

TECHNISCHE UNIVERSITÄT DRESDEN
Fakultät Wirtschaftswissenschaften

**Auswirkungen der demografischen
Entwicklungen auf den kommunalen Sektor
in Ost- und Westdeutschland**

Dissertation zur Erlangung des akademischen Grades
Dr. rer. pol.

vorgelegt von:

Dipl.-Kaufmann
Dirk Freigang,

geboren am
01. September 1975 in Elsterwerda

vorgelegt am: 08. März 2012

Doktorvater

Prof. Dr. Helmut Seitz (†)
Prof. Dr. Marcel Thum

Gutachter

Prof. Dr. Marcel Thum
Prof. Dr. Alexander Kemnitz

Inhaltsverzeichnis

| | |
|---|-------------|
| Inhaltsverzeichnis | i |
| Tabellenverzeichnis | v |
| Abbildungsverzeichnis | ix |
| Abkürzungsverzeichnis | xiii |
| Abstract | xix |
| Anmerkungen | xxi |
| | |
| I Einleitung | 1 |
| I.1 Problemstellung und Motivation | 1 |
| I.2 Lösungsansatz und methodische Vorgehensweise | 2 |
| I.3 Struktur der Arbeit | 3 |
| | |
| II Der demografischer Wandel in Deutschland | 5 |
| II.1 Zum Begriff und zur Messung des demografischen Wandels | 5 |
| II.1.1 Mortalität | 7 |
| II.1.2 Fertilität | 9 |
| II.1.3 Migration | 11 |
| II.2 Empirische Bestandsaufnahme der demografischen Entwicklung in Deutschland | 14 |
| II.2.1 Datenbasis zur Darstellung der demografischen Entwicklungen | 15 |
| II.2.2 Gesamtdeutsche Betrachtung | 16 |
| II.2.3 Regionaldifferenzierte Betrachtung | 17 |
| II.2.3.1 Betrachtung nach Raumordnungsregionen des BBSR | 17 |
| II.2.3.2 Betrachtung auf Kreisebene | 19 |
| | |
| III Struktur des kommunalen Sektors in Deutschland | 23 |
| III.1 Rechtliche Grundlagen für die kommunale Ebene | 23 |
| III.1.1 Verfassungsrechtliche Einordnung der kommunalen Ebene | 23 |
| III.1.2 Begriffsbestimmungen | 26 |
| III.2 Zur relativen Bedeutung des Kommunalsektors | 28 |
| III.3 Aufgabenverteilung zwischen Ländern und Kommunen | 32 |
| III.4 Finanzverflechtungen zwischen Ländern und Kommunen | 38 |
| III.4.1 Allgemeine Transferzahlungen | 40 |
| III.4.2 Zweckgebundene Transferzahlungen | 41 |
| III.5 Verschuldungssituation der Kommunalebene | 43 |
| | |
| IV Methodische Instrumente zur Analyse der Demografieabhängigkeit der kommunalen Haushalte | 47 |
| IV.1 Auswirkungen der demografischen Entwicklungen auf den Verwaltungshaushalt | 49 |
| IV.1.1 Ausgabenseite | 49 |
| IV.1.1.1 Methodik der Altersstrukturausgabenprofile | 49 |
| IV.1.1.2 Altersstrukturindikatorenmatrix für die Ausgaben | 50 |
| IV.1.1.3 Empirische Ermittlung der Altersstrukturausgabenprofile | 53 |
| IV.1.1.4 Das Konzept der Altersausgabenanteile | 55 |
| IV.1.2 Einnahmenseite | 56 |
| IV.1.2.1 Methodik der Altersstruktureinnahmenprofile | 56 |

| | | |
|-----------|---|-----------|
| IV.1.2.2 | Altersstrukturindikatorenmatrix für die Einnahmen | 57 |
| IV.1.2.3 | Empirische Ermittlung der Altersstruktureinnahmenprofile | 60 |
| IV.1.2.4 | Das Konzept der Alterseinnahmenanteile | 62 |
| IV.1.3 | Gesamtverwaltungshaushalt | 63 |
| IV.2 | Auswirkungen der demografischen Entwicklungen auf den Vermögenshaushalt | 66 |
| IV.2.1 | Ausgabenseite | 67 |
| IV.2.1.1 | Methodik und Altersstrukturindikatorenmatrix für die Ausgaben | 68 |
| IV.2.1.2 | Empirische Ermittlung der Altersstruktureausgabenprofile | 69 |
| IV.2.1.3 | Altersausgabenanteile für die Kapitalrechnungen | 71 |
| IV.2.2 | Einnahmenseite | 72 |
| IV.2.2.1 | Methodik und Altersstrukturindikatorenmatrix für die Einnahmen | 72 |
| IV.2.2.2 | Empirische Ermittlung der Altersstruktureinnahmenprofile | 72 |
| IV.2.2.3 | Alterseinnahmenanteile für die Kapitalrechnungen | 74 |
| IV.2.3 | Gesamtvermögenshaushalt | 75 |
| IV.3 | Auswirkungen der demografischen Entwicklungen auf den Gesamthaushalt | 78 |
| V | Anpassung der kommunalen Budgetstrukturen an die Änderungen von Einwohnerzahl und Altersstruktur | 79 |
| V.1 | Projektionsmethodik, Grundannahmen und Datenbasis für die Szenarien | 79 |
| V.1.1 | Projektionsmethodik für die Ableitung von Budgetanpassungen | 79 |
| V.1.2 | Grundannahmen für die Szenarienprojektionen | 81 |
| V.1.3 | Datenbasis für die Projektionsrechnungen | 82 |
| V.2 | Basisszenario: Die Abbildung rein demografischer Effekte | 83 |
| V.2.1 | Annahmen des Basisszenarios | 83 |
| V.2.2 | Projektion des Basisszenarios | 83 |
| V.2.2.1 | Projektionsergebnisse für die Verwaltungshaushalte | 83 |
| V.2.2.1.1 | Ausgabenseite | 83 |
| V.2.2.1.2 | Einnahmenseite | 85 |
| V.2.2.1.3 | Saldenbetrachtung | 86 |
| V.2.2.2 | Projektionsergebnisse für die Vermögenshaushalte | 88 |
| V.2.2.2.1 | Ausgabenseite | 88 |
| V.2.2.2.2 | Einnahmenseite | 89 |
| V.2.2.2.3 | Saldenbetrachtung | 91 |
| V.3 | Szenario 1: Demografische Effekte mit grundsätzlichen Erweiterungen | 92 |
| V.3.1 | Annahmen des Szenarios 1 | 94 |
| V.3.2 | Szenario 1: Projektion des demografischen Basismodells mit Partizipationseffekten | 99 |
| V.3.2.1 | Projektionsergebnisse für den Verwaltungshaushalt | 99 |
| V.3.2.1.1 | Ausgabenseite | 99 |
| V.3.2.1.2 | Einnahmenseite | 101 |
| V.3.2.1.3 | Saldenbetrachtung | 104 |
| V.3.2.2 | Projektionsergebnisse für den Vermögenshaushalt | 106 |
| V.4 | Szenario 2: Berücksichtigung von Remanenzeffekten | 108 |
| V.4.1 | Abschätzung von Remanenzeffekten | 110 |
| V.4.2 | Szenario-Projektion unter Berücksichtigung von Remanenzeffekten | 112 |
| V.4.2.1 | Annahmen des Szenarios | 113 |
| V.4.2.2 | Projektionsergebnisse für den Verwaltungshaushalt | 114 |
| V.4.2.3 | Projektionsergebnisse für den Vermögenshaushalt | 117 |
| V.5 | Szenarien 3 und 4: Projektionen mit Verhaltensänderungseffekten | 119 |

| | | |
|-----------------------------|--|------------|
| V.5.1 | Szenario 3: Demografische Effekte bei veränderter KiTa-Versorgung | 119 |
| V.5.1.1 | Annahmen des Szenarios | 119 |
| V.5.1.2 | Projektion des Szenarios | 123 |
| V.5.1.2.1 | Projektionsergebnisse für den Verwaltungshaushalt | 123 |
| V.5.1.2.2 | Projektionsergebnisse für den Vermögenshaushalt | 126 |
| V.5.2 | Szenario 4: Demografische Effekte bei stärker altersspezifischer Versorgung | 129 |
| V.5.2.1 | Annahmen des Szenarios | 129 |
| V.5.2.2 | Projektion des Szenarios | 131 |
| V.5.2.3 | Projektionsergebnisse | 132 |
| V.6 | Szenario 5: Auswirkungen der Wirtschafts-, Finanz- und Schuldenkrisen 2008/10 | 135 |
| V.6.1 | Annahmen des Szenarios | 135 |
| V.6.2 | Projektion des Szenarios | 135 |
| V.6.3 | Projektionsergebnisse für den Verwaltungshaushalt | 137 |
| V.6.3.1 | Transitorischer Einnahmeeffekt | 137 |
| V.6.3.2 | Permanenter Einnahmeeffekt | 140 |
| V.7 | Zusammenfassung der Projektionsergebnisse | 141 |
| VI | Implikationen für die Anpassung des kommunalen Sektors an demografische Veränderungen | 146 |
| VI.1 | Konzentration der Bereitstellungsprozesse öffentlicher Leistungen | 147 |
| VI.1.1 | Gebietsübergreifende Kooperationen | 147 |
| VI.1.2 | Gebietsfusionen und Kreisreformen | 148 |
| VI.2 | Produktivitätssteigerung durch Strukturänderungen und technologischen Wandel | 150 |
| VI.2.1 | Re-Organisation kommunaler Strukturen | 150 |
| VI.2.2 | Bürgerschaftliches Engagement | 152 |
| VI.2.3 | e-Government | 153 |
| VI.3 | Anpassung institutioneller Rahmenbedingungen | 156 |
| VII | Zusammenfassung | 159 |
| Anhang | | 165 |
| VIII.1 | Anmerkungen zu Kapitel II | 165 |
| VIII.2 | Anmerkungen zu Kapitel III | 171 |
| VIII.3 | Anmerkungen zu Kapitel IV | 176 |
| VIII.4 | Anmerkungen zu Kapitel V | 184 |
| VIII.5 | Anmerkungen zu Kapitel VI | 194 |
| Literaturverzeichnis | | 197 |

Tabellenverzeichnis

| | | |
|-------|---|----|
| II.1 | Niveau und Entwicklung der Lebenserwartung bei Geburt in Deutschland auf Basis der Sterbetafeln 1993/95 und 2005/07 (Länderebene) | 8 |
| II.2 | Generatives Verhalten in Deutschland | 10 |
| II.3 | Migrationseffekte auf Durchschnittsalter und Lebenserwartung 2004 | 13 |
| II.4 | Vergleich der Bevölkerungsprognosen von BBSR und Statistischem Bundesamt | 15 |
| II.5 | Entwicklung der Altersstruktur der Bevölkerung 2005-2025; Bundesebene (in %) | 16 |
| II.6 | Entwicklung der Altersstruktur der Bevölkerungen auf Kreisebene, 2005-2025 | 20 |
| III.1 | Föderale Aufgabenwahrnehmung in Deutschland als Prozentwerte an den Nettoausgaben nach Funktionen (2005) | 34 |
| III.2 | Gewicht der Aufgaben im Haushalt der kommunalen Ebene als Anteil der Nettoausgaben der Ebene (2005, Angaben in Prozent) | 35 |
| III.3 | Dezentralisierungskoeffizienten nach Aufgabenbereichen und Nettoausgaben der Kommunen 2005 (in Prozent) | 37 |
| III.4 | Anteil der kommunalen Körperschaftsgruppen an den Personal- und Sachausgaben 2005 (in Prozent) | 38 |
| III.5 | Zahlungsverflechtungen der öffentlichen Haushalte im Jahr 2005 – Ausgabenseite (in Prozent) | 39 |
| III.6 | Zahlungsverflechtungen der öffentlichen Haushalte im Jahr 2005 – Einnahmenseite (in Prozent) | 39 |
| III.7 | Zuweisungen der Länder an die Gemeinden/Gemeindeverbände (Mio. Euro) | 42 |
| III.8 | Bestand an Schulden der Kommunalebenen nach Bundesländern (31.12.2008) | 45 |
| IV.1 | Einteilung der dieser Arbeit zugrunde liegenden Altersklassen | 48 |
| IV.2 | Zugrunde liegende Datenbasis der Kommunalfinanzstatistik 2005 | 48 |
| IV.3 | Altersstrukturindikatorenmatrix für die Ausgaben nach Aufgabenbereichen | 51 |
| IV.4 | Altersausgabenanteile der kommunalen Ebene in den deutschen Flächenländern 2005 | 56 |
| IV.5 | Altersstrukturindikatorenmatrix für die laufenden Einnahmen | 58 |
| IV.6 | Alterseinnahmenanteile der Kommunalebene der deutschen Flächenländer 2005 | 62 |
| IV.7 | Vergleich der Ausgaben- und Einnahmenentwicklung 2001 – 2005 der kommunalen Vermögenshaushalte | 67 |
| IV.8 | Anteile der kommunalen Ausgaben der Kapitalrechnungen an den Gesamthaushalten nach Aufgabenbereichen 2005 | 68 |
| IV.9 | Altersausgabenanteile der Vermögenshaushalte der kommunalen Ebene in den ostdeutschen Flächenländern 2005 | 71 |
| IV.10 | Altersstrukturindikatorenmatrix für die Einnahmen der Kapitalrechnung | 72 |
| IV.11 | Alterseinnahmenanteile der Kommunalebene der deutschen Flächenländer 2005, Vermögenshaushalt | 75 |
| V.1 | Projektion der Nettopositionen der kommunalen Verwaltungshaushalte 2005 und 2025 im Basisszenario | 87 |

| | | |
|--------|--|-----|
| V.2 | Projektion der Nettopositionen der kommunalen Vermögenshaushalte 2005 und 2025 im Basisszenario | 91 |
| V.3 | Bisherige Entwicklung und Projektion der Zahlen der Versorgungsempfänger der Gemeinden und Länder (1995 bis 2050) | 95 |
| V.4 | Ausgestaltung der SoBEZ für die neuen Länder (2005 bis 2019) | 98 |
| V.5 | Altersausgabenanteile der kreisfreien Städte und Landkreise in den Flächenländern 2005 und 2025 | 101 |
| V.6 | Alterseinnahmenanteile der kreisfreien Städte und Landkreise in den Flächenländern 2005 und 2025 | 103 |
| V.7 | Projektion der Nettopositionen der kommunalen Verwaltungshaushalte 2005 und 2025 im Szenario 1 | 106 |
| V.8 | Projektion der Nettopositionen der kommunalen Vermögenshaushalte 2005 und 2025 im Szenario 1 | 108 |
| V.9 | Schätzung der Wachstumsrate der spezifischen Budgetvariablen in Abhängigkeit von der Bevölkerungswachstumsrate auf Kreisebene (1995 bis 2001) | 111 |
| V.10 | Remanenzfaktoren für die Projektionsrechnungen zu Szenario 2 | 114 |
| V.11 | Entwicklung der Nettopositionen der Verwaltungshaushalte unter Berücksichtigung von Remanenzeffekten | 116 |
| V.12 | Projektion der Nettopositionen der kommunalen Vermögenshaushalte 2005 und 2025 im Szenario 2 | 118 |
| V.13 | Betreuungsquoten für 0- bis unter 3jährige Kinder zwischen 2008 und 2018 | 121 |
| V.14 | Szenario 3 – Altersausgabenanteile der kreisfreien Städte und Landkreise in den Flächenländern 2025 mit und ohne Kita-Partizipationseffekt (Verwaltungshaushalt, in %) | 124 |
| V.15 | Szenario 3 – Nettoaltersstrukturprofile der Kommunen in den Flächenländern 2025 mit Berücksichtigung des Kita-Partizipationseffektes (Verwaltungshaushalt, in Euro p.K.) | 125 |
| V.16 | Szenario 4 – Rahmendaten des Pflegepartizipationseffektes | 131 |
| V.17 | Projektionsergebnisse für die Nettopositionen der Kommunalhaushalte 2025 nach Szenarien und im Vergleich zur Ausgangssituation im Basisjahr 2005 (in Euro p.K.) | 142 |
| V.18 | Projektionsergebnisse für die Bereinigten Ausgaben und Einnahmen der kommunalen Haushalte (in % zum Basisjahr 2005) | 144 |
| | | |
| VIII.1 | Außenwanderungen für Deutschland 2004 | 166 |
| VIII.2 | Entwicklung der Alterstruktur der Bevölkerungen in West-, Ost- und Gesamtdeutschland 2005 bis 2025 | 167 |
| VIII.3 | Quellen des Konnexitätsprinzips zwischen Ländern und Kommunen in den Verfassungen der Flächenländer | 171 |
| VIII.4 | Dezentralisierungskoeffizienten nach Aufgabenbereichen und Nettoausgaben der Kommunen 2005 | 176 |
| VIII.5 | Sekundärstatistiken der Ausgabenindikatoren | 180 |
| VIII.6 | Ausgabenanteile und Ausgabenprofile öffentlicher Haushalte in Abhängigkeit von der Altersstruktur einer Bevölkerung | 182 |
| VIII.7 | Sekundärstatistiken der Einnahmenindikatoren | 183 |
| VIII.8 | Entwicklung der Altersausgabenanteile der kreisfreien Städte und Landkreise in den Flächenländern 2005 - 2025 | 186 |
| VIII.9 | Entwicklung der Alterseinnahmenanteile der kreisfreien Städte und Landkreise in den Flächenländern 2005 – 2025 | 186 |

| | | |
|---------|---|-----|
| VIII.10 | Ermittlung der Werte für den Anpassungsparameter, λ , für die Gemeinden der Flächenländer 2005 - 2025 | 187 |
| VIII.11 | Schätzung der Wachstumsrate der spezifischen Budgetvariablen in Abhängigkeit der Bevölkerungswachstumsrate auf Kreisebene (1995 bis 2007) | 191 |
| VIII.12 | Remanenzfaktoren für Ausgaben der kommunalen Haushalte | 192 |
| VIII.13 | Projektion der Nettopositionen der kommunalen Verwaltungshaushalte 2005 und 2025 im Szenario 3 | 192 |
| VIII.14 | Projektion der Nettopositionen der kommunalen Vermögenshaushalte 2005 und 2025 im Szenario 3 | 192 |
| VIII.15 | Projektion der Nettopositionen der kommunalen Verwaltungshaushalte 2005 und 2025 im Szenario 4 | 193 |
| VIII.16 | Projektion der Nettopositionen der kommunalen Verwaltungshaushalte 2005 und 2025 im Szenario 5 mit permanentem Einnahmerückgang | 193 |
| VIII.17 | Schätzergebnisse für die Landkreise | 195 |
| VIII.18 | Schätzergebnisse für die kreisfreien Städte | 195 |

Abbildungsverzeichnis

| | | |
|-------|--|----|
| II.1 | Rohe Sterbeziffer (CDR), rohe Geburtenrate (CBR) und Lebenserwartung (LE) auf Kreisebene in Deutschland (2005) | 7 |
| II.2 | Ab- und Zuwanderungsintensitäten auf Kreisebene in Deutschland (2005) | 14 |
| II.3 | Entwicklung der Bevölkerungsgröße auf Bundesebene, 2005-2050 | 16 |
| II.4 | Entwicklung der Einwohnerzahlen nach Raumordnungsregionen, 2005-2025 | 18 |
| II.5 | Bevölkerungswachstumsraten auf Ebene der kreisfreien Städte, 2005-2025 | 19 |
| II.6 | Bevölkerungswachstumsraten auf Ebene der Landkreise, 2005-2025 | 19 |
| II.7 | Künftige Dynamik der Erwerbspersonen für den Zeitraum 2005 bis 2025 | 22 |
| III.1 | Struktur des kommunalen Sektors in der Bundesrepublik | 23 |
| III.2 | Kommunalanteil an der öffentlichen Investitionsaktivität 1974-2005 (FL) | 30 |
| III.3 | Budgetanteile der föderalen Ebenen an den gesamten Nettoausgaben 1970-2006 | 31 |
| III.4 | Entwicklung der Verschuldung der Kommunen (1950-2008) | 44 |
| IV. 1 | Altersklassenanteile an der Gesamtbevölkerung und der Zahl der Berufsschüler | 52 |
| IV.2 | Altersstrukturkostenprofile der westdeutschen Gebietskörperschaften 2005 | 54 |
| IV.3 | Altersstrukturkostenprofile der ostdeutschen Gebietskörperschaften 2005 | 54 |
| IV.4 | Altersstruktureinnahmenprofile der westdeutschen Gebietskörperschaften 2005 | 61 |
| IV.5 | Altersstruktureinnahmenprofile der ostdeutschen Gebietskörperschaften 2005 | 61 |
| IV.6 | Nettoaltersstrukturprofile der Gebietskörperschaften in Deutschland sowie in den westdeutschen und ostdeutschen Flächenländern 2005 (Verwaltungshaushalt) | 64 |
| IV.7 | Nettoaltersstrukturprofile aggregiert nach Landkreisen und kreisfreien Städten in den westdeutschen und ostdeutschen Flächenländern 2005 (Verwaltungshaushalt) | 65 |
| IV.8 | Altersstrukturkostenprofile für die Vermögenshaushalte der westdeutschen Gebietskörperschaften 2005 | 70 |
| IV.9 | Altersstrukturkostenprofile für die Vermögenshaushalte der ostdeutschen Gebietskörperschaften 2005 | 70 |
| IV.10 | Altersstruktureinnahmenprofile der westdeutschen kommunalen Gebietskörperschaften 2005 (Vermögenshaushalt) | 74 |
| IV.11 | Altersstruktureinnahmenprofile der ostdeutschen kommunalen Gebietskörperschaften 2005 (Vermögenshaushalt) | 74 |
| IV.12 | Nettoaltersstrukturprofile der kommunalen Gebietskörperschaften in Deutschland (gesamt) sowie den westdeutschen und ostdeutschen Flächenländern 2005 (saldiert) (Vermögenshaushalte) | 76 |
| IV.13 | Nettoaltersstrukturprofile aggregiert nach Landkreisen und kreisfreien Städten in den westdeutschen und ostdeutschen Flächenländern 2005 (saldiert) (Vermögenshaushalte) | 76 |
| V.1 | Basisszenario – Entwicklung der bereinigten Primärausgaben der laufenden Rechnung | 84 |

| | | |
|------|--|-----|
| V.2 | Basisszenario – Altersausgabenanteile der kommunalen Gebietskörperschaften 2005 und 2025 (Verwaltungshaushalt) | 85 |
| V.3 | Basisszenario – Entwicklung der bereinigten Primäreinnahmen der laufenden Rechnung | 85 |
| V.4 | Basisszenario – Alterseinnahmenanteile der kommunalen Gebietskörperschaften 2005 und 2025 (Verwaltungshaushalt) | 86 |
| V.5 | Basisszenario – Rein demografisch bedingte Entwicklung der bereinigten Einnahmen und Ausgaben der laufenden Rechnung | 87 |
| V.6 | Basisszenario – Entwicklung der bereinigten Ausgaben der Kapitalrechnung | 89 |
| V.7 | Basisszenario – Entwicklung der bereinigten Einnahmen der Kapitalrechnung | 90 |
| V.8 | Basisszenario – Alterseinnahmenanteile der kommunalen Gebietskörperschaften 2005 und 2025 (Vermögenshaushalt) | 90 |
| V.9 | Basisszenario – Rein demografisch bedingte Entwicklung der bereinigten Einnahmen und Ausgaben der laufenden Rechnung | 91 |
| V.10 | Entwicklung der Zahlen für die Anspruchsberechtigten im Bereich der Kriegsopferfürsorge | 97 |
| V.11 | Szenario 1 – Entwicklung der bereinigten Primärausgaben der laufenden Rechnung | 100 |
| V.12 | Szenario 1 – Altersausgabenanteile der kommunalen Gebietskörperschaften 2005 und 2025 (Verwaltungshaushalt) | 101 |
| V.13 | Szenario 1 – Entwicklung der bereinigten Primäreinnahmen der laufenden Rechnung | 102 |
| V.14 | Szenario 1 – Alterseinnahmenanteile der kommunalen Gebietskörperschaften 2005 und 2025 (Verwaltungshaushalt) | 103 |
| V.15 | Szenario 1 – Nettoaltersstrukturprofilunterschiede für die kommunalen Gebietskörperschaften in allen Flächenländern sowie für die westdeutschen und ostdeutschen Flächenländer 2025 und 2005 (Verwaltungshaushalt) | 104 |
| V.16 | Szenario 1 – Entwicklung der bereinigten Primäreinnahmen und Primärausgaben der laufenden Rechnung | 105 |
| V.17 | Szenario 1 – Entwicklung der bereinigten Einnahmen und Ausgaben der Kapitalrechnung | 107 |
| V.18 | Das Kostenremanenzproblem bei öffentlicher Infrastrukturversorgung | 108 |
| V.19 | Szenario 2 – Entwicklung der bereinigten Primärausgaben der laufenden Rechnung mit Remanenzeffekten, Flächenländer gesamt | 115 |
| V.20 | Szenario 2 – Entwicklung der bereinigten Primärausgaben der laufenden Rechnung mit Remanenzeffekten, Flächenländer West | 115 |
| V.21 | Szenario 2 – Entwicklung der bereinigten Primärausgaben der laufenden Rechnung mit Remanenzeffekten, Flächenländer Ost | 115 |
| V.22 | Szenario 2 – Entwicklung der bereinigten Ausgaben der Kapitalrechnung (ohne bes. Finanzierungsvorgänge) | 117 |
| V.23 | Szenario 2 – Entwicklung der bereinigten Einnahmen der Kapitalrechnung (ohne bes. Finanzierungsvorgänge) | 118 |
| V.24 | Betreuungsquoten für Kinder unter 3 Jahren nach Bundesländern im Jahr 2008 | 120 |
| V.25 | Szenario 3 – Entwicklung der bereinigten Primärausgaben der laufenden Rechnung mit Kita-Partizipationseffekt, Flächenländer gesamt | 122 |
| V.26 | Szenario 3 – Entwicklung der bereinigten Primärausgaben der laufenden Rechnung mit Kita-Partizipationseffekt, Flächenländer West | 122 |
| V.27 | Szenario 3 – Entwicklung der bereinigten Primärausgaben der laufenden Rechnung mit Kita-Partizipationseffekt, Flächenländer Ost | 122 |

| | | |
|--------|--|-----|
| V.28 | Szenario 3 – Altersausgabenanteile der kommunalen Gebietskörperschaften 2025 mit und ohne Berücksichtigung des Kita-Partizipationseffektes | 124 |
| V.29 | Szenario 3 – Entwicklung der Einnahmen und Ausgaben der Verwaltungshaushalte mit Kita-Partizipationseffekt, Flächenländer gesamt | 126 |
| V.30 | Szenario 3 – Entwicklung der bereinigten Ausgaben der Kapitalrechnung mit Kita-Partizipationseffekt, Flächenländer gesamt | 127 |
| V.31 | Szenario 3 – Altersausgabenanteile der kommunalen Gebietskörperschaften 2025 mit und ohne Berücksichtigung des Kita Partizipationseffektes (Vermögenshaushalt, in %) | 127 |
| V.32 | Szenario 3 – Entwicklung der Einnahmen und Ausgaben der Kapitalrechnung mit Berücksichtigung des Kita-Partizipationseffektes, Flächenländer gesamt | 128 |
| V.33 | Szenario 4 – Entwicklung der Bevölkerungszahl und der Zahlen der Pflegebedürftigen | 130 |
| V.34 | Szenario 4 – Entwicklung der bereinigten Primärausgaben der laufenden Rechnung mit Pflege-Partizipationseffekt, Flächenländer gesamt | 133 |
| V.35 | Szenario 4 – Entwicklung der bereinigten Primärausgaben der laufenden Rechnung mit Pflege-Partizipationseffekt, Flächenländer West | 133 |
| V.36 | Szenario 4 – Entwicklung der bereinigten Primärausgaben der laufenden Rechnung mit Pflege-Partizipationseffekt, Flächenländer Ost | 133 |
| V.37 | Szenario 4 – Altersausgabenanteile der kommunalen Gebietskörperschaften 2025 mit und ohne Berücksichtigung des Pflege-Partizipationseffektes (Verwaltungshaushalt, in %) | 134 |
| V.38 | Szenario 4 – Entwicklung der Einnahmen und Ausgaben der Verwaltungshaushalte mit Pflege-Partizipationseffekt | 134 |
| V.39 | Entwicklung der kommunalen Steuereinnahmen | 136 |
| V.40 | Entwicklung der kommunalen Steuereinnahmen mit Kriseneffekt, Flächenländer gesamt | 137 |
| V.41 | Szenario 5 – Entwicklung der bereinigten Primärausgaben und -einnahmen der laufenden Rechnung mit transitorischem Krisen-Effekt | 138 |
| V.42 | Szenario 5 – Entwicklung der Saldopositionen der Verwaltungshaushalte mit transitorischem Krisen-Effekt | 139 |
| V.43 | Szenario 5 – Entwicklung der bereinigten Primärausgaben und -einnahmen der laufenden Rechnung mit permanentem Krisen-Effekt | 140 |
| V.44 | Szenario 5 – Entwicklung der Saldopositionen der Verwaltungshaushalte mit permanentem Krisen-Effekt | 141 |
| VI.1 | Länderresultate für Online-Reifegrad und volle Verfügbarkeit von Online-Dienstleistungen im Jahr 2010 | 155 |
| VIII.1 | Zusammengefasste Geburtenziffer (TFR) auf Kreisebene in Deutschland | 165 |
| VIII.2 | Entwicklung der Bevölkerungszahlen in Deutschland, 2005-2025 | 165 |
| VIII.3 | Altersstrukturänderungen der Raumordnungsregionen West, Typ 1, 2005-2025 | 168 |
| VIII.4 | Altersstrukturänderungen der Raumordnungsregionen West, Typ 2, 2005-2025 | 168 |
| VIII.5 | Altersstrukturänderungen der Raumordnungsregionen West, Typ 3, 2005-2025 | 168 |
| VIII.6 | Altersstrukturänderungen der Raumordnungsregionen Ost, Typ 1, 2005-2025 | 169 |

| | | |
|---------|--|-----|
| VIII.7 | Altersstrukturänderungen der Raumordnungsregionen Ost, Typ 2, 2005-2025 | 169 |
| VIII.8 | Altersstrukturänderungen der Raumordnungsregionen Ost, Typ 3, 2005-2025 | 169 |
| VIII.9 | Altersstrukturentwicklung auf Ebene der kreisfreien Städte, 2005-2025 | 170 |
| VIII.10 | Altersstrukturentwicklung auf Ebene der Landkreise, 2005-2025 | 170 |
| VIII.11 | Die kommunale Ebene im deutschen Verwaltungsaufbau | 172 |
| VIII.12 | Das Dezentralisierungstheorem nach Oates (1972) | 173 |
| VIII.13 | Funktionenplan (Haupt- und Oberfunktionen, o. Ebene der Funktionen) | 174 |
| VIII.14 | Gruppierungsplan (Haupt- und Obergruppen, o. Ebene der Gruppen) | 175 |
| VIII.15 | Neue kommunale Rechnungslegung | 178 |
| VIII.16 | Struktur der Ausgaben der kommunalen Haushalte | 179 |
| VIII.17 | Struktur der Einnahmen der kommunalen Haushalte | 179 |
| VIII.18 | Wirtschaftswachstum und Entwicklung Steuereinnahmen 1992-2010 | 185 |
| VIII.19 | Szenario 1 – Entwicklung der bereinigten Ausgaben der Kapitalrechnung | 188 |
| VIII.20 | Szenario 1 – Altersausgabenanteile der kommunalen Gebietskörperschaften 2005 und 2025 (Vermögenshaushalt) | 189 |
| VIII.21 | Szenario 1 – Entwicklung der bereinigten Einnahmen der Kapitalrechnung | 189 |
| VIII.22 | Szenario 1 – Alterseinnahmenanteile der kommunalen Gebietskörperschaften 2005 und 2025 (Vermögenshaushalt) | 190 |

Abkürzungsverzeichnis

| | |
|-----------|--|
| AAA | Altersausgabenanteil |
| ABL | alte Bundesländer |
| AEA | Alterseinnahmeanteil |
| Abb. | Abbildung |
| Abs. | Absatz |
| AG | Aktiengesellschaft |
| AGr | Altersgruppe |
| AgglomR | Agglomerationsräume |
| Art. | Artikel |
| AsylbLG | Asylbewerberleistungsgesetz |
| | |
| BAMF | Bundesamt für Migration und Flüchtlinge |
| BayGO | Bayrische Gemeindeordnung |
| bes. | besondere |
| BIP | Bruttoinlandsprodukt |
| BBR | Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung |
| BBSR | Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung |
| BerAusc | bereinigte Ausgaben |
| BerEinn | bereinigte Einnahmen |
| BerPrAusc | bereinigte Primärausgaben |
| BerPrEinn | bereinigte Primäreinnahmen |
| BMAS | Bundesministerium für Arbeit und Soziales |
| BMF | Bundesministerium der Finanzen |
| BMFSFJ | Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend |
| BMG | Bundesministerium für Gesundheit |
| BMI | Bundesministerium des Innern |
| BMVBS | Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung |
| BMVBW | Bundesministerium für Verkehr, Bau und Wohnungswesen |
| BpB | Bundeszentrale für politische Bildung |
| BRD | Bundesrepublik Deutschland |
| BShG | Bundessozialhilfegesetz |
| bspw. | beispielsweise |
| BVG | Bundesversorgungsgesetz |
| BVerfGE | Entscheidung des Bundesverfassungsgerichtes |
| bzw. | beziehungsweise |
| | |
| ca. | circa |
| CCRE | Conseil des Communes et Régions d'Europe |
| COM | Commission of the European Communities |
| c.p. | ceteris paribus / unter sonst gleichen Umständen |
| | |
| D | (Bundesrepublik) Deutschland |
| DA | Durchschnittsalter |
| DESTATIS | Statistisches Bundesamt |
| DIW | Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung |
| DDR | Deutsche Demokratische Republik |
| dgl. | dergleichen |

| | |
|---------|---|
| d.h. | das heißt |
| DLT | Deutscher Landkreistag |
| DStGB | Deutscher Städte- und Gemeindebund |
| EC | European Commission / Europäische Kommission |
| Ed. | Editor / Herausgeber |
| engl. | englisch |
| et al. | und andere |
| etc. | et cetera |
| EU | Europäische Union |
| Ew. | Einwohner |
| FAG | Finanzausgleichsgesetz |
| f. | folgende (Seite) |
| ff. | fortfolgende (Seiten) |
| FOCJ | Functional Overlapping Competing Jurisdictions |
| F&E | Forschung und Entwicklung |
| G | Gemeinschaftsteuern |
| ges. | gesamt |
| GG | Grundgesetz |
| ggf. | gegebenenfalls |
| ggü. | gegenüber |
| GmbH | Gesellschaft mit beschränkter Haftung |
| Gv. | Gemeindeverbände |
| HGrG | Haushaltsgrundsätze-gesetz |
| Hrsg. | Herausgeber |
| I | Indikatorenmatrix |
| i.d.R. | in der Regel |
| IHK | Industrie- und Handelskammer |
| IMK | Innenministerkonferenz |
| inkl. | inklusive |
| InvAusz | Investitionsausgaben |
| IS | Segregationsindex |
| IT | Informationstechnologien |
| IW | Institut der Deutschen Wirtschaft Köln |
| IWH | Institut für Wirtschaftsforschung Halle/Saale |
| J. | Jahre |
| JVA | Justizvollzugsanstalt |
| K | Kommunen |
| kaG | kreisangehörige Gemeinde |
| Kap. | Kapitel |
| KFA | Kommunaler Finanzausgleich |
| KGSt | Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement |
| KJHG | Kinder- und Jugendhilfegesetz |
| Kfz | Kraftfahrzeug |
| KiTa | Kindertagesstätte |

| | |
|-----------|---|
| KOF | Kriegsopferfürsorge |
| KommGrad | Kommunalisierungsgrad |
| KS | kreisfreie Stadt |
| LändlR | Ländliche Räume |
| LK | Landkreis |
| LK-Verw | Landkreisverwaltungen |
| LVerfG | Landesverfassungsgericht |
| m | männlich |
| Max | Maximum |
| Min | Minimum |
| Mio. | Millionen |
| Mrd. | Milliarden |
| MW | Mittelwert |
| NBL | neue Bundesländer |
| Nr. | Nummer |
| OECD | Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung |
| o.g. | oben genannte/r/s |
| ÖPNV | Öffentlicher Personen-Nahverkehr |
| pK | pro Kopf |
| PKW | Personenkraftwagen |
| ROP | Raumordnungsprognose des BBR |
| ROR | Raumordnungsregionen |
| RZ | Randziffer |
| SoBEZ | Sonderbedarfsbundesergänzungszuweisung |
| sog. | sogenannte/r/s |
| StA | Standardabweichung |
| SV | Sozialversicherungen |
| SVR | Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung |
| Tab. | Tabelle |
| Tsd. | Tausend |
| u.a. | unter anderem |
| UN | United Nations / Vereinte Nationen |
| usw. | und so weiter |
| VerstädtR | Verstädterte Räume |
| vgl. | vergleiche |
| VK | Variationskoeffizient |
| vs. | versus |
| w | weiblich |
| WR | Wachstumsrate |

z.B. zum Beispiel
zzgl. zuzüglich

Länderbezeichnungen

| | |
|---------|------------------------|
| BB | Brandenburg |
| BW | Baden-Württemberg |
| BY | Bayern |
| FL | Flächenländer (gesamt) |
| FO | Flächenländer Ost |
| FW | Flächenländer West |
| HE | Hessen |
| MV | Mecklenburg-Vorpommern |
| NI | Niedersachsen |
| NW, NRW | Nordrhein-Westfalen |
| RP | Rheinland-Pfalz |
| SL | Saarland |
| SH | Schleswig-Holstein |
| SN | Sachsen |
| St | Stadtstaaten |
| ST | Sachsen-Anhalt |
| TH | Thüringen |

Variablenbezeichnungen

| | |
|------------------|---|
| ASDR | Age-specific death rate / Altersspezifische Sterberate |
| B | Births / Geburten |
| CBR | Crude Birth Rate / Rohe Geburtenrate |
| CDR | Crude Death Rate / Rohe Sterberate |
| CMR | Crude Marriage Rate / Rohe Heiratsziffer |
| D | Deaths / Sterbefälle |
| E | Expenditures / Ausgaben |
| e(.) | Altersstrukturkostenprofil |
| $\varepsilon(.)$ | Altersausgabenanteil |
| I | Immigration / Einwanderung |
| j | Zählvariable für Aufgabenbereiche |
| k | Zählvariable für Einnahmenarten |
| λ | Anpassungsparameter |
| LE | Lebenserwartung |
| n | Zählvariable (Perioden) |
| N, P | Population / Bevölkerung |
| $\eta(.)$ | Elastizität |
| R | Revenues / Einnahmen |
| r(.) | Altersstruktureinnahmeprofil |
| $\rho(.)$ | Alterseinnahmeanteil |
| s | saldierte Altersstrukturprofil |
| t | Zeit, Zeitpunkt |
| τ | Projektionszeitraum |
| TFR | Total Fertility Rate / Zusammengefasste Geburtenziffer, Fertilitätsrate |
| x | Zählvariable für Altersgruppen |

Abstract

Demographic change will certainly have influence on the budgets of the municipalities in Germany. Due to the division of public sector's functions among different tiers in Germany's federalism the municipalities serve mainly young generations with their public goods.

Keeping this in mind, demographic trends will cause considerable effects on the communities' budgets, especially in the Eastern part of Germany. Projecting the 440 German communes' financial status of the basic year 2005 onto the year 2025, changing size and age structure of the municipalities' populations in Germany will lower revenues but raise potentials to reduce expenditures even stronger.

To take account of some special demographic trends and several fiscal regulations besides nothing but demographic ageing potential consolidation gains on the municipalities' expenditures will be shrinking. Designing six different szenarios fiscal effects will be projected and quantified.

Finally, several strategies to deal with the fiscal consequences of demographic change will be discussed. The measures analyzed cover scientific experience as well as best practice cases regarding the realisation of economies of scales by cooperations of several communes, amalgamations but also trends as such as evolving e-Government processes in German administration.

Meiner Familie

IN MEMORIAM

Helmut Seitz

Danksagung

Mein größter Dank gilt meinem Doktorvater, Helmut Seitz, der mitten während des Erstellungsprozesses dieser Arbeit tragisch verunglückte. Er weckte meine Begeisterung für die Finanzwissenschaft und motivierte mich, die Rückwirkungen des demografischen Wandels auf die öffentlichen Finanzen in den Fokus dieser Arbeit zu stellen. Ich schätzte seine Kompetenz, sein Engagement, seine Ratschläge und seine große Unterstützung sehr.

Zudem danke ich Marcel Thum sehr, der in der schwierigsten Phase dieser Arbeit als Ratgeber jederzeit gern zur Hilfe stand. Zudem schätze ich es sehr, dass er und Alexander Kemnitz die Gutachterfunktionen für die vorliegende Arbeit übernommen haben.

Dankbar bin ich auch meinen Kollegen, die mich in den vergangenen Jahren auf dem Weg zur Fertigstellung meines Dissertationsprojektes fachlich kompetent, beratend, motivierend wie auch unterhaltsam begleitet haben, vor allem Susann Kühn, Michael Hofmann, Gerhard Kempkes, Marcus Dittrich, Gunther Markwardt, Sascha Wolf und einigen anderen mehr.

Darüber hinaus weiß ich die Unterstützung der Deutschen Forschungsgemeinschaft (DFG) im Rahmen des DFG-Schwerpunktprogramms „Institutionelle Gestaltung föderaler Systeme: Theorie und Empirie“ (SPP 1142, Project: SE 540/2-2), das die Grundlage für diese Arbeit geschaffen hat, sehr zu schätzen.

Mein tiefster Dank für individuelle Unterstützung, Geduld, Ansporn und Motivation gilt jedoch meinen Eltern sowie meinem Bruder und seiner Familie – in allererster Linie aber Lena! Ich bin stolz auf Euch.

Vielen Dank.

Berlin, im März 2012

Dirk Freigang

I. Einleitung

I.1 Problemstellung und Motivation

Das Statistische Bundesamt meldete am 13. Januar 2012, dass die deutsche Bevölkerungszahl auch Jahr 2011 erstmals wieder leicht gestiegen sei. Seit dem Jahr 2003 hatte Deutschland zuvor jedes Jahr Einwohner verloren, hatten die Wanderungssalden nicht mehr ausgereicht, um die Sterbeüberschüsse über die Zahlen der Neugeburten zu kompensieren. Im Jahr 2011 konnten erstmals nach 2002 hohe Wanderungsgewinne gegenüber dem Ausland das Geburtendefizit mehr als ausgleichen. Parallel erreicht die Lebenserwartung immer neue Höchststände.¹ Die Welt vermeldete bereits am 05. November 2010: „Deutschland muss das Altern neu lernen“. Das Statistische Bundesamt (2011c, 2010b) verweist auf eine bis zum Jahr 2025 steigende Lücke an Pflegepersonal von mehr als 150.000 Vollzeitkräften.² Nachdem das Institut der deutschen Wirtschaft am 28. Oktober 2010 Analysen präsentierte, wonach jedes Jahr immer mehr Ausbildungsstellen unbesetzt bleiben und bereits 40 Prozent der Unternehmen Probleme haben, qualifiziertes Fachpersonal zu finden, bestätigt im August 2011 auch das Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, dass das Erwerbspersonenpotenzial bereits bis 2025 unaufhaltsam um 8 bis 15 Prozent sinken wird.

Das demografische Problem einer zu geringen Geburtenzahl, um jede sterbende Generation vollständig zu ersetzen, ist in Deutschland seit mehr als 40 Jahren bekannt. Steigende Aufmerksamkeit außerhalb der Wissenschaft wurde dieser Problematik jedoch erst in den Jahren seit der Jahrtausendwende zuteil – bedingt durch die real immer deutlicher wahrnehmbaren Folgen dieser demografischen Entwicklungen. Zunehmend gerät damit auch der Staat unter Druck, den Auswirkungen des demografischen Wandels entgegenzutreten. Über die Kanäle der staatlichen Budgets werden auch Bund, Länder und Kommunen die Folgen immer stärker zu spüren bekommen: Die Angebote an staatlichen Leistungen werden sich drastisch verändern müssen, wenn die Bevölkerung auch künftig nach bisherigen Standards versorgt werden soll. Zudem wird das öffentliche Leistungsspektrum auch strukturell an die demografischen Entwicklungen angepasst werden müssen, bspw. hinsichtlich des Angebots altengerechter Leistungen.

In erster Linie werden die Haushalte der sozialen Sicherungssysteme vom demografischen Wandel betroffen sein. Die demografischen Veränderungen werden sich aber ebenfalls auf die Haushalte von Bund, Länder und Kommunen auswirken. Die fiskalischen Folgen werden stark von der Sensitivität ihrer Budgets bezüglich der Bevölkerungsveränderungen abhängen. Die öffentliche Hand sollte deshalb ein besonderes Interesse an der Ermittlung der Auswirkungen dieser demografischen Trends auf ihre Budgets haben. Das Ausmaß entsprechender Untersuchungen hat sich in den vergangenen Jahren stark vergrößert. Allerdings erstrecken sich zahlreiche Veröffentlichungen über verschiedene Einzelbereiche, d.h. entweder sind sie begrenzt auf die Haushalte der sozialen Sicherungssysteme (siehe z.B. Hagist/Raffelhüsch, 2010; Börsch-Supan/Ludwig/Winter, 2006; Werding/Kaltschütz, 2005; Fenge/Werding, 2003; Wolgast/ Ruprecht, 2003) oder beschränken sich auf einzelne Teilangebote des öffentlichen Leistungsspektrums (Kloß/Bieber, 2011; Ströker, 2008; Dieterich/Kümpers, 2008; Schwarting/Weimer, 2007; BBR/BMVBS, 2006; Thrun, 2003). Studien, deren Fokus auf die Kommunalebene gerichtet sind, betrachten hingegen zumeist nur Teilregionen Deutschlands (Ragnitz/Seitz, 2010; Thater, 2009; Geys/Heinemann/Kalb, 2008, BBR/BMVBS, 2007; Berlin-Institut, 2007; Klocke/Stadtmüller, 2007; Wilke, 2006; Gründel/Scheske/Schmitz, 2003; Loeffelholz/Rappen, 2002; Miera, 1994). Von besonderer

¹ Vgl. die Pressemitteilung des Statistischen Bundesamtes Nr. 343 (2011a).

² Siehe auch Handelsblatt vom 07. Dezember 2010.

Bedeutung für die wachsende Aufmerksamkeit des Problems der demografischen Entwicklungen waren bis dato jedoch die durch verschiedene Ministerien und Fachkommissionen auf Bundes- wie auf Länderebene geförderten Initiativen, Projekte bzw. Modellvorhaben, insbesondere die Arbeit der Enquête-Kommission „Demographischer Wandel – Herausforderungen unserer älter werdenden Gesellschaft an den Einzelnen und die Politik“ des Deutschen Bundestages (2002).^{3,4}

Die vorliegende Arbeit soll dazu beitragen, die vorhandenen Erkenntnisse zur Problematik der Rückwirkung demografischer Effekte auf die öffentlichen Haushalte zu erweitern und die Literatur zu ergänzen. Anders als bisher existente Studien betrachtet diese Untersuchung die kommunalen Haushalte aller Flächenländer auf Kreisebene in Deutschland.⁵ Zudem erfolgen Unterscheidungen der Effekte der demografischen Auswirkungen auf die Budgets der Kommunen nach Verwaltungs- und Vermögenshaushalt einerseits und nach ihrer Lage in Ost- bzw. Westdeutschland andererseits. Dabei werden jeweils die gesamten Haushalte betrachtet, d.h. sowohl die Ausgaben- als auch die Einnahmenseite. Untersuchungen zur Alterssensitivität der kommunalen Haushalte werden ergänzt durch verschiedene Projektionsrechnungen bis zum Jahr 2025. Eine Besonderheit der Arbeit besteht darin, dass zahlreiche Datenreihen bzw. -querschnitte, die in ihrem Original-Datenbestand nicht nach Alter differenziert vorlagen, zunächst über Sekundärstatistiken altersstrukturell aufgesplittet werden, bevor sie zur Analyse der Alterssensitivität der öffentlichen Budgets verwendet werden. Unberücksichtigt bleiben in der gesamten Arbeit die Haushalte der Sozialen Sicherungssysteme.

I.2 Lösungsansatz und methodische Vorgehensweise

Nach einer Bestandsaufnahme der demografischen Entwicklungen (Kapitel II) sowie der fiskalischen und föderalen Gegebenheiten (Kapitel III) in Deutschland werden im Verlauf der Arbeit mehrere Ziele verfolgt:

- 1) die Beantwortung der Frage, inwiefern die Budgetstrukturen der Kommunen auf der Einnahmen- sowie auf der Ausgabenseite überhaupt abhängig von demografischen Entwicklungen sind (Kapitel IV);
- 2) die Beantwortung der Frage, wie sich die Veränderungen bezüglich der Einwohnerzahl als auch der Altersstruktur der Bevölkerung bis 2025 auf die kommunalen Budgetstrukturen auswirken werden und welche Anpassungsnotwendigkeiten dadurch für die Kommunen entstehen (Kapitel V) sowie
- 3) die Analyse der Optionen, welche den Kommunen zur Verfügung stehen, ihre Budgetstrukturen unter Berücksichtigung weiterer Einflussfaktoren an die demografischen Entwicklungen anzupassen (Kapitel V und VI).

Während zur Analyse der demografischen Entwicklungen weitgehend deskriptive Statistiken Anwendung finden, basieren die Sensitivitätsanalysen und Fortschreibungen bis zu ihren Zielzeitpunkten auf der Methode der Altersstrukturprofile. Hierfür werden die Budgetdaten entsprechend der Altersstruktur der Bevölkerung im Zeitpunkt t , also dem Basisjahr 2005, an die reale demografische Situation angepasst und anschließend mit den Trends der

³ Siehe zum Beispiel BMVBS (2009), Deutscher Bundestag (2008a), BBR (2006), BBR/BMVBW (2005), Bertelsmann-Stiftung (2005a).

⁴ Parallel entwickelte sich auch im europäischen Kontext eine umfangreiche Literatur zu den Einflüssen und Auswirkungen der demografischen Entwicklungen auf die öffentlichen Haushalte, siehe etwa EC (2009, 2006); COM (2008, 2006, 2005), OECD (2007) oder CCRE (2006). Diese Beiträge werden in der vorliegenden Arbeit jedoch nur am Rand mit einbezogen, d.h. so weit sie die Belange der deutschen Kommunalebene betreffen.

⁵ Die Stadtstaaten sind in den fiskalischen Analysen explizit nicht berücksichtigt, da in den Daten die Landes- und die Kommunalebene nicht immer eindeutig voneinander zu trennen sind.

Bevölkerungsveränderungen fortgeschrieben. Dafür wird eine zentrale Annahme bzw. Vereinfachung getroffen, die der gesamten Studie in weiten Teilen zu Grunde liegt, nämlich dass von fiskalischen Variablen keine unmittelbaren und mittelbaren Effekte auf die demografischen Entwicklungen ausgehen.⁶

I.3 Struktur der Arbeit

Die Arbeit besteht aus insgesamt sieben Kapiteln. Auf die Einleitung folgt in Kapitel 2 eine Aufarbeitung des demografischen Status quo als Basis für die Analysen in den nächsten Abschnitten sowie eine Darstellung der künftigen demografischen Trends in Deutschland. Mit Hilfe der Daten aus dem Bevölkerungsmodul der Raumordnungsprognose des Bundesamtes für Bauwesen und Raumordnung ist es möglich, die Analysen für die Kreisebene in gebotener Breite durchzuführen und dabei auch nach ost- und westdeutschen Bundesländern zu unterscheiden. Der Abschnitt umfasst zudem Erläuterungen des Begriffs des demografischen Wandels in Deutschland sowie die Darstellung bedeutsamer Größen zu seiner Messung.

Das dritte Kapitel beleuchtet die Struktur des kommunalen Sektors in Deutschland. Neben den rechtlichen Grundlagen für die kommunale Ebene selbst wird auch die Aufgabenverteilung zwischen Ländern und Kommunen thematisiert. Als Basisjahr dient wie im Demografie-Teil in Kapitel 2 das Jahr 2005. Zudem erfolgen auf finanzwissenschaftliches Datenmaterial gestützte empirische Belege der Ausgangssituation, die zugleich eine Abschätzung der relativen Bedeutung des kommunalen Sektors im System der öffentlichen Finanzen ermöglichen. Auf die Finanzverflechtungen zwischen den föderalen Ebenen wird ebenso eingegangen, wie auf die Quantifizierung der kommunalen Finanz- und Verschuldungssituation.

Im Kapitel vier werden die kommunalen Haushalte auf ihre Demografieabhängigkeit im Basisjahr untersucht. Bei der Durchführung der Analysen wird sowohl nach Ausgaben- und Einnahmenseite der Kreise getrennt als auch nach geografischer Lage in Ost- und Westdeutschland. Zusätzlich erfolgt eine Unterscheidung nach Verwaltungs- und Vermögenshaushalten sowohl für die kreisfreien Städte als auch für die Landkreise. Die Ergebnisse der Analysen dienen als Grundlage für die Projektionsrechnungen im darauf folgenden Abschnitt.

Ausgehend von den Ergebnissen der Analyse für das Basisjahr erfolgen in Kapitel fünf zunächst Erläuterungen zur Methodik und den Grundannahmen für die Projektionsrechnungen und darauf aufbauend fünf verschiedene Projektionen möglicher Entwicklungen der kommunalen Haushalte bis zum Jahr 2025. Dabei werden ausgehend von einem Basisszenario zusätzlich fünf verschiedene Projektionsvarianten präsentiert, die in Form komparativ-statischer Analysen jeweils die Auswirkungen isolierter Modellerweiterungen abbilden. Konkret werden Szenarien mit verstärkt jugend- aber auch altersspezifischer Ausweitung der kommunalen Versorgungsangebote konstruiert. Zwei andere Szenarien beleuchten einerseits die isolierten Wirkungen von Remanenzeffekten auf die kommunalen Budgets sowie andererseits eine Simulation der fiskalischen Effekte einer Krise in einem Ausmaß, wie sie in Folge der Finanz- und Wirtschaftskrise der Jahre 2008 bis 2010 zu beobachten waren. Wie bei den Analysen der Demografieabhängigkeiten der kommunalen Budgets im Basisjahr werden die Auswirkungen auch in diesen Untersuchungen nach Verwaltungs- und Vermögenshaushalt sowie Einnahmen- und Ausgabenseite getrennt durchgeführt.

⁶ Ausführlicher hierzu in Abschnitt II.1.

Diesen Projektionsrechnungen folgen in Kapitel sechs einige Erläuterungen zu verschiedenen Handlungsansätzen für den Staat im Allgemeinen und die Kommunen im Besonderen zum Umgang mit den fiskalischen Herausforderungen des demografischen Wandels in der alltäglichen Praxis. Im siebten Kapitel wird die Arbeit zusammengefasst.

II. Der demografische Wandel in Deutschland

Für die Untersuchung der Auswirkungen des demografischen Wandels auf den kommunalen Sektor in der Bundesrepublik Deutschland wird im ersten Abschnitt zunächst der Begriff des demografischen Wandels diskutiert. In einem zweiten Schritt folgt eine empirische Bestandsaufnahme der ex-post beobachteten sowie der ex-ante prognostizierten demografischen Veränderungen in der Bundesrepublik Deutschland. Entsprechend dem Fokus der Arbeit werden bei der Bestandsaufnahme der demografischen Veränderungen verschiedene regionale Differenzierungen vorgenommen.

II.1 Zum Begriff und zur Messung des demografischen Wandels

Eine Auseinandersetzung mit dem „demografischen Wandel“ als zentralem Gegenstand der Arbeit erfordert zunächst eine Klärung dieses Begriffes, um dann den weiteren Analysen als Grundlage dienen zu können. In der Literatur existiert keine exakte, allgemein gültige Definition dessen, was unter „demografischem Wandel“ zu verstehen ist. Weder ist der demografische Wandel ein eindeutiges Ereignis, das an einem konkreten Stichtag auftritt, noch ist er in seinen Eigenschaften als ein klar und deutlich von anderen Entwicklungen abgrenzbarer Prozess zu betrachten. Jedoch lassen sich einige Dimensionen der demografischen Änderungsprozesse voneinander abgrenzen, wie die Veränderung der Bevölkerungszahl, die Verschiebung der Altersstruktur der Bevölkerung, eine zunehmende Diversifizierung der ethnischen Bevölkerungszusammensetzung (Internationalisierung) sowie damit einhergehende Veränderungen der typischen Muster von Familien bzw. Haushalten (soziale Bevölkerungsstruktur).

Die demografischen Veränderungen in Deutschland sind kein neuer Forschungsgegenstand. Bereits seit den 70er Jahren hat sich – nicht zuletzt wegen der fundamentalen Ausmaße der Veränderungen der Bevölkerungszusammensetzung seit Ende des II. Weltkrieges – dazu eine wissenschaftliche Debatte entwickelt (siehe z.B. Miegel, 1981; Deutscher Bundestag, 1983, Rz. 484ff.), die allerdings erst um die Jahrtausendwende eine breite Aufmerksamkeit in der deutschen Gesellschaft erlangte (siehe hierzu bspw. Rürup/Sesselmeier, 1993; Deutscher Bundestag, 2002; den Überblicksbeitrag von Dorbritz, 2004; Bertelsmann-Stiftung, 2006). Einer der Gründe für dieses späte wie starke Interesse war der Umstand, dass für Deutschland – wie auch für viele andere Industrienationen – in Folge des zweiten demografischen Übergangs (van de Kaa, 1986; Lesthaeghe/Surkyn, 2008) für die nächsten Dekaden ein signifikanter Alterungsprozess sowie ein deutlicher Bevölkerungsrückgang nicht nur prognostiziert worden war, sondern auch immer deutlicher spürbar wurde – mit beträchtlichen Konsequenzen insbesondere hinsichtlich der Nachhaltigkeit der Finanzierung der öffentlichen Sozialversicherungssysteme wie auch in Bezug auf die zu erwartenden Effekte auf das Erwerbstätigenpotential (siehe bspw. Robert-Bosch-Stiftung, 2005; Fuchs, 2007; IWH, 2006; Werding/Munz/Gács, 2008; BMI, 2011a; SVR, 2011).

Für eine Untersuchung der Wirkungen des demografischen Wandels auf die öffentlichen Haushalte ist es hilfreich, sich die Ursachen von Bevölkerungsveränderungen noch einmal vor Augen zu führen. Diese beruhen auf den Einzeleffekten der drei Komponenten Fertilität, Mortalität und Migration. Den Ausgangspunkt einer Analyse der demografischen Entwicklungen eines bestimmten Gebietes bildet daher die demografische Grundgleichung für einen ein- oder mehrperiodigen Untersuchungszeitraum (Bähr, 2004, 151):

$$P_{t+n} - P_t = B_{t,t+n} - D_{t,t+n} + I_{t,t+n} - E_{t,t+n} \quad (\text{II.1})$$

wobei mit der Differenz aus P_{t+n} und P_t das absolute Bevölkerungswachstum zwischen dem Beginn der Beobachtungen (Zeitpunkt t) und dem Endpunkt der Betrachtungen bzw.

Projektionen (Zeitpunkt $t+n$) beschrieben werden kann. Die Dauer der Analyse lässt sich über die Anzahl der Einzelperioden, n , abbilden. Des Weiteren bezeichnen $B_{t,t+n}$, $D_{t,t+n}$, $I_{t,t+n}$ und $E_{t,t+n}$ die Anzahl der Geburten (B), Todesfälle (D), Immigrationen (I) sowie Emigrationen (E) zwischen den Zeitpunkten t und $t+n$.

Dabei stehen hinter den verschiedenen Komponenten komplexe Einflussfaktoren wie die Fertilitätsentscheidung als Determinante der Geburtenzahl. Für finanzwissenschaftliche Analysen sind aber neben der in (1) dargestellten demografischen Grundgleichung häufig zusätzliche Informationen etwa zur Altersstruktur, Region und ethnischen Segregation der zu betrachtenden Bevölkerungen nötig. So sind insbesondere die Betrachtung der Altersstruktur sowie der regionalen Verteilung der Bevölkerung von großer Bedeutung. Darüber hinaus können auch Beobachtungen zu Veränderungen der sozialen und ethnologischen Struktur der Bevölkerung weitere Aspekte für die Untersuchung des demografischen Wandels im weiteren Sinne beleuchten.

Die in die demografische Grundgleichung eingehenden Komponenten bilden eine Vielzahl komplexer sozialer wie ökonomischer Wirkungsmechanismen und Einflussfaktoren ab, die eine Veränderung der demografischen Strukturen in einem Land oder einer Region bedingen. Die vorliegende Untersuchung ist jedoch nicht auf die Analyse demografischer Entwicklungsprozesse ausgerichtet. Das Analyseziel besteht vielmehr in der Beantwortung der Frage, welche fiskalischen Wirkungen von den demografischen Entwicklungen auf die öffentlichen Haushalte, und hier insbesondere auf die Kommunalhaushalte, ausgehen.

Damit wird zugleich eine zentrale Annahme gesetzt, die der gesamten Studie zu Grunde liegt: Es wird unterstellt, dass von fiskalischen Variablen keine unmittelbaren und mittelbaren Effekte auf die demografischen Entwicklungen ausgehen.

Die Annahme dient der Eingrenzung der Vorgehensweise in der Arbeit und ist nicht mit der Hypothese gleichzusetzen, dass solche Feedback-Effekte nicht existierten. Die Literatur hält durchaus auch Evidenz für entgegen gesetzte Kausalität bereit: Ansatzpunkte für fiskalische Effekte auf demografische Entwicklungen können einerseits im Einwirken auf die Variablen der natürlichen Bevölkerungsbewegung identifiziert werden, wie z.B. die Schaffung von Anreizen zur Steigerung der Geburtenzahlen durch direkte Geldtransfers (z.B. Kindergeld), indirekte Transfers (bspw. Subventionen für Kinderbetreuung) als auch gesetzliche Erziehungs- bzw. Elternzeiten (Aassve/Lappegard, 2008; Björklund, 2006; Gauthier, 2007; Werding/Munz/Gács, 2008; Feyrer/Sacerdote/Stern, 2008).

Andererseits bietet sich die Möglichkeit, Einfluss auf die räumliche Bevölkerungsbewegung zu nehmen, also auf das Wanderungsverhalten, wie z.B. durch verbesserte Infrastrukturen für Unternehmer (bspw. durch Standortmarketing und -förderung oder Verkehrsanbindungen; vgl. Steinrücken/Jaenichen, 2006, 213ff.; Zimmermann, 1999) wie auch für Familien (Angebot an Kindertagesstätten, Schulen, ÖPNV, medizinische Versorgung, Wohnungsbauförderung, Bauland im Grünen usw.; siehe bspw. Jain/Schmithals, 2009; Dohmen, 2007; Glasze/Graze, 2007; Aring et al., 2000) oder mittels Umzugsprämien bzw. Zweitwohnsitzsteuer (Klocke/Stadtmüller, 2007; Steinrücken/Jaenichen, 2006).

Ein solcher Ansatz ist insbesondere für Untersuchungen interessant, die Binnenwanderungen explizit mit berücksichtigen, aber auch für gesamtstaatliche Fragen wie eine liberalere Einwanderungs- und vor allem Integrationspolitik (vgl. Brücker, 2006; Straubhaar, 2006; Steinhardt/Stiller/Straubhaar, 2009).

Bevor im Abschnitt II.2 die empirische Darstellung der demografischen Entwicklungstrends folgt, werden zunächst ausgehend von der demografischen Grundgleichung in kurzer Form die einzelnen Komponenten der demografischen Veränderungen näher betrachtet und auf die damit verbundenen Messprobleme eingegangen.

II.1.1 Mortalität

Für die Messung der Mortalität stehen zahlreiche Kennziffern zur Verfügung. Eine sehr allgemeine Maßzahl, die die Gesamtbevölkerung nicht weiter differenziert, ist die „allgemeine oder rohe Sterberate (*Crude Death Rate, CDR*)“:⁷

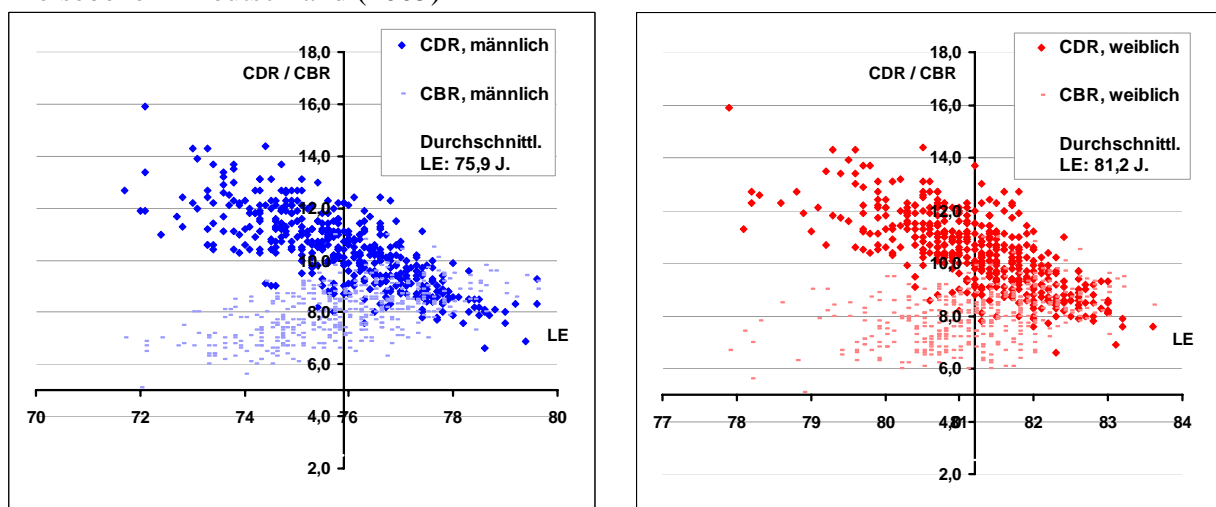
$$CDR = \frac{D_t}{P_t} * 1.000 \quad (II.2)$$

D_t bezeichnet die Zahl der Todesfälle in der Periode t und P_t den Bevölkerungsstand zur Mitte dieser Periode. Die rohe Sterberate wird gewöhnlich für ganze Jahre ermittelt, ist aber für Vergleiche nicht geeignet, wenn die Sterbewahrscheinlichkeiten verschiedener Altersgruppen einer Geburtskohorte nicht als konstant zu unterstellen sind bzw. wenn die zu vergleichenden Bevölkerungen unterschiedliche Altersstrukturen aufweisen. Das ist vor allem für Gebietsvergleiche relevant, weshalb in solchen Fällen regelmäßig auf altersspezifische Sterberaten zurückgegriffen wird. Diese beziehen sich nur auf Teile der Gesamtbevölkerung, etwa lediglich auf ein Geschlecht oder nur auf die Säuglingsjahrgänge.

Abbildung II.1 zeigt auf der Ebene der deutschen Kreise sowohl die rohen Geburtsraten (helle Markierungen) als auch die rohen Sterbeziffern (dunkle Markierungen) für das Jahr 2005. Zusätzlich sind diese Kennzahlen gegen die Lebenserwartung (bei Geburt) abgetragen worden. Die senkrechte Achse ist jeweils so positioniert, dass der Schnittpunkt mit der horizontalen Achse die durchschnittliche Lebenserwartung markiert.

Aus der Abbildung wird deutlich, dass die Sterbeziffern auf Kreisebene in Deutschland sehr heterogen sind, d.h. sie schwankten im Jahr 2005 zwischen 8 und 14 Todesfällen je 1.000 Einwohner. Andererseits ist erkennbar, dass die rohen Sterberaten sehr häufig höher waren als die rohen Geburtenraten⁸, diese Kreise folglich Sterbeüberschüsse aufwiesen: In immerhin 85% aller deutschen Kreise war im Jahr 2005 ein Geburtendefizit zu verzeichnen. In Kreisen mit geringeren Geburtendefiziten war die Lebenserwartung der Neugeborenen im Durchschnitt höher. Insgesamt verläuft demografische Alterung der Kreisbevölkerungen zum Teil stark unterschiedlich intensiv.

Abb. II.1: Rohe Sterbeziffer (CDR), rohe Geburtenrate (CBR) und Lebenserwartung (LE) auf Kreisebene in Deutschland (2005)



Quelle: BBR (2007), eigene Darstellung.

⁷ Zu den Definitionen der in diesem Abschnitt diskutierten Maßzahlen vgl. Bähr (2004).

⁸ Zur Kennzahl der rohen Geburtenrate (CBR) siehe den folgenden Unterabschnitt II.1.2.

Als zentrales Analysekonzept für Mortalitätsanalysen hat sich die sog. Sterbetafel bewährt, in der getrennt nach Geschlechtern für – i.d.R. normiert auf 100.000 – Personen eines Geburtsjahres einzeln die Lebenswege über 100 Jahre tabelliert werden. Unter Annahme von über die Zeit konstanten Sterbewahrscheinlichkeiten lässt sich daraus die durchschnittliche Lebenserwartung bei Geburt der Individuen dieser Geburtskohorte ermitteln.⁹

In **Tabelle II.1** sind für die Neugeborenen nach Bundesländern anhand der Sterbetafeln 2005/07 die Lebenserwartungen aufgeführt (Spalten 3 und 6). Der Vergleich mit den Sterbetafeln 1993/1995 lässt zudem einen Blick auf die Entwicklung über die 12 Jahre bis 2005 – dem Basisjahr für die in den nächsten Kapiteln folgenden Analysen – zu. Daraus können einige Erkenntnisse gewonnen werden: Erstens besteht ein deutlicher Unterschied in die Lebenserwartung in Ost- und Westdeutschland. Zweitens ist die Lebenserwartung in den 12 Jahren bis 2005 stark gestiegen, im Osten wie im Westen. Drittens ist sowohl für Männer als auch Frauen die Lebenserwartung in den neuen Bundesländern deutlich stärker gestiegen als in den alten Ländern. Der Ost-West-Unterschied hat sich dadurch etwas abgeschwächt. Viertens ist unabhängig von der geografischen Lage die Lebenserwartung der Männer deutlich stärker angestiegen als die der Frauen. Der geschlechterspezifische Unterschied hat sich zwischen 1993/95 (6,9 J.) und 2005/07 (5,6 J.) folglich stark verringert (siehe auch Mai/Roloff/Micheel, 2007; Diehl, 2008). Außerdem ist – unter Berücksichtigung der Ost-West-Abweichungen in den Flächenländern – zusätzlich ein Nord-Süd-Gefälle festzustellen; einzig Schleswig-Holstein fügt sich diesem Muster nicht. Unabhängig von dieser regionalen Heterogenität deutet empirische Evidenz darauf hin, dass der Anstieg der Lebenserwartung auch in den nächsten Jahrzehnten noch anhalten wird (Birg, 2005; Babel/Bomsdorf/Schmidt, 2007; Statistisches Bundesamt, 2006, 2008a).

Tab. II.1: Niveau und Entwicklung der Lebenserwartung bei Geburt in Deutschland auf Basis der Sterbetafeln 1993/95 und 2005/07 (Länderebene)

| Land | männlich | | | weiblich | | |
|------|----------|----------|-------|----------|----------|-------|
| | 1993/95* | 2005/07* | WR | 1993/95* | 2005/07* | WR |
| (1) | (2) | (3) | (4) | (5) | (6) | (7) |
| BB | 70,0 | 75,8 | 8,2 % | 78,0 | 81,8 | 4,8 % |
| MV | 68,8 | 74,9 | 8,8 % | 77,6 | 81,6 | 5,2 % |
| SN | 71,4 | 76,4 | 7,0 % | 78,7 | 82,5 | 4,9 % |
| ST | 70,3 | 74,9 | 6,5 % | 77,7 | 81,3 | 4,6 % |
| TH | 71,3 | 75,7 | 6,1 % | 78,0 | 81,8 | 4,8 % |
| BW | 74,5 | 78,3 | 5,1 % | 80,7 | 83,2 | 3,1 % |
| BY | 73,9 | 77,4 | 4,8 % | 80,0 | 82,5 | 3,2 % |
| HE | 73,9 | 77,7 | 5,2 % | 79,9 | 82,5 | 3,3 % |
| NI | 73,3 | 76,7 | 4,7 % | 79,8 | 82,2 | 2,9 % |
| NW | 73,2 | 76,5 | 4,4 % | 79,5 | 81,7 | 2,8 % |
| RP | 73,6 | 76,8 | 4,3 % | 79,8 | 81,8 | 2,5 % |
| SH | 73,7 | 77,0 | 4,4 % | 79,7 | 82,1 | 2,9 % |
| SL | 72,4 | 75,6 | 4,4 % | 78,8 | 81,0 | 2,8 % |
| FO | 70,4 | 75,5 | 7,3 % | 78,0 | 81,8 | 4,9 % |
| FW | 73,6 | 77,0 | 4,7 % | 79,8 | 82,1 | 2,9 % |
| D | 72,3 | 76,4 | 5,7 % | 79,1 | 82,0 | 3,7 % |

* Angaben in Jahren

Quelle: Statistische Landesämter und eigene Berechnungen.

⁹ Detaillierte Informationen bzgl. historischer Entwicklungen und jüngerer Verfeinerungen von Sterbetafeln als auch der Methodik ihrer Erstellung können einer breiten Literatur, wie z.B. Dinkel (1989), Mueller (1993), Bomsdorf (1996, 2002) oder Statistisches Bundesamt (2008b) entnommen werden.

Die Verwendung von Sterbetafeln macht insbesondere auch die Bedeutung der Lebenserwartung für den demografischen Wandel transparent: Niedrigere Sterberaten führen c.p. zu einer langsameren bzw. späteren Ausdünnung der Geburtskohorten und damit sukzessive zu einer c.p. höheren Bevölkerungszahl sowie einem Anstieg des Durchschnittsalters der Bevölkerung. Die demografische Alterung, von der man dabei in der Bevölkerungswissenschaft spricht, lässt sich in den Daten für Deutschland deutlich belegen. Insgesamt unterlagen die Sterbeziffern in Deutschland seit etwa 1970 einem langen Abwärtstrend. Sie könnten in den kommenden beiden Dekaden, insbesondere aufgrund des drastischen Anstiegs des Anteils der Rentnergenerationen sowie im Falle eines künftig eventuell weniger rasant steigenden medizinischen Fortschritts, aber wieder ansteigen (Birg, 2005; Bomsdorf, 2004).

II.1.2 Fertilität

Wie die Sterblichkeit unterliegt auch die Fertilität einer Vielzahl von Einflussgrößen. Sie hängt nicht nur von der individuellen Entscheidung der Bürger „pro Geburt“ ab, sondern auch von indirekten Effekten wie dem Heiratsverhalten und sozialen Normen, dem sog. „generativen Verhalten“.¹⁰ Eine sehr einfache Indikatorvariable zur Abbildung des Fertilitätsverhaltens ist die „allgemeine Geburtenrate bzw. Rohgeburtenrate (*Crude Birth Rate*, CBR)“:

$$CBR_t = \frac{B_t}{P_t} * 1.000 . \quad (II.3)$$

B_t beschreibt die Zahl der Lebendgeborenen im jeweiligen Kalenderjahr und P_t die Bevölkerungszahl. Die CBR bezieht die Anzahl der Lebendgeburten eines Jahres auf 1.000 Mitglieder der Gesamtbevölkerung. Aussagekräftiger ist aber die „allgemeine Fruchtbarkeitsrate“ (*General Fertility Rate*, GFR):

$$GFR_t = \frac{B_t}{P_{t,w,15-49}} * 1.000 , \quad (II.4)$$

Diese bezieht die Zahl der Lebendgeborenen nur auf die Zahl der weiblichen Personen im gebärfähigen Alter ($P_{t,w,15-49}$). Allerdings unterscheiden sich im Normalfall die 35 als gebärfähig betrachteten Altersjahrgänge erheblich.¹¹ Zudem unterliegt auch das Altersprofil der Fertilität einem erheblichen Wandel, so dass altersspezifische Fruchtbarkeitsziffern (ASFR) einen noch höheren Informations- und Erkenntniswert vermitteln können:

$$ASFR_{t,x} = \frac{B_{t,x}}{P_{t,w,x}} * 1.000 . \quad (II.5)$$

Die Zahlen der Lebendgeborenen werden dabei auf die Anzahl der Personen der verschiedenen gebärfähigen Altersjahrgänge einer Gesellschaft bezogen.¹² Auf diese Art und Weise ist es möglich, allein anhand der einzelnen altersspezifischen Fruchtbarkeitsziffern ein relativ exaktes Bild davon zu zeichnen, in welchen Lebensjahren einer Geburtskohorte im

¹⁰ Mackensen (1975) beschreibt den Terminus des generativen Verhaltens als „...eine Art des sozialen Verhaltens. Zwar entscheiden die Paare frei darüber, ob und zu welcher Zeit sie ein Kind wollen und wie viele Kinder insgesamt, aber sie tun dies entsprechend den in ihrem Bereich geltenden sozialen Normen, Erwartungen und Vorstellungen, und diese sind veränderlich.“

¹¹ Dies ist insbesondere für die Erklärung von Unterschieden in den Geburtenraten des Durchschnitts oder einzelner Kohorte der Bevölkerung von Bedeutung.

¹² Darüber hinaus weisen wie Bähr (2004) verschiedene Autoren auf weitere mögliche Spezifikationen von Geburtenraten hin wie z.B. bzgl. des Ehestatus, der Religionszugehörigkeit oder auch der Parität.

Durchschnitt die meisten oder wenigsten Nachkömmlinge geboren werden. In der Praxis werden altersspezifische Fruchtbarkeitsziffern zumeist für Fünf-Jahres-Intervalle berechnet.

Eine der in der Praxis wohl am häufigsten verwendeten Geburtenkennziffern ist die „zusammengefasste Geburtenziffer“ bzw. „totale Fruchtbarkeitsrate (Total Fertility Rate, TFR)“:

$$TFR_{t,x} = \frac{\sum_{x=15}^{49} ASFR_{t,x}}{1.000} \quad (II.6)$$

Sie ergibt sich durch Summation aller altersspezifischen Fruchtbarkeitsraten über beide Geschlechter. Sie besagt, wie viele Kinder geboren würden, wenn die Geburtenneigung von 1.000 Frauen des betrachteten Kalenderjahres über das gesamte gebärfähige Alter konstant bliebe. Darüber hinaus können aus ihr Informationen über die Bestandentwicklung einer Bevölkerung abgeleitet werden. Das dafür als Vergleichsmaßstab notwendige Bestandserhaltungsniveau schwankt international allerdings beträchtlich – teilweise sogar auf nationaler Ebene zwischen Regionen spürbar deutlich. In hoch entwickelten Ländern wird eine TFR von 2,1 als Bestand erhaltend betrachtet.¹³

Bei ihrer Verwendung als Geburtsmaßzahl ist zu beachten, dass die TFR mit dem sog. timing-Effekt, also dem zeitweisen Verschieben von beabsichtigten Geburten nach hinten oder vorn, und damit auch mit dem Anstieg des Durchschnittsalters der Mütter bei den Geburten negativ korreliert ist. Konstruktionsbedingt gibt die TFR nicht nur Informationen über Geburtshäufigkeiten, sondern auch über eine Vielzahl von Effekten des generativen Verhaltens der Individuen auf die natürliche Bevölkerungsbewegung wieder.

Tab. II.2: Generatives Verhalten in Deutschland

| Jahr | TFR (Total Fertility Rate) | | Anteil nicht-ehelicher Lebend- geburten | | Alter der Mütter bei 1. Geburt | Altersspanne zw. 1. und 2. Kind | CMR (Rohe Heiratsziffer) | | Alter der Ehefrauen bei erster Eheschließung, in Klammern Altersunterschied der Ehemänner | | Anteil der Ein-Personen-Haushalte |
|------|-------------------------------|-------------------|---|-------------------|--------------------------------|---------------------------------|--------------------------|-------------------|---|------------|-----------------------------------|
| | BRD ^{a)} | DDR ^{b)} | BRD ^{a)} | DDR ^{b)} | | | BRD ^{a)} | DDR ^{b)} | D ^{d)} | DDR | |
| (1) | (2) | (3) | (4) | (5) | (6) | (7) | (8) | (9) | (10) | (11) | (12) |
| 1951 | 2,07 | 2,42 | 9,64 | 13,15 | .. | .. | 10,17 | 10,64 | 25,2 (2,6) | .. | .. |
| 1956 | 2,20 | 2,26 | 7,47 | 13,19 | .. | .. | 8,97 | 8,67 | 24,4 (2,4) | .. | .. |
| 1961 | 2,46 | 2,40 | 5,95 | 11,13 | 27,7 | 2,9 | 9,36 | 9,92 | 23,7 (2,2) | .. | 20,61 |
| 1966 | 2,53 | 2,42 | 4,56 | 9,99 | .. | .. | 8,10 | 7,12 | 23,6 (2,4) | .. | 23,89 |
| 1971 | 1,92 | 2,13 | 5,81 | 15,12 | 27,3 | 3,3 | 7,02 | 7,64 | 22,9 (2,6) | 21,8 (2,0) | 26,72 |
| 1976 | 1,45 | 1,64 | 6,35 | 16,21 | 27,0 | 2,6 | 5,95 | 8,62 | 22,9 (2,7) | 21,9 (1,8) | 28,68 |
| 1981 | 1,44 | 1,85 | 7,90 | 25,58 | 27,1 | 2,4 | 5,83 | 7,67 | 23,6 (2,7) | 21,9 (2,1) | 30,80 |
| 1986 | 1,35 | 1,70 | 9,55 | 34,43 | 27,9 | 2,0 | 6,09 | 8,25 | 24,9 (2,6) | 23,0 (2,1) | 34,32 |
| 1991 | 1,42 | 0,98 | 11,11 | 41,72 | 28,3 | 1,9 | 6,26 | 3,20 | 26,2 (2,5) | 24,5 (2,1) | 33,63 |
| 1996 | 1,40 | 0,95 | 13,68 | 42,39 | 29,5 | 1,6 | 5,61 | 3,50 | 27,7 (2,4) | 26,7 (2,3) | 35,38 |
| 2001 | 1,38 | 1,23 | 19,62 | 53,69 | 30,4 | 1,8 | 4,99 | 3,71 | 28,8 (2,8) | .. | 36,55 |
| 2006 | 1,34 | 1,30 | 23,77 | 59,95 | 31,0 | 1,7 | 4,65 | 4,30 | 29,6 (3,0) | .. | .. |

a) ab 2001: Früheres Bundesgebiet ohne Berlin-West; b) ab 2001: Neue Länder ohne Berlin-Ost; c) bis 1990: Früheres Bundesgebiet; d) bis 2000: Früheres Bundesgebiet.

Quelle: Statistisches Bundesamt und eigene Berechnungen.

¹³ Für verschiedene Regionen bzw. Länder gelten verschiedene Geburtenwerte als Bestand erhaltend. Das globale Bestandserhaltungsniveau beziffern Espenshade et al. (2003) und The Economist (2009) auf einen Durchschnittswert von 2,335 Lebendgeburten je Frau, Birg (2001) geht von 2,1 bis 2,2 aus. Eine Übersicht mit jeweils tatsächlichen Werten aktueller nationaler TFRs präsentieren die Vereinten Nationen regelmäßig in ihren Human Development Reports (Table 5).

Verschiedene Aspekte des generativen Verhaltens verdeutlicht **Tabelle II.2**: Die TFR war in der Vergangenheit umso niedriger, je höher das Alter der Frauen bei Erstgeburten (Spalte 6) wie auch bei der Erstheirat (Spalten 10 und 11) war. Dasselbe galt für den Anteil nicht-ehelicher Lebendgeburten (Spalten 4 und 5) und den Anteil der 1-Personen-Haushalte (Spalte 12). Dagegen gingen bei sinkender TFR sowohl die Rohe Heiratsziffer (CMR, Spalten 8 und 9) als auch der Altersabstand zwischen den ersten beiden Kindern (Spalte 7) zurück. Diese Befunde gelten für die Zeit sowohl vor als auch seit der Wiedervereinigung.¹⁴

Während sich die Mortalität aufgrund heutzutage hoher Standards in der medizinischen Versorgung in Gesamtdeutschland inzwischen auf recht geringem Niveau stabilisiert hat, stagniert die Fertilitätsrate in Deutschland bereits seit Mitte der 1990er Jahre (vgl. BMI, 2011a). Die natürliche Bevölkerungsbewegung ist in Gesamtdeutschland bereits seit etwa vier Jahrzehnten negativ, woran auch die Tatsache nichts ändert, dass die Geburtenrate in einigen Regionen bzw. Kreisen deutlich höher ist als in anderen (siehe Abbildung VIII.1 im Anhang). Die Vielzahl der auf die natürliche Bevölkerungsbewegung einwirkenden Einflussgrößen kann und soll aber in dieser Arbeit nicht weiter untersucht werden.¹⁵ Vielmehr werden deren Effekte im Folgenden als gegeben angenommen. Im Weiteren werden zunächst die räumlichen Bevölkerungsbewegungen in Deutschland betrachtet, bevor – regional differenziert – die Entwicklungen von Größe und Altersstruktur der Bevölkerung in Deutschland dargestellt werden.

II.1.3 Migration

Neben der natürlichen stellt die räumliche Bevölkerungsbewegung die zweite Komponente der Bevölkerungsentwicklung dar. Im Gegensatz zu den Statistiken über Mortalität und Fertilität leidet die Quantifizierung des Wanderungsverhaltens unter der praktischen Ausgestaltung des nationalen Meldesystems.¹⁶

Ziel von Wanderungsstatistiken ist die Perioden bezogene Feststellung aller Wanderungsbewegungen innerhalb eines Gebietes, also die Abbildung des Wanderungsvolumens bzw. der „Bruttowanderung“ (BrW) einer Bevölkerung:

$$\text{BrW}_t = \text{Zz}_t + \text{Fz}_t . \quad (\text{II.7})$$

Diese setzt sich zusammen als Summe aus Zuzügen (Zz) und Fortzügen (Fz) eines Gebietes innerhalb eines bestimmten Zeitabschnittes (i.d.R. ein Jahr). Die „Nettowanderung“ (NeW), die die räumliche Komponente von Bevölkerungsbewegungen widerspiegelt, bestimmt sich als Differenz aus Zu- und Fortzügen:

$$\text{NeW}_t = \text{Zz}_t - \text{Fz}_t , \quad (\text{II.8})$$

Sie wird auch als „Wanderungssaldo“ oder „Wanderungsbilanz“ bezeichnet.

Ein weiteres Ziel von Wanderungsstatistiken besteht in der Darstellung der Stärke bzw. Intensität von Wanderungsströmen. Die dafür konstruierten Kennziffern kontrollieren in aller Regel für verschiedene Bevölkerungsgrößen. Je nach Betrachtung von Ab-, Zu-, Brutto- oder Nettowanderungen ergeben sich somit verschiedene „Wanderungsintensitäten (WI)“:

$$\text{WI}_t = \frac{\text{BrW}_t}{P_t} * 1.000 . \quad (\text{II.9})$$

¹⁴ Zum kurzzeitigen Anstieg der TFR in der damaligen DDR um 1980 siehe Hubert (1998) oder Bähr (2004).

¹⁵ Dazu sei auf die breite bevölkerungswissenschaftliche Literatur verwiesen.

¹⁶ Mehr zu den Defiziten des deutschen Meldesystems, die zu Verzerrungen der Wanderungszahlen führen können, siehe bei Mai/Roloff/Micheel (2007).

Wie in vielen hoch entwickelten Ländern Europas hat auch die Mobilität – bzw. exakter die räumliche Mobilität – der deutschen Bevölkerung seit dem II. Weltkrieg stark an Intensität zugenommen.¹⁷ Räumliche Mobilität, die mit einem vorübergehenden oder dauerhaften Wechsel des Wohnortes einhergeht, bezeichnet man auch als Migration, wofür das Überschreiten einer administrativen Grenze ein entscheidendes Kriterium darstellt (vgl. BiB, 2004). Weiterhin sind Außen- und Binnenwanderungen zu unterscheiden.¹⁸ Das Statistische Bundesamt (2006d) legt für seine Wanderungsstatistik die Gemeinde bzw. Stadt als kleinste administrative Einheit zu Grunde, sodass unter Migration jede über die Gemeinde- bzw. Stadtgrenze hinaus gehende Raumbewegung zu subsumieren ist.

Eine solch enge Definition erfordert eine explizite Betrachtung der kleinräumigen Bewegungen, da gerade gemeinde- bzw. stadtinterne Wanderungen für die kommunale Ebene in Deutschland eine hohe Bedeutung haben (siehe Bähr, 2004 oder Mai/Roloff/Micheel, 2007). Für die Ermittlung des Gesamtbevölkerungswachstums einer Region oder gar einer Stadt bzw. Gemeinde sind Binnenwanderungssalden besonders wichtig. In den Jahren seit der Wiedervereinigung stand in Deutschland zudem regelmäßig das Thema regionaler Wanderungen – hier insbesondere Wanderungen zwischen Ost und West – in der Diskussion¹⁹, deren Brisanz durch die nach Geschlechtern als auch Bildungsabschluss stark unterschiedliche Wanderungsneigung der ostdeutschen (Erwerbs-)Bevölkerung zusätzlich verschärft wird (Schneider, 2005; Kubis/ Schneider, 2007 als auch Busch, 2007). Neben den Effekten auf die Bevölkerungsgröße ziehen Wanderungsbewegungen häufig sowohl im Herkunfts- als auch im Zielgebiet altersstrukturelle Verzerrungen nach sich. Dies gilt für Außen- und Binnenwanderungen gleichermaßen. So beziffern Mai/Roloff/Micheel (2007, 15) die Effekte des höheren Ausländeranteils auf das Durchschnittsalter in den westdeutschen Flächenländern (7,71%) im Vergleich zu den ostdeutschen (3,32%) auf eine Verjüngung um fast ein Jahr (West) bzw. um vier bis fünf Monate (Ost).

In **Tabelle II.3** sind die durch Zu- und Abwanderer – also durch reine Außenmigration – bis zu Beginn des Jahres 2005 verursachten Veränderungseffekte auf Durchschnittsalter und Lebenserwartung der Gesamtbevölkerung in Deutschland dargestellt.²⁰ Auch hier lässt sich belegen, dass die Außenmigration in Deutschland in Richtung einer Verjüngung der inländischen Bevölkerung beigetragen hat (vgl. auch Mai/Scharein, 2006; Statistisches Bundesamt, 2006b). Sowohl Spätaussiedler als auch nichtdeutsche Immigranten waren durchschnittlich viel jünger und besaßen eine deutlich niedrigere Lebenserwartung als die deutsche Inlandsbevölkerung. Zwar galt das im Jahr 2004 auch für die nichtdeutschen Fortzügler, diese jedoch waren wiederum älter und hatten eine höhere Lebenserwartung als die Immigranten.²¹ Die Effekte auf die Lebenserwartung sind mit ein wenig Zurückhaltung zu interpretieren, da damit zu rechnen ist, dass die (fernere) Lebenserwartung der Immigrierten ab dem Einwanderungszeitpunkt ebenfalls ansteigt, weil die Lebensbedingungen, d.h. vor allem die medizinische Versorgung in Deutschland oft günstiger ist als im Herkunftsland.

¹⁷ Für eine Diskussion der Unterscheidung von sozialer und räumlicher (bzw. auch regionaler) Mobilität sowie zu Interdependenzen, die zwischen diesen beiden Formen bestehen, siehe z.B. Bähr (2004).

¹⁸ Bei Binnenwanderungen wird zudem nach Nah- und Fernwanderungen differenziert (Schlömer, 2004).

¹⁹ Eine ausführliche Wanderungsanalyse auf Länderebene präsentieren Mai/Roloff/Micheel (2007) sowie Mai/Scharein (2009). Darin weisen sie neben den Ost-West-Wanderungen auch auf eine zweite große Wanderungswelle zwischen Nord- bzw. Mittel- und Süddeutschland hin. Die Ost-West-Wanderungen sind demnach nicht als singuläres Ereignis zu betrachten, wenngleich sie bzgl. Dauer und Intensität sehr speziell sind.

²⁰ Um eine Vereinheitlichung der Daten aus verschiedenen Quellen zu erzielen, wurde auf den Stichtag 31.12.2004 abgezielt.

²¹ Eine detaillierte Aufstellung dazu findet sich in Tabelle VIII.1 im Anhang.

Tab. II.3: Migrationseffekte auf Durchschnittsalter und Lebenserwartung 2004

| Variable ^{a)} | Spät-aussiedler | | | Inlandsbevölkerung | | | Nichtdeutsche Zugezogene | | | Nichtdeutsche Fortgezogene | | |
|--|-----------------|--------|--------|--------------------|------|------|--------------------------|-------|-------|----------------------------|-------|-------|
| | m | w | ges. | m | w | ges. | M | w | ges. | m | w | ges. |
| (1) | (2) | (3) | (4) | (5) | (6) | (7) | (8) | (9) | (10) | (11) | (12) | (13) |
| Medianalter ^{b)} | 27 | 30 | 29 | 41 | 44 | 42 | 31 | 27 | 29 | 34 | 29 | 32 |
| Durchschnittsalter (DA) ^{e)} | 30,6 | 33,4 | 32,0 | 41,0 | 44,1 | 42,6 | 32,6 | 29,7 | 31,4 | 35,3 | 32,6 | 34,3 |
| Effekte auf das DA im Inland ^{d)} | -0,007 | -0,008 | -0,008 | .. | .. | .. | -0,07 | -0,09 | -0,08 | +0,05 | +0,05 | +0,06 |
| Lebenserwartung (LE) ^{e)} | 61,4 | 72,2 | 67,0 | 77,4 | 82,5 | 80,0 | 64,8 | 70,8 | 66,9 | 65,3 | 71,8 | 70,8 |
| Effekte auf die LE im Inland ^{d)} | -0,007 | -0,011 | -0,009 | .. | .. | .. | -0,09 | -0,09 | -0,10 | +0,06 | +0,06 | +0,06 |

a) Alle Angaben in Jahren. b) Nachrichtlich; ermittelt auf Basis diskreter Jahresschritte. c) Berechnet als gewichtete arithmetische Mittel. d) unter sonst gleichen Bedingungen. e) Die Daten zu den Lebenserwartungen der Spätaussiedler und nichtdeutschen Migranten entstammen als ‚Lebenserwartungen bei Geburt‘ für im Zeitraum 1975-1980 Geborene dem World Population Ageing Bericht 2007 der Vereinten Nationen. Für Deutschland sind die Daten als ferne Lebenserwartung eines im Zeitraum 2002-2004 40jährigen zu interpretieren. Zwar resultiert aus diesen Unterschieden tendenziell eine Überschätzung der LE-Lücke zwischen Inländern und Zugewanderten/Spätaussiedlern, diese darf angesichts des vergleichsweise eher grob justierten Ermittlungsschemas jedoch als relativ gering unterstellt werden.

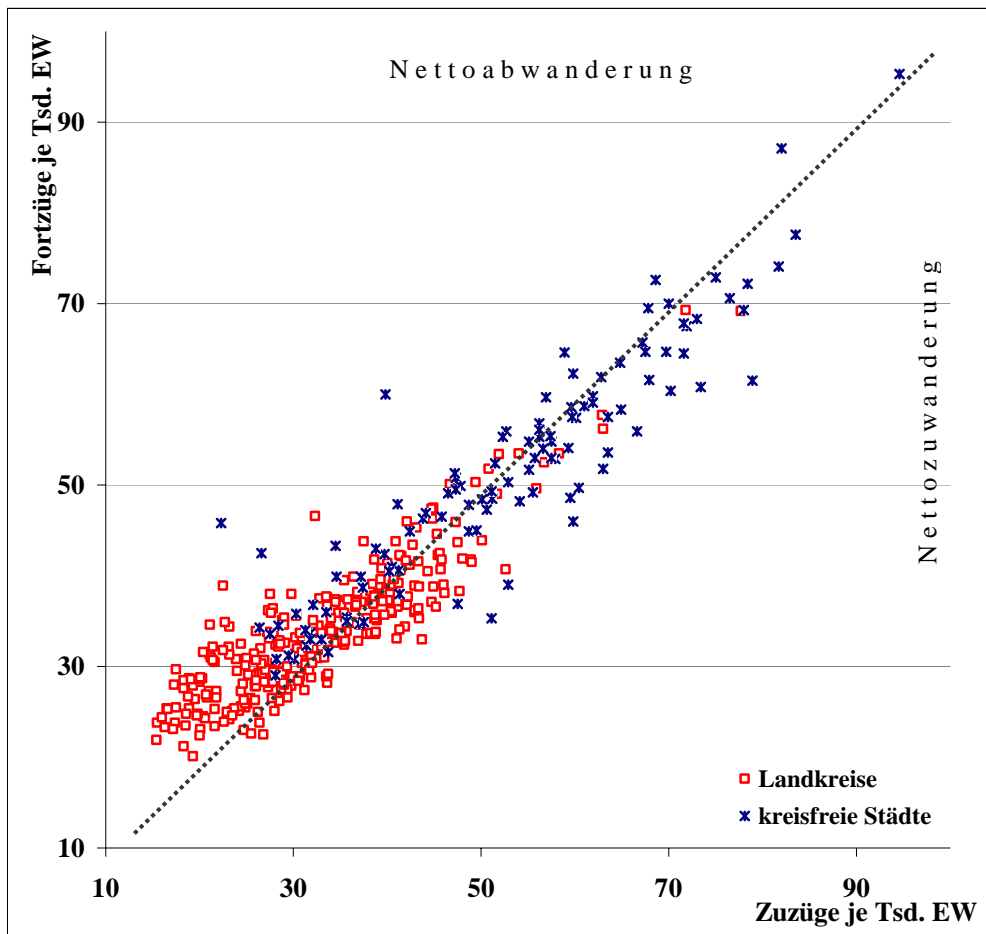
Quelle: Statistisches BA, BAMF, UN, eigene Berechnungen.

Die Eliminierung der Auswirkungen von Binnenwanderungen auf den Alterungsprozess der inländischen Bevölkerung gestaltet sich aufgrund der Vielzahl der möglichen Wanderungsströme als außerordentlich schwierig. Mai/Scharein (2009) haben diese Effekte unter Anwendung eines auf einer ex-post-Projektion der Bevölkerung basierenden Kohorten-Komponenten-Modells für den Zeitraum von 1991 bis 2004 auf der Ebene der Bundesländer quantifiziert. Positive Binnenwanderungssalden als auch Verjüngungseffekte (gemessen am Medianalter) durch Binnenwanderungen weisen demnach mit Rheinland-Pfalz, Bayern, Hessen, Baden-Württemberg und Nordrhein-Westfalen nur 5 der 13 Flächenländer auf. Eine Analyse von Binnenwanderungseffekten auf Bevölkerungsbestände sowie Alterung auf Kreisebene liegt angesichts der Vielfältigkeit der Wanderungsmöglichkeiten nach Kenntnis des Verfassers dagegen noch nicht vor.

Stattdessen sind in **Abbildung II.2** die Ab- und Zuwanderungsintensitäten in den deutschen Landkreisen und kreisfreien Städten für das Jahr 2005 gegeneinander abgetragen worden.²² Daraus können zumindest einige allgemeine Erkenntnisse gezogen werden. So zeigt sich zunächst, dass Landkreise und kreisfreie Städte deutlich unterschiedliche Wanderungscharakteristika aufweisen. Während im Jahr 2005 etwa 58% der kreisfreien Städte Nettozuwanderungen verzeichneten, waren es bei den Landkreisen nur rund 41%. Auch verzeichneten die kreisfreien Städte im Durchschnitt mit 103,9 vs. 66,2 je 1.000 Einwohner eine deutlich höhere Wanderungsvolumenintensität: Das bedeutet, dass sich die Bevölkerungen der kreisfreien Städte deutlich schneller ersetzen als die der Landkreise (Turnover: 10,4 vs. 16 Jahre). Zudem fällt auf, dass innerhalb der beiden Gruppen die Heterogenität sowohl bzgl. der Wanderungsintensitäten als auch der Wanderungsvolumina unter den kreisfreien Städten deutlich größer ist als unter den Landkreisen.

²² Die Darstellung erfolgt ohne die Stadtstaaten und ohne den Landkreis Göttingen, dessen Wanderungsdaten wegen des in der Gemeinde Friedland befindlichen Grenzdurchgangslagers stark verzerrt sind.

Abb. II.2: Ab- und Zuwanderungsintensitäten auf Kreisebene in Deutschland (2005)



Quelle: BBR (2007), eigene Darstellung.

Ein differenzierter Blick auf die räumliche Komponente dieser Wanderungen legt offen, dass Nettowanderungsverluste keine rein ostdeutsche Problematik sind (BBR, 2008a; Köppen, 2007). So lagen 2004 rund 70% aller kreisfreien Städte mit Nettoabwanderung in den westdeutschen Flächenländern, wobei aber die sechs kreisfreien Städte mit der höchsten Nettoabwanderung ostdeutsche waren. Bei den Landkreisen war das Verhältnis etwas ausgeglichener: etwa 6 von 10 Landkreisen mit Nettoabwanderung waren westdeutsche, allerdings von den 64 Landkreisen mit der höchsten Nettoabwanderung nur drei. Eine Betrachtung von Durchschnittsdaten oder auf allein aggregierter Länderebene kann daher nicht befriedigend sein (Mai/Scharein, 2007). Im Abschnitt II.2.2 folgen hierzu noch detailliertere Analysen.

II.2 Empirische Bestandsaufnahme der demografischen Entwicklung in Deutschland

In den folgenden Kapiteln dieser Arbeit werden die demografischen Entwicklungen in Deutschland in erster Linie anhand der Entwicklung der Bevölkerungszahl sowie der Verschiebung der Altersstruktur der Bevölkerung festgemacht. Auf die Unterscheidung nach den einzelnen Komponenten des demografischen Wandels wie Sterbe- und Geburtenraten oder Wanderungsintensitäten kommt es dabei nicht vorrangig an.

Zunächst wird kurz die gewählte Datenbasis der Bevölkerungstrends diskutiert (II.2.1). Im Anschluss werden dann ausgehend von der Darstellung der gesamtdeutschen Entwicklung (II.2.2) räumlich differenziertere Betrachtungen (II.2.3) vorgenommen. Die Veränderungen

von Bevölkerungsgröße und deren Altersstruktur werden dafür über die regionale bis auf die Kreisebene heruntergebrochen. Damit wird dem Umstand Rechnung getragen, dass die demografischen Entwicklungen regional sehr heterogen verlaufenden. In der Regel wird vor dem Hintergrund von zum Teil deutlich divergierenden Entwicklungen bei den folgenden Darstellungen auch eine Ost-West-Unterscheidung vorgenommen.

II.2.1 Datenbasis zur Darstellung der demografischen Entwicklungen

Für die Darstellungen der Bevölkerungsentwicklung wird auf das Bevölkerungsmodell der Raumordnungsprognose 2005-2025 vom Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) im Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR) zurückgegriffen. Dieses bietet für die vorliegende Arbeit den großen Vorteil, aus einer einzigen Quelle auch regional stärker differenzierte Daten als nur auf Länderebene nutzen zu können. Ein Vergleich der Bevölkerungsprognosen von BBSR (im Rahmen der Raumordnungsprognose 2025/2050) und

Tab. II.4: Vergleich der Bevölkerungsprognosen von BBSR und Statistischem Bundesamt

| Modellvariablen für das Jahr 2025 relativ zur Bevölkerungszahl 2005 (1) | BBSR-Prognose | | | Destatis-Prognose | | |
|--|---------------|-------------|------------|-------------------|-------------|------------|
| | Bund (2) | West (3) | Ost (4) | Bund (5) | West (6) | Ost (7) |
| Bevölkerungswachstum | - 2,02 % | + 0,36 % | - 11,36 % | - 3,29 % | - 1,52 % | - 10,28 % |
| Geburten | 15,53 % | 16,19 % | 12,95 % | 15,81 % | 16,41 % | 13,38 % |
| Sterbefälle | 22,20 % | 21,89 % | 23,41 % | 22,74 % | .. | .. |
| Gesamtwanderungssaldo | + 4,65 % | + 6,06 % | - 0,90 % | + 3,64 % | .. | .. |

Quelle: BBSR (2009b), Statistisches Bundesamt (2006b), eigene Berechnungen.

Statistischem Bundesamt (11. koordinierte Bevölkerungsvorausberechnung²³) in **Tabelle II.4** belegt, dass gerade hinsichtlich der räumlichen Differenzierung teils markante Unterschiede bestehen (siehe auch **Abbildung VIII.2** im Anhang). Dies zeigt sich insbesondere beim Wanderungssaldo, was vor allem darauf beruht, dass in die BBSR-Prognose zusätzlich ein auf den tatsächlichen Wanderungsverflechtungen unter den Kreisen beruhendes Binnenwanderungsmodell integriert ist.

In der BBSR-Prognose wird zudem keine fixe Fertilitätsrate angenommen, sondern vielmehr werden beobachtete Trends unter Berücksichtigung regionaler Eigenschaften fortgeschrieben (BBSR, 2009b). Ausgehend vom Bevölkerungsstand im Jahr 2005 ergibt sich nach BBSR-Prognose bis zum Jahr 2025 ein Rückgang der Bevölkerungszahl um 2,02 Prozent, gegenüber 3,29 Prozent nach Statistischem Bundesamt. Das BBSR geht dabei im Gegensatz zum Statistischen Bundesamt sowohl von einer geringeren Anzahl von Geburten (15,53 Prozent des Bevölkerungsstands im Jahr 2005 vs. 15,81 Prozent) als auch von einer geringeren Zahl von Sterbefällen (22,2 Prozent der Bevölkerungsstands im Jahr 2005 vs. 22,74 Prozent) aus.

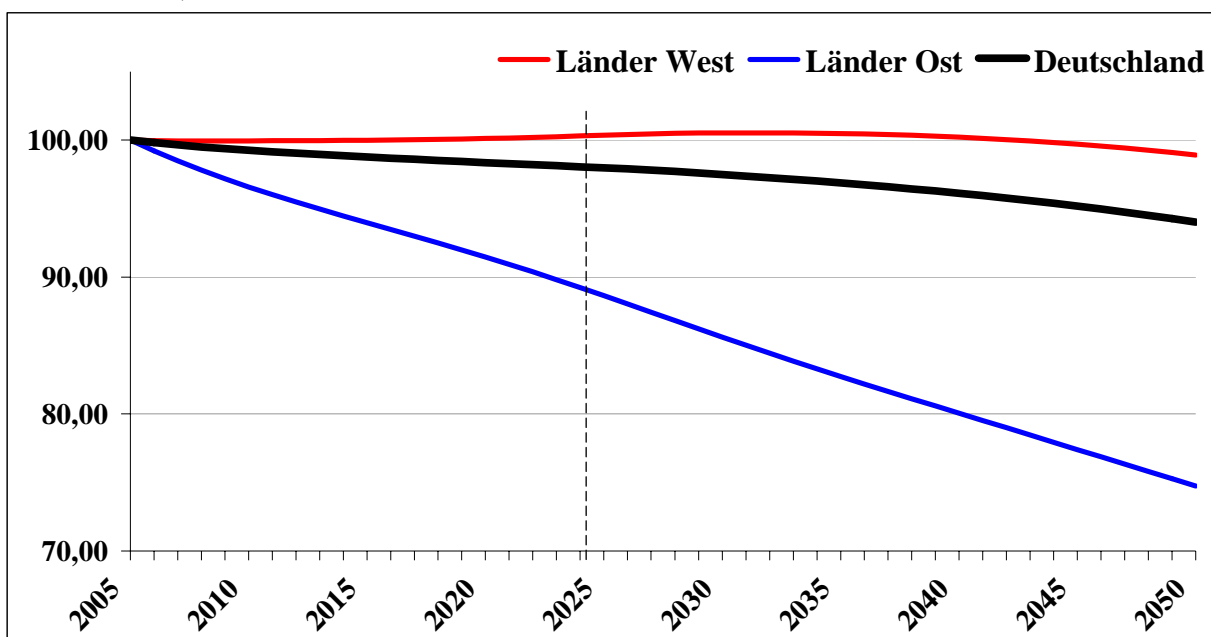
Im nächsten Abschnitt folgt eine empirische Bestandsaufnahme der demografischen Entwicklungen in Deutschland auf Basis von regional differenzierten Daten. Ziel ist es, die demografische Entwicklungen der letzten Jahrzehnte in kleinräumigeren Dimensionen zu beleuchten, um die Grundlage für die in den nächsten Kapiteln folgenden finanzwissenschaftlichen Analysen zu bereiten.

²³ Der Vergleich der BBSR-Prognose erfolgt mit der 11. koordinierte Bevölkerungsvorausberechnung des Statistischen Bundesamtes, da beide vom Bevölkerungsstand zum 31.12.2005 ausgehen und sich die Raumordnungsprognose des BBSR in Teilen direkt auf die 11. koordinierte Bevölkerungsvorausberechnung des Statistischen Bundesamtes bezieht (BBSR, 2009b).

II.2.2 Gesamtdeutsche Betrachtung

Eine erste hoch aggregierte Betrachtung für den Zeitraum der in den nächsten Kapiteln folgenden Modellrechnungen legt die systematischen Unterschiede, die zwischen neuen und alten Bundesländern bestehen, offen. Aus **Abbildung II.3** wird deutlich, dass sich der Trend der Bevölkerungsschrumpfung in den ostdeutschen Ländern auch bis 2050 nahezu linear fortsetzen wird. Bis zum Ende unseres Betrachtungshorizontes (2025) wird die Bevölkerungszahl im Osten des Landes etwa um weitere gut 11% zurückgehen, während die westdeutschen Ländern in ihrer Gesamtheit dann erst die Dekade ihrer maximalen Bevölkerungsgröße erreichen werden. Für Gesamtdeutschland ergibt sich für den Zeitraum von 2005 bis 2025 ein Bevölkerungsrückgang von 1,66 Mio. bzw. etwa 2 Prozent.

Abb. II.3: Entwicklung der Bevölkerungsgröße auf Bundesebene, 2005-2050, (Indexreihe: 2005 = 100,0)



Quelle: BBSR (2009a), eigene Darstellung.

Hinsichtlich der Altersstrukturänderungen verdeutlicht **Tabelle II.5** die Verschiebung der Bevölkerungsanteile der in dieser Arbeit verwendeten Altersgruppen.²⁴ Deutlich wird, dass die vier jüngsten Altersgruppen künftig zum Teil kräftig schrumpfen werden – insgesamt mehr als 9%-Punkte. Die Anteile der 50jährigen und Älteren werden steigen.

Tab. II.5: Entwicklung der Altersstruktur der Bevölkerung 2005-2025; Bundesebene (in %)

| Jahr | Altersgruppen | | | | | | |
|------|---------------|---------|----------|----------|----------|---------|------|
| | 0 – u6 | 6 – u19 | 19 – u30 | 30 – u50 | 50 – u65 | 65- u80 | 80+ |
| 2005 | 5,27 | 13,56 | 12,94 | 30,61 | 18,37 | 14,80 | 4,45 |
| 2010 | 4,87 | 12,43 | 13,40 | 28,94 | 19,95 | 15,23 | 5,18 |
| 2015 | 4,79 | 11,73 | 13,01 | 26,79 | 22,38 | 15,49 | 5,82 |
| 2020 | 4,78 | 11,05 | 12,30 | 25,70 | 23,52 | 15,45 | 7,22 |
| 2025 | 4,68 | 10,81 | 11,84 | 25,89 | 22,29 | 17,03 | 7,47 |

Quelle: BBSR (2009a), eigene Berechnungen.

²⁴ Zur Einteilung der Altersgruppen siehe Tabelle IV.1.

Unterscheidet man die Entwicklung der Altersstrukturverschiebungen in den ost- und westdeutschen Bundesländern, werden einige Gegensätze deutlich: Einerseits werden die Änderungen der Altersstruktur der Bevölkerung in den westdeutschen Ländern bis 2025 erheblich sein, trotz einer in diesem Zeitraum recht stabilen Bevölkerungszahl. So wird allein die Rentnergeneration um knapp 4,5% anwachsen. In den ostdeutschen Flächenländern wird die Alterung der Bevölkerung deutlich stärker voranschreiten: Der Anteil der Rentnergeneration wird hier etwa doppelt so stark steigen wie im Westen, die Gruppe der 19- bis unter 50jährigen dagegen drastisch um ca. 9,5% schrumpfen – gegenüber etwa 5% im Westen. Die Schrumpfungstrends für die jüngste Altersgruppe schwächen sich für die ost- als auch die westdeutschen Länder ab und gleichen sich zwischen Ost und West zum Teil an.²⁵

II.2.3 Regionaldifferenzierte Betrachtung

Trotz der beobachtbaren systematischen Ost-West-Unterschiede ist das Bild des demografischen Wandels bedeutend vielgestaltiger, sowohl in den ost- als auch in den westdeutschen Bundesländern. So liegen wachsende und schrumpfende, alternde und sich verjüngende Räume oft dicht beieinander. Aus diesem Grund wird die Betrachtung der demografischen Entwicklung im Folgenden regional differenzierter vorgenommen, zunächst auf Ebene der Raumordnungsregionen, anschließend auf Kreisebene.

II.2.3.1 Betrachtung nach Raumordnungsregionen des BBSR

Raumordnungsregionen (ROR) sind funktional gegliederte Raumeinheiten, die bis auf die ROR Bremerhaven länderscharf abgegrenzt sind (BBSR, 2009b, 4ff.). Sie bestehen aus Kreisen, die durch Pendlerverflechtungen stark miteinander in Verbindung stehen.²⁶ Entsprechend der zentralörtlichen Bedeutung der Kreiszentren sowie der Bevölkerungsdichte der Regionen in den Kreisen, werden die Raumordnungsregionen bereits durch Zuweisung zu einem Regionstypen siedlungsstrukturell charakterisiert. Dabei wird zwischen den drei Grundtypen „Agglomerationsräume“ (Typ 1), „verstädterte Räume“ (Typ 2) und „ländliche Räume“ (Typ 3) unterschieden.

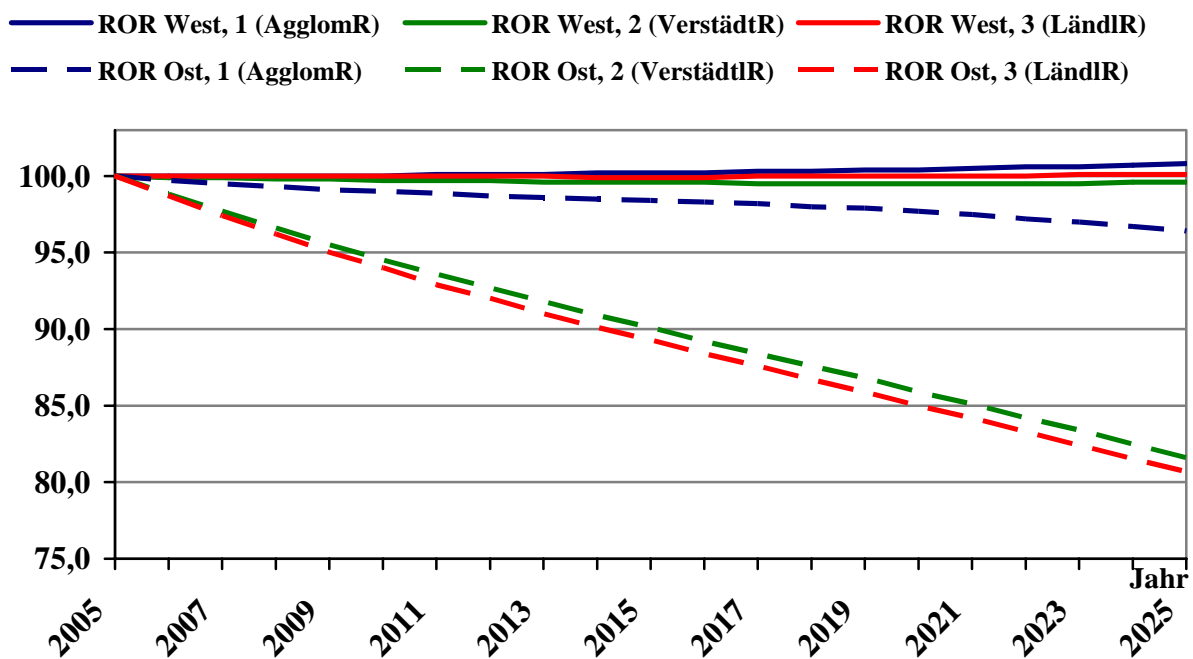
In **Abbildung II.4** ist für die Entwicklung der Einwohnerzahlen die Betrachtung der Raumordnungsregionen (ROR) nach Siedlungsstrukturtypen (1 bis 3) dargestellt. Dabei zeigt sich, dass in den westdeutschen Ländern auch dann keine großen Unterschiede in der Entwicklung der Bevölkerungsgröße festzustellen sind, wenn die Gesamtheit der ROR nach Strukturtypen differenziert wird. Für die ostdeutschen Länder wird dagegen erkennbar, dass die Agglomerationsräume bis 2025 nur recht geringe Einwohnerrückgänge (ca. 4%) zu erwarten haben. Allerdings wird sich die Bevölkerung in den verstädterten und ländlichen Räumen der neuen Länder mit ca. 18 bzw. 19% noch deutlich drastischer reduzieren als nach der einfachen Ost-West-Unterscheidung (siehe **Abbildung II.7**) zu erwarten war.

Differenziert man die Veränderungen der Altersstrukturen in den ROR in Ost- und Westdeutschland nach den siedlungsstrukturellen Typen, sind für die ROR in den alten Ländern im Wesentlichen keine großen Unterschiede feststellbar. Einheitlich zeigt die Gruppe der Hochbetagten sowohl für die Agglomerations-, die verstädterten als auch die ländlichen Räume im Zeitraum von 2005 bis 2025 mit einem Wachstum von rund 60 Prozent die höchste Dynamik. Gleichzeitig wird der Anteil der 65- bis unter 80jährigen etwa ab dem Jahr 2020

²⁵ Siehe Tabelle VIII.2 im Anhang.

²⁶ Insgesamt gibt es in Deutschland 97 ROR, davon inklusive Berlin 23 im Osten. Im Süden (BW, BY) gibt es 30 ROR, im Westen (NW, RP, SL) 19 und im Norden (SH, NI, HH, HB) 20 ROR (BBSR, 2009b, 6).

Abb. II.4: Entwicklung der Einwohnerzahlen nach Raumordnungsregionen, 2005 – 2025



Quelle: BBSR (2009a), eigene Darstellung.

spürbar zu wachsen beginnen. Für die unter 50jährigen hingegen zeigt sich, dass sich deren Bevölkerungsanteile bis 2025 um zirka 14 Prozent verringern werden – in den Agglomerationsräumen um knapp 13 Prozent, in den verstäderten und ländlichen Räumen um etwa 16 Prozent. Den stärksten Anteilsverlust werden mit 18, 24 bzw. 26 Prozent die Kinder und Jugendlichen (Altersgruppe 6 bis unter 19 Jahre) aufweisen.

In den Regionen der ostdeutschen Bundesländer dagegen weisen die demografischen Entwicklungen eine deutlich stärkere Heterogenität auf. Zwar wächst auch hier die Gruppe der Hochbetagten bis 2025 in allen ROR-Typen am stärksten, allerdings deutlich ausgeprägter als im Westen: um 95 Prozent in den Agglomerationsräumen, um 84 Prozent in den verstäderten und um 100 Prozent in den ländlichen Räumen. Ebenfalls wird die Bevölkerung unter 50 Jahren bis zum Jahr 2025 deutlich schrumpfen – um 17 Prozent in den Agglomerationsräumen, um 36 Prozent in den verstäderten und 41 Prozent in den ländlichen Räumen. Ab etwa 2015 werden in allen Regionen aber auch die Anteile der Gruppen der 50- bis unter 65jährigen schmelzen. Die Spannweiten zwischen den Altersgruppen mit der minimalen und der maximalen Wachstumsperformance sind für die drei Regionstypen in den neuen Ländern um 56, 60 bzw. 83 Prozent höher als in den westdeutschen Regionen. Dies belegt zusätzlich, dass der demografische Wandel in den ROR der neuen Länder auch künftig nicht nur intensiver, sondern auch deutlich heterogener verlaufen wird als in den alten Ländern.²⁷

Für die Gesamtheit der Regionen ergeben sich damit sehr viel differenziertere Erkenntnisse über den demografischen Wandel: Deutschlandweit ist mit einer beträchtlichen Zunahme des Anteils der Rentnergeneration zu rechnen, wenngleich regional in durchaus beachtenswert unterschiedlichen Ausmaßen. Gleichzeitig werden die Anteile der unter 19jährigen deutlich sinken, um bis zu einem Viertel in den ROR im Westen und sogar um etwa ein Viertel bis ein Drittel im Osten. Die wichtige Frage, wie sich die Erwerbsbevölkerungen in den Teilgebieten entwickeln werden, wird in der Analyse auf Kreisebene beantwortet.

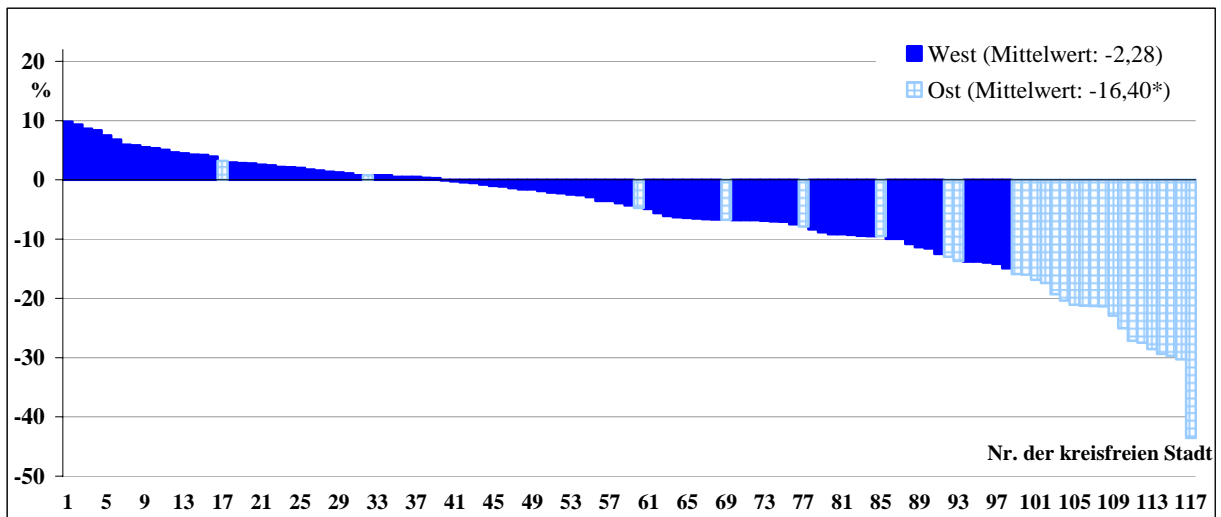
²⁷ Detailliert werden diese Entwicklungen in den Grafiken VIII.3 bis VIII.8 im Anhang dokumentiert.

II.2.3.2 Betrachtung auf Kreisebene

Die Kreise als unterste der drei administrativen Ebenen in Deutschland (siehe III.1.2) bilden die Basisbausteine für die Raumordnungsplanung und damit für den Zuschnitt der Raumordnungsregionen. Für das BBSR dienen die Kreise im Rahmen der Raumordnungsprognose (ROP) zudem als Grundlage für die Bevölkerungsprognose. Dadurch werden räumlich sehr viel stärker differenzierte Vorausberechnungen für die Entwicklung von Größe und Zusammensetzung der Bevölkerung möglich. Prognosen auf Kreisebene sind aufgrund geringerer Beobachtungszahlen statistisch oft weniger sicher. Der Wert dieser Prognosen besteht vielmehr darin, dass „...die Regionalergebnisse untereinander in einem abgestimmten Verhältnis stehen...“ (BBSR, 2009b).

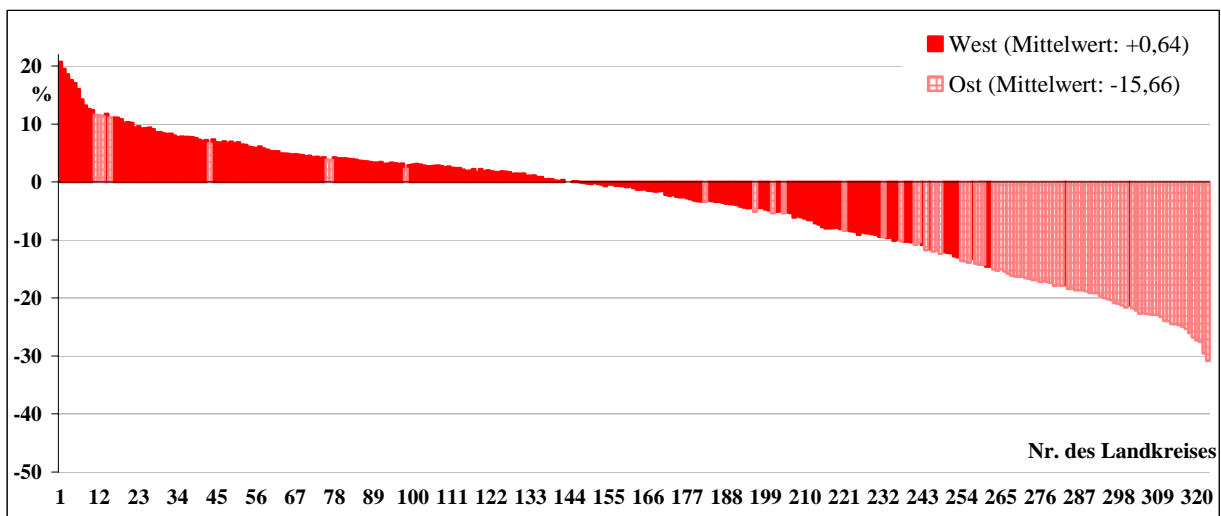
Betrachtet man die Entwicklung der Einwohnerzahlen auf Kreisebene, fällt die bereits in Unterabschnitt II.2.3.1 festgestellte Heterogenität noch stärker auf. In den folgenden beiden Abbildungen ist die prognostizierte Bevölkerungsdynamik für die kreisfreien Städte (**Abbildung II.5**) und die Gesamtheit der Landkreise (**Abbildung II.6**) dargestellt.

Abb. II.5: Bevölkerungswachstumsraten auf Ebene der kreisfreien Städte, 2005-2025



* ohne Negativ-Ausreißer; sonst -18,74%.

Abb. II.6: Bevölkerungswachstumsraten auf Ebene der Landkreise, 2005-2025



Quellen: BBSR (2009a), eigene Darstellungen.

Zunächst fällt auf, dass die Spannweite der Schwankungen – sieht man vom statistischen Ausreißer-Kreis Hoyerswerda ab – in den Landkreisen größer ist als bei den kreisfreien Städten (50 vs. 40 Prozentpunkte). Auch aus dieser Betrachtung gehen die geografischen Unterschiede hervor: Der Anteil der Kreise mit sinkender Bevölkerungsgröße ist in den neuen Bundesländern (schraffiert) deutlich höher als in den alten Ländern. Insgesamt belaufen sich die durchschnittlichen Prognosen für das Wachstum der Bevölkerung in den ostdeutschen Landkreisen und kreisfreien Städten auf etwa -15% bzw. -16%. Die Gesamtheit der kreisfreien Städte im Westen schrumpft nur schwach (ca. -2%), die Bevölkerung der Landkreise bleibt hingegen in etwa stabil.

Die Analyse der Entwicklung der Altersstrukturen auf Kreisebene zeigt für die Gesamtheit der kreisfreien Städte sowie der Landkreise in den Flächenländern, dass sich die Anteile der Kinder und Jugendlichen bis zum Jahr 2025 überall deutlich verringern werden, in den Landkreisen jedoch stärker als in den kreisfreien Städten.²⁸ Auch die Anteile der Alten sowie der Hochbetagten steigen in der Gesamtbetrachtung sowohl in den kreisfreien Städten als auch in den Landkreisen kräftig an, in den Landkreisen jedoch stärker.

Die Anteile der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter werden sowohl in den kreisfreien Städten als auch in den Landkreisen bis 2025 leicht rückläufig sein. Folglich werden sich auch die Abhängigkeitsquotienten der jungen und der alten Bevölkerungsteile stark verändern. So wird der Jugendquotient in den kreisfreien Städten der ostdeutschen Flächenländer zwar leicht von 0,2236 auf 0,2562 ansteigen, der Altersquotient aber sehr viel stärker (von 0,3296 auf 0,5405). In den kreisfreien Städten der westdeutschen Flächenländer werden die Änderungen deutlich moderater sein: Die Altenlastquote wird lediglich um ein Sechstel ansteigen (von 0,3062 auf 0,3569), während der Jugendquotient leicht von 0,2743 auf 0,2584 zurückgehen wird.

Tab. II.6: Entwicklung der Altersstruktur der Bevölkerungen auf Kreisebene*, 2005-2025

| Altersgruppe | Minima | Mittelwert | Maxima | Variationskoeffizient |
|----------------------------------|--------|------------|--------|-----------------------|
| (1) | (2) | (3) | (4) | (5) |
| kreisfreie Städte, gesamt | | | | |
| 0 bis unter 6 J. | 0,4408 | 0,9352 | 1,2487 | 0,0180 |
| 6 bis unter 19 J. | 0,3892 | 0,8804 | 1,1448 | 0,0360 |
| 19 bis unter 30 J. | 0,3937 | 0,8874 | 1,1529 | 0,0493 |
| 30 bis unter 50 J. | 0,3416 | 0,8536 | 1,0312 | 0,0579 |
| 50 bis unter 65 J. | 0,5622 | 1,0988 | 1,4734 | 0,0567 |
| 65 bis unter 80 J. | 0,6632 | 1,0305 | 1,3193 | 0,0170 |
| 80 Jahre und älter | 0,9418 | 1,5126 | 2,7835 | 0,1501 |
| Landkreise, gesamt | | | | |
| 0 bis unter 6 J. | 0,5066 | 0,8394 | 1,0000 | 0,0484 |
| 6 bis unter 19 J. | 0,5027 | 0,7423 | 1,0000 | 0,0978 |
| 19 bis unter 30 J. | 0,4003 | 0,9028 | 1,0000 | 0,0442 |
| 30 bis unter 50 J. | 0,4669 | 0,8167 | 1,0000 | 0,0748 |
| 50 bis unter 65 J. | 0,7648 | 1,2317 | 1,0000 | 0,0906 |
| 65 bis unter 80 J. | 0,8228 | 1,1725 | 1,0000 | 0,0374 |
| 80 Jahre und älter | 1,0000 | 1,7128 | 1,3483 | 0,1858 |

* ohne Stadtstaaten

Quelle: BBSR (2009a), eigene Berechnungen.

²⁸ Ausführlicher dazu: Abbildungen VIII.9 und VIII.10 im Anhang.

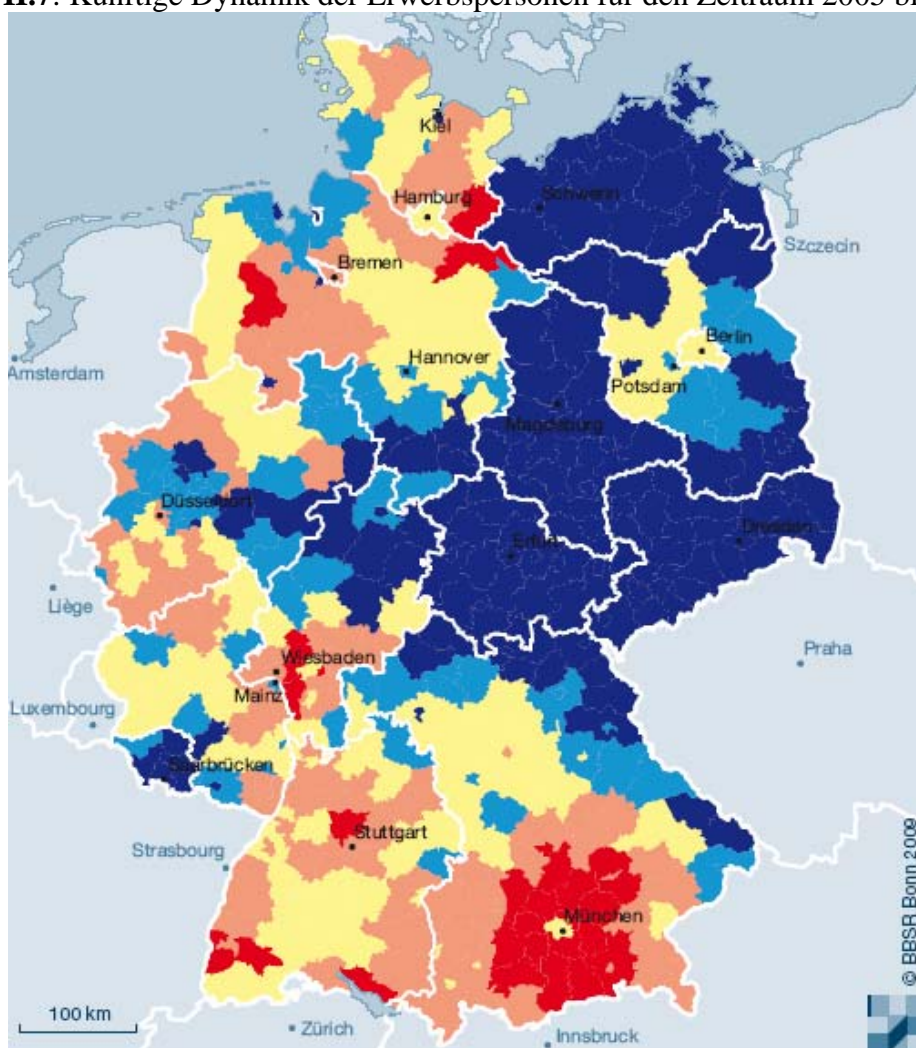
Ähnliche Muster zeigen sich auch bei den Landkreisen. Während in den neuen Ländern der Jugendquotient leicht von 0,2532 auf 0,2305 sinken wird, steigt der Altersquotient kräftig von 0,3339 auf 0,5734. Auffällig ist bei den westdeutschen Landkreisen jedoch, dass der Rückgang der Abhängigkeitsquote der jungen Bevölkerung deutlich stärker sein wird als im Osten (von 0,3415 auf 0,2658). Dagegen steigt der Altersquotient wesentlich weniger stark, aber dennoch deutlich spürbar von 0,3114 auf 0,4010 an.

Im Vergleich der kreisfreien Städte der Flächenländer mit den Landkreisen lässt sich festhalten, dass der Jugendquotient in den Landkreisen, ausgehend von einem deutlich höheren Niveau (0,3254 vs. 0,2657), sehr viel stärker zurückgehen wird als in den kreisfreien Städten (0,2608 vs. 0,2581). Auch die Dynamik des Altersquotienten wird in den Landkreisen (von 0,3155 auf 0,4258) bis zum Jahr 2025 sehr viel ausgeprägter sein als bei den kreisfreien Städten (von 0,3102 auf 0,3819).

Zusätzlich zur Ost-West-Differenzierung präsentiert die **Tabelle II.6** altersgruppenspezifische Informationen über die unterschiedlichen Entwicklungen der Altersstrukturveränderungen in den Flächenländern. Es zeigt sich, dass bei einigen Altersgruppen besonders starke Diskrepanzen zwischen Ost und West, aber auch zwischen kreisfreien Städten und Landkreisen zu beobachten sein werden. Auffällig sind u.a. die äußerst geburtenschwachen Nachwendejahrgänge (vgl. Tab. II.2) in den kreisfreien Städten und Landkreisen der neuen Länder, die im Jahr 2025 den Gruppen der 19 bis unter-50jährigen zuzurechnen sein werden. Andererseits wird die Ost-West-Differenz bei den Hochbetagten in den kreisfreien Städten deutlich höher sein als in den Landkreisen. Nicht unbedeutend ist, dass sowohl in den kreisfreien Städten als auch in den Landkreisen der neuen Länder die Anteilswerte der jüngeren Altersgruppen deutlich niedriger und die der Rentnergeneration deutlich höher sein werden als im Westen – mit entsprechenden Konsequenzen für das durchschnittliche Alter der Teilbevölkerungen.

Abschließend wird aus **Abbildung II.7** das Verteilungsmuster für die Dynamik der Gruppe der Erwerbsspersonen deutlich. Mit den markantesten Entwicklungen wird bis 2025 in den neuen Ländern sowie dem Saarland zu rechnen sein. Die Räume stark schrumpfender Erwerbsspersonengenerationen sind auch in weiten Teilen Mitteldeutschlands zu erwarten, ebenso in den ostbayerischen Regionen sowie in weiten Teilen entlang der Nordseeküste. Diese Entwicklungen werden mit teils kräftigen Konsequenzen für die betroffenen Regionen einhergehen, wie in den Kapiteln IV bis VI zu zeigen sein wird. Vor allem die starke Dezimierung der Altersgruppen im erwerbsfähigen Alter wird für die Kommunen von besonderer Bedeutung sein werden, da diese relativ am stärksten zur Finanzierung der kommunalen Haushalte beitragen (siehe Unterabschnitt IV.1.2).

Abb. II.7: Künftige Dynamik der Erwerbspersonen für den Zeitraum 2005 bis 2025



Veränderung der Zahl der Erwerbspersonen 2005 bis 2025 in %:

| | | |
|------------------|----------------|----------------|
| 10 und mehr | 3 bis unter 10 | -3 bis unter 3 |
| -10 bis unter -3 | bis unter -10 | |

Quelle: BBSR (2009a).

Nach der Skizzierung des demografischen Wandels wird im nächsten Kapitel der kommunale Sektor näher betrachtet. Dabei geht es in erster Linie um begriffliche Erläuterungen und die Darstellung der Eigenheiten des deutschen Kommunalsektors.

III. Struktur des kommunalen Sektors in Deutschland

Der kommunale Sektor ist neben Bund und Bundesländern die unterste Verwaltungsebene in Deutschland. Dabei ist zu unterscheiden zwischen zwei Typen von Kreisen: Stadtkreise, die nur aus einer kreisfreien Stadt bestehen, und Landkreise, die sich aus zahlreichen kreisangehörigen Gemeinden sowie einer Landkreisverwaltung zusammensetzen. In einigen Ländern gibt es auch Bezirksverbände, die aber nur eingeschränkt von Bedeutung sind und in erster Linie Aufgaben im Bereich des Sozialwesens erfüllen. Ferner werden in einigen Ländern kreisangehörige Gemeinden zu Ämtern, Samt- oder Verbandsgemeinden zusammengefasst (vgl. dazu Abschnitt III.1.2), wobei die Ämter bestimmte gemeindeübergreifende Aufgaben der amtsangehörigen Gemeinden wahrnehmen. Teilweise existieren parallel auch ‚selbständige‘ Gemeinden, die keinen Ämtern zugeordnet sind. **Abbildung III.1** verdeutlicht dieses Schema grafisch.

Abb. III.1: Struktur des kommunalen Sektors in der Bundesrepublik

| | | |
|--------------------------|---------------------|------------------------------------|
| Landkreis(verwaltungen) | | kreisfreie Städte (Stadtkreise) |
| Ämter ¹⁾ | amtsfreie Gemeinden | |
| amtsangehörige Gemeinden | | |
| Bezirksverbände | | |

¹⁾ werden in einigen Ländern als Verbands- bzw. Samtgemeinden bezeichnet.

Eigene Darstellung.

Um die Bedeutung des Kommunalsektors kurz zu umreißen, werden in den folgenden Unterabschnitten zunächst in kompakter Form die verfassungsrechtlichen Grundlagen und Begriffsbestimmungen für die kommunale Ebene dargestellt, bevor – insbesondere die finanzwirtschaftlichen – Spezifika und die daraus abzuleitende relative Bedeutung des Kommunalsektors im föderalen System Deutschlands diskutiert werden. Anschließend wird die konkrete Aufgabenverteilung zwischen Land und Kommunen thematisiert, um danach die für die Erfüllung dieser Aufgaben notwendige Finanzierung, insbesondere in Bezug auf die Transferabhängigkeiten der beiden Ebenen, in den Mittelpunkt zu stellen. Der letzte Unterabschnitt widmet sich der Verschuldungsproblematik der deutschen Kommunen.

III.1 Rechtliche Grundlagen für die kommunale Ebene

III.1.1 Verfassungsrechtliche Einordnung der kommunalen Ebene

Die föderale Struktur der Bundesrepublik Deutschland findet seine rechtliche Grundlage im Artikel 20 des Grundgesetzes, wobei die Staatsgewalt zunächst horizontal in Form Gesetz gebender, Gewalt vollziehender und Recht sprechender Organe geteilt ist. Für die Kommunen allerdings entfällt das judikative Element. Für sie ist vielmehr Artikel 28 GG von herausragender Bedeutung. Absatz 2 regelt das *Selbstverwaltungsrecht der Kommunen*:

„Den Gemeinden muss das Recht gewährleistet sein, alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft im Rahmen der Gesetze in eigener Verantwortung zu regeln. Auch die Gemeindeverbände haben (...) das Recht der Selbstverwaltung.“

Den Gemeinden und Gemeindeverbänden bzw. Kreisen steht mit dieser staatsorganisationsrechtlichen Regelung nach Interpretation des Bundesverfassungsgerichtes und der Würdigung der geschichtlichen Entwicklung der kommunalen Selbstverwaltung eine Allzuständigkeit bzw. Universalität („...alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft...“)

sowie Eigenverantwortlichkeit („...in eigener Verantwortung zu regeln...“) für die Regelung der „...Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft...“ zu.²⁹ Man spricht hierbei auch von der „institutionellen Garantie der kommunalen Selbstverwaltung“ (Zimmermann, 1999).

Im *zweiteilig gegliederten Staatsaufbau* des Grundgesetzes finden sich die Kreise und Gemeinden, die im Grundgesetz dem Verfassungsbereich der Länder zugeordnet sind, als eigene Verwaltungsebene der Länder mit demokratischer Legitimation³⁰ wieder, als sog. sonstige staatliche Gliedorganisationen ohne Staatsqualität (Falk, 2006). Sie üben ebenso wie Bund und Länder Staatsgewalt aus.³¹ Auf diese Weise wird die o.g. horizontale Gewaltenteilung um eine vertikale Funktionen- bzw. Gewaltenteilung ergänzt, wodurch in erster Linie das Element der Dezentralisierung und damit die Bedeutung des föderalen Aufbaus der Bundesrepublik eine Stärkung erfahren (Gebhardt, 2007).

In finanzverfassungsrechtlicher Hinsicht umfasst die Gewährleistung des gemeindlichen Selbstverwaltungsrechtes zugleich „...die Grundlagen der finanziellen Eigenverantwortung...“, die „...eine den Gemeinden mit Hebesatzrecht zustehende wirtschaftskraftbezogene Steuerquelle...“ einschließt (Art. 28 Abs. 2 Satz 3 GG) – und damit neben den Gemeindehoheiten auch die im Grundgesetz verankerte sog. *Finanzhoheit* als Bestandteil der Selbstverwaltungsgarantie (Nierhaus, 2005; Kirchhof, 1996). Als Basis der Finanzhoheit beinhaltet Satz 2 dieses Artikels eine Garantie angemessener, also aufgabenadäquater Finanzausstattung, d.h. einen Anspruch auf sog. finanzielle Mindestausstattung (Beutling, 2002). Die Rahmenvorschrift des Art. 28 GG wird durch die Regelungen über das Finanzwesen (X. Abschnitt des GG) – die sog. Finanzverfassung – ergänzt, insofern stellt die Finanzverfassung das Kernproblem der föderativen Ordnung dar (Schwarz, 2004).

Die *Finanzausstattung der Kommunen* wird insbesondere durch Art. 106 GG geregelt, der die Verteilung des Steueraufkommens und des Ertrages der Finanzmonopole zum Inhalt hat.³² Die Bundesverfassung unterscheidet nach Gemeinden und Gemeindeverbänden, im Sinne des Grundgesetzes also auch Kreisen. Während den Gemeinden unmittelbar Einnahmeansprüche zugesprochen werden, gewährt das Grundgesetz den Kreisen lediglich einen Anspruch auf einen Hundertsatz vom Länderanteil am Gemeinschaftsteueraufkommen. Steuergarantien wie für die Gemeinden sind für Kreise im Grundgesetz nicht vorgesehen. Allenfalls verfügen sie mit dem Erhebungsrecht einer Kreisumlage über einen indirekten Zugriff auf die Steuerquellen der Gemeinden, insoweit eine Haushaltsdeckung aus Einnahmen aus Beiträgen, Gebühren, privaten Verwaltungspreisen als auch Steuereinnahmen³³ nicht erzielt wird (Kirchhof, 1996). Vielmehr obliegt es der Landesgesetzgebung, die Gemeindeverbände – unberücksichtigt anderer Regelungen über Finanzausgleichszahlungen oder Bundeszahlungen³⁴ – an Steuereinnahmen zu beteiligen (Art. 106 Abs. 6 S. 1 und Abs. 7).

²⁹ Vgl. dazu bspw. Lohse (2006) oder Beutling (2002); außerdem BVerfGE 79, 127 (143, 147ff.) und BVerfGE 91, 228 (239). Zur historischen Entwicklung des Selbstverwaltungsrechtes z.B. Lohse (2006).

³⁰ Neben den Ländern sind auch die Kreise und Gemeinden nach Art. 28 Abs. 1 Satz 2 GG durch aus allgemeinen, unmittelbaren, freien, gleichen und geheimen Wahlen hervorgegangene Volksvertretungen demokratisch zu legitimieren.

³¹ Dem zweigliedrigen Verfassungsaufbau (Bund, Länder) des Bundesstaates steht somit – siehe auch Abb. VIII.11 im Anhang – ein dreigliedriger Verwaltungsaufbau (Bund, Länder, Kommunen) gegenüber (Kirchhof, 1996; Zimmermann, 1999; Gönner/Katz, 2007).

³² abgesehen von zusätzlichen, sich aus den jeweiligen Landesgesetzen ergebenden Regelungen.

³³ In der Praxis erheben Kreise Steuern wie die Jagd- oder Schankerlaubnissteuern, deren Aufkommen jedoch häufig vernachlässigbar gering sind.

³⁴ z.B. Bundeszuschuss für den ÖPNV gemäß Art. 106 a GG.

Darüber hinaus gilt, dass die Finanzverfassung als eine „Folgeverfassung“ zu betrachten ist, da sie die *Aufgabenverteilung* für die öffentliche Hand voraussetzt und auf dieser Basis für den Bereich des Finanzwesens Konkretisierungen trifft (Schwarz, 2004). Denn während das Grundgesetz für die Ebenen von Bund und Ländern konkrete Aufgabenzuordnungen vorsieht (Art. 72 bis 74), enthält es keine Aufstellung eines kommunalen Aufgabenkataloges (Zimmermann, 1999, 70). Vielmehr ist ein solcher unter Beachtung der Interpretation von „örtlicher Gemeinschaft“ (nach Art. 28 Abs. 2 S. 1 GG) durch die jeweils landesrechtliche Gesetzgebung festzulegen³⁵, da das Land die Verantwortung für eine angemessene kommunale Finanzausstattung trägt (Schwarz, 2006). Entsprechend des Subsidiaritätsprinzips aus Art. 28 Abs. 2 S. 1 GG sind für die Wahrnehmung aller Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft die Gemeinden zuständig. Mit dem viel beachteten Rastede-Urteil vom 23.11.1988 hat das Bundesverfassungsgericht festgelegt, dass dieses Aufgabenverteilungsprinzip zugunsten der (kreisangehörigen) Gemeinden auch gegenüber den Kreisen gilt (BVerfGE 79, 127 ff.).³⁶ Den Gemeindeverbänden steht hingegen die Wahrnehmung der überörtlichen Aufgaben zu (Beutling, 2002), d.h. derjenigen Aufgaben, die mehr als nur Einzelzuständigkeiten darstellen (Lusche, 1998).

Auf der kommunalen Ebene sind grundsätzlich drei Aufgabentypen zu unterscheiden: *Freiwillige Aufgaben*³⁷ sind diejenigen Angelegenheiten, wegen denen die Gemeinde überhaupt besteht. Die Gemeinde ist hier frei zu entscheiden, *ob* sie bestimmte Selbstverwaltungsaufgaben überhaupt durchführen will und wenn ja, *wie*. Der weit aus größere Teil der von Gemeinden wahrgenommenen Aufgaben sind jedoch Pflichtaufgaben, d.h. von höherer Ebene auf die Gemeinde oder Gemeindeverbände zur Wahrnehmung übertragene Aufgaben. Schließt die Beauftragung die Art der Wahrnehmung der Aufgabe mit ein, spricht man von *Weisungsaufgaben*³⁸. Ist den Kommunen dagegen die Art der Wahrnehmung freigestellt, handelt es sich um *weisungsfreie Pflichtaufgaben* (Lohse, 2006; Zimmermann, 1999). Aufgrund des Delegationscharakters der Pflichtaufgaben bilden diese den übertragenen Wirkungskreis, die Summe der eigenen Aufgaben bildet hingegen den eigenen Wirkungskreis der Gemeinde (Falk, 2006).³⁹

Die *Unterscheidung nach Wirkungskreisen* ist besonders für die Ermittlung der angemessenen Finanzausstattung der Gemeinden bzw. Gemeindeverbände wichtig⁴⁰, da der Auftraggeber die Kosten der sich aus der Aufgabenübertragung ergebenden Ausgaben zu tragen hat (Konnexitätsprinzip). Für die Ebene der Kommunen zu ihren Ländern folgt das Konnexitätsprinzip zunächst aus der Garantie der kommunalen Selbstverwaltung in Art. 28 Abs. 2 GG (Lohse, 2006). Da die Gesetzgebungskompetenz für das Kommunalrecht grundsätzlich bei den Ländern liegt (Art. 70, 40 GG) finden sich zudem noch zusätzliche

³⁵ vgl. Entscheidung des Thüringer Verfassungsgerichtshofs v. 21.06.2005 (VerfGH 28/03) oder Schwarz (2004).

³⁶ Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft sind demnach diejenigen Bedürfnisse und Interessen, die in der örtlichen Gemeinschaft wurzeln oder einen spezifischen Bezug zu ihnen haben, die also den Gemeindeeinwohnern gerade als solchen gemeinsam sind, indem sie das Zusammenleben und -wohnen der Menschen in der Gemeinde betreffen; auf die Verwaltungskraft der Gemeinde kommt es hierfür nicht an (BVerfGE 79, 127, 151f.).

³⁷ Synonyme: Selbstverwaltungsaufgaben, freiwillige Angelegenheiten.

³⁸ Synonyme: Pflichtaufgaben nach Weisung, Auftragsangelegenheiten.

³⁹ Seitz (2008a) schätzt in einer Analyse der konsolidierten Länder- und Gemeindehaushalte für die Jahre 2003/04 den Bundeseinfluss auf etwa ein Fünftel.

⁴⁰ Trotz der Unantastbarkeit des sog. Kernbereichs der Selbstverwaltungsgarantie wird dieser Ausstattungsanspruch jedoch durch den Gesetzesvorbehalt aus Art. 28 Abs. 2 GG sowie das Gebot der Beachtung der Verteilungssymmetrie begrenzt (Nierhaus, 2005; Schwarz, 2006).

Regelungen in den Landesverfassungen (siehe Tabelle VIII.3 im Anhang).⁴¹ *Landesrechtliche Vorschriften* zum Kommunalrecht dienen wesentlich der Ausgestaltung und Konkretisierung der Bestimmungen des Grundgesetzes (Hennecke, 2007a; Nierhaus, 2005). Als solche sind für die Kommunen vor allem die Kreis- und Gemeindeordnungen (Kommunalverfassungen), aber auch andere landesrechtliche Vorschriften wie die Landeshaushaltsgesetze von besonderer Bedeutung (Burdi, 2006; BMF, 2008a; Beutling, 2002). So fächern die Gemeindeordnungen der Länder z.B. den Begriff der Gemeinde nach unterschiedlichen Arten auf, regeln die entsprechenden Kompetenzzuweisungen und treffen weitere Konkretisierungen zur kommunalen Staatsorganisation.

Im Zuge der verfassungsrechtlichen Einordnung als auch aufgrund der Verwendung zahlreicher amtlicher Statistiken in dieser Arbeit werden im nächsten Unterabschnitt weitere, für diese Arbeit wichtige begriffliche Bestimmungen vorgenommen. Dabei wird – ausgehend von den Formulierungen des Grundgesetzes – insbesondere auf diverse kommunalrechtliche Regelungen Bezug genommen.

III.1.2 Begriffsbestimmungen

Ein wichtiger Oberbegriff ist der der *Körperschaft*. Körperschaften sind Verbände, d.h. Zusammenschlüsse natürlicher oder juristischer Personen (Mitglieder) zur Verfolgung gemeinsamer Zwecke. Sie weisen dafür eine geregelte, auf einer Satzung basierende Organisationsstruktur auf. Die Körperschaft selbst ist eine juristische Person mit eigener Rechtsfähigkeit. Hat sie diese durch einen staatlichen Hoheitsakt verliehen bekommen, spricht man von einer *Körperschaft öffentlichen Rechts*, deren Verfassung zugleich öffentliches Recht ist.⁴² Sie ist staatsrechtlich organisiert, nimmt staatliche Aufgaben wahr und ist selbst oft Träger hoheitlicher Gewalt. Dies trifft zumindest für Bund, Länder sowie Gemeinden und Gemeindeverbände zu, deren Aktivitäten sich auf alle Bürger eines Gebietes erstrecken. Sie sind daher zugleich auch *Gebietskörperschaften öffentlichen Rechts*.⁴³

Ein zentraler Begriff in dieser Arbeit ist der der *Kommune*⁴⁴, der als Obergriff für die Gemeinden und Gemeindeverbände aufzufassen ist (siehe auch Burdi, 2006, 2, Rn. 5). Kommunen sind Gebietskörperschaften des öffentlichen Rechts und als solche formal Teil der Verwaltungsorganisation auf Landesebene (Art. 106 Abs. 9 GG, vgl. Abbildung VIII.11 im Anhang). Auch die *Gemeinde* ist eine Gebietskörperschaft, ihre Mitglieder sind ihre Einwohner. Sie ist Verwaltungsträger, d.h. verselbständigte rechtsfähige Verwaltungseinheit, mit Selbstverwaltung und Eigenverantwortlichkeit. Nach Art. 28 Abs. 1 S. 2 GG sind Gemeinden als Institution verfassungsrechtlich garantiert und durch allgemein, unmittelbar, frei, gleich und geheim zu wählende Volksvertretungen zu legitimieren. Insofern betonen die Gemeindeordnungen den Charakter der Gemeinde als „Grundlage des demokratischen Staatsaufbaus“ (Burdi, 2006; Gern, 2003).

Aufgrund der Verschiedenartigkeit der Gemeinden in Deutschland unterteilen die Bundesländer ihre Gemeinden in unterschiedliche Kategorien, so u.a. nach bestimmten Größenkriterien in Märkte, Städte, Große Kreisstädte, etc. (Gern, 2003). Die jedoch

⁴¹ Auf praktische Probleme in der Anwendung dieser Konnexitätsregelungen auf der kommunalen Ebene macht Schwarting (2008) aufmerksam.

⁴² Dagegen: Körperschaften des Privatrechts wie Vereine und Kapitalgesellschaften der Form AG und GmbH.

⁴³ Vgl. BVerfGE 52, 95 (117). Entsprechend abweichender Arten von Mitgliedern unterscheidet man daneben Personalkörperschaften (z.B. IHKs und Krankenkassen) als auch Verbandskörperschaften (z.B. Kommunal- oder Regionalverbände). Kreise betreffend siehe auch Lusche (1998).

⁴⁴ lat. communis: allgemein, gemeinschaftlich. Auch: Wohngemeinschaft von nicht miteinander Verwandten.

wichtigste Differenzierung lässt sich am Zuständigkeitsgrad für bestimmte Verwaltungsaufgaben festmachen: So unterscheidet man *kreisangehörige Gemeinden*, die einem bestimmten Landkreis eingegliedert sind, von kreisfreien Gemeinden (Burdi, 2006; vgl. auch Abb. III.1). *Kreisfreie Gemeinden* sind keinem Landkreis zugehörig und nehmen für ihr Gebiet neben den Aufgaben der Gemeinde auch Aufgaben wahr, die sonst üblicherweise dem Landkreis zukommen (Gern, 2003).

Zumeist haben kreisfreie Gemeinden auf Grund ihrer Größe das Stadtrecht und sind damit *kreisfreie Städte*⁴⁵; lediglich der Freistaat Bayern (Art. 5 BayGO) kennt auch in der Praxis kreisfreie Gemeinden ohne Stadtstatus. Kreisfreie Städte sind durch die Gemeindeordnungen der Bundesländer den Landkreisen gleichgestellt. Ein *Landkreis* (auch kurz: Kreis) umfasst alle nicht-kreisfreien Gemeinden seines Gebietes und ist eine Verwaltungseinheit oberhalb der Gemeindeebene. Kreisfreie Städte und Landkreise bilden gemeinsam die *Kreisebene*⁴⁶ und sind Gebietskörperschaften des öffentlichen Rechts. Ihre Mitglieder sind die Einwohner des Kreises (Gern, 2003). Wie die Gemeinden sind auch die Kreise als Institution verfassungsrechtlich geschützt (Art. 28 Abs. 1 S. 2 GG). Auch ihnen steht aus Art. 28 Abs. 2 S. 2 GG das Recht der Selbstverwaltung zu, allerdings anstatt mit einer universellen Aufgabenzuständigkeit nur mit einem gesetzlich zugewiesenen Aufgabenbereich (Henneke, 2007; Lühring, 2002). Das Grundgesetz kennt die Unterscheidung zwischen Landkreis und kreisfreier Gemeinde nicht und spricht in Art. 28 Abs. 1 S. 2 nur von „Kreisen“. Demnach sind Kreise sowohl Gebietskörperschaft als auch Gemeindeverband, allerdings eine besondere Form des Gemeindeverbandes (BVerfGE 79, 127 (151); Lühring, 2002).

Der Begriff *Gemeindeverband* ist hingegen weiter definiert als der Kreisbegriff. Er umfasst neben den Kreisen auch andere Kommunalformen (BVerfGE 52, 95 (111)), die ebenfalls Selbstverwaltungsrecht nach Art. 28 Abs. 2 GG besitzen. In diesem Sinne zählen dazu alle Gebietskörperschaften, deren Mitglieder Gemeinden, Gemeindeverbände oder deren Einwohner sind, die im Rahmen gesetzlicher Zuständigkeitsübertragung überörtliche, gemeindeverbandsgebietsbezogene Aufgaben in Selbstverwaltung wahrnehmen und die von ihrer Aufgabenstellung her ein „beachtliches Gewicht“ haben. Gemeindeverbände sind in diesem Sinne auf jeden Fall die Landkreise und die kreisfreien Städte. Andere Gemeindeverbände sind Landschaftsverbände, kommunale Zweckverbände, Verbandsgemeinden, Samtgemeinden oder Ämter (Gern, 2003; Falk, 2006). Diese erfüllen jedoch nicht sämtliche o.g. Anforderungen, d.h. sind entweder nicht ausreichend demokratisch legitimiert oder verfügen nur über einen begrenzten Aufgabenbereich.

In der Praxis sowie in amtlichen Statistiken begegnet man insbesondere den Gesamtgemeinden, Zweckverbänden und Bezirksverbänden recht häufig. Unter dem Konzept der Gesamtgemeinde wird ein – freiwilliger oder erzwungener – Zusammenschluss mehrerer Gemeinden verstanden, um die Erledigung komplexerer örtlicher als auch weiterer übertragener Aufgaben sicherstellen zu können (Burdi, 2006). Solche Formen sind in den einzelnen Ländern mit den Bezeichnungen (*Gemeinde-*)*Verwaltungsverband* bzw. *-gemeinde* (BW, BY, HE, SN, ST, TH), *Amt* (BB, MV, SH), *Samtgemeinde* (NI) bzw. *Verbandsgemeinde* (RP) bekannt. Das Saarland kennt solche Verwaltungsformen nicht, Nordrhein-Westfalen nicht mehr. Dort sollen für solche Ziele vermehrt Zweckverbände gebildet werden. Bei einem *Zweckverband* handelt es sich um „...die engste öffentlich-rechtliche Kooperationsform von Kommunen zur Erfüllung bestimmter einzelner Aufgaben...“ (Geiger, 2003) Ein Zweckverband verfügt über einen eindeutig nur begrenzten

⁴⁵ Synonym: Stadtkreise.

⁴⁶ Synonyme: kommunale Ebene; insbesondere in der amtlichen Statistik auch Gemeindeebene (zum allgemeinen Sprachgebrauch siehe auch Zimmermann, 1999).

Aufgabenbereich. Zweckverbände sind Körperschaften des öffentlichen Rechts und dienen insbesondere der interkommunalen Zusammenarbeit (Burdi, 2006).⁴⁷ Der *Bezirksverband* ist dagegen eine Form des interkommunalen „...Zusammenwirkens in einer Institution, [...] die von vornherein auf der regionalen Ebene, also jenseits von Gemeinde- und Kreisebene, angesiedelt ist...“ (Burdi, 2006). Bezirksverbände sind Gebietskörperschaften und übernehmen typischer Weise Aufgaben aus den Bereichen überörtlicher Sozialhilfe, regionaler Kultur als auch Landschafts- und Heimatpflege (vgl. Tabelle III.4). Sie sind am häufigsten noch in Süddeutschland (BY und BW) anzutreffen. Auch sie verfügen nicht über eine Allzuständigkeit in der Aufgabenwahrnehmung.

Nach der Darstellung der rechtlichen Grundlagen und Begriffsbestimmungen wird im folgenden Abschnitt die relative Bedeutung des Kommunalsektors im föderalen System der Bundesrepublik verdeutlicht. Dabei werden ausgehend von den Funktionen der kommunalen Selbstverwaltung, die den kommunalen Gebietskörperschaften zukommen, wichtige staatsorganisatorische Prinzipien diskutiert, bevor anhand empirischer Betrachtungen der Blick auf die Bedeutung der kommunalen Ebene in Termini von Budgetanteilen gelenkt wird.

III.2 Zur relativen Bedeutung des Kommunalsektors

Den Kommunen kommt in der gesellschaftlichen Realität eine große Bedeutung zu, was sich bspw. allein anhand der *Funktionen der kommunalen Selbstverwaltung* erkennen lässt (Lohse, 2006; Gönner/Katz 2007). So haben die Kommunen als Träger der örtlichen Verwaltung erstens eine administrative Funktion. Sie führen neben den Aufgaben des örtlichen Wirkungskreises den größten Anteil der Bundes- und Landesgesetze aus und bieten dabei jedem Bürger eine umfassende, bürgernahe Verwaltung vor Ort an. Insbesondere jedoch durch die Legitimierung der Gemeinden und Gemeindeverbände durch eigens gewählte Volksvertretungen erfüllen die Kommunen zugleich eine zweite, die demokratische Funktion: Den Bürgern wird die Möglichkeit geboten, nach demokratischen Mustern an Entscheidungen mitzuwirken, die sie unmittelbar betreffen. Damit einher geht die dritte, die soziale Funktion, da die kommunale Selbstverwaltung eine bürgernahe Ausführung der Gesetze sowie eine am besten auf die Lebensbedürfnisse der Bürger vor Ort ausgerichtete hoheitliche Tätigkeit gewährleistet bzw. gewährleisten kann. Diese bürgernahe Selbstverwaltung kommt auch in der Pflege gemeindlicher Partnerbeziehungen mit Kommunen im Ausland und damit in der vierten Funktion, der kommunalen Außenpolitik zum Ausdruck. Die fünfte wichtige Funktion ist die ökonomische Funktion, die beispielsweise damit verdeutlicht werden kann, dass die Kommunen de facto für das Gros der öffentlichen Investitionstätigkeit verantwortlich sind (siehe Abbildung III.2), aber auch für Aufgaben der Ansiedlungs-, Infrastruktur- und Wirtschaftsförderpolitik, also die konkrete Umsetzung einer Vielzahl öffentlicher Aufgaben und Vorhaben auf lokaler bzw. regionaler Ebene.

Die Mitwirkung der Bürger vor Ort bei der Ausführung der vielfältigen öffentlichen Aufgaben – sei es durch Wahlentscheidungen, Ehrenämter, politisches Engagement, etc. – hat der Bundesgesetzgeber durch die Vorgabe eines föderalen und damit dezentralen Staatsaufbaus sichergestellt (Art. 28, 70ff. GG). Damit einher geht notwendiger Weise die Dezentralisierung (von Teilen) der staatlichen Aktivität. Die im Abschnitt III.1.1 als vertikale Gewaltenteilung bezeichnete Aufspaltung der Macht auf die verschiedenen föderativen Ebenen erfordert jedoch zugleich auch wichtige Gestaltungsprinzipien (Zimmermann, 1999), um die Befugnisse der untergeordneten Ebenen abzusichern. Bedeutung für den kommunalen

⁴⁷ Zweckverbände gibt es als institutionalisierte Form der interkommunalen Zusammenarbeit in allen Flächenländern, lediglich in Sachsen gibt es statt derer sog. Verwaltungsverbände (Burdi, 2006).

Sektor haben dabei insbesondere die Abgrenzung und Zuordnung von drei Teilkompetenzen von Befugnissen:

- (1) Entscheidungskompetenz, d.h. die Befugnis zu entscheiden, ob eine öffentliche Aufgabe ausgeführt wird oder nicht;
- (2) Durchführungskompetenz, also die Verantwortung für die Durchführung der öffentlichen Aufgabe zu tragen sowie
- (3) Finanzierungskompetenz im Sinne der Verantwortlichkeit für die Beschaffung der für die Aufgabenerfüllung notwendigen finanziellen Ressourcen.

Für eine allokatoren effiziente Aufgabenwahrnehmung wäre es optimal, wenn alle drei Teilkompetenzen in einer Hand, d.h. bei einer Ebene angesiedelt wären.⁴⁸ Der Kreis der Entscheidungsträger sollte sich mit dem der Nutznießer und dem der Steuerzahler decken, um *institutionelle Kongruenz* herzustellen (Blankart, 2006). Liegt diese vor, ist auch das *Prinzip der fiskalischen Äquivalenz* erfüllt.⁴⁹ Dieses auf Olson (1969) zurückgehende Prinzip besagt, dass in einem föderativen System diejenige Gebietskörperschaft für die Kosten einer Entscheidung (über die Bereitstellung eines öffentlichen Gutes) aufkommen und deshalb die Finanzierungskompetenz tragen soll, die auch die Entscheidung getroffen hat. Zimmermann (1999, 40) fügt an, dass sich die Finanzierungskompetenz dabei nicht nur auf die Ausgabenseite, sondern auch auf die Einnahmenseite erstrecken soll. Dieses für die Ausgestaltung der Kommunal Finanzen zentrale Prinzip, das die Aufgaben- mit der Ausgabenverantwortung verknüpft, erfährt in Deutschland – wie im vorigen Abschnitt bereits dargestellt – seine konstitutionelle Bestätigung durch das finanzverfassungsrechtliche Konnexitätsprinzip in Art. 104a GG sowie zusätzlich durch entsprechende Regelungen in den jeweiligen Verfassungen der Bundesländer (siehe dazu auch Müller/Meffert, 2006 sowie Tabelle VIII.3 im Anhang).⁵⁰

Neben dem Prinzip der fiskalischen Äquivalenz hat insbesondere das *Subsidiaritätsprinzip* eine große Bedeutung für den kommunalen Sektor. Es besagt, dass sämtliche Aufgaben grundsätzlich – beginnend mit der Familie – zunächst auf der untersten Ebene wahrgenommen werden sollen. Erst, wenn eine übergeordnete Ebene diese Aufgabe besser erfüllen kann, soll sie diese übernehmen (Zimmermann, 1999). Das Subsidiaritätsprinzip wirkt Zentralisierungstendenzen unmittelbar entgegen und sichert als Eckpfeiler der kommunalen Selbstverwaltung die Zuständigkeit der Gemeinden bei allen Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft ab (Art. 28 GG). Es bewirkt zugleich, dass der Präferenz Erfüllung der Gemeindeeinwohner oberste Priorität eingeräumt wird (Blankart, 2006). Dies entspricht auch dem Dezentralisierungstheorem von Oates (1972), nach dem unter bestimmten Prämissen eine solch vertikal abgestufte Aufgabenwahrnehmung in föderalen Staaten unter Effizienz Gesichtspunkten einer zentralen Güterbereitstellung vorzuziehen ist (siehe Abbildung VIII.12 im Anhang). Die Vorteile einer dezentralen Aufgabenwahrnehmung sind insbesondere in der besseren Information der lokalen Regierung über die Präferenzen der ortsansässigen Bürger zu sehen, sofern die Präferenzen innerhalb dieses Gesamtgebietes eine gewisse Heterogenität aufweisen. Eine zentrale Güterbereitstellung ist dagegen dann vorzuziehen, wenn mit der Produktion bzw. Bereitstellung (bedeutende) Skaleneffekte realisiert werden können oder das dezentrale Angebot zu Externalitäten über die Grenzen der

⁴⁸ Zur Idee der effizienten Güterbereitstellung in fiskalföderalen Systemen siehe insbesondere Oates (1972), zur Sicherung effizienter Bereitstellung durch fiskalische Äquivalenz u.a. Borck (2003).

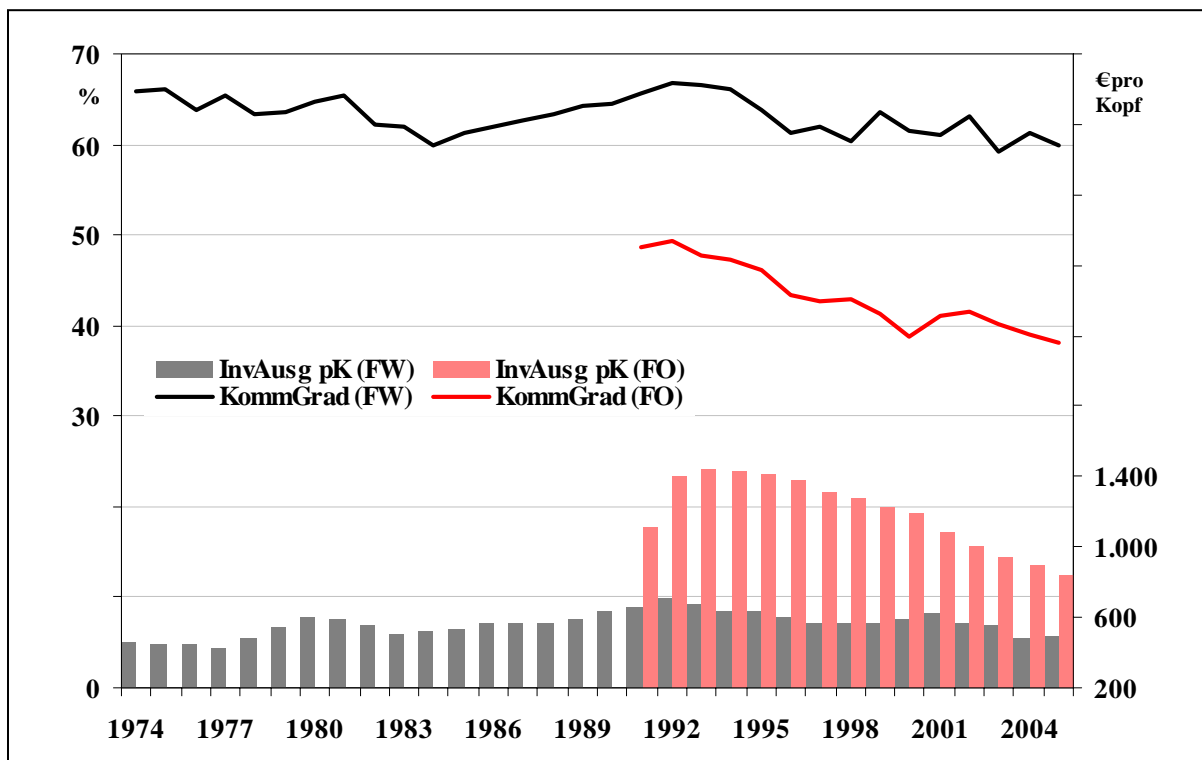
⁴⁹ Blankart (2006) fügt allerdings an, dass das tatsächliche Vorliegen von institutioneller Kongruenz bei der Aufgabenwahrnehmung in der Praxis eher eine Ausnahmeerscheinung darstellt.

⁵⁰ Durch das Konnexitätsprinzip soll sichergestellt werden, dass keine kostenintensiven Aufgaben von einer Gebietskörperschaftsebene auf eine andere verlagert werden können, ohne dass für einen entsprechenden Mehrbelastungsausgleich gesorgt wird, d.h. Aufgaben- und Ausgabenverantwortung bei derselben Ebene verbleiben.

lokalen Einheit hinaus führt. Solche Spillover-Effekte ließen sich alternativ jedoch internalisieren, indem die Zentralregierung ausgleichende Zuweisungen oder Zuschüsse an diejenigen regionalen Regierungen veranlasst, die Güter mit grenzüberschreitendem Nutzen bereitstellen.⁵¹

Ein Blick auf die tatsächliche Verteilung der Aufgaben in Verbindung mit dem jeweiligen Grad der Aufgabenwahrnehmung durch die Kommunalebene in Deutschland zeigt, dass den Kommunen eine exponierte Rolle im föderalen System zukommt. Das Aufgabenspektrum der Kommunen – gleich, ob man es nach Wirkungskreisen (Abschnitt III.1.1) oder Funktionen aufgliedert – ist außerordentlich breit. Innerhalb dieses Spektrums werden die einzelnen Aufgaben mit unterschiedlicher kommunaler Intensität erbracht, eine nicht geringe Zahl von Aufgaben sogar nahezu vollständig durch die kommunale Ebene (vgl. Abschnitt III.3).⁵²

Abb. III.2: Kommunalanteil an der öffentlichen Investitionsaktivität 1974-2005 (FL)
(linke Achse: Kommunalisierungsgrad in West- bzw. Ostdeutschland in % [Linien];
rechte Achse: Investitionsausgaben in Euro pro Kopf in West- bzw. Ostdeutschland [Säulen])



Quelle: Statistisches Bundesamt, eigene Darstellung.

Eine wichtige Rolle nimmt die Kommunalebene beispielsweise bei der Investitionsaktivität der öffentlichen Hand ein. Aus **Abbildung III.2** geht hervor, dass der Kommunalisierungsgrad der öffentlichen Ausgaben seit langem beständig knapp zwei Drittel der gesamten investiven Ausgaben von Ländern und Gemeinden beträgt. Dies ist in den westdeutschen Flächenländern (FW) nach wie vor der Fall. In den ostdeutschen Flächenländern (FO) waren die Kommunen in den ersten Nachwendejahren für knapp die Hälfte der öffentlichen Investitionen verantwortlich, allerdings bei einem deutlich höheren

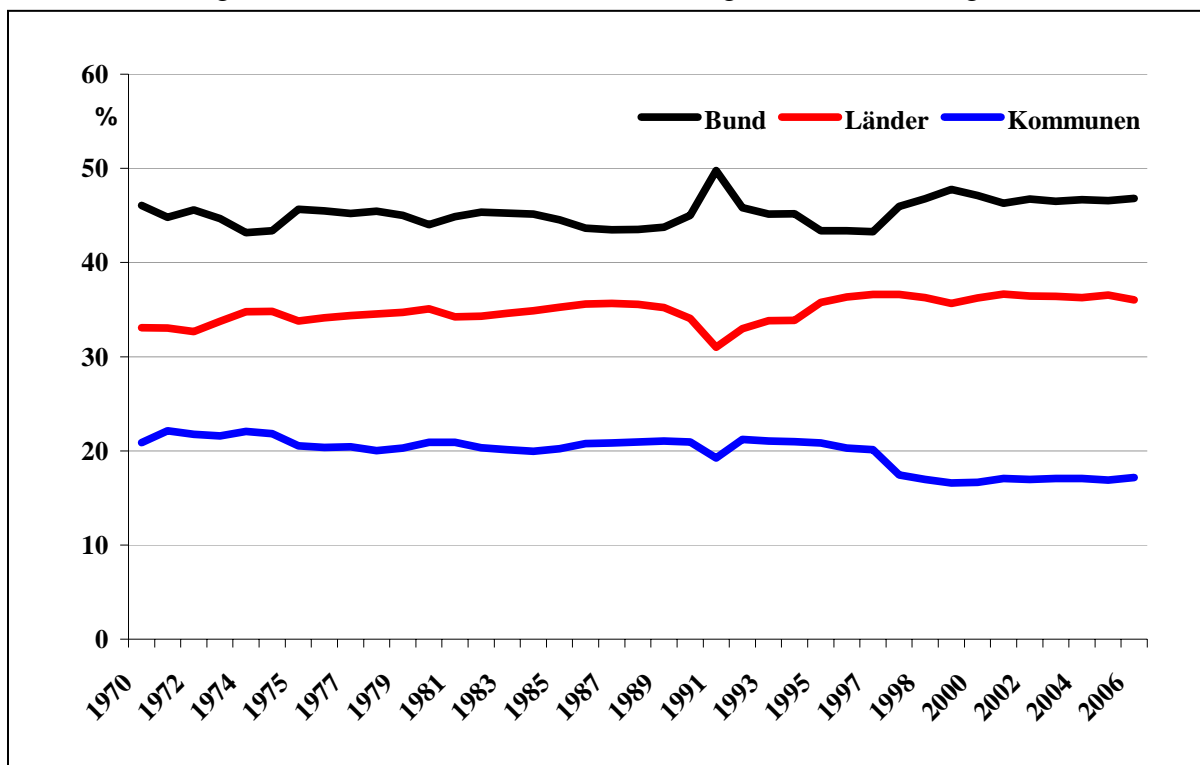
⁵¹ Oates (2005) bestätigt die Relevanz seines Dezentralisierungstheorems auch nach drei Jahrzehnten der Forschung zum Fiskalföderalismus, wenngleich inzwischen weit detailliertere Probleme diskutiert werden.

⁵² Weitestgehend vollständig werden auf kommunaler Ebene neben den freiwilligen Aufgaben der örtlichen Selbstverwaltung (eigener Wirkungskreis) bspw. die Bereitstellung und Unterhaltung von Kindertagesstätten, (Ab-/)Wasserver- und -entsorgung, Abfallbeseitigung oder Melde- und Passangelegenheiten erbracht.

Ausgabenniveau (gemessen in Pro-Kopf-Termini). Seither ist der Kommunalisierungsgrad der Investitionsausgaben in den ostdeutschen Flächenländern zurückgegangen, 2005 betrug er noch etwa 38%. Die Pro-Kopf-Investitionsausgaben waren 2005 in den FO mit 840 € noch 70% über denen der FW.

Die hohe Bedeutung der Kommunen bei den Investitionen ist – gemessen an den Anteilen der drei föderalen Ebenen am Gesamtbudget des Staates – jedoch deutlich überdurchschnittlich. Vielmehr schwankt der kommunale Anteil am Gesamtbudget seit 1970 stabil um die 20%-Marke, sowohl vor als auch seit der Wiedervereinigung (siehe **Abbildung III.3**). Erst im Jahr 1997 kam es zu einem deutlichen Rückgang dieses Anteils um etwa 2 Prozentpunkte. Dieser ist darauf zurückzuführen, dass die Krankenhausfinanzen ab dem Jahr 1998 nicht mehr Teil des finanzstatistischen öffentlichen Gesamthaushalts sind (BMF, 1999). Seither verzeichnet der kommunale Sektor stabil einen Anteil von rund 18% des föderalen Gesamtbudgets. Allerdings ist die Bedeutung der Kommunen nicht allein am Budgetanteil festzumachen. Auch die Breite der durch den kommunalen Sektor wahrgenommenen Aufgaben weicht teils beträchtlich von der bei Bund als auch Ländern ab. Deren deutlich höhere Budgetanteile sind nicht zuletzt auf einige wenige sehr ausgabenintensive Aufgaben zurückzuführen (siehe hierzu bspw. die Tabellen III.1 und III.2 im nächsten Unterabschnitt).

Abb. III.3: Budgetanteile der föderalen Ebenen an den gesamten Nettoausgaben 1970-2006



Quelle: Statistisches Bundesamt (2008c), eigene Darstellung.

Für die Erörterung der wichtigen Rolle, die der kommunalen Ebene im deutschen Föderalismus zukommt, sind die Abgrenzungen der föderalen Ebenen sowohl mit administrativen Argumenten, theoretischen Überlegungen als auch anhand von statistischem Datenmaterial belegt worden. Im nächsten Abschnitt wird das Augenmerk direkt auf die Aufgabenverteilung zwischen Ländern und Kommunen gerichtet, um im Anschluss daran den Aufgabenbereich der kommunalen Ebene in den Fokus zu setzen.

III.3 Aufgabenverteilung zwischen Ländern und Kommunen

Die Beurteilung der relativen Bedeutung der kommunalen Ebene – bspw. gemessen anhand des Anteils am Gesamtbudget (siehe Abbildung III.3) – lässt noch keine exakten Aussagen darüber zu, welche Aufgaben Kommunen und Länder (bzw. auch der Bund) im Einzelnen erfüllen. Das ist jedoch vor dem Hintergrund der weiteren Analysen in den nächsten Kapiteln wichtig zu wissen. Dem Subsidiaritätsprinzip entsprechend könnte angenommen werden, dass einerseits die Kommunen eine höhere Zahl von Aufgaben erbringen als die Länder bzw. der Bund, dass andererseits aber die Bundes- und Länderaufgaben tendenziell höhere Einzelbudgets beanspruchen. Eine detailliertere Betrachtung der Zuordnung von Aufgaben auf die föderalen Ebenen wird Gegenstand dieses Abschnittes sein.

Als oberste rechtliche Norm gibt das Grundgesetz eine Zuordnung verschiedener Aufgaben zu den föderalen Ebenen vor. Aufgabenzuordnungen werden gemeinhin in Form von Zuweisungen von Kompetenzen vorgenommen (Falk, 2006).⁵³ So steht den Ländern grundsätzlich das Recht der Gesetzgebung zu (Art. 70 Abs. 1 GG), wobei dem Bund jedoch Aufgaben aus den Bereichen der ausschließlichen Gesetzgebung vorrangig sowie aus der konkurrierenden Gesetzgebung konditional zugeordnet werden (Art. 72 und 73 GG). Damit ist zugleich die Gesetzgebungskompetenz der Länder umrissen. Unabhängig von der Zuständigkeit, Gesetze zu schaffen, ist im Grundgesetz die Zuständigkeit für die Ausführung der Gesetze geregelt: Bis auf einige Ausnahmen führen nämlich die Länder auch das Gros der Bundesgesetze aus, entweder als eigene Angelegenheiten oder im Auftrag des Bundes (vgl. Art. 83ff. GG).⁵⁴

In Bezug auf die Abgrenzung von Aufgaben der Länder zu den Gemeinden und -verbänden trifft das Grundgesetz mit Art. 28 Abs. 2 in Übereinstimmung mit den einzelnen Landesverfassungen eine weitere Einschränkung: Die Gemeinden sind für alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft zuständig (vgl. Abschnitt III.1.1). Zusätzlich können ihnen aber per Gesetz bzw. Verordnung noch Fremdverwaltungsaufgaben übertragen werden. Daneben sind auch den Kreisen – da sie in der Terminologie des Grundgesetzes auch als Gemeindeverbände bezeichnet werden – noch Aufgaben zugeordnet, nämlich einerseits die Selbsterwaltungsaufgaben der Kreis(eben)e selbst, andererseits einige überörtliche Aufgaben, die für einzelne Gemeinden entweder zu groß sind (sog. Ausgleichs- und Erfüllungsfunktion der Kreise⁵⁵) oder aber den Kreisen per landesrechtlicher Vorschriften übertragen wurden.⁵⁶ Daraus lässt sich ableiten, dass sich die Auflistungen der kommunal zu erbringenden Aufgaben je nach Bundesland unterscheiden können und ein bundesweit einheitlicher Aufgabenkatalog für Gemeinden und Gemeindeverbände nicht unterstellt werden kann. Entsprechend der sozialen sowie der ökonomischen Funktion der kommunalen Selbstverwaltung in Verbindung mit ihrer demokratischen Funktion (vgl. Kap. III.2)

⁵³ Synonyme: Zuständigkeiten, Befugnisse.

⁵⁴ Diese Ausnahmen sind in den Art. 87ff. GG fixiert und umfassen bspw. den Auswärtigen Dienst, die Bundesfinanzverwaltung sowie die Verwaltung von Bundeswasserstraßen, (See-/)Schifffahrt, den Luft- und Eisenbahnverkehr wie auch die Errichtung der Bundesbank und die Aufstellung der Streitkräfte inkl. der Bundeswehrverwaltung. – Siehe auch: Lohse (2006).

⁵⁵ Damit ist die Beauftragung durch den Landesgesetzgeber an den Kreis gemeint, die Erledigung überörtlicher Aufgaben zu übernehmen, die im Gebiet kreisfreier Städte noch als örtliche Aufgaben zu qualifizieren seien (BVerfGE 79, 127 (152)). Auf diese Weise solle ein Leistungsgefälle zwischen Stadt und Land gemindert oder gar ausgeglichen und die Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse im Kreisgebiet sichergestellt werden (vgl. Schoch, 1994, 28ff.; weiterführend: Falk, 2006).

⁵⁶ Insofern verfügen, wie Falk (2006) hinweist, auch die Kreise über einen eigenen sowie einen übertragenen Wirkungsbereich. Allerdings hat das Bundesverfassungsgericht mit seiner sog. Rastede-Entscheidung bestätigt, dass auch für die Aufgabenabgrenzung zwischen Gemeinden und Kreisen grundsätzlich das Subsidiaritätsprinzip gilt.

reflektieren die Haushalte der kommunalen Gebietskörperschaften mehr noch als die Haushalte von Bund und Ländern den unmittelbaren Bürgerwillen (Gönner/Katz, 2007), d.h. mit welchen öffentlich zu erbringenden Aufgaben der Wähler das Parlament der Kommune, also die Gemeindevertretung, beauftragt hat. Im Jahr 2005 gab es in Deutschland 12.340 Gemeinden, die auf 439 Kreise (davon 116 kreisfreie Städte) aufgeteilt waren. Die Gemeinden unterscheiden sich nicht nur in Größe und Struktur deutlich voneinander, sondern auch der Wählerwillen offenbart in den verschiedenen Gemeinden regelmäßig unterschiedliche Präferenzen und damit unterschiedliche kommunalpolitische Aufträge im Sinne von „Aufgabenkatalogen“.

Für die Gewährleistung einer lebendigen Demokratie sowie einer möglichst effizienten Mittelverwendung sind vor allem eindeutige Zuordnungen von Kompetenzen sowie die Vergleichbarkeit der kommunalen Haushalte untereinander Voraussetzung. Darüber hinaus sollte die Struktur der Kommunalhaushalte nicht zuletzt aus Gründen der Rechnungskontrolle sowie der Überprüfbarkeit der Verwaltung auch die Erstellung einer aussagefähigen Gesamtstatistik, also eine Aggregation der Daten auf Kommunal-, aber auch Länder- bzw. Bundesebene, ermöglichen.

Die Gemeinden unterliegen daher für die Erstellung ihrer Haushalte einem einheitlichen Ordnungssystem, das im Haushaltsrecht der Bundesländer verankert und auf Länderebene recht ähnlich ist (BMF, 2008b; Zimmermann, 1999). Danach sind die Haushalte dreifach zu gliedern: Zunächst erfolgt eine Unterteilung in Verwaltungs- und Vermögenshaushalt (§9 HGrG).⁵⁷ In beiden dieser Teilhaushalte erfolgt eine Untergliederung in zehn Aufgabenbereiche (Funktionen) sowie innerhalb der Bereiche eine Unterteilung nach Aufgabenarten, wofür sog. typisierte Aufgaben gebildet werden.⁵⁸ Im Zuge der Erstellung der Haushaltsplanung erfolgt eine Aufstellung der den Aufgaben zuordenbaren Ausgabe- und Einnahmeposten in einem Funktionenplan (nach Aufgabenbereichen) bzw. einem Gruppierungsplan (nach unter ökonomischen Aspekten gegliederten Arten).⁵⁹ Für jede dieser Aufgaben wird bei der Haushaltsaufstellung ein sog. Einzelplan erstellt. Jeder Einzelplan besteht aus bis zu zehn Abschnitten, und von diesen ein jeder wiederum aus bis zu zehn Unterabschnitten – die allerdings von den Gemeinden nur nach Bedarf auszufüllen sind.

Anhand der Jahresrechnung für die Kommunalhaushalte, der sog. Kommunalfinanzstatistik, für das Jahr 2005 wird in **Tabelle III.1** die Aufgabenverteilung zwischen den föderalen Ebenen und damit zugleich die Aufgabenwahrnehmung der Gemeinden und Gemeindeverbände näher beleuchtet. Diese und die nächsten Darstellungen basieren sämtlich auf dem Konzept der Nettoausgaben, definiert als die Ausgaben einer Gebietskörperschaftsebene abzüglich der Zahlungen von anderer Ebene. Die Nettoeinnahmen ergeben sich entsprechend aus den nach Abzug der von anderen Ebenen empfangenen Zahlungen verbleibenden Einnahmen dieser Ebene. Nur mittels dieses Konzeptes ist es möglich, trotz der Zahlungsverflechtungen der öffentlichen Haushalte⁶⁰ unter den verschiedenen föderalen Ebenen die Anteile der Ausgaben (Einnahmen) der Gemeinden an den gesamten öffentlichen Ausgaben (Einnahmen) präzise zu messen und zu vergleichen.

⁵⁷ Synonyme: laufende Ausgaben und Einnahmen vs. Ausgaben und Einnahmen der Kapitalrechnung.

⁵⁸ Oberhalb der Kommunalebene wird nach teilweise abweichenden Prinzipien gegliedert: Bund und Länder gliedern statt nach dem Funktional- bzw. Realprinzip nach dem sog. Ressort- bzw. Ministerialprinzip, nach dem die Ausgaben nach den verantwortlichen Instanzen der Verwaltung (den Ressorts) unterschieden werden. Der Bund macht darüber hinaus auch von der Möglichkeit der Zweiteilung in Verwaltungs- und Vermögenshaushalt keinen Gebrauch (Zimmermann/Henke/Broer, 2009). Mit der Einführung eines doppischen Rechnungswesens auf der Kommunalebene wird diese Untergliederung künftig aufgegeben (Heinemann et al., 2009).

⁵⁹ Die Abbildungen VIII.13 und VIII.14 im Anhang verdeutlichen dies.

⁶⁰ Dazu mehr im nächsten Unterabschnitt III.4.

Tab. III.1: Föderale Aufgabenwahrnehmung in Deutschland als Prozentwerte an den Nettoausgaben nach Funktionen (2005)

| Fkt. | Aufgabenbereiche | Bund | Länder | Gemeinden |
|-------------|--|----------------|----------------|------------------|
| 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |
| 1002 | Politische Führung u. zentrale Verwaltung | 46,09 % | 37,02 % | 16,89 % |
| 1006 | Auswärtige Angelegenheiten | 98,88 % | 1,12 % | 0,00 % |
| 1008 | Verteidigung | 100,00 % | 0,00 % | 0,00 % |
| 1009 | Öffentliche Sicherheit u. Ordnung | 12,11 % | 58,90 % | 28,99 % |
| 1011 | Rechtsschutz | 2,84 % | 97,16 % | 0,00 % |
| 1014 | Finanzverwaltung | 19,79 % | 55,27 % | 24,94 % |
| 1015 | Allgemeinbildende u. berufliche Schulen | 1,25 % | 79,32 % | 19,43 % |
| 1018 | Hochschulen | 9,18 % | 90,82 % | 0,00 % |
| 1019 | Förderung von Schülern, Studenten u. dgl. | 32,48 % | 36,53 % | 31,00 % |
| 1020 | Sonstiges Bildungswesen | 21,60 % | 56,89 % | 21,51 % |
| .. | Bildungsbereich zusammengefasst | 5,62 % | 79,25 % | 15,13 % |
| 1021 | Wissenschaft, F&E außerhalb Hochschulen | 71,44 % | 25,82 % | 2,74 % |
| 1022 | Kultur, kirchliche Angelegenheiten | 4,85 % | 43,22 % | 51,93 % |
| 1024 | Soziale Sicherung, soziale Kriegsfolgelasten, Wiedergutmachung; <i>davon:</i> | 67,05 % | 11,34 % | 21,61 % |
| 1030 | <i>Jugendhilfe einschl. Einrichtungen sowie</i> | 0,54 % | 28,23 % | 71,23 % |
| 1031 | <i>Tageseinrichtungen für Kinder</i> | | | |
| 1032 | Gesundheit, Umwelt, Sport und Erholung; <i>davon:</i> | 6,90 % | 40,87 % | 52,23 % |
| 1034 | <i>Sport und Erholung</i> | 2,31 % | 20,05 % | 77,64 % |
| 1037 | Wohnungswesen, Städtebau, Raumordnung u. kommunale Gemeinschaftsdienste; <i>davon:</i> | 5,85 % | 19,00 % | 75,16 % |
| 1038 | <i>Wohnungswesen</i> | 22,85 % | 59,33 % | 17,82 % |
| 1039 | <i>Raumordnung, Landesplanung, Vermessungswesen</i> | 0,03 % | 24,61 % | 75,36 % |
| 1040 | <i>Städtebauförderung</i> | 35,88 % | 64,12 % | 0,00 % |
| 1041 | <i>Kommunale Gemeinschaftsdienste</i> | 0,28 % | 3,20 % | 96,52 % |
| 1046 | Ernährung, Landwirtschaft und Forsten | 20,40 % | 75,63 % | 3,97 % |
| 1047 | Energie- und Wasserwirtschaft, Gewerbe, Dienstleistungen; <i>davon:</i> | 40,63 % | 47,45 % | 11,92 % |
| 1050 | <i>Regionale Förderungsmaßnahmen</i> | 22,76 % | 54,28 % | 22,96 % |
| 1051 | Verkehrs- und Nachrichtenwesen; <i>davon:</i> | 49,26 % | 22,38 % | 28,36 % |
| 1052 | <i>Straßen einschl. Verwaltung</i> | 43,17 % | 21,08 % | 35,75 % |
| 1058 | <i>Eisenbahnen und ÖPNV</i> | 31,39 % | 47,26 % | 21,35 % |
| 1059 | Wirtschaftsunternehmen insgesamt; <i>davon:</i> | 30,81 % | 40,32 % | 28,87 % |
| 1060 | <i>Land und forstwirtschaftl. Unternehmen</i> | 0,61 % | 58,43 % | 40,96 % |
| 1061 | <i>Versorgungsunternehmen</i> | 11,46 % | 8,33 % | 80,21 % |
| 1062 | <i>Sonstige Wirtschaftsunternehmen</i> | 4,23 % | 64,74 % | 31,03 % |
| 1064 | Allgemeines Grund- und Kapitalvermögen, Sondervermögen | 49,96 % | 20,90 % | 29,14 % |
| 1066 | Allgemeine Finanzwirtschaft; <i>davon:</i> | 60,94 % | 55,06 % | -16,00 % |
| | <i>Schulden</i> | 58,90 % | 33,60 % | 7,50 % |
| 1001 | Durchschnitt über alle Aufgabenbereiche | 42,77 % | 33,00 % | 24,23 % |

Quelle: Statistisches Bundesamt (2008d), eigene Berechnungen.

Als Maßzahlen zur Bewertung werden die Dezentralisierungskoeffizienten auf Basis der Nettoausgaben – ausgedrückt als Prozentwerte – herangezogen. Diese sind definiert als Quotient aus den Nettoausgaben der jeweiligen Ebene und den konsolidierten Gesamtausgaben der Länder- und Gemeindeebene.

Die Kommunalebene (Spalte 5) trägt die größten Anteile der Aufgabenbereiche „Kultur, kirchliche Angelegenheiten“, „Sport und Erholung“, „Raumordnung, Landesplanung, Vermessungswesen“ sowie „kommunale Gemeinschaftsdienste“ und „Versorgungsunternehmen“. Die auch betragsmäßig bedeutendste Aufgabe der kommunalen Gebietskörperschaften umfasst aber die „Jugendhilfe und Kindertageseinrichtungen“, die die Gemeindeebene im Betrachtungsjahr zu fast Dreiviertel selbst erbracht hat. Die Länder (Spalte 4) hingegen sind in erster Linie für den Bildungsbereich inklusive Hochschulen wie

Tab. III.2: Gewicht der Aufgaben im Haushalt der kommunalen Ebene als Anteil der Nettoausgaben der Ebene (2005, Angaben in Prozent)

| Fkt. | Aufgabenbereiche | nachrichtlich: | | Gemeinden |
|------|---|----------------|----------------|-----------------|
| | | Bund | Länder | |
| 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |
| 1002 | Politische Führung und zentrale Verwaltung | 1,55 % | 4,05 % | 12,80 % |
| 1009 | Öffentliche Sicherheit u. Ordnung | 0,95 % | 5,74 % | 6,20 % |
| 1014 | Finanzverwaltung | 0,77 % | 2,67 % | 2,64 % |
| 1015 | Allgemeinbildende u. berufliche Schulen | 0,24 % | 18,58 % | 9,98 % |
| 1019 | Förderung von Schülern, Studenten und dgl. | 0,52 % | 0,73 % | 1,36 % |
| 1020 | Sonstiges Bildungswesen | 0,17 % | 0,57 % | 0,47 % |
| .. | <i>Bildungsbereich zusammengefasst</i> | <i>1,61 %</i> | <i>28,21 %</i> | <i>11,81 %</i> |
| 1021 | Wissenschaft, F&E außerhalb Hochschulen | 2,44 % | 1,10 % | 0,26 % |
| 1022 | Kultur, kirchliche Angelegenheiten | 0,14 % | 1,59 % | 4,19 % |
| 1024 | Soziale Sicherung, soziale Kriegsfolgelasten, Wiedergutmachung; davon: | 46,83 % | 9,86 % | 41,18 % |
| 1030 | <i>Jugendhilfe einschl. Einrichtungen sowie</i> | <i>0,06 %</i> | <i>3,88 %</i> | <i>21,48 %</i> |
| 1031 | <i>Tageseinrichtungen für Kinder</i> | | | |
| 1032 | Gesundheit, Umwelt, Sport und Erholung | 0,33 % | 2,47 % | 6,91 % |
| 1037 | Wohnungswesen, Städtebau, Raumordnung u. kommunale Gemeinschaftsdienste; davon: | 0,47 % | 1,89 % | 16,37 % |
| 1041 | <i>kommunale Gemeinschaftsdienste</i> | <i>0,01 %</i> | <i>0,20 %</i> | <i>13,07 %</i> |
| 1046 | Ernährung, Landwirtschaft und Forsten | 0,36 % | 1,67 % | 0,19 % |
| 1047 | Energie- und Wasserwirtschaft, Gewerbe, Dienstleistungen; davon: | 2,00 % | 2,91 % | 1,60 % |
| 1050 | <i>Regionale Förderungsmaßnahmen</i> | <i>0,45 %</i> | <i>1,33 %</i> | <i>1,23 %</i> |
| 1051 | Verkehrs- und Nachrichtenwesen; davon: | 4,08 % | 2,30 % | 6,40 % |
| 1052 | <i>Straßen einschl. Verwaltung</i> | <i>2,60 %</i> | <i>1,58 %</i> | <i>5,87 %</i> |
| 1058 | <i>Eisenbahnen und ÖPNV</i> | <i>0,29 %</i> | <i>0,54 %</i> | <i>0,53 %</i> |
| 1059 | Wirtschaftsunternehmen insgesamt | 1,45 % | 2,36 % | 3,71 % |
| 1064 | Allgemeines Grund- und Kapitalvermögen, Sondervermögen | 1,91 % | 1,00 % | 3,04 % |
| 1066 | Allgemeine Finanzwirtschaft; davon: | 24,13 % | 27,14 % | -17,29 % |
| 1067 | <i>Steuern und allgemeine Zuweisungen</i> | <i>7,95 %</i> | <i>5,59 %</i> | <i>-27,58 %</i> |
| 1068 | <i>Schulden</i> | <i>13,72 %</i> | <i>9,74 %</i> | <i>4,77 %</i> |

Quelle: Statistisches Bundesamt (2008d), eigene Berechnungen.

auch die Bereiche „Öffentliche Sicherheit und Ordnung“ und „Rechtsschutz“ verantwortlich. Darüber hinaus tragen sie auch die größten Anteile in den Aufgabenbereichen

„Wirtschaftsunternehmen“, „Eisenbahnen und ÖPNV“, „Regionale Fördermaßnahmen“ sowie „Wohnungswesen“. Die größten Anteile des Bundes (Spalte 3) ergeben sich in den Aufgabenbereichen „Soziale Sicherung“ – hier vor allem mit seinen Zuschüssen zur Renten- sowie zur Arbeitslosenversicherung – sowie „Verteidigung“, „Auswärtige Angelegenheiten“, „Politische Führung und zentrale Verwaltung“, „Wissenschaft und Forschung außerhalb der Hochschulen“ und „Straßen einschließlich Verwaltung“. Zudem leistet der Bund wie auch die Länder in hohem Maße Transferzahlungen an die jeweils untergeordnete Ebene.

Insgesamt wird deutlich, dass aufgrund dieser Aufgabenverteilung zwischen den Ebenen auch von einer altersstrukturellen Differenzierung der Leistungsempfänger auszugehen ist. Für die kommunalen Aufgaben, wie insbesondere die Jugendhilfe und die Versorgung mit Kindertagesrichtungen aber auch für die Sachaufwendungen für Schulen, ist offenbar eine stärkere Verzerrung in Richtung jüngerer Bevölkerungsgruppen zu erwarten als für die Aufgaben der Länder, in erster Linie mit den Bildungs- und Polizeibereichen bzw. des Bundes mit seinen bedeutenden Zuschüssen zur Renten- und zur Arbeitslosenversicherung.

Sollte eine derartige Sensitivität der wahrgenommenen Aufgaben bzgl. des demografischen Wandels tatsächlich zu belegen sein, kann diese verstärkt (gemindert) werden, wenn die für Empfänger bestimmter Altersgruppen erbrachten Leistungen einen relativ großen (geringen) Anteil des Gesamthaushaltes der Ebene ausmachen. In **Tabelle III.2** ist die Zusammensetzung des kommunalen Gesamthaushaltes anhand der Aufgabenbereiche dargestellt. Daran lässt sich erkennen, dass im Betrachtungsjahr allein mit den Ausgaben für die Bereiche der sozialen Sicherung (inkl. Jugendhilfe und Kindertageseinrichtungen), Bildung sowie Sport und Erholung fast genau 60% des kommunalen Gesamthaushaltes in erster Linie Empfängern junger bzw. jüngerer Altersgruppen zu Gute kamen. Dies ist eine Besonderheit der Kommunalhaushalte, auf die in den Kapiteln IV und V noch zurück zu kommen sein wird.

Die Wahrnehmung der verschiedenen Aufgaben erfolgt in den einzelnen Kommunen zum Teil sehr unterschiedlich intensiv. Das ist auch anhand stark voneinander abweichender fiskalischer Strukturen zu belegen. In **Tabelle III.3** wurden die Dezentralisierungskoeffizienten für die einzelnen Aufgaben der Kommunen – also die Quotienten aus den Nettoausgaben der Gemeinden/Gemeindeverbände und den Nettoausgaben der konsolidierten Länder- und Gemeindeebene – nach Bundesländern zerlegt.⁶¹ Die Dezentralisierungskoeffizienten nehmen den Wert Null an, falls auf kommunaler Ebene für einen Aufgabenbereich keinerlei Ausgaben getätigt werden. Je höher die Werte ausfallen, desto dezentraler – also stärker auf kommunaler Ebene – erfolgt die Aufgabenwahrnehmung.

Die Darstellung in der Tabelle III.3 verdeutlicht, dass sich das Güter- bzw. Leistungsangebot der kommunalen Gebietskörperschaften in den Flächenländern tatsächlich sehr unterschiedlich zusammensetzt. So sind die höchsten Dezentralisierungskoeffizienten und damit die stärkste kommunale Aufgabenwahrnehmung (Spalte 2) bei den Kommunen Niedersachsens, Sachsen-Anhalts und Nordrhein-Westfalens zu erkennen. Das betrifft etwa Aufgaben wie Kultur und kirchliche Angelegenheiten (0,87 in NW), Familien- und Sozialhilfe (0,95 in NW) oder Wohnungswesen sowie Raumordnung und kommunale Gemeinschaftsdienste (0,95 in NW), regionale Fördermaßnahmen (0,76 in NI). Die am schwächsten ausgeprägte Aufgabenwahrnehmung ist bei den genannten Aufgaben in den Kommunen des Saarlandes und der neuen Bundesländer festzustellen (Spalte 3). Insgesamt schwanken die Durchschnittswerte für die kommunale Aufgabenwahrnehmung (Spalte 4)

⁶¹ Die vollständige Darstellung ist in Tabelle VIII.4 im Anhang enthalten. In Tabelle III.3 wird aus Gründen der Übersichtlichkeit lediglich ein Auszug daraus präsentiert.

zwischen 11 Prozent (für Wissenschaft, F&E außerhalb von Hochschulen) und 100 Prozent (für Versorgungsunternehmen⁶²). Besonders deutliche Diskrepanzen bei der kommunalen Aufgabenwahrnehmung zwischen Kommunen der neuen und der alten Bundesländer lassen sich bei Aufgaben wie der Familien- und Sozialhilfe, Wohnungswesen sowie Raumordnung und kommunale Gemeinschaftsdienste sowie regionalen Fördermaßnahmen belegen (Spalten 6 und 7). Seit der Wiedervereinigung ist es in vielen Bereichen allerdings auch zu spürbaren Anpassungen zwischen Ost und West gekommen (v.a. Öffentliche Sicherheit und Ordnung; Kindertageseinrichtungen sowie Sport und Erholung⁶³).

Tab. III.3: Dezentralisierungskoeffizienten nach Aufgabenbereichen und Nettoausgaben der Kommunen 2005 (in Prozent)*

| Aufgabenbereiche | Max FL | Min FL | MW FL | StA FL | MW FW | MW FO |
|---|-------------------|-------------------|------------------|-------------------|------------------|------------------|
| (1) | (2) | (3) | (4) | (5) | (6) | (7) |
| Wissenschaft, F&E außerhalb von Hochschulen (1021) | (NW) 29,8 | (SL) 0,0 | 10,7 | 7,9 | 13,0 | 4,1 |
| Kultur, kirchliche Angelegenheiten (1022) | (NW) 86,7 | (SL) 45,0 | 61,7 | 10,6 | 65,0 | 50,9 |
| Soziale Sicherung, soziale Kriegsfolgelasten, Wiedergutmachung (1024); davon: | (BW) 89,4 | (TH) 45,5 | 73,7 | 14,0 | 77,0 | 59,3 |
| <i>Familien- und Sozialhilfe (1027 + 1028)</i> | (NW) 94,7 | (TH) 23,2 | 71,7 | 28,8 | 76,2 | 40,6 |
| Wohnungswesen, Städtebau, Raumordnung und kommunale Gemeinschaftsdienste (1037) | (NW) 95,4 | (BB) 55,2 | 87,1 | 13,1 | 91,5 | 67,4 |
| Energie- und Wasserwirtschaft, Gewerbe, Dienstleistungen (1047); davon: | (NI) 45,7 | (MV) 5,5 | 21,7 | 14,4 | 31,8 | 7,5 |
| <i>Regionale Fördermaßnahmen (1050)</i> | (NI) 76,1 | (MV) 0,0 | 32,0 | 27,1 | 58,3 | 7,9 |
| Verkehrs- und Nachrichtenwesen (1051); davon: | (ST) 85,5 | (TH) 26,8 | 58,3 | 15,6 | 62,8 | 40,3 |
| <i>Straßen, einschließlich Verwaltung (1052)</i> | (ST) 98,4 | (SN) 25,3 | 64,5 | 17,7 | 68,9 | 45,4 |
| <i>Eisenbahnen und ÖPNV (1058)</i> | (SN) 100,0 | (BY) 0,0 (SH) | 31,3 | 35,7 | 33,4 | 25,8 |
| Summe aller Aufgabenbereiche | (HE) 38,4 | (TH) 20,0 | 34,3 | 5,9 | 35,9 | 24,5 |

* Darstellung in Auszügen. Die gesamte Übersicht findet sich in Tabelle VIII.4 im Anhang.

Legende: FL = Flächenländer, FO = Ostflächenländer, FW = Westflächenländer, Max = Maximalwert, Min = Minimalwert, MW Mittelwert, StA = Standardabweichung.

Quelle: Statistisches Bundesamt (2008d), eigene Berechnungen.

Dieser Ost-West-Unterschied lässt sich auch feststellen, wenn man die kommunale Ebene nach den einzelnen Körperschaftsgruppen differenziert (siehe **Tabelle III.4**). Noch auffälliger ist allerdings die hohe Ausgabenintensität der kreisfreien Städte und kreisangehörigen Gemeinden, also der beiden Gruppen, die die untersten staatlichen Einrichtungen stellen und somit die größte Nähe zu den Bürgern aufweisen (vgl. Gönner/Katz, 2007). Schließt man von der Ausgabenverantwortung auf die Aufgabenwahrnehmung, wird deutlich, dass die

⁶² Die Kategorie „Versorgungsunternehmen“ ist in der vollständigen Tabelle VIII.4 ausgewiesen.

⁶³ Für diese Kategorien siehe ebenfalls die vollständige Tabelle VIII.4 im Anhang.

Gemeinden (und Kreisstädte) vor Ort die meisten Aufgaben ausführen. Eine der Hauptaufgaben der Landkreise ist dagegen die Ausführung der Sozialhilfe, deren Bedeutung aufgrund der BVerfG-Entscheidung vom 24.10.2007 künftig noch steigen kann (Henneke, 2008).

Tab. III.4: Anteil der kommunalen Körperschaftsgruppen an den Personal- und Sachausgaben 2005 (in Prozent)

| Körperschaftsgruppen Der kommunalen Ebene | Personal- ausgaben | | Sozial- ausgaben | | Bau- ausgaben | |
|--|-----------------------|---------------|---------------------|---------------|------------------|---------------|
| | FW | FO | FW | FO | FW | FO |
| (1) | (2) | (3) | (4) | (5) | (6) | (7) |
| kreisfreie Städte | 33,52 | 28,04 | 29,33 | 29,68 | 22,06 | 23,09 |
| kreisangehörige Gemeinden | 45,02 | 40,36 | 5,82 | 0,33 | 63,21 | 61,68 |
| Landkreise | 17,00 | 26,66 | 41,14 | 62,61 | 12,04 | 14,47 |
| Bezirksverbände | 1,84 | 0,12 | 23,37 | 7,37 | 0,90 | 0,00 |
| Ämter, Verbands- u. Samtgemeinden | 2,61 | 4,82 | 0,34 | 0,02 | 1,78 | 0,77 |
| Gemeinden/Gv. insgesamt | 100,00 | 100,00 | 100,00 | 100,00 | 100,00 | 100,00 |

Quelle: Statistisches Bundesamt (2006e), eigene Berechnungen.

Die Ausführungen dieses Abschnitts haben die bestehenden Unterschiede in der Aufgabenwahrnehmung zwischen den Ländern und ihren Kommunen belegt. Zudem wurde auch die innerhalb der Ebene der Kommunalhaushalte in den verschiedenen Ländern vorherrschende Heterogenität bei der Aufgabenwahrnehmung offensichtlich. Im nächsten Abschnitt werden die zwischen den föderalen Ebenen bestehenden finanziellen Verflechtungen näher betrachtet.

III.4 Finanzverflechtungen zwischen Ländern und Kommunen

Der Aufgabenbestand des kommunalen Sektors wird durch die Aufgaben des eigenen und des übertragenen Wirkungskreises bestimmt, d.h. die Kommunen führen regelmäßig auch ihnen übertragene Aufgaben aus.⁶⁴ Aus dem Konnexitätsprinzip (Art. 104a Abs. 1 GG) ergibt sich damit die Verpflichtung der beauftragenden Ebene, der ausführenden Ebene die entstehenden Kosten zu erstatten bzw. Mehrbelastungsausgleiche zu leisten (vgl. Abschnitt III.2). Sowohl aufgrund dieser ausgabenrelevanten Regelungen als auch wegen den finanzverfassungsrechtlichen Vorschriften zu Gemeinschaftsaufgaben (Art. 91a,b GG), Finanzhilfen (Art. 104 GG) sowie über das Steuerverbundsystem – die Gemeinden sind sowohl an den Aufkommen der Einkommensteuer inkl. Zinsabschlagsteuer und Körperschaftsteuer als auch an der Umsatzsteuer zu beteiligen (Art. 106 Abs. 5 und 5a GG) – bestehen in der Bundesrepublik zahlreiche vertikale Zahlungsverflechtungen.⁶⁵ Erweitert wird dieses System durch horizontale Verflechtungen, wie sie in Form von Finanzausgleichssystemen (auf Landes- wie auf Kommunalebene) und Umlagen (für Kreisverwaltungen, Gewerbesteueraufkommen, etc.) vorzufinden sind (Zimmermann/Henke/Broer, 2009).

Die Tabellen III.5 und III.6 verdeutlichen die Dimensionen dieser Finanzbeziehungen auf der Ausgaben- wie der Einnahmenseite der öffentlichen Haushalte. Wegen der expliziten Mitbetrachtung des Bundes ist in diesen Darstellungen – entgegen der Definition des öffentlichen Sektors in dieser Arbeit – auch der Haushalt der Sozialversicherungssysteme berücksichtigt worden.

⁶⁴ Seitz (2008a) verweist im Zusammenhang mit den Kommunen insbesondere auf die höhere Intensität bundes- und landesgesetzlicher Vorgaben im Sozialbereich.

⁶⁵ Dazu kommen noch weitere Zahlungsströme aufgrund von EU-Förderprogrammen.

In der **Tabelle III.5** sind die Zahlungsverflechtungen auf der Ausgabenseite der öffentlichen Haushalte dargestellt. Es fällt auf, dass die durch Transfers aufgebrachten Anteile der Ausgaben umso höher sind, je niedriger die Ebene angesiedelt ist (Tabellenteil a). Auf der Kommunalebene (Spalte 4) wird im Durchschnitt mehr als ein Drittel aller Ausgaben nicht durch eigene Einnahmen aufgebracht, während dieser Anteil bei den Länderhaushalten gerade einmal halb so hoch ist. Zudem wird auch hier ein eklatanter Ost-West-Unterschied deutlich: Die Transferabhängigkeit der Kommunalhaushalte in den ostdeutschen Flächenländern belief sich 2005 auf ca. 60%, in den westdeutschen Ländern aber nur auf 29,7%.

Die eigenen Transferleistungen der kommunalen Haushalte (Tabellenteil b, Spalte 4) in den westdeutschen Flächenländern sind mit etwa 42% sogar dreimal so hoch gewesen wie in den ostdeutschen Flächenländern. Die hohe Transferabhängigkeit lässt oftmals zugleich weniger Raum für eigene Ausgabensteuerung, vor allem in Fällen zweckgebundener Transfers (vgl. Kap. III.4.2).

Tab. III.5: Zahlungsverflechtungen der öffentlichen Haushalte im Jahr 2005 – Ausgabenseite (in Prozent)

| Öffentliche Haushalte in: | Bund | Länder | Kommunal | Sozialversicherung |
|---|-------------------------|---------------|-----------------|---------------------------|
| (1) | (2) | (3) | (4) | (5) |
| (a) Ausgabenanteil, aufgebracht durch Transfers von anderen föderalen Ebenen | | | | |
| Gesamtdeutschland | 3,1 | 15,7 | 34,8 | 19,0 |
| Westflächenländer | | 11,1 | 29,7 | |
| Ostflächenländer | | 39,9 | 60,3 | |
| (b) Transfers an andere föderale Ebenen als Anteil an den gesamten Ausgaben | | | | |
| Gesamtdeutschland | 13,0 ¹⁾ 45,0 | 22,8 | 18,6 | 1,2 |
| Westflächenländer | | 18,5 | 42,5 | |
| Ostflächenländer | | 37,4 | 13,1 | |

¹⁾ nachrichtlich: ohne Zuweisungen an die SV-Systeme

Quelle: Statistisches Bundesamt (2008d), eigene Berechnungen.

Tab. III.6: Zahlungsverflechtungen der öffentlichen Haushalte im Jahr 2005 – Einnahmenseite (in Prozent)

| Öffentliche Haushalte in: | Bund | Länder | Kommunal | Sozialversicherung |
|--|-------------|---------------|-----------------|---------------------------|
| (1) | (2) | (3) | (4) | (5) |
| (a) Einnahmenanteil aus Steuern und SV-Beiträgen | | | | |
| Gesamtdeutschland | 84,7 | 69,7 | 36,0 | 79,9 |
| Westflächenländer | | 74,5 | 39,3 | |
| Ostflächenländer | | 46,5 | 20,0 | |
| (b) Einnahmenanteil aus Gebühren und Entgelten sowie wirtschaftlicher Tätigkeit | | | | |
| Gesamtdeutschland | 2,4 | 5,3 | 16,4 | 0,0 |
| Westflächenländer | | 6,0 | 17,2 | |
| Ostflächenländer | | 2,3 | 12,9 | |
| (c) Anteil der Einnahmen aus Transfers von anderen föderalen Ebenen | | | | |
| Gesamtdeutschland | 3,5 | 17,3 | 35,3 | 19,1 |
| Westflächenländer | | 12,2 | 30,3 | |
| Ostflächenländer | | 42,3 | 59,3 | |

Quelle: Statistisches Bundesamt (2008d), eigene Berechnungen.

Im Gegensatz zur Ausgabenseite verfügen die Kommunalhaushalte auf der Einnahmenseite über sehr viel weniger Autonomie (**Tabelle III.6**). Als eigene Steuerquellen dienen den Kommunen lediglich die Realsteuern, die Gewerbesteuer sowie die örtlichen Aufwand- und Verbrauchsteuern mit eher unbedeutenden Aufkommen.⁶⁶ Die Einnahmen der Kommunen aus Steuern und steuerähnlichen Abgaben betragen im Durchschnitt gerade einmal gut ein Drittel der Gesamteinnahmen (Spalte 4), wobei diese Quote in Westdeutschland doppelt so hoch ist wie in den östlichen Flächenländern (Tabellenteil a). Dafür generieren die Kommunen deutlich höhere Anteile an ihren Einnahmen aus Gebühren und Entgelten als Bund oder Länder (Tabellenteil b).⁶⁷

Spiegelbildlich zu Teil a der Tabelle III.5 ist im Teil c von Tabelle III.6 die Transferabhängigkeit der kommunalen Einnahmen dargestellt (Spalte 4). Auch hier wird ein markanter Ost-West-Unterschied deutlich: Während im gesamtdeutschen Durchschnitt etwa 35% der kommunalen Einnahmen aus Transfers von anderen föderalen Ebenen stammen, beträgt dieser Anteil in den westdeutschen Kommunen rund 30% (gegenüber ca. 60% in den ostdeutschen Kommunen).

Die Angaben in den beiden vorstehenden Tabellen belegen, dass die Gebietskörperschaften der kommunalen Ebene besonders stark von Transferzahlungen abhängig sind. Bei Transfers innerhalb des öffentlichen Sektors spricht man von Zuweisungen. Sie erfolgen im Gegensatz zu „Erstattungen“ ohne Gegenleistung und dienen lediglich der Umverteilung von Finanzmitteln, die der öffentlichen Hand bereits zugeflossen sind. Zuweisungen erfüllen in Deutschland zumeist eine fiskalische, eine redistributive und eine raumordnungspolitische Funktion (Thum et al., 2004). Für eine Analyse der Transferzahlungen werden in der Finanzwissenschaft allgemeine und zweckgebundene Zuweisungen unterschieden.

III.4.1 Allgemeine Transferzahlungen

Unter allgemeinen Transferzahlungen werden Zuweisungen ohne jegliche Auflage für die Verwendung der Finanzmittel verstanden.⁶⁸ Allgemeine Transferzahlungen beeinträchtigen die kommunale Finanzautonomie auf der Ausgabenseite nicht, da sie keinen Einfluss auf die Präferenzen der Bürger der einzelnen Kommunen ausüben. Durch den Zufluss allgemeiner Zuweisungen verschiebt sich in der Theorie die Budgetgerade der betreffenden Gemeinden nach außen, die Verhältnisse der öffentlich bereit gestellten Gütermengen und deren relative Preise tangiert dies jedoch nicht. Wegen ihrer Verwendungsfreiheit wirken sie wie eigene Einnahmen, wenngleich sie nicht direkt „eigenen Quellen“ entstammen (Zimmermann, 1999).

In Deutschland fließt den Gemeinden der Großteil der allgemeinen Transferzahlungen als sog. Schlüsselzuweisungen über die kommunalen Finanzausgleichssysteme zu. Aggregierte Betrachtungen vermitteln jedoch ein nur eingeschränktes Abbild der Realität, denn die Heterogenität unter den einzelnen Kommunen bzgl. der Höhe der Begünstigung mit Schlüsselzuweisungen ist sehr hoch (Junkernheinrich/Micosatt/Gnädiger, 2009). Dies liegt in erster Linie an der von Gemeinde zu Gemeinde stark schwankenden Steuerkraft und der darin begründeten redistributiven Funktion der Kommunalfinanzausgleichssysteme, wonach

⁶⁶ Zum Beispiel Vergnügungsteuer, Getränkesteuer, Hundesteuer, Jagd- und Fischereisteuer, Zweitwohnungsteuer; vgl. Schwarting, 2006.

⁶⁷ Dies entspricht zugleich den in den Gemeindeordnungen festgeschriebenen Haushaltsgrundsätzen der Einnahmenbeschaffung: Kommunen dürfen Steuereinnahmen erst zweit- und Einnahmen aus Krediten absolut nachrangig zur Haushaltsfinanzierung verwendet werden. So wird gewährleistet, dass zunächst die Nutzer öffentlich bereit gestellter Angebote für deren Finanzierung aufkommen (Prinzip der fiskalischen Äquivalenz).

⁶⁸ Synonyme: ungebundene bzw. Schlüsselzuweisungen, allgemeine Finanzausweisungen; engl. general grants.

übermäßige Finanzkraftunterschiede ausgeglichen werden sollen. Für die Zielerreichung entwirft jedes Bundesland seine eigenen Ausgleichsmuster, allenfalls deren Grundzüge ähneln sich (Graf, 2005).⁶⁹

Im Jahr 2007 erhielten die 313 Landkreise in Deutschland allgemeine Zuweisungen bzw. Umlagen⁷⁰ von durchschnittlich 95,4 Mio. Euro in den westdeutschen und 69,5 Mio. Euro in den ostdeutschen Flächenländern. Dabei schwankten die Zuweisungsbeträge zwischen 25,7 Mio. Euro (LK Vulkaneifel in Rheinland-Pfalz) und 358,1 Mio. Euro (Hochtaunuskreis in Hessen).⁷¹ In den ostdeutschen Bundesländern sind die Schwankungen der Kreiseinnahmen aus allgemeinen Zuweisungen bzw. Umlagen nach Absolutbeträgen weniger stark; die höchsten Zuweisungen erhielt mit 141,4 Mio. Euro der Landkreis Harz (in Sachsen-Anhalt), die niedrigsten mit 29,5 Mio. Euro der thüringische Landkreis Sonneberg.⁷²

III.4.2 Zweckgebundene Transferzahlungen

Neben den allgemeinen Zuweisungen erhalten die deutschen Kommunen aber auch beträchtliche Transferzahlungen mit Zweckbindung.⁷³ Mit solchen Verwendungsvorschriften verfolgt der jeweilige Zuweisungsgeber konkrete Ziele, d.h. er versucht, bestimmte Interessen durchzusetzen, indem er in die Präferenzen des Empfängers eingreift. Durch die einschränkenden Vorschriften bzgl. der Verwendung der Mittel werden die Preisverhältnisse der öffentlich bereit gestellten Güter verändert und somit die Präferenzen des Empfängers verzerrt.

Allerdings existieren zahlreiche Gründe, weshalb bestimmte Zuweisungsgeber sich für die Zweckbindung von Transferzahlungen entscheiden: Aus allokativen Gründen können höhere Gebietskörperschaftsebenen bei Vorliegen von räumlichen externen Effekten mit gebundenen Transfers ein ausreichend großes Güterangebot auf dezentraler Ebene sicherstellen (Oates, 1972). Aus einem Lenkungsziel heraus könnten übergeordnete Ebenen an der Meritorisierung von Gemeindeaufgaben interessiert sein, um für ein gemeindliches Mindestangebot bestimmter Leistungen zu sorgen, auch wenn die Gemeinde diese Aufgaben von sich aus nicht oder weniger intensiv erfüllen möchte (Zimmermann, 1999).

Darüber hinaus sind Zweckzuweisungen zuweilen durch Mitfinanzierungspflichten und/oder Volumenbegrenzungen gekennzeichnet (Zimmermann/Henke/Broer, 2009). Zuweisungen mit Auflagen zur Selbstbeteiligung an der Finanzierung einer bestimmten Aufgabe, sog. matching grants, sind häufig im Bereich der Gemeinschaftsaufgaben anzutreffen. Allerdings begünstigen solche Transferkonstrukte finanzstärkere Empfänger, nicht nur was das Aufbringen der Mittel zur Erfüllung der Mitfinanzierungsquote betrifft, sondern auch in Bezug auf die Finanzierung der durch das Projekt induzierten Folgekosten. Vor diesem Hintergrund ist insbesondere die Ausreichung von Investitionszuweisungen in Form von sog. matching grants kritisch zu betrachten, da die geschaffenen Sachwerte oft beträchtliche Folgekosten nach sich ziehen. Andererseits erreicht der Transfergeber durch Teilung der

⁶⁹ Für eine detaillierte Analyse der Heterogenität der Ausgleichstarife in den kommunalen Finanzausgleichssystemen siehe bspw. Lenk/Rudolph (2004).

⁷⁰ Umlagen sind eine Sonderform von Zuweisungen. In der Hierarchie der Administrationsebenen fließen sie von unten nach oben (vgl. Zimmermann, 1999, 230). Beispiele sind die Kreisumlage, Gewerbesteuerumlage oder auch Umlagen zur Finanzierung der Verbundmassen im Rahmen der KFA-Systeme (wie z. B. in Niedersachsen).

⁷¹ Die höchste Zuweisung erhielt mit 692,4 Mio. Euro die Region Hannover, die allerdings die frühere Kreisstadt Hannover und den früheren Landkreis Hannover umfasst.

⁷² Für eine detaillierte Analyse der Entwicklungen der Transferzahlungen der Länder an ihre Kommunen für den Zeitraum 1996-2002 siehe Thum et al. (2004).

⁷³ Synonyme: zweckgebundene bzw. Zweckzuweisungen, spezielle Finanzausweisungen; engl. conditional grants.

Finanzierungspflicht eine fiskalische Selbstentlastung, ohne seine eigenen Interessen aufgeben zu müssen. Für eine wirkungsvolle Budgetkontrolle beim Mittelgeber werden Zuweisungen bzgl. ihres Volumens auch gedeckelt. So können zusätzlich zwar zeitliche Anreize für die potenziellen Transferempfänger gesetzt werden, indem die Ausschreibung relativ knapper Mittel für die Ausreichung mit dem Windhundprinzip kombiniert wird. Allerdings verlieren stärker eingeschränkte Zuweisungen tendenziell an Effektivität (Oates, 2008).

Zweckgebundene Zuweisungen spielen in der Realität nach wie vor eine bedeutende Rolle. In **Tabelle III.7** sind die Zuweisungen für die Jahre 2002 bis 2006 dargestellt, die die Gemeinden und Gemeindeverbände von den Ländern erhalten haben. Insgesamt ist im Zeitverlauf ein steigender Anteil von Zweckzuweisungen zu verzeichnen gewesen, wobei dieser Trend hauptsächlich aus den Westflächenländern stammt und die stabile Quote in den ostdeutschen Flächenländern im Gesamtbild überkompensiert. Dennoch lässt sich festhalten, dass deutlich mehr als 40% der Länderzuweisungen an die Gemeinden und Gemeindeverbände zweckgebundenen ausgereicht werden.

Tab. III.7: Zuweisungen der Länder an die Gemeinden/Gemeindeverbände (Mio. Euro)

| Zusammensetzung der Zuweisungen | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 |
|--|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| (1) | (2) | (3) | (4) | (5) | (6) |
| Flächenländer insgesamt: | | | | | |
| Zuweisungen insgesamt | 48.575 | 46.719 | 47.489 | 50.784 | 51.916 |
| davon: Laufende Zuweisungen | 40.616 | 38.959 | 39.873 | 43.475 | 44.574 |
| Investitionszuweisungen | 7.959 | 7.760 | 7.616 | 7.309 | 7.342 |
| Anteil Zweckzuweisungen | 40,04% | 42,12% | 41,89% | 43,85% | 44,63% |
| Flächenländer West: | | | | | |
| Zuweisungen insgesamt | 34.042 | 32.535 | 33.589 | 36.003 | 37.213 |
| davon: Laufende Zuweisungen | 29.403 | 27.869 | 29.133 | 31.535 | 32.593 |
| Investitionszuweisungen | 4.639 | 4.666 | 4.456 | 4.468 | 4.620 |
| Anteil Zweckzuweisungen | 38,93% | 41,84% | 41,11% | 44,79% | 45,60% |
| Flächenländer Ost: | | | | | |
| Zuweisungen insgesamt | 14.533 | 14.184 | 13.899 | 14.782 | 14.703 |
| davon: Laufende Zuweisungen | 11.213 | 11.090 | 10.739 | 11.940 | 11.981 |
| Investitionszuweisungen | 3.320 | 3.094 | 3.160 | 2.842 | 2.722 |
| Anteil Zweckzuweisungen | 42,65% | 42,75% | 43,79% | 41,57% | 42,17% |

Quelle: Statistisches Bundesamt (2005b, 2006f, 2006g, 2008c, 2008d).

Vor allem wegen des Eingriffs der Länder in die Präferenzen der Gemeinden sowie der Gefahr der Verletzung des kommunalen Selbstverwaltungsrechts der Gemeinden (siehe Abschnitt III.1.1) ist dieser Anteil durchaus als hoch einzuschätzen. Aus intensiven horizontalen, vor allem aber vertikalen Zahlungsverflechtungen erwachsen in der Praxis regelmäßig einige nicht zu vernachlässigende Probleme.⁷⁴ So weist auch Zimmermann (1999, S. 229) darauf hin, dass „...**gebundene Zuweisungen** auf seltene Ausnahmefälle **beschränkt** bleiben (sollten)...“ (Hervorhebung im Original). Selbst das Ziel, fiskalische Lücken verhindern oder beseitigen zu wollen, sei vielmehr durch eine Vermehrung der Einnahmen aus eigenen Quellen anzustreben denn durch Transferzahlungen. Sollten dafür dennoch

⁷⁴ Seit nun schon vielen Jahren ist beispielsweise die Debatte um die Gestaltung der Finanzausgleichssysteme und damit um adäquate Finanzausstattungen bzw. finanzielle Mindestausstattungen der Kommunen zu einem Dauerthema der öffentlichen wie fachlichen Diskussion geworden (siehe z.B. Barbarino, 1974; Schwarz, 2004; Henneke, 2007b).

Zuweisungen verwendet werden, sei ungebundenen Zuweisungen unbedingt Vorrang einzuräumen, da diese zumindest die Finanzautonomie der Kommunen nicht tangieren. Ganz allgemein ist es wichtig, Zuweisungssysteme transparent zu konstruieren und hohen Transferabhängigkeiten zu Gunsten adäquaten fiskalischen Gebarens entgegenzuwirken (Oates, 2008).

Neben den eigenen Einnahmen der kommunalen Ebene (Steuern und steuerähnliche Abgaben, Gebühren und Entgelte sowie Einnahmen aus wirtschaftlicher Tätigkeit) und den Einnahmen aus Transferzahlungen steht den Gemeinden und Gemeindeverbänden – in begrenztem Ausmaß – grundsätzlich noch die Schuldenaufnahme als verbleibende Finanzierungsquelle zur Verfügung. Angesichts der sich immer weiter verschärfenden Verschuldung des deutschen Gesamthaushaltes sowie der trotz allem hohen Relevanz des Instruments der Verschuldung im kommunalen Bereich wird im nächsten Unterabschnitt auf die Verschuldungssituation der Kommunalebene eingegangen.

III.5 Verschuldungssituation der Kommunalebene

Im Gegensatz zu Bundes- und Landeshaushalten bestehen für Kommunalhaushalte bzgl. der Einnahmenerzielung aus Verschuldung deutlich härtere Beschränkungen (Zimmermann, 1999). Die Kommunen sind integrale Bestandteile ihrer Länder, ihre Zahlungsfähigkeit wird letztendlich durch die Länder garantiert. Folgerichtig unterliegen die Kommunen in der Verschuldungspolitik dem Länderrecht.

Nach den Grundsätzen der Einnahmenbeschaffung in den Gemeindeordnungen der Länder haben Gemeinden ihre (Verwaltungs-)Haushalte stets auszugleichen und dürfen Kredite nur aufnehmen, wenn eine andere Finanzierung nicht möglich ist oder wirtschaftlich unzweckmäßig wäre.⁷⁵ Zudem dürfen Kredite nur für Zwecke von Investitionen und Investitionsförderungsmaßnahmen – also nur im Vermögenshaushalt – sowie zur Umschuldung aufgenommen werden. Auch sind für gemeindliche Kreditaufnahmen Genehmigungen der Kommunalaufsichtsbehörde notwendig (Schwarming, 2006).⁷⁶ Eine Ausnahme davon stellen die Kassenkredite⁷⁷ dar, die unter der Bedingung der Verhinderung nicht-rechtzeitiger Leistung von Auszahlungen im Verwaltungshaushalt aufgenommen werden dürfen, jedoch kurzfristigen Charakter besitzen.

Im Gegensatz zu Bund und Ländern stellt Verschuldung auf der Kommunalebene eine Besonderheit dar. Aufgrund der stark begrenzten Autonomie bei den Gemeindesteuern und der hohen Transferabhängigkeit der Kommunalhaushalte werden Kommunen durch Schulden stärker in ihrer Handlungsfähigkeit eingeschränkt. Zinslasten engen die Ausgabenautonomie entsprechend stark ein (Bertelsmann Stiftung, 2008b, Heinemann et al., 2009). Dies wird für die kommenden Jahre insbesondere für die Kommunen der ostdeutschen Länder gelten, die unabhängig von sinkenden Einnahmen wegen der drastischeren demografischen Entwicklung auch sinkende Einnahmen aufgrund der Abschmelzung der Solidarpakt II-Mittel bis 2019 zu bewältigen haben (vgl. Tabelle V.2; Thum et al., 2005). Hinzu kommt die Verpflichtung der Ländergemeinschaft zur Einhaltung der neu eingeführten Schuldenregelung, bis zum Jahr

⁷⁵ Die Gemeindeordnungen enthalten für den Ausgleich des Verwaltungshaushaltes explizite „muss“-Vorschriften, nur in Schleswig-Holstein, Niedersachsen, Hessen und Baden-Württemberg bestehen „soll“-Regelungen.

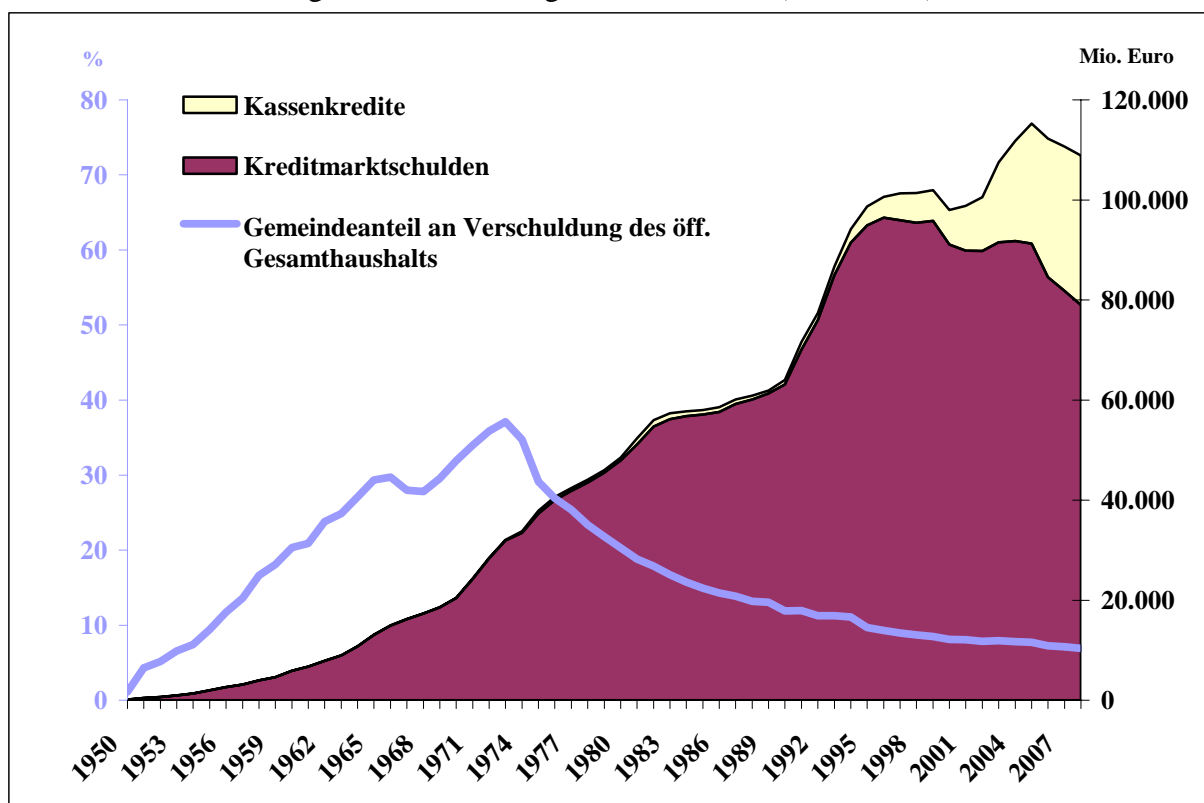
⁷⁶ Zimmermann (1999) folgert, dass neben einer Schuldenaufnahme für die Finanzierung betriebswirtschaftlich rentabler Objekte sowie – in begrenztem Umfang – für eine zeitliche Lastenverschiebung keinerlei theoretische Argumente für Verschuldung kommunaler Gebietskörperschaften zu rechtfertigen sind; so auch Schwarming (2005).

⁷⁷ Kassenkredite und Kredite zur Liquiditätssicherung sind weitestgehend synonyme Bezeichnungen.

2020 ihre Haushaltsdefizite vollständig abzubauen (Föderalismuskommission II, 2009). Rückwirkungen auf die kommunalen Haushalte können dabei nicht grundsätzlich ausgeschlossen werden (Städtetag RP, 2009). Für die die Jahre ab 2009 befürchtet der Deutsche Landkreistag (Wohltmann, 2009b) darüber hinaus ganz konkret starke, verzögerte negative Effekte der Finanz- und Wirtschaftskrise 2008/2010 auf die Haushalte der Gesamtheit der deutschen Landkreise und damit einhergehend sogar noch eine Verschärfung der kommunalen Verschuldungssituation.

Angesichts der angeführten Beschränkungen ist es durchaus bemerkenswert, welches Ausmaß der kommunale Schuldenstand über die letzten sechs Jahrzehnte angenommen hat. Anhand der Entwicklung des Bestandes an Kreditmarktschulden in **Abbildung III.4** wird deutlich, dass seit 1950 ein permanenter Aufwuchs bis in die Mitte der 1990er Jahre zu verzeichnen war. Dabei sind zwei markante Ereignisse erkennbar: Zum einen führte die Ermöglichung konjunktureller Zusatzverschuldung für Bund und Länder ab 1974 fortan zu beständig sinkenden Anteilen der kommunalen Verschuldung an den Schulden des öffentlichen Gesamthaushalts. Im Jahr 2008 lag diese Quote mit 6,89% bereits fast wieder auf dem Wert von 1953.⁷⁸ Zum anderen kam es auf der kommunalen Ebene mit der Wiedervereinigung zu

Abb. III.4: Entwicklung der Verschuldung der Kommunen (1950-2008)



Quelle: Statistisches Bundesamt (2009c), eigene Darstellung.

einem überproportionalen Anstieg der Kreditmarktschulden, der 1996 einen historischen Höchststand erreichte. Seit Ende der 1990er Jahre ist jedoch auf kommunaler Ebene ein Trend zum Rückgang der Kreditmarktschulden erkennbar.⁷⁹ Allerdings wird auch deutlich, dass

⁷⁸ Darin kommt auch die geringere Schuldendynamik der kommunalen Ebene im Vergleich zu Bund und Ländern zum Ausdruck. Für eine Einordnung der kommunalen Verschuldung in den gesamtstaatlichen Kontext sei auf Bertelsmann Stiftung (2008) verwiesen, für die der Landkreisverwaltungen auf Wohltmann (2009a).

⁷⁹ Mit Auswirkungen der Wirtschafts- und Finanzkrise 2008/09 auf die öffentlichen Budgets ist allerdings mit einer – zumindest zeitweisen – Trendunterbrechung zu rechnen.

seither der Anteil der Kassenkredite stark angewachsen ist. Nachdem diese gut 30 Jahre lang kaum von Bedeutung waren, werden sie offenbar seit Mitte der 1990er Jahre zunehmend zweckentfremdet, d.h. dazu verwendet, über die Zeit kumulierte Defizite in den Verwaltungshaushalten auf künftige Haushaltsjahre zu übertragen (Schwarming, 2008; Bertelsmann Stiftung, 2008b).

Allerdings zeigt sich für die Verschuldung mit Kassenkrediten über die gesamte Kommunalebene ein äußerst heterogenes Bild (siehe auch Heinemann et al., 2009; Wohltmann, 2009a). Aus **Tabelle III.8** wird deutlich, dass die Kommunen der drei Länder Sachsen, Baden-Württemberg und Thüringen zum Jahresende 2008 mit weniger als 100 Mio. Euro gegenüber den Kommunen der anderen Länder eine – besonders im Vergleich zu Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz und Niedersachsen sehr – geringe Verschuldung aus Kassenkrediten aufwiesen (Spalten 2 und 3). Allerdings verzerrt der Fokus auf Absolutwerte die Betrachtung: So lassen die Pro-Kopf-Werte der Verschuldung aus Kassenkrediten (Summe aus den Spalten 6 und 7), die für einen interkommunalen Vergleich besser geeignet sind als die Gesamtbeträge, abweichende Erkenntnisse zu: Die mit Abstand höchsten Kassenkredite pro Kopf haben die Kommunen in Rheinland-Pfalz und Nordrhein-Westfalen angehäuft. Dahinter folgen bereits die saarländischen Landkreise und Gemeinden. Dass das Problem der Verschuldung über Kassenkredite in erster Linie ein Problem der letzten beiden Jahrzehnte ist, belegen auch die hohen Schuldenwerte der Kommunen in Sachsen-Anhalt und Brandenburg. Die Gruppe der am geringsten verschuldeten Kommunen wird im Vergleich zur Betrachtung der absoluten Verschuldungswerte (Sachsen, Baden-Württemberg und Thüringen) noch ergänzt durch Bayern.

Tab. III.8: Bestand an Schulden der Kommunalebene nach Bundesländern (31.12.2008)

| Land | Kassenverstärkungskredite | | | | Kreditmarktschulden ¹⁾ | | | |
|-------------------|---------------------------|------------------|---------------|--------------|-----------------------------------|------------------|--------------|------------------|
| | in Mio. EUR | | | | in EUR p. K. | | in EUR p. K. | |
| | KS | LK ²⁾ | nachrichtlich | | KS | LK ²⁾ | KS | LK ²⁾ |
| kaG ³⁾ | | | LK-Verw. | | | | | |
| (1) | (2) | (3) | (4) | (5) | (6) | (7) | (8) | (9) |
| RP | 2.284 | 1.409 | 529 | 880 | 2.264 | 462 | 1.545 | 1.060 |
| NW | 10.891 | 3.715 | 3.395 | 320 | 1.495 | 350 | 1.478 | 1.106 |
| SL | - | 1.240 | 1.179 | 61 | - | 1.199 | - | 941 |
| HE | 807 | 2.397 | 791 | 1.606 | 589 | 509 | 1.597 | 1.406 |
| ST | 403 | 566 | 211 | 355 | 769 | 306 | 1.059 | 1.278 |
| BB | 340 | 269 | 89 | 180 | 894 | 125 | 531 | 668 |
| NI | 312 | 3.780 | 1.868 | 1.912 | 315 | 541 | 596 | 975 |
| MV | 361 | 136 | 20 | 116 | 718 | 118 | 1.252 | 1.315 |
| SH | 260 | 187 | 49 | 138 | 431 | 84 | 1.537 | 733 |
| TH | 41 | 57 | 15 | 42 | 75 | 33 | 916 | 1.137 |
| BY | 94 | 115 | 108 | 7 | 27 | 13 | 1.595 | 895 |
| SN | 0 | 43 | 32 | 11 | 0 | 15 | 925 | 867 |
| BW | 0 | 92 | 71 | 21 | 0 | 10 | 766 | 520 |
| Gesamt | 15.793 | 14.007 | 8.357 | 5.650 | 790 | 249 | 1.314 | 951 |

¹⁾ einschließlich Schulden bei öffentlichen Haushalten; ²⁾ Landkreise (LK) = kreisangehörige Gemeinden (kaG) + Landkreis-Verwaltungen (LK-Verw.); ³⁾ einschließlich Ämter

Quelle: Statistisches Bundesamt (2009c), BBR (2009); eigene Berechnungen.

Im Gegensatz zur Entwicklung der Kassenkredite ist der Umfang der Kreditmarktschulden der deutschen Kommunen seit 1997 im Trend rückläufig. Jedoch zeigt sich auch bei den

langfristigen Schulden eine beträchtliche Heterogenität, allein wenn man die Kommunalebene nach Bundesländern betrachtet (Spalten 8 und 9). In den westdeutschen Flächenländern sind mit Ausnahme von Niedersachsen die kreisfreien Städte höher verschuldet als die Landkreise; in den ostdeutschen Flächenländern – Ausnahme ist hier Sachsen – sind die Landkreise im Schnitt höher verschuldet als die kreisfreien Städte. Insgesamt nahmen die Bestände an Kreditmarktschulden der gesamten Kommunalebene zum Jahresende 2008 Pro-Kopf-Werte zwischen 1.286 Euro (BW) und 3.003 Euro (HE) an.

Betrachtet man die Gesamtverschuldung des Kommunalsektors (Spalten 6 bis 9), so waren Ende 2008 die rheinland-pfälzischen Kommunen am höchsten verschuldet (5.331 Euro pro Kopf). Die geringsten Pro-Kopf-Schulden verzeichnen die Kommunen in Baden-Württemberg (1.296 Euro pro Kopf) und Sachsen (1.837 pro Kopf). Bemerkenswert ist, dass die Verschuldung der ostdeutschen Kommunen bereits vergleichbar mit der der westdeutschen ist, obgleich deren Historie wesentlich kürzer ist (vgl. auch Thum et al, 2005).

Allerdings bleibt zu berücksichtigen, dass selbst eine nach den Ebenen der Landkreise und kreisfreien Städte aggregierte Darstellung wie in Tabelle III.8 die in der Realität vorherrschende Heterogenität der kommunalen Verschuldung nur eingeschränkt wiedergeben kann. Auf Ebene der Einzelgemeinden lässt sich zeigen, dass zwischen Kommunen mit Defiziten und Überschüssen im Verwaltungshaushalt beträchtliche Unterschiede bestehen. Diese wuchsen in den letzten Jahren sogar noch an, was auch als Indiz für die gegensätzliche Entwicklung von Kreditmarkt- und Kassenkreditschuldenbeständen interpretiert wird (Deutscher Städtetag, 2008; Bertelsmann Stiftung, 2008b).

Vor dem Hintergrund der Wirtschafts- und Finanzkrise 2008/2010 ist dabei für die nahe Zukunft keine Entspannung der durchschnittlichen Verschuldungssituation für die aggregierte Kommunalebene zu erwarten. Selbst im Jahr 2008 sind die Kassenkredite trotz höherer Haushaltsüberschüsse nicht gesunken (Deutscher Städtetag, 2009). Vielmehr werden einer Vielzahl von Kommunen künftig voraussichtlich zusätzliche Belastungen wie aus Cross-Border-Leasing-Verträgen erwachsen (Kalb, 2009). Weitere Herausforderungen stellen die Einführung doppischer Rechnungslegungssysteme in den öffentlichen Haushalten dar (Wohltmann, 2009b; siehe auch Abb. VIII.15 im Anhang). Die vorgenannten Probleme gilt es für die deutschen Kommunen zusätzlich zu den Herausforderungen der demografischen Entwicklungen zu meistern, was die Problemlösungen vor dem Hintergrund der zu erwartenden Auswirkungen der demografischen Entwicklungen auf die kommunalen Haushalte in vielen Kommunen nicht vereinfachen wird.

Nach der Darstellung der Ausprägungen des demografischen Wandels in Deutschland im vorigen sowie der Charakterisierung des kommunalen Sektors in diesem Kapitel erfolgt im nächsten Abschnitt die Analyse der Sensitivität der kommunalen Haushalte bezüglich der demografischen Veränderungen sowie die Identifizierung von Anpassungsnotwendigkeiten an diese Entwicklungen.

IV. Methodische Instrumente zur Analyse der Demografieabhängigkeit der kommunalen Haushalte

Im weiteren Verlauf der Studie werden mehrere Ziele verfolgt:

- 1) die Beantwortung der Frage, inwiefern die Budgetstrukturen der Kommunen auf der Einnahmen- sowie auf der Ausgabenseite überhaupt abhängig von demografischen Entwicklungen sind;
- 2) die Beantwortung der Frage, wie sich die Veränderungen bezüglich der Einwohnerzahl als auch der Altersstruktur der Bevölkerung bis 2025 auf die kommunalen Ausgaben- und Einnahmenstrukturen auswirken werden und welche Anpassungsnotwendigkeiten dadurch für die Kommunen entstehen sowie
- 3) die Analyse der Optionen, welche den Kommunen zur Verfügung stehen, ihre Budgetstrukturen unter Berücksichtigung weiterer Einflussfaktoren an die demografischen Entwicklungen anzupassen.

Die erste Fragestellung wird in diesem Abschnitt behandelt, wohingegen die beiden anderen Themenkomplexe den nachfolgenden Kapiteln vorbehalten sind.

Um Antworten auf den ersten Themenkomplex erarbeiten zu können, müssen die öffentlichen Budgets in eine solche Form umformuliert werden, dass die Abhängigkeit der Einnahmen und Ausgaben von demografischen Variablen erkennbar ist. Hierzu wird auf einen Ansatz zurückgegriffen, der bereits in mehreren Studien (Ullrich, 2010; Seitz et al., 2007; Seitz/Kempkes, 2007; Riedel/Hofmarcher, 2003; Denton et al., 2002; Chaloupek/Lamel/Richter, 1988) verwendet wurde und damit als Basis verschiedener empirischer Analysen diente. Die Grundidee des Ansatzes besteht in der Zuordnung sowohl der Ausgaben – differenziert nach öffentlichen Leistungsbereichen – als auch der Einnahmen – differenziert nach Einnahmenarten – auf verschiedene Altersgruppen der Bevölkerung. Diese Konzepte werden als **Altersstrukturkostenprofil** bzw. **Alterstruktureinnahmenprofil** bezeichnet.

Im Gegensatz zum artverwandten Konzept der Generationenbilanzen (Auerbach et al., 1999; Fenge/Werding, 2003; Hagist et al., 2007), bei dem jedem Geburtsjahrgang ein Strom von öffentlichen Leistungen (Transfers, öffentliche Güter) als auch Steuer- bzw. Sozialabgabenlasten über den gesamten Lebenshorizont zugeordnet werden, wird bei dem hier verwendeten Konzept eine Querschnittsbetrachtung durchgeführt. Es wird also die Frage gestellt, welche heute bereit gestellten öffentlichen Güter- und Transferleistungen welchen Alterskohorten zugute kommen, und in welchem Umfang die einzelnen Alterskohorten zu den insgesamt erhobenen öffentlichen Abgaben (Steuern, Gebühren, Sozialbeiträge) beitragen.

Die Einteilung der Gesamtbevölkerung in die Alterskohorten ist dabei so gewählt, dass in den vorliegenden Analysen eine Differenzierung zwischen der bildungsrelevanten Bevölkerung (KiTa-, schul- und hochschulrelevante Gruppen), der Bevölkerung im Erwerbstätigenalter sowie der Bevölkerung im Rentenalter („aktive“ ältere sowie hochbetagte Bevölkerung) ermöglicht wird. Dafür wird die Gesamtbevölkerung Deutschlands nach den in **Tabelle IV.1** dargestellten sieben Altersklassen unterteilt. Die eher jugendlastige Aufgabenzuständigkeit der kommunalen Ebene in Deutschland (siehe Abschnitt III.3, insbes. Tabelle III.1) sollte sich folglich in erster Linie in einer umfangreichen Inanspruchnahme öffentlich bereit gestellter Leistungen der Kommunalebene für die beiden jüngsten Altersklassen widerspiegeln. Deutlich weniger intensiv und anders gerichtet darf die Nachfrage der mittleren Altersklassen, die die Erwerbsbevölkerung abbilden, erwartet werden. Auch für die derzeitige Rentnergeneration, insbesondere die Gruppe der Hochbetagten (80 +), ist von einer sowohl

abweichenden Nachfrage als auch Intensität der Inanspruchnahme von kommunal angebotenen öffentlichen Leistungen auszugehen.⁸⁰

Tab. IV.1: Einteilung der dieser Arbeit zugrunde liegenden Altersklassen

| Altersklasse | von ... bis unter ... Jahre | Typische, in Anspruch genommene lokal bereit gestellte öffentliche Leistungen |
|--------------|--------------------------------|--|
| < 6 | 0 6 | Kindertageseinrichtungen; medizinische Leistungen; Jugend- und Sozialhilfe |
| 6 – u19 | 6 19 | Schul- u. Berufsbildung; Sport- u. Freizeiteinrichtungen; Jugendhilfe und -wohnheime; öff. Sicherheit u. Ordnung |
| 19 – u30 | 19 30 | Berufsbildung; kulturelle, Sport- und Freizeiteinrichtungen; öff. Sicherheit und Ordnung; Verkehrswesen |
| 30 – u50 | 30 50 | kulturelle Einrichtungen; Theater und Konzerte; Volksbildung; Sozialhilfe; Verkehrswesen |
| 50 – u65 | 50 65 | kulturelle Einrichtungen; Theater und Konzerte; Volksbildung; Verkehrswesen |
| 65 – u80 | 65 80 | kulturelle Einrichtungen; Theater und Konzerte; Kriegsopferfürsorge; medizinische Leistungen |
| 80 + | 80 101 | medizinische Leistungen sowie andere Pflege- und Versorgungsleistungen; Kriegsopferfürsorge, Sozialhilfe |

Quelle: eigene Aufstellung.

Als Datenbasis für die Ausgaben- und Einnahmendaten der öffentlichen Haushalte dienen die Jahresrechnungsergebnisse kommunaler Haushalte vom Statistischen Bundesamt. Mit Hilfe einer Sonderauswertung dieser Kommunalfinanzstatistik war es möglich, neben der Unterscheidung nach Verwaltungs- und Vermögenshaushalt auch zwischen den um die Bezirksverbände bereinigten Daten der kreisfreien Städte und Landkreise sowie zwischen den Angaben der Kommunen für die ost- und westdeutschen Flächenländer zu differenzieren. Die Angaben für Landkreise umfassen dabei die Gesamtheit der Daten für die kreisangehörigen Gemeinden, die Ämter bzw. Samt- oder Verbandsgemeinden sowie die Landkreisverwaltungen. Für die Datenauswertungen werden jeweils die bereinigten Ausgaben

Tab. IV.2: Zugrunde liegende Datenbasis der Kommunalfinanzstatistik 2005⁸¹

| Haushaltsseite | Laufende Rechnung ^{a)} | | Kapitalrechnung ^{a)} | | Gesamthaushalt ^{a) b)} |
|----------------|---------------------------------|-----------|------------------------------------|----------|---------------------------------|
| Ausgaben: | Bereinigte Primärausgaben | 134.990,4 | Bereinigte Ausgaben | 10.466,9 | 177.363,8 |
| | Zinsausgaben | 4.655,7 | bes. Finanzierungsvorgänge | 27.250,8 | |
| | Bereinigte Ausgaben | 139.646,1 | Bereinigte Ausgaben ²⁾ | 37.717,7 | |
| Einnahmen: | Bereinigte Primäreinnahmen | 129.726,9 | Bereinigte Einnahmen | 16.744,5 | 160.533,8 |
| | Zins-einnahmen | 1.091,9 | bes. Finanzierungsvorgänge | 12.970,5 | |
| | Bereinigte Einnahmen | 130.818,8 | Bereinigte Einnahmen ²⁾ | 29.715,0 | |

^{a)} Angaben des gesamten Teilhaushaltes ohne Bezirksverbände (in Mio. Euro)

^{b)} inklusive besondere Finanzierungsvorgänge

Quelle: Statistisches Bundesamt (2008e).

⁸⁰ Die empirischen Befunde werden in den Unterabschnitten ab IV.1.1.3 präsentiert.

⁸¹ Zur inhaltlichen Struktur der kommunalen Haushalte siehe Abbildungen VIII.16 und VIII.17 im Anhang.

bzw. Einnahmen verwendet, d.h. die Ausgaben- und Einnahmendaten nach Abzug haushaltstechnischer Verrechnungen sowie der von gleicher Ebene empfangenen Zahlungen. Doppelzählungen aufgrund von Zahlungsvorgängen innerhalb der Kommunalebene wie etwa bei der Kreisumlage werden somit vermieden. Bei den Angaben für die laufende Rechnung wird zumeist auf die bereinigten Primärausgaben und -einnahmen – also die um die Zinszahlungen bereinigten Ausgaben bzw. Einnahmen – Bezug genommen. Außerdem sind auch die Pensionsausgaben explizit berücksichtigt, in dem diese aus den laufenden Ausgaben der einzelnen Aufgabenbereiche herausgelöst wurden.⁸² Die Angaben der Kapitalrechnung werden bereinigt um die besonderen Finanzierungsvorgänge dargestellt (siehe **Tabelle IV.2**). Als Basisjahr dient das Jahr 2005. Auf weitere Besonderheiten bei der Datenverarbeitung wird jeweils an den entsprechenden Stellen in den folgenden Unterabschnitten dieses Kapitels eingegangen.

IV.1 Auswirkungen der demografischen Entwicklungen auf den Verwaltungshaushalt

Bei den folgenden Betrachtungen muss neben der föderalen Aufgabenverteilung auch die Charakteristik der öffentlichen Haushalte berücksichtigt werden. Ein wesentliches Merkmal der Organisation der Öffentlichen Rechnungsstatistik ist die Unterscheidung in Verwaltungs- und Vermögenshaushalte (vgl. Tabelle IV.2). Während zum Verwaltungshaushalt alle Einnahmen- und Ausgabenveränderungen gezählt werden, die im Rahmen des Verwaltungsvollzuges sowie des Betriebs von Einrichtungen regelmäßig anfallen und nicht vermögenswirksam sind, werden Haushaltsposten, die Kapitalbestandsänderungen abbilden, im Vermögenshaushalt verbucht. Letztere fallen häufig nicht regelmäßig an und sind von ihrer Bestimmung oft nicht nur auf die zu verbuchende Periode zu rechnen. Aus diesen Gründen werden die folgenden Analysen getrennt für die laufende Rechnung und die Kapitalrechnung durchgeführt. Diese Unterscheidung macht genau wie die explizite Differenzierung nach Ausgaben und Einnahmen leichte Modifikationen der verwendeten Methodik notwendig, was in den folgenden Unterabschnitten erläutert wird.

IV.1.1 Ausgabenseite

IV.1.1.1 Methodik der Altersstrukturkostenprofile

Betrachten wir zunächst die Ausgabenseite. Hierzu werden die gesamten bereinigten Primärausgaben – also die bereinigten Ausgaben abzüglich der Zinsausgaben – zum Zeitpunkt t nach den einzelnen Aufgabenbereichen j ($j = 1, \dots, J$) zerlegt:

$$E_t = \sum_{j=1}^J E_{j,t} . \quad (\text{IV.1})$$

In einem nächsten Schritt wird unterstellt, dass bekannt ist, wie sich die Ausgaben im Aufgabenbereich j (Schule, Polizei, usw.) in der Periode t auf die einzelnen Altersklassen der Gesamtbevölkerung aufteilen lassen. Die gesamten Ausgaben im Aufgabenbereich j zum Zeitpunkt t , $E_{j,t}$, sind dann in der Form:

⁸² Die Pensionsausgaben umfassen sowohl die direkt ausgezahlten Versorgungsbezüge als auch die Beiträge zu den Versorgungskassen. Das Ausmaß der Pensionslasten für die Kommunalebene ist mit dem der Länderhaushalte jedoch nicht vergleichbar. So belaufen sich die Pensionsausgaben für die deutschen Kommunen auf lediglich 4,66 Mrd. Euro (bzw. 4,55 Mrd. Euro ohne Bezirksverbände) gegenüber 18,0 Mrd. Euro für die Länderhaushalte. Dies entspricht für das Jahr 2005 durchschnittlich 61 Euro pro Kopf, wobei die Lasten für die kreisfreien Städte nahezu doppelt so hoch sind (87 Euro p.K.) wie für die Landkreise (48 Euro p.K.). (Für weitere Details siehe Statistisches Bundesamt, 2008g oder auch Freigang/Hofmann, 2008.)

$$E_{j,t} = \sum_{x=1}^{\bar{x}} E(x,j,t) \quad (\text{IV.2})$$

darstellbar, wobei x die jeweilige Altersgruppe (mit \bar{x} als Maximalalter) bezeichnet. Damit lässt sich auch bestimmen, welche Pro-Kopf-Ausgaben je Einwohner der Altersklasse x im Aufgabenbereich j getätigt werden:

$$e(x,j,t) = \frac{E(x,j,t)}{P(x,t)}. \quad (\text{IV.3})$$

$P(x,t)$ bezeichnet hier die Anzahl der Einwohner in der Altersklasse x mit N_t als Summe aller Altersgruppen $P(x,t)$. Die Größe $e(x,j,t)$ beschreibt das **Altersstrukturkostenprofil**. Dieses gibt an, welche Pro-Kopf-Ausgaben in der Altersklasse x (z.B. 6- bis unter 19jährige) im Jahr t für den Aufgabenbereich j (z.B. im Schulbereich) anfallen. Unter Verwendung dieser Altersstrukturprofile für die verschiedenen Ausgabenbereiche j lassen sich die Gesamtausgaben, E_t , alternativ in der Form

$$E_t = \sum_{j=1}^J \sum_{x=1}^{\bar{x}} P(x,t) e(x,j,t). \quad (\text{IV.4})$$

darstellen. Die folgenden Analysen werden – wie auch die späteren Projektionen der altersabhängigen Ausgaben – auf den jeweiligen Altersstrukturausgabenprofilen $e(x,j,t)$ basieren.^{83,84}

IV.1.1.2 Altersstrukturindikatorenmatrix für die Ausgaben

Für diese Darstellung ist – wie oben erwähnt – unterstellt worden, dass die Aufteilung der Ausgaben auf die Altersklassen bekannt ist. Da die amtliche Statistik jedoch erst noch in recht wenigen Fällen direkte Informationen über die Ausgaben bzw. Einnahmen nach Altersklassen liefert, muss diese Altersklassenaufteilung aus anderen Statistiken abgeleitet werden.⁸⁵ Das hierfür geeignete Instrument, diese rechnerisch ermittelten Altersstrukturinformationen zusammenzufassen, ist das der Altersstrukturindikatorenmatrix.

Die verwendete Altersstrukturindikatorenmatrix zur Zurechnung der Ausgaben auf die diversen Altersgruppen ist der **Tabelle IV.3** zu entnehmen. Sie enthält alle verfügbaren Informationen über die Verteilung der öffentlichen Ausgaben auf die verschiedenen Altersgruppen. Die Einträge in der Indikatorenmatrix geben an, in welcher Intensität die Bevölkerung der jeweiligen Altersgruppe die jeweils bereit gestellten öffentlichen Leistungen in Anspruch nimmt, wobei der Indikator für die Altersgruppe mit der höchsten Inanspruchnahme in Pro-Kopf-Termini auf den Wert 1,0 normiert wird. Diese Normierung ist beliebig und hat keinen Einfluss auf spätere Berechnungsergebnisse.

Die Informationen über die Zuordnung der Ausgaben auf die diversen Altersklassen lassen sich unter Verwendung zahlreicher Statistiken ableiten. So kennt man z. B. die Altersstruktur von Schülern und Studierenden, aber auch die Altersstruktur von Straftätern, der in Justiz-

⁸³ Die Begriffe Altersstrukturkosten und Altersstrukturausgaben werden synonym verwendet.

⁸⁴ Entsprechend unterscheidet ein „aggregiertes Altersstrukturkostenprofil“ $e(x,t)$ nicht nach den einzelnen Aufgabenbereichen, sondern gibt die gesamten getätigten Primärausgaben pro Altersgruppe an. Das entspricht den zuweilen in der Praxis wahrnehmbaren Darstellungen, wonach bspw. für die Gruppe aller schulpflichtigen Kinder insgesamt Ausgaben in einer bestimmten Höhe von x Euro getätigt werden.

⁸⁵ Vgl. Tabelle VIII.5 sowie die Ausführungen zu Tabelle VIII.6 im Anhang.

Tab. IV.3: Altersstrukturindikatorenmatrix für die Ausgaben nach Aufgabenbereichen

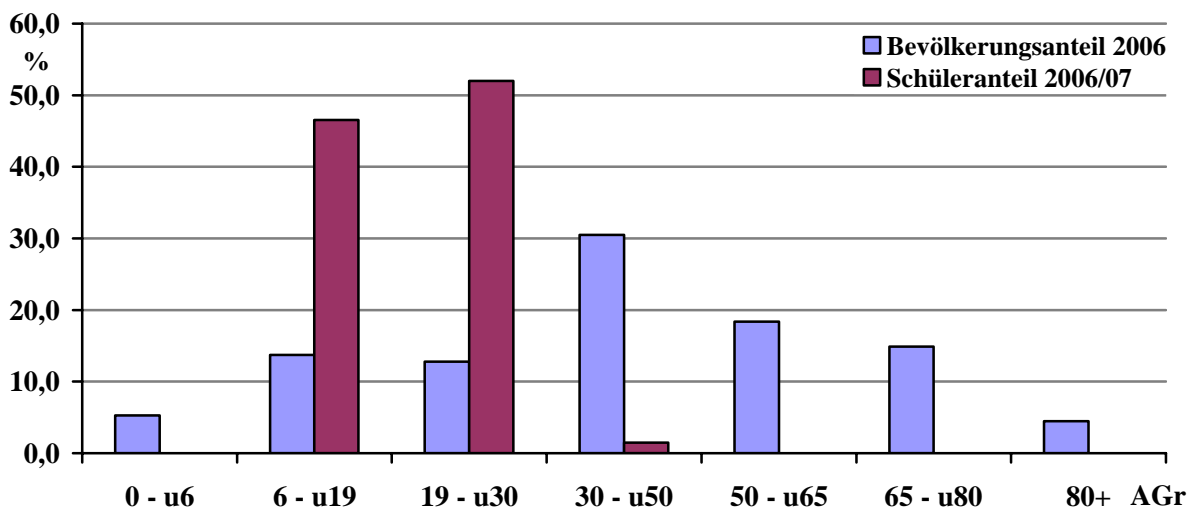
| Nr. | Aufgabenbereich | 0 - u6 | 6 - u19 | 19 - u30 | 30 - u50 | 50 - u65 | 65 - u80 | 80+ |
|-----|--|--------|---------|----------|----------|----------|----------|------|
| (1) | (2) | (3) | (4) | (5) | (6) | (7) | (8) | (9) |
| 0 | Allgemeine Verwaltung | 1,00 | 1,00 | 1,00 | 1,00 | 1,00 | 1,00 | 1,00 |
| 1 | Öffentliche Sicherheit und Ordnung | 0,17 | 0,44 | 0,55 | 1,00 | 0,60 | 0,45 | 0,14 |
| 2 | Schulen | - | - | - | - | - | - | - |
| 21 | Schulverwaltung | 0,00 | 1,00 | 0,03 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 |
| 22 | Allgemeinbildende Schulen | 0,00 | 1,00 | 0,03 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 |
| 23 | Berufliche Schulen | 0,00 | 0,83 | 1,00 | 0,01 | 0,00 | 0,00 | 0,00 |
| 24 | Sonstige schulische Aufgaben (einschl. Schülerbeförderung) | 0,00 | 1,00 | 0,03 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 |
| 3 | Wissenschaft, Forschung, Kulturpflege | - | - | - | - | - | - | - |
| 31 | Theater, Konzerte, Musikpflege | 0,00 | 0,45 | 0,70 | 0,83 | 0,77 | 1,00 | 0,00 |
| 32 | Volksbildung | 0,00 | 0,29 | 0,39 | 1,00 | 0,71 | 0,49 | 0,00 |
| 33 | Übrige Wissenschaft, Forschung und Kulturpflege (einschl. Museen, Sammlungen, Ausstellungen) | 0,00 | 0,45 | 0,70 | 0,83 | 0,77 | 1,00 | 0,00 |
| 4 | Soziale Sicherung | - | - | - | - | - | - | - |
| 41 | Verwaltung sozialer Angelegenheiten | 1,00 | 1,00 | 1,00 | 1,00 | 1,00 | 1,00 | 1,00 |
| 42 | Sozialhilfe nach dem BShG | 1,00 | 0,58 | 0,43 | 0,48 | 0,36 | 0,27 | 0,77 |
| 43 | Durchführung des AsylbLG | 0,96 | 0,89 | 1,00 | 0,50 | 0,11 | 0,04 | 0,00 |
| 44 | Soziale Einrichtungen (ohne Einrichtungen der Jugendhilfe) | 0,02 | 0,09 | 0,22 | 0,23 | 0,26 | 0,32 | 1,00 |
| 45 | Kriegsopferfürsorge u.ä. Maßnahmen | 0,00 | 0,00 | 0,01 | 0,02 | 0,07 | 0,21 | 1,00 |
| 46 | Jugendhilfe nach dem KJHG | 0,06 | 1,00 | 0,15 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 |
| 47 | Einrichtungen der Jugendhilfe (einschl. Kindertageseinrichtungen) | 1,00 | 0,08 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 |
| 48 | Sonstige soziale Angelegenheiten | 1,00 | 0,88 | 0,64 | 0,62 | 0,45 | 0,00 | 0,00 |
| 5 | Gesundheit, Sport, Erholung | - | - | - | - | - | - | - |
| 51 | Krankenhäuser | 0,24 | 0,08 | 0,13 | 0,16 | 0,29 | 0,60 | 1,00 |
| 52 | Sonstige Einrichtungen und Maßnahmen der Gesundheitspflege | 0,24 | 0,19 | 0,13 | 0,48 | 0,98 | 1,00 | 0,77 |
| 53 | Eigene Sportstätten und Förderung des Sports | 0,22 | 1,00 | 0,43 | 0,38 | 0,36 | 0,35 | 0,00 |
| 54 | Badeanstalten | 1,00 | 1,00 | 1,00 | 1,00 | 1,00 | 1,00 | 0,00 |
| 55 | Park- und Gartenanlagen | 1,00 | 1,00 | 1,00 | 1,00 | 1,00 | 1,00 | 1,00 |
| 6 | Bau- und Wohnungswesen, Verkehr | - | - | - | - | - | - | - |
| 61 | Bau- und Wohnungswesen | 1,00 | 1,00 | 1,00 | 1,00 | 1,00 | 1,00 | 1,00 |
| 62 | Verkehrswesen | 0,55 | 0,51 | 0,98 | 1,00 | 0,81 | 0,52 | 0,33 |
| 7 | Öffentliche Einrichtungen, Wirtschaftsförderung | - | - | - | - | - | - | - |
| 71 | Abfall- und Abwasserbeseitigung | 1,00 | 1,00 | 1,00 | 1,00 | 1,00 | 1,00 | 1,00 |
| 72 | Übrige kommunale Gemeinschaftsdienste | 1,00 | 1,00 | 1,00 | 1,00 | 1,00 | 1,00 | 1,00 |
| 73 | Wirtschaftsförderung | 1,00 | 1,00 | 1,00 | 1,00 | 1,00 | 1,00 | 1,00 |
| 8 | Wirtschaftliche Unternehmen und allg. Grund- und Sondervermögen | 1,00 | 1,00 | 1,00 | 1,00 | 1,00 | 1,00 | 1,00 |
| 9 | Übrige allgemeine Finanzwirtschaft | 1,00 | 1,00 | 1,00 | 1,00 | 1,00 | 1,00 | 1,00 |

Quelle: eigene Berechnungen; zu den als Basis dienenden Sekundärstatistiken vgl. Tabelle VIII.5.

vollzugsanstalten (JVA) inhaftierten Personen, von Unfallbeteiligten wie auch die der Empfänger von sozialen Leistungen bzw. Leistungen aus den verschiedenen Zweigen der Sozialversicherung. Sind bezüglich der Nutzung öffentlich angebotener Leistungen keine altersabhängigen Unterschiede anzunehmen oder zu rechtfertigen, erhalten alle Altersklassen gleichermaßen einen Indikatorwert von 1,0, d. h. es wird ein flaches Altersstrukturprofil unterstellt. Dies ist zum Beispiel typischer Weise bei Verwaltungsausgaben der Fall, aber auch bei Ausgaben wie denen für Wirtschaftsförderung.⁸⁶

Betrachten wir zur Verdeutlichung zunächst ein Beispiel im Rahmen der realen Projektionen, und zwar für das öffentliche Budget für berufliche Schulen (siehe Nr. 23 in Tabelle IV.3). Das Statistische Bundesamt (2008h) hält Informationen darüber vor, wie viele Schüler in welchem Alter berufliche Schulen besuchen. Daraus wird deutlich, dass lediglich Einwohner aus drei der hier unterschiedenen Altersgruppen berufliche Schulen besuchen (siehe **Abbildung IV.1**). Nutznießer des Angebotes beruflicher Schulen sind demnach insbesondere junge Leute im Alter von 16 bis vor allem 25 Jahren. Sowohl Kinder (jünger als 6 Jahre) als auch Mitglieder der Altersklassen ab 50 Jahren aufwärts nutzen diese öffentlichen Bildungsangebote gar nicht, weshalb für diese Altersklassen in diesem Aufgabenbereich keine Ausgaben zu verzeichnen sind. Ihr Indikatorwert für die Inanspruchnahme lautet daher Null. Hingegen fallen im Vergleich aller Altersklassen für die 19- bis unter 30jährigen die höchsten Pro-Kopf-Ausgaben an; der Indikatorwert für diese Altersklasse wird daher auf 1,0 fixiert. In Relation zu dieser Gruppe ergibt sich für die Mitglieder der Altersklasse 6 bis unter 19 Jahre ein Indikatorwert von 0,83 (siehe Tabelle IV.3), d. h. die Pro-Kopf-Ausgaben für die 6- bis unter 19jährigen betragen etwa 83% des Wertes der nutzungsintensivsten Gruppe. Für die Altersklasse der 30- bis unter 50jährigen ergibt sich aufgrund des geringen Anteils an Schülerzahlen in diesem Alter ein Indikatorwert von lediglich 0,01.

Abb. IV.1: Altersklassenanteile an der Gesamtbevölkerung und der Zahl der Berufsschüler



Quelle: Statistisches Bundesamt (2008h), BBR (2009), eigene Berechnungen.

Sofern für die insgesamt 29 betrachteten Ausgabenbereiche keine differenzierte Zurechnung zu den Altersgruppen gerechtfertigt erscheint bzw. keine entsprechenden Sekundärstatistiken identifiziert werden konnten, kommt es folglich zu einer Gleichverteilung der Ausgaben auf die Altersgruppen entsprechend ihrer Anteile an der Gesamtbevölkerung. Insgesamt sind die Altersverteilungen für 19 Aufgabenbereiche empirisch unterlegt worden, dies entspricht

⁸⁶ Eine alternative Vorgehensweise wäre die Durchführung ökonomischer Schätzungen zur Ermittlung von Altersstrukturkostenprofilen (siehe Baum/Seitz/Worobjew, 2002).

51,8% der Ausgaben. Für zehn Aufgabenbereiche ist eine Gleichverteilung angenommen worden.⁸⁷ So sind beispielsweise Unterschiede in der demografischen Abhängigkeit für verschiedene Verwaltungsausgaben oder auch für die kommunalen Gemeinschaftsdienste nicht plausibel zu rechtfertigen.

IV.1.1.3 Empirische Ermittlung der Altersstrukturkostenprofile

Mit den Altersstrukturindikatorenmatrizen ist es nun recht einfach, die Verteilung der Ausgaben auf die einzelnen Altersklassen vorzunehmen. So lässt sich das Altersausgabenprofil, $e(x,j,t)$, durch Erweiterung der Gleichung (IV.3) um $I_e(x,j)$ auch mit der Formel

$$e(x,j,t) = \frac{E(j,t)}{\sum_{x=1}^x I_e(x,j) N(x,t)} I_e(x,j) \quad (\text{IV.5})$$

bestimmen, wobei $I_e(x,j)$ die Altersstrukturindikatorenmatrix der Ausgaben bezeichnet.⁸⁸ Die Verwendung dieser Indikatorenmatrix führt damit zu einer altersspezifischen Aufteilung der Ausgaben, die auf der relativen Inanspruchnahme öffentlicher Leistungen durch die Mitglieder der verschiedenen Altersklassen beruht. Die Altersstrukturprofile aller demografie-sensitiven Aufgabenbereiche werden durch unterschiedliche Indikatoreinträge folglich von einander abweichen, während sich für die nicht von den demografischen Entwicklungen abhängigen Aufgabenbereiche einheitlich horizontal verlaufende Profile ergeben.

Während die Problematik der Aufteilung der Ausgaben nach der Altersstruktur der Nutznießer mit Hilfe der Indikatorenmatrix gelöst werden kann, entsteht durch die Querschnittsbetrachtung in den vorliegenden Untersuchungen ein anderes Problem. Beispielsweise ist bei einer Analyse für Gesamtdeutschland zu erwarten, dass regional bedingte Abweichungen in den Verläufen der Altersausgabenprofile einzelner Kommunen zu beobachten sein werden, abhängig von der geografischen Lage der betrachteten Gebietskörperschaft(en). So ist es wahrscheinlich, dass in verschiedenen Regionen unterschiedliche Infrastruktur- aber auch Finanzausstattungen oder abweichende politische Präferenzen zu beobachten sein werden, die letztendlich zu unterschiedlichen öffentlichen Güter- und Dienstleistungsangeboten führen können. Wie bereits in Abschnitt III erfolgt, war es deshalb insbesondere auch für die vorliegenden Untersuchungen notwendig, die Analysen getrennt für Ost- und Westdeutschland durchzuführen, um etwaige Nivellierungseffekte der Durchschnittsbildung zumindest zwischen den Kommunen der neuen und alten Bundesländer zu verringern. Darüber hinaus werden auch grundlegende strukturelle Unterschiede der Gebietskörperschaften in Deutschland berücksichtigt, indem in den folgenden Analysen zusätzlich eine Unterscheidung nach kreisfreien Städten und Landkreisen vorgenommen wird.⁸⁹

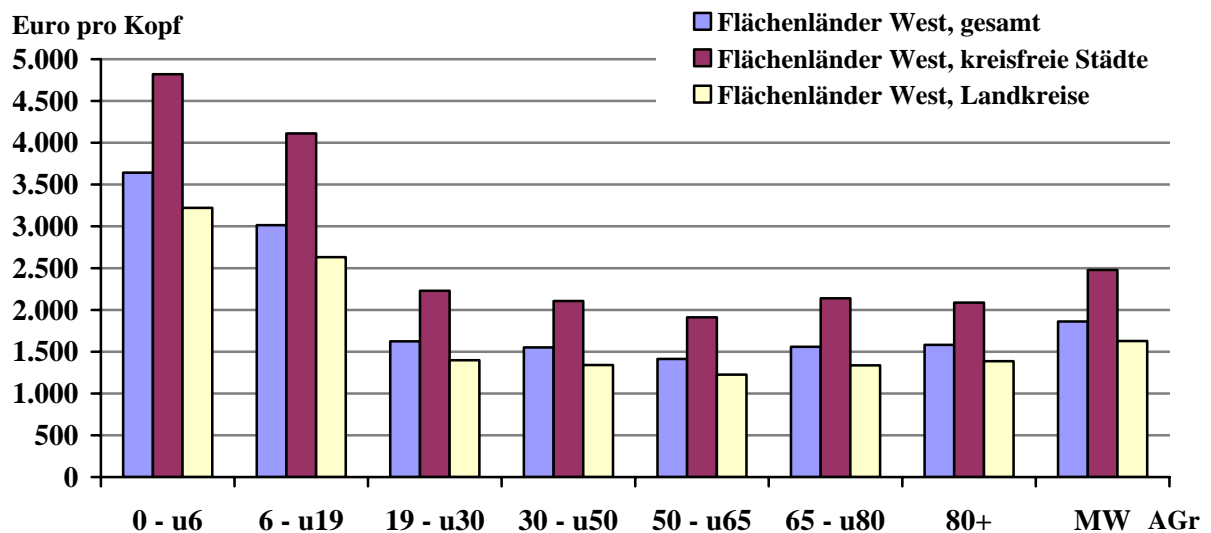
⁸⁷ Vgl. Tabelle VIII.5 im Anhang.

⁸⁸ Für eine umfassendere Beschreibung der empirischen Herleitung der Altersstrukturindikatoren wird auf Seitz et al. (2007) und Seitz/Kempkes (2007) verwiesen. Die Indikatorwerte weichen aufgrund einer verbesserten Altersstrukturverteilung und aufgrund von Aktualisierungen der Datenbasis in einigen Aufgabenbereichen in dieser Studie von den Werten in den vorgenannten Beiträgen ab.

⁸⁹ So verzeichnen kreisfreie Städte im Mittel ein deutlich höheres Niveau an Einnahmen aber auch Ausgaben. Über dies ist zu beobachten, dass aufgrund von Konzentrationseffekten in Städten gewisse öffentliche Leistungen (z.B. Sozialhilfeausgaben, gemessen pro 1.000 Einwohner) stärker in Anspruch genommen werden oder aufgrund zentralörtlicher Funktionen größerer Städte bestimmte Leistungen (vor allem im Bereich Kultur) häufiger als in Landkreisen bzw. überhaupt nur dort angeboten werden. Zu einem ausführlicheren Vergleich der kreisfreien Städte und Landkreise in Deutschland bezüglich Wirtschaftskraft und zentralörtlicher Funktion siehe Freigang/Hofmann (2008).

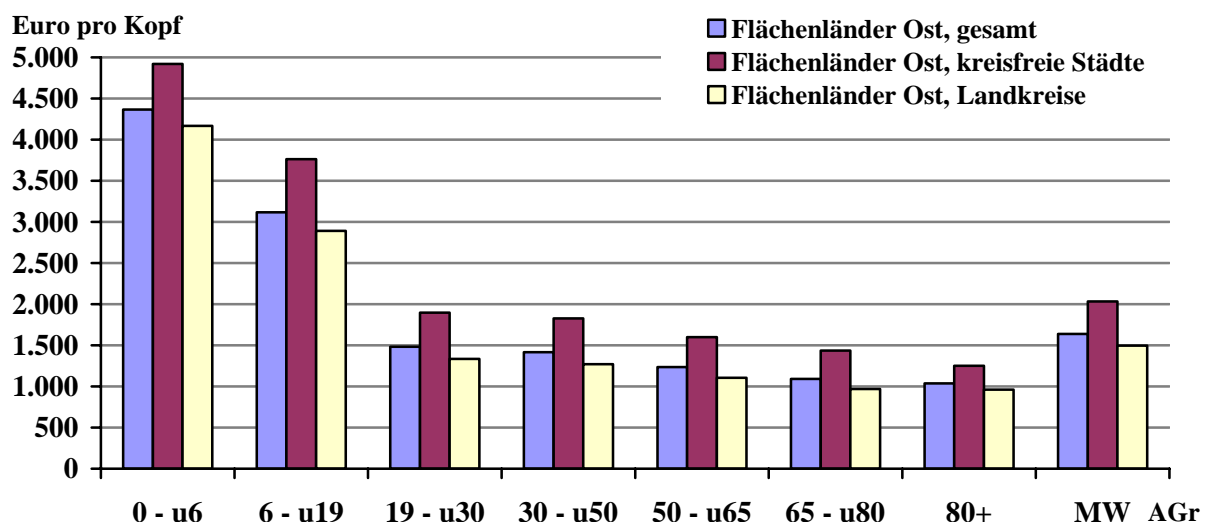
In den **Abbildungen IV.2** und **IV.3** sind die Altersstrukturkostenprofile der westdeutschen (FW) sowie der ostdeutschen Flächenländer (FO) für das Jahr 2005 abgebildet.⁹⁰ In beiden Fällen lässt sich am zunächst fallenden Profilverlauf deutlich die stark jugendlastige Aufgabenverteilung auf der kommunalen Ebene in Deutschland erkennen, wobei hierfür insbesondere die Ausgaben für Kindertageseinrichtungen, die Ausgaben für Schulen aber auch Teile der Sozialausgaben ausschlaggebend sind. Im Gegensatz dazu sind weder für die Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter noch für die Rentnergeneration ähnlich bedeutsame Ausgabenlasten erkennbar, wenngleich die Pro-Kopf-Ausgaben für die älteren Klassen in den

Abb. IV.2: Altersstrukturkostenprofile der westdeutschen Gebietskörperschaften 2005



Quelle: eigene Berechnungen.

Abb. IV.3: Altersstrukturkostenprofile der ostdeutschen Gebietskörperschaften 2005



Quelle: eigene Berechnungen.

westdeutschen Kommunen wieder leicht ansteigen. Insgesamt gaben die westdeutschen (ostdeutschen) Kommunen im Jahr 2005 durchschnittlich 1.862 Euro (1.638 Euro) pro Einwohner aus, wobei insbesondere den unter 19-Jährigen öffentliche Leistungen in stark

⁹⁰ Die verwendeten Daten sind die bereinigten Ausgaben der Gemeinden und Gemeindeverbände ohne Bezirksverbände.

überdurchschnittlichem Ausmaße zugute gekommen sind. Die höchsten Pro-Kopf-Ausgaben fielen dabei mit 3.643 Euro (4.367 Euro) für die Kinder im Vorschulalter an. Für diese Gruppe sind auch die Unterschiede in West- und Ostdeutschland am stärksten ausgeprägt. Für die erwachsenen Einwohner weisen die ostdeutschen Kommunen pro Kopf etwas geringere Ausgaben auf als die westdeutschen. Die teilweise deutlich höheren Pro-Kopf-Ausgaben der westdeutschen Kommunen für die älteren Altersklassen sind dagegen größtenteils auf eine intensivere Inanspruchnahme sozialer Leistungen zurück zu führen (vor allem Sozialhilfe nach dem BShG, inkl. Kriegsopferfürsorge).

Unterschiede in der Versorgung – gemessen in Euro pro Kopf – zeigen sich aber nicht nur zwischen west- und ostdeutschen Kommunen, sondern auch zwischen kreisfreien Städten (KS) und Landkreisen (LK). Wie zu erwarten fällt in den Abbildungen das deutlich höhere Ausgabenniveau der kreisfreien Städte auf, bei den westdeutschen ebenso wie bei den ostdeutschen Kommunen. Die Differenziale der Landkreise im Vergleich zu den kreisfreien Städten betragen im Westen durchgängig zwischen 33% und 38% je Altersgruppe, im Osten Deutschlands sind sie deutlich geringer (15% bis 33%). Allerdings ist davon auszugehen, dass sog. Pendlereffekte zu gewissen Verzerrungen der Ausgaben der kreisfreien Städte nach oben beitragen, da Einwohner von Landkreisen, die zu ihrer Arbeitsstelle in kreisfreie Städte pendeln, am Arbeitsort teilweise Kinderbetreuungsangebote, aber auch andere öffentliche Leistungsangebote der Kommunen in Anspruch nehmen. So pendelten im Jahr 2005 in Ostdeutschland mit 22,3% gut ein Fünftel der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten in die Kernstädte ein; in westdeutschen Kernstädten betrug der Pendlerüberschuss mit 32,7% nahezu ein Drittel (Haas/Hamann, 2008).

IV.1.1.4 Das Konzept der Altersausgabenanteile

Ein mit dem Altersstrukturkostenprofil eng verwandtes Konzept ist das der Altersstrukturkostenanteile – bzw. Altersausgabenanteile –, die sich wie folgt ermitteln lassen:

$$\varepsilon(x,t) = \frac{\sum_{j=1}^J e(x,j,t) P(x,t)}{\sum_{j=1}^J E_j} . \quad (\text{IV.6})$$

$\varepsilon(x,t)$ bezeichnet den Anteil der gesamten auf die Altersgruppe x entfallenden Ausgaben. Während die Altersstrukturkostenprofile angeben, welche Pro-Kopf-Ausgaben im betrachteten Jahr für einen Vertreter der jeweiligen Altersklasse getätigt werden, geben die Altersausgabenanteile an, welcher Anteil der öffentlichen Ausgaben vom Gesamtbudget auf die jeweilige Altersklasse x entfällt (vgl. Tab. VIII.6, Spalte 5). Neben der Betrachtung der Pro-Kopf-Versorgung der Einwohner mit öffentlichen Leistungen mittels der Altersstrukturkostenprofile ermöglichen es die Altersausgabenanteile, bei den Analysen auch Bezug auf die absoluten Volumina der öffentlichen (Teil-)Budgets zu nehmen. Das Konzept der Altersausgabenanteile hat damit vor allem hinsichtlich der Praxis eine beträchtliche Relevanz, da Finanzwerte wie Budgetangaben oder Zuweisungsbeträge häufig in absoluten Volumina denn in Pro-Kopf-Termini angegeben werden.

Die Ermittlung der Altersausgabenanteile ermöglicht zudem die direkte Betrachtung eines auf die Bevölkerungsgröße bezogenen Aspektes. Für die kommunale Ebene der deutschen Flächenländer werden in **Tabelle IV.4** den auf die einzelnen Altersklassen entfallenden Ausgabenanteilen jeweils die entsprechenden Bevölkerungsanteile (in kursiver Schrift) gegenüber gestellt.

Einerseits spiegelt sich in den Daten die bereits in Abschnitt II belegte unterschiedliche demografische Situation in West- und Ostdeutschland wider. Während die vorschul- und schulpflichtigen Altersklassen in den ostdeutschen Flächenländern deutlich geringere Anteile an der Gesamtbevölkerung verzeichnen als in den westdeutschen, zeigt sich vor allem für die Altersklassen der 50- bis unter 80jährigen ein umgekehrtes Bild. Zudem wird deutlich, dass den Altersklassen der Kinder und Jugendlichen mit Ausnahme der 0- bis unter 6jährigen in den kreisfreien Städten der ostdeutschen Flächenländer geringere Bevölkerungsanteile zukommen als in den Landkreisen, die Bevölkerung in den Landkreisen im Durchschnitt also vergleichsweise älter ist oder zumindest über relativ geringere Kinder- und Jugendkohorten verfügen.

Tab. IV.4: Altersausgabenanteile der kommunalen Ebene in den deutschen Flächenländern 2005 (in Kursivdruck: Anteile der Altersklassen an der Gesamtbevölkerung)

| Körperschaft | 0 – u6 | | 6 – u19 | | 19 – u30 | | 30 – u50 | | 50 – u65 | | 65 – u80 | | 80+ | |
|--------------|--------|------|---------|-------|----------|-------|----------|-------|----------|-------|----------|-------|------|------|
| | AAA | Bev | AAA | Bev | AAA | Bev | AAA | Bev | AAA | Bev | AAA | Bev | AAA | Bev |
| (1) | (2) | (3) | (4) | (5) | (6) | (7) | (8) | (9) | (10) | (11) | (12) | (13) | (14) | (15) |
| FW | 10,71 | 5,47 | 23,12 | 14,28 | 10,96 | 12,57 | 25,60 | 30,71 | 13,65 | 17,98 | 12,15 | 14,51 | 3,80 | 4,47 |
| FW KS | 10,14 | 5,21 | 20,15 | 12,15 | 12,89 | 14,33 | 26,43 | 31,08 | 13,77 | 17,86 | 12,54 | 14,53 | 4,08 | 4,85 |
| FW LK | 11,03 | 5,57 | 24,40 | 15,09 | 10,22 | 11,90 | 25,19 | 30,58 | 13,56 | 18,03 | 11,92 | 14,51 | 3,69 | 4,33 |
| FO | 11,79 | 4,42 | 21,15 | 11,12 | 12,49 | 13,80 | 25,45 | 29,42 | 15,19 | 20,14 | 11,13 | 16,69 | 2,79 | 4,40 |
| FO KS | 11,04 | 4,56 | 18,20 | 9,83 | 15,22 | 16,31 | 25,30 | 28,15 | 15,67 | 19,92 | 11,80 | 16,71 | 2,77 | 4,51 |
| FO LK | 12,18 | 4,37 | 22,39 | 11,58 | 11,52 | 12,90 | 25,37 | 29,88 | 14,94 | 20,22 | 10,80 | 16,68 | 2,80 | 4,36 |

AAA = Altersausgabenanteil; Bev = Bevölkerungsanteil der Altersklasse an der Gesamtbevölkerung; KS = kreisfreie Städte; LK = Landkreise; FW = Flächenländer West; FO = Flächenländer Ost.
Quellen: Statistisches Bundesamt (2008f), BBSR (2009a); eigene Berechnungen.

Andererseits wird unabhängig von geografischen oder Gebietskörperschaftsdifferenzierungen aus Tabelle IV.4 aber auch deutlich, dass den Mitgliedern der beiden Altersklassen der Kinder und Jugendlichen jeweils deutlich größere Ausgabenanteile – und damit öffentliche Leistungen in überproportionalem Ausmaß – zufallen als den älteren Altersklassen. So lag der Anteil der Einwohner im Alter bis unter sechs Jahren in den westlichen (östlichen) Flächenländern im Jahr 2005 bei nur 5,47% (4,42%), während auf diese Bevölkerungsgruppe jedoch 10,71% (11,79%) aller Ausgaben des Verwaltungshaushaltes entfielen. Lediglich bei den Gruppen der 19- bis unter 30jährigen sowie der Hochbetagten entsprechen Ausgaben- und Bevölkerungsanteile in etwa einander. Zwar kam der Altersklasse der 30- bis unter 50jährigen absolut überall der größte Teil des Budgets zugute, allerdings ist diese Altersklasse mit einer Spanne von 20 Jahren auch am umfangreichsten definiert. Vielmehr lässt sich sagen, dass die Bevölkerungsteile im Alter ab 30 Jahren kommunale öffentliche Leistungsangebote nur unterproportional in Anspruch nehmen.

IV.1.2 Einnahmenseite

Nach der Erläuterung des Vorgehens bei der Analyse der Ausgaben werden in diesem Abschnitt die Einnahmen des Verwaltungshaushaltes näher betrachtet. Die Methodik ist grundsätzlich dieselbe wie für die Untersuchung der Ausgabenseite und bedarf lediglich einiger Anpassungen. Die Ausführungen werden daher etwas komprimierter erfolgen und sich stärker auf die notwendigen methodischen Änderungen konzentrieren.

IV.1.2.1 Methodik der Altersstruktureinnahmenprofile

In Analogie zur Vorgehensweise bei den Ausgaben werden in den vorliegenden Untersuchungen die bereinigten Primäreinnahmen, R_i , also die um die Zinseinnahmen

verringerten bereinigten Einnahmen, betrachtet und in ihre Komponenten – nun entsprechend den einzelnen Einnahmenkategorien k , mit $k = 1, \dots, K$ – zerlegt:

$$R_t = \sum_{k=1}^K R_{k,t} . \quad (IV.7)$$

Wie bei den Ausgaben wird auch für die Einnahmen zunächst unterstellt, dass es möglich sei, die Einnahmen der einzelnen Einnahmenkategorien k (Einkommen- und Körperschaftsteuer, Gewerbesteuerumlage und Gewerbesteuer, etc.) der Periode t auf die einzelnen Altersklassen aufzuteilen. Nach Normierung mit der Bevölkerungsgröße der einzelnen Altersklassen ergibt sich in Entsprechung zu Gleichung IV.3 das **Altersstruktureinnahmenprofil** $r(x,k,t)$:

$$r(x,k,t) = \frac{R(x,k,t)}{P(x,t)} . \quad (IV.8)$$

Mit der Ermittlung von $r(x,k,t)$ wird es möglich, die Pro-Kopf-Einnahmen der Altersgruppe x in der jeweiligen Einnahmenkategorie k für die Basisperiode t abzubilden. Aus Sicht der Bürger können die Altersstruktureinnahmenprofile gleichzeitig als die Pro-Kopf-Zahlungsbeiträge interpretiert werden, die jeder Bürger der Altersklasse x in der Basisperiode t zur Einnahmenkategorie k leistet.

IV.1.2.2 Altersstrukturindikatorenmatrix für die Einnahmen

Bei der empirischen Umsetzung der Ermittlung der Altersstruktureinnahmenprofile für die einzelnen Einnahmekategorien (siehe Gleichung IV.8) stellt sich jedoch dieselbe Problematik wie bei der Analyse für die Ausgabenseite. Da die amtliche Statistik in vielen Fällen, und hier insbesondere für die Jahresrechnungsergebnisse der kommunalen Haushalte, keine ausreichend nach Altersgruppen klassierten Daten bereithält, muss diese Verteilung für die einzelnen Einnahmekategorien aus sekundären Statistiken abgeleitet oder auf andere Untersuchungen zurückgegriffen werden. Für die Einnahmenseite dienen dafür insbesondere die Einkommens- und Verbraucherstichprobe des Statistischen Bundesamtes (2006c) sowie die Studie von Bach, Corneo und Steiner (2007) als Grundlage.

Anstatt – wie es bei den Ausgaben erfolgte – eine Aufteilung der Einnahmen nach Aufgabenbereichen vorzunehmen, erfolgt hier eine Untergliederung nach Einnahmearten. Dadurch kann die Aufkommenseite deutlich zielgerichteter analysiert werden. Eine Aufteilung der Einnahmen nach Aufgabenbereichen wäre einerseits realitätsferner, da Steuern nicht zweckgebunden sind. Andererseits wäre dies für den Zweck der Untersuchung nicht zielführend, da ein solches Vorgehen deutlich weniger Informationen zur Herkunft der Aufkommen erbringen würde als vielmehr zur Verwendung der Einnahmen. Gerade die Aufkommenseite der verschiedenen Einnahmenarten muss jedoch Ansatzpunkt für die Ableitung von Informationen über die Altersstruktur der Steuer- und Abgabenzahler sowie der Gebührenträger sein.

In der **Tabelle IV.5** wird in Analogie zur Vorgehensweise bei der Untersuchung der Ausgabenseite die Altersstrukturindikatorenmatrix für die kommunalen Einnahmenkategorien präsentiert. Da bei den Analysen in dieser Arbeit die Haushalte der Kommunalebene im Vordergrund stehen, wird die Darstellung im Folgenden auf die für die Kommunen relevanten Einnahmenkategorien beschränkt. Dabei wird u. a. deutlich, dass der kommunalen Ebene keine große Anzahl von Einnahmequellen aus Steuern zur Verfügung steht, zumal von diesen Aufkommen nur die wenigsten den Gemeinden allein zufließen. Vielmehr sind die meisten Steuerarten Gemeinschaftsteuern, von denen der kommunalen Ebene jeweils nur ein Teil des Gesamtaufkommens zusteht. Die für die Gemeinden bedeutsamste Einnahmequelle ist die

Gewerbsteuer, die jedoch stark von der konjunkturellen Entwicklung abhängt und deshalb in konjunkturellen Abständen teils heftigen Schwankungen unterliegt.

Die Ermittlung der kommunalen Aufkommensanteile, die zumeist auf Basis recht komplexer Verteilungsschlüssel erfolgt, wird für die vorliegenden Analysen als gegeben hingenommen. Das kann als gerechtfertigt betrachtet werden, da die altersstrukturelle Aufteilung der einzelnen Einnahmenarten auf die verschiedenen Altersgruppen, die hier – ebenso wie für die Ausgaben – über Indikatoreinträge abgebildet wird, von der Konstruktion dieser Verteilungsschlüssel unabhängig ist.

Die Indikatoren geben Auskunft darüber, welche Altersgruppe einerseits am stärksten zum Gesamtaufkommen einer jeden Einnahmenkategorie – ausgedrückt in Pro-Kopf-Termini – beiträgt. Dieser Gruppe wird dann jeweils ein Indikatorwert von 1,0 zugeordnet, wobei wiederum gilt, dass diese Normierung vollkommen beliebig und ohne jegliche Einflüsse auf die folgenden Berechnungsergebnisse ist. Andererseits wird durch die Matrixeinträge auch deutlich, wie relativ stark alle anderen Altersgruppen innerhalb einer jeden Einnahmenkategorie zur Finanzierung beitragen.

Tab. IV.5: Altersstrukturindikatorenmatrix für die laufenden Einnahmen

| Einnahmenkategorie | 0 – u6 | 6 – u19 | 19 – u30 | 30 – u50 | 50 – u65 | 65 – u80 | 80+ |
|---|-------------------|--------------------|---------------------|---------------------|---------------------|---------------------|------------|
| (1) | (2) | (3) | (4) | (5) | (6) | (7) | (8) |
| Einkommensteuer ¹ und Zinsabschlag (G) | 0,00 | 0,00 | 0,34 | 1,00 | 0,93 | 0,25 | 0,21 |
| Körperschaftsteuer (G) | 0,00 | 0,00 | 0,34 | 1,00 | 0,93 | 0,25 | 0,21 |
| Gewerbsteuer (K) | 0,00 | 0,00 | 0,34 | 1,00 | 0,93 | 0,25 | 0,21 |
| Grundsteuer (G) ² | 0,26 | 0,26 | 0,33 | 0,64 | 1,00 | 0,85 | 0,70 |
| Umsatz- und Einfuhrumsatzsteuer (G) ³ | 1,00 | 1,00 | 1,00 | 1,00 | 1,00 | 1,00 | 1,00 |
| Sonstige Gemeindesteuern ⁴ (G) | 0,00 | 0,00 | 1,00 | 1,00 | 1,00 | 1,00 | 1,00 |
| Gebühren und sonst. laufende Einnahmen | 0,00 | 0,00 | 1,00 | 1,00 | 1,00 | 1,00 | 1,00 |
| Einnahmen aus wirtschaftlicher Tätigkeit | 0,00 | 0,00 | 1,00 | 1,00 | 1,00 | 1,00 | 1,00 |
| Zinseinnahmen (nachrichtlich) ⁵ | 1,00 | 1,00 | 1,00 | 1,00 | 1,00 | 1,00 | 1,00 |
| Allgemeine Zuweisungen und Umlagen | 1,00 | 1,00 | 1,00 | 1,00 | 1,00 | 1,00 | 1,00 |
| Sonstige Einnahmen für laufende Zwecke | 1,00 | 1,00 | 1,00 | 1,00 | 1,00 | 1,00 | 1,00 |
| ./. Zahlungen von öffentlichen Ebenen | 1,00 | 1,00 | 1,00 | 1,00 | 1,00 | 1,00 | 1,00 |

¹ Die altersstrukturelle Aufteilung des Aufkommens der Einkommen-, Körperschaft- und Gewerbesteuer basiert auf Arbeiten des DIW, inkl. der Annahmen zum Zusammenhang von Alter und Produktivität der Erwerbstätigen (Bach et al., 2002). Für Erläuterungen zur Methodik der Ermittlung sei auch auf Bach, Corneo, Steiner (2007) verwiesen.

² Auf Basis der Einkommen- und Verbraucherstichprobe (EVS) sowie Statistisches Bundesamt (2005a).

³ Für die Besonderheit bezüglich der Verwendung der Altersstrukturindikatoren für die Umsatz- und Einfuhrumsatzsteuer siehe die Ausführungen im Text.

⁴ Einschließlich Vergnügungsteuer, Hundesteuer, Schankerlaubnissteuer, Zweitwohnsitzsteuer, Getränkesteuer sowie Jagd- und Fischereisteuer.

⁵ Der Ausweis der Zinseinnahmen erfolgt lediglich nachrichtlich. Bei der Analyse der laufenden Einnahmen werden für den Verwaltungshaushalt die Primäreinnahmen betrachtet.

Hinweis: (K) bezeichnet direkt den Gemeinden zustehende Steuereinnahmen, (G) steht für Gemeinschaftsteuern.

Quelle: eigene Berechnungen auf Basis von Daten des Statistischen Bundesamtes (2006c); siehe auch Tabelle VIII.7.

Zur Verdeutlichung sei noch einmal kurz die Herleitung der Matrixeinträge am Beispiel der Einkommensteuer veranschaulicht werden. Basierend auf einem Forschungsbericht des DIW für das Bundesfinanzministerium (Bach et al., 2002) lässt sich die Verteilung des Aufkommens dieser Steuerart auf die verschiedenen Altersgruppen ermitteln.

Die höchsten Pro-Kopf-Steuerzahlungen erbringen die 30- bis unter 50jährigen; ihrer Altersgruppe wird daher der Wert 1,0 zugeordnet. Im Verhältnis dazu trägt vor allem die Altersgruppe der älteren Erwerbsbevölkerung mit 93 Prozent nahezu ebenso stark zum Einkommensteueraufkommen bei. Der Beitrag der jungen Erwerbsbevölkerung beläuft sich dagegen nur auf etwa ein Drittel (34 Prozent). Noch geringere Pro-Kopf-Steuerzahlungen leisten mit 25% bzw. 21% die Rentnergenerationen. Aus nachvollziehbaren Gründen fallen dagegen je Kind bzw. Jugendlichen keine Einkommensteueraufkommen an. Die Indikatorwerte der beiden jüngsten Altersgruppen betragen deshalb beide Null.

Eine Besonderheit ergibt sich bei der empirischen Ableitung der Altersstruktureinnahmenprofile für die Umsatz- und Einfuhrumsatzsteuer, weil deren Aufteilung in der Realität als Gemeinschaftsteuer nach einem mehrstufigen Verfahren erfolgt. So kommt es im Rahmen der Vorwegverteilung im Länderfinanzausgleich über die Zuteilung von sog. Ergänzungsanteilen zunächst zu einem Finanzkraftausgleich auf Länderebene, bevor das verbleibende Aufkommen nach Einwohnerzahlen auf die Bundesländer aufgeteilt wird. Von dem auf diese Weise jedem Bundesland insgesamt zufließenden Anteil aus dem gesamten Umsatzsteueraufkommen erfolgt anschließend eine von Bundesland zu Bundesland unterschiedliche Weiterreichung von Teilen dieses Aufkommens an die kommunale Ebene (siehe auch Unterabschnitt III.4.1). Aus diesem Grund hängen die den kommunalen Haushalten zufließenden Mittel aus dem Umsatzsteueraufkommen tatsächlich nicht von der örtlichen bzw. regionalen Altersstruktur in den betrachteten Kreisen ab, sondern zum einen allenfalls vom Bevölkerungsanteil des Bundeslandes der jeweils betrachteten Kommune im Gesamtstaat sowie zum anderen lediglich indirekt vom Einfluss der Altersstruktur der einzelnen Regionen auf die gesamtdeutsche Altersstruktur. Diese Effekte einzeln herauszulösen und in den Indikatoren entsprechend zu berücksichtigen, ist mit dem hier angewandten Verfahren de facto nicht möglich. Deshalb erscheint es als sinnvoll, bei der tatsächlichen Ermittlung der Einnahmenprofile für die Umsatzsteuer auf der kommunalen Ebene ebenfalls eine Gleichverteilung anzunehmen, d.h. jeder Altersgruppe den Eintrag 1,0 zuzuweisen (vgl. dazu auch Seitz, 2008b).

In einigen Fällen – wie zum Beispiel den Gebühren und sonstigen laufenden Einnahmen – liegen hingegen keinerlei Informationen darüber vor, dass zumindest die Altersgruppen der erwachsenen Bevölkerung unterschiedlich intensiv zur Finanzierung des jeweiligen Aufkommens beitragen, sodass bis auf die beiden jüngsten Altersklassen hier alle übrigen einen Indikatorwert von 1,0 erhalten. Eine vollständige Gleichverteilungsannahme erfolgt zudem für die Zuweisungen und Umlagen sowie für die sonstigen Einnahmen. Dadurch werden für diese zwar keine altersstrukturbedingten Einflüsse unterstellt, wohl aber können Bevölkerungsgrößeneffekte auf diese einwirken. Das ist insbesondere für den bedeutenden Posten der Zuweisungen und Umlagen relevant, vor allem angesichts der deutlich stärkeren Transferabhängigkeit der ostdeutschen Kommunalhaushalte (vgl. Tabellen III.5 und III.6).

Gleichverteilungsannahmen im zentralen Bestandteil lassen in der vorliegenden Untersuchung nur geringe Abweichungen von den prinzipiell einfacher zu ermittelnden Durchschnittswerten erwarten. Dies kann durchaus als kritisch betrachtet werden. Allerdings konnten die Indikatorwerte von immerhin 38,4% der gesamten Primäreinnahmen des Verwaltungshaushaltes der kommunalen Ebene im Jahr 2005 durch empirische Aufarbeitungen fundiert werden, wobei die empirische Fundierung für die westdeutschen Kommunen (41,7%) nahezu doppelt so hoch ist wie die für die ostdeutschen Kommunen (21,6%).⁹¹ Darüber hinaus ist eine Gleichverteilungsannahme für die Einnahmekategorien

⁹¹ Diese und die folgenden Werte gelten unter Berücksichtigung der Gleichverteilungsannahme für die kommunalen Einnahmen aus dem Umsatz- und Einfuhrumsatzsteueraufkommen.

„Sonstige laufende Einnahmen“ als auch für „Zuweisungen und Umlagen“ und damit für 40,1% des Verwaltungshaushaltes sicher nicht als unberechtigt zu betrachten (West: 39,9%; Ost: 61,3%). Schließlich wird wegen der geschilderten Problematik beim – den Altersgruppen prinzipiell durchaus zurechenbaren – Umsatzsteueraufkommen ebenfalls eine Gleichverteilung unterstellt. Die Anwendung der in den Unterabschnitten IV.1.1.1 und IV.1.1.2 beschriebenen Methode für die Analyse der öffentlichen Haushalte ist daher nach Meinung des Verfassers letztlich nicht nur für die Ausgaben-, sondern auch für die Einnahmenseite des Verwaltungshaushaltes als durchaus gerechtfertigt anzusehen.

IV.1.2.3 Empirische Ermittlung der Altersstruktureinnahmenprofile

Die Berechnung der Altersstruktureinnahmenprofile, also die Zuordnung der Einnahmen der öffentlichen Verwaltungshaushalte zu den einzelnen Altersklassen, beruht auf der in Tabelle IV.5 dargestellten Einnahmenindikatorenmatrix. Die Altersstruktureinnahmenprofile ergeben sich unter Erweiterung der Gleichung (IV.8) um die Einnahmenindikatormatrix $[I_r(x,k)]$ als

$$r(x,k,t) = \frac{R(k,t)}{\sum_{x=1}^x I_r(x,k) N(x,t)} I_r(x,k). \quad (IV.9)$$

Damit lassen sich die Pro-Kopf-Einnahmen der Mitglieder einer jeden Altersgruppe (x) für jede der k Einnahmenkategorien in der Basisperiode t abbilden. Diese Aufteilung beruht auf den altersspezifischen durchschnittlichen Beiträgen der Gesellschaftsmitglieder zur Finanzierung der öffentlichen Verwaltungshaushalte der Kommunen, wobei allerdings nur für die oberen der in Tabelle IV.5 genannten Einnahmenarten individuell unterschiedliche Altersstrukturprofile resultieren. Für alle weiteren Kategorien können – ggf. bis auf die Unterscheidung der beiden Gruppen der Kinder und Jugendlichen von denen der Erwachsenen – plausibler Weise keine altersspezifischen Abweichungen unterstellt werden.

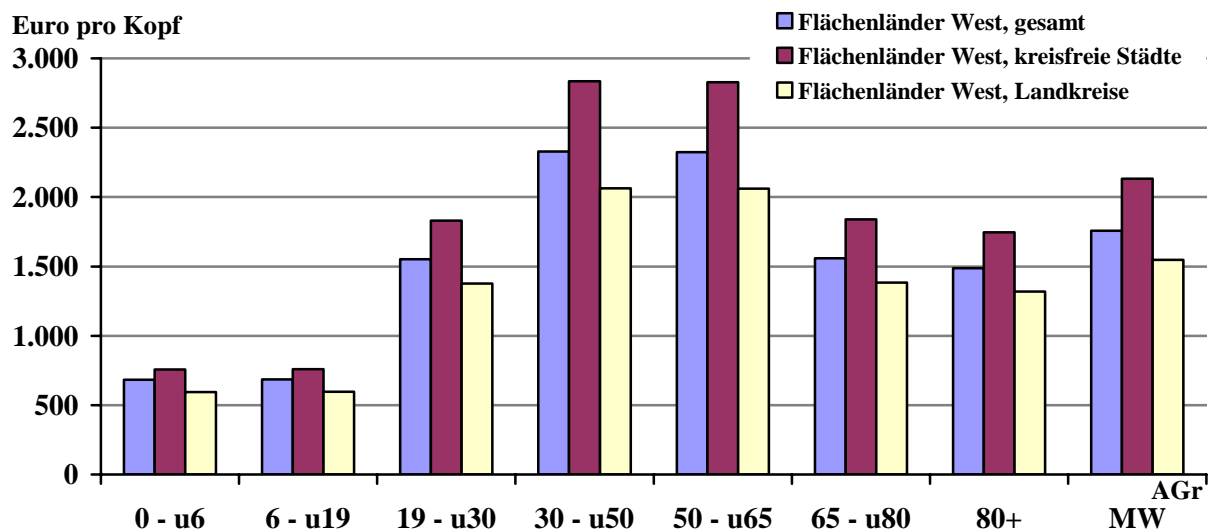
Entsprechend dem Vorgehen bei der Analyse der Ausgaben werden auch die Betrachtungen der Einnahmenseite sowohl getrennt für Ost- und Westdeutschland als auch für die kreisfreien Städte und die Landkreise erfolgen. Damit wird auch hier der Berücksichtigung grundsätzlicher geografischer wie struktureller Eigenheiten der kommunalen Ebene in Deutschland Rechnung getragen.

In den **Abbildungen IV.4 und IV.5** sind die Altersstruktureinnahmenprofile für die Verwaltungshaushalte der deutschen Flächenländer für das Jahr 2005 abgebildet. Während für die Ausgaben eine deutliche Jugendlastigkeit festzustellen war, gilt dies für die Einnahmenseite nicht. Vielmehr zeichnet die Struktur der Einnahmen eine Art leicht schiefe Glockenform, d.h. die Erwachsenen der Altersgruppen 30 bis unter 65 Jahre erbringen zur Finanzierung der kommunalen Verwaltungshaushalte die mit Abstand höchsten Pro-Kopf-Beiträge. Die Beiträge der Rentnergenerationen sind wiederum höher als die der Kinder und Jugendlichen. Dies gilt sowohl für die westdeutschen als auch in abgeschwächter Form für die ostdeutschen Kommunen und für die Landkreise ebenso wie für die kreisfreien Städte.

Das ist allerdings nicht überraschend, da die Personen dieser Altersgruppen den größten Teil der Erwerbstätigen darstellen und diese auch wegen ihrer überproportionalen Anteile vor allem bei der Einkommensteuer die insgesamt absolut höchsten Pro-Kopf-Steuerzahlungen leisten. Während sich die Steuerzahlungen im Jahr 2005 in Westdeutschland (Ostdeutschland) auf rund 2.327 bzw. 2.324 Euro (ca. 1.873 bzw. 1.891 Euro) je Einwohner beliefen, betragen die durchschnittlichen Pro-Kopf-Leistungen der Rentnergenerationen nur rund 65% (81%) sowie die der jungen Erwachsenen nur ca. 29% (55%) davon.

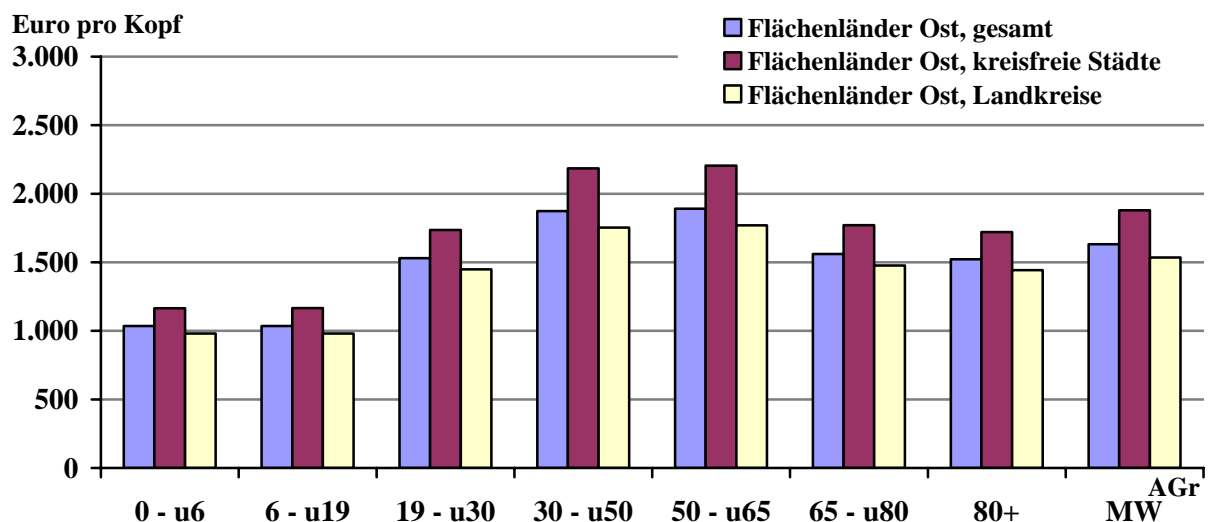
Die Leistungen der Kinder und Jugendlichen sind kaum auf eigene originäre Steuer- oder Gebühreuzahlungen zurückzuführen. Nach der Methode der Altersstrukturprofile beruhen diese vielmehr auf anteiligen Aufschlüsselungen nicht demografie-sensitiver Einnahmenkategorien, wozu insbesondere auch die Transferzahlungen zählen. Sie sind sich daher auch sehr ähnlich. In Abbildung IV.5 zeigt sich zudem die starke Transferabhängigkeit der ostdeutschen Gebietskörperschaften, einerseits in den höheren Pro-Kopf-Leistungen der Kinder und Jugendlichen und andererseits im flacheren Verlauf des Einnahmenprofils.

Abb. IV.4: Altersstruktureinnahmenprofile der westdeutschen Gebietskörperschaften 2005



Quelle: eigene Berechnungen.

Abb. IV.5: Altersstruktureinnahmenprofile der ostdeutschen Gebietskörperschaften 2005



Quelle: eigene Berechnungen.

Aus den beiden Abbildungen wird zudem deutlich, dass die Einnahmenausstattungen der Kommunen in Westdeutschland leicht höher sind (siehe auch Tabelle III.6). Das bedeutet, dass im Basisjahr noch Ost-West-Unterschiede bestanden, was jedoch nur für den Vergleich der Gruppen der kreisfreien Städte gilt. Die Landkreise verzeichneten im Basisjahr in West- und Ostdeutschland vergleichbar hohe Pro-Kopf-Einnahmen (1.546 vs. 1.534 Euro).

Wie für die Primärausgaben sind also auch für die Primäreinnahmen deutliche Unterschiede zwischen kreisfreien Städten und Landkreisen feststellbar: So sind zwar in Gesamtdeutschland die durchschnittlichen Primäreinnahmen der Verwaltungshaushalte der kreisfreien Städte höher als die der Landkreise. Zudem ist die Streuung der Mittelwerte im Westen sogar deutlich höher, d.h. die Steueraufkommen unter den Kommunen sind im Westen weniger homogen als im Osten. Die kreisfreien Städte im Westen verfügen um etwa 37,8% höhere Primäreinnahmen als die Landkreise, im Osten dagegen um zirka 22,4%. Insgesamt ergibt sich über die einzelnen Altersklassen betrachtet für die ostdeutschen Kommunen ein sichtbar flacheres Profil der Einnahmenverteilung. Dies gilt sowohl für die kreisfreien Städte als auch für die Landkreise und ist neben den hohen Transfereinnahmen im Wesentlichen auch auf die relativ große Bedeutung der Kategorie der Einnahmen aus dem Umsatzsteueraufkommen sowie deren in dieser Arbeit besonderen Aufteilung auf die sieben Altersgruppen zurückzuführen (siehe Ausführungen im Text in Unterabschnitt IV.1.2.2).

IV.1.2.4 Das Konzept der Alterseinnahmenanteile

In Analogie zur Vorgehensweise bei der Analyse der Ausgabenseite lässt sich auch für die Einnahmen der kommunalen Verwaltungshaushalte das Konzept der Altersstrukturanteile anwenden. Danach ergeben sich die Alterseinnahmenanteile als:

$$\rho(x,t) = \frac{\sum_{k=1}^K r(x,k,t) P(x,t)}{\sum_{k=1}^K R_k}, \quad (\text{IV.10})$$

mit $\rho(x,t)$ als Anteil aller auf die Altersgruppe x entfallenden Einnahmen an den gesamten Primäreinnahmen. Ebenso wie die Altersausgabenanteile, $\varepsilon(x,t)$, können mit Hilfe der verschiedenen Alterseinnahmenanteile $\rho(x,t)$ auch für die Einnahmenseite Aussagen zu absoluten Volumina der öffentlichen (Teil-)Budgets getroffen werden.

In **Tabelle IV.6** werden die Alterseinnahmenanteile für die kommunale Ebene der deutschen Flächenländer präsentiert, wobei wie bereits in Tabelle IV.4 den auf die einzelnen Altersklassen entfallenden Einnahmenanteilen als Vergleichsmaßstab in kursiver Schrift jeweils die Bevölkerungsanteile zugeordnet worden sind. Die Bevölkerungsanteile entsprechen deshalb in beiden Tabellen einander.

Tab. IV.6: Alterseinnahmenanteile der Kommunalebene der deutschen Flächenländer 2005 (in Kursivdruck: Anteile der Altersklassen an der Gesamtbevölkerung)

| Körper- schaft | 0 – u6 | | 6 – u19 | | 19 – u30 | | 30 – u50 | | 50 – u65 | | 65 – u80 | | 80+ | |
|-------------------|--------|------|---------|-------|----------|-------|----------|-------|----------|-------|----------|-------|------|------|
| | AEA | Bev | AEA | Bev | AEA | Bev | AEA | Bev | AEA | Bev | AEA | Bev | AEA | Bev |
| (1) | (2) | (3) | (4) | (5) | (6) | (7) | (8) | (9) | (10) | (11) | (12) | (13) | (14) | (15) |
| FW | 2,05 | 5,47 | 5,36 | 14,28 | 11,06 | 12,57 | 40,97 | 30,71 | 23,95 | 17,98 | 12,84 | 14,51 | 3,77 | 4,47 |
| FW KS | 1,85 | 5,21 | 4,33 | 12,15 | 12,31 | 14,33 | 41,31 | 31,08 | 23,69 | 17,86 | 12,53 | 14,53 | 3,97 | 4,85 |
| FW LK | 2,14 | 5,57 | 5,81 | 15,09 | 10,59 | 11,90 | 40,78 | 30,58 | 24,01 | 18,03 | 12,98 | 14,51 | 3,69 | 4,33 |
| FO | 2,80 | 4,42 | 7,04 | 11,12 | 12,94 | 13,80 | 33,79 | 29,42 | 23,35 | 20,14 | 15,96 | 16,69 | 4,10 | 4,40 |
| FO KS | 2,83 | 4,56 | 6,10 | 9,83 | 15,07 | 16,31 | 32,74 | 28,15 | 23,38 | 19,92 | 15,74 | 16,71 | 4,13 | 4,51 |
| FO LK | 2,79 | 4,37 | 7,40 | 11,58 | 12,18 | 12,90 | 34,14 | 29,88 | 23,33 | 20,22 | 16,06 | 16,68 | 4,10 | 4,36 |

AEA = Alterseinnahmenanteil; Bev = Bevölkerungsanteil der Altersklasse an der Gesamtbevölkerung
KS = kreisfreie Städte; LK = Landkreise; FW = Flächenländer West; FO = Flächenländer Ost.

Quellen: Statistisches Bundesamt (2008e), BBSR (2009a); eigene Berechnungen.

In Bezug auf die Informationen zur Struktur der Finanzierung der kommunalen Verwaltungshaushalte lässt sich auch aus dieser Tabelle die bereits im Unterabschnitt IV.1.2.3

konstatierte leicht schiefe Glockenform nachvollziehen: In erster Linie tragen die 30- bis unter 50jährigen wie auch die Gruppe der 50- bis unter 65jährigen mit im Vergleich zu ihren Bevölkerungsanteilen deutlich überproportionalen Zahlungen zur Budgetfinanzierung bei. Dies gilt sowohl für die west- als auch für die ostdeutschen Kommunen, und darüber hinaus auch für die kreisfreien Städte wie für die Landkreise. Im Gegensatz dazu lässt sich erkennen, dass die Gruppe der jungen Erwachsenen sowie die Rentnergenerationen Steuer- und Gebührenzahlungen in Größenordnungen leisten, die in etwa ihren Bevölkerungsanteilen entsprechen. Dieses Muster ist für die ostdeutschen Kommunen stärker zutreffend als für die westdeutschen.

IV.1.3 Gesamtverwaltungshaushalt

Für eine Untersuchung der Demografiesensitivität des gesamten Verwaltungshaushaltes sind nun die Resultate aus den Abschnitten IV.1.1.3 und IV.1.2.3 einander gegenüber zu stellen und die Salden aus Ausgaben- und Einnahmenseiten abzuleiten. Eine solche Nettobetrachtung des Verwaltungshaushaltes wird in kompakter Form in diesem Abschnitt präsentiert.

Basierend auf den Altersstrukturprofilen sowohl für die Ausgaben als auch für die Einnahmen lässt sich die Nettobetrachtung in Form einer Saldierung durch Subtraktion der verschiedenen Profile (vgl. Gleichungen IV.5 und IV.9) voneinander ermitteln:

$$s(x,t) = r(x,t) - e(x,t) . \quad (IV.11)$$

Das hier angewandte Ermittlungsprinzip lässt es zu, nur bestimmte Altersgruppen oder aber die gesamte Ausgaben- und Einnahmenseite über jeweils alle Altersklassen saldiert („MW“ = Mittelwert) zu betrachten.

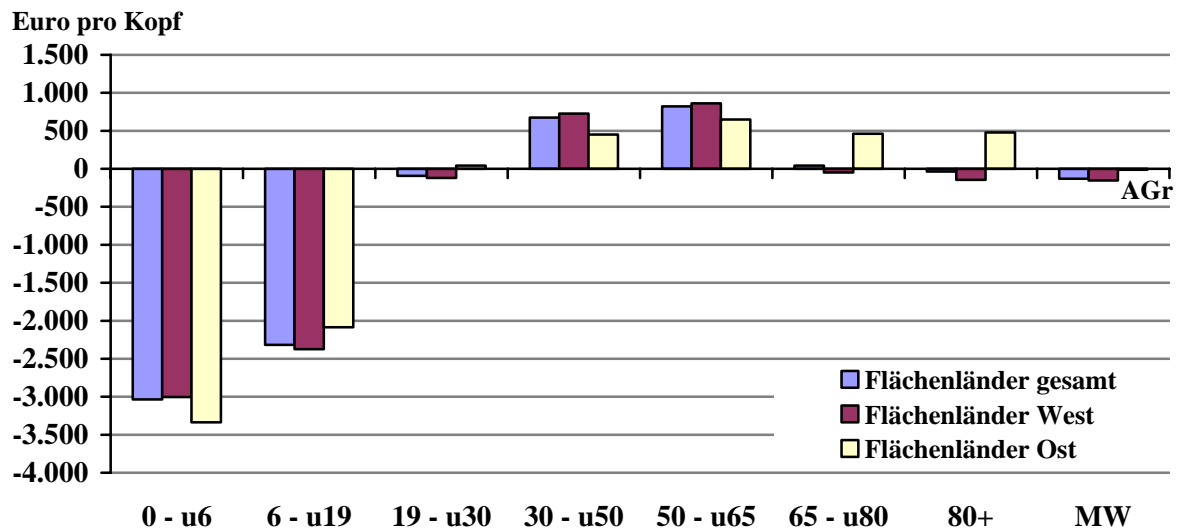
Die ermittelte Saldogröße $s(x,t)$ gibt schließlich Auskunft darüber, inwiefern ein Bürger der betrachteten Altersklasse im Basisjahr durchschnittlich pro Kopf mehr Leistungen in Anspruch genommen hat als er für diese bezahlt hat ($s > 0$) oder höhere finanzielle Beiträge erbracht hat als ihm in Form von öffentlichen Leistungen zurückgeflossen sind ($s < 0$) oder sich diese Bilanz für ihn in etwa ausgeglichen gestaltet.

Anders formuliert lässt es dieses Konzept wegen seiner Transformierung auf Pro-Kopf-Termini auch zu, anhand der mit „Mittelwert“ (MW) bezeichneten Salden im Umkehrschluss Aussagen über den betrachteten Gesamthaushalt abzuleiten, d.h. inwiefern – in Pro-Kopf-Termini berechnet – in diesem Budget ein Finanzierungsdefizit ($s < 0$) oder ein Finanzierungsüberschuss ($s > 0$) vorliegt bzw. ob das Budget ausgeglichen ist ($s = 0$).

In den Abbildungen IV.6 und IV.7 sind die Ergebnisse für das Jahr 2005 grafisch aufbereitet. Es wird deutlich, dass selbst beim Vergleich aggregierter Größen sowohl geografische Unterschiede (West vs. Ost) als auch institutionelle Differenzierungen (Landkreise vs. kreisfreie Städte) durchaus bedeutsam sind.

Aus der **Abbildung IV.6** geht erstens hervor, dass die erwerbstätigen Generationen durchschnittlich deutlich höhere Anteile an der Finanzierung der kommunalen Verwaltungsbudgets tragen, als sie selbst an Rückflüssen zum Konsum öffentlicher Leistungen von den Kommunen erwarten können. Allerdings kann sich diese Bilanz anders gestalten, wenn auf der Haushaltsebene im Gegensatz zur Betrachtung für Einzelpersonen Privathaushalte berücksichtigt werden. Wachsen nämlich Kinder und Jugendliche in den Haushalten auf, profitieren diese Haushalte im Verhältnis zu den ihnen zugeordneten Finanzierungsbeiträgen überproportional vom Angebot an kommunalen Leistungen.

Abb. IV.6: Nettoaltersstrukturprofile der Gebietskörperschaften in Deutschland sowie in den westdeutschen und ostdeutschen Flächenländern 2005 (Verwaltungshaushalt)



Quelle: eigene Berechnungen.

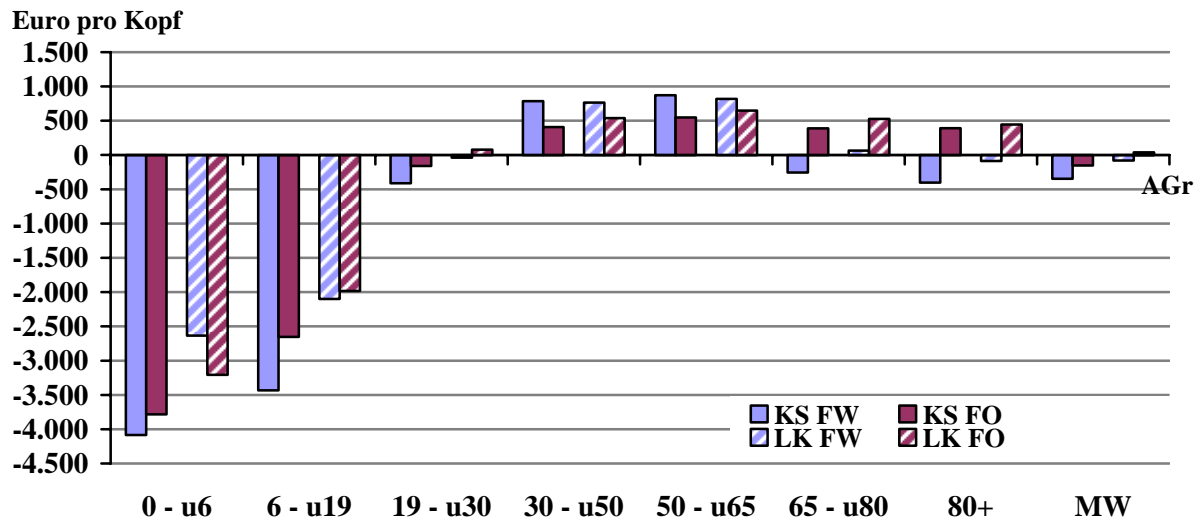
Zweitens zeigt die Abbildung, dass sich die Situation der kommunalen Verwaltungshaushalte in Ost- bzw. Westdeutschland teilweise recht deutlich unterscheidet: Die Nettopositionen der Verwaltungsausgaben pro Kopf sind in den ostdeutschen Flächenländern zum Beispiel nur für die jüngste Altersgruppe deutlich höher als in den westdeutschen Flächenländern. Hier kommt vor allem die breitere Ausstattung mit Kindertagesstätten zum Tragen.

Für die Gruppe der jungen Erwerbstätigen (19 – u30) gestaltet sich die fiskalische Bilanz in Ost und West in etwa ausgeglichen, bei den beiden älteren Gruppen der Erwerbstätigen hingegen übertreffen die Nettoüberschüsse der westdeutschen Kommunen die der ostdeutschen deutlich. Dafür sinken die Nettoüberschüsse in den westdeutschen Kommunen im Aggregat bei den Rentnergenerationen stärker als im Osten. Hier kommen einerseits die im Durchschnitt höheren Sozialausgaben zum Tragen. Andererseits spiegelt die gleichmäßigere Verteilung der Einnahmen über die Altersgruppen in den ostdeutschen Flächenländern noch einmal deren stärkere Transferabhängigkeit wider. Im Saldo verzeichneten die ostdeutschen Kommunalhaushalte in 2005 einen nahezu ausgeglichenen Verwaltungshaushalt, die westdeutschen dagegen ein leichtes Finanzierungsdefizit.

Spaltet man die geografischen Heterogenitäten zusätzlich nach den institutionellen Unterschieden auf, so lässt sich feststellen (**Abbildung IV.7**), dass die Ost-West-Abweichungen in erster Linie für die Gruppen der Landkreise zutreffend sind.

Für die kreisfreien Städte gelten leicht adaptierte Budgetmuster – insbesondere für die beiden jüngsten Altersgruppen. So waren im Jahr 2005 die Pro-Kopf-Finanzierungsdefizite für die jüngste Altersgruppe in den westdeutschen kreisfreien Städten leicht höher als in Ostdeutschland. Kumuliert für die Gesamtheit der Bevölkerung unter 30 Jahren betrachtet, übertrafen die Finanzierungsdefizite der kreisfreien Städte im Westen die der kreisfreien Städte im Osten sogar deutlich. Für die Altersgruppen der Erwerbstätigen ab 30 Jahren zeigt sich wie schon für die Landkreise so auch für die kreisfreien Städte, dass in den westdeutschen Flächenländern Einnahmenüberschüsse generiert werden konnten, wobei die Überschüsse der kreisfreien Städte die der Landkreise weitaus stärker übertrafen als dies in den ostdeutschen Kommunen der Fall war.

Abb. IV.7: Nettoaltersstrukturprofile aggregiert nach Landkreisen und kreisfreien Städten in den westdeutschen und ostdeutschen Flächenländern 2005 (Verwaltungshaushalt)



Legende: hellblau ... westdeutsche Kommunen (FW);
 bordeaux ... ostdeutsche Kommunen (FO);
 ohne Muster ... kreisfreie Städte (KS);
 Streifenmuster ... Landkreise (LK)

Quelle: eigene Berechnungen.

Ein Teil dieses Ost-West-Unterschiedes dürfte darauf zurückzuführen sein, dass die Transfereinnahmen in diesem Modell gleichmäßig auf die einzelnen Altersgruppen verteilt worden sind und die Kommunen in den ostdeutschen Flächenländern eine sehr viel stärkere Transferabhängigkeit aufweisen (siehe Tab. III.6). Auffällig ist darüber hinaus, dass die kreisfreien Städte im Aggregat sowohl in den alten als auch in den neuen Bundesländern defizitäre Verwaltungshaushalte (-346 vs. -154 Euro p.K.) aufwiesen, wohingegen die Landkreise ihre Verwaltungshaushalte in etwa ausgeglichen gestalten konnten (-81 vs. +39 Euro p.K.).⁹²

Insgesamt haben die Analysen gezeigt, dass die Verwaltungshaushalte der kommunalen Ebene – in Ost- wie in Westdeutschland – eine deutliche Alterssensitivität aufweisen. Dies gilt in erster Linie für die Ausgabenseite, die deutlich jugendlastig sind (vgl. IV.1.1.3). In leicht geringerem Maße ist auch die Einnahmenseite alterssensitiv – mit einem stärkeren Gewicht bei den Altersgruppen der Erwerbsbevölkerung (vgl. IV.1.2.3). Mit der Differenzierung nach institutionellen Unterschieden konnte zudem belegt werden, dass diese Erkenntnisse auch für die Gruppen der Landkreise und der kreisfreien Städte gelten.

Aus Tabelle IV.3 ging hervor, dass die Ursachen für diese Alterssensitivität zum einen in der speziellen Zuteilung der altersgruppenspezifischen Aufgaben der kommunalen Ebene bestehen, zum anderen aber auch in der Finanzierungsstruktur der kommunalen Haushalte zu suchen sind. Die Altersstrukturprofile der Verwaltungshaushalte der Kommunen der

⁹² Insofern erscheinen die wiederholten Aufrufe des Deutschen Städtetages nicht unberechtigt, die Finanzausstattungen der Städte in Deutschland in stärkeren Maßen den kommunalen Aufgaben angemessenen zu gestalten (siehe z.B. Deutscher Städtetag, 2008, 2009). Allerdings sind bei Diskussionen über Finanzausstattungen stets auch kritische Fragen bzgl. eigener Beiträge zur Verbesserung der Finanzsituation – etwa zur Hebung verwaltungsinterner Effizienzpotenziale oder einer „verantwortungsbewussten Privatisierung von bestimmten Aufgaben“ (Landtag TH, 2009) – zu stellen.

ostdeutschen Flächenländer lassen regelmäßig auch deren hohe Transferabhängigkeiten erkennen.

Die im Rahmen der vorliegenden Untersuchung für das Basisjahr festgestellten Verschiedenheiten der aggregierten Verwaltungshaushalte der Kommunen in Ost- wie in Westdeutschland ziehen nicht nur unterschiedliche Ergebnisse für die noch folgenden Projektionen nach sich (vgl. Abschnitt V), sondern erfordern in der Realität auch unterschiedliche Antworten zur Lösung der Probleme. Darauf wird explizit im VI. Kapitel der Arbeit zurückzukommen sein. Zunächst erfolgt im nächsten Abschnitt aber in kompakter Form die Analyse der kommunalen Vermögenshaushalte, d.h. es wird aufgezeigt, inwiefern auch die Vermögenshaushalte der kommunalen Gebietskörperschaften von den demografischen Entwicklungen im Land beeinflusst werden.

IV.2 Auswirkungen der demografischen Entwicklungen auf den Vermögenshaushalt

Die Vermögenshaushalte öffentlicher Körperschaften erfassen die Kapitalrechnungen der öffentlichen Haushalte. Darunter werden all jene Buchungsvorgänge verstanden, die zu Vermögensveränderungen führen oder der Finanzierung von Investitionen anderer Träger dienen – ohne Berücksichtigung der besonderen Finanzierungsvorgänge (Statistisches Bundesamt, 2008e).⁹³ Auf der Ausgabenseite zählen hierzu beispielsweise Ausgaben für Investitionen, auf der Einnahmenseite der Vermögenshaushalte werden u. a. Einnahmen aus Konzessionsabgaben verbucht. Es liegt auf der Hand, dass prinzipiell auch diese Ausgaben und Einnahmen eine gewisse Demografiesensitivität aufweisen können.

Im Vergleich zur Analyse der Verwaltungshaushalte sind bei den Kapitelrechnungen jedoch Besonderheiten zu berücksichtigen, wie beispielsweise die Unregelmäßigkeit, mit der diese Ausgaben und Einnahmen über bestimmte Körperschaften wie auch Aufgabenbereiche auftreten können. Dies verdeutlichen die Angaben in der **Tabelle IV.7**, in der die Werte des Basisjahres (2005) der Entwicklung der bereinigten Einnahmen und Ausgaben zwischen 2001 und 2005 gegenüber gestellt wurden.

So wiesen innerhalb dieser fünf Jahre vor allem die Ausgaben der Bereiche „Soziale Sicherung“, „Wissenschaft, Forschung, Kulturpflege“ sowie „Öffentliche Einrichtungen, Wirtschaftsförderung“ die größten Schwankungen auf. Allerdings stellen diese Ausgaben bis auf die letztgenannte eher kleinere Budgetanteile dar. Auf der Einnahmenseite streuten die Werte am stärksten in den Bereichen „Allgemeine Verwaltung“, „Soziale Sicherung“ und „Schulen“, wobei die Einnahmen im Bereich Schulen als größter dieser Posten gerade einmal rund vier Prozent des Budgets entsprachen.

Aus dem Vergleich der Ausgaben- und Einnahmenwerte für das Jahr 2005 (Spalten 2 und 5) mit den Durchschnittswerten der Perioden 2001 bis 2005 (Spalten 3 und 6) wird deutlich, dass das gewählte Basisjahr 2005 nach der Finanzstatistik kein außerordentlich auffälliges Jahr war, welches durch ungewöhnliche Datenausreißer aufgefallen ist. Zwar waren die beiden Werte für die bereinigten Ausgaben und die bereinigten Einnahmen für 2005 inflationsbereinigt jeweils die niedrigsten über die fünf Vergleichsperioden. Allerdings weist ein Variationskoeffizient von jeweils etwa 8,8 Prozent für die gesamten bereinigten Ausgaben bzw. Einnahmen nicht auf außerordentliche Schwankungen hin. Insofern kann die Wahl des

⁹³ Unter besonderen Finanzierungsvorgängen werden den Gesamthaushalt einer Körperschaft ausgleichende periodenübergreifende Finanztransaktionen wie Schuldenaufnahmen und -tilgungen, Zuführungen zu und Entnahmen aus Rücklagen als auch Beiträge zur Deckung von Vorjahresfehlbeträgen verstanden (Statistisches Bundesamt, 2008e).

Jahres 2005 als Basisjahr auch für die Untersuchungen der Vermögenshaushalte der kommunalen Gebietskörperschaften als unkritisch betrachtet werden.

Tab. IV.7: Vergleich der Ausgaben- und Einnahmenentwicklung 2001 – 2005 der kommunalen Vermögenshaushalte

| Aufgabenbereich | Bereinigte Ausgaben ¹⁾ | | | Bereinigte Einnahmen ¹⁾ | | |
|--|-----------------------------------|---------------|---------------|------------------------------------|---------------|---------------|
| | im Jahr 2005 | MW 2001-05 | VK 2001-05 | im Jahr 2005 | MW 2001-05 | VK 2001-05 |
| (1) | (2) | (3) | (4) | (5) | (6) | (7) |
| Allgemeine Verwaltung | 1.020 | 1.031 | 10,6320 | 190 | 231 | 24,6566 |
| Öffentliche Sicherheit und Ordnung | 823 | 913 | 8,1392 | 252 | 257 | 5,9547 |
| Schulen | 3.420 | 3.592 | 6,0154 | 1.155 | 909 | 18,2375 |
| Wissenschaft, Forschung, Kulturpflege | 660 | 779 | 15,5702 | 252 | 295 | 10,2997 |
| Soziale Sicherung | 722 | 946 | 18,2875 | 155 | 209 | 18,9001 |
| Gesundheit, Sport, Erholung | 1.942 | 2.233 | 10,3964 | 529 | 622 | 10,4284 |
| Bau- und Wohnungswesen, Verkehr | 6.862 | 7.900 | 10,5644 | 4.836 | 5.294 | 5,5674 |
| Öffentliche Einrichtungen, Wirtschaftsförderung | 2.997 | 3.596 | 15,0879 | 1.768 | 2.107 | 11,6806 |
| Wirtschaftliche Unternehmen, allg. Grund- u. Sondervermögen | 14.276 | 14.366 | 6,1372 | 14.820 | 16.453 | 9,6246 |
| Bereinigte Ausgaben / Bereinigte Einnahmen²⁾ | 36.174 | 39.664 | 8,7542 | 28.499 | 31.918 | 8,8028 |

¹⁾ deflationierte Werte in Mio. Euro (Preise: 2001)

²⁾ inkl. besondere Finanzierungsvorgänge

MW = Mittelwert der Jahre 2001 - 2005; VK = Variationskoeffizient für die Jahre 2001 - 2005

Quellen: Statistisches Bundesamt (2008e), SVR (2009); eigene Berechnungen.

Für die folgenden Untersuchungen zu den altersstrukturellen Abhängigkeiten der Vermögenshaushalte findet stringenter Weise dieselbe Methodik Anwendung wie bereits für die Ausgaben- und Einnahmenanalysen der Verwaltungshaushalte im Abschnitt IV.1. Die Erläuterungen werden deshalb sehr kurz gehalten.

IV.2.1 Ausgabenseite

Der Gesamtumfang der Ausgaben des Vermögenshaushaltes ist beträchtlich geringer als der des Verwaltungshaushaltes. Wie aus der **Tabelle IV.8** hervorgeht, betrug er im Basisjahr 2005 in den Kommunen der westdeutschen Flächenländer (FW) nur gut ein Fünftel, in denen der ostdeutschen Flächenländer (FO) etwa ein Viertel des Gesamthaushaltes. Die besonderen Finanzierungsvorgänge, die in der Regel keinem kommunalen Aufgabenbereich zugeordnet werden können, erhalten dadurch ein vergleichsweise höheres Gewicht und können u.U. die Aussagekraft der Berechnungen stark beeinflussen.⁹⁴ Davon abgesehen ist auffällig, dass deutliche Ost-West-Unterschiede lediglich in den Aufgabenbereichen „Bau- und Wohnungswesen, Verkehr“ sowie „Wirtschaftliche Unternehmen, allgemeines Grund- und Sondervermögen“ festzustellen sind. Ansonsten weisen die Budgets der aggregierten Kommunalhaushalte der alten und neuen Bundesländer recht ähnliche Strukturen auf.

⁹⁴ Unter „besonderen Finanzierungsvorgängen“ wird in der öffentlichen Statistik die Summe der den Gesamthaushalt einer Körperschaft ausgleichenden periodenübergreifenden Finanztransaktionen wie z.B. Schuldenaufnahmen und Tilgungen oder Zuführungen und Entnahmen aus Rücklagen zusammengefasst (Statistisches Bundesamt, 2008e).

Tab. IV.8: Anteile der kommunalen Ausgaben der Kapitalrechnungen an den Gesamthaushalten nach Aufgabenbereichen 2005

| Aufgabenbereich* | FL | FW | FO |
|---|----------------|----------------|----------------|
| Allgemeine Verwaltung | 6,96 % | 6,98 % | 6,85 % |
| Öffentliche Sicherheit und Ordnung | 10,71 % | 10,54 % | 11,44 % |
| Schulen | 24,99 % | 24,68 % | 26,93 % |
| Wissenschaft, Forschung, Kulturpflege | 12,36 % | 12,15 % | 13,21 % |
| Soziale Sicherung | 1,51 % | 1,49 % | 1,57 % |
| Gesundheit, Sport, Erholung | 28,89 % | 28,89 % | 28,93 % |
| Bau- und Wohnungswesen, Verkehr | 41,59 % | 37,02 % | 58,40 % |
| Öffentliche Einrichtungen, Wirtschaftsförderung | 21,21 % | 20,94 % | 22,92 % |
| Wirt. Untern., allg. Grund- und Sondervermögen | 47,62 % | 48,94 % | 40,49 % |
| Insgesamt | 21,32 % | 20,43 % | 25,86 % |

* Die Darstellung nutzt die Gliederung nach den gewöhnlichen zehn Hauptaufgabenbereichen (ohne „Allgemeine Finanzwirtschaft“), wie sie auch vom Statistischen Bundesamt verwendet wird; die weiteren Analysen erfolgen jedoch entsprechend der bereits für die Verwaltungshaushalte angewandten Unterteilung nach den 29 Aufgabenbereichen (vgl. Tabelle IV.3).

Quelle: Statistisches Bundesamt (2008e); eigene Berechnungen.

IV.2.1.1 Methodik und Altersstrukturindikatorenmatrix für die Ausgaben

In Analogie zur Vorgehensweise für die Verwaltungshaushalte erfolgt nun die Zerlegung der bereinigten Ausgaben der Vermögenshaushalte (E) der verschiedenen Körperschaftsgruppen zum Zeitpunkt t in ihre Einzelkomponenten. Wird dazu wiederum unterstellt, dass sich die Ausgaben für jeden der Aufgabenbereiche j ($j = 1, \dots, J$) den unterschiedlichen Altersgruppen x zuordnen lassen, können somit die Pro-Kopf-Ausgaben $e(x,j,t)$ der Altersgruppe x für den Aufgabenbereich j zum Zeitpunkt t abgeleitet werden, welche analog als Altersstrukturkostenprofil für die Ausgaben des Vermögenshaushaltes einer Körperschaftsgruppe bezeichnet werden (vgl. mit Gleichung IV.3).

Dieses gibt die Höhe der Pro-Kopf-Ausgaben der Kapitalrechnung an, die im Jahr t für jeden Vertreter der Altersklasse x (z.B. 19- bis unter 30jährige) im Aufgabenbereich j (z.B. Gesundheit, Sport, Erholung) aufgebracht worden ist. Durch Aggregation über alle Aufgabenbereiche j und alle Altersklassen x lässt sich analog zur Ableitung der Gleichung IV.4 mit der nach Altersklassen differenzierten Bevölkerungszahl $P(x,t)$ sowie den bereinigten Pro-Kopf-Ausgaben der Kapitalrechnung für jede der sieben Altersgruppen $e(x,t)$ die vollständige Zerlegung der bereinigten Ausgaben der Kapitalrechnung, E , abbilden:

$$E_t = \sum_{x=1}^{\bar{x}} P(x,t) e(x,t) \quad \text{mit} \quad e(x,t) = \sum_{j=1}^J e(x,j,t). \quad (\text{IV.12})$$

Allerdings hält die amtliche Statistik auch für die Ausgaben der Kapitalrechnungen noch keine ausreichend umfangreichen Informationen zum Alter der Nutznießer der verschiedenen öffentlichen Leistungen bereit. Vielmehr müssen diese abermals aus Sekundärstatistiken abgeleitet werden. Da diese Zerlegung nach denselben Kategorien differenziert erfolgt wie die für den Verwaltungshaushalt, werden für die Untersuchungen der kommunalen Vermögenshaushalte ebenfalls die Altersstrukturinformationen aus der Matrix der Altersstrukturindikatoren in Tabelle IV.3 herangezogen.

IV.2.1.2 Empirische Ermittlung der Altersstrukturausgabenprofile

Die Verteilung der Ausgaben der Kapitalrechnung auf die einzelnen Altersklassen erfolgt – wie in Abschnitt IV.1.1.3 für die laufenden Ausgaben geschehen – anhand der Informationen aus der in Tabelle IV.3 dargestellten Altersstrukturindikatorenmatrix, $I_e(x,j)$. Die Gleichung für die Altersausgabenprofile wird entsprechend erweitert zu:

$$e(x,j,t) = \frac{E(j,t)}{\sum_{x=1}^{\bar{x}} I_e(x,j) P(x,t)} I_e(x,j). \quad (IV.13)$$

Die dadurch abgeleitete Darstellung der relativen Inanspruchnahme von öffentlich bereitgestellten Leistungen des Vermögenshaushaltes durch die Mitglieder der verschiedenen Altersklassen erfolgt grafisch in den **Abbildungen IV.8** und **IV.9**. Dargestellt werden die Altersstrukturkostenprofile für die kommunalen Vermögenshaushalte. Es wird wiederum nach Ost- und Westdeutschland unterschieden, um strukturelle Unterschiede zwischen den Kommunen in den alten und den neuen Bundesländern zu berücksichtigen. Zugleich wird damit der Effekt der Durchschnittsbildung über alle Kommunen Deutschlands abgeschwächt.

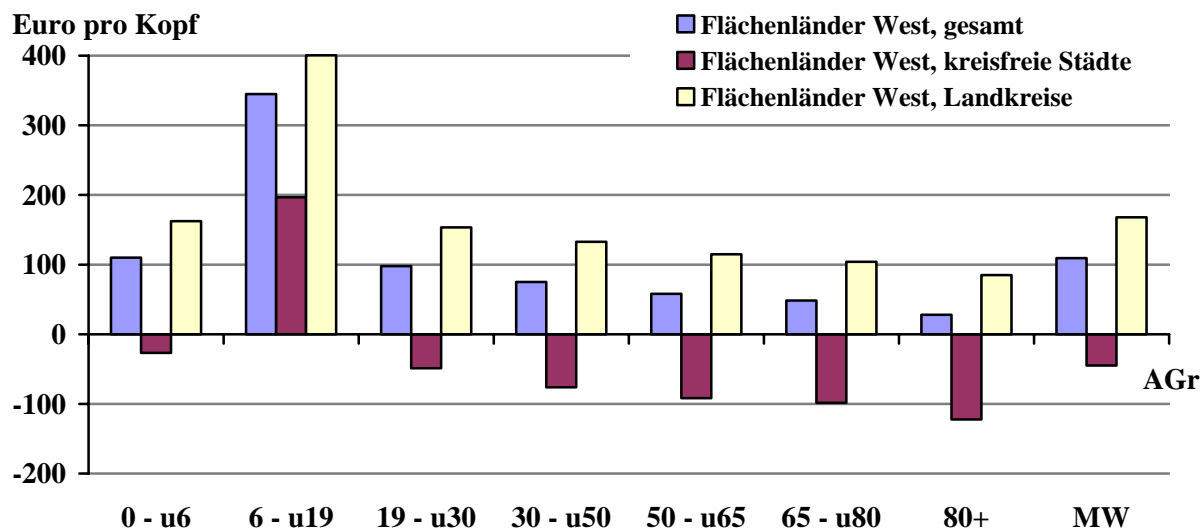
Erwartungsgemäß lassen sich wie bereits bei den Altersstrukturprofilen für die Verwaltungshaushalte (vgl. Abbildungen IV.2 und IV.3) auch für die Vermögenshaushalte der Kommunen ähnliche Profilverläufe erkennen: Mit dem Unterschied, dass bei den Ausgaben der Kapitalrechnungen die höchsten Pro-Kopf-Werte nicht für die jüngste Altersgruppe, sondern für die 6- bis 19-jährigen anfallen (Ost: 507 Euro, West: 345 Euro), ist auch hier eine stark jugendlastige Aufgabenverteilung für die kommunale Ebene zu erkennen. Dies dürfte vor allem auf die Zuständigkeit der Kommunen sowohl für die Ausstattung der allgemein bildenden und beruflichen Schulen als auch für die Schulverwaltung sowie für sonstige schulische Aufgaben aber auch auf die Verantwortung für Kultur-, Freizeit-, Sport- und Gesundheitseinrichtungen zurückzuführen sein. Des Weiteren verzeichnen die kreisfreien Städte im Durchschnitt geringere Pro-Kopf-Ausgaben als die Landkreise.

Ebenso wie bei den Verwaltungsausgaben zeigen sich auch bei den Ausgaben der Vermögenshaushalte deutliche strukturelle Unterschiede zwischen den ost- und den westdeutschen Kommunen:

Die Pro-Kopf-Ausgaben der Kapitalrechnungen sind in den ostdeutschen Kommunen für alle Altersgruppen, und damit im Durchschnitt mit 266 Euro um 157 Euro höher als in den westdeutschen (109 Euro). Die Unterschiede dürften einerseits indirekt auf die vorübergehend intensivere Einnahmenausstattung der Kommunen in Ostdeutschland zurückzuführen sein.⁹⁵ Andererseits ist das höhere Niveau der Pro-Kopf-Ausgaben zum Teil auch durch den deutlich kräftigeren Rückgang der Bevölkerungszahlen in den neuen Bundesländern in den Jahren bis 2005 bedingt. So belegte Kempkes (2010), dass in dieser Zeit eine vollständige Anpassung der vorhandenen und zu betreibenden Infrastrukturen wie Kindertagesstätten und Schulen an die Entwicklung der Kinder- bzw. Schülerzahlen in den Kommunen der neuen Bundesländer nur unvollständig erfolgt ist. Dies muss in der Folge c.p. unmittelbar zu einem Anstieg der Pro-Kopf-Ausgaben führen. Derartig starken demografischen Effekten hat die Großzahl der Kommunen in Westdeutschland in den Jahren seit der Wiedervereinigung dagegen nicht gegenübergestanden.

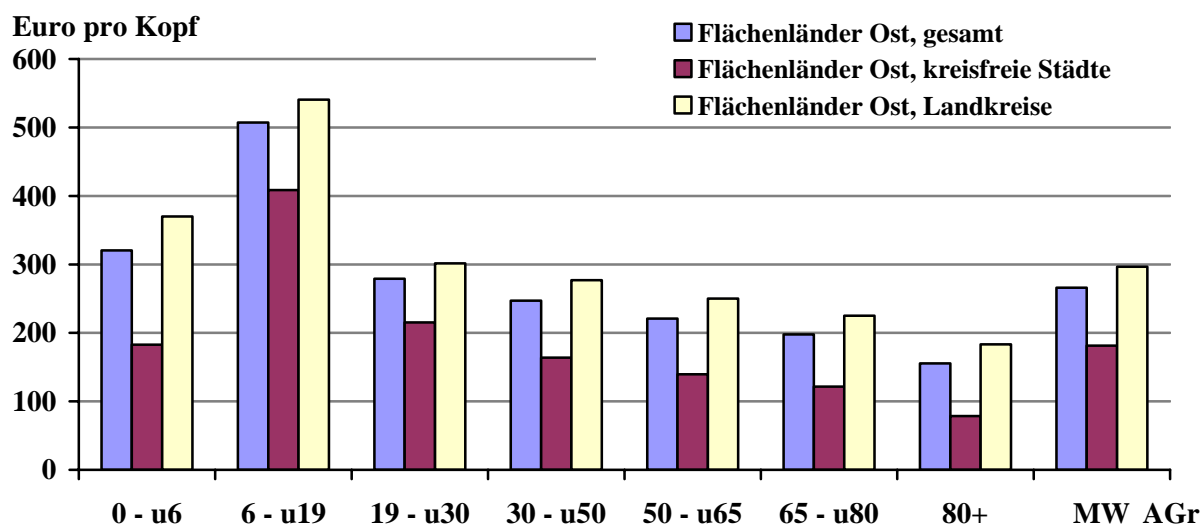
⁹⁵ So werden die den ostdeutschen Kommunen zufließenden zusätzlichen Transfereinnahmen aus dem Solidarpakt II bis zum Jahr 2019 sukzessive absinken.

Abb. IV.8: Altersstrukturkostenprofile für die Vermögenshaushalte der westdeutschen Gebietskörperschaften 2005



Quelle: eigene Berechnungen.

Abb. IV.9: Altersstrukturkostenprofile für die Vermögenshaushalte der ostdeutschen Gebietskörperschaften 2005



Quelle: eigene Berechnungen.

Auffällig ist zudem, dass sowohl in den west- also auch in den ostdeutschen Bundesländern die Pro-Kopf-Ausgaben mit zunehmendem Alter abnehmen, auf die Hochbetagten also die geringsten Ausgabenanteile entfallen. Das heißt im Umkehrschluss, Ältere erhalten von ihren Kommunen pro Kopf weniger Leistungen und müssen ggf. zusätzlich gewünschte Leistungen privat finanzieren. Vor dem Hintergrund, dass nicht nur in der öffentlichen Diskussion häufig auf sich intensiver entwickelnde Gefahren von Altersarmut hingewiesen wird (Roloff, 2007; Frommert/Ohsmann/Rehfeld, 2008; European Commission, 2009; Krenz/ Nagel/Ragnitz, 2009), könnte diese Diskrepanz künftig sogar zunehmen. Dies gilt insbesondere dann, wenn für die soziale Versorgung älterer Bürger vermehrt Infrastrukturen zu schaffen und zu unterhalten sind und die Kommunen selbst nicht in ausreichendem Maße für eine Gegenfinanzierung sorgen können bzw. wollen (vgl. VI.2.2).

Insgesamt betrachtet bleibt festzuhalten, dass die Altersausgabenprofile der kommunalen Vermögenshaushalte sowohl in Ost- als auch in Westdeutschland – abgesehen von der Altersgruppe der 6- bis unter 19jährigen – deutliche Ähnlichkeiten zu den Verwaltungsausgaben aufweisen. Die Alterssensitivität konnte für die Ausgaben der Vermögenshaushalte ebenso – wie bereits für die Ausgaben der laufenden Rechnung – belegt werden. Allerdings sind die kommunalen Kapitalausgaben des Basisjahres deutlich geringer als die laufenden Ausgaben.

IV.2.1.3 Altersausgabenanteile der Kapitalrechnungen

In Analogie zur Vorgehensweise bei der Analyse der laufenden Ausgaben bezeichnen die Altersstrukturanteile der kommunalen Vermögenshaushalte

$$\varepsilon(x,t) = \frac{\sum_{j=1}^J e(x,j,t) P(x,t)}{\sum_{j=1}^J E_j} \quad (\text{IV.14})$$

die Anteile der gesamten auf jede Altersgruppe x entfallenden Ausgaben der Vermögenshaushalte.⁹⁶

Die **Tabelle IV.9** stellt den Alterausgabenanteilen für die kommunale Ebene der ostdeutschen Flächenländer in kursiver Schrift jeweils die entsprechenden Bevölkerungsanteile gegenüber. Wie bereits auf Basis der Analyseergebnisse für die laufenden Ausgaben zu erwarten war, sind auch bei den Kapitalrechnungen die Altersausgabenanteile für die ausgabenintensivste Altersgruppe – hier die 6- bis unter 19jährigen – deutlich höher als deren Bevölkerungsanteile. Auch der Altersausgabenanteil für die Gruppe der 19- bis unter 30jährigen übertraf den Bevölkerungsanteil noch leicht. In den Altersgruppen der ab 30jährigen dagegen fielen die Ausgabenanteile jeweils etwas geringer aus als die Anteile dieser vier ältesten Altersgruppen an der Bevölkerung sind.

Tab. IV.9: Altersausgabenanteile der Vermögenshaushalte der kommunalen Ebene in den ostdeutschen Flächenländern 2005 (kursiv: Anteile der Altersklassen an der Gesamtbevölkerung)

| Körperschaft | 0 – u6 | | 6 – u19 | | 19 – u30 | | 30 – u50 | | 50 – u65 | | 65 – u80 | | 80+ | |
|--------------|--------|------|---------|-------|----------|-------|----------|-------|----------|-------|----------|-------|------|------|
| | AAA | Bev | AAA | Bev | AAA | Bev | AAA | Bev | AAA | Bev | AAA | Bev | AAA | Bev |
| (1) | (2) | (3) | (4) | (5) | (6) | (7) | (8) | (9) | (10) | (11) | (12) | (13) | (14) | (15) |
| FO | 5,32 | 4,42 | 21,19 | 11,12 | 14,48 | 13,80 | 27,31 | 29,42 | 16,72 | 20,14 | 12,40 | 16,69 | 2,57 | 4,40 |
| KS FO | 4,60 | 4,56 | 22,14 | 9,83 | 19,37 | 16,31 | 25,41 | 28,15 | 15,32 | 19,92 | 11,21 | 16,71 | 1,95 | 4,51 |
| LK FO | 5,46 | 4,37 | 21,11 | 11,58 | 13,11 | 12,90 | 27,90 | 29,88 | 17,06 | 20,22 | 12,66 | 16,68 | 2,70 | 4,36 |

AAA = Altersausgabenanteil; Bev = Bevölkerungsanteil der Altersklasse an der Gesamtbevölkerung
 Quellen: Statistisches Bundesamt (2008e), BBSR (2009a); eigene Berechnungen.

Bei den Kommunen der ostdeutschen Bundesländer entfiel im Basisjahr rund ein Fünftel der Gesamtausgaben des Vermögenshaushaltes allein auf die Altersgruppe der 6- bis unter 19jährigen. Der Wert bei den Landkreisen lag allerdings nur leicht unter dem der kreisfreien Städte. Die Präsentation der Daten für die westdeutschen Kommunen unterbleibt wegen unplausibler Werte aufgrund verzerrender Wirkungen der besonderen Finanzierungsvorgänge.

⁹⁶ Während das Altersstrukturkostenprofil (siehe Gleichung IV.13) angibt, welche Pro-Kopf-Ausgaben im betrachteten Jahr für einen Vertreter der jeweiligen Altersklasse getätigt wurden, kann den Altersausgabenanteilen $\varepsilon(x,t)$ entnommen werden, welcher Anteil der Ausgaben des Vermögenshaushaltes vom Gesamtbudget auf die jeweilige Altersklasse x entfällt.

IV.2.2 Einnahmenseite

IV.2.2.1 Methodik und Altersstrukturindikatorenmatrix für die Einnahmen

Die Analyse der Einnahmenseite erfolgt nach der bisher bereits für die Ausgaben und Einnahmen des Verwaltungshaushaltes angewandten Methodik: Die bereinigten Ausgaben der Kapitalrechnung zum Zeitpunkt t (R_t) werden auf Basis der Gleichungen IV.7 und IV.8 in ihre in den einzelnen Aufkommensarten k ($j = 1, \dots, J$) anfallenden Komponenten zerlegt:

$$R_t = \sum_{x=1}^{\bar{x}} P(x,t) r(x,t) \text{ mit } r(x,t) = \sum_{k=1}^K r(x,k,t). \quad (\text{IV.15})$$

Mit Hilfe von $r(x,k,t)$ können die Pro-Kopf-Einnahmen des Vermögenshaushaltes der Altersgruppe x in der jeweiligen Einnahmenkategorie k in der Basisperiode t abgebildet werden. Aus Sicht der Bürger sind die Altersstruktureinnahmenprofile gleichzeitig als die Pro-Kopf-Zahlungsbeiträge interpretierbar, die jeder Einwohner der Altersklasse x in der Basisperiode t für die Einnahmenkategorie k leistet.

Tab. IV.10: Altersstrukturindikatorenmatrix für die Einnahmen der Kapitalrechnung

| Einnahmenkategorie | 0 – u6 | 6 – u19 | 19 – u30 | 30 – u50 | 50 – u65 | 65 – u80 | 80+ |
|---|-----------|------------|-------------|-------------|-------------|-------------|------|
| (1) | (2) | (3) | (4) | (5) | (6) | (7) | (8) |
| Veräußerung von Vermögen ¹⁾ | 1,00 | 1,00 | 1,00 | 1,00 | 1,00 | 1,00 | 1,00 |
| Beiträge und ähnliche Entgelte | 0,00 | 0,00 | 1,00 | 1,00 | 1,00 | 1,00 | 1,00 |
| Zuweisungen und Zuschüsse für Investitionen | 1,00 | 1,00 | 1,00 | 1,00 | 1,00 | 1,00 | 1,00 |
| Sonstige Einnahmen ²⁾ | 1,00 | 1,00 | 1,00 | 1,00 | 1,00 | 1,00 | 1,00 |
| Besondere Finanzierungsvorgänge ³⁾ | 1,00 | 1,00 | 1,00 | 1,00 | 1,00 | 1,00 | 1,00 |
| ./. Zahlungen von öffentlichen Ebenen | 1,00 | 1,00 | 1,00 | 1,00 | 1,00 | 1,00 | 1,00 |

¹⁾ (Beteiligungen und Anlagevermögen).

²⁾ (Krediteinnahmen, Rückflüsse von Darlehen).

³⁾ (nachrichtlich).

Quelle: Eigene Darstellung.

Abermals stellt sich die Problematik der Zuordnung der Aufkommen aus den verschiedenen Einnahmearten auf die Altersgruppen. Für die Einnahmearten der Kapitalrechnungen konnten jedoch keinerlei Hinweise als Basis für altersspezifische Zuordnungen dienen. Plausibilitätsüberlegungen lassen es einzig für die Einnahmen der Kategorie „Beiträge und ähnliche Entgelte“ als sinnvoll erscheinen, diese lediglich unter den Erwachsenen gleich zu verteilen, da Minderjährigen im Regelfall keine Zahlungen abverlangt werden können. Damit ergibt sich eine sehr einfache Altersindikatorenmatrix. Aus **Tabelle IV.10** wird ersichtlich, dass die Einnahmen des Vermögenshaushaltes de facto als kaum von der Altersstruktur der Bevölkerung abhängig zu betrachten sind. Dies bedeutet jedoch nicht, dass sie überhaupt nicht demografie-sensitiv wären. Vielmehr werden sie überwiegend von der Veränderung der Bevölkerungsgröße bestimmt.

IV.2.2.2 Empirische Ermittlung der Altersstruktureinnahmenprofile

Die Berechnung der Altersstruktureinnahmenprofile, also die Zuordnung der Einnahmen der öffentlichen Vermögenshaushalte zu den einzelnen Altersklassen, beruht auf der in Tabelle IV.10 dargestellten Einnahmenindikatorenmatrix. Die Altersstruktureinnahmenprofile ergeben sich nach Erweiterung der Gleichung mit der Einnahmenindikatormatrix $[I_i(x,k)]$ als

$$r(x,k,t) = \frac{R(k,t)}{\sum_{x=1}^x I_r(x,k) P(x,t)} I_r(x,k). \quad (\text{IV.16})$$

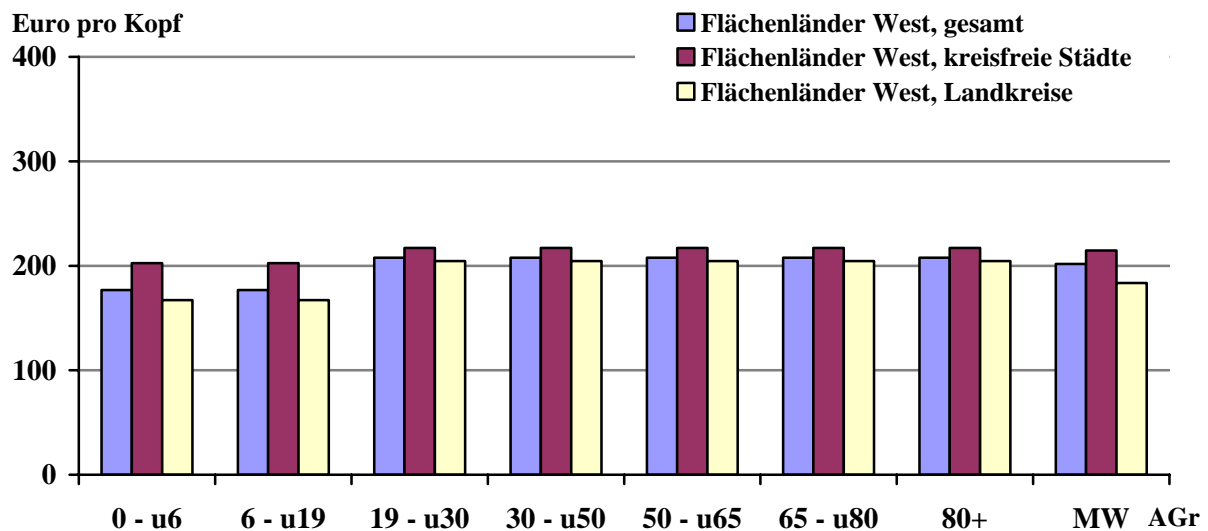
In Analogie zur Betrachtung der Einnahmen des Verwaltungshaushaltes lassen sich damit auch für die Kapitalrechnung die Pro-Kopf-Einnahmen von den Mitgliedern einer jeden Altersgruppe (x) für jede der k Einnahmenkategorien in der Basisperiode t abbilden. Aufgrund der weitgehenden Gleichverteilungsannahme werden sich die von der Altersstruktur abhängigen Einnahmenprofile kaum von den ohne jegliche Indikatoren berechneten Einnahmen pro Kopf unterscheiden.

In Anlehnung an die bisherigen Untersuchungen wird auch bei den Einnahmen des Vermögenshaushaltes die Unterscheidung nach Ost- und Westkommunen und ebenso nach kreisfreien Städten und Landkreisen getroffen. Wie aufgrund der Gleichverteilungsannahme zu erwarten, lassen sich ebenfalls recht homogen verteilte Alterstruktureinnahmenprofile ableiten. Für die Kommunen der alten Bundesländer verdeutlicht **Abbildung IV.10**, dass im Vermögenshaushalt auch die Einnahmen in den kreisfreien Städten kaum deutlich höher sind als in den Landkreisen (für die Altersgruppen ab 19 Jahren: + 6,2%). Wegen der zugrunde liegenden nahezu vollständigen Gleichverteilung der Einnahmen auf alle Altersgruppen lässt sich bezüglich der Einnahmenausstattung unter den westdeutschen Kommunen allenfalls ein struktureller Unterschied von geringfügigem Ausmaß konstatieren. Der einzige durch die Indikatorenmatrix $[I_r(x,k)]$ induzierte demografische Effekt betrifft die Abweichung der Pro-Kopf-Ausgaben der beiden jüngsten Altersgruppen im Vergleich zu denen der übrigen: Er beträgt rund 21,2 Prozent.

In den ostdeutschen Kommunen – siehe **Abbildung IV.11** – lässt sich ebenfalls nur ein recht geringer struktureller Effekt ausmachen. Die kreisfreien Städte verfügen in den Altersgruppen ab 19 Jahren über etwa 8,3% höhere Pro-Kopf-Einnahmen als die Landkreise. Unter Berücksichtigung des abweichenden Altersstruktureffektes bei den beiden jüngsten Altersgruppen entfallen bei den kreisfreien Städten dagegen um 9,5% höhere Pro-Kopf-Einnahmen. Dieser Effekt ist insbesondere auf die hohe Transferabhängigkeit der deutschen Kommunen zurückzuführen, da die Zuweisungen und Umlagen in den vorliegenden Rechnungen stets gleichmäßig auf alle Altersgruppen aufgeteilt werden. Dies betrifft die kreisfreien Städte und die Landkreise gleichermaßen (vgl. Unterabschnitt III.4). Zugleich kommt damit aber auch die im Gegensatz zu den westdeutschen Kommunen in den neuen Bundesländern geringere Bedeutung der Einnahmenkategorie „Beiträge und ähnliche Entgelte“ zum Ausdruck.

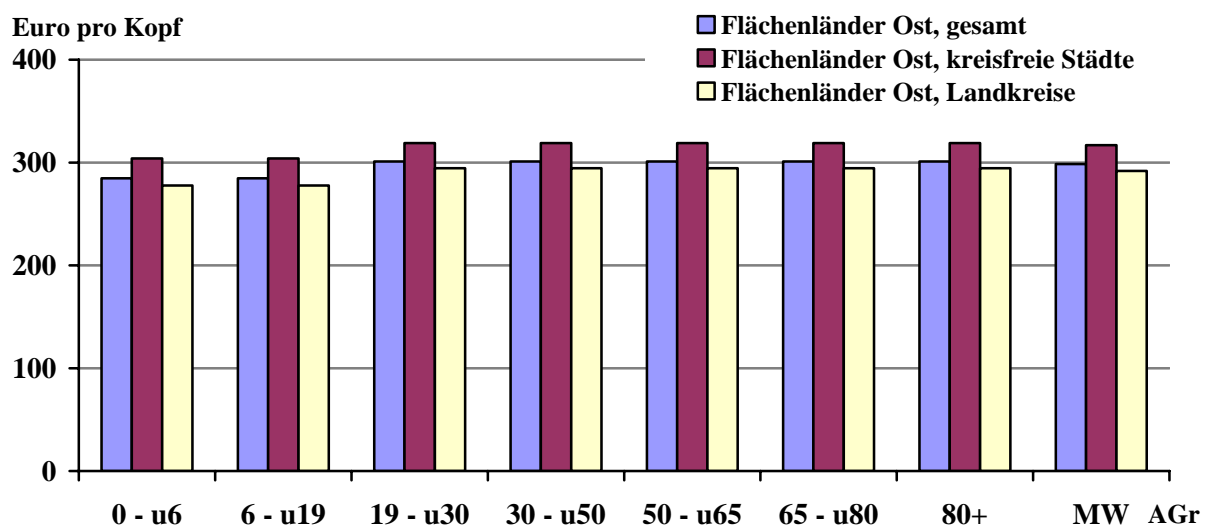
Allerdings übersteigen die gesamten Pro-Kopf-Einnahmen der Kommunen in den neuen Bundesländern die der westdeutschen Gemeinden um durchschnittlich 48,0%. Dieser Unterschied ist zum einen hauptsächlich auf die deutlichen höheren Zuweisungen und Zuschüsse für Investitionen im Rahmen des Programms „Aufbau Ost“ zurückzuführen, zum anderen aber auch auf die in vielen Regionen der neuen Länder relativ starken Abwanderungseffekte über die letzten Jahre, wodurch nicht-kopfzahlabhängige kommunale Einnahmen der Kapitalrechnung sich auf eine geringere Einwohnerzahl aufteilen (vgl. die Ausführungen dazu im Unterabschnitt IV.2.1.2). Dies führt in der Folge c. p. – zumindest vorübergehend – zu höheren Pro-Kopf-Einnahmen.

Abb. IV.10: Altersstruktureinnahmenprofile der westdeutschen kommunalen Gebietskörperschaften 2005 (Vermögenshaushalt)



Quelle: eigene Berechnungen.

Abb. IV.11: Altersstruktureinnahmenprofile der ostdeutschen kommunalen Gebietskörperschaften 2005 (Vermögenshaushalt)



Quelle: eigene Berechnungen.

Insgesamt lässt sich schlussfolgern, dass von den Einnahmen der Vermögenshaushalte keine spürbaren demografischen Effekte ausgehen, sofern der demografische Wandel zu Altersstrukturveränderungen führt. Einen stärkeren als den Altersstruktureinfluss übt in den Kommunen der westdeutschen Länder vielmehr der institutionelle Unterschied aus, also der Fakt, ob es sich um kreisfreie Städte bzw. um Landkreise handelt.

IV.2.2.3 Alterseinnahmenanteile der Kapitalrechnungen

Konsequenterweise wird bei der Analyse der Einnahmen des Vermögenshaushaltes ebenfalls zusätzlich das Konzept der Altersstrukturanteile angewendet. Die Alterseinnahmenanteile ergeben sich als:

$$\rho(x,t) = \frac{\sum_{k=1}^K r(x,k,t) P(x,t)}{\sum_{k=1}^K R_k}, \quad (IV.17)$$

mit $\rho(x,t)$ als Anteil aller auf die Altersgruppe x entfallenden Einnahmen an den gesamten Einnahmen des Vermögenshaushaltes. Ebenso wie die Altersausgabenanteile, $\xi(x,t)$, können mit den verschiedenen Alterseinnahmenanteilen auch für die Einnahmenseite Aussagen zu absoluten Volumina der öffentlichen (Teil-)Budgets getroffen werden.

Aufgrund der unterstellten fast vollständigen Gleichverteilungsannahme ist zu erwarten, dass die Altersstrukturanteile den Bevölkerungsanteilen der einzelnen Altersgruppen nahezu entsprechen sollten. Genau dies zeigt sich auch in **Tabelle IV.11**. Dabei werden die größten Abweichungen bei den kreisfreien Städten und Landkreisen der westdeutschen Flächenländer offenbar.

Tab. IV.11: Alterseinnahmenanteile der Kommunalebene der deutschen Flächenländer 2005, Vermögenshaushalt (in Kursivdruck: Anteile der Altersklassen an der Gesamtbevölkerung)

| Körperschaft | 0 – u6 | | 6 – u19 | | 19 – u30 | | 30 – u50 | | 50 – u65 | | 65 – u80 | | 80+ | |
|--------------|--------|------|---------|-------|----------|-------|----------|-------|----------|-------|----------|-------|------|------|
| | AEA | Bev | AEA | Bev | AEA | Bev | AEA | Bev | AEA | Bev | AEA | Bev | AEA | Bev |
| (1) | (2) | (3) | (4) | (5) | (6) | (7) | (8) | (9) | (10) | (11) | (12) | (13) | (14) | (15) |
| FW | 4,80 | 5,47 | 12,52 | 14,28 | 12,95 | 12,57 | 31,65 | 30,71 | 18,53 | 17,98 | 14,95 | 14,51 | 4,61 | 4,47 |
| FO | 4,22 | 4,42 | 10,60 | 11,12 | 13,92 | 13,80 | 29,67 | 29,42 | 20,31 | 20,14 | 16,83 | 16,69 | 4,44 | 4,40 |
| KS FW | 4,92 | 5,21 | 11,46 | 12,15 | 14,50 | 14,33 | 31,45 | 31,08 | 18,07 | 17,86 | 14,70 | 14,53 | 4,91 | 4,85 |
| KS FO | 4,38 | 4,56 | 9,44 | 9,83 | 16,42 | 16,31 | 28,34 | 28,15 | 20,06 | 19,92 | 16,82 | 16,71 | 4,54 | 4,51 |
| LK FW | 4,73 | 5,57 | 12,81 | 15,09 | 12,36 | 11,90 | 31,78 | 30,58 | 18,73 | 18,03 | 15,08 | 14,51 | 4,50 | 4,33 |
| LK FO | 4,16 | 4,37 | 11,02 | 11,58 | 13,02 | 12,90 | 30,16 | 29,88 | 20,41 | 20,22 | 16,83 | 16,68 | 4,40 | 4,36 |

AEA = Alterseinnahmenanteil; Bev = Bevölkerungsanteil der Altersklasse an der Gesamtbevölkerung
 Quellen: Statistisches Bundesamt (2008e), BBSR (2009a); eigene Berechnungen.

Die Übersicht der Alterseinnahmenanteile suggeriert, dass die einzelnen Altersgruppen für die Einnahmen der Kapitalrechnung weitestgehend in Höhe ihres Bevölkerungsanteils aufkommen. Dabei muss jedoch im Blick behalten werden, dass ein großer Teil der Einnahmen des Vermögenshaushaltes aus Transfers besteht. Unterschiede in den Alterseinnahmenanteilen bestehen auch zwischen Ost und West, diese sind jedoch auf abweichende Bevölkerungsanteile der Altersgruppen zurückzuführen. Noch ausgeprägter sind die Abweichungen der Alterseinnahmenanteile der kreisfreien Städte von denen der Landkreise, insbesondere für die jüngeren Altersgruppen in den ostdeutschen Ländern.

IV.2.3 Gesamtvermögenshaushalt

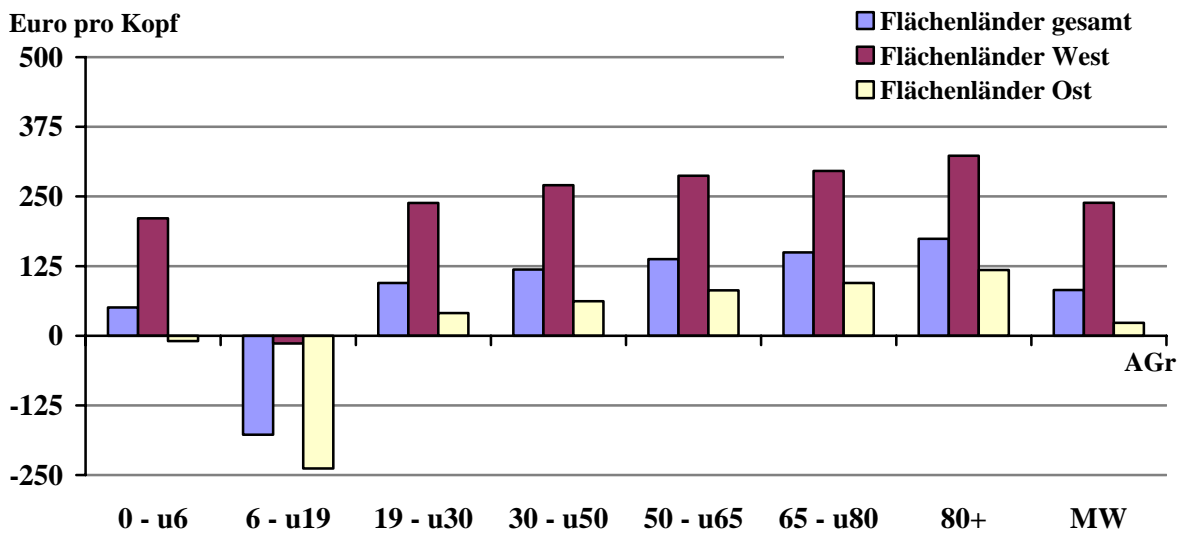
Analog zum Vorgehen in Unterabschnitt IV.1.3 für den Verwaltungshaushalt erfolgt nun auch für den Vermögenshaushalt die Zusammenführung der Erkenntnisse aus den Unterabschnitten IV.2.1.2 und IV.2.2.2. Die Gegenüberstellung der Altersstrukturprofile für die Ausgaben sowie Einnahmen ergibt die saldierten Profile der Kapitalrechnung. Bei dieser Aufstellung wird wiederum sowohl nach ost- und westdeutschen Kommunen unterschieden als auch nach Landkreisen und kreisfreien Städten.

Durch Subtraktion der beiden Profile aus den Gleichungen IV.16 und IV.13 ergibt sich das saldierte Altersstrukturprofil, $\zeta(x,t)$, als:

$$s(x,t) = r(x,t) - e(x,t) . \quad (IV.18)$$

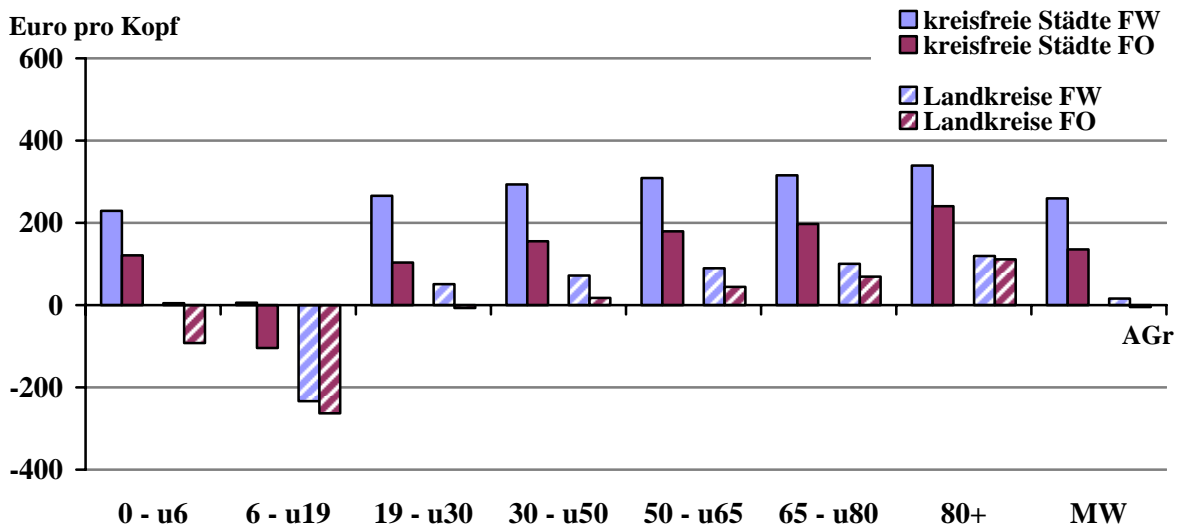
Die bereits bei der Analyse des Verwaltungshaushaltes angewandte Ermittlungsmethode lässt es zu, nur bestimmte Altersgruppen oder aber die gesamte Ausgaben- und Einnahmenseite über jeweils alle Altersklassen saldiert („MW“) zu betrachten. Die ermittelte Saldogröße $s(x,t)$ gibt schließlich Auskunft darüber, inwiefern ein Bürger der betrachteten Altersklasse im Durchschnitt pro Kopf mehr Leistungen im Basisjahr in Anspruch genommen hat als er für

Abb. IV.12: Nettoaltersstrukturprofile der kommunalen Gebietskörperschaften in Deutschland (gesamt) sowie in den westdeutschen und ostdeutschen Flächenländern 2005 (saldiert) (Vermögenshaushalte)



Quelle: eigene Berechnungen.

Abb. IV.13: Nettoaltersstrukturprofile aggregiert nach Landkreisen und kreisfreien Städten in den westdeutschen und ostdeutschen Flächenländern 2005 (saldiert) (Vermögenshaushalte)



Legende: hellblau ... westdeutsche Kommunen (FW);
 bordeaux ... ostdeutsche Kommunen (FO);
 ohne Muster ... kreisfreie Städte (KS);
 Streifenmuster ... Landkreise (LK)

Quelle: eigene Berechnungen.

diese bezahlt hat ($\xi > 0$), mehr finanzielle Beiträge erbracht als er in Form von öffentlichen Leistungen konsumiert hat ($\xi < 0$) oder ob sich diese Bilanz in etwa ausgeglichen gestaltete.

Vergleicht man die Salden verschiedener Altersgruppen miteinander, lassen sich vorsichtige Aussagen zu intergenerationellen Größenvergleichen treffen, d.h. Aussagen darüber, inwiefern bestimmte Altersgruppen die Mehrausgaben für andere Altersgruppen kompensieren. Entsprechende Schlussfolgerungen würden aber stark durch die in dieser Arbeit getroffene Abgrenzung der Altersgruppen determiniert. Betrachtet man hingegen die mit „Mittelwert“ (MW) bezeichneten Salden, so lassen sich zusätzlich auch Aussagen über die Gesamtheit der analysierten öffentlichen Haushalte der Kapitalrechnungen ableiten, d.h. inwiefern in Pro-Kopf-Termini im Basisjahr 2005 ein Finanzierungsdefizit ($\xi < 0$) oder ein Finanzierungsüberschuss ($\xi > 0$) bestand bzw. ob das Budget ausgeglichen war ($\xi = 0$).

In den Abbildungen IV.12 und IV.13 sind die Ergebnisse grafisch dargestellt. Im Gegensatz zu den Verwaltungshaushalten schlossen die Kommunen in Deutschland im Basisjahr ihre aggregierten Vermögenshaushalte nicht mit einem Defizit ab, sondern konnten diese leicht positiv gestalten.

Grundsätzlich lässt sich feststellen, dass beim Vergleich der aggregierten Größen sowohl geografische Unterschiede (West vs. Ost) als auch institutionelle Differenzierungen (Landkreise vs. kreisfreie Städte) kaum von Bedeutung sind. So verbildlicht **Abbildung IV.12**, dass die kommunalen Vermögenshaushalte in Ost- bzw. Westdeutschland recht ähnliche Nettoaltersstrukturprofile aufweisen. Die Nettopositionen der Vermögenshaushalte sind aufgrund der Tatsache, dass die Einnahmen der Kapitalrechnungen fast keinerlei Altersstrukturabhängigkeiten aufweisen (vgl. Unterabschnitt IV.2.2.2), lediglich von der Alterssensitivität der Ausgaben der Vermögenshaushalte (siehe Abbildungen IV.8 und IV.9) geprägt.

Darüber hinaus lassen sich keine weiteren Besonderheiten erkennen, wenn man von den etwas deutlicheren Unterschieden in den Nettopositionen der west- und der ostdeutschen Flächenländer für die beiden jüngsten Altersgruppen absieht. Dieser Effekt beruht weitestgehend auf der bereits in Unterabschnitt IV.2.2.2 erläuterten unterschiedlich starken Bedeutung der Einnahmenarten „Beiträge und ähnliche Entgelte“.

Spaltet man die geografischen Heterogenitäten zusätzlich nach den institutionellen Unterschieden der Kommunen auf, so kann auch **Abbildung IV.13** kaum weitere Unterschiede von bedeutsamen Ausmaßen belegen. Lediglich die Nettopositionen der kreisfreien Städte sind in den westdeutschen Flächenländern stärker ausgeprägt als in Ostdeutschland. Im Durchschnitt sind die Überschüsse der kreisfreien Städte – aggregiert über alle westdeutschen Flächenländer – um rund 243 Euro pro Kopf höher als die der Landkreise (259 vs. 16 Euro p. K.).

Bei den Landkreisen zeigt sich ein vergleichbares Bild: Für die Altersgruppen der bis unter 65jährigen sind die Überschüsse in den westdeutschen Kommunen höher als im Osten Deutschlands. Allerdings übersteigt die Nettoposition der westdeutschen Landkreise für die Erwerbsbevölkerung die der ostdeutschen Landkreise deutlich.

Die einzige Nettoposition, die deutlich vom Durchschnitt über alle Altersgruppen abweicht, ist die für die Gruppe der 6- bis unter 19jährigen. Dies gilt sowohl für die Landkreise als auch für die kreisfreien Städten in den neuen wie den alten Bundesländern.

IV.3 Auswirkungen der demografischen Entwicklungen auf den Gesamthaushalt

Insgesamt haben die Analysen gezeigt, dass die Verwaltungshaushalte der Kommunen demgegenüber deutlich stärker von Veränderungen der Altersstruktur der Bevölkerung abhängig sind. Das gilt für die Ausgabenseite und die Einnahmenseite gleichermaßen. Die geografische Lage der Kommunen ist dafür ebenso wenig entscheidend wie institutionelle Unterschiede zwischen kreisfreien Städten und Landkreisen.

Grundsätzlich zeigt sich, dass die spezifischen Ausgaben der kommunalen Verwaltungshaushalte für die jüngste Altersgruppe am höchsten sind und dass auch auf die 6- bis unter 19jährigen noch überdurchschnittliche Pro-Kopf-Ausgaben entfallen. In diesem Muster spiegelt sich deutlich die jugendlastige Aufgabenverteilung der kommunalen Ebene in Deutschland wider.

Die Einnahmenseite der kommunalen Verwaltungshaushalte weist hingegen ein anderes Abhängigkeitsmuster bezüglich demografischer Veränderungen auf. Die Aufschlüsselung der Einnahmen der verschiedenen Kategorien nach den sieben Altersgruppen zeigt eine leicht schiefe, glockenförmige Verteilung. Am stärksten tragen die drei Altersgruppen, die der Erwerbsbevölkerung zuzurechnen sind (19- bis unter 65jährige), zum Gesamtaufkommen bei. Dies gilt generell für die Gesamtheit der deutschen Kommunen. Allerdings sind die Einnahmen der ostdeutschen Landkreise und kreisfreien Städte deutlich stärker von Transfereinnahmen geprägt als die der alten Bundesländer. Dies führt für die Einnahmen der laufenden Rechnung der ostdeutschen Kommunen zu einem flacher verlaufenden Profil und damit zugleich zu einer etwas geringeren Altersstruktursensitivität. Davon abgesehen werden die Verwaltungshaushalte der ostdeutschen Gemeinden zusätzlich ebenfalls durch ein positives oder negatives Bevölkerungswachstum beeinflusst.

Die Vermögenshaushalte der kommunalen Ebene weisen ebenfalls auf der Ausgabenseite (siehe IV.2.1.2) eine gewisse Alterssensitivität auf. Wie bei den Verwaltungsausgaben lässt sich auch hier eine Jugendlastigkeit erkennen. Im Gegensatz zu den Ausgaben der laufenden Rechnung entfallen jedoch die höchsten Ausgaben der Kapitalrechnung auf die Altersgruppe der 6- bis unter 19jährigen.

Die Einnahmen der Vermögenshaushalte, die insbesondere in den Kommunen der neuen Länder stark durch Transfers geprägt sind, sind dagegen im Großen und Ganzen unabhängig von Änderungen der Altersstruktur der Bevölkerung. Die Altersstruktureinnahmenprofile verlaufen weitgehend horizontal. Das bedeutet, dass die kommunalen Einnahmen der Kapitalrechnung vielmehr auf Veränderungen der Bevölkerungsgröße als auf Veränderungen der Altersstruktur reagieren. Das gilt für die kreisfreien Städte ebenso wie für die Landkreise.

Für den aus Verwaltungs- und Vermögenshaushalt zusammengefassten Gesamthaushalt bedeuten diese Befunde, dass die Ausgaben deutlich von Veränderungen der Altersstruktur der Bevölkerung abhängig sind. Die Pro-Kopf-Ausgaben für die Altersgruppen der Kinder und Jugendlichen (unter 19jährige) sind deutlich überdurchschnittlich. Dieser Altersstruktureffekt wird für die Ausgaben der laufenden Rechnung durch die leicht geringere Abhängigkeit sowie die im Vergleich relativ niedrigen Ausgaben der Kapitalrechnungen nur leicht abgeschwächt.

Die Einnahmen sind grundsätzlich stark von Transfereinnahmen geprägt, und zwar bei den Vermögenshaushalten stärker als bei den Verwaltungshaushalten sowie für die Kommunen der ostdeutschen Flächenländer stärker als für die der westdeutschen Flächenländer. Die Altersstrukturabhängigkeit der Einnahmen ist dadurch etwas schwächer ausgeprägt als auf der Ausgabenseite. Für die Einnahmen der Kapitalrechnung sind kaum Altersstruktureffekte ableitbar. Insgesamt tragen die Mitglieder der Altersgruppen der Erwerbsbevölkerung deutlich überdurchschnittlich zur Finanzierung der kommunalen Haushalte bei.

V. Anpassung der kommunalen Budgetstrukturen an die Änderungen von Einwohnerzahl und Altersstruktur

Nachdem mit den Untersuchungen im vorangegangenen Kapitel die Altersstruktursensitivität der kommunalen Verwaltungs- sowie Vermögenshaushalte belegt werden konnte, steht in diesem Abschnitt die Frage im Vordergrund, welche Anpassungsnotwendigkeiten für die kommunalen Budgetstrukturen aus den zu erwartenden demografischen Entwicklungen künftig erwachsen werden. Ziel ist es, die Auswirkungen der in Zukunft zu erwartenden Veränderungen von Bevölkerungszahlen und Altersstrukturen auf die öffentlichen Haushalte der deutschen Landkreise und kreisfreien Städte zu quantifizieren.

Zur Beantwortung dieser Frage wird die bereits im Kapitel IV zugrunde gelegte Methodik der Altersstrukturprofile weiterentwickelt, d.h. in Form verschiedener Szenarien für die kommenden Jahre bis 2025 fortgeschrieben. Dafür werden neben einer Basisrechnung für die Ermittlung der rein demografischen Effekte auf die Kommunalhaushalte insgesamt fünf unterschiedliche Projektionsrechnungen entwickelt.

Während die Projektionen des Basisszenarios lediglich auf den demografischen Veränderungen beruhen, werden in den nachfolgenden Szenarien zusätzlich verschiedene spezifische Effekte berücksichtigt, von deren Variablen bereits zu Projektionsbeginn zu erwarten ist, dass sie sich über den gesamten Projektionszeitraum so stark verändern werden, dass nicht mehr von konstanten Ausgaben- bzw. Einnahmestrukturprofilen auszugehen ist.⁹⁷ Auf diese Weise können die Budgetwirkungen einzelner – und auch gezielt angenommener – Effekte isoliert und übersichtlich betrachtet werden.

V.1 Projektionsmethodik, Grundannahmen und Datenbasis für die Szenarien

Zunächst wird näher auf die methodischen Grundlagen eingegangen, die für die Nachvollziehbarkeit der folgenden Projektionsrechnungen von Bedeutung sind. Neben den Informationen zur verwendeten Datenbasis sind dies vor allem die Darstellung der Grundannahmen für die verschiedenen Projektionen der einzelnen Szenarien sowie zuvorderst die Erläuterungen zur Projektionsmethodik.

V.1.1 Projektionsmethodik für die Ableitung von Budgetanpassungen

Die folgenden Projektionsrechnungen basieren sämtlich auf der Methodik der Altersstrukturprofile. Im Kapitel IV ist auf diese Weise für das Basisjahr 2005 der Status der kommunalen Haushalte hinsichtlich ihrer Demografiesensitivität ermittelt worden. Im Kapitel V werden unter Rückgriff auf die Altersstrukturprofile für die Ausgaben (Gleichung IV.3) und Einnahmen (Gleichung IV.8) sowie unter Annahme bestimmter demografischer Trends mögliche künftige Entwicklungen der Kommunalhaushalte vorausberechnet.

Werden diese Altersstrukturprofile als zeitinvariant unterstellt,⁹⁸ so ist eine einfache Abschätzung des Einflusses der demografischen Veränderungen auf die Höhe und Struktur der öffentlichen Ausgaben und Einnahmen für den Zeitpunkt $t+\tau$ möglich. Für die Projektion der bereinigten Gesamtausgaben ergibt sich damit:⁹⁹

⁹⁷ Dies ist auf der Ausgabenseite etwa für die Pensionen und Kriegspferfürsorge der Fall, auf der Einnahmenseite z.B. für die sog. Osttransfers.

⁹⁸ Siehe hierzu die Diskussion im folgenden Unterabschnitt (V.1.2).

⁹⁹ Die Darstellungen beziehen sich auf die Verwaltungshaushalte, können jedoch für die Vermögensrechnungen nach demselben Muster abgebildet werden.

$$E_{t+\tau} = \sum_{j=1}^J \sum_{x=1}^{\bar{x}} P(x,t+\tau) e(x,j,t) \quad (\text{V.1})$$

sowie für die Einnahmen:

$$R_{t+\tau} = \sum_{k=1}^K \sum_{x=1}^{\bar{x}} P(x,t+\tau) r(x,k,t). \quad (\text{V.2})$$

Dabei bezeichnet \bar{x} wiederum das Maximalalter, τ grenzt den Projektionshorizont ab. Um den isolierten Effekt der Demografie auf die öffentlichen Finanzen abzubilden, werden prinzipiell die wirtschaftliche, die politische und die gesetzliche Situation des Basisjahres 2005 fixiert und der jeweilige demografische Zustand aus den Projektionsjahren in dieses übertragen. Im Basisszenario wird also unterstellt, dass sich im gesamten Projektionszeitraum – von 2005 bis 2025 – lediglich die demografischen Entwicklungen realisieren sowie alle anderen Einflussgrößen, und damit auch die Ausgaben- und Einnahmestrukturprofile, unveränderlich bleiben.

In den anschließenden Szenarien werden Schritt für Schritt einige Annahmen gelockert und die Projektionsrechnungen damit den realen Gegebenheiten angenähert. Schließlich zeigt ein Blick in die Realität, dass neben den demografischen Einflüssen stets auch weitere Effekte auf die Budgetstrukturen der öffentlichen Haushalte einwirken.¹⁰⁰ Um in den Modellierungen solche zusätzlichen Effekte für die kommunale Ebene berücksichtigen und die öffentlichen Ausgabenentwicklungen besser abschätzen zu können, wird die den Projektionsrechnungen zu Grunde liegende Ausgabenfunktion der öffentlichen Haushalte um einen Parameter, λ , erweitert. Mit dessen Hilfe können die weiteren Szenarien schließlich besser an in der Realität beobachtbare Entwicklungen angepasst werden. Der Anpassungsparameter λ nimmt den Wert „1“ an, wenn der zusätzliche Effekt keinerlei Zusatzwirkungen auf die Kommunalhaushalte verursacht. Dagegen nimmt er einen von „1“ verschiedenen Wert an, wenn dieser Effekt zum Tragen kommt. Die Projektion der Ausgaben lässt sich damit beschreiben als:

$$E_{t+\tau} = \sum_{j=1}^J \sum_{x=1}^{\bar{x}} P(x,t+\tau) e(x,j,t) \lambda(x, j, t). \quad (\text{V.3})$$

Mit der Erweiterung der Projektionsgleichung um λ wird es möglich, in den verschiedenen Szenarienrechnungen beispielsweise konkrete Partizipationseffekte, die auch nur einzelne Aufgabenbereiche betreffen, berücksichtigen zu können.¹⁰¹ So zeigt Seitz (2008c), dass über den Anpassungsparameter λ im Voraus erwartbare oder bekannte Änderungen von Partizipationsraten – also sich verändernde Anteile von Nutznießern des Angebots einer öffentlich bereitgestellten Leistung – in der Ausgabenfunktion der Kommune Berücksichtigung finden können: Ändert sich die Partizipationsrate $q(x,j,t)$ im Zeitablauf und bleiben die Durchschnittskosten $c(x,j,t)$ der Leistungsbereitstellung dabei konstant, so muss sich das Altersstrukturkostenprofil $e(x,j,t)$ – selbst wenn sich die Bevölkerungsgröße, P , nicht ändert – zwangsläufig anpassen. Beispiele für solche Partizipationseffekte sind die in den neuen Bundesländern künftig deutlich stärker steigende Inanspruchnahme von Pensionsleistungen oder die künftig sinkende Inanspruchnahme von Leistungen der Kriegsofopferfürsorge, obwohl der Anteil der älteren Bevölkerungsteile künftig stark steigen wird (siehe auch Unterabschnitt V.3.1)¹⁰²

¹⁰⁰ Auf deren Berücksichtigung wird im nächsten Unterabschnitt näher eingegangen (siehe V.1.2).

¹⁰¹ Insofern sich auch auf der Einnahmenseite der kommunalen Haushalte die Berücksichtigung von Partizipationseffekten als notwendig erweisen sollte, ist nach diesem Prinzip auch die Erweiterung der Einnahmefunktion möglich.

¹⁰² Vgl. weitere Ausführungen zum Unterabschnitt V.1.1 im Anhang (Teil VIII.4).

Sicher sind für derartige Analysen auch andere Verfahren denkbar. Die uneingeschränkte Fortschreibung von in der Vergangenheit beobachteten Verhaltensmustern und (dieses Verhalten beschreibenden) Parametern¹⁰³ ist vor dem Hintergrund, dass demografische Entwicklungen auch Verhaltensänderungen induzieren können, nicht völlig unproblematisch. Dies schränkt beispielsweise die Relevanz von ökonomischen Schätzergebnissen für die Projektion zukünftiger öffentlicher Ausgaben bzw. Einnahmen teilweise ein (siehe etwa Gruber/Wise, 2001; Baum/Seitz/Worobjew, 2002 oder Thater, 2009). Vielmehr kann deshalb die Verwendung des hier angewandten empirischen Ansatzes der Fortschreibung von Altersstrukturprofilen, der im Kern auf der Annahme beruht, dass die nach Aufgabenbereichen und Altersgruppen differenzierten Pro-Kopf-Ausgaben bzw. -Einnahmen über den gesamten Prognosezeitraum konstant bleiben und bereits absehbare künftige Entwicklungen über Anpassungsparameter dennoch berücksichtigt werden können, als gerechtfertigt angesehen werden.

V.1.2 Grundannahmen für die Szenarienprojektionen

Die folgenden Projektionsrechnungen, mit denen mittels verschiedener Szenarien die Anpassungsnotwendigkeiten für die kommunalen Budgets identifiziert werden sollen, sind nichts anderes als modellhafte Vorausberechnungen. Anders als Prognosen sind sie durch die Vorgabe einer Vielzahl verschiedener Annahmen gekennzeichnet.¹⁰⁴ Die zentrale Annahme besteht darin, von über den Projektionszeitraum konstanten Einnahme- und Ausgabenstrukturprofilen auszugehen. Die Prämissen zur demografischen Entwicklung sind bereits in den Bevölkerungsvorausberechnungen enthalten, die den Projektionen in dieser Arbeit zugrunde gelegt werden. Für die Berücksichtigung der Entwicklungen anderer – wie zum Beispiel fiskalischer – Größen werden in den folgenden Szenarien ebenso konkrete Annahmen gesetzt.

Für sämtliche Szenarien wird der Projektionszeitraum, τ , auf einen Wert von 20 Jahren gesetzt, d.h. ausgehend vom Basisjahr erstrecken sich die Projektionen einheitlich auf das Jahr 2025. Das Basisjahr wurde auf 2005 festgelegt,

- um weder ein Rezessions- noch ein Hochkonjunkturjahr zur Grundlage zu wählen¹⁰⁵ – und damit zugleich ein Jahr, in dem auch die Steuereinnahmen möglichst keine extremen Werte annehmen;
- damit verzerrende Einflüsse der stärksten Wirtschafts- und Finanzkrise seit Gründung der Bundesrepublik Deutschland in den Jahren 2008/09, die insbesondere auch noch die öffentlichen Finanzen im Jahr 2010 sehr stark beeinflusst haben, weitgehend ausgeschlossen werden können, ohne zu sehr auf Aktualität verzichten zu müssen;
- da die Datenaufbereitung (kommunale Jahresrechnungsstatistik des Statistischen Bundesamtes) in der Regel zwei bis drei Jahre benötigt, bis die Statistik veröffentlicht wird, und weil zudem für die vorliegende Arbeit die Erstellung einer Sonderauswertung dieser Statistik notwendig war;
- weil die Vorbereitung der für die Projektionsrechnungen notwendigen Ermittlung der Altersstrukturindikatoren recht zeitaufwendig ist und zur Berechnung der Indikatoren für die einzelnen Aufgabengebiete und Einnahmearten auf Sekundärstatistiken zurückgegriffen werden musste, die ebenfalls in mehreren Fällen nur stark zeitverzögert öffentlich zugänglich waren sowie

¹⁰³ wie etwa die Bevölkerungselastizität der kommunalen Ausgaben.

¹⁰⁴ Dieses Vorgehen beschreibt eine in der Forschung übliche Analyseverfahren, die beispielsweise für demografische Vorausberechnungen regelmäßig angewandt wird, siehe z.B. Statistische Ämter des Bundes und der Länder (2011) oder Schimany (2005).

¹⁰⁵ Vgl. Abbildung VIII.18 im Anhang.

- damit zusätzlich die Fristenkongruenz mit der für die demografischen Daten parallel verwendeten Raumordnungsprognose des Bundesamtes für Bauwesen und Raumordnung (BBSR, 2009a) hergestellt werden konnte.

In den folgenden Berechnungen wird durchgängig darauf verzichtet, sowohl das Produktivitätswachstum als auch die Inflationseffekte zu berücksichtigen, weil davon sowohl die Ausgaben- als auch die Einnahmenseite der öffentlichen Haushalte gleichermaßen betroffen wären.¹⁰⁶

Für die folgenden Szenarienprojektionen impliziert dies, dass ihnen der Charakter komparativ-statischer Vergleiche zugeschrieben werden kann, bei denen unterstellt wird, dass die demografische Situation des Projektionsjahres 2025 uno actu auf das Basisjahr 2005 übertragen wird. Nicht zuletzt wird auch unterstellt, dass die föderale Aufgabenverteilung – so weit sie die kommunale Ebene betrifft – sich bis zum Ende des Projektionszeitraums nicht verändert.

Darüber hinaus wird für die Konsistenz der nachfolgenden Projektionsszenarien im Basisszenario zunächst die strikte Annahme aufrechterhalten, dass die öffentlichen Ausgaben in den einzelnen Aufgabenbereichen vollständig und ohne Verursachung zusätzlicher Kosten an die sich verändernden Bevölkerungszahlen angepasst werden. In der politischen Wirklichkeit müssen diese Anpassungen dagegen aber erst aktiv durch die jeweils Regierenden erreicht werden. Die Anpassung der Einnahmen erfolgt dagegen quasi von selbst, da einerseits mit den sich ändernden Bevölkerungszahlen auch die kopfzahlgebundenen Einnahmen unmittelbar angepasst werden sowie andererseits sich mit Verschiebungen der Bevölkerungsanteile zwischen den verschiedenen Altersgruppen auch die Zahlen und Zahlungen der Träger von Steuer- und Gebührenaufkommen selbständig ändern.

Diese Prämisse in Verbindung mit der Annahme der vollständigen und zeitlich unmittelbar erfolgenden Anpassung der Ausgaben in den einzelnen Aufgabenbereichen an die Bevölkerungsentwicklung, ohne dass unterstellt wird, dass dadurch zusätzliche Kosten verursacht würden, ist allerdings äußerst restriktiv. Ihre Aufrechterhaltung bedeutet zwar, dass die reinen demografischen Effekte im Basisszenario recht gut isoliert werden könnten. Jedoch leidet eine solch vereinfachte Modellierung ggf. unter einer relativ starken Realitätsferne. In den anschließenden Szenarien werden deshalb Schritt für Schritt einige Annahmen gelockert und die Projektionsrechnungen damit den realen Gegebenheiten angenähert.

V.1.3 Datenbasis für die Projektionsrechnungen

Als Datenbasis für die Projektionsrechnungen werden wie bereits für die Kapitel II bis IV in erster Linie drei Quellen verwendet: Die finanzwirtschaftlichen Daten des Basisjahres als Grundlage der fortzuschreibenden Werte entstammen der Kommunalfinanzstatistik des Statistischen Bundesamtes (2008e). Für Informationen über die Entwicklungen auf der Einnahmenseite der öffentlichen Haushalte wird zudem auf eine für das Bundesministerium der Finanzen durchgeführte Untersuchung über die Effekte der demografischen Veränderungen auf das Steueraufkommen (Bach et al., 2002) zurückgegriffen. Als Basis für

¹⁰⁶ Diese Annahme ist unproblematisch, da der Bereich der Gesundheitsleistungen, für den gewöhnlich überproportionale Preissteigerungen unterstellt werden, in Deutschland ganz überwiegend durch das System der Sozialversicherung abgedeckt ist. Lediglich etwa ein Zehntel der öffentlichen Leistungen für Gesundheit entfallen auf die Haushalte des Bundes, der Länder und der Gemeinden (vgl. Seitz et al., 2007). Dass eine Berücksichtigung von Inflation und Produktivitätswachstum jedoch prinzipiell möglich ist, zeigen u.a. Poterba (1997) sowie Seitz/Kempkes (2007).

die Projektionen der demografischen Entwicklungen finden die Erhebungen des Bevölkerungsmoduls der Raumordnungsprognose 2025/2050 vom BBSR (2009a) Anwendung. Darüber hinaus stützen sich viele in die Projektionen einfließende Informationen auf weitere Quellen, wie beispielsweise den 3. Versorgungsbericht der Bundesregierung (BMI, 2005) für die Berücksichtigung von Sondereffekten bei Pensionszahlungen.

Für die Projektionsrechnungen werden ebenfalls nach Verwaltungs- und Vermögenshaushalt getrennte Analysen durchgeführt und – soweit dies für den Erkenntnisgewinn nützlich erscheint – auch entsprechend ausgewiesen. Für die laufenden Rechnungen wird dabei wieder Bezug auf die Primärausgaben und -einnahmen genommen, die Kapitalrechnungen basieren auf den um die besonderen Finanzierungsvorgänge verringerten bereinigten Ausgaben und Einnahmen (siehe Tabelle IV.2). Des Weiteren werden auch bei den Fortschreibungen die Kommunen nach ihrer Lage in den ostdeutschen und westdeutschen Flächenländern unterschieden, wie auch die getrennten Betrachtungen entsprechend der institutionellen Unterschiede von kreisfreien Städten und Landkreisen aufrecht erhalten werden.

Zur speziellen Ausgestaltung der in den nächsten Unterabschnitten erfolgenden Szenarien wird teils auf weitere Informations- und Datenquellen zurückgegriffen, die an den entsprechenden Stellen näher erläutert werden.

V.2 Basisszenario: Die Abbildung rein demografischer Effekte

V.2.1 Annahmen des Basisszenarios

Zunächst werden die Einflüsse projiziert, die von den demografischen Entwicklungen auf die öffentlichen Haushalte ausgehen. Anhand der Daten der Raumordnungsprognose 2005-2025 vom Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung werden Ausgaben und Einnahmen der kreisfreien Städte und der Landkreise mit den weitestgehend sicher zu erwartenden demografischen Trends fortgeschrieben.

Zwar wird dabei zunächst – obwohl die Realität sehr viel komplexer ist – auf die Berücksichtigung verschiedener plausibler, bereits im Basisjahr 2005 absehbarer Effekte verzichtet. Dies wird jedoch in den folgenden Szenarien nachgeholt. Auf diese Weise ist eine losgelöste Betrachtung der rein demografischen Einflüsse auf die kommunalen Finanzen möglich. Zudem kann so ein Maßstab für die nachfolgenden Projektionen geschaffen werden.

V.2.2 Projektion des Basisszenarios

Die Projektionen des Basisszenarios werden sowohl nach Ausgaben und Einnahmen als auch nach den Entwicklungen von Verwaltungs- und – soweit möglich – Vermögenshaushalten getrennt durchgeführt.

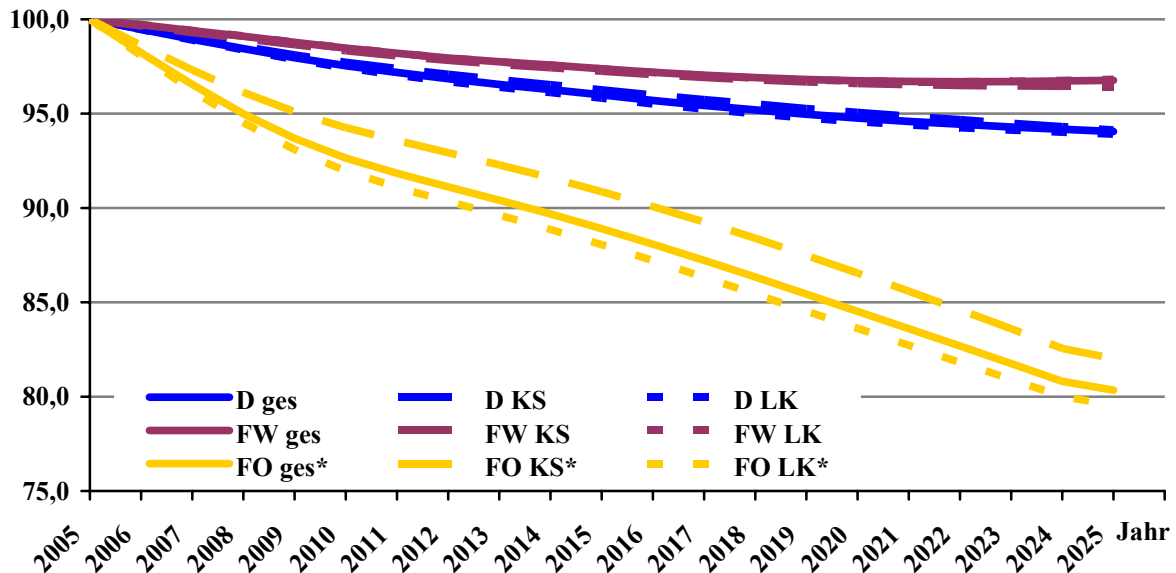
V.2.2.1 Projektionsergebnisse für die Verwaltungshaushalte

V.2.2.1.1 Ausgabenseite

Wie anhand der Erkenntnisse aus der Betrachtung der demografischen Trends im Abschnitt II.2 zu erwarten ist, werden die Ausgaben der ostdeutschen Kommunen deutlich stärker vom demografischen Wandel beeinflusst als die der westdeutschen (siehe **Abbildung V.1**). So sollte der Bevölkerungsrückgang in den ostdeutschen Flächenländern von 2005 bis 2025 um 11,4 Prozent zu einem – aufgrund der damit einher gehenden Altersstrukturveränderungen –

noch stärkeren Rückgang (-20,4 %) der bereinigten Primärausgaben führen. Die Auswirkungen auf die Ausgaben der kreisfreien Städte in den ostdeutschen Bundesländern in ihrer Gesamtheit werden dabei leicht geringer sein als für die Landkreise (-18,0 vs. -20,4 %).

Abb. V.1: Basisszenario – Entwicklung der bereinigten Primärausgaben der laufenden Rechnung (Indexreihe: 2005 = 100,0)



D = Deutschland, FW = Flächenländer West, FO = Flächenländer Ost, KS = kreisfreie Städte, LK = Landkreise, 3JDS = geglättete 3-Jahres-Durchschnittswerte, ges = gesamt

* über 3 Jahre geglättete Durchschnittswerte

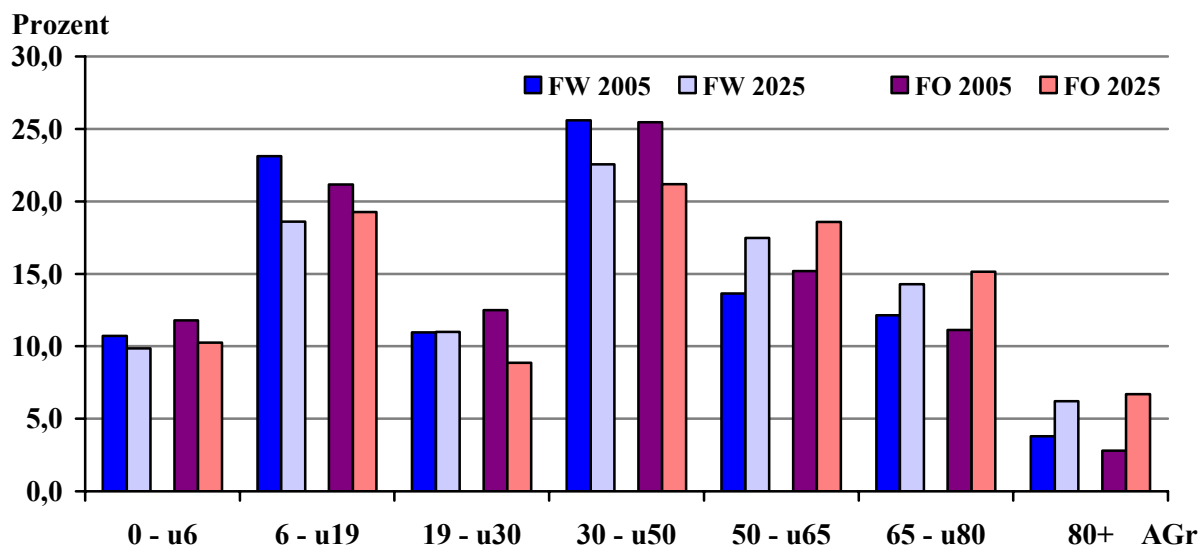
Quelle: eigene Berechnungen.

Die bereinigten Primärausgaben der westdeutschen Kommunen wären dagegen trotz stabiler (+0,36 %) Bevölkerung bis zum Jahr 2020 um 3,3 Prozent zurückzuführen, um dann auf diesem Niveau zu verharren. Dies gilt für Landkreise und kreisfreie Städte gleichermaßen.

Die Ausgaben aller Kommunen in Deutschland sollten mit dem Rückgang der Bevölkerung um insgesamt 6 Prozent reduziert werden, um sich den demografischen Entwicklungen anzupassen.

Mit der **Abbildung V.2** kann die Bedeutung und zugleich eine zusätzliche Herausforderung für die Kommunen in Deutschland illustriert werden: Aufgrund der vom demografischen Wandel hervorgerufenen Veränderungen der Altersstruktur der Bevölkerung wird es für die Kommunen neben einer Reduzierung ihrer Ausgaben auch auf eine Anpassung der Ausgabenstrukturen ankommen. Die Anteile der Verwaltungshaushalte, die im Basisjahr 2005 für die Bevölkerung bis 50 Jahre verausgabt wurden, werden im Projektionszeitraum zugunsten steigender Anteile für die Bevölkerung ab 50 Jahren zu reduzieren sein. Dies gilt für Landkreise grundsätzlich stärker als für die kreisfreien Städte, mit der Einschränkung, dass für den Ausgabenanteil der Gruppe der 6- bis unter 19jährigen in den kreisfreien Städten im Osten keine weitere Absenkung erforderlich sein wird (vgl. **Tabelle VIII.8** im Anhang für einen Überblick über die nach Landkreisen, kreisfreien Städten, Ost- und Westdeutschland sowie Altersgruppen differenzierten Werte). Die institutionellen Unterschiede sind in erster Linie darauf zurückzuführen, dass die Anteile der Rentnergenerationen an der Bevölkerung 2025 vor allem in den ostdeutschen Landkreisen deutlich höher sein werden als in den kreisfreien Städten.

Abb. V.2: Basisszenario – Altersausgabenanteile der kommunalen Gebietskörperschaften 2005 und 2025 (Verwaltungshaushalt)



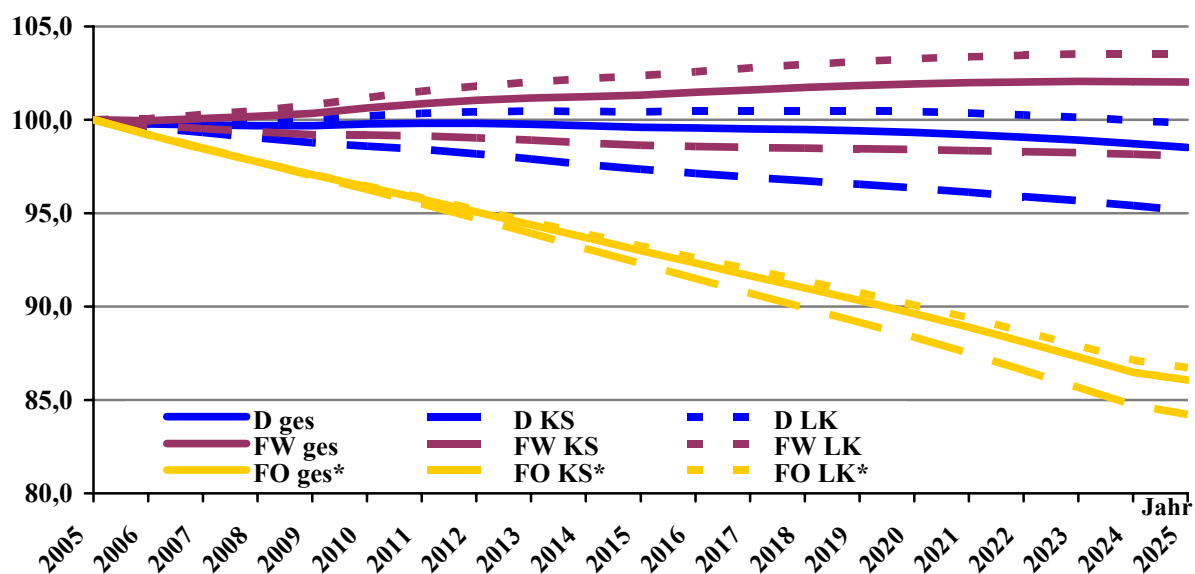
FO = Flächenländer Ost, FW = Flächenländer West

Quelle: eigene Berechnungen.

V.2.2.1.2 Einnahmenseite

Über alle Kommunen in Deutschland betrachtet werden die laufenden Einnahmen – entsprechend der Darstellung für die Ausgabenseite ebenfalls definiert als bereinigte Primäreinnahmen – unter Berücksichtigung der getroffenen Annahmen sich nur leicht um ca. 1,5 %

Abb. V.3: Basisszenario – Entwicklung der bereinigten Primäreinnahmen der laufenden Rechnung (Indexreihe: 2005 = 100,0)



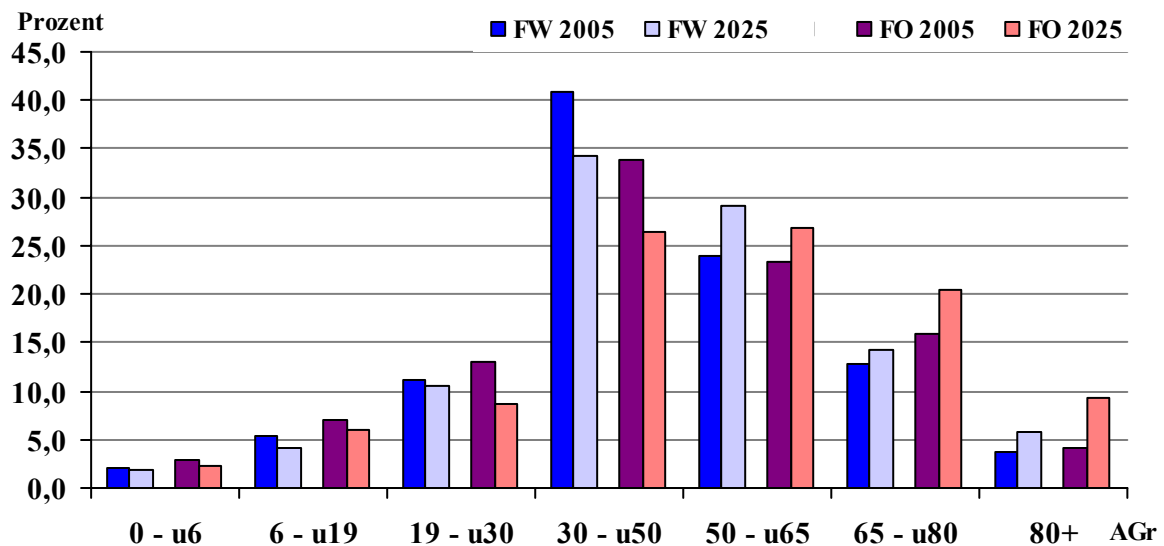
D = Deutschland, FW = Flächenländer West, FO = Flächenländer Ost, KS = kreisfreie Städte, LK = Landkreise, 3JDS = geglättete 3-Jahres-Durchschnittswerte, ges = gesamt

* über 3 Jahre geglättete Durchschnittswerte

Quelle: eigene Berechnungen.

verringern. Jedoch zeigt sich wie schon für die Ausgabenseite bis zum Jahr 2025 eine ähnlich unterschiedliche Entwicklung zwischen den Kommunen der alten (+2 %) und der neuen Bundesländer (-14 %). Allerdings werden sowohl im Osten als auch im Westen die Einnahmen der kreisfreien Städte stärker von den Rückwirkungen des demografischen Wandels beeinträchtigt als die der Landkreise.

Abb. V.4: Basisszenario – Alterseinnahmenanteile der kommunalen Gebietskörperschaften 2005 und 2025 (Verwaltungshaushalt)



FW = Flächenländer West; FO = Flächenländer Ost

Quelle: eigene Berechnungen.

Die Veränderungen der Altersstrukturen in den deutschen Städten und Gemeinden werden über den Projektionszeitraum zu beträchtlichen Verschiebungen bei der Finanzierung der Kommunalhaushalte führen. Während die Altersgruppen der bis 50jährigen dann – insbesondere hinsichtlich der 30- bis unter 50jährigen – geringere Anteile der Verwaltungshaushalte finanzieren werden, werden die Alterseinnahmenanteile der über 50jährigen an den kommunalen Verwaltungshaushalten deutlich ansteigen. Trugen die ab 50jährigen in den alten (neuen) Bundesländern im Basisjahr 2005 noch mit 40,6 (43,4) Prozent zur Finanzierung der laufenden Kommunalhaushalte bei, wird sich dieser Anteil bis 2025 auf 49,3 (56,6) Prozent erhöhen. Das entspricht einem Anstieg um 21,6 (30,3) Prozent – bei einem Wachstum des Bevölkerungsanteils dieser Altersgruppen um 23,8 (32,3) Prozent. Das ist allerdings ein reiner, auf dem Anwachsen der Rentnergenerationen beruhender Größeneffekt. Schließlich wurden die Altersstruktureinnahmenprofile per Annahme als konstant unterstellt.¹⁰⁷

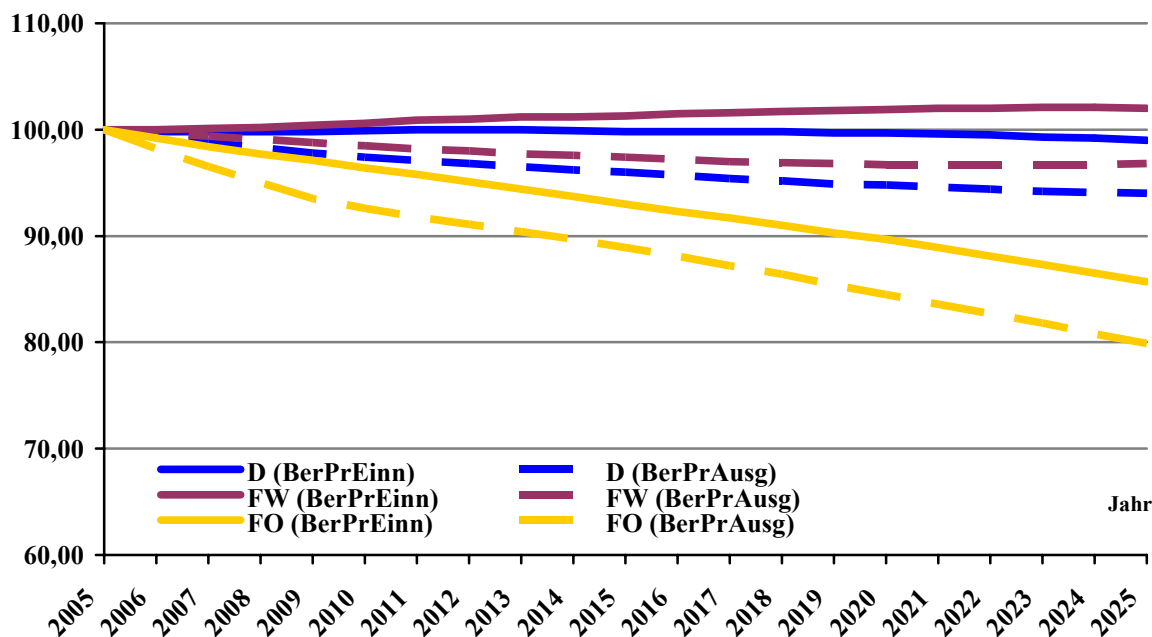
V.2.2.1.3 Saldenbetrachtung

Die demografischen Rückwirkungen auf die kommunalen Verwaltungshaushalte führen im Basisszenario insgesamt zu deutlich stärkeren Effekten auf die Ausgaben als auf die Einnahmen. Während die Einnahmen mit prognostizierten -1% vielmehr stabil bleiben, führt der demografische Wandel zu einem Ausgabenrückgang um 6%. Allerdings bieten sich auch hierbei für die Kommunen der ost- und der westdeutschen Länder wiederum sehr

¹⁰⁷ Für die nach Ost und West, kreisfreien Städten und Landkreisen sowie Altersgruppen differenzierten Angaben wird auf Tabelle VIII.9 im Anhang verwiesen.

unterschiedliche Bilder (siehe **Abbildung V.5**): Während sich die Einnahmen in den westdeutschen Kommunen aufgrund der noch leicht steigenden Bevölkerung um 2% erhöhen, werden die der ostdeutschen Kommunen im gleichen Zeitraum um 14,4% sinken. Damit einher geht hier allerdings auch ein größeres Ausgabensenkungspotenzial von 20,1% gegenüber 3,2% in den Kommunen der alten Bundesländer.

Abb. V.5: Basisszenario – Rein demografisch bedingte Entwicklung der bereinigten Einnahmen und Ausgaben der laufenden Rechnung (Indexreihe: 2005 = 100)



D = Deutschland, FW = Flächenländer West, FO = Flächenländer Ost, BerPrEinn = Bereinigte Primäreinnahmen, BerPrAusg = Bereinigte Primärausgaben
Quelle: eigene Berechnungen.

Aufgrund der Annahme, dass die Altersstrukturprofile für die Ausgaben¹⁰⁸ wie für die Einnahmen¹⁰⁹ in diesem Projektionsszenario konstant gehalten werden, ändern sich die Kosten bzw. Einnahmen je Bürger für das öffentliche Leistungsangebot nicht. Allerdings haben die Veränderungen der Bevölkerungszahlen und die Verschiebungen bei den Altersstrukturen abmildernde Wirkungen auf die durchschnittlichen Nettopositionen der kommunalen Verwaltungshaushalte (siehe **Tabelle V.1**).

Die Projektionsergebnisse dieses sehr restriktiven Basisszenarios deuten darauf hin, dass sich aus den rein demografischen Entwicklungen für die Kommunen in Deutschland spürbare

Tab. V.1: Projektion der Nettopositionen der kommunalen Verwaltungshaushalte 2005 und 2025 im Basisszenario (in Euro p.K.)

| Körperschaft | Insgesamt | | Kreisfreie Städte | | Landkreise | |
|-----------------|-----------|------|-------------------|------|------------|------|
| | 2005 | 2025 | 2005 | 2025 | 2005 | 2025 |
| (1) | (2) | (3) | (4) | (5) | (6) | (7) |
| D gesamt | -130 | 514 | -314 | 440 | -60 | 532 |
| FW | -154 | 553 | -346 | 483 | -81 | 569 |
| FO | -12 | 374 | -154 | 272 | 39 | 408 |

Quellen: eigene Berechnungen.

¹⁰⁸ Siehe Abbildungen IV.2 und IV.3.

¹⁰⁹ Siehe Abbildungen IV.4 und IV.5.

Potenziale ergeben können, ihre Verwaltungshaushalte nachhaltig(er) zu gestalten, d.h. (nahezu) auszugleichen bzw. mit Überschüssen abzuschließen. Das gilt für die kreisfreien Städte ebenso wie für die Landkreise, für die westdeutschen Kommunen allerdings in stärkerem Maße als für die ostdeutschen.¹¹⁰

Nach der Präsentation der Projektionsergebnisse für die kommunalen Verwaltungshaushalte werden nun mögliche Effekte auf die Vermögenshaushalte aufgezeigt.

V.2.2.2 Projektionsergebnisse für die Vermögenshaushalte

V.2.2.2.1 Ausgabenseite

Die Analyse der kommunalen Vermögenshaushalte beschränkt sich in diesem Basisszenario ebenfalls vollständig auf die Berücksichtigung der rein demografischen Effekte. Allerdings werden die Ergebnisse aus verschiedenen Gründen weniger aussagekräftig sein als die für die laufende Rechnung: Erstens sind die Vermögenshaushalte regelmäßig deutlich geringer als die Verwaltungshaushalte (vgl. Tabelle IV.2). So machte der über alle Kommunen Deutschlands aggregierte Vermögenshaushalt im Basisjahr mit 10,47 Mrd. Euro bei den Ausgaben im Vergleich zur laufenden Rechnung gerade einmal rund 7,8 Prozent aus.

Zweitens werden die Kapitalhaushalte häufig von den sog. besonderen Finanzierungsvorgängen¹¹¹ dominiert, die bei periodenübergreifenden Betrachtungen teils beträchtliche Verzerrungen verursachen können. Außerdem sind Vermögenshaushalte im Allgemeinen durch eine höhere Volatilität einzelner Budgetposten gekennzeichnet. Eine Fortschreibung der Ausgangssituation des Jahres 2005 für die Haushalte der Vermögensrechnung über den gesamten Projektionszeitraum von 20 Jahren lässt daher insbesondere keine Berücksichtigung von Sondereffekten in Perioden während des Projektionszeitraums zu.¹¹²

Außerdem unterliegen die verschiedenen Einzelposten der Kapitalrechnungen generell einer größeren Schwankungsbreite und sind deshalb weniger verlässlich vorausrechenbar. Projektionen für die Vermögenshaushalte sind deshalb grundsätzlich kritischer zu betrachten als entsprechende Vorausberechnungen für laufende Haushalte.

Geht man bei der Projektion der Vermögensausgaben vom Status quo des Basisjahres 2005 aus und unterstellt, dass die in diesem Jahr aufgetretenen Geschäftsfälle in Anzahl und Ausmaß auch für die 20 Perioden des Projektionszeitraums repräsentativ sind, dann ergeben sich daraus die in **Abbildung V.6** gezeichneten Erkenntnisse: Die Entwicklung der Kapitalausgaben erfolgt sehr viel homogener als bei den laufenden Ausgaben. Das gilt einerseits für die ost- wie für die westdeutschen Kommunen und andererseits für die kreisfreien Städte und die Landkreise gleichermaßen. In den Kommunen der ostdeutschen

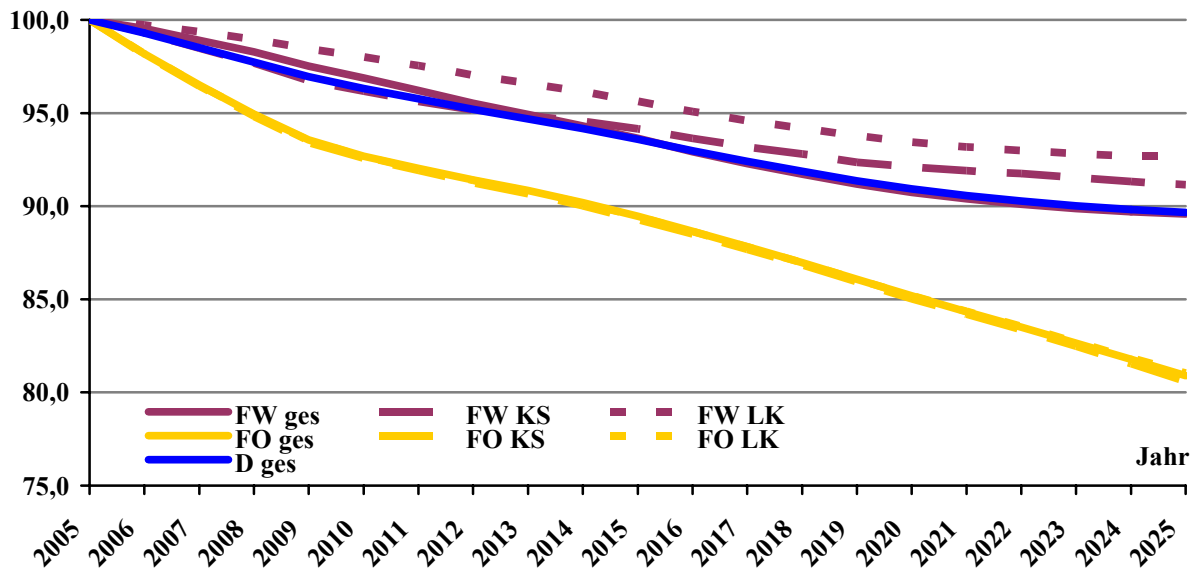
¹¹⁰ Man beachte, dass durch die Betrachtung von Primärhaushalten weder Zinseinnahmen noch -ausgaben berücksichtigt werden. Mit steigender Verschuldung und damit höheren Zinslasten können solche Haushaltspotenziale schnell kompensiert werden. In solchen Fällen ist allerdings ein – etwa von hohen Zinsverpflichtungen – auf die Haushalte ausgehender Druck konsequent von den Rückwirkungen der demografischen Entwicklungen zu unterscheiden.

¹¹¹ Zur Definition der besonderen Finanzierungsvorgänge sei noch einmal auf die Ausführungen in Unterabschnitt IV.2 verwiesen. In den weiteren Projektionsrechnungen werden sie nicht mit einbezogen.

¹¹² Beispiele für derartige Sondereffekte sind die Veräußerungen kommunaler Wohnungsbestände der Städte Dresden (2006) und Erfurt (2007), siehe auch BBR (2008c). Solche außerordentlichen Ereignisse können einerseits überdurchschnittlich hohe Ausmaße annehmen. Andererseits sind solche Geschäftsvorfälle häufig nur einmalig möglich.

Bundesländer etwa zeigen sich aufgrund ihrer geringen Bedeutung kaum Projektionsunterschiede zwischen kreisfreien Städten und Landkreisen.

Abb. V.6: Basisszenario – Entwicklung der bereinigten Ausgaben der Kapitalrechnung (Indexreihe: 2005 = 100,0)



D = Deutschland, FW = Flächenländer West, FO = Flächenländer Ost, KS = kreisfreie Städte, LK = Landkreise, ges = gesamt
 Quelle: eigene Berechnungen.

Im Bundesdurchschnitt werden die Ausgaben der kommunalen Kapitalrechnungen bis 2025 als beständig und insgesamt um rund 10 % sinkend vorausberechnet. Vergleichbare Effekte werden auch für die Kommunen der alten Bundesländer ermittelt, wohingegen die Auswirkungen in den neuen Ländern mit etwa 19 % knapp doppelt so stark ausfallen.

Die Projektion der Altersausgabenanteile ergibt grundsätzlich ein ähnliches Muster wie bei den laufenden Ausgaben (vgl. Abbildung V.2) – mit der Besonderheit in den westdeutschen Kommunen, dass die Ausgaben sich vor allem auf die schulpflichtigen Altersgruppen konzentrieren.¹¹³

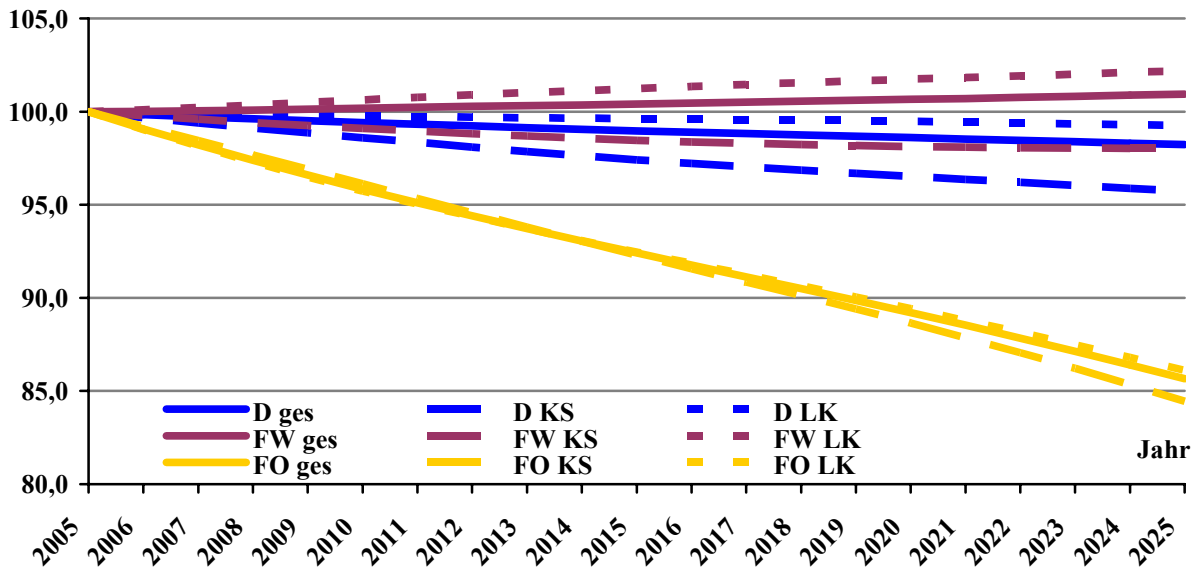
V.2.2.2.2 Einnahmenseite

Für die Einnahmen der kommunalen Kapitalrechnungen gelten dieselben Einschränkungen hinsichtlich der Vorausberechenbarkeit wie für die Kapitalausgaben. Entsprechend sind die folgenden Resultate wesentlich geprägt von der Struktur der bereinigten Einnahmen der Vermögenshaushalte im Basisjahr 2005.

Gleichwohl zeigen sich für die westdeutschen Kommunen bei den Projektionen der bereinigten Kapitaleinnahmen abweichende Effekte von denen der Kapitalausgaben (siehe **Abbildung V.7**). So werden die Ausgaben der Landkreise mit dem demografischen Trend bis 2025 noch leicht um 2% ansteigen, die der kreisfreien Städte hingegen um rund 2% sinken. Für die Vermögenshaushalte der ostdeutschen Kommunen zeigt sich abermals ein mit einem Rückgang von ca. 14% vertrautes Bild. Unterschiede zwischen kreisfreien Städten und Landkreisen sind hier kaum festzustellen.

¹¹³ Die grafische Übersicht über die Altersausgabenanteile 2005 und 2025 in den Flächenländern der alten und neuen Bundesländer findet sich im Anhang (siehe **Abbildung VIII.19**).

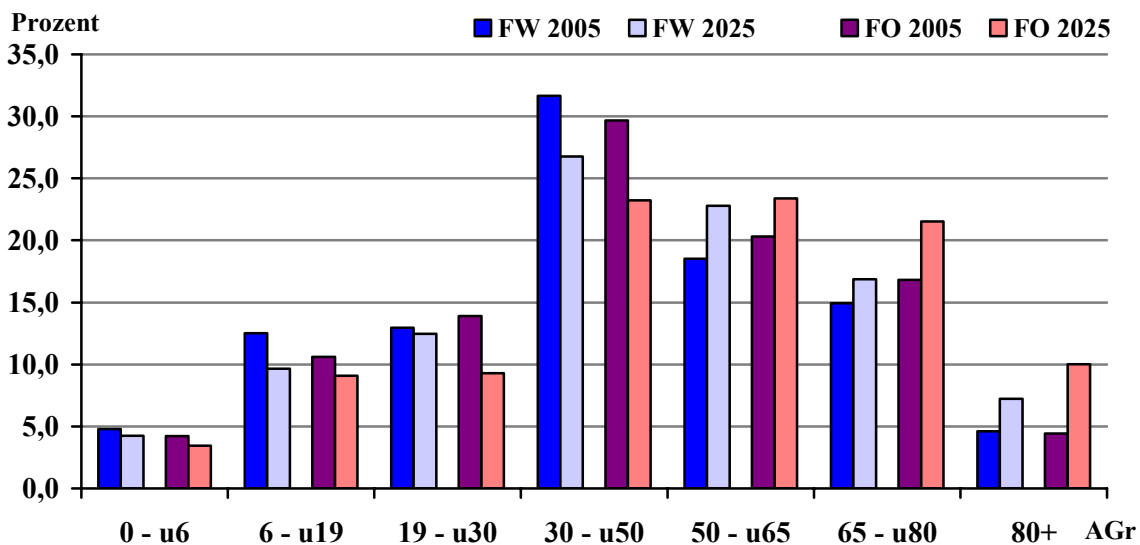
Abb. V.7: Basisszenario – Entwicklung der bereinigten Einnahmen der Kapitalrechnung (Indexreihe: 2005 = 100,0)



D = Deutschland, FW = Flächenländer West, FO = Flächenländer Ost, KS = kreisfreie Städte, LK = Landkreise, ges = gesamt
 Quelle: eigene Berechnungen.

Hinsichtlich der Finanzierung der kommunalen Vermögenshaushalte zeigt sich ein grundsätzlich ähnliches Muster wie für die Verwaltungshaushalte (vgl. Abbildung V.4): So geht aus **Abbildung V.8** hervor, dass die höchsten Beiträge je Einwohner die Erwerbstätigen ab 30 Jahre erbringen. Ebenso wie bei den laufenden Haushalten wird die Glockenform im Jahr 2025 deutlich gestaucht sein, wobei sich in den Kommunen der neuen Bundesländer sogar eine recht gleichmäßige Verteilung für die drei Altersgruppen der 30- bis unter 80jährigen ergeben könnte.

Abb. V.8: Basisszenario – Alterseinnahmenanteile der kommunalen Gebietskörperschaften 2005 und 2025 (Vermögenshaushalt)

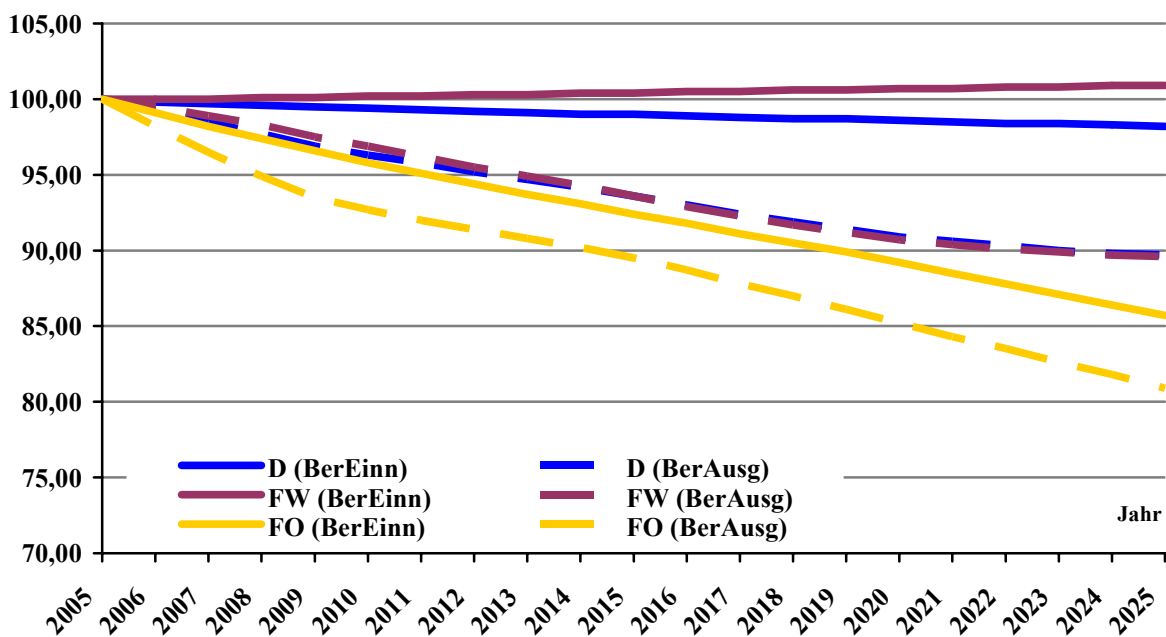


FO = Flächenländer Ost, FW = Flächenländer West;
 Quelle: eigene Berechnungen.

V.2.2.2.3 Saldenbetrachtung

Werden die Projektionen der bereinigten Ausgaben und Einnahmen zusammengeführt, lässt sich auch für die Kapitalrechnungen ein Überblick über die Ergebnisse der Projektionen erstellen (vgl. **Abbildung V.9**). Wie schon für die Verwaltungshaushalte implizieren die demografischen Entwicklungen auch für die Kapitalrechnungen der deutschen Kommunen Möglichkeiten, durch umgehende und vollständige Anpassungen den demografischen Wandel zu meistern, ohne ihre Haushalte nachhaltig zu belasten.

Abb. V.9: Basisszenario – Rein demografisch bedingte Entwicklung der bereinigten Einnahmen und Ausgaben der laufenden Rechnung (Indexreihe: 2005 = 100)



D = Deutschland, FW = Flächenländer West, FO = Flächenländer Ost, BerPrEinn = Bereinigte Primäreinnahmen, BerPrAusg = Bereinigte Primärausgaben

Quelle: eigene Berechnungen.

Sowohl für die westdeutschen als auch für die ostdeutschen Kommunen sind Ausgabensenkungen möglich, die stärker ausfallen können als die Veränderungen der Einnahmen. Die Kapitaleinnahmen werden sich in den Kommunen der alten Bundesländer im Durchschnitt stabil entwickeln oder gar leicht ansteigen (+1%), während die Kommunen in den neuen Bundesländern durch die rein demografischen Entwicklungen Einnahmerückgänge von ca. 14% zu verzeichnen haben werden.

Tab. V.2: Projektion der Nettopositionen der kommunalen Vermögenshaushalte 2005 und 2025 im Basisszenario (in Euro p.K.)

| Körperschaft | Insgesamt | | Kreisfreie Städte | | Landkreise | |
|-----------------|-----------|------|-------------------|------|------------|------|
| | 2005 | 2025 | 2005 | 2025 | 2005 | 2025 |
| (1) | (2) | (3) | (4) | (5) | (6) | (7) |
| D gesamt | 82 | 99 | 239 | 246 | 23 | 44 |
| FW | 92 | 110 | 259 | 267 | 16 | 51 |
| FO | 32 | 49 | 135 | 146 | -5 | 15 |

Quellen: eigene Berechnungen.

Mit den Einschränkungen, dass die Vermögenshaushalte weniger gut vorzuberechnen sind als die Verwaltungshaushalte, zeigt sich, dass die Potenziale für eine nachhaltige

Budgetgestaltung bei den Landkreisen im Durchschnitt deutlich größer ist als bei den kreisfreien Städten. Das gilt für den Osten wie für den Westen.

V.3 Szenario 1: Demografische Effekte mit grundsätzlichen Erweiterungen

Der im Basisszenario aufrecht erhaltenen Annahme, dass die öffentlichen Ausgaben in den einzelnen Aufgabenbereichen vollständig an sich verändernde Bevölkerungszahlen angepasst werden, steht eine Reihe von denkbaren Fällen entgegen, in denen diese Annahme verletzt wird und die öffentliche Leistungsbereitstellung von einer Pro-Kopf-Orientierung abweicht. Die wichtigsten Ursachen hierfür sind Kohortengrößeneffekte, Relativpreiseffekte, Medianwählerverschiebungen in der Demokratie sowie Partizipationseffekte, aber auch Änderungen der Rahmenbedingungen, die bereits in der Vergangenheit von der Politik beschlossen wurden und deren Auswirkungen bis in den Projektionszeitraum hineinreichen.

Kohortengrößeneffekte – auch als Remanenzeffekte bezeichnet – können dann auftreten, wenn Entscheidungen bezüglich der Bereitstellung von öffentlichen Leistungen auf der Basis von absoluten Ausgabenvolumina getroffen werden. Das bedeutet, dass Ausgaben für bestimmte Aufgaben nicht oder nur geringfügig an sich verändernde Größen der Nutzerkohorten angepasst werden, d.h. für die Ausgabenelastizität bezüglich der Bevölkerung $\eta_{e,x} \rightarrow -1$ gilt. So legen einige empirische Studien nahe, dass bspw. Schulausgaben nur eingeschränkt an Veränderungen der Schülerzahlen angepasst werden (BMI, 2005 sowie Baum und Seitz, 2003 für Westdeutschland oder Grob und Wolter, 2005 für die Schweiz). Poterba (1997) hat für die USA sogar eine Elastizität von -1,0 der Ausgaben pro Schüler auf Veränderungen der Kohortengröße geschätzt. Die Resultate von Baum und Seitz (2003) sowie von Grob und Wolter (2005) belegen auch für Westdeutschland bzw. die Schweiz, dass die absoluten Schulausgaben an schwankende Schülerzahlen nur unvollständig angepasst werden (Elastizität der Ausgaben pro Schüler von -0.8 bzw. -0.6). Insgesamt implizieren diese Ergebnisse, dass die absoluten Schulausgaben tatsächlich keine oder keine ausreichend starke Anpassung an sich verändernde Schülerzahlen erfahren und sich folglich die Schulausgaben pro Kopf bei wechselnder Größe der Schülerkohorte stark ändern. Allerdings präsentiert Kempkes (2010) empirische Evidenz für die ostdeutschen Bundesländer, dass diese Effekte über längere Zeiträume bzw. bei spürbaren demografischen Veränderungen an Bedeutung verlieren sollten ($\eta_{e,x} \rightarrow 0$).¹¹⁴

Die Annahme zeitlich invarianter Altersstrukturprofile kann zudem insofern problematisch sein, als mitunter von endogenen Reaktionen der Politik, also Ausweichreaktionen auf die demografischen Veränderungen, auszugehen ist. Das bedeutet, dass die gewählten Regierenden bereits während des Projektionszeitraumes beschließen, Änderungen am Status quo des bestehenden Systems vorzunehmen. Damit kann es zu *Relativpreiseffekten* kommen, wenn sich die Finanzierungslast öffentlich bereitgestellter Leistungen pro Erwerbsfähigem verändert (vgl. Lee/Edwards, 2001). So geht mit einer steigenden Relation der Nutznießer einer öffentlichen Leistung – wie zum Beispiel Pflegeleistungen mit Heimunterbringung – zu den Hauptträgern dieser Finanzierungslasten für diese Leistung eine Erhöhung der durchschnittlichen Finanzierungslast einher. Die Elastizität des Altersstrukturkostenprofils

¹¹⁴ Kohorteneffekte könnten auch in einem etwas anderen Zusammenhang – als alterskohortenspezifische Einkommens- bzw. Vermögenseffekte – auftreten. So wäre es beispielsweise möglich, dass es in den neuen Bundesländern als Folge hoher Arbeitslosigkeit seit der Wiedervereinigung zu einem verstärkten Sozialhilfebezug der Älteren kommt, da diese dann eine sehr lückenreiche Erwerbsbiografie aufweisen und nur unzureichende Ansprüche an die Gesetzliche Rentenversicherung aufgebaut haben. Andererseits ist auch denkbar, dass es in der kleineren „Erbengeneration“ zu einer geringeren Inanspruchnahme von Sozialhilfeleistungen kommt.

$e(x(t),t)$ bezüglich der Bevölkerung bzw. einer einzelnen Alterskohorte (x), $\eta_{e,x}$, impliziert bei sinkenden Bevölkerungszahlen für die Gruppe(n) der Nettozahler schließlich steigende Pro-Kopf-Ausgaben ($\delta e(x(t),t)/\delta x(t) < 0$). Der relative Preis der Bereitstellung der Leistung „Pflege- und Betreuung in einem Wohnheim“ steigt. In einem ausbalancierten Finanzierungssystem würde diese Situation unmittelbar zu einem Druck auf die Politik führen, den Preisanstieg zu kompensieren – sei es durch Absenkung des Leistungsniveaus pro Nutznießer oder durch die Erhöhung der Finanzierungskosten pro Nutznießer (also pro zu Pflegendem).¹¹⁵ Gruber/Wise (2001) konnten diesen Effekt empirisch belegen: So führte in den OECD-Ländern eine einprozentige Erhöhung des Anteils der Älteren an der Gesamtbevölkerung nur zu einer tatsächlichen Ausgabenerhöhung für Leistungen für Ältere in Höhe von 0,5 Prozent des BIP.¹¹⁶ Dabei ist zu erwarten, dass Relativpreiseffekte umso größer ausfallen, je länger der Betrachtungshorizont ist.

Bei Veränderungen der Altersstruktur der Bevölkerung – und insbesondere dann, wenn wie aktuell und in Zukunft in Deutschland der Anteil der jüngeren Bevölkerung stark sinken, der Anteil der älteren Bevölkerung dagegen stark ansteigen wird (vgl. Abbildung II.7) – kann aus einer Veränderung der politischen Präferenzen zudem auch eine Veränderung der Struktur des Güterangebotes resultieren. *Veränderte Stimmenanteile* für tendenziell jungen- bzw. altenspezifische Leistungen können dann Auslöser für steigende oder fallende Pro-Kopf-Ausgaben für entsprechend altersgruppenspezifische öffentliche Leistungen darstellen (vgl. Poterba, 1997 oder Baum/Seitz, 2003).

Darüber hinaus können sich Veränderungen der Pro-Kopf-Ausgaben für bestimmte öffentliche Leistungen auch durch so genannte *Partizipationseffekte* ergeben. Diese bilden Verhaltensänderungen der Mitglieder einzelner Alterskohorten, also der Einwohner und Nutznießer bestimmter öffentlich bereitgestellter Leistungen, ab.¹¹⁷ Während die Gleichungen V.1 und V.2 implizit von einer über den Projektionszeitraum, τ , unveränderlichen Nutzungsintensität bzw. „Nachfrage nach öffentlichen Gütern und Dienstleistungen“ ausgehen, kann es im Zeitablauf für einzelne öffentliche Leistungen aber durchaus zu Veränderungen der Intensität des Nutzerverhaltens kommen. Dass dies auch für Deutschland realistisch ist, lässt sich schnell am Beispiel der Sozialhilfe verdeutlichen: Bezogen Anfang der 80er Jahre noch ca. 1,4 Prozent der (west-)deutschen Bevölkerung Sozialhilfe, war dieser Anteil bis 2004 in Gesamtdeutschland auf etwa 3,5% angestiegen. Werden in diesem Zeitraum die realen Ausgaben pro Leistungsempfänger konstant gehalten, so impliziert die gestiegene „Nachfrage nach Sozialhilfe-Leistungen“ insgesamt steigende Sozialhilfeausgaben und damit auch einen Anstieg der Pro-Kopf-Ausgaben für Sozialhilfe.

Können Partizipationseffekte – die grundsätzlich unabhängig von etwa den Kohortengrößen-, den Relativpreiseffekten oder auch den polit-ökonomischen Effekten wirken können – bereits a priori identifiziert und auch quantifiziert werden, sollten diese nach Möglichkeit in den

¹¹⁵ Aus allokatationseffizienten Gesichtspunkten wäre im Falle einer Erhöhung der Finanzierungskosten die Umlage der zusätzlich entstehenden Lasten auf die Nutznießer – entsprechend dem Prinzip der fiskalischen Äquivalenz bzw. der institutionellen Kongruenz (vgl. III.2) – einer Belastung sämtlicher Steuerzahler vorzuziehen.

¹¹⁶ In der Bundesrepublik Deutschland kam es in den vergangenen Jahren in der Tat wiederholt zu verschiedenen Eingriffen in die sozialen Sicherungssysteme wie zum Beispiel in das Rentensystem: Durch die Absenkung des durchschnittlichen Rentenniveaus wurde hier einem Relativpreiseffekt entgegengewirkt. Einen Ansatz von nutzungsabhängiger Finanzierung könnte man zudem im System der Krankenversicherung in der Einführung der Praxis-Gebühr für Arztbesuche sehen, von der zumindest nicht betroffen ist, wer außer Vorsorge-Untersuchungen keine weiteren Arztleistungen in Anspruch nimmt.

¹¹⁷ In der Literatur findet sich für solche Effekte zuweilen auch die Bezeichnung „Kohorteneffekte“, welche jedoch nicht mit den Kohorten(größen)effekten gleichzusetzen sind.

Projektionsrechnungen Berücksichtigung finden. Dafür gilt es, die strenge Exogenitätsannahme für die Altersstrukturprofile zu lockern. Dies kann erreicht werden, indem in die Projektionsgleichung V.3 ein Anpassungsparameter, $\lambda(x,j,t)$, integriert wird: Nimmt dieser den Wert 1 an, bedeutet dies keine Veränderung der Annahme. Die Altersstrukturprofile werden dagegen endogen, wenn λ einen Wert zwischen 0 und 1 annimmt.¹¹⁸

Neben den oben beschriebenen Effekten für die folgenden Projektionen können über den Anpassungsparameter, λ , auch bereits in der Vergangenheit beschlossene gesetzliche Änderungen des öffentlichen Leistungsangebotes oder Änderungen zu dessen Finanzierung berücksichtigt werden. Solche können ebenfalls von teils erheblichem Ausmaß sein, wie etwa die im Finanzausgleichsgesetz (FAG) fixierte Abschmelzung der Osttransferleistungen des Bundes an die Länder zwischen den Jahren 2005 und 2019. Diese wird für die Entwicklung der Einnahmensituation in den ostdeutschen Kommunen künftig sehr bedeutsam werden.

Isoliert lassen sich die meisten der vorgenannten Effekte in der Realität allerdings nicht sehr häufig beobachten. So wirken im oben gewählten Beispiel der Sozialhilfe-Leistungen zum Beispiel neben dem Partizipationseffekt sicher auch Kohortengrößeneffekte. Darüber hinaus sind insbesondere die Effekte aus Änderungen der Relativpreise sowie aus Verschiebungen der Wählerstimmenanteile schwer zu quantifizieren und werden in den Projektionsrechnungen dieser Arbeit daher nicht berücksichtigt (vgl. Seitz et al., 2007). Außerdem wird davon ausgegangen, dass Kohortengrößeneffekte mittel- bis langfristig vernachlässigbar gering sein werden. Berücksichtigung finden dagegen Partizipationseffekte wie etwa für die Ausgaben für Pensionen sowie für den Bereich der Kriegsoferfürsorge (KOF).¹¹⁹

V.3.1 Annahmen des Szenarios 1

Im Vergleich zum Basisszenario werden im nächsten Projektionsszenario die meisten der oben erläuterten restriktiven Annahmen noch aufrechterhalten. Dies gilt auch für die sehr strenge Annahme, dass die budgetären Anpassungen an die identifizierten Anpassungserfordernisse für jede einzelne der Perioden während des Projektionszeitraums, $\tau = 20$, vollständig und zeitlich unmittelbar erfolgen und außerdem keine zusätzlichen Kosten der Anpassung verursacht werden. Berücksichtigt werden dagegen eine bereits beschlossene Änderung für die Einnahmenseite der Kommunalhaushalte (Anpassung der Ost-Transferleistungen) sowie zwei Partizipationseffekte auf der Ausgabenseite (veränderte Inanspruchnahme von Pensionsleistungen sowie bei der Kriegsoferfürsorge). Dieses Vorgehen ist sinnvoll, um zunächst explizit die wenigen endogenisierten Effekte herauszulösen, die im Projektionszeitraum auf die Haushalte der kommunalen Gebietskörperschaften wirken werden. Allerdings leiden diese Projektionen dadurch noch immer unter der nach wie vor recht großen Distanz zur finanzwirtschaftlichen Realität.

Eine steigende Inanspruchnahme öffentlicher Leistungen ist bereits a priori für den Bereich der Pensionsausgaben zu erwarten. Die quantitative Abschätzung der künftigen Änderungen der Pensionslasten für die öffentlichen, d.h. insbesondere für die kommunalen Haushalte in Ost- und Westdeutschland ist mit Hilfe des Dritten Versorgungsberichtes der Bundesregierung (BMI, 2005) möglich.¹²⁰

¹¹⁸ Ausführlicher dazu: siehe die Ergänzungen zum Unterabschnitt V.1.1 im Anhang.

¹¹⁹ Für Einzelheiten siehe Unterabschnitt V.3.1.

¹²⁰ Zwar liegt inzwischen auch der Vierte Versorgungsbericht der Bundesregierung (2009) vor. Dieser berichtet allerdings nur noch nachrichtlich bis zum 1. Januar 2007 über die Entwicklung der Beamtenversorgung von Ländern und Kommunen. Er trägt damit zwar den bis zur Föderalismusreform I bestehenden einheitlichen

Tab. V.3: Bisherige Entwicklung und Projektion der Zahlen der Versorgungsempfänger der Gemeinden und Länder (1995 bis 2050)

| Jahr | Gemeinden ¹⁾ | | | | nachrichtlich: Länder ¹⁾ | | | |
|-------------|-------------------------|---------------------|----------|---------------------|-------------------------------------|---------------------|----------|---------------------|
| | ABL | | NBL | | ABL | | NBL | |
| | in 1.000 | Index ²⁾ | in 1.000 | Index ²⁾ | in 1.000 | Index ²⁾ | in 1.000 | Index ²⁾ |
| (1) | (2) | (3) | (4) | (5) | (6) | (7) | (8) | (9) |
| 1995 | 103,0 | 0,98 | 0,4 | 0,20 | 467,5 | 0,77 | 0,1 | 0,01 |
| 1997 | 102,9 | 0,98 | 0,5 | 0,25 | 479,3 | 0,79 | 0,7 | 0,08 |
| 1999 | 102,8 | 0,98 | 0,7 | 0,35 | 499,0 | 0,82 | 1,6 | 0,18 |
| 2001 | 104,2 | 0,99 | 1,0 | 0,50 | 533,8 | 0,88 | 3,0 | 0,33 |
| 2003 | 104,2 | 0,99 | 1,5 | 0,75 | 563,9 | 0,93 | 5,3 | 0,59 |
| 2005 | 105 | 1,00 | 2 | 1,00 | 609 | 1,00 | 9 | 1,00 |
| 2010 | 109 | 1,04 | 3 | 1,50 | 716 | 1,18 | 19 | 2,11 |
| 2015 | 117 | 1,11 | 5 | 2,50 | 850 | 1,40 | 35 | 3,89 |
| 2020 | 129 | 1,23 | 8 | 4,00 | 966 | 1,59 | 56 | 6,22 |
| 2025 | 143 | 1,36 | 10 | 5,00 | 1 034 | 1,70 | 79 | 8,78 |
| 2030 | 155 | 1,48 | 12 | 6,00 | 1 066 | 1,75 | 99 | 11,00 |
| 2035 | 163 | 1,55 | 12 | 6,00 | 1 085 | 1,78 | 112 | 12,44 |
| 2040 | 165 | 1,57 | 13 | 6,50 | 1 090 | 1,79 | 122 | 13,56 |
| 2045 | 164 | 1,56 | 13 | 6,50 | 1 089 | 1,79 | 125 | 13,89 |
| 2050 | 163 | 1,55 | 13 | 6,50 | 1 092 | 1,79 | 127 | 14,11 |

¹⁾ ab 2005: Projektionen (zu den Annahmen siehe BMI, 2005, 333ff.)

²⁾ Indexreihe: 2005 = 1,00

Quelle: BMI (2005) und eigene Berechnungen.

Die Höhe der gesamten Pensionsausgaben hängt direkt von der Zahl der Versorgungsempfänger – also der Zahl der Beamten sowie der Empfänger von Ruhegehalt, Witwen- sowie Waisengeld – ab, wobei auch die Altersstruktur des aktiven Personals sowie die Laufzeit der Versorgung wichtige Einflussgrößen darstellen. Aufgrund der historischen Entwicklungen bestehen zwischen alten und neuen Bundesländern erhebliche Unterschiede, aber auch zwischen den Ebenen der Länder und Gemeinden (siehe **Tabelle V.3**).

So verfügten die Gemeinden im Basisjahr nur über rund ein Sechstel so viel Beamte wie die Länder. Die Ursache dafür ist bereits in den 1960/70er Jahren zu suchen, als es zu einem drastischen Personalanstieg kam, der „...sich auf Bereiche [konzentrierte], in denen gesellschaftlich artikulierter Bedarf besonders hervortrat und durch politische Entscheidungen befriedigt wurde“ (BMI, 2005, 343). Mit den Sektoren Bildung (Hochschulpersonal sowie LehrerInnen), Polizei und Justiz waren hiervon zu einem Großteil in erster Linie Bereiche betroffen, die in der Aufgabenverantwortung der Länder liegen.¹²¹ Mit der deutschen Wiedervereinigung trat das Grundgesetz in seinen wesentlichen Teilen auch in den neuen Ländern in Kraft. Die institutionelle Garantie des Berufsbeamtentums (Art. 33 GG) – ein solches gab es in der DDR nicht – wurde nun dort unmittelbar geltendes Recht. Länder und Gemeinden in den neuen Bundesländern sind seither gebunden, die Wahrnehmung hoheitlicher Befugnisse Beamten zu übertragen (BMI, 2005, 179ff.).

Besoldungs- und Versorgungsstrukturen im öffentlichen Dienst des Bundes und der Länder Rechnung. Jedoch sind in ihm keine Projektionen für die Länder- und Kommunalhaushalte mehr enthalten.

¹²¹ Überdies wurde zusätzlich vor allem der Bildungsbereich durch gesetzgeberische Entscheidungen bezüglich des Gehaltsniveaus strukturell aufgewertet. Dies hatte und hat für die Pensionsausgaben der Länder teilweise recht deutlich überdurchschnittliche Zuwächse zur Folge (vgl. BMI, 2005, 331ff.). Trotz einer inzwischen eher stagnierenden Zahl von Beamten werden sich die Länder aufgrund der Versorgung der Hinterbliebenen aber auch künftig noch steigenden Ausgaben gegenüber sehen.

Dabei ist jedoch unverkennbar, dass in den ostdeutschen Ländern von Beginn an eine restriktive Verbeamtungspraxis angewendet worden ist, die einen engen Maßstab für Verbeamtungen gezogen hat und dadurch den Verbeamtungsumfang nur sehr moderat ansteigen ließ (BMI, 2005, 184ff.). Dennoch werden sich insbesondere auch die ostdeutschen Gemeinden künftig einer drastisch steigenden Zahl von Versorgungsempfängern gegenüber sehen – allerdings ausgehend von einem im Basisjahr recht niedrigen Niveau. So wird sich die Zahl der Versorgungsempfänger vom Basisjahr 2005 bis 2025 unter Berücksichtigung von bis dahin erfolgten Reformmaßnahmen (vgl. BMI, 2005, 86ff.) voraussichtlich in etwa verfünffachen (siehe Spalte 5 in Tabelle V.3): Die insgesamt im Basisjahr noch recht moderaten Pensionsausgaben der ostdeutschen Gemeinden von rund 0,1 Mrd. Euro werden nach den Projektionen des BMI (2005) bis 2025 auf etwa 2,5 Mrd. Euro ansteigen.¹²² Dies ist insbesondere auf die spezifische Altersstruktur der Beamten in den neuen Bundesländern zurückzuführen. So leisteten nach der Wiedervereinigung einerseits Dienst erfahrene Beamte aus den westdeutschen Bundesländern Aufbauhilfe, wodurch die Zahl der ostdeutschen Beamten zunächst sprunghaft anstieg. Andererseits sind aufgrund der insgesamt recht geringen ruhegehaltsfähigen Dienstzeiten des derzeit aktiven Personals noch kaum Ruhegehaltsempfänger bzw. Hinterbliebene zu versorgen.

Über die in Tabelle V.3 dargestellte Entwicklung der Zahlen für die Versorgungsempfänger fließen diese Effekte auch in die Projektionen ein. Dazu werden aus der Entwicklung der Bevölkerungszahlen der Altersgruppe 65+ sowie den erwarteten Pensionsempfängerzahlen für ostdeutsche und westdeutsche Gemeinden jeweils getrennt verschiedene Werte für den in den Projektionsgleichungen zur Anwendung kommenden Anpassungsparameter, λ , berechnet.¹²³

Im Gegensatz zum Partizipationseffekt für die Pensionen ist im Bereich der Kriegsopferversorgung (KOF)¹²⁴ künftig trotz einer wachsenden Zahl über 65jähriger mit einer abnehmenden Inanspruchnahme zu rechnen. Eine Fortschreibung mit steigenden Zahlen der älteren Bevölkerungsgruppen wäre angesichts der Gründe für diese Zahlungen nicht adäquat. Geht man vielmehr von einer hohen Korrelation dieser Leistungen mit den Ausgaben des Bundes für die Kriegsopferversorgung aus, so kann plausibel unterstellt werden, dass die kommunalen Ausgaben in diesem Bereich ebenso wie die des Bundes aufgrund nur beschränkter demografischer Einflüsse weiter stark zurückgehen werden (vgl. am Beispiel Berlins: GSI, 2008).¹²⁵

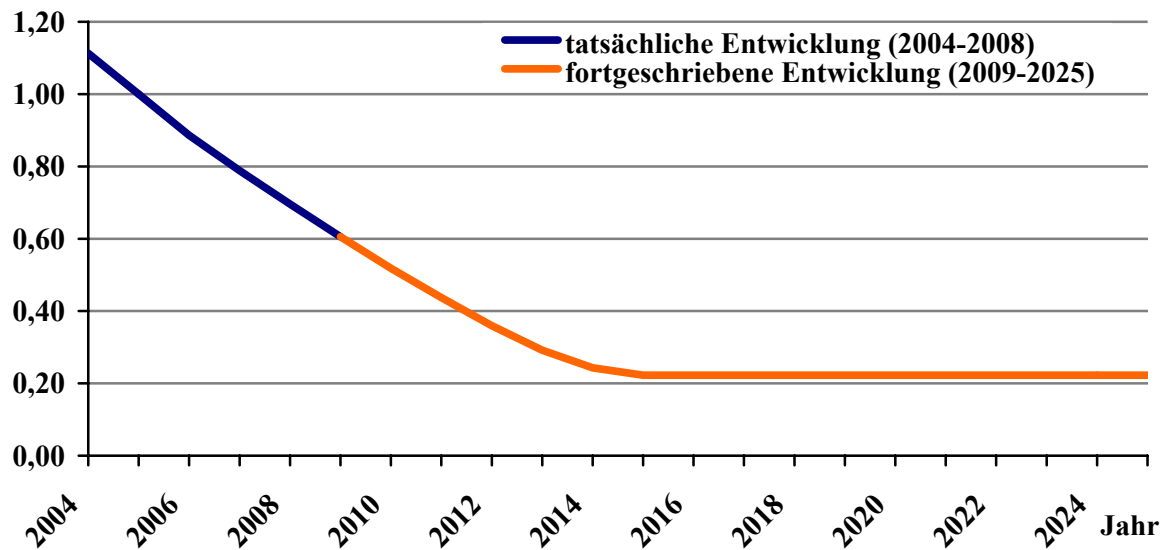
¹²² Die Projektionen des BMI differenzieren nach verschiedenen Szenarien, wobei hier die (mittleren) Szenarien 1 und 2 als Orientierung genutzt werden. Diese weisen in ihren Ergebnissen für die Gemeinden nur recht geringfügige Unterschiede aus (siehe BMI, 2005, S. 333ff. sowie 200).

¹²³ Die einzelnen Werte sind in Tabelle VIII.10 im Anhang dokumentiert.

¹²⁴ Die KOF ist Teil des Sozialen Entschädigungsrechts, welches im Bundesversorgungsgesetz und seinen Nebengesetzen geregelt ist. Sie dient der Ergänzung der übrigen Leistungen des Bundesversorgungsgesetzes (Kriegsopferversorgung) durch besondere Hilfen im Einzelfall. Neben zu entschädigenden Kriegsopfern und ihren Hinterbliebenen erstreckt es sich u.a. auch auf die Entschädigung von Opfern von Gewalttaten, Soldaten, Zivildienstleistenden, Häftlingen, Impfgeschädigten sowie jeweils deren Hinterbliebene (BMAS, 2009). Die zu entschädigenden Kriegsofper und ihre Angehörigen machen mit einem Ausgabenanteil von ca. 90% aber den Großteil dieser Hilfe aus (GSI, 2008). Die Leistungen umfassen u.a. Aufwendungen für die Pflege in Heimen, die häusliche Pflege wie auch weitere Hilfen (Destatis, 2008g: methodische Erläuterungen). Quantitativ wird der Großteil der KOF-Leistungen in der Realität durch Bezirksverbände erbracht. Die kommunalen Haushalte trugen im Jahr 2005 gut ein Fünftel (21,1%) der KOF-Ausgaben (FW: 20,8%, FO: 0,3%).

¹²⁵ Dabei ist jedoch der Sondereffekt zu beachten, dass der Bund im Vergleich zu den alten Bundesländern für vergleichsweise überproportional viele Entschädigungsfälle nach den Regelungen des Art. 131 GG aufkommt; in den neuen Bundesländern gibt es gar keine solche Anspruchsberechtigten (vgl. BMI, 2005, 175). Mit der Aufhebung des Art. 131 GG mit Wirkung vom 01. Oktober 1994 können neue Ansprüche auch nicht mehr entstehen.

Abb. V.10: Entwicklung der Zahlen für die Anspruchsberechtigten im Bereich der Kriegsofopferfürsorge (Indexreihe: 2005 = 1,00)



Quelle: BMF (2006, 2007, 2008c, 2009, 2010), eigene Berechnungen.

Insgesamt sind die Ausgaben der Kriegsofopferfürsorge zwischen 1995 und 2006 um 60,8 Prozent gesunken (BpB, 2008). Allein im Zeitraum von 2004 bis 2008 ist die Zahl der Anspruchsberechtigten von Kriegsofopferfürsorgeleistungen von 542.000 um mehr als ein Drittel auf 338.779 gefallen (BMF, 2006, 2007, 2008c, 2009, 2010). Auf Basis dieser Entwicklungen, die in **Abbildung V.10** dargestellt sind (blau), wurden die Zahlen der Anspruchsberechtigten fortgeschrieben (orange). Trifft man die vorsichtige Annahme, dass die Fallzahlen anderer Entschädigungsberechtigter leicht ansteigen werden und sich ab dem Jahr 2015 bei einem Wert von 20 Prozent der Fallzahlen des Jahres 2004 (entspricht 22,26 Prozent des Jahres 2005) einpendeln, so laufen die Hilfen für Kriegsbeschädigte im Rahmen der Kriegsofopferfürsorge bis zum Jahr 2015 aus.¹²⁶

Die folgenden Projektionen der Ausgabenentwicklungen berücksichtigen über den λ -Parameter die in **Abbildung V.10** dargestellten Entwicklungen der Fallzahlen der Anspruchsberechtigten als Indikator für die Ausgabendynamik im Bereich der Kriegsofopferfürsorge.

Neben diesen Partizipationseffekten wird in den nachfolgenden Projektionen die Abschmelzung der sog. Osttransferleistungen des Bundes an die neuen Länder als eine bereits gesetzlich fixierte und in den Projektionszeitraum hinein wirkende Maßnahme berücksichtigt. Dabei handelt es sich um Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen (SoBEZ) im Rahmen des Solidarpakt II, die den ostdeutschen Bundesländern einerseits „zur Deckung von teilungsbedingten Sonderlasten aus dem bestehenden starken infrastrukturellen Nachholbedarf...“ sowie andererseits „...zum Ausgleich unterproportionaler kommunaler Finanzkraft...“ (§11 (3) Satz 1 FAG) gewährt werden.¹²⁷ Den neuen Ländern – ohne Berlin –

¹²⁶ So sind beispielsweise die Zahlen für geschädigte Soldaten als auch Häftlinge und ihre Hinterbliebenen zwischen 2004 und 2008 weitestgehend konstant geblieben (BMF, 2006, 2007, 2008, 2009, 2010). Latente Risiken dürften für die Zukunft – in Abhängigkeit künftiger Entscheidungen des Parlaments – allerdings beispielsweise hinsichtlich von Schädigungen von Soldaten im Rahmen von Auslandseinsätzen der Bundeswehr und der künftigen Einstufung solcher Ansprüche nach dem BVG bestehen.

¹²⁷ Diese SoBEZ, die sich inklusive des Berlin-Anteils auf 105 Mrd. Euro belaufen, werden als direkte Mittel aus dem sog. Korb I ungebunden an die Länder vergeben. In einem Korb II hat die Bundesregierung weitere 51 Mrd. Euro zur Verfügung gestellt, die den Bundesländern allerdings nicht direkt zufließen, sondern im Rahmen

fließen zu diesen Zwecken zwischen 2005 und 2019 insgesamt knapp 85,3 Mrd. Euro zu, wobei die Auszahlung der Transferleistungen degressiv gestaltet ist (vgl. **Tabelle V.4**).

Tab. V. 4: Ausgestaltung der SoBEZ für die neuen Länder (2005 bis 2019)

| Jahr | Staffelung der Osttransfers¹⁾ (Tsd. Euro) | Transfer- anteile nach Jahren (%) | <u>Nachrichtlich zum Vergleich:</u> Höhe der Osttransfers (in %) zu den laufenden Zuweisungen und Zuschüssen vom öffent- lichen Bereich für die neuen Bundesländer (Jahr 2005)²⁾ | Werte der λ-Anpassungs- parameter für die Projektion der kommunalen Einnahmen |
|----------------------------|---|--|--|---|
| 2005 | 8.529.246 | 10,0 | 47,94 | 1,000 |
| 2006 | 8.487.842 | 9,9 | 47,70 | 0,999 |
| 2007 | 8.405.033 | 9,8 | 47,24 | 0,996 |
| 2008 | 8.280.821 | 9,7 | 46,54 | 0,993 |
| 2009 | 7.701.163 | 9,0 | 43,28 | 0,977 |
| 2010 | 7.080.102 | 8,3 | 39,79 | 0,959 |
| 2011 | 6.500.445 | 7,6 | 36,53 | 0,943 |
| 2012 | 5.879.383 | 6,9 | 33,04 | 0,909 |
| 2013 | 5.299.725 | 6,2 | 29,79 | 0,892 |
| 2014 | 4.678.664 | 5,5 | 26,30 | 0,876 |
| 2015 | 4.099.007 | 4,8 | 23,04 | 0,858 |
| 2016 | 3.477.945 | 4,1 | 19,55 | 0,842 |
| 2017 | 2.898.287 | 3,4 | 16,29 | 0,824 |
| 2018 | 2.277.225 | 2,7 | 12,80 | 0,808 |
| 2019 | 1.697.569 | 2,0 | 9,54 | 0,760 |
| 2020 | 0 | 0 | 0 | 0,000 |
| Σ | 85.292.457 | 100,0 | .. | |

¹⁾ ohne Berlin-Anteil

²⁾ Gesamtbetrag der Laufenden Zuweisungen und Zuschüsse vom öffentlichen Bereich der ostdeutschen Flächenländer: 17.793 Mio. Euro.

Quelle: FAG, DESTATIS (2008h) und eigene Berechnungen.

Wenngleich die Abschmelzung der Osttransfers in erster Linie und direkt die Haushalte der Bundesländer betrifft, so sind davon auch spürbare Auswirkungen auf die Kommunalhaushalte der ostdeutschen Flächenländer zu erwarten. So wurde bereits aus Abbildung III.2 deutlich, dass die ostdeutschen Kommunen immerhin 40 Prozent aller Investitionen ausführen. Daneben ist die zweite Bestimmung für diese SoBEZ explizit „... der Ausgleich unterproportionaler kommunaler Finanzkraft...“ (§11 (3) Satz 1 FAG). Deshalb wurden für die folgenden Projektionen auch negative Auswirkungen des degressiven Auslaufens der SoBEZ bis 2019 auf die kommunalen Haushalte unterstellt. Aus Vereinfachungsgründen wird angenommen, dass mindestens 50 Prozent dieses negativen Einnahme-Effektes bei den Ländern auf die Kommunalhaushalte durchschlagen dürften. Auf der Basis der Relation, welche die Transferzahlungen der einzelnen Jahre im Verhältnis zu den laufenden Zuweisungen und Zuschüssen vom öffentlichen Bereich für die Gesamtheit der Flächenländer im Basisjahr beschreibt, wurden für die Korrektur der kommunalen Einnahmen ebenfalls entsprechende λ -Anpassungsparameter abgeleitet und in die Projektionen integriert (siehe Tabelle V.4).

überproportionaler Leistungen für die neuen Bundesländer ausgereicht werden. Der Großteil davon soll dabei im Rahmen der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ durch Kofinanzierung von EFRE-Mitteln sowie als Investitionszulagen fließen. Für eine detaillierte Darstellung siehe bspw. Fiedler et al. (2006).

Die Ableitung der Anpassungsparameter für die Osttransfers in den einzelnen Perioden erfolgt auf Basis des Wertes für die laufenden Zuweisungen und Zuschüsse der Bundesländer im Jahr 2005. Unter Beachtung der getroffenen Annahmen bietet diese Vorgehensweise damit einen vorsichtigen Schätzansatz zur Quantifizierung der SoBEZ-Abschmelzungseffekte für die Haushalte der Kommunalebene. Für die Jahre ab 2020 bis zum Ende des Projektionszeitraumes sind dabei keine weiteren positiven oder negativen Einnahmeneffekte unterstellt worden, wengleich aufgrund der wahrscheinlichen Neuaushandlung des Länderfinanzausgleichs und der Bestimmung der Solidarpakt II-SoBEZ („Ausgleich unterproportionaler kommunaler Finanzkraft“) auch über 2019 noch Sonderbedarfe – nicht nur aber auch – für Kommunen der ostdeutschen Länder bestehen werden. Annahmen über entsprechende, künftig eventuell fließende Bundesergänzungszuweisungen zu treffen, kann aber zum Zeitpunkt der Erstellung der Projektionen nicht seriös begründet werden. Ebenso berücksichtigen die Anpassungsparameter keinerlei Zweit- oder Drittrundeneffekte, die sich aufgrund der mit der Abschmelzung der Osttransfers ergebenden geringeren Ausgabenfinanzierungsbedarfe beim Bund und dadurch ggf. auch als indirekte Entlastungen für die Länder- sowie im Weiteren für die Kommunalhaushalte ergeben könnten.

V.3.2 Szenario 1: Projektion des demografischen Basismodells mit Partizipationseffekten

Ausgehend von der Formel V.3 mit einem Wert für $\tau = 20$ werden im folgenden Szenario 1 sowohl die Ausgaben als auch die Einnahmen getrennt voneinander projiziert. Zudem erfolgt auch eine Trennung der Entwicklungen von Verwaltungs- und – soweit möglich – Vermögenshaushalten.

V.3.2.1 Projektionsergebnisse für den Verwaltungshaushalt

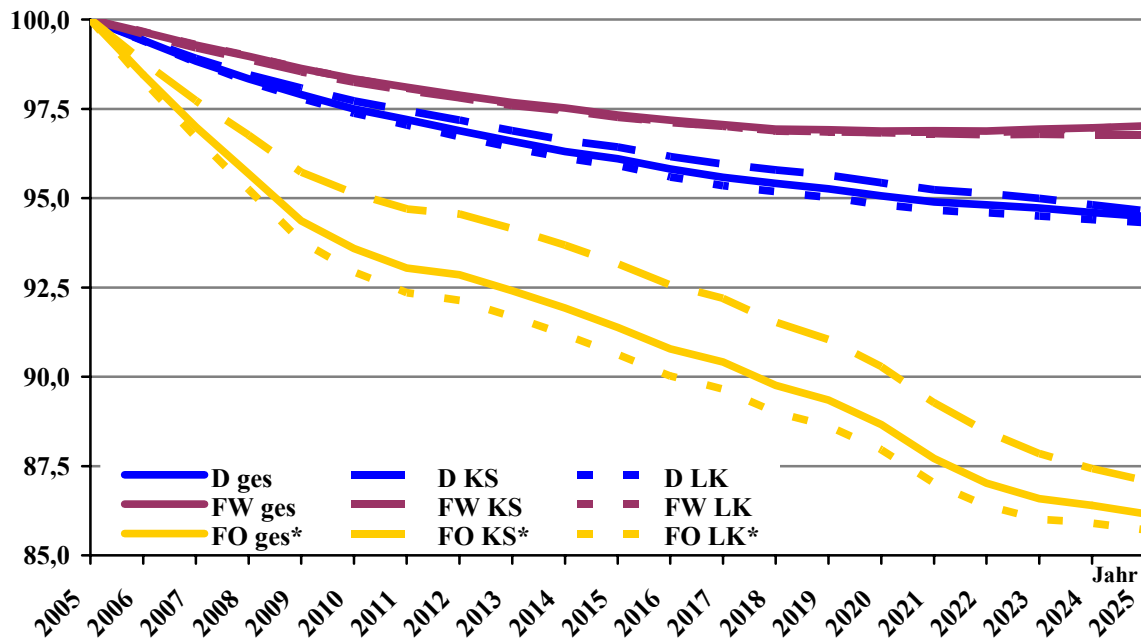
V.3.2.1.1 Ausgabenseite

Für die bereinigten Primärausgaben der laufenden Rechnung zeigen sich für die Flächenländer teils sehr unterschiedliche Entwicklungen, wobei der stärkste Unterschied identifizierbar ist zwischen West- und Ostdeutschland (vgl. **Abbildung V.11**). So implizieren die Projektionen der bereinigten Primärausgaben für die westdeutschen Kommunen zwischen dem Basisjahr und 2018 einen Rückgang um rund drei Prozent, obwohl die Bevölkerung noch leicht ansteigen wird (+0,36%). Dies gilt für die Gesamtheit der kreisfreien Städte gleichermaßen wie für die Gesamtheit der Landkreise. Die Projektion geringerer Ausgaben beruht dabei insbesondere auf Verschiebungen der Altersstruktur. Die fallenden Anteile jüngerer Altersgruppen ermöglichen in überproportionalem Ausmaß Minderausgaben, vor allem aus den Bereichen Schule, Kindertagesstätten und Sozialleistungen.

In den neuen Bundesländern zeigen sich dagegen stark abweichende Trends. Den demografischen Entwicklungen folgend ist von einem deutlichen Rückgang der bereinigten Primärausgaben auszugehen. Dies ist allerdings vor dem Hintergrund des auch künftig anhaltenden Bevölkerungsrückgangs nicht überraschend, denn bei sinkenden Einwohnerzahlen sollten ceteris paribus auch die Gesamtbudgets schrumpfen. Die Ausgabenpfade widerspiegeln mit einem Rückgang von ungefähr 14% bis zum Jahr 2025 im Szenario 1 daher in starkem Maße den Bevölkerungsrückgang (vgl. Abschnitt II.2). Im Gegensatz zur Situation in den westdeutschen Flächenländern zeigt sich in den ostdeutschen Kommunen auch ein systematischer Unterschied zwischen der Gesamtheit der kreisfreien Städte sowie der Gesamtheit der Landkreise. Dies ist jedoch ebenfalls lediglich ein Reflex auf Unterschiede in den prognostizierten demografischen Entwicklungen. Insgesamt bleibt

festzuhalten, dass die demografische Entwicklung unter Berücksichtigung der Partizipationseffekte für die Kommunen der ostdeutschen Flächenländer in diesem Szenario bis zum Jahr 2025 deutlich rückläufige Ausgaben impliziert. Die Ausgaben der westdeutschen Kommunen werden demnach nur leicht zurückgehen bzw. zumindest nicht ansteigen.

Abb. V.11: Szenario 1 – Entwicklung der bereinigten Primärausgaben der laufenden Rechnung (Indexreihe: 2005 = 100,0)



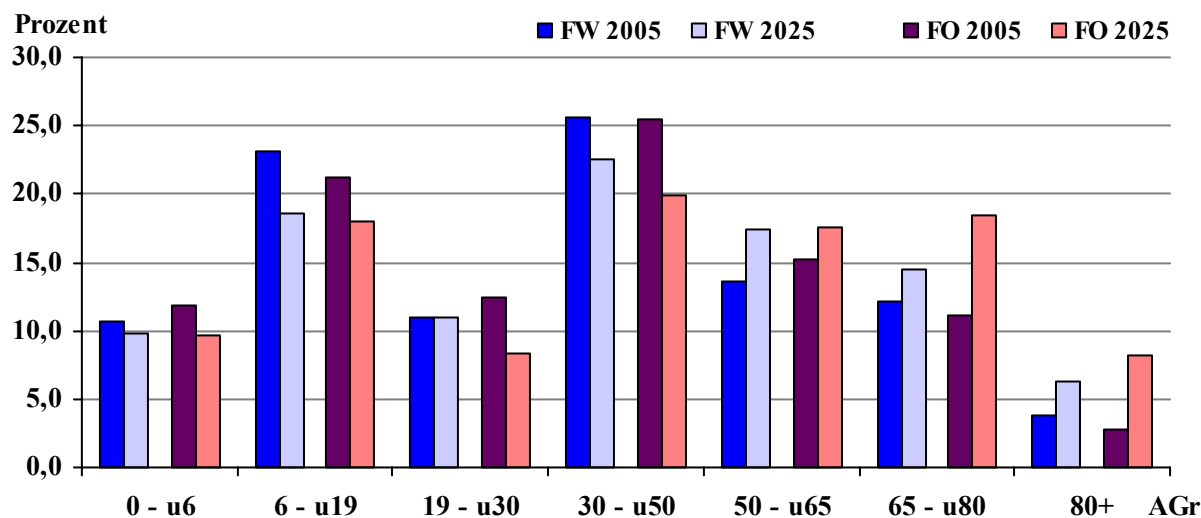
D = Deutschland, FW = Flächenländer West, FO = Flächenländer Ost, KS = kreisfreie Städte, LK = Landkreise, * geglättete 3-Jahres-Durchschnittswerte, ges = gesamt
Quelle: eigene Berechnungen.

Der demografische Wandel wird sich allerdings – wie in Kapitel II ausführlich dargestellt – in den verschiedenen Altersgruppen nicht allein in einem Rückgang der Einwohnerzahl, sondern auch in starken Verschiebungen der Altersstrukturen zeigen (siehe Tab. II.6). In Termini von Budgetzahlen wird dies an der Entwicklung der Altersausgabenanteile zwischen 2005 und 2025 deutlich (siehe **Abbildung V.12**).

Die Ausgabenanteile für die Bevölkerungsgruppen unter 50 Jahre werden sowohl in den ost- als auch in den westdeutschen Kommunen überwiegend deutlich zurückgehen: Der Rückgang wird dabei in den ostdeutschen Ländern stärker ausfallen als in den westdeutschen – mit Ausnahme des in den alten Bundesländern stabilen Ausgabenanteils für die Altersgruppe der 19- bis unter 30jährigen. Stattdessen werden im Jahr 2025 deutlich größere Anteile der kommunalen Budgets für die älteren Bevölkerungsteile (50+ Jahre) verausgabt als noch im Basisjahr. Die Veränderungen für die Rentnergenerationen werden in den ostdeutschen Kommunen im Durchschnitt mindestens doppelt so stark sein wie in den westdeutschen: Für die Gruppe der 65- bis unter 80jährigen wird ein Anstieg um 66% im Osten und 19 Prozent im Westen ermittelt, für die Hochbetagten sogar nahezu eine Verdreifachung im Osten (+193%) und ein Anstieg um rund zwei Drittel im Westen (+64%).¹²⁸

¹²⁸ Dass die Unterschiede für die Gruppe der Rentnergenerationen in den ostdeutschen Kommunen am höchsten sind, liegt vor allem darin begründet, dass in den neuen Ländern relativ viele ältere Menschen wohnen und deren Anteile an der Bevölkerung relativ stärker wachsen werden als in den alten Bundesländern.

Abb. V.12: Szenario 1 – Altersausgabenanteile der kommunalen Gebietskörperschaften 2005 und 2025 (Verwaltungshaushalt)



FW = Flächenländer West; FO = Flächenländer Ost

Quelle: eigene Berechnungen.

Die Berücksichtigung der institutionellen Unterschiede (siehe **Tabelle V.5**) legt offen, dass in den ostdeutschen Kommunen auch deutliche Unterschiede zwischen kreisfreien Städten und Landkreisen bestehen. So werden im Jahr 2025 insbesondere in den ostdeutschen Landkreisen die Anteile der Bevölkerungsgruppen der Rentnergeneration deutlich höher sein als in den kreisfreien Städten. Unter den westdeutschen Kommunen werden die Unterschiede wesentlich weniger stark ausgeprägt sein.

Tab. V.5: Altersausgabenanteile der kreisfreien Städte und Landkreise in den Flächenländern 2005 und 2025

| Körperschaft | 0 – u6 | | 6 – u19 | | 19 – u30 | | 30 – u50 | | 50 – u65 | | 65 – u80 | | 80+ | |
|--------------|--------|-------|---------|-------|----------|-------|----------|-------|----------|-------|----------|-------|------|------|
| | 2005 | 2025 | 2005 | 2025 | 2005 | 2025 | 2005 | 2025 | 2005 | 2025 | 2005 | 2025 | 2005 | 2025 |
| (1) | (2) | (3) | (4) | (5) | (6) | (7) | (8) | (9) | (10) | (11) | (12) | (13) | (14) | (15) |
| KS FW | 10,14 | 10,07 | 20,15 | 18,24 | 12,89 | 12,64 | 26,43 | 23,41 | 13,77 | 16,20 | 12,54 | 13,52 | 4,08 | 5,94 |
| KS FO | 11,04 | 9,82 | 18,20 | 18,13 | 15,22 | 10,16 | 25,30 | 21,17 | 15,67 | 15,63 | 11,80 | 16,96 | 2,77 | 8,14 |
| LK FW | 11,03 | 9,84 | 24,40 | 18,85 | 10,22 | 10,31 | 25,19 | 22,08 | 13,56 | 17,87 | 11,92 | 14,71 | 3,69 | 6,33 |
| LK FO | 12,18 | 9,57 | 22,39 | 18,11 | 11,52 | 7,62 | 25,37 | 19,29 | 14,94 | 18,22 | 10,80 | 18,99 | 2,80 | 8,21 |

Quellen: eigene Berechnungen.

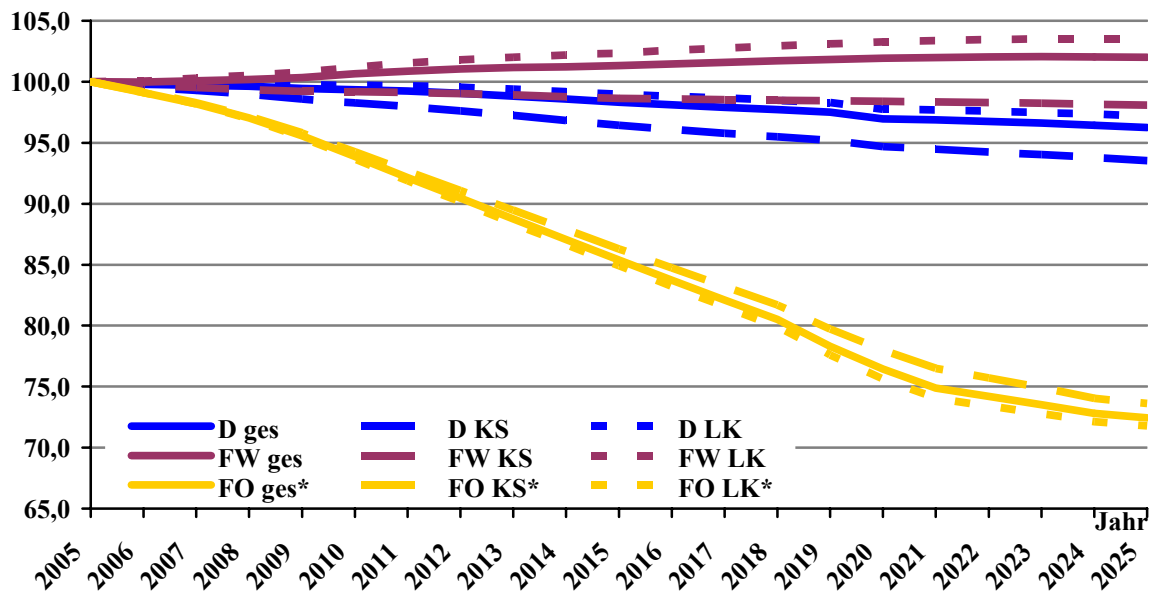
V.3.2.1.2 Einnahmenseite

Auf der Einnahmenseite der kommunalen Verwaltungshaushalte zeigt sich in den Projektionen des Szenarios 1 ein ähnliches Bild wie bei den Ausgaben (siehe **Abbildung V.13**). Im Gegensatz zur Ausgabenseite ist die Differenz in der Einnahmenentwicklung zwischen ost- und westdeutschen Kommunen sogar noch größer.

Während die Bevölkerung der westdeutschen Kommunen im Aggregat als stabil bis leicht steigend prognostiziert wird (+0,36%), werden die Einnahmen demografiebedingt sogar um rund 2% steigen. Dies ist maßgeblich auf die Annahme zurückzuführen, dass für die Einnahmenkategorien „Grundsteuer“, „sonstige Gemeindesteuern und steuerähnliche Einnahmen“ und „Einnahmen aus wirtschaftlicher Tätigkeit“ unterstellt wurde, dass lediglich Erwachsene Beiträge hierzu leisten. Während der Bevölkerungsanteil der unter 19jährigen über den Projektionszeitraum sinken wird, wird der der älteren Bevölkerungsgruppen dagegen deutlich ansteigen.

Waren bei der Projektion der bereinigten Primärausgaben für Westdeutschland kaum Unterschiede zwischen kreisfreien Städten und Landkreisen festzustellen, so zeigt sich bei den bereinigten Primäreinnahmen, dass die westdeutschen Landkreise gegenüber den kreisfreien Städten im Durchschnitt von demografisch bedingt steigenden Einnahmen ausgehen können (+3,5%). Die bereinigten Primäreinnahmen der westdeutschen kreisfreien Städte werden dagegen leicht fallend projiziert (-1,9%), jedoch deutlich weniger stark als in den ostdeutschen Kommunen.

Abb. V.13: Szenario 1 – Entwicklung der bereinigten Primäreinnahmen der laufenden Rechnung (Indexreihe: 2005 = 100)



D = Deutschland, FW = Flächenländer West, FO = Flächenländer Ost, KS = kreisfreie Städte, LK = Landkreise, * geglättete 3-Jahres-Durchschnittswerte, ges = gesamt

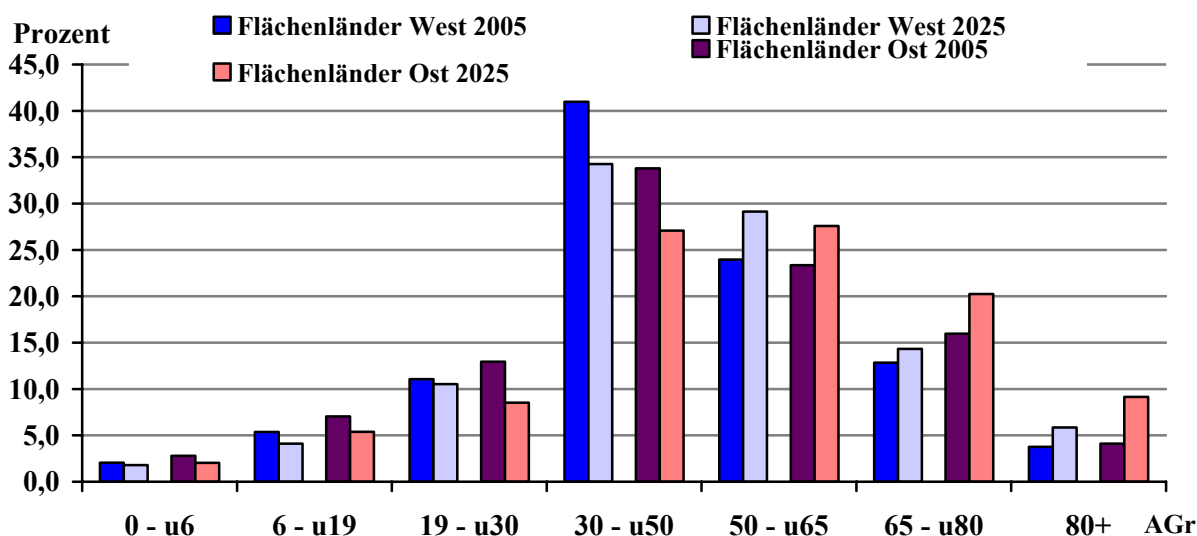
Quelle: eigene Berechnungen.

Die Einnahmen der kreisfreien Städte im Westen werden unter den Annahmen dieses Szenarios bis zum Jahr 2025 um mehr als ein Viertel zurückgehen.¹²⁹ Dafür sind vor allem zwei Gründe zu identifizieren: Einerseits wird die Bevölkerungszahl der ostdeutschen Kommunen weiter stark und kontinuierlich sinken. Dadurch werden ihnen insbesondere auch weniger Bevölkerungszahl basierte Transfereinnahmen zufließen, von denen gerade die ostdeutschen Kommunen besonders abhängig sind (vgl. Tabelle III.6). Andererseits ist davon auszugehen, dass die Kommunen in den neuen Ländern stark von der Abschmelzung der Osttransfers betroffen sein werden. In Abbildung V.4 werden diese beiden Effekte auch daran deutlich, dass die Einnahmenpfade bis zum Jahr 2020 eine deutlich steilere negative Steigung aufweisen als im Zeitraum danach.

Anders als auf der Ausgabenseite ergibt die Projektion der bereinigten Primäreinnahmen für die ostdeutschen Kommunen recht homogene Ergebnisse. Während sich für die Ausgaben deutliche Unterschiede zwischen Landkreisen und kreisfreien Städten gezeigt hatten, zeigt die Einnahmenprojektion allenfalls leichte Abweichungen. Unabhängig vom institutionellen Typ werden sich die Einnahmen der Kommunen in den ostdeutschen Flächenländern recht homogen entwickeln, ein deutlicher Reflex auf ihre hohen Transfereinnahmenquoten.

¹²⁹ Kreisfreie Städte: -26,8%, Landkreise: -28,6%.

Abb. V.14: Szenario 1 – Alterseinnahmenanteile der kommunalen Gebietskörperschaften 2005 und 2025 (Verwaltungshaushalt)



Quelle: eigene Berechnungen.

Die Verschiebungen in der Altersstruktur der Bevölkerung werden – für die Kommunen der ostdeutschen Flächenländer ebenso wie für die der westdeutschen Flächenländer – insgesamt eine leichte Abflachung der Profile der Alterseinnahmenanteile verursachen (vgl. **Abbildung V.14**). Während die Anteile an der Finanzierung der Verwaltungshaushalte der westdeutschen Kommunen bei den jüngsten drei Altersgruppen nur leicht sinken werden, wird der Anteil der 30- bis unter 50jährigen deutlich um nahezu 7 Prozentpunkte zurückgehen.¹³⁰ Im Gegenzug dazu werden mit den steigenden Bevölkerungsanteilen auch die Alterseinnahmenanteile sämtlicher älterer Bevölkerungsgruppen ansteigen.¹³¹

Für die ostdeutschen Kommunen gilt grundsätzlich ein ähnliches Muster. Allerdings wird hier bereits der Alterseinnahmenanteil der 19- bis unter 30jährigen mit 4,42 Prozentpunkten deutlich stärker absinken als im Westen (-0,53 Prozentpunkte). Ebenso werden die Veränderungen der Alterseinnahmenanteile der Altersgruppe der älteren Erwerbstätigen sowie der beiden Rentnergenerationen erheblich stärker ausfallen als für die westdeutschen Kommunen.¹³²

Tab. V.6: Alterseinnahmenanteile der kreisfreien Städte und Landkreise in den Flächenländern 2005 und 2025

| Körperschaft | 0 – u6 | | 6 – u19 | | 19 – u30 | | 30 – u50 | | 50 – u65 | | 65 – u80 | | 80+ | |
|--------------|--------|------|---------|------|----------|-------|----------|-------|----------|-------|----------|-------|------|------|
| | 2005 | 2025 | 2005 | 2025 | 2005 | 2025 | 2005 | 2025 | 2005 | 2025 | 2005 | 2025 | 2005 | 2025 |
| (1) | (2) | (3) | (4) | (5) | (6) | (7) | (8) | (9) | (10) | (11) | (12) | (13) | (14) | (15) |
| KS FW | 1,85 | 1,82 | 4,33 | 3,87 | 12,31 | 11,93 | 41,31 | 36,14 | 23,69 | 27,51 | 12,53 | 13,10 | 3,97 | 5,63 |
| KS FO | 2,83 | 2,39 | 6,10 | 5,77 | 15,07 | 10,33 | 32,74 | 29,00 | 23,38 | 24,47 | 15,74 | 18,39 | 4,13 | 9,65 |
| LK FW | 2,14 | 1,79 | 5,81 | 4,21 | 10,59 | 10,03 | 40,78 | 33,53 | 24,01 | 29,68 | 12,98 | 14,81 | 3,69 | 5,95 |
| LK FO | 2,79 | 1,92 | 7,40 | 5,24 | 12,18 | 7,90 | 34,14 | 26,41 | 23,33 | 28,62 | 16,06 | 20,94 | 4,10 | 8,98 |

Quellen: eigene Berechnungen.

¹³⁰ Der Bevölkerungsanteil dieser Altersgruppe, die zu ganz wesentlichen Teilen die Erwerbsbevölkerung abbildet, wird in diesem Zeitraum sogar um fast 15 Prozentpunkte fallen.

¹³¹ Altersgruppe 50 bis unter 65 Jahre: + 5,19 Prozentpunkte; 65 bis unter 80 Jahre: + 1,49 Prozentpunkte; ab 80 Jahre: + 2,09 Prozentpunkte.

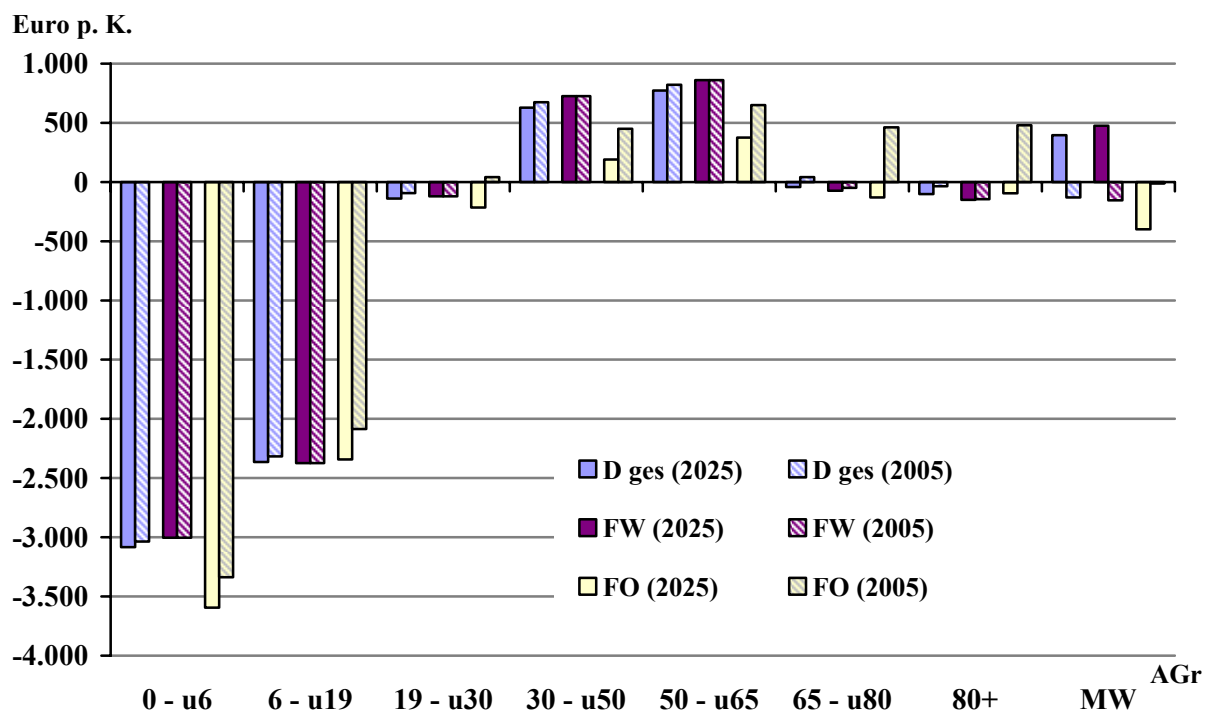
¹³² Altersgruppe 50 bis unter 65 Jahre: + 4,22 Prozentpunkte; 65 bis unter 80 Jahre: + 4,29 Prozentpunkte; ab 80 Jahre: + 5,04 Prozentpunkte.

Bei Berücksichtigung der institutionellen Unterschiede (siehe **Tabelle V.6**) bleibt festzustellen, dass sich die Alterseinnahmenanteile in den Landkreisen deutlich stärker ändern werden als in den kreisfreien Städten. Dieses Muster gilt sowohl für die ostdeutschen als auch für die westdeutschen Kommunen. Das bedeutet, es wird generell zu einem Rückgang bei den Einnahmenanteilen der jüngeren Altersgruppen kommen und gleichzeitig zu einem Anstieg der Einnahmeanteile der älteren Kohorten. Im Ergebnis wird sich die Einnahmenstruktur spürbar hin zu den älteren Bevölkerungsteilen verschieben, und zwar für die Gesamtheiten der kreisfreien Städte in Ost und West ebenso wie für die Gesamtheiten der Landkreise.

V.3.2.1.3 Saldenbetrachtung

Die dem Szenario 1 zu Grunde gelegten Annahmen sind recht rigide und lassen eine Berücksichtigung von in der Realität zu erwartenden Sondereffekten kaum zu. Als Folge der Projektionen für dieses Szenario verändern sich die Altersstrukturprofile nur geringfügig (siehe **Abbildung V.15**). Während bei den Nettoaltersstrukturprofilen der westdeutschen Kommunen lediglich für die älteren Kohorten leichte Veränderungen festzustellen sind, ergeben sich für die ostdeutschen Kommunen über alle Altersgruppen hinweg bis zum Ende des Projektionszeitraums deutlichere Anpassungen. Dies ist vor allem auch auf die unterstellten Auswirkungen der Rückführung der SoBEZ zurückzuführen.

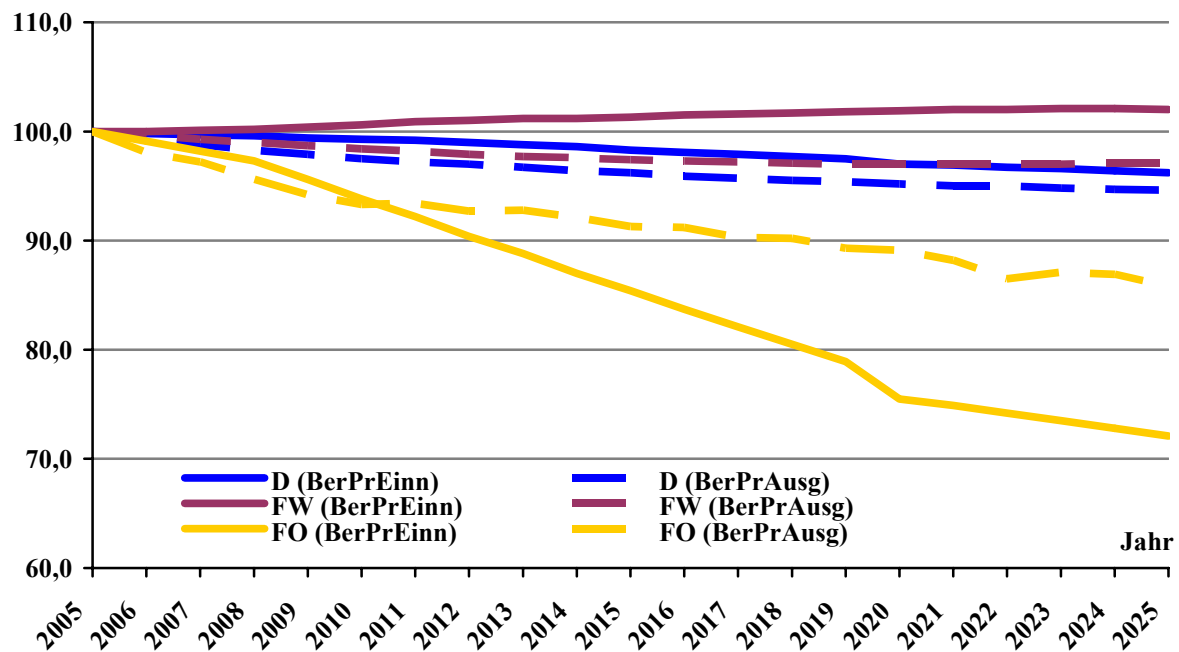
Abb. V.15: Szenario 1 – Nettoaltersstrukturprofilunterschiede für die kommunalen Gebietskörperschaften in allen Flächenländern sowie in den westdeutschen und den ostdeutschen Flächenländern 2025 und 2005 (Verwaltungshaushalt)



Quelle: eigene Berechnungen.

Für den saldierten Verwaltungshaushalt der Gesamtheit der deutschen Kommunen bedeuten die Projektionen dieses Szenarios, dass sich die kommunalen Primärhaushalte im Zeitraum von 2005 bis 2025 ceteris paribus auf beiden Seiten verringern werden: die bereinigten Primäreinnahmen leicht um ca. 3,8 Prozent, die bereinigten Primärausgaben deutlicher um 5,5 Prozent (siehe **Abbildung V.16**).

Abb. V.16: Szenario 1 – Entwicklung der bereinigten Primäreinnahmen und Primärausgaben der laufenden Rechnung (Indexreihe: 2005 = 100)



D = Deutschland, FW = Flächenländer West, FO = Flächenländer Ost, BerPrEinn = Bereinigte Primäreinnahmen, BerPrAusg = Bereinigte Primärausgaben

Quelle: eigene Berechnungen.

Wie aufgrund der für Ost- und Westdeutschland prognostizierten unterschiedlichen demografischen Entwicklungen sowie der berücksichtigten Sondereffekte bereits zu erwarten, zeigten sich in den vorausgegangenen Analysen für die Kommunen der neuen und der alten Bundesländer zum Teil vollkommen gegensätzliche Entwicklungen. So werden die bereinigten Primäreinnahmen der westdeutschen Kommunen im Aggregat um rund 2% wachsen, die bereinigten Primärausgaben hingegen um etwa 3% sinken. Der Primärsaldo wird sich ausgehend vom Basisjahr stark von -5.861 auf -284 Euro pro Kopf verringern. Die Kommunen der ostdeutschen Länder werden dagegen einen starken dauerhaften Anstieg der Primärdefizite ihrer Verwaltungshaushalte zu verzeichnen haben (von +597 auf -2.435 Euro pro Kopf). Dies ist in erster Linie auf den kräftigen Rückgang der bereinigten Primäreinnahmen zurückzuführen (-27,9%), der die demografisch bedingten Ausgabenkürzungen von 14,3% stark überkompensieren wird.

Ohne die Annahme, dass sich die SoBEZ-Rückführung auch auf die kommunalen Einnahmen negativ auswirken wird, verzeichnen die ostdeutschen Kommunen wie auch die der westdeutschen Bundesländer höhere Primäreinnahmen als -ausgaben (vgl. Abbildung V.9).

Dagegen ist für die westdeutschen Kommunen im Projektionszeitraum kein vergleichbarer Trend erkennbar. Unter den Prämissen dieses Szenarios zeichnet sich für die Gesamtheit der westdeutschen Kommunen damit eine deutlich weniger stark angespannte Entwicklung für die Budgets der Verwaltungshaushalte ab als für die der ostdeutschen Kommunen.

Gleichwohl geht aus den in Tabelle V.7 zusammengefassten Nettopositionen hervor, dass die im Szenario 1 berücksichtigten Partizipationseffekte sowie der bereits beschlossenen Abschmelzung der SoBEZ für die neuen Bundesländer deutlich negative Auswirkungen auf die kommunalen Verwaltungshaushalte haben werden. Die projizierten Ergebnisse für das Jahr 2025 waren im Basisszenario, in dem nur die demografischen Effekte berücksichtigt

wurden, für alle Kommunen – insbesondere aber für die Kommunen der neuen Bundesländer – höher (vgl. Tabelle V.1).

Tab. V.7: Projektion der Nettopositionen der kommunalen Verwaltungshaushalte 2005 und 2025 im Szenario 1 (in Euro p.K.)

| Körperschaft | Insgesamt | | Kreisfreie Städte | | Landkreise | |
|-----------------|-----------|------|-------------------|------|------------|------|
| | 2005 | 2025 | 2005 | 2025 | 2005 | 2025 |
| (1) | (2) | (3) | (4) | (5) | (6) | (7) |
| D gesamt | -130 | 458 | -314 | 384 | -60 | 478 |
| FW | -154 | 548 | -346 | 475 | -81 | 566 |
| FO | -12 | 9 | -154 | -81 | 39 | 39 |

Quellen: eigene Berechnungen.

V.3.2.2 Projektionsergebnisse für den Vermögenshaushalt

Für die Projektionen der Ausgaben der Kapitalrechnungen gelten dieselben strengen Annahmen wie für die laufenden Ausgaben. Allerdings kommen im Gegensatz zur Untersuchung der Haushalte der laufenden Rechnung Partizipationseffekte kaum zur Geltung. Die zuvor berücksichtigten Partizipationseffekte für Pensionen und auf der Einnahmenseite bei der Abschmelzung der Osttransfers wirken lediglich in den Verwaltungshaushalten. Zudem sind die KOF-Effekte in den Vermögenshaushalten vernachlässigbar gering.¹³³

Ähnlich wie für die laufenden Ausgaben ist auch bei den Projektionen der Ausgaben der Vermögenshaushalte ein deutlicher Ost-West-Unterschied feststellbar (siehe Abbildung VIII.19 im Anhang). Die Entwicklungen für die kreisfreien Städte und die Landkreise sind jedoch wesentlich heterogener als bei den laufenden Ausgaben. Letztlich ist bei den Ausgaben der Kapitalrechnung wie auch für die Ausgaben der laufenden Rechnung jedoch der Großteil der Effekte auf Änderungen der Altersstruktur zurückzuführen.¹³⁴ Daraus resultieren auch bei den Kapitalausgaben teils kräftige Verschiebungen der Altersausgabenanteile in Richtung der älteren Bevölkerungsteile (Abbildung VIII.20 im Anhang).

Insgesamt impliziert die rein demografische Entwicklung für die Kommunen der ostdeutschen Flächenländer in diesem Szenario bis zum Jahr 2025 deutlich rückläufige Kapitalausgaben. Die Ost-West-Unterschiede werden sich – ausgehend von der Struktur der Vermögenshaushalte des Basisjahres – eher verstärken denn abschwächen. So werden die Ausgaben der Vermögenshaushalte der westdeutschen Kommunen bis 2025 nur leicht zurückgehen bzw. zumindest nicht ansteigen.

Die Kapitaleinnahmen der westdeutschen Kommunen werden sich mit den unterstellten Annahmen über den Projektionszeitraum stabil entwickeln. Das gilt grundsätzlich sowohl für die kreisfreien Städte als auch für die Landkreise. Dagegen ist aufgrund der demografischen Entwicklungen für die Kommunen in den neuen Bundesländern von monoton rückläufigen Kapitaleinnahmen auszugehen. Die spürbaren Verschiebungen der Altersstrukturen der Bevölkerung ziehen für die Budgetfinanzierung ebenfalls Verschiebungen der Alterseinnahmenanteile nach sich: Die Anteile der unter 50jährigen werden sich im

¹³³ Im Vergleich zu den Ausgaben in den kommunalen Verwaltungshaushalten (159,9 Mio. Euro) beliefen sich die Kapitalausgaben für den Bereich KOF in 2005 auf lediglich 0,3 Prozent (0,5 Mio. Euro). Diese 0,5 Mio. Euro entfielen vollständig auf die westdeutschen Kommunen. Der letztendlich wirksame Effekt für die Projektion der Vermögensausgaben der Kommunen aller Flächenländer bis zum Jahr 2025 beläuft sich auf etwa 0,1 Prozent der gesamten Kapitalrechnung. Für die kommunalen Vermögenshaushalte sind damit also nahezu allein die rein demografischen Effekte vorausberechnet worden.

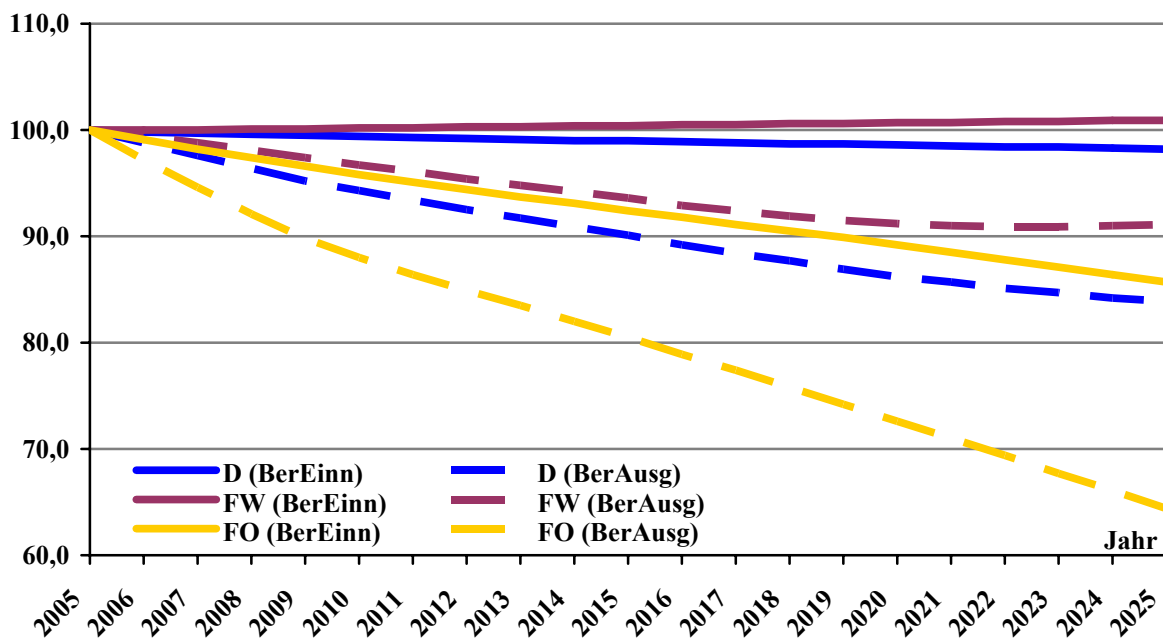
¹³⁴ Weiterführende Anmerkungen finden sich zu den Abbildungen VIII.19 und VIII.20 im Anhang.

Durchschnitt in allen deutschen Kommunen verringern und die ab 50jährigen künftig einen höheren Teil der Vermögenshaushalte finanzieren.¹³⁵

Die zusammengefasste Betrachtung der Entwicklung der bereinigten Einnahmen und Ausgaben lässt zugleich Rückschlüsse über die künftigen Nettopositionen der kommunalen Vermögenshaushalte zu. **Abbildung V.17** verdeutlicht, dass für die westdeutschen, vor allem aber für die ostdeutschen Kommunen, teils deutlich von den laufenden Ausgaben abweichende Entwicklungen projiziert werden.

Eine Vorausberechnung auf Basis der Ausgangssituation im Jahr 2005 unter der Prämisse, dass die projizierten Ausgabenreduzierungen vollständig und umgehend realisiert werden, ergibt für die kommunalen Kapitalrechnungen im Zeitablauf größere Einnahmenüberschüsse als für die Verwaltungshaushalte (siehe Abb. V.16). Demnach sind rückläufige Ausgaben zu erwarten und zugleich eine insgesamt stabile Einnahmensituation. Für die Gesamtheit der kreisfreien Städte ist ein stärkerer Rückgang der Nettoposition zu erwarten als für die Landkreise.

Abb. V.17: Szenario 1 – Entwicklung der bereinigten Einnahmen und Ausgaben der Kapitalrechnung (Indexreihe: 2005 = 100,0)



D = Deutschland, FW = Flächenländer West, FO = Flächenländer Ost, BerEinn = Bereinigte Einnahmen, BerAusg = Bereinigte Ausgaben

Quelle: eigene Berechnungen.

Für die Kommunen der ostdeutschen Bundesländer wird unter den getroffenen Annahmen aufgrund der intensiveren demografischen Verwerfungen ein mehr als doppelt so starker Rückgang der Vermögensausgaben vorausberechnet als bei den laufenden Ausgaben. So werden die Ausgaben der Vermögensrechnung für die aggregierte Kommunalebene in den neuen Bundesländern um mehr als Drittel sinken (-35,6%, für Verwaltungshaushalt: -13,8%, vgl. Abbildung V.11). Dadurch, dass die Ausgaben durch vollständige Anpassung an die demografischen Trends stärker reduziert werden können als die Einnahmen zurückgehen werden, können in den kreisfreien Städten und Landkreisen insgesamt Entlastungen der Vermögenshaushalte erzielt werden (vgl. **Tabelle V.8**).

¹³⁵ Weiterführende Anmerkungen finden sich zu den Abbildungen VIII.21 und VIII.22 im Anhang.

Tab. V.8: Projektion der Nettopositionen der kommunalen Vermögenshaushalte 2005 und 2025 im Szenario 1 (in Euro p.K.)

| Körperschaft | Insgesamt | | Kreisfreie Städte | | Landkreise | |
|-----------------|-----------|------|-------------------|------|------------|------|
| | 2005 | 2025 | 2005 | 2025 | 2005 | 2025 |
| (1) | (2) | (3) | (4) | (5) | (6) | (7) |
| D gesamt | 82 | 107 | 239 | 270 | 23 | 48 |
| FW | 92 | 109 | 259 | 279 | 16 | 47 |
| FO | 32 | 101 | 135 | 220 | -5 | 59 |

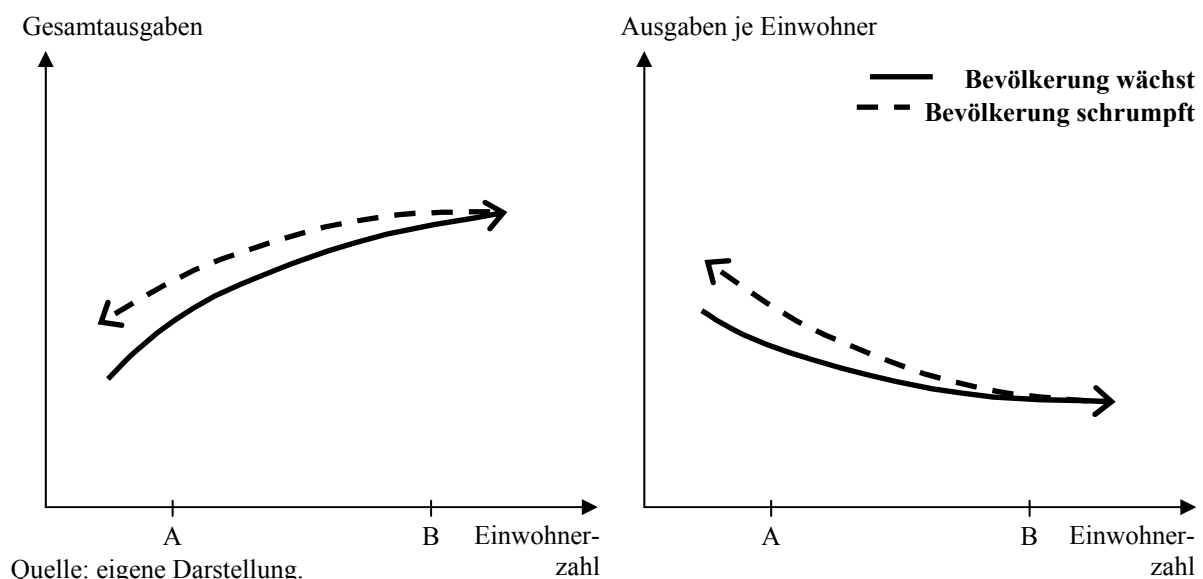
Quellen: eigene Berechnungen.

V.4 Szenario 2: Berücksichtigung von Remanenzeffekten

Nachdem im Basisszenario die Auswirkungen der demografischen Entwicklungen aufgezeigt wurden und im Szenario 1 Partizipationseffekte sowie bereits beschlossene Politikänderungen Berücksichtigung fanden, wird in Szenario 2 die rigide Annahme aufgelöst, dass die öffentlichen Ausgaben in den einzelnen Aufgabenbereichen vollständig, unmittelbar und ohne Verursachung zusätzlicher Kosten an die sich verändernde Bevölkerungsgröße und -struktur angepasst werden.

In der Realität werden häufig verzögerte bzw. unvollständige Anpassungen beobachtet (Thum et al., 2005; BBR, 2007, Kempkes, 2010). Diese Problematik ist – vor dem Hintergrund sich ändernder Einwohnerzahlen – für die kommunale Ebene in Deutschland von besonderer Bedeutung, da die Kommunen nicht nur für den Großteil des Anlagevermögens zuständig sind, sondern auch bis zu zwei Drittel der öffentlichen Investitionen tragen (vgl. Abbildung III.2). Das sog. Kostenremanenzproblem beschreibt die Diskrepanz zwischen der Entwicklung der Bevölkerungszahl sowie der gleichzeitigen Veränderung des Angebots kommunaler Infrastrukturen.¹³⁶ Weil sich bei steigender oder schrumpfender Einwohnerzahl die Infrastrukturen zumeist nur langsam und in diskreten Schritten, also sprunghaft, anpassen lassen, bewegen sich Gesamt- und Pro-Kopf-Ausgaben auf anderen als den wünschenswerten Pfaden. Bei rückläufigen Einwohnerzahlen kommt es trotz sinkender Gesamtausgaben häufig in verschiedenen Bereichen öffentlicher Leistungserstellung durch unterproportionale Anpassungen insgesamt zu steigenden Ausgaben je Einwohner (siehe **Abbildung V.18**).

Abb. V.18: Das Kostenremanenzproblem bei öffentlicher Infrastrukturversorgung



Quelle: eigene Darstellung.

¹³⁶ Veränderungen der Altersstruktur der Bevölkerung werden bei diesem Konzept nur indirekt berücksichtigt.

Neben den technischen können aber auch politökonomische Gründe zu verzögerten Budgetanpassungen führen. Ursache dafür ist, dass die projizierten Ausgabenreduktionen durch die politisch Verantwortlichen erst aktiv realisiert werden müssen, während die vorausberechneten Einnahmenrückgänge aufgrund der sinkenden Zahl von Steuerzahlern oder der reduzierten Transfervolumina von anderen Ebenen regelmäßig von sich aus eintreten werden. Solche Konsolidierungsanstrengungen verlangen daher nachhaltigen Sparwillen und Haushaltsdisziplin von Politikern und Verwaltungen sowie Einsicht und Akzeptanz für zu ergreifende Maßnahmen seitens der betroffenen Bevölkerungsgruppen; schließlich gehen damit im Regelfall Unannehmlichkeiten für verschiedene Gruppen von Nutznießern bestimmter öffentlich bereitgestellter Leistungen einher.

Denkbar ist etwa, dass sich Politik nicht am Gemeinwohl oder an der Suche nach effizienten Lösungen orientiert, sondern vielmehr durch egoistisches oder zweckrationales Verhalten bestimmter Akteure angetrieben wird. Erstens könnten Bürokraten Informationsasymmetrien zu ihren Gunsten nutzen und die Budgetmaximierung über gesamtgesellschaftlich effiziente Allokationen stellen, um dadurch ihren eigenen Nutzen, der mit den eigentlichen Nutzengrößen wie Einkommen, Nebenleistungen und Prestige positiv verbunden ist, zu maximieren (Tullock, 1965; Niskanen, 1971, 1975). Zweitens sind nach Downs (1957) eigennützig-rational handelnde Politiker bestrebt, durch ihre politischen Aktivitäten Veränderungen zur Maximierung ihrer persönlichen Nutzenfunktionen herbeizuführen. Da sie zudem auf ihre Wiederwahl durch die Mehrheit der wahlberechtigten Bürger angewiesen sind, werden sie die Umsetzung von solchen politischen Maßnahmen vermeiden, die ihnen mehr Wählerstimmen kosten als sie ihnen neue bringen. Vielmehr werden sie sich darauf konzentrieren, den Medianwähler für sich zu gewinnen, wobei zu beachten ist, dass der demografische Wandel häufig zu Verschiebungen des Medianwählers führen wird. In Verbindung mit dem Kalkül der „rationalen Ignoranz“ (Downs, 1968) kann dies drittens dazu führen, dass politische Mehrheiten zur Wahl derjenigen Politiker führen, die die kurzfristigen und Nutzen-erhöhenden Anliegen der älteren Generationen in die Realität umsetzen – zulasten der jüngeren Generationen bzw. der Erwerbsbevölkerung: Damit werden steigende relative Belastungen der Erwerbsbevölkerung billigend in Kauf genommen. Nicht zuletzt können, viertens, Interessengruppen Einfluss auf Entscheidungen von Politikern und Parteien nehmen, um ökonomische Vorteile, Privilegien oder leistungslose Einkommen zu erlangen: Die Kostenträgerschaft für die Finanzierung ihrer Interessen wird dabei oft auf die große Gruppe der Verbraucher und Steuerzahler überwältigt (Tullock, 1967; Olson, 1965).

Wenngleich der Infrastrukturbereich hierfür beispielhaft ist, so tritt das Kostenremanenzphänomen aber auch beim Angebot an Verwaltungsleistungen oder etwa explizit im Personalbereich auf. Häufig kann die öffentliche Hand aufgrund arbeitsvertraglicher Verpflichtungen in den Verwaltungen keinen kurzfristigen Personalabbau betreiben oder aufgrund einer bevölkerungszahlunabhängigen Grundlast an Aufgaben (Stichwort: Mindestversorgung mit öffentlichen Leistungen¹³⁷) keine vollständigen Anpassungsmaßnahmen an sinkende Einwohnerzahlen vornehmen.¹³⁸

Sprunghafte Erweiterungs- bzw. Rückbaumaßnahmen kommunaler Infrastrukturen haben ihre Ursachen in der Regel in der Unteilbarkeit von technischer Infrastruktur wie bspw. Straßen, Schulen, Kindertageseinrichtungen oder Sportanlagen (Tietz, 2011; Siedentop et al., 2006). Dies führt in Termini der kommunalen Budgets aufgrund von Kostendegressionseffekten

¹³⁷ Zur Abschätzung der Ausmaße von Mindeststandards auf die Budgets siehe auch Seitz (2008).

¹³⁸ Bezüglich der Ursachen von Remanenzeffekten in den Bereichen Personal und technischer Infrastruktur sind jedoch Unwilligkeit und/oder Unfähigkeit zur Vorbeugung oder Verminderung solcher Remanenzeffekte durch politisch Verantwortliche abzugrenzen. Die Konsequenzen für die Haushaltsbudgets sind gleichwohl dieselben.

ceteris paribus zu steigender Pro-Kopf-Versorgung und damit zu steigenden Pro-Kopf-Ausgaben, da die Finanzierung bestehender Infrastrukturkapazitäten nun auf eine geringere Kopfzahl umgelegt werden muss. Darüber hinaus entstehen für Rückbau- sowie Umwidmungsmaßnahmen bestehender Infrastrukturen regelmäßig zusätzliche Desinvestitionskosten.¹³⁹ Der Anstieg der Pro-Kopf-Ausgaben in einem Bereich reduziert allerdings – solange das Gesamtbudget nicht um diesen Kostenanstieg ausgeweitet werden kann – gleichzeitig die Finanzierungsmöglichkeiten in anderen Aufgabenbereichen und führt daher insgesamt entweder zu einer schlechteren Versorgung der Bevölkerung mit öffentlich bereitgestellten Gütern und/oder zu steigenden Finanzierungsdefiziten.

Ziel dieses Szenarios ist es, auf unvollständigen Budgetanpassungen beruhende Kostenremanenzen für die kommunalen Haushalte zu berücksichtigen. Solche Effekte können im Zeitablauf quantitativ erhebliche Ausmaße annehmen. Problematisch ist dabei, dass sich selbst intensive Bevölkerungsänderungen zumeist über einen längeren Zeitraum erstrecken und dadurch in der öffentlichen Wahrnehmung als relativ langsam bzw. nicht sehr drängend empfunden werden. Der auf Remanenzen zurück zu führende Anstieg der Pro-Kopf-Ausgaben von Jahr zu Jahr ist in kürzeren zeitlichen Perioden daher oftmals kaum spürbar. Andererseits werden Kostenremanenzen häufig auch von sinkenden Einnahmen begleitet, so dass die öffentlichen Haushalte in Zeiten schrumpfender Bevölkerungszahlen sowohl ausgaben- als auch einnahmenseitig unter Druck geraten können.

V.4.1 Abschätzung von Remanenzeffekten

Die Kommunen sind die Hauptträger der Sachkapitalinfrastruktur und damit auch der Sachinvestitionen in Deutschland. So entfällt mehr als die Hälfte der öffentlichen Infrastrukturen auf die Gemeinden, weitere ca. 20% auf die Länder und ca. 15% auf den Bund (siehe Seitz, 1995; Reidenbach et al., 2008). Während der Bund überwiegend für das in Bundesstraßen, -autobahnen, -wasserstraßen und Bundesbehörden gebundene Infrastrukturkapital verantwortlich ist, entfallen auf die Länder Infrastrukturen in den Bereichen der Landesstraßen, Hochschulen, Polizei- und Justizeinrichtungen als auch Landesbehörden. Die Kommunen unterhalten hingegen umfangreiche Infrastrukturen des täglichen Lebens wie Schulen und Kindertageseinrichtungen, Sport- und Freizeitanlagen, Gemeindestraßen, Kultureinrichtungen, aber auch in kommunaler Hand befindliche Sozialeinrichtungen und zu einem Teil auch die Infrastrukturen im Bereich der kommunalen Gemeinschaftsdienste (Wasser- und Abwasser, Müllentsorgung usw.).

In Bezug auf die Frage, ob sich Remanenzeffekte in den Haushalten der Kommunen tatsächlich belegen lassen, liegt bereits – vor allem für die Kommunen der neuen Bundesländer – empirische Evidenz vor. Kostenremanenzen wurden bspw. bei Thum et al. (2005) mit Hilfe von Querschnittsanalysen – in zwei verschiedenen Spezifikationen – ermittelt, in denen neben einem Satz an Kontrollvariablen (Z_i) die Veränderungsrate der Bevölkerungszahl (ΔBevWR_i) auf verschiedene Budgetgrößen (Bud_i) regressiert wurde:

$$\Delta\text{Bud}_i = \alpha + \beta \Delta\text{BevWR}_i + \gamma Z_i + u_{ti} \quad (\text{V.4})$$

Der Parameter β misst hier die Elastizitäten der verschiedenen Budgetgrößen bezüglich der Veränderung der Bevölkerungsgröße. Darüber hinaus ermöglicht die Unterscheidung der

¹³⁹ Dies fällt insbesondere beim Rückbau technischer Infrastrukturen ins Gewicht, wohingegen Anpassungsmaßnahmen für soziale Infrastrukturen weniger problembehaftet zu sein scheinen. Für detaillierte Untersuchungen sei auf die umfangreiche Literatur verwiesen, die in erster Linie im Bereich der Stadt- und Raumplanung dazu entstanden ist (siehe beispielhaft Tietz, 2011, Siedentop et al., 2006; Koziol/Walther, 2006; Gutsche, 2006).

Kreise nach positivem bzw. negativem Bevölkerungswachstum in einer alternativen Spezifikation, das Vorhandensein von Asymmetrien zwischen wachsenden (ΔBevWR_w) und schrumpfenden (ΔBevWR_s) Regionen zu berücksichtigen:

$$\Delta\text{Bud}_i = \alpha + \beta_w \Delta\text{BevWR}_w + \beta_s \Delta\text{BevWR}_s + \gamma Z_i + u_{ti} \quad (\text{V.5})$$

Als zu erklärende Budget-Variablen dienten die Veränderungen der Personalausgaben, des laufenden Sachaufwands, der Sachinvestitionsausgaben, des Steueraufkommens, der investiven Zuweisungen sowie der Verschuldung der Kommunen im Zeitraum 1995 bis 2001. Während dieser Zeitspanne wiesen 232 westdeutsche und 24 ostdeutsche Kreise ein positives Bevölkerungswachstum auf. Knapp 39 Prozent der Kommunen in den deutschen Flächenländern hatten in diesem Zeitraum Bevölkerungsverluste zu verzeichnen.

Mit ΔBud_i als Prozent-Veränderung der Pro-Kopf-Ausgaben der untersuchten Budgetvariable (Personalausgaben, laufender Sachaufwand usw.) und ΔBevWR als Prozent-Veränderungsrate der Bevölkerung zwischen 1995 und 2001 sowie Z als einem Satz von Dummy-Variablen (jeweils für die Länder und für kreisfreie Städte) wurden die Schätzungen für die ost- und westdeutschen Kommunen getrennt durchgeführt. Dabei stellte sich die asymmetrische Spezifikation als die überlegene heraus.

Die Schätzergebnisse in **Tabelle V.9** zeigen grundsätzliche Unterschiede für die Kreise der alten und der neuen Bundesländer. Während es im Zeitraum 1995 bis 2001 für die Kreise der alten Bundesländer – bis auf die Pro-Kopf-Verschuldung – keine systematischen Zusammenhänge zwischen den Wachstumsraten der fiskalischen Variablen und der Bevölkerungswachstumsrate gab, konnten Thum et al. (2005) für die Personalausgaben, den laufenden Sachaufwand, die Sachinvestitionsausgaben sowie die Verschuldung pro Kopf der

Tab. V.9: Schätzung der Wachstumsrate der spezifischen Budgetvariablen in Abhängigkeit von der Bevölkerungswachstumsrate auf Kreisebene (1995 bis 2001)

| Budgetvariablen pro Kopf | ΔBevWR | ΔBevWR_w | ΔBevWR_s | ΔBevWR | ΔBevWR_w | ΔBevWR_s |
|-------------------------------|----------------------|------------------------|------------------------|------------------------|------------------------|------------------------|
| | westdeutsche Kreise | | | ostdeutsche Kreise | | |
| Personalausgaben | -0,092 (0,5) | -0,029 (0,1) | -0,256 (0,6) | -0,755 (4,2) | 0,428 (1,4) | -1,904 (6,2) |
| laufender Sachaufwand | -0,268 (0,7) | -0,326 (0,7) | -0,116 (0,1) | -0,875 (3,8) | 0,213 (0,5) | -1,952 (4,7) |
| Sachinvestitions- ausgaben | 0,859 (1,3) | 1,487 (1,7) | -0,776 (0,5) | -0,926 (2,0) | 0,195 (0,2) | -2,037 (2,1) |
| Investitionszuweisungen | -0,689 (0,7) | 0,656 (0,5) | -4,193 (1,8) | -0,546 (1,1) | -0,726 (0,8) | -0,268 (0,4) |
| Steueraufkommen | 0,339 (1,5) | 0,288 (1,0) | 0,473 (0,9) | 0,536 (2,9) | 0,497 (2,0) | 0,576 (1,6) |
| Verschuldung | -0,465 (0,6) | -1,721 (1,6) | 6,165 (3,0) | -0,618 (1,7) | 0,051 (0,1) | -1,250 (2,0) |
| Anzahl Beobachtungen | 307 | 307 | 307 | 112 | 112 | 112 |

Hinweis: Signifikante Parameterschätzungen sind fett gedruckt, T-Werte in Klammern.

Quelle: Thum et al. (2005).

Kreise in den neuen Bundesländern durchgängig signifikante oder schwach signifikante Einflüsse der Bevölkerungswachstumsrate belegen. Die für sinkende Bevölkerungen c.p. indizierten Anstiege der spezifischen Ausgabenvariablen sowie der Pro-Kopf-Verschuldung legen daher nahe, dass die kommunalen Budgets an den Rückgang ihrer Bevölkerung nur teilweise angeglichen werden. Das bedeutet nicht, dass eine vollständige und unverzügliche Anpassung der Budgets nicht möglich ist, wohl aber, dass die erfolgten Anpassungen

unvollständig waren. Vor allem für die Bereiche Personal und Sachinvestitionen ist davon auszugehen, dass die Kommunalhaushalte der Kreise in den ostdeutschen Flächenländern in Zeiten schrumpfender Einwohnerzahlen durch Ausgabenremanenzen überdurchschnittlich belastet werden.

Angesichts der inzwischen verfügbaren längeren Zeitreihen für die Kommunaldaten wurden diese Schätzungen im Rahmen der vorliegenden Arbeit für den Zeitraum bis 2007 aktualisiert (vgl. dazu die Ausführungen zur **Tabelle VIII.11** im Anhang). Dabei könnten vor dem Hintergrund der Schätzergebnisse für den Zeitraum 1997 bis 2001 die Vorzeichen der Schätzkoeffizienten für die ostdeutschen Kommunen zwar durchaus noch auf Remanenzeffekte hindeuten, allerdings sind diese bis auf die Pro-Kopf-Verschuldung nicht mehr statistisch signifikant. Eine Ursache dafür kann die im Vergleich zu den Schätzungen von Thum et al. (2005) geringere Zahl der Beobachtungen sein. Andererseits liegen in der Empirie Hinweise darauf vor, dass Remanenzeffekte mittel- bis längerfristig an Bedeutung verlieren (siehe Kempkes, 2010).¹⁴⁰

Für den Zeitraum 1997 bis 2004 hat das damalige Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung in einer ausführlichen und detaillierten Studie im Rahmen einer Analyse der Kommunalhaushalte des Landes Brandenburg Remanenzkosten für die Ausgaben der Verwaltungs- als auch der Vermögenshaushalte abgeschätzt (BBR, 2007). Beruhend auf einer relativen Einteilung der Ausgaben verschiedener Aufgabenbereiche bzw. Einzelpläne in „Remanenzklassen“ wurden für die Ausgaben der Verwaltungshaushalte Remanenzfaktoren zwischen 0,2 und 0,8 quantifiziert, für die Ausgaben der Kapitalrechnung aufgrund einfacherer Anpassungsmöglichkeiten Faktoren, die im Regelfall halb so hoch waren (siehe **Tabelle VIII.12** im Anhang). Ein Remanenzfaktor von 0,4 sagt aus, dass im betrachteten Jahr 40 Prozent der notwendigen Anpassung tatsächlich nicht erfolgen.

Die Studie kommt u.a. zu dem Ergebnis, dass für den Fall der brandenburgischen Kommunen – und dies kann beispielhaft auch für die Kommunen anderer, insbesondere der neuen Bundesländer gelten – zunächst deutliche Remanenzkosten identifiziert werden konnten. In Bezug auf die Quantifizierung dieser Effekte kommt die Studie zu dem Ergebnis, dass die Handlungsmöglichkeiten betroffener Kommunen, ihre Haushalte an die demografischen Entwicklungen anzupassen, durch Remanenzeffekte zum Teil erheblich eingeschränkt werden.

V. 4.2 Szenario-Projektion unter Berücksichtigung von Remanenzeffekten

Für die Projektionsrechnungen in diesem Szenario wird auf die Variante aus Szenario 1 (siehe Unterabschnitt V.3.2) zurückgegriffen. Im Gegensatz zu den vorausgegangenen Projektionsrechnungen wird nun – wie zuvor bereits erwähnt – die Annahme gelockert, dass die Budgetanpassung an die demografische Entwicklung vollständig und unverzüglich erfolgt. Stattdessen wird das Auftreten von Remanenzeffekten unterstellt. Dies ermöglicht es, die Auswirkungen nur teilweiser bzw. verzögerter Ausgabenanpassungen isoliert abzubilden. Alle anderen Parameter bleiben damit unverändert. Auch werden die im Basisszenario bereits berücksichtigten Partizipationseffekte unverändert in dieses Szenario übernommen.

¹⁴⁰ Gründe hierfür können sein, dass sich in der mittleren bis langen Frist verschiedene Effekte in verstärktem Maße überlagern, aber dass sich vor allem auch nachträglich erfolgte, tatsächliche Anpassungen an die demografischen Entwicklungen zeigen (siehe für die Landesebene beispielhaft Ragnitz/Seitz, 2010).

V.4.2.1 Annahmen des Szenarios

Nachdem verschiedene Untersuchungen das Vorhandensein von Remanenzeffekten belegen konnten, wird zur Quantifizierung der Auswirkungen dieser Effekte für die folgenden Projektionsrechnungen des Szenarios 2 mangels besser geeigneter Alternativen auf die Angaben der für die brandenburgischen Kommunen abgeleiteten Remanenzfaktoren aus der BBR-Studie (2007) zurückgegriffen, wenngleich dies für einige Landkreise bzw. kreisfreie Städte, die strukturell sehr verschieden sind, zu gewissen Verzerrungen führen kann.

In **Tabelle V.10** sind die aus der BBR-Studie abgeleiteten Remanenzeffekte einzeln aufgeführt.¹⁴¹ Die Werte geben an, welcher Anteil der Veränderungen einer Ausgabenkategorie zwischen zwei Perioden nicht umgesetzt wird, in welchem Ausmaß Anpassungen also nicht erfolgen. In Bezug auf die aggregierten Haushalte der in dieser Arbeit betrachteten Gruppen von Kommunen nehmen die unterstellten Remanenzeffekte in Relation zum Basisjahr Größenordnungen von ca. 15 Prozent für die laufenden Rechnungen und 16 Prozent für die Kapitalrechnungen an. Die Werte der für die Verwaltungshaushalte angenommenen Remanenzeffekte in den Landkreisen liegen etwa 1,2 bis 1,5 Prozentpunkte höher als in den kreisfreien Städten.

Dass die Projektionsrechnungen in dieser Arbeit sämtlich auf der Methode der Altersstrukturprofile beruhen, erlaubt es, nicht nur die Veränderung der Gesamtbevölkerung zu berücksichtigen. Vielmehr können durch die zu Grunde liegende altersstrukturelle Unterteilung der Gesamtbevölkerung in die verschiedenen Altersgruppen (siehe Tabelle IV.1) implizit auch Veränderungen der Altersstruktur der Bevölkerung in die Projektionsrechnungen einfließen.

Da Remanenzeffekte lediglich auf der Ausgabenseite zum Tragen kommen, bleibt die Einnahmenseite der Kommunalhaushalte davon unberührt. In den verschiedenen Ausgabenbereichen werden Remanenzeffekte wiederum nur berücksichtigt, sofern es aufgrund der Entwicklung von Bevölkerungszahl sowie Altersstruktur zu demografisch bedingten Ausgabenkürzungen kommen müsste.¹⁴²

Aufgrund der Tatsache, dass über die endgültige Haushaltssituation in der Regel erst nach Abschluss eines jeden Haushaltsjahres weitgehende Gewissheit herrscht, wird den politischen Entscheidungsträgern sowie den Haushaltsverantwortlichen der Kommunen in den vorliegenden Projektionsrechnungen ein hohes Maß an Kompetenz zugesprochen, bereits in der jeweils laufenden Haushaltsperiode die notwendigen Anpassungserfordernisse erkennen zu können. Je geringer jedoch diese Treffgenauigkeit der antizipierten Maßnahmen ist, umso weniger gefestigt sind die Ergebnisse der Projektionsrechnungen zu erachten. Darüber hinaus wird angenommen, dass die Remanenzeffekte erstmals im Jahr 2006, dem ersten Jahr der Projektionen, und danach über den gesamten Projektionshorizont zur Wirkung kommen.

¹⁴¹ Die Ableitung der Remanenzfaktoren für dieses Szenario erfolgte bei der Zusammenfassung über mehrere Teilaufgaben durch arithmetische Mittelwertbildung. Der für den Bereich der Kindertageseinrichtungen unterstellte Remanenzfaktor wurde aus Plausibilitätsgründen nach oben korrigiert und orientiert sich hier an den für die in BBR (2007) unterstellten Faktoren für Grund- und Realschulen.

¹⁴² Es sei nochmals daran erinnert, dass Remanenzeffekte damit als Anpassungshindernisse interpretiert werden, die nicht auf dem individuellen Entscheidungsverhalten der politisch Verantwortlichen beruhen (vgl. die Ausführungen im Unterabschnitt V.3, die in Bezug auf „Unwilligkeit zu Anpassungen“ diskutiert wurden).

Tab. V.10: Remanenzfaktoren für die Projektionsrechnungen zu Szenario 2

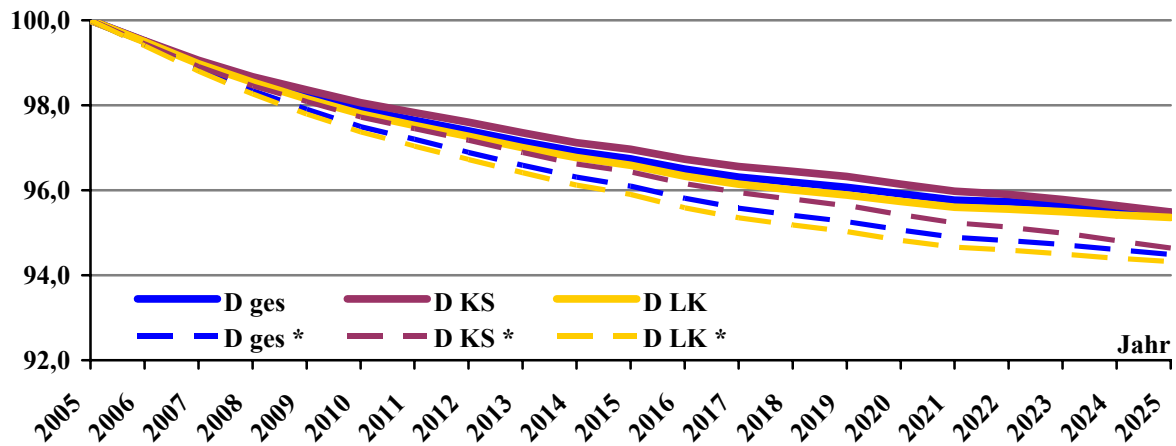
| Nr. | Aufgabenbereich | Remanenzfaktoren für den | |
|-----|---|--------------------------|------------------------|
| | | Verwaltungs- haushalt | Vermögens- haushalt |
| 0 | Allgemeine Verwaltung | 0,4 | 0,2 |
| 1 | Öffentliche Sicherheit und Ordnung | 0,2 | 0,1 |
| 2 | Schulen | - | - |
| 21 | Schulverwaltung | 0,4 | 0,2 |
| 22 | Allgemeinbildende Schulen | 0,2 | 0,1 |
| 23 | Berufliche Schulen | 0,0 | 0,0 |
| 24 | Sonstige schulische Aufgaben (einschl. Schüler- beförderung) | 0,0 | 0,0 |
| 3 | Wissenschaft, Forschung, Kulturpflege | - | - |
| 31 | Theater, Konzerte, Musikpflege | 0,2 | 0,1 |
| 32 | Volksbildung | 0,4 | 0,2 |
| 33 | Übrige Wissenschaft, Forschung und Kulturpflege (einschl. Museen, Sammlungen, Ausstellungen) | 0,0 | 0,0 |
| 4 | Soziale Sicherung | - | - |
| 41 | Verwaltung sozialer Angelegenheiten | 0,4 | 0,2 |
| 42 | Sozialhilfe nach dem BShG | 0,0 | 0,0 |
| 43 | Durchführung des AsylbLG | 0,0 | 0,0 |
| 44 | Soziale Einrichtungen (ohne Einrichtungen der Jugendhilfe) | 0,0 | 0,0 |
| 45 | Kriegsopferfürsorge und ähnliche Maßnahmen | 0,0 | 0,0 |
| 46 | Jugendhilfe nach dem KJHG | 0,2 | 0,1 |
| 47 | Einrichtungen der Jugendhilfe (einschl. Kinder- tageseinrichtungen) | 0,2 | 0,1 |
| 48 | Sonstige soziale Angelegenheiten | 0,0 | 0,0 |
| 5 | Gesundheit, Sport, Erholung | - | - |
| 51 | Krankenhäuser | 0,0 | 0,0 |
| 52 | Sonstige Einrichtungen und Maßnahmen der Gesundheitspflege | 0,2 | 0,1 |
| 53 | Eigene Sportstätten und Förderung des Sports | 0,2 | 0,1 |
| 54 | Badeanstalten | 0,2 | 0,1 |
| 55 | Park- und Gartenanlagen | 0,0 | 0,0 |
| 6 | Bau- und Wohnungswesen, Verkehr | - | - |
| 61 | Bau- und Wohnungswesen | 0,2 | 0,1 |
| 62 | Verkehrswesen | 0,2 | 0,1 |
| 7 | Öffentliche Einrichtungen, Wirtschaftsförderung | - | - |
| 71 | Abfall- und Abwasserbeseitigung | 0,4 | 0,2 |
| 72 | Übrige kommunale Gemeinschaftsdienste | 0,0 | 0,0 |
| 73 | Wirtschaftsförderung | 0,0 | 0,0 |
| 8 | Wirtschaftliche Unternehmen und allg. Grund- und Sondervermögen | 0,0 | 0,0 |
| 9 | Übrige allgemeine Finanzwirtschaft | - | - |

Quelle: BBR (2007), eigene Berechnungen.

V.4.2.2 Projektionsergebnisse für den Verwaltungshaushalt

Mit den Darstellungen der Projektionsergebnisse in den Abbildungen V.19 bis V.21 wird deutlich, wie stark sich die zuvor gesetzten Annahmen bezüglich der Höhe der Remanenzeffekte auf die Ausgaben der Kommunen in ihren Verwaltungshaushalten auswirken würden. Die jeweils ursprünglichen Kurven aus dem Szenario 1 sind als Vergleichswerte in Form gestrichelter Linien hinzugefügt. Zudem werden die Auswirkungen

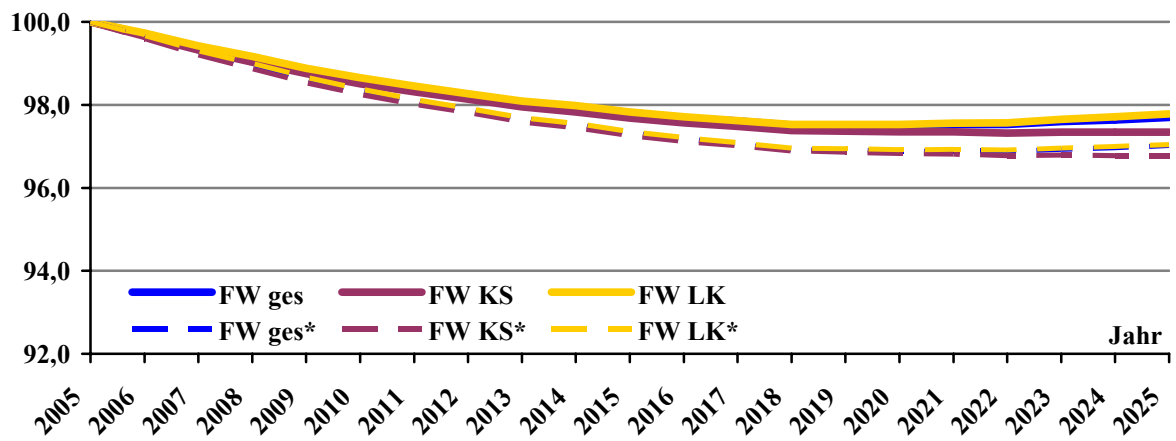
Abb. V.19: Szenario 2 – Entwicklung der bereinigten Primärausgaben der laufenden Rechnung mit Remanenzeffekten, Flächenländer gesamt (Indexreihe: 2005 = 100,0)



* Vergleichswert aus Szenario 1

Quelle: eigene Berechnungen.

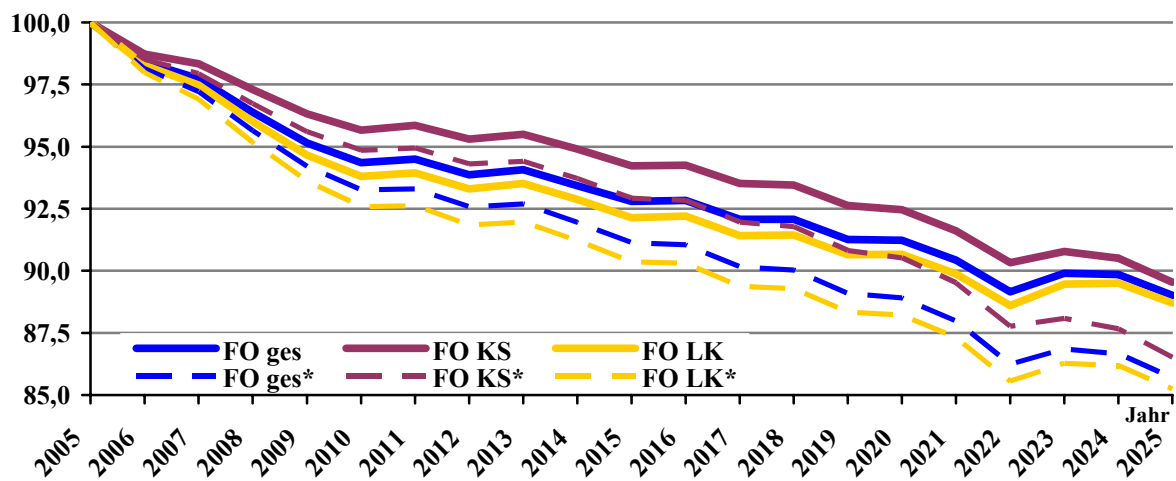
Abb. V.20: Szenario 2 – Entwicklung der bereinigten Primärausgaben der laufenden Rechnung mit Remanenzeffekten, Flächenländer West (Indexreihe: 2005 = 100,0)



* Vergleichswert aus Szenario 1

Quelle: eigene Berechnungen.

Abb. V.21: Szenario 2 – Entwicklung der bereinigten Primärausgaben der laufenden Rechnung mit Remanenzeffekten, Flächenländer Ost (Indexreihe: 2005 = 100,0)



* Vergleichswert aus Szenario 1

Quelle: eigene Berechnungen.

der Remanenzeffekte hier nur für die Kommunalhaushalte insgesamt betrachtet, wenngleich einzelne Aufgabenbereiche im Regelfall sehr unterschiedlich betroffen sind. Diesen Unterschieden wird mit Berücksichtigung der in Tabelle V.10 ausgewiesenen Remanenzeffekte Rechnung getragen.

Es zeigt sich, dass die Remanenzeffekte für die Gesamtheit der Kommunen durchaus spürbare Ausmaße annehmen (siehe **Abbildung V.19**). Ihre Auswirkungen auf die laufenden Ausgaben der Kommunen spiegeln sich darin wider, dass sich die jeweiligen Ausgabenpfade in der Gesamtbetrachtung aller Kommunen sowie für die Gesamtheit der kreisfreien Städte als auch für die Gesamtheit der Landkreise von rund 95,4 Prozent allmählich erhöhen – jeweils um bis zu 1 Prozent.¹⁴³ Die Auswirkungen sind für die Landkreise etwas stärker als für die kreisfreien Städte, wobei es angesichts des langen Betrachtungshorizontes jedoch nicht hilfreich ist, mit exakten Nachkommastellen zu argumentieren.

Wenig überraschend wird aus der Differenzierung der Projektionsergebnisse nach alten (**Abbildung V.20**) und neuen Bundesländern (**Abbildung V.21**) deutlich, dass die Remanenzeffekte in den Haushalten der ostdeutschen Kommunen viel stärkere Wirkungen hinterlassen werden als in denen der westdeutschen. Dies liegt in erster Linie daran, dass die neuen Bundesländer bereits lang andauernd und über den gesamten Projektionszeitraum hinweg sehr viel stärker vom demografischen Wandel betroffen sind als die alten Länder.

Während sich die Ausgabenpfade der westdeutschen Kommunen insgesamt im Vergleich zum Szenario 1 um weit weniger als 1 Prozent erhöhen und dabei zwischen kreisfreien Städten und Landkreisen de facto kaum Unterschiede auszumachen sind, zeigt sich für die Kommunen der neuen Bundesländer ein anderes Bild: Die Ausgaben der Verwaltungshaushalte steigen für die kreisfreien Städte als auch für die Landkreise bis zum Ende des Projektionszeitraums um mehr als 3 Prozent an. Die Differenzen zwischen Landkreisen einerseits und kreisfreien Städten andererseits sind über weite Teile des Projektionshorizontes recht stabil und nähern sich erst ab dem Jahr 2012 deutlicher an.

Tab. V.11: Entwicklung der Nettopositionen der Verwaltungshaushalte unter Berücksichtigung von Remanenzeffekten

| Gebietskörperschaft | Nettoposition 2005 (Mio. Euro) | Nettoposition 2025 (Mio. Euro) | Nettoposition * 2025 (Mio. Euro) | Remanenzwirkung in | |
|---------------------|-----------------------------------|-----------------------------------|--|--------------------|-------|
| | | | | Mio. Euro | in % |
| FL, Kommunen | - 129,5 | 440,7 | 458,4 | - 17,7 | - 3,9 |
| FL, nur LK | - 60,1 | 461,5 | 477,9 | - 16,4 | - 3,4 |
| FL, nur KS | - 313,8 | 363,8 | 384,4 | - 20,6 | - 5,4 |
| FW, Kommunen | - 154,2 | 536,3 | 548,4 | - 12,1 | - 2,2 |
| FW, nur LK | - 81,3 | 554,2 | 566,1 | - 11,9 | - 2,1 |
| FW, nur KS | - 346,3 | 460,7 | 474,7 | - 14,0 | - 3,0 |
| FO, Kommunen | - 12,2 | - 52,4 | 9,2 | - 61,6 | .. |
| FO, nur LK | 38,7 | - 18,5 | 39,4 | - 57,9 | .. |
| FO, nur KS | - 153,8 | - 150,9 | - 80,6 | - 70,3 | .. |

* Vergleichswert ohne Remanenzeffekt (aus Szenario 1); .. Werte nicht sinnvoll.

Quelle: eigene Berechnungen.

Typischer Weise gehen Situationen, in denen öffentliche Haushalte von Ausgabenremanenzen betroffen werden, häufig mit einer nahezu gleichzeitigen Schwächung der Einnahmenseite

¹⁴³ Diese Angabe bezieht sich auf die Höhe der Verwaltungshaushalte im Basisjahr 2005.

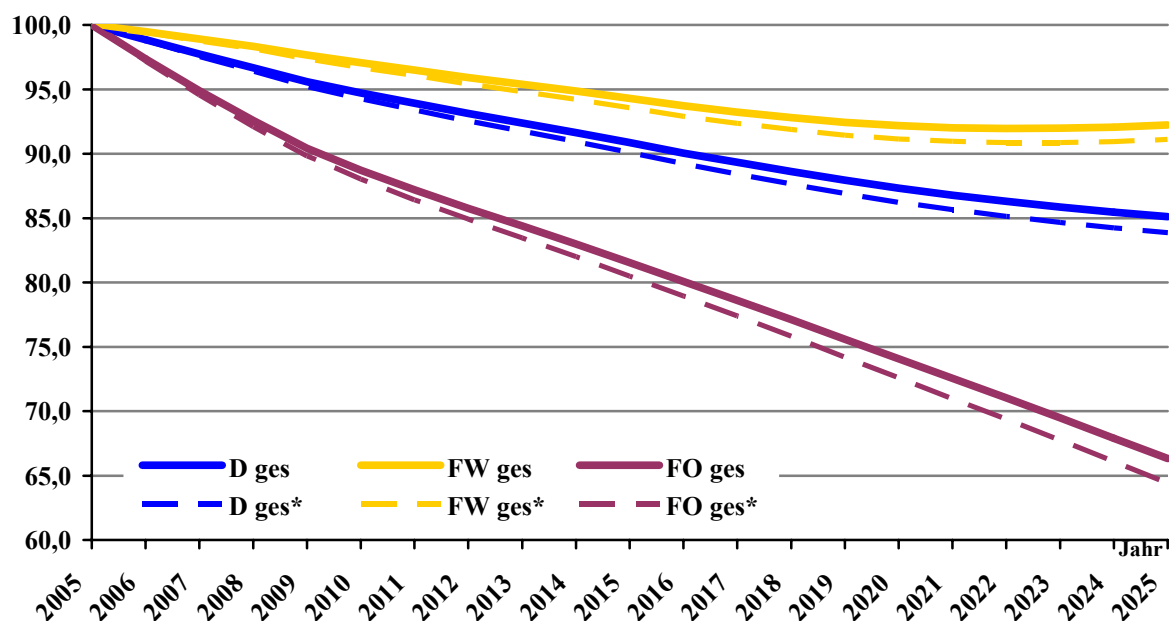
einher. Von der Berücksichtigung etwaiger Einnahmeeffekte wurde in diesem Szenario allerdings abgesehen.

Mit ansteigenden Pro-Kopf-Ausgaben wachsen auch die Gesamtausgaben. Daraus ergeben sich per Definition zugleich Rückwirkungen auf die absoluten Nettopositionen in den Verwaltungshaushalten der Kommunen. In **Tabelle V.11** werden diese auf Basis der hier durchgeführten Projektionsrechnungen präsentiert. So resultieren aus den Ausgabenremanenzen – vor allem im Osten – deutliche Anstiege der Budgetsalden und damit im Vergleich zu den Ergebnissen aus Szenario 1 spürbare Verschlechterungen der Haushaltssituationen in den Kommunen. Die Autoren der Studie des Bundesamtes für Bauwesen und Raumordnung merken in diesem Zusammenhang an, dass zumindest die Kommunen Brandenburgs die demografisch bedingten Mehrbelastungen allein nicht werden tragen können und Unterstützung zur Lösung der demografie-bedingten Probleme benötigen werden (BBR, 2007, 87).

V.4.2.3 Projektionsergebnisse für den Vermögenshaushalt

Für die Vermögenshaushalte wurden insgesamt geringere Remanenzeffekte unterstellt, denn diese Ausgaben sind in den meisten Fällen deutlich weniger stark vorfestgelegt und können stattdessen sehr viel stärker aktiv gesteuert werden. Folglich fallen auch die Auswirkungen der Remanenzeffekte auf die gesamten Vermögenshaushalte der Kommunen deutlich geringer aus als bei den Ausgaben für die Verwaltungshaushalte.

Abb. V.22: Szenario 2 – Entwicklung der bereinigten Ausgaben der Kapitalrechnung (ohne bes. Finanzierungsvorgänge) (Indexreihe: 2005 = 100,0)



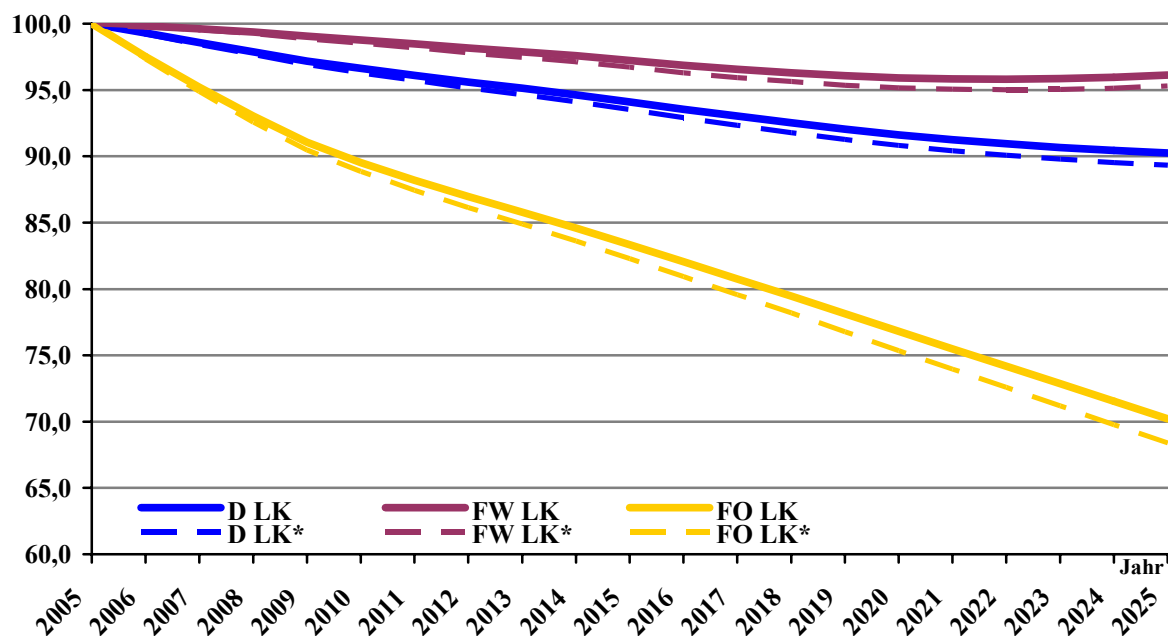
* Vergleichswert aus Szenario 1

Quelle: eigene Berechnungen.

Abbildung V.22 zeigt diese Effekte: Während sich im Vergleich zu den Projektionen für die Verwaltungshaushalte bei den westdeutschen Kommunen die Ausgaben der Kapitalrechnung bis zum Ende des Projektionszeitraums um etwa 1 Prozent erhöhen werden, ist der Anstieg des Ausgabenpfades für die Kommunen in den neuen Bundesländern mit deutlich unter 2 Prozent im Vergleich zur Situation bei der laufenden Rechnung sehr viel geringer. Entsprechendes gilt auch für die nach kreisfreien Städten und Landkreisen differenzierte

Betrachtung (**Abbildung V.23**): Für die Landkreise lassen sich annähernd gleich große Effekte feststellen. Auf die Darstellung der Situation für die Gesamtheit der kreisfreien Städte wird daher verzichtet.

Abb. V.23: Szenario 2 – Entwicklung der bereinigten Ausgaben der Kapitalrechnung (ohne bes. Finanzierungsvorgänge) (Indexreihe: 2005 = 100,0)



* Vergleichswert aus Szenario 1.

Quelle: eigene Berechnungen.

Die Auswirkungen von Remanenzeffekten auf die Ausgaben der Vermögensrechnungen fallen relativ schwächer aus als für die Verwaltungsausgaben. Das hängt in erster Linie damit zusammen, dass die Kapitalausgaben in der Regel wesentlich schneller und leichter an andere Entwicklungen – wie zum Beispiel sich ändernde demografische Verhältnisse – angepasst werden können. Für die Nettopositionen der Vermögenshaushalte bedeutet dies deutlich geringere Veränderungen der Ausgabenpfade als bei den Verwaltungshaushalten (siehe **Tabelle V.12**).

Tab. V.12: Projektion der Nettopositionen der kommunalen Vermögenshaushalte 2005 und 2025 im Szenario 2 (in Euro p.K.)

| Körperschaft | Insgesamt | | Kreisfreie Städte | | Landkreise | |
|-----------------|-----------|------|-------------------|------|------------|------|
| | 2005 | 2025 | 2005 | 2025 | 2005 | 2025 |
| (1) | (2) | (3) | (4) | (5) | (6) | (7) |
| D gesamt | 82 | 105 | 239 | 269 | 23 | 46 |
| FW | 92 | 107 | 259 | 278 | 16 | 45 |
| FO | 32 | 95 | 135 | 215 | -5 | 59 |

Quellen: eigene Berechnungen.

Für die Interpretation der Ergebnisse aus den Projektionsrechnungen in dieser Arbeit gilt es zudem zu berücksichtigen, dass die kommunalen Vermögenshaushalte des Basisjahres ebenso kontinuierlich fortgeschrieben worden sind wie die Verwaltungshaushalte. Gerade die Kapitalrechnungen unterliegen jedoch in deutlich stärkerem Maße gewissen Schwankungen, vor allem aufgrund von Einmaleffekten oder gezielten Haushaltsentscheidungen wie beispielsweise Privatisierungserlösen.

V.5 Szenarien 3 und 4: Projektionen mit Verhaltensänderungseffekten

Mit der Modellierung von Kostenremanenzeffekten in den Budgets öffentlicher Gebietskörperschaften ist in Szenario 2 ein Aspekt berücksichtigt worden, der in der Praxis von hoher Relevanz ist. Ein Grund für die praktische Bedeutung ist – wie bereits in Unterabschnitt V.4 geschildert – in erster Linie, dass sich beim Rückgang der Bevölkerung die Ausgaben aufgrund von umgekehrten Skaleneffekten oft nicht „automatisch“ simultan reduzieren.

Regelmäßig sind in der Realität aber bewusste Eingriffe der politisch Verantwortlichen mit spürbaren Budgeteffekten zu beobachten. Solche, von gewählten Mehrheiten legitimierte Entscheidungen sind der Kern unserer demokratischen Gesellschaftsordnung und sollen daher in den folgenden beiden Szenarien explizit abgebildet werden. Dabei wird versucht, prinzipiell unterschiedliche Politikentscheidungen der Art zu modellieren, dass das dritte Szenario ein verstärktes Angebot für junge Generationen, d.h. eine Ausgabenausweitung zugunsten junger Bevölkerungsteile, modellieren wird. Im vierten Szenario wird dagegen eine verstärkt Alten-freundliche Politikentscheidung in Termini steigender Ausgaben für Ältere unterstellt.

Ausgehend von den Projektionsergebnissen des Szenarios 1 werden auch in diesem Abschnitt nur Einzeleffekte betrachtet, um die Folgen der demografischen Veränderungen für die kommunalen Haushalte losgelöst von übrigen Einflüssen beobachten zu können. In der Realität überlagern sich diese häufig. Bevor in Szenario 5 ein Einnahmeneffekt modelliert wird, werden zunächst für die Szenarien 3 und 4 ausgabenseitige Wirkungen unterstellt.

V.5.1 Szenario 3: Demografische Effekte bei veränderter KiTa-Versorgung

Das folgende Szenario modelliert ein verstärktes Kinderbetreuungsangebot. In Anlehnung an das im Jahr 2008 von der Großen Koalition verabschiedete sog. Kinderförderungsgesetz wird damit eine Entscheidung simuliert, für die in der bundesdeutschen Politik bereits ein sehr realitätsnahes Exempel existiert: In einer Gesetzesinitiative vom 28.08.2008 hat die Bundesregierung einen Gesetzesentwurf vorgelegt, der den massiven Ausbau der Betreuungsplätze zum Gegenstand hatte (Deutscher Bundestag, 2008). Als Gründe für diese Initiative wurden offiziell genannt, Chancengleichheit für jedes Kind zu ermöglichen, d.h. die „...von Geburt an [...] realistische Chance auf eine optimale Förderung seiner individuellen und sozialen Entwicklung“ (Deutscher Bundestag, 2008, 1) sowie die bessere Vereinbarkeit von Familie und Erwerbsleben für mehrheitlich jüngere Erwerbstätige.

V.5.1.1 Annahmen des Szenarios

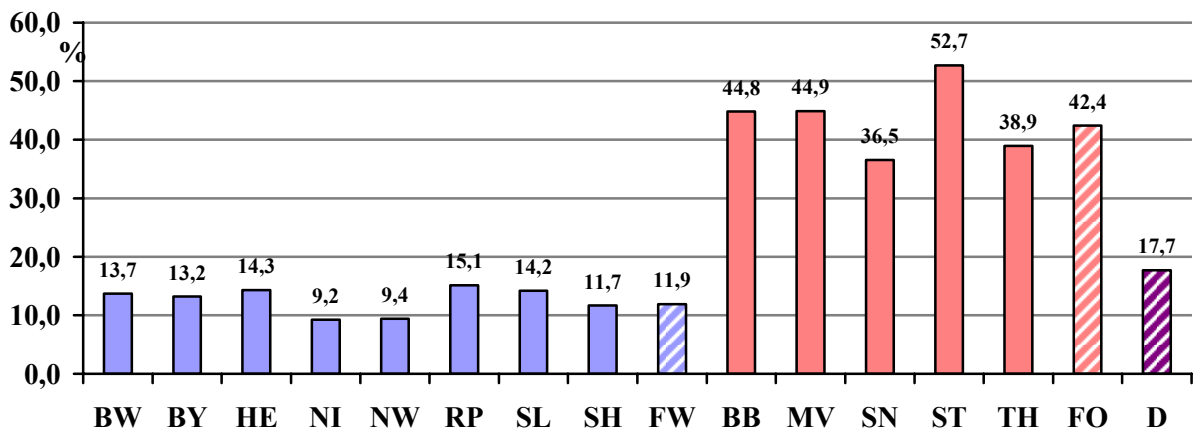
Da sich das Szenario 3 unabhängig von der Berücksichtigung von Remanenzeffekten im Abschnitt V.4 zunächst allein auf das Szenario 1 aus Abschnitt V.3 bezieht, werden dessen Grundannahmen unverändert übernommen, d.h. insbesondere die Partizipationseffekte für die Bereiche Kriegsofferfürsorge und Pensionsausgaben als auch die gesetzlich bereits fixierte Abschmelzung der Osttransferleistungen im Rahmen des Solidarpakt II.

Zusätzlich erfolgt nun aber die Simulation einer weiteren Politikmaßnahme, nämlich einer deutlichen Ausweitung der Leistungen – und damit auch der Ausgaben – für Kinderbetreuung, also Leistungen für die jüngste Altersgruppe. Es wird angenommen, dass einerseits die Kinderbetreuung für Kinder bis zum vollendeten 3. Lebensjahr stärker ausgebaut werden soll und andererseits die zusätzlichen Betreuungsplätze dann auch

vollständig in Anspruch genommen werden. Dass die Nachfrage nach Kinderbetreuung beständig weiter steigt, belegt beispielsweise eine breit angelegte Studie der Bertelsmann-Stiftung (2010). Insofern wächst mit jedem neu geschaffenen Betreuungsplatz die Intensität der Inanspruchnahme an Betreuungsleistungen durch die Kindergeneration – im Verhältnis zur Gesamtzahl der Kinder in diesem Alter. Daraus resultiert ein für die folgenden Modellrechnungen entsprechend zu berücksichtigender „Partizipationseffekt“. Bevor die Projektionsergebnisse für dieses Szenario präsentiert werden, soll die Dimension des unterstellten Ausbaus von Kinderbetreuungsplätzen in Bezug zu den realen Entwicklungen in Deutschland gesetzt werden.

Ausgehend von der Situation entsprechend des Kinderförderungsgesetzes soll in Deutschland beginnend mit einem Betreuungsangebot für durchschnittlich rund 16,6 Prozent der Kinder unter drei Jahren im Jahr 2008 (vgl. **Abbildung V.24**) das Betreuungsangebot bis zum Jahr 2013 auf landesweit 35 Prozent ausgebaut werden. Für Gesamtdeutschland entspricht das etwas mehr als einer Verdopplung der Versorgungsquote. Allerdings werden die Kommunen der alten und neuen Bundesländer unterschiedlich stark von dieser Maßnahme betroffen.

Abb. V.24: Betreuungsquoten für Kinder unter 3 Jahren nach Bundesländern im Jahr 2008



(Für die Flächenländer in West [FW] und Ost [FO] sowie für Gesamtdeutschland [D] bevölkerungsgewichtete Durchschnittswerte.)

Quelle: Statistisches Bundesamt (2006a), eigene Berechnungen.

Differenziert man die Betreuungssituation nach Bundesländern, zeigt sich, dass in den ostdeutschen Flächenländern der Zielwert bereits im Jahr 2008 erfüllt war, die Betreuungsquote in den westdeutschen Flächenländern zur gleichen Zeit hingegen nur 11,9 % betrug. Geht man davon aus, dass in den ostdeutschen Flächenländern die Zahl der Betreuungsplätze für unter 3jährige trotz des sich auch künftig fortsetzenden Bevölkerungsrückgangs bis 2013 auf dem Niveau des Jahres 2008 gehalten wird und gleichzeitig die Stadtstaaten das 35%-Ziel für sich allein erreichen, dann werden die westdeutschen Flächenländer ihre Betreuungsquote bis zum Jahr 2013 um den Faktor 2,8 (von 11,9% auf 33,4%) erhöhen müssen, damit gesamtstaatlich das 35%-Ziel erreicht wird.¹⁴⁴

¹⁴⁴ Als Grundlage für diese und die folgenden Berechnungen diente abweichend zum bisherigen Vorgehen in dieser Arbeit die Bevölkerungsprognose des Statistischen Bundesamtes, da das Bevölkerungsmodul der Raumordnungsprognose nicht alle hier benötigten Bevölkerungsdaten in der notwendigen Gliederungstiefe vorhält. Außerdem hat sich auch das BMFSFJ (2010) auf diese Quelle bezogen, was den vorliegenden Vergleich erleichtert.

Kräftige Unterschiede in der Intensität der Betreuung von unter 3jährigen liegen aber nicht nur differenziert nach Bundesländern vor, sondern sind auch bei der Unterscheidung nach vollendeten Lebensjahren der betreuten Kinder festzustellen (BMFSFJ, 2010, 13ff.). So werden kaum Kinder betreut, die das erste Lebensjahr noch nicht vollendet haben. Diese Quote belief sich im Jahr 2009 für Gesamtdeutschland auf 2,3%, wobei sie in Ostdeutschland (5,0%) nahezu dreimal so hoch war wie in den westdeutschen Ländern (1,7%). Dagegen wurde 2009 etwa ein Fünftel der Einjährigen in Kindertageseinrichtungen oder von Tageseltern betreut (D: 20,4%, FW: 12,4%, FO: 56,7%). Den mit Abstand größten Block der unter 3jährigen in Betreuung bildeten die 2jährigen Kinder (D: 38,6%, FW: 29,7%, FO: 77,8%).

In Anbetracht des deutlichen Rückgangs der Erwerbsbevölkerung im Projektionszeitraum (vgl. Abschnitt II.2) kommt bei zusätzlichen Finanzierungseffekten in den kommunalen Budgets wie diesem der Entlastung der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter eine Schlüsselaufgabe zu. Für das folgende Szenario wird daher unterstellt, dass im Zeitraum von 2008 bis zum Jahr 2018 die Betreuungsquote für Ein- und Zweijährige auf 80% zu erhöhen sein soll.¹⁴⁵ In Bezug auf die Betreuung von Kindern im ersten Lebensjahr soll davon ausgegangen werden, dass die Betreuungsquoten, wie sie im Jahre 2008 beobachtet worden sind, über den Projektionszeitraum konstant gehalten werden. Diese Annahme kann insofern als plausibel erachtet werden, als durch die hohe Akzeptanz des im Jahr 2007 eingeführten Elterngeldes auch für die Zukunft keine Erhöhung der Betreuungsquote für Kinder im ersten Lebensjahr zu erwarten ist (vgl. BMFSFJ, 2010). Im Gegensatz zum geltenden Kinderförderungsgesetz (Deutscher Bundestag, 2008) soll im Szenario 3 jedoch unterstellt werden, dass die zu erzielende 80%-Quote nicht als gesamtdeutscher Durchschnitt, sondern in jedem Bundesland herbeigeführt werden soll.¹⁴⁶ Als Ausgangssituation wird dafür auf die Werte zurückgegriffen, die das BMFSFJ (2010) für das Jahr 2008 dokumentiert hat. **Tabelle V.13** bietet einen Überblick über die Situation in 2008 und die zu erreichende Situation im Zieljahr (2018).

Tab. V.13: Betreuungsquoten für 0- bis unter 3jährige Kinder zwischen 2008 und 2018

| Bundesländer | 2 0 0 8 | | | 2 0 1 8 | | | Δ 2008 – 2018 * | |
|--------------|----------|----------|----------|----------|----------|----------|-----------------|----------|
| | 0 – u 1j | 1 – u 2j | 2 – u 3j | 0 – u 1j | 1 – u 2j | 2 – u 3j | 1 – u 2j | 2 – u 3j |
| (1) | (2) | (3) | (4) | (5) | (6) | (7) | (8) | (9) |
| FW | .. | 12,07 | 28,91 | .. | 80,00 | 80,00 | + 67,93 | + 51,09 |
| LW | 1,70 | 12,40 | 29,70 | 1,70 | 80,00 | 80,00 | + 67,60 | + 50,30 |
| FO | 5,00 | 56,70 | 77,80 | 5,00 | 80,00 | 80,00 | + 23,30 | + 2,20 |
| FL | .. | 18,93 | 36,36 | .. | 80,00 | 80,00 | + 61,07 | + 43,64 |
| D | 2,30 | 20,40 | 38,60 | 2,40 | 80,00 | 80,00 | + 59,60 | + 41,04 |

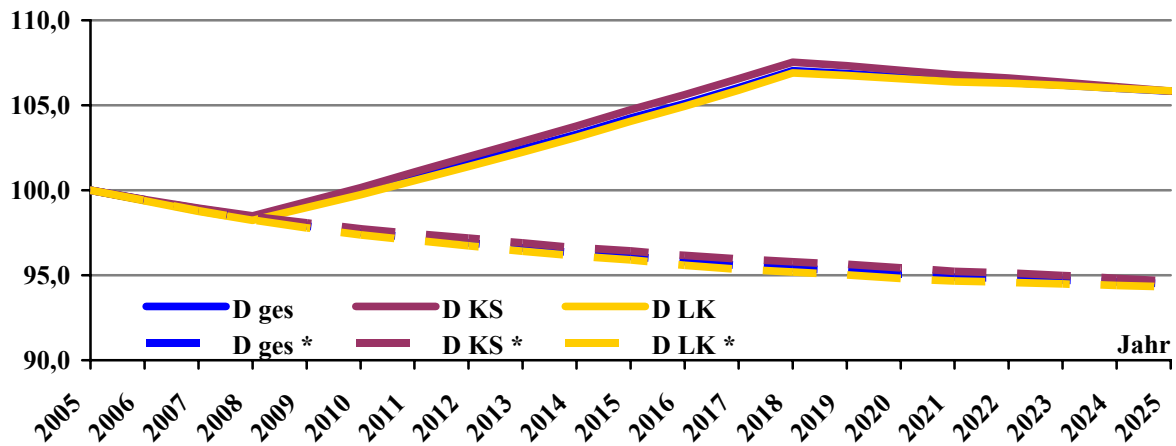
FW / FO = Flächenländer West / Ost; FL = Flächenländer gesamt; LW = Westbundesländer; D = Deutschland gesamt. * gemessen in Prozentpunkten; .. keine Angaben vorhanden bzw. ermittelbar.
Quellen: BMFSFJ (2010), Statistisches Bundesamt (2006a), eigene Berechnungen.

Unter Berücksichtigung der Bevölkerungsentwicklung – die Zahl der 1- bis unter 2jährigen sowie der 2- bis unter 3jährigen wird in den westdeutschen Flächenländern (FW) eher stabil bleiben (+ 0,18% bzw. -1,27%), in den ostdeutschen (FO) dagegen weiter stark sinken (-10,72% bzw. -9,32%) – ergeben sich ausgehend von den Startwerten in den Spalten (3) und

¹⁴⁵ Das BMFSFJ (2010) belegte für die Betreuung Zweijähriger in den ostdeutschen Ländern für das Jahr 2009 eine Quote von 77,8%, die damit dem Ziel dieses Szenarios bereits nahezu entsprach. Insofern simuliert diese Annahme die Anhebung der Kleinkinderbetreuung auf das in den ostdeutschen Kommunen herrschende Niveau.

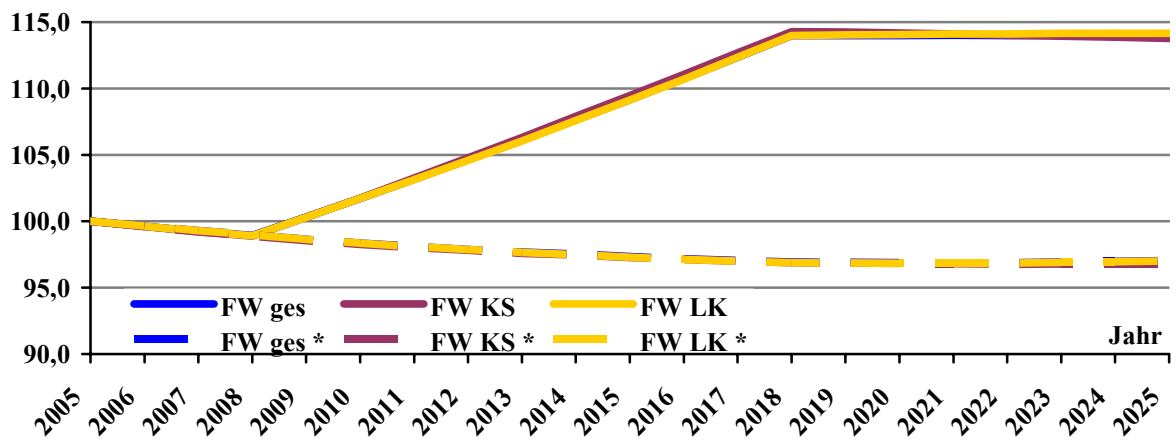
¹⁴⁶ Diese Restriktion ermöglicht es zugleich, bei der Projektion – wie bisher gewohnt – lediglich auf die Flächenländer abstellen und die Stadtstaaten bei den Betrachtungen vernachlässigen zu können.

Abb. V.25: Szenario 3 – Entwicklung der bereinigten Primärausgaben der laufenden Rechnung mit Kita-Partizipationseffekt, Flächenländer gesamt (Indexreihe: 2005 = 100,0)



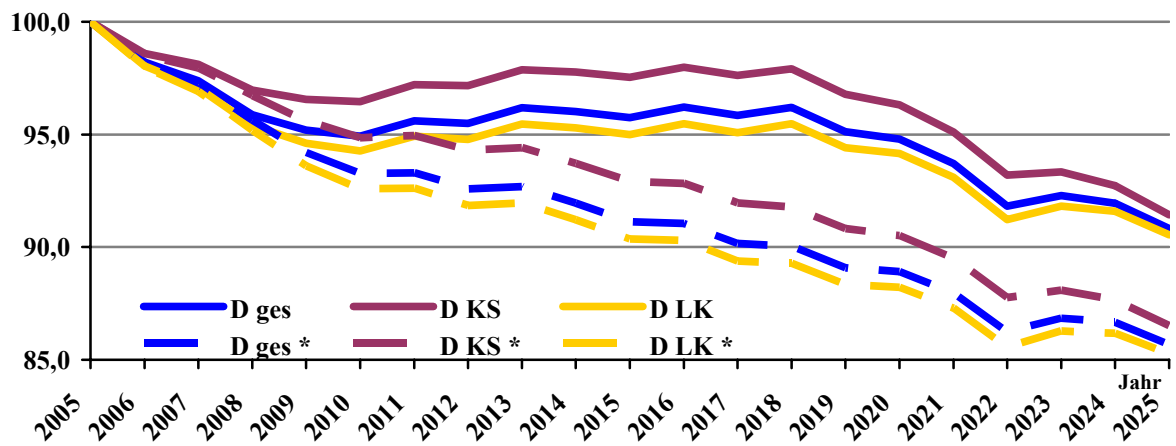
* Vergleichswert aus Szenario I
Quelle: eigene Berechnungen.

Abb. V.26: Szenario 3 – Entwicklung der bereinigten Primärausgaben der laufenden Rechnung mit Kita-Partizipationseffekt, Flächenländer West (Indexreihe: 2005 = 100,0)



* Vergleichswert aus Szenario 1
Quelle: eigene Berechnungen.

Abb. V.27: Szenario 3 – Entwicklung der bereinigten Primärausgaben der laufenden Rechnung mit Kita-Partizipationseffekt, Flächenländer Ost (Indexreihe: 2005 = 100,0)



* Vergleichswert aus Szenario 1
Quelle: eigene Berechnungen.

(4) der Tabelle IV.13 die notwendigen Veränderungswerte gemessen in Prozentpunkten. Wie zu erwarten sind die Anpassungsbedarfe in diesem Szenario für die 1- bis unter 2jährigen in den westdeutschen Flächenländern am größten (Spalte 8). Für die Kommunen der ostdeutschen Flächenländer bestehen bei den 2- bis unter 3jährigen kaum noch Anpassungsnotwendigkeiten (Spalte 9: +2,2 Prozentpunkte). Für die folgenden Prognosen wird unterstellt, dass die Ausweitung für das Betreuungsangebot in über die Jahre gleichmäßigen Schritten erfolgt.

V.5.1.2 Projektion des Szenarios

Für die Prognoserechnungen dienen die im Abschnitt IV ermittelten Altersstrukturprofile der Ausgaben als auch der Einnahmen für die Verwaltungs- und Vermögenshaushalte als Basis. Zwar treten annahmegemäß auf der Einnahmenseite keinerlei Effekte auf, allerdings sind die Einnahmenprofile für die spätere Ermittlung der Saldenprofile dennoch notwendig. Die Projektionen werden dann unter Berücksichtigung der Bevölkerungsentwicklung sowie der anzupassenden Betreuungsangebote für den Projektionszeitraum fortgeschrieben.¹⁴⁷ Für die Modellrechnungen werden ggf. anfallende zusätzliche Investitionskosten vernachlässigt, sofern sie die in den Ausgabenprofilen der Vermögenshaushalte berücksichtigten Ausmaße überschreiten. Die Projektionen unterschätzen die tatsächlichen Effekte sogar noch (leicht).¹⁴⁸

V.5.1.2.1 Projektionsergebnisse für den Verwaltungshaushalt

Die Ergebnisse für die Verwaltungshaushalte der Kommunen belegen das beträchtliche Ausmaß der Ausgabenerweiterungen durch die Ausweitung des Kinderbetreuungsangebotes. Sowohl für die ost- als auch für die westdeutschen Länder lässt sich zeigen, dass die Kommunen durch ein solches Projekt auf gänzlich andere Ausgabenpfade gelenkt würden. Während im gesamtdeutschen Durchschnitt ohne den angenommenen Ausbau an Kinderbetreuungsplätzen das Ausgabenniveau c.p. über den Projektionszeitraum auf knapp 95% des Basisjahres absinken würde, ergibt sich in diesem Szenario im Laufe der Ausbauphase eine Verschiebung des Ausgabenpfades um ca. 11 Prozentpunkte nach oben (siehe **Abbildung V.25**).

Diese Entwicklung wird im Wesentlichen durch das hohe relative Gewicht der westdeutschen Kommunen geprägt. So macht **Abbildung V.26** deutlich, dass sich der Ausgabenpfad für die westdeutschen Landkreise und kreisfreien Städte um bis zu 17 Prozentpunkte nach oben verschieben würde. Für die Gemeinden der ostdeutschen Bundesländer würde dagegen das demografisch bedingte Absinken der bereinigten Primärausgaben in den Verwaltungshaushalten über die gesamte Ausbauphase hinweg aufgehalten werden. Erst anschließend würden diese von einem höheren Niveau aus wieder sinken (siehe **Abbildung V.27**). Der Ausgabenunterschied beläuft sich hier auf rund 5,5 Prozentpunkte.

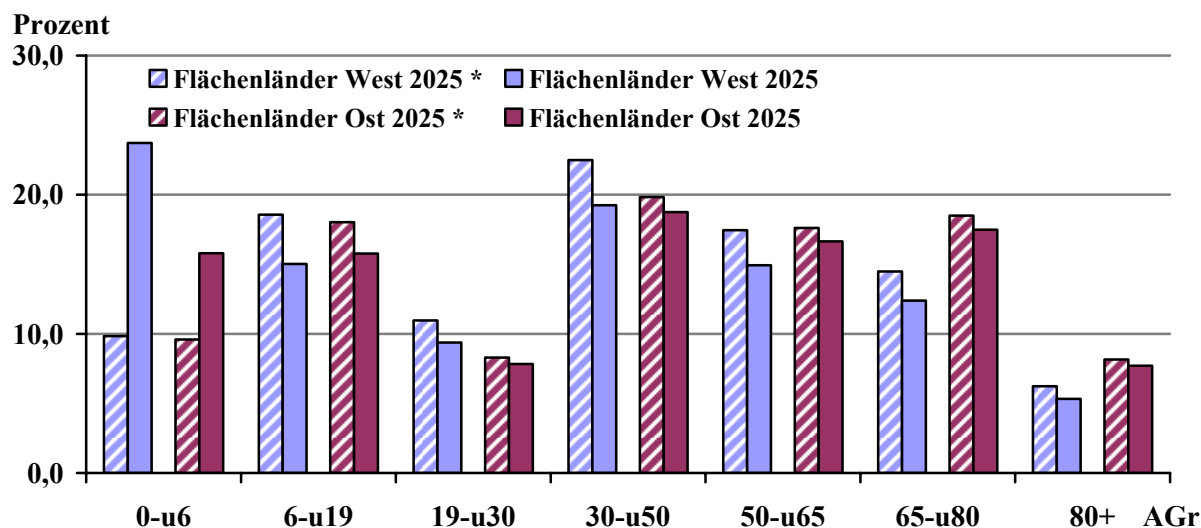
Ebenfalls sehr auffällig ist die durch den modellierten Ausbau an Kinderbetreuungsangeboten hervorgerufene Veränderung der Altersausgabenanteile (vgl. **Abbildung V.28**). Annahmegemäß steigt der Anteil der jüngsten Altersgruppe zulasten aller anderen Altersgruppen beträchtlich an. Für die westdeutschen Kommunen ergibt sich dabei ein Zuwachs um das 1,4-fache auf 23,7 Prozent. In den ostdeutschen Kommunen ist aufgrund der

¹⁴⁷ Für die Bestimmung der Betreuungsquoten getrennt nach 1- bis unter 2jährigen sowie 2- bis unter 3jährigen musste auf die 11. koordinierte Bevölkerungsstatistik (Statistisches Bundesamt, 2006a) zurückgegriffen werden, da die Bevölkerungsprognose des BBSR (2009a) keine nach Einzeljahrgängen unterscheidbaren Daten vorhält.

¹⁴⁸ So ersetzt auch im laufenden Ausbaufahren des Kinderbetreuungsplatzangebotes bspw. der Bund den Gemeinden mit 4 Mrd. Euro ein Drittel der Kosten. Allein 2,15 Mrd. sind davon für Investitionskosten bestimmt.

deutlich geringeren Anpassungsnotwendigkeiten ein im Vergleich zum Szenario 1 wesentlich abgemilderter Anstieg des Anteils der Verwaltungsausgaben zu verzeichnen (+ 6,2%-Punkte).

Abb. V.28: Szenario 3 – Altersausgabenanteile der kommunalen Gebietskörperschaften 2025 mit und ohne Berücksichtigung des Kita-Partizipationseffektes (Verwaltungshaushalt, in %)



* Vergleichswert aus Szenario 1
Quelle: eigene Berechnungen.

Nicht weniger drastisch sind die Veränderungen der Altersausgabenanteile, differenziert nach kreisfreien Städten und Landkreisen. Die Auswirkungen des Partizipationseffektes auf das Angebot an Kinderbetreuungskapazitäten unterscheiden sich allerdings zwischen den kreisfreien Städten und den Landkreisen kaum (vgl. **Tabelle V.14**). Das gilt sowohl für die ost- als auch für die westdeutschen Kommunen. Sehr deutlich geht hingegen auch aus dieser Tabelle die in den Kommunen der westdeutschen Länder doppelt so starke Veränderung der Ausgabenanteile für die jüngste Altersgruppe hervor wie für die ostdeutschen Länder.

Tab. V.14: Szenario 3 – Altersausgabenanteile der kreisfreien Städte und Landkreise in den Flächenländern 2025 mit und ohne Kita-Partizipationseffekt (Verwaltungshaushalt, in %)

| Körperschaft | 0 – u6 | 6 – u19 | 19 – u30 | 30 – u50 | 50 – u65 | 65 – u80 | 80+ |
|--------------------|--------|---------|----------|----------|----------|----------|------|
| (1) | (2) | (3) | (4) | (5) | (6) | (7) | (8) |
| KS FW [°] | 10,07 | 18,24 | 12,64 | 23,41 | 16,20 | 13,52 | 5,94 |
| KS FW* | 23,91 | 14,77 | 10,81 | 20,02 | 13,85 | 11,56 | 5,08 |
| LK FW [°] | 9,84 | 18,85 | 10,31 | 22,08 | 17,87 | 14,71 | 6,33 |
| LK FW* | 23,89 | 15,21 | 8,81 | 18,85 | 15,26 | 12,56 | 5,41 |
| KS FO [°] | 9,82 | 18,13 | 10,16 | 21,17 | 15,63 | 16,96 | 8,14 |
| KS FO* | 15,63 | 16,05 | 9,63 | 20,07 | 14,82 | 16,08 | 7,72 |
| LK FO [°] | 9,57 | 18,11 | 7,62 | 19,29 | 18,22 | 18,99 | 8,21 |
| LK FO* | 15,96 | 15,77 | 7,19 | 18,21 | 17,19 | 17,92 | 7,75 |

* mit Kita-Partizipationseffekt; [°] Wert des Szenarios 1 als Ausgangssituation (vgl. Tabelle V.5)
Quellen: eigene Berechnungen.

Da in Szenario 3 keinerlei Einnahmeneffekte unterstellt worden sind und sich deshalb die Einnahmenprofile nicht ändern, determinieren die Änderungen der Ausgabenprofile auch die unter Berücksichtigung des Partizipationseffektes veränderten Nettoaltesstrukturprofile. In **Tabelle V.15** sind diese (in Euro pro Kopf) für das Jahr 2025 angegeben. Zunächst sind starke

Änderungen bei der Altersgruppe der 0- bis unter 6jährigen zu verzeichnen. Nach wie vor werden wie im Basisszenario auch im Jahr 2025 allein die beiden Gruppen der 30- bis unter 50jährigen sowie der 50- bis unter 65jährigen die Nettofinanzierer der kommunalen Verwaltungshaushalte sein (vgl. Abbildung V.15).¹⁴⁹ Allerdings steigt die Belastung der Nettofinanzierer weiter an, sofern die Kommunen in der Folge dafür anderweitig nicht kompensiert werden. Dies wird in erster Linie am Anstieg der saldierten Pro-Kopf-Ausgaben für die jüngste Altersgruppe deutlich, der Ausmaße von rund 176% (KS) und 183% (LK) in den Kommunen der westdeutschen Länder und rund 75% (LK) in den kreisfreien Städten und Landkreisen der ostdeutschen Länder annehmen würde.¹⁵⁰

Tab. V.15: Szenario 3 – Nettoaltersstrukturprofile der Kommunen in den Flächenländern 2025 mit Berücksichtigung des Kita-Partizipationseffekts (Verwaltungshaushalt, in Euro p.K.)

| Körperschaft | 0 – u6 | 6 – u19 | 19 – u30 | 30 – u50 | 50 – u65 | 65 – u80 | 80+ |
|--------------|---------|---------|----------|----------|----------|----------|------|
| (1) | (2) | (3) | (4) | (5) | (6) | (7) | (8) |
| FL | -7.850 | -2.190 | -140 | 627 | 773 | -42 | -102 |
| FW | -9.626 | -2.210 | -120 | 726 | 861 | -74 | -150 |
| FO | -6.832 | -2.113 | -216 | 190 | 376 | -130 | -94 |
| KS FW | -12.628 | -3.133 | -397 | 726 | 916 | -341 | -366 |
| KS FO | -7.332 | -2.582 | -396 | 121 | 353 | -284 | -126 |
| LK FW | -8.556 | -1.891 | -21 | 722 | 835 | 27 | -67 |
| LK FO | -6.649 | -1953 | -152 | 215 | 384 | -74 | -83 |

Quellen: eigene Berechnungen.

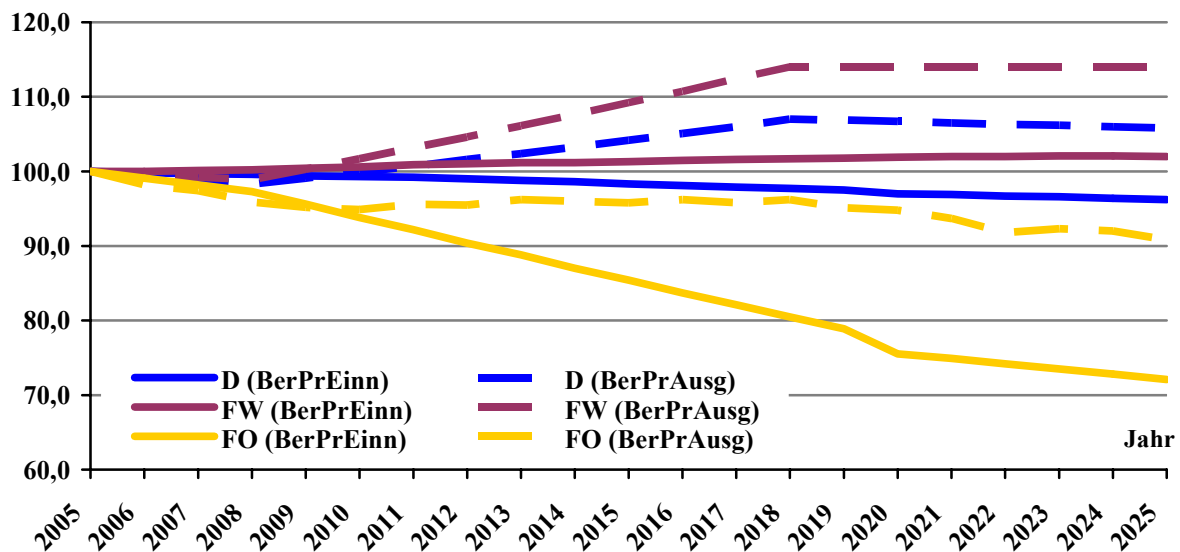
Abbildung V.29 verdeutlicht dies anhand der Projektionen der Budgetsalden besonders anschaulich: Während die Einnahmepfade unverändert bleiben (vgl. Szenario I), pendeln sich die Ausgabenpfade bis zum Ende der Ausbauphase auf deutlich und dauerhaft höheren Niveaus ein. Die Diskrepanz zwischen Einnahmen und Ausgaben nimmt bis zum Jahr 2018 beständig zu. Aus ursprünglich ausgeglichenen Verwaltungshaushalten (vgl. Abbildung V.5) würden c.p. permanent defizitäre Kommunalbudgets.

¹⁴⁹ Lediglich für die Gesamtheit der westdeutschen Landkreise zählt auch die Gruppe der 65- bis unter 80jährigen zu den Nettofinanzierern.

¹⁵⁰ Nicht nur bedingt durch die Verschlechterung der Haushaltslage im Zuge der Wirtschaftskrise der Jahre 2009/2010, sondern bereits mit der Übertragung des Großteils der Finanzierung der vom Bund initiierten Ausweitung des Kinderbetreuungsangebotes auf die Kommunen hat sich in Deutschland eine intensive Debatte über die Ausweitung des übertragenen Wirkungskreises (vgl. Abschnitt III.1) der Kommunen ohne angemessene Erstattung der Kosten durch den Bund als Initiator des Kita-Ausbaus entwickelt. In der Tat hat im Oktober 2010 der Verfassungsgerichtshof NRW 26 klagenden Städten Recht gegeben, dass das verfassungsrechtliche Konnexitätsprinzip verletzt sei, weshalb das Land NRW zur Übernahme der Kosten für den Ausbau des Betreuungsplatzangebotes verpflichtet sei (Verfassungsgerichtshof NRW, 2010).

Diese Problematik kann allerdings nicht ohne Weiteres in Zusammenhang mit dem in diesem Abschnitt dargestellten Szenario gebracht werden, da hier vernachlässigt worden ist, wer – d.h. welche föderale Ebene – den Ausbau des Kita-Angebotes veranlasst hat. Im einfachsten Fall kann unterstellt werden, dass die Kommunen sich selbst länderübergreifend und gemeinsam auf einen solchen Ausbau hin zu ein- und demselben Zielwert entschlossen haben. Dann stellte sich die Frage der Finanzierung durch eine andere als die Kommunalebene ohnehin nicht. Insofern bliebe den Kommunen dann tatsächlich nur, die Finanzierung aus eigenen Einnahmen zu generieren, wofür grundsätzlich Steuern oder Gebühren in Frage kämen. Während die Frage der Steuerfinanzierung mit dem Verweis auf die beschränkte Einnahmenautonomie oftmals als schwieriger anzusehen ist, scheint die Gebührenfinanzierung dagegen der vermeintlich einfachere Weg. Verteilungspolitisch wäre jedoch die Steuerfinanzierung einer Gebührenerhöhung vorzuziehen, sofern die Gemeinde die Kinderbetreuung als ein Gut betrachtet, dass der gesamten Gesellschaft zugute kommt und deshalb auch von allen Steuerpflichtigen finanziert werden soll. Bei einer Gebührenerhöhung trügen allein die Eltern von tatsächlich betreuten Kindern die Zusatzbelastungen aus dem Ausbau des Kita-Angebotes.

Abb. V.29: Szenario 3 – Entwicklung der Einnahmen und Ausgaben der Verwaltungshaushalte mit Kita-Partizipationseffekt, Flächenländer gesamt (Indexreihe: 2005 = 100)



D = Deutschland, FW = Flächenländer West, FO = Flächenländer Ost, BerPrEinn = Bereinigte Primäreinnahmen, BerPrAusg = Bereinigte Primärausgaben

Quelle: eigene Berechnungen.

Zusammenfassend bleibt festzuhalten, dass sich die Verwaltungshaushalte der Kommunen in der aggregierten Betrachtung aufgrund der unterstellten Erweiterung des Betreuungsangebots für Kleinkinder dauerhaft defizitär bzw. mit geringeren Überschüssen entwickeln würden.^{151,152} Das bedeutet, dass im Vergleich zum Szenario 1 in den Verwaltungshaushalten der Kommunen kaum Kapazitäten in Ausmaßen vorliegen dürften, dass ein Anstieg der Ausgaben um rund 12,4 Prozent (FW: ca. 17,7%; FO: ca. 6,7%) gemessen am Gesamtverwaltungsbudget des Startjahres 2008 von sich aus finanzierbar erschiene.

Ein budgetwirksames Projekt solcher Dimension würde folglich Fragen nach einem Konzept für eine Zusatzfinanzierung aufwerfen, wobei – um dies nochmals zu betonen – die vorliegenden Analysen keine Aussage treffen können, wer diese Extra-Lasten zu tragen hätte. Diese Erkenntnisse gelten sowohl für die Kommunen der alten als auch für die der neuen Bundesländer, bei denen sich zwar die Ausgangssituation für den unterstellten Ausbau an Kinderbetreuungskapazitäten wesentlich günstiger darstellt, die aber in der zweiten Dekade stark von der Rückführung der Solidarpakt II-Transferleistungen tangiert werden.

V.5.1.2.2 Projektionsergebnisse für den Vermögenshaushalt

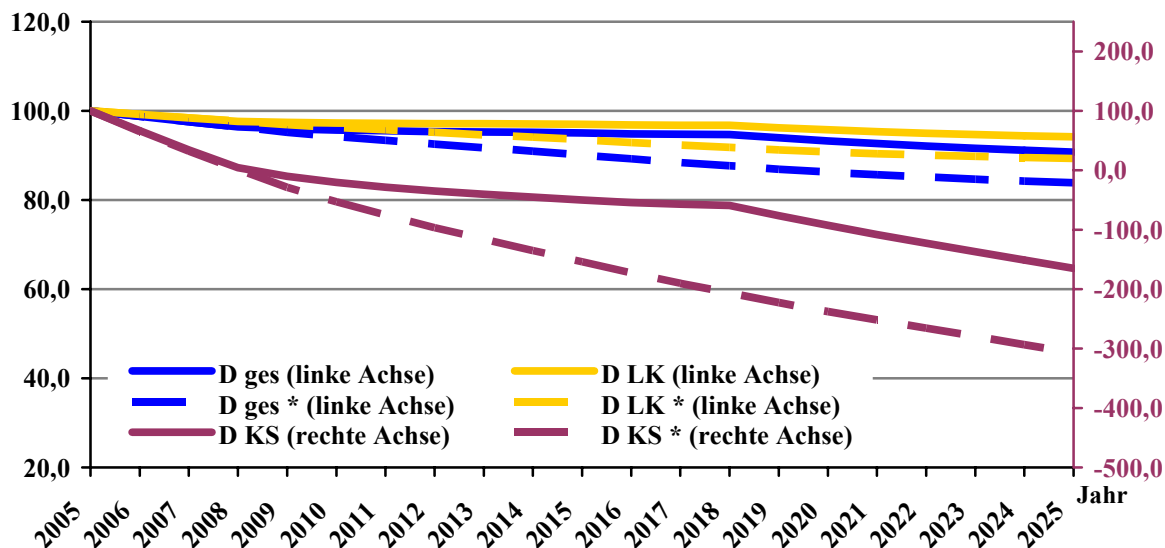
Die Projektionen der Vermögenshaushalte zeichnen unter den oben bereits mehrfach erwähnten Einschränkungen ein prinzipiell ähnliches Bild (vgl. **Abbildung V.30**), wobei sich die bereinigten Ausgaben der Kapitalrechnungen auch im Basisszenario fallend entwickeln. Dies gilt sowohl für die westdeutschen als auch für die ostdeutschen Kommunen. Die Berücksichtigung des Sondereffektes in Szenario 3 führt während der Ausbauphase auch für die Vermögensausgaben zu einer Stagnation der Ausgabentrends. In deren Ergebnis werden die Ausgabenströme ebenfalls auf andere, höhere Ausgabenpfade transferiert. Dieser Effekt

¹⁵¹ Siehe auch die Entwicklung der Nettohaushaltspositionen bis 2025 in Tabelle VIII.13 im Anhang.

¹⁵² Gleichwohl muss davon ausgegangen werden, dass eine deutliche Erhöhung der Betreuungsquote auch zu einer höheren Erwerbsquote der Frauen führen würde. Damit würden in der Folge auch höhere Steuerzahlungen dieser auf den Arbeitsmarkt zurückgekehrten Erwerbspersonen und also eine Entlastung der öffentlichen Haushalte zu erwarten sein. Allerdings überstiege eine Quantifizierung solcher Effekte den Rahmen dieser Arbeit.

zeigt sich sowohl für die kreisfreien Städte als auch für die Landkreise und beläuft sich im Durchschnitt aller Kommunen 2018 auf etwa 7,0 Prozentpunkte (LK: 4,1 Prozentpunkte).¹⁵³

Abb. V.30: Szenario 3 – Entwicklung der bereinigten Ausgaben der Kapitalrechnung mit Kita-Partizipationseffekt, Flächenländer gesamt (Indexreihe: 2005 = 100,0)



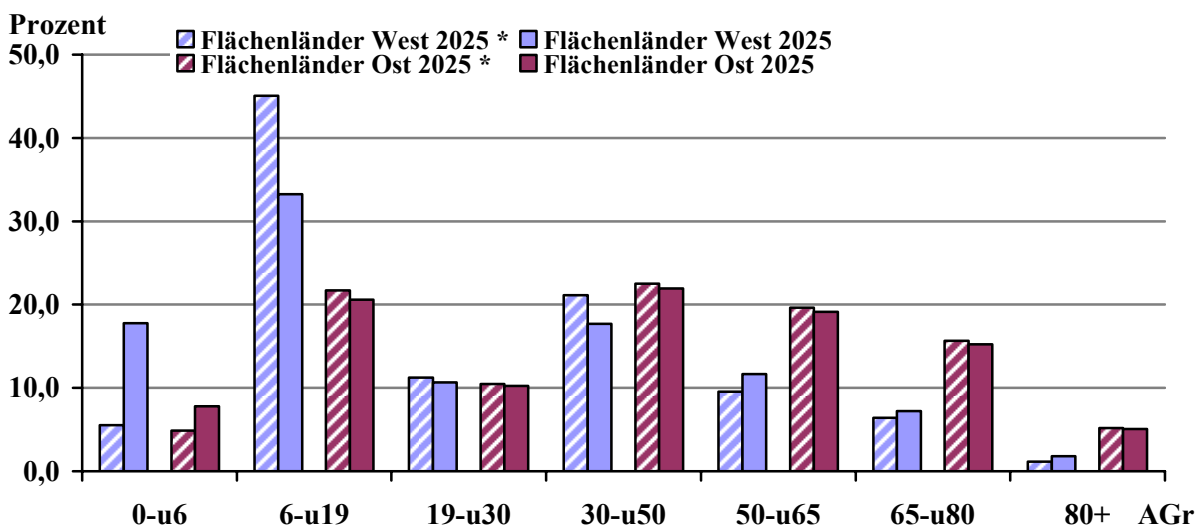
D ges = Deutschland: alle Flächenländer; KS: kreisfreie Städte; LK: Landkreise

* Vergleichswert aus Szenario 1

Quelle: eigene Berechnungen.

Betrachtet man die Altersausgabenanteile für die Kapitalrechnungen der Kommunen (siehe **Abbildung V.31**), so ist ein noch stärkerer Anteilszuwachs der Ausgaben für die jüngste Altersgruppe festzustellen als bei den bereinigten Primärausgaben der laufenden Rechnungen

Abb. V.31 Szenario 3 – Altersausgabenanteile der kommunalen Gebietskörperschaften 2025 mit und ohne Berücksichtigung des Kita-Partizipationseffektes (Vermögenshaushalt, in %)



* Vergleichswert aus Szenario 1

Quelle: eigene Berechnungen.

¹⁵³ Für die kreisfreien Städte ergeben sich im Basisjahr 2005 häufig Salden von recht geringen Beträgen, weshalb absolute Änderungen relativ deutlich stärkere Effekte hervorrufen (siehe große Skala der rechten Ordinate in Abbildung V.30). Insofern sind Vergleiche mit den Veränderungswerten der Landkreise wenig aussagekräftig.

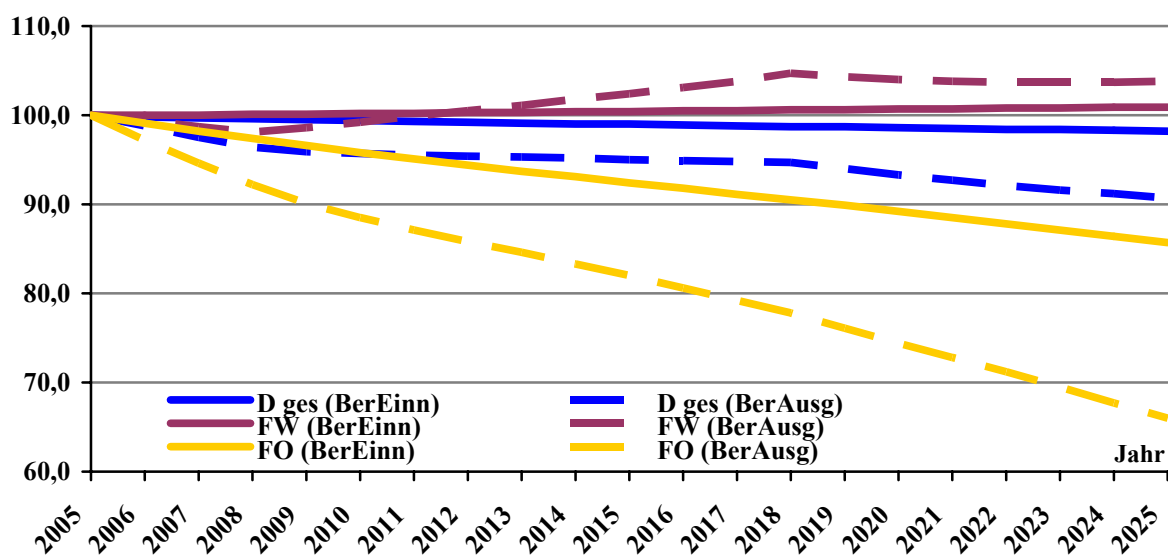
(FW: + 225% auf 17,8; FO: +47% auf 7,8). Dies ist aber auch darauf zurückzuführen, dass der größte Anteil der bereinigten Vermögensausgaben älteren Altersgruppen zu Gute kommt (in den FW: der Gruppe der 6- bis unter 19jährigen, in den FO: der Gruppe der 30- bis unter 50jährigen) und deshalb die absolute Erhöhung der Ausgaben für Kleinkinder relativ stärker wirkt. Gleichzeitig sinken die Ausgabenanteile für alle anderen Altersgruppen, wobei diese Effekte in den Kommunen der neuen Länder ebenfalls deutlich geringer ausfallen als in den westdeutschen Kommunen. Insbesondere die Rentnergenerationen im Osten werden davon kaum betroffen sein.

In Analogie zu den Projektionen für die Verwaltungshaushalte wird auch für die Kapitalrechnungen unterstellt, dass die Einnahmenseite vom in Szenario 3 modellierten Kita-Partizipationseffekt grundsätzlich nicht betroffen wird. Insofern wird auch in der Saldenbetrachtung auf die Ergebnisse der Einnahmenprojektionen des Basisszenarios zurückgegriffen.

Die ausgabenseitigen Effekte des unterstellten Kinderbetreuungsausbauprojekts ziehen auch in den Vermögenshaushalten Veränderungen der Ausgabenprofile nach sich. Die Kommunen in den neuen als auch in den alten Bundesländern verzeichnen in diesem Szenario höhere Pro-Kopf-Ausgaben – insbesondere für die Altersgruppe der unter 6jährigen.

Aus der Darstellung der Entwicklungen der Einnahmen und Ausgaben lassen sich für die Vermögenshaushalte auch Aussagen über die Saldopositionen ableiten. So zeigen sich aus **Abbildung V.32** indirekt dauerhafte und über die Zeit c.p. anwachsende Finanzierungsdefizite. Während die Einnahmenentwicklung als unverändert unterstellt wurde, kommt es zu deutlichen Abweichungen der Ausgabenpfade im Vergleich zu den Anpassungen im Szenario 1 (vgl. Abbildung V.17). Die Ausgabenpfade verschieben sich nach oben, d.h. die vom Basisjahr 2005 projizierten Ausgabenrückgänge bis zum Jahr 2025 verringern sich. Dies gilt insbesondere für die westdeutschen Kommunen: Anstelle eines Einnahmeüberschusses wird im Szenario 3 ein Finanzierungsdefizit vorausberechnet, weil die

Abb. V.32: Szenario 3 – Entwicklung der Einnahmen und Ausgaben der Kapitalrechnung mit Berücksichtigung des Kita-Partizipationseffekts, Flächenländer gesamt (Indexreihe: 2005 = 100,0)



D = Deutschland, FW = Flächenländer West, FO = Flächenländer Ost, BerEinn = Bereinigte Einnahmen, BerAusg = Bereinigte Ausgaben
Quelle: eigene Berechnungen.

Ausgaben statt eines Rückgangs auf 91,1% des Basiswertes von 2005 bis 2025 auf 103,8% anwachsen würden. Für die ostdeutschen Kommunen schwächt sich der projizierte Ausgabenrückgang langsamer ab auf 66% (statt 64,4%) des Ausgangswertes von 2005. In der Gesamtbetrachtung für alle Kommunen würde sich der für 2025 projizierte Einnahmenüberschuss im Vergleich zum Basisjahr von 14,6 auf 7,5 Prozentpunkte verringern.¹⁵⁴

V.5.2 Szenario 4: Demografische Effekte bei stärker altersspezifischer Versorgung

Das vierte Szenario bildet ebenfalls Konsequenzen politischer Entscheidungen ab, aus denen ein Partizipationseffekt resultiert. Während im vorangegangenen Szenario eine kinderfreundliche Entscheidung der politisch Verantwortlichen modelliert worden ist, soll nun eine Entscheidung betrachtet werden, die stärker zu einer Ausweitung der Pro-Kopf-Ausgaben für ältere Bürger führt. Wie in Szenario 3 wird dabei unterstellt, dass lediglich die Ausgaben und nicht gleichzeitig auch die Einnahmen von dieser Maßnahme tangiert werden. Es sei an dieser Stelle noch einmal erinnert, dass die einzelnen, den kommunalen Aufgaben zuzuordnenden Budgetteile eine deutliche Jugendlastigkeit aufweisen. Selbst ihr größter Ausgabenblock (Sozialausgaben) war im Jahr 2005 mindestens zur Hälfte kinder- und jugendspezifischen Zwecken zuzurechnen (siehe Tabelle III.2). Die andere Hälfte erfasste dagegen verschiedene Ausgaben nach dem Bundessozialhilfegesetz (BSHG) wie bspw. die Hilfe zur Pflege sowie Eingliederungshilfen.

Diese beiden Arten von Sozialhilfeleistungen machten im Durchschnitt der Flächenländer im Basisjahr fast Dreiviertel der kommunalen Sozialausgaben nach dem BSHG aus (DESTATIS, 2008i). Ein Teil der Kommunen betreibt zudem eigene Alters- und/oder Pflegeheime und wendet dafür zusätzliche Mittel aus ihren Budgets auf.¹⁵⁵ Als Beispiel für eine in stärkerem Maße Älteren zu Gute kommende Politik wird in Szenario 4 daher ein verstärktes kommunales Angebot an Pflegeleistungen bzw. Pflegeeinrichtungen unterstellt, das die Kommunen freiwillig, also selbst aus ihren Budgets finanzieren müssten. Zwar nehmen auch jüngere Menschen Pflegeleistungen in Anspruch, allerdings sind die Zahlen der Pflegebedürftigen stark Alten-lastig. Da diese Projektionsrechnungen dazu dienen sollen, Einzeleffekte in ihrer Budgetwirkung abzuschätzen, kann der für dieses Szenario unterstellte Effekt auch alternativ zu ähnlichen Maßnahmen mit vergleichbaren Budgetwirkungen betrachtet werden.¹⁵⁶

V.5.2.1 Annahmen des Szenarios

Wie in den vorangegangenen Szenarien werden zunächst die Ausmaße des abzubildenden Partizipationseffektes, der aus der Inanspruchnahme eines verstärkten kommunalen Pflegeangebotes entstünde, quantifiziert. Unter Berücksichtigung der relativen Häufigkeiten,

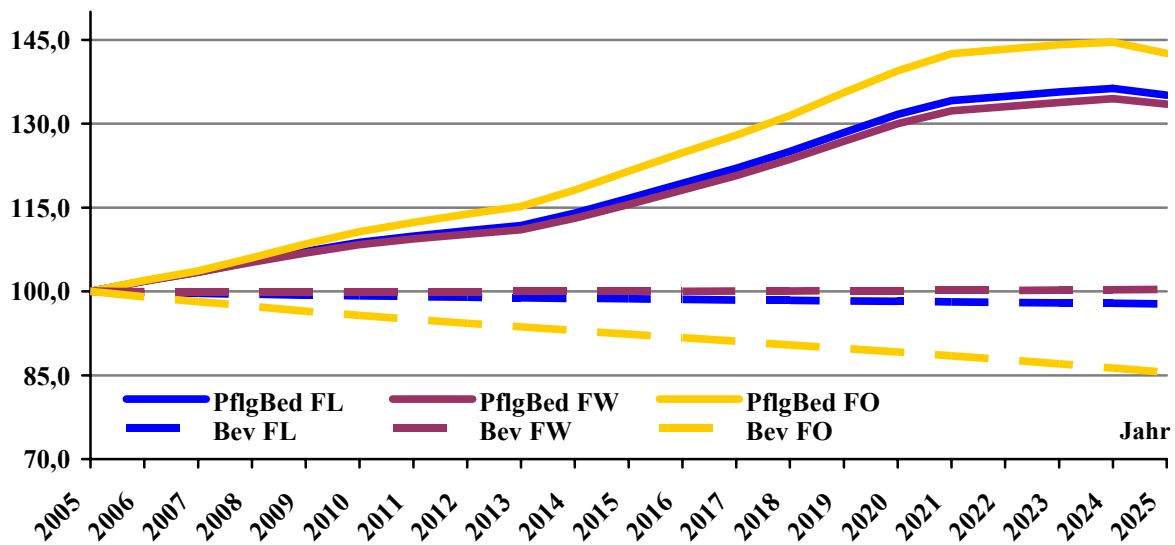
¹⁵⁴ Zur Entwicklung der Nettohaushaltspositionen bis 2025 siehe Tabelle VIII.14 im Anhang.

¹⁵⁵ Betrachtet man den gesamten Markt für die Pflege Bedürftiger, ist festzustellen, dass der Großteil der Kosten für Pflege in Deutschland von der Pflegeversicherung getragen wird und der Anteil sog. „freigemeinnütziger“ Träger an der Erbringung von Pflegeleistungen im Vergleich zu den Kommunen recht hoch ist. Zur Bedeutung und Quantifizierung der Anteile von – neben den Kommunen – anderen Trägern von Sozialhilfe und Pflegeleistungen siehe bspw. IW Köln (2004). Allerdings werden auch bereits ganzheitliche Ansätze kommunaler Seniorennetze diskutiert, bei denen den Kommunen steigende Verantwortung zukommt (Berg, 2009).

¹⁵⁶ Geys/Heinemann/Kalb (2008) sprechen in ihrer Untersuchung baden-württembergischer Gemeinden bspw. ganz allgemein von notwendigen Versorgungsprogrammen für Ältere. Der BertelsmannStiftung (2005b) gegenüber gaben die Bürgermeister von 55,4% der befragten Kommunen an, eine „...zukunftsorientierte Seniorenpolitik zu verfolgen...“.

dass Angehörige einer bestimmten Altersgruppe pflegebedürftig werden, können ausgehend von der Bevölkerungsentwicklung auch künftige Trends für die Zahlen der Pflegebedürftigen abgeleitet werden. Entsprechend dem vierten Bericht über die Entwicklung der Pflegeversicherung des Bundesministeriums für Gesundheit ist von der Bevölkerung unter 60 Jahren ein Anteil von 0,6% pflegebedürftig, wohingegen diese Quote bei den Rentnergenerationen stark ansteigt: Bei den 60- bis unter 80jährigen sind es bereits 3,9% und bei den ab 80jährigen mit 28,3% mehr als jeder Vierte (BMG, 2008).

Abb. V.33: Szenario 4 – Entwicklung der Bevölkerungszahl und der Zahlen der Pflegebedürftigen (Indexreihe: 2005 = 1,0)



PflgBed = Pflegebedürftige; Bev = Bevölkerung;

FL = alle Flächenländer; FW = Flächenländer West; FO = Flächenländer Ost

Quelle: BBSR (2009a), BMG (2008), eigene Berechnungen.

Aus den im Alter überproportional steigenden Pflegebedürftigkeiten resultiert ein bemerkenswerter Effekt: Die Zahlen der Pflegebedürftigen werden in den Flächenländern bis zum Jahr 2025 trotz der über den Projektionszeitraum sinkenden Bevölkerungszahl kräftig ansteigen (siehe **Abbildung V.33**). Auffällig sind dabei auch die unterschiedlichen Intensitäten dieser Trends in den Kommunen der neuen bzw. der alten Bundesländer. Unter der Annahme, dass Parameter wie die Betreuungswahrscheinlichkeiten über den gesamten Projektionszeitraum unverändert bleiben, wird die Absolutzahl der Pflegebedürftigen bei den unter 65jährigen im Länderschnitt weitgehend konstant bleiben.¹⁵⁷ Dabei zeigen sich deutliche geografische Unterschiede: In Bezug auf ihre Anteilswerte steht einem leichten Anstieg in den westdeutschen Kommunen (+3,2%) ein starker Rückgang in den ostdeutschen Kommunen gegenüber (-17,9%). Zudem gilt sowohl für die neuen als auch für die alten Länder, dass die Pflegebedürftigkeit in den Landkreisen um vier bis fünf Prozentpunkte höher liegt als in den kreisfreien Städten.¹⁵⁸ Für die Altersgruppe der 60- bis unter 80jährigen beträgt dieser Unterschied bereits rund 15 Prozentpunkte und bei den ab 80jährigen in den

¹⁵⁷ Die Zahl der Pflegebedürftigen mit einem Alter von unter 65 Jahren in den Flächenländern betrug im Basisjahr 2005 nach BMG (2008) 525.457 Personen (davon FO: 92.753). Dies entsprach einem Anteil an der Gesamtheit aller Pflegebedürftigen von 27,1 Prozent (FO: 26,8%, FW: 27,2%).

¹⁵⁸ Dieser Unterschied dürfte zu einem beträchtlichen Teil auf den höheren Anteil älterer Bürger auf dem Land zurückzuführen sein und nicht zwingend nur größere Absolutzahlen von Pflegebedürftigen in den Landkreisen im Vergleich zur Bevölkerung kreisfreier Städte implizieren (siehe dazu auch die detaillierten Ausführungen in Unterabschnitt II.2.2 inkl. Tabelle II.7 sowie die Abbildungen VIII.3 bis VIII.8 im Anhang).

westdeutschen Kommunen sogar über 27 Prozentpunkte. In den neuen Ländern ist die Quote in den kreisfreien Städten dagegen sechs Prozentpunkte höher als in den Landkreisen.

Insgesamt betrachtet bleibt festzustellen, dass der Anteil der pflegebedürftigen Menschen in den Landkreisen höher ist als in den kreisfreien Städten – im Osten leicht, im Westen deutlich höher. Betrachtet man die Prognosezahlen für die Pflegebedürftigen über die Zeit, wird erkennbar, dass sich für den Projektionszeitraum drei Phasen abgrenzen lassen: Erstens steigt der Wert vom Basisjahr bis 2013 um 11,8% (FW: +11,0%; FO: +15,2%) und damit um 1,47% p.a. an. Es schließt sich eine zweite Phase an, die durch einen deutlich stärkeren Zuwachs von 2,79%-Punkten p.a. (FW: +2,66%-Pkt.; FO: +3,42%-Pkt.) gekennzeichnet ist, bevor sich das Wachstum ab 2021 schließlich auf jährlich nur noch 0,24%-Punkte (FW: +0,29%-Pkt; FO: +0,01%-Pkt.) abschwächt.

Tab. V.16: Szenario 4 – Rahmendaten des Pflegepartizipationseffektes (auf Basis der in Abbildung V.32 abgebildeten Entwicklung der Pflegebedürftigenzahlen)

| Körperschaft | Pflegefälle im Jahr 2022 (Index: 2005 = 100,0) | Veränderung in Prozentpunkte pro Jahr |
|--|--|---|
| (1) | (2) | (3) |
| Flächenländer gesamt | 135,1 | + 1,8 |
| Flächenländer West | 133,5 | + 1,7 |
| Flächenländer Ost | 142,6 | + 2,1 |
| Flächenländer West: kreisfreie Städte | 121,1 | + 1,1 |
| Flächenländer West: Landkreise | 138,4 | + 1,9 |
| Flächenländer Ost: kreisfreie Städte | 141,6 | + 2,1 |
| Flächenländer Ost: Landkreise | 142,9 | + 2,1 |

Quellen: eigene Berechnungen.

Insgesamt verändern sich die Zahlen der Pflegebedürftigen um 1,1 bis 2,1 Prozentpunkte (siehe **Tabelle V.16**). Was die Infrastrukturausstattungen für die Pflege von Bedürftigen in der Realität in Deutschland betrifft, bestand in den neuen Bundesländern nach der Wiedervereinigung ein höherer Reinvestitionsbedarf, da die Infrastruktur dort nicht mehr den zeitgemäßen Anforderungen an eine moderne Pflege entsprach. Allein zwischen 1995 und 2002 gewährte der Bund daher insgesamt mehr als 3,2 Mrd. Euro Investitionskostenförderung für Pflegeeinrichtungen (BMG, 2010). Darüber hinaus werden aber auch künftig noch weitere Anpassungen des Angebots an Plätzen für Pflegebedürftige notwendig sein, etwa auch in anderen als den klassischen Wohnformen (Landtag Thüringen, 2009, 41).

V.5.2.2 Projektion des Szenarios

Im Szenario 4 soll daher eine Ausweitung der Pflegekapazitäten um den in Abbildung V.33 dargestellten Anstieg der Zahl der Pflegebedürftigen über den Projektionszeitraum modelliert werden. Es wird unterstellt, dass diese Effekte in den Ausgabenbudgets direkt und vollständig wirksam werden. Entsprechend lassen sich auch die λ -Werte zur Berücksichtigung des Pflege-Partizipationseffektes aus der dargestellten Prognose für die künftigen Zahlen der Pflegebedürftigen ableiten. Als die von der politischen Maßnahme betroffene Budgetkategorie und für die folgenden Projektionsrechnungen maßgebliche Variable wurde die Unterkategorie „Sozialhilfe nach dem BShG“ aus dem Aufgabenbereich „Soziale Sicherung“ ausgewählt. Dabei wurde berücksichtigt, dass die für dieses Szenario als wesentliche Leistungen anzusehenden Rubriken „Hilfe zur Pflege“ und „Eingliederungshilfe“ in dieser Unterkategorie („Sozialhilfe nach dem BShG“) im Durchschnitt aller Flächenländer rund 72,8 Prozent (FW: 72,5%; FO: 75,3%) ausmachen (DESTATIS, 2008i). Eine Besonderheit besteht

bei dieser Ausgabenkategorie darin, dass sämtliche Ausgaben in der laufenden Rechnung anfallen und es faktisch keinen Kapitalhaushalt gibt. Damit beschränken sich die folgenden Projektionen allein auf die Verwaltungshaushalte.

Für die Prognoserechnungen dieses Szenarios dienen die im Abschnitt IV ermittelten Altersstrukturprofile der Ausgaben als auch der Einnahmen für die Verwaltungshaushalte als Basis. Einnahmeneffekte werden nicht unterstellt. Die Einnahmenprofile sind aber analog zum Vorgehen bei Szenario 3 (siehe Unterabschnitt IV.5.1.2) für die anschließende Ermittlung der Saldenprofile notwendig. Die Projektionen werden unter Berücksichtigung der Bevölkerungsentwicklung sowie der anzupassenden Pflegeangebote für den Projektionszeitraum fortgeschrieben. Für die Modellrechnungen werden ggf. anfallende zusätzliche Investitionskosten vernachlässigt. Sofern künftig mit im Basisjahr (2005) noch nicht berücksichtigten höheren und damit zusätzlichen Investitionsausgaben für die kommunalen Haushalte zu rechnen ist, bedeutet dies, dass die folgenden Projektionen die tatsächlichen Effekte tendenziell unterschätzen.

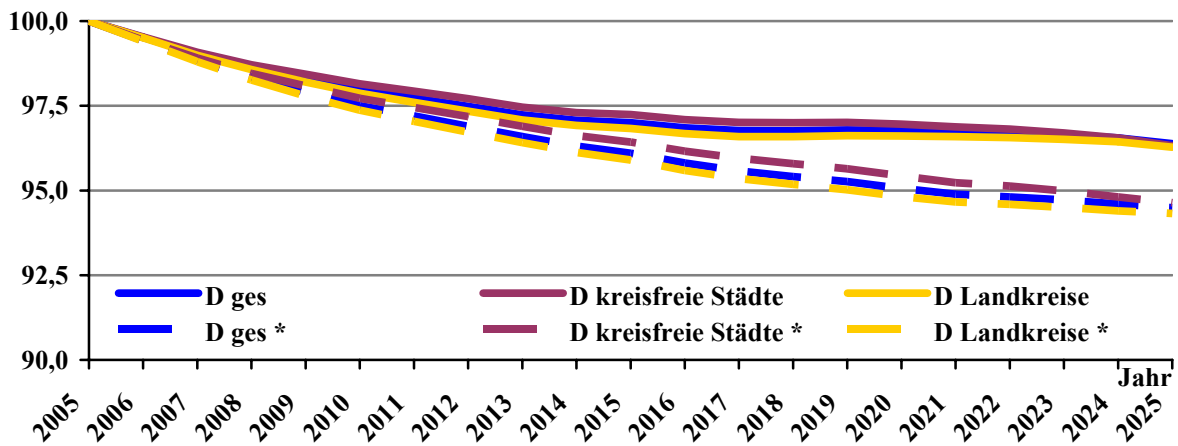
V.5.2.3 Projektionsergebnisse

In den Abbildungen V.34 bis V.36 sind die Ergebnisse der Projektionsrechnungen für die Verwaltungshaushalte der Kommunen in den west- und in den ostdeutschen Ländern sowie für die Gesamtheit der Flächenländer dargestellt.

Betrachtet man die Gesamtheit aller Kommunen in Deutschland (siehe **Abbildung V.34**), dann wird der Effekt der unterstellten politischen Maßnahme deutlich erkennbar. Der Vergleich zu den Entwicklungen aus Szenario 1 (gestrichelte Linien), das sich von Szenario 4 (durchgezogene Linien) lediglich durch die Nichtberücksichtigung des sog. Pflege-Effektes unterscheidet, offenbart, dass durch die Ausweitung des Budgets für Pflegeleistungen die bereinigten Primärausgaben auf einen neuen und höheren Ausgabenpfad gelenkt würden. In den Jahren 2016 bis 2020 würde der durch den demografischen Wandel bedingte, prognostizierte Rückgang der Ausgaben vollständig aufgezehrt. Das bedeutet, die Ausgaben würden dauerhaft ansteigen, wobei sich das Gesamtdifferenzial in Höhe von bis zu 1,95 Prozentpunkten vor allem in den Jahren 2013 bis 2024 aufbauen würde. Auffällig ist dabei, dass die Entwicklungen für die kreisfreien Städte und die Landkreise sehr homogen verlaufen würden.

Allerdings täuscht diese Homogenität über die realen Gegebenheiten. So zeigen sich bei getrennten Betrachtungen für die Ausgabenentwicklungen der Kommunen in den westdeutschen und in den ostdeutschen Flächenländern völlig gegensätzliche Trends. Der aufgrund der demografischen Entwicklungen prognostizierte Rückgang der bereinigten Primärausgaben in den westdeutschen Kommunen (**Abbildung V.35**) würde deutlich verzögert und ab Mitte der zweiten Dekade sich sogar umkehren. Der Ausgabenpfad würde sich auf ein Niveau von knapp 99 Prozent des Ausgangswertes einpendeln, wobei sich zwischen den Landkreisen und kreisfreien Städten ein deutlicher Unterschied zeigen würde. Für die Kommunen der neuen Bundesländer zeichnete sich, wie aus **Abbildung V.36** hervorgeht, keine Trendumkehr ab, wenngleich auch hier die bereinigten Primärausgaben auf einen höheren Ausgabenpfad gelenkt würden. Mit Beginn der dritten Dekade würde ein ebenso zügiger Ausgabenrückgang prognostiziert werden wie im Szenario 1. Ebenso wie für die westdeutschen Kommunen würden sich auch in den neuen Ländern die Budgetanpassungserfordernisse für die Landkreise etwas stärker reduzieren als für die kreisfreien Städte.

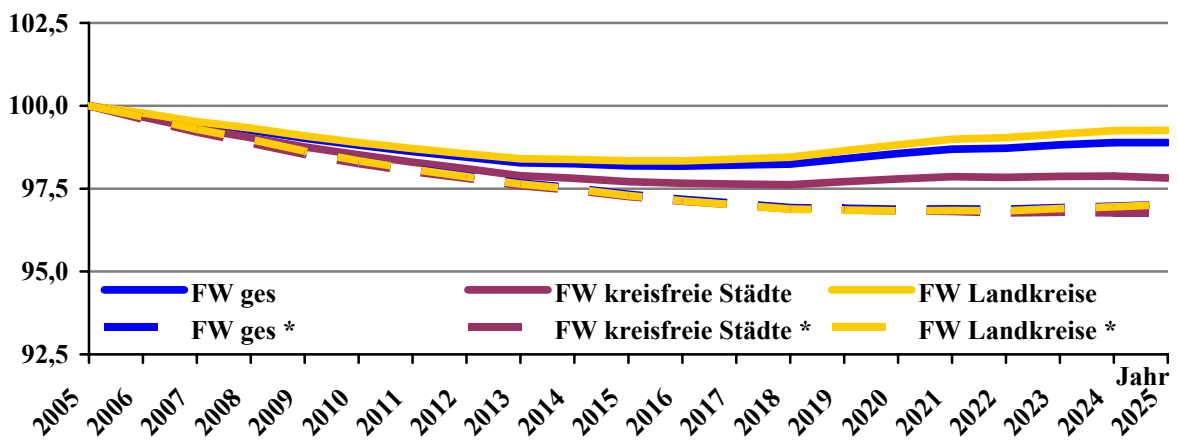
Abb. V.34: Szenario 4 – Entwicklung der bereinigten Primärausgaben der laufenden Rechnung mit Pflege-Partizipationseffekt, Flächenländer gesamt (Indexreihe: 2005 = 100,0)



D ges = alle Flächenländer; * Vergleichswert aus Szenario 1

Quelle: eigene Berechnungen.

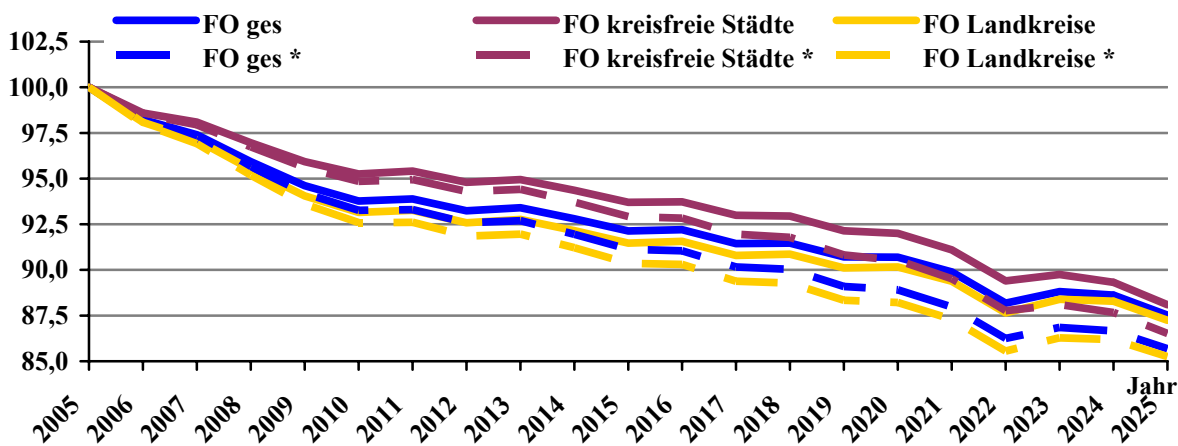
Abb. V.35: Szenario 4 – Entwicklung der bereinigten Primärausgaben der laufenden Rechnung mit Pflege-Partizipationseffekt, Flächenländer West (Indexreihe: 2005 = 100,0)



FW ges = Flächenländer West; * Vergleichswert aus Szenario 1

Quelle: eigene Berechnungen.

Abb. V.36: Szenario 4 – Entwicklung der bereinigten Primärausgaben der laufenden Rechnung mit Pflege-Partizipationseffekt, Flächenländer Ost (Indexreihe: 2005 = 100,0)

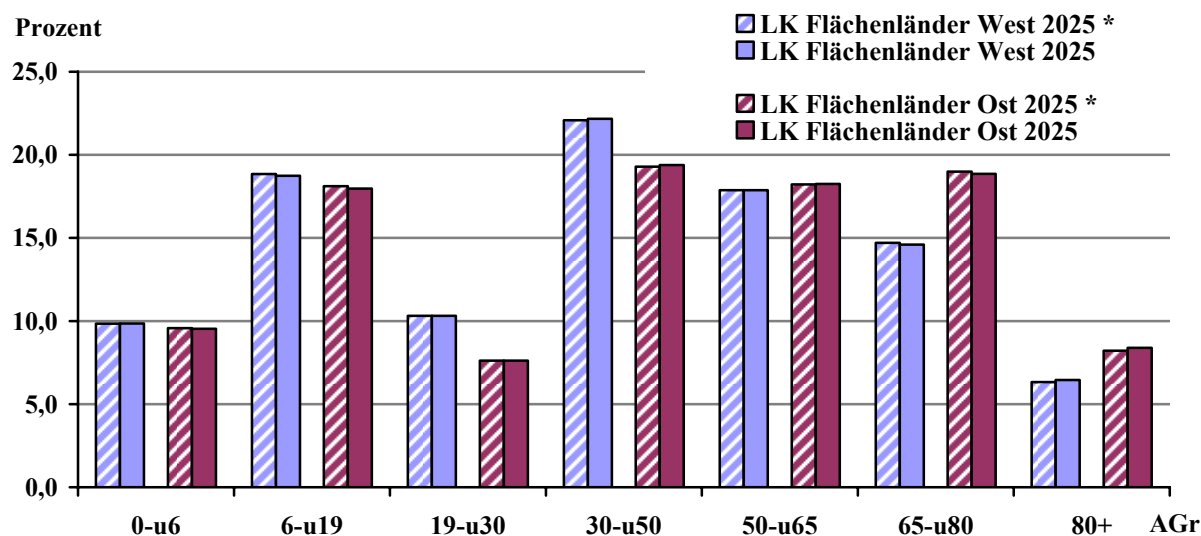


FO ges = Flächenländer Ost; * Vergleichswert aus Szenario 1

Quelle: eigene Berechnungen.

Die Alterslastigkeit der Pflege-relevanten Ausgaben hat zur Folge, dass sich die Altersausgabenanteile nur geringfügig verändern. Zwar sind die Ausgaben dieser Kategorie in den ostdeutschen Kommunen erkennbar stärker auf ältere Bürgerinnen und Bürger konzentriert. Allerdings kommt es kaum zu Änderungen der den Altersgruppen zuzuordnenden Budgetanteile. Die Ausgabenanteile für die Jüngeren gehen leicht zurück, die der älteren Altersgruppen – bis auf die Gruppe der 65- bis unter 80jährigen – steigen dagegen leicht an. Beispielhaft ist in **Abbildung V.37** die Situation für die Landkreise dargestellt, von der sich die der kreisfreien Städte nur unwesentlich unterscheidet.

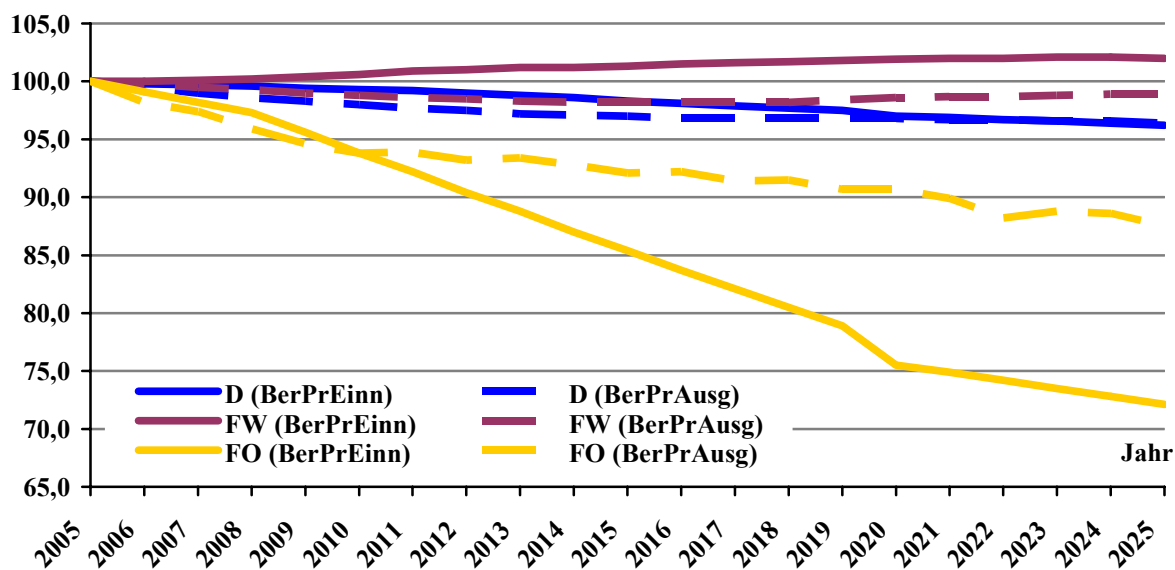
Abb. V.37: Szenario 4 – Altersausgabenanteile der kommunalen Gebietskörperschaften 2025 mit und ohne Berücksichtigung des Pflege-Partizipationseffektes (Verwaltungshaushalt, in %)



LK = Landkreise; * Vergleichswert ohne Pflege-Partizipationseffekt (siehe Szenario 1)

Quelle: eigene Berechnungen.

Abb. V.38: Szenario 4 – Entwicklung der Einnahmen und Ausgaben der Verwaltungshaushalte mit Pflege-Partizipationseffekt (Indexreihe: 2005 = 100,0)



D = Deutschland, FW = Flächenländer West, FO = Flächenländer Ost, BerEinn = Bereinigte Einnahmen, BerAusg = Bereinigte Ausgaben

Quelle: eigene Berechnungen.

Unter Berücksichtigung dieser ausgabenseitigen Effekte lassen sich wiederum Rückschlüsse auf die Nettopositionen der Kommunen ziehen. Aufgrund nun geringerer Ausgabenanpassungen im Vergleich zum Szenario 1 – in **Abbildung V.38** durch die höheren Ausgabenpfade zu erkennen – würden sich ceteris paribus auch die Nettopositionen der Kommunen in den ost- bzw. in den westdeutschen Flächenländern verändern. Der unterstellte Partizipationseffekt bzgl. Pflegeleistungen würde für den gesamtdeutschen Durchschnitt der Kommunen über den Projektionshorizont zu ausgeglichenen Verwaltungshaushalten auf einem Niveau von rund 96 Prozent des Basisjahres führen. Allerdings zeigen sich für die Kommunen in den alten und neuen Bundesländern erneut vollkommen gegensätzliche Trends: Der leichte Budgetüberschuss der Kommunen in Westdeutschland (insgesamt ca. 3 Prozentpunkte über dem im Projektionszeitraum nahezu stabilen Ausgabenniveau) wird nahezu vollständig kompensiert durch ein beträchtliches Defizit in den ostdeutschen Kommunen (15,4 Prozentpunkte).^{159, 160}

V.6 Szenario 5: Auswirkungen der Wirtschafts-, Finanz- und Schuldenkrisen 2008/10

Das abschließende Szenario wird einen Einschnitt auf der Einnahmenseite der Kommunalhaushalte modellieren. Während in den Szenarien 2 bis 4 Ausgaben steigende Partizipationseffekte analysiert worden sind, wird nun ein Einnahmeeinbruch simuliert. Der Fall orientiert sich an der Entwicklung der kommunalen Steuereinnahmen im Zuge der jüngsten Wirtschafts- und Finanzkrise der Jahre ab 2008. Mit dem Durchschlagen der Finanzkrise auf die Konjunktur in Deutschland verzeichneten die Kommunen im Jahr 2009 einen starken Einbruch ihrer Steuereinnahmen (Deutscher Städtetag, 2010).

V.6.1 Annahmen des Szenarios

In **Abbildung V.39** ist die Entwicklung des Aufkommens aus Steuern und steuerähnlichen Einnahmen der Kommunen abgebildet.¹⁶¹ Daraus wird deutlich, dass der Einbruch der gemeindlichen Steuereinnahmen gegenüber 2008 allein im Jahr 2009 etwa 11,2 Prozent betrug. Mit der im Jahr 2010 eingesetzten wirtschaftlichen Erholung stagnierte der Rückgang dieser Einnahmen. Der Arbeitskreis „Steuerschätzungen“ des Bundesfinanzministeriums (2010b) hat prognostiziert, dass die gemeindlichen Steuereinnahmen erst wieder im Jahr 2012 – also vier Jahre nach dem Überschwappen der internationalen Krise auf die deutsche Volkswirtschaft und dem damit einhergegangenen Steueraufkommensrückgang – das Vorkrisenniveau von 2008 erreichen werden. Vor diesem Hintergrund dienen die folgenden Projektionsrechnungen vor allem dazu, aufzuzeigen, was ein plötzlicher und heftiger Einnahmeeinbruch für die kommunalen Haushalte bedeuten könnte.

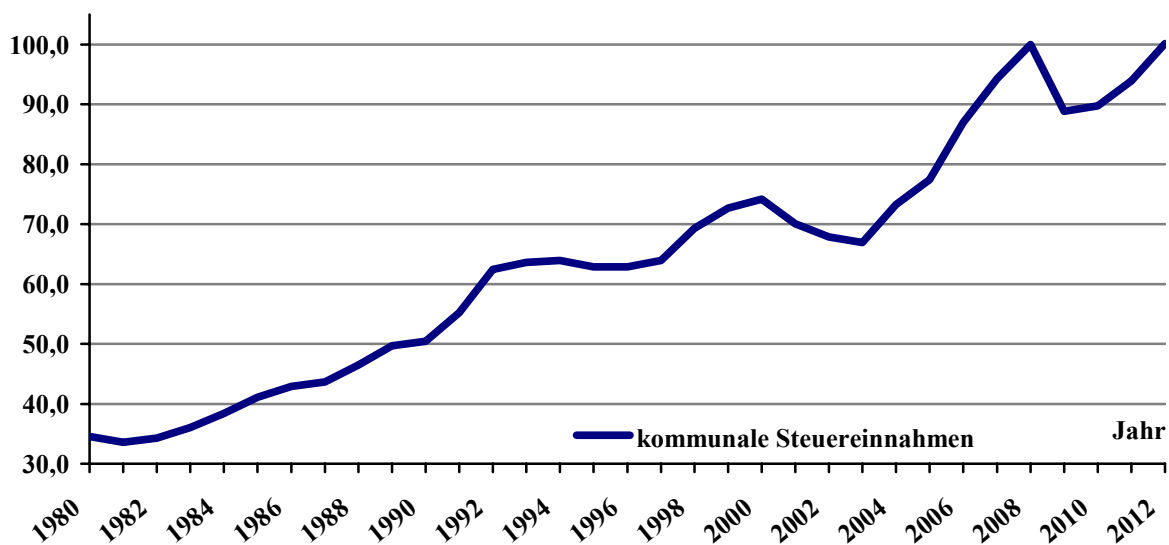
Der im Folgenden simulierte Einbruch der steuerlichen Einnahmen der Gemeinden und Gemeindeverbände wird in diesem Szenario anhand der Veränderungsdaten der kommunalen Steuereinnahmen in den Jahren 2008 bis 2012 abgebildet. Dabei ist – siehe Tabelle III.6 – allerdings zu beachten, dass die Steuern auf der Einnahmenseite mit 36,0% lediglich gut ein Drittel der gesamten kommunalen Einnahmen ausmachen (FW: 39,3%, FO: 20,0%). Diese

¹⁵⁹ Zur Entwicklung der Nettohaushaltspositionen bis 2025 siehe auch Tabelle VIII.15 im Anhang.

¹⁶⁰ Gleichwohl haben Studien belegt, dass es auf der Ebene der Einzelgemeinden durchaus zu noch deutlicheren Budgeteffekten durch steigende Altenversorgung kommen kann, nicht zuletzt auch für westdeutsche Gemeinden (Geys/Heinemann/Kalb, 2008).

¹⁶¹ Dabei haben die Gewerbesteuererinnahmen trotz ihrer enormen Schwankungsbreite die größte Bedeutung für die Kommunalhaushalte. Sie machen nach Abzug der Gewerbesteuerumlage an Bund und Länder fast die Hälfte der kommunalen Steuereinnahmen aus, im Zeitraum 2005 bis 2012 schwankte ihr Anteil in einer Bandbreite von +/- 3 Prozentpunkte um den Wert von 43 Prozent.

Abb. V.39: Entwicklung der kommunalen Steuereinnahmen* (Indexreihe: 2008 = 100,0)



* Die Daten für die Jahre 2010 bis 2012 beruhen auf Schätzungen des BMF.

Quelle: BMF (2010b, DESTATIS 2010a, 2009b, 2008k), eigene Berechnungen.

Informationen finden in den folgenden Projektionsrechnungen Berücksichtigung, ohne dass nach den unterschiedlichen Entwicklungen einzelner Steuerarten differenziert wird.

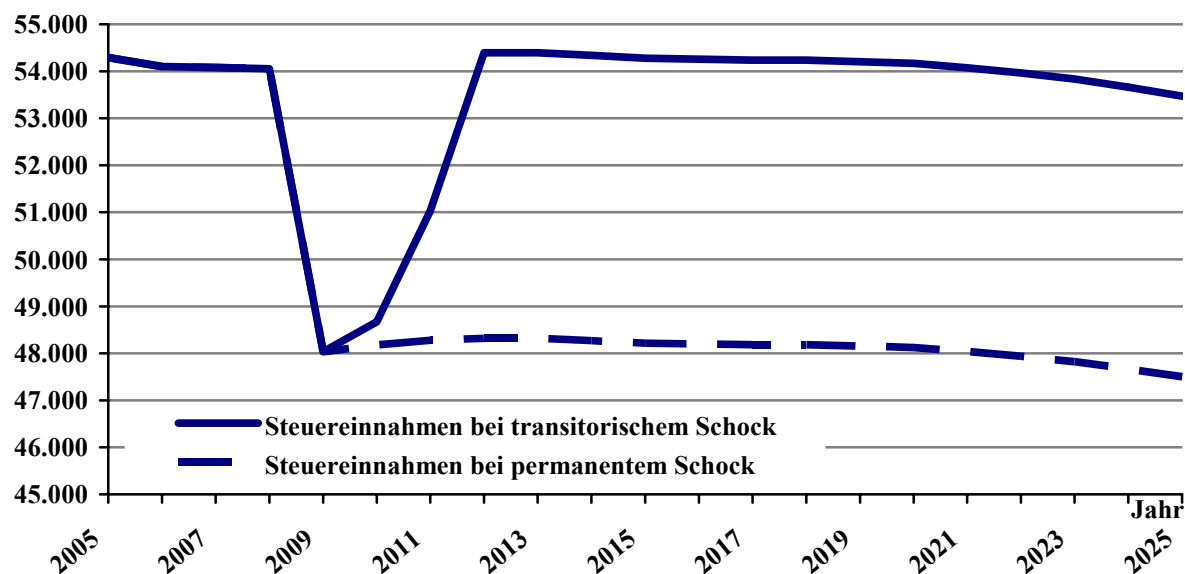
Weiterhin wird unterstellt, dass die übrigen Einnahmenkomponenten wie Gebühren und Entgelte, Einnahmen aus wirtschaftlicher Tätigkeit sowie Transferzahlungen von anderen föderalen Ebenen nicht dem Kriseneinfluss unterliegen. Diese strenge Annahme vereinfacht die Betrachtungen erheblich, da so eine saubere Abgrenzung des Kriseneffektes auf die Einnahmen der Kommunen möglich wird. Außerdem wird unterstellt, dass dieser Kriseneffekt lediglich die Verwaltungshaushalte der Kommunen betrifft, da die Vermögenshaushalte nicht direkt steuerfinanziert sind.

V.6.2 Projektion des Szenarios

Die Projektionsrechnungen des Szenarios 5 bauen – wie die vorherigen Szenarien auch – auf dem Szenario 1 auf. Damit wird der zu betrachtende Effekt einer krisenbedingten Einnahmenverschlechterung durch den in Szenario 1 bereits berücksichtigten Effekt der Abschmelzung der Osttransfers verstärkt. Aufgrund der unterschiedlich hohen Steuerfinanzierungsanteile an den kommunalen Budgets der ost- und der westdeutschen Flächenländer wirkt der Kriseneffekt bei den Projektionsberechnungen für die neuen und die alten Bundesländer unterschiedlich stark auf die Gesamteinnahmen ein.

Bei den Projektionen werden zwei verschiedene Möglichkeiten betrachtet: Es wird danach unterschieden, ob der auf die Einnahmeentwicklung resultierende Effekt transitorischer Art ist oder permanente Auswirkungen auf die Gemeindehaushalte ausübt. Für die Unterstellung einer nur vorübergehenden Wirkung dienen die vom Arbeitskreis Steuerschätzung des Bundesfinanzministeriums (2010b) prognostizierten Werte (vgl. Abbildung V.39) als Maßstab für die vollständige Erholung der Kommunalhaushalte vom krisenbedingten Einnamenschock – sowohl bezüglich der Verteilung über die Perioden als auch in Bezug auf den Gesamtzeitbedarf. Die Rückkehr auf den Einnahmenpfad von vor der Krise erfolgt demnach innerhalb von drei Jahren, nachdem die Steuereinnahmen im Jahr 2008 drastisch einbrachen (siehe **Abbildung V.40**). Die dicke blaue Linie beschreibt somit den Fall eines transitorischen Einnamenschocks. Zusätzlich wird zudem ein permanenter Einnamenschock

Abb. V.40 Entwicklung der kommunalen Steuereinnahmen mit Kriseneffekt, Flächenländer gesamt* (Mio. Euro)



* Die Daten für die Jahre 2010 bis 2012 beruhen auf Schätzungen des BMF, ab 2013 Projektion.
Quelle: BMF (2010b, DESTATIS 2010a, 2009b, 2008k), eigene Berechnungen.

simuliert: Hierfür – dargestellt durch die gestrichelte Linie – wird angenommen, dass die Steuereinnahmen im ungünstigsten Fall dauerhaft auf dem niedrigen Nachkrisenniveau verharren.¹⁶² Damit werden im Folgenden zwei Fälle simuliert, die hinsichtlich ihrer Budgetwirkungen als „best“ und „worst case scenario“ betrachtet werden können. Dazwischen ist eine Vielzahl weiterer Fälle vorstellbar, deren Auswirkungen auf die Kommunalhaushalte sich entsprechend zwischen denen der beiden betrachteten Fälle bewegen würden.

V.6.3 Projektionsergebnisse für den Verwaltungshaushalt

V.6.3.1 Transitorischer Einnahmeeffekt

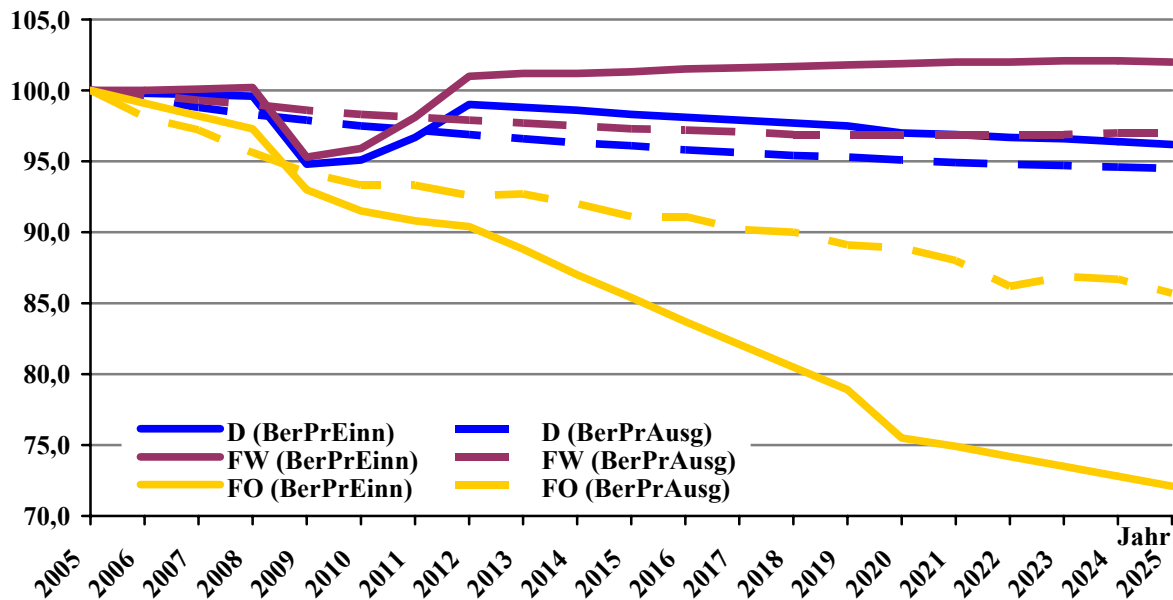
Der Fall des transitorisch wirkenden Einnahmeschocks kommt der realen Entwicklung im Zuge der Wirtschafts- und Finanzkrise des Jahres 2008 laut BMF (2010b) recht nahe. Allerdings entspricht er der tatsächlichen Situation der Kommunalhaushalte insofern nicht vollständig, als dass in der vorliegenden Studie aus methodischen Gründen lediglich ein Einnahme- und kein gleichzeitiger Ausgabeeffekt simuliert wird. In der Realität haben die kommunalen Haushalte – insbesondere im Bereich der Sozialausgaben – auch krisenbedingte Ausgabenanstiege erfahren (DLT, 2010).

Während deshalb die Ausgaben denen des Szenarios 1 entsprechen, belegt **Abbildung V.41** die massiven Auswirkungen des vom Jahr 2008 auf 2009 unterstellten negativen Steuerschocks. Die Gesamteinnahmen der Kommunen aller Flächenländer sinken um 4,8 Prozent, wobei die kreisfreien Städte (-5,3%) stärker betroffen sind als die Landkreise (-4,6%). Eine etwas differenziertere Betrachtung offenbart jedoch, dass diese Unterschiede zwischen Landkreisen und kreisfreien Städten in den Kommunen der alten Bundesländer (LK: -4,7%; KS: -5,5%) stärker ausfallen als in den ostdeutschen Kommunen (LK: -4,2%; KS:

¹⁶² Im Anschluss an die Erholung bzw. direkt nach dem negativen Einnahmeschock unterliegen die kommunalen Einnahmen wie bereits bis vor der Krise allein den demografischen Einflüssen.

-4,5%). Dass die Gesamteinnahmen der ostdeutschen Kommunen weniger stark betroffen sind als die der westdeutschen Kommunen liegt vor allem daran, dass der Steuerfinanzierungsanteil der Kommunalhaushalte in den alten Ländern deutlich höher ist (vgl. Tabelle III.6).^{163, 164}

Abb. V.41: Szenario 5 – Entwicklung der bereinigten Primärausgaben und -einnahmen der laufenden Rechnung mit transitorischem Krisen-Effekt, Indexreihe: 2005 = 100,0)



BerPrEinn = Bereinigte Primäreinnahmen; BerPrAusg = Bereinigte Primärausgaben;
 D = Deutschland: alle Flächenländer, FW = Flächenländer West, FO = Flächenländer Ost;
 Quelle: eigene Berechnungen.

Nach der Erholungsphase, die per Annahme bis zum Jahr 2012 andauert, wachsen die Einnahmen der Kommunalhaushalte wieder auf ihren Vorkrisenpfaden weiter. Auffällig sind dabei abermals die vollkommen gegensätzlichen Trends in Ost- und Westdeutschland: Während die Einnahmen der laufenden Rechnung in den westdeutschen Kommunen – rein demografisch bedingt – weitgehend stabil bleiben oder sogar noch leicht anwachsen werden (ca. +1,0%), werden sie in den Kommunen der neuen Länder weiter stark zurückgehen (ca. -18,3%).

Außerdem ist festzustellen, dass die Einnahmenpfade der Landkreise (-25,8%) in den neuen Bundesländern ausgehend vom Jahr 2008 auf niedrigeren Niveaus verlaufen werden als die der kreisfreien Städte (-24,2%), d.h. dass in den Landkreisen größere Ausgabenanpassungsnotwendigkeiten entstehen werden als in den kreisfreien Städten. Im Vergleich dazu sind in den westdeutschen Kommunen abermals vollkommen gegensätzliche Entwicklungen zu konstatieren: Während die Einnahmen in den westdeutschen Landkreisen um ca. 3% anwachsend projiziert werden, gehen die der kreisfreien Städte um ca. 1,3%

¹⁶³ Für die Jahre der Überwindung der Krise übersteigen in den Kommunen Deutschlands die Ausgaben die Einnahmen. In den vorliegenden Projektionen wird die Frage, wie diese Defizite finanziert werden, nicht thematisiert. Das bedeutet, dass einerseits keine Schuldenrechnung erfolgt und andererseits auch keine neue Dynamik bei der Zinsentwicklung berücksichtigt werden kann.

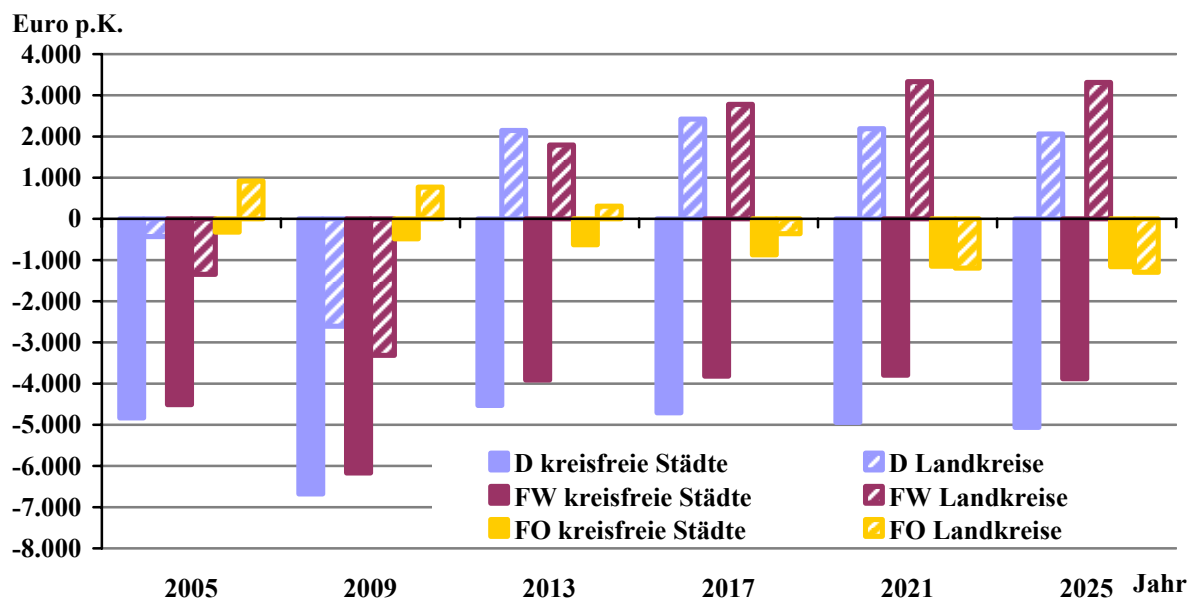
¹⁶⁴ Von Effekten, inwiefern solch regional unterschiedlich starke Auswirkungen zu mehr oder weniger intensiven Ausgleichszahlungen innerhalb des Länderfinanzausgleichs bzw. der kommunalen Finanzausgleichssysteme führen würde, wird aus Vereinfachungsgründen abgesehen.

zurück.¹⁶⁵ Im Schnitt aller Kommunen jedoch werden die Einnahmen der Verwaltungshaushalte der kreisfreien Städte vom Ende der Krise bis zum Jahr 2025 deutlich stärker sinken (-5,5%) als die der Landkreise (-2,7%).

Welche Größenordnungen die Ausmaße der prognostizierten Auswirkungen damit annehmen, lässt sich – insbesondere für die ostdeutschen Kommunen – am Beispiel der Abschmelzung der Osttransfers im Rahmen des Solidarpaktes II in den Jahren von 2008 bis 2019 verdeutlichen: Die letzte Transferrate im Jahr 2019 – die im Jahr 2020 in den kommunalen Haushalten der neuen Länder kompensiert werden muss – wird sich auf insgesamt 1,70 Mrd. Euro belaufen (vgl. Tabelle V.2) und ist damit nahezu drei Mal so hoch wie die Rückgänge in den Jahren davor (zu 2019: 2,93fach; zu 2018: 2,73fach). Im Vergleich zu diesem recht abrupten Rückgang der Transfereinnahmen im Jahr 2020 kann der für das Jahr 2008 unterstellte Steuereinnamenschock damit als guter Maßstab dienen. Während die Einnahmen der ostdeutschen Kommunen im Vergleich zum Vorjahr in 2009 krisenbedingt um 4,3 Prozent (LK: -4,2%; KS: -4,5%) sanken, werden sie mit dem vollständigen Auslaufen der Osttransfers vom Jahr 2019 auf 2020 um 3,4 Prozent (LK: -3,7%; KS: -2,9%) zurückgehen.

Das bedeutet, der in diesem Szenario modellierte krisenbedingte Einnahmerückgang ist um ein Viertel größer als die Einnahmekürzung, die den ostdeutschen Kommunen mit dem Auslaufen der SoBEZ im Jahr 2020 bevorsteht. Daraus folgt im Umkehrschluss, dass die Auswirkungen des im Zuge der Wirtschafts- und Finanzkrise bereits erlebten Einnahmeeinbruchs als geeigneter Indikator dienen kann, in den Ländern und Kommunen die Auswirkungen der im Jahr 2020 bevorstehenden finalen Osttransferabschmelzung frühzeitig abzuschätzen und entsprechend negative Effekte auf die Haushaltsplanungen zu antizipieren.

Abb. V.42: Szenario 5 – Entwicklung der Saldopositionen der Verwaltungshaushalte mit transitorischem Krisen-Effekt



D = Deutschland: alle Flächenländer, FW = Flächenländer West, FO = Flächenländer Ost;
Quelle: eigene Berechnungen.

¹⁶⁵ Aufgrund des weit in die Zukunft reichenden Projektionszeitraums und der damit einhergehenden ansteigenden Unsicherheit sollte in der Interpretation der Projektionen das Gewicht stärker auf die grundsätzlichen Trends (Wachstum vs. Rückgang) als auf die exakten Zahlenwerte gelegt werden.

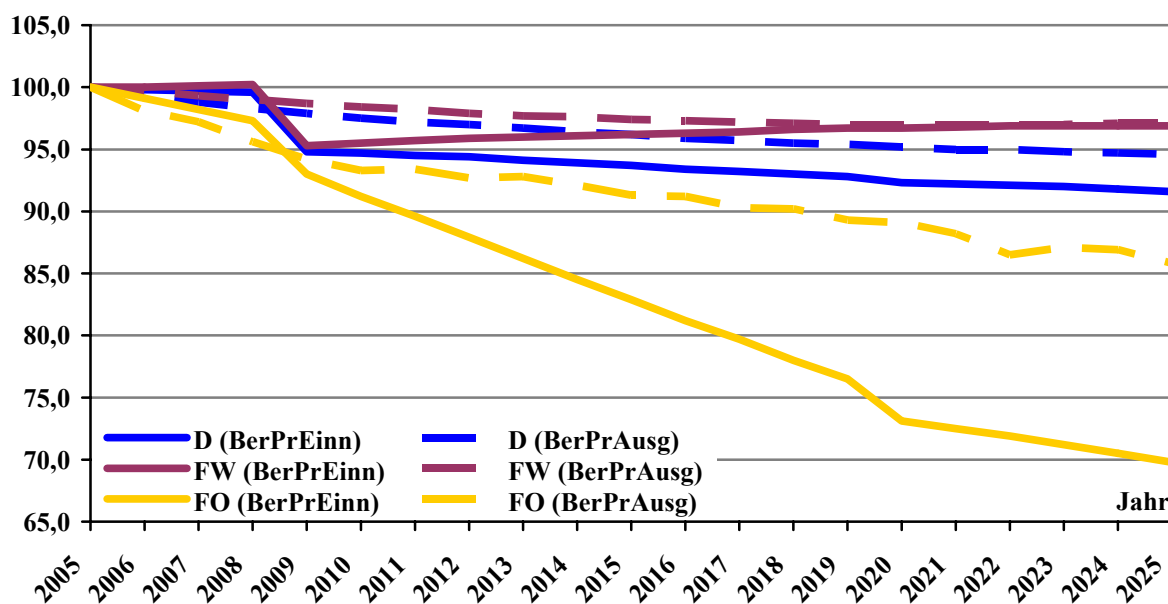
Die Auswirkungen des transitorischen Schocks auf die Nettopositionen der Landkreise und kreisfreien Städte verdeutlichen ebenfalls, dass die langfristigen Entwicklungstrends trotz Einnahmeschock 2008/09 Bestand haben würden (siehe **Abbildung V.42**). So ist zwar der Überschuss der Ausgaben über die Einnahmen im Krisenjahr 2009 deutlich größer, jedoch finden die Budgetsalden ab 2013 wieder zurück auf ihre Vorkrisenpfade.

V.6.3.2 Permanenter Einnahmeeffekt

Im Fall eines permanent wirkenden Einnahmeschocks geht aus **Abbildung V.43** hervor, dass sich die Einnahmen der Kommunen nach dem Einnahmerückgang in 2009 auf einem niedrigeren Pfad weiter entwickeln. Für die Gesamtheit der ostdeutschen Kommunen bedeutet dies, dass die Ausgaben – werden sie vollständig und umgehend an die demografische Entwicklung angepasst – auch nach der Krise stark weiter sinken würden. Ausgehend vom Jahr des Steuereintruchs 2009 würden die Einnahmen bis 2025 um 23,2 Prozentpunkte sinken ggü. 20,9 Prozentpunkten bei einem transitorischen Steuerschock. Die Unterschiede zwischen kreisfreien Städten (-22,2% vs. -19,7%) und Landkreisen (-23,7% vs. -21,6%) betragen etwas mehr als 2 Prozentpunkte.¹⁶⁶

Ein anderes Bild zeigt sich für die westdeutschen Kommunen: Während die Einnahmen der kreisfreien Städte bei einem permanentem Steuerschock von 2009 bis zum Ende des Projektionszeitraums lediglich um 1,1 auf 92,8 Prozentpunkte sinken würden, führte eine transitorische Wirkung des Einnahmeschocks zu einem Anstieg um 4,2 auf 98,1 Prozentpunkte. Die Differenz zwischen permanenter und transitorischer Wirkung ist für die Gesamtheit der westdeutschen Landkreise aber fast ebenso groß. Allerdings wird ausgehend vom Krisenzeitpunkt 2009 in beiden Fällen ein Wachstum der Einnahmen projiziert (permanent: +2,6 auf 98,5 %-Punkte; transitorisch: +7,7 auf 103,5 %-Punkte).

Abb. V.43: Szenario 5 – Entwicklung der bereinigten Primärausgaben und -einnahmen der laufenden Rechnung mit permanentem Krisen-Effekt, Indexreihe: 2005 = 100,0)

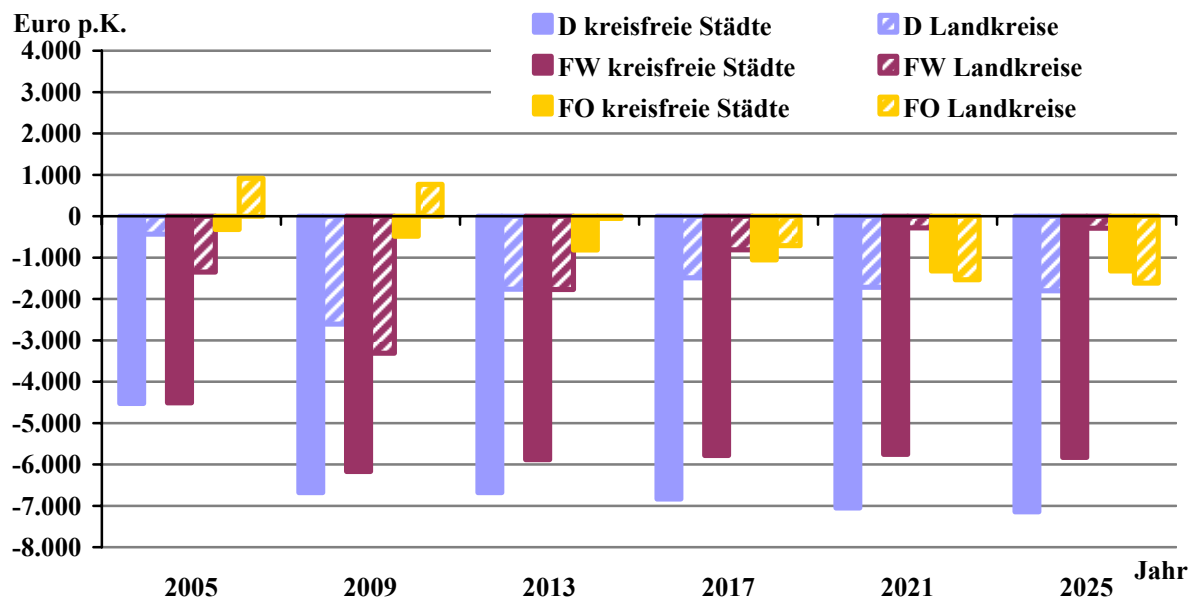


BerPrEinn = Bereinigte Primäreinnahmen; BerPrAusg = Bereinigte Primärausgaben;
D = Deutschland: alle Flächenländer, FW = Flächenländer West, FO = Flächenländer Ost;
Quelle: eigene Berechnungen.

¹⁶⁶ Diese und die folgenden Prozentwerte beziehen sich auf die Projektionsrechnungen für den gesamten Projektionszeitraum 2005 bis 2025.

Die Abbildung V.43 verdeutlicht aber auch, dass die permanente Wirkung eines Schocks – wie für die Einnahmen des Jahres 2009 unterstellt – strukturelle Folgen nach sich ziehen würde. Einerseits würde sich die Diskrepanz zwischen Ausgaben und Einnahmen für die ostdeutschen Kommunen über den Projektionszeitraum noch weiter vergrößern. Andererseits würde die Gesamtheit der Kommunen in den alten Bundesländern ab 2020 in etwa wieder ausgeglichene Budgets entwickeln können. Insgesamt über alle Kommunen der deutschen Flächenländer betrachtet, würde die dauerhafte Wirkung dieses Schocks jedoch ein dauerhaftes Defizit der Kommunalhaushalte in Höhe von ca. 2,5 Prozentpunkten der bereinigten Primäreinnahmen des Basisjahres hervorrufen.

Abb. V.44: Szenario 5 – Entwicklung der Saldopositionen der Verwaltungshaushalte mit permanentem Krisen-Effekt



D = Deutschland: alle Flächenländer, FW = Flächenländer West, FO = Flächenländer Ost;
Quelle: eigene Berechnungen.

Diese Verschiebung des Einkommenspfades hat in der Konsequenz eine Verschlechterung der Haushaltssalden zur Folge.¹⁶⁷ Der Vergleich der **Abbildung V.44** mit der Abbildung V.42 verdeutlicht eine Absenkung um rund 2.000 bis 3.000 Euro pro Kopf. Nach der unterstellten Krise mit ihren für 2009 angenommenen Auswirkungen würden bei einer Dauerhaftigkeit der krisenbedingten Einnahmerückgänge keine der verschiedenen Gruppen von Kommunen mehr Budgetüberschüsse erzielen. Allenfalls die westdeutschen Landkreise würden ab etwa 2020 c.p. wieder ausgeglichenen Haushalten entgegenstreben.

V.7 Zusammenfassung der Projektionsergebnisse

Mit Hilfe von Projektionsrechnungen wurden in diesem Kapitel die Auswirkungen simuliert, die demografische Veränderungen auf die kommunalen Budgets hervorrufen können. Ausgehend vom Basisjahr 2005 wurden insgesamt fünf verschiedene Szenarien sowie eine Basisprojektion für die rein demografischen Rückwirkungen auf die Kommunalhaushalte modelliert. Die Projektionen basieren sämtlich auf der Methode der Altersstrukturprofile (vgl. Kapitel IV) und beziehen sich auf einen Zeitraum von 20 Jahren.

¹⁶⁷ Siehe auch Tabelle VIII.16 im Anhang zur Projektion der Nettopositionen der Verwaltungshaushalte.

Die Projektionsergebnisse für die Verwaltungshaushalte in **Tabelle V.17** zeigen, dass sich die rein demografischen Entwicklungen – ohne Berücksichtigung aller anderen Entwicklungen – positiv auf die kommunalen Budgets auswirken werden.¹⁶⁸ Sowohl für die Gesamtheit der kreisfreien Städte als auch für die der Landkreise steigen die durchschnittlichen Finanzierungsbeiträge je Einwohner deutlich an – im Westen wie im Osten. Allerdings gilt dies nur unter Einhaltung der den Projektionsrechnungen zugrunde liegenden Annahmen, insbesondere dass Ausgabenanpassungen an demografische Entwicklungen unmittelbar und vollständig realisiert werden (können). Berücksichtigt man bei den Projektionen jedoch bereits im Basisjahr 2005 absehbare Partizipationseffekte (für Pensionsausgaben und Kriegsofopferfürsorge) sowie bereits getroffene politische Entscheidungen (Abschmelzen der Ost-Transferzahlungen im Rahmen des Solidarpaktes II; vgl. Szenario 1 in Abschnitt V.3), so zeigt sich, dass die Kommunen der ostdeutschen Länder bezüglich der Rückwirkungen auf ihre Haushalte c.p. kaum vom demografischen Wandel profitieren können. Anders als die kreisfreien Städte indizieren die Netto-Altersstrukturprofile für die Landkreise allerdings keine Umkehr in defizitäre Haushaltssituationen. Da es sich bei den Projektionsrechnungen um Durchschnittsdaten für die Gruppen von Landkreisen und kreisfreien Städten handelt,

Tab. V.17: Projektionsergebnisse für die Nettopositionen der Kommunalhaushalte 2025 nach Szenarien und im Vergleich zur Ausgangssituation im Basisjahr 2005 (in Euro p.K.)

| Kommunen: Szenarien: | Kommunen insgesamt | | | kreisfreie Städte | | | Landkreise | | |
|--|---------------------------|-----------|-----------|--------------------------|-----------|-----------|-------------------|-----------|-----------|
| | D ges. | FW | FO | D ges. | FW | FO | D ges. | FW | FO |
| (1) | (2) | (3) | (4) | (5) | (6) | (7) | (8) | (9) | (10) |
| <i>V e r w a l t u n g s h a u s h a l t e</i> | | | | | | | | | |
| Basisjahr (2005) [Projektionsbeginn] | -130 | -154 | -12 | -314 | -346 | -154 | -60 | -81 | -19 |
| Basisszenario (2025) [reine Demografie] | 514 | 553 | 374 | 440 | 483 | 272 | 532 | 569 | 408 |
| Szenario 1 (2025) [Partizipationseffekte] | 458 | 548 | 9 | 384 | 475 | -81 | 478 | 566 | 39 |
| Szenario 2 (2025) [Remanenzeffekte] | 441 | 536 | -52 | 364 | 461 | -151 | 462 | 554 | -19 |
| Szenario 3 (2025) [KiTa-Versorgung] | 254 | 245 | -86 | 113 | 60 | -195 | 296 | 300 | -49 |
| Szenario 4 (2025) [Pflegeversorgung] | 425 | 515 | -25 | 344 | 449 | -117 | 447 | 531 | 6 |
| Szenario 5 (2025) [Einnahmenrückgang] | 324 | 400 | -61 | 209 | 282 | -173 | 360 | 435 | -23 |
| <i>V e r m ö g e n s h a u s h a l t e (n a c h r i c h t l i c h)</i> | | | | | | | | | |
| Basisjahr (2005) [Projektionsbeginn] | 82 | 92 | 32 | 239 | 259 | 135 | 23 | 16 | -5 |
| Basisszenario (2025) [reine Demografie] | 99 | 110 | 49 | 246 | 267 | 146 | 44 | 51 | 15 |
| Szenario 1 (2025) [Partizipationseffekte] | 107 | 109 | 101 | 270 | 279 | 220 | 48 | 47 | 59 |
| Szenario 2 (2025) [Remanenzeffekte] | 105 | 107 | 95 | 269 | 278 | 215 | 46 | 45 | 52 |
| Szenario 3 (2025) [KiTa-Versorgung] | 97 | 95 | 96 | 260 | 263 | 217 | 38 | 34 | 53 |

Quelle: eigene Berechnungen.

¹⁶⁸ Da die Projektion der Vermögenshaushalte über die Jahre weniger aussagekräftig ist, beziehen sich die folgenden Erläuterungen grundsätzlich auf die Ergebnisse für die Verwaltungshaushalte.

kann es auf Ebene der Einzelgemeinden gleichwohl zu gegensätzlichen Entwicklungen kommen.

Da in der Realität zu beobachten ist, dass die Annahme der unmittelbaren und vollständigen Anpassung der kommunalen Budgets an die demografischen Entwicklungen nicht immer und in allen Kommunen erfüllt wird, wurden ausgehend vom Szenario 1 in Szenario 2 zusätzlich sog. Remanenzeffekte unterstellt (vgl. Abschnitt V.4). Durch deren Berücksichtigung kommt es über die Ausgabenseite der Haushalte zu weiteren Anpassungen der Altersstrukturprofile. Diese fallen in den Kommunen der neuen Bundesländer sowohl absolut als auch relativ deutlich größer aus als für die westdeutschen Kommunen und führen durch ihre unterstellten Ausmaße dazu, dass bei den ostdeutschen Kommunen sowohl die Haushalte von kreisfreien Städten als auch die der Landkreise nicht mehr vollständig gegenfinanziert sein würden. Aber auch für die westdeutschen Kommunen würden beim Auftreten solcher Kostenremanenzen die Potenziale zur Haushaltsgestaltung für Städte und Gemeinden, vom demografischen Wandel profitieren zu können, weiter eingeschränkt werden.

In den Szenarien 3 und 4 (siehe Abschnitt V.5) werden Ausgabenprogramme angenommen, die überwiegend unterschiedlichen Altersgruppen der Bevölkerung zugute kommen. Die Ergebnisse beider Projektionen sind in Bezug zum Szenario 1 zu setzen, d.h. Remanenzeffekte werden in diesen beiden Fällen nicht mehr unterstellt. Da in beiden Fällen Ausgabensteigerungen – denen vermehrte öffentliche Leistungen für die Bürger gegenüberstehen – unterstellt wurden, reduzieren sich die durchschnittlichen Netto-Finanzierungsbeiträge je Einwohner in den kommunalen Haushalten. Aufgrund der Konstruktion der beiden unterstellten Ausgabenprogramme fallen die Effekte im Falle einer Erhöhung der KiTa-Versorgung in den Haushalten der westdeutschen Kommunen deutlich stärker aus als für die ostdeutschen. Aus Szenario 4 resultieren für die Kommunen in West- und Ostdeutschland in etwa gleich große Effekte.

Schließlich wurde im Szenario 5 (vgl. Abschnitt V.6) unterstellt, dass ein Rückgang der Steuereinnahmen, wie er die Kommunen in Deutschland im Zuge der Finanz- und Wirtschaftskrise von 2008/09 ereilt hat, dauerhaften Bestand hätte, d.h. die Kommunalhaushalte nachhaltig auf niedrigere Finanzierungspfade gelenkt würden. Die entsprechenden Auswirkungen wären – unter Vernachlässigung etwaiger Konsequenzen für die Transfers aus den Finanzausgleichssystemen – für die westdeutschen Kommunen insgesamt stärker, als für die der neuen Bundesländer. Das liegt vor allem an der deutlich höheren Transferabhängigkeit der ostdeutschen Kommunen (vgl. Tabelle III.6).

Andere Aussagen als die bisher betrachteten durchschnittlichen Finanzierungsbeiträge je Einwohner lassen sich von den mittels der Projektionsrechnungen ermittelten kommunalen Einnahmen- und Ausgabenpfaden ableiten. Diese Ergebnisse sind in **Tabelle V.18** aufgeführt und belegen, dass die Kommunen im Osten und im Westen Deutschlands grundsätzlich unterschiedlich stark vom demografischen Wandel betroffen sind – und auch weiterhin sein werden. Die berechneten Unterschiede zwischen den kreisfreien Städten und den Landkreisen der ostdeutschen Flächenländer (Spalten 7 und 10) sind angesichts der Ausmaße von Einnahmen- und Ausgabenkürzungen eher nachrangig. Im Vergleich zum Basisjahr 2005 werden die Primäreinnahmen bis zum Jahr 2025 um ca. 14 Prozent sinken, die Ausgaben müssten bei vollständiger Anpassung an die demografischen Trends in diesem Zeitraum hingegen um rund 20 Prozent reduziert werden. Bevölkerungsalterung und -schrumpfung werden auch künftig für deutlich stärkere Verwerfungen in den Haushalten der ostdeutschen Kommunen sorgen.

Insgesamt lassen sich angesichts der im Basisszenario skizzierten Entwicklungen zwei Tücken für die Kommunen bei der Bewältigung des demografischen Wandels identifizieren: Während, erstens, die Einnahmerückgänge durch rückläufige Bevölkerungszahlen und damit sinkende Transfer- und Steuereinnahmen quasi automatisch eintreten werden, müssen die durch die Projektionsrechnungen belegten, möglichen Ausgabensenkungen durch die politisch Verantwortlichen und die Bürger erst aktiv realisiert werden. Das erfordert politischen Willen, Tat- und Überzeugungskraft.¹⁶⁹ Zweitens kommen die demografischen Auswirkungen oftmals schleichend über die öffentlichen Haushalte. So werden die Einnahmen der westdeutschen

Tab. V.18: Projektionsergebnisse für die bereinigten Ausgaben und Einnahmen der kommunalen Haushalte (in % zum Basisjahr 2005)

| Szenarien: | Kommunen | | | kreisfreie Städte | | | Landkreise | | |
|--|-----------------|-----------|-----------|--------------------------|-----------|-----------|-------------------|-----------|-----------|
| | D ges. | FW | FO | D ges. | FW | FO | D ges. | FW | FO |
| (1) | (2) | (3) | (4) | (5) | (6) | (7) | (8) | (9) | (10) |
| V e r w a l t u n g s h a u s h a l t e | | | | | | | | | |
| Basisszenario (reine Demografie) | | | | | | | | | |
| Ber. Primäreinnahmen | -1,5 | +2,0 | -13,9 | -4,9 | -1,9 | -15,8 | -0,2 | +3,5 | -13,3 |
| Ber. Primärausgaben | -6,0 | -3,2 | -19,7 | -5,9 | -3,6 | -18,5 | -6,1 | -3,2 | -20,4 |
| Szenario 1 (Partizipationseffekte) | | | | | | | | | |
| Ber. Primäreinnahmen | -3,8 | +2,0 | -27,5 | -6,5 | -1,9 | -26,4 | -2,8 | +3,5 | -28,2 |
| Ber. Primärausgaben | -5,5 | -3,0 | -13,8 | -5,4 | -3,2 | -12,9 | -5,7 | -3,0 | -14,3 |
| Szenario 2 (Remanenzeffekte) | | | | | | | | | |
| Ber. Primäreinnahmen | -- | -- | -- | -- | -- | -- | -- | -- | -- |
| Ber. Primärausgaben | -4,5 | -2,3 | -11,0 | -4,5 | -2,7 | -10,5 | -4,6 | -2,2 | -11,3 |
| Szenario 3 (Ausweitung KiTa-Versorgung) | | | | | | | | | |
| Ber. Primäreinnahmen | -3,8 | +2,0 | -27,9 | -6,5 | -1,9 | -26,8 | -2,8 | +3,5 | -28,6 |
| Ber. Primärausgaben | +5,8 | +14,0 | -9,2 | +5,8 | +13,8 | -8,6 | +5,8 | +14,2 | -9,5 |
| Szenario 4 (Ausweitung Pflege-Versorgung) | | | | | | | | | |
| Ber. Primäreinnahmen | -3,8 | +2,0 | -27,9 | -6,5 | -1,9 | -26,8 | -2,8 | +3,5 | -28,6 |
| Ber. Primärausgaben | -3,6 | -1,1 | -12,5 | -3,7 | -2,2 | -11,9 | -3,7 | -0,7 | -12,8 |
| Szenario 5 (permanenter Einkommensrückgang) | | | | | | | | | |
| Ber. Primäreinnahmen | -8,4 | -3,1 | -30,2 | -11,2 | -7,2 | -29,3 | -7,3 | -1,6 | -30,7 |
| Ber. Primärausgaben | -5,5 | -3,0 | -14,3 | -5,4 | -3,2 | -13,5 | -5,7 | -3,0 | -14,8 |
| V e r m ö g e n s h a u s h a l t e (n a c h r i c h t l i c h) | | | | | | | | | |
| Basisszenario (reine Demografie) | | | | | | | | | |
| Ber. Einnahmen | -1,8 | +0,9 | -14,3 | -4,3 | -2,0 | -15,6 | -0,7 | +2,2 | -13,9 |
| Ber. Ausgaben | -10,3 | -10,4 | -19,1 | .. | -8,8 | -19,4 | .. | -7,3 | -19,0 |
| Szenario 1 (Partizipationseffekte) | | | | | | | | | |
| Ber. Einnahmen | -1,8 | +0,9 | -14,3 | -4,3 | -2,0 | -15,6 | -0,7 | +2,2 | -13,9 |
| Ber. Ausgaben | -16,1 | -8,9 | -35,6 | .. | -34,7 | -54,1 | -10,7 | -4,7 | -31,6 |
| Szenario 2 (Remanenzeffekte) | | | | | | | | | |
| Ber. Einnahmen | -- | -- | -- | -- | -- | -- | -- | -- | -- |
| Ber. Ausgaben | -14,9 | -7,8 | -33,7 | .. | -32,6 | -51,6 | -9,8 | -3,9 | -29,8 |
| Szenario 3 (Ausweitung KiTa-Versorgung) | | | | | | | | | |
| Ber. Einnahmen | -1,8 | +0,9 | -14,3 | -4,3 | -2,0 | -15,6 | -0,7 | +2,2 | -13,9 |
| Ber. Ausgaben | -9,3 | +3,8 | -34,0 | .. | .. | -52,5 | -5,8 | +3,2 | -30,0 |

-- keine Werte ermittelt; .. Werte nicht plausibel;

Quelle: eigene Berechnungen.

¹⁶⁹ Nahezu ebenso automatisch wird mit dem Anwachsen der älteren Generationen c.p. die Nachfrage nach Alten-spezifischen Leistungen ansteigen und damit zugleich der Druck zu Änderungen der Ausgabenstrukturen auf die politisch Verantwortlichen.

Landkreise bis 2025 um rund 3,5 Prozent ansteigen; gleichzeitig sollten hingegen die Ausgaben um ca. 3 Prozent reduziert werden, um die Haushalte den demografischen Entwicklungen anzupassen.

Darüber hinaus ist bei der Interpretation der Ergebnisse zu beachten, dass hier lediglich die kommunalen Primärhaushalte betrachtet werden. Damit bleibt in den zugrunde liegenden Projektionen ein für viele Kommunen weiteres Problem, das der Verschuldung und des Kapitaleinstromes, unberücksichtigt. Je höher die Zins- und Tilgungsverpflichtungen einzelner Kommunen sind, umso höher sind häufig deren Herausforderungen für eine konsequente Haushaltssanierung.

Mit Bezug auf die Berücksichtigung von Partizipationseffekten bei Pensionen und Sozialhilfe sowie bei Antizipation der bereits beschlossenen Osttransfer-Abschmelzung zeigen sich für die Kommunen in Westdeutschland zunächst nur verhältnismäßig geringe Veränderungen der Ausgabenpfade. Die Kommunen der neuen Bundesländer haben dagegen im Rahmen dieser Projektionen durch die bis 2019 dauernde Rückführung der Osttransferleistungen über 12 Jahre c.p. sinkende Einnahmen zu bewältigen. Dadurch kommt es im Vergleich zum Basisjahr 2005 bis 2025 nahezu zu einer Verdoppelung der vorausgerechneten Einnahmenreduktion von 13,9 auf 27,5 Prozentpunkte des Basisjahres 2005. Die ausgabenorientierten Konsolidierungsziele für die Kommunen in den alten Bundesländern liegen auch unter Berücksichtigung dieser Partizipationseffekte bei ungefähr 3 Prozent.

Im Szenario 2 wurde die harte Annahme aus dem Basisszenario, dass nämlich die Budgetanpassungen an die demografischen Veränderungen in jedem Fall vollständig und unverzüglich erfolgen, gelockert, in dem Remanenzeffekte auf der Ausgabenseite der Kommunalhaushalte unterstellt worden sind.

Bei einem durchschnittlichen Remanenzeffekt von rund 15 Prozent in den laufenden und ca. 16 Prozent in den Kapitalrechnungen, ergeben sich für die westdeutschen Kommunen nur leicht verzögerte, für die ostdeutschen Kommunen hingegen deutlich stärker verzögerte Anpassungen der laufenden Budgets. Das bedeutet, dass die Pfade der laufenden Ausgaben für die westdeutschen Kommunen um knapp 1 und für die ostdeutschen Kommunen um rund 3 Prozentpunkte ansteigen würden.

Der Anstieg der Vermögensausgaben fiel dagegen deutlicher geringer aus, insbesondere in den ostdeutschen Kommunen. Dies liegt hauptsächlich daran, dass für die Kapitalrechnungen vergleichsweise geringere Remanenzeffekte unterstellt worden sind. Entsprechend werden hier auch die Nettopositionen weitaus weniger tangiert als bei den Verwaltungshaushalten.

Für den im fünften Szenario simulierten Einkommenschock dient der Einnahmeeinbruch für die deutschen Kommunen im Zuge der Wirtschafts- und Finanzkrise ab dem Jahr 2008/09 als Muster. Für die Projektionsrechnungen werden die beiden Fälle eines transitorischen sowie eines permanenten Einkommenschocks unterschieden. Anders als in der Realität wird jedoch angenommen, dass auf der Ausgabenseite keine Krisenauswirkungen zu verzeichnen seien.

Im Falle einer nur vorübergehenden Wirkung des Kriseneffektes geraten die Verwaltungshaushalte der westdeutschen Kommunen nur kurzzeitig in den Defizitbereich. Auch für die Kommunen der neuen Bundesländer würde sich für die unterstellte vierjährige Dauer des Effektes die Einnahmesituation zusätzlich verschlechtern.

Wird die Wirkungsdauer des Einnahmenschocks dagegen als permanent unterstellt, würden die westdeutschen Kommunen im Projektionszeitraum keinerlei Einnahmenüberschüsse in ihren Verwaltungshaushalten mehr realisieren können. Der Einnahmepfad für die ostdeutschen Kommunen würde hingegen dauerhaft um etwa 2 auf über 30 Prozentpunkte sinken, die projizierten Haushaltsdefizite würden dadurch noch zusätzlich verstärkt.

VI Implikationen für die Anpassung des kommunalen Sektors an demografische Veränderungen

Die demografischen Veränderungen in Deutschland werden für die Kommunen in Deutschland in den nächsten Jahren teils heftige Rückwirkungen auf die öffentlichen Haushalte haben. Auf der Einnahmenseite sinken die von der Bevölkerungszahl abhängigen Zahlungen nahezu im Gleichschritt mit der demografischen Entwicklung. Auf der Ausgabenseite kommt es dadurch c.p. zu steigenden Pro-Kopf-Ausgaben in der Versorgung mit öffentlichen Leistungen, wobei die kommunalen Budgets selbst bei konstanten Pro-Kopf-Einnahmen zwangsläufig (tiefer) ins Defizit geraten. Davon sind, wie die Projektionsrechnungen mit Kapitel V gezeigt haben, vor allem die neuen Länder betroffen. Aber auch die westdeutschen Kommunen müssen aufgrund der demografischen Trends von regional teils deutlichen Rückwirkungen auf ihre Budgets ausgehen. Erschwerend kommt hinzu, dazu in vielen Kommunen der alten Bundesländer – ganz im Gegenteil zu ostdeutschen Regionen – die demografischen Herausforderungen in der Vergangenheit noch kaum wirklich zu spüren waren und auch noch nicht oder kaum adressiert worden sind.

Ausgabenreduzierungen von bis zu zehn Prozentpunkten (vgl. bspw. Abbildung V.9) über einen Zeitraum von 20 Jahren bedeuteten c.p. jährliche Anpassungen von einem halben Prozentpunkt des Ausgabenvolumens. Wird es zunächst einige Jahre unterlassen, diesen Herausforderungen aktiv zu begegnen, können daraus schnell größere und schwierigere Aufgaben zur Haushaltskonsolidierung erwachsen. Im Vergleich zur Situation rechtzeitiger und vollständiger Anpassungen kumulieren sich dann über die Zeit demografisch bedingt entstehende Mehrausgaben. Dies kann in einigen Ausgabenbereichen zu Finanzierungsengpässen führen, die dann – unter Umständen sogar ad hoc – durch Einsparungen in anderen Ausgabenbereichen gegenfinanziert werden müssten.

Vor dem Hintergrund der durch die Schuldenbremse im Grundgesetz künftig deutlich stärker eingeschränkten Verschuldungsmöglichkeiten für die Länder, deren integraler Bestandteil die Kommunen sind, kann diese Problematik eine zusätzliche Brisanz bekommen. Umso stärker kommt es darauf an, dass diejenigen, die in Politik, Verwaltung und Wirtschaft jeweils Entscheidungen zu treffen und die Verantwortung zu tragen haben, weitsichtig und pro-aktiv handeln. Dabei geht es vor allem auch darum, die Einwohner bzw. Privathaushalte der Kommunen frühzeitig für die Probleme zu sensibilisieren und politische Entscheidungen auch künftig langfristig an der Sache orientiert, d.h. losgelöst von Wahlzyklen, zu treffen.

Transparenz über die demografischen Entwicklungen sowie die Herausforderungen der öffentlichen Haushalte – einschließlich der Sozialversicherungssysteme – zu ermöglichen, ist dafür besonders wichtig. Einer breiten quantitativen wie qualitativen Aufarbeitung und Vertiefung der demografischen Herausforderungen, wie sie aktuell bereits von vielen wichtigen Akteuren geleistet wird, wird daher auch in Zukunft große Bedeutung zukommen.¹⁷⁰ Wichtig wird aber auch sein, Lösungsansätze nach dem Muster der demografischen Trends sowie den siedlungsstrukturellen Typen einer jeden Kommune (siehe Unterabschnitt II.2.2.1) zu differenzieren und Erfahrungen aus bereits aktiven Kommunen zu teilen.

¹⁷⁰ Positiv ist dafür die große Zahl an Forschungsarbeiten, Fallstudien, Expertisen und praktischen Ratgebern wie vom BBSR, dem SVR (2011), der Bundesregierung (BMI, 2011a) oder auch der „Wegweiser Demografie“ der BertelsmannStiftung.

Dass die Lösungen zur Anpassung der öffentlichen Haushalte an die demografischen Entwicklungen häufig von mittel- bis langfristigem Charakter sind, spricht zusätzlich dafür, dass sich Länder und Kommunen frühzeitig dieses Themas annehmen sollten. In diesem Abschnitt wird deshalb auf unterschiedliche Handlungsansätze eingegangen, die geeignet erscheinen, Gegenmaßnahmen zu ergreifen und die negativen Auswirkungen der demografischen Veränderungen auf die kommunalen Haushalte künftig eindämmen oder gar verhindern zu können. Dabei erfolgen eine kritische Auseinandersetzung mit Vor- und Nachteilen der verschiedenen Handlungsmöglichkeiten sowie eine Darstellung bisheriger Erfahrungen mit ihnen.

VI.1 Konzentration der Bereitstellungsprozesse öffentlicher Leistungen

VI.1.1 Gebietsübergreifende Kooperationen

Demografisch bedingt ansteigende Pro-Kopf-Kosten bei der Versorgung der Einwohner einzelner Gebiete können nicht nur auf Veränderungen von Altersstrukturen beruhen, sondern gehen häufig mit einer rückläufigen Bevölkerungszahl einher. In diesen Fällen besagt die Theorie, dass – abgesehen von Remanenzkosten aufgrund unvollständiger Budgetanpassungen (vgl. Thater, 2009; Falken, 2009; Freigang/Hofmann, 2008; Gutsche, 2006) – die verbleibenden Kosten der Bereitstellung fortan von weniger Personen zu tragen sind und es deshalb zu Kostenprogressionseffekten kommen kann.¹⁷¹ Dies gilt insbesondere beim Angebot kapitalintensiver Leistungen. Solche werden oftmals unter hohen Fixkostenanteilen mit Hilfe technischer Infrastruktur erstellt (siehe bspw. Siedentop et al., 2006; Koziol/Walther, 2006). Dem liegt das Konzept der Skaleneffekte zugrunde, d.h. das Bestehen von Größen- und Verbundvorteilen größerer gegenüber kleineren Einheiten in der Bereitstellung öffentlicher Leistungen.

Sind die Bereitstellungsprozesse öffentlich zur Verfügung gestellter Leistungen bspw. durch Produktionsbereiche mit steigenden Skaleneffekten gekennzeichnet, können die Durchschnittskosten der Bereitstellung durch Konzentration auf weniger Anbieter gesenkt werden. In der Theorie lassen sich in Abhängigkeit von der Bevölkerungszahl optimale Größen der Verwaltungen ableiten. Empirische Evidenz für die Existenz solcher vorteilhaften Verwaltungsgrößen liegt sowohl national (siehe u.a. Ragnitz, 2007; Seitz, 2002; Laux, 1999 oder Büttner et al., 2004 für die Länderebene) als auch international (z.B. Ladd, 1992; Lotz, 2006) vor. Die praktischen Schwierigkeiten bestehen allerdings darin, für jede Gebietseinheit jeweils nur eine einzige „optimale Größe“ zu definieren (Landtag TH, 2009; LVerfG MV, 2007). Üblicherweise bieten Gebietskörperschaften einen Korb von öffentlich bereitgestellten Leistungen an, deren jeweils optimale Nutzerzahlen sich in der Regel unterscheiden (Tullock, 1969).

Frey (1997) schlägt zum praktischen Umgang mit solchen Problemen das FOCJ-Konzept vor.^{172, 173} In Deutschland ist hingegen das Instrument der interkommunalen Kooperation weit verbreitet, um Größenvorteile bei der Produktion ausgewählter öffentlicher Leistungen ausnutzen und damit zugleich demografisch bedingt steigenden Pro-Kopf-Ausgaben entgegenwirken zu können (siehe u.a. Gemeindetag BW, 2005). Zudem lassen sich durch

¹⁷¹ Häufig auch als „diseconomies of scale“ bezeichnet.

¹⁷² Das FOCJ-Konzept ähnelt dem Prinzip der Administrationsgrenzen übergreifenden Schulbezirke (school districts) in den USA und beruht auf unterschiedlich großen Nutzerkreisen für verschiedene staatlich bereitgestellte Leistungen.

¹⁷³ Siehe zum Beispiel Bull (2008a) für eine kritische Würdigung der Eignung des FOCJ-Konzeptes im System der deutschen Kommunalverwaltung aus juristischer Perspektive.

Kooperationen oder Fusionen mehrerer Kommunen ebenfalls Spillover-Effekte zwischen (ursprünglich) benachbarten Kreisen internalisieren, die sonst zu ineffizient knappen Angeboten öffentlicher Leistungen in den vormals existenten Nachbarkreisen führen würden (vgl. Bartel, 2003; Kaehler, 1982).

Interkommunale Zusammenarbeit meint im Regelfall eine – unabhängig von der letztlich konkret gewählten Rechtsform (siehe Gemeindetag BW, 2005) – freiwillige, auf Zeit angelegte, vertraglich vereinbarte Kooperation auf Gemeinde- oder Kreisebene, die sich auf spezielle Aufgaben oder Projekte bezieht. Das sich dafür bietende Aufgabenspektrum gilt als durchaus umfangreich (vgl. Hesse, 2010; FES, 2008; Gemeindetag BW, 2005). Gleichwohl stellt der Gemeindetag Baden-Württemberg (2005) fest: „Die gemeinschaftliche Erfüllung war und ist nicht die Regel, sondern hat subsidiären Charakter. Die Verantwortlichen in den Kommunen haben in den jeweiligen Einzelfällen zu prüfen, ob die kooperative Lösung eine geeignetere Form der Aufgabenerfüllung sein kann.“ Unter demografischen Gesichtspunkten allerdings eröffnet das Instrument der interkommunalen Kooperation grundsätzlich auch die Möglichkeit, der – auf rückläufigen Fallzahlen beruhenden – Problematik sinkender Auslastungsgrade für (hoch) spezialisierte Bedienstete zu begegnen (Landtag TH, 2009). Mit einer Art „Fachpersonal-sharing“ könnten so Mindestauslastungsgrade und Spezialqualifikationen in den Verwaltungen kooperierender Gebietseinheiten erhalten werden.

Allerdings besteht regelmäßig die Möglichkeit, dass es aus verschiedenen Gründen nicht zu Kooperationen kommt, etwa weil ein potenzieller Kooperationspartner gar nicht kooperieren möchte (siehe z.B. Pawleta, 2008) oder sich mehr als zwei Akteure an einer Kooperation beteiligen wollen. Im letzten Fall erwächst das Problem ineffizienter Sanktionierung bei abweichendem Verhalten (Kersting, 2006; Barthel, 2003). Darüber hinaus weist Tarkan (2009) auf das „Kooperationshemmnis Transaktionskosten“ hin, die mit dem Komplexitätsgrad des Kooperationsbereichs positiv korreliert seien und häufig zur Nichtrealisierung ökonomisch wünschenswerter Ausnutzung von Effizienzpotenzialen führten. Dies kann zugleich als ein Beispiel dafür betrachtet werden, dass das Instrument der interkommunalen Zusammenarbeit dann an seine Grenzen stößt, wenn die Nachteile intensiver Abstimmung und regionaler Ausdehnung zwischen den Kooperationspartnern die Vorteile einer Zusammenarbeit überwiegen (Landtag TH, 2009).

VI.1.2 Gebietsfusionen und Kreisreformen

Neben interkommunalen Kooperationen für einzelne öffentliche Leistungsangebote können auch vollständige und dauerhafte Zusammenlegungen von Gebietskörperschaften¹⁷⁴ für Regionen geeignet sein, steigenden Pro-Kopf-Ausgaben durch die mit dem Anstieg der Einwohnerzahlen verbundene Realisierung von „diseconomies of scale“ entgegenzuwirken, ohne die Qualität der bereitgestellten Leistungen einzuschränken. Dennoch belegen empirische Studien, dass im Ergebnis von Gebietsfusionen in der Vergangenheit wiederholt offenbar nur wenige oder keine Reduzierungen der spezifischen Kosten erreicht worden sind.

National als auch international bietet sich jedoch ein gemischtes Bild an Kostenauswirkungen von Gebietsfusionen. Ein Überblick von Dollery/ Byrnes (2002) belegt für 33 Studien aus den USA und dem Vereinigten Königreich im Zeitraum von 1959 bis 2001, dass zwar für 29 Prozent der Fälle u-förmige Kostenkurven für die Bereitstellung öffentlicher Leistungen

¹⁷⁴ Hierbei wird auf formale Unterscheidungen des Begriffs der „Gebietsreformen“ verzichtet, also ob etwa vormals bestehende Kreise oder Gemeinden in ihren bestehenden Grenzen fusioniert werden oder vormalige Teilgebiete für den Fusionsprozess aufgespalten werden. Mehr dazu: Tessmann (2009).

festgestellt wurden. Demnach sinken die durchschnittlichen Kosten der Bereitstellung bis zu einer bestimmten Bevölkerungsgröße, bevor sie bei Fusionen über diese Größe hinaus wieder ansteigen. Allerdings ließen sich in 39 Prozent keine statistischen Zusammenhänge finden, in 24 Prozent wurden hingegen Kostenprogressionseffekte identifiziert. Letztendlich sei eine große Ungewissheit zu konstatieren, ob in der Bereitstellung öffentlicher Leistungen auf der lokalen Ebene üblicher Weise überhaupt Skaleneffekte vorliegen. Muñoz Pérez/Zafra-Gómez (2010) argumentieren, dass im Falle spanischer Kommunen durchaus Größeneffekte existieren. Allerdings sei zu beobachten, dass sich relativ kleine Kommunen bei der Güter- bzw. Leistungsbereitstellung im Vergleich zu größeren Einheiten oftmals entscheiden, anstelle der Realisierung von Einsparpotenzialen überproportionale Einnahmen zu generieren, um (auch weiterhin) eine vergleichbare Servicequalität bieten zu können. Im Falle von Gebietsfusionen ist davon auszugehen, dass dafür auch potenzielle Fusions-Einsparvolumina verwendet werden, die dadurch gar nicht budgetwirksam werden können.

Für andere europäische Länder liegt ebenfalls gemischte Evidenz zur Budgetwirksamkeit von Gebietsfusionen vor. Während Moiso/Uusitalo (2003) finnische Gebietsfusionen im Zeitraum 1970 bis 1981 sowie Lüchinger/Stutzer (2002) als auch Kellermann (2008) Gemeindefusionen in der Schweiz untersuchen und keine Rückgänge der Pro-Kopf-Ausgaben festgestellt haben, findet Hanes (2003) für Fusionen in Folge der Gemeindereform von 1952 in Schweden Skaleneffekte für Gemeinden, die eher klein sind und die eine stärker fragmentierte denn zentralisierte Struktur aufweisen. Schaltegger (2003 a, b) für die Schweiz und Lotz (2006) für Dänemark führen dagegen Studien an, die auf die Realisierung deutlicher Skaleneffekte durch Gebietsfusionen hindeuten. Für die Schweizer Kantone werden darin optimale Größenbereiche von etwa einer halben Million und für die dänischen Gemeinden von ca. 18.000 bis 45.000 Einwohner abgeleitet. Zwar schränkt Lotz (2006) einerseits ein, dass die Studien über dänische Gemeindefusionen noch keine langfristigen Effekte betrachteten. Andererseits bestehen v.a. im personalintensiven Verwaltungsbereich große Sparpotenziale. Stärker als in anderen Bereichen können Einspareffekte hier auch auf die rasante Fortentwicklung der automatisierten Datenverarbeitung (IT) zurückgeführt werden.

Wenngleich in Deutschland Gebietsfusionen wiederholt als Mittel betrachtet wurden, um auch demografischen Entwicklungen entgegen zu können (Hesse, 2010; Landtag MV, 2009; Tessmann, 2009), ist die national vorliegende Evidenz aber ebenfalls nicht eindeutig. Für die in den Jahren seit der deutschen Wiedervereinigung wieder erstarkten Tendenzen zu Neugliederungen von Gemeinde- oder Kreisgebieten werden vielfach durchaus Einsparpotenziale prognostiziert (Steinbrecher/Thater, 2010; Landtag MV, 2009; Tarkan, 2009; Seitz, 2008d, 2006; Hesse, 2007, Ragnitz, 2007, Tietze, 2006, Scharfe, 2006), häufig allerdings entweder von quantitativ begrenzten Ausmaßen oder hauptsächlich beschränkt auf spezielle Ausgabenbereiche wie für Personal bzw. Verwaltungseinheiten. Das belegt zugleich aber auch, dass für die kommunalen Einheiten in Deutschland Skaleneffekte nachweisbar sind.¹⁷⁵ Allerdings präsentieren Büchner/Franzke (2001), Thieme/Prillwitz (1981) oder auch Wrage (1975) Befunde, die nach tatsächlicher Umsetzung von Gebietsreformen allenfalls – den ursprünglichen Zielen nach – unzureichende bis keine Ausgabeneinsparungen aus Kreisreformen nahe legen.¹⁷⁶

¹⁷⁵ Darauf weist bezüglich der Ausgaben für Sachinvestitionen, Sachaufwand sowie Personal auch die im Anhang dokumentierte Querschnittsregression für die Kreisebene in Deutschland 2003 hin (vgl. Ausführungen zu den Tabellen VIII.17 und VIII.18 im Anhang).

¹⁷⁶ Dabei ist jedoch zu beachten, dass die kommunalen Gebietsreformen in den neuen Bundesländern nach der deutschen Wiedervereinigung sowie vor allem auch die Gebietsreformen der späten 1960er und frühen 1970er Jahre in der „alten“ Bundesrepublik neben den Fusionen von Gemeinden und Kreisen parallel von einer Reorganisation der Verwaltung, also einer Funktionalreform begleitet wurden (vgl. Laux, 1999). Wegen der Effekte aus solchen Funktionsverlagerungen lassen sich fiskalische Effekte oftmals nicht mehr unverzerrt

Dass die empirische Literatur die Realisierung solcher Fusionsrenditen – wie oben dargestellt – allerdings kaum belegt, liegt nicht zuletzt auch an der Überlagerung von Gebiets- und Funktionalreformen. Darüber hinaus werden zusätzliche Herausforderungen an die Bildung neuer Gebietsstrukturen gestellt, zu denen das Urteil des Landesverfassungsgerichtes Mecklenburg-Vorpommerns vom 26. Juli 2007 (LVerfG MV, 2007) einen neuen Maßstab gesetzt hat: Kreise dürfen nicht zu groß werden, um zugunsten der partizipatorisch-demokratischen Komponenten der kommunalen Selbstverwaltung die Überschaubarkeit des Kreisgebietes zu gewährleisten (LVerfG MV, 2007, 43 und 54; siehe hierzu auch die disziplinenübergreifende Bewertung dieses Urteils in Büchner/Franzke/Nierhaus, 2008).¹⁷⁷

Letztendlich liegt es jedoch an den jeweils potenziell beteiligten Kommunen, ob sie sich für eine der beiden Lösungen (interkommunale Kooperation oder Gebietsfusion) entscheiden, um demografisch bedingten Erhöhungen der Pro-Kopf-Ausgaben in der Leistungsversorgung ihrer Bürger entgegenzuwirken. Den Entscheidungen sollten dabei stets belastbare Prüfungen des konkreten Falles zugrunde gelegt werden, denn auch für interkommunale Kooperationen konnten in der Vergangenheit beabsichtigte Einsparpotenziale häufig nicht realisiert werden.

VI.2 Produktivitätssteigerungen durch Strukturänderungen und technologischen Wandel

VI.2.1 Re-Organisation kommunaler Strukturen

Wenngleich nicht alle Kommunen in der gleichen Weise vom demografischen Wandel betroffen sind bzw. sein werden, so wird jedoch der größere Teil der Städte und Gemeinden in Deutschland künftig zumindest mit starken, mäßigen oder leichten Alterungsprozessen (durch Verschiebungen der Altersstruktur der Bevölkerungen und/oder durch den Anstieg der Lebenserwartung) konfrontiert sein (BBR, 2009b). Oft gehen diese Alterungstrends mit rückläufigen Einwohnerzahlen einher (vgl. Abbildung VIII.2). Daraus erwachsen – unabhängig vom Grad der Anpassung der kommunalen Finanzen an die Schrumpfungsprozesse der Bevölkerungen – für die Kommunen verschiedene weitere grundsätzliche Probleme.

Erstens geht die Verschiebung der Altersstrukturen einher mit sich verändernden Nachfragemustern der Einwohner in den Kommunen, sowohl nach Gütern und Dienstleistungen als auch mit Blick auf die Ausstattung mit Infrastrukturen.¹⁷⁸ Steigen in einer Region die Zahl und/oder der Anteil der Älteren und geht gleichzeitig die Zahl jüngerer Bevölkerungsteile zurück, erscheint es nahe liegend, dass die Nachfrage nach z.B. Kinderbetreuung und Schulausbildung rückläufig sein wird. Stattdessen ist eine relativ höhere Nachfrage nach altentypischen wie altersgerechten Leistungen und Einrichtungen (wie z.B. ÖPNV-, Einkaufs- oder Kulturangebote) zu erwarten (Mai/Swiaczny, 2008; Scarcinelli/Stopper, 2006).

ermitteln. Thieme/Prillwitz (1981, 88) weisen zudem darauf hin, dass es im Zuge der kommunalen Gebietsreform der 1970er Jahre „...nicht Ziel (...) gewesen ist, Einsparungen im Haushalt zu erzielen, sondern vielmehr die Verwaltung leistungsfähiger zu machen.“

¹⁷⁷ Ohne konkretere Ausführungen darüber zu machen, welche Größe – etwa nach Verkehrsinfrastruktur und Bevölkerungsdichte (LVerfG, 2007, 42) – ein Kreis als Gemeindeverband noch annehmen darf, stellte es fest, dass – so Bull (2008b) – die im Rahmen der beabsichtigten Verwaltungs- und Kreisstrukturreform für Mecklenburg-Vorpommern geplanten „...Kreise zu groß sind, um die Form von Selbstverwaltung zu praktizieren, die das LVerfG sich vorstellt.“

¹⁷⁸ Pendlerströme sind geeignet, solche Nachfrageeffekte noch zu verstärken oder abzuschwächen.

Nicht nur für die Wirtschaft, sondern vor allem auch für den Staat gilt es, zur Anpassung des Angebots öffentlicher Einrichtungen und Dienstleistungen neuartige Trends möglichst frühzeitig zu erkennen, um adäquate Problemlösungen mit möglichst geringen zeitlichen Verzögerungen erstellen zu können. Dafür ist es für jede Gebietskörperschaft erforderlich, sich die eigene demografische Entwicklung konsequent vor Augen zu führen und – beispielsweise im Rahmen eines längerfristig eingerichteten Arbeitskreises von Fachkundigen und Interessierten – identifizierte Probleme permanent an die (lokale) Öffentlichkeit zu kommunizieren sowie Lösungsmöglichkeiten zu erarbeiten.

Zweitens wird zur Steuerung der Nutzung verschiedener kommunaler Infrastrukturen ein effektives und möglichst effizientes Liegenschaftsmanagement („facility management“) notwendig sein. Viele Kommunen verfügen über zahlreiche Grundstücke, Gebäude und Leitungsnetze, deren Nutzungsstrukturen mit sich ändernden Nachfrageschemata der alternden wie schrumpfenden Bevölkerung ebenfalls anzupassen sind. Für bestehende, aber in ihrer bisherigen Funktion nicht mehr benötigte Infrastrukturen sind sinnvolle Folgenutzungen zu finden (Beetz, 2006; Helfferich/Wunderlich, 2009).¹⁷⁹ Das bedeutet: alte, nicht mehr nutzbare bzw. zu gebrauchende Einrichtungen sollten geschlossen, veräußert oder aber durch Umbau bzw. Umwidmungen anderen, den geänderten demografischen Gegebenheiten entsprechend (stärker) nachgefragten Nutzungen zugeführt werden.¹⁸⁰ Gegebenenfalls ist auch über den Neubau zusätzlich benötigter Infrastrukturen zu entscheiden.

Ein besonderes Problem besteht allerdings im Bereich technischer Infrastrukturen, die wegen des Erhalts ihrer Funktionsfähigkeit in vielen Fällen sogar zurückgebaut werden müssen, falls gewisse Auslastungsgrade unterschritten werden (Koziol/ Walther, 2006; Siedentop et al., 2006; SVR, 2004).¹⁸¹

Umwidmungen bestehender Infrastrukturen können im Vergleich zu Neuerrichtungen aus Kosten- aber auch aus siedlungsstrukturellen Gründen durchaus zu bevorzugende Lösungen darstellen. Zugleich bietet sich – teilweise auch, um emotionalen Aspekten und Wünschen der Einwohnerschaft in einzelnen Kommunen zu entsprechen – die Möglichkeit, durch Weiter- oder Andersnutzungen bestehender Infrastrukturen die örtlichen Lagen dieser öffentlichen Infrastruktur(einrichtung)en zu erhalten, sofern die Kommunen daran ein berechtigtes Interesse haben oder sie von der Bevölkerung als erhaltenswert angesehen werden. Insgesamt bietet sich somit die Gelegenheit, neben der Mobilisierung vorhandener und zukünftiger Flächenpotenziale sowie der Flächen sparenden und verkehrsoptimierten Lenkung der Siedlungsflächenentwicklung (Heyn et al., 2009) mittels eines Infrastrukturnutzungskonzeptes den zentralen Aufgaben der kommunalen Siedlungspolitik auch eine demografische Komponente hinzuzufügen. Insofern ist die Erstellung eines solchen Konzeptes, das sämtliche kommunalen Infrastrukturen mit ihren Auslastungsgraden und (Haupt-) Nutzungsabhängigkeiten von der Bevölkerungszahl einer Kommune aufführen und über die Zeit betrachten sollte, eine Voraussetzung für ein intelligentes Infrastruktur- und damit auch Kostenmanagement.¹⁸²

¹⁷⁹ Es sei an dieser Stelle der Hinweis erlaubt, dass die Suche nach Problemlösungen für nicht mehr gebrauchte Gebäude für die kommunale Ebene nicht neu ist, sondern nicht zuletzt schon mit der kommunalen Gebietsreform der 1970er Jahre thematisiert wurde (siehe z.B. Thieme/Prillwitz, 1981).

¹⁸⁰ Beispielhaft hierfür sind die Stadt-Umbau-Programme für ost- sowie westdeutsche Städte mit stark schrumpfenden Bevölkerungen (Gatzweiler/Milbert, 2009; BMVBS, 2008).

¹⁸¹ Zu Problemen alternder und/oder schrumpfender Städte und Regionen vgl. auch BBR (2009b); Gatzweiler/Milbert (2009) oder BertelsmannStiftung (2006b).

¹⁸² Beispielhaft können hier Pilotprojekte der BertelsmannStiftung (2006b) genannt werden, die ausgehend von Leitbildern versuchen, konkrete und detaillierte Problemlösungsstrategien zu entwerfen.

VI.2.2 Bürgerschaftliches Engagement

Bevölkerungsrückgänge führen auch dazu, dass neben dem bereit zu stellenden öffentlichen Leistungsangebot die notwendig werdenden Anpassungsmaßnahmen im Gebiet einer Gemeinde, einer Stadt oder eines Kreises jeweils von weniger Bürgern zu leisten sind als zuvor – sowohl was finanzielle Leistungen (steigende Pro-Kopf-Belastungen) betrifft als auch leibhaftige Hilfe durch einzelne Einwohner, z.B. in Form von freiwilliger Mithilfe bzw. bürgerschaftlichem Engagement.¹⁸³ Dies gilt insbesondere für Bereiche wie politische Beteiligungen in kommunalen Parlamenten und Initiativen sowie Verbänden, Engagement im Vereins-, Kirchen- und sonstigen Freizeitleben, vor allem aber auch für den Bereich der sozialen Dienste, d.h. in erster Linie im Pflege- und Hospizwesen (BMFSFJ, 2010b; Landtag TH, 2009; Deutscher Bundestag, 2002).¹⁸⁴ Nicht nur unter fiskalischen Gesichtspunkten wird die ehrenamtliche Betätigung als durchaus probates Mittel betrachtet, um tatsächlich Einsparungen in den öffentlichen Budgets zu realisieren, ohne dass das Leistungsangebot für die Einwohner einer Kommune reduziert oder in bestimmten Bereichen gar ganz aufgegeben werden muss (Klie, 2007; Dürr, 2004; Schliesky, 2004; Bogumil, 2001). Neben der Aufrechterhaltung des öffentlichen Leistungsangebotes wird auf diese Weise zugleich die Akzeptanz der Bürger für das staatliche Angebot sowie ihr Verständnis für bestehende Budgetzwänge gefördert (BMFSFJ, 2010c, Mai/Swiaczny, 2008).

Genau so, wie der demografische Wandel ein gesamtgesellschaftliches Problem darstellt, sollte folglich auch nach gesamtgesellschaftlichen Ansätzen zur Lösung dieses Problems gesucht werden. Den Kommunen kommt dabei mit der Einbindung der Bürger eine der wichtigsten Aufgaben zu, Bund und Länder sollten entsprechend die Rahmenbedingungen für eine föderal organisierte Gesellschaft novellieren.¹⁸⁵ Von einer intensiveren Beteiligung der Bürger bei der Aufrechterhaltung der kommunalen Strukturen und damit zugleich auch des staatlichen Leistungsangebotes profitieren sowohl die Bürger als auch die Verwaltung.

Zur Verstärkung der Förderung bürgerschaftlichen Engagements hat die Bundesregierung im Oktober 2010 eine „Nationale Engagementstrategie“ (BMFSFJ, 2010c) beschlossen, die insbesondere zu einer besseren Abstimmung engagementpolitischer Vorhaben von Bund, Ländern und Kommunen führen soll.¹⁸⁶ Diese Ebenen übergreifende Initiative erscheint notwendig, wenn das Ausmaß des bürgerschaftlichen Engagements auch künftig zumindest auf dem bisherigen Niveau gehalten werden soll. Schließlich belegte eine neue Umfrage des Freiwilligensurveys (BMFSFJ, 2010b), dass sich das Engagement in Deutschland insgesamt

¹⁸³ In der Literatur werden viele verschiedene Definitionen für den Begriff freiwilliger Betätigung von Bürgern für eine Kommune oder öffentliche Sache gegeben (siehe bspw. BMFSFJ, 2010a; Schliesky, 2004). Hier sollen solche Begriffsabgrenzungen nicht thematisiert werden, stattdessen wird ein weites Verständnis dessen, was zumeist als bürgerschaftliches Engagement bezeichnet wird, zu Grunde gelegt. Entsprechend werden andere Termini wie etwa Ehrenamt, ehrenamtliche oder freiwillige Betätigungen als Synonyme angesehen.

¹⁸⁴ Zur Thematik des Einflusses demografischer Entwicklungen auf die politische Beteiligung hat sich die öffentliche Debatte spätestens mit dem Urteil des Landesverfassungsgerichtes von Mecklenburg-Vorpommern am 26. Juli 2007 (LVerfG MV, 2007) verschärft (siehe bspw. Büchner/Franzke/Nierhaus, 2008). Dabei ergaben sich jedoch unterschiedliche Hinweise darauf, ob und inwiefern politisches Engagement und Beteiligung der Bürger an Wahlen von – letztlich aus demografischen Verwerfungen resultierendem – größerem Zeitbedarf negativ beeinflusst werden (siehe bspw. Landtag TH, 2009 sowie Seitz, 2008f).

¹⁸⁵ Schliesky (2004) verweist in diesem Zusammenhang sogar auf die Möglichkeit einer „...neue(n) Inhaltsbestimmung der Ergänzungs- und Ausgleichsfunktion der Kreise...“.

¹⁸⁶ Darüber hinaus werden drei weitere strategische Ziele genannt: (1) Die Einbindung von Stiftungen und des bürgerschaftlichen Engagements von Wirtschaftsunternehmen, (2) eine größere Anerkennung und Wertschätzung der Leistungen von freiwillig Engagierten sowie (3) die Schaffung besserer Rahmenbedingungen für das freiwillige Engagement (BMFSFJ, 2010b). Zur Darstellung konkreter Vorhaben siehe Deutscher Bundestag (2010).

nach einem deutlichen Anstieg zwischen 1999 und 2004 seither nicht weiter intensiviert hat.¹⁸⁷ Zwar ist seit 2004 das Engagement der älteren Jahrgänge deutlich gestiegen, allerdings reicht die verstärkte Beteiligung der Älteren und der Familienjahrgänge nicht aus, um das demografiebedingte Fehlen der jüngeren Jahrgänge vollständig zu kompensieren. Hinzu kommt, dass sich Ältere oft in anderen Feldern engagieren als jüngere Menschen.

Als wesentliche Kritikpunkte ergab der Freiwilligensurvey der Bundesregierung, dass sich die freiwillig Tätigen gegenüber 2004 hinsichtlich der Mitbestimmung stärker eingegrenzt fühlten, die Qualität der öffentlichen Informations- und Beratungsangebote für potenzielle Engagementsuchende beklagten und der Auffassung waren, dass freiwilligem Engagement in der Presseberichterstattung noch mehr Raum und Aufmerksamkeit eingeräumt werden sollte (BMFSFJ, 2010b). Diese Kritikpunkte belegen, dass die Kommunen diese Probleme nicht allein lösen können. Als die föderale Ebene mit den intensivsten direkten Kontakten zur Bevölkerung sollte sie aber Taktgeber sein und Konzepte bereithalten, wo und wie welche und wie viele interessierte Freiwillige für die verschiedenen Aufgaben in das öffentliche Leben vor Ort integriert werden können. Dies macht einen gezielten Controlling-Prozess notwendig, der Planung, Durchführungssteuerung und Ergebniskontrolle umfassen sollte, damit die aus dem Bürgerengagement realisierbaren Potenziale tatsächlich gehoben werden können.

Im Lichte der Realität betrachtet ist aber einzuräumen, dass sämtliche vorgenannten Lösungen nicht geeignet erscheinen, demografisch induzierte Budgetprobleme kurzfristig und vollständig lösen zu können. Dennoch erscheinen sie geeignet, wichtige Bestandteile einer Gesamtstrategie zu sein, den Auswirkungen des demografischen Wandels zu begegnen.

VI.2.3 e-Government

In vielen Fällen dürfte zusätzlich in der Ausnutzung des technologischen Fortschritts eine effektive Maßnahme zu sehen sein, Kosten der Kommunen – insbesondere in den Verwaltungen, aber auch bei der Erstellung des übrigen öffentlichen Leistungsangebotes – mittel- bis langfristig zu reduzieren (Europäische Kommission, 2010, 25; Niehaves/Ortbach, 2009, Städtetag, 2002). In den letzten Jahren sind insbesondere die technischen Fortschritte im Mobilitätsbereich, im Bereich medizinischer Versorgung und Pflege sowie vor allem auch im Bereich der Telekommunikation aufgefallen. Kommunikation über verschiedene Medien (Festnetztelefon, Mobiltelefon, Internet) wurde und wird – ungeachtet zum Teil beträchtlicher Anfangsinvestitionen (vgl. d-NRW, 2007; BMI, 2003; BertelsmannStiftung, 2003) – einfacher möglich, qualitativ besser und durch mehr Wettbewerb seit der Liberalisierung des Telekommunikationsmarktes erheblich kostengünstiger. Dies gilt für den Staat gleichermaßen wie für die privaten Haushalte. Während jedoch die Bürger individuell selbst entscheiden können, ob und welche (der neuartigen) Angebote sie wie stark nutzen möchten, wird vom Staat erwartet, dass er neue Entwicklungen und Leistungen, die geeignet sind, Kosten zu reduzieren oder den Komfort für Bürger (und oft auch für Verwaltungen) – also die Dienstleistungsqualität – zu erhöhen, zwingend aufgreift und allen Beteiligten nutzbar macht (Capgemini, 2010; UN, 2010, Städtetag, 2002).

Im Zuge der Debatte um Verwaltungsmodernisierung und die Einführung des sog. Neuen Steuerungsmodells (Reichard, 1994; KGSt, 1993; Banner, 1991) in den 1990er Jahren einerseits sowie den rasanten technologischen Weiterentwicklungen von Computertechnik

¹⁸⁷ So waren im Jahr 2009 fast Dreiviertel (71%) der Bevölkerung über 14 Jahre privat oder beruflich in Gruppen, Vereinen, Verbänden o.ä. aktiv beteiligt, insgesamt haben sich 36% darüber hinaus freiwillig und unentgeltlich engagiert (BMFSFJ, 2010a).

und -technologien in Verbindung mit der globalen Ausbreitung der Nutzung des World Wide Web (bzw. Internets) andererseits geriet der öffentliche Sektor in Deutschland und Europa unter Druck, sich den vielfältigen Entwicklungen dieser technischen Revolution nicht zu verschließen (Jann, 2002; KGSt, 2002). Es entwickelte sich, was seither unter dem Begriff „e-Government“ bekannt geworden ist.¹⁸⁸ Zugleich wurden bereits die Chancen der Nutzung elektronischer Medien zur Erstellung von Verwaltungsleistungen für Unternehmen und Bürger erkannt, nämlich „...ein bisher unbekanntes Potenzial für Dienstleistungsorientierung, Bürgerbeteiligung, Produktivität und Wirtschaftlichkeit im öffentlichen Sektor“ (Reinermann/von Lucke, 2000).

Mithin sind elektronische Angebote und Leistungserstellungen zwar kein Mittel, um verstärkt rein demografisch bedingten Kostensteigerungen entgegen zu wirken. Allerdings können durch e-Government erreichbare Effizienzverbesserungen und Ausgabeneinsparungen ganz erheblich auch zur Konsolidierung öffentlicher Haushalte beitragen (UN, 2010; d-NRW 2007; IDC, 2006; Capgemini, 2006) – eben auch bei demografisch bedingten Budgeteinflüssen. Denn grundsätzlich sind zahlreiche Verwaltungsleistungen wie Beantragungen, Genehmigungen, Informationen etc. geeignet, elektronisch erbracht und zugestellt werden zu können. Zudem vereinfacht die Steigerung der Produktivität durch Einsatz von Computertechnik und elektronischen Kommunikationstechnologien zum einen die ggf. erforderliche Anpassung des Personalbedarfs, zum Beispiel gerade in stark schrumpfenden Kommunen. Zum anderen relativieren elektronische Erreichbarkeiten der Verwaltung und öffentlicher Einrichtungen große oder gar noch wachsende physische Distanzen der Bürger zu diesen Einrichtungen, die sich auch künftig – etwa durch Schließungen einzelner Verwaltungsstandorte in Folge von Bevölkerungsrückgängen – nicht vermeiden lassen werden.

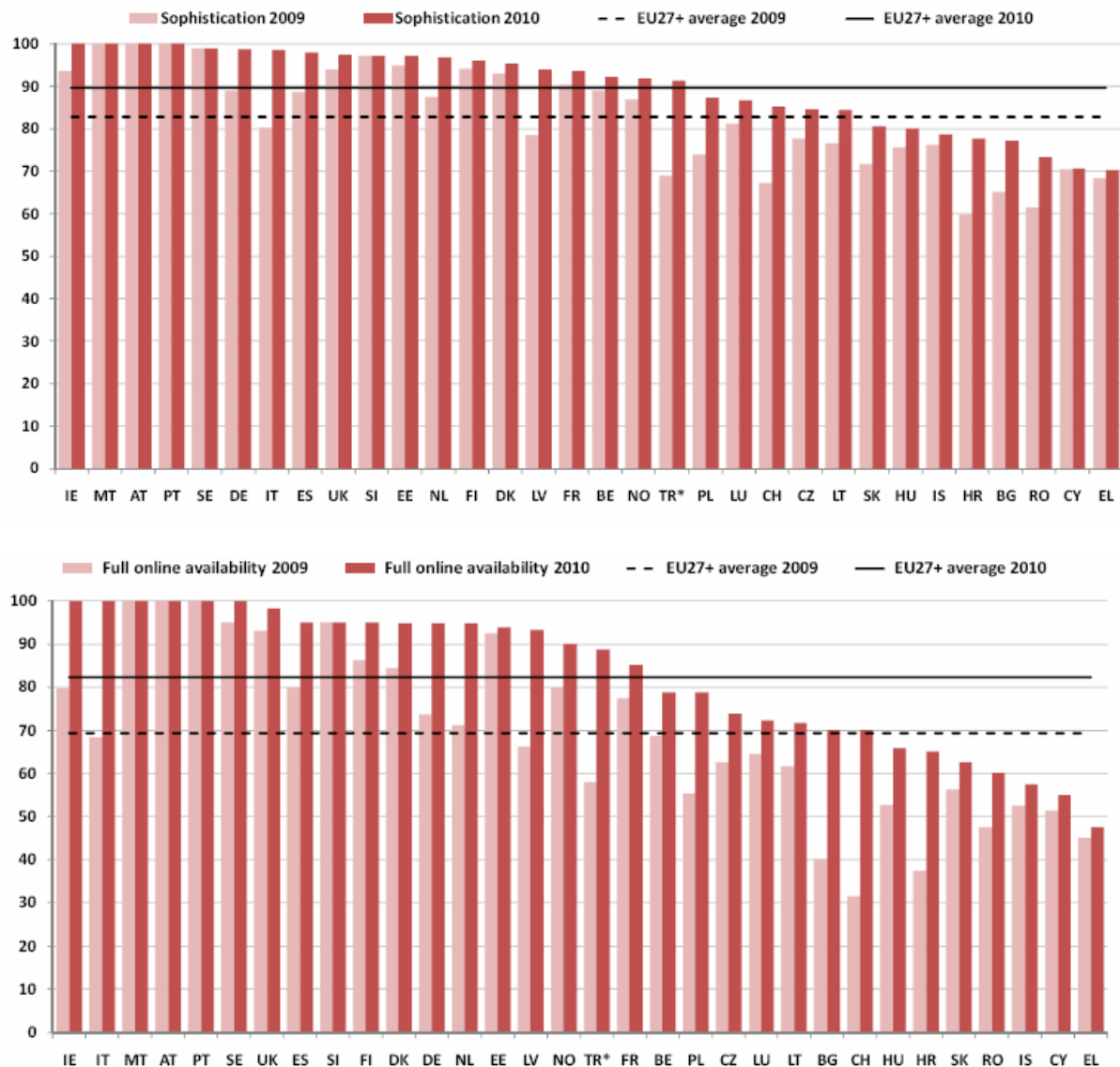
Für die Intensivierung von e-Government-Entwicklungen besteht trotz der rasanten Fortschritte in den vergangenen Jahren in den deutschen Verwaltungen noch immer Potenzial (siehe z.B. Landtag TH, 2009; Grabow/Siegfried, 2006; IDC, 2006). Dies liegt nicht nur am anhaltenden technischen Fortschritt, sondern auch an der im Vergleich zu anderen Ländern recht späten bzw. zögerlichen Umsetzung von e-Government-Strategien in Deutschland, wobei zudem die elektronische Bereitstellung von Verwaltungsleistungen für Unternehmen zunächst der Verfügbarmachung von Leistungen für Privatbürger vorgezogen wurde (d-NRW, 2007; Landesregierung NRW, 2003). Darauf lassen auch verschiedene nationale und internationale Vergleichsstudien schließen (z.B. UN, 2010; BMBF, 2007; Capgemini, 2010, 2006; Grabow/Siegfried, 2006).¹⁸⁹ So attestierte Capgemini (2010) den 27 EU-Mitgliedsstaaten sowie Island, Kroatien, Norwegen, der Schweiz und der Türkei in der e-Government-Benchmarking-Studie des Jahres 2010 für die Europäische Kommission bei einer Bewertung des Online-Reifegrades von 20 Verwaltungsdiensten ein Durchschnittsergebnis von 90 Prozent (siehe **Abbildung VI.1**). Die Werte für die einzelnen Länder streuten nur noch zwischen 70 und 100 Prozent, wobei Deutschland nach Platz 16 im Jahr 2006 in 2010 inzwischen Platz 5 belegte. Deutlich stärker ist nach wie vor die Schwankungsbreite unter den betrachteten Ländern bezüglich des Indikators der vollen Verfügbarkeit von online-Dienstleistungen (knapp 50 bis 100 Prozent). Der Durchschnittswert für alle Länder liegt hier bei 87 Prozent, für Deutschland rd. 93 Prozent

¹⁸⁸ Nach der weithin anerkannten „Speyerer Definition“ von Electronic Government wird darunter „...die Abwicklung geschäftlicher Prozesse im Zusammenhang mit Regieren und Verwalten (Government) mit Hilfe von Informations- und Kommunikationstechniken über elektronische Medien“ verstanden (Reinermann/von Lucke, 2000).

¹⁸⁹ Neben Nordrhein-Westfalen haben auch andere Bundesländer explizite e-Government-Strategien erarbeitet (z.B. Innenministerium NI, 2005; Innenministerium BB, 2004; Innenministerium BW, 2004).

(Platz 11). Deutschland verbesserte sich zwischen den Studien für 2009 und 2010 besonders stark (BMI, 2011b). Dabei kommt die neueste Studie zu dem Ergebnis, dass viele Regierungen die Potenziale, um Verwaltungsdienstleistungen – die nicht nur besser integriert sind, sondern auch weniger Kosten verursachen – übergreifend anzubieten, bereits gut ausnutzen, dass in zahlreichen anderen Ländern aber auch noch erhebliche Verbesserungs-

Abbildung VI.1: Länderresultate für Online-Reifegrad und volle Verfügbarkeit von Online-Dienstleistungen im Jahr 2010



* Daten der Umfrage von 2007.

Quelle: Capgemini (2010).

potenziale bestehen. Durch die für die Studie 2010 berücksichtigte Erweiterung der Untersuchung wurde deutlich, dass Deutschland insbesondere im Bereich der elektronischen Beschaffung, wo lediglich ein EU-Durchschnittswert von 70 Prozent erreicht wird, mit 67 Prozent unterdurchschnittlich abschneidet und noch relativ starken Nachholbedarf hat.

Dennoch lässt sich das Fazit ziehen, dass die deutlich stärkeren Anstrengungen im e-Government-Bereich seit dem Inkrafttreten der EU-Dienstleistungsrichtlinie¹⁹⁰ zur Schaffung eines barrierefreien EU-Binnenmarktes bis hin zur im September 2010 von der Bundesregierung beschlossenen Nationalen e-Government-Strategie zu deutlichen Fortschritten beim Aufbau einer elektronischen Verwaltung geführt haben. Allerdings muss dieses Großprojekt nun konsequent weitergeführt werden, um tatsächlich die auch von der EU in ihrem „eGovernment Action plan 2011-2015“ proklamierten Ziele erreichen zu können (Europäische Kommission, 2010a).¹⁹¹ Notwendig ist ein ganzheitlicher Ansatz, der sowohl die sog. „front office-“ als auch die „back office-Bereiche“ berücksichtigt.¹⁹² Das bedeutet, dass ein Ausbau der e-Government-Nutzeroberflächen¹⁹³ für Unternehmen und Bürger mit einem Aufbau bzw. einer konsequenten Weiterentwicklung der verwaltungsinternen IT-Struktur einhergehen muss – und das insbesondere vor dem Hintergrund des demografischen Wandels (vgl. Niehaves/Ortbach, 2009).

VI.3 Anpassung institutioneller Rahmenbedingungen

Aus dem föderalen Staatsaufbau Deutschlands erwachsen einige spezielle Probleme wie etwa die Notwendigkeit zur Einhaltung des Konnexitätsprinzips im Falle von vertikalen Aufgabenübertragungen sowie daraus folgende fiskalische Verflechtungen sowohl zwischen den föderalen Ebenen als zusätzlich auch mit der EU und den nationalen Sozialversicherungssystemen. Darauf wurde in Kapitel III bereits eingegangen. In diesem Zusammenhang greifen Diskussionen über die institutionelle Ausgestaltung des deutschen Föderalstaates regelmäßig auch Fragen hinsichtlich der Ausgaben- und Einnahmenautonomie von Ländern und Kommunen auf (bspw. BMF, 2010c, 2006b; Renzsch, 2009; Gumboldt, 2006), allerdings auch Fragen zur Neu- oder Umgliederung von Ländern und Kommunen (bspw. Bundestag/ Bundesrat, 2010; Lenk, 2009; SVR, 2004).¹⁹⁴

Zunehmende Intransparenz, Unüberschaubarkeit und Intensität der Verflechtungen des Systems der öffentlichen Finanzen werden darüber hinaus bereits seit langem als problematisch für das System selbst sowie dessen Akzeptanz angemahnt¹⁹⁵ und führten nicht zuletzt mit der Einsetzung der sog. Föderalismuskommissionen I und II bereits zu ernsthaften Entflechtungsversuchen (Deutscher Bundestag 2006, 2003). Die 2003 eingesetzte Kommission zur Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung,¹⁹⁶ die eine Verbesserung der Handlungs- und Entscheidungsfähigkeit von Bund und Ländern und insbesondere eine bessere Zuordnung von Gesetzgebungszuständigkeiten sowie eine Überprüfung der Finanzbeziehungen zwischen den föderalen Ebenen zum Ziel hatte (Deutscher Bundestag,

¹⁹⁰ Die Dienstleistungsrichtlinie (EU-DLR 2006/123/EG) des Europäischen Parlamentes und des Rates, die am 28. Dezember 2006 in Kraft trat und innerhalb von drei Jahren in den Mitgliedsstaaten in nationales Recht umzusetzen war, verlangte im Wesentlichen die Einrichtung einheitlicher Ansprechpartner, die elektronische Abwicklung relevanter Verwaltungsverfahren, eine Prüfung des Normenbestandes und der Vereinfachung von Verfahrensabläufen sowie eine verstärkte europäische Verwaltungszusammenarbeit.

¹⁹¹ Dabei bezeichnet diese sog. „Digitale Agenda für Europa“ (Europäische Kommission; 2010b) eine von sieben Leitinitiativen der Strategie Europa 2020, die mit dem Ziel aufgestellt wurde, die grundlegende Rolle, die dem Einsatz der Informations- und Kommunikationstechnologien (IKT) zukommen soll, zu definieren.

¹⁹² Die UN (2010) zählt Deutschland in ihrem E-Government Survey 2010 inzwischen zu den 20 führenden Ländern weltweit bzgl. des Entwicklungsgrades von online service-Angeboten. Die Messung der Qualität des e-Government erfolgt dabei anhand eines Vier-Stufen-Systems (siehe UN, 2010).

¹⁹³ Mit ihren Benchmarking-Studien zum e-Government berücksichtigt die EU genau solche qualitativen Unterschiede in e-Government-Angeboten (vgl. Capgemini 2010, 2006).

¹⁹⁴ Dabei weist Seitz (2008e) auf verschiedene Faktoren im föderalen System Deutschlands hin, die hemmend auf solche Fusionsbemühungen wirken.

¹⁹⁵ Vgl. bspw. Thieme/Prillwitz (1982) zu Konsequenzen der kommunalen Gebietsreform der 1970er Jahre.

¹⁹⁶ Oft auch „Föderalismuskommission I“ genannt.

2003), führte letzten Endes tatsächlich zumindest zu einer Abschaffung der Rahmengesetzgebung und einer klareren Neuordnung der davon betroffenen Kompetenzen auf den Bund bzw. die Länder sowie zur Einführung des Verbots, Aufgaben des Bundes unmittelbar auf Kommunen übertragen zu können (Art. 84 (1), 85 (1) GG). Insofern brachte die Kommission in der Tat eine gewisse Entflechtung von Zuständigkeiten mit sich, sowohl durch Abbau und Modifizierung der Mischfinanzierungen als auch mit ersten Reformierungen der Bund-Länder-Finanzbeziehungen (BMF, 2006b).

Im Rahmen der Arbeit der Föderalismuskommission II¹⁹⁷ sollten weitere Reformmaßnahmen für das System der Bund-Länder-Finanzbeziehungen erarbeitet werden, die letztlich unter Beachtung veränderter Rahmenbedingungen innerhalb und außerhalb Deutschlands vor allem hinsichtlich Wachstum und Beschäftigung zu einer stärkeren Eigenverantwortung der Gebietskörperschaften und einer aufgabenadäquaten Finanzausstattung führen sollten (Deutscher Bundestag, 2006). Zum bedeutendsten Ergebnis dieser Kommission wurde die Einigung auf einen Mechanismus zur Begrenzung der Neuverschuldung, der sog. Schuldenbremse (Bundestag/Bundesrat, 2010; Oettinger, 2009).

Allerdings blieben in beiden Kommissionen mehrere Aufgabenstellungen unerfüllt. Vereinzelt wird daher bereits eine Föderalismuskommission III gefordert, um solche, in den beiden Kommissionen offen gebliebenen Fragen, Lösungen zuzuführen (Lenk, 2009; Renzsch, 2009). In einem weiteren Versuch sollte sich die am 24. Februar 2010 einberufene Gemeindefinanzkommission¹⁹⁸ in drei verschiedenen Arbeitskreisen bereits einiger dieser ausstehenden Aufgaben annehmen und Vorschläge zur Neuordnung der Gemeindefinanzierung entwickeln (BMF, 2010c). Zudem sind Handlungsempfehlungen zur Stärkung der kommunalen Selbstverwaltung zu erarbeiten. Zentrale Elemente dafür könnten Verstärkungen sowohl der Einnahmen- als auch der Ausgabenautonomie sowie Veränderungen bei der Aufgabenverteilung für die Kommunalebene darstellen. Jedoch zeigten sich gerade die Kommunalvertreter sehr unentschlossen, als Bundesfinanzminister Wolfgang Schäuble im November 2010 Hebesatzrechte für die Kommunen auf die Einkommensteuer vorschlug (Bundesregierung, 2010). Diese Uneinigkeit deckt sich mit früheren Entscheidungen, woraus sich die Frage ableitet, ob ein Mehr an Wettbewerb zwischen Ländern oder Kommunen in Deutschland tatsächlich wirklich gewollt wird (vgl. Seitz, 2008e). Sollte dies nicht der Fall sein, kann so auch die Transferabhängigkeit vieler Kommunen im Wesentlichen nicht gelöst werden.

Erfolgreicher waren dagegen die Verhandlungen über die Über- bzw. Rücknahme von Ausführungsaufträgen zu sozialen Leistungen durch den Bund – konkret die Kostenübernahme für die „Kosten der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung“. Dabei geht es zentral um die Wahrung und Einhaltung des verfassungsrechtlichen Konnexitätsprinzips, nachdem insbesondere seit der Einführung und Ausführungsübertragung der Hartz IV-Gesetzgebung auf die Kommunen wiederholt auf bestehende Aufgaben- und Finanzierungsungleichgewichte aufmerksam gemacht worden war (DStGB, 2011; Lenk, 2011).

Über diese Diskussion hinausgehend sind zudem die Fragen zu klären, ob bzw. in was für einem Regime der im Jahr 2019 auslaufende Länderfinanzausgleich fortgeführt werden soll und ob bzw. in welcher Form der zum gleichen Zeitpunkt auslaufende Solidarpakt (siehe

¹⁹⁷ Offiziell: „Kommission zur Modernisierung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen“ (Deutscher Bundestag, 2006).

¹⁹⁸ Offiziell: „Kommission zur Erarbeitung von Vorschlägen zur Neuordnung der Gemeindefinanzierung“ (BMF, 2010c).

Tabelle V.4) eine Verlängerung oder Neuauflage bzgl. der Verteilungsschemata, der Zuweisungsbeträge oder auch der Zusammensetzung der Empfängergruppe erfahren soll (BMI, 2011c). Die Erfahrung hat gezeigt, dass auch hierfür umfangreiche Verhandlungen aller drei föderalen Ebenen notwendig sind. Gerade weil zur Lösung dieser Fragen in der Regel keine kurzfristigen Antworten gefunden werden können, scheint es dringender denn je, umgehend auch eine Neuordnung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen in Angriff zu nehmen. Dafür spricht nicht allein die Ablauffrist für die derzeit gültigen Regelungen, sondern auch die in den kommenden Jahren in immer mehr Regionen und Kreisen absehbar zunehmende Intensität der demografischen Entwicklungen mit ihren Rückwirkungen auf die kommunalen Budgets.

VII Zusammenfassung

Die vorliegende Arbeit untersucht die Auswirkungen des demografischen Wandels auf die Haushalte in Deutschland, wobei der Fokus gezielt auf die Kommunalebene gelenkt wird. Dabei erfolgen die Untersuchungen zumeist getrennt für sieben Altersgruppen,¹⁹⁹ deren Abgrenzungen helfen sollen, verschiedene typische Lebensabschnitte der Biografien von in Deutschland lebenden Bürgern abzubilden. Diese werden bei den Analysen der öffentlichen Haushalte ebenfalls aufgegriffen. Bei den Betrachtungen wird zudem sowohl nach kreisfreien Städten und Landkreisen unterschieden als auch nach deren Lage in den ost- bzw. westdeutschen Flächenländern. Die Stadtstaaten werden nicht betrachtet.

Ausgehend von den Befunden der demografischen Entwicklungen erfolgen in den Kapiteln IV und V Untersuchungen der Rückwirkungen auf die Haushalte der Kommunen für das Basisjahr 2005 sowie Projektionsrechnungen dieser Effekte bis zum Jahr 2025. Die zentralen Kernfragen dafür lauten:

- 1) Inwiefern sind die Budgetstrukturen der Kommunen auf der Einnahmen- sowie auf der Ausgabenseite überhaupt abhängig von den demografischen Entwicklungen in Deutschland?
- 2) Welche Auswirkungen auf die kommunalen Budgetstrukturen sind von den Veränderungen der Einwohnerzahl und der Altersstruktur der Bevölkerung bis zum Jahr 2025 zu erwarten, und welche Anpassungsnotwendigkeiten ergeben sich daraus für die Kommunen?
- 3) Welche Optionen bestehen für Kommunen, ihre Budgetstrukturen an die demografischen Veränderungen anzupassen?

Bei den Analysen werden nicht nur explizit beide Seiten der Haushalte (Einnahmen und Ausgaben) berücksichtigt, sondern auch die Verwaltungs- und Vermögenshaushalte getrennt untersucht. In Abgrenzung zu einer Basisprojektion werden anschließend fünf Szenarien entworfen, um die Budget-Effekte anhand verschiedener Maßnahmen zu veranschaulichen. Sämtliche Projektionsrechnungen werden in Form komparativ-statischer Vergleiche durchgeführt, bei denen unterstellt wird, dass die demografische Situation des Projektionsjahres 2025 *uno actu* auf das Basisjahr 2005 übertragen wird und bei denen per Annahme jegliche Änderungen der Rahmenbedingungen ausgeschlossen sind.

Im Kapitel VI werden über Haushaltskonsolidierungs- und -umstrukturierungsmaßnahmen hinaus Empfehlungen aufgeworfen und analysiert, inwiefern verschiedene Handlungsoptionen geeignet sind, der Problematik der Rückwirkungen demografischer Veränderungen auf die Haushalte von Kreisen und Gemeinden in der Praxis mittel- bis langfristig wirksam zu begegnen.

Im Einzelnen lassen sich die Erkenntnisse aus den verschiedenen Abschnitten der Arbeit wie folgt zusammenfassen:

Die Veränderungen der Bevölkerungszusammensetzung in Deutschland lassen sich – ausgehend von der Definition des demografischen Wandels mit seinen vier Dimensionen²⁰⁰ – am stark gewandelten generativen Verhalten deutlich zeigen: Die zusammengefasste Geburtenziffer hat sich von 1966 bis zum Jahr 2006 auf 1,34 Kinder pro Frau nahezu halbiert.

¹⁹⁹ Siehe Ausführungen zur Tabelle IV.1: 0- bis unter 6jährige, 6- bis unter 19jährige, 19- bis unter 30jährige, 30- bis unter 50jährige, 50- bis unter 65jährige, 65- bis unter 80jährige, 80jährige und älter.

²⁰⁰ Veränderung der Bevölkerungszahl, Verschiebung der Altersstruktur der Bevölkerung, zunehmende Internationalisierung der Bevölkerung sowie Veränderungen der sozialen Bevölkerungsstruktur (Abschnitt II.1).

Zugleich ist das Alter der Mütter bei der Geburt des jeweils ersten Kindes von 27,0 Jahren in 1976 bis 2006 um 4 Jahre angestiegen. Der Altersabstand hat sich zwischen erstem und zweitem Kind innerhalb von 35 Jahren auf 1,7 Jahre halbiert, während sich das Erstheiratsalter der Frauen von 22,9 auf 29,6 Jahre erhöht hat. Und auch der Anteil von Ein-Personen-Haushalten steigt seit fast fünf Jahrzehnten an.

Bei Differenzierungen der demografischen Entwicklungen zeigt sich vor allem auf Kreisebene, dass sich der demografische Wandel in der Vergangenheit sehr unterschiedlich ausgewirkt hat und auch in Zukunft sehr heterogen wirken wird. Dennoch wird – ausgehend vom Basisjahr 2005 – die Bevölkerungszahl der westdeutschen Kreise insgesamt über den Betrachtungszeitraum von 20 Jahren stabil bleiben, in den Kreisen der neuen Bundesländer dagegen um etwa 12 Prozent sinken. Hinsichtlich der Verschiebung der Altersstrukturen zeigt sich, dass die Anteile der Altersgruppen der 19- bis unter 30jährigen sowie der 50- bis unter 65jährigen in den ostdeutschen Landkreisen größer sind als in Westdeutschland. Bis zum Jahr 2025 wird die Alterung in den ostdeutschen Landkreisen vor allem durch den stärkeren Anstieg des Anteils der über 65jährigen sowie dem deutlicheren Rückgang des Anteils der unter 6jährigen sowie der 19- bis unter 50jährigen deutlich intensiver voranschreiten – verglichen mit der Gesamtheit der westdeutschen Kreise (siehe Unterabschnitt II.2.1). Dieses Muster gilt sowohl für Agglomerations- als auch für verstädterte und ländliche Räume (vgl. Abbildungen VIII.3 bis VIII.8 im Anhang). Darüber hinaus legt eine Unterscheidung nach kreisfreien Städten und Landkreisen offen, dass die Bewohner der Landkreise im Jahr 2025 durchschnittlich älter sein werden als die der kreisfreien Städte. Der Anteil der Bevölkerung ab einem Alter von 50 Jahren wird in den Landkreisen von 37,6 auf 48,3 Prozent steigen (kreisfreie Städte: von 37,5 auf 44,0 Prozent).

Die Analyse der Demografiesensitivität der Haushalte der Kommunen setzt bei deren Aufgabenbestand an. Dafür ist das in Art. 28 (2) GG verankerte Selbstverwaltungsrecht der Kommunen von grundlegender Bedeutung: Die Gemeinden und Gemeindeverbände – zu denen auch die Kreise zählen – verfügen über eine Allzuständigkeit sowie Eigenverantwortlichkeit für die „...Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft...“ Allein bei der öffentlichen Investitionsaktivität zeichnen die westdeutschen Kreise seit vier Jahrzehnten für mehr als 60 Prozent der öffentlichen Gesamtinvestitionen verantwortlich. In den Kommunen der ostdeutschen Flächenländer war zwar in den 1990er Jahren – ausgehend von knapp 50 Prozent nach der Wiedervereinigung – ein rückläufiger Trend zu verzeichnen. Seit 2000 schwankt der Wert jedoch um die 40 Prozent-Marke. Die kommunale Aufgabenwahrnehmung erstreckt sich neben der herausgehobenen Bedeutung bei den Investitionen über ein breites Spektrum und umfasst Bereiche wie Kultur, Erholung, Bildung, Verkehr, Sicherheit und die kommunale Verwaltung.²⁰¹

Insgesamt kommt die föderale Ebene der Gemeinden für knapp ein Fünftel der gesamten Nettoausgaben von Bund, Ländern und Kommunen auf (siehe Abbildung III.3), auch wenn die Dezentralisierungskoeffizienten auf Basis der Nettoausgaben für die Kommunen in den verschiedenen Bundesländern teils stark unterschiedlich sind. Während er für die Gesamtheit der Kommunen in den westdeutschen Flächenländern im Jahr 2005 rund 36 Prozent betrug, lag der Wert für die ostdeutschen Kommunen bei 24,5 Prozent (Tabelle III.3).

²⁰¹ Im Einzelnen handelt es sich dabei um Aufgaben wie etwa „Wohnungswesen, Städtebau, Raumordnung und kommunale Gemeinschaftsdienste“, „Gesundheit, Umwelt, Sport und Erholung“, „Kultur und kirchliche Angelegenheiten“, „Ausgaben für allgemeinbildende und berufliche Schulen“ sowie „Förderung von Schülern und dgl.“, „öffentliche Sicherheit und Ordnung“, „Finanzverwaltung“ als auch „Verkehrs- und Nachrichtenwesen“ (vgl. Tabelle III.1).

Noch stärker sind die Unterschiede zwischen ost- und westdeutschen Kommunen auf der Finanzierungsseite der Haushalte. Im Vergleich zu Bund und Ländern weist die Kommunalebene die stärksten Zahlungsverflechtungen auf: Insgesamt flossen den Kommunen im Jahr 2005 rund 35 Prozent ihrer Einnahmen aus Transfers von anderen Ebenen zu, wobei die Quote im Osten (59,3 Prozent) nahezu doppelt so hoch war wie im Westen (30,3 Prozent). Andererseits sind die kommunalen Haushalte mit einem Anteil von ca. 17 Prozent im Durchschnitt deutlich höher aus Gebühren und Entgelten sowie wirtschaftlicher Tätigkeit finanziert als die von Bund (2,4 Prozent) und Ländern (5,3 Prozent).²⁰²

Die Untersuchung der Abhängigkeit der kommunalen Haushalte erfolgte sowohl für die Ausgaben- als auch für die Einnahmenseite methodisch mit dem Konzept der Altersstrukturprofile. Dafür wurden die Informationen über die öffentlichen Budgets nach den sieben Altersgruppen zerlegt. Da die öffentlichen Statistiken häufig keine altersgruppenabhängigen Daten ausweisen, wurden die Angaben zu den Gesamteinnahmen bzw. -ausgaben mit Hilfe von Sekundärstatistiken, aus denen sich das altersspezifische Nutzungsverhalten für konkrete Leistungen ableiten lassen, auf die verschiedenen Altersgruppen aufgeteilt.²⁰³

Für die Verwaltungshaushalte der Kommunen lässt sich eine starke Demografieabhängigkeit belegen: Wenngleich die durchschnittlichen Pro-Kopf-Ausgaben der Gesamtheit der Kreise im Westen leicht höher sind als im Osten, so wenden die Kommunen überdurchschnittlich hohe Anteile ihrer Budgets für die beiden jüngsten Altersgruppen auf (v.a. durch Leistungen der Kinderbetreuung und des Schulunterhaltes). Dieses Muster zeigt sich ebenso, wenn man nach kreisfreien Städten und Landkreisen unterscheidet, wobei die Pro-Kopf-Ausgaben der kreisfreien Städte für jede Altersgruppe deutlich höher sind als bei den Landkreisen (vgl. Unterabschnitt IV.1.1.3). Für die Einnahmen zeigt sich dagegen ein leicht linksschiefes, glockenförmiges Muster. Den 30- bis unter 65jährigen sind die höchsten Pro-Kopf-Einnahmen zuzurechnen, wobei die Pro-Kopf-Einnahmen der unter 19jährigen die der anderen Altersgruppen (19- bis unter 30jährige sowie 65jährige und älter) deutlich unterschreiten. Auch dieses Muster gilt für kreisfreie Städte und Landkreise gleichermaßen, sowohl für die ostdeutschen Kommunen als auch für die westdeutschen. Allerdings ist die Form der Verteilung für die Kommunen der ostdeutschen Länder im Vergleich zu der der westdeutschen deutlich gestaucht (vgl. Unterabschnitt IV.1.2.3, Abbildungen IV.4 und IV.5).

Im Vergleich zur laufenden Rechnung sind die Vermögenshaushalte der Kommunen deutlich weniger stark demografieabhängig: Lediglich für die Gruppe der 6- bis unter 19jährigen wurden im Basisjahr deutlich überdurchschnittliche Pro-Kopf-Ausgaben getätigt. Davon abgesehen fallen die Pro-Kopf-Ausgaben von der jüngsten bis zur ältesten Altersgruppe ab, in den ostdeutschen Kreisen etwas deutlicher als in den westdeutschen. Auch sind die Unterschiede zwischen kreisfreien Städten und Landkreisen weniger deutlich und systematisch ausgeprägt (vgl. Abbildungen IV.8 und IV.9). Für die Einnahmen der Vermögenshaushalte lassen sich im Gegensatz zu den laufenden Einnahmen kaum demografische Abhängigkeiten belegen. Im Wesentlichen sind die Kapitaleinnahmen – pro Kopf gerechnet – über alle Altersgruppen gleichverteilt (vgl. Unterabschnitt IV.2.2.2).²⁰⁴

²⁰² Auch hier bestehen nach wie vor deutliche Ost-West-Unterschiede (vgl. Tabellen III.5 und III.6).

²⁰³ Siehe den Exkurs zur Tabelle VIII.6 im Anhang.

²⁰⁴ Bei diesen Befunden ist allerdings zu berücksichtigen, dass die Vermögenshaushalte zum einen nur etwa ein Fünftel der kommunalen Gesamthaushalte ausmachen (Ausgaben: 18,5%; Einnahmen: 21,3%) und zum anderen in aufeinander folgenden Jahren in der Regel größeren Schwankungen unterliegen als die Verwaltungshaushalte.

Insgesamt lässt sich die erste Kernfrage wie folgt beantworten: Basierend auf den Analysen für das Basisjahr 2005 sind sowohl für die Einnahmenseite, jedoch in noch stärkerem Maße für die Ausgabenseite der kommunalen Haushalte teils deutliche demografische Abhängigkeiten zu belegen. Dies gilt sowohl für die Gesamtheiten der kreisfreien Städte als auch der Landkreise in den ost- und westdeutschen Flächenländern. Einzig für die Einnahmenseite der Vermögenshaushalte zeigen sich keine demografieabhängigen Budgetstrukturen.

Zur Beantwortung der zweiten Kernfrage wurden – ebenfalls auf Basis des Konzeptes der Altersstrukturprofile – mehrere Projektionsrechnungen durchgeführt, d.h. es wurden neben einem Basismodell insgesamt fünf verschiedene Szenarien zur Entwicklung der Kommunalhaushalte modelliert.

Als Basis wurde den verschiedenen Szenarien eine Modellberechnung vorangestellt, die einzig und allein die demografischen Auswirkungen auf die Kommunalhaushalte abbildet (Abschnitt V.2). Anschließend wurde in Abschnitt V.3 zunächst ein erstes Szenario entworfen, das zwar zahlreichen strengen Annahmen unterworfen ist.²⁰⁵ Durch die Berücksichtigung von zwei Partizipationseffekten und einem Politikeffekt besitzt dieses Szenario jedoch bereits eine größere Realitätsnähe als die Basis-Projektionsrechnung, anhand derer hingegen die rein demografischen Effekte isoliert dargestellt werden können. Unter den o.g. Annahmen zeigt sich, dass in den ost- wie in den westdeutschen Kommunen die Altersausgabenanteile der Verwaltungshaushalte für die drei ältesten Altersgruppen kräftig ansteigen, die Altersausgabenanteile der Bevölkerung unter 50 Jahren hingegen sinken werden. Die nach kreisfreien Städten und Landkreisen in Ost- und Westdeutschland aufgeschlüsselten Effekte fügen sich weitgehend in dieses Muster ein.²⁰⁶ Die bereinigten Primärausgaben der laufenden Rechnung würden in den westdeutschen Kommunen bis 2025 insgesamt um rund drei Prozent fallen, in den ostdeutschen Kreisen allerdings um knapp 14 Prozent. Auf der Einnahmenseite zeigen sich sogar noch drastischere Differenzen: Während die Einnahmen der westdeutschen Kommunen über den Projektionszeitraum um ca. zwei Prozent ansteigen (Landkreise: +3,5%; kreisfreie Städte: -1,9%), werden die der Kommunen in den ostdeutschen Ländern um mehr als ein Viertel zurückgehen. Für die Vermögenshaushalte werden unter diesen Annahmen ähnliche Entwicklungen projiziert: Während die Kapitaleinnahmen der Gesamtheit der westdeutschen Kreise mindestens stabil bleiben werden, wird die Gesamtheit der ostdeutschen Kreise bis 2025 einen Rückgang der Einnahmen in den Vermögenshaushalten von etwa 14 Prozent zu verzeichnen haben. Anhand dieses Szenarios lässt sich besonders deutlich belegen, dass ein Großteil der Einnahmenrückgänge für die ostdeutschen Kommunen automatisch eintreten wird, die Ausgabenanpassungen in diesem Maße jedoch durch aktives Handeln erst noch realisiert werden müssen.

Da eine vollständige und umgehende Anpassung an die Bevölkerungsentwicklungen jedoch aus verschiedenen Gründen nicht immer möglich ist, werden im Szenario 2 Remanenzeffekte auf der Ausgabenseite der Kommunalhaushalte abgeschätzt und in den Projektionsrechnungen

²⁰⁵ Neben den demografischen Trends berücksichtigt das Ausgangsszenario (Szenario 1) lediglich Partizipationseffekte in den Bereichen der Kriegsopferfürsorge und bezüglich der Pensionslasten der Kommunen sowie die bereits gesetzlich fixierte Maßnahme der Abschmelzung der Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen (SoBEZ) im Rahmen des Solidarpakt II.

²⁰⁶ Lediglich für die Altersgruppe der 19- bis unter 30jährigen in den westdeutschen Kommunen und für die unter 6jährigen in den kreisfreien Städten der westdeutschen Flächenländer bleiben die Altersausgabenanteile stabil.

berücksichtigt (vgl. Abschnitt V.4).²⁰⁷ Unter Berücksichtigung dieser Besonderheiten verringern sich die Anpassungsnotwendigkeiten auf der Ausgabenseite. Dieser Effekt wird insbesondere bei den Kommunen der ostdeutschen Flächenländer deutlich (ca. +3 Prozent). Die Auswirkungen auf die Ausgaben der Kapitalrechnungen fallen jedoch wesentlich moderater aus und belaufen sich für die Gesamtheit der ostdeutschen Kommunen auf knapp 2 sowie für die westdeutschen Kommunen auf etwa 1 Prozentpunkt. Ungeachtet der scheinbar geringeren Anpassungserfordernisse verschlechtern sich die Budgetsalden merklich (vgl. Tabelle V.11), da die Einnahmenentwicklung sich annahmegemäß nicht ändert.

Eine der Hauptaufgaben der Kommunen liegt in der Betreuung und Versorgung von Kindern (Kindertagesstätten und Schulen). Zwei der Szenarien berücksichtigen daher explizit Verhaltenseffekte, d.h. bewusste Eingriffe durch politische Entscheidungen. Szenario 3 modelliert eine veränderte KiTa-Versorgung, wobei unterstellt wird, dass in Anlehnung an das KiTa-Ausbauprogramm der Bundesregierung²⁰⁸ die Betreuungsquote für Ein- und Zweijährige zwischen 2008 und 2018 landesweit auf 80 Prozent erhöht werden soll. Da das Anpassungsprogramm in den westdeutschen Kommunen deutlich intensivere Anstrengungen verursacht als in den Kommunen der neuen Länder, sind die Auswirkungen auf die Budgets der westdeutschen Kommunen entsprechend höher. Binnen des unterstellten Anpassungszeitraumes steigen die Ausgaben der Verwaltungshaushalte im Vergleich zum Ausgangsszenario um ca. 16 Prozentpunkte an. Zwar werden auch in den Kommunen der neuen Bundesländer die laufenden Ausgaben auf einen höheren Pfad verschoben, der Unterschied beläuft sich hier aber auf nur rund 6 Prozentpunkte (vgl. Unterabschnitt V.5.1.2). Entsprechend resultieren hieraus auch Veränderungen der Altersausgabenanteile: Die Anteile der Ausgaben, die pro Kopf für unter 6jährige aufgewendet werden, steigen zu Lasten aller anderen Altersgruppen stark an, wobei die Effekte für die westdeutschen Kommunen wesentlich stärker sind als für die Kreise der neuen Länder – im Falle der jüngsten Altersgruppe sogar doppelt so stark (Tabelle V.14). Zudem erzeugen die Zusatzbelastungen der kommunalen Verwaltungshaushalte ceteris paribus – solange parallel zum unterstellten KiTa-Ausbauprogramm keine finanziellen Kompensationen an die Kommunen erfolgen – zwangsläufig einen Druck auf die Defizite in den Haushalten.²⁰⁹ Für die Vermögenshaushalte zeigen sich in diesem Szenario sehr ähnliche Wirkungsmuster und Effekte auf Ausgaben und Altersausgabenanteile.

Szenario 4 unterstellt einen anderen in die Projektionsrechnungen einfließenden Verhaltenseffekt: Prospektiv erscheint es denkbar, dass sich die Kommunen wegen des starken Anstiegs der Bevölkerungsgruppen der Älteren und Hochbetagten sowie wegen der künftig weiter steigenden Zahl der Pflegebedürftigen (vgl. Abbildung V.33) dazu entscheiden, sich künftig selbst stärker in der Altenversorgung und -betreuung zu engagieren. Dafür wird simuliert, dass die Zahl der öffentlich angebotenen Pflege- und Betreuungskapazitäten bis zum Jahr 2022 – je nach Gebietskörperschaft – um 21 bis 42 Prozent ansteigen soll. In Analogie zum vorherigen Szenario wird unterstellt, dass davon lediglich die Ausgabenseite der laufenden Haushalte betroffen wird und zunächst keine Gegenfinanzierung irgendeiner Art erfolgt. Bei den Ergebnissen der Projektionsrechnungen zeigt sich, dass der Pfad der Verwaltungsausgaben im Jahr 2022 um nahezu zwei Prozentpunkte über dem Niveau des

²⁰⁷ Annahmegemäß wirken Remanenzeffekte nur auf der Ausgabenseite der Haushalte, nicht jedoch auf der Einnahmenseite.

²⁰⁸ Entsprechend dem Kinderförderungsgesetz soll in Deutschland beginnend mit einem Betreuungsangebot für durchschnittlich rund 16,6 Prozent der Kinder im Alter von unter drei Jahren (in 2008) das Betreuungsangebot bis zum Jahr 2013 auf landesweit 35 Prozent ausgebaut werden.

²⁰⁹ Zu beachten ist in diesem Zusammenhang die Rechtsprechung des Landesverfassungsgerichtes in Nordrhein-Westfalen (Verfassungsgerichtshof NRW, 2010).

Ausgangsszenarios liegen würde. Wegen der stärkeren Ausgabenfokussierung auf die beiden ältesten Bevölkerungsgruppen steigen folgerichtig auch deren Altersausgabenanteile deutlich an. Diese Ausweitungen gehen vor allem zu Lasten der Budgetanteile für die Gruppen der Erwerbstätigen im Alter von 19 bis unter 50 Jahren.

Die in den Szenarien 2 bis 4 berücksichtigten Partizipations- und Verhaltenseffekte bezogen sich sämtlich auf die Ausgabenseite der Haushalte. Im abschließenden Szenario 5 werden daher einnahmenseitige Effekte simuliert. Aus Anlass der Wirtschafts- und Finanzkrise 2008/09 wird der Einbruch der kommunalen Einnahmen sowie dessen Erholung modelliert, wofür zwischen den beiden Extremvarianten unterschieden wird, dass der Einnamenschock vollständig transitorischer Art (Erholung innerhalb von drei Jahren) oder vollständig permanenter Art ist. Während bei Annahme eines transitorischen Einnamenschocks die Defizite c.p. für etwa drei Jahre ansteigen werden, wären die Folgen eines permanenten negativen Einkommenschocks im Ausmaß der Wirtschaftskrise dauerhafter Natur: Der Ausgabenpfad würde auch künftig auf einem niedrigeren Niveau verlaufen und nicht auf den höheren Vor-Krisen-Pfad zurückkehren. Für den Gesamtsektor der deutschen Kommunen würde dauerhaft ein Defizit von ca. 2,5 Prozentpunkten der bereinigten Primäreinnahmen des Basisjahres verursacht (vgl. Abbildung V.43). Während die westdeutschen Kreise insgesamt ab 2020 wieder mit in etwa ausgeglichenen Budgets rechnen könnten, stünden dieser Entwicklung beständig wachsende Haushaltsdefizite für die Gesamtheit der ostdeutschen Kreise gegenüber. Dieser Befund gilt auch für die Gesamtheiten der Landkreise und der kreisfreien Städte in den west- wie auch den ostdeutschen Ländern.

Antworten auf die dritte Kernfrage nach den Optionen, die für Kommunen bestehen, ihre Budgetstrukturen an die demografischen Veränderungen anzupassen, erfolgen mit den Ausführungen in Kapitel VI. Eine über die Konsolidierung und Umstrukturierung der kommunalen Haushalte an sich mögliche Handlungsalternative besteht in der Ausnutzung von Kostendegressionseffekten. Skaleneffekte ließen sich durch interkommunale Kooperationen bis hin zur Durchführung von Gebietsreformen internalisieren. Allerdings sollte die Entscheidung für eine solche Lösung in jedem Einzelfall gewissenhaft geprüft werden, da empirisch bereits umfassend belegt worden ist, dass in erster Linie Gebietsneugliederungen, aber auch interkommunale Kooperationen häufig nicht zur Erreichung der gewünschten Ziele führen.

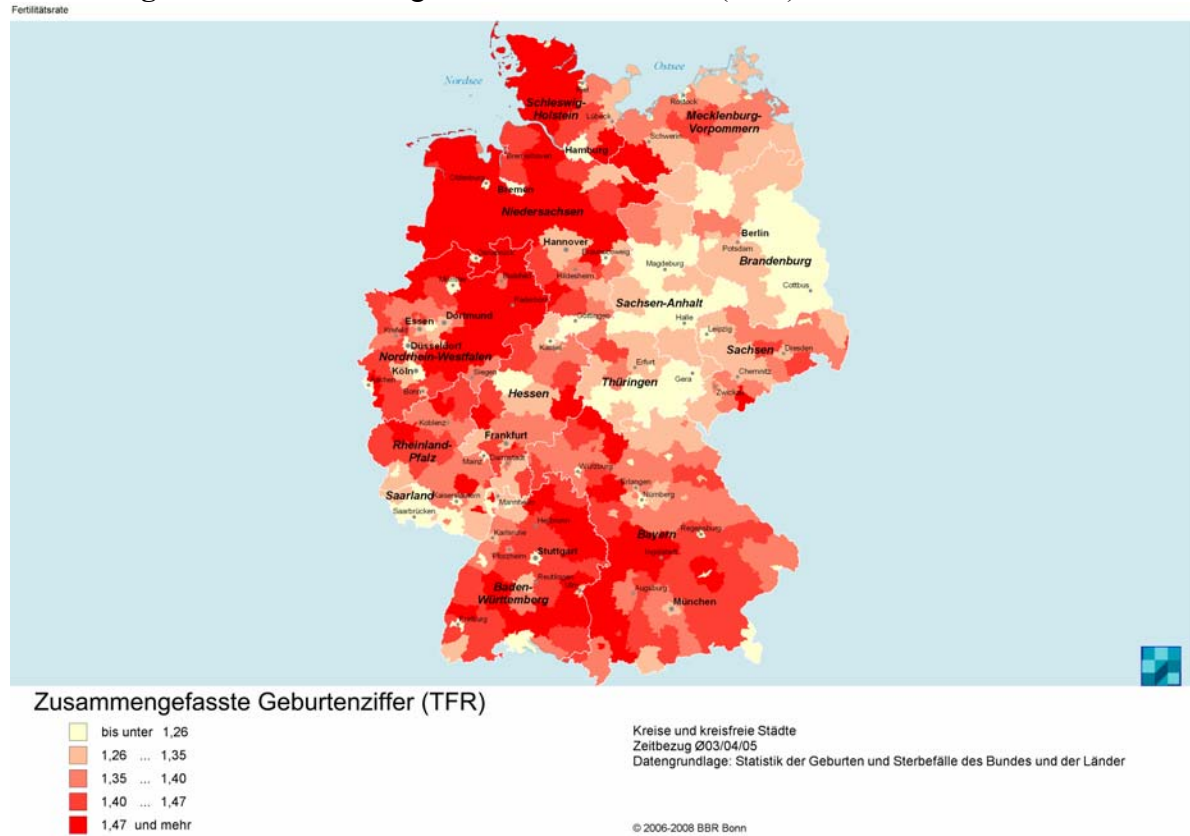
Darüber hinaus bieten sich gerade für starke Verschiebungen der Altersgruppen hin zu den Älteren Lösungen wie die Re-Organisation bzw. Umwidmung nicht mehr benötigter kommunaler Strukturen sowie eine effektive und möglichst effiziente Gestaltung des Liegenschaftsmanagements an oder aber auch eine gezielt stärkere Aktivierung des bürgerschaftlichen Engagements in der Bevölkerung. Großes Potenzial verspricht auch die konsequente Weiterentwicklung und Umsetzung von e-Government-Maßnahmen.

In Ergänzung zur Anpassung der Budgetstrukturen an die demografischen Entwicklungen sollten möglichst frühzeitig auch Überlegungen über die Umverteilung der aus den Veränderungen der Bevölkerungsgröße und -struktur entstehenden Lasten für die Budgets der verschiedenen föderalen Ebenen angestellt werden. Aufgrund vor allem der Zuschüsse zur gesetzlichen Rentenversicherung sowie der bereits absehbar wachsenden Pensionslasten scheint die Suche eines Konsenses über eine Neuverteilung der demografischen Lasten angebracht (siehe bspw. auch Kempkes/Seitz, 2007). Dabei bietet sich die Gelegenheit, auch die Ausgestaltung des über 2019 hinaus zu konzipierenden Länderfinanzausgleichssystems als Anlass zu einer Neuordnung der Bund-Länder-(Kommunen-)Finanzbeziehungen zu nehmen. Solche Ansätze sind allerdings langfristig anzugehen und leben vom kooperativen Miteinander in den Verhandlungen der beteiligten Ebenen.

Anhang

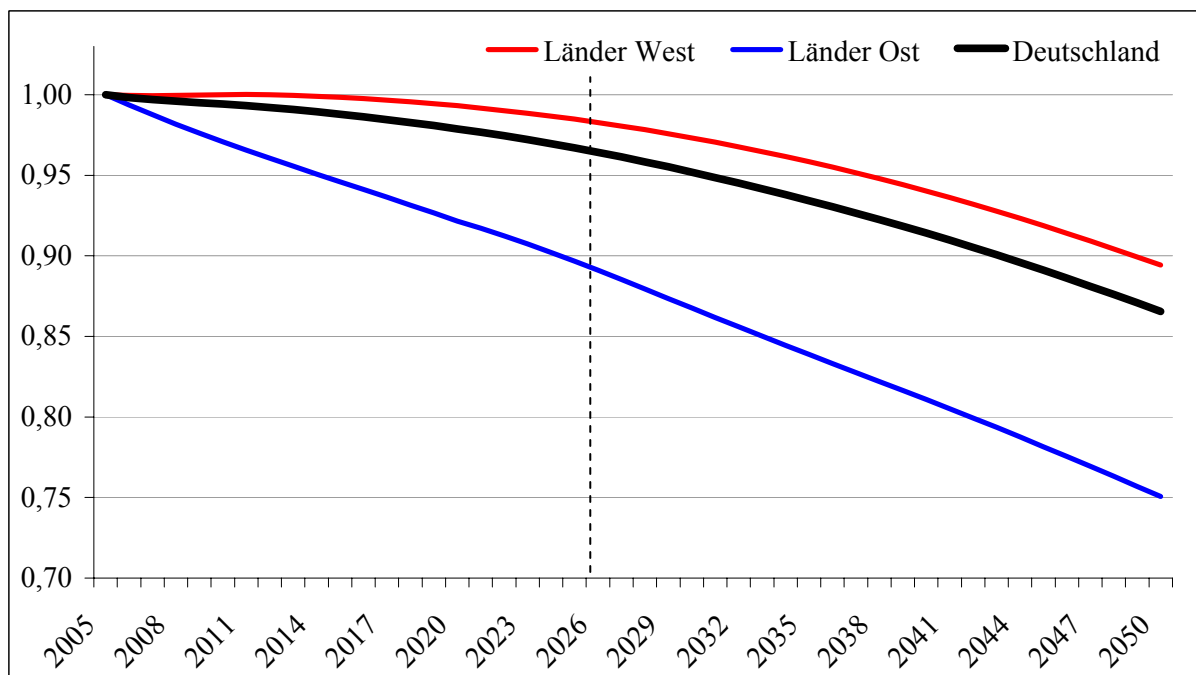
VIII.1 Anmerkungen zu Kapitel II

Abbildung VIII.1: Zusammengefasste Geburtenziffer (TFR) auf Kreisebene in Deutschland



Quelle: BBR (2008b).

Abbildung VIII.2: Entwicklung der Bevölkerungszahlen in Deutschland, 2005-2025



Quelle: Statistisches Bundesamt (2006a).

Tab. VIII.1: Außenwanderungen für Deutschland 2004

| Altersgruppen | Altersgruppenspezifische Intensitäten bzgl.: | | | | | | | | | | |
|---------------|--|------------------|--------------------|-------------------|------------------|--------------------|-------------------|------------------|--------------------|-------------------|----------|
| | Zuwanderung | | | | Abwanderung | | | Migrationssaldo | | | |
| | SpA ^{b,c)} | Dr ^{d)} | Ausl ^{e)} | Ges ^{f)} | Dr ^{d)} | Ausl ^{e)} | Ges ^{f)} | Dr ^{d)} | Ausl ^{e)} | Ges ^{f)} | |
| (1) | (2) | (3) | (4) | (5) | (6) | (7) | (8) | (9) | (10) | (11) | |
| | | | <i>m</i> | <i>ä</i> | <i>n</i> | <i>n</i> | <i>l</i> | <i>i</i> | <i>c</i> | <i>h</i> | |
| 0 – u6 | 1,28 | 3,39 | 4,43 | 7,83 | 2,36 | 3,26 | 5,62 | 1,04 | 1,17 | 2,21 | |
| 6 – u18 | 1,12 | 2,21 | 3,64 | 5,85 | 1,59 | 3,12 | 4,71 | 0,62 | 0,53 | 1,14 | |
| 18 – u25 | 1,23 | 4,07 | 17,51 | 21,57 | 2,60 | 12,48 | 15,08 | 1,47 | 5,03 | 6,50 | |
| 25 – u30 | 1,24 | 4,81 | 29,00 | 33,81 | 4,32 | 25,36 | 29,69 | 0,49 | 3,64 | 4,12 | |
| 30 – u50 | 0,64 | 3,16 | 12,31 | 15,47 | 3,16 | 13,21 | 16,37 | 0,00 | -0,91 | -0,90 | |
| 50 – u65 | 0,40 | 1,86 | 3,89 | 5,74 | 1,49 | 5,03 | 6,52 | 0,36 | -1,14 | -0,78 | |
| 65+ | 0,22 | 0,72 | 0,74 | 1,46 | 0,55 | 1,75 | 2,29 | 0,17 | -1,00 | -0,83 | |
| gesamt | 0,70 | 2,57 | 8,73 | 11,29 | 2,18 | 8,63 | 10,81 | 0,38 | 0,10 | 0,48 | |
| | | | <i>w</i> | <i>e</i> | <i>i</i> | <i>b</i> | <i>l</i> | <i>i</i> | <i>c</i> | <i>h</i> | |
| 0 – u6 | 1,31 | 3,43 | 4,33 | 7,76 | 2,38 | 3,29 | 5,66 | 1,05 | 1,04 | 2,09 | |
| 6 – u18 | 1,08 | 2,20 | 3,59 | 5,79 | 1,67 | 3,10 | 4,78 | 0,53 | 0,49 | 1,01 | |
| 18 – u25 | 1,38 | 3,37 | 22,00 | 25,37 | 2,27 | 12,64 | 14,91 | 1,10 | 9,36 | 10,46 | |
| 25 – u30 | 1,34 | 3,59 | 22,55 | 26,14 | 3,92 | 16,90 | 20,81 | -0,32 | 5,65 | 5,33 | |
| 30 – u50 | 0,72 | 1,88 | 6,15 | 8,03 | 1,97 | 5,42 | 7,39 | -0,09 | 0,73 | 0,64 | |
| 50 – u65 | 0,50 | 1,19 | 2,06 | 3,25 | 0,75 | 2,36 | 3,10 | 0,44 | -0,29 | 0,15 | |
| 65+ | 0,26 | 0,55 | 0,67 | 1,23 | 0,31 | 1,09 | 1,40 | 0,24 | -0,41 | -0,18 | |
| gesamt | 0,73 | 1,77 | 5,93 | 7,70 | 1,48 | 4,72 | 6,20 | 0,28 | 1,22 | 1,50 | |
| | | | <i>i</i> | <i>n</i> | <i>s</i> | <i>g</i> | <i>e</i> | <i>s</i> | <i>a</i> | <i>m</i> | <i>t</i> |
| 0 – u6 | 1,29 | 3,41 | 4,38 | 7,79 | 2,37 | 3,28 | 5,64 | 1,04 | 1,11 | 2,15 | |
| 6 – u18 | 1,10 | 2,21 | 3,62 | 5,82 | 1,63 | 3,11 | 4,74 | 0,57 | 0,51 | 1,08 | |
| 18 – u25 | 1,31 | 3,72 | 19,71 | 23,43 | 2,44 | 12,56 | 15,00 | 1,28 | 7,15 | 8,44 | |
| 25 – u30 | 1,29 | 4,21 | 25,82 | 30,03 | 4,12 | 21,19 | 25,32 | 0,09 | 4,63 | 4,72 | |
| 30 – u50 | 0,68 | 2,54 | 9,29 | 11,83 | 2,58 | 9,40 | 11,98 | -0,04 | -0,11 | -0,15 | |
| 50 – u65 | 0,45 | 1,52 | 2,97 | 4,49 | 1,12 | 3,69 | 4,81 | 0,40 | -0,71 | -0,31 | |
| 65+ | 0,25 | 0,62 | 0,70 | 1,32 | 0,41 | 1,36 | 1,77 | 0,21 | -0,66 | -0,45 | |
| gesamt | 0,72 | 2,16 | 7,30 | 9,46 | 1,83 | 6,63 | 8,46 | 0,33 | 0,67 | 1,00 | |

a) berechnet als Wanderungsfälle pro 1.000 der Bevölkerung zum Stichtag 31.12.2004; b) = Spätaussiedler; c) Die Spätaussiedler werden statistisch von der BAMF erfasst und sind somit kein eigentlicher Bestandteil der Migrationsstatistik des Statistischen Bundesamtes; sie wurden aus systematischen Gründen hier aber den Zuwanderungsfällen zugeordnet; d) = Deutsche; e) = Ausländer bzw. "Nichtdeutsche"; f) = Gesamtzahl (= Deutsche + Ausländer).

Quelle: Statistisches BA, BAMF, eigene Berechnungen.

In der **Tabelle VIII.1** ist eine nach den in dieser Arbeit verwendeten Altersgruppen aufgeschlüsselte Übersicht für das Jahr 2004 dargestellt, aus der – zusätzlich nach Geschlechtern getrennt – die Altersstruktur der verschiedenen Gruppen der Zu- bzw. Abwanderer hervorgeht. In den Spalten (9) bis (11) sind die Effekte auf den Migrationssaldo dargestellt. Die Werte für die Deutschen sind in der Tabelle allerdings als nachrichtlich zu betrachten, da für die Deutschen keine grundsätzlich anderen Migrationscharakteristika als für die im Inland lebende Bevölkerung zu unterstellen sind.

Demnach wurde die Altersstruktur der Zuwanderer im Wesentlichen (67%) durch die ausländischen Zuwanderer determiniert, die zu drei Fünfteln männlich und zu fast zwei Dritteln (63,1%) zwischen 18 und 29 Jahren alt waren. Dies trifft für beide Geschlechter in ähnlichen Ausmaßen zu (männlich: 60,4%; weiblich: 66,4%). Auch unter den Spätaussiedlern war die größte Gruppe zwischen 18 und 29 Jahre alt (40,8%), wobei die Gruppe der Kinder und Jugendlichen fast ebenso groß war (37,5%), was mehrheitlich auf den Zuzug von Aussiedlerfamilien hinweist. Insgesamt aber war der Anteil der Spätaussiedler an den Zuwanderungen im Jahr 2004 mit 7,6% nur noch relativ gering.

Interessant ist, dass auch die Gruppe der Abwanderer deutlich von Ausländern determiniert wurde (78,4%), wobei hauptsächlich Männer (76,2%) und Frauen (74,3%) zwischen 18 und 49 Jahren abwanderten. Allerdings sind die Abwanderungsströme insgesamt um gut 10% geringer gewesen, weshalb im Saldo des Jahres 2004 eine Nettozuwanderung nach Deutschland zu verzeichnen war. Diese beruhte jedoch allein auf den Altersgruppen bis unter 30 Jahren. Für sämtliche Altersgruppen ab 30 Jahren aufwärts überwogen die Abwanderungswerte leicht die der Einwanderungen. Dies lag insbesondere daran, dass die Abwanderung von Männern in diesen Altersgruppen so hoch war, dass sie nicht von den positiven Zuwanderungsraten der Frauen ausgeglichen werden konnte.

Unter demografischen Aspekten ist die inländische Bevölkerung in Deutschland im Jahr 2004 stärker um junge Menschen gewachsen, die Zahl der Älteren hat sich wanderungsbedingt verringert. Allerdings zieht die Zuwanderung von Ausländern andere Fragen nach sich. Immigranten unterscheiden sich häufig strukturell bzgl. ihres kulturellen und generativen Verhaltens von in Deutschland Geborenen bzw. den in Deutschland Lebenden, d.h. sie weisen ein anderes Verhalten bei gesellschaftlichen Normen, Geburtenhäufigkeit, Familiengröße, Heiratsalter oder auch Gründungsalter für Familien auf. Mit dem Aspekt „Herkunftsland“ gehen also auch indirekte Effekte auf den Wachstumsprozess der Bevölkerung in Deutschland einher.²¹⁰ Für die Kalkulation der Größenordnungen dieser Effekte wären für in Deutschland Geborene bzw. Lebende und für nach Deutschland Zugewanderte getrennte Analysen von Mortalität und Fertilität sowie – falls diese Gruppen auch unterschiedliche Wanderungsverhalten aufwiesen²¹¹ – Mobilität notwendig, um ganzheitliche Schlussfolgerungen auf die demografische Entwicklung in Deutschland ziehen zu können.²¹²

Tab. VIII.2: Entwicklung der Alterstruktur der Bevölkerungen in West-, Ost- und Gesamtdeutschland 2005 bis 2025

| Altersgruppen (1) | Altersstruktur (2) | Entwicklung der Altersstrukturanteile im Vergleich zum Basisjahr 2005 (in Prozentpunkten) | | | | |
|--------------------------|-----------------------|---|----------|----------|----------|----------|
| | | (3) | (4) | (5) | (6) | (7) |
| | Stand 2005: | 2009 | 2013 | 2017 | 2021 | 2025 |
| Gesamtdeutschland | | | | | | |
| 0 – u6 | 5,27 % | - 0,34 % | - 0,47 % | - 0,48 % | - 0,51 % | - 0,59 % |
| 6 – u19 | 13,56 % | - 0,95 % | - 1,56 % | - 2,16 % | - 2,59 % | - 2,75 % |
| 19 – u30 | 12,94 % | + 0,49 % | + 0,22 % | - 0,14 % | - 0,76 % | - 1,09 % |
| 30 – u50 | 30,61 % | - 1,31 % | - 2,92 % | - 4,47 % | - 4,98 % | - 4,72 % |
| 50 – u65 | 18,37 % | + 0,90 % | + 3,23 % | + 4,66 % | + 5,12 % | + 3,92 % |
| 65 – u80 | 14,80 % | + 0,64 % | + 0,55 % | + 0,74 % | + 0,72 % | + 2,22 % |
| 80+ | 4,45 % | + 0,58 % | + 0,95 % | + 1,85 % | + 3,00 % | + 3,02 % |
| Westdeutschland | | | | | | |
| 0 – u6 | 5,46 % | - 0,42 % | - 0,56 % | - 0,54 % | - 0,53 % | - 0,59 % |
| 6 – u19 | 14,18 % | - 0,75 % | - 1,63 % | - 2,44 % | - 2,93 % | - 3,09 % |
| 19 – u30 | 12,65 % | + 0,62 % | + 0,82 % | + 0,74 % | + 0,14 % | - 0,41 % |
| 30 – u50 | 30,76 % | - 1,31 % | - 2,88 % | - 4,47 % | - 4,98 % | - 4,56 % |
| 50 – u65 | 17,97 % | + 0,91 % | + 3,06 % | + 4,63 % | + 5,28 % | + 4,22 % |
| 65 – u80 | 14,49 % | + 0,41 % | + 0,38 % | + 0,49 % | + 0,41 % | + 1,87 % |
| 80+ | 4,49 % | + 0,53 % | + 0,81 % | + 1,60 % | + 2,61 % | + 2,56 % |
| Ostdeutschland | | | | | | |
| 0 – u6 | 4,53 % | - 0,04 % | - 0,16 % | - 0,30 % | - 0,49 % | - 0,71 % |
| 6 – u19 | 11,13 % | - 1,84 % | - 1,40 % | - 1,17 % | - 1,34 % | - 1,58 % |
| 19 – u30 | 14,08 % | 0,00 % | - 2,17 % | - 3,74 % | - 4,53 % | - 3,97 % |
| 30 – u50 | 30,03 % | - 1,31 % | - 3,11 % | - 4,51 % | - 5,04 % | - 5,51 % |
| 50 – u65 | 19,93 % | + 0,87 % | + 4,00 % | + 4,92 % | + 4,58 % | + 2,80 % |
| 65 – u80 | 16,01 % | + 1,57 % | + 1,32 % | + 1,89 % | + 2,16 % | + 3,95 % |
| 80+ | 4,29 % | + 0,76 % | + 1,51 % | + 2,91 % | + 4,66 % | + 5,02 % |

Quelle: BBSR (2009a), eigene Berechnungen.

²¹⁰ Allerdings gehen viele Stimmen davon aus, dass zuwandernde Bevölkerungsgruppen nach etwa ein bis zwei Generationen die Verhaltensweisen des neuen Heimatlandes übernehmen, d.h. insgesamt durch Nettozuwanderung keine anhaltenden Effekte auf die Beeinflussung inländischer demografischer Trends zu erwarten sind (z.B. Dinkel, 1989 als auch Lee, 2001).

²¹¹ Man bezeichnet dieses Phänomen auch als „differentielle Migration“ (Bähr, 2004).

²¹² Solche Analysen führte in der Vergangenheit bspw. das Institut für Bevölkerungsforschung und Sozialpolitik (IBS) an der Universität Bielefeld durch, siehe Birg (2001, 2005). Aktuell sind solche bspw. beim Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF) zu finden (BAMF, 2005).

Abb. VIII.3: Altersstrukturänderungen der Raumordnungsregionen West, Typ 1, 2005-2025

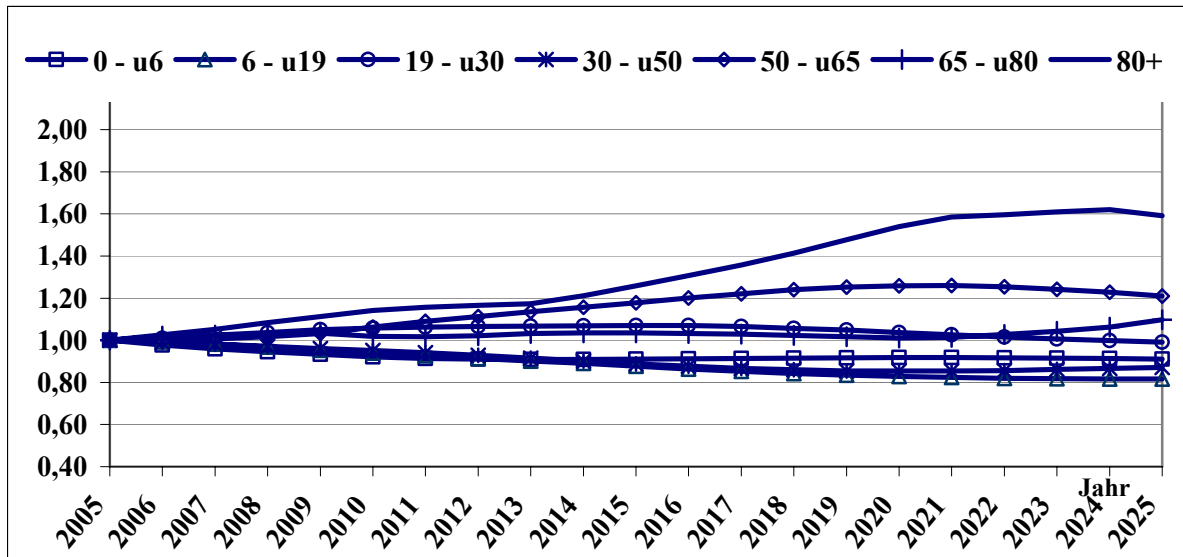


Abb. VIII.4: Altersstrukturänderungen der Raumordnungsregionen West, Typ 2, 2005-2025

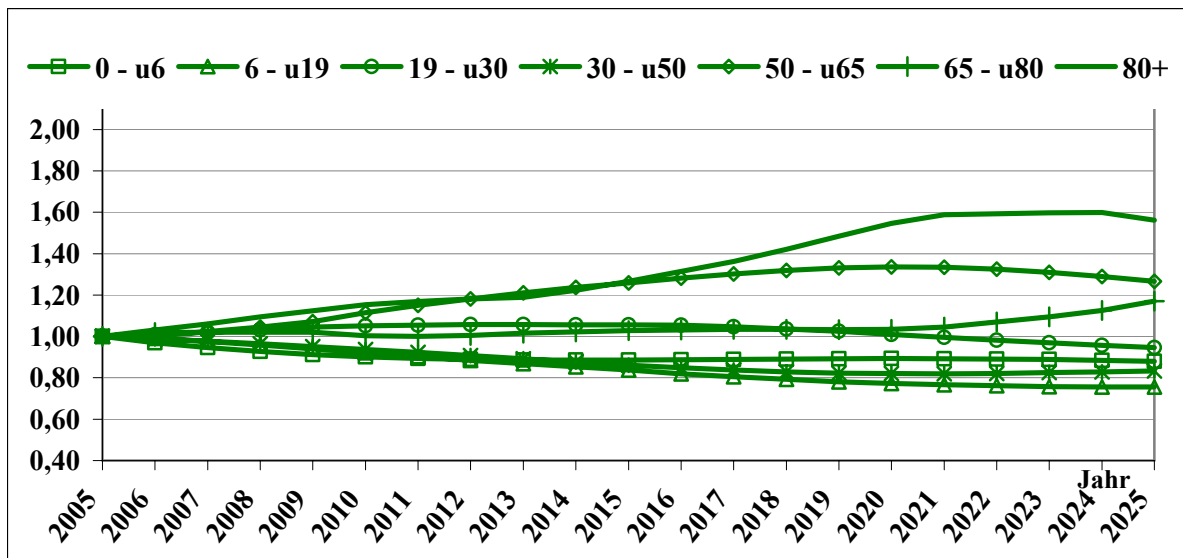
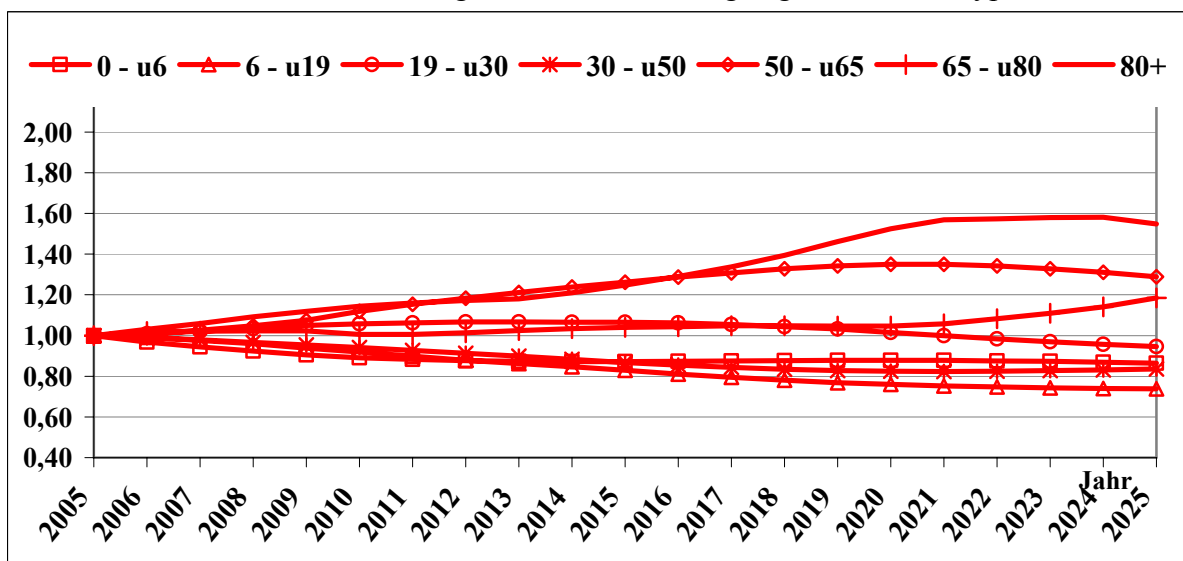


Abb. VIII.5: Altersstrukturänderungen der Raumordnungsregionen West, Typ 3, 2005-2025



Quellen: BBSR (2009a), eigene Darstellungen.

Abb. VIII.6: Altersstrukturänderungen der Raumordnungsregionen Ost, Typ 1, 2005-2025

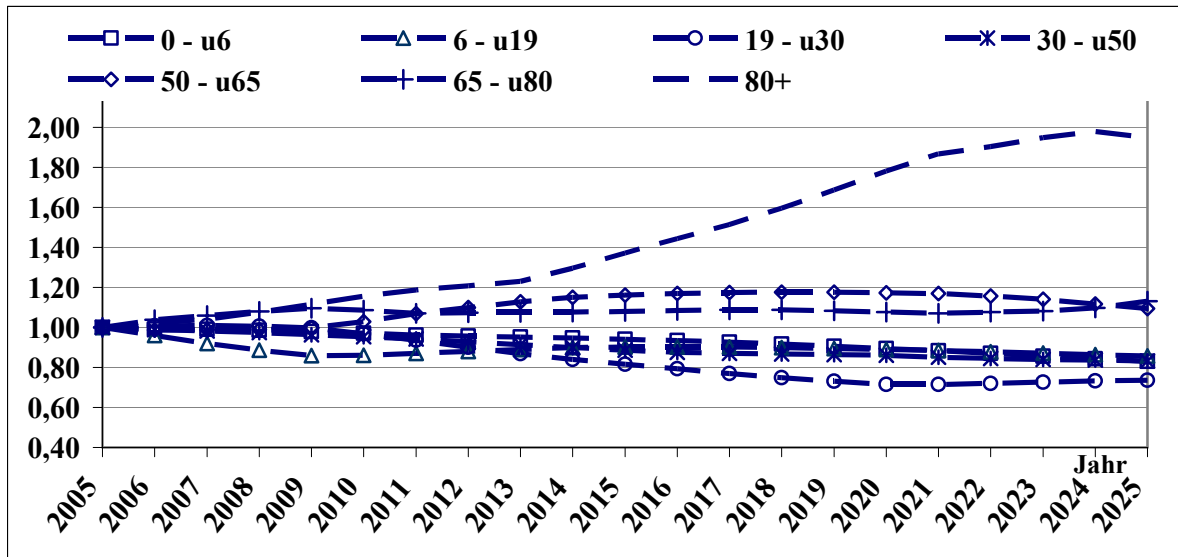


Abb. VIII.7: Altersstrukturänderungen der Raumordnungsregionen Ost, Typ 2, 2005-2025

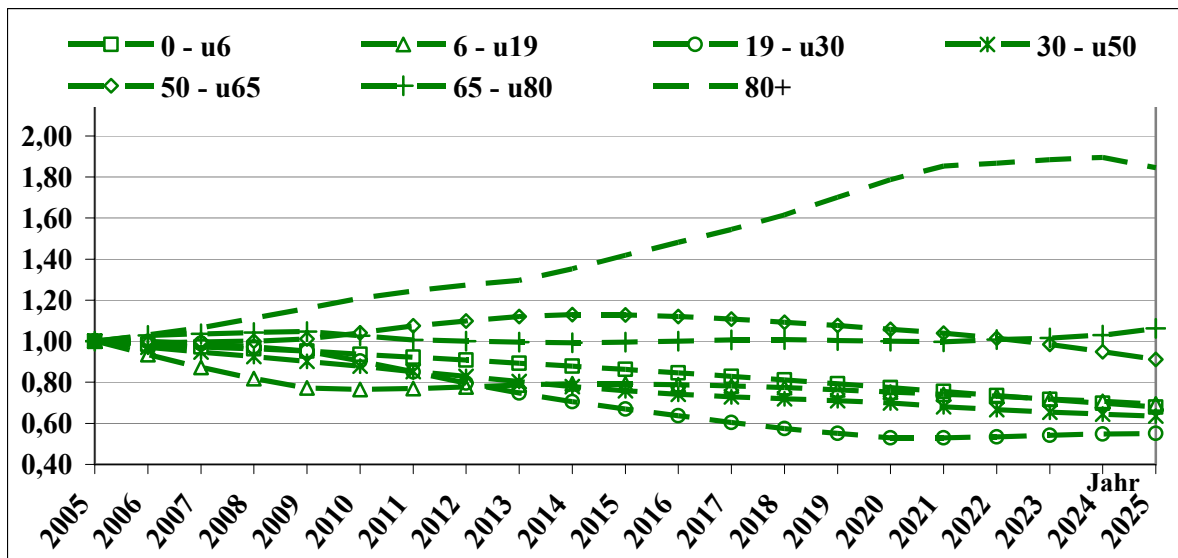
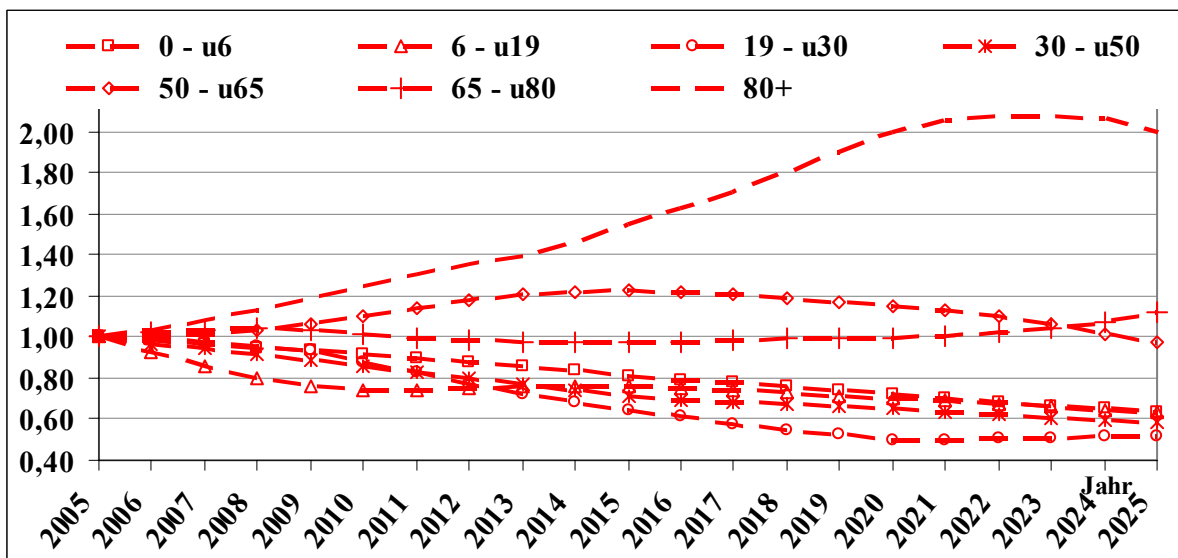


Abb. VIII.8: Altersstrukturänderungen der Raumordnungsregionen Ost, Typ 3, 2005-2025



Quellen: BBSR (2009a), eigene Darstellungen.

Die Abbildungen VIII.9 und VIII.10 verdeutlichen die Entwicklung der Altersstrukturen der Bevölkerungen auf Kreisebene – getrennt nach kreisfreien Städten und Landkreisen. Unterteilt in die sieben verschiedenen Altersgruppen geht aus den Grafiken hervor, dass im Projektionszeitraum 2005 bis 2025 die Anteile der Altersgruppen bis unter 50 Jahre an der Gesamtbevölkerung sinken werden. Die Anteile der Bevölkerung im Alter ab 50 Jahren wachsen dagegen permanent an auf insgesamt 43,98 Prozent in den kreisfreien Städten bzw. 48,25 Prozent in den Landkreisen.

Abb. VIII.9: Altersstrukturentwicklung auf Ebene der kreisfreien Städte, 2005-2025

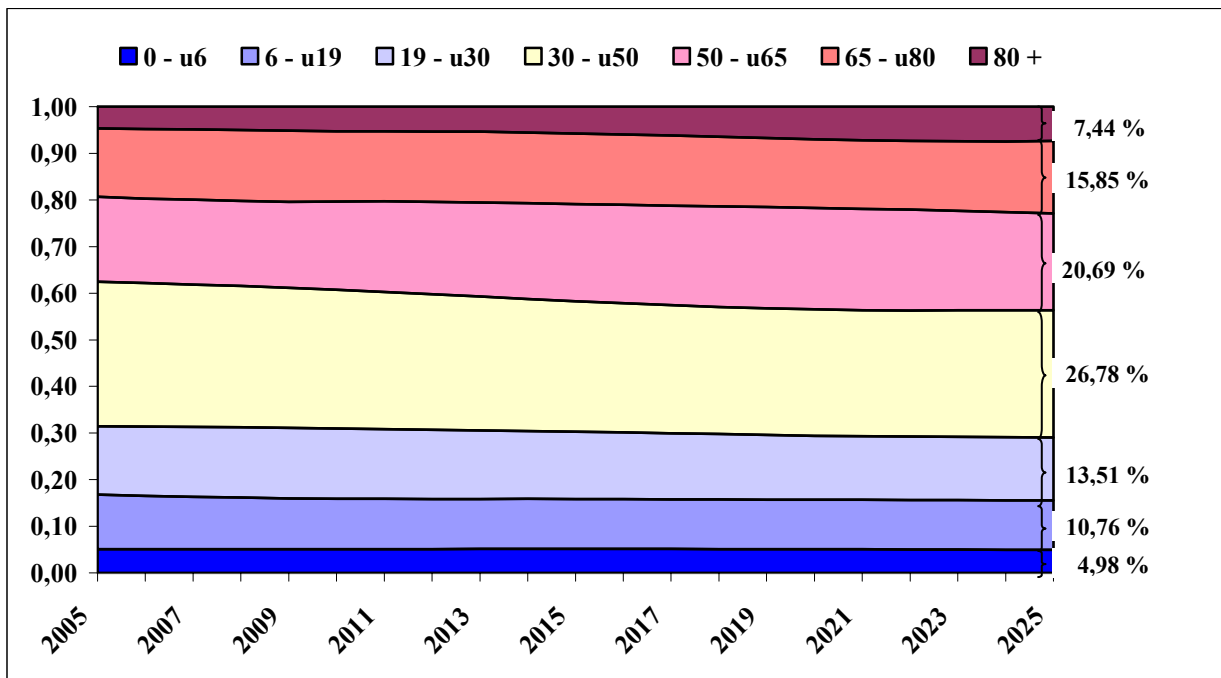
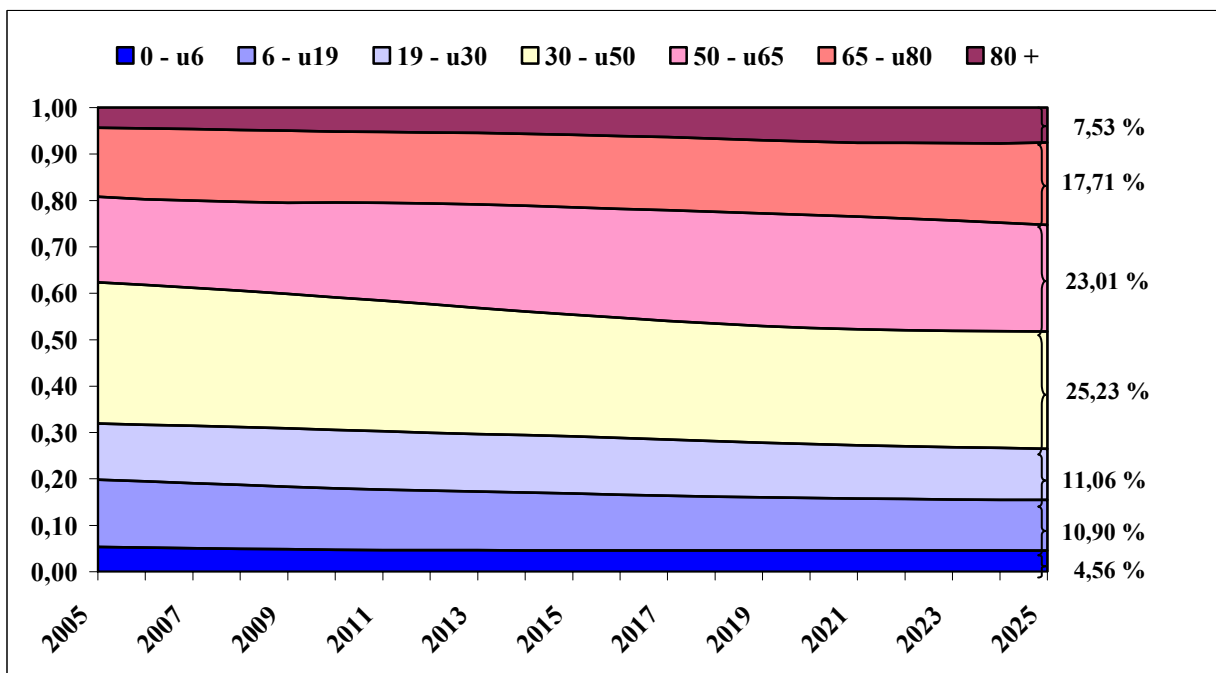


Abb. VIII.10: Altersstrukturentwicklung auf Ebene der Landkreise, 2005-2025



Quellen: BBSR (2009a), eigene Darstellungen.

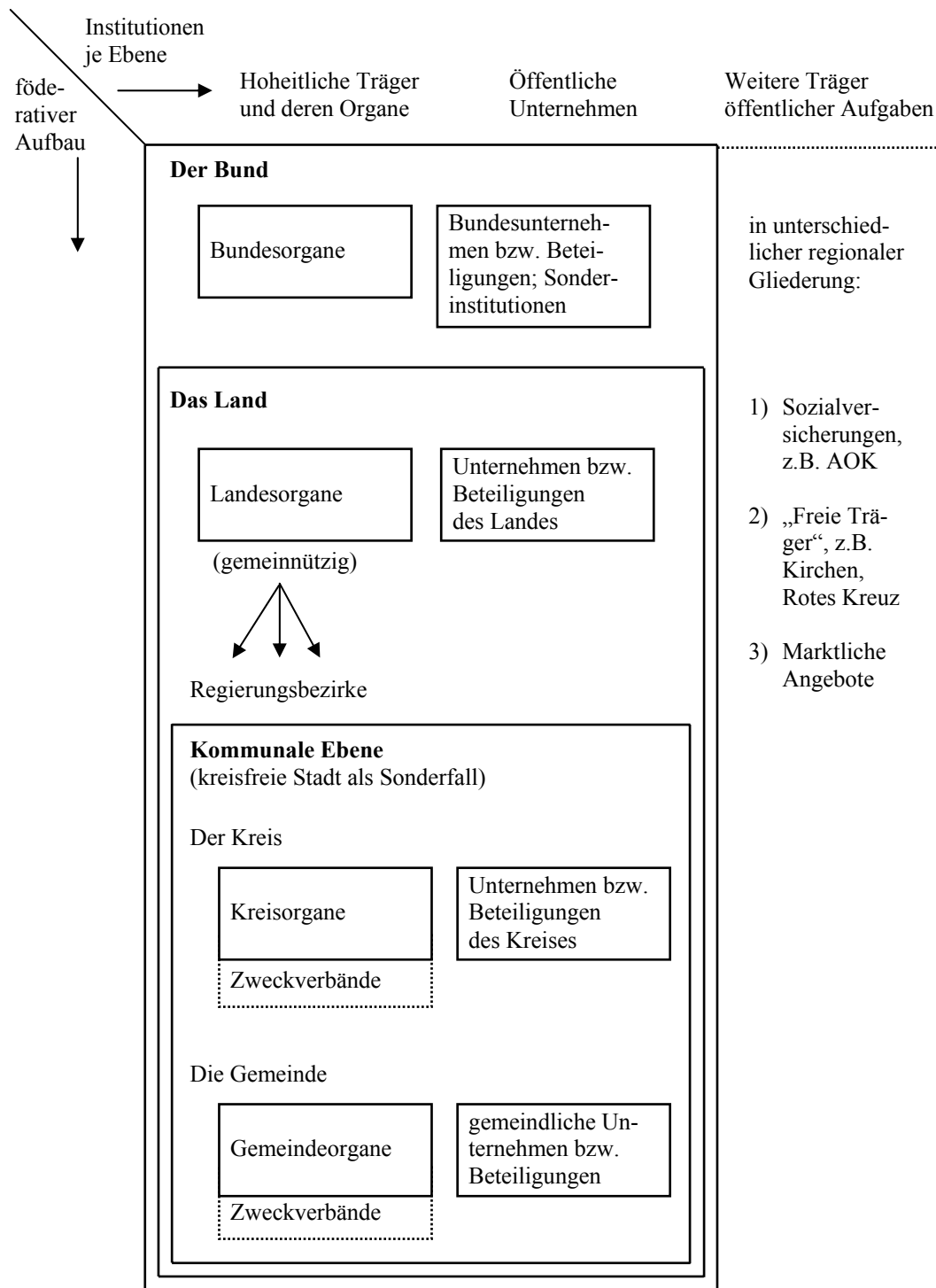
VIII.2 Anmerkungen zu Kapitel III

Tabelle VIII.3: Quellen des Konnexitätsprinzips zwischen Ländern und Kommunen in den Verfassungen der Flächenländer

| Bundesland | Landesverfassungsrechtliche Normierung in: |
|------------------------|---|
| Baden-Württemberg | Art. 71 Abs. 3 |
| Bayern | Art. 97 Abs. 3 |
| Brandenburg | Art. 97 Abs. 3 |
| Hessen | Art. 137 Abs. 4 und 5 |
| Mecklenburg-Vorpommern | Art. 72 Abs. 3 |
| Niedersachsen | Art. 57 Abs. 4 |
| Nordrhein-Westfalen | Art. 78 Abs. 3 |
| Rheinland-Pfalz | Art. 49 Abs. 4 und 5 |
| Saarland | Art. 120 Abs. 1 |
| Sachsen | Art. 85 Abs. 1 und 2 |
| Sachsen-Anhalt | Art. 87 Abs. 3 |
| Schleswig-Holstein | Art. 49 Abs. 2 |
| Thüringen | Art. 93 Abs. 1 |

Quelle: Landesverfassungen der Länder.

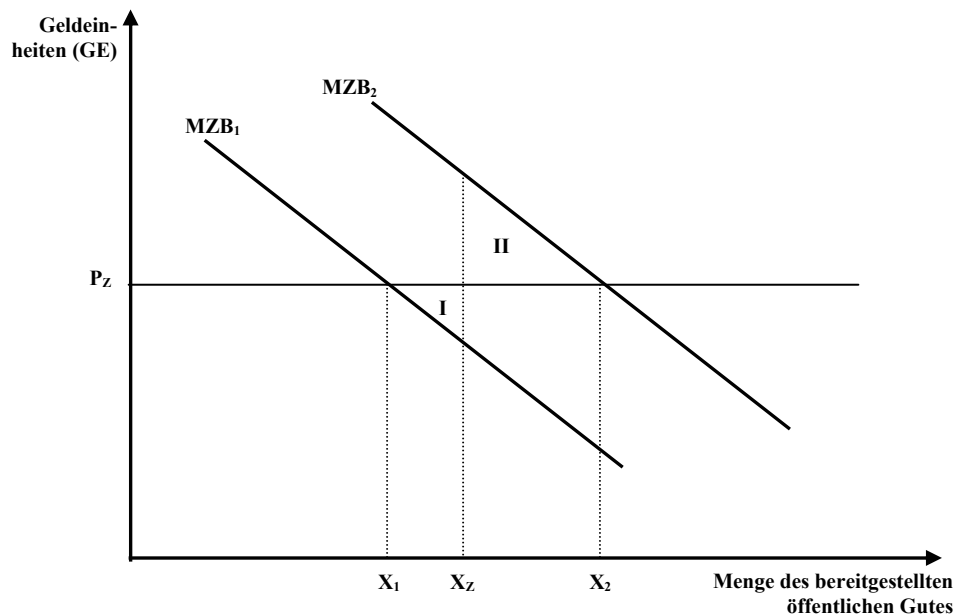
Abbildung VIII.11: Die kommunale Ebene im deutschen Verwaltungsaufbau



Quelle: Zimmermann (1999, 61).

Die **Abbildung VIII.11** veranschaulicht den dreistufigen Verwaltungsaufbau des öffentlichen Sektors recht plastisch. Die Schachtelung verdeutlicht, dass niedrigere hoheitliche Träger jeweils zugleich der Rechtsordnung(en) der jeweils oberen Ebene(n) unterliegen. Die Organe der hoheitlichen Träger sind Legislative, Exekutive sowie – außer bei der Kommunalebene – Judikative. Da allerdings nicht nur die hoheitlichen Träger öffentliche Aufgaben erfüllen, sind öffentliche Unternehmen und weitere Träger öffentlicher Aufgaben zusätzlich horizontal angeordnet. Die kreisfreien Städte gelten insofern als Sonderfälle, als dass sie Funktionen und Aufgaben von Kreis und Gemeinde zugleich erfüllen (vgl. Zimmermann 1999).

Abbildung VIII.12: Das Dezentralisierungstheorem nach Oates (1972)



Legende: P = Preis, MZB = marginale Zahlungsbereitschaft, X = Gütermenge
 Quelle: Eigene Darstellung.

Mit dem Dezentralisierungstheorem beschreibt Oates seine Überlegungen zur Aufgabenverteilung (bzw. Verantwortlichkeit der Bereitstellung öffentlicher Güter) zwischen verschiedenen Ebenen in föderalen Staatsgebilden (Oates, 1972):

„For a public good – the consumption of which is defined over geographical subset of the total population, and for which the costs of providing each level of output of the good in each jurisdiction are the same for the central or the respective local government – it will always be more efficient (or at least as efficient) for local governments to provide the Pareto-efficient levels of output for their respective jurisdictions than for the central government to provide *any* specified and uniform level of output across all jurisdictions.“

(Oates, 1972, 35; Hervorhebung im Original)

Bei Nichtberücksichtigung von Externalitäten bzw. unter der Annahme des Angebots eines öffentlichen Gutes in abgeschlossenen Teilräumen oder Regionen (in **Abbildung VIII.12** sind das die Teilräume 1 und 2 gegenüber der zentralen Ebene, Z) wird die dezentrale Bereitstellung (X_1 und X_2) gegenüber der zentralen Bereitstellung (X_Z) so lange stets mindestens so effizient – oder gar effizienter – sein, wie die Bereitstellungskosten aller dezentralen Einheiten für jede Ausbringungsmenge gleich hoch sind (P_Z). Die dezentralen Regierungseinheiten werden dann jedoch die Bereitstellungsmenge individuell an die jeweils in ihrem Teilraum existierende Nachfrage anpassen und so ggf. sogar Wohlfahrtsgewinne generieren können (siehe die grau unterlegten Dreiecke I bzw. II). Die Zentralregierung ist entsprechend nicht in der Lage, für die einzelnen Teilräume spezifische Mengen des öffentlichen Gutes bereit zu stellen. Dies entspricht der Annahme, dass die dezentralen Regierungen die lokalen Präferenzen besser (er-)kennen und dementsprechend eine höhere Befriedigung der Bedürfnisse der Einwohner in ihren Teilräumen gewährleisten können.

Abbildung VIII.13: Funktionenplan (Haupt- und Oberfunktionen, o. Ebene der Funktionen)

| |
|---|
| 0 Allgemeine Dienste |
| 01 Politische Führung und zentrale Verwaltung 02 Auswärtige Angelegenheiten 03 Verteidigung (nur Bund) 04 Öffentliche Sicherheit und Ordnung 05 Rechtsschutz 06 Finanzverwaltung |
| 1 Bildungswesen, Wissenschaft, Forschung, kulturelle Angelegenheiten |
| 11/ Allgemein bildende und berufliche Schulen 12 13 Hochschulen 14 Förderung von Schülern, Studenten und dgl. 15 Sonstiges Bildungswesen 16/ Wissenschaft, Forschung, Entwicklung außerhalb der Hochschulen 17 18 Kultureinrichtungen (einschließlich Kulturverwaltung) 19 Kulturförderung, Denkmalschutz, kirchliche Angelegenheiten |
| 2 Soziale Sicherung, soziale Kriegsfolgeaufgaben, Wiedergutmachung |
| 21 Verwaltung 22 Sozialversicherung einschließlich Arbeitslosenversicherung 23 Familien- und Sozialhilfe, Förderung der Wohlfahrtspflege u.ä. 24 Soziale Leistungen für Folgen von Krieg und politischen Ereignissen 25 Arbeitsmarktpolitik und Arbeitsschutz 26 Jugendhilfe nach dem SGB VIII 27 Einrichtungen der Jugendarbeit und Jugendverbandsarbeit 28 Förderung der Vermögensbildung 29 Sonstige soziale Angelegenheiten |
| 3 Gesundheit, Umwelt, Sport und Erholung |
| 31 Einrichtungen und Maßnahmen des Gesundheitswesens 32 Sport und Erholung 33 Umwelt- und Naturschutz 34 Reaktorsicherheit und Strahlenschutz |
| 4 Wohnungswesen, Städtebau, Raumordnung und kommunale Gemeinschaftsdienste |
| 41 Wohnungswesen 42 Raumordnung, Landesplanung, Vermessungswesen 43 Kommunale Gemeinschaftsdienste 44 Städtebauförderung |
| 5 Ernährung, Landwirtschaft und Forsten |
| 51 Verwaltung (ohne Betriebsverwaltung) 52 Verbesserung der Agrarstruktur 53 Einkommenstabilisierende Maßnahmen 54 Sonstige Betriebe |
| 6 Energie- und Wasserwirtschaft, Gewerbe, Dienstleistungen |
| 61 Verwaltung 62 Energie- und Wasserwirtschaft, Kulturbau 63 Bergbau, verarbeitendes Gewerbe und Baugewerbe 64 Handel 65 Fremdenverkehr 66 Geld- und Versicherungswesen 68 Sonstige Bereiche 69 Regionale Förderungsmaßnahmen |
| 7 Verkehrs- und Nachrichtenwesen |
| 71 Verwaltung 72 Straßen 73 Wasserstraßen und Häfen, Förderung der Schifffahrt 75 Luftfahrt 76 Wetterdienst 77 Nachrichtenwesen 79 Sonstige Bereiche |
| 8 Wirtschaftsunternehmen, Allgemeines Grund- und Kapitalvermögen, Sondervermögen |
| 81 Land- und forstwirtschaftliche Unternehmen 82 Versorgungsunternehmen 83 Verkehrsunternehmen 85 Sonstige Wirtschaftsunternehmen 87 Allgemeines Grund- und Kapitalvermögen, Sondervermögen |
| 9 Allgemeine Finanzwirtschaft |
| 91 Steuern und allgemeine Finanzzuweisungen 92 Schulden 94 Beihilfen, Unterstützungen u.ä. 95 Rücklagen 96 Sonstiges 97 Abwicklung der Vorjahre 98 Globalposten 99 Haushaltstechnische Verrechnungen |

Quelle: Verwaltungsvorschrift des Ministeriums der Finanzen Brandenburgs zur Neufassung der Verwaltungsvorschriften zur Haushaltssystematik (VV-HSBbg) vom 18. Juli 2000;
im Internet: http://www.landesrecht.brandenburg.de/sixcms/detail.php?gsid=land_bb_bravors_01.c.21849.de

Abbildung VIII.14: Gruppierungsplan (Haupt- und Obergruppen, o. Ebene der Gruppen)

| |
|--|
| 0 Einnahmen aus Steuern und steuerähnlichen Abgaben |
| 01 Gemeinschaftsteuern und Gewerbesteuerumlage |
| 02 EU-Eigenmittel |
| 03 Bundessteuern |
| 04 Landessteuern |
| 05 Gemeindesteuern (nur Stadtstaaten) |
| 06 |
| 07 |
| 08 |
| 09 Steuerähnliche Abgaben |
| 1 Verwaltungseinnahmen, Einnahmen aus Schuldendienst und dgl. |
| 11 Verwaltungseinnahmen |
| 12 Einnahmen aus wirtschaftlicher Tätigkeit und aus Vermögen (ohne Zinsen) |
| 13 Erlöse aus der Veräußerung von Gegenständen, Kapitalrückzahlungen |
| 14 Einnahmen aus der Inanspruchnahme von Gewährleistungen |
| 15 Zinseinnahmen aus dem öffentlichen Bereich |
| 16 Zinseinnahmen aus sonstigen Bereichen |
| 17 Darlehensrückflüsse aus dem öffentlichen Bereich |
| 18 Darlehensrückflüsse aus sonstigen Bereichen |
| 2 Einnahmen aus Zuweisungen und Zuschüssen mit Ausnahme für Investitionen |
| 21 Allgemeine (nicht zweckgebundene) Zuweisungen aus dem öffentlichen Bereich |
| 22 Schuldendiensthilfen aus dem öffentlichen Bereich |
| 23 Sonstige (zweckgebundene) Zuweisungen aus dem öffentlichen Bereich |
| 26 Schuldendiensthilfen und Erstattungen von Verwaltungsausgaben |
| 27 Zuschüsse von der EU |
| 28 Sonstige Zuschüsse aus sonstigen Bereichen |
| 29 Vermögenübertragungen, soweit nicht für Investitionen |
| 3 Einnahmen aus Schuldenaufnahmen, aus Zuweisungen und Zuschüssen für Investitionen, besondere Finanzierungseinnahmen |
| 31 Schuldenaufnahmen bei Gebietskörperschaften, Sondervermögen und gebietskörperschaftlichen Zusammenschlüssen |
| 32 Schuldenaufnahmen am Kreditmarkt |
| 33 Zuweisungen für Investitionen aus dem öffentlichen Bereich |
| 34 Beiträge und sonstige Zuschüsse für Investitionen |
| 35 Entnahmen aus Rücklagen, Fonds und Stöcken |
| 36 Einnahmen aus Überschüssen der Vorjahre |
| 37 Globale Mehr- und Mindereinnahmen |
| 38 Haushaltstechnische Verrechnungen |
| 4 Personalausgaben |
| 41 Aufwendungen für Abgeordnete und ehrenamtlich Tätige |
| 42 Bezüge und Nebenleistungen |
| 43 Versorgungsbezüge und dgl. |
| 44 Beihilfen, Unterstützungen und dgl. |
| 45 Sonstige personalbezogene Ausgaben |
| 46 Globale Mehr- und Minderausgaben für Personalausgaben |
| 5 Sächliche Verwaltungsausgaben und Ausgaben für den Schuldendienst |
| 51/ 54 Sächliche Verwaltungsausgaben |
| 55 Militärische Beschaffungen, Materialerhaltung, Wehrforschung, wehrtechnische und sonstige militärische Entwicklung und Erprobung sowie militärische Anlagen (frei für Bund) |
| 56 Zinsausgaben an Gebietskörperschaften, Sondervermögen und gebietskörperschaftliche Zusammenschlüsse |
| 57 Zinsausgaben an Kreditmarkt |
| 58 Tilgungsausgaben an Gebietskörperschaften, Sondervermögen und gebietskörperschaftliche Zusammenschlüsse |
| 59 Tilgungsausgaben an Kreditmarkt |
| 6 Ausgaben für Zuweisungen und Zuschüsse mit Ausnahme für Investitionen |
| 61 Allgemeine (nicht zweckgebundene) Zuweisungen an öffentlichen Bereich |
| 62 Schuldendiensthilfen an öffentlichen Bereich |
| 63 Sonstige (zweckgebundene) Zuweisungen an öffentlichen Bereich |
| 66 Schuldendiensthilfen an sonstige Bereiche |
| 67 Erstattungen an sonstige Bereiche |
| 68 Sonstige Zuschüsse für laufende Zwecke an sonstige Bereiche |
| 69 Vermögenübertragungen, soweit nicht für Investitionen |
| 7 Baumaßnahmen |
| 8 Sonstige Ausgaben für Investitionen und Investitionsförderungsmaßnahmen |
| 81 Erwerb von beweglichen Sachen |
| 82 Erwerb von unbeweglichen Sachen |
| 83 Erwerb von Beteiligungen und dgl. |
| 85 Darlehen an öffentlichen Bereich |
| 86 Darlehen an sonstige Bereiche |
| 87 Inanspruchnahme aus Gewährleistungen |
| 88 Zuweisungen für Investitionen an öffentlichen Bereich |
| 89 Zuschüsse für Investitionen an sonstige Bereiche |
| 9 Besondere Finanzierungsausgaben |
| 91 Zuführungen an Rücklagen, Fonds und Stöcke |
| 96 Ausgaben zur Deckung von Fehlbeträgen aus Vorjahren |
| 97 Globale Mehr- und Minderausgaben |
| 98 Haushaltstechnische Verrechnungen |

Quelle: Verwaltungsvorschrift des Ministeriums der Finanzen Brandenburgs zur Neufassung der Verwaltungsvorschriften zur Haushaltssystematik (VV-HSBbg) vom 18. Juli 2000; im Internet: http://www.landesrecht.brandenburg.de/sixcms/detail.php?gsid=land_bb_bravors_01.c.21849.de

VIII.3 Anmerkungen zu Kapitel IV

Tab. VIII.4: Dezentralisierungskoeffizienten nach Aufgabenbereichen und Nettoausgaben der Kommunen 2005 (in Prozent)

| Aufgabenbereiche | Max FL | Min FL | MW FL | StA FL | MW FW | MW FO |
|---|----------------------------------|------------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| (1) | (2) | (3) | (4) | (5) | (6) | (7) |
| Politische Führung und zentrale Verwaltung (1002) | (NI) 73,3 | (BB) 47,9 | 63,9 | 7,5 | 66,2 | 55,0 |
| Öffentliche Sicherheit und Ordnung (1009) | (NW) 42,9 | (BW) 29,3 | 37,4 | 4,2 | 37,0 | 38,9 |
| Finanzverwaltung (1014) | (BB) 50,8 | (BY) 27,8 | 33,6 | 6,2 | 31,7 | 41,1 |
| Allgemeinbildende und berufliche Schulen (1015) | (SH) 25,9 | (BW) 12,2 | 21,2 | 4,6 | 21,9 | 17,4 |
| Förderung von Schülern, Studenten und dgl. (1019) | (RP) 86,1 | (BW) 10,1 | 48,9 | 21,7 | 50,2 | 43,6 |
| Sonstiges Bildungswesen (1020) | (BY) 54,7 | (SL) 15,8 | 29,3 | 11,5 | 30,4 | 21,6 |
| Wissenschaft, F&E außerhalb von Hochschulen (1021) | (NW) 29,8 | (SL) 0,0 | 10,7 | 7,9 | 13,0 | 4,1 |
| Kultur, kirchliche Angelegenheiten (1022) | (NW) 86,7 | (SL) 45,0 | 61,7 | 10,6 | 65,0 | 50,9 |
| Soziale Sicherung, soziale Kriegsfolgelasten, Wiedergutmachung (1024); davon: | (BW) 89,4 | (TH) 45,5 | 73,7 | 14,0 | 77,0 | 59,3 |
| <i>Familien- und Sozialhilfe (1027 + 1028)</i> | <i>(NW) 94,7</i> | <i>(TH) 23,2</i> | <i>71,7</i> | <i>28,8</i> | <i>76,2</i> | <i>40,6</i> |
| <i>Tageseinrichtungen für Kinder (1031)</i> | <i>(NI) 100,0</i> <i>(SH)</i> | <i>(TH) 57,1</i> | <i>78,5</i> | <i>17,9</i> | <i>78,9</i> | <i>76,8</i> |
| Gesundheit, Umwelt, Sport und Erholung (1032); davon: | (NI) 75,4 | (RP) 41,7 | 61,2 | 10,5 | 63,5 | 50,4 |
| <i>Krankenhäuser und Heilstätten (1033)</i> | <i>(BY) 66,5</i> | <i>(RP) 0,0</i> | <i>37,6</i> | <i>18,5</i> | <i>41,4</i> | <i>18,8</i> |
| <i>Sport und Erholung (1034)</i> | <i>(SL) 97,1</i> | <i>(BW) 66,1</i> | <i>85,8</i> | <i>8,5</i> | <i>85,7</i> | <i>86,8</i> |
| <i>Umwelt- und Naturschutz, Reaktorsicherheit (1035 + 1036)</i> | <i>(NI) 67,6</i> | <i>(SN) 11,2</i> | <i>32,4</i> | <i>15,6</i> | <i>35,4</i> | <i>23,4</i> |
| Wohnungswesen, Städtebau, Raumordnung und kommunale Gemeinschaftsdienste (1037) | (NW) 95,4 | (BB) 55,2 | 87,1 | 13,1 | 91,5 | 67,4 |
| Ernährung, Landwirtschaft und Forsten (1046) | (BW) 13,8 | (SN) 0,0 (MV) | 5,0 | 5,0 | 7,4 | 1,1 |
| Energie- und Wasserwirtschaft, Gewerbe, Dienstleistungen (1047); davon: | (NI) 45,7 | (MV) 5,5 | 21,7 | 14,4 | 31,8 | 7,5 |
| <i>Energie- und Wasserwirtschaft, Kulturbau (1048)</i> | <i>(SN) 46,7</i> | <i>(BB) 2,7</i> | <i>18,1</i> | <i>11,4</i> | <i>20,4</i> | <i>12,0</i> |

| | | | | | | |
|--|---------------------------------------|------------------|-------------|------------|-------------|-------------|
| <i>Regionale Förderungsmaßnahmen (1050)</i> | (NI) 76,1 | (MV) 0,0 | 32,0 | 27,1 | 58,3 | 7,9 |
| Verkehrs- und Nachrichtenwesen (1051); davon: | (ST) 85,5 | (TH) 26,8 | 58,3 | 15,6 | 62,8 | 40,3 |
| <i>Straßen, einschließlich Verwaltung (1052)</i> | (ST) 98,4 | (SN) 25,3 | 64,5 | 17,7 | 68,9 | 45,4 |
| <i>Bundes- und Landstraßen (1054)</i> | (NI) 100,00 | (MV) 1,0 | 14,0 | 42,2 | 17,3 | 4,6 |
| <i>Kreisstraßen (1055)</i> | (MV) 100,0 (BB, NI, ST) | (SL) 0,0 | 75,1 | 34,4 | 73,9 | 80,9 |
| <i>Gemeindestraßen (1056)</i> | (MV) 100,0 (NI, SL, TH) | (SN) 44,3 | 89,4 | 16,4 | 90,9 | 80,4 |
| <i>Eisenbahnen und ÖPNV (1058)</i> | (SN) 100,0 | (BY) 0,0 (SH) | 31,3 | 35,7 | 33,4 | 25,8 |
| Wirtschaftsunternehmen insgesamt (1059); davon: | (MV) 98,1 | (ST) 24,5 | 55,3 | 23,1 | 58,8 | 38,4 |
| <i>Land- und forstwirtschaftliche Unternehmen (1060)</i> | (MV) 100,0 | (SN) 5,3 | 41,2 | 26,4 | 50,7 | 12,9 |
| <i>Versorgungsunternehmen (1061)</i> | (FL) 100,0 (o. NW, NI) | (NI) 96,9 | 100,0 | 1,0 | 100,0 | 100,0 |
| <i>Verkehrsunternehmen (1062)</i> | (NI) 100,0 (RP, SN, ST, NW, SH) | (SL) 25,0 | 95,5 | 25,5 | 95,9 | 94,0 |
| <i>Sonstige Wirtschaftsunternehmen (1063)</i> | (ST) 100,0 | (MV) 17,1 | 43,8 | 28,1 | 45,6 | 35,2 |
| Allgemeines Grund-, Kapital- und Sondervermögen (1064) | (ST) 99,2 | (MV) 39,9 | 61,8 | 21,1 | 62,7 | 58,1 |
| <i>Schulden (1068)</i> | (BY) 40,5 | (BB) 9,0 | 21,5 | 8,0 | 22,5 | 17,1 |
| Summe aller Aufgabenbereiche | (HE) 38,4 | (TH) 20,0 | 34,3 | 5,9 | 35,9 | 24,5 |

Quelle: Statistisches Bundesamt (2008d), eigene Berechnungen.

In der **Tabelle VIII.4** wird das Augenmerk auf die Verschiedenartigkeit der Aufgabenwahrnehmung innerhalb der Kommunalebene gelenkt. Dafür erfolgt eine Zerlegung der Dezentralisierungskoeffizienten – also des Quotienten aus den Nettoausgaben der Gemeinden/Gemeindeverbände und den Nettoausgaben der konsolidierten Länder- und Gemeindeebene – nach Bundesländern. Ein Dezentralisierungskoeffizient nimmt den Wert Null an, falls die kommunale Ebene für einen Aufgabenbereich keinerlei Ausgaben tätigt. Steigende Werte implizieren somit eine verstärkt dezentrale – also kommunale – Aufgabenwahrnehmung. Die Darstellung unterscheidet nach Mittelwerten (MW) der west- und der ostdeutschen Flächenländer (FW, FO), bezieht sich bei den maximalen bzw. minimalen Werten (Spalten 2 und 3) jedoch auf die Gesamtheit der Flächenländer (FL). Für die Mittelwerte der Flächenländer (Spalte 4) ist außerdem die Standardabweichung (StA) ausgewiesen (Spalte 5). Nicht dargestellt wurden solche Aufgabenbereiche, in denen die Kommunen keine Ausgaben tätigen und deren Dezentralisierungskoeffizienten folglich den Wert Null annehmen (z.B. Verteidigung, Rechtsschutz, Hochschulen) sowie der Bereich der Allgemeinen Finanzwirtschaft.

Abbildung VIII.15: Neue kommunale Rechnungslegung

| Finanzrechnung | | Vermögensrechnung | | Ergebnisrechnung | |
|---|--------------|--|---|---------------------------------------|--------------------------------------|
| Einzahlungen + Anfangs- bestand an Finanzmitteln | Auszahlungen | Anlage- und Umlaufvermögen | Nettoposition (Eigenkapital) + Fremdkapital | Aufwand (Ressourcen- Verbrauch) | Ertrag (Ressourcen- aufkommen) |
| Liquiditätssaldo (Endbestand an Finanzmitteln) | | Ergebnissaldo (finanz. Wertschöpfung) | | | |

Quelle: Heinemann et al. (2009, 171).

Nach langen hitzigen Diskussionen ist für die öffentlichen Haushalte die Einführung eines doppischen Rechnungswesens beschlossen worden (IMK, 2003). Es obliegt den Ländern, ihren Kommunen die Pflicht zur Einführung der Doppik aufzuerlegen oder auch eine „erweiterte kameralistische Buchführung“ zu ermöglichen. Zum April 2009 belegt die Bertelsmann Stiftung (2009) für die Kommunalebene, dass in neun Flächenländern die Doppik eingeführt wird bzw. wurde. Hessen und Schleswig-Holstein räumen ihren Kommunen die Optionslösung Doppik/Erweiterte Kameralistik ein, Thüringen und Bayern die Wahlmöglichkeit Doppik/Traditionelle Kameralistik. Die ersten doppischen Haushalte wurden zunächst auch auf der Länderebene vorgelegt: im Jahr 2006 durch die Freie Hansestadt Hamburg und 2009 durch das Land Hessen (Hamburg, 2007; Hessen 2009).

Während die Kameralistik dazu diente, die Zahlungsströme der öffentlichen Haushalte darzustellen, beruht die doppische Buchführung auf dem Prinzip der periodengerechten Abbildung des Ressourcenverbrauchs. Dazu bedient sie sich im Rahmen der Ergebnisrechnung der Gegenüberstellung von Erträgen und Aufwendungen anstatt lediglich von Ein- und Auszahlungen (**siehe Abb. VIII.15**). Der Saldo der Ergebnisrechnung ändert damit den Bestand an Eigenkapital und zeigt auf diese Weise – im Sinne der Schaffung eines Mehrs an Transparenz von intergenerativer Gerechtigkeit – den Nettoverbrauch von Ressourcen an. Mit der Bilanzierung der Kapitalbestände erfolgt für die Kommunen künftig zugleich als weitere Neuerung die Aufstellung einer Übersicht über ihre Vermögensgegenstände. Im Rahmen der Komponente „Finanzrechnung“ bleibt den öffentlichen Haushalten auch eine spezifisch verwaltungsbezogene Finanzrechnung auf Basis von Geldflussgrößen erhalten (Heinemann et al., 2009; Bertelsmann Stiftung, 2009).

Aus dem Übergang zur neuen kommunalen Rechnungslegung resultiert für die Ebene der Kommunalhaushalte zugleich die faktische Aufhebung der Haushaltsgliederung in einen Verwaltungs- und einen Vermögenshaushalt. Grundsätzlich hat dies aber keine Konsequenzen für den Fortbestand verschiedener Haushaltsgrundsätze. So sind sowohl die Unterscheidung verschiedener kommunaler Kreditarten (Kassenkredite vs. Finanzierungskredite) als auch das Gebot des Haushaltsausgleichs mit der neuen Rechnungslegung kompatibel. Der oftmals beklagte höhere Rechnungslegungsaufwand (IMK, 2003) bringt jedoch mehr Transparenz über die Ergebnis- wie auch über die Vermögenslage der einzelnen Gebietskörperschaft mit sich – und dies sowohl für die kommunalen Entscheider als auch für den interessierten Bürger (Heinemann et al., 2009).

Abbildung VIII.16: Struktur der Ausgaben der kommunalen Haushalte

| Ausgabenstruktur Kapitalrechnung | Ausgabenstruktur laufende Rechnung |
|---|---|
| Baumaßnahmen | Personalausgaben |
| Erwerb von Vermögen | Laufender Sachaufwand |
| Gewährung von Darlehen | Zinsausgaben |
| Zuweisungen und Zuschüsse für Investitionen | an öffentlichen Bereich |
| an öffentlichen Bereich | an sonstige Bereiche |
| an sonstige Bereiche | ./.. Zahlungen von Gemeinden/Gv. |
| Tilgung von Krediten an Gebietskörperschaften und Zweckverbände | Ausgaben der laufenden Rechnung |
| Sonstige Ausgaben der Kapitalrechnung | |
| ./.. Zahlungen von Gemeinden/Gv. | |
| Ausgaben der Kapitalrechnung | |
| | |
| <i>Besondere Finanzierungsvorgänge</i> | |
| Quelle: Statistisches Bundesamt (2008e). | |

Abbildung VIII.17: Struktur der Einnahmen der kommunalen Haushalte

| Einnahmenstruktur Kapitalrechnung | Einnahmenstruktur laufende Rechnung |
|--|---|
| Darlehensrückflüsse | Steuern (netto) |
| von öffentlichem Bereich | Steuerähnliche Einnahmen |
| von öffentlichen wirtschaftl. Unternehmen | Gebühren |
| von privaten Unternehmen | Zweckgebundene Abgaben |
| von übrigen Bereichen | Einnahmen aus wirtschaftlicher Tätigkeit |
| Einnahmen aus der Veräußerung von Beteiligungen | Einnahmen aus Verkauf |
| Einnahmen aus der Veräußerung | Mieten und Pachten |
| Beiträge und ähnliche Entgelte | Gewinnanteile |
| Zuweisungen und Zuschüsse für Investitionen | Konzessionsabgaben |
| von öffentlichem Bereich | Sonstige Verwaltungs- und Betriebseinnahmen |
| von öffentlichen wirtschaftl. Unternehmen | Zinseinnahmen |
| von privaten Unternehmen | von öffentlichem Bereich |
| von übrigen Bereichen | von öffentlichen wirtschaftlichen Unternehmen |
| Einnahmen aus Krediten von Gebietskörperschaften | von privaten Unternehmen |
| ./.. Zahlungen von Gemeinden / Gv. | von übrigen Bereichen |
| Einnahmen der Kapitalrechnung | ./.. Zahlungen von Gemeinden / Gv. |
| | Einnahmen der laufenden Rechnung |
| <i>Besondere Finanzierungsvorgänge</i> | |
| Quelle: Statistisches Bundesamt (2008e). | |

Tab. VIII.5: Sekundärstatistiken der Ausgabenindikatoren

| Aufgabe Nr. | Sekundärquelle |
|--------------------|---|
| 0 | <i>GLEICHVERTEILUNG</i> |
| 1 | Statistisches Bundesamt (2007): Verkehr und Verkehrsunfälle; Fachserie 8, Reihe 7, Wiesbaden. Bundeskriminalamt (2006) (Hrsg.): Polizeiliche Kriminalstatistik, Jahrbuch 2005, Wiesbaden. |
| 2 | |
| 21 | Statistisches Bundesamt (2007): Bildung und Kultur – Allgemeinbildende Schulen 2006/07; Fachserie 11, Reihe 1, Wiesbaden. |
| 22 | Statistisches Bundesamt (2007): Bildung und Kultur – Allgemeinbildende Schulen 2006/07; Fachserie 11, Reihe 1, Wiesbaden. |
| 23 | Statistisches Bundesamt (2007): Bildung und Kultur – Berufliche Schulen 2006/07; Fachserie 11, Reihe 2, Wiesbaden. |
| 24 | Statistisches Bundesamt (2007): Bildung und Kultur – Allgemeinbildende Schulen 2006/07; Fachserie 11, Reihe 1, Wiesbaden. |
| 3 | |
| 31 | Zentrum für Kulturforschung (2005): 8. KulturBarometer, Bonn. |
| 32 | Deutsches Institut für Erwachsenenbildung [DIE] [Hrsg.] (2007): Volkshochschul-Statistik 2006, Bonn. |
| 33 | Zentrum für Kulturforschung (2005): 8. KulturBarometer, Bonn. |
| 4 | |
| 41 | <i>GLEICHVERTEILUNG</i> |
| 42 | Statistisches Bundesamt (2008): Sozialleistungen – Sozialhilfe 2006; Fachserie 13, Reihe 2, Wiesbaden. |
| 43 | Statistisches Bundesamt (2009): Sozialleistungen – Leistungen an Asylbewerber; Fachserie 13, Reihe 7, Wiesbaden. |
| 44 | Statistisches Bundesamt (2008): Sozialleistungen – Sozialhilfe; Fachserie 13, Reihe 2, Wiesbaden. |
| 45 | Statistisches Bundesamt (2008): Sozialleistungen – Sozialhilfe; Fachserie 13, Reihe 2, Wiesbaden. |
| 46 | Statistisches Bundesamt (2006): Statistiken der Kinder- und Jugendhilfe 2005, Wiesbaden. |
| 47 | Statistisches Bundesamt (2007): Statistiken der Kinder- und Jugendhilfe – Kinder und tätige Personen in Tageseinrichtungen am 15.03.2006; Wiesbaden. |
| 48 | Bundesagentur für Arbeit (2008) [BA]: Statistik der Grundsicherung für Arbeitsuchende nach dem SGB II – Übersichtstabellen SGB II für Bund und Länder 2006, Nürnberg. |
| 5 | |
| 51 | Statistisches Bundesamt (2008): Diagnosedaten der Patienten in Krankenhäusern 2006; Fachserie 12, Reihe 6.2.1, Wiesbaden. |
| 52 | Statistisches Bundesamt (2008): Diagnosedaten der Patienten in Vorsorge- und Rehabilitationseinrichtungen 2006; Fachserie 12, Reihe 6.2.2, Wiesbaden. |
| 53 | Deutscher Olympischer Sportbund (o.J.) [DOSB] [Hrsg.]: DOSB-Statistik für das Jahr 2007; im Internet: http://www.dosb.de/de/sportentwicklung/demografische-entwicklung/mitgliederentwicklung/ . |
| 54 | <i>GLEICHVERTEILUNG</i> |
| 55 | <i>GLEICHVERTEILUNG</i> |

| | |
|------------------------|--|
| 6 | |
| 61 | <i>GLEICHVERTEILUNG</i> |
| 62 | Mobilität in Deutschland [MiD] (2010): Mobilität in Deutschland 2008 – Ergebnisbericht; Bonn und Berlin. |
| 7 | |
| 71 | <i>GLEICHVERTEILUNG</i> |
| 72 | <i>GLEICHVERTEILUNG</i> |
| 73 | <i>GLEICHVERTEILUNG</i> |
| 8 | <i>GLEICHVERTEILUNG</i> |
| 9 | <i>GLEICHVERTEILUNG</i> |
| | |
| Ausgaben- daten | Statistisches Bundesamt (2008): Jahresrechnungsergebnisse kommunaler Haushalte 2005; Fachserie 14, Reihe 3.3, Sonderauswertung, Wiesbaden. |
| Bevölkerungs- daten | BBR (2009): Raumordnungsprognose 2005 – 2050, Bonn. |
| Pensions- anteile | Statistisches Bundesamt (2008): Jahresrechnungsergebnisse kommunaler Haushalte 2005; Fachserie 14, Reihe 3.3, Wiesbaden. |
| Zins- ausgaben | Statistisches Bundesamt (2008): Jahresrechnungsergebnisse kommunaler Haushalte 2005; Fachserie 14, Reihe 3.3, Wiesbaden. |

Zur Erläuterung: Beispiel für die Ableitung der Altersstrukturinformationen für einen fiktiven öffentlichen Haushalt mit nur drei Aufgabenbereichen

Mit Hilfe der **Tabelle VIII.6** wird ein kurzes Beispiel für die praktische Umsetzung der geschilderten Methodik präsentiert. Zunächst wird die Gesamtbevölkerung (10.000 Einwohner) nach Altersgruppen aufgeschlüsselt (Spalte 2). Vereinfachend wird angenommen, dass der vorliegende exemplarische öffentliche Haushalt lediglich drei Aufgabenbereiche zu erfüllen habe und dafür Ausgaben von insgesamt 1.000.000 Euro tätigt.

Um die den Statistiken der öffentlichen Finanzen zu entnehmenden Gesamtausgaben für die einzelnen Bereiche auf die Altersgruppen aufzuteilen, werden – für den Fall, dass diese Statistiken dies nicht leisten – zusätzliche Statistiken des Statistischen Bundesamtes oder anderer Herausgeber herangezogen, aus denen Informationen über altersgruppenspezifische Inanspruchnahmen von den durch die öffentlichen Haushalte erbrachten und finanzierten Leistungen hervorgehen. Solche Angaben finden sich für den Schulbereich zum Beispiel in der Fachserie 11 („Bildung und Kultur“) des Statistischen Bundesamtes oder für den Bereich des Verkehrswesens in der Studie „Mobilität in Deutschland“. Ist in bestimmten Ausgabenkategorien keine altersgruppenspezifische Differenzierung der Inanspruchnahme zu erwarten, so werden die Gesamtausgaben nach den Anteilen der sieben Altersgruppen an der Gesamtbevölkerung zerlegt (wie im Beispiel für die Ausgaben der Allgemeinen Verwaltung).

Die in jedem der drei Aufgabenbereiche anfallenden Gesamtausgaben werden so jeweils den Altersgruppen zugeordnet (Spalten 3a bis 3c). Daraus ergeben sich in Spalte 4 die nach Altersstruktur differenzierten Gesamtausgaben, aus denen die Ausgabenanteile der einzelnen Altersklassen berechnet werden können (Spalte 5). Für die Kinder und Jugendlichen werden im Jahr t folglich 22,61% des Gesamthaushaltes verausgabt. Diese Verteilung entspricht zugleich den Altersausgabenanteilen (siehe Abschnitt IV.1.1.4).

Tab. VIII.6: Ausgabenanteile und Ausgabenprofile öffentlicher Haushalte in Abhängigkeit von der Altersstruktur einer Bevölkerung

| Altersklassen | Einwohnerzahl im Jahr t | Ausgaben (in €) im Bereich: | | | Ausgaben insgesamt (in €) | Altersausgabenanteil |
|---------------|-------------------------|-----------------------------|--------------------|---------------|-----------------------------|----------------------|
| | | Allgemeine Verwaltung | Berufliche Schulen | Verkehrswesen | | |
| (1) | (2) | (3a) | (3b) | (3c) | (4) = (3a) + (3b) + (3c) | (5) |
| 0 – u6 | 500 | 10.000 | 0 | 17.600 | 27.600 | 2,76 % |
| 6 – u19 | 1.250 | 25.000 | 85.500 | 88.000 | 198.500 | 19,85 % |
| 19 – u30 | 1.500 | 30.000 | 108.000 | 105.600 | 243.600 | 24,36 % |
| 30 – u50 | 3.000 | 60.000 | 6.500 | 211.100 | 277.600 | 27,76 % |
| 50 – u65 | 1.750 | 35.000 | 0 | 123.100 | 158.100 | 15,81 % |
| 65 – u80 | 1.250 | 25.000 | 0 | 44.000 | 69.000 | 6,90 % |
| 80 + | 750 | 15.000 | 0 | 10.600 | 25.600 | 2,56 % |
| Insgesamt | 10.000 | 200.000 | 200.000 | 600.000 | 1.000.000 | 100,00 % |

| Altersklassen | Pro-Kopf-Ausgaben (in €) im Bereich: | | | Pro-Kopf-Ausgaben (in €) insgesamt |
|---------------|--------------------------------------|--------------------|---------------|------------------------------------|
| | Allgemeine Verwaltung | Berufliche Schulen | Verkehrswesen | |
| | (6a) | (6b) | (6c) | (7) |
| 0 – u6 | 20,00 | 0 | 35,20 | 55,20 |
| 6 – u19 | 20,00 | 68,40 | 70,40 | 158,80 |
| 19 – u30 | 20,00 | 72,00 | 70,40 | 162,40 |
| 30 – u50 | 20,00 | 2,17 | 70,37 | 92,54 |
| 50 – u65 | 20,00 | 0 | 70,34 | 90,34 |
| 65 – u80 | 20,00 | 0 | 35,20 | 55,20 |
| 80 + | 20,00 | 0 | 14,13 | 34,13 |
| Insgesamt | 20,00 | 20,00 | 60,00 | 100,00 |

Quelle: Fiktives Beispiel.

Setzt man die in den einzelnen Aufgabenbereichen für jede Altersklasse zurechenbaren Ausgaben ins Verhältnis zur jeweiligen Bevölkerungszahl der einzelnen Altersklassen, so ergeben sich die altersspezifischen Pro-Kopf-Ausgaben. Die Spalten 6a bis 6c bilden also die nach Aufgabenbereichen differenzierten Altersstrukturkostenprofile ab. Durch Addition über alle Aufgabenbereiche ergibt sich in Spalte 7 das aggregierte Altersstrukturkostenprofil dieses Beispielhaushaltes (vgl. Abschnitt IV.1.1.1). Die höchste Pro-Kopf-Versorgung genießen in diesem Beispiel demnach die beiden Altersklassen der 6 bis unter 30jährigen.

Tabelle VIII.7: Sekundärstatistiken der Einnahmenindikatoren

| Steuerart | Sekundärquelle |
|--|--|
| Einkommensteuer/ Zinsabschlag | Integrierter Datensatz aus Einkommensteuerstatistik und sozioökonomischem Panel (SOEP) ¹⁾ |
| Körperschaftsteuer | Integrierter Datensatz aus Einkommensteuerstatistik und sozioökonomischem Panel (SOEP) ¹⁾ |
| Gewerbsteuer | Integrierter Datensatz aus Einkommensteuerstatistik und sozioökonomischem Panel (SOEP) ¹⁾ |
| Grundsteuer | Hofmann, Kempkes, Seitz (2008) |
| Umsatz- und Einfuhrumsatzsteuer | <i>GLEICHVERTEILUNG</i> |
| Sonstige Gemeindesteuern | <i>GLEICHVERTEILUNG</i> ²⁾ |
| Gebühren und sonstige laufende Einnahmen | <i>GLEICHVERTEILUNG</i> ²⁾ |
| Einnahmen aus wirtschaftlicher Tätigkeit | <i>GLEICHVERTEILUNG</i> ²⁾ |
| Zinseinnahmen | <i>GLEICHVERTEILUNG</i> |
| Allgemeine Zuweisungen und Umlagen | <i>GLEICHVERTEILUNG</i> |
| Sonstige Einnahmen für laufende Zwecke | <i>GLEICHVERTEILUNG</i> |
| Zahlungen von öffentlichen Ebenen | <i>GLEICHVERTEILUNG</i> |
| ¹⁾ zur Verfügung gestellt von durch DIW Berlin; zur Methodik: siehe Bach, Corneo, Steiner (2002, 2007) ²⁾ Gleichverteilung nur über die Altersgruppen der Erwachsenen angenommen. | |

VIII.4 Anmerkungen zu Kapitel V

zu V.1.1: Projektionsmethodik für die Ableitung von Budgetanpassungen

Altersstrukturkostenprofile können sich beispielsweise ändern, wenn von wachsenden oder sinkenden Partizipationsraten einzelner Bevölkerungsgruppen in der Inanspruchnahme bestimmter, öffentlich bereit gestellter Güter oder Dienstleistungen auszugehen ist bzw. bereits zu Projektionsbeginn bekannt ist, dass die Nachfrage nach bestimmten öffentlich bereit gestellten Leistungen durch eine bestimmte Altersgruppe der Bevölkerung im Zeitablauf schwanken wird. Die Annahme von über den gesamten Projektionszeitraum konstanten Altersstrukturprofilen ist in solchen Fällen nicht mehr haltbar.

Seitz (2008c) verweist auf einen Weg, in der Methodik von Altersstrukturprofilen die Veränderbarkeit von Altersstrukturkostenprofilen zu berücksichtigen. Dazu wird ein Anpassungsparameter in die Projektionsgleichung eingefügt, der die explizite Berücksichtigung der Partizipationsrate im Projektionsmodell ermöglicht.

Lassen sich beispielsweise die Durchschnittskosten der öffentlichen Bereitstellung einer Leistung je Nutznießer, N , der Altersklasse x als

$$c(x, j, t) = \frac{E(x, j, t)}{N(x, j, t)} \quad (\text{VIII.1})$$

definieren und bezeichnet die Partizipationsquote, q , mit

$$q(x, j, t) = \frac{N(x, j, t)}{P(x, j, t)} \quad (\text{VIII.2})$$

den Anteil der Nutznießer, N , dieser Leistung in der Altersgruppe x an der Gesamtbevölkerung, P , so lässt sich das Altersstrukturkostenprofil, $e(x, j, t)$ alternativ auch als

$$e(x, j, t) = \frac{E(x, j, t)}{P(x, j, t)} = q(x, j, t) c(x, j, t) \quad (\text{VIII.3})$$

darstellen (vgl. Gleichung IV.3). Die Auswirkungen einer Veränderung der Partizipationsrate, $q(x, j, t)$, auf das Altersstrukturkostenprofil, $e(x, j, t)$, lassen sich anhand der Ableitung der vorstehenden Gleichung zeigen:

$$de = q dc + c dq \quad \text{mit:} \quad c dq = \frac{c dN}{P} - \frac{c N dP}{P^2}. \quad (\text{VIII.4})$$

Selbst wenn also die mittleren Kosten je Nutznießer, $c(x, j, t)$, als konstant betrachtet werden, kann eine Änderung der Partizipationsquote, $q(x, j, t)$, dennoch zu Änderungen des Altersstrukturkostenprofils, $e(x, j, t)$, führen.²¹³

Ist für einzelne Ausgabenbereiche also mit einem sich ändernden Nutzungsverhalten zu rechnen, so sind solche Partizipationseffekte – so weit dies möglich ist – in die Projektionen

²¹³ Man beachte, dass sich die Partizipationsquote, $q(x, j, t)$ genau dann ändert, wenn die Zahl der Nutznießer, P , und die Zahl der Gesamtbevölkerung, N , nicht konstant bleiben und sich dabei zueinander nicht proportional verändern (siehe Gleichung VIII.5).

einzu beziehen. Der Anpassungsparameter, λ , aus Gleichung V.3 ergibt sich aus dem Verhältnis der Partizipationsquoten im Betrachtungsjahr sowie zum Zielzeitpunkt:

$$\lambda(x, j, t) = \frac{q(x, j, t + \tau)}{q(x, j, t)}. \quad (\text{VIII.5})$$

Für die Ermittlung der sich über den Projektionszeitraum ergebenden Ausgaben gilt dann:

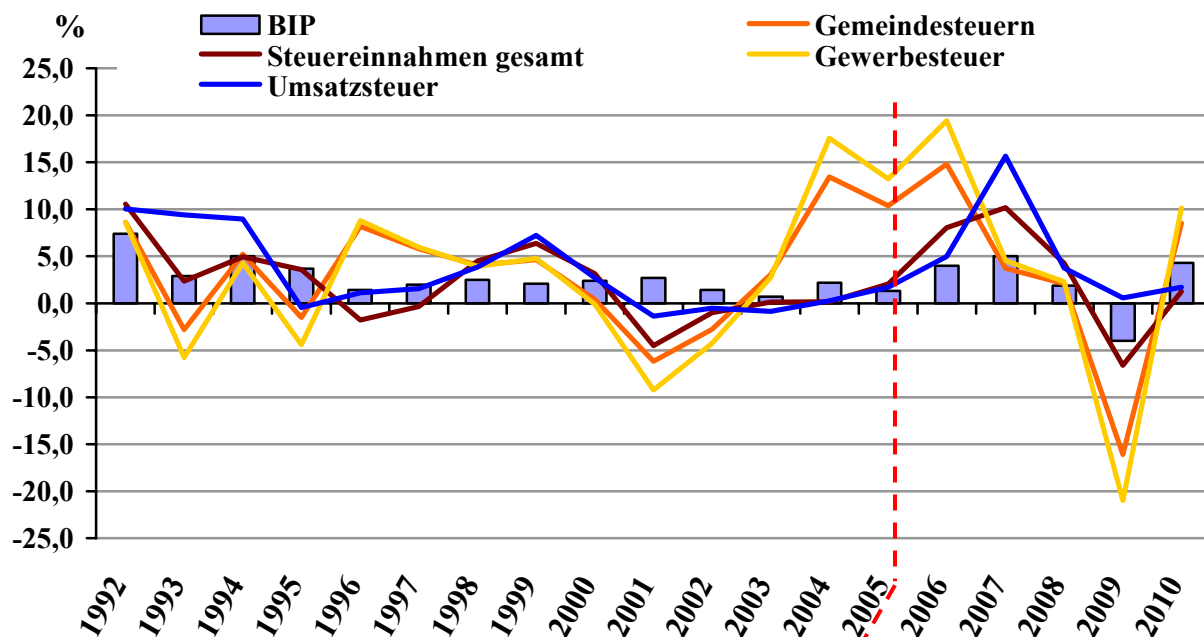
$$E_{t+\tau} = \sum_{j=1}^J \sum_{x=1}^{\bar{x}} P(x, t+\tau) e(x, j, t) \lambda(x, j, t) \quad (\text{VIII.6}) = (\text{V.3})$$

$$\text{mit } \lambda(x, j, t) = \frac{q(x, j, t + \tau)}{q(x, j, t)}.$$

Ist für den Projektionszeitraum $t+\tau$ keine Veränderung der Partizipationsraten für bestimmte Leistungen bekannt, so gilt $q(x, j, t+\tau) = q(x, j, t)$. Der Parameter λ nimmt für diese Fälle einen Wert von 1 an.

Die Gesamtausgaben der betrachteten Kommune(n) sind damit abhängig von der Entwicklung der Bevölkerungsgröße im Projektionszeitraum, von den Altersstrukturkostenprofilen für die im Modell nach dem Alter unterschiedenen Bevölkerungsgruppen sowie den erwartbaren oder a priori bereits bekannten Veränderungen der künftigen Inanspruchnahme konkreter, öffentlich bereit gestellter Güter durch bestimmte Altersgruppen der Bevölkerung.

Abbildung VIII.18: Wirtschaftswachstum und Entwicklung Steuereinnahmen 1992-2010



Quelle: Statistisches Bundesamt (2011b, d).

zu V.2.2.1: Projektionsergebnisse für den Verwaltungshaushalt (Basisszenario)

Tab. VIII.8: Entwicklung der Altersausgabenanteile der kreisfreien Städte und Landkreise in den Flächenländern 2005 – 2025

| Körperschaft | 0 – u6 | | 6 – u19 | | 19 – u30 | | 30 – u50 | | 50 – u65 | | 65 – u80 | | 80+ | |
|--------------|--------|-------|---------|-------|----------|-------|----------|-------|----------|-------|----------|-------|------|------|
| | 2005 | 2025 | 2005 | 2025 | 2005 | 2025 | 2005 | 2025 | 2005 | 2025 | 2005 | 2025 | 2005 | 2025 |
| (1) | (2) | (3) | (4) | (5) | (6) | (7) | (8) | (9) | (10) | (11) | (12) | (13) | (14) | (15) |
| FW | 10,71 | 9,86 | 23,12 | 18,61 | 10,96 | 10,99 | 25,60 | 22,55 | 13,65 | 17,49 | 12,15 | 14,28 | 3,80 | 6,22 |
| FW KS | 10,14 | 10,10 | 20,15 | 18,30 | 12,89 | 12,68 | 26,43 | 23,49 | 13,77 | 16,24 | 12,54 | 13,31 | 4,08 | 5,89 |
| FW LK | 11,03 | 9,86 | 24,40 | 18,89 | 10,22 | 10,34 | 25,19 | 22,13 | 13,56 | 17,91 | 11,92 | 14,53 | 3,69 | 6,35 |
| FO | 11,79 | 10,26 | 21,15 | 19,27 | 12,49 | 8,86 | 25,45 | 21,18 | 15,19 | 18,59 | 11,13 | 15,15 | 2,79 | 6,69 |
| FO KS | 11,04 | 10,40 | 18,20 | 19,20 | 15,22 | 10,77 | 25,30 | 22,39 | 15,67 | 16,37 | 11,80 | 14,18 | 2,77 | 6,69 |
| FO LK | 12,18 | 10,28 | 22,39 | 19,45 | 11,52 | 8,18 | 25,37 | 20,69 | 14,94 | 19,30 | 10,80 | 15,37 | 2,80 | 6,72 |

Quellen: eigene Berechnungen.

Zum Vergleich der Ausgangssituation für die Projektionsrechnungen siehe auch Tabelle IV.5.

Tab. VIII.9: Entwicklung der Alterseinnahmenanteile der kreisfreien Städte und Landkreise in den Flächenländern 2005 – 2025

| Körperschaft | 0 – u6 | | 6 – u19 | | 19 – u30 | | 30 – u50 | | 50 – u65 | | 65 – u80 | | 80+ | |
|--------------|--------|------|---------|------|----------|-------|----------|-------|----------|-------|----------|-------|------|------|
| | 2005 | 2025 | 2005 | 2025 | 2005 | 2025 | 2005 | 2025 | 2005 | 2025 | 2005 | 2025 | 2005 | 2025 |
| (1) | (2) | (3) | (4) | (5) | (6) | (7) | (8) | (9) | (10) | (11) | (12) | (13) | (14) | (15) |
| FW | 2,05 | 1,79 | 5,36 | 4,10 | 11,06 | 10,53 | 40,97 | 34,26 | 23,95 | 29,14 | 12,84 | 14,32 | 3,77 | 5,85 |
| FW KS | 1,85 | 1,82 | 4,33 | 3,87 | 12,31 | 11,93 | 41,31 | 36,14 | 23,69 | 27,51 | 12,53 | 13,10 | 3,97 | 5,63 |
| FW LK | 2,14 | 1,79 | 5,81 | 4,21 | 10,59 | 10,03 | 40,78 | 33,53 | 24,01 | 29,68 | 12,98 | 14,81 | 3,69 | 5,95 |
| FO | 2,80 | 2,29 | 7,04 | 6,04 | 12,94 | 8,64 | 33,79 | 26,45 | 23,35 | 26,89 | 15,96 | 20,43 | 4,10 | 9,27 |
| FO KS | 2,83 | 2,61 | 6,10 | 6,31 | 15,07 | 10,45 | 32,74 | 28,40 | 23,38 | 23,94 | 15,74 | 18,54 | 4,13 | 9,76 |
| FO LK | 2,79 | 2,18 | 7,40 | 5,95 | 12,18 | 8,00 | 34,14 | 25,76 | 23,33 | 27,87 | 16,06 | 21,13 | 4,10 | 9,11 |

Quellen: eigene Berechnungen.

Zum Vergleich der Ausgangssituation für die Projektionsrechnungen siehe auch Tabelle IV.7.

zu V.3.1: Annahmen des Szenarios 1

Tab. VIII.10: Ermittlung der Werte für den Anpassungsparameter, λ , für die Gemeinden der Flächenländer 2005 - 2025

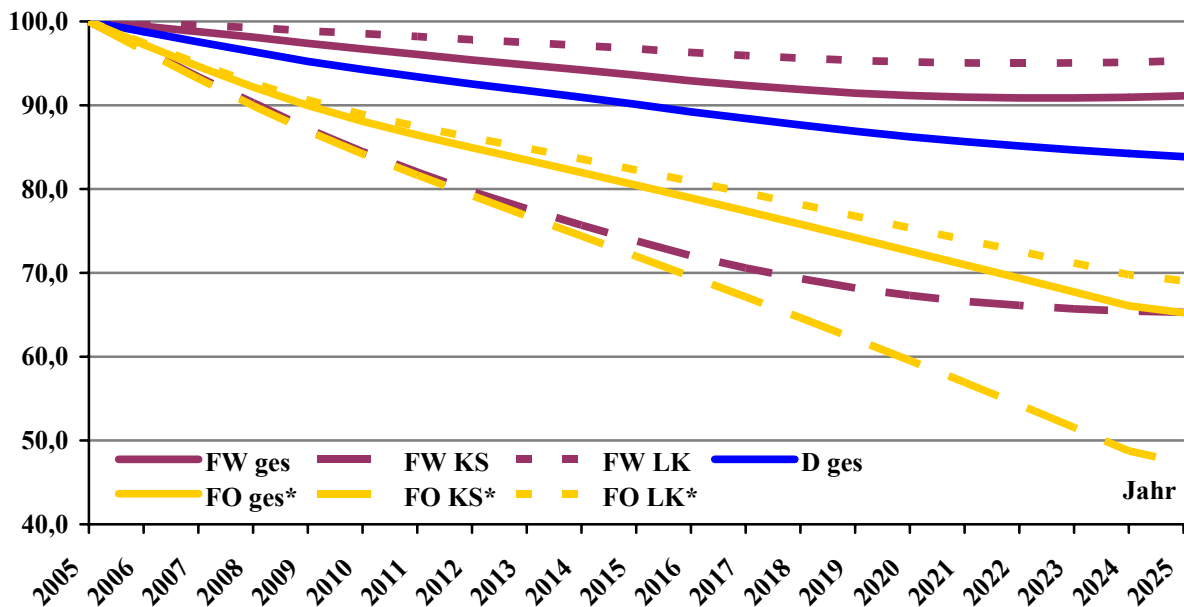
| Jahr | Bevölkerungsentwicklung (Altersgruppe ab 65 J.) | | | | Entwicklung der Zahlen der Versorgungsempfänger (1.000) | | | | λ -Werte | |
|------|--|-------|-----------|-------|--|-------|-----|-------|------------------|-------------|
| | West | Index | Ost | Index | West | Index | Ost | Index | West | Ost |
| 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 | 7 | 8 | 9 | 10 | 11 |
| 2005 | 12.013.205 | 1,000 | 2.814.273 | 1,000 | 105 | 1,000 | 2 | 1,00 | 1,00 | 1,00 |
| 2006 | 12.276.742 | 1,022 | 2.900.342 | 1,031 | 106 | 1,010 | 2 | 1,00 | 0,99 | 0,97 |
| 2007 | 12.390.536 | 1,031 | 2.945.253 | 1,047 | 106 | 1,010 | 3 | 1,50 | 0,98 | 1,43 |
| 2008 | 12.509.376 | 1,041 | 2.993.214 | 1,064 | 107 | 1,019 | 3 | 1,50 | 0,98 | 1,41 |
| 2009 | 12.610.771 | 1,050 | 3.034.353 | 1,078 | 108 | 1,029 | 3 | 1,50 | 0,98 | 1,39 |
| 2010 | 12.549.800 | 1,045 | 3.024.286 | 1,075 | 109 | 1,038 | 3 | 1,50 | 0,99 | 1,40 |
| 2011 | 12.577.281 | 1,047 | 3.001.275 | 1,066 | 110 | 1,048 | 4 | 2,00 | 1,00 | 1,88 |
| 2012 | 12.659.619 | 1,054 | 3.006.239 | 1,068 | 112 | 1,067 | 4 | 2,00 | 1,01 | 1,87 |
| 2013 | 12.776.882 | 1,064 | 3.014.472 | 1,071 | 113 | 1,076 | 5 | 2,50 | 1,01 | 2,33 |
| 2014 | 12.933.234 | 1,077 | 3.044.923 | 1,082 | 115 | 1,095 | 5 | 2,50 | 1,02 | 2,31 |
| 2015 | 13.087.682 | 1,090 | 3.095.593 | 1,100 | 117 | 1,114 | 5 | 2,50 | 1,02 | 2,27 |
| 2016 | 13.222.863 | 1,101 | 3.150.704 | 1,120 | 119 | 1,133 | 6 | 3,00 | 1,03 | 2,68 |
| 2017 | 13.367.870 | 1,113 | 3.204.972 | 1,139 | 121 | 1,152 | 6 | 3,00 | 1,04 | 2,63 |
| 2018 | 13.501.428 | 1,124 | 3.257.590 | 1,158 | 123 | 1,171 | 7 | 3,50 | 1,04 | 3,02 |
| 2019 | 13.655.890 | 1,137 | 3.307.930 | 1,175 | 126 | 1,200 | 7 | 3,50 | 1,06 | 2,98 |
| 2020 | 13.815.014 | 1,150 | 3.356.949 | 1,193 | 129 | 1,229 | 8 | 4,00 | 1,07 | 3,35 |
| 2021 | 13.999.059 | 1,165 | 3.399.972 | 1,208 | 131,8 | 1,255 | 8 | 4,00 | 1,08 | 3,31 |
| 2022 | 14.203.271 | 1,182 | 3.438.744 | 1,222 | 134,6 | 1,282 | 7 | 3,50 | 1,08 | 2,86 |
| 2023 | 14.419.364 | 1,200 | 3.477.284 | 1,236 | 137,4 | 1,309 | 9 | 4,50 | 1,09 | 3,64 |
| 2024 | 14.668.709 | 1,221 | 3.527.103 | 1,253 | 140,2 | 1,335 | 10 | 5,00 | 1,09 | 3,99 |
| 2025 | 14.942.025 | 1,244 | 3.578.032 | 1,271 | 143 | 1,362 | 10 | 5,00 | 1,09 | 3,93 |

Quellen: BBSR(2009a), BMI (2005); eigene Berechnungen.

zu V.3.2.2: Projektionsergebnisse für den Vermögenshaushalt (Szenario 1)

Zwar ist bei den Projektionen der Ausgaben der Vermögenshaushalte – wie für die laufenden Ausgaben auch – ein deutlicher Ost-West-Unterschied feststellbar (vgl. **Abbildung VIII.19**). Allerdings zeigen sich für die Kapitalrechnungen auch zwei markante Unterschiede: Einerseits ist die Schwankungsbreite der voraussichtlichen Entwicklungen wesentlich größer als bei den Verwaltungshaushalten. Die Projektionen liegen für das Jahr 2025 zwischen -4,7 Prozent (für die Gesamtheit der westdeutschen Landkreise, FW LK) und -52,7 Prozent für die kreisfreien Städte der ostdeutschen Bundesländer (FO KS). Andererseits zeigt sich auch innerhalb der Gruppen der ostdeutschen, vor allem aber der westdeutschen Kommunen eine deutlich größere Heterogenität. Generell werden für die Ausgabenentwicklungen der Landkreise geringere Rückgänge projiziert als für die Gesamtheiten der kreisfreien Städte in den ost- wie in den westdeutschen Bundesländern.

Abb. VIII.19: Szenario 1 – Entwicklung der bereinigten Ausgaben der Kapitalrechnung (Indexreihe: 2005 = 100,0)



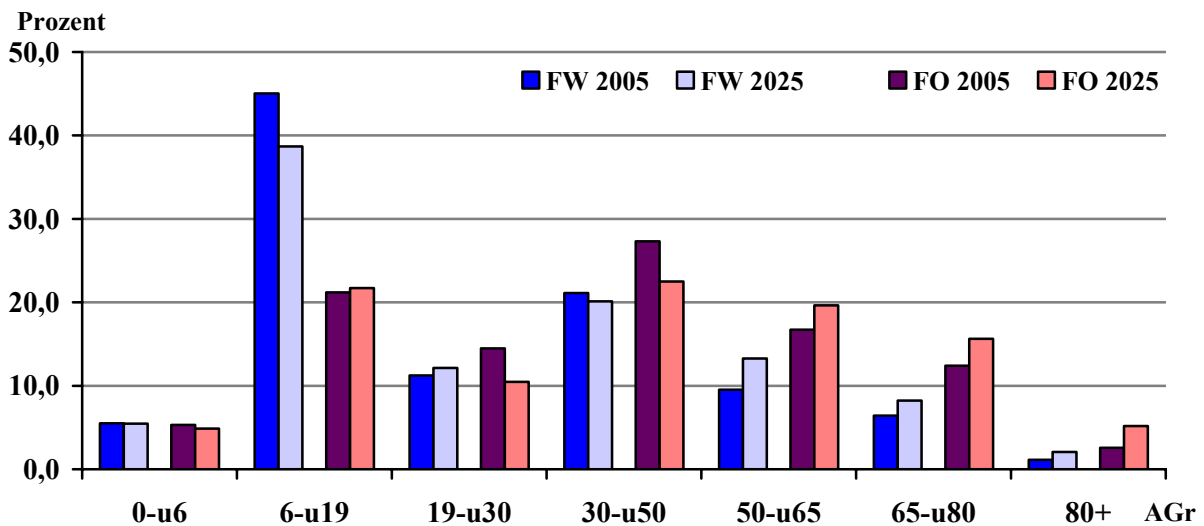
D = Deutschland, FW = Flächenländer West, FO = Flächenländer Ost, KS = kreisfreie Städte, LK = Landkreise, * geglättete 3-Jahres-Durchschnittswerte, ges = gesamt
Quelle: eigene Berechnungen.

Letztlich ist bei den Ausgaben der Kapitalrechnung wie auch für die Ausgaben der laufenden Rechnung jedoch der Großteil der Effekte auf Änderungen der Altersstruktur zurückzuführen. Während sich die Bevölkerung aller Flächenländer um 2,2% verringern wird, wird für Ausgaben im Schulbereich insgesamt (3,57 Mrd. Euro) ein Rückgang um 21,4% projiziert. Die Sozialausgaben (0,75 Mrd. Euro) würden c.p. um 11,0% sinken und die Ausgaben für das Verkehrswesen (4,69 Mrd. Euro) um 5,0%. Dem entgegen wird ein Anstieg der Ausgaben für Krankenhäuser und sonstige Einrichtungen und Maßnahmen der Gesundheitspflege (0,90 Mrd. Euro) um 12,8% vorausberechnet.

Die Altersstrukturverschiebungen kommen – in Kombination mit den Veränderungseffekten der Bevölkerungsgröße – auch in der Verschiebung der Altersausgabenanteile (**Abbildung VIII.20**) zum Ausdruck. Sowohl in den Kommunen der ostdeutschen als auch der westdeutschen Bundesländer wird der Anteil der Ausgaben, der für die über 50jährigen ausgegeben werden wird, spürbar ansteigen (West: +6,5%-Punkte, Ost: +8,7%-Punkte).

Während diese Verschiebungen in den Kommunen der neuen Länder hauptsächlich zulasten der Erwerbsbevölkerung gehen, wird sich in den Kommunen der alten Länder der Ausgabenanteil für 6- bis unter 19jährige stark reduzieren (-6,3%-Punkte). Das ist insbesondere darauf zurückzuführen, dass der demografisch bedingte, starke Schülerrückgang den westdeutschen Kommunen noch bevorsteht. In den ostdeutschen Bundesländern hatte er hingegen bis zum Basisjahr dieser Projektionen (2005) bereits weitestgehend stattgefunden.

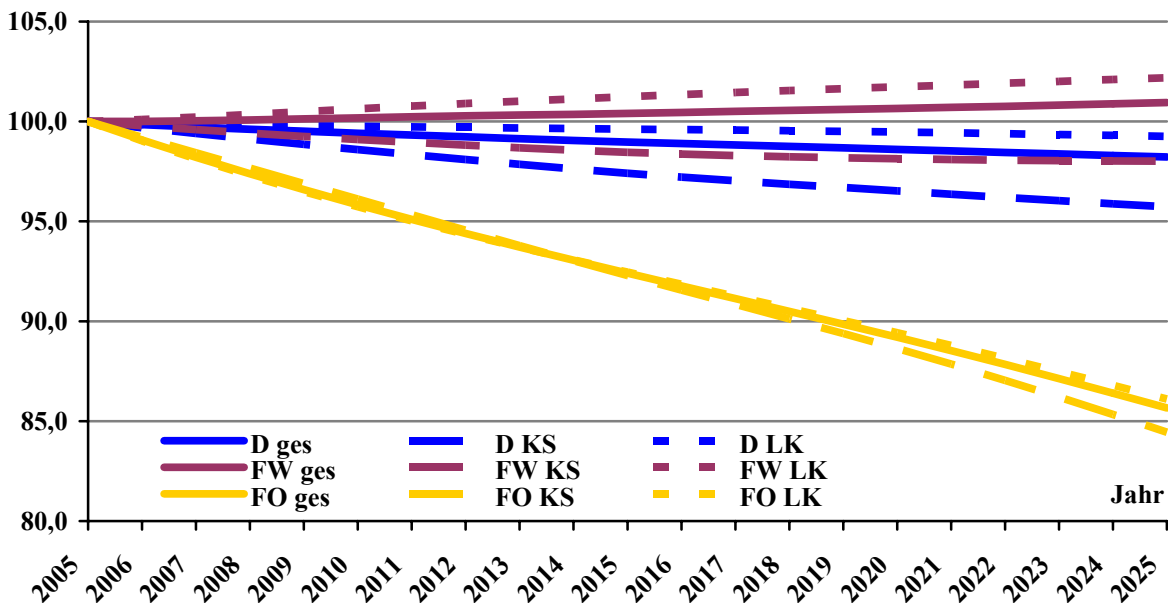
Abb. VIII.20: Szenario 1 – Altersausgabenanteile der kommunalen Gebietskörperschaften 2005 und 2025 (Vermögenshaushalt)



Quelle: eigene Berechnungen.

Die Entwicklung der Einnahmenseite wird für die Kommunen der westdeutschen Flächenländer im Vergleich zur Ausgabenseite ähnlich verlaufen (vgl. **Abbildung V.21**), d.h.

Abb. VIII.21: Szenario II – Entwicklung der bereinigten Einnahmen der Kapitalrechnung (Indexreihe: 2005 = 100,0)

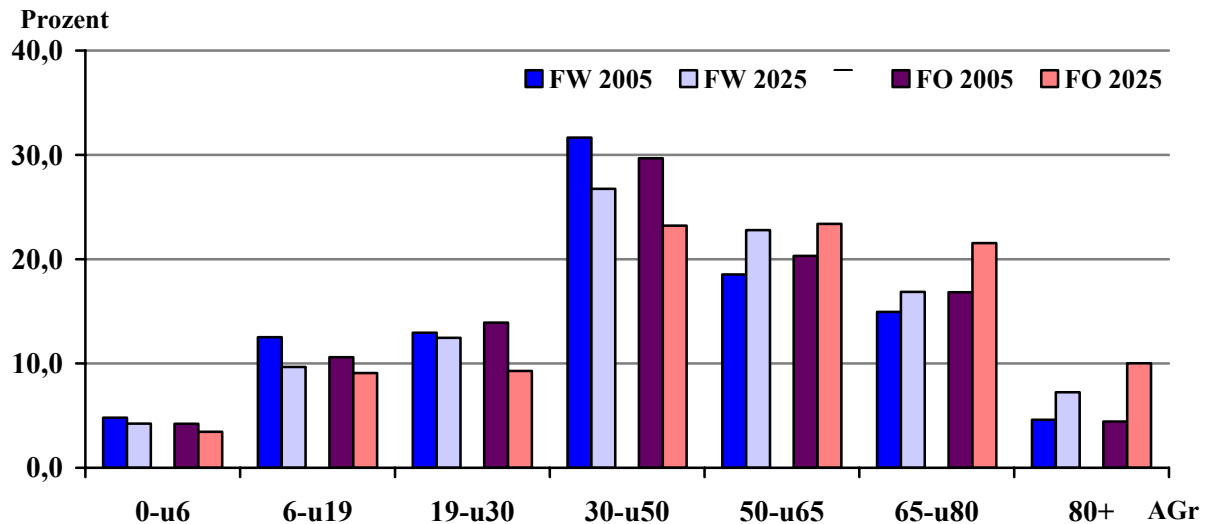


D = Deutschland, FW = Flächenländer West, FO = Flächenländer Ost, ges = gesamt, KS = kreisfreie Städte, LK = Landkreise

Quelle: eigene Berechnungen.

die Kapitaleinnahmen werden als stabil vorausberechnet. Dennoch sind für Landkreise und kreisfreie Städte unterschiedliche Trends festzustellen: Während die Kapitaleinnahmen der kreisfreien Städte mit -2,0% leicht fallend prognostiziert werden, zeigt sich für die Landkreise eine positive Entwicklung (+2,1%).

Abb. VIII.22: Szenario 1 – Alterseinnahmenanteile der kommunalen Gebietskörperschaften 2005 und 2025 (Vermögenshaushalt)



Quelle: eigene Berechnungen.

Hinsichtlich der Finanzierungsbeiträge zu den Vermögenshaushalten führen die Veränderungen der Altersstruktur der Bevölkerung auch zu Veränderungen bei den Alterseinnahmenanteilen. So werden die Finanzierungsanteile der unter 50jährigen in den Kommunen in Gesamtdeutschland zurückgehen, die der älteren dagegen steigen.

zu V.4.1: Abschätzung von Remanenzeffekten

Tabelle VIII.11: Schätzung der Wachstumsrate der spezifischen Budgetvariablen in Abhängigkeit von der Bevölkerungswachstumsrate auf Kreisebene (1995 bis 2007)

| Budgetvariablen pro Kopf | ΔBevWR | ΔBevWRw | ΔBevWRs | ΔBevW | ΔBevWRw | ΔBevWRs |
|--|------------------------|------------------------|-----------------------|---------------------|------------------------|------------------------|
| | westdeutsche Kreise | | | ostdeutsche Kreise | | |
| Personalausgaben | 0,016 (0,5) | -0,045 (1,0) | 0,120 (1,4) | -0,002 (0,0) | -0,090 (0,9) | 0,169 (0,9) |
| laufender Sachaufwand | -0,138 (1,9) | -0,231 (2,0) | 0,022 (0,1) | -0,101 (1,2) | -0,111 (0,7) | -0,082 (0,3) |
| Sachinvestitions- ausgaben | 0,014 (0,2) | 0,016 (0,2) | 0,010 (0,1) | 0,049 (0,6) | -0,031 (0,8) | 0,201 (0,8) |
| Investitionszuwei- sungen | 0,077 (0,7) | 0,161 (0,9) | -0,069 (0,2) | -0,109 (0,8) | -0,190 (1,1) | 0,048 (0,1) |
| Steueraufkommen | -0,058 (1,2) | -0,021 (0,3) | -0,121 (0,9) | -0,200 (1,3) | -0,587 (2,3) | 0,545 (1,5) |
| Verschuldung | 0,145 (1,6) | 0,148 (1,1) | 0,141 (0,6) | -0,178 (0,8) | 0,139 (0,3) | -0,788 (1,8) |
| Anzahl Beobachtungen ^{1,2} | 322 | 322 | 322 | 91 | 91 | 91 |

¹ für die FW: ohne Hamburg, Bremen, Bremerhaven und die Region Hannover.

² für die FO: ohne Berlin und die kreisfreie Stadt Eisenach, für Sachsen-Anhalt wegen Kreisreform zum 01. Juli 2007 lediglich die kreisfreien Städte Magdeburg und Halle/Saale sowie den Landkreis Stendal und den Altmarkkreis Salzwedel erfasst.

Hinweis: Signifikante Parameterschätzungen sind fett gedruckt, T-Werte in Klammern.

Quelle: eigene Berechnungen.

Die Schätzungen wurden in Form üblicher OLS-Querschnittsregressionen durchgeführt (vgl. Unterabschnitt V.3.1). Von den 91 berücksichtigten Kreisen der FO haben im Zeitraum von 1995 bis 2007 insgesamt 53 Kreise an Bevölkerung verloren, 38 sind hingegen gewachsen. In den westdeutschen Flächenländern sind von den 322 Kreisen 164 geschrumpft, 158 haben an Bevölkerung gewonnen.

Im Gegensatz zu den Schätzungen von Thum et al. (2005) ergeben sich für den doppelt so langen Zeitraum von 1995 bis 2007 kaum noch statistisch signifikante Koeffizienten. Möchte man die Vorzeichen der Schätzparameter dennoch vorsichtig zu interpretieren versuchen, so würden diese für die Kommunen der FO durchaus noch auf Remanenzeffekte hindeuten (Ausgaben für Personal und Sachinvestitionen der schrumpfenden Kommunen). Ein Grund für die Verwässerung der statistischen Signifikanz im Vergleich zur Schätzung für den Zeitraum 1995 – 2001 kann allerdings auch darin liegen, dass aufgrund der Kreisreform in Sachsen-Anhalt (ab 01.07.2007) die Zahl der Beobachtungen deutlich geringer ist. Ein weiterer Grund liegt offenbar am Bedeutungsverlust, denen Remanenzeffekte mittel- bis langfristig unterliegen. Auf diesen Fakt hat mit einer Untersuchung insbesondere für die neuen Bundesländer bereits Kempkes (2010) verwiesen. Einerseits spielen dabei in längerfristigen Betrachtungen sicher Überlagerungen verschiedener Effekte eine Rolle, andererseits ist dies auch Ausdruck inzwischen tatsächlich erfolgter Anpassungsmaßnahmen (siehe für den Personalentwicklung auf Länderebene beispielhaft das Gutachten von Ragnitz/Seitz, 2010). Die negativen Vorzeichen bei den Kommunen mit Bevölkerungswachstum wiederum lassen – statistische Signifikanz angenommen – demnach auf realisierte Kostendegressionseffekte schließen.

Für die Kommunen der westdeutschen Bundesländer konnten in der zeitlich verlängerten Schätzung wie bei Thum et al. (2005) statistisch signifikant ebenfalls keine Remanenzeffekte belegt werden.

Tabelle VIII.12: Remanenzfaktoren für Ausgaben der kommunalen Haushalte

| Remanenzklasse laut empirischer Auswertung | In der Modellrechnung verwendeter Remanenzfaktor | |
|--|--|---------------------------|
| | für den Verwaltungshaushalt | für den Vermögenshaushalt |
| Remanenzklasse 0 | 0,0 | 0,0 |
| Remanenzklasse 1 | 0,2 | 0,1 |
| Remanenzklasse 2 | 0,4 | 0,2 |
| Remanenzklasse 3 | 0,6 | 0,3 |
| Remanenzklasse 4 | 0,8 | 0,4 |

Quelle: BBR (2007, 42).

Die Bildung der Remanenzklassen beruht auf der Unterteilung derjenigen Aufgabenbereiche, für die Remanenzeffekte festgestellt worden sind. Diese Aufgabenbereiche wurden in Quartile eingeteilt, wobei das unterste Quartil die 25% der Ausgabenkategorien mit den geringsten Remanenzeffekten ausmacht. Aus diesen Quartilen wurden wiederum die Remanenzklassen abgeleitet und entsprechende Remanenzfaktoren zugeordnet (vgl. BBR, 2007, 19 und 42).

zu V.5.1.2.1: Projektionsergebnisse für den Verwaltungshaushalt (Szenario 3)

Tab. VIII.13: Projektion der Nettopositionen der kommunalen Verwaltungshaushalte 2005 und 2025 im Szenario 3 (in Euro p.K.)

| Körperschaft | Insgesamt | | Kreisfreie Städte | | Landkreise | |
|-----------------|-----------|------|-------------------|------|------------|------|
| | 2005 | 2025 | 2005 | 2025 | 2005 | 2025 |
| (1) | (2) | (3) | (4) | (5) | (6) | (7) |
| D gesamt | -130 | 254 | -314 | 113 | -60 | 296 |
| FW | -154 | 245 | -346 | 60 | -81 | 300 |
| FO | -12 | -86 | -154 | -195 | 39 | -49 |

Quellen: eigene Berechnungen.

zu V.5.1.2.2: Projektionsergebnisse für den Vermögenshaushalt (Szenario 3)

Tab. VIII.14: Projektion der Nettopositionen der kommunalen Vermögenshaushalte 2005 und 2025 im Szenario 3 (in Euro p.K.)

| Körperschaft | Insgesamt | | Kreisfreie Städte | | Landkreise | |
|-----------------|-----------|------|-------------------|------|------------|------|
| | 2005 | 2025 | 2005 | 2025 | 2005 | 2025 |
| (1) | (2) | (3) | (4) | (5) | (6) | (7) |
| D gesamt | 82 | 97 | 239 | 260 | 23 | 38 |
| FW | 92 | 95 | 259 | 263 | 16 | 34 |
| FO | 32 | 96 | 135 | 217 | -5 | 53 |

Quellen: eigene Berechnungen.

zu V.5.2.3: Projektionsergebnisse (Szenario 4)

Tab. VIII.15: Projektion der Nettopositionen der kommunalen Verwaltungshaushalte 2005 und 2025 im Szenario 4 (in Euro p.K.)

| Körperschaft | Insgesamt | | Kreisfreie Städte | | Landkreise | |
|-----------------|-----------|------|-------------------|------|------------|------|
| | 2005 | 2025 | 2005 | 2025 | 2005 | 2025 |
| (1) | (2) | (3) | (4) | (5) | (6) | (7) |
| D gesamt | -130 | 425 | -314 | 344 | -60 | 447 |
| FW | -154 | 515 | -346 | 449 | -81 | 531 |
| FO | -12 | -25 | -154 | -117 | 39 | 6 |

Quellen: eigene Berechnungen.

zu V.6.3.2: Permanenter Einnahmeeffekt (Szenario 5)

Tab. VIII.16: Projektion der Nettopositionen der kommunalen Verwaltungshaushalte 2005 und 2025 im Szenario 5 mit permanentem Einnahmerückgang (in Euro p.K.)

| Körperschaft | Insgesamt | | Kreisfreie Städte | | Landkreise | |
|-----------------|-----------|------|-------------------|------|------------|------|
| | 2005 | 2025 | 2005 | 2025 | 2005 | 2025 |
| (1) | (2) | (3) | (4) | (5) | (6) | (7) |
| D gesamt | -130 | 324 | -314 | 209 | -60 | 360 |
| FW | -154 | 400 | -346 | 282 | -81 | 435 |
| FO | -12 | -61 | -154 | -173 | 39 | -23 |

Quellen: eigene Berechnungen; vgl. Abschnitt V.6.3.2.

VIII.5 Anmerkungen zu Kapitel VI

zu VI.1.2: Gebietsfusionen und Kreisreformen

Auf die Existenz von Skaleneffekten in deutschen Kommunen lässt sich auch aus folgender einfacher Querschnittsregression auf Basis von Kreisdaten des Jahres 2003 schließen.²¹⁴ Für drei Arten von Ausgaben (für Sachinvestitionen, Sachaufwand und Personal) wurde – in getrennten Schätzungen für Landkreise und kreisfreie Städte – die Abhängigkeit von der Bevölkerungszahl untersucht, wobei für eine Reihe von Effekten kontrolliert worden ist, mit denen das typische Betätigungsfeld von Kommunen berücksichtigt werden kann (siehe Ergebnisse in den Tabellen VIII.17 und VIII.18).

Für die geografische Lage jedes Kreises in den neuen oder alten Bundesländern kontrolliert die Dummy-Variable „NBL“, die den Wert 1 annimmt, wenn der Kreis in den neuen Bundesländern liegt, sonst 0. Bezüglich einnahmenseitiger Effekte wird mit den Variablen Steuereinnahmen, Schlüsselzuweisungen und Schulden (jeweils pro Kopf) kontrolliert; ausgabenseitige Effekte werden mittels Variablen berücksichtigt, die das kommunale Leistungs- und damit Ausgabenpektrum abzubilden geeignet sind. Hierzu zählen die Kita-Plätze je Kind in der relevanten Altersklasse sowie die Zahl der Schüler (je Hundert Einwohner), der Sozialhilfeempfänger (je Tausend Einwohner) sowie des Anteils der Einwohner im Alter ab 65 Jahren.²¹⁵

In die Schätzgleichung:

$$\ln \text{Ausgaben}_{i,t} = C + \beta \ln \text{BevZahl}_t + \gamma \text{Kontrollvariablen}_t + u_{i,t} \quad (\text{VIII.7})$$

gingen die Daten zu den Einwohnerzahlen sowie den Pro-Kopf-Ausgaben der Kreise in logarithmierter Form ein. Diese funktionale Form, bei der zugleich die Bevölkerungs- und Ausgabenänderungen prozentual interpretiert werden können, lieferte die beste Anpassung der Schätzgeraden an die Datenbasis. Die Modellgüte ist bei den Landkreis-Schätzungen für die Personalausgaben am höchsten und auch für die Sachinvestitionen noch sehr hoch. Für die Regressionen der kreisfreien Städte liegen die angepassten R²-Werte wie die Zahl der Freiheitsgrade deutlich niedriger. Mit der Einbeziehung quadrierter Bevölkerungswerte konnten zudem für die Personalausgaben-Schätzungen existente Nichtlinearitäten berücksichtigt werden. Bei linearen Modellierungen ergaben sich hingegen keine statistisch signifikanten Werte für die Koeffizienten der Bevölkerung bzgl. der Pro-Kopf-Personalausgaben.

In den Tabellen VIII.17 und VIII.18 sind die Schätzergebnisse in komprimierter Form dargestellt. Für die Landkreise (siehe **Tabelle VIII.17**) zeigen sich für alle drei Ausgabenarten statistisch signifikante negative Effekte der Bevölkerungsgröße auf die fiskalischen Variablen. Das bedeutet, dass die Pro-Kopf-Ausgaben mit steigender Einwohnerzahl sinken. Die Dummy-Variable offenbart jedoch, dass dies für die Ausgaben bei Sachinvestitionen und Sachaufwand in den Kommunen der neuen Länder nicht gilt: Hier zeigen sich für die ostdeutschen Kreise positive Abhängigkeiten, d.h. bevölkerungsstärkere

²¹⁴ Die Ausgabendaten umfassen bei den Landkreisen sowohl die Ausgaben der Gemeinden als auch die der Landkreisverwaltungen.

²¹⁵ Allein für den Schulbereich sowie den Sozialbereich einschließlich Kindertagesstätten (KiTa's) verausgabten die Kommunen im Jahr 2005 weit über die Hälfte ihrer Nettoausgaben, vgl. Tabelle III.2.

Landkreise weisen höhere Pro-Kopf-Ausgaben auf bzw. kleinere Landkreise geringere Pro-Kopf-Ausgaben.

Tabelle VIII.17: Schätzergebnisse für die Landkreise

| Regressanden: In Sachinvestitionen | | In Sachaufwand | | In Personalausgaben | | |
|------------------------------------|------------|----------------|------------|---------------------|------------|--------|
| Regressoren: | β | t | β | t | β | t |
| Konstante | 8,233 *** | (10,7) | 6,151 *** | (11,8) | 17,50 *** | (5,05) |
| In BevZahl | -0,112 ** | (2,38) | -0,082 *** | (2,58) | -2,041 *** | (3,55) |
| In (BevZahl ²) | .. | .. | .. | .. | 0,084 *** | (3,50) |
| Dummy NBL | 0,253 *** | (2,77) | 0,213 *** | (3,45) | -0,020 | (0,48) |
| Kita-Plätze je Ew. der AGr. | 0,002 * | (1,87) | -0,001 | (1,32) | 0,003 *** | (4,23) |
| Schüler je 100 Ew. | -0,007 ** | (2,43) | -0,001 | (0,32) | 0,005 *** | (3,88) |
| SoHi-Empfänger je TEw. | -0,013 *** | (8,27) | 0,003 *** | (2,76) | 0,006 *** | (8,94) |
| Steuereinnahmen je Ew. | 0,001 *** | (3,36) | 0,001 *** | (5,79) | 0,003 *** | (2,75) |
| Schlüsselzuweisg. je Ew. | 0,0004 ** | (2,04) | 0,0002 | (1,22) | 0,0002 * | (1,79) |
| Schulden je Ew. | -0,000 | (0,35) | 3,0E-7 *** | (2,42) | -0,000 | (0,18) |
| Anteil Ew. ab 65 Jahren | -0,486 *** | (3,06) | 0,062 | (0,58) | 0,120 | (1,63) |
| N | 320 | | 320 | | 320 | |
| R ² _{adj} | 0,4601 | | 0,1294 | | 0,5517 | |

Statistische Signifikanz zum: 99%-Niveau (***), 95%-Niveau (**) bzw. 90%-Niveau (*); t-Werte in Klammern.
Quelle: eigene Berechnungen.

Tabelle VIII.18: Schätzergebnisse für die kreisfreien Städte

| Regressanden: In Sachinvestitionen | | In Sachaufwand | | In Personalausgaben | | |
|------------------------------------|-----------|----------------|-----------|---------------------|-----------|--------|
| Regressoren: | β | t | β | t | β | t |
| Konstante | 8,022 *** | (3,63) | 4,209 *** | (3,15) | -3,366 | (0,69) |
| In BevZahl | -0,184 * | (1,79) | 0,130 ** | (2,08) | 1,526 * | (1,86) |
| In (BevZahl ²) | .. | .. | .. | .. | -0,065 * | (1,81) |
| Dummy NBL | 0,122 | (0,44) | 0,081 | (0,48) | -0,100 | (1,11) |
| Kita-Plätze je Ew. der AGr. | 0,010 ** | (2,24) | 0,002 | (0,78) | 0,004 *** | (3,04) |
| Schüler je 100 Ew. | -0,010 | (1,30) | 0,003 | (0,68) | 0,0001 | (0,03) |
| SoHi-Empfänger je TEw. | -0,002 | (0,54) | 0,005 *** | (2,66) | -0,0002 | (0,18) |
| Steuereinnahmen je Ew. | 0,001 * | (1,88) | 0,0003 | (0,72) | 0,0005 ** | (2,34) |
| Schlüsselzuweisg. je Ew. | 0,0004 | (0,78) | -0,001 ** | (2,02) | -0,000 | (0,07) |
| Schulden je Ew. | 0,0000 | (0,81) | -0,000 | (0,92) | 1,3E-7 | (1,35) |
| Anteil Ew. ab 65 Jahren | -0,542 | (0,96) | -0,056 | (0,17) | 0,086 | (0,46) |
| N | 110 | | 110 | | 110 | |
| R ² _{adj} | 0,1322 | | 0,1428 | | 0,2018 | |

Statistische Signifikanz zum: 99%-Niveau (***), 95%-Niveau (**) bzw. 90%-Niveau (*); t-Werte in Klammern.
Quelle: eigene Berechnungen.

Für die Regressionen über die kreisfreien Städte (**Tabelle VIII.18**) ergeben sich deutlich schwächere signifikante Schätzkoeffizienten. Mit dem Wissen um die geringere Zahl der Beobachtungen verwundert es nicht, dass lediglich für den Bereich der Sachinvestitionsausgaben signifikante negative Abhängigkeiten von der Bevölkerungsgröße belegt werden konnten. Darüber hinaus ist der gefundene Schätzkoeffizient nur schwach statistisch signifikant. Für die kreisfreien Städte der ostdeutschen Bundesländer ließen sich keinerlei signifikante Schätzparameter ableiten, allerdings umfasst diese Gruppe auch nur 26 Beobachtungen (gegenüber 84 für die alten Bundesländer).

Für die Kommunen in Deutschland lassen sich also – ebenso wie im internationalen Kontext – grundsätzlich Skaleneffekte belegen. Zwar herrscht verbreitet die Auffassung vor, dass durch

interkommunale Kooperationen wie auch durch Zusammenlegungen von Gemeinden oder Kreisen insbesondere auch vor dem Hintergrund demografisch bedingter Belastungen der öffentlichen Haushalte Skalenvorteile realisiert werden können. Während jedoch interkommunale Kooperationen einerseits im Vergleich zu Gebietsfusionen relativ kurzfristig und einfach sowie andererseits gezielt für konkrete Aufgaben vereinbart werden können, müssen Skalenvorteile aus Gebietsfusionen aus dem dann fusionierten Gesamtangebot der öffentlichen Leistungen erzielt werden.

Literaturverzeichnis

- Aassve, Arnstein und Trude Lappegård (2008):** Childcare Cash Benefits and Fertility Timing in Norway; In: European Journal of Population, Vol. 25, No. 1, S. 67-88.
- Aring, Jürgen; Heckenroth, Meike; Krings-Heckemeier, Marie-Therese; Pfeiffer, Ulrich und Markus Sigismund (2000):** Stadtentwicklungspolitik und Demografie – Möglichkeiten der Strukturbeeinflussung durch Städtebau und Wohnungsbau: Fazit; Studie der Freien und Hansestadt Hamburg und der Schwäbisch Hall AG, Bonn, Berlin: Empirica-Institut.
- Auerbach, Alan J.; Auerbach, Laurence J. And Willi Leibfritz (1999):** Generational Accounting Around the World; Chicago: University of Chicago Press.
- Babel, Bernhard; Bomsdorf, Eckhart und Rafael Schmidt (2007):** Future life expectancy in Australia, Europe, Japan and North America; In: Journal of Population Research, Vol. 24, No. 1, S. 119-31.
- Bach, Stefan, Christhart Bork, Pascal Krimmer, Bernd Raffelhüschen und Erika Schulz (2002):** Demographischer Wandel und Steueraufkommen – Endbericht; Forschungsprojekt für das Bundesministerium der Finanzen; DIW-Materialien, Nr. 20, Berlin.
- Bach, Stefan, Giacomo Corneo und Viktor Steiner (2007):** From Bottom to Top: The Entire Distribution of Market Income in Germany, 1992-2001; DIW Discussion Paper, Nr. 683, Berlin.
- Banner, Gerhard (1991):** Von der Behörde zum Dienstleistungsunternehmen – Die Kommunen brauchen ein neues Steuerungsmodell; In: VOP, Heft 13, S. 6-11.
- Barbarino, Otto (1974):** Zur Reformbedürftigkeit der gegenwärtigen Finanzverfassung; In: Politikverflechtung zwischen Bund, Ländern und Gemeinden; Schriftenreihe der Hochschule Speyer, Band 55, Berlin: Duncker&Humblot, S. 103-20.
- Bartel, Rainer (2003):** Größe, Aufgabenerfüllung und Finanzen von Gemeinden; In: Klug, Friedrich (Hg.): Lösung der Stadt-Umland-Problematik; IKW-Schriftenreihe des Instituts für Kommunalwissenschaften und Umweltschutz, Bd. 112, 1. Auflage, Linz: Eigenverlag der Stadt Linz, S. 63-151.
- Baum, Britta; Helmut Seitz und Andrej Worobjew (2002):** Der Einfluss der Alters- und Familienstrukturen auf die Ausgaben der Länder und Gemeinden; In: Vierteljahreshefte zur Wirtschaftsforschung, Jg. 71, S. 147-62.
- Baum, Britta und Helmut Seitz (2003):** Demographischer Wandel und Bildungsausgaben: Empirische Evidenz für die westdeutschen Länder; In: Vierteljahreshefte zur Wirtschaftsforschung, Vol. 72, S. 205-19.
- Betz, Stephan (2006):** Ländliche Politik im demographischen Wandel; In: Bundeszentrale für politische Bildung [BpB] (Hrsg.): APuZ, Nr. 21-22/2006, S. 25-31.
- Berg, Frank (2009):** Netzwerk Regionale Seniorenwirtschaft im Landkreis Elbe-Elster; In: Bauer, Hartmut; Christiane Büchner und Olaf Gündel (Hrsg.): Demografie im Wandel – Herausforderungen für die Kommunen; 2. aktualisierte Auflage; KWI-Schriften Nr. 2, Potsdam: Universitätsverlag, S. 83-7.
- Berliner Senat für Gesundheit, Umwelt und Verbraucherschutz (2008) [GSI] (Hrsg.):** Gesundheitsberichterstattung Berlin, Basisbericht 2006/07 – Daten des Gesundheits- und Sozialwesens; Berlin.
- Berlin-Institut für Bevölkerung und Entwicklung (2009):** Ungenutzte Potenziale – Zur Lage der Integration in Deutschland, Berlin.
- Berlin-Institut für Bevölkerung und Entwicklung [Berlin-Institut] (2007):** Gutachten zum demografischen Wandel im Land Brandenburg; Expertise im Auftrag des Brandenburgischen Landtages, Berlin.
- BertelsmannStiftung (2010) (Hrsg.):** Ländermonitor Frühkindliche Bildungssysteme, Gütersloh.
- BertelsmannStiftung (2009) (Hrsg.):** Manifest zum öffentlichen Haushalts- und Rechnungswesen in Deutschland; Gütersloh: Bertelsmann Stiftung.
- BertelsmannStiftung (2008a) (Hrsg.):** Demografie konkret – Soziale Segregation in deutschen Großstädten, Gütersloh: Bertelsmann Stiftung.
- BertelsmannStiftung (2008b) (Hrsg.):** Kommunalen Finanz- und Schuldenreport Deutschland 2008 – Ein Ländervergleich, Gütersloh: Bertelsmann Stiftung.
- BertelsmannStiftung (2006) (Hrsg.):** Wegweiser Demografischer Wandel 2020; Gütersloh: Bertelsmann Stiftung.

- BertelsmannStiftung (2006b):** Neues Altern in der Stadt – Leitbildentwurf und Szenario für Altena 2020, Gütersloh.
- BertelsmannStiftung (2005a) (Hrsg.):** Demographie konkret – Handlungsansätze für die kommunale Praxis, Gütersloh.
- BertelsmannStiftung (2005b) (Hrsg.):** Aktion Demographischer Wandel – Bürgermeisterbefragung 2005, Gütersloh.
- BertelsmannStiftung (2003):** Standortfaktor Verwaltung – E-Government und Kundenservice in Nordrhein-Westfalen, Gütersloh.
- Beutling, Alexander (2002):** Die Ergänzungs- und Ausgleichsaufgaben der Kreise – Im Spannungsverhältnis gemeindlicher und kreislicher Eigenverantwortung, Aachen: Shaker.
- Birg, Herwig (2005):** Die ausgefallene Generation: Was die Demographie über unsere Zukunft sagt; München: Beck.
- Birg, Herwig (2001):** Die demografische Zeitenwende: Der Bevölkerungsrückgang in Deutschland und Europa; München: Beck.
- Björklund, Anders (2006):** Does family policy affect fertility? Lessons from Sweden; In: Journal of Population Economics, Vol. 19, S. 3-24.
- Börsch-Supan, Axel; Alexander Ludwig und Joachim Winter (2006):** Aging, pension reform, and capital flows: A multi-country simulation model; In: *Economica*, Vol. 73, S. 625-58.
- Blankart, Charles B. (2006):** Öffentliche Finanzen in der Demokratie, 6. völlig überarb. Auflage, Vahlen: München.
- Böckmann, Ludwig und Rudolph Lamping (2007):** Index der kommunalen Finanzausstattung; In: Statistisches Landesamt Rheinland-Pfalz (Hrsg.): Statistische Monatshefte Rheinland-Pfalz, Finanzen, S. 163-9.
- Bogumil, Jörg (2001):** Neue Formen der Bürgerbeteiligung – Ist die kooperative Demokratie auf dem Vormarsch?; In: der Städtetag, Heft 6/2001, S. 32-6.
- Bomsdorf, Eckart (2004):** Life expectancy in Germany until 2050; In: *Experimental Gerontology*, Vol. 39, S. 159-63.
- Bomsdorf, Eckart (2002):** Neue Generationensterbetafeln für die Geburtsjahrgänge 1933 bis 2003 – Modellrechnungen für die Bundesrepublik Deutschland; Reihe: Versicherungswirtschaft, Bd. 35; Lohmar, Köln: Eul.
- Bomsdorf, Eckart (1996):** Kohortensterbetafel 2000; In: Dinkel, Reiner H.; Höhn, Charlotte und Rembrandt D. Scholz (Hrsg.) (1996): Sterblichkeitsentwicklung – unter besonderer Berücksichtigung des Kohortenansatzes; Schriftenreihe des BiB, Bd. 23, München: Boldt im Oldenbourg-Verlag.
- Borck, Rainald (2003):** Führt fiskalische Äquivalenz zu einer effizienten Allokation? Die Rolle von Mehrheitsabstimmungen; In: Vierteljahreshefte zur Wirtschaftsforschung, Jg. 72, Heft 3, S. 444-57.
- Brücker, Herbert (2006):** Wirtschaftliche Effekte der Migration in alternden Gesellschaften; In: Landeszentrale für politische Bildung Baden-Württemberg (Hrsg.): Der Bürger im Staat, 56. Jg., Heft 4 (Zuwanderung und Integration), S. 240-5.
- Büchner, Christiane und Jochen Franzke (2001):** Kreisgebietsreform in Brandenburg – Eine Bilanz nach 8 Jahren; KWI-Arbeitsheft 2 (2001), Potsdam: Universitätsverlag.
- Büchner, Christiane; Jochen Franzke und Michael Nierhaus (2008) (Hrsg.):** Verfassungsrechtliche Anforderungen an Kreisgebietsreformen – Zum Urteil des Landesverfassungsgerichtes Mecklenburg-Vorpommern; KWI-Gutachten 2, Potsdam: Universitätsverlag.
- Bull, Hans Peter (2008a):** Kommunale Gebiets- und Funktionalreform – aktuelle Entwicklung und grundsätzliche Bedeutung; In: *dms – der moderne staat*, 1. Jg., Heft 2, S. 285-302.
- Bull, Hans Peter (2008a):** Kommunale Gebiets- und Funktionalreform – aktuelle Entwicklung und grundsätzliche Bedeutung; In: *dms – der moderne staat*, 1. Jg., Heft 2, S. 285-302.
- Bull, Hans Peter (2008b):** Falscher Abwägungsprozess oder „falsches“ Ergebnis?; In: Büchner, Christiane; Jochen Franzke und Michael Nierhaus (Hrsg.): Verfassungsrechtliche Anforderungen an Kreisgebietsreformen – Zum Urteil des Landesverfassungsgerichtes Mecklenburg-Vorpommern; KWI-Gutachten 2, Potsdam: Universitätsverlag, S. 23-31.
- Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung [BBR] (2008c) (Hrsg.):** Neue Trends beim Handel von Wohnungsportfolios in Deutschland; In: BBR-Berichte KOMPAKT, Ausgabe 3/2008, Bonn.

- Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung [BBR] (2006) (Hrsg.):** Regionale und kommunale Strategien zur Aktivierung der wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Potenziale einer alternden Gesellschaft; Endbericht, BBR-online-Publikation 09/2006; Bonn.
- Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung [BBR] und Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung [BMVBS] (2007) (Hrsg.):** Die demografische Entwicklung in Ostdeutschland und ihre Auswirkungen auf die öffentlichen Finanzen; Schriftenreihe Forschungen, Heft 128, Bonn.
- Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung [BBR] und Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung [BMVBS] (2006) (Hrsg.):** Umbau statt Zuwachs – Siedlungsentwicklung und öffentliche Daseinsvorsorge im Zeichen des demographischen Wandels; Innovative Projekte zur Regionalentwicklung, Berlin/Bonn.
- Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung [BBR] und Bundesministerium für Verkehr, Bau und Wohnungswesen [BMVBW] (2005) (Hrsg.):** Öffentliche Daseinsvorsorge und demographischer Wandel. Erprobung von Anpassungs- und Entwicklungsstrategien in Modellvorhaben der Raumordnung, Sonderveröffentlichung, Berlin/Bonn.
- Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung [BBSR] (2009c):** Wohnungsmärkte im Wandel – Zentrale Ergebnisse der Wohnungsmarktprognose 2025; BBSR-Berichte KOMPAKT, Nr. 1/2010, Bonn.
- Bundesinstitut für Bevölkerungsforschung [BiB] (2004):** Bevölkerung, Fakten – Trends – Ursachen – Erwartungen, 2. überarb. Auflage, Sonderheft der Schriftenreihe des BiB, Wiesbaden: Statistisches Bundesamt.
- Bundesministerium der Finanzen [BMF] (2010b):** Ergebnisse der 137. Sitzung des Arbeitskreises „Steuerschätzungen“ vom 2. bis 4. November 2010 in Baden-Baden; Pressemitteilung 43/2010, Berlin.
- Bundesministerium der Finanzen [BMF] (2010c):** Kabinett beschließt Einrichtung einer Gemeindefinanzkommission; Pressemitteilung Nr. 7/2010 vom 24.02.2010, Berlin.
- Bundesministerium der Finanzen [BMF] (2008a) (Hrsg.):** Bund – Länder Finanzbeziehungen auf der Grundlage der geltenden Finanzverfassung; Berlin.
- Bundesministerium der Finanzen [BMF] (2008b) (Hrsg.):** Das System der öffentlichen Haushalte; Berlin.
- Bundesministerium der Finanzen [BMF] (2006b):** Die Föderalismusreform; In: Monatsbericht August 2006, Berlin, S. 81-90.
- Bundesministerium des Innern [BMI] (2011a):** Demografiebericht – Bericht der Bundesregierung zur demografischen Lage und künftigen Entwicklung des Landes; Media Consulta Deutschland GmbH, Berlin.
- Bundesministerium des Innern [BMI] (2011b):** Großer Erfolg für das deutsche E-Government; Pressemitteilung vom 14.01.2011, Berlin.
- Bundesministerium des Innern [BMI] (2011c) (Hrsg.):** Wirtschaftlicher Stand und Perspektiven für Ostdeutschland – Studie im Auftrag des Bundesministeriums des Innern, Berlin.
- Bundesministerium des Innern [BMI] (2009) (Hrsg.):** Vierter Versorgungsbericht der Bundesregierung, Berlin.
- Bundesministerium des Innern [BMI] (2003):** Von BundOnline zu DeutschlandOnline; Pressemitteilung vom 12.03.2003, Berlin.
- Bundesministerium für Arbeit und Soziales [BMAS] (2009) (Hrsg.):** Kriegsopferfürsorge; Informationsbroschüre, Bonn.
- Bundesministerium für Bildung und Forschung [BMBF] (Hrsg.) (2007):** Informations- und Kommunikationstechnologien in Deutschland: Innovationsindikatoren zur IuK-Wirtschaft und Einsatz von IuK als Querschnittstechnologie; Studien zum deutschen Innovationssystem, Nr. 19/2007, Berlin.
- Bundesministerium für Gesundheit [BMG] (2010) (Hrsg.):** Aufbau einer modernen Pflegeinfrastruktur in den neuen Bundesländern, Abschlussberichte, Berlin.
- Bundesministerium für Gesundheit [BMG] (2008) (Hrsg.):** Vierter Bericht über die Entwicklung der Pflegeversicherung, Berlin.
- Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend [BMFSFJ] (2010) (Hrsg.):** Erster Zwischenbericht zur Evaluation des Kinderförderungsberichtes, Berichtsjahr 2009, Berlin.

- Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend [BMFSFJ] (Hrsg.) (2010b):** Monitor Engagement – Freiwilliges Engagement in Deutschland 1999 – 2004 – 2009, Berlin.
- Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend [BMFSFJ] (Hrsg.) (2010c):** Gesellschaftliches Engagement stärken; Pressemitteilung vom 06.10.2010, Berlin.
- Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung [BMVBS] (2009):** Region schafft Zukunft – Demografischen Wandel aktiv gestalten, 1. Auflage, Berlin.
- Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung [BMVBS] (Hrsg.) (2008):** Evaluierung des Bund-Länder-Programms „Stadtumbau Ost“ – Zentrale Ergebnisse und Empfehlungen des Gutachtens, Berlin.
- Bundesregierung (2010):** Regierungspressekonferenz vom 19. November 2010; Mitschrift Pressekonferenz, Berlin.
- Bundeszentrale für politische Bildung [BpB] (2008):** Sozialleistungen – Entwicklung der Ausgaben.
- Burdi, Martin (2006):** Kommunalrecht, München: Beck.
- Busch, Oliver (2007):** Wie groß ist der Brain Drain innerhalb von Deutschland; In: Institut für Wirtschaftsforschung [ifo] (Hrsg.): ifo Dresden berichtet, Heft 4, Dresden, S. 48-51.
- Büttner, Thies; Robert Schwager und Dan Stegarescu (2004):** Agglomeration, Population Size, and the Cost of Providing Public Services: An Empirical Analysis for German States; In: Public Finance and Management 4(4), 496-520.
- Byrnes, Joel und Brian Dollery (2002):** Do economies of scale exist in Australian local government? A review of the research evidence; In: Urban Policy and Research, Vol. 20, Nr. 4, S. 391-414.
- Capgemini (2010):** Digitizing Public Services in Europe: Putting ambition into action; 9th benchmark measurement, December 2010; a study for the European Commission.
- Capgemini (2006):** Online availability of public services: How is Europe progressing?; A Web based survey on electronic public services report of the 6th measurement, June 2006; a study for the European Commission.
- Chaloupek, Günther; Joachim Lamel und Josef Richter (Hrsg.) (1988):** Bevölkerungsrückgang und Wirtschaft – Szenarien bis 2051 für Österreich; Wirtschaftswissenschaftliche Beiträge, Band 4, Heidelberg: Physica.
- Commission of the European Communities [COM] (2005):** Green Paper “Confronting demographic change: a new solidarity between the generations”; communication from the commission, COM(2005) 94 final, Brüssel.
- Commission of the European Communities [COM] (2006):** The demographic future of Europe – from challenge to opportunity; commission communication, COM(2006) 571 final, Brüssel.
- Conseil des Communes et Régions d’Europe [CCRE] (2006) (Ed.):** The impact of demographic change on local und regional government; Brüssel.
- Dangschat, Jens S. (2007):** Segregation und Sicherheitsaspekte in Städten; In: Der Städtetag, Heft 2/2007, S. 12-6.
- Denton, Frank T.; Amiram Gafni und Byron G. Spencer (2002):** Exploring the effects of population change on the costs of physician services; In: Journal of Health Economics, Vol. 21, S. 781-803.
- Deutsche Bundesbank (2009):** Monatsbericht April 2009; Entwicklung Öffentliche Finanzen – Kommunal Finanzen, S. 8-11.
- Deutscher Bundestag (2010):** Antwort der Bundesregierung auf die kleine Anfrage zur Nationalen Engagementstrategie (Drucksache 17/4075) vom 20.12.2010; Drucksache 14/4296, Berlin.
- Deutscher Bundestag und Bundesrat (2010) (Hrsg.):** Die gemeinsame Kommission von Bundestag und Bundesrat zur Modernisierung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen – Die Beratungen und ihre Ergebnisse; Berlin.
- Deutscher Bundestag (2008):** Entwurf eines Gesetzes zur Förderung von Kindern unter drei Jahren in Tageseinrichtungen und in der Kindertagespflege (Kinderförderungsgesetz – KiföG); Drucksache 16/10173, Berlin.
- Deutscher Bundestag (2006):** Einsetzung einer gemeinsamen Kommission zur Modernisierung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen – Antrag der Fraktionen CDU/CSU, SPD und FDP; Drucksache 16/3885, Berlin.
- Deutscher Bundestag (2003):** Einsetzung einer gemeinsamen Kommission von Bundestag und Bundesrat zur Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung – Antrag der Fraktionen SPD, CDU/CSU, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und FDP; Drucksache 15/1685, Berlin.

- Deutscher Bundestag (2002) (Hrsg.):** Schlussbericht der Enquête-Kommission „Demographischer Wandel – Herausforderungen unserer älter werdenden Gesellschaft an den Einzelnen und die Politik“; Drucksache 14/8800, Berlin.
- Deutscher Bundestag (1983):** Jahresgutachten 1983/84 des Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung; Unterrichtung durch die Bundesregierung, Bundestagsdrucksache 10/669.
- Deutscher Landkreistag [DLT] (2010) (Hrsg.):** Der Landkreis – Zeitschrift für kommunale Selbstverwaltung; 80. Jg., Ausgabe Oktober/2010.
- Deutscher Städtetag [Städtetag] (2002):** eGovernment in den Städten; Positionspapier und Leitfaden des Deutschen Städtetages, Berlin/Köln.
- Deutscher Städte- und Gemeindebund [DStGB] (2011):** Kommunen fordern Hartz IV-Ausgleich vom Bund, Pressemeldung vom 07. Januar 2011.
- Diehl, Katharina (2008):** Mögliche Faktoren für die rasche Reduktion der ostdeutschen Übersterblichkeit nach der Wiedervereinigung – Warum leben Ostdeutsche seit der Wiedervereinigung länger?; In: Zeitschrift für Bevölkerungswissenschaft, Jg. 33, Heft 1, S. 89-110.
- Dieterich, Anja und Susanne Kümpers (2008):** Alt, arm, krank, ausgeschlossen – Anforderungen an Gesundheitspolitik und Public-Health-Forschung; In: Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung [WZB]: WZB-Mitteilungen, Heft 122, S. 14-6.
- Die Welt (2010):** Deutschland muss das Altern neu lernen; Tageszeitung, Ausgabe vom 05.11.2010, S. 1.
- Dinkel, Reiner (1989):** Demografie, Band 1: Bevölkerungsdynamik; München: Vahlen.
- Dohmen, Dieter (2007):** Familien- und Bildungspolitik als kommunaler Standortfaktor im demografischen Wandel; In: Zillesen, Horst und Stefan Kressen (Hrsg.) (2007): Wie gestalten wir Veränderungen?, Frankfurt/Main: Peter Lang, S. 98-114.
- Dorbritz, Jürgen (2004):** Demografisches Wissen, Einstellungen zum demografischen Wandel und Ursachen des Geburtenrückganges; In: Zeitschrift für Bevölkerungswissenschaft, Jg. 29, Heft 3-4, S. 329-61.
- Downs, Anthony (1968):** Inside Bureaucracy; Boston: Littel, Brown and Company.
- Downs, Anthony (1957):** An Economic Theory of Democracy; New York: Harper and Row.
- Duncan, Otis D. und Beverly Duncan (1955):** A methodological analysis of segregation indexes. In: Peach, Ceri (1975): Urban Social Segregation, London [u.a.]: Longman, S. 35-47.
- Dürr, Christiane (2004):** Bürgerschaftliches Engagement – neue und vielfältige Formen der Mitwirkung; In: Die Gemeinde (BWGZ), Heft 16/2004, Stuttgart: Eigenverlag, S. 645-8.
- Esenwein-Rothe, Ingeborg (1982):** Einführung in die Demografie; Statistische Studien, Bd. 10, Wiesbaden: Steiner.
- Espenshade, Thomas J.; Juan C. Guzman und Charles F. Westoff (2003):** The surprising global variation in replacement fertility; In: Population Research and Policy Review, Vol. 22, Iss. 5-6, S. 575-83.
- Europäische Kommission (2010a):** Leitinitiative der Strategie Europa 2020 Innovationsunion, KOM (2010) 546 endgültig, Brüssel.
- Europäische Kommission (2010b):** Eine Digitale Agenda für Europa, KOM (2010) 245, Brüssel.
- European Commission [EC] (2009):** 2009 Ageing Report – Economic and budgetary projections for the EU-27 Member States (2008-2060); European Economy 2/2009, Brussels: European Commission.
- European Commission [EC] (2006):** The impact of ageing on public expenditure: projections for the EU25 Member States on pensions, health care, long-term care, education and unemployment transfers (2004-2050); Report prepared by the Economic Policy Committee and the European Commission (DG ECFIN), Special Report n° 1/2006.
- Falk, Matthias (2006):** Die kommunalen Aufgaben unter dem Grundgesetz; Schriftenreihe Kommunalrecht – Kommunalverwaltung, Bd. 50, Baden-Baden: Nomos.
- Falken, Christiane (2009):** Demografischer Wandel und der Bereich Finanzen; In: Bauer, Hartmut; Christiane Büchner und Olaf Gündel (Hrsg.): Demografie im Wandel – Herausforderungen für die Kommunen; 2. aktualisierte Auflage; KWI-Schriften Nr. 2, Potsdam: Universitätsverlag, S. 71-81.
- Feichtinger, Gustav (1973):** Bevölkerungsstatistik; Berlin, New York: de Gruyter.
- Fenge, Robert und Martin Werding (2003):** Ageing and Fiscal Imbalances across Generations: Concepts of Measurement; CESifo Working Paper Nr. 842, München.

- Fiedler, Jobst; Christof G. Paulus, Johannes Peter, Matthias Rossi, Gunnar Folke Schuppert (2006):** Die finanzielle Zukunft Berlins – Vorschlag eines koordinierten Sanierungsverfahrens für die Hauptstadt; Hertie School of Governance, Berlin.
- Freigang, Dirk und Michael Hofmann (2008):** Gibt es demographische Dividenden auf der kommunalen Ebene? – Eine empirische Analyse; In: Bucher, Hansjörg und E. J. Flöthmann (Hrsg.): Demographische Alterung auf kommunaler Ebene – Umsetzung und Konsequenzen. Schriftenreihe der DGD, Bd. 4, Norderstedt: BoD, S. 99-128.
- Frey, Bruno S. (1997):** Ein neuer Föderalismus für Europa: Die Idee der FOCJ; Tübingen: Mohr Siebeck.
- Friedrich-Ebert-Stiftung [FES] (2008) (Hrsg.):** Interkommunale Kooperation – Handreichung für die Kommunalpolitik; Texte der KommunalAkademie, Bd. 4, Bonn.
- Friedrichs, Jürgen (1995):** Stadtsoziologie, Opladen: Leske + Budrich.
- Frommert, Diana; Sabine Ohsmann und Uwe G. Rehfeld (2008):** Altersvorsorge in Deutschland 2005 (AVID 2005) – Die neue Studie im Überblick. In: Deutsche Rentenversicherung, Jg. 63, Heft 1/2008, S. 1-19.
- Fuchs, Rolf-Michael (2007):** Rente mit 67 – Anhebung der Altersgrenzen durch das RV-Altersgrenzenanpassungsgesetz; In: Deutsche Rentenversicherung Bund, Jg. 54, Heft 5, S. 132-37.
- Gatzweiler, Hans-Peter und Antonia Milbert (2009):** Schrumpfende Städte wachsen und wachsende Städte schrumpfen; In: Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung [BBSR] (Hrsg.): Informationen zur Raumentwicklung [IzR], Heft 7/2009, Bonn.
- Gauthier, Anne H. (2007):** The impact of family policies on fertility in industrialized countries: a review of the literature; In: Population Research and Policy Review, Jg. 26, S. 323-46.
- Gebhardt, Ihno (2007):** Das kommunale Selbstverwaltungsrecht; Nomos Universitätschriften Recht, Bd. 518, Baden-Baden: Nomos.
- Geiger, Christian (2003):** Interkommunale Kooperation – Möglichkeiten zur Verbesserung von Verwaltungsleistungen; In: Deutscher Städtetag: Reihe A, DST-Beiträge zur Kommunalpolitik, Heft 31, Berlin und Köln, S. 9-28.
- Gemeindetag Baden-Württemberg [Gemeindetag BW] (2005) (Hg.):** Gemeinsam sind wir stark! – Studie des Gemeindetags Baden-Württemberg zur Interkommunalen Zusammenarbeit; In: Die Gemeinde (BWGZ), Heft 20/2005, Stuttgart: Eigenverlag, S. 777-820.
- Gern, Alfons (2003):** Deutsches Kommunalrecht, 3. neu bearb. Aufl., Baden-Baden: Nomos.
- Geys, Benny; Friedrich Heinemann und Alexander Kalb (2008):** Local governments in the wake of demographic change: evidence from German municipalities; In: FinanzArchiv / Public Finance Analysis, vol. 64, no. 4, p. 434-57.
- Glaze, Georg und Philip Graze (2007):** Raus aus Suburbia, rein in die Stadt? – Studie zur zukünftigen Wohnmobilität von Suburbaniten der Generation 50+; In: Raumforschung und Raumordnung, Jg. 65, Vol. 5, S. 467-73.
- Gönner, Ivo und Alfred Katz (2007):** Die Renaissance der kommunalen Selbstverwaltung; In: Der Städtetag, Heft 2/2007, S. 20-25.
- Graf, Gerhard (2005):** Grundlagen der Finanzwissenschaft; 2. vollst. überarb. Auflage, Heidelberg: Physica.
- Grabow, Busso und Christine Siegfried (2006):** Kommunales E-Government 2006 – eine empirische Bestandsaufnahme; Difu-Materialien, Nr. 6/2006, Berlin: Difu.
- Gruber, Jonathan und David A. Wise (2001):** An International Perspective on Policies for an Aging Society; NBER Working Paper 8103, National Bureau of Economic Research, Cambridge, MA.
- Gründel, Olaf; Michael Scheske und Klemens Schmitz (2003):** Auswirkungen der demographischen Veränderungen auf kommunale Finanzen; In: Perspektive 21, Heft 20, S. 49-63.
- Gumboldt, Nico (2006):** Institutionelle Reformen als Lösung für die Krise der öffentlichen Haushalte?; In: ZRP, Heft 1/2006, S. 3-8.
- Gutsche, Jens-Martin (2006):** Soziale Infrastrukturen: Anpassungsfähigkeit und Remanenzkosten bei Nachfrageveränderungen. Modellrechnungen für die Planungsregion Havelland-Fläming; In: BBR (Hrsg.): Zukunft städtischer Infrastruktur; Informationen zur Raubeobachtung, Heft 5/2006, S. 271-80.
- Haas, Anette und Silke Hamann (2008):** Pendeln – ein zunehmender Trend vor allem bei Hochqualifizierten; In: IAB-Kurzbericht, Vol. 6/2008; Nürnberg: Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, S. 1-7.

- Hagist, Christian und Bernd Raffelhüschen (2010):** Gesundheitsversorgung und Demografie – Die Nachhaltigkeitslücke der Gesetzlichen Krankenversicherung; In: Politische Bildung, Vol. 4, S. 23-40.
- Hagist, Christian; Matthias Heidler, Bernd Raffelhüschen und Jörg Schoder (2007):** Die Generationenbilanz – Brandmelder der Zukunft, Update 2007: Demografie trifft Konjunktur; Diskussionspapier Nr. 17, Mai 2007 des Forschungszentrums Generationenverträge, Albert-Ludwigs-Universität Freiburg.
- Hamburger Senat [Hamburg] (2007):** Hamburg zieht Bilanz – Geschäftsbericht der Freien und Hansestadt 2006, Hamburg.
- Handelsblatt (2010):** Pflegepersonal wird immer knapper; Tageszeitung, Ausgabe vom 07.12.2010, S. 15.
- Hanes, Niklas (2001):** Amalgamation impact on local public expenditures in Sweden; mimeo Umeå Universitetet Sverige.
- Häußermann, Hartmut und Walter Siebel (2004):** Stadtsoziologie – Eine Einführung, Frankfurt/Main: Campus.
- Häußermann, Hartmut und Klaus Peter Strohmeier (2003):** Sozialraumanalyse – Soziale, ethnische und demografische Segregation in den nordrhein-westfälischen Städten, Gutachten für die Enquetekommission „Zukunft der Städte in NRW“ des Landtages Nordrhein-Westfalen, Dortmund und Bochum.
- Heinemann, Friedrich; Lars P. Feld, Benny Geys, Christoph Gröpl, Sebastian Hauptmeier und Alexander Kalb (2009):** Der kommunale Kassenkredit zwischen Liquiditätssicherung und Missbrauchsgefahr; ZEW Wirtschaftsanalysen, Schriftenreihe des ZEW, Bd. 93, Baden-Baden: Nomos.
- Henneke, Hans-Günter (2008):** Nach BVerfG-Entscheidung ist Bündelung des SGB II-Vollzugs in kommunaler Trägerschaft angezeigt; In: Der Landkreis; Nr. 1/2008, S. 3f.
- Henneke, Hans-Günter (2007a):** Kreisrecht in den Ländern der Bundesrepublik Deutschland; 2., neu bearbeitete Auflage, Stuttgart u.a.: Boorberg.
- Henneke, Hans-Günter (2007b):** Auf ein Neues: Weitere Schritte zu einer klareren Verantwortungsteilung von Bund, Ländern und Kommunen. In: Baus, Thomas; Thomas Fischer und Rudolf Hrbek (Hrsg.): Föderalismusreform II: Weichenstellungen für eine Neuordnung der Finanzbeziehungen im deutschen Bundesstaat; Schriftenreihe des Europäischen Zentrums für Föderalismusforschung, Band 29, Baden-Baden: Nomos, S. 103-9.
- Hesse, Joachim Jens (2010):** Kommunalstrukturen in Niedersachsen; Berlin: Internationales Institut für Staats- und Europawissenschaften.
- Hesse, Joachim Jens (2007):** Verwaltungsstruktur- und Funktionalreform in Schleswig-Holstein; Untersuchung im Auftrag der Landesregierung Schleswig-Holstein, Umdruck des Schleswig-Holsteinischen Landtages Nr. 16/2312, Berlin: Internationales Institut für Staats- und Europawissenschaften.
- Heinemann, Friedrich; Lars P. Feld, Benny Geys, Christoph Gröpl, Sebastian Hauptmeier und Alexander Kalb (2009):** Der kommunale Kassenkredit zwischen Liquiditätssicherung und Missbrauchsgefahr; ZEW Wirtschaftsanalysen, Schriftenreihe des ZEW, Bd. 93, Baden-Baden: Nomos.
- Heyn, Timo; Gottfried Lennartz, Anke Ruckes, Philipp Schwede und Andreas Toschki (2009):** Regionales Siedlungsmanagement auf Basis monetarisierter Bewertung ökologischer, infrastruktureller und privatwirtschaftlicher Dimensionen potenzieller Entwicklungsflächen; In: Floeting, Holder und Thomas Preuß (Hrsg.): Folgekosten der Siedlungsentwicklung, Beiträge aus der REFINA-Forschung, Reihe REFINA, Bd. III, Berlin: Deutsches Institut für Urbanistik (Difu), S. 146-56.
- Hofmann, Michael; Gerhard Kempkes und Helmut Seditz (2008):** Demographic Change and Public Sector Budgets in a Federal System; CESifo Working Paper No. 2317, München: CESifo Group.
- Hofmarcher, Maria M. Und Monika Riedel (2003):** Austrian health expenditures exhibit an age profile; In: Vienna Yearbook of Population Research 2003, Vol. 1, S. 197-213.
- Hubert, Michel (1998):** Deutschland im Wandel; In: VSWG-Beihefte, Nr. 146, Stuttgart: Steiner.

- IDC Central Europe GmbH [IDC] (2006):** Der öffentliche Sektor in Deutschland: IT-Trends 2006; Studie, Frankfurt/Main.
- Informationsbüro d·NRW (2007) [d·NRW] (Hrsg.):** Auswertungsergebnisse zur Online-Befragung, Nutzen von E-Government'; Bochum.
- Informationsbüro d·NRW (2006) (Hrsg.):** Virtuelles Rathaus Nordrhein-Westfalen 2006 – Studie zum Internetauftritt der nordrhein-westfälischen Städte und Kommunen, Bochum.
- Innenministerium Baden-Württemberg [Innenministerium BW] (2004):** eGovernment-Richtlinie Baden-Württemberg 2005; In: GABl vom 30. Juli 2004, Nr. 9, S. 510ff.
- Institut der deutschen Wirtschaft [IW Köln] (2010) (Hrsg.):** Fachkräfte – Steigender Bedarf; In: iwd, Nr. 43 vom 28.10.2010, Köln, S.2.
- Institut der deutschen Wirtschaft [IW Köln] (2004) (Hrsg.):** Auf den Schultern der Schwachen; Köln: Deutscher Institutsverlag.
- Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung [IAB] (2011):** Projektion des Arbeitskräfteangebots bis 2050; IAB-Kurzbericht, Nr. 16, August 2011, Nürnberg.
- Institut für Wirtschaftsforschung Halle [IWH] (2006) (Hrsg.):** Demographische Entwicklung in Ostdeutschland; Endbericht zum Forschungsauftrag des BWWi, Projekt Nr. 27/04, Halle: IWH.
- Jain, Angela und Jenny Schmithals (2009):** Motive für die Wanderung von West- nach Ostdeutschland und Rückkehrertypen; In: Cassens, Insa; Marc Luy und Rembrandt Scholz (Hrsg.): Die Bevölkerung in Ost- und Westdeutschland – demografische, gesellschaftliche und wirtschaftliche Entwicklungen seit der Wende, Wiesbaden: VS Verlag, S 313-33.
- Jann, Werner (2002):** eGovernment – Schlüssel zur Modernisierung von Kommunen; KWI-Arbeitshefte Nr. 6, Potsdam: Universitätsverlag.
- Junkernheinrich, Martin; Gerhard Micosatt und Marc Gnädiger (2009):** Kommunale Finanzdaten unter Wegweiser-Kommune.de - Zusammenfassung; Bertelsmann Stiftung.
- Kaehler, Jürgen (1982):** Agglomeration und Staatsausgaben – Brechtsches und Wagnersches Gesetz im Vergleich; In: Finanzarchiv, Vol. N.F. 40.1982; Heft 3, S. 445-73.
- Kalb, Alexander (2009):** Deutschen Kommunen droht durch die aktuelle Krise die Schuldenfalle; In: ZEWnews, Heft Juni 2009, Mannheim: ZEW, S. 7-8.
- Kellermann, Kersten (2008):** „Kosten der Kleinheit“ und die Föderalismusdebatte in der Schweiz; In: Perspektiven der Wirtschaftspolitik; Jg. 9, Heft 2, S. 196-225.
- Kempkes, Gerhard (2010):** Rapid demographic change and the allocation of public education resources: evidence from East Germany; Deutsche Bundesbank Discussion Paper, Series 1: Economic Studies, No. 16/2010, Frankfurt/Main.
- Kersting, Norbert (2006):** Interkommunale Kooperation oder Wettbewerb?; In: Bundeszentrale für politische Bildung [BpB] (Hrsg.): APuZ, Nr. 21-22/2006, S. 32-38.
- Kirchhof, Ferdinand (1996):** Das Finanzsystem der Landkreise – Grundstruktur, Entwicklungen, Leistungsfähigkeit; In: Schoch, Friedrich (1996) (Hrsg.): Selbstverwaltung der Kreise in Deutschland – Bestand und Perspektiven der kreislichen Selbstverwaltung, Köln u.a.: Heymanns.
- Klie, Thomas (2007):** Bürgerschaftliches Engagement und die Zukunftsfähigkeit der Städte und Gemeinden; In: Landeszentrale für politische Bildung Baden-Württemberg (Hrsg.): Bürger im Staat, 57. Jg., Heft 4-2007, S. 253-9.
- Klocke, Andreas und Sven Stadtmüller (2007):** Hessen im Zeichen des demografischen Wandels; Frankfurt/Main: Forschungszentrum Demografischer Wandel [FZDW].
- Kloß, Christian und Daniel Bieber (2011):** Demografischer Wandel und Infrastruktur – zentrale Herausforderungen; In: Bieber, Daniel (Hg.): Sorgenkind demografischer Wandel? Warum die Demografie nicht an allem schuld ist, München: oekom-Verlag, S. 85-136.
- Kommission der Europäischen Gemeinschaften [COM] (2008):** Regionen 2020 – Bewertung der künftigen Herausforderungen für die EU-Regionen; Arbeitspapier, SEK(2008) 2868 endgültig, Brüssel.
- Kommission von Bundestag und Bundesrat zur Modernisierung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen [Föderalismuskommission II] (2009):** Beschlüsse der Kommission vom 5. März 2009, Kommissionsdrucksache 174, Berlin.
- Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmodernisierung [KGSt] (2002):** E-Government; Bericht Nr. 8, Köln.
- Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmodernisierung [KGSt] (1993):** Das Neue Steuerungsmodell: Begründung, Konturen, Umsetzung; Bericht Nr. 5, Köln.

- König, Armin (2008):** Die Alterung der Gesellschaft und die Folgen für die Kommunen im Bund und im Saarland; In: Saarländische Kommunalzeitschrift, Heft 10/2008, Saarbrücken.
- Köppen, Bernhard (2007):** Aktionistisch, raumbblind, selektiv? Die Diskussion zum Demographischen Wandel in Deutschland und die Notwendigkeit regionaler Analysen; In: Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung [EZFF]: Jahrbuch des Föderalismus 2007, Band 8, Baden-Baden: Nomos, S. 279-91.
- Koziol, Matthias und Jörg Walther (2006):** Ökonomische Schwellenwerte bei der Rücknahme von technischer Infrastruktur in der Stadt; In: BBR (Hrsg.): Zukunft städtischer Infrastruktur; Informationen zur Raumbbeobachtung, Heft 5/2006, S. 259-69.
- Krenz, Stefan; Wolfgang Nagl und Joachim Ragnitz (2009):** Is there a growing risk of old-age poverty in East Germany?; In: Applied Economics Quarterly Supplement, Vol 55 (60), S. 35-54.
- Kreyenfeld, Michaela und Karsten Hank (2000):** Does the availability of child care influence the employment of mothers? Findings from Western Germany; In: Population Research and Policy Review, Vol. 19, S. 317-37.
- Kubis, Alexander und Lutz Schneider (2007):** Sag mir, wo die Mädchen sind – Regionale Analyse des Wanderungsverhaltens junger Frauen; In: Institut für Wirtschaftsforschung Halle [IWH] (Hrsg.): Wirtschaft im Wandel, 13. Jg., Heft 8, Halle/Saale, S. 298-307.
- Ladd, Helen F. (1992):** Population Growth, Density and the Costs of Providing Public Services, In: Urban Studies, Vol. 29, No. 2, 273-295.
- Landesregierung Hessen [Hessen] (2009):** Eröffnungsbilanz auf den 1. Januar 2009, Wiesbaden.
- Landesregierung NRW (2003):** E-Government-Studie NRW; Düsseldorf.
- Landtag Mecklenburg-Vorpommern [MV] (2009):** Entwurf eines Gesetzes zur Schaffung zukunftsfähiger Strukturen der Landkreise und kreisfreien Städte des Landes Mecklenburg-Vorpommern; Enquete-Kommission „Stärkung der kommunalen Selbstverwaltung“, Kommissionsdrucksache 5/173, Schwerin.
- Landtag Thüringen [TH] (2009) (Hrsg.):** Bericht der Enquete-Kommission „Zukunftsfähige Verwaltungs-, Gemeindegebiets- und Kreisgebietsstrukturen in Thüringen und Neuordnung der Aufgabenverteilung zwischen Land und Kommunen“, Saalfeld: SDC GmbH.
- Laux, Eberhard (1999):** Erfahrungen und Perspektiven der kommunalen Gebiets- und Funktionalreformen; In: Roth, Roland und Hellmut Wollmann (Hrsg.): Kommunalpolitik: Politisches Handeln in den Gemeinden; 2. völlig überarb. und akt. Auflage, Opladen: Leske und Budrich, S. 168-85.
- Lee, Ronald and Ryan Edwards (2001):** The fiscal impact of population change; In: Jane Sneddon Little and Robert K. Triest (ed.): Seismic shifts: The economic impact of demographic change, Federal Reserve Bank of Boston Conference Series no. 46. Boston, MA: Federal Reserve Bank of Boston, pp. 220-37.
- Lenk, Thomas (2011):** Hartz-IV-Kompromiss: Nachhaltige Gemeindefinanzierung?; In: Wirtschaftsdienst, Nr. 3/2011, S. 152.
- Lenk, Thomas (2009):** Neugliederung der Bundesländer sinnvoll?; In: Wirtschaftsdienst, Nr. 3/2009, S. 144.
- Lenk, Thomas und Hans-Joachim Rudolph (2004):** Die kommunalen Finanzausgleichssysteme in der Bundesrepublik Deutschland – Der Ausgleich zwischen Finanzbedarf und Finanzkraft; Arbeitspapier Nr. 27 des Instituts für Finanzen; Universität Leipzig.
- Lesthaeghe, Ron und Johan Surkyn (2008):** When history moves on – foundations and diffusions of a second demographic transition; In: Thornton, Arland; William Axinn und Rukmalie Jayadoky (Hrsg.): International Family Change. Ideational Perspectives; New York: Lawrence Erlbaum, S. 81-118.
- Loeffelholz, Hans Dietrich von und Hermann Rappen (2002):** Bevölkerungsentwicklung und Kommunalfinanzen im Ruhrgebiet – Ein Problemaufriss; Rheinisch-Westfälisches Institut für Wirtschaftsforschung, Essen.
- Lohse, Frank (2006):** Kommunale Aufgaben, kommunaler Finanzausgleich und Konnexitätsprinzip; Schriftenreihe Kommunalrecht – Kommunalverwaltung, Bd. 48, Baden-Baden: Nomos.
- Lotz, Jørgen R. (2006):** Municipal Amalgamations and Economies of Scale – some Danish Evidence; Paper for OECD workshop on efficiency of sub-central government spending, 19 May 2006.

- Lüchinger, Simon und Alois Stutzer (2002):** Skalenerträge in der öffentlichen Kernverwaltung – Eine empirische Analyse anhand von Gemeindefusionen; In: *Swiss Political Science Review*, Vol. 8 (1), S. 27-50.
- Lusche, Ute (1998):** Die Selbstverwaltungsaufgaben der Landkreise; Schriften zum deutschen und europäischen Kommunalrecht, Bd. 7, Stuttgart u.a.: Boorberg.
- Mackensen, Rainer (1975):** Bestimmungsgründe für die Bevölkerungsentwicklung in unserer Zeit; In: ASG (Hrsg.): *Geburtenrückgang - Konsequenzen für den ländlichen Raum*, Schriftenreihe für ländliche Sozialfragen, Heft 73, Hannover: Schaper, S. 13-37.
- Mai, Ralf und Manfred Scharein (2009):** Effekte der Binnenmigration auf die Bevölkerungsentwicklung und Alterung in den Bundesländern. In: Cassens, Insa; Marc Luy und Rembrandt Scholz (Hrsg.): *Die Bevölkerung in Ost- und Westdeutschland – demografische, gesellschaftliche und wirtschaftliche Entwicklungen seit der Wende*, Wiesbaden: VS Verlag, S. 75-99.
- Mai, Ralf und Manfred Scharein (2007):** Teil B – Trends der Binnenwanderung in Deutschland; In: Mai, Ralf; Juliane Roloff und Frank Micheel: *Regionale Alterung in Deutschland unter Berücksichtigung der Binnenwanderungen*, Materialien zur Bevölkerungswissenschaft, Heft 120/2007, S. 217-97, Wiesbaden: Bundesinstitut für Bevölkerungsforschung.
- Mai, Ralf und Manfred Scharein (2006):** Effekte der Außenwanderungen auf die Bevölkerungsentwicklung und Alterung in den Bundesländern; In: *Zeitschrift für Bevölkerungswissenschaft*, Jg. 31, Vol 3-4, S. 365-88.
- Mai, Ralf und Frank Swiaczny (2008):** Demographische Entwicklung – Potenziale für Bürgerschaftliches Engagement; Bericht des Bundesinstituts für Bevölkerungsforschung [BiB], Materialien zur Bevölkerungswissenschaft, Heft 126, Wiesbaden.
- Mai, Ralf; Roloff, Juliane und Frank Micheel (2007):** Regionale Alterung in Deutschland unter besonderer Berücksichtigung der Binnenwanderungen; in Bundesinstitut für Bevölkerungswissenschaft [BiB]: *Materialien zur Bevölkerungswissenschaft*, Heft 120, Wiesbaden.
- Miera, Stephanie (1993):** Kommunales Finanzsystem und Bevölkerungsentwicklung, Peter Lang Verlag: Frankfurt/Main.
- Miera, Stephanie (1994):** Kommunales Finanzsystem und Bevölkerungsentwicklung: eine Analyse des kommunalen Finanzsystems vor dem Hintergrund der sich abzeichnenden Bevölkerungsentwicklung am Beispiel Niedersachsens unter besonderer Berücksichtigung des Landkreises Wolfenbüttel und seiner Gemeinden; Frankfurt/Main u. a.
- Maurer, Hartmut (1994):** Die Finanzgarantie der Landkreise zwischen Bund und Ländern; In: Henneke, Hans-Günter, Hartmut Maurer und Friedrich Schoch (1994): *Die Kreise im Bundesstaat*; Schriftenreihe Kommunalrecht – Kommunalverwaltung, Bd. 14, Baden-Baden: Nomos.
- Miegel, Meinhard (1981):** Sicherheit im Alter. Plädoyer für die Weiterentwicklung des Rentensystems; Schriften des Instituts für Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik, Band 4, Stuttgart: Verlag Bonn Aktuell.
- Ministerium des Innern Brandenburg [Innenministerium BB] (2004):** Masterplan eGovernment der Landesregierung Brandenburg; Potsdam.
- Mueller, Ulrich (1993):** Bevölkerungsstatistik und Bevölkerungsdynamik; Berlin, New York: de Gruyter.
- Muñiz Pérez, Manuel Antonio und José Luis Zafra-Gómez (2010):** Overcoming cost-inefficiencies within small municipalities: improve financial condition or reduce the quality of public services?; In: *Environment and Planning C: Government and Policy*; Vol. 28 (4), S. 609-29.
- Müller, Walter und Horst Meffert (2006):** „Wer bestellt, der bezahlt!“ Die Einführung des Konnexitätsprinzips in Rheinland-Pfalz; In: *Der Gemeindehaushalt*, Band 107, Heft 6, S. 121-6.
- Niedersächsisches Ministerium für Inneres und Sport [Innenministerium NI] (2005):** eGovernment-Masterplan des Landes Niedersachsen 2005; Hannover.
- Niehaves, Björn und Kevin Ortbach (2009):** The demographic challenge for E-Government – a case study; In: *Proceedings of the Wirtschaftsinformatik 2009*, Vienna, S. 575-584.
- Niehrhaus, Michael (2005):** Verfassungsrechtlicher Anspruch der Kommunen auf finanzielle Mindestausstattung; KWI-Arbeitshefte, Bd. 9, Potsdam: Universitätsverlag, S. 9-24.
- Niskanen, William A. (1975):** Bureaucrats and Politicians; In: *The journal of Law and Economics*, Vol. 18, No. 3, S. 617-59.
- Niskanen, William A. (1971):** Bureaucracy and Representative Government; Chicago/New York: Aldine Atherton.

- Oates, Wallace E. (2008):** On the evolution of fiscal federalism: theory and institutions; In: National Tax Journal, Vol. LXI, No. 2, S. 313-34.
- Oates, Wallace E. (2005):** Towards a Second-Generation Theory of Fiscal Federalism; In: International Tax und Public Finance, Vol. 12, S. 239-73.
- Oates, Wallace E. (1972):** Fiscal Federalism, New York: Harcourt Brace Jovanovich.
- Oettinger, Günther H. (2009):** Ergebnisse der Föderalismuskommission II – Nachhaltigkeit und Generationengerechtigkeit als Markenzeichen künftiger Finanz- und Haushaltspolitik; In: Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung Tübingen (Hrsg.): Jahrbuch des Föderalismus 2009; Band 10, Baden-Baden: Nomos, S. 15-23.
- Olson, Mancur C. (1969):** The Principle of „Fiscal Equivalence“: The Division of Responsibilities Among Different Levels of Government; In: American Economic Review, Vol. 59, S. 479-87.
- Olson, Mancur C. (1965):** The Logic of Collective Action: Public Goods and the Theory of Groups; Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Organisation for Economic Co-operation and Development [OECD] (2007):** Infrastructure to 2030; Volume 2, Mapping Policy for Electricity, Water and Transport, Paris.
- Pawleta, Dominika (2008):** Interkommunale Kooperation – Eine Bewältigungsstrategie für den demographischen Wandel?; In: Pawleta, Dominika; Christian Rademacher und Reinhold Sackmann (Hg.): Interkommunale Kooperation und demographischer Wandel; SFB 580 Mitteilungen, Heft 27, August 2008, Jena, S. 8-38.
- Pfeiffer, Ulrich; Harald Simons und Lucas Porsch (2000):** Wohnungswirtschaftlicher Strukturwandel in den neuen Bundesländern – Bericht der Expertenkommission; Stuttgart: Fraunhofer IRB Verlag.
- Poterba, James M. (1997):** Demographic Structure and the Political Economy of Public Education; In: Journal of Policy Analysis and Management, Vol. 16, S. 48-66.
- Ragnitz, Joachim und Helmut Seitz (2010):** Auswirkungen des demographischen Wandels auf die Ausgabenstruktur künftiger Haushalte: Gutachten im Auftrag des Finanzministeriums Mecklenburg-Vorpommern; ifo Dresden Studien 52, ifo Institut für Wirtschaftsforschung, Dresden.
- Ragnitz, Joachim (2007):** Überlegungen zur geplanten Verwaltungsstrukturreform im Freistaat Sachsen; In: ifo dresden berichtet, Heft 5/2007, S. 45-8.
- Reichard, Christoph (1994):** Umdenken im Rathaus – Neue Steuerungsmodell in der deutschen Kommunalverwaltung; Berlin: Sigma.
- Reidenbach, Michael; Bracher, Tilman; Grabow, Busso; Schneider, Stefan und Antje Seidel-Schulze (2008):** Investitionsrückstand und Investitionsbedarf der Kommunen – Ausmaß, Ursachen, Folgen, Strategien; DifU-Studie, Bd. 4, Berlin: Deutsches Institut für Urbanistik..
- Renzsch, Wolfgang (2009):** Finanzausgleich, Steuerautonomie der Gliedstaaten und die Vergleichbarkeit öffentlicher Aufgabenwahrnehmung in Kanada und Deutschland – eine vorläufige Skizze; In: Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung (Hrsg.): Jahrbuch des Föderalismus 2009; Band 10, Baden-Baden: Nomos, S. 44-58.
- Riedel, Monik und Maria M. Hofmarcher (2003):** Austrian health expenditures exhibit an age profile; In: Vienna Yearbook of Population Research 2003, Vol. 1, S. 197-213.
- Robert-Bosch-Stiftung (2005) (Hrsg.):** Starke Familie – Bericht der Kommission Familie und demografischer Wandel; Stuttgart: Steinkopf.
- Roloff, Juliane (2007):** Die demographische Alterung in den Bundesländern – ein Zeitvergleich; In: BiB-Mitteilungen, 28. Jg., Heft 01/2007, S. 27-32.
- Rürup, Bert und Werner Sesselmeier (1993):** Die demografische Entwicklung Deutschlands: Risiken, Chancen, politische Optionen; In: Aus Politik und Zeitgeschichte, B44/93, S. 3-15.
- Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2011) [SVR]:** Herausforderungen des demografischen Wandels; Expertise im Auftrag der Bundesregierung, Wiesbaden: Statistisches Bundesamt.
- Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2009) [SVR]:** Die Zukunft nicht aufs Spiel setzen; Jahresgutachten 2009/10, Wiesbaden: Statistisches Bundesamt, Tabelle 16, S. 366.
- Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung [SVR] (2004):** Erfolge im Ausland – Herausforderungen im Inland; Jahresgutachten 2004/05, Wiesbaden.
- Sarcinelli, Ulrich und Jochen Stopper (2006):** Demographischer Wandel und Kommunalpolitik; In: Bundeszentrale für politische Bildung [BpB] (Hrsg.): APuZ, Nr. 21-22/2006, S. 3-10.

- Schaltegger, Christoph (2003a):** Zum Problem räumlicher Nutzen-Spillover zentralörtlicher Leistungen; In: Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik, Bd. 223/2, Stuttgart: Lucius & Lucius, S. 159-75.
- Schaltegger, Christoph (2003b):** Zum Problem räumlicher Nutzen-Spillover zentralörtlicher Leistungen; In: Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik, Bd. 223/2, Stuttgart: Lucius & Lucius, S. 159-75.
- Scharfe, Simone (2006):** Fiskalische Einsparpotentiale einer Kreisstrukturreform in Sachsen-Anhalt; In: Institut für Wirtschaftsforschung Halle [IWH]: Wirtschaft im Wandel, 12. Jg., Heft 5/2006, S. 151-6.
- Schimany, Peter (2005):** Die alternde Gesellschaft; Working Paper 4/2005 des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge [BAMF], Nürnberg.
- Schliesky, Utz (2004):** Bürgerschaftliches Engagement in der repräsentativen Demokratie – rechtliche und gesellschaftliche Rahmenbedingungen auf der kommunalen Ebene; In: Der Landkreis, Heft 6, S. 422-8.
- Schlömer, Claus (2004):** Binnenwanderungen seit der deutschen Einigung; In: Raumforschung und Raumordnung, Jg. 62, Heft 2, S. 96-108.
- Schneider, Lutz (2005):** Ost-West-Binnenwanderung: Gravierender Verlust an Humankapital; In: Institut für Wirtschaftsforschung Halle [IWH] (Hrsg.): Wirtschaft im Wandel, 11. Jg., Heft 10, Halle/Saale, S. 309-314.
- Schoch, Friedrich (1994):** Die Kreise zwischen örtlicher Verwaltung und Regionalisierungstendenzen; In: Henneke, Hans-Günter; Maurer, Hartmut und Friedrich Schoch (Hrsg.): Die Kreise im Bundesstaat, Kommunalrecht – Kommunalverwaltung, Bd. 14, Baden-Baden: Nomos, S. 9-60.
- Schwarting, Gunnar (2008):** Haushaltskonsolidierung – ein aktuelles Thema?; In: Zeitschrift für Kommunalfinanzen, 58. Jg., Nr. 12/2008, S. 265-71.
- Schwarting, Gunnar (2006):** Der kommunale Haushalt, 3. überarb. Aufl., Berlin: Erich-Schmidt-Verlag.
- Schwarting, Gunnar und Stefanie Weimer (2007):** Demografie und kommunale Personalpolitik; In: Die Personalvertretung; Ausgabe 6/7, S. 303-11.
- Schwarz, Kyrill-Alexander (2006):** Kommunalhaushalte als Reservekassen der Länder –Teil 1 und 2; In: ZKF Zeitschrift für Kommunalfinanzen, Vol. 5, S. 97-102 und S. 123-8.
- Schwarz, Kyrill-Alexander (2004):** Finanzausgleich und föderale Aufgabenstruktur; In: Zeitschrift für Gesetzgebung, Vol. 19 (3), S. 268-79.
- Seitz, Helmut (2008a):** Die Bundesbestimmtheit der Länderausgaben; In: Wirtschaftsdienst, Vol. 5, S. 1-9.
- Seitz, Helmut (2008b):** Die Demographieabhängigkeit der Ausgaben und Einnahmen der öffentlichen Haushalte – Eine empirische Analyse unter Berücksichtigung der föderalen Verflechtungen; Bertelsmann-Stiftung: Gütersloh.
- Seitz, Helmut (2008c):** The Impact of Demographic Change on Fiscal Policy in Germany; In: Hamm, Ingrid; Helmut Seitz und Martin Werding (Hrsg.): Demographic Change in Germany – The Economic and Fiscal Consequences; Berlin u.a.: Springer, S. 129-63.
- Seitz, Helmut (2008d):** Fiskalische und ökonomische Aspekte der Verwaltungsreform in Schleswig-Holstein; In: Landesregierung Schleswig-Holstein (Hrsg): Gutachten zur Verwaltungsstruktur- und Funktionalreform in Schleswig-Holstein; Schriften zur Modernisierung von Staat und Verwaltung, Band 2, Kiel: Lorenz-von-Stein-Institut, S. 585-764.
- Seitz, Helmut (2008e):** Föderalismusreform zwischen Anspruch und Wirklichkeit; In: Konrad, Kai A. und Beate Jochimsen (Hrsg.): Föderalismuskommission II: Neuordnung von Autonomie und Verantwortung; Frankfurt/Main: Peter Lang, S. 135-55.
- Seitz, Helmut (2008f):** Das Urteil des Landesverfassungsgerichts Mecklenburg-Vorpommern im Lichte sozialwissenschaftlicher empirischer Evidenz; In: Franzke, Jochen; Christiane Büchner und Michael Nierhaus (Hrsg.): Verfassungsrechtliche Anforderungen an Kreisgebietsreformen. Zum Urteil des Landesverfassungsgerichts Mecklenburg-Vorpommern, KWI-Gutachten Nr. 2, Potsdam: Universitätsverlag, S. 83-103.
- Seitz, Helmut (2007):** Kommunalfinanzen in Ost- und Westdeutschland: Eine Bestandsaufnahme und Analyse unter Beachtung der demographischen Entwicklungstrends, mimeo, TU Dresden.

- Seitz, Helmut (2006):** Die finanzpolitische Situation in Thüringen: Eine Untersuchung vor dem Hintergrund der demographischen Veränderungen und der Rückführung der Osttransferleistungen; Untersuchung im Auftrag der Friedrich-Ebert-Stiftung.
- Seitz, Helmut (2002):** Der Einfluss der Bevölkerungsdichte auf die Kosten der öffentlichen Leistungserstellung, Schriften zum Öffentlichen Recht, Band 899, Berlin: Duncker & Humblot.
- Seitz, Helmut (1995):** Infrastruktur und interkommunaler Wettbewerb: Eine theoretische und empirische Untersuchung; In: ifo-Studien, Vol 41, S. 211-44.
- Seitz, Helmut und Gerhard Kempkes (2007):** Fiscal Federalism and Demography; In: Public Finance Review, Vol. 35 (3), S. 385-413.
- Seitz, Helmut; Gerhard Kempkes; Dirk Freigang und Sören Högel (2007):** Die Auswirkungen der demographischen Veränderungen auf die Budgetstrukturen der öffentlichen Haushalte; In: Perspektiven der Wirtschaftspolitik, Jg. 2007, Vol. 8, S. 147-164.
- Sientop, Stefan; Georg Schiller, Jens-Martin Gutsche, Matthias Koziol und Jörg Walther (2006):** Siedlungsentwicklung und Infrastrukturfolgekosten; Bilanzierung und Strategieentwicklung, BBR-Online-Publikationen 3/2006, Bonn: Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung.
- Sinus Sociovision (2008):** Lebenswelten und Werte von Menschen mit Migrationshintergrund in Deutschland; Ergebnisse zur Sozialwissenschaftlichen Repräsentativuntersuchung für das BMFSFJ, Heidelberg.
- Städtetag Rheinland-Pfalz (2009):** Städtefinanzbericht 2008, Mainz.
- Ständige Konferenz der Innenminister und -senatoren der Länder [IMK] (2003):** Sammlung der zur Veröffentlichung freigegebenen Beschlüsse der 173. Sitzung der Ständigen Konferenz der Innenminister und -senatoren der Länder, Berlin.
- Statistisches Bundesamt [DESTATIS] (2012) (Hrsg.):** Für 2011 wird mit einer leichten Bevölkerungszunahme gerechnet; Pressemitteilung, Nr. 014 vom 13.01.2012; Wiesbaden.
- Statistisches Bundesamt [DESTATIS] (2011a) (Hrsg.):** Lebenserwartung in Deutschland erneut leicht gestiegen; Pressemitteilung, Nr. 343 vom 20.09.2011, Wiesbaden.
- Statistisches Bundesamt [DESTATIS] (2011c) (Hrsg.):** Zahl der Pflegebedürftigen seit 1999 um 16% gestiegen; Pressemitteilung Nr. 070 vom 21.02.2011, Wiesbaden.
- Statistisches Bundesamt [DESTATIS] (2010b):** Demografischer Wandel: Engpässe beim Pflegepersonal werden zunehmen; Pressemitteilung Nr. 449 vom 06.12.2010, Wiesbaden.
- Statistisches Bundesamt [DESTATIS] (2010c):** Erneute Bevölkerungsabnahme für 2009 erwartet; Pressemitteilung Nr. 028 vom 21.01.2010, Wiesbaden.
- Statistisches Bundesamt [DESTATIS] (2008a) (Hrsg.):** Lebenserwartung der Menschen in Deutschland nimmt weiter zu; Pressemitteilung Nr. 304/2008, Wiesbaden.
- Statistisches Bundesamt [DESTATIS] (2006b) (Hrsg.):** Bevölkerung Deutschlands bis 2050 – 11. koordinierte Bevölkerungsvorausberechnung, Presseexemplar, Wiesbaden.
- Statistisches Bundesamt [DESTATIS] (2006d) (Hrsg.):** Statistisches Jahrbuch 2006; Wiesbaden.
- Steinbrecher, Johannes und Christian Thater (2010):** Fiskalische Einsparpotenziale durch die Kreisstrukturreform in Mecklenburg-Vorpommern; In: ifo dresden berichtet, Heft 3/2010, S. 24-33.
- Steinhardt, Max; Silvia Stiller und Thomas Straubhaar (2009):** Chancen der Vielfalt – Kosten der Heterogenität; In: Bertelsmann Stiftung, Bundespräsidialamt (Hrsg.): Familie. Bildung. Vielfalt. Den demografischen Wandel gestalten, Gütersloh: Bertelsmann Stiftung, S. 202-26.
- Steinrücken, Torsten und Sebastian Jaenichen (2006) (Hrsg.):** Wirtschaftspolitik und Wirtschaftsförderung auf kommunaler Ebene – Theoretische Analysen und praktische Beispiele; Ilmenau: Universitätsverlag.
- Ströker, Kerstin (2008):** Auswirkungen des demografischen Wandels – Modellrechnung für den Bereich Pflegebedürftigkeit; In: Statistische Analysen und Studien NRW, Band 49, S. 3-45.
- Strohmeier, Klaus P.; Annett Schultz, Jan F. Schmidt, Christian Meyer und Thomas Kemper (2007):** Kommunen im demografischen Wandel – Segregation in großen deutschen Städten und lokale Politik für Familien unter unterschiedlichen sozialräumlichen Bedingungen, Bochum und Dortmund.
- Tarkan, Bülent (2009):** Die kommunale Gebietsreform der Landkreise in Rheinland-Pfalz; In: Müller, Walter und Kurt Reding (Hrsg.): Forum Finanzwissenschaft und Public Management, Bd. 8, Köln: JOSEF EUL.

- Tessmann, Jens (2009):** Die Zukunft der Kreise in Deutschland zwischen Aufgabenkooperation und Territorialreform; KWI-Gutachten Nr. 5, Potsdam: Universitätsverlag.
- Thater, Christian (2009):** Auswirkungen des demographischen Wandels auf die kommunalen Ausgaben im Freistaat Sachsen; In: ifo dresden berichtet, Heft 5/2009, S. 13-20.
- The Economist (2009):** Go forth and multiply a lot less; Vol. 393, No. 8655, 31. Okt. 2009, S. 39-32.
- Thieme, Werner und Günther Prillwitz (1981):** Durchführung und Ergebnisse der kommunalen Gebietsreform; In: Oertzen, Hans Joachim von und Werner Thieme (Hrsg.): Die kommunale Gebietsreform; Band I 2, Baden-Baden: Nomos.
- Thum, Marcel; Helmut Seitz; Andreas Kappeler und Thomas Fester (2005):** Öffentliche Infrastruktur und kommunale Finanzen; ifo dresden studien 37, Dresden: ifo Institut.
- Thrun, Thomas (2003):** Handlungsansätze für ländliche Regionen mit starkem Bevölkerungsrückgang; In: Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (Hrsg.): Informationen zur Raumentwicklung; Heft 12, S. 709-17.
- Tietz, Hans-Peter (2011):** Funktion und Struktur von Ver- und Entsorgungssystemen im Wandel; In: Tietz, Hans-Peter und Tanja Hühner (Hrsg.): Zukunftsfähige Infrastruktur und Raumentwicklung – Handlungserfordernisse für Ver- und Entsorgungssysteme, Forschungs- und Sitzungsberichte der ARL 235, Hannover.
- Tietze, Andreas (2006):** Finanzielle Auswirkungen der Verwaltungsstruktureform und Möglichkeiten der Regionenbildung in Schleswig-Holstein; Expertise im Auftrag der Landtagsfraktion Bündnis 90/Die Grünen Schleswig-Holstein, Kiel.
- Tullock, Gordon (1969):** Federalism: Problems of Scale; In: Public Choice, Vol. VI, S. 19-29.
- Tullock, Gordon (1967):** The Welfare Costs on Tariffs, Monopolies, and Theft; In: Western Economic Journal, Vol. 5, Issue 3, June 1967, S. 224-32.
- Tullock, Gordon (1965):** The Politics of Bureaucracy; Washington D.C.: Public Affairs Press.
- United Nations (2010):** E-Government Survey 2010 – Leveraging e-government at a time of financial and economic crisis; UN Department of Economic and Social Affairs, New York.
- Van de Kaa, Dirk (1986):** Europe's Second Demographic Transition; In: Population Bulletin, No. 41, Population Reference Bureau, Washington, D.C., S. 2-57.
- Werding, Martin (2011):** Demographie und öffentliche Haushalte – Simulationen zur langfristigen Tragfähigkeit der gesamtstaatlichen Finanzpolitik in Deutschland; Arbeitspapier 03/2011, Bochum.
- Werding, Martin; Sonja Munz und Vera Gács (2008):** Fertility and Prosperity: Links between demography and economic growth; ifo Forschungsberichte, Nr. 42, München: ifo Institut für Wirtschaftsforschung.
- Werding, Martin und Anita Kaltschütz (2005):** Modellrechnungen zur langfristigen Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen; Ifo-Beiträge zur Wirtschaftsforschung, Vol. 17, München: ifo Institut für Wirtschaftsforschung.
- Wilke, Christina Benita (2006):** Die ökonomischen Auswirkungen des demographischen Wandels in Bayern; MEA-Discussion Paper Nr. 106/2006, Mannheim;
- Wohltmann, Matthias (2009a):** Kreisfinanzen 2008/2009 – Kreishaushalte vor den Auswirkungen der Konjunkturkrise; In: Der Landkreis, 79. Jg., Heft Juni 2009, S. 238-73.
- Wohltmann, Matthias (2009b):** Steuerrecht und Steuerpolitik 2008/2009; In: Der Landkreis, 79. Jg., Heft Juni 2009, S. 362-85.
- Wolgast, Michael und Wilhelm Ruprecht (2003):** Demografie und Altersvorsorge: Kapitaldeckungsverfahren im Nachteil?; In: Versicherungswirtschaft, Heft 21, S. 1697f.
- Wrage, Volkhard (1975):** Erfolg der Territorialreform – Auswirkungen der territorialen Neugliederung der Gemeinden in ausgewählten Kreisen Nordrhein-Westfalens; Schriftenreihe der Hochschule Speyer, Bd. 56, Berlin: Duncker & Humblot.
- Zimmermann, Horst (1999):** Kommunalfinanzen: Eine Einführung in die finanzwissenschaftliche Analyse der kommunalen Finanzwirtschaft; Schriften zur öffentlichen Verwaltung und öffentlichen Wirtschaft, Bd. 163, Baden-Baden: Nomos.
- Zimmermann, Horst; Klaus-Dirk Henke und Michael Broer (2009):** Finanzwissenschaft; 10. überarb. und ergänzte Auflage, München: Vahlen.

Datenquellen:

- Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung [BBR] (2009) (Hrsg.):** Raumordnungsprognose 2025/2050, Ausgabe 2009, CD-ROM, Bonn.
- Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung [BBR] (2008a) (Hrsg.):** Raumordnungsprognose 2025; KOMPAKT Berichte 2/2008, Bonn.
- Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung [BBR] (2008b) (Hrsg.):** INKAR 2007, CD-ROM, Bonn.
- Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung [BBR] (2007) (Hrsg.):** Indikatoren und Karten zur Raum- und Stadtentwicklung (INKAR); Ausgabe 2007, Bonn.
- Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung [BBSR] (2009a) (Hrsg.):** Raumordnungsprognose 2025/2050, Ausgabe 2009, CD-ROM, Bonn.
- Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung [BBSR] (2009b) (Hrsg.):** Raumordnungsprognose 2025/2050, Berichte, Band 29, Bonn: BBR-Selbstverlag.
- Bundesministerium der Finanzen [BMF] (2010a) (Hrsg.):** Bundeshaushaltsplan 2008, Einzelplan 11, Berlin.
- Bundesministerium der Finanzen [BMF] (2009) (Hrsg.):** Bundeshaushaltsplan 2007, Einzelplan 11, Berlin.
- Bundesministerium der Finanzen [BMF] (2008c) (Hrsg.):** Bundeshaushaltsplan 2006, Einzelplan 11, Berlin.
- Bundesministerium der Finanzen [BMF] (2007) (Hrsg.):** Bundeshaushaltsplan 2005, Einzelplan 11, Berlin.
- Bundesministerium der Finanzen [BMF] (2006) (Hrsg.):** Bundeshaushaltsplan 2004, Einzelplan 11, Berlin.
- Bundesministerium der Finanzen [BMF] (1999):** Finanzbericht 1999 (1998); Bonn.
- Deutscher Städtetag (2010):** Gemeindefinanzbericht 2010; In: der städtetag, Zeitschrift für kommunale Politik und Praxis; Jg. 63, Heft 5/2010, S. 10-85.
- Deutscher Städtetag (2009):** Gemeindefinanzbericht 2009; In: der städtetag, Zeitschrift für kommunale Politik und Praxis, Jg. 62, Heft 5/2009, S. 10-85.
- Deutscher Städtetag (2008):** Gemeindefinanzbericht 2008; In: der städtetag, Zeitschrift für kommunale Politik und Praxis, Jg. 61, Heft 5/2008, S. 10-84.
- Statistisches Bundesamt [DESTATIS] (2011b) (Hrsg.):** Finanzen und Steuern – Steuerhaushalt 2010; Fachserie 14, Reihe 4, Wiesbaden.
- Statistisches Bundesamt [DESTATIS] (2011d) (Hrsg.):** Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen – Inlandsproduktberechnung, Detaillierte Jahresergebnisse, 2010; Wiesbaden.
- Statistisches Bundesamt [DESTATIS] (2010a) (Hrsg.):** Finanzen und Steuern – Steuerhaushalt 2009; Fachserie 14, Reihe 4, Wiesbaden.
- Statistisches Bundesamt [DESTATIS] (2009a):** Bevölkerung und Erwerbstätigkeit – Bevölkerung mit Migrationshintergrund: Ergebnisse des Mikrozensus 2005, Fachserie 1, Reihe 2.2, Textteil: Methodische Bemerkungen, S. 6, Wiesbaden.
- Statistisches Bundesamt [DESTATIS] (2009b) (Hrsg.):** Finanzen und Steuern – Steuerhaushalt 2008; Fachserie 14, Reihe 4, Wiesbaden.
- Statistisches Bundesamt [DESTATIS] (2009c):** Finanzen und Steuern – Schulden der öffentlichen Haushalte 2008, Fachserie 14, Reihe 5, Wiesbaden.
- Statistisches Bundesamt [DESTATIS] (2008b) (Hrsg.):** Qualitätsbericht Sterbetafeln, April 2008, Wiesbaden.
- Statistisches Bundesamt [DESTATIS] (2008c):** Finanzen und Steuern – Rechnungsergebnisse des öffentlichen Gesamthaushalts 2006, Fachserie 14, Reihe 3.1, Wiesbaden.
- Statistisches Bundesamt [DESTATIS] (2008d):** Finanzen und Steuern – Rechnungsergebnisse des öffentlichen Gesamthaushalts 2005, Fachserie 14, Reihe 3.1, Wiesbaden.
- Statistisches Bundesamt [DESTATIS] (2008e) (Hrsg.):** Jahresrechnungsergebnisse der kommunalen Haushalte – 2005; Fachserie 14, Reihe 3.3, Wiesbaden.
- Statistisches Bundesamt [DESTATIS] (2008f) (Hrsg.):** Bildung und Kultur – 2006/07; Fachserie 11, Reihe 2, Wiesbaden.
- Statistisches Bundesamt [DESTATIS] (2008g) (Hrsg.):** Statistik der Kriegsopferfürsorge 2006 – Ausgaben und Einnahmen, EmpfängerInnen; Wiesbaden.

- Statistisches Bundesamt [DESTATIS] (2008h) (Hrsg.):** Rechnungsergebnisse des öffentlichen Gesamthaushalts – 2005; Fachserie 14, Reihe 3.1, Wiesbaden.
- Statistisches Bundesamt [DESTATIS] (2008i) (Hrsg.):** Sozialleistungen 2006 - Sozialhilfe; Fachserie 13, Reihe 2, Wiesbaden.
- Statistisches Bundesamt [DESTATIS] (2006a) (Hrsg.):** Bevölkerung Deutschlands bis 2050 – Ergebnisse der 11. koordinierten Bevölkerungsvorausberechnung, Wiesbaden.
- Statistisches Bundesamt [DESTATIS] (2008k) (Hrsg.):** Finanzen und Steuern – Steuerhaushalt 2007; Fachserie 14, Reihe 4, Wiesbaden.
- Statistisches Bundesamt [DESTATIS] (2008l) (Hrsg.):** Rechnungsergebnisse des öffentlichen Gesamthaushalts – 2005; Fachserie 14, Reihe 3.1, Wiesbaden.
- Statistisches Bundesamt [DESTATIS] (2007) (Hrsg.):** Mikrozensus 2005; Wiesbaden, Bonn.
- Statistisches Bundesamt [DESTATIS] (2006c) (Hrsg.):** Einnahmen und Ausgaben privater Haushalte 2003; Fachserie 15, Heft 4, Wiesbaden.
- Statistisches Bundesamt [DESTATIS] (2006e) (Hrsg.):** Öffentliche Finanzen – Vierteljährliche Kassenergebnisse des öffentlichen Gesamthaushalts 2005, Fachserie 14, Reihe 2, Wiesbaden.
- Statistisches Bundesamt [DESTATIS] (2006f) (Hrsg.):** Finanzen und Steuern – Rechnungsergebnisse des öffentlichen Gesamthaushalts 2004, Fachserie 14, Reihe 3.1, Wiesbaden.
- Statistisches Bundesamt [DESTATIS] (2006g) (Hrsg.):** Finanzen und Steuern – Rechnungsergebnisse des öffentlichen Gesamthaushalts 2003, Fachserie 14, Reihe 3.1, Wiesbaden.
- Statistisches Bundesamt [DESTATIS] (2005a) (Hrsg.):** Bodenfläche nach Art der tatsächlichen Nutzung, Fachserie 3, Reihe 5.1, Wiesbaden.
- Statistisches Bundesamt [DESTATIS] (2005b) (Hrsg.):** Finanzen und Steuern – Rechnungsergebnisse des öffentlichen Gesamthaushalts 2002, Fachserie 14, Reihe 3.1, Wiesbaden.
- Statistisches Bundesamt [DESTATIS] (o.J.) (Hrsg.):** Gesundheitsberichterstattung des Bundes (GBE), Bonn. Im Internet: <http://www.gbe-bund.de>.

Rechtsquellen:

- BbgFAG:** Brandenburgisches Finanzausgleichsgesetz in der Fassung vom 29.06.2004, zuletzt geändert am 06.12.2006 (GVBl.I/06, [Nr. 16], S.166, 167).
- Bundesverfassungsgericht [BVerfG] (1994):** Beschluss vom 26.10.1994 (Gleichstellungsbeauftragte) – *BVerfGE* 91, 228.
- Bundesverfassungsgericht [BVerfG] (1988):** Beschluss vom 23.11.1988 (Rastede) – *BVerfGE* 79, 127.
- Bundesverfassungsgericht [BVerfG] (1979):** Beschluss vom 22.05.1979 (Schleswig-Holsteinische Ämter) – *BVerfGE* 52, 95.
- FAG BW:** Finanzausgleichsgesetz von Baden-Württemberg in der Fassung vom 01.01.2000, zuletzt geändert am 23.06.2009 (GBl. S. 246, 247).
- FAG BY:** Finanzausgleichsgesetz von Bayern in der Fassung vom 02.07.2008, zuletzt geändert am 14.04.2009 (GVBl. S. 111).
- FAG HE:** Gesetz zur Regelung des Finanzausgleichs in Hessen in der Fassung vom 29.05.2007, zuletzt geändert am 18.06.2009 (GVBl. S. 226).
- FAG MV:** Finanzausgleichsgesetz von Mecklenburg-Vorpommern in der Fassung vom 13. Januar 2006, zuletzt geändert am 17.12.2007 (GVObI. M-V S. 472, 473).
- FAG SH:** Gesetz über den Finanzausgleich in Schleswig-Holstein in der Fassung vom 05.02.2009, zuletzt geändert am 27.03.2009 (GVObI. S. 147).
- FAG ST:** Finanzausgleichsgesetz von Sachsen-Anhalt in der Fassung vom 23.02.2009, zuletzt geändert am 02.12.2008 (GVBl. LSA S. 398, 399).
- GFG NW:** Gesetz zur Regelung der Zuweisungen des Landes Nordrhein-Westfalen an die Gemeinden und Gemeindeverbände im Haushaltsjahr 2009 – Gemeindefinanzierungsgesetz (GFG 2009) – in der Fassung vom 11.02.2009.
- Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland (2007),** 41. neu bearb. Auflage, München: dtv.
- Haushaltsgrundsatzgesetz [HGrG]:** vom 19. August 1969 (BGBl. I S. 1273), zuletzt geändert durch Artikel 123 der Verordnung vom 31. Oktober 2006 (BGBl. I S. 2407).

KFAG SL: Kommunalfinanzausgleichsgesetz des Saarlandes in der Fassung vom 12.07.1983, zuletzt geändert am 10.12.2008 (Amtsbl_08,2064).

Landesverfassungen der Bundesländer.

Landesverfassungsgericht Mecklenburg-Vorpommern [LVerfG MV] (2008): Urteil vom 26. Juli 2007, LVerfG 9-17/06.

LFAG RP: Landesfinanzausgleichsgesetz von Rheinland-Pfalz in der Fassung vom 30.11.1999, zuletzt geändert am 19.03.2009 (GVBl. S. 104).

NFAG: Niedersächsisches Gesetz über den Finanzausgleich in der Fassung vom 14.09.2007, zuletzt geändert am 15.12.2008 (Nds. GVBl. S. 419).

SächsFAG: Sächsisches Finanzausgleichsgesetz in der Fassung vom 12.01.2009 (GVBl. Nr. 2 vom 18.02.2009 S. 24).

Staatsangehörigkeitsgesetz [StAG]

ThürFAG: Thüringer Finanzausgleichsgesetz in der Fassung vom 20.12.2007, zuletzt geändert am 09.10.2008 (GVBl. S. 369, 372).

Verfassungsgerichtshof NRW (2010): Kommunale Verfassungsbeschwerde gegen finanzielle Folgen des Kinderförderungsgesetzes erfolgreich; Pressemitteilung zum Urteil 12/09 vom 12. Oktober 2010, Münster.

Verfassungsgerichtshof Thüringen (2005): Entscheid vom 21.06.2005, Az. VerfGH 28/03.