



Heinz Kolz (Autor)

Foresight-Prozesse als Instrument zur Gestaltung des Demographischen Wandels in den Kommunen

Eine Analyse des Projektes "Zukunftsradar2030" der ZIRP zum Demographischen Wandel in den Kommunen in Rheinland-Pfalz



<https://cuvillier.de/de/shop/publications/7154>

Copyright:
Cuvillier Verlag, Inhaberin Annette Jentzsch-Cuvillier, Nonnenstieg 8, 37075 Göttingen, Germany

Telefon: +49 (0)551 54724-0, E-Mail: info@cuvillier.de, Website: <https://cuvillier.de>



Einführung

Die deutsche Bevölkerung wird in den nächsten Jahrzehnten weiter altern und schrumpfen. Das Durchschnittsalter der Menschen wird ansteigen und ihre Anzahl abnehmen. Dieser Demographische Wandel¹ wird alle Bereiche von Gesellschaft und Wirtschaft vor Herausforderungen stellen, weil die Anzahl der Älteren deutlich wächst, während die Anzahl der Jüngeren gleichzeitig abnehmen wird.² Die schleichende und langfristige Veränderung der Bevölkerungsstruktur macht eine laufende Anpassung in vielen Bereichen erforderlich. Bei der Gestaltung dieses Wandels verfolgt Rheinland-Pfalz die Strategie:

- „(...) den demographischen Wandel so weit wie noch möglich zu beeinflussen, (und)
- (...) die Auswirkungen des demographischen Wandels aktiv zu gestalten.“³

In den Kommunen werden nahezu alle Handlungsfelder von den Veränderungen der Bevölkerungsstruktur betroffen sein. Öffentliche Dienstleistungen und Infrastruktureinrichtungen müssen kontinuierlich auf die veränderten Bedarfe einer alternden und schrumpfenden Bevölkerung angepasst werden.⁴ Besonders offenkundig wird dies hinsichtlich einer schrumpfenden Anzahl an Kindern die Kita- und Grundschulplätzen in Anspruch nehmen. Gleichzeitig wird der Bedarf im Bereich der Pflege aufgrund einer wachsenden Anzahl älterer Menschen ansteigen. Während Kommunen in verdichteten Räumen mit einem attraktiven Arbeitsplatzangebot eher moderat von den demographischen Veränderungen betroffen sein werden, wird der Wandel ländliche Regionen, mit deutlicher Entfernung zu Arbeitsplätzen, umso intensiver treffen. Kommunale Planungen müssen die künftige Bevölkerungsentwicklung frühzeitig einbeziehen. Dieser Wandel wird auf Dauer auch ein zentrales Thema der Raumentwicklung sein, weil viele Problemstellungen auf regionaler Ebene zu lösen sein werden.⁵

Eine Expertengruppe der EU hatte im Jahre 2002 Methoden zur Gestaltung des sozialen Wandels in Europa untersucht, zu dem auch der Demographische Wandel gehört. Angesichts einer wachsenden Geschwindigkeit des sozialen Wandels müsse eine neue Kultur des zukunftsorientierten Denkens entwickelt und dabei Experten aus unterschiedlichen Bereichen einbezogen werden. Entscheidungsträger müssten sich angesichts „(...) des sinkenden Einflusses des traditionellen Wertesystems, des Auseinanderbrechens herkömmlicher Interessengruppen, neuen Forderungen nach Rechenschaftspflichten sowie des beschleunigten technologi-

¹ In Anlehnung an die Schreibweise im untersuchten Projekt wird der Begriff "Demographischer Wandel" im Folgenden groß geschrieben.

² Vgl. Dreyer, Malu (2012): Demographiepolitik in Rheinland-Pfalz, Berlin, S. 11, in: msagd.rlp.de/no_cache/demografie (zuletzt aufgerufen am 21.04. 2013).

³ Ebenda, S. 4.

⁴ Vgl. Kolz, Heinz (2005): Demographischer Wandel – Herausforderung in Rheinland-Pfalz. Einsatz der Foresight-Methode zur Entwicklung von Szenarien und Strategien, in: Gengler, Claude (Hrsg.): Der Demographische Wandel in der Großregion, Luxemburg 2005, S. 234f.

⁵ Vgl. Troeger-Weiß, Gabi (2010): Lokale und regionale Netzwerke als Träger der Regionalentwicklung und ihr Anteil an der Bewältigung des Demographischen Wandels, in: Troeger-Weiß, Gabi; Weingarten, Joe (Hrsg.) (2010): Herausforderung für Land und Kommunen; Die Gestaltung des Demographischen Wandels in Rheinland-Pfalz, Teil 1, Mainz, S. 77ff.



schen Wandels neue Fähigkeiten aneignen“⁶ (Vgl. A 5). Neben dem Demographischen Wandel werden die globalisierte Wirtschaft und der technologische Wandel als Megatrends des gesellschaftlichen Wandels bezeichnet. Politische Ziele zur Gestaltung der demographischen Entwicklung waren bereits 2004 Gegenstand einer Delphi-Studie mit Experten.⁷

Angesichts der weitreichenden Folgen, den der Demographische Wandel auch für Rheinland-Pfalz haben wird, konzipierte die Zukunftsinitiative Rheinland-Pfalz (ZIRP) einen Zukunftsprozess, der die Empfehlungen der EU als Ausgangspunkt hatte. Dieser hatte das Ziel den Demographischen Wandel bis zum Jahr 2030 zu beschreiben und Ansätze zu seiner Gestaltung zu entwickeln. Die ZIRP nutzte dazu einen regionalen Foresight-Prozess, der sich vor allem auf Experten-Workshops stützte. Regionale Foresight-Prozesse nutzen unterschiedliche Methoden wie Expertenprozesse, um Strategien für die Zukunft von Regionen zu entwickeln. Die Herausforderungen des Demographischen Wandels für die Kommunen waren das Thema des ersten von fünf Teilprojekten im Leitprojekt "Zukunftsradar 2030" und Gegenstand der folgenden Untersuchung. Die entwickelten Szenarien und Handlungsansätze wurden im Rahmen einer landesweiten Informationskampagne vorgestellt. Kommunale Mandatsträger sollten für die Veränderungen sensibilisiert und für eine aktive Gestaltung des Wandels gewonnen werden.

Nach Einschätzung von Experten für Foresight-Prozesse war der Zukunftsradar2030 mit seinem Ziel, die künftigen Herausforderungen des Demographischen Wandels zu analysieren als ein „(...) international beachtlicher Prozess einzustufen (...)“⁸, der „(...) einen wichtigen Beitrag zur Schließung einer Lücke in den bisherigen Foresight-Aktivitäten leistet.“⁹ Im internationalen Kontext seien einige Elemente des Prozesses neu:

- die Kombination der Methoden (Kreativitätsverfahren, Workshops, Miniszenerien),
- den Demographischen Wandel als gesetzt anzunehmen, um Zukunftsentwicklungen abzuleiten,
- die Aufmerksamkeit der Teilnehmer durch Zeitreisen auf die Zukunft zu lenken.¹⁰

Vor diesem Hintergrund analysiert die folgende Untersuchung den Beitrag, den das Teilprojekt "Zukunftsradar2030 – Herausforderung für die Kommunen in Rheinland-Pfalz" zur Gestaltung des Demographischen Wandels in den rheinland-pfälzischen

⁶ Europäische Kommission Generaldirektion Forschung (Hrsg.) (2002): Vorausdenken, Optionen abwägen, die Zukunft gestalten: Zukunftsforschung für Europa; Schlussbericht der hochrangigen Expertengruppe für die Europäische Kommission, o.O., S. 13.

⁷ Vgl. Schmid, Susanne (2004): Methodik und Ergebnisse einer Delphi Studie zur demographischen Entwicklung in Deutschland bis 2030, in: Zeitschrift für Bevölkerungswissenschaft, 29. Jg., 3-4/2004, S. 504ff.

⁸ Reiß, Thomas (2005), o.T.: in: Cuhls, Kerstin (2005): Kurzevaluation des Foresight-Prozesses "Demographischer Wandel" der Zukunftsinitiative Rheinland-Pfalz (ZIRP) Zukunftsradar 2030 (unveröffentlicht), Karlsruhe, S. 6.

⁹ Ebenda, S. 6.

¹⁰ Vgl. Cuhls, Kerstin (2005): Kurzevaluation des Foresight-Prozesses "Demographischer Wandel" der Zukunftsinitiative Rheinland-Pfalz (ZIRP) Zukunftsradar 2030 (unveröffentlicht), Karlsruhe, S. 3f.



Kommunen geleistet hat.¹¹ Zunächst werden die Ergebnisse von zwei Sekundärstudien, insbesondere eine schriftliche Befragung von Bürgermeistern durch die ZIRP, ausgewertet. Die dann folgende Untersuchung stützt auf eine eigens durchgeführte persönliche Expertenbefragung von Bürgermeistern und Teilnehmern der Foresight-Workshops als Primärstudie.¹² Ziel dieser Befragung war es vor allem, die Nutzung und den Nutzen von Informationen des Projektes für kommunale Mandatsträger zu analysieren. Die Teilnehmer der Foresight-Workshops haben im Rahmen dieser Expertenbefragung darüber hinaus die Qualität des Foresight-Prozesses bewertet an dem sie beteiligt waren.

Die folgende Studie stützt sich auf Methoden der Evaluation. Es handelt sich dabei um eine systematische Untersuchung des Nutzens oder Wertes von Gegenständen wie dem untersuchten Projekt.¹³ Weil die Anforderungen an die ursprünglich geplante Evaluation nicht vollständig erfüllt werden konnten, wurde eine Analyse durchgeführt, die sich auf Methoden der Evaluation stützt (Vgl. B 5.1). Sie untersucht die Wirkungen der im Rahmen des untersuchten Teilprojektes durchgeführten Informationskampagne, die auf kommunale Mandatsträger ausgerichtet war. Die Analyse entwickelt außerdem Ansätze für eine Fortsetzung des untersuchten Projektes und für künftige regionale Foresight-Prozesse.¹⁴ Hauptziel dieser Untersuchung ist die Bewertung des Beitrages, den das Projekt "Zukunftsradar2030" zur Bewältigung des Demographischen Wandels in den Kommunen in Rheinland-Pfalz geleistet hat. Sie ist durch folgende Rahmenbedingungen gekennzeichnet:

- Der Umgang kommunaler Mandatsträger mit dem Demographischen Wandel wird von deren gesetzlichen Vorgaben, deren Kenntnissen und Einstellungen zum Thema und den Handlungsmöglichkeiten im kommunalen Umfeld beeinflusst. Unmittelbares Handeln aufgrund von Informationsimpulsen kann deshalb nicht erwartet werden.
- Methoden der "qualitativen Evaluation"¹⁵ sind geeignet, um das Verhalten kommunaler Mandatsträger zu untersuchen. Qualitative Evaluationen zeichnen sich durch eine größere Offenheit gegenüber neuen Aspekten und eine stärkere Berücksichtigung der Perspektiven der Beteiligten aus. Eine leitfa-

¹¹ Der Autor stützt sich in der Darstellung und Analyse auch auf eigene Erfahrungen als Verantwortlicher für das Projekt. Er hatte im Projektzeitraum darüber hinaus als Referent an Veranstaltungen mitgewirkt und war Lehrbeauftragter zum Thema an der TU Kaiserslautern.

¹² Vgl. Heinz Kolz (2008): Befragung kommunaler Experten zum Demographischen Wandel (unveröffentlichte Interviewergebnisse), Stromberg, o.S. Diese Befragung wird im Folgenden als Primärstudie oder als qualitative Expertenbefragung bezeichnet.

¹³ Vgl. Deutsche Gesellschaft für Evaluation e.V. (Hrsg.) (2002): Standards für Evaluation, Köln, S. 13.

¹⁴ Vgl. Stockmann, Reinhard (2006): Evaluation und Qualitätsentwicklung; Eine Grundlage für wirkungsorientiertes Qualitätsmanagement, Münster, S. 14ff; Hüber, Karl-Heinz (1984): Zur Einführung, in: Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.) (1984): Wirkungsanalyse und Erfolgskontrolle in der Raumordnung, Hannover, S. 8f; DeGeEval – Gesellschaft für Evaluation e.V., (o.J.): Empfehlungen für Auftraggebende von Evaluationen; Eine Einstiegsbrochure für den Bereich der Öffentlichen Verwaltung, Mainz, S. 7f.

¹⁵ Qualitative Evaluationen stützen sich auf qualitative Methoden der empirischen Forschung wie qualitative Befragungen. Für die vorliegende Untersuchung wurde eine leitfadengestützte Expertenbefragung durchgeführt.

dengestützte Expertenbefragung wurde dazu genutzt, um die Hintergründe des Verhaltens kommunaler Mandatsträger zu untersuchen.¹⁶

- Es wurde eine wissenschaftliche Untersuchung durchgeführt, der kein Auftrag der Projektverantwortlichen (der ZIRP) zugrunde lag. Dadurch war es möglich, sie unabhängig von Vorgaben eines Auftraggebers durchzuführen, der ihren offenen wissenschaftlichen Charakter unter Umständen eingeschränkt hätten.
- Es handelt sich um eine (summative) ex-post durchgeführte Untersuchung von Wirkungen, die insoweit einen formativen Charakter besitzt, als Ansätze für eine Fortsetzung des Projektes und für künftige regionale Foresight-Prozesse entwickelt werden.
- Die landesweite Kampagne der ZIRP zum Demographischen Wandel in den Kommunen fand zur gleichen Zeit wie Informationsmaßnahmen anderer Einrichtungen - der Landesregierung, dem Statistischen Landesamt, den Kommunen und den kommunalen Spitzenverbänden - statt. Vor diesem Hintergrund war es nicht möglich, die Wirkungen der Beiträge isoliert zu untersuchen die, die Informationen der ZIRP zur Gestaltung des Themas in den Kommunen geleistet haben.

Die Befragung von Bürgermeister*innen und Teilnehmern, die an den Foresight-Workshops teilgenommen hatten, bildete die Informationsgrundlage. Zum Zeitpunkt der Expertenbefragung war der Autor als Geschäftsführer der ZIRP Projektverantwortlicher.¹⁷ Er übernahm danach eine andere Aufgabe innerhalb der Landesregierung. Die Analyse stützt sich vor diesem Hintergrund auf Methoden der Selbstevaluation.

Dem ursprünglichen Anspruch einer Evaluation wird die Analyse nicht vollumfänglich gerecht, da es angesichts der Überlagerung von mehreren Informationskampagnen nicht möglich war, den Beitrag zu isolieren und zu bewerten, den die ZIRP mit ihren Informationen zur Gestaltung des Wandels in den Kommunen geleistet hat. Darüber hinaus hatte das Projekt keine quantitativen Ziele. Mithilfe der Beiträge aus der Expertenbefragung wird dennoch eine qualitative Analyse der Beiträge durchgeführt, die die Informationsangebote der ZIRP zur Gestaltung des Demographischen Wandels in den Kommunen geleistet haben. Da der Demographische Wandel ein dauerhaftes und zentrales Thema für die Kommunen ist, soll diese Untersuchung auch mit einem zeitlichen Abstand von mehreren Jahren einen Beitrag zur Gestaltung dieses Themas leisten. Angesichts der fortschreitenden Entwicklung des Themas bedarf es jedoch des Abgleichs der folgenden Untersuchung mit der aktuellen Entwicklung zum Thema in den Kommunen. Die zentralen Begriffe der Untersuchung stellt Tabelle 1 vor.

¹⁶ Vgl. Kuckartz, Udo; Desing, Thorsten; Rädiker, Stefan; Stefer, Claus (2007): Qualitative Evaluation, Der Einstieg in die Praxis, 1. Aufl., Wiesbaden, S. 11.

¹⁷ Die Konzeption, die persönliche Expertenbefragung und die Ausarbeitung dieser Untersuchung wurden ausschließlich in der Freizeit des Autors erarbeitet. Außer den zitierten Quellen wurden keine weiteren Beiträge der ZIRP für diese Untersuchung herangezogen.



Tab. 1 Zentrale Begriffe der Untersuchung¹⁸

<p>Information (hier): Maßnahmen zur Vermittlung von Botschaften zum Demographischen Wandel an kommunale Mandatsträger. Weitere verwendete Begriffe: Informationsmaßnahme, Informationsinstrument, Informationskampagne und Informationsangebot</p>
<p>Demographischer Wandel: beinhaltet die drei wichtigsten demographischen Veränderung für Deutschland: "(...) die Schrumpfung, die Alterung und die Internationalisierung der Bevölkerung".¹⁹</p>
<p>Regionaler Foresight-Prozess: im Projekt Zukunftsradar2030 genutzter Ansatz, der vor allem Expertenworkshops dazu nutzte, um Zukunftsszenarien und Handlungsempfehlungen zur Gestaltung des Demographischen Wandels zu entwickeln. Im Rahmen einer landesweiten Informationskampagne wurden die Ergebnisse dazu eingesetzt, um kommunale Mandatsträger und Bürger über Entwicklungen des Demographischen Wandels zu informieren und sie für eine aktive Gestaltung dieses Wandels zu gewinnen.</p>
<p>Zukunftsforschung: systematischer Prozess des Zusammentragens zukunftsrelevanter Informationen für die Erarbeitung mittel- und langfristiger Ziele, für das Treffen von Entscheidungen in der Gegenwart und die gemeinsame Durchführung von Aktionen in der Zukunft.</p>
<p>Zukunftsinitiative Rheinland-Pfalz (ZIRP): Private Public Partnership aus Unternehmen, Persönlichkeiten aus Wirtschaft, Wissenschaft und Kultur und der Landesregierung mit dem Ziel, Zukunftsprojekte für Rheinland-Pfalz zu initiieren oder selbst durchzuführen.</p>
<p>Zukunftsradar2030: Projekt der ZIRP zur erfolgreichen Gestaltung des Demographischen Wandels mit dem Zeithorizont auf das Jahr 2030, das Szenarien für das Jahr 2030 und Handlungsansätze für die Gegenwart entwickelt.</p>
<p>Zukunftsradar2030 – Herausforderungen für die Kommunen in Rheinland-Pfalz (kurz: Zukunftsradar2030 – Kommune): eines von vier Teilprojekten, das die Gestaltung der demographischen Entwicklung in den Kommunen zum Gegenstand hatte.</p>

Entwurf: Eigene Darstellung.

Quelle: Zukunftsinitiative Rheinland-Pfalz (Hrsg.) (2005a).

¹⁸ Für die Gestaltung von Tabellen und Abbildungen, für die Erstellung der Auswertungstabellen der schriftlichen Befragung der ZIRP mit SPSS, für das Layout und das Lektorat der Untersuchung wurde die Unterstützung von Experten genutzt.

¹⁹ Birg, Herwig (2010): Der Demographische Wandel als politische Herausforderung – Ein Resümee über Ursachen und Konsequenzen der demographischen Zeitwende in Deutschland und Europa, in: Troeger-Weiß, Gabi; Weingarten, Joe (Hrsg.) (2010): a.a.O., S 35.



A Gestaltung des Demographischen Wandels mithilfe von Foresight-Prozessen – konzeptionelle Grundlagen

Bereits in den 1970er Jahren haben führende Bevölkerungswissenschaftler auf die Folgen des Geburtenrückgangs für die sozialen Sicherungssysteme hingewiesen. Die Bevölkerungszahl begann durch die sinkende Geburtenrate auf dem Gebiet der neuen Bundesländer bereits ab 1969 und in den alten Bundesländern ab 1972 zu schrumpfen. Deutschland war das erste von 200 Ländern, in dem dieser Bevölkerungsrückgang einsetzte. Mit etwa 1,4 Kindern pro Frau im gebärfähigen Alter liegt die sogenannte Fertilitäts- bzw. Geburtenrate deutlich unter der für die Stabilisierung der Bevölkerungsstruktur notwendigen Rate von 2,1. Die Kinderlosigkeit eines Drittels aller Männer und Frauen und die gesunkene durchschnittliche Kinderzahl von Familien sind die Hauptgründe für diesen Trend. Bis in die 1990er Jahre konnte diese Entwicklung durch eine hohe Zuwanderung aus dem Ausland ausgeglichen werden. Mit 1.022 Zuwanderern je 100 Tsd. Einwohnern hatte die Bundesrepublik in den 1980er Jahren eine deutlich höhere Zuwanderung als andere führende Industrienationen (USA 245, Australien 694). Die Alterung der Bevölkerung wird auch von der gestiegenen Lebenserwartung von Frauen und Männern bestimmt, die bis 2050 weiter um etwa 5 Jahre ansteigen wird.²⁰

Erst um die Jahrtausendwende wurde die Diskussion um den Demographischen Wandel²¹ von den Medien und der Öffentlichkeit aufgegriffen. Auslöser hierfür war die aufkommende Debatte über die Zukunft des Rentensystems. Im Rahmen einer ZIRP-Veranstaltung skizzierte der ehemalige Bundespräsident Horst Köhler den Demographischen Wandels mit den Worten: „Wir werden weniger, wir werden älter und wir werden bunter“²². In seiner knappen Charakterisierung des Demographischen Wandels deutet er auf die zentralen Entwicklungen hin:

- Weil die Anzahl der Geburten niedriger als die Anzahl der Sterbefälle ausfällt, wird die Bevölkerung dauerhaft schrumpfen.
- Durch die steigende Lebenserwartung wird die Anzahl der älteren Menschen in der Gesellschaft kontinuierlich ansteigen.
- Die Anzahl der Kinder und Jugendlichen wird durch die anhaltend niedrige Geburtenrate dagegen in Zukunft sinken.
- Das Durchschnittsalter der Bevölkerung wird durch diese Entwicklungen von Jahr zu Jahr ansteigen.

²⁰ Vgl. Sinn, Hans-Werner (2013): Das demographische Defizit - die Fakten, die Folgen, die Ursachen und die Politikimplikationen, in: ifo Schnelldienst, 66. Jg, 21, 2013, S. 3ff; Birg, Herwig (2005): Die ausgefallene Generation, was die Demographie uns über unsere Zukunft sagt, München, S. 33; Birg, Herwig (2004): Zur Lage der Weltbevölkerung, in: Informationen zur politischen Bildung, Nr. 28, 1. Quart. 2004, S. 20ff.

²¹ In Anlehnung an die Schreibweise im Projekt wird der Begriff Demographischer Wandel im Folgenden groß geschrieben.

²² Bundespräsidialamt (Hrsg.) (2009): Grußwort von Bundespräsident Horst Köhler bei der Preisverleihung "Zukunftsradar 2030 – Jugend gestaltet Zukunft" der Zukunftsinitiative Rheinland-Pfalz in Ingelheim/Rhein am 23. März 2007, <http://www.bundespraesident.de> (zuletzt aufgerufen am 09.09.2009).



- Die Bevölkerung wird "bunter", weil der Anteil der Menschen mit ausländischer Herkunft einen steigenden Anteil an der Bevölkerung hat. Die Zuwanderung schien zuletzt (so auch die Modellrechnung) abgeschlossen, ist aber in der Folge der EU-Krise wieder angestiegen.

Das Statistische Landesamt Rheinland-Pfalz hatte 2002 erstmals seine Modellrechnung zur Bevölkerungsentwicklung von Rheinland-Pfalz bis zum Jahr 2050 vorgelegt. Vor dem Hintergrund unterschiedlicher Annahmen zu Geburtenrate, Lebenserwartung und Zuwanderung wurden in einem "Wenn-Dann-Modell" zehn Varianten zu den demographischen Veränderungen von Rheinland-Pfalz entwickelt. Die "Ausgangsvariante", die zum Zeitpunkt des untersuchten Projektes allgemeine Akzeptanz²³ gefunden hatte und deshalb dem untersuchten Projekt zugrunde lag, geht von folgenden Annahmen für die Entwicklung bis zum Jahr 2030 aus:

- die Geburtenrate von 1,4 Kindern je Frau bleibt konstant,
- die Lebenserwartung von Frauen und Männern wird um zwei Jahre ansteigen und
- der jährliche Wanderungsüberschuss von Rheinland-Pfalz (Saldo aus Zu- und Abwanderung) wird von 10.000 Zuwanderern kontinuierlich auf null im Jahr 2016 zurückgehen.²⁴

Angesichts dieser Annahmen werden bis zum Jahr 2050²⁵ deutliche Veränderungen der Bevölkerungsstruktur von Rheinland-Pfalz erwartet:

- Die Bevölkerung wird schrumpfen.
- Der Anteil der über 60-jährigen wird deutlich ansteigen.
- Die Anzahl der Kindergartenkinder wird zurückgehen.
- Die Zahl der Erwerbsfähigen wird abnehmen.
- Die Bevölkerungsentwicklung wird regional sehr unterschiedlich verlaufen. Während Verdichtungsräumen mit einem attraktiven Arbeitsplatzangebot eine moderate Schrumpfung und Alterung erfahren werden, werden der Bevölkerungsrückgang und die Alterung in den ländlichen Regionen, mit einem geringen Arbeitsplatzangebot, umso deutlicher ausfallen. Die Abwanderung der Jüngeren aus den ländlichen Regionen wird die Alterung der Bevölkerung und den Rückgang der Einwohnerzahlen in diesen Regionen beschleunigen²⁶ (Vgl. A 3.).

Weil sich die demographischen Veränderungen sehr allmählich und über einen langen Zeitraum vollziehen, zeichnet sich in vielen Bereichen noch kein akuter Bedarf

²³ Galt im Zeitraum des untersuchten Foresight-Prozesses und wurde deshalb ausschließlich für diese Untersuchung zugrunde gelegt. Neuere Bevölkerungsprognosen für Rheinland-Pfalz wurden nicht einbezogen.

²⁴ Vgl. Statistisches Landesamt Rheinland-Pfalz (Hrsg.) (2003): Demographische Entwicklung in Rheinland-Pfalz, in: Statistische Monatshefte Rheinland-Pfalz, 56. Jg., Heft 1 2003, Seite 1. In der jüngsten Vorausberechnung aus 2007 wird eine steigende Lebenserwartung von 7 Jahren und ein Wanderungsüberschuss von 5000 Personen unterstellt: Berres, Jörg (2010): Die demographische Entwicklung in Rheinland-Pfalz bis 2050 – Daten und Fakten, in: Troeger-Weiß, Gabi; Weingarten, Joe (Hrsg.) (2010), a.a.O., S. 47. Während die Modellrechnung des Statistischen Landesamts auf das Jahr 2050 ausgerichtet war, richtete die ZIRP ihr Projekt auf das Jahr 2030 aus.

²⁵ Die Modellrechnung wurde in der Zwischenzeit weiterentwickelt und aktualisiert.

²⁶ Vgl. Maxeiner, Klaus: Die Bevölkerungsentwicklung in Rheinland-Pfalz bis 2050, in: ZIRP-Dialog, S 2/2003, S. 1.



zum Handeln ab.²⁷ Staat, Kommunen, gesellschaftliche Einrichtungen und Unternehmen müssen ihre Leistungsstrukturen dennoch frühzeitig auf eine alternde und schrumpfende Bevölkerung ausrichten, weil insbesondere Investitionsentscheidungen betroffen sein werden. Unternehmen werden aufgrund der rückläufigen Kinderzahlen mit einer sinkenden Anzahl an Nachwuchskräften und Erwerbstätigen konfrontiert. Durch den Wegfall der Altersteilzeit und die sinkende Anzahl an Berufsanfängern wird der Anteil der älteren Arbeitnehmer und damit das Durchschnittsalter der Mitarbeiter in den Betrieben ansteigen. Die betriebliche Personalpolitik steht vor der Aufgabe, Produktivität und Innovationskraft mit alternden Belegschaften weiter zu entwickeln.²⁸ Kommunen müssen ihre Daseinsvorsorge auf eine alternde und schrumpfende Bevölkerung ausrichten. Ihnen muss es dabei gelingen, den Bedürfnissen sowohl der wachsenden Zahl Älterer als auch der Familien und der Kinder und Jugendlichen gerecht zu werden.²⁹

Experten wurden im Rahmen der Foresight-Workshops damit beauftragt, Szenarien möglicher Veränderungen in der Zukunft und Handlungsansätze zur Gestaltung des Wandels in der Gegenwart zu erarbeiten. Die gewonnenen Erkenntnisse sollten dann im Rahmen einer landesweiten Informationskampagne dazu eingesetzt werden, um Entscheidungsträger für die Folgen des Wandels zu sensibilisieren und sie für eine Gestaltung des Wandels zu gewinnen. Das Projekt "Zukunftsradar2030" nutzte vor allem Experten-Workshops im Rahmen eines regionalen Foresight-Prozess (Vgl. Abb. 1).³⁰

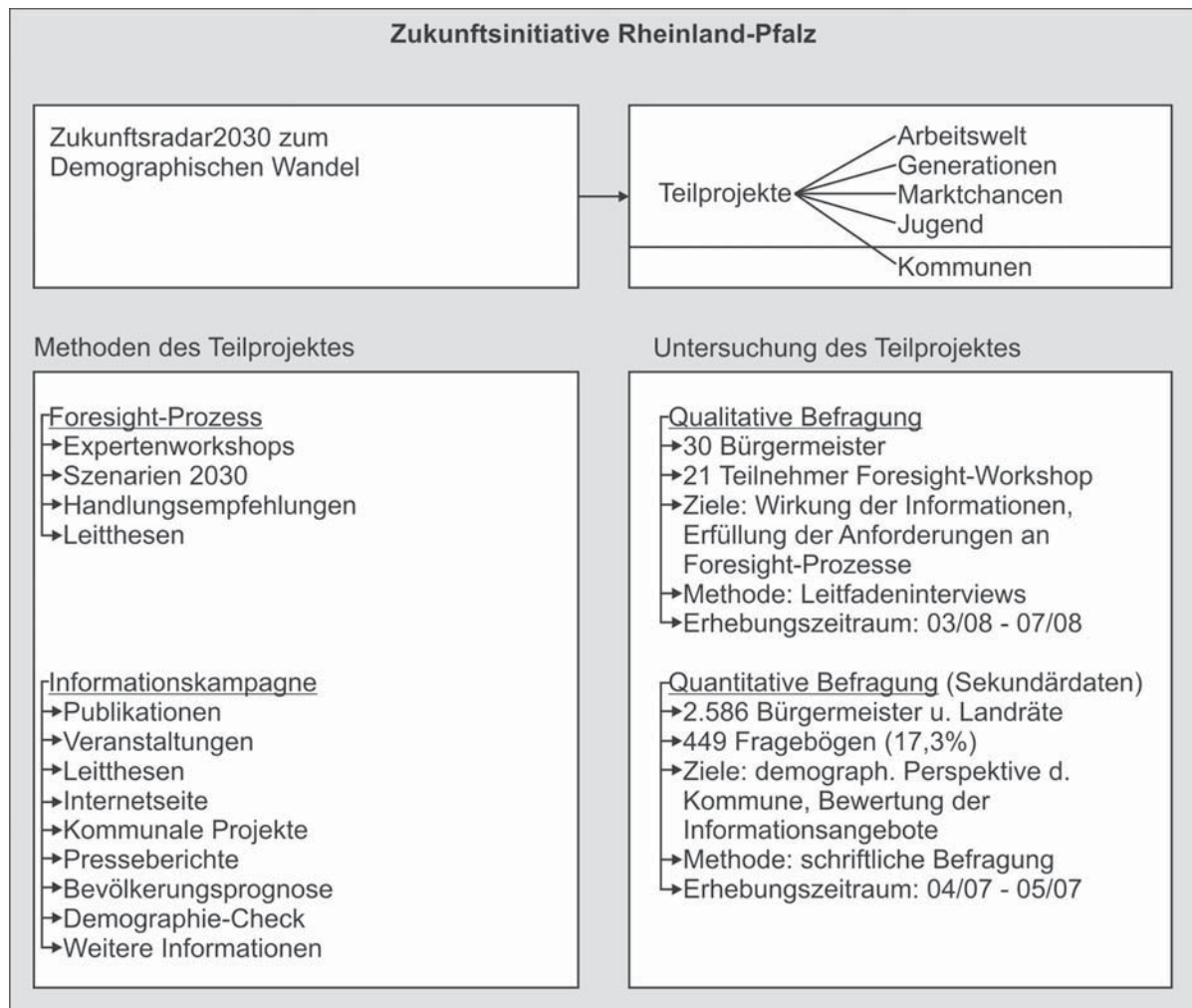
²⁷ Vgl. Kolz, Heinz; Harth, Kerstin (2006): Das Miteinander der Generationen im demographischen Wandel, in: *Unsere Jugend*, 58. Jg. H. 11+12 2006, S. 482.

²⁸ Vgl. Metternich, Hans-Joachim; Langguth, Sebastian; Kolz, Heinz (2007): Die Zukunftsiniative Rheinland-Pfalz – Antworten auf den demographischen Wandel, in: Franz, Otmar (Hrsg.) (2007): Herausforderung der demographischen Entwicklung für den deutschen Mittelstand, Eschborn, S. 89ff.

²⁹ Vgl. Kolz, Heinz; Müller, Burkhard (2004): Herausforderung demographischer Wandel. Szenarien und Handlungsansätze für die Kommunen in Rheinland-Pfalz, in: *Der Landkreis*, Heft 8-9 2004, S. 564.

³⁰ Vgl. Kolz, Heinz (2005) a.a.O., S. 237ff.

Abb. 1 Zukunftsradar2030 "Kommune" – Hintergründe und Methoden



Entwurf: Eigene Darstellung.

Quelle: Cuhls, Kerstin; Kolz, Heinz; Christoph M. Hadnagy (2012), S. 311ff.

1 Methodisches Vorgehen

Die Arbeit ist in insgesamt fünf Teile gegliedert. In der Einführung werden die Hintergründe und die Ausrichtung der Untersuchung zusammenfassend skizziert. Die vier Teile A bis D sind die Hauptkapitel.

Die konzeptionellen Grundlagen werden im Teil A erarbeitet. Zunächst werden die zentralen Begriffe erläutert. Es folgen die Strukturen der rheinland-pfälzischen Kommunen. Ihre Lage und die kommunale Aufgabenteilung werden als Hintergründe für die Untersuchung skizziert. Im Anschluss wird die Entwicklung der Kommunen im Demographischen Wandel dargestellt. Die Modellrechnung des Statistischen Landesamtes zur Bevölkerungsentwicklung wird danach als Grundlage des untersuchten Projektes vorgestellt. Als Rahmen für kommunale Planungen werden die Perspektiven der Landesplanung zum Demographischen Wandel in den Kommunen erläutert. Ansätze zur Gestaltung des Wandels durch die Kommunen bieten anschließend einen Überblick über mögliche Handlungsoptionen. Die Ein-



ordnung der regionalwissenschaftlichen Forschung zum Demographischen Wandel innerhalb der Bevölkerungswissenschaften bildet den wissenschaftlichen Kontext. Die Methoden eines regionalen Foresight-Prozesses, die dem untersuchten Projekt zugrunde lagen, werden beschrieben.³¹ Die folgende Studie wurde durchgeführt, weil der Einsatz eines regionalen Foresight-Prozesses zur Gestaltung eines gesellschaftlichen Themas im deutschsprachigen Raum bisher kaum bekannt ist.³² Das untersuchte Projekt setzt sich mit Themenstellungen auseinander, die Gegenstand der Regionalwissenschaften sind. Es folgt deshalb die Bewertung des Beitrages der Regionalwissenschaften zur Gestaltung des Demographischen Wandels in den Kommunen. Eine Zusammenfassung schließt das Kapitel ab.

Die Beschreibung und Analyse des Projektes Zukunftsradar2030 zum Demographischen Wandel erfolgt in Teil B. Zunächst wird das Gesamtprojektes Zukunftsradar2030 und der inhaltlichen Bezüge zwischen den Teilprojekten dargestellt. Es folgt eine Beschreibung des untersuchten Teilprojektes zum Demographischen Wandel in den Kommunen. Die zugrunde liegenden Projektunterlagen werden dabei analysiert. Die methodischen Grundlagen der Evaluation bilden schließlich den Ausgangspunkt für die Entwicklung des Untersuchungskonzeptes und der daraus folgenden Konzeption der qualitativen Expertenbefragung. Eine Zusammenfassung bildet das Ende des Kapitels.

Die Analyse der Ergebnisse von Befragungen zum Demographischen Wandel in den Kommunen in Rheinland-Pfalz ist Gegenstand des Kapitels C. Zunächst werden die Ergebnisse der Regionalstudie mit Interviews von Mandatsträgern zum Demographischen Wandel skizziert, die im Auftrag der rheinland-pfälzischen Staatskanzlei erarbeitet wurden. Diese Studie bietet Einblick in die Einschätzungen kommunaler Mandatsträger zu einem Zeitpunkt, als die ZIRP ihr Projekt gestartet hatte. Die Auswertung der schriftlichen Befragung von Bürgermeistern und Landräten durch die ZIRP liefert als Sekundärstudie Hintergründe zur Nutzung und Bewertung der Informationen der ZIRP durch kommunale Mandatsträger. Die Analyse der qualitativen Expertenbefragung wird zunächst im Hinblick auf Größe und Lage der Kommunen einschließlich der kommunalen Funktion der Befragten durchgeführt. Die Analyse der Beiträge der einzelnen Zukunftsradar-Informationen zur Bewusstseinsbildung und zur Gestaltung des Wandels in den Kommunen schließt sich an. Der Einfluss der einzelnen Informationsangebote auf kommunales Handeln wird dann in den Aspekten "Lernen aus Informationen", "Informationspolitik der Befragten" und "Impulswirkung auf kommunale Vorhaben" untersucht. Die Bewertung des Foresight-Prozesses durch die Workshopteilnehmer steht am Ende der Auswertung der Befragung. Hieran schließt sich die Zusammenfassung des Kapitels an.

Die Wirkungen des untersuchten Projektes und die Schlußfolgerungen aus deren Bewertung sind Gegenstand von Teil D. Die Bewertung der Zielerreichung des Projektes wird anhand von drei Kriterien untersucht. Zunächst wird der Beitrag zur Sensibilisierung kommunaler Entscheidungsträger für das Thema Demographi-

³¹ Vgl. Braun, Anette; Glauber, Christoph; Zweck Axel (2006): Regionale Vorausschau in ostdeutschen Grenzregionen, Düsseldorf, S. 9f.

³² Vgl. Cuhls, Kerstin (2005): Kurzevaluation des Foresight-Prozesses "Demographischer Wandel" der Zukunftsinitiative Rheinland-Pfalz (ZIRP) Zukunftsradar 2030 (unveröffentlicht), Karlsruhe, S. 3.

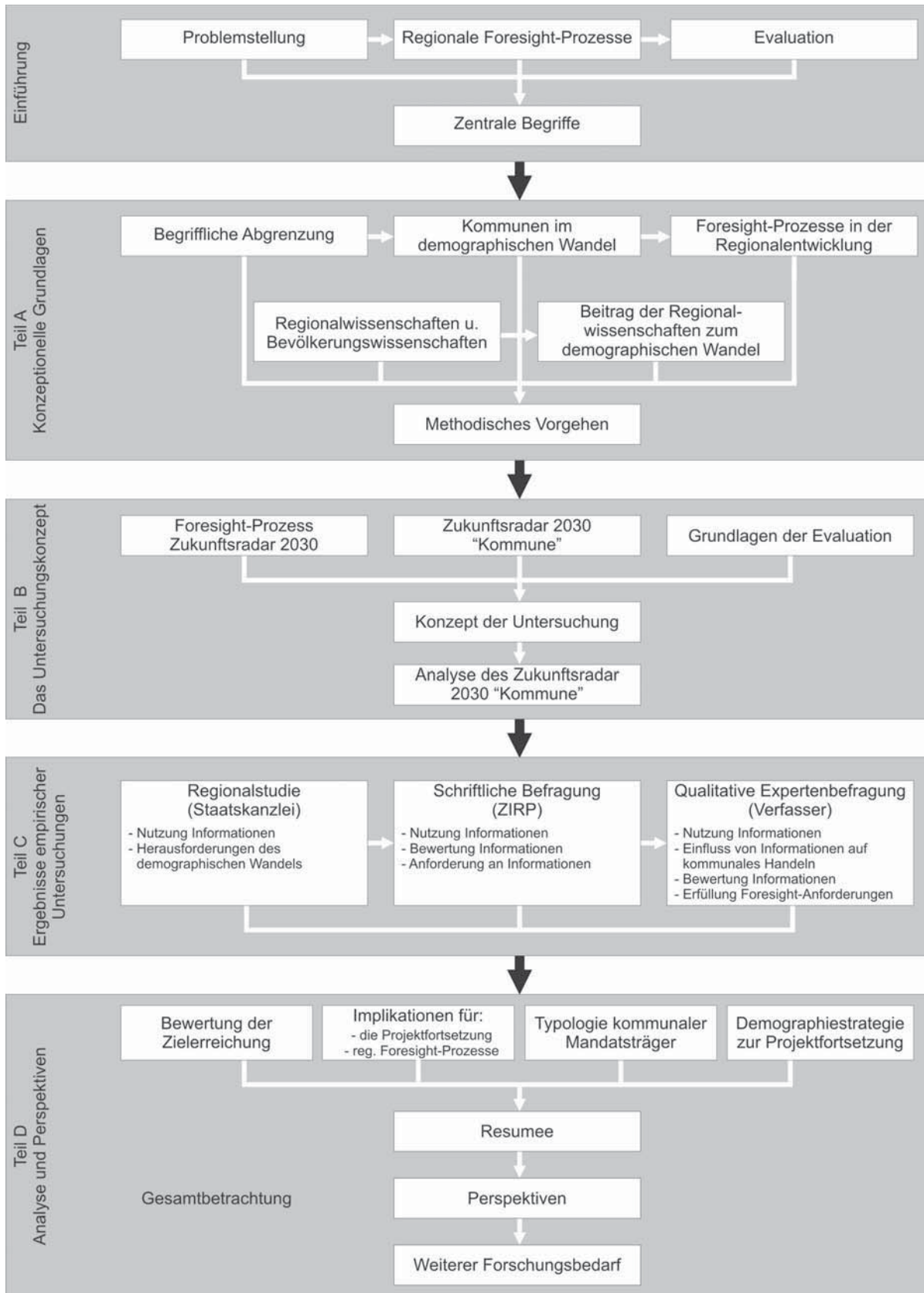


scher Wandel analysiert. Es folgt die Untersuchung der Wirkung der Informationsmaßnahmen auf das Handeln kommunaler Mandatsträger. Die Analyse der Informationsimpulse durch die befragten Mandatsträger auf Rat, Verwaltung und Bürger folgt als dritte Zieldimension. Anschließend werden Ansätze für eine Projektfortsetzung und für künftige regionale Foresight-Prozesse entwickelt. Die Bewertung der einzelnen Informationsangebote der ZIRP durch die Befragten wird als Grundlage für eine Fortführung der untersuchten Informationskampagne analysiert. Die Bewertung des Foresight-Prozesses durch die Foresight-Teilnehmer bietet Ansatzpunkte für eine Projektfortsetzung und für die methodische Entwicklung künftiger regionale Foresight-Prozesse.

Aus den Ergebnissen der Expertenbefragung wird eine Typologie kommunaler Mandatsträger entwickelt, die das Informationsverhalten und das demographiebezogene Handeln kommunaler Mandatsträger charakterisiert. Ein Vorschlag für künftige Informationsmaßnahmen skizziert künftige Planungsgrundlagen für die Entwicklung kommunaler Demographiestrategien. Die Nutzung dieser Informationsmaßnahmen wird auf die entwickelte Typologie der Mandatsträger bezogen. Empfehlungen zur Fortführung des Zukunftsradar-Prozesses und zur Ausgestaltung regionaler Foresight-Prozesse bilden den Abschluss dieser Analyse. Resümee, Perspektiven und weiterer Forschungsbedarf schließen das Kapitel und die Untersuchung ab (Vgl. Abb. 2).



Abb. 2 Vorgehensweise der Untersuchung



Entwurf: Eigene Darstellung.



Das Teilprojekt der "Demographischer Wandel - Herausforderungen für die Kommunen in Rheinland-Pfalz" wurde als Forschungsgegenstand ausgewählt, weil dieses Projekt zum Ziel hatte kommunale Mandatsträger, insbesondere Bürgermeister in Rheinland-Pfalz, für das Thema zu sensibilisieren. Die Impulswirkungen, die vor allem auf Bürgermeister, Landräte und andere kommunale Mandatsträger ausgerichtet waren, konnten besser untersucht werden, als dies bei den Zielgruppen der anderen Teilprojekte der Fall gewesen wäre. Die untersuchte Gruppe ist klar abgegrenzt und ist gut für eine Befragung zugänglich. Außerdem hatte die ZIRP diesen Personenkreis vollständig mit schriftlichen Informationsunterlagen erreicht. Dies war bei den anderen Teilprojekten nicht der Fall. Ein Handlungsbedarf in den Kommunen zeichnete sich bereits zum Zeitraum der Befragung ab. Erstmals wurde ein regionaler Foresight-Prozess im deutschsprachigen Raum dazu eingesetzt, das gesellschaftspolitische Thema "Demographischer Wandel" zu bearbeiten. Insofern wurde dieses Projekt als geeignetes Objekt für diese wissenschaftliche Studie ausgewählt.³³

Die Wirkung der auf kommunale Entscheidungsträger in Rheinland-Pfalz ausgerichteten Informationskampagne der ZIRP steht im Mittelpunkt der folgenden Untersuchung, die sich vor allem auf die eigens hierfür durchgeführte qualitative Expertenbefragung stützt. Die Bewertung des Foresight-Prozesses wird im Rahmen der Expertenbefragung durch die befragten Teilnehmer der Foresight-Workshops vorgenommen. Diese Analyse des Experten-Prozesses, also der Workshops innerhalb des Foresight-Prozesses, wurde auf die Bewertung durch deren Teilnehmer begrenzt. Analysen der eingesetzten Methoden des Foresight-Prozesses und dessen inhaltliche Ergebnisse hätte den Rahmen dieser Studie überschritten. Die folgende Analyse entwickelt auch Ansätze für eine Fortsetzung des untersuchten Projektes. Sie zeigt weiterhin Ansatzpunkte für die Konzeption künftiger regionaler Foresight-Prozesse auf. Innerhalb des untersuchten Projektes wurden Informationsmaßnahmen eingesetzt, deren Wirkung auf kommunale Mandatsträger Hauptgegenstand der Analyse ist. Die "Forschungsleitenden Fragestellungen" bilden den Leitfaden für die Untersuchung (Vgl. Tab. 2).

³³ Vgl. Cuhls, Kerstin (2005): Kurzevaluation des Foresight-Prozesses "Demographischer Wandel" der Zukunftsinitiative Rheinland-Pfalz (ZIRP) Zukunftsradar 2030 (unveröffentlicht), Karlsruhe, S. 1ff.

Tab. 2 Forschungsleitende Fragestellungen

Theoretischer Teil	
1.	Welche Grundlagen, Zielsetzungen und Methoden charakterisieren ein Foresight-Projekt, insbesondere ein regionales Foresight-Projekt?
2.	Welches sind die zentralen Entwicklungen und Herausforderungen des Demographischen Wandels, mit denen Kommunen in Rheinland-Pfalz in den nächsten Jahrzehnten konfrontiert sein werden?
3.	Welche Zielsetzung hatte das Foresight-Projekt "Zukunftsradar2030 – zum Demographischen Wandel in den Kommunen" in Rheinland-Pfalz? Welche Methoden wurden eingesetzt?
Empirischer Teil	
4.	Welche Informationsangebote der ZIRP wurden von kommunalen Mandatsträgern (insbesondere Bürgermeistern) aufgegriffen? Warum wurden bestimmte Informationsangebote intensiver genutzt als andere? In welchem Maße haben die demographischen Perspektiven von Kommunen Einfluss auf das Informationsverhalten und die aktive Auseinandersetzung von Bürgermeistern mit dem Thema?
5.	Wie werden die Qualität der Ergebnisse aus dem Foresight-Projekt insgesamt und die Nutzbarkeit der einzelnen Informationsangebote für die Tätigkeit in den Kommunen eingeschätzt?
6.	Konnten kommunale Experten Informationen, neue Ideen oder Handlungsansätze aus den einzelnen Informationsangeboten der ZIRP für ihre Tätigkeit nutzen?
7.	Wie haben die Informationsangebote aus dem Projekt Zukunftsradar2030 Informationsstand, Einstellungen und Verhalten von Bürgermeistern beeinflusst?
8.	Wie schätzen kommunale Experten die Wirkungen ein, die das Projekt Zukunftsradar2030 auf Bürgermeister, kommunale Mandatsträger und die Bürger in Rheinland-Pfalz hatte?
9.	Wird das Informationsangebot als ausreichend eingeschätzt? Oder gibt es darüber hinaus weitere konkrete Informations- oder Unterstützungswünsche zur Bewältigung des Demographischen Wandels auf kommunaler Ebene?
Handlungsorientierter Teil	
10.	In welchem Maße wurden die Projektziele: "Breite öffentliche Diskussion zum Demographischen Wandel" und "Das Freisetzen innovativer Ideen und Ansätze" durch das Projekt erreicht?
11.	Welche weiteren Maßnahmen sollten in Betracht gezogen werden, um kommunales Handeln zum Demographischen Wandel in Rheinland-Pfalz weiter zu unterstützen?
12.	Welche Erkenntnisse ergeben sich aus dem Projekt Zukunftsradar2030 hinsichtlich einer Nutzung von Foresight-Prozessen zur Fortsetzung des Projektes bzw. zur Gestaltung nachfolgender regionaler Zukunftsprozesse?

Entwurf: Eigene Darstellung

2 Begriffliche Abgrenzung

Die zentralen Begriffe sind Gegenstand der folgenden Ausführungen (Vgl. Tab 1). Der Demographische Wandel steht für die Veränderung der Bevölkerungszahl und -struktur. Nach Birg, einem bekannten deutschen Bevölkerungswissenschaftler, zeichnen sich drei wichtige demographische Veränderungen ab:

- die Alterung der Bevölkerung,
- der Rückgang der Einwohnerzahl,
- die Internationalisierung der Bevölkerung durch Zuwanderung aus dem Ausland.



Der Demographische Wandel wird nach Birg dabei von drei Einflussgrößen bestimmt:

- Der Geburtenrate pro Frau im gebärfähigen Alter. Sie liegt seit den 1970er Jahren in Deutschland bei einer Rate von etwa 1,4 müsste aber bei 2,1 liegen, um die Bevölkerungsentwicklung zu stabilisieren.
- Der Lebenserwartung der Menschen, die angestiegen ist und auch künftig weiter ansteigen wird. Diese steigende Lebenserwartung der Menschen führt in Kombination mit einer niedriger Geburtenrate zu einem wachsenden Anteil älterer Menschen und einem Anstieg des Durchschnittsalters der Bevölkerung.
- Der Zuwanderung von Menschen aus anderen Ländern. Diese hat über einen langen Zeitraum dafür gesorgt, dass die Bevölkerungszahl stabil blieb. Dazu trug auch bei, dass Zuwanderer aus bestimmten Herkunftsländern (zumindest in der Vergangenheit) eine höhere Kinderzahl pro Familie hatten.³⁴

Gemeinden, deren demographische Entwicklungen im Zentrum dieser Studie stehen, sind Gebietskörperschaften des öffentlichen Rechts, die Aufgaben der örtlichen Gemeinschaft in ihrem Gebiet ausüben. Im Rahmen des Verfassungsaufbaus statet Artikel 28 Grundgesetz Gemeinden gegenüber Bund und Ländern mit eigenen Rechten aus. Die von den Bundesländern erlassenen Gemeindeordnungen regeln Aufgaben und Rechte von Gemeinden. Die Bezeichnung Gemeinde ist nicht an eine bestimmte Einwohnerzahl gebunden. Auch Städte und Großstädte sind Gemeinden im Sinne der Gemeindeordnung.³⁵ Das kommunale Selbstverwaltungsrecht garantiert den Gemeinden die Befugnis, Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft im Rahmen der Gesetze selbständig und in eigener Verantwortung wahrzunehmen. Die Gestaltung des Demographischen Wandels gehört zu diesen Aufgaben.

Das untersuchte Projekt wurde von der Zukunftsinitiative Rheinland-Pfalz e.V. (ZIRP) durchgeführt. Sie ist eine Einrichtung, die von etwa 80 Persönlichkeiten, Unternehmen und Institutionen aus Rheinland-Pfalz sowie der rheinland-pfälzischen Landesregierung getragen wird. Die ZIRP hat sich als eingetragener Verein die Aufgabe gestellt, das Land durch Projektinitiativen in seiner Zukunftsentwicklung zu unterstützen. Die Vereinsbeiträge der Mitglieder und die Unterstützung durch die Landesregierung bilden die finanzielle Ausstattung zur Unterstützung und Durchführung von Vorhaben.³⁶

Von der ZIRP wurde das Leitprojekt Zukunftsradar2030 initiiert, um die Entwicklungen des Demographischen Wandels bis zum Jahr 2030 zu untersuchen und Ansätze zu dessen erfolgreicher Gestaltung zu entwickeln. Der Begriff "Zukunftsradar" wurde in Anlehnung an die Funktionsweise eines Radarsystems gewählt. Ähnlich wie ein Radarsystem den Horizont schemenhaft abtastet und darstellt, soll der Zukunftsradar2030 die Umriss zukünftiger Entwicklungen sichtbar machen. Ähnlich wie bei dem Radarsystem eines Schiffs, sollen die gewonnenen "Zukunftsumrisse"

³⁴ Vgl. Birg, Herwig (2010): a.a.O., S. 35ff.

³⁵ Vgl. F.A. Brockhaus (Hrsg.) (2006): Gemeinde, in: F.A. Brockhaus (Hrsg.) (2006): Brockhaus Enzyklopädie, Bd. 10, 21., völlig neu bearbeitete Auflage, Mannheim, S. 391.

³⁶ Vgl. Cuhls, Kerstin; Kolz, Heinz; Hadnagy, Christoph M. (2012): A regional foresight process to cope with demographic change: future radar 2030 (Zukunftsradar 2030), in: Int. J. Foresight and Innovation Policy, Vol. 8, No. 4, 2012, S. 314.