

Der demografische Wandel als Herausforderung für die Kommunalfinanzen

Die mit Abstand größte Aufgabe einer nachhaltigen kommunalen Finanzpolitik ist die Bewältigung der politischen und finanzwirtschaftlichen Herausforderungen des demografischen Wandels. Hinter diesem Begriff steht eine Kombination aus einem kontinuierlichen Sterbeüberschuss und einem zunehmenden Durchschnittsalter der deutschen Bevölkerung. Diese Strukturveränderung wird begleitet von regionalen Verschiebungen der Altersklassen: Die Jüngeren werden zunehmend der Anziehungskraft der Ballungsräume folgen. Gemeinden mit Bevölkerungswachstum und -rückgang liegen manchmal nah beieinander.



Prof. Dr. Hannes Rehm
Präsident der Industrie- und Handelskammer Hannover, Mitglied des Beirats des Instituts für den öffentlichen Sektor

Bei der Frage nach der Anpassungsfähigkeit kommunaler Aufgaben und Ausgaben an einen Bevölkerungsrückgang wird häufig die Auffassung vertreten, dass die Kosten für die Bereitstellung öffentlicher Leistungen mehr oder minder fix sind, so dass bei sinkender Bevölkerung die Pro-Kopf-Ausgaben steigen. Tatsächlich aber zeigen empirische Analysen, dass die kommunalen Ausgaben weitgehend proportional mit den Bevölkerungszahlen variieren¹ und die Kosten der Leistungserstellung offensichtlich durch konstante Skalenerträge gekennzeichnet sind.² Dies gilt zum Beispiel für die Bereiche Allgemeine Verwaltung, Polizei, Feuerwehr und Bildung. Wenn es bei diesen Leistungskategorien gelingt, die Pro-Kopf-Kosten bei Veränderung der Bevölkerungszahl konstant zu halten, ist die Anpassung an den demografischen Wandel ohne zusätzliche haushaltswirtschaftliche Belastungen möglich.

Anders kann die Situation bei netzförmiger Infrastruktur (Wasserversorgung, Abwassersysteme) sein. Hier sind proportionale Anpassungen kaum möglich, wenn die Zahl der Nutzer zurückgeht. Als Konsequenz werden wegen annähernd gleichbleibender Fixkosten die Kosten je Einwohner steigen. Hier können zeitlich begrenzte Anpassungshilfen zugunsten der Kommunen angemessen und notwendig sein.³

Interkommunale Kooperation prüfen

Dort, wo Anpassungen in Teilbereichen notwendig sind, sollten vor allem Kleinkommunen die Möglichkeit der kooperativen Leistungserstellung mit Nachbargemeinden prüfen. Das kann auch durch die Übertragung von Aufgaben an kommunale Zweckverbände oder Landkreise erfolgen. Deshalb sollte im Zuge einer Konsolidierungsstrategie entschieden werden, ob und gegebenenfalls wie die Ausgaben für die kommunale Daseinsvorsorge, insbesondere im Bereich der freiwilligen Aufgaben, durch eine Zusam-

¹ Vgl. Ragnitz, J. (2009): Demographiesensitivität der öffentlichen Ausgaben: Das Beispiel Mecklenburg-Vorpommern, in: Junkerheinrich, M. u. a. (Hrsg.): Jahrbuch für öffentliche Finanzen 2009, Berlin, S. 303 ff.

² Vgl. auch im Folgenden: Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen (2013): Finanzpolitische Herausforderungen des demografischen Wandels im föderativen System, S. 13

³ Vgl. Richter, W. F. / Thum, M. / Zimmermann, H. (2013): Budgetpolitische Eigenverantwortung bei rückläufiger Bevölkerungsentwicklung, in: Wirtschaftsdienst, Jg. 2013, H. 8, S. 531 ff., S. 532

menlegung der Leistungserstellung und durch entsprechende interkommunale Plattformen zurückgeführt werden können. Das gilt zum Beispiel für die Vorkhaltung kultureller Infrastruktur (Theater, Museen, Bibliotheken) in den großen städtischen Ballungsräumen (wie Ruhrgebiet, Großräume Rhein-Main, Rhein-Neckar etc.).

Dabei muss allerdings auch stets geprüft werden, ob durch die Kostendegression bei der „Produktion“ nicht zusätzliche Aufwendungen bei dem „Vertrieb“ der so reorganisierten kommunalen Aufgabenerfüllung gegenüberstehen. Dies ist deshalb nicht auszuschließen, weil kommunale Daseinsvorsorge in vielen Fällen auch die unmittelbare Präsenz gegenüber den Leistungsempfängern erfordert. Kontraproduktiv für solche Ansätze ist allerdings die Absicht des Steuergesetzgebers, die in diesem Zusammenhang erfolgenden Leistungsaustausche der Umsatzsteuerpflicht zu unterwerfen.⁴

Infrastruktur langfristig planen

Die Veränderung von Bevölkerungsumfang und -struktur bedeutet auch ein neues Szenario für die kommunale Investitionstätigkeit. Eine Umfrage der KfW in 2012 hat ergeben, dass die Kommunen von einem Investitionsrückstand in Höhe von rund 128 Milliarden Euro ausgehen.⁵ Diese Lücke ist – anders als das beabsichtigte Investitionsvolumen – nicht in den Haushaltsplänen hinterlegt. Sie spiegelt nicht nur die Investitionsdefizite der Vergangenheit, sondern auch neue investive Anforderungen an die Kommunen und eine veränderte Schwerpunktsetzung. Letztere bedeuten auch – und dies besonders in den ostdeutschen Gemeinden – Rückbau von Wohnbestand, Freizeiteinrichtungen und der Versorgungsinfrastruktur (Wasser und Abwasser) aufgrund rückläufiger Einwohnerzahlen.

Der beschriebene Befund stellt Anforderungen an die Planung, die Organisation der Umsetzung und an die Finanzierung. Mit anderen Worten: Neben der Frage des „Ob“ der notwendigen Anpassungen an die veränderte Bevölkerungssituation stellt sich auch die Frage nach dem „Wie“ des Vorgehens. Ausgangspunkt sollten langfristige Infrastrukturplanungen sein, die im Einklang mit regionalen Entwicklungskonzepten oder mit Stadtplanungen stehen.⁶ Dabei müssen auch die Bürger eingebunden werden. Eine solche langfristige Infrastrukturplanung sollte begleitet werden von Partnerschaften in den zentralen Handlungsfeldern, um das kommunale Know-how in Verwaltung, Politik und Bürgerschaft zu bündeln.

Die Bürger beteiligen

Wenn eine stärkere Kongruenz zwischen Aufgaben-, Ausgaben- und Belastungsverantwortung hergestellt werden muss, sollte man dafür auf Ansätze zurückgreifen, die unter den Begriff „Bürgerhaushalt“ fallen. Das verlangt von der Verwaltung und vor allem von der Politik vor Ort auch den Mut, den Bürgern die entsprechenden Belastungen transparent zu machen, die mit unterschiedlichen Ausgabenwünschen verbunden sind. Nur so kann der Sozialisierung kommunaler Leistungen entgegengewirkt und deren Struktur auf das abgestimmt werden, was die Bürger auch deshalb wirklich wollen, weil sie dafür zu zahlen bereit sind. Das bedeutet auch: Die Bürger müssen in die Lage versetzt werden, Handlungsalternativen zu beurteilen und zu bewerten. Dies ist ein mühsamer Prozess, aber unabdingbar.

Bürgerbeteiligung heißt aber nicht nur Einbeziehung in die politische Willensbildung und in die Entscheidungsfindung – also in die Fragen des „Was“. Sie sollte auch Mitwirkung an kommunalen Leistungen – also Teilhabe an der Frage des

„Wie“ – bedeuten. Die demografische Entwicklung führt dazu, dass zunehmend Frauen und Männer in guter physischer Verfassung aus dem Erwerbsleben ausscheiden, aber im Rahmen ihrer Lebensplanung und ihres Selbstverständnisses bereit sind, Aufgaben im Sozialbereich und Erziehungswesen zu übernehmen.⁷

In der Symmetrie der Verantwortung und mit der Aktivierung der Zivilgesellschaft sollte den Bürgern ermöglicht werden, an der Gestaltung der kommunalen Daseinsvorsorge „vor Ort“ selbst teilzuhaben. Hier bestehen viele Möglichkeiten, individuelle Lebensplanung und kommunales Gemeinwohl zur Deckung zu bringen und die Idee der kommunalen Selbstverwaltung wieder dorthin zu bringen, wo sie hingehört: zum mündigen Bürger. ■



Dieser Beitrag ist ein Auszug aus der neu erschienenen Publikation von Hannes Rehm: „Nachhaltige kommunale Finanzpolitik, Befunde – Probleme – Perspektiven“, herausgegeben vom Institut für den öffentlichen Sektor e.V. Sie kann über das Institut bezogen werden (Kontakt Daten auf der Rückseite dieser Ausgabe oder auf www.publicgovernance.de).

4 Vgl. Schmitz, M. / Möser, C. (2012): Interkommunale Zusammenarbeit künftig umsatzsteuerpflichtig?, in: PublicGovernance Herbst 2012, S. 16 ff.

5 Vgl. KfW – Kommunalpanel 2012 (2013), Frankfurt am Main, S. 39 ff. und Schuster, F. et al. (2014): Herausforderung Infrastruktur, in: PublicGovernance Frühjahr 2014, S. 6 ff.

6 Vgl. Schneider, S. / Grabow, B. / Hollbach-Grömig, B. / Libbe, J. (2011): Finanzierung neu denken – Kommunale Daseinsvorsorge unter dem Einfluss von Haushaltsengpässen und demografischem Wandel. Deutsches Institut für Urbanistik, Band 4, Jg. 2011, S. 80

7 Vgl. Zimmer, A. / Paulsen, F. (2010): Kommune als Raum bürgerschaftlichen Engagements – Zivilgesellschaft in Münster, in: Gernert, W. u. a. (Hrsg.): Nachhaltige Kommunalpolitik, Münster, S. 159 ff.; Gernert, W. (2010): Integration durch Teilhabe. Zur Umsetzung einer Leitidee der regionalen Sozialpolitik, in: Gernert, W. u. a. (Hrsg.): Nachhaltige Kommunalpolitik, Münster, S. 109 ff.; Schulz-Nieswandt, F. / Köstler, U. (2012): Das institutionelle und funktionale Gefüge von kommunaler Daseinsvorsorge und bürgerschaftlichem Engagement, in: Zeitschrift für öffentliche und gemeinwirtschaftliche Unternehmen, Jg. 2012, H. 4, S. 465 ff.