

Lenk, Thomas; Starke, Tim

Working Paper

Auswirkungen der demografischen Entwicklung auf die öffentlichen Finanzen

Arbeitspapier, No. 48

Provided in Cooperation with:

University of Leipzig, Institute of Public Finance and Public Management

Suggested Citation: Lenk, Thomas; Starke, Tim (2015) : Auswirkungen der demografischen Entwicklung auf die öffentlichen Finanzen, Arbeitspapier, No. 48, Universität Leipzig, Institut für Öffentliche Finanzen und Public Management, Finanzwissenschaft, Leipzig

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/107182>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

Universität Leipzig

Wirtschaftswissenschaftliche Fakultät

Institut für Öffentliche Finanzen und Public Management, Finanzwissenschaft

Prof. Dr. Thomas Lenk

Januar 2015

Arbeitspapier Nr. 48

Auswirkungen der demografischen Entwicklung auf die öffentlichen Finanzen

Prof. Dr. Thomas Lenk

B. Sc. Tim Starke

Institut für Öffentliche Finanzen und Public Management

– Finanzwissenschaft –

Neues Augusteum

Augustusplatz 10

D-04109 Leipzig, Germany

Tel: +49 -341 / 97 33 580

Fax: +49 -341 / 97 33 589

E-Mail: fiwi@wifa.uni-leipzig.de

Das vorliegende Papier entstand im Rahmen eines Vortrags von Prof. Lenk im Rahmen des Symposiums „**Öffentliche Finanzen – Herausforderungen und neue Wege**“ vom Sächsischen Rechnungshof und der Fachhochschule der Sächsischen Verwaltung Meißen.

ISSN 1437-5761

Alle Rechte vorbehalten

© Institut für Öffentliche Finanzen und Public Management

Inhaltsverzeichnis

Abbildungsverzeichnis	II
1 Demografische Entwicklung bis 2060	1
2 Folgen der demografischen Entwicklung	5
2.1 Ausgabenseite	5
2.1.1 Kostenremanenzen	5
2.1.2 Altersstrukturkostenprofile	6
2.1.3 Verschuldungsproblematik	8
2.2 Einnahmenseite: Grundsätzliches zum Finanzausgleich	10
2.3 Schuldenstand und Steuerkraft	13
3 Fazit: Mögliche Handlungsansätze für Kommunen	14
Literaturverzeichnis	III

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1:	Anteile von Altersgruppen in Deutschland von 1871 bis 2060.	2
Abbildung 2:	Entwicklung der Bevölkerung zwischen 2009 und 2030 in Landkreisen und kreisfreien Städten.....	3
Abbildung 3:	Einwohnerzahlen in den Ländern Deutschlands von 2009 bis 2060.	4
Abbildung 4:	Altersstrukturkostenprofile der kommunalen Gebietskörperschaften in Hessen 2005 und 2010).....	7
Abbildung 5:	Schulden der Länder und Gemeinden (2012).....	9
Abbildung 6:	Schuldenstand der Länder & Gemeinden/Gemeindeverbände in Euro/Einw. (2000-2013).	9
Abbildung 7:	Steuern der Länder nach dem Aufkommen je Einwohner in v. H. des Durchschnitts.....	11
Abbildung 8:	Finanzkraftmesszahl nach Fehlbetrags- Bundesergänzungszuweisungen in v. H. der Ausgleichsmesszahl.....	11
Abbildung 9:	Finanzkraft je Einwohner nach Länderfinanzausgleich und allgemeinen BEZ und bei 100 % Anrechnung Gemeindesteuern pro Einwohner in EUR.....	12
Abbildung 10:	Vergleich von Schuldenstand und originärer Steuerkraft vor Umverteilung 2013.	14

1 Demografische Entwicklung bis 2060

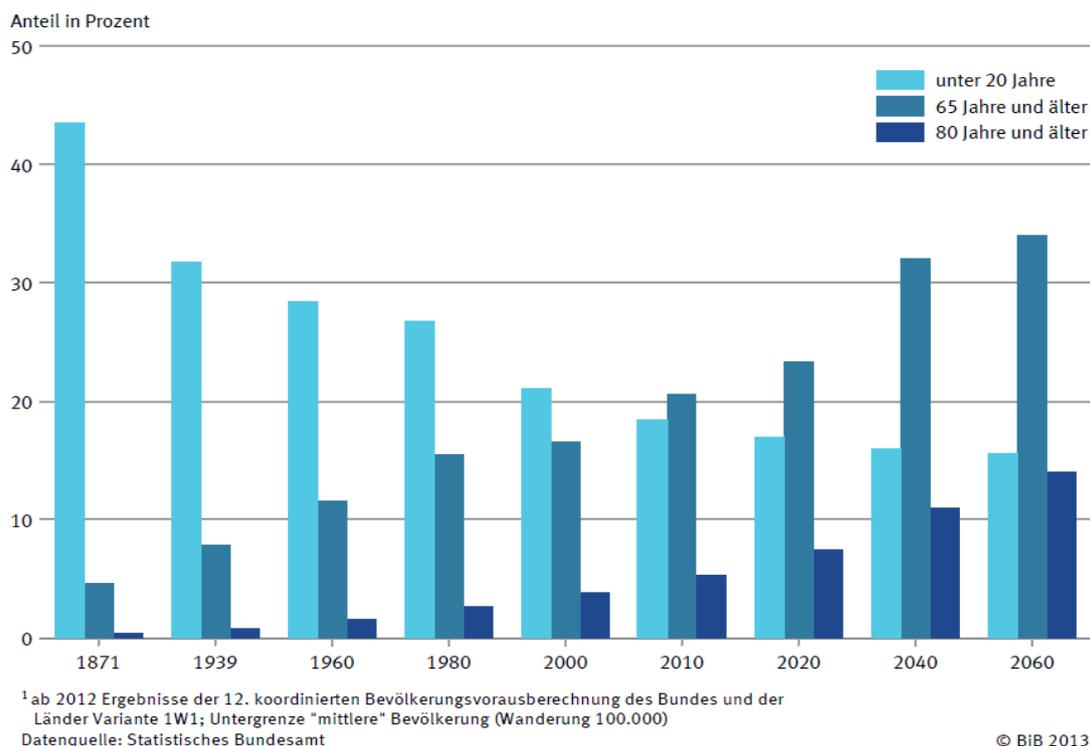
Die Situation der Kommunalfinanzen ist bundesweit seit vielen Jahren angespannt. Obwohl viele Städte und Gemeinden bestrebt sind, durch Anpassung bzw. Reduzierung ihres Leistungsangebotes kontinuierlich ihre Ausgabenlast zu senken, übersteigen die Kosten der Aufgabenerbringung oftmals die hierfür verfügbaren Finanzmittel. Die auch hierin begründete kontinuierlich steigende Verschuldung der Kommunen, welche ebenfalls zu wachsenden Zinslasten führt, schränkt deren finanzielle Handlungsspielräume zum Teil erheblich ein. Wenn geeignete Handlungsstrategien nicht oder zu spät ergriffen werden, kann die prognostizierte demografische Entwicklung diese Situation zukünftig noch deutlich verschärfen.

Nicht alle fiskalischen Problem- bzw. Schieflagen sind demografisch bedingt. Es gibt aber auch hier Mechanismen, welche unmittelbar im Zusammenhang mit demografischen Faktoren stehen. So stehen einerseits die Zahlungsströme in den Finanzausgleichssystemen (Länderfinanzausgleich sowie kommunale Finanzausgleiche in den Ländern) aufgrund ihrer Einwohnerorientierung in direktem Zusammenhang mit der demografischen Entwicklung. Andererseits hängen bspw. die Steuereinnahmen auch von der Altersstruktur und deren Entwicklung ab; hier sei auf die Entwicklung der Zahl der Erwerbstätigen verwiesen. Zudem determinieren Einwohnerzahl und Altersstruktur Art und Umfang öffentlicher Aufgaben und folglich auch der Ausgaben in verschiedensten Bereichen – hier sei das Stichwort Altersstrukturkosten genannt.

Die demografische Entwicklung ist durch drei wesentliche Trends gekennzeichnet: Der **erste Trend** ist die **Alterung** der Bevölkerung. Dies ist eine Folge der allgemein gestiegenen Lebenserwartung, insbesondere aufgrund der verbesserten medizinischen Versorgung und der sinkenden Geburtenrate.

Abbildung 1 gibt die Entwicklung der Altersstruktur in Deutschland von 1871 bis 2060 wieder. Hier werden die beiden wesentlichen Trends sichtbar: Der kontinuierlich sinkende Anteil der unter 20-Jährigen einerseits und der ebenso kontinuierlich steigende Anteil der Altersgruppen ab 65 Jahren. Zudem ist der vergleichsweise rasant steigende Anteil der sog. „Hochbetagten“ (Altersgruppe 80 Jahre und älter) erkennbar. So wird prognostiziert, dass der Anteil der Bevölkerung ab 65 Jahren im Jahr 2060 bereits bei fast 35 % liegt; besonders deutlich wird die Alterung der Gesellschaft jedoch beim Vergleich der Altersgruppen unter 20 Jahre sowie 80 Jahre und älter, welche 2060 etwa gleich stark besetzt sind. Diese Entwicklung führt zur bekannten Veränderung der „Bevölkerungspyramide“ hin zur Form einer „Urne“ (2060).

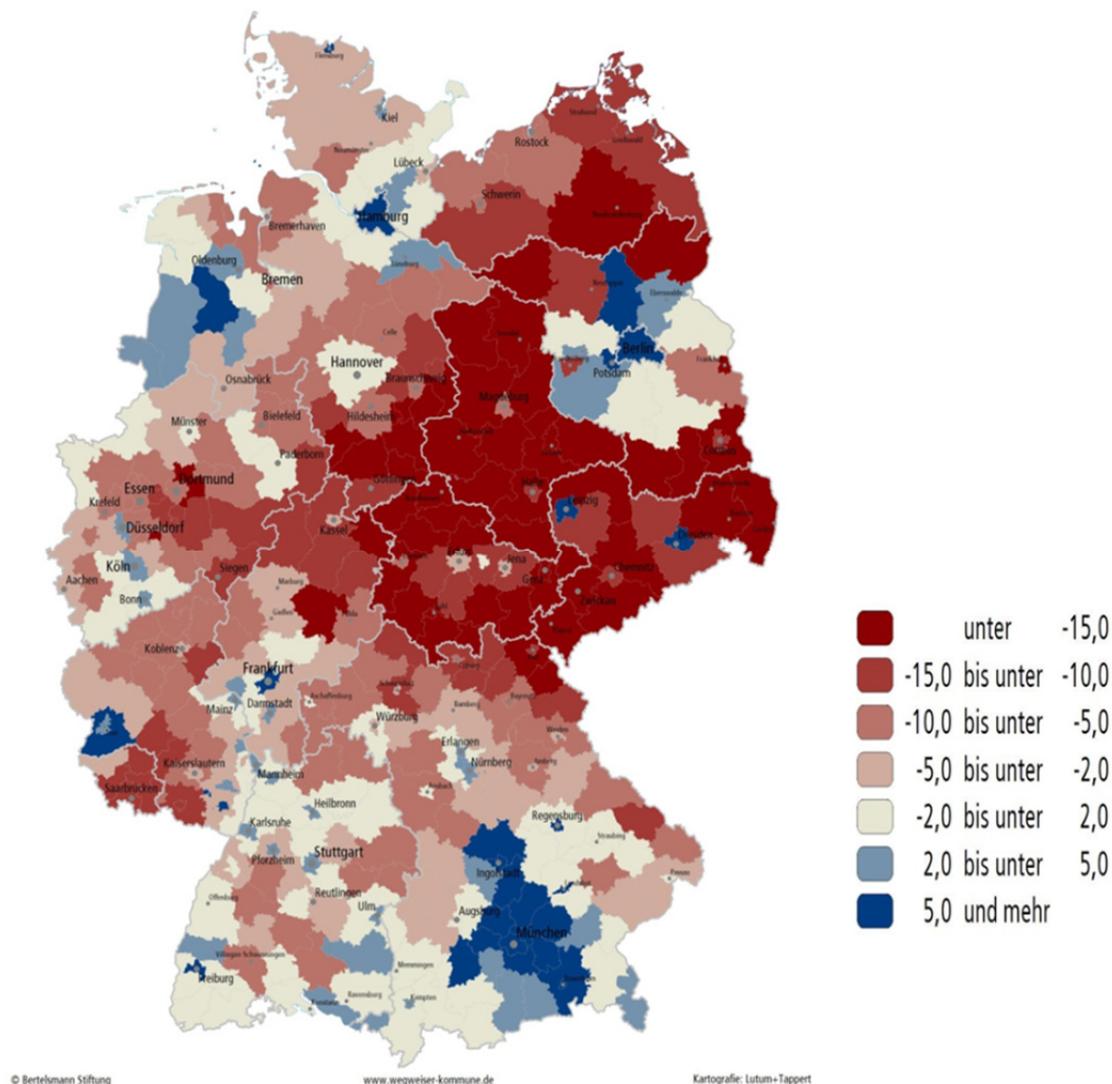
Abbildung 1: Anteile von Altersgruppen in Deutschland von 1871 bis 2060.



Quelle: Bundesinstitut für Bevölkerungsforschung (2013), S. 12.

Der **zweite Trend** der demografischen Entwicklung betrifft den absoluten **Rückgang** der Bevölkerung in Deutschland. Seit etwa Mitte der 1960er Jahre sinkt die Geburtenrate infolge des Absinkens der Fertilitätsrate unter das Bestandserhaltungsniveau kontinuierlich; seit Anfang der 1970er Jahre liegt diese dauerhaft unter der Sterberate. Dabei wurde die seit den 1970er Jahren negative natürliche Bevölkerungsbewegung durch die räumliche Bevölkerungsentwicklung, konkret die Zuwanderung aus dem Ausland, kompensiert. Seit 2010 stagniert die Bevölkerung jedoch bzw. geht bereits leicht zurück. Dabei ist zu beachten, dass dieser Prozess räumlich differiert und es neben Regionen mit zurückgehender Einwohnerzahl solche mit wachsender Bevölkerung gibt; diese Disparitäten werden sich zukünftig noch verstärken. Daher ist neben der Veränderung der Altersstruktur gerade im Zusammenhang mit den einwohnerbezogenen Verteilungsmechanismen in den Finanzausgleichssystemen auch die Entwicklung der Einwohnerzahl von großer Bedeutung. Abbildung 2 gibt den erwarteten Bevölkerungsrückgang regional differenziert wieder.

Abbildung 2: Entwicklung der Bevölkerung zwischen 2009 und 2030 in Landkreisen und kreisfreien Städten.

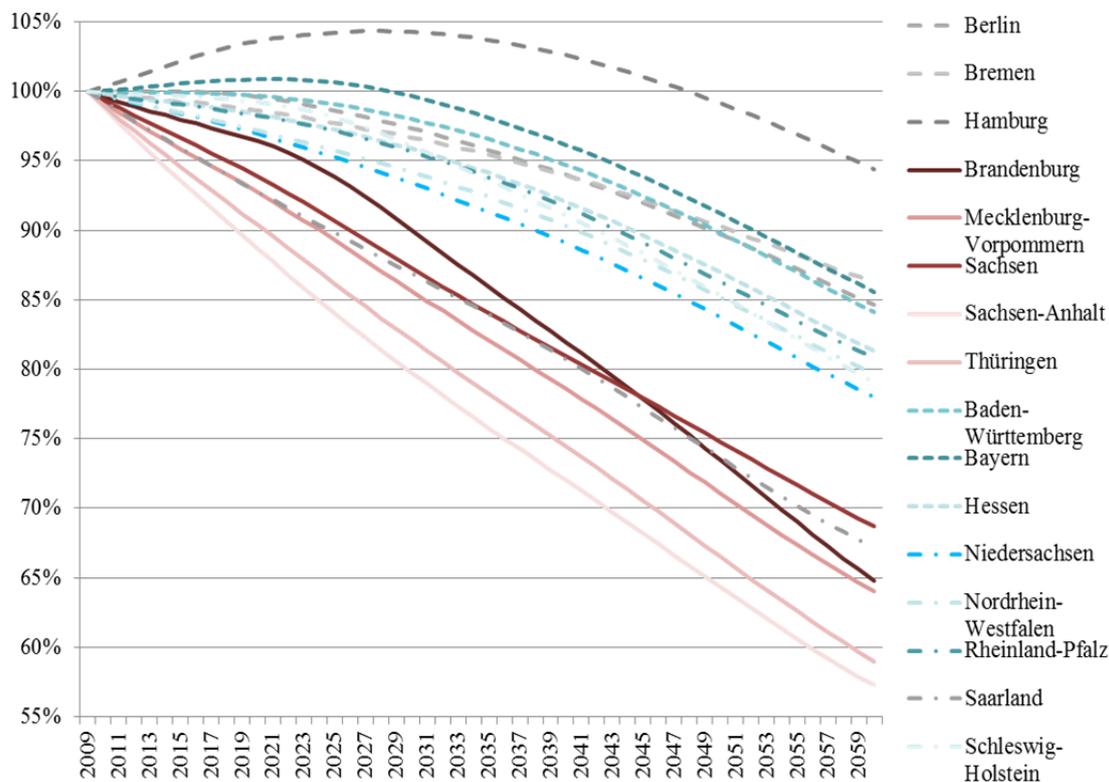


Quelle: Bertelsmann Stiftung (2014).

Die Bevölkerungsentwicklung verläuft sowohl zwischen den Ländern als auch innerhalb dieser differenziert. So verzeichnen einige Länder Bevölkerungsverluste, während in anderen die Bevölkerung weiterhin wächst. Bemerkenswert ist, dass das typische Ost-West-Gefälle bezogen bspw. auf wirtschaftliche und fiskalische Kenngrößen hier nicht mehr gegeben ist. Vergleicht man die Entwicklungen in den Landkreisen, so zeichnet sich immer mehr ein Nord-Süd-Gefälle bezogen auf die Bevölkerungsentwicklung ab. Zwar verzeichnet ein Großteil der kreisfreien Städte und Landkreise der ostdeutschen Länder bis zum Jahr 2030 weiterhin (hohe) Bevölkerungsrückgänge, aber auch in den westdeutschen Ländern haben immer mehr Landkreise sinkende Bevölkerungszahlen zu verzeichnen, wenngleich noch nicht auf dem Niveau der ostdeutschen Länder. Bis 2060 wird aber die Bevölkerung in allen Ländern sinken,

wenngleich hier die ostdeutschen Länder besonders hohe Rückgänge verzeichnen werden (vgl. Abbildung 3).

Abbildung 3: Einwohnerzahlen in den Ländern Deutschlands von 2009 bis 2060.¹



Quelle: Eigene Darstellung nach Angaben des Statistischen Bundesamtes (2010).

Dieser Trend ist auch zukünftig durch die disperse wirtschaftliche Entwicklung bedingt, aber auch raumstrukturelle Entwicklungen wirken verstärkt auf die räumliche Bevölkerungsentwicklung. Dies wird dazu führen, dass im Jahr 2060 die Bevölkerung der ostdeutschen Länder bei nur noch 63 % des Wertes von 2009 liegen wird.

Der **dritte Trend** der demografischen Entwicklung wird durch die Pluralisierung von Gesellschaft und Lebensstilen gekennzeichnet. Hierunter werden eine deutlich steigende Zuwanderung aus dem Ausland als auch die Veränderung von Haushaltsgrößen und -strukturen zusammengefasst. Bezogen auf die Bevölkerungszahl sind v. a. Wanderungen relevant: Im Jahr 2013 sind rund 1.226.000 Menschen nach Deutschland eingewandert, während nur etwa 789.000 Menschen ausgewandert sind, womit die

¹ Ergebnisse der 12. koordinierten Bevölkerungsvorausberechnung nach Ländern, Variante 1-W1 ("mittlere" Bevölkerung, Untergrenze) [2008 = 100 %].

Wanderungsbilanz bei ungefähr 437.000 Personen liegt.² Dabei kommen die meisten Zuwanderer aus Polen, gefolgt von Rumänien und Italien.³

2 Folgen der demografischen Entwicklung

Die allgemeinen Folgen der dargelegten demografischen Entwicklung können einerseits zu einer weniger dynamischen Entwicklung der Steuereinnahmen führen: Aus der geringeren Zahl an Erwerbstätigen könnte eine geringere wirtschaftliche Dynamik resultieren. Des Weiteren sinken mit abnehmender Bevölkerung die Zuweisungen aus Verteilungssystemen, die auf die Einwohnerzahl als Verteilungsschlüssel aufbauen, wozu beispielsweise der Länderfinanzausgleich sowie die kommunalen Finanzausgleichssysteme zählen.

Andererseits werden große Herausforderungen im Rahmen der Daseinsvorsorge, insbesondere bei Finanzierung und Betrieb von Netzinfrastrukturen, erwartet. Die wichtigsten Stichworte in diesem Zusammenhang sind Kostenremanenzen, Innovationsdruck und Anpassungsdruck mit Mehrkosten.

2.1 Ausgabenseite

2.1.1 Kostenremanenzen

In den meisten staatlichen Aufgabenbereichen auf der Landes- und Kommunalebene ändern sich die Gesamtausgaben bei wachsender Bevölkerung nicht in gleichem Maße, was in einem solchen Fall zur Folge hat, dass die Pro-Kopf-Ausgaben zurückgehen. Der Grund hierfür sind Kostendegressionseffekte, die daraus hervorgehen, dass die Verteilung der Fixkosten auf eine größere Zahl von Personen erfolgt.

Bei einem Rückgang der Bevölkerung, der ceteris paribus mit einer sinkenden Nachfrage nach öffentlichen Gütern einhergeht, können die Gesamtausgaben stattdessen oftmals nicht im gleichen Umfang abgebaut werden. Als Ursachen dafür gelten z. B. mangelnde Anpassungsfähigkeit infolge netztechnischer Gegebenheiten bzw. -bereitschaft von Gemeinden.⁴

² Vgl. Statistisches Bundesamt (2014a), S. 5. Es kann allerdings keine Auskunft darüber gegeben werden, ob dies Zuwanderer sind, also Menschen, die nur vorübergehend nach Deutschland kommen, oder um Einwanderer, die dauerhaft bleiben wollen.

³ Vgl. ebd., S. 6.

⁴ Vgl. dazu bspw. Eck et al. (2012).

Infolge des Bevölkerungsrückgangs kommt es ohne Gegenmaßnahmen zu einem Anstieg der Pro-Kopf-Ausgaben.⁵ Gerade bei Infrastrukturen können aufgrund des hohen Fixkostenanteils Kostenremanenzen auftreten. Vorhandene Kapazitäten werden bei rückläufiger Bevölkerung nicht mehr im kompletten Umfang benötigt, ein kontinuierlicher proportionaler Rückbau ist meist technisch nicht möglich; dieser kann i. d. R. nur in Stufen erfolgen, falls die notwendigen Anpassungen der Kapazitäten politisch durchsetzbar sind. Kapazitätsanpassungen sind oft mit technischen Änderungen verbunden, was unter Umständen umfassende Umbaumaßnahmen und damit zusätzlichen Investitionsaufwand mit sich bringen würde.

Auch im Verwaltungsbereich von Kommunen mit rückläufiger Einwohnerzahl herrscht eine vergleichbare Situation, da die Größe der Verwaltung nicht oder nur langsam an die neue Situation angepasst werden kann. Hinzu kommt, dass auch kleinere Länder mit ihren Kommunen das vollständige Leistungsspektrum der Verwaltung abdecken müssen und Möglichkeiten für Kostensenkungen nicht mehr in allen Bereichen möglich sind.

Die Entfaltung solcher Remanenzeffekte erfolgt unauffällig, da die Aufstellung von Haushaltsplänen nicht auf Pro-Kopf-Ausgaben, sondern auf Gesamtausgaben basiert. Zudem werden Ausgabenpositionen in den Haushalten oft durch einfache Fortschreibung der Gesamtausgaben des vorangegangenen bzw. laufenden Haushaltsjahres fixiert. Bezüglich der künftigen Entwicklung wird davon ausgegangen, dass Kostenremanenzen bis zum Jahr 2020 vorrangig in den ostdeutschen Ländern, aber auch in einigen Regionen in den westdeutschen Ländern auftreten. Dabei wird besonders die kommunale Ebene vor Probleme gestellt, da diese für etwa 80 % der Infrastrukturen formal zuständig ist.

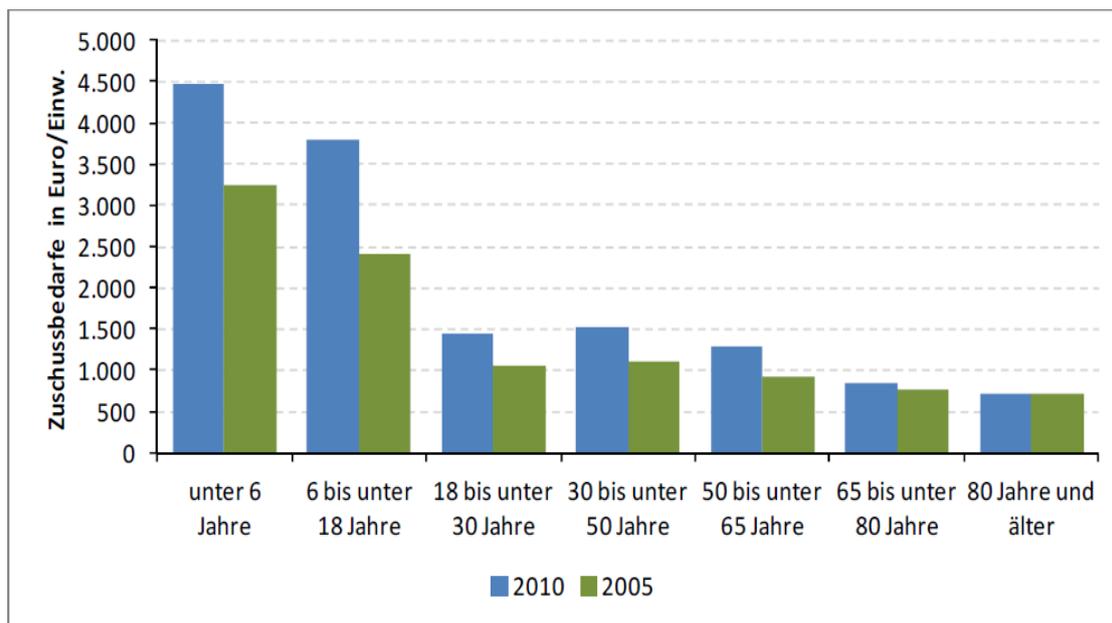
2.1.2 Altersstrukturkostenprofile

Mit Hilfe von Altersstrukturkostenprofilen wird der Umfang öffentlicher Auf- und Ausgaben für verschiedene Altersgruppen für verschiedene öffentliche Haushalte dargestellt.⁶ In Abbildung 4 ist beispielhaft ein solches Profil für hessische Gemeinden dargestellt.

⁵ Vgl. BMVBS (2007), S. 17.

⁶ Vgl. Lenk et al. (2012), S. 70. Aufgrund der Änderung der Rahmenbedingungen gegenüber 2004 mussten die Profile im Bereich der gemeindlichen Sozialleistungen (durch die stärkere Beteiligung des Bundes an den Kosten) angepasst werden. Dies trifft auf die altersgruppenspezifischen Indizes für die Gruppierungsnummern 410 (Hilfe zum Lebensunterhalt), 412 (Eingliederungshilfen für Behinderte), 482 (Grundsicherung für Arbeitsuchende) sowie 485 (Leistungen nach dem Grundsicherungsgesetz) zu. Dabei wurden, um zweckgebundene Einnahmen zu berücksichtigen, die Zuschussbedarfe (Nettoprimärausgaben) statt der Bruttoausgaben abgebildet. Damit können im Resultat die Nettobelastungen für die Gemeindehaushalte gezeigt werden.

Abbildung 4: Altersstrukturkostenprofile der kommunalen Gebietskörperschaften in Hessen 2005 und 2010).



Quelle: Lenk et al. (2012), S. 73-75, Indizes im Bereich „Sozialhilfe“ an den aktuellen Rechtsstand angepasst.

Die Zuschussbedarfe sind laut Abbildung 4 im Jahr 2010 gegenüber 2005 in jeder der dargestellten Altersgruppen angestiegen. Gemessen an der Belastung für die Gemeindehaushalte in Hessen ergibt sich für die Altersgruppen ab 65 Jahren ein unterdurchschnittliches Niveau. Im Gegensatz dazu wird für beide Vergleichsjahre eine starke „Jugendlastigkeit“ der Zuschussbedarfe für die Kommunen in Hessen deutlich, wobei 2010 ein besonders hoher Zuwachs gegenüber 2005 in diesen Altersgruppen zu verzeichnen ist.⁷ Das heißt, dass die absoluten Kosten trotz eines Einwohnerrückgangs in diesen Altersbereichen angestiegen sind, was demnach zu einer Erhöhung der Pro-Kopf-Zuschussbedarfe führt. Es kann also keineswegs davon ausgegangen werden, dass die demografiebedingt schrumpfende Altersgruppe von unter 18-Jährigen wegen ihres hohen Anteils an Zuschussbedarfen eine finanzielle Entlastung der Kommunen mit sich bringt. Vielmehr kann dies als deutliches Zeichen für Kostenremanenzeffekte in diesen Altersgruppen gedeutet werden.⁸

⁷ Dabei sind die kommunalen Haushalte grundsätzlich durch eine „Jugendlastigkeit“ gekennzeichnet, dies ist keine hessische Spezifik.

⁸ Vgl. Lenk et al. (2012), S. 73-75.

2.1.3 Verschuldungsproblematik

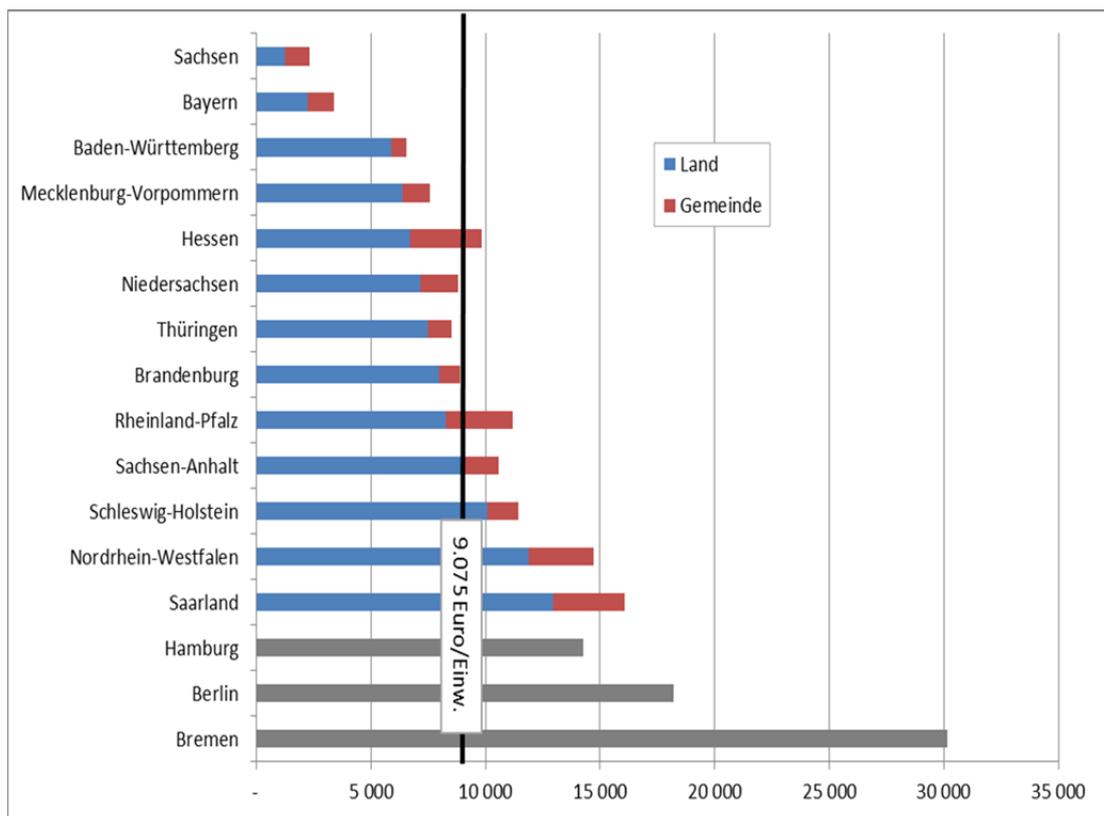
Das Instrument der Verschuldung wurde in der Vergangenheit von allen Gebietskörperschaften als Finanzierungsquelle intensiv genutzt. Die Finanz- und Wirtschaftskrise mit Ausbruch im Jahr 2008 führte zu sinkenden Steuereinnahmen bei gleichzeitig zunehmenden Kassenkrediten und somit zu signifikant höheren Schuldenständen auf alle Ebenen des föderalen Systems. Dadurch rückte die Verschuldungsproblematik wieder stärker ins Zentrum öffentlicher und politischer Debatten. Dies katalysierte die Arbeit der Föderalismuskommission II, deren Hauptergebnis in einem grundsätzlichen Neuverschuldungsverbot liegt, welches die zuvor geltende „Goldene Regel“, die eine Kreditaufnahme in Höhe aller geplanten Investitionen vorsah, ablöste. Diesem zufolge darf sich der Bund ab 2016 nur noch in Höhe von 0,35 % des Bruttoinlandsproduktes strukturell verschulden, während die Länder ab 2020 keine Kredite mehr aufnehmen dürfen. Ausnahmeregelungen können im Fall von konjunkturellen Schwächephasen oder auch bei außergewöhnlichen Notsituationen in Kraft treten.⁹

Wenngleich eine Reduzierung der strukturellen Länderverschuldung auf „Null“ die Zinszahlungsverpflichtungen perspektivisch reduzieren wird und auf diese Weise ein Teil des verloren gegangenen Haushaltsspielraums zurückgewonnen werden kann, bedarf es bis zu diesem Zeitpunkt drastischer Konsolidierungsmaßnahmen, zumal die derzeitige „Verschnaufpause“ aufgrund des sehr niedrigen Zinsniveaus kein dauerhaft anhaltender Zustand sein wird.

Während Abbildung 5 für das Jahr 2012 den Schuldenstand der Länder und ihrer Gemeinden wiedergibt, kann in Abbildung 6 ihre zeitliche Entwicklung von 2000 bis 2013 abgelesen werden; aufgrund der geänderten Schuldenstatistik in den Jahren 2006 und 2009 müssen die Schuldenstände allerdings mit Umsicht betrachtet werden. Sachsen stellt das mit Abstand am niedrigsten verschuldete Flächenland dar (2.086 Euro/Einw.), danach folgen Bayern (3.200 Euro/Einw.) und Baden-Württemberg bereits mit deutlich größerem Abstand (6.662 Euro/Einw.). Dagegen ist das Saarland mit 16.860 Euro/Einw. das am höchsten verschuldete Flächenland in Deutschland. Die meisten Länder – mit Ausnahme Bayerns und Sachsens weisen dabei eine im Zeitablauf stagnierende bzw. steigende Pro-Kopf-Verschuldung auf.

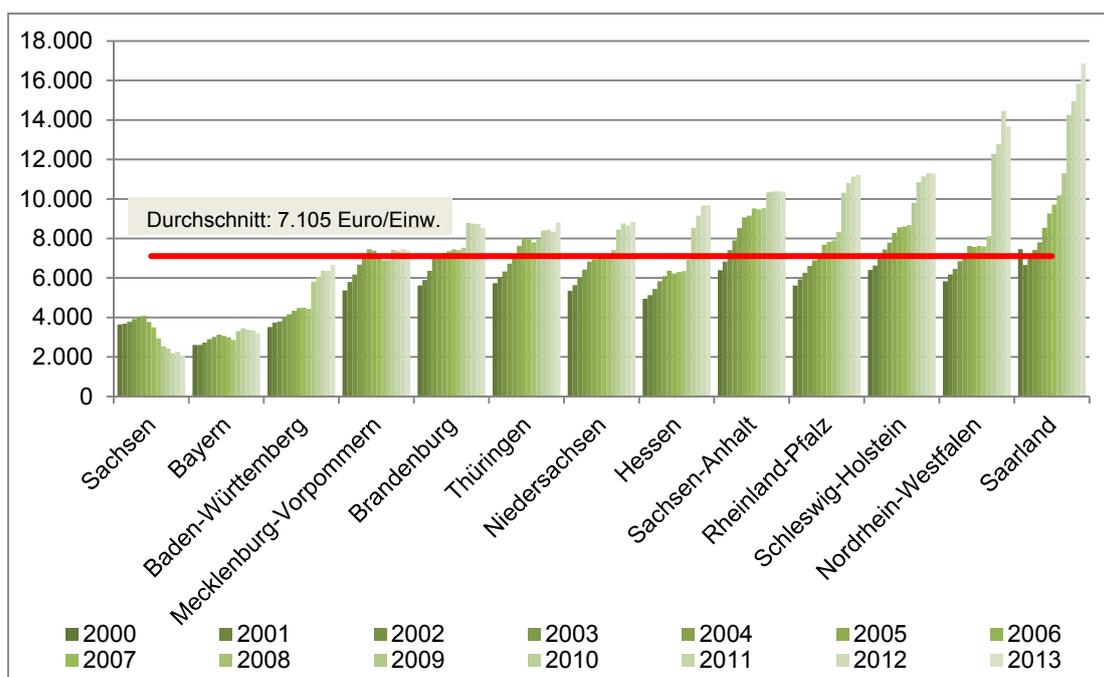
⁹ Vgl. BMF (2012), S. 3/4.

Abbildung 5: Schulden der Länder und Gemeinden (2012).



Quelle: Eigene Darstellung nach Daten vom Statistischen Bundesamt (2014).

Abbildung 6: Schuldenstand der Länder & Gemeinden/Gemeindeverbände in Euro/Einw. (2000-2013).¹⁰



Quelle: Eigene Darstellung nach Daten vom Statistischen Bundesamt (2014b).

¹⁰ Darstellung ohne Stadtstaaten.

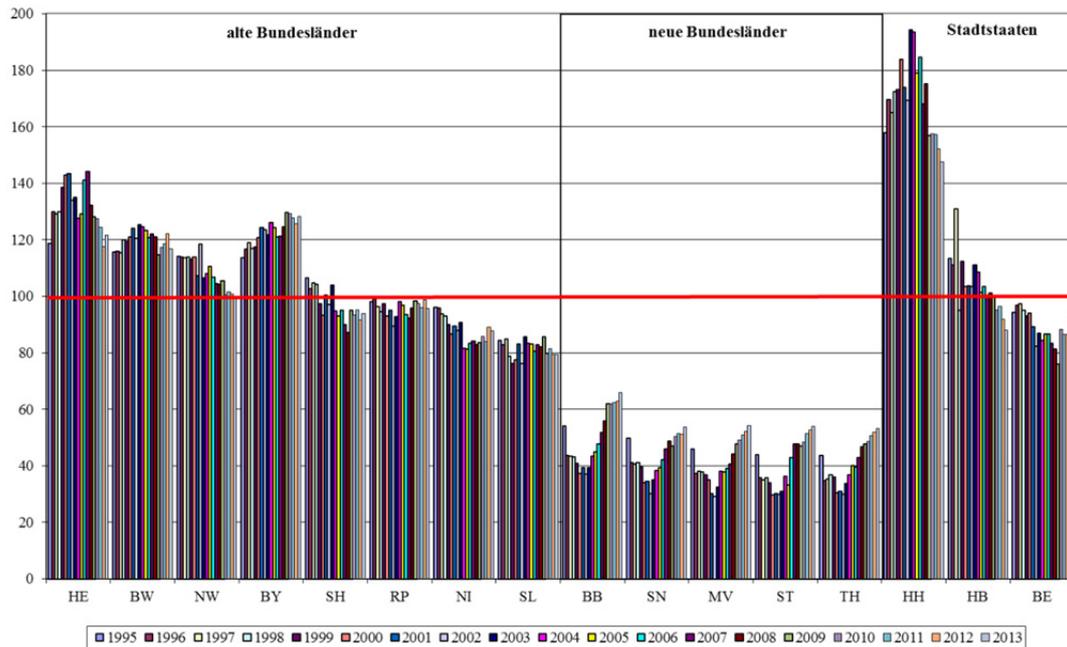
2.2 Einnahmenseite: Grundsätzliches zum Finanzausgleich

Um die Effekte der Demografie auf die Einnahmenseite nachzuvollziehen, soll zunächst kurz auf das System des bundesstaatlichen Finanzausgleichs eingegangen werden: Als Kernelement des deutschen kooperativen Föderalismus ist dieser besonders vom Solidargedanken geprägt. Er dient dem Zweck, alle Gebietskörperschaften so mit Finanzmitteln auszustatten, dass sie die ihnen obliegenden und verfassungsrechtlich vorgegebenen Aufgaben erfüllen können. Dabei stellt die originäre (stark ungleiche) Steuerverteilung die Ausgangslage dar, welche die auszugleichenden Steuerkraftunterschiede offenlegt.

Nachdem die Gemeinschaftssteuern (bis auf die Umsatzsteuer) auf die Gebietskörperschaften verteilt wurden, ergibt sich für die Länder unter Berücksichtigung der ländereigenen Steuern das in Abbildung 7 dargestellte Bild. Es wird ersichtlich, dass die westdeutschen Länder im Gesamtergebnis eine erheblich höhere originäre Steuerkraft aufweisen als die ostdeutschen Länder.

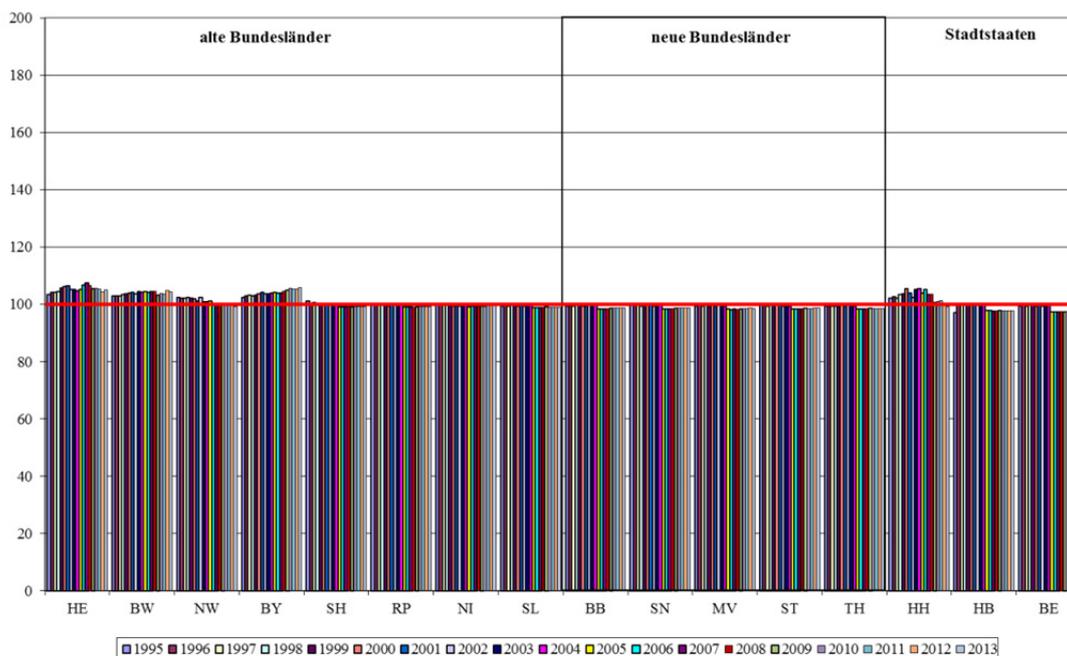
Bei separater Betrachtung der Flächenländer zeigt sich für das Jahr 2013, dass Thüringen mit 889 Euro/Einwohner als steuerschwächstes Land über lediglich 53,3 % der durchschnittlichen Steuereinnahmen verfügt, während Bayern mit 2.139 Euro/Einwohner als steuerstärkstes Flächenland mit 128,3 % weit über dem Bundesdurchschnitt liegt. Dies entspricht einem Unterschied von 1.251 Euro/Einwohner (etwa 74,5 Prozentpunkte). Gemäß der Forderung im Art. 72 Abs. 2 GG, müssen diese stark ausgeprägten Steuerkraftunterschiede ausgeglichen werden, damit das Postulat gleichwertiger Lebensverhältnisse in Deutschland eingehalten werden kann.

Abbildung 7: Steuern der Länder nach dem Einkommen je Einwohner in v. H. des Durchschnitts.



Quelle: Eigene Darstellung nach Angaben des BMF (2014), 2013 vorläufige Abrechnung.

Abbildung 8: Finanzkraftmesszahl nach Fehlbetrags-Bundesergänzungszuweisungen in v. H. der Ausgleichsmesszahl.

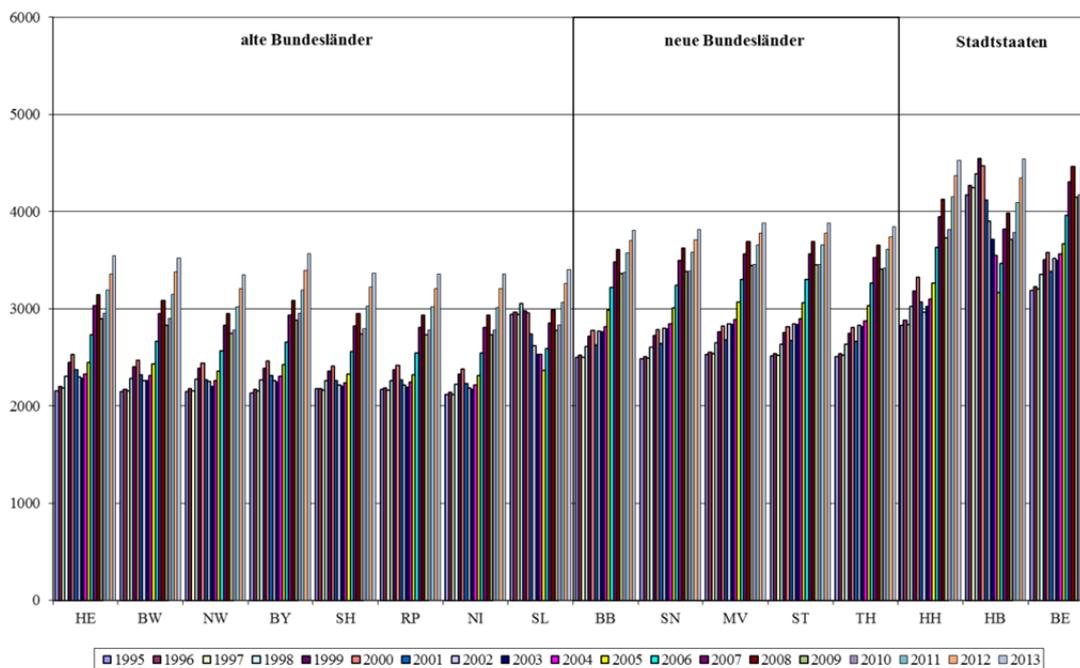


Quelle: Eigene Darstellung nach Angaben des BMF (2014), 2013 vorläufige Abrechnung.

In den nachfolgenden Stufen des bundesstaatlichen Finanzausgleiches folgen die Umsatzsteuerverteilung, anschließend der Länderfinanzausgleich sowie die Zuweisung

der Fehlbetrags-Bundesergänzungszuweisungen, deren Effekte in Abbildung 8 dargestellt sind. Im Ergebnis dieser Verteilungsstufen erfolgt eine Angleichung der Steuerkraft der Länder, ohne dass die Finanzkraftreihenfolge verändert wird.

Abbildung 9: Finanzkraft je Einwohner nach Länderfinanzausgleich und allgemeinen BEZ und bei 100 % Anrechnung Gemeindesteuern pro Einwohner in EUR.



Quelle: Eigene Darstellung nach Angaben des BMF (2014), 2013 vorläufige Abrechnung.

Das bedeutet, vormals steuerstarke Länder bleiben auch nach den Umverteilungsmaßnahmen finanziell besser ausgestattet. Mit Blick auf die zuvor genannten Länder verfügen Thüringen bzw. Bayern nach diesen finanzkraftorientierten Verteilungsstufen über 3.553 Euro/Einwohner bzw. 4.033 Euro/Einwohner; die Differenz ist auf 480 Euro/Einwohner bzw. 11,9 Prozentpunkte verringert worden.¹¹

Nach diesen Verteilungsstufen folgen die sogenannten Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen (SoBEZ), die „nomen est omen“ nur bei bestimmten Ländern anfallen können. Dadurch kommt es notwendigerweise (verfassungskonform¹²) zu einer Änderung der Finanzkraftreihenfolge. Leistungsschwachen Ländern werden nachfolgende Unterstützungsleistungen von Seiten des Bundes gewährt:

¹¹ Eine unveränderte Finanzkraftreihenfolge wurde auch im Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 27.05.1992 verlangt. Vgl. Lenk (2013).

¹² Bundesverfassungsgericht: Urteil vom 11.11.1999, BverfGE 101, 158 ff.

- i. SoBEZ zur Deckung von teilungsbedingten Sonderlasten, die dem Abbau des infrastrukturellen Nachholbedarfs und zum Abbau der unterproportionalen, kommunalen Finanzkraft dienen sollen,
- ii. SoBEZ aufgrund von überproportionalen Lasten bei der Zusammenfassung von Sozial- sowie Arbeitslosenhilfe für Erwerbstätige seit 2005 (ohne Berlin),
- iii. SoBEZ aufgrund der überdurchschnittlich hohen Kosten politischer Führung.

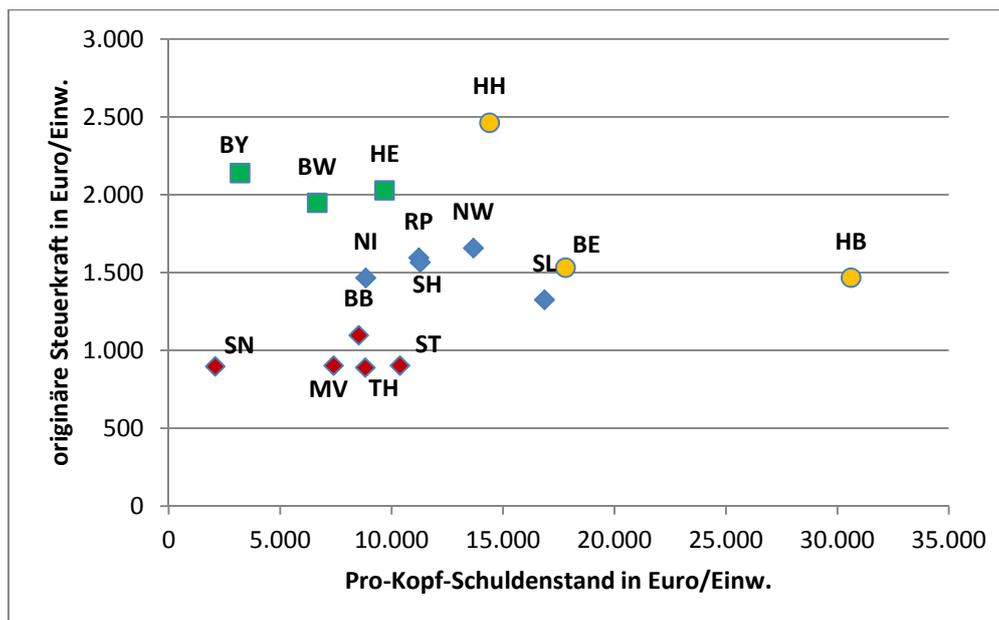
Die teilungsbedingten SoBEZ (i.) weisen ein Gesamtvolumen von etwa 105,3 Mrd. Euro (und im Jahr 2014 eine Summe von rund 5,8 Mrd. Euro) auf. Sie sind nur für die Neuen Länder bestimmt¹³ und bis zum Jahr 2019 degressiv fallend ausgestaltet. Die sukzessive Reduzierung der SoBEZ und das ab dem Jahr 2020 geltende Neuverschuldungsverbot der Länder im Rahmen der Schuldenbremse stellen die Haushalte insbesondere der Neuen Länder vor erhebliche finanzielle Herausforderungen, deren Lösungserfolg derzeit nicht absehbar ist.

2.3 Schuldenstand und Steuerkraft

Stellt man den jeweiligen Schuldenstand eines Landes seiner originären Steuerkraft gegenüber (Abbildung 10), sind die Ländergruppen gut erkennbar. Die aktuellen Zahlerländer im Länderfinanzausgleich (grüne Quadrate) sind alle vergleichsweise gering verschuldet. Dies trifft zwar ebenso auf die ostdeutschen Länder zu (rote Rauten) - allerdings weisen diese auch eine deutlich geringere Finanzkraft vor Umverteilung auf. Auffällig ist dabei die Position des Freistaates Sachsen, der zwar den geringsten Schuldenstand je Einwohner, gleichzeitig aber in dem dargestellten Jahr auch die niedrigste originäre Steuerkraft pro Einwohner aufweist. Die finanzschwachen Flächenländer im Westen (blaue Rauten) verfügen über eine deutlich höhere Finanzkraft als die ostdeutschen Länder, sind aber bis auf Niedersachsen höher verschuldet. Die höchste Pro-Kopf-Verschuldung ist in den Stadtstaaten (gelbe Kreise) Berlin und Bremen zu verzeichnen, obwohl ihre Steuerkraft auf dem Niveau der LFA-Empfängerländer West liegt. Hamburg als dritter Stadtstaat weist die höchste Finanzkraft auf und ist im Vergleich zu den anderen beiden Stadtstaaten am geringsten und im Vergleich zu den LFA-Zahlerländern am höchsten verschuldet.

¹³ Letztendlich stehen damit den neuen Ländern pro Einwohner zwischen 4.044 Euro (SN) und 4.117 Euro (ST) - und dementsprechend mehr als den anderen Flächenländern - zur Verfügung.

Abbildung 10: Vergleich von Schuldenstand und originärer Steuerkraft vor Umverteilung 2013.



Quelle: Eigene Darstellung nach Daten vom Statistischen Bundesamt (2014b) und BMF (2014), 2013 vorläufige Abrechnung.

Vor diesem Hintergrund wird der Problemdruck, vor dem insbesondere die ostdeutschen Länder stehen, besonders deutlich. Sie werden aufgrund der drastischeren demografischen Veränderungen schneller (und vielleicht auch stärker) betroffen sein als die westdeutschen Länder. Gerade die Zuweisungsverluste aus der Umsatzsteuer-Verteilung sowie beim Länderfinanzausgleich und den Fehlbetrags-BEZ, die aus der sinkenden Einwohnerzahl resultieren, sind hier auf der Einnahmenseite von großer Bedeutung. Verstärkt wird diese demografisch bedingte Komponente auf der Einnahmenseite noch durch die degressiv verlaufenden SoBEZ und die Schuldenbremse.

3 Fazit: Mögliche Handlungsansätze für Kommunen

Die demografische Entwicklung birgt große Herausforderungen für die öffentlichen Haushalte. Gerade die Gemeinden werden aufgrund der vor allem bei der Infrastruktur zu erwartenden Kostenremanenzen - insbesondere im Bereich der Daseinsvorsorge - durch den Bevölkerungsrückgang mit steigenden Pro-Kopf-Kosten konfrontiert. Des Weiteren bringt die Heterogenisierung der Bevölkerung auf allen staatlichen Ebenen einen erhöhten Aufwand für Integration und insbesondere für die Intensivierung der Bildungsanstrengungen, zum Teil auch für Sozialhilfe, mit sich. Inwieweit diese stei-

genden Aufwendungen durch höhere (Pro-Kopf-) Einnahmen aufgefangen werden können, wird sich erst noch zeigen müssen.

In Bezug auf die Haushaltskonsolidierung kommen u. a. folgende Optionen in Betracht: Zunächst sollte auf allen staatlichen Ebenen eine Aufgabenkritik und darauf aufbauend möglichst eine Ausgabenkürzung wegen der Schuldenbremse(n) erfolgen, um Steuererhöhungen zu vermeiden. Aufgabenübertragungen (z. B. von den Ländern auf ihre Kommunen) können die Folge sein, wodurch die fiskalische Schutzfunktion des Konnexitätsprinzips auf die Probe gestellt wird. Ein sogenannter „kalter Finanzausgleich“, d. h. eine Aufgabenübertragung ohne entsprechende (zusätzliche) finanzielle Ausstattung sollte auf jeden Fall verhindert werden, um einer daraus resultierenden zusätzlichen Verschuldung der kommunalen Ebene zu vermeiden. Auch könnte eine Kürzung der Ausgaben auf Länderebene zu einer Reduzierung von Landesinvestitionen und kommunalen Förderprogrammen führen. Hierbei sollte allerdings zuvor eine Gesamtbewertung der Landes- und kommunalen Aufgaben stattgefunden haben.

Gemäß dem föderalen Staatsaufbau der Bundesrepublik sind die Länder selbst für die Ausgestaltung des kommunalen Finanzausgleichs in der Verantwortung. Dieser sollte sowohl in der Ausstattung als auch in der Verteilungswirkung im Hinblick auf die zukünftigen (demografischen) Herausforderungen ausgerichtet werden. So ist die starke Einwohnerzentriertheit, die in vielen Ländern den kommunalen Finanzausgleich prägt, offensichtlich (ohne demografischen Faktor im KFA) nicht geeignet, entsprechende Ausgleichswirkungen im Hinblick auf Belastungen aufgrund des demografischen Wandels zu leisten. Hier ist es erforderlich, in stärkerem Maße die tatsächlichen Belastungen der Kommunen (z.B. die Sozialkostenbelastung) zu berücksichtigen. Gleiches gilt für die zentralen Funktionen, wie sie zum Beispiel von den Kernstädten in den Verdichtungsräumen, aber auch den Zentren im ländlichen Raum wahrgenommen werden.

Aber auch die Kommunen sind gefordert, die finanziellen Herausforderungen des demografischen Wandels offensiv anzugehen. Dazu gehört insbesondere die Herstellung von Transparenz über die tatsächlichen Kosten des demografischen Wandels, die Steigerung der Effizienz der Infrastruktursysteme – insbesondere für die Bereiche Bildung und Integration – die (Weiter-) Entwicklung übergreifender und integrierter Konzepte (z.B. Fach- und generationenübergreifend) und die Erschließung zusätzlicher Ressourcen etwa durch Sponsoring und bürgerschaftliches Engagement. Mehr denn je werden auch regionale Solidargemeinschaften gefordert sein. Zudem sollte zur Aufgabenerfüllung verstärkt die Einbeziehung des privaten Sektors geprüft werden. Dazu muss jede kommunale Aufgabe einer kritischen Prüfung unterzogen werden. Im Notfall

muss auf weiterhin auf das Verschuldungsinstrument zurückgegriffen werden. Zuletzt wäre es zu hinterfragen, in wie weit es sinnvoll sein könnte, die kommunale Kreditaufnahme auf ausgelagerte öffentliche Institutionen zu verschieben (sog. „off-budget-borrowing“).

Neben der Aufgabenverlagerung auf Dritte können sich Kommunen auch in der öffentlichen Leistungserbringung zusammenschließen. So existieren bereits Kooperationen in den Bereichen Regionalmarketing und Tourismusförderung, in der Daseinsvorsorge sowie Wirtschafts- und Beschäftigungsförderung. Während einem gemeinsamen Regionalmarketing oder Tourismusförderung in erster Linie ein Interesse an der Entwicklung der Region innewohnt, werden Kooperationen bei der Daseinsvorsorge unmittelbar von wirtschaftlichen Interessen dominiert. Eine interkommunale Zusammenarbeit z. B. bei Versorgungs- und Entsorgungsleistungen stellt dabei, wie bei der Abwasserentsorgung durch Zweckverbände, eine denkbare Erleichterung dar. Vor dem Hintergrund knapper werdender finanzieller Mittel, Investitionsstau und Personalmangel bieten sich auch Kooperationen in anderen Bereichen der öffentlichen Daseinsvorsorge an, um Remanenzeffekte (zumindest teilweise) zu vermeiden, in dem weitere Synergien generiert werden.

Das benannte bürgerschaftliche Engagement zielt auf eine Beteiligung der Bürger am Gemeinwesen und kann ebenfalls als eine Form der Bürgerbeteiligung definiert werden.¹⁴ In diesem Zusammenhang wird besonders im Lichte der kommunalen Haushaltssituation diskutiert, ob Modelle der finanziellen Bürgerbeteiligung auch zur Sicherstellung des Angebots kommunaler Leistungen angewandt werden können. Ziel ist hier v. a. der Erhalt von Angeboten generell oder über ein oftmals unzureichendes „Minimalangebot“ hinaus. Bürgerbeteiligungen erfolgen bereits in zahlreichen gesellschaftlichen Bereichen. Vielfach umfasst dies aber Aufgabengebiete wie Gesundheit, Pflege, Senioren und Soziales, da die demografische Entwicklung hier neue Bedarfe an Leistungen, aber auch deren Erbringung generiert.¹⁵

Die kommunale Daseinsvorsorge umfasst jedoch auch viele Bereiche, welche an physische Infrastrukturen gebunden sind und welche ebenfalls die Kostenremanenzproblematik aufweisen; besonders trifft dies auf netzgebundene (technische) Infrastrukturen zu. Neben der Anpassung entsprechender Infrastrukturen scheinen alternative Formen der Leistungserbringung bzw. der Finanzierung eine Handlungsoption darzustellen. Erfolgreiche Modelle einer finanziellen Bürgerbeteiligung im Bereich physischer Infrastrukturen sind in der Energieerzeugung bekannt. Zudem gibt es im Bereich ÖPNV neue Bedienformen, welche ebenfalls auf die Einbindung der Bürger

¹⁴ Vgl. Lenk/Rottmann/Grüttner/Albrecht 2014, S. 26.

¹⁵ Vgl. ebenda, S. 72.

setzen. Dennoch sind nicht in allen Bereichen der öffentlichen Leistungserbringung finanzielle Bürgerbeteiligungen möglich. Wenn bestimmte technische Standards, rechtliche Vorgaben, Anforderungen an eine kontinuierliche qualitative und quantitative Leistungserbringung oder Haftungsanforderungen zwingend sind, scheiden finanzielle Bürgerbeteiligungen als Alternativen zur Finanzierung aus.¹⁶

Abschließend sollen die Finanzbeziehungen zwischen den Gebietskörperschaften auf der Einnahmeseite kurz betrachtet werden. Gründe für dortigen Handlungsbedarf sind zum einen die Befristungen zum 31.12.2019 sowohl des Maßstäbengesetzes (MaßstG)¹⁷ als auch des Finanzausgleichsgesetzes (FAG)¹⁸, in dem auch das Auslaufen des Solidarpaktes II geregelt ist.

Im Rahmen einer Neuordnung der föderalen Finanzbeziehungen ist auch nach Lösungen zu suchen, die der demografischen Entwicklung und deren finanzpolitischen Folgen Rechnung tragen. Hierzu zählt beispielsweise die Prüfung der aktuellen Einwohnerwertung dünnbesiedelter ostdeutscher Länder sowie der Stadtstaaten hinsichtlich ihrer quantitativen Sachgerechtigkeit. Auch könnte im Tarif des Länderfinanzausgleichs ein demografischer Faktor analog zu einigen kommunalen Finanzausgleichssystemen eingeführt werden. Einen weiteren möglichen Aspekt stellt allerdings die Einführung neuer Sonderbedarfs-BEZ im Zuge des demografischen Wandels dar.¹⁹

¹⁶ Vgl. ebenda, S. 35.

¹⁷ Gesetz über verfassungskonkretisierende allgemeine Maßstäbe für die Verteilung des Umsatzsteueraufkommens, für den Finanzausgleich unter den Ländern sowie für die Gewährung von Bundesergänzungszuweisungen (Maßstäbengesetz - MaßstG) vom 9. September 2001 (BGBl. I S. 2302), zuletzt geändert durch Artikel 8 des Gesetzes vom 29. Mai 2009 (BGBl. I S. 1170); das Gesetz tritt gem. § 15 mit Ablauf des 31.12.2019 außer Kraft.

¹⁸ Gesetz über den Finanzausgleich zwischen Bund und Ländern (Finanzausgleichsgesetz - FAG) vom 20. Dezember 2001 (BGBl. I S. 3955, 3956), zuletzt durch Artikel 2 des Gesetzes vom 15. Juli 2013 (BGBl. I S. 2401) geändert; das Gesetz tritt gem. § 20 mit Ablauf des 31.12.2019 außer Kraft.

¹⁹ Für weitere Informationen: Vgl. Lenk (2014).

Literaturverzeichnis

Bertelsmann Stiftung (2014): Demografische Entwicklung, unter:
<http://www.wegweiser-kommune.de>. Eingesehen am 16.12.2014.

Bundesministerium der Finanzen (BMF) (2012): Kompendium zur Verschuldungsregel des Bundes gemäß Artikel 115 Grundgesetz. Berlin, 2012.

Bundesministerium der Finanzen (BMF) (2014): Zusammenfassung der Abrechnungsergebnisse für die Jahre ab 1995, unter:
http://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Standardartikel/Themen/Oeffentliche_Finanzen/Foederale_Finanzbeziehungen/Laenderfinanzvergleich/Zusammenfassung-Abrechnungsergebnisse-ab1995.pdf. 14.05.2014.

Bundesinstitut für Bevölkerungsforschung (Hrsg.) (2013): Bevölkerungsentwicklung – Daten, Fakten, Trends zum demografischen Wandel. Wiesbaden, 2013.

Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (BMVBS) (2007): Die demografische Entwicklung in Ostdeutschland und ihre Auswirkungen auf die öffentlichen Finanzen (BMVBS Forschungen, Heft 128). Berlin, 2007.

Eck, A. / Ragnitz, J. / Steinbrecher, J. / Thater, C. (2012): Evaluation der Zukunftsfähigkeit des Gleichmäßigkeitsgrundsatzes II im kommunalen Finanzausgleich des Freistaates Sachsen, ifo Dresden Studien 67, Dresden und München.

Hofmann, M. / Seitz, H. (2007): Demografiesensitivität und Nachhaltigkeit der Länder- und Kommunal Finanzen: Ein Ost-West-Vergleich (Dresden discussion paper in economics, 17/07), unter:
<https://www.econstor.eu/dspace/bitstream/10419/22758/1/DDPE200717.pdf>. Eingesehen am 18.12.2014.

Lenk, T. / Hesse, M. / Grüttner, A. / Reichardt, T. (2012): Finanzwissenschaftliches Gutachten zur Fortschreibung des Kommunalen Finanzausgleichs in Hessen. Leipzig, 2012.

Lenk, T. / Rottmann, O. / Grüttner, A. / Albrecht, R. (2014): Finanzielle Bürgerbeteiligung, Instrument zur Sicherstellung kommunaler Leistungserbringung. Gütersloh, 2014.

Lenk, T. (2014): "Solidarpakt III": Indikatoren der Ressourcensteuerung, in: Martin Junkerheinrich/Joachim Lange (Hg.): Föderale Finanzen - Auf dem langen Weg zu einer Reform, Rehburg-Loccum, 2014.

Statistisches Bundesamt (2010): Bevölkerung und Erwerbstätigkeit – Ergebnisse der 12. koordinierten Bevölkerungsvorausberechnung, unter:
[https://www.destatis.de/DE/ZahlenFakten/ GesellschaftS-taat/Bevoelkerung/Bevoelkerungsvorausberechnung/Bevoelkerungsvorausberechnung.html](https://www.destatis.de/DE/ZahlenFakten/GesellschaftS-taat/Bevoelkerung/Bevoelkerungsvorausberechnung/Bevoelkerungsvorausberechnung.html). Eingesehen am 16.12.2014.

Statistisches Bundesamt (2014a): Bevölkerung und Erwerbstätigkeit – Vorläufige Wanderungsergebnisse, unter: https://www.destatis.de/DE/Publikationen/Thematisch/Bevoelke-rung/Wanderungen/vorlaeufigeWanderungen5127101137004.pdf?__blob=publicationFile. Eingesehen am 16.12.2014.

Statistisches Bundesamt (2014b): Schulden der öffentlichen Gesamthaushalte: Bundesländer, unter: <https://www-genesis.destatis.de/genesis/online/logon>. Eingesehen am 18.12.2014.