

# Der Demographieansatz im kommunalen Finanzausgleich

David Bauer und Xenia Frei\*

## Einleitung

Die Gemeinden in Deutschland sind auf sehr unterschiedliche Art und Weise vom demographischen Wandel betroffen. Während in einigen Gemeinden die Zahl der Einwohner zunimmt, nimmt sie in anderen ab. Von abnehmenden Bevölkerungszahlen sind insbesondere ländliche Gemeinden betroffen, während urbane Räume meist zunehmende Bevölkerungszahlen verzeichnen. Hinzu kommt, dass in nahezu allen Gemeinden das Durchschnittsalter der Bevölkerung zunimmt.

Für die kommunalen Finanzen stellen diese Veränderungen teils massive Herausforderungen dar. Eine Alterung der Durchschnittsbevölkerung bedeutet notwendige Anpassungen in der Zusammensetzung öffentlicher Leistungen. Es werden weniger Kita-Plätze und mehr altersgerechte Infrastruktur nachgefragt. Steigende und sinkende Bevölkerungszahlen gehen mit einem Ausbau beziehungsweise einer Reduktion öffentlicher Leistungen einher. Die Anpassung der kommunalen Ausgaben erfolgt jedoch nicht immer zeitgleich mit einer Veränderung der Bevölkerungszahl. In der Übergangsphase kommt es oftmals zu einem Anstieg der Pro-Kopf-Ausgaben.

Um der Anpassungsphase bei einer sinkenden Bevölkerungszahl Rechnung zu tragen, wurden im kommunalen Finanzausgleich (KFA) einiger Länder sogenannte Demographieansätze implementiert. Für gewöhnlich erfolgt die Verteilung der Mittel im KFA maßgeblich anhand der aktuellen Bevölkerungsbestände in den Gemeinden. Demographieansätze ziehen bei der Ermittlung von Finanzbedarfen schrumpfender Gemeinden hingegen den durchschnittlichen Bevölkerungsstand vergangener Jahre heran. Auf diese Weise wird der Einnahmerückgang aufgrund rückläufiger Bevölkerungszahlen verzögert und Gemeinden verfügen über ein größeres Zeitfenster zur Anpassung ihrer Ausgaben. Da die gesamte Finanzmasse des KFA nicht erhöht wird, bedeutet dieses Vorgehen allerdings eine implizite Umverteilung von Finanzmitteln von wachsenden zu schrumpfenden Gemeinden.

Dem Demographieansatz liegt die Annahme zugrunde, dass Ausgaben nicht im gleichen Tempo reduziert werden können, wie die Bevölkerung zurückgeht. Zu einer zeitlich unterproportionalen Anpassung der Ausgaben bei einem Bevölkerungsrückgang kann es beispielsweise aufgrund

von Anpassungszeiten bei Standortschließungen, Umorganisationen und Personalabbau kommen [DOBROSCHKE et al. (2014)].

Übersteigt der gewährte Anpassungszeitraum jedoch das notwendige Fenster zur Ausgabenreduktion, besteht für Gemeinden kein Anreiz, ihre Ausgaben schnellstmöglich an die veränderte Bevölkerungssituation anzupassen. Dies könnte zu einer Fehlallokation der Mittel des KFA führen, da die Finanzmittel, welche Gemeinden mit rückläufiger Bevölkerungszahl gewährt werden, der Gesamtheit der Gemeinden nicht mehr zur Verfügung stehen.

Für die ökonomische Bewertung von Demographieansätzen ist zum einen relevant, ob die Anpassung kommunaler Ausgaben zeitgleich mit einem Bevölkerungsrückgang erfolgen kann. Zum anderen müssen gerechtfertigte Anpassungsfristen definiert werden, falls dies nicht der Fall ist [WISSENSCHAFTLICHER BEIRAT BEIM BUNDESMINISTERIUM DER FINANZEN (2013)].

Der vorliegende Artikel gibt einen Überblick über die Anwendung von Demographieansätzen in den KFA der 13 Flächenländer. Zudem wird der aktuelle Wissensstand bezüglich der Anpassung kommunaler Ausgaben an einen Bevölkerungsrückgang dargestellt. Es wird deutlich, dass die in der Vergangenheit angewendeten Methoden nicht ausreichend waren, um eine angemessene Bewertung der angewendeten Demographieansätze vornehmen zu können.

## Demographieansätze im kommunalen Finanzausgleich

Der Demographieansatz wird von gut der Hälfte der deutschen Flächenländer im KFA genutzt. Durch Implementierung eines solchen Ansatzes im KFA soll dem Aspekt Rechnung getragen werden, dass Gemeinden ihre öffentlichen Leistungen nicht unmittelbar an sinkende Bevölkerungszahlen anpassen können. Der Anwendung eines Demographieansatzes im KFA liegt demnach die Annahme zugrunde, kommunale Ausgaben

\* David Bauer und Xenia Frei sind Doktoranden in der Niederlassung Dresden des ifo Institut – Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung an der Universität München e. V.

seien von unvermeidbaren Kostenremanenzen betroffen [LVG 57/10].

Unter Kostenremanenzen wird ein befristeter Anstieg der Pro-Kopf-Ausgaben bei sinkender Bevölkerungszahl verstanden [SEITZ (2008)]. Nicht zu verwechseln sind Kostenremanenzen daher mit positiven Skaleneffekten. Weisen öffentliche Leistungen positive Skaleneffekte auf, so sinken die Ausgaben je Einwohner für die Bereitstellung öffentlicher Leistungen mit steigender Bevölkerungszahl. Umgekehrt steigen die Ausgaben je Einwohner mit sinkender Bevölkerung. Die Definition von Skaleneffekten unterscheidet nicht zwischen sinkender und zunehmender Bevölkerung und kennt keine zeitliche Dimension. Sinkt die Bevölkerung, sinken die Gesamtkosten der Bereitstellung im Ausmaß ihres vorherigen Anstiegs. Kostenremanenzen treten hingegen ausschließlich befristet und bei rückläufigen Bevölkerungszahlen auf [ECK et al. (2015); SEITZ (2008)]. Sie sind zudem unabhängig von Skaleneffekten [DOBROSCHE et al. (2014)]. Ob eine kommunale Leistung durch konstante, positive oder negative Skaleneffekte geprägt ist, ist für den Demographieansatz daher nicht relevant.

Der Unterschied zwischen Kostenremanenzen und Skaleneffekten ist in Abbildung 1 verdeutlicht. Die schwarze Gerade gibt den zeitlichen Verlauf der Ausgaben je Einwohner bei einem Bevölkerungsrückgang wieder, wenn konstante Skaleneffekte und keine Kostenremanenzen bestehen. Ohne Kostenremanenzen, werden die Pro-Kopf-Ausgaben zeitgleich zur Bevölkerungsentwicklung angepasst. Liegen zudem konstante Skaleneffekte vor, bleiben die Pro-Kopf-Ausgaben auch bei sinkender Be-

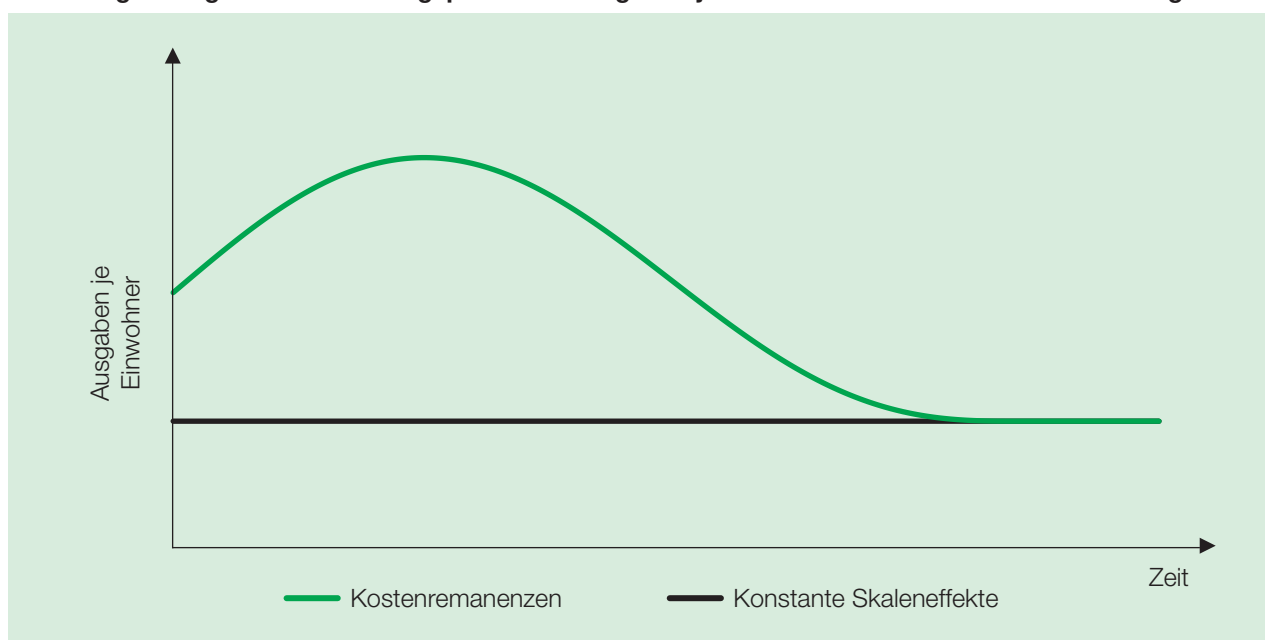
völkerungszahl unverändert. Steigen hingegen die Pro-Kopf-Ausgaben bei einem Bevölkerungsrückgang befristet an, liegen Kostenremanenzen vor (grüne Kurve).

Die verzögerte Ausgabenanpassung kann auf physische, rechtliche/organisatorische und politische Gründe zurückzuführen sein. Physische Gründe für Anpassungskosten sind beispielsweise Ausgaben, die durch den Rückbau von Wasserleitungen entstehen [ECK et al. (2015)]. Rechtlich/organisatorische Gründe für Anpassungskosten können in langen Kündigungsfristen von Personal im öffentlichen Dienst bestehen. Politisch lassen sich Remanenzkosten vor allem mit der schwierigen Vermittelbarkeit von Ausgabenkürzungen gegenüber der verbleibenden Bevölkerung begründen. Wenn die Bevölkerungszahl hinreichend klein wird, kann es aus ökonomischer Sicht angezeigt sein, Schulen, Schwimmbäder oder andere öffentliche Leistungen zu streichen.

Derartige Ausgabenkürzungen sind gegenüber Wählern jedoch oft schwer durchzusetzen. Bis die Akzeptanz für notwendige Anpassungen geschaffen ist, kann einige Zeit vergehen, sodass die Pro-Kopf-Ausgaben zwischenzeitlich ansteigen (vgl. Abb. 1) [ECK et al. (2012)].

Länder ohne Demographieansatz verteilen die Mittel des KFA anhand der schwarzen Geraden. In Ländern mit Demographieansatz können die Mittel des KFA im Idealfall unter Berücksichtigung der grünen Kurve verteilt werden. Über den Verlauf dieser Kurve ist bisher jedoch wenig bekannt. Er hängt von einer Vielzahl von Faktoren ab und kann zwischen einzelnen kommunalen Aufgaben variieren. Gleiches gilt für die Länge des Anpassungszeitraumes.

**Abbildung 1: Mögliche Entwicklungspfade der Ausgaben je Einwohner bei sinkender Bevölkerung**

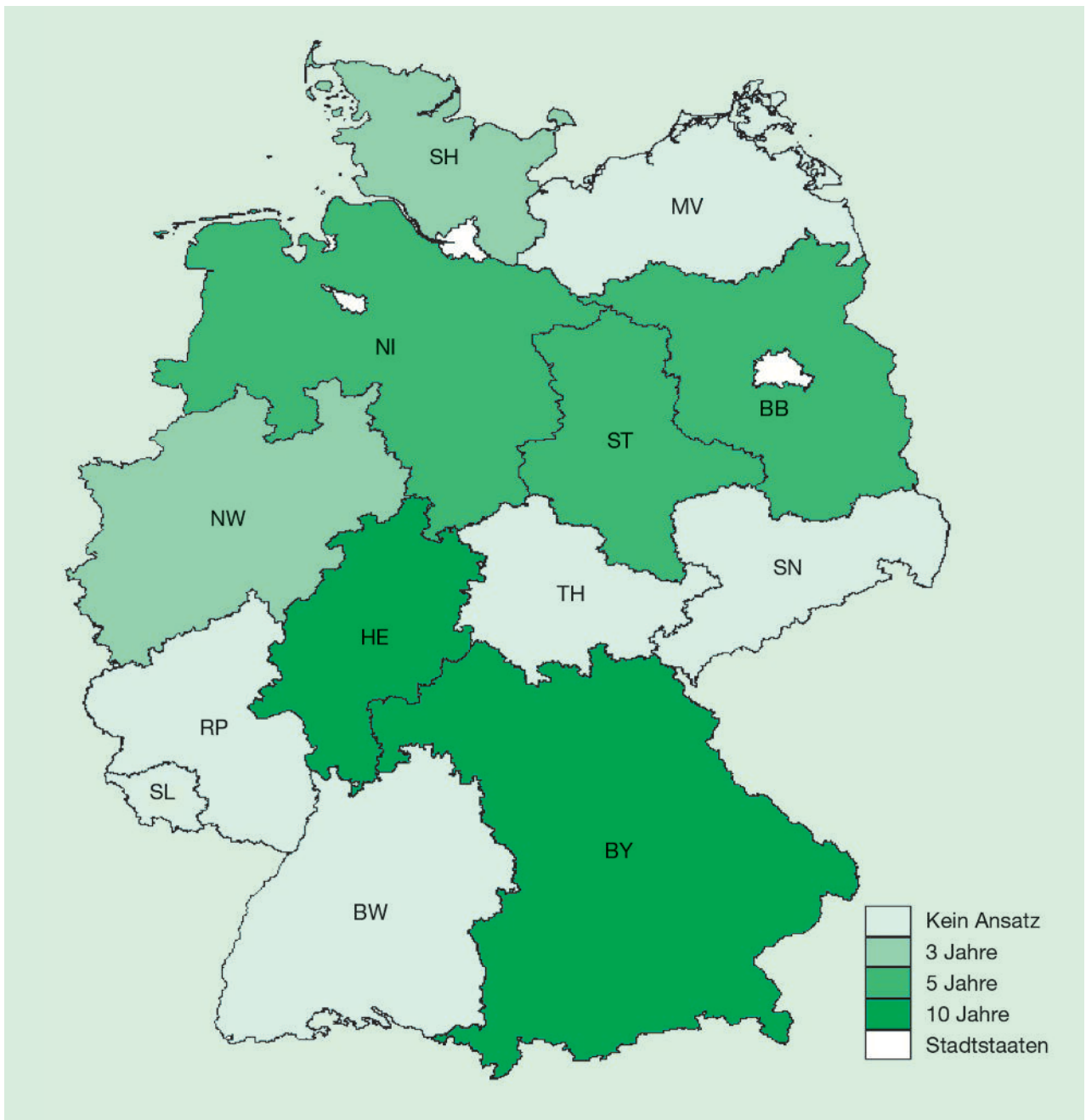


Quelle: Darstellung des ifo Instituts.

Für die Bewertung der Anwendung eines Demographieansatzes und der in diesem Zusammenhang gewährten Anpassungsfristen kommunaler Ausgaben sind daher drei Fragen entscheidend: Zunächst ist zu klären, ob Kostenremanenzen im kommunalen Bereich bestehen. In einem zweiten Schritt muss geklärt werden, ob bestehende Kostenremanenzen vermieden werden könnten. Im Sinne von Abbildung 1 entspricht dies der Entscheidung, ob sich der KFA an der grünen Kurve oder der schwarzen Geraden orientieren sollte.

Bestehen unvermeidbare Kostenremanenzen, so muss abschließend der notwendige Anpassungszeitraum kommunaler Ausgaben an rückläufige Bevölkerungszahlen ermittelt werden. Hier wird in den Ländern mit Demographieansatz bisher von sehr unterschiedlichen Zeiträumen ausgegangen. Die gewählten Anpassungsfristen variieren zwischen drei Jahren in Niedersachsen und Sachsen-Anhalt und zehn Jahren in Bayern und Hessen. Brandenburg, Nordrhein-Westfalen und Schleswig-Holstein gehen von Anpassungsfristen von fünf Jahren aus (vgl. Abb. 2).

**Abbildung 2: Übersicht über die Anpassungsfristen von Demographieansätzen in den kreisangehörigen Gemeinden der Länder**



Quellen: © GeoBasis-DE / BKG 2014, kommunale Finanzausgleichsgesetze der Länder, Darstellung des ifo Instituts.

Der Demographieansatz Hessens weicht leicht von den übrigen Ansätzen ab. Dort wird kein Durchschnitt über die vergangenen Jahre gebildet. Stattdessen wird der aktuelle Bevölkerungsstand einer Gemeinde mit dem Bevölkerungsstand von vor zehn Jahre verglichen. Ist die Bevölkerung verglichen zur damaligen um mehr als 5 % zurückgegangen, wird der aktuelle Bevölkerungsstand fiktiv um die darüber liegenden Prozentpunkte erweitert.

Ob unvermeidbare Kostenremanenzen vorliegen und welche Anpassungsfristen angemessen sind, falls dies der Fall ist, ist nach wie vor offen. Bereits die Frage, ob Kostenremanenzen – vermeidbar oder nicht – vorliegen, ist bislang nicht ausreichend beleuchtet. Dies liegt unter anderem daran, dass in der Vergangenheit nicht hinreichend zwischen Kostenremanenzen und positiven Skaleneffekten unterschieden wurde. Der überwiegende Teil empirischer Arbeiten zur Messung von Kostenremanenzen nimmt Querschnittsanalysen vor, die den Bevölkerungsstand anstelle des Bevölkerungsrückgangs zum Untersuchungsgegenstand haben. Auf diese Weise werden statt Kostenremanenzen Skaleneffekte gemessen [DOBROSCHKE et al. (2014)]. Ausnahmen bilden POHLAN et al. (2007), die Kostenremanenzen in Brandenburg adressieren, und DOBROSCHKE et al. (2014), die Sachsen-Anhalt zum Untersuchungsgegenstand haben. In beiden Studien wird die temporäre Komponente der Kostenentwicklung mitberücksichtigt. Beide Studien bestätigen die Existenz von Kostenremanenzen in einzelnen kommunalen Ausgabebereichen.

Auch wenn hinreichend zwischen Skaleneffekten und Kostenremanenzen unterschieden wird, bleibt in bestehenden Studien jedoch die Frage offen, ob Anpassungsmaßnahmen nicht möglich sind oder ob sie aufgrund schwieriger politischer Durchsetzbarkeit vermieden werden. Ausgabenkürzungen sind Wählern zwar schwer vermittelbar, unvermeidbar sind sie hingegen nicht. Bisher wurden lediglich *erfolgte* Anpassungsmaßnahmen analysiert. *Anpassungsmöglichkeiten* könnten über einen Vergleich der unterschiedlichen Anpassungsgrade einzelner Gemeinden berücksichtigt werden. Hieraus könnte ein Benchmarking im Rahmen einer Effizienzanalyse entwickelt werden. Über ein derartiges Benchmarking könnten auch objektive Anpassungsfristen definiert werden. Dies würde der Klärung der Frage dienen, ob Anpassungszeiträume von drei oder zehn Jahren eher geeignet sind, den Herausforderungen der Kommunen gerecht zu werden.

## Fazit

Wenn die Bevölkerung einer Gemeinde zurückgeht, kann dies für einige Zeit einen Anstieg der Pro-Kopf-Ausgaben zur Folge haben. Dieser befristete Ausgabenanstieg wird als Kostenremanenz bezeichnet. Kostenremanenzen können beispielsweise darauf zurückzuführen sein, dass

Personal im öffentlichen Sektor kurzfristig nicht abgebaut werden kann. Zudem müssen für einige dauerhafte Ausgabereduktionen zunächst Investitionen getätigt werden, so beispielsweise beim Rückbau technischer Infrastruktur. Erschwerend kommt hinzu, dass Ausgabereduktionen gegenüber der verbleibenden Bevölkerung nur schwer vermittelbar sind.

Damit finanzielle Engpässe während des Anpassungsprozesses in schrumpfenden Gemeinden vermieden werden, ist im KFA einiger Flächenländer ein Demographieansatz implementiert. Im Rahmen des Demographieansatzes wird für schrumpfende Gemeinden nicht die tatsächliche Bevölkerungsgröße veranschlagt. Stattdessen wird meist ein Durchschnitt vergangener Bevölkerungszahlen herangezogen. Dadurch wird den Gemeinden ein gewisses Zeitfenster zur Anpassung ihrer Ausgaben eingeräumt. Die Größe dieses Zeitfensters hängt von der Ausgestaltung des jeweiligen Demographieansatzes ab. Da die Mittel, welche im Rahmen des KFA zur Verfügung stehen, nicht erhöht werden, wenn mehr Gemeinden für einen Bevölkerungsrückgang kompensiert werden, findet im Rahmen des Demographieansatzes eine implizite Umverteilung von wachsenden zu schrumpfenden Gemeinden statt. Wenn schrumpfende Gemeinden angemessen für Mehrausgaben kompensiert werden sollen, ohne dabei wachsenden Gemeinden übermäßig Finanzmittel vorzuenthalten, ist eine Benennung geeigneter Anpassungszeiträume von öffentlichen Ausgaben an eine rückläufige Bevölkerungszahl zwingend erforderlich.

In der akademischen Diskussion vollzog sich in den letzten Jahren zwar ein Wandel in der Messung von Anpassungskosten. Dieser umfasst bisher jedoch nicht die Quantifizierung *angemessener* Anpassungszeiträume. Hierfür wäre eine Effizienzanalyse notwendig, die bisher bei der Evaluierung von Demographieansätzen nicht zum Einsatz kam. Im besten Fall wurden durchschnittliche Anpassungszeiträume dargestellt, die jedoch keinerlei Rückschlüsse auf *Anpassungsmöglichkeiten* zulassen. Dadurch ist eine abschließende Bewertung von bestehenden Demographieansätzen aus ökonomischer Sicht bisher nicht möglich. Es ist zu erwarten, dass Disparitäten zwischen Gemeinden aufgrund des demographischen Wandels in Zukunft weiter zunehmen werden. Um den damit verbundenen Herausforderungen angemessen begegnen zu können, ist eine Bewertung von Kostenremanenzen dringend erforderlich.

## Literatur

DOBROSCHKE, S.; GUTSCHE, J.-M. und M. THÖNE (2014): Ermittlung von aufgabenbezogenen Kostenremanenzen im Rahmen des kommunalen Finanzausgleichs in Sachsen-Anhalt, FiFo-Berichte 15, Köln.

- ECK, A.; FRITZSCHE, C.; KLUGE, J. ; RAGNITZ, J. und F. RÖSEL (2015): Analyse der finanzkraftbestimmenden Rahmenbedingungen und strukturellen Spezifika ostdeutscher Flächenländer, ifo Dresden Studien 76, ifo Institut, Gutachten im Auftrag des Sächsischen Staatsministeriums der Finanzen und des Thüringer Finanzministeriums.
- ECK, A.; STEINBRECHER, J. und C. THATER (2012): Skaleneffekte in der Bereitstellung des kommunalen Angebots sächsischer Gemeinden, ifo Dresden berichtet 19 (03), S. 12–19.
- POHLAN, J.; WESSENDORF, J. und J. WIXFORTH (2007): Die demografische Entwicklung in Ostdeutschland und ihre Auswirkungen auf die öffentlichen Finanzen. Ein Projekt des Forschungsprogramms „Aufbau Ost“ des Bundesministeriums für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (BMVBS) und des Bundesamtes für Bauwesen und Raumordnung (BBR). Forschungen Heft 128, Bonn.
- SEITZ, H. (2008): Die Demographieabhängigkeit der Ausgaben und Einnahmen der öffentlichen Haushalte: Eine empirische Analyse unter Berücksichtigung der föderalen Verflechtungen, Wiesbaden.
- WISSENSCHAFTLICHER BEIRAT BEIM BUNDESMINISTERIUM DER FINANZEN (Hrsg.) (2013): Finanzpolitische Herausforderungen des demografischen Wandels im föderativen System, Berlin.