

# Demografischer Wandel und der Bereich Finanzen

*Christiane Falken*

## I. Problemstellung/Ziel/Gliederung

Die Frage, wie mit Schrumpfung und Alterung der Bevölkerung umzugehen ist, kann a priori leicht beantwortet werden: Ursachen erkennen und diesen entgegenwirken. Dies wird in erster Linie Aufgabe der Politik, insbesondere der Familienpolitik, aber auch der Arbeitsmarktpolitik, Zuwanderungspolitik, Wirtschaftspolitik, Konjunkturpolitik, Strukturpolitik etc. bleiben. Selbst mit der stärksten Familienpolitik könnten die sich bereits anbahnenden und längst eingetretenen Effekte jedoch nicht aufgehalten werden. Auf der Suche nach der Second best-Lösung stoßen wir auf das Ziel, dass auch dem Arbeitsbereich Finanzen auf der Tagung des KWI richtungsgebend war: die Auswirkungen im Finanzbereich zu identifizieren und Möglichkeiten zu suchen, negative (finanzielle) Effekte für die Kommunen zu minimieren oder auszugleichen.

Den ersten Schritt, die Analyse des Einflusses von Bevölkerungsanzahl und Alter auf einzelne Einnahme- und Ausgabenpositionen, sind wir an der Universität Leipzig für Sachsen und auch allgemein für die neuen Bundesländer teilweise im Gemeindefinanzbericht<sup>1</sup> gegangen. Die Ergebnisse der Analysen werden im Folgenden überblicksartig vorgestellt, und dienen als Diskussionsgrundlage für Anpassungsmöglichkeiten. Die Beschreibung der demografischen Entwicklung in Deutschland wird dabei als bekannt vorausgesetzt, und daher bewusst sehr kurz gehalten.

## II. Demografie und Finanzen

### *II. 1 Demografische Trends*

Die beiden demografischen Trends, die vordergründig in der Öffentlichkeit und Politik diskutiert werden, sind die der Alterung (Zunahme der Lebenserwartung, geringe Geburtenrate und somit Ansteigen des Anteils an älte-

<sup>1</sup> Thomas Lenk, Gemeindefinanzbericht Sachsen 2004/2005, 2005.

ren Menschen) und Schrumpfung (die Geburtenrate ist unter die Sterberate gesunken). Neben Alterung und Schrumpfung spielen aber auch andere demografische Trends in Deutschland eine Rolle.<sup>2</sup> Im Speziellen in Ostdeutschland führt die Abwanderung speziell von jungen Menschen dazu, dass beide Effekte insgesamt und in den einzelnen Städten und Gemeinden noch beschleunigt werden, während dieselbe Bevölkerungsbewegung in einigen westdeutschen Gebieten zu einem gemäßigten Abbremsen des Schrumpfungsprozesses führt.

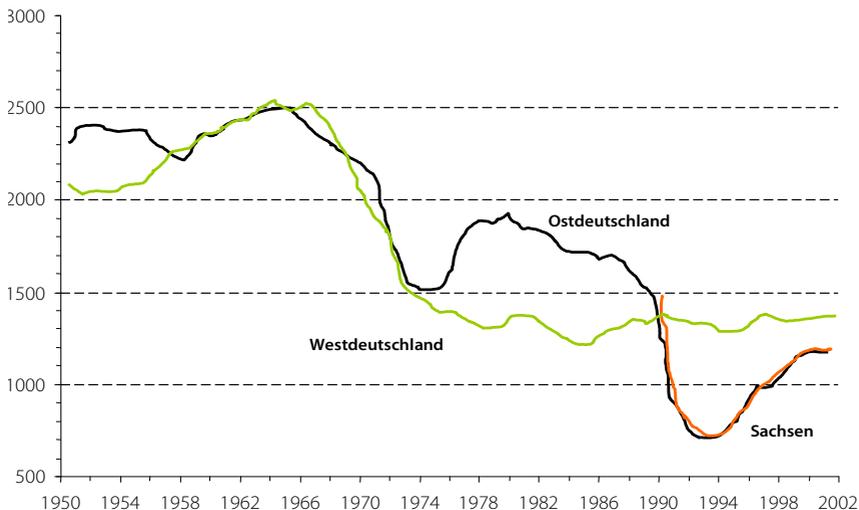


Abb. 1: Fertilitätsraten in Deutschland seit 1950

Ein Vergleich der Fruchtbarkeitsraten zeigt zudem, dass in Ostdeutschland seit Beginn der neunziger Jahre im Durchschnitt eine deutlich geringere Fertilität vorliegt als in den westdeutschen Bundesländern (vgl. Abbildung 1).

Ostdeutschland, und im Besonderen Sachsen, werden deshalb in dieser Entwicklung ungewollt den Vorreiter bilden und somit auch die öffentlichen Träger stellen, die sich als erste mit den Effekten des demografischen Übergangs auseinandersetzen müssen.

2 So liegen Effekte der Vereinzelung (Sinken der durchschnittlichen Haushaltsgröße), Heterogenisierung (Zuwanderung steigt), Suburbanisierung und Resuburbanisierung sowie Wanderungsbewegungen vor.

## II. 2. Auswirkungen der demografischen Entwicklung

Die Folgen der demografischen Entwicklung sind vielfältig. So können **allgemeine Auswirkungen** wie eine Änderung der Sozialstruktur, soziale Segregation, schlecht ausgelastete Infrastrukturen bei z.T. ungeeigneter Infrastrukturausstattung spürbar werden. Auch der Rückzug von privaten und öffentlichen Dienstleistungen aus der Fläche werden bei sinkender Einwohnerzahl und Kaufkraft in bestimmten Regionen nicht ausbleiben. Effekte, die den Arbeitsmarkt betreffen, werden in Ostdeutschland vor allem durch einen Mangel an Schülern, Auszubildenden und letztendlich an Fachkräften hervortreten.

Die Kosten, die ein Einwohner in einer bestimmten Altersgruppe den öffentlichen Trägern durch die Nachfrage öffentlicher Leistungen und Güter verursacht, sind schätzbar.<sup>3</sup> Werden die durch einen Einwohner bei Land und Gemeinde verursachten Kosten über die gesamte Lebensdauer dargestellt, ergibt dies ein so genanntes Altersstrukturkostenprofil, das anzeigt, was ein Einwohner den öffentlichen Träger in einem bestimmten Alter „kostet“.

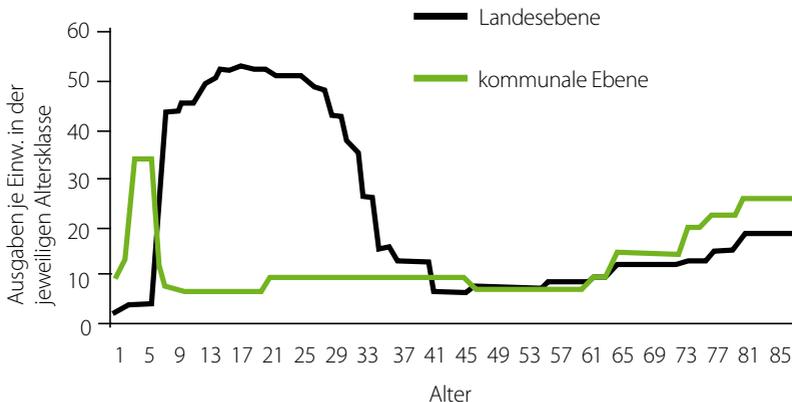


Abb. 2: Stilisierte Darstellung der Altersstrukturkostenprofile nach staatlichen Ebenen  
Quelle: Seitz, Helmut (2004): Implikationen der demografischen Veränderungen für die öffentlichen Haushalte und Verwaltungen, Dresden, S. 25

3 So führte Seitz im Jahr 2004 eine Untersuchung durch und stellte für die kommunale Ebene in Deutschland Altersstrukturkostenprofile auf Helmut Seitz, Implikationen der demographischen Veränderungen für die öffentlichen Haushalte und Verwaltungen, 2004, S. 25).

So fallen durch die Bereitstellung von Kinderbetreuungseinrichtungen für Einwohner bis zum sechsten Lebensjahr bei den Kommunen hohe Kosten an, die wieder sinken, wenn diese Einwohner älter werden und durch den Schulbesuch vor allem Kosten beim Land verursachen.

Für Einwohner zwischen dem 20. und 60. Lebensjahr fallen aufgrund der gegebenen Aufgabenstruktur weder bei den Ländern noch bei den Kommunen besonders hohe Kosten für das öffentliche Angebot an, wobei mit zunehmendem Alter die Kosten durch soziale Einrichtungen (Alten- und Pflegeeinrichtungen) in öffentlicher Trägerschaft wieder ansteigen.<sup>4</sup>

Der einwohnerorientierte Finanzausgleich orientiert sich nicht an der vorliegenden Altersstruktur und den dadurch entstehenden Kosten. Vielmehr gehen die bestehenden Finanzausgleichssysteme von einer vorliegenden Altersstruktur und den dazugehörigen Bedarfen aus, die möglicherweise in einzelnen Gemeinden nicht mehr vorliegen. Tritt der erwartete Fall ein, dass zukünftig in mehreren Gemeinden eine geringere Anzahl von Kindern und Jugendlichen (gesunkene Fertilität) einer geringen Zahl von Erwachsenen im Arbeitsalter (Abwanderung) und einer sehr hohen Zahl von Älteren gegenüberstehen, können sich die Bedarfe verschieben, weil dann, bei gleicher Einwohnerzahl und demzufolge gleichen Zuweisungen durch eine veränderte Altersstruktur, höhere Ausgaben anfallen.<sup>5</sup> Ausgleiche über die Einsparungen durch die geringere Besetzung der jüngeren Altersgruppen sind dabei zu erwarten, ein Ausgleich der relativ stärkeren Besetzung der Altersgruppen der älteren Einwohner, die über einen deutlich längeren Zeitraum ansteigende Kosten verursachen, erscheint aber unwahrscheinlich. Empirische Untersuchungen könnten Orientierungswerte liefern, da die betreffenden Zeiträume und Kosten allerdings in der Zukunft liegen, ist eine konkrete Prognose sicherlich nur bedingt möglich.

Vor dem Hintergrund der Diskussion um die vertikale und horizontale Ausgleichsfunktion des kommunalen Finanzausgleiches, folglich vor der Frage nach der aufgaben- und ausgabenorientierten Anpassung der Verteilung der Finanzmittel im kommunalen Finanzausgleich, muss deshalb auch diskutiert werden, ob entweder eine Anpassung an die veränderten Alterstrukturen erfolgen sollte, oder, zielgerichteter, ein dynamisches Instrument eingeführt werden könnte, dass die Kostenverschiebungen innerhalb der kommunalen Ebene, und möglicherweise auch zwischen Land und

4 Fn. 1

5 Diese Kosten in den höheren Altersgruppen entstehen bei den Kommunen vor allem durch Beteiligungen an Krankenhäusern und Alteinrichtungen und ihre Ausgabeverantwortung für die Sozialhilfe. Finden Ausgleiche für bestimmte Kostengruppen außerhalb der Schlüsselzuweisungen statt, müssten diese entweder integriert oder das Altersstrukturkostenprofil um die betreffenden Positionen bereinigt werden.

kommunaler Ebene, berücksichtigt und im Zeitverlauf ausgleicht. Politische Maßnahmen können gleichzeitig die Altersstrukturkostenprofile beeinflussen. Eine Nutzung von Einsparpotentialen kann zu sinkenden Ausgaben in einer Altersgruppe führen, wobei nicht genutzte Einsparpotentiale die Pro-Kopf-Ausgaben in der Altersgruppe noch steigern können. Politische Entscheidungen über staatliche Anreize, z.B. die Erhöhung der Kinderfreundlichkeit oder der Ausbau von Kinderbetreuungseinrichtungen, verursachen ebenfalls Kostensteigerungen. Die Beeinflussbarkeit der Ausgaben auf lokaler Ebene spricht gegen eine zu differenzierte Berücksichtigung der Altersstrukturkostenprofile im Finanzausgleich, da diese ständigen Anpassungen unterworfen und daher sehr Streitbar wäre.

Bleibt es bei einer einwohnerbezogenen Zuweisungsabhängigkeit der Kommunen bei gleichzeitig fortschreitender Abnahme und Alterung der Bevölkerung, entstehen für die Kommunen verstärkte Anreize zur Attrahierung von Einwohnern, um die finanzielle Basis über Zuweisungen zu sichern. Erhöhen viele oder alle Kommunen ihre Bemühungen, Einwohner anzuziehen, kann dies zu einer „ruinösen Konkurrenz um Einwohner“ führen.<sup>6</sup> Dabei erhöhen Städte und Gemeinden ihre Ausgaben<sup>7</sup> zur Minimierung von Abwanderungen und Steigerung ihrer Attraktivität für potentielle Zuwanderer durch überdurchschnittliche Infrastrukturleistungen.

Diese Konkurrenz ist für die Gesamtheit der Kommunen nachteilig, denn bei einer gegebenen bzw. sinkenden Gesamtbevölkerung steigt die Einwohnerzahl einer Kommune immer auf Kosten einer anderen. Wodurch bei steigenden Ausgaben aufgrund der „Anwerbekosten“ die Pro-Kopf-Ausgaben insgesamt steigen.

Auswirkungen auf der **Einnahmeseite** betreffen fast alle Einnahmepositionen. Bei den Zuweisungen trifft die einzelne Gemeinde in erster Linie der Rückgang der „eigenen“ Bevölkerung über den direkten Einwohnerbezug der kommunalen Finanzausgleiche in Deutschland. Über die Konstruktion des Gleichmäßigkeitsgrundsatzes in Sachsen sind die Gemeinden aber auch am Rückgang der Zuweisungen im Länderfinanzausgleich wegen sinkender Einwohnerzahlen beteiligt.

6 *Heinrich Mäding*, Demographischer Wandel und Kommunalfinanzen, Einige Trends und Erwartungen, in: Deutsches Institut für Urbanistik (Hrsg.), Deutsche Zeitschrift für Kommunalwissenschaften, Nr. 2004/1, Demographischer Wandel in Kommunen, 2004, S. 84-102.

7 Dafür kommen besonders folgende Ausgaben in Betracht: Flächenerschließungs- und -ausweisung für Wohngebiete, Wohneigentumsförderung, Wohnumfeldverbesserung, attraktive Infrastrukturen, Grünflächen und möglicherweise große Sport- und Kulturevents. Zudem können finanzielle Anreize für Studenten geschaffen werden, ihren Hauptwohnsitz in die Universitätsstadt zu verlegen.

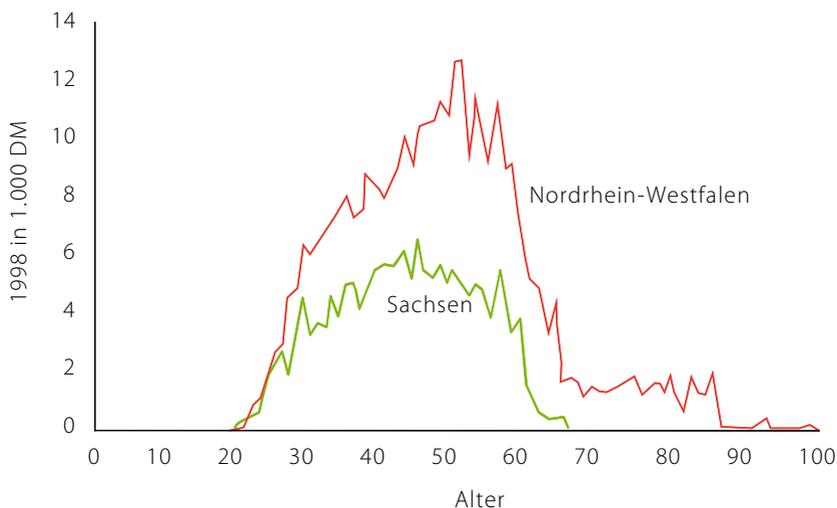


Abb. 3: Einkommenssteuerzahlungen nach Lebensalter

Quelle: Loeffelholz, Hans Dietrich von/Rappen, Hermann (2002): *Bevölkerungsentwicklung und Kommunal финанzen im Ruhrgebiet – ein Problemaufriss*, Essen, S. 35

Auch bei den Steuereinnahmen müssen Gemeinden wegen des demografischen Wandels mit Einbußen rechnen. So hängen z.B. die Höhe der Einkommensteuereinnahmen nicht nur von der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, sondern vor allem auch von der Anzahl und Alterstruktur der Bewohner der einzelnen Gemeinden ab. Bei sinkenden Einwohnerzahlen und einer Abnahme der Altersgruppen der Bevölkerung, die relativ höhere Einkommensteuerzahlungen leisten, kommt es zu einem deutlichen, möglicherweise sogar überproportionalen Rückgang der Einnahmen aus der Einkommensteuer bei sinkender Bevölkerung. Mit Einnahmen aus der Einkommensteuer bei älteren Bevölkerungsgruppen, die in den alten Bundesländern z.T. über Vermögen verfügen, und dadurch auch Einkommensteuer abführen, ist in den neuen Bundesländern nicht zu rechnen (vgl. Abbildung 3). Somit hat wiederum die Verschiebung der Altersstruktur auch in diesem Zusammenhang einen fiskalisch negativen Effekt.<sup>8</sup>

Bezüglich der Entwicklung des kommunalen Anteils an der Umsatzsteuer lassen sich nur schwer Prognosen abgeben, da der jetzige Verteilungsmodus des kommunalen Anteils am Umsatzsteueraufkommen vorläufig

8 Hans Dietrich von Loeffelholz/Hermann Rappen, *Bevölkerungsentwicklung und Kommunal финанzen im Ruhrgebiet – ein Problemaufriss*, 2002, S. 35.

ist und voraussichtlich 2009 von einem neuen Schlüssel abgelöst wird, der wahrscheinlich auf Gewerbesteuererinnahmen und Lohnsumme und Beschäftigtenanzahl basiert. Dadurch, dass die Bevölkerungsgröße und die Erwerbsbevölkerung in den kommenden Jahren stark sinken werden, werden auch die Schlüsselgrößen Lohnsumme und Beschäftigtenzahl ebenfalls abflauen, was zu geringeren Umsatzsteuereinnahmen der kommunalen Ebene in Sachsen führen würde. Eine ähnlich vage Prognose könnte bezüglich der Gewerbesteuer, aufgrund des Zusammenhangs zwischen Einwohnerzahl, sinkender Kaufkraft und Gewerbesteueraufkommen, gegeben werden.

Bei der Betrachtung der Abhängigkeit von Gebühreneinnahmen von der demografischen Entwicklung muss zwischen standortgebundenen oder standortungebundenen Infrastrukturleistungen unterschieden werden. Zu den *standortgebundenen* Infrastrukturleistungen gehören beispielsweise Abwasser- und Abfallbeseitigung, wobei die Bereitstellung und die Inanspruchnahme dieser Dienstleistungen sowohl durch die Gemeinde wie auch durch die privaten Wirtschaftssubjekte nur bedingt beeinflussbar ist. Typischerweise handelt es sich hierbei vielfach um Pflichtaufgaben der Gemeinden, die bei der Erfüllung Vorgaben übergeordneter Gebietskörperschaften zu beachten haben. Auf der anderen Seite besteht für die privaten Haushalte und Unternehmen Anschluss- und Benutzungszwang. Steigende Kosten der Infrastrukturleistungserstellung pro Nutzeneinheit durch den Bevölkerungsrückgang könnten in Zukunft unmittelbar an private Haushalte und Unternehmen weitergegeben werden und die Kostendeckung des Angebots weiterhin angestrebt werden. *Standortungebundene* Infrastrukturleistungen sind durch große angebots- und nachfrageseitige Autonomie gekennzeichnet, die sich vor allem in den Bereichen Sport und Kultur wiederfinden. Private Haushalte und Unternehmen haben hier die Möglichkeit, auf die Leistung vollständig zu verzichten oder entsprechende Angebote anderer Gemeinden wahrzunehmen. Dadurch entsteht ein Preisdruck, durch welchen die Gemeinden – entscheiden sie sich für den Erhalt der Infrastruktureinrichtungen – auf Gebührenerhöhungen verzichten müssen, um Nachfragerückgang nicht zu verschärfen.<sup>9</sup> So wird sich der Kostendruck bei den standortungebundenen Infrastrukturleistungen durch den Rückgang der Bevölkerung verschärfen.<sup>10</sup>

9 Gegen eine Gebührenerhöhung bei standortungebundenen Infrastrukturleistungen spricht zudem der meritorische Aspekt. Gerade niedrige Gebühren für Museen, Theater und Musikschulen sollen vielen Bevölkerungsgruppen die Inanspruchnahme der Einrichtungen ermöglichen. (Fn. 1).

10 Geht die Bevölkerung zurück, sind für einige Positionen der sonstigen Einnahmen geringere Einnahmen zu erwarten. Dies betrifft z.B. die Einnahmen aus Mieten und Pachten, da zum einen durch die hohe Leerstandsquote und zum anderen die Verringerung der Anzahl an potenziellen Mietern die Miethöhe weiter sinken wird. Außerdem ist es sehr wahrscheinlich, dass sich die

Auf der Ausgabenseite wird in erster Linie der Kostenremanenzeffekt in der Fachliteratur diskutiert.<sup>11</sup> Kostenremanenz bezeichnet den Effekt, dass Kosten bei Zunahme der Bevölkerung schneller steigen, als diese bei einem Rückgang der Bevölkerung aus wirtschaftlichen, sozialen, arbeitsorganisatorischen, arbeitsrechtlichen und/oder betriebspolitischen Gründen abgebaut werden können. Als Konsequenz steigen die Pro-Kopf-Ausgaben. Typischerweise betrifft dieser Effekt vor allem kommunale Betriebe mit hohem Fixkostenanteil. So muss z.B. die Auslastung der Trinkwasser- und Abwassernetze bei einem Rückgang der Bevölkerung vorerst vollständig erhalten werden und kann nur sukzessive unter hohem Kostenaufwand (zusätzlich temporär steigende Pro-Kopf-Ausgaben) zurückgebaut werden. Auch Fernwärmeversorgungseinrichtungen und Verkehrsinfrastrukturen wie Straßen und Anlagen des ÖPNV sind von Kostenremanenzeffekten betroffen.

Auch die einzelnen Ausgabeposten können auf demografiebedingte Entwicklungen untersucht werden und weisen Effekte auf. Personalausgaben z.B. können, ähnlich wie die Fixkosten der Infrastruktureinrichtungen, nicht im Gleichschritt mit dem Bevölkerungsrückgang gekürzt werden, da Stellenkürzungen und Tarifverträge dem politischen Beschluss unterliegen. Da der laufende Sachaufwand stark mit den Personalausgaben korreliert – der Einsatz von Personal bedeutet zugleich die Erfordernis von entsprechenden Sachkosten wie Aufwand für Bürogebäude, Büromaterial, Haltung von Kfz. usw. – ist auch hier nur bedingt ein Kürzungspotential zu erwarten. Die Höhe der Sozialausgaben spielt eine besondere Rolle, da die Gesetzeslage, die Finanzierungsstrukturen betreffend, in den letzten und in den nächsten Jahren Veränderungen unterzogen wurde und wird, und demnach für

Gewinnanteile aus wirtschaftlichen Unternehmen reduzieren, da gerade die kommunalen Unternehmen von der tendenziell sinkenden lokalen Nachfrage aufgrund des Bevölkerungsrückgangs betroffen sein werden. Die Einnahmen aus der Konzessionsabgabe für Strom und Gas sind an den Verbrauch gekoppelt und werden sich deshalb höchstwahrscheinlich reduzieren. Geringere Einnahmen sind auch für die weiteren Finanzeinnahmen zu erwarten, da davon ausgegangen werden muss, dass die Höhe der Einnahmen aus Bußgeldern, Ordnungsstrafen und Zwangsgeldern mit der Größe der Bevölkerung korreliert. Grundsätzlich kann auch bei den sonstigen Einnahmen mit einem tendenziellen Sinken der Einnahmen aufgrund des demographischen Wandels gerechnet werden, obgleich eine genaue Abschätzung des Rückgangs aufgrund der Vielfältigkeit und Unterschiedlichkeit der Einnahmen nicht möglich ist. (Lenk (gfb))

11 Thomas Lenk/Anja Birke, Ausgewählte Probleme des sächsischen kommunalen Finanzausgleichs aus finanzwissenschaftlicher Perspektive, Teil 2, in: Finanzwirtschaft, 52, Heft 10, 1998, S. 223; Dieter Vesper, Infrastrukturausstattung und Nachholbedarf in Ostdeutschland. Gutachten im Auftrag der ostdeutschen Ministerpräsidenten, 2000, S. 31.; Hans Karrenberg/Engelbert Münstermann, Gemeindefinanzbericht 2002 – Städtische Finanzen: Kollaps oder Reformen! In: Deutscher Städtetag (Hrsg.), der Städtetag, Heft 4, 2000, S. 37. Speziell die Auswirkungen des starken Bevölkerungsrückgangs in den neuen Bundesländern analysieren Britta Baum/Helmut Seitz/Andrej Worobjew, Der Einfluss der Alters- und Familienstrukturen auf die Ausgaben der Länder und Gemeinden. In: Vierteljahreshefte zur Wirtschaftsforschung, 71, 2002, S. 147 - 162.

die kommunale Ebene bezüglich der Demografiesensivität nur bedingt prognostizierbar ist. Generell richten sich die Ausgaben nach der Anzahl der anspruchsberechtigten Personen und nach der Höhe der diesen Personen zustehenden Leistungen. Die Kommunen werden in jedem Falle durch ihre Beteiligung an Krankenhäusern und Alteinrichtungen an den steigenden Kosten beteiligt sein.<sup>12</sup>

Die Alterung der Gesellschaft wird auf kommunaler Ebene eine Anpassung der Infrastrukturangebote nötig machen. Bei der sozialen Infrastruktur sind dabei Erweiterungsinvestitionen in einigen altersabhängigen Sektoren wie Krankenhäusern und Pflegeeinrichtungen nötig. Der Rückgang der Bevölkerung wird zudem Rückbaumaßnahmen unumgänglich machen. Werden Infrastruktursysteme nicht rechtzeitig zurückgebaut, bergen diese die Gefahr zusätzlicher Kosten. Steht das Trinkwasser beispielsweise durch die geringe Auslastung des Trinkwassernetzes zu lange im Rohr, droht es zu verkeimen. Ebenso ist bei einer zurückgehenden Abwassermenge ein zu langsamer Fluss des Schmutzwassers zu erwarten, dadurch bleiben Feststoffe liegen, der damit einhergehende Fäulnisprozess setzt wiederum Schwefelwasserstoff frei, die sich unter bestimmten Bedingungen in Schwefelsäure verwandeln. Schwefelsäure zerstört den Zement und führt damit zu Lecks im Abwasserkanal. Auch im Fernwärmenetz führt ein zögerlicher Rückbau zu Problemen. Hier kondensiert der Dampf bei zu geringer Nachfrage nicht beim Kunden, sondern schon im Leitungsnetz, wodurch der Wärmeverlust des Transports ansteigt, der Wirkungsgrad sinkt und das System schließlich kollabieren kann.<sup>13</sup>

- 12 Eine Erhöhung der Ausgaben ist dabei außerdem z.B. aufgrund von lückenhaften Erwerbsbiografien (demografiebedingter „qualifikatorischer Mismatch“ (Johann Fuchs/ Ulrich Walwei, Konsequenzen der Demographie für Arbeitsmarkt und Qualifikation. In: Georg Milbradt/Johannes Meier (Hrsg.), Die demographische Herausforderung – Sachsens Zukunft gestalten, Gütersloh: Verlag Bertelsmann Stiftung, 2004, S. 100-120.) zu erwarten. Lenk erwartet zudem erhöhte Kosten im Zuge des geringeren Zusammenhaltes von Familien und einem schwächeren Eingebundensein von Menschen in soziale Netze (Vereine, Nachbarschaften o. ä.), wodurch vermehrt die Kommunen Verantwortung für Menschen in sozialen Notlagen übernehmen müssen (Fn. 1). Mäding rechnet gleichzeitig durch die reduzierte Kinderzahl und die wachsende berufliche Mobilität mit einem Rückgang des Anteils von Pflegeleistungen, die von Familienangehörigen erbracht werden. Hinzu kommt, dass in den nächsten Jahren der Anteil der Ältesten und damit auch die Zahl an Pflegebedürftigen stark zunehmen wird.
- 13 Dabei ist der Druck auf die Infrastrukturausgaben ohnehin schon sehr erheblich. Während Personalausgaben und Sozialtransfers in erster Linie durch äußere Faktoren – Tarifentwicklungen, Bestimmungen des Arbeitsrechtes sowie konjunkturelle Bedingungen bzw. übergeordnete Gesetzgebung – determiniert werden, besteht bei der Strukturierung bzw. Begrenzung der Ausgaben im Infrastrukturbereich zumindest rechtlich Spielraum für die Kommunen. Abgesehen davon unterliegen investive Maßnahmen der Kommunen haushaltswirtschaftlichen Grenzen. Das Gemeindehaushaltsrecht begrenzt, in Abhängigkeit von der finanziellen Leistungsfähigkeit einer Kommune, deren Kreditaufnahme. Die Gemeinden müssen bei Einnahmerückgängen nicht

Zusammenfassend muss festgestellt werden, dass der Druck auf die kommunalen Ausgaben durch die Erhöhung oder schleppende Reduzierung der Ausgaben bei gleichzeitigem Sinken der Einnahmen steigt. Dass die Gemeinden trotz des infrastrukturellen Nachholbedarfs in den neuen Ländern bei den Investitionen sparen, ist inzwischen vor allem auch für die sächsischen Gemeinden empirisch nachgewiesen.<sup>14</sup> Bei einem gleichzeitigen Steigen des Investitionsbedarfs durch Schrumpfung und Alterung ergeben sich zusätzliche Zuschussbedarfe. Eine Berücksichtigung des zusätzlichen Investitionsbedarfes der Gemeinden ist dringend geraten, vor allem auch weil nicht nur Investitionen sondern auch Ersatzinvestitionen und Reparaturen unterbleiben, die letztendlich die Bedarfe nicht nur in die Zukunft verschieben, sondern wiederum auch erhöhen.

Weil die Einheitlichkeit der Lebensbedingungen sowohl im Grundgesetz als auch in den landesrechtlichen Regelungen<sup>15</sup> sowie in der EU-Struktur- und Kohäsionspolitik Art. 158 EGV<sup>16</sup> festgeschrieben ist, wäre ein explizites Zulassen der stärkeren Differenzierung der Regionen durch Unterlassen ausgleichender Maßnahmen ohne eine Anpassung des Grundgesetzes, Raumordnungsgesetzes, der Finanzausgleichsgesetze, Förderrichtlinien usw. kaum denkbar.

Realistischere und pragmatischere Ansatzpunkte bleiben in den Bereichen der kommunalen Finanzausgleiche, z.B. über eine Auflockerung des Einwohnerfokus bei der Schlüsselmassenverteilung über einen Zentrale-Orte-Ansatz, Sozialansatz, demografischen Ansatz o.ä. In jedem Fall müssen auf kommunaler Ebene stärker als bisher Konsolidierungserfolge gefördert und möglicherweise durch größere und flexiblere Verwaltungseinheiten noch unterstützt werden. Neue Steuerungs- und Verwaltungsinstrumente, wie z.B. E-Governance, bieten die Möglichkeit zur Kosteneinsparung ebenso wie die gezielte interkommunale Zusammenarbeit. Ebenso wie die

nur die Ausgaben im Verwaltungshaushalt zurückfahren, sondern Investitionen zeitlich verlagern oder gegebenenfalls unterlassen, damit Folgekosten der geschaffenen Einrichtungen den Verwaltungshaushalt nicht belasten. Dementsprechend sind Investitionskürzungen bei sinkenden Steuereinnahmen und steigenden kommunalen Ausgaben aufgrund des engen Zusammenhangs von Investitionstätigkeit und Verschuldungsgrenze nahe liegend. Lenk zeigt im Gemeindefinanzbericht für den Freistaat Sachsen, dass dieses Prinzip bereits seine Umsetzung findet und Infrastrukturausgaben bei nach wie vor hohem Investitionsbedarf drastisch gesunken sind (Fn. 1).

14 Fn. 1

15 So z.B. in Sachsen in der Koalitionsvereinbarung der Staatsregierung des Freistaates Sachsen: „Neben der Entwicklung von Wachstumskernen werden auch verstärkt die Wirtschafts- und Innovationspotenziale von strukturschwachen Regionen entwickelt.“

16 „Die Gemeinschaft setzt sich insbesondere zum Ziel, die Unterschiede im Entwicklungsstand der verschiedenen Regionen und den Rückstand der am stärksten benachteiligten Gebiete (...) zu verringern.“

Unterstützung von Infrastrukturmaßnahmen, die der Erhaltung dienen, muss in den schrumpfenden Regionen der Rückbau gefördert werden, da nur so erhöhte Folgekosten vermieden werden können. Unterbleiben weit-sichtige durch Bund und Land (finanziell und politisch) gestützte Maßnahmen im Umgang mit der demografischen Entwicklung, bleibt den Kommunen nur die Alternative, dort, wo überhaupt noch Potential besteht, das öffentliche Angebot einzuschränken.

Die Autorin *Dipl.-Kfr., Dipl.-Vw. Christiane Falken* ist wissenschaftliche Mitarbeiterin am Institut für Finanzen der Universität Leipzig.

