

Wie verändert der demografische Wandel unsere Gemeinden?

Herausforderungen und Anpassungsstrategien in einer alternden Gesellschaft

Heinz P. Galler | Peter Bönisch | Annette Illy | Lukas Schreier¹

Kommunale Strukturen: Neben den Einheitsgemeinden, die alle kommunalen Aufgaben selbst erledigen, existieren verschiedene Formen der Gemeindeverbände. Seit 2009 wurden in Sachsen-Anhalt die früheren Verwaltungsgemeinschaften weitgehend durch Verbandsgemeinden abgelöst (Mitgliedsgemeinden rechtlich selbständig, aber noch eine gemeinsame Verwaltung). In Verwaltungsgemeinschaften wird der Gemeinschaftsausschuss aus den Bürgermeistern und weiteren Mitgliedern der Gemeinderäte gebildet; die meisten kommunalen Aufgaben verbleiben in der Entscheidungshoheit der Einzelgemeinden. In den Verbandsgemeinden hingegen werden die Mitglieder des Verbandsgemeinderats direkt von den Bürgern gewählt; damit einher geht ein größeres Aufgabenspektrum, so dass weniger Entscheidungskompetenzen bei den Mitgliedsgemeinden verbleiben

Vor dem Hintergrund des demografischen Wandels wurden Herausforderungen und Anpassungsstrategien für die Bereitstellung kommunaler Leistungen untersucht. Im Fokus der Analyse stehen insbesondere Verwaltungsstrukturen und deren Wirkung auf die Effizienz der Produktion und die gesellschaftliche Partizipation. Es zeigt sich: Gemeinden sind komplexe Systeme, deren Funktionieren auch in Zukunft eher durch dezentrale Organisationsformen und gesellschaftliche Partizipation gestärkt werden kann.

Den Kern der Untersuchung bilden kommunale Strukturen hinsichtlich der Effizienz der Aufgabenerfüllung. Eine größere zentrale Verwaltung ermöglicht eine stärkere Professionalisierung und Spezialisierung in Einheitsgemeinden. Allerdings kann es durch größere Entfernungen und zunehmende Heterogenität zu Effizienzeinbußen kommen. Außerdem wurde untersucht, inwieweit sich die Nachfrage nach kommunalen Leistungen vor dem Hintergrund des demografischen Wandels verändert.

Ergebnisse

Hinsichtlich der Effizienz kommunaler Institutionen konnten signifikante Unterschiede zwischen verschiedenen Gemeindetypen nachgewiesen werden: Es zeigen sich keine klaren Effizienzvorteile von Einheitsgemeinden. Vielmehr scheinen stärker dezentrale politische Strukturen in Verbindung mit zentralisierter Aufgabenerfüllung – in Form von Verwaltungsgemeinschaften mit Trägergemeinde – einen Effizienzvorteil von etwa 6 % aufzuweisen.

Unter Effizienzgesichtspunkten liegt die optimale Gemeindegröße bei etwa 10.000 Einwohnern. Eine abnehmende Bevölkerungsdichte scheint keinen signifikanten Effekt auf die Effizienz der Kommunen zu haben. Dagegen dürfte die demografische Alterung längerfristig zu einem Anstieg der

Methodik

Die Effizienzanalyse der kreisangehörigen Kommunen in Sachsen-Anhalt wurde auf der Basis der Data-Envelopment-Analyse sowie dem Stochastic-Frontier-Ansatz mithilfe von Daten zu Gemeindestruktur, kommunalen Finanzen und Leistungen für das Jahr 2004 durchgeführt. Parallel dazu wurde der Zusammenhang zwischen Bevölkerungsstruktur und kommunaler Leistungserbringung zwischen 2002 und 2004 unter Zuhilfenahme eines Mehrgleichungssystems sowie die Kostenfunktion von Kindertagesstätten in Ballungsgebieten geschätzt

¹ Prof. Dr. Heinz P. Galler (heinz.galler@wiwi.uni-halle.de), Dr. Peter Bönisch (peter.boenisch@wiwi.uni-halle.de), Annette Illy M.Sc. (annette.illy@wiwi.uni-halle.de) und Lukas Schreier M.Sc. (lukas.schreier@wiwi.uni-halle.de) forschen und lehren am Institut für Volkswirtschaftslehre und Bevölkerungsökonomie, Lehrstuhl für Ökonometrie, der Martin-Luther-Universität Halle-Wittenberg

Ausgaben je Einwohner um bis zu 25 % führen. Während bis zum Jahr 2025 der demografisch bedingte Anstieg der Ausgaben pro Einwohner mit etwa 5 % in einem beherrschbaren Bereich liegen dürfte, ist längerfristig bei heute kleinen Gemeinden mit einem Anstieg der Ausgaben pro Kopf um bis zu 12 % zu rechnen.

Der demografische Wandel beeinflusst kommunale Leistungserbringung insbesondere über zwei Kanäle:

- Auf der einen Seite können **Remanenzkosteneffekte** eine unmittelbare Anpassung des kommunalen Leistungsspektrums an nachlassende Nutzerkreise erschweren. Remanenzkosten sind die Kosten, die weiterhin anfallen, obwohl die Leistung, für die sie anfallen, nicht mehr oder nur noch in geringerem Umfang benötigt wird.
- Auf der anderen Seite könnten **Generationenkonflikte** um öffentliche Mittel die Bereitstellung altersgruppenspezifischer Angebote (z.B. Kindertagesstätten) beeinträchtigen.

Die Ergebnisse zeigen, dass insbesondere im Verwaltungs- sowie im Bereich der Kindertagesstätten die Ausgaben nicht an nachlassende Einwohnerzahlen angepasst werden können. Die Bevölkerungsdichte hingegen scheint weder die kommunale Effizienz (siehe oben), noch die kommunale Budgetallokation zu beeinflussen.

Lesehilfe: In der Grafik sind die Ergebnisse einer Modellrechnung zur Veränderung der kommunalen Pro-Kopf-Ausgaben in Abhängigkeit von der Bevölkerungsentwicklung für unterschiedliche Gemeindegrößen im Jahr 2011 dargestellt. Die Modellrechnung beruht auf einem Regressionsmodell für die Pro-Kopf-Ausgaben 2011 in Abhängigkeit von der Bevölkerungsgröße und der Altersstruktur der Gemeinden in Sachsen-Anhalt (Translog-Ansatz). Für die Modellrechnung wurde unterstellt, dass dieser Zusammenhang stabil bleibt und dass sich in allen Gemeindegrößen die Bevölkerung und die Altersstruktur wie im (prognostizierten) Durchschnitt des Landes Sachsen-Anhalt verändern.

Die gelben Balken geben die Häufigkeit der einzelnen Gemeindegrößen im Jahr 2011 an (rechte Skala). Die Linien stellen Ergebnisse für die Änderung der Pro-Kopf-Ausgaben in Abhängigkeit von der Gemeindegröße in Prozent dar (linke Skala) für die Jahre 2025 und 2060. Die Linien „Niveau“ geben dabei den partiellen Effekt des Bevölkerungsrückgangs für 2025 (blau) bzw. 2060 (orange) an, die Linien „Insgesamt“ den kombinierten Effekt aus Bevölkerungsrückgang und Veränderung der Altersstruktur (2015 grün, 2060 schwarz). Der Unterschied zwischen den „Niveau“- und „Insgesamt“-Linien ist entsprechend der partielle Effekt der Veränderung in der Altersstruktur.

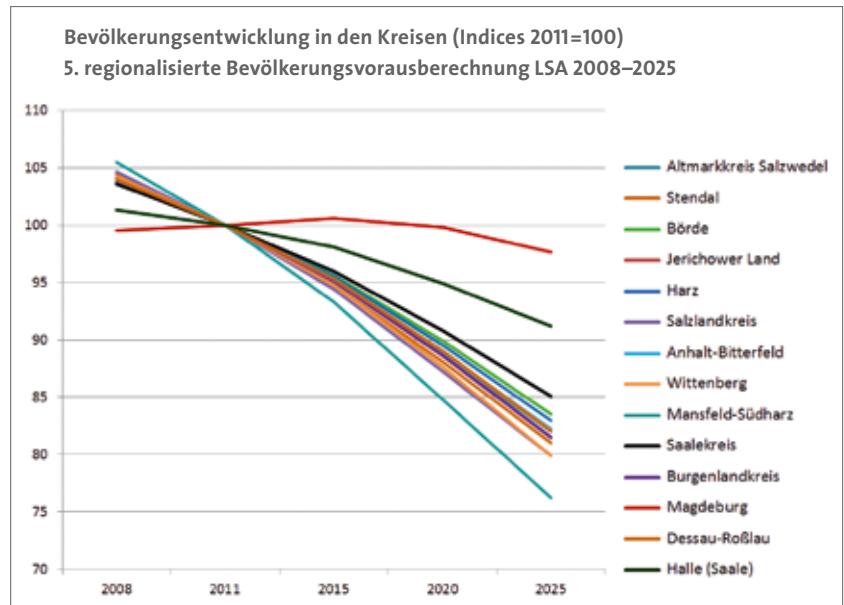


Abb. 1: Bevölkerungsentwicklung in den Kreisen

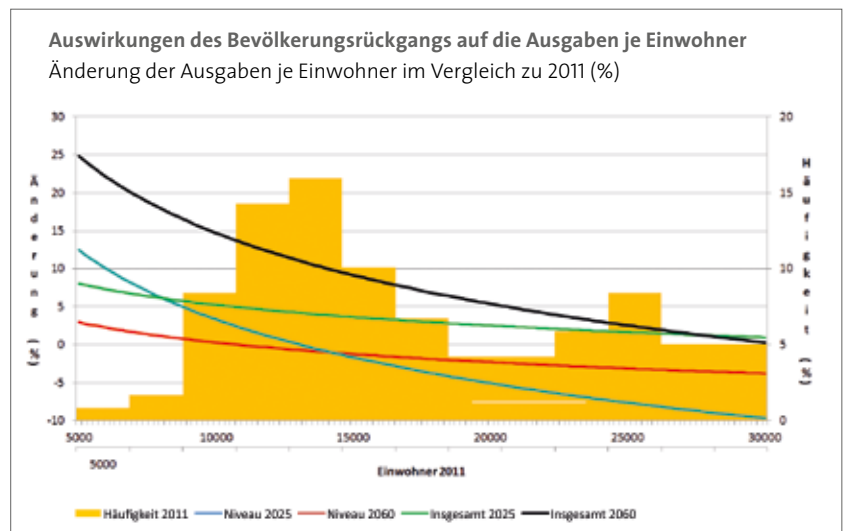


Abb. 2: Ausgaben pro Kopf

Effizienz:

Die Effizienz der Produktion bzw. Bereitstellung von kommunalen Leistungen wird durch einen Vergleich von Aufwand und Ertrag gemessen. Eine Kommune arbeitet effizient, wenn sie bei gegebenem Output die eingesetzten Ressourcen (Inputmenge oder Kosten) minimiert bzw. bei gegebenem Input den Output maximiert

Gleichzeitig deuten die Ergebnisse darauf hin, dass Gemeinden mit durchschnittlich älterer Bevölkerung vergleichsweise hohe Ausgaben für Kindertagesstätten sowie vergleichsweise geringe Ausgaben für den Kultur- und Erholungsbereich haben. Dies spricht gegen einen Generationenkonflikt auf der kommunalen Ebene in Sachsen-Anhalt.

Gründe hierfür könnten intergenerativer Altruismus oder aber positive externe Effekte im Kindertagesstättenbereich sein. Plausibel ist ferner, dass gerade alten und schrumpfenden Gemeinden bewusst ist, dass sie ohne den Zuzug junger Familien keine Überlebenschancen haben, sind doch die allgemeinen Zuweisungen, eine zentrale Einnahmequelle der Gemeinden, bevölkerungsgrößenabhängig. Sie wetteifern daher möglicherweise mittels gut ausgebauter Kindertagesstätten um junge Einwohner, um die eigenen Einnahmen zu erhöhen.

Kommunale Leistungen:

Gemeinden sind für die Erbringung vielfältiger Leistungen verantwortlich. Von besonderer finanzieller Bedeutung sind Hauptverwaltung, Kindertagesstätten sowie Abwasserbeseitigung

Inwieweit die umfassenden Gemeindegebietsreformen zwischen 2008 und 2011 und die damit einhergehende Vergrößerung und Zentralisierung der Gemeindestrukturen zu einer Entfremdung der Bürger von der Kommune mit der Folge einer Reduktion des zivilgesellschaftlichen Engagements geführt haben, wird sich erst in ein paar Jahren sicher abschätzen lassen. Im Ländervergleich zeigt sich zunächst, dass Sachsen-Anhalt die geringste Engagementquote im Zeitverlauf aufweist. Zwar ist das zivilgesellschaftliche Engagement traditionell im Westen höher als im Osten, doch zeigen sich auch in Ostdeutschland ganz unterschiedliche Entwicklungen:

- So stieg der Anteil ehrenamtlich Engagierter in Sachsen zwischen 1999 und 2009 von 30 % auf 34 %.
- Dagegen ist er in Sachsen-Anhalt zwischen 1999 und 2004 zwar von 28 % auf 30 % angestiegen, anschließend aber bis 2009 auf 26 % zurückgegangen.

Inwieweit dieser Rückgang auf Gebietsveränderungen zurückzuführen ist, kann jedoch anhand vorhandener Daten nicht ermittelt werden, da keine Informationen über den genauen Wohnort der Befragten zur Verfügung stehen.

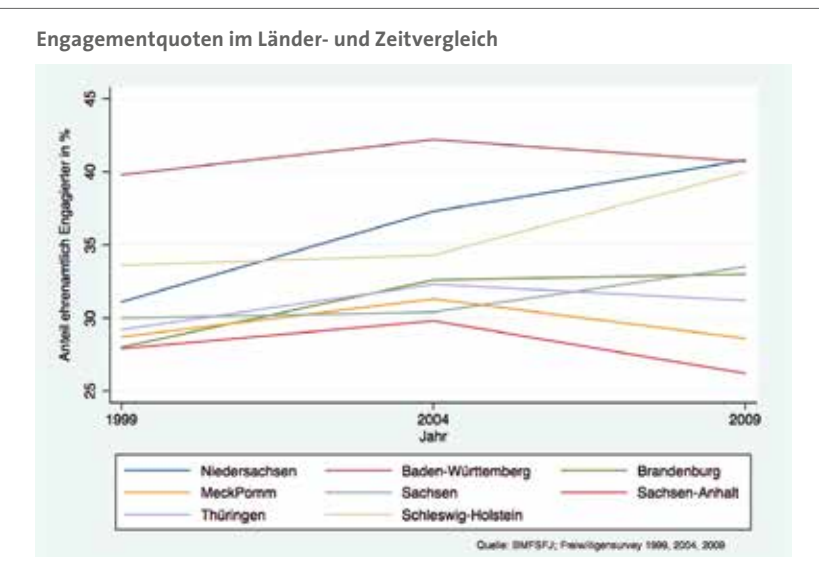


Abb. 3: Engagementquoten im Vergleich

Handlungsoptionen

Unter Effizienzgesichtspunkten sollte eine Gemeindegröße von etwa 10.000 Einwohnern angestrebt werden. Allerdings ist fraglich, ob wegen der zunehmenden Heterogenität innerhalb der Kommunen die weitere Zusammenlegung zu größeren Einheitsgemeinden eine adäquate Lösung darstellt: Hier sind Effizienzverluste sowohl im Bereich der politischen Entscheidungsfindung als auch in Form eines abnehmenden zivilgesellschaftlichen Engagements zu befürchten.

Dies dürfte eher für eine Kombination von dezentraler politischer Organisation in den

Kommunen, gepaart mit einer zentralisierten Verwaltung, sprechen. Diese kann durch Professionalisierung und Spezialisierung Effizienzvorteile realisieren.

Ferner könnte der in unseren Analysen identifizierte Kostendruck auf die Kommunen abgemildert werden, wenn in Verbandsgemeinden kommunale Daseinsfürsorge durch privates Engagement einfacher zu ergänzen wäre. **Abbildung 3** zeigt, dass gerade in Sachsen-Anhalt hier möglicherweise ungenutztes Potenzial liegt.