



WZW wissenschaftszentrum
sachsen-anhalt
lutherstadt wittenberg

SCHRIFTENREIHE DES WZW

07 Zukunftsgestaltung im demographischen Umbruch

Impulse und Handlungsoptionen aus Sicht der WZW-Expertenplattform
„Demographischer Wandel in Sachsen-Anhalt“



Inhalt

Vorwort	3
(Klaus Friedrich)	
Anpassung regional wirksamer Steuerungsinstrumente auf Grund des demographischen Wandels	5
(Winfried Kluth Tom Karl Soller Anja Nitschke Julia Eichler Anne Bernstein)	
Demographischer Wandel in suburbanen Räumen	8
(Klaus Friedrich Susanne Knabe Barbara Warner)	
Daseinsvorsorge und demographischer Wandel in peripheren Räumen	11
Wie gehen die Betroffenen mit dem Ausdünnen sozialer Infrastruktur um?	
(Ulrich Blum Gerhard Heimpold Walter Hyll Franziska Jungermann Lutz Schneider)	
Der demographische Wandel als Herausforderung für die effiziente Bereitstellung kommunaler Leistungen	15
(Heinz P. Galler Peter Bönisch Annette Illy Lukas Schreier)	
Altersgerechte und sichere Mobilität in der Fläche	20
(Christian Diedrich Franziska Wolf Kevin Schewel)	
Schulfahrt – Demographiefeste Schulstandortplanung und -zuwegung im ÖPNV	27
(Lothar Koppers Holger Baumann Thomas Weichert Volker Höcht)	
Arbeitsplätze für die Zukunft	31
Die Bedeutung des demographischen Wandels für kleine und mittelständische Unternehmen	
(Walter Thomi Jana Meyer Florian Ringel)	
Wahrnehmung, Einstellung und Verhalten in altersdiversen Belegschaften	34
(Manfred Becker Cindy Kownatka)	
Demographischer Wandel in ländlichen Regionen	39
Sozialökonomische Aspekte	
(Wolfgang Weiß Martin Petrick)	

Gestalteter Wandel	44
Das Bildungssystem in schrumpfenden Regionen (Reinhold Sackmann Walter Bartl)	
Die Bildungs-IBA	47
(Uwe Grelak Peer Pasternack)	
Bestand und ökonomische Bedeutung kognitiver und nicht-kognitiver Fähigkeiten: Identifikation (bildungs-)politischer Handlungsbedarfe	53
(Katrin John Stephan Thomsen)	
IngWeb.de	56
Ingenieurwissenschaftliche Sensibilisierung an allgemein- und berufsbildenden Schulen (Stefan Brämer Sören Hirsch)	
Neue Aufgaben für Hochschulen und Museen	60
Lebenslanges Lernen und demographischer Wandel (Hansheinz Kreuter Jürgen Maretzki)	
Länger selbstbestimmt leben	63
(Gundula Hübner)	
Fazit: Vom Problemvorsprung zum Problemlösungsvorsprung	66
(Peer Pasternack)	

Der demographische Wandel als Herausforderung für die effiziente Bereitstellung kommunaler Leistungen

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

Sicherung kommunaler Leistungen

Die Sicherung des qualitativen und quantitativen Niveaus öffentlicher Leistungen ist vor dem Hintergrund des demographischen Wandels von besonderer Bedeutung, da gerade die öffentlichen Leistungen einen wesentlichen Einfluss auf die Migrationsbewegungen haben. Durch den massiven Bevölkerungsrückgang, verbunden mit der sich verändernden Bevölkerungsstruktur, besteht in den nächsten Jahren vor allem eine Herausforderung: die Gewährleistung der möglichst effizienten Produktion eines veränderten Güterbündels unter sich ebenfalls gravierend verändernden Produktionsbedingungen. Dies gilt insbesondere für die kommunale Ebene:

- Zum einen werden dort die für junge und mobile Bevölkerungsgruppen relevante Infrastruktur für Kinderbetreuung und Grundschulbildung sowie die freiwilligen Leistungen im Bereich des Sports und der Kultur bereitgestellt.
- Zum anderen schlagen dort auch die sozialen Aufgaben und Infrastrukturinvestitionen zu Buche, die für eine alternde Bevölkerung besonders relevant sind.

Daher ist es notwendig zu untersuchen, wie Gemeinden ihr Budget auf die verschiedenen Aufgabengebiete verteilen und von welchen Faktoren dies abhängt. Daneben ist die Effizienz der Leistungserbringung zu analysieren. Um eine vergleichbare Untersuchungsgrundlage zu erhalten, verstehen wir unter Gemeinden sowohl Einheitsgemeinden als auch Verwaltungsgemeinschaften (VWG), bei denen die Leistungserbringung zum Teil von der VWG, zum Teil von den Mitgliedsgemeinden organisiert wird. Durch diese Unterscheidung können auch die Effekte solcher unterschiedlicher kommunaler Organisationsstrukturen analysiert werden.

Wie haushalten Gemeinden?

Untersucht wird die Budgetverteilung von Gemeinden unter der Berücksichtigung demographischer und institutioneller Einflussfaktoren. Dabei werden die Einnahme- und die Ausgabesituation simultan betrachtet.

Die verfügbaren Mittel einer Gemeinde setzen sich aus exogenen Einnahmen (z.B. Anteile an Einkommens- und Umsatzsteuer) und endogenen, d.h. von der Gemeinde selbst bestimmten, Einnahmen

Gerade die öffentlichen Leistungen haben einen wesentlichen Einfluss auf die Migrationsbewegungen

¹ Prof. Heinz P. Galler, Peter Bönisch, Annette Illy und Lukas Schreier lehren und forschen an der Juristischen und Wirtschaftswissenschaftlichen Fakultät der Martin-Luther-Universität Halle-Wittenberg.

zusammen. Durch Erhöhung der Hebe- oder der Gebührensätze sowie durch die Möglichkeit, Schulden zu machen, können die Verantwortlichen ihr Budget zu einem gewissen Teil selbst festlegen.

Allerdings hindern rechtliche Regelungen die Gemeinde daran, sich unverhältnismäßig zu verschulden. Auch können Gebühren aufgrund politischen Widerstands nicht beliebig erhöht werden. Daher ist zu untersuchen, welche Faktoren den potentiellen finanziellen Spielraum einer Gemeinde beeinflussen.

Auf der Ausgabenseite müssen Gemeinden bei der Erfüllung ihrer Aufgaben gesetzliche Vorgaben beachten. Diese führen dazu, dass die Gemeinden in Abhängigkeit der Gegebenheiten vor Ort (z.B. Anteil der Kleinkinder an der Bevölkerung) für die einzelnen Bereiche Mindestausgaben tätigen müssen. Beispielsweise sind die Gemeinden vom Gesetzgeber verpflichtet worden, ein ausreichendes Angebot an Kita-Plätzen bereitzustellen.

Erst nachdem die Mindestausgaben gewährleistet sind, kann eine Gemeinde darüber entscheiden, wie sie die restlichen „freien“ Mittel verteilt. Dieser finanzielle Spielraum kann jedoch nicht nur für die einzelnen Aufgabenbereiche verwendet werden. Vielmehr können damit auch Schulden abgebaut oder die Gebühren- bzw. Steuereinnahmen verringert werden, indem hier nicht die maximal möglichen Sätze beschlossen werden. Für welche Form der Verteilung sich eine Gemeinde letztendlich entscheidet, hängt im verwendeten Modell von gemeindespezifischen Faktoren ab, etwa der Altersstruktur oder der Arbeitslosenquote.

Wie demographische Variablen auf die Budgetverteilung wirken

Abb. 1 gibt einen Überblick über die ersten Ergebnisse für das Jahr 2004. Der demographische Wandel wird auch künftig dazu führen, dass sowohl Bevölkerung als auch Bevölkerungsdichte zurückgehen. Die Ergebnisse zeigen, dass die Verwaltungsausgaben an die Bevölkerungsveränderungen angepasst werden. Sinkt die Bevölkerungsgröße im Vergleich zum Vorjahr, gehen die Mindestausgaben für Verwaltung zurück. Darüber hinaus zeigt sich, dass im Kindergarten- und Grundschulbereich die Mindestausgaben an die Anzahl der potentiellen Nutzer angepasst werden. Allerdings steigen mit abnehmender Bevölkerungsdichte die Pro-Kopf-Mindestausgaben für Kindertagesstätten, da die Einrichtungen möglicherweise nicht die optimale Größe erreichen. Außerdem wird deutlich, dass die Gemeinden nur einen sehr geringen Teil ihrer freien Mittel für die Kindertagesstätten aufwenden, der darüber hinaus negativ vom Anteil der über 65-Jährigen abhängt.

Handlungsoptionen: Regulierung überarbeiten, Zusammenschlüsse überdenken

Diese Ergebnisse liefern Hinweise dafür, dass die Gemeinden künftig größere Schwierigkeiten bekommen könnten, ihre Mindestausgaben zu bewältigen. Darüber hinaus werden die Gesamtausgaben für Kindertagesstätten, die im Mittel etwa 20 % der Gesamtausgaben ausmachen, gemeindepolitisch schwieriger durchzusetzen sein. Qualifizierte Kinderbetreuung kann jedoch eine wichtige Voraussetzung dafür sein, die Geschwindigkeit des demographischen Wandels abzumildern oder den Schrumpfungsprozess der Bevölkerung in Zukunft zu stoppen. Eventuell könnte eine Lockerung der Regulierung von Kindertagesstätten den Gemeinden dabei helfen, innovative

Betreuungskonzepte zu implementieren und die Akzeptanz einer qualifizierten frühkindlichen Bildung in der Gemeinde zu stärken.

Ferner finden sich in dieser Analyse keine Größenvorteilseffekte, so dass aus Gemeindegemeinschaften nicht unbedingt eine kostengünstigere Bereitstellung öffentlicher Leistungen zu erwarten ist.

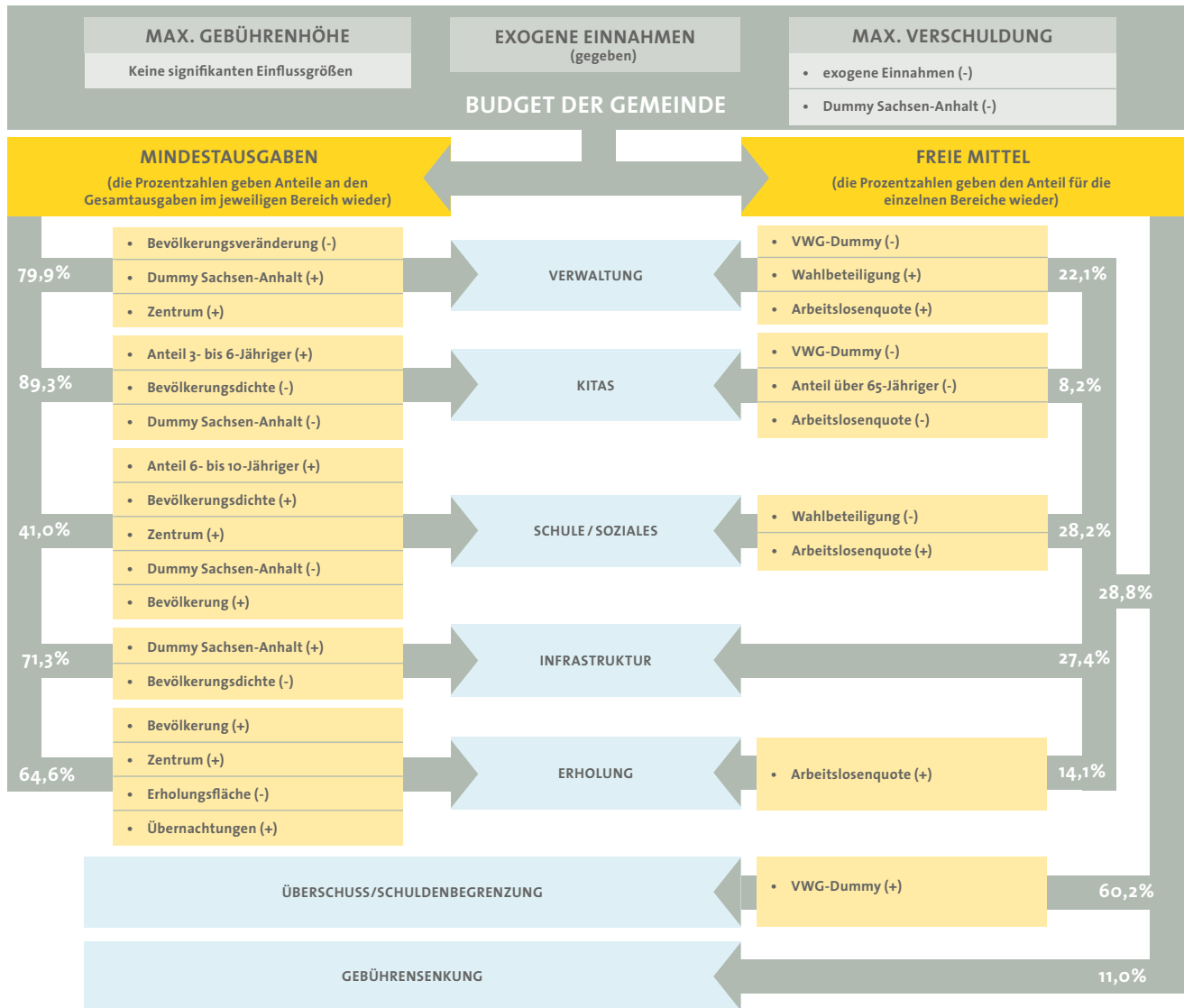


Abbildung 1: Das Budgetverhalten von Gemeinden in Sachsen und Sachsen-Anhalt 2004, Quelle: Eigene Berechnungen

Wie kosteneffizient ist die kommunale Leistungserbringung?

Mittels einer nicht-parametrischen Effizienzanalyse (DEA) wird untersucht, wie kostengünstig Gemeinden kommunale Leistungen bereitstellen. Ineffizient ist eine Gemeinde dann, wenn sie im Vergleich zu ähnlichen Gemeinden höhere Inputs wie Personal, Kapital, Betriebsmittel oder

Vorleistungen benötigt, um bestimmte Outputs (Leistungen für Grundschüler und Kinder in Kindertageseinrichtungen, Gemeindestraßen usw.) bereitzustellen.

Über die Hälfte der untersuchten Gemeinden erweist sich als effizient

In **Abb. 2** sind die Effizienzwerte für die einzelnen Gemeinden geordnet nach der Höhe graphisch dargestellt. Die Gemeinden werden anhand des Anteils der im Ort lebenden Personen über 65 Jahre farblich unterschieden. Ein Effizienzwert kleiner als Eins gibt an, mit welchem Anteil der derzeitigen Ausgaben eine Gemeinde die aktuellen Leistungen bereitstellen könnte. Im Ergebnis zeigt sich:

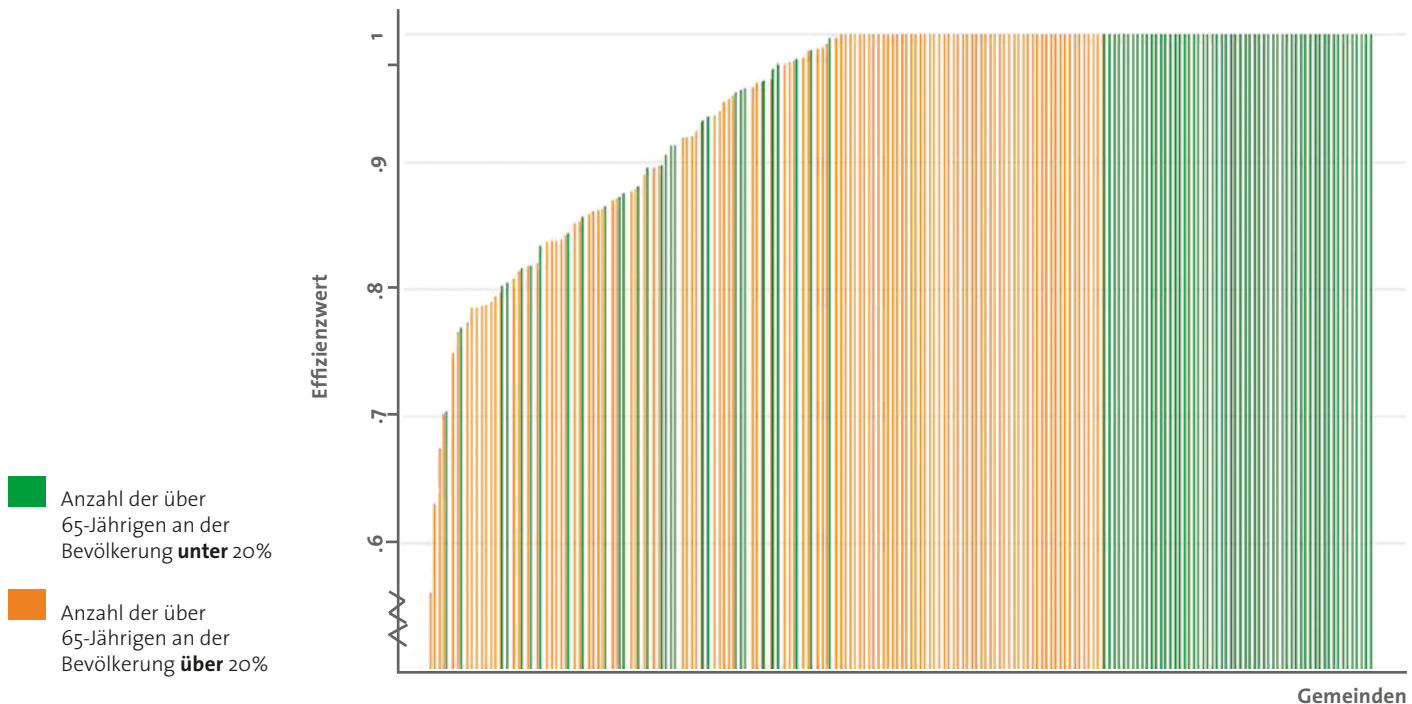


Abbildung 2: Effizienzwerte der Gemeinden in Sachsen-Anhalt 2004 (DEA)

Quelle: Eigene Berechnungen

- Über die Hälfte der Gemeinden erweist sich als effizient.
- Der Durchschnitt aller Gemeinden beträgt 0,946. Das heißt, dass 95 % der derzeitigen Ausgaben auf der Gemeindeebene genügen würden, um die bereitgestellten Leistungen zu gewährleisten.
- Ein nicht unerheblicher Teil der Gemeinden könnte durch einen besseren Ressourceneinsatz Einsparungen von im Einzelfall bis zu 44 % erreichen. Meist liegt das Einsparpotential allerdings unter 20 %.
- Gemeinden mit einem Seniorenanteil unter 20 % sind geringfügig effizienter, was darauf hindeutet, dass sich die demographische Alterung ungünstig auf die Effizienz von Gemeinden auszuwirken scheint.

Im weiteren wird untersucht, von welchen Faktoren die Effizienz der Gemeinden abhängt. Besondere Berücksichtigung finden dabei die demographische Struktur, vor allem der Seniorenanteil, Bevölkerungsrückgang und Bevölkerungsdichte sowie die institutionellen Rahmenbedingungen. Daraus werden sich dann Handlungsempfehlungen zum Abbau von Ineffizienzen ableiten lassen.





Impressum

Herausgeber:

Wissenschaftszentrum Sachsen-Anhalt,
WZW-Expertenplattform „Demographischer Wandel“

Sprecher der Lenkungsgruppe: Klaus Friedrich

Redaktion: Uwe Grelak, Peer Pasternack

Lutherstadt Wittenberg 2011

ISBN 978-3-943027-01-3

Die WZW-Plattform „Demographischer Wandel“ im Internet:

<http://www.wzw-lsa.de/demografie/forschungsprojekte.html>



wzw wissenschaftszentrum
sachsen-anhalt
lutherstadt wittenberg

Wissenschaftszentrum Sachsen-Anhalt

Lutherstadt Wittenberg e. V.

Schloßstraße 10

06886 Lutherstadt Wittenberg

www.wzw-lsa.de



SACHSEN-ANHALT
