwohnerzahl (von Januar 2003 bis Dezember 2005). Bevölkerungsgewinn erzielten besonders Kommunen in der Nähe Berlins, während Berlinerferne Gemeinden zur Schrumpfung tendieren. Auch im Zusammenhang mit der Gemeindegröße treten signifikante Unterschiede in der Bevölkerungsentwicklung auf. Eine lineare Abhängigkeit etwa nach dem Schema „je kleiner die Gemeinde, desto stärker die Schrumpfung“ besteht indes nicht. Dennoch ist bemerkenswert, dass sich in dem kurzen Zeitraum von drei Jahren die Bevölkerung in den kleinsten Gemeinden (unter 1.000 EW) im Durchschnitt um 3,6 Prozent verminderte. Noch stärker schrumpften aber – ausgenommen Landeshauptstadt Potsdam – die kreisfreien Städte².

Unter den hier verglichenen **Gemeindegruppen** (Tab. A1) gibt es keine mit einem positiven Saldo der natürlichen Bevölkerungsentwicklung. Charakteristisch ist vielmehr der sogenannte Gestorbenenüberschuss. Bevölkerungszuwachs ist dann einzig auf der Basis von Wanderungsgewinn zu erzielen. Die meisten Gruppen und zwei Drittel aller Städte und Gemeinden hatten allerdings Wanderungsverluste zu verzeichnen. Potsdam nimmt diesbezüglich eine Ausnahme-

¹ 300 Städte und Gemeinden (71%) verloren seit dem 1.1.2003 mehr als ein halbes Prozent ihrer Bevölkerung, in 29 Gemeinden (7%) war eher Stabilität zu verzeichnen (zwischen 99,5 und 100,5%). 91 Städte und Gemeinden (22%) erzielten Bevölkerungszuwachs von mindestens 0,5%.

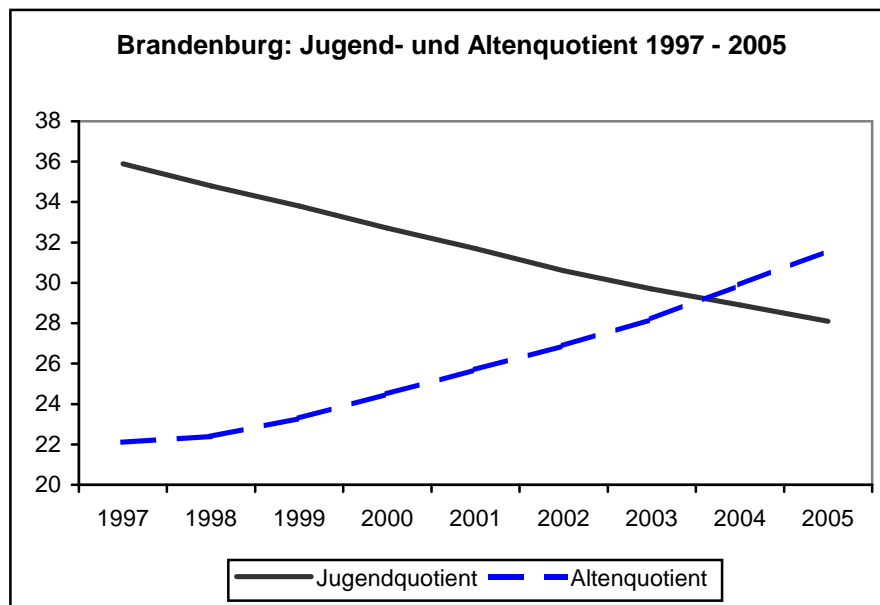
² Hierbei spielen besonders die enormen Verluste Frankfurts (Oder) von 6,7% die ausschlaggebende Rolle (Brandenburg 2,7%, Cottbus 3,5%).

stellung ein: Hier wurden 2003-2005 sowohl (Lebend-) Geborenenüberschuss als auch Wandergewinn erzielt¹.

Die negative Bilanz der natürlichen Bevölkerungsentwicklung des Landes und in den meisten Städten und Gemeinden Brandenburgs ist zum einen Ausdruck eines allgemein und landesspezifisch sehr niedrigen Fertilitätsniveaus². Seit 1990 überschreitet hier Jahr für Jahr die Zahl der Gestorbenen die der Lebendgeborenen. Zum anderen ist für die kommunale Ebene auf eine weitere Ursache zu verweisen: Altersstrukturell disproportionale Wanderungsverluste haben negative Konsequenzen für die natürliche Bevölkerungsentwicklung. Mit der bevorzugten Abwanderung junger Menschen entsteht in den Fortzugsgemeinden sowohl ein Defizit der betreffenden Altersgruppe als auch an künftigen Geburten. Die damit einhergehenden unausweichlichen demografischen Alterungsprozesse werden zudem durch die steigende Lebenserwartung verstärkt.

Im Verhältnis von Jugend- und Altenquote besteht im Land Brandenburg seit 2004 ein Übergewicht der älteren Bevölkerung. Vor wenigen Jahren überwogen die jüngeren Jahrgänge³ noch sehr deutlich.

Abb. 1



2003/2004 hat sich somit in Brandenburg eine demografische Wende vollzogen, die im bundesweiten Maßstab erst noch bevorsteht¹. Der viel beschworene demografische Wandel wird flä-

¹ Neben Potsdam war dies auch in den Städten Mittenwalde und Falkensee sowie in 21 Gemeinden ohne Stadtstatus der Fall.

² Brandenburg gehört zu den Bundesländern mit der geringsten Geburtenhäufigkeit. 2004 wiesen (außer Sachsen-Anhalt) alle anderen Bundesländer höhere Quoten an Lebendgeborenen auf. 2005 gab es in Brandenburg 7,0 Lebendgeborene je 1.000 EW (Deutschland 8,3).

³ 1999 wies das Land Brandenburg eine Jugendquote von 33,8 und eine Altenquote von 23,3 auf. In allen Landkreisen und kreisfreien Städten Brandenburgs war der Anteil der unter 20-Jährigen wesentlich größer als der der ab 65-Jährigen (Ferchland/Reimann/Römisch 2000, 7).

chendeckend und tiefgreifend sein. Gemessen am Kriterium Überalterung der Bevölkerung ist dieser Wandel im Bundesland Brandenburg und seinen Gemeinden also seit kurzem bereits eine Tatsache. Mit Ausnahme der Berlinnahen Kommunen dominieren in allen Gemeindegruppen die älteren gegenüber den jüngeren Altersklassen (Tab. A1).

Unzweifelhaft wird dieser Prozess in zweierlei Hinsicht fortschreiten: Zum einen, indem die Überzahl der überalterten Gemeinden wächst, zum anderen, indem sich die Dominanz der älteren Bewohnerinnen und Bewohner gegenüber den jüngeren relativ schnell ausweitet (vgl. Abb. 1). Die Kommunalpolitik steht damit vor der Aufgabe, sich auf die mit dem demografischen Wandel verbundenen Probleme zielgerichtet einzustellen. In Ostdeutschland, respektive in Brandenburg, ist diese Aufgabe besonders dringlich. Allerdings ist das dazu erforderliche Problembewusstsein der kommunalen Verantwortungsträger oft noch nicht genügend ausgeprägt. In vielen Städten und Gemeinden wird die Entwicklung positiver eingeschätzt, als dies wissenschaftliche Analysen erwarten lassen (Sarcinelli/Stopper 2006, 6). Dabei mag eine Rolle spielen, dass in nicht wenigen Kommunen bisher dramatische Strukturveränderungen noch ausblieben und dass – eben weil die demografischen Prozesse auch maßgeblich durch die interkommunale Wanderung beeinflusst werden – die Sieger im Standortwettbewerb der Städte und Gemeinden auf eine junge, wachsende und fertile Bevölkerung verweisen können. In Brandenburg bestehen enorme Unterschiede in der demografischen Entwicklung der Städte und Gemeinden. Z.B zeigt die Bilanz der natürlichen Bevölkerungsentwicklung der 20 Gemeinden auf den ersten Rangplätzen einen mittleren Lebendgeborenenüberschuss von 11,5 je 1.000 Einwohner, die letzten 20 Rangplätze weisen demgegenüber einen Gestorbenenüberschuss von -43,2 je 1.000 Einwohner (2003-2005) auf. Die offenkundig ausgebliebene bzw. abgewendete Überalterung in den „Sieger“-Gemeinden und die große Unterschiedlichkeit der Entwicklung fachen den Wettbewerb zwischen den kommunalen Standorten an und nähren – meist illusionäre – Hoffnungen, diesen Wettbewerb erfolgreich gestalten zu können.

Zweckmäßig ist indes eine kommunale Doppelstrategie:

Erstens ist es natürlich sinnvoll, dem demografischen Wandel präventive Maßnahmen entgegenzusetzen, ihn möglichst zu verzögern und abzumildern.

Zweitens und vor allem gilt es, sich gedanklich und praktisch auf die bevorstehenden bzw. bereits laufenden demografischen Strukturveränderungen einzustellen und zweckmäßige Anpassungsmaßnahmen möglichst vorausschauend einzuleiten (Schmidt/Starmann 2006, 17).

Alterung und Schrumpfung, die beiden wesentlichen Trends der künftigen demografischen Entwicklung, werden zweifellos tiefgreifende ökonomische und soziale Probleme für die Städte und Gemeinden Brandenburgs mit sich bringen. Dies bedeutet jedoch nicht, dass das soziale Hauptproblem, die anhaltende Massenarbeitslosigkeit, an Bedeutung verliert. Prioritär ist nach wie vor die Überwindung des gesellschaftlichen Defekts gegenüber der demografischen Disproportionalität. Die „demografischen Keule“ ist ein sehr beliebtes Instrument, um den Abbau

¹ 2003 wies die Bundesrepublik eine Jugendquote von 33,3 und eine Altenquote von 29,3 auf (Berechnet nach: Statistisches Jahrbuch 2005, 43).

des Sozialstaats und die Privatisierung der öffentlichen Daseinsvorsorge als alternativlos erscheinen zulassen. Aber die dauerhafte Ausgrenzung großer Teile der erwerbsfähigen Bevölkerung aus dem Erwerbsleben oder die Beschränkung von Zukunftschancen in der jungen Generation durch ein unterentwickeltes Bildungssystem nehmen der Warnung vor einem demografisch bedingt defizitären Erwerbspotenzial jegliche Überzeugungskraft. Mit dem Abbau der Arbeitslosigkeit, einer gerechteren Verteilung des gesellschaftlichen Reichtums und mit weiterem Produktivitätsfortschritt sind alle Voraussetzungen vorhanden, um aus der „tickenden Zeitbombe“ Bevölkerungsentwicklung zu entschärfen (Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik 2004, 72f). Die Disqualifizierung und Diskriminierung von Menschen zu Überflüssigen ist unter keinen gesellschaftlichen Umständen zu rechtfertigen. Mit der künftigen demografischen Struktur wird neben dem humanen auch der ökonomische Widersinn greifbar. Wie glaubhaft sind Befürchtungen, die zu erwartende „Alterslast“ könne mit dem schrumpfenden Arbeitskräftepotenzial nicht ohne schmerzhaft soziale Einschnitte bewältigt werden, angesichts der folgenden Zahlen¹:

- In Brandenburg sind 61 Prozent der 15- bis 64-Jährigen erwerbstätig und 16 Prozent erwerbslos; d.h. ein Drittel der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter agiert nicht auf dem Arbeitsmarkt.
- Die Altersgruppe der 55- bis 64-Jährigen ist bereits zu großen Teilen aus dem Erwerbsleben und vom Arbeitsmarkt gedrängt. 36 Prozent sind erwerbstätig, 14 Prozent erwerbslos.

Mit einer Entspannung auf dem Arbeitsmarkt wegen des sinkenden Erwerbspotenzials ist kaum zu rechnen. Da die Produktion in Ostdeutschland stark auf den Binnenmarkt ausgerichtet ist, wird sich der bevorstehende Bevölkerungsrückgang in den nächsten Jahren sogar „ganz unmittelbar rezessiv“ auswirken, „was der Verknappung des Arbeitsangebotes entgegenwirkt“ (Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik 2006, 182). Zu berücksichtigen sind auch die Folgen der Anhebung des Rentenalters auf 67 Jahre, die allein einen Zuwachs von 1,2 bis über drei Millionen Jobs in Deutschland erfordern, wenn die Arbeitslosigkeit nicht ansteigen soll (Bundesagentur für Arbeit 2006).

Die *Entfernung der Gemeinden zu Berlin* erweist sich als starkes Differenzierungskriterium. Die Relevanz dieses Indikators beruht auf unterschiedlichen bzw. sogar gegenläufigen Entwicklungstendenzen des sogenannten engeren Verflechtungsraums – also dem zu Brandenburg gehörenden Teil des Berliner Umlands – einerseits und des äußeren Entwicklungsraumes – den nicht zum Berliner Umland gehörenden Gebieten Brandenburgs – andererseits. Von 1990 bis 2005 erhöhte sich die Bevölkerung des engeren Verflechtungsraumes vor allem durch Wanderungsgewinn um 27,6 Prozent, die des äußeren Entwicklungsraumes schrumpfte um 14,3 Prozent. Die in diesem Zeitraum annähernd stabile Bevölkerungsbilanz Brandenburgs² (-1,6%) verdeckt die Tatsache einer gespaltenen Entwicklung des Landes³: Prosperierende und wachsende Kommunen in Berlinnähe und schrumpfende und degressive Tendenzen in den Berlinfernern

¹ März 2004, Quelle: www.lds-bb.de

² Die anderen ostdeutschen Flächenländer haben von 1990 bis 2004 bedeutende Bevölkerungsverluste von durchschnittlich –10,4% hinnehmen müssen (Statistisches Jahrbuch für die Bundesrepublik Deutschland 2004, S. 35).

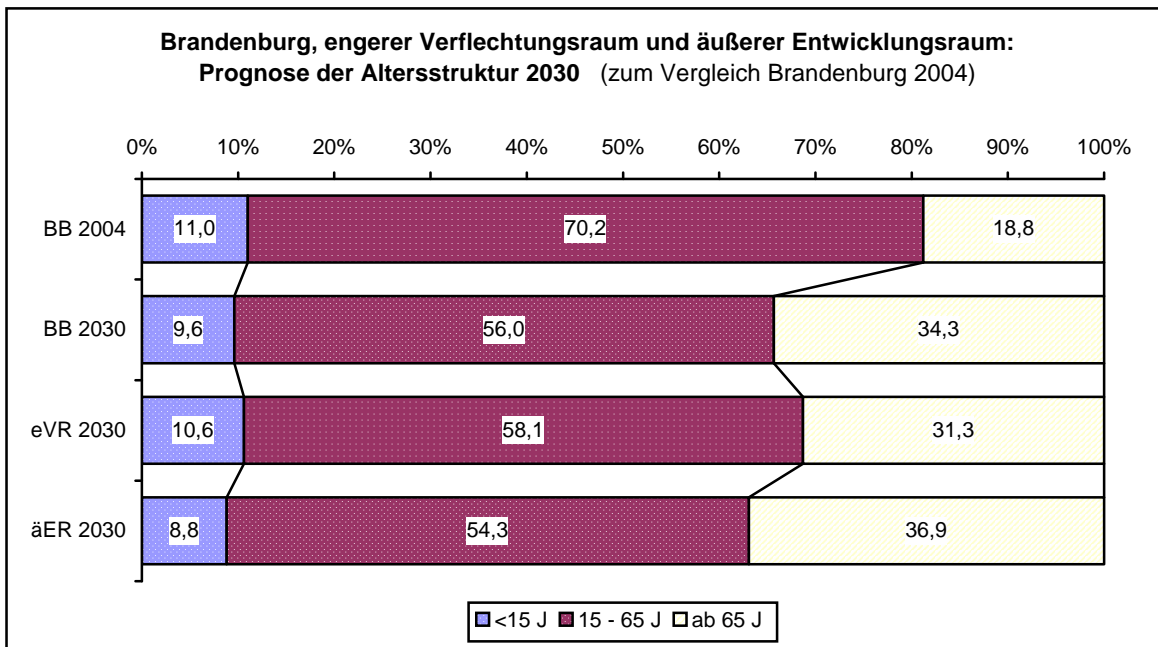
³ Quelle www.lds-bb.de

Städten und Gemeinden. Brandenburg weist somit eine duale sozialräumliche Struktur auf, die durch die Entfernung zum „Gravitationszentrum“ Berlin geprägt ist¹.

Berlinnahe Gemeinden unterscheiden sich von Berlinfernen Gemeinden signifikant durch die folgenden tendenziellen Besonderheiten (Tab. A1): Bevölkerungswachstum, höhere Anteile junger, niedrigere Anteile älterer Menschen, geringere natürliche Bevölkerungsverluste, höhere Einpendlerquoten (unter 30 km Entfernung zu Berlin), höhere Beschäftigungsquoten (auch der Frauen), stärkere Dominanz des Dienstleistungssektors auf Kosten der Land- und Forstwirtschaft und des Produzierenden Gewerbes, geringere Arbeitslosigkeit und höhere Steuerkraft.

Den Berechnungen der Bevölkerungsprognose zufolge wird sich die disparate Entwicklung auch künftig fortsetzen (Landesbetrieb für Datenverarbeitung und Statistik 2006): Im Saldo ist für das Land Brandenburg bis 2030 ein Bevölkerungsverlust von 13 Prozent (2020 -5,7%) zu erwarten, wobei voraussichtlich für den engeren Verflechtungsraum moderates Wachstum um 3 Prozent bis 2030 (2020 5,2%) und für den äußeren Entwicklungsraum starke Schrumpfung um 23 Prozent (2020 -12,6%) kennzeichnend sein wird. Da im Prognosezeitraum für Brandenburg ein kontinuierlicher Wanderungsgewinn unterstellt wird, ist der Bevölkerungsrückgang auf Landesebene einzig auf den negativen Saldo der natürlichen Entwicklung zurückzuführen. Diese Verluste sind natürlich auch eine Folge der fortschreitenden Alterung der Bevölkerung.

Abb. 2



Quelle: Landesbetrieb für Datenverarbeitung ... 2006

Im Prognosezeitraum wird sich die Altersstruktur dramatisch verändern – vor allem in Gestalt einer sehr starken Zunahme des Anteils der Bevölkerung im Seniorenalter. Gleichzeitig

¹ Allerdings bestehen auch innerhalb beider Landesteile, Berliner Umland und Berlinferne Gebiete, erhebliche sozialräumliche Differenzierungen.

schrumpfen die Bevölkerungsanteile der erwerbsfähigen Altersgruppen ganz erheblich, und auch die Bevölkerung im Kindesalter vermindert sich absolut und relativ (Abb. 2). Das Durchschnittsalter steigt¹. Diese Veränderungen werden zwar im äußeren Entwicklungsraum deutlicher sichtbar. Doch die Prognose zeigt auch, dass der demografische Wandel, insbesondere die Alterung der Bevölkerung, um den engeren Verflechtungsraum keinen Bogen macht. Die demografische Alterung ist – unabhängig vom Gemeindetyp – die unausweichliche Zukunft jeder Kommune (Bertelsmann Stiftung 2006, 9). Im Wettbewerb zwischen den Gemeinden wird die Bewältigung dieser Herausforderung von ausschlaggebender Bedeutung sein.

Bei der Entwicklung der Städte und Gemeinden spielen Wanderung und natürliche Bevölkerungsreproduktion auf ganz unterschiedliche Weise zusammen, und zwischen den Kommunen werden sich sehr starke Diskrepanzen auf tun. Die Prognose nennt nur Daten für 28 ausgewählte Städte mit den Extremfällen Teltow (im Berliner Umland) einerseits (Zuwachs bis 2030 um 37 Prozent) und Wittenberge (in peripherer Lage) andererseits (Schrumpfung um 38 Prozent).

Versuch einer Typisierung der Gemeinden

Die bisher verwendeten Klassifikationskriterien Gemeindegröße, Status, Berlin-Entfernung erbrachten jeweils bei einigen, aber durchaus nicht bei allen einbezogenen Indikatoren signifikante Mittelwertunterschiede. Deshalb wird nun der Versuch unternommen, eine Typisierung der Gemeinden des Landes Brandenburg vorzunehmen, deren Gruppen sich noch besser in Bezug auf die verwendeten Indikatoren unterscheiden, intern aber möglichst homogen sein sollen.

Die Schritte dieses Experiments werden im Folgenden kurz skizziert².

Vorgesehen sind zwei Klassifikationen, zum einen die Gruppe der kleineren Städte und Gemeinden mit weniger als 10.000 Einwohnern (Gruppe I) und zum anderen die Gruppe der größeren Städte und Gemeinden sowie der administrativen Zentren (Gruppe II). Beide Typisierungen sollen im Prinzip mit den gleichen Indikatoren durchgeführt werden.

In einem ersten Schritt soll die Zahl der für die Klassifikation verwendeten Variablen so vermindert werden, dass die soziale Komplexität, die diese Variablen abbilden, möglichst wenig eingeschränkt wird. Zunächst wurden mittels Korrelationsanalysen und Plausibilitätsbetrachtungen 13 der in Tabelle 1 aufgeführten Indikatoren für die Typisierung ausgewählt. Mit Hilfe von Faktorenanalysen³ wurde dieses Variablen-set, auf vier bzw. drei Faktoren komprimiert. Es wurden zwei Faktorenanalysen durchgeführt: erstens für alle Städte und Gemeinden ohne Kreisstadtfunktion (4 Faktoren) und unterhalb der Grenze von 10.000 Einwohnern (12/2005); zweitens mit den übrigen Städten und Gemeinden⁴ (3 Faktoren).

Tabelle 2 zeigt auf, dass die eingesetzten Variablen auf vier bzw. drei Faktoren komprimiert wurden und wie die Faktoren mit den Ausgangsvariablen korrelieren⁵.

¹ In Brandenburg wird für 2030 ein Durchschnittsalter von 51,1 Jahren (2004 43,1) prognostiziert (engerer Verflechtungsraum 49,4, äußerer Entwicklungsraum 52,6). Quelle: Landesbetrieb ... 2006.

² Zum Verständnis der verwendeten statistischen Verfahren der Faktorenanalyse und der Clusteranalyse sei z.B. verwiesen auf Bühl/Zöfel 2000.

³ Mit der Faktorenanalyse werden Variablen, die besonders eng miteinander korrelieren, zu Faktoren zusammengefasst.

⁴ Bei der zweiten Gruppe (über 10.000 EW oder Kreisstädte) wurde auf die Verwendung der Variablen xsbwlf64 (Sozialversicherungspflichtig Beschäftigte am Wohnort in der Land- und Forstwirtschaft) verzichtet.

⁵ Gezeigt werden nur Korrelationskoeffizienten (Faktorladungen) mit einer absoluten Mindestgröße von 0,3.

Anhand jener Variablen, die besonders eng mit dem betreffenden Faktor verknüpft sind, wurde versucht, dessen Eigenschaften verbal zu charakterisieren.

Die gewonnenen vier Faktoren vermögen zusammen 59,3 Prozent der Gesamtvarianz der eingesetzten Variablen in der Gruppe I zu erklären, die drei Faktoren der Gruppe II erklären 72,1 Prozent der Gesamtvarianz. D.h., die Aufgabe der Reduzierung der Einflussgrößen bei weitgehender Bewahrung der komplexen Aussagekraft ist erfüllt.

Tabelle 2

Ergebnis der Faktorenanalysen								
Variablen		Faktoren ¹						
		Gruppe I: Gemeinden < 10.000 EW, ohne Kreisstädte				Gruppe II: Gemeinden > 10.000 EW sowie Kreisstädte		
		1	2	3	4	1	2	3
GR_KLAS9	9 Gemeindegrößenklassen		-,430		,578		0,438	0,615
I_EW0503	Bev.-Entw. 1.1.2003 -31.12. 2005		-,427	,389		0,893		
XJUGQU_5	Jugendquote % (<20J / 20-65J) 2005		,329	,681		0,626		
XALTQU_5	Altenquote % (ab 65J / 20-65J) 2005		,376	-,675		-0,881		
XNATSA35	Saldo nat. Bev.-Beweg. je 1000 EW 2003 -2005			,849		0,875		
XPEND065	Pendelrelation (SVB AO/WO) Juni 2005				,753	-0,361	0,721	
XSBWEF64	SVB-Anteil an Bev. im Alter 15-64J %	-,823				0,789		-0,350
XSBWLF64	SVB: Land-u. Forstwirtsch., Fischerei % ²		,710			x	x	x
XSBWHV64	SVB: Handel, Gastgewerbe, Verkehr %				,514	0,370		-0,654
XSBWSD64	SVB: Sonstige Dienstleistungen %		-,855			0,409		0,714
XGEBWO05	Geringfüg. Entlohnte je 100 SVB (WO) 06/05 %	,733				-0,850		
XALQU_05	Niveau Arbeitslosigkeit Durchschn. 2005 %	,704	,498			-0,940		
XHLUE_04	HLU-Empf. je 1 TEW 12/2004	,670			,313	-0,638	0,544	
STEUER05	Steuereinnahmekraft EUR/EW 2005				,600	0,324	0,757	
<i>Eigenschaften</i>		Unter- beschäftigung, soziale Belastung	Klein, schrump- fend, ländliche Wirt- schafts- struktur	Wach- send, jung, fertil	Groß, steuer- kräftig, Arbeits- platzzen- tralität bes. hins. Handel/ Verkehr	Bev'- wachs- tum, jung und fertil, Erwerbs- beteili- gung, niedrige soziale Belastung	Arbeits- platz- zentrali- tät, Steuer- kraft	Stadt- größe, Beschäftigung in „Sonstige Dienst- leistungen“

Das weitere Typisierungsverfahren soll ebenfalls nur skizziert werden. Es geht um die Zusammenfassung strukturell ähnlicher Gemeinden zu Gruppen, die sich voneinander möglichst deutlich unterscheiden. Dazu ist das statistische Verfahren der Clusteranalyse geeignet. Wegen der großen Zahl der Gemeinden in Gruppe I (348) wird eine Clusterzentrenanalyse durchgeführt. Gruppe II (72 Fälle) kann hingegen per hierarchischer Clusteranalyse typisiert werden.

Gruppe I: Zunächst wurde mit einer per Zufallsauswahl eingeschränkten Grundgesamtheit (ca. 33%) an Gemeinden dieser Gruppe³ eine hierarchische Clusteranalyse mit allen 4 Faktoren durchgeführt, um die günstigste Zahl der zu bildenden Cluster zu bestimmen. Die Auswertung der Zuordnungsübersicht (Zuwächse des Koeffizienten mit den Fusionschritten) ließ auf eine Clusterzahl von 10 als günstig erscheinen. Anschließend erfolgte die Clusterbildung mit einer Clusterzentren-Analyse unter Einbeziehung aller Gemeinden der Gruppe I.

¹ Faktorladungen mit Absolutwerten unter 0,3 wurden ausgeblendet.

² Diese Variable wurde nur in der Gemeindegruppe < 10.000 EW eingesetzt.

³ weniger als 10.000 Einwohner und ohne Kreisstadtfunktion

Gruppe II: Per hierarchischer Clusteranalyse mit den drei Faktoren wurden 7 Cluster generiert.

Tab. 3

Ergebnisse der Clusteranalysen: Clustermittelwerte der konstituierenden Faktoren						
Cluster	Anzahl Gemeinden	Tendenzielle Cluster-Eigenschaften ¹	Faktoren (Mittelwerte)			
Gruppe I: Gemeinden < 10.000 EW, ohne Kreisstädte			1	2	3	4
K1	70	Kleinere Auspendlergemeinden, unterdurchschnittlich sozial belastet (insbesondere bezüglich Sozialhilfe)	-0,552	0,140	0,266	-0,537
K2	45	Große und steuerkräftige Dienstleistungszentren mit überdurchschnittlicher Arbeitsplatzausstattung	0,006	-0,222	-0,234	1,374
K3	39	Schrumpfende, überalterte, sozial belastete Städte und Gemeinden	0,431	-0,278	-1,366	-0,113
K4	45	Schrumpfende Städte und Gemeinden mit ländlicher Wirtschaftsstruktur und sehr hoher Unterbeschäftigung und sozialer Belastung	1,476	0,437	-0,026	0,055
K5	58	Städte und Gemeinden mit stabiler Einwohnerschaft und Wanderungsgewinn, urbaner Wirtschaftsstruktur, geringer Arbeitsplatzzentralität und Steuerkraft	-0,307	-1,278	0,280	-0,408
K6	10	Größere, wachsende Arbeitsplatz- und Dienstleistungszentren mit relativ junger Bevölkerung, Wanderungsgewinn, niedriger sozialer Belastung, hoher Beschäftigungsquote und sehr hoher Steuerkraft	-0,876	0,125	0,983	2,940
K7	4	Größere, stark wachsende, Berlinnahe Gemeinden mit junger Bevölkerung, sehr starkem Wanderungsgewinn, Geborenenüberschuss, hohem Ausländeranteil, urbaner Wirtschaftsstruktur und überdurchschnittlicher Steuerkraft	0,134	-2,454	2,498	-0,206
K8	2	(Hohensaaten, Gräben) Extrem schrumpfend und überaltert	0,334	-1,565	-4,911	-1,631
K9	52	Kleinere, schrumpfende, Berlinferne Gemeinden mit überdurchschnittlichen Beschäftigtenanteilen in der Landwirtschaft und im produzierenden Gewerbe, relativ überalterter Bevölkerung, geringer sozialer Belastung (insbesondere Sozialhilfe) und niedrigen Steuereinnahmen	-0,902	1,184	-0,255	-0,150
K10	23	Kleinere und schrumpfende Auspendlergemeinden mit junger Bevölkerung, hoher sozialer Belastung und sehr niedrigen Steuereinnahmen	1,190	0,679	1,453	-0,703
Gruppe II: Gemeinden > 10.000 EW, Kreisstädte			1	2	3	
G1	38	Größere, meist Berlinferne Städte mit hoher Arbeitsplatzzentralität , darunter 13 der 14 Kreisstädte, schrumpfend und überaltert, starkes Produzierendes Gewerbe, hohe soziale Belastung	-0,707	0,158	0,062	
G2	3	3 kreisfreie Städte (CB, FF, P); hohe Arbeitsplatzzentralität, relativ hoher Anteil nichtdeutscher Bevölkerung, hoher Anteil berufstätiger Frauen, starke Überpräsenz von Beschäftigten im Bereich „Sonstige Dienstleistungen“, starke soziale Belastung durch Geringfügig Entlohnte und Sozialhilfe	0,204	1,420	2,541	
G3	25	Wachsende Auspendlerstädte in relativer Berlinnähe mit junger Bevölkerung, relativ hoher Beschäftigungsquote und überproportionaler Beschäftigung im Dienstleistungsbereich, niedrige soziale Belastung	0,927	-0,675	-0,123	
G4	2	Schönefeld, Ludwigsfelde (extreme Arbeitsplatzzentralität und Steuerkraft, überdurchschnittlicher Sozialhilfebedarf)	1,510	4,001	-2,046	
G5	2	Nauen, Zossen (Beschäftigte in traditionellen Dienstleistungssektoren überrepräsentiert, vergleichsweise sehr hoher Sozialhilfebedarf)	0,211	0,295	-1,881	
G6	1	Kleinmachnow (stark wachsend, extrem junge Bevölkerung, Bereich „Sonstige Dienstleistungen“ bindet sehr hohen Beschäftigtenanteil)	1,529	-1,290	2,484	
G7	1	Wittenberge (extrem schrumpfend durch sehr hohen Wanderungsverlust als auch Gestorbenenüberschuss; starke soziale Belastung durch Geringverdienende und Arbeitslose)	-1,877	-0,702	-1,513	

Von den zehn Clustern der Gruppe I (Tab. 3), sind die Cluster K7 und K8 mit vier bzw. zwei Gemeinden nur schwach besetzt. Die übrigen Cluster umfassen jeweils mindestens 10, maximal 70 Gemeinden.

Vier der sieben Cluster von Gruppe II enthalten nur ein bis zwei Fälle, repräsentieren also „Ausreißer“-Gemeinden mit relativ extremen Struktureigenschaften. Obwohl nur drei Städte zum

¹ Unerwähnt bleiben „normale“, dem Gesamt-Durchschnitt angenäherte Eigenschaften.

Cluster G3 gehören, handelt es sich um eine gewichtige Gruppe von kreisfreien Städten, einschließlich der Landeshauptstadt Potsdam. Das Gros (63 von 72 Kommunen) der Städtegruppe verteilt sich somit auf zwei Cluster¹.

Da eine detaillierte Diskussion der Clustereigenschaften in diesem Rahmen nicht möglich ist, müssen einige Anmerkungen genügen.

Cluster-Eigenschaften

Zwischen den Clustern beider Gruppen unterscheiden sich die Mittelwerte der vier bzw. drei Faktoren signifikant.

Mit Blick auf die Kriterien soziale Belastung, Bevölkerungsentwicklung und Altersstruktur (vgl. Tab. A2) kann man die Cluster K6, K7 und G3 sowie mit gewissen Abstrichen K5² und G4³ als Gruppen von sozial eher begünstigten Städten und Gemeinden identifizieren. Der solitär besetzte Cluster G6, Kleinmachnow, verkörpert in extremer Weise den Typus der wachsenden Kommune im Umland Berlins mit sehr junger Bevölkerung, Geborenenüberschuss und spektakulärem Wanderungsgewinn sowie außerordentlich geringer sozialer Belastung (minimal: Arbeitslosigkeit und Sozialhilfebedarf).

Das Gegenteil dessen, typische und besonders ausgeprägte Merkmale von Verlierergemeinden, repräsentiert Wittenberge (=Cluster G7): Schnell schrumpfend (durch hohe natürliche und Wanderungsverluste), stark überalterte Bevölkerung und starke soziale Belastung (obgleich in Bezug auf die Sozialhilfequote andere Cluster noch deutlich höhere Werte aufweisen). Sozial eher benachteiligte Städte und Gemeinden sind in den Clustern K3 und G1 zu finden. Deren tendenzielle Eigenschaften: Erhebliche Bevölkerungsverluste durch Abwanderung und Gestorbenen-Überschuss, überalterte Bevölkerung und überdurchschnittliche soziale Belastung (durch die Faktoren „Geringfügig Entlohnte“, Arbeitslosigkeit und Sozialhilfebedarf). Außerdem gibt es tendenziell sozial benachteiligte Gruppen, die allerdings meist in einem der Kriterien – Bevölkerungsentwicklung, Altersstruktur und soziale Belastung – weniger ungünstige Werte aufweisen. Das betrifft insbesondere die Cluster K4 und K10, wo Schrumpfung und extreme Belastung partiell mit relativ günstigen altersstrukturellen Relationen einhergehen.

Cluster G2 weist beispielhaft auf ein Methodenproblem dieser Clusterbildung hin. So zeigt Potsdam – bei wichtigen übereinstimmenden Merkmalen – Eigenschaften, die deutlich von tendenziellen Charakteristika des Clusters abweichen: z.B. kräftiges Bevölkerungswachstum, starker Wanderungsgewinn, deutlicher Geborenenüberschuss, niedrigere Altenquote (vgl. Tab. A 1). Die Cluster sind also noch ziemlich heterogen. Dies ist aber zwangsläufig der Preis, wenn eine Vielzahl von Gemeinden unter Berücksichtigung mannigfacher Indikatoren in eine überschaubare Klassifikation mit möglichst wenig Typen gebracht werden soll. Die hier vorgestellte Clusterbildung soll nur eine Möglichkeit demonstrieren. Es lohnen sich weitere Optimierungsversuche.

¹ Mit einer höheren Clusterzahl ließe sich die Differenziertheit der Analyse erhöhen. Doch für den hier beabsichtigten Zweck (Übersichtlichkeit und angemessene Differenziertheit) genügen 7 Cluster.

² Jugendquote leicht unterdurchschnittlich

³ sehr hohe Sozialhilfedichte

Die an anderer Stelle bereits erwähnte charakteristische Spaltung der sozialräumlichen Entwicklung Brandenburgs in wachsende und schrumpfende Teilräume widerspiegelt sich auch in den verschiedenen Typen von Städten und Gemeinden. In den ländlichen, Berlinfernen Teilräumen zeigen sich Tendenzen der *Peripherisierung*. Sie werden weitgehend verursacht durch gegenläufige Prozesse vor allem in der Metropolenregion, wo Zentralisierungen „Menschen, wirtschaftliche Produktivität und Infrastrukturfunktionen bündeln und so den übrigen Regionen entziehen“ (Keim 2006, 3). Die Zentralisierungsdynamik fungiert dabei als „Subjekt der sozialräumlichen Entwicklung insgesamt“ (Ebenda). Peripherisierungen sind somit nicht nur die Kehrseite, sondern auch die Folge der Zentralisierung. Prozesse der Schrumpfung, Entleerung und demografischen Alterung von Kommunen in ländlichen Regionen sind also weniger aus falschen regional- oder kommunalpolitischen Entscheidungen und Strategien zu erklären, sondern aus übergeordneten Prozessen, die nicht in der ländlichen Region selbst zu suchen sind.

Peripherisierung kann verstanden werden als „graduelle Schwächung und/oder Abkopplung sozial-räumlicher Entwicklungen gegenüber den dominanten Zentralisierungsvorgängen“ (Ebenda).

Lassen sich Erscheinungen der Peripherisierung/Zentralisierung mit den hier verwendeten Indikatoren anhand der soziodemografischen Struktur von Städten und Gemeinden in Brandenburg aufzeigen? Und falls dies gelingt: Wie korrespondieren die betreffenden Kommunen mit der per Clusteranalyse generierten Gemeindeklassifikation? Dabei kann es selbstverständlich nur um eine grobe Annäherung an diese Fragestellung gehen.

Drei Kriterien, auf die auch Keim (ebenda) verweist, sollen zur Identifizierung von Städten und Gemeinden mit Peripherisierungs- bzw. Zentralisierungsprozessen herangezogen werden: wirtschaftliche Leistungskraft (Indikator Anteil der Versicherungspflichtig Beschäftigten an der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter), Wanderungsbilanz (Indikator Saldo der Zu- und Wegzüge je 1000 der Bevölkerung) und demografische Struktur (Indikatoren Jugendquotient, Altersquotient). Kommunen, die in allen diesen Kriterien in entsprechender Weise vom Mittelwert aller 420 Gemeinden abweichen, gelten als solche, die Peripherisierungs- bzw. Zentralisierungsprozessen unterliegen¹.

Auf diese Weise wurden 51 „Peripherisierungs“- und 39 „Zentralisierungsgemeinden“ ermittelt. Ihre Verteilung auf die per Clusteranalyse gefundenen Gemeindetypen zeigt, dass sich diese Typisierung auch in Bezug auf die Relation Peripherisierung/Zentralisierung als relativ trennscharf erweist² (Tab. 4). Die „Peripherisierungsgemeinden“ befinden sich vor allem in den Gruppen, die als tendenziell sozial benachteiligt charakterisiert wurden (K3, G1, K4). Die „Zentralisierungsgemeinden“ konzentrieren sich wiederum besonders auf Cluster, die eher zu den Gewinnern der sozialräumlichen Entwicklung gezählt werden können: K6, G3, K5.

¹ „Peripherisierungs-Gemeinden“ in diesem Sinne haben einen unterdurchschnittlichen Anteil an Sozialversicherungspflichtig Beschäftigten, einen unterdurchschnittlichen Wanderungssaldo, einen unterdurchschnittlichen Jugend- sowie einen überdurchschnittlichen Altersquotienten. Das Gegenteil gilt für „Zentralisierungs-Gemeinden“ mit der zusätzlichen Forderung eines positiven Wanderungssaldos.

² Zwar verteilen sich Peripherisierungs- bzw. Zentralisierungsgemeinden jeweils auf zahlreiche Cluster. Mit Ausnahme des Clusters K2 umfassen die betreffenden Typen jedoch jeweils vollständig bzw. mit nur einer Ausnahme entweder Peripherisierungs- oder Zentralisierungsgemeinden.

„Zentralisierungs-,“ und „Peripherisierungsgemeinden“ unterscheiden sich strukturell in mannigfacher Hinsicht und meist hoch signifikant (vgl. Tab. A2). Die tendenziellen Eigenschaften der „Peripherisierungsgemeinden“ sind: Berlinerferne, überdurchschnittliche Einwohnerzahl, Schrumpfung sowohl durch Gestorbenenüberschuss als auch und besonders durch Wanderungsverlust, überalterte Bevölkerung, Unterbeschäftigung, Überpräsenz des Produzierenden Gewerbes in der Beschäftigtenstruktur, überdurchschnittliche soziale Belastung (in allen drei Komponenten Geringfügig Entlohnte, Arbeitslosigkeit und Sozialhilfe) sowie unterdurchschnittliche Steuereinnahmen. Die gegenteiligen Tendenzen lassen sich für die „Zentralisierungsgemeinden“ nachweisen.

Tab. 4

Gemeinden unter dem Einfluss von Peripherisierung bzw. Zentralisierungstendenzen: Verteilung auf die Cluster			
Cluster	Peripherisierung/Zentralisierung		Gesamt
	Peripherisierung	Zentralisierung	
K1	1	3	4
K2	6	4	10
K3	16	1	17
K4	6		6
K5		10	10
K6		4	4
K7		1	1
K8	1		1
K9	3	1	4
G1	17	1	18
G3		12	12
G4		1	1
G5		1	1
G7	1		1
Gesamt	51	39	90

„Peripherisierungs-,“ und „Zentralisierungsgemeinden“ unterscheiden sich bezüglich der in Tabelle A2 ausgewiesenen Variablen – mit Ausnahme der Positionen Pendelrelation, Anteil der ausländischen Bevölkerung und Einwohnerzahl – hoch signifikant. Dass die Peripherisierungstendenzen nicht vornehmlich für kleinere ländliche Gemeinden, sondern insbesondere auch für größere administrative Zentren nachweisbar sind¹, mag zunächst überraschen. Mit Brandenburg und Eberswalde werden sogar zwei Städten Peripherisierungstendenzen bescheinigt, die dem sogenannten Städtekrans angehören. Diese Städte sollen eigentlich „eine stabilisierende Funktion im äußeren Entwicklungsraum wahrnehmen“ (Senatsverwaltung 2004, 39). Offenbar erodiert die Peripherisierung in besonderem Maße auch Zentrumsfunktionen von Städten in Berlinerfernen Gebiete, ist die Entzentralisierung der Zentren in diesen Gebieten ein wesentliches Pe-

¹ Unter den 51 „Peripherisierungsgemeinden“ sind 18 Städte mit mehr als 10.000 Einwohnern, darunter 7 Mittelstädte, 5 Kreisstädte (Eberswalde, Senftenberg, Perleberg, Forst, Prenzlau) und eine Kreisfreie Stadt (Brandenburg).

ripherisierungsmerkmal. Andererseits: Soll der Peripherisierung entgegengewirkt werden, erfordert dies nicht zuletzt die Stärkung der regionalen Zentren.

Die Tatsache der Peripherisierung belegt den Misserfolg des landesplanerischen Leitbilds der dezentralen Konzentration. „Die Städte in den peripheren Regionen sind – entgegen dem Leitbild – bisher die größten Verlierer der demografischen Schrumpfung“ (Kühn 2004). Anfang 2005 verkündete der Ministerpräsident den Grundsatz „Brandenburgs Zukunft liegt in der Metropolregion“ (Tagesspiegel 22.02. 2005). Damit wurde faktisch eine Neuorientierung der Förderpolitik signalisiert. Eine bevorzugte Konzentration der Fördermittel auf den engeren Verflechtungsraum würde die Zentralisierungs- und damit die Peripherisierungstendenzen weiter forcieren und die sozialräumliche Spaltung des Landes, aber auch der acht an Berlin grenzenden Landkreise vertiefen.

Mit der Aufgabe bzw. der Relativierung des Leitbilds der dezentralen Konzentration verlöre allerdings auch das im Grundgesetz verankerte Ziel der Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse¹ (Art. 72, Abs. 2, GG) eine wichtige Basis. Und tatsächlich wird in Politik und Wissenschaft gleichzeitig mit der Infragestellung des Leitbilds der dezentralen Konzentration auch eine Modifizierung des Ziels der Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse² gefordert. So verlangt z.B. der sächsische Ministerpräsident Milbradt: „Wir müssen das Verfassungsgebot gleichwertiger Lebensverhältnisse neu interpretieren“ (Tagesspiegel 25.09.2006). Vieles deutet darauf hin, „dass sich in Bezug auf den Grundkonsens der Angleichung der Lebensverhältnisse ein Paradigmenwechsel abzuzeichnen beginnt“ (Neu 2006, 13). Insbesondere wird der demografische Wandel dazu genutzt, den bisher geltenden gesellschaftlichen und politischen Grundkonsens des Prinzips der Gleichwertigkeit in Frage zu stellen (Barlösius 2006, 17). Das Projekt „Wegweiser Demographischer Wandel 2020“ der Bertelsmann Stiftung schlussfolgert aus den großen regionalen und kommunalen Unterschieden in Bezug auf die Auswirkungen des demografischen Wandels die Frage, „ob und ggf. in welcher Form das Leitbild von der Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse Gültigkeit besitzt. Müssen wir dieses Leitbild neu interpretieren?“ (Bertelsmann Stiftung 2006, 7). Die Akademie für Raumforschung und Landesplanung sieht „keinen Grund, dieses grundgesetzlich verankerte Ziel ... in Frage zu stellen oder in seiner prinzipiellen Bedeutung zu relativieren“ (Akademie für Raumforschung ... 2006, 1), fordert aber gleichwohl eine „Präzisierung und Neuinterpretation“. Interessant ist auch die Begründung dafür. Noch vor den Herausforderungen demografischer Wandel und Europäische Integration/Globalisierung wird als Hauptgrund genannt: „Der Wandel des Staatsverständnisses vom fürsorgenden Wohlfahrtsstaat zum vorsorgenden und aktivierenden Gewährleistungs- und Verantwortungsstaat geht nicht nur mit einer größeren Selbstverantwortung der Bürgerinnen und Bürger einher, sondern auch mit einer kritischen Überprüfung des öffentlichen Leistungsumfangs und mit einer partiellen Privatisierung der öffentlichen Daseinsvorsorge“ (2).

¹ In der durch Volksentscheid legitimierten Landesverfassung Brandenburgs wurde diese Zielstellung folgendermaßen bekräftigt: „Das Land gewährleistet eine Strukturförderung der Regionen mit dem Ziel, in allen Landesteilen gleichwertige Lebens- und Arbeitsbedingungen zu schaffen und zu erhalten.“ (Art. 44; <http://www.landesrecht.brandenburg.de/>)

² Zur Tragweite einer solchen Ziel-„Korrektur“ gehört, dass mit dem Gleichwertigkeitsprinzip auch der „soziale Kern des Nachhaltigkeitsverständnisses“ (Segert/Zierke 2005, 109) in Frage gestellt wird.

Hier schließt sich der Kreis: Die Relativierung des Prinzips der Gleichwertigkeit wird eingebettet in und begründet durch den neoliberalen Umbau des Sozialstaats, gleichzeitig werden die (partielle) Privatisierung der öffentlichen Daseinsvorsorge legitimiert und die Kürzung öffentlicher Leistungen für den Ausgleich der Lebensbedingungen angekündigt. Eine detaillierte Diskussion dieser Positionen kann in diesem Rahmen leider nicht vorgenommen werden (zum Thema „aktiverer Sozialstaat“ vgl. z.B.: Wolf 2005). Generell ist jedoch zu fragen, mit welcher Begründung z.B. der Verweis auf „eine größere Selbstverantwortung der Bürgerinnen und Bürger“ umstandslos auf Beziehungen zwischen Regionen übertragen werden kann. Hervorzuheben ist, dass das zitierte Positionspapier klar *gegen* „Forderungen nach einem Abbau der bisherigen Form der regionalen Wirtschaftsförderung und einer Förderung von Metropolenregionen zu Lasten strukturschwacher ländlich-peripherer Räume“ Stellung bezieht (Akademie für Raumforschung ... 2006, 3).

Was könnte nun Sozialberichterstattung für Kommunen leisten, deren Entwicklung durch Tendenzen der Peripherisierung gekennzeichnet ist? Nicht mehr und nicht weniger als für andere Gemeinden auch.

Weder die Möglichkeit noch die Notwendigkeit, mit Hilfe der Sozialberichterstattung die jeweilige soziale Situation und Entwicklung der Städte und Gemeinden und damit auch deren spezifische Probleme, Vorzüge und Ressourcen zu analysieren, werden durch die Peripherisierung gemindert.

Denn Peripherisierung kennzeichnet keinen Zustand, sondern einen Prozess. Sie steht nicht am Ende der Entwicklung, sondern führt zu veränderten Rahmenbedingungen. Sie hebt weder die strukturelle Einzigartigkeit der einzelnen Kommunen auf noch die Konkurrenz zwischen ihnen.

Peripherisierung enthält zwar die Möglichkeit der Marginalisierung, läuft aber nicht zwangsläufig darauf hinaus (Keim 2006, 3). Mithilfe der Sozialberichterstattung können sich die Kommunen ihrer Möglichkeiten versichern, spezifische Entwicklungspfade unter den alles in allem einschränkenden Bedingungen der Peripherisierung zu suchen und einzuschlagen. Keim spricht in diesem Zusammenhang von „Chancen für (sozial-)experimentelle Nutzungen und Lebensformen ohne den Druck der Zentralentwicklungen“ (5). Aber auch dann, wenn die oft beschworenen, aber selten zu findenden „kreativen Lösungen“ nicht ausgemacht werden können: Die Optimierung der ökonomischen und sozialen Entwicklung unter veränderten sozialräumlichen Bedingungen bleibt die ständig zu lösende, originär kommunalpolitische Aufgabe. Dazu kann die Sozialberichterstattung einen wichtigen Beitrag leisten.

Peripherisierung trifft nicht isoliert einzelne Gemeinden, sondern ist das Problem vieler Kommunen mit durchaus unterschiedlichem Profil. Aber mit dem gemeinsamen Anliegen, der Peripherisierung entgegenzuwirken bzw. deren nachteilige Wirkungen zu minimieren. Dazu bedarf es der interkommunalen Kooperation. „Sich nicht mehr gegen Benachteiligungen wehren zu können, das bedeutet Peripherie“ (Neu 2006,13). In diesem Sinne gehören also die koordinierte Aktivität vieler Gemeinden und kommunaler Akteure, ihre Organisation und Handlungsweise als Subjekt der sozialräumlichen Entwicklung zu den wenigen Möglichkeiten, Zentralisierungstendenzen Widerstand entgegenzusetzen. Regionale Sozialberichte z.B. auf der Ebene der Landkreise,

die auch eine vergleichende Analyse der sozialen Situation, Struktur und Entwicklung der Gemeinden zum Gegenstand haben, können wichtige Anknüpfungspunkte für die interkommunale Kooperation herausarbeiten, sie können dazu beitragen zersplitterte Kräfte zu bündeln und die Macht zur Benennung und Deutung der eigenen sozialen Probleme auch tatsächlich auszuüben.

Exkurs: Typisierung von Gemeinden mit dem Projekt „Wegweiser Demographischer Wandel 2020“

Im Projekt der Bertelsmann-Stiftung „Wegweiser Demographischer Wandel 2020“ wurde eine Gemeindetypisierung vorgenommen, die alle Städte und Gemeinden mit mehr als 5.000 Einwohnern (2003) in Deutschland erfasst (Bertelsmann Stiftung (Hrsg.) 2006). Mit zwei gesonderten Clusteranalysen, aber auf Basis derselben Indikatoren wurden 6 bzw. 9 Demografietypen zum einen für die Gruppe der 82 Großstädte¹ (mehr als 100.000 EW) und zum anderen für die übrigen 2.877 Städte und Gemeinden² (über 5.000 EW) konstituiert.

Ein besonderer Vorzug des Projekts ist seine Orientierung an der künftigen Entwicklung der Kommunen. Dazu wurden kleinräumige Bevölkerungsprognosen für alle Städte und Gemeinden mit mehr als 5.000 EW für die Jahre 2003 bis 2020 erarbeitet³. Die Clusteranalyse basiert auf 8 Indikatoren⁴ zu demografischen, sozialen und wirtschaftlichen Dimensionen der kommunalen Entwicklung. Darüber hinaus wurde ein Set von 52 Indikatoren zusammengestellt, das für jede Gemeinde (über 5.000 EW) und für eine begrenzte Zahl von Vergleichskommunen per Internet leicht abrufbar ist (www.aktion2050.de/wegweiser). Das gilt natürlich ebenso für die Ergebnisse der Bevölkerungsvorausberechnung und der Typisierung.

Mit dem Angebot relevanter Informationen über die spezifische Struktur und Perspektive der Städte und Gemeinden soll eine differenzierte Beobachtung und aktive Gestaltung des demografischen Wandels in den Kommunen unterstützt werden. Der Wegweiser soll als „ein Frühwarn- und Informationssystem für alle Kommunen mit mehr als 5.000 Einwohnern“ (Bertelsmann Stiftung 2006, 11) fungieren. Dem dient insbesondere die Typisierung. Die einzelnen Typen werden ausführlich diskutiert, ihr spezifisches Profil anschaulich dargestellt, und es werden typenspezifische Handlungsansätze vorgestellt. Benannt werden Grundrichtungen des kommunalen Handlungsbedarfs, die natürlich „vor Ort bewertet und diskutiert werden und im Kontext der

¹ Demografietypen (Anzahl) Großstädte: 1) Stabile Großstädte mit geringem Familienanteil (21/82), 2) Schrumpfende Großstädte im postindustriellen Strukturwandel (19/82), 3) Schrumpfende und alternde ostdeutsche Großstädte (5/82), 4) Prosperierende Wirtschaftszentren (19/82), 5) Stabile Großstädte mit hohem Familienanteil (11/82), 6) Aufstrebende ostdeutsche Großstädte mit Wachstumspotenzialen (7/82).

² Demografietypen Gemeinden mit 5.000 bis 100.000 EW (2.877): 1) Stabile Mittelstädte und regionale Zentren mit geringem Familienanteil (17,9%), 2) Suburbane Wohnorte mit hohen Wachstumserwartungen (3,1%), 3) Suburbane Wohnorte mit rückläufigen Wachstumserwartungen, 4) Schrumpfende und alternde Städte mit hoher Abwanderung (12,2%), 5) Stabile Städte und Gemeinden im ländlichen Raum mit hohem Familienanteil (25,7%), 6) Städte und Gemeinden im ländlichen Raum mit geringer Dynamik (20,1%), 7) Prosperierende Städte und Gemeinden im ländlichen Raum (5,7%), 8) Wirtschaftlich starke Städte und Gemeinden mit hoher Arbeitsplatzzentralität (2,5%), 9) Exklusive Standorte (0,2%).

³ Die der Prognose zugrunde liegenden Annahmen – etwa zu Fertilität, Mortalität, Wanderung – wurden in der Publikation ausgewiesen und begründet.

⁴ Bevölkerungsentwicklung 2003 bis 2020, Medianalter 2020, Arbeitsplatzzentralität (entspricht der Variablen Pendelrelation in unserer Analyse), Arbeitsplatzentwicklung 1998 bis 2003, Arbeitslosenquote, Steuereinnahmen, Anteil hochqualifizierter Beschäftigter, Anteil von Mehrpersonenhaushalten mit Kindern).

politischen Ziele und Strategien der Kommunen betrachtet werden“ müssen (Bertelsmann Stiftung 2006, 25/26).

Wie bei jeder Typisierung ist auch hier eine gewisse Pauschalität der Preis für die gewonnene Übersichtlichkeit. D.h., die Kenntnis der Eigenschaften des Gemeindetypus ersetzt nicht die Analyse der spezifischen Charakteristika der einzelnen Kommune. Diese wird aber durch die Typisierung ungemein erleichtert. So bestünde ein erster notwendiger Schritt darin, die konkreten Ausprägungen der Clusterindikatoren für eine bestimmte Gemeinde abzurufen (www.aktion2050.de/wegweiser) und mit den typischen Eigenschaften des Clusters zu konfrontieren. Dies ist auch aus folgendem Grund geboten: Die bereits bei „unserer“ Clusteranalyse beklagte relative innere Differenziertheit der Cluster (Beispiel Potsdam) ist auch bei den Typen des „Wegweiser-Projekts“ feststellbar¹. Die Spezifizierung der Typusmerkmale für den Einzelfall ist dann auch die Grundlage für die Übersetzung der empfohlenen Handlungsansätze in konkrete Ziele der kommunalen Entwicklung.

Die Intentionen und die Ergebnisse des Projekts „Wegweiser Demographischer Wandel“ fordern Sozialberichterstattung im Sinne von periodischen Analysen der sozialen und demografischen Entwicklung in den Kommunen heraus und unterstützen sie zugleich wirkungsvoll. Ohne Kenntnis der aktuellen sozial-demografischen Struktur und ihrer Entwicklungstendenzen in der „eigenen“ Gemeinde und in weiteren Bezugsräumen (Region, andere Kommunen, ...) kann keine geeignete kommunale Antwort auf die mit dem demografischen Wandel einhergehenden Veränderungen gefunden werden. Die durch den „Wegweiser“ verfügbaren Informationen können helfen, die bevorstehenden bzw. bereits laufenden sozial-demografischen Strukturverschiebungen transparent und vor allem auch in ihrer kommunalpolitischen Bedeutung bewusst zu machen. Die Forderung „das Thema Demographie in den Kommunen als Chefsache“ (Schmidt/Große Starman 2006, 17) zu behandeln, mag etwas überspitzt erscheinen, ist jedoch angesichts der bisherigen Unterschätzung demografischer Aspekte in der Kommunalpolitik angebracht.

Für die künftige Sozialberichterstattung der Kommunen ist es wichtig, dass die durch den Wegweiser bereitgestellte Datenbank permanent angeboten und aktualisiert wird oder dass durch die amtliche Statistik ein ähnlicher Service bereitgestellt wird.

In den durch das „Wegweiser-Projekt“ erfassten ca. 3.000 Kommunen mit mehr als 5.000 Einwohnern wohnen etwa 85 Prozent der Bevölkerung Deutschlands. Die Städte bilden den Schwerpunkt dieser Analyse. Die Mehrheit (76,6 %) der 12.631 Gemeinden Deutschlands (Statistisches Jahrbuch 2005, 40) wird mit diesem Vorhaben nicht erfasst. Diese legitime Beschränkung des Untersuchungsobjekts sollte nicht als Mangel des Projekts betrachtet werden. Gleichwohl ist hervorzuheben, dass eine vergleichbare statistische Aufbereitung für die kleineren Gemeinden fehlt. Diese Lücke kann indes nicht nach dem Modell des „Wegweisers“ geschlossen werden, woraus sich wohl auch dessen Begrenzung der Gemeindegröße erklärt. Plausibel ist z. B., dass die Unsicherheiten der Prognose „mit zunehmender Kleinräumigkeit bzw. sinkender

¹ Eingeschätzt wird, „dass bei etwa 75 Prozent der Kommunen eines Clusters ähnliche Ausprägungen vorzufinden sind“ und in jedem Cluster „eindeutige Außenseiter hinsichtlich einzelner Merkmale“ existieren (Bertelsmann Stiftung 2006, 27).

Größe der Prognoseeinheiten“ (Bertelsmann Stiftung 2006, 22) steigen. Deshalb wird man bei der Generierung von Datenbanken zur sozial-demografischen und sozial-ökonomischen Entwicklung kleiner Kommunen auf Prognosen für einzelne Gemeinden verzichten müssen, auch stehen verschiedene Indikatoren nicht für kleine Gemeinden zur Verfügung (z. B. Angaben zur Haushalts- und Familienstruktur). Dies kann als Bekräftigung unseres Experiments zur Typisierung auch der kleinen Gemeinden gelten.

Tab. 5

Gemeinden mit mehr als 5.000 EW (12/03): Vergleich der Clusterzugehörigkeit										
isda-Experiment Cluster	Wegweiser Demographischer Wandel 2020									Gesamt
	Großstädte		Gemeinden mit mehr als 5.000 EW 12/2003							
	3 schrumpfend, stark alternd, Ost-D.	6 aufstrebend, Wachstumspotenzial, Ost-D.	1 stabile Mittelst. u reg Zentrum, ger. Familien-Anteil	2 suburbane Wohnstandorte, hohe Wachstums-Erwartung	3 suburbane Wohnorte m rückläuf. Wachstums-Erwart.	4 schrumpfend u. alternd, hohe Abwanderung	6 St/Gdn im ländl. Raum, geringe Dynamik	7 prosper. Städte/Gemeinden i m ländlichen Raum	8 wirtsch. starke St/Gdn, hohe A-Platz-Zentralität	
K1							1			1
K2			1	5	1	11	6			24
K3						5				5
K4						7				7
K5				12		1				13
K6				2				2		4
K7				2						2
G1			2	2		34				38
G2	1 (CB)	1 (P)				1				3
G3				23		2				25
G4			1						1	2
G5				1			1			2
G6				1						1
G7						1				1
Gesamt	1	1	4	48	1	62	8	2	1	128

In Brandenburg sind (2005) 69,5 Prozent aller Gemeinden unter der 5.000-Einwohner-Grenze. Auch wenn in unserem Experiment die Clusteranalyse eine andere Indikatorenbasis als das „Wegweiser-Projekt“ hatte, sollen die Ergebnisse beider Typisierungen kurz verglichen werden. Dazu können natürlich nur die 128 Brandenburger Städte und Gemeinden mit mehr als 5.000 EW herangezogen werden (Tab. 5).

Auffällig ist, dass sich die Städte und Gemeinden nach dem „Wegweiser“-Modell vornehmlich (zu 86 %) auf zwei Typen konzentrieren, Gemeinden der Typen 5 und 9 sind nicht vertreten. Beim isda-Experiment sind hingegen 5 Cluster relativ stark besetzt, und keine Gruppe bleibt leer. Vier starke „Knoten“ drücken eine relativ hohe Treffsicherheit beider Modelle aus. (isda-)Cluster 10 zeigt allerdings eine heterogene „Wegweiser“-Typen-Struktur.

Die gespaltene sozialräumliche Entwicklung der Brandenburger Städte und Gemeinden wird im „Wegweiser“-Modell deutlicher zum Ausdruck gebracht¹: 48 Gemeinden mit hohen Wachstums-erwartungen einerseits, 62 schrumpfende und alternde Fortzugsgemeinden andererseits. Dieser Typ ist in Ostdeutschland besonders stark verbreitet. Er umfasst hier 70 Prozent aller Städte und Gemeinden (Schmidt/Große Starmann 2006, 15) über 5.000 EW. So gesehen ist also die Situation in Brandenburg mit einem Anteil dieses Problemtyps von knapp 50 Prozent weniger dramatisch. Die Frage ist, ob die betreffenden Gemeinden in Brandenburg von der – im Vergleich zum übrigen Ostdeutschland – etwas entspannteren Lage profitieren können. Theoretisch ja: wenn Umverteilungsmaßnahmen zwischen Gemeinden initiiert oder Fördermittel durch das Land für benachteiligte Gemeinden eingesetzt würden

Resümee

Seit etwa zwei Jahren ist der demografische Wandel in Brandenburg eine Tatsache, hat sich hier ein qualitativer Umschlag der Altersstruktur vollzogen: Es gibt mehr Ältere (über 64-Jährige) als Kinder (unter 15-Jährige). Der demografische Alterungsprozess wird schnell voranschreiten, er wird zwischen den Städten und Gemeinden sehr unterschiedlich verlaufen, aber unvermeidlich jede Kommune erfassen.

Nicht außer acht gelassen darf: Das (im Vergleich zur westdeutschen Bevölkerungsstruktur) vorzeitige Einsetzen des demografischen Wandels ist vor allem durch die anhaltende Massenarbeitslosigkeit in Ostdeutschland und die damit einhergehenden Wanderungsprozesse verursacht. Deshalb ist auch die nachhaltige Verbesserung der Beschäftigungssituation in den Brandenburger Gemeinden die entscheidende Voraussetzung, um die Konsequenzen der demografischen Strukturverschiebungen sozial verträglich bewältigen zu können.

Um die Herausforderungen des demografischen Wandels annehmen und aktiv gestalten zu können, benötigen die Städte und Gemeinden aktuelle Informationen über ihre spezifische Struktur und Perspektive (Bertelsmann Stiftung 2006, 20). Die Sozialberichterstattung ist ein geeignetes Instrument, um diese Informationen periodisch bereitzustellen. Einerseits ist diese Aufgabe in den kleineren Kommunen nicht weniger dringlich als in den größeren Städten. Andererseits fehlen in den Dörfern und kleinen Städten oft wichtige Voraussetzungen (Daten, Erfahrungen, Know-how, ...). Durch Kommunikation und Kooperation zwischen den Gemeinden, durch zielstrebige Unterstützung seitens der Amts- und Kreisverwaltungen und durch eine weiter verbesserte und leicht zugängliche Gemeindestatistik der Statistischen Ämter (einschließlich der Ausweitung und Aktualisierung des Periodikums „Statistik lokal“) sind deutliche Fortschritte möglich. Diese Fortschritte sind auch zwingend, weil konkrete Analysen die geeignete Grundlage liefern, um die gemeindespezifische Tragweite des demografischen Wandels zu erfassen und daraus notwendige kommunalpolitische Schlüsse zu ziehen. Bisher ist Demografie ein meist vernachlässigtes Thema in der Kommunalpolitik. Entweder wird der demografisch bedingte Handlungsdruck auf die Städte und Gemeinden nicht erkannt oder ihm wird mit einem gewissen

¹ Das ist sicher eine Konsequenz der zukunftsgerichteten Indikatoren im „Wegweiser“-Modell.

Fatalismus begegnet. Das betrifft nicht nur die kommunale Ebene, sondern kaum weniger die Verantwortung der Länder für die kommunale Entwicklung. So „ist in den vergangenen Jahren zunehmend der politische Wille – etwa im Land Brandenburg – abhanden gekommen, ländlich periphere Gebiete wirtschaftlich und infrastrukturell zu fördern. Dabei wird übersehen oder unterschlagen, dass ... in absehbarer Zeit keine ‚Entleerung‘ dieser Räume einsetzen wird.“ (Beetz 2006, 27)

Demografische Schrumpfung und Alterung werden mit tiefgreifenden Änderungen der Siedlungsstruktur und mit Schwierigkeiten einhergehen, das gewohnte Niveau der kommunalen Infrastruktur aufrecht zu erhalten. Zersiedelung, soziale Segregation, Entleerung von Ortskernen, Verfall alter Bausubstanz (Sarcinelli 2006, 7) können ebenso die ungünstigen Folgen sein wie die Beeinträchtigung der Funktionsfähigkeit infrastruktureller Einrichtungen durch sinkende Nutzerzahlen und größere Einzugsbereiche (Einzelhandel, Post, Wohlfahrtsfahrtspflege, ...). Kleine Kommunen werden Bestrebungen zur Privatisierung der Grundversorgung widerstehen müssen, „wenn sich die Träger betriebswirtschaftlich bedingt aus der Fläche zurückziehen“ (Beetz 2006, 31).

Unerlässlich ist, angemessene Antworten auf derartige Herausforderungen in jeder Gemeinde zu formulieren und zu organisieren. Überkommene Wachstumskriterien erweisen sich dabei eher als Blockaden. Es geht um Zukunftsfähigkeit, also um nachhaltige Entwicklungspfade. Nach diesem Maßstab „lassen sich auch in strukturschwachen Regionen häufig ökologische oder soziale Ressourcen ausmachen, die heute und künftig ein menschenwürdiges naturverträgliches Leben ermöglichen (Segert/Zierke 2005, 8). Aus der Perspektive der Gemeinden ist es erfolgsversprechend, sich dabei mit anderen Kommunen zu verbünden. Denn obgleich sich die Städte und Gemeinden dem interkommunalen Wettbewerb um Bevölkerung, Arbeitsplätze, Infrastruktur, Investitionen etc. kaum völlig entziehen können, ist doch offenkundig, dass auf diesem Wege nicht die mit dem demografischen Wandel verbundenen Folgen bewältigt, sondern überwiegend Verlierer-Gemeinden produziert werden. Von immer größerer Bedeutung wird hingegen die Kooperation zwischen den Kommunen, aber auch zwischen den Sektoren der kommunalen Grundversorgung (z. B. in Gestalt von Dorfzentren oder Nachbarschaftsläden) sein (ebenda). Mit der verstärkten interkommunalen Kooperation orientiert sich die Kommunalpolitik auch mehr an regionalen Verantwortungsräumen und beschränkt sich weniger auf die kleinräumige Perspektive (Sarcinelli 2006, 8).

Um das zukunftsfähige Potenzial der einzelnen Gemeinde zu erschließen, ist die intrakommunale Kooperation kaum weniger wichtig als die interkommunale Kooperation. Denn nicht die Gemeinde, sondern die Siedlung ist „die eigentliche, unterste Ebene lokaler Existenz“, und sobald eine Gemeinde mehrere separate Dörfer umfasst, „bildet jede dieser dörflichen Siedlungen ... eine eigene lokale Gemeinschaft“ (Krambach 2004, 11). Der mit der Gemeindegebietsreform verfügte und administrativ vollzogene neue Zusammenschluss mehrerer Siedlungen hob i.d.R. weder deren Gemeinschaftlichkeit auf noch ist die Fusion mit der Geburt einer neuen Gemeinschaft dörflicher Siedlungen gleich zu setzen. Allerdings kann sich das Selbsthilfepotenzial einer Kommune nur dann hinreichend erschließen, wenn die Gemeinde als kooperative Einheit ihrer Siedlungen funktioniert. Das wiederum setzt – im Falle einer ländlichen Kommune – voraus,

dass möglichst alle ihre Dörfer von der Entwicklung der Gemeinde profitieren, dass also Gleichwertigkeit auch als *Maxime* innerhalb der Gemeinde praktiziert wird. Die Notwendigkeit und Nützlichkeit einer dorfkonkreten Gemeindeberichterstattung ist damit offenkundig, die Möglichkeit dazu allerdings mangels entsprechender Datenbereitstellung (noch?) verschlossen.

Dörfer bleiben aber auch unabhängig von ihrer Gemeindegliederung selbstständige Akteure der überörtlichen Kooperation und Ort lokaler Aktionsgruppen. Die positiven Erfahrungen anderer europäischer Länder zeigen: Mit der Mobilisierung dörflicher Gemeinschaften, ihrer Vernetzung zu Dorfbewegungen vorwiegend im regionalen, aber auch im nationalen und sogar im internationalen Rahmen (vgl. Halhead 2006, Krumbach 2004) gibt es auch erfolversprechende Möglichkeiten, der ungehemmten Zentralisierung kraftvoll entgegen zu wirken und Interessen der dörflichen Wohnbevölkerung hörbar zu artikulieren. Da keine zentrale Steuerungsebene existiert, die sowohl Zentralisierung als auch Peripherisierung beeinflusst (Keim 2006, 6), Hoffnungen auf Lösungen durch die „große Politik“ also ohne realistische Basis sind, können nur bottom-up-Bewegungen der sozial-räumlichen Abkopplung ländlicher Gebiete entgegen wirken.

Für die flächendeckende und qualitätsgerechte Gewährleistung der Daseinsvorsorge tragen nicht nur die Kommunen, sondern auch die Bundesländer Verantwortung. Somit ist die entsprechende Förderung insbesondere der peripheren Gebiete durch das Land unverzichtbar.

Trotz des noch lückenhaften Datenangebots zur sozial-demografischen und sozial-ökonomischen Entwicklung der Gemeinden zeigt das Experiment der Typisierung der Brandenburger Gemeinden: Das gegenwärtig zugängliche Datenangebot ist geeignet, um die soziale Situation der Gemeinden des Landes Brandenburg in wichtigen Aspekten statistisch zu beschreiben, die Gemeinden miteinander zu vergleichen und eine Gemeindetypisierung zu erstellen. Wegen der jüngsten Gemeindereform ist die Analyse der zeitlichen Entwicklung noch eingeschränkt und kann in den folgenden Berichtsjahren sukzessive ausgebaut werden.

Für Gemeinden ist die Datenbeschaffung noch zu aufwendig. Der Landesbetrieb für Datenverarbeitung und Statistik des Landes Brandenburg sollte alljährlich einen möglichst komplexen Statistischen Bericht zur sozialen Situation und Entwicklung der Gemeinden (aufbereitet nach solchen Gesichtspunkten wie Größenklasse, Landkreis, Status, ... nebst einer Indikatorenübersicht für jede Gemeinde) publizieren und die für diesen Bericht genutzten Daten den Gemeinden zur Verfügung stellen. Bestandteil dieses Berichts sollte auch ein Kreisvergleich (aller kreisfreien Städte und Landkreise) mit den gleichen Indikatoren wie bei den Gemeinden sein.

Die schrittweise Einrichtung eines Systems der regelmäßigen und systematischen Sozialberichterstattung sollte durch das Land und die zuständigen Landkreise in einzelnen Gemeinden zielgerichtet und sachkundig unterstützt und (falls gewünscht) begleitet werden. Dazu gehört auch die Suche nach Möglichkeiten, in den Gemeinden eine elementare, aber zuverlässige statistische Basis für die Beobachtung der Entwicklung in den Ortsteilen aufzubauen und zu pflegen.

Literatur:

- Akademie für Raumforschung und Landesplanung 2006: Positionspapier aus der ARL Nr. 69. Gleichwertige Lebensverhältnisse: eine wichtige gesellschaftspolitische Aufgabe neu interpretieren! Hannover: ARL
- Alternative Arbeitsgruppe Wirtschaftspolitik 2004: Memorandum 2004. Köln: PapyRossa Verlag
- Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik 2006: Memorandum 2006. Mehr Beschäftigung braucht eine andere Verteilung. Köln: PapyRossa
- Barlösius, Eva 2006: Gleichwertig ist nicht gleich. In: ApuZ 37/2006, 16-23
- Beetz, Stephan: Ländliche Politik im demographischen Wandel. In: APuZ 21-22/2006, 25-31.
- Bertelsmann Stiftung (Hrsg.) 2006: Wegweiser Demographischer Wandel 2020. Analysen und Handlungskonzepte für Städte und Gemeinden. Gütersloh
- Bühl, Achim/Peter Zöfel 2000: SPSS Version 10. Einführung in die moderne Datenanalyse unter Windows. München/Boston/...: Addison-Wesley
- Bundesagentur für Arbeit 2006: IAB Kurzbericht Nr. 16/12.10.2006
- Enquete-Kommission „Zukunft des Bürgerlichen Engagements“ Deutscher Bundestag 2002: Bericht Bürgerliches Engagement: auf dem Weg in eine zukunftsfähige Bürgergesellschaft. Opladen: Leske + Budrich
- European Commission 2004: The social situation in the European Union 2004. Luxembourg
- Europäische Kommission 2004: Die soziale Lage in der Europäischen Union 2004 - Kurzfassung. Luxemburg
- Ferchland, Rainer/ Andrea Reimann 2004: Sozialberichterstattung - Teil der demokratischen Infrastruktur auch in Gemeinden. Praxisorientierte Analysen am Beispiel ausgewählter Gemeinden Brandenburgs. Berlin: Rosa-Luxemburg-Stiftung
- Ferchland, Rainer/ John Norden/ Stefan Römisch/ Dieter Zahn 2005a: Bezirk Marzahn-Hellersdorf: Gesundheits- und Sozialberichterstattung mit Kernindikatoren. Erprobung von 35 Kernindikatoren für die periodische Erstellung eines Basisberichts im Rahmen der regionalen Gesundheits- und Sozialberichterstattung. Basisbericht (Studie). Berlin: Bezirksamt Marzahn-Hellersdorf
- Ferchland, Rainer/ John Norden/ Stefan Römisch/ Dieter Zahn 2005b: Bezirk Lichtenberg: Gesundheits- und Sozialberichterstattung mit Kernindikatoren. Erprobung von 35 Kernindikatoren für die periodische Erstellung eines Basisberichts im Rahmen der regionalen Gesundheits- und Sozialberichterstattung. Basisbericht (Studie). Berlin: Bezirksamt Lichtenberg
- Ferchland, Rainer/Andrea Reimann/Stefan Römisch 2000: Soziale und sozialräumliche Differenzierungen in Brandenburg. Eine sozialstatistische Analyse. Berlin: Rosa-Luxemburg-Stiftung
- Halhead, Vanessa 2006: Dorfbewegungen in Europa. Verallgemeinerte Erfahrungen. Berlin: Rosa-Luxemburg-Stiftung
- Kühn, Manfred: Dezentrale Konzentration und Länderfusion: Planerischer Perspektiven. Thesenpapier zum Difu-Kolloquium: Berlin & Brandenburg am 4.6.2004 in Berlin

Landesamt für Soziales und Versorgung Brandenburg 2002: Brandenburger Sozialindikatoren 2001

Landesgesundheitsamt im Landesamt für Soziales und Versorgung 2005: Brandenburger Sozialindikatoren 2004. Aktuelle Daten zur Lage im Land Brandenburg

Landesbetrieb für Datenverarbeitung und Statistik/Landesamt für Bauen und Verkehr des Landes Brandenburg 2006: Bevölkerungsprognose des Landes Brandenburg für den Zeitraum 2005 – 2030

Keim, Karl-Dieter 2006: Peripherisierung ländlicher Räume. Essay. In: APuZ 37/2006, 3 – 7

Krambach, Kurt 2004: Nationale Dorfaktions-Bewegungen und ländliche Parlamente in europäischen Ländern. Studie. Berlin: Rosa-Luxemburg-Stiftung

Meier-Gräwe, Utah/Markus Dorn/Silke Mardorf 2005: Entwicklung eines lebenslagen- und haushaltsbezogenen Datenmodulsystems zur Qualifizierung von kommunalen Armuts- und Sozialberichtserstattungsvorhaben – ELHDAMO –. Gießen: Justus-Liebig-Universität

Mielck, Andreas 2005: Soziale Ungleichheit und Gesundheit. Einführung in die aktuelle Diskussion. Bern: Huber

Ministerium für Arbeit, Soziales Gesundheit und Frauen des Landes Brandenburg 2000: Sozialberichterstattung. Brandenburger Sozialindikatoren 2000

Ministerium für Arbeit, Soziales, Gesundheit und Frauen 1999: Einschüler in Brandenburg: Soziale Lage und Gesundheit

Ministerium für Arbeit, Soziales, Gesundheit und Frauen 2001: Soziale Lage und Gesundheit von jungen Menschen in Brandenburg 2001

Ministerium für Arbeit, Soziales, Gesundheit und Familie 2005: Gesund alt werden – Soziale und gesundheitliche Lage älterer Menschen im Land Brandenburg. Beiträge zur Sozial- und Gesundheitsberichterstattung Nr.4

Neu, Claudia 2006: Territoriale Ungleichheit – eine Erkundung. In: ApuZ 37/2006, 8 - 15

Priller, Eckhard/ Gunnar Winkler 2002: Struktur und Entwicklung des bürgerlichen Engagements in Ostdeutschland. In: Enquete-kommission „Zukunft ...“ (Hrsg.) 2002, 17–144

Sarcinelli, Ullrich/Jochen Stopper: Demographischer Wandel und Kommunalpolitik.
In: APuZ 21-22/2006, 3 –10

Schmidt, Kerstin/Carsten Große Starmann: Kommunen im demographischen Wandel.
In: APuZ 21-22/2006, 10-17.

Segert, Astrid/Irene Zierke 2005: Regionale Ungleichheiten aus der Perspektive nachhaltiger Regionalentwicklung. Das Beispiel ländlicher Räume in Deutschland. Potsdam: Universität Potsdam

Senatsverwaltung für Stadtentwicklung Berlin/Ministerium für Landwirtschaft, Umweltschutz und Raumordnung Brandenburg 2004: Zweiter Raumordnungsbericht der Länder Berlin und Brandenburg. Berlin/Potsdam

Statistisches Bundesamt 2005: Statistisches Jahrbuch 2005 für die Bundesrepublik Deutschland. Wiesbaden

Wolf, Michael 2005: „Aktivierende Hilfe“. Zu Ideologie und Realität eines sozialpolitischen Stereotyps. In: UTOPIE kreativ, H. 179 (September 2005), 796 - 808

Wörndl, Barbara 2001: Sozialberichterstattung in Ostdeutschland – Ergebnisse und Erfahrungen aus dem Landkreis Merseburg-Querfurt (Sachsen-Anhalt). In: Zeng 2001, 63 - 85

Zeng, Matthias (Hrsg.) 2001: Sozialberichterstattung in den neuen Bundesländern. Betrachtungen eines unübersichtlichen Feldes. Oldenburg: Verlag Dialogische Erziehung