

1. Motivation

Die Sicherstellung des qualitativen und quantitativen Niveaus öffentlicher Leistungen ist vor dem Hintergrund des demografischen Wandels von besonderer Bedeutung, da gerade die öffentlichen Leistungen dessen migrationsgetriebene Komponente mitbestimmen. Gleichzeitig wird allerdings durch den massiven Bevölkerungsrückgang verbunden mit der sich verändernden Bevölkerungsstruktur die Herausforderung in den nächsten Jahren vor allem darin bestehen, die möglichst effiziente Produktion eines veränderten Güterbündels unter sich ebenfalls gravierend verändernden Produktionsbedingungen zu gewährleisten. Dies gilt insbesondere für die kommunale Ebene, wo nicht nur die für junge und mobile Bevölkerungsgruppen relevante Infrastruktur zur Kinderbetreuung und Grundschulbildung sowie die freiwilligen Leistungen im Bereich des Sports und der Kultur bereitgestellt werden, sondern auch die mit der alternden Bevölkerung verbundenen sozialen Aufgaben und Infrastrukturinvestitionen zu Buche schlagen.

Deshalb wird untersucht, wie Gemeinden ihr Budget auf die verschiedenen Aufgabenbereiche verteilen und von welchen Faktoren dies abhängt. Außerdem wird die Effizienz bei der Leistungserbringung analysiert. Um eine vergleichbare Untersuchungsgrundlage zu erhalten, verstehen wir unter Gemeinden Einheitsgemeinden sowie Verwaltungsgemeinschaften (VWG), bei denen die Leistungserbringung zum Teil von der VWG, zum Teil von den Mitgliedsgemeinden organisiert wird. Dies eröffnet gleichzeitig die Möglichkeit, institutionelle Effekte bei der Bereitstellung öffentlicher Leistungen zu analysieren, da sich die Organisationsstrukturen sowohl unterhalb der VWGs als auch zwischen Einheitsgemeinden und VWGs unterscheiden.

2. Determinanten des Budgetverhaltens von Gemeinden/Gemeindeverbänden

Untersucht wird die Budgetallokation von Gemeinden unter der Berücksichtigung demographischer und institutioneller Einflussfaktoren, wobei die Einnahme- und die Ausgabesituation simultan betrachtet werden.

Die verfügbaren Mittel einer Gemeinde setzen sich aus exogenen Einnahmen (z. B. Anteile an Einkommens- und Umsatzsteuer) und endogenen, von der Gemeinde selbst bestimmten, Einnahmen zusammen. Durch Erhöhung der Hebesätze oder der Gebührensätze sowie durch die Möglichkeit, Schulden zu machen, können die Verantwortlichen ihr Budget zu einem gewissen Teil selbst festlegen.

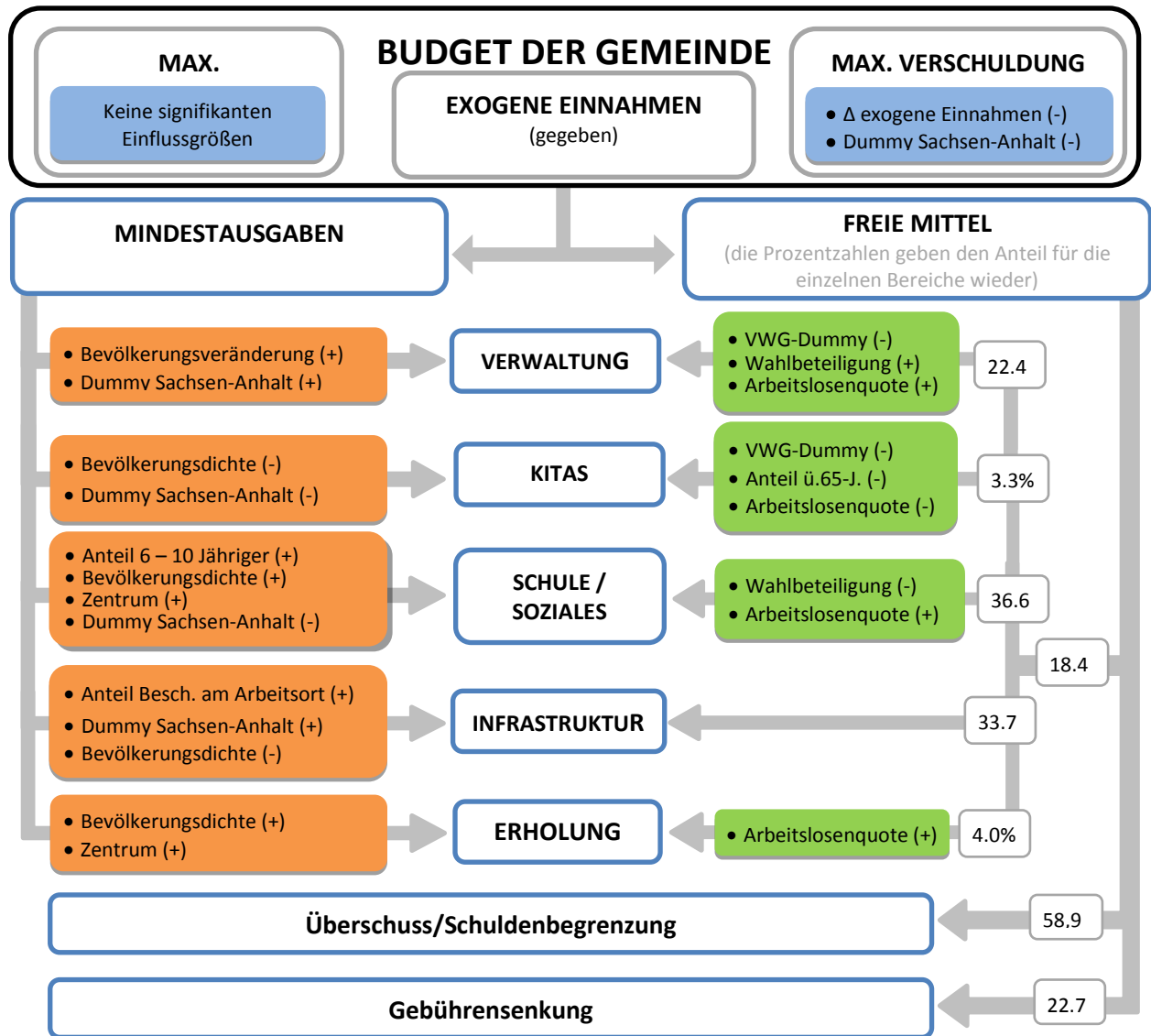
Allerdings hindern rechtliche Regelungen die Gemeinde daran, sich unverhältnismäßig zu verschulden, auch Gebühren können aufgrund politischen Widerstands nicht beliebig erhöht werden. Daher wird in einem ersten Schritt untersucht, welche Faktoren den potentiellen finanziellen Spielraum einer Gemeinde beeinflussen.

Auf der Ausgabenseite ist es plausibel anzunehmen, dass die Gemeinden für die Erfüllung ihrer Aufgaben juristische Restriktionen zu beachten haben. Diese Rahmenbedingungen 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 geleistet wurden, 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, sondern es können damit auch Schulden abgebaut

oder die Gebühren- bzw. Steuereinnahmen verringert werden, indem hier nicht die maximal möglichen Sätze beschlossen werden. Für welche Allokation sich eine Gemeinde letztendlich entscheidet, hängt – analog zu der Modellierung der Mindestmengen – von gemeindespezifischen Faktoren ab.

Abbildung 1: Das Budgetverhalten von Gemeinden in Sachsen und Sachsen-Anhalt 2004.



Quelle: Eigene Berechnungen

Abbildung 1 gibt einen Überblick über die ersten Ergebnisse für das Jahr 2004. Der demographische Wandel wird auch künftig dazu führen, dass sowohl Bevölkerung wie auch Bevölkerungsdichte zurückgehen. Die Ergebnisse zeigen, dass die Verwaltungsausgaben an Bevölkerungsveränderungen angepasst werden, d.h., sinkt die Bevölkerungsgröße im Vergleich zum Vorjahr, gehen die Mindestausgaben für Verwaltung zurück. Die Mindestausgaben für Kindertagesstätten hingegen verringern sich mit steigender Bevölkerungsdichte, was auf Größenvorteile hindeuten könnte. 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. Diese Ergebnisse liefern Hinweise dafür, dass die Gemeinden künftig größere Schwierigkeiten bekommen könnten, ihre Mindestausgaben zu bewältigen und darüber hinaus die Gesamtausgaben

für Kindertagesstätten, die im Mittel etwa 20% der Gesamtausgaben ausmachen, gemeindepolitisch durchzusetzen.

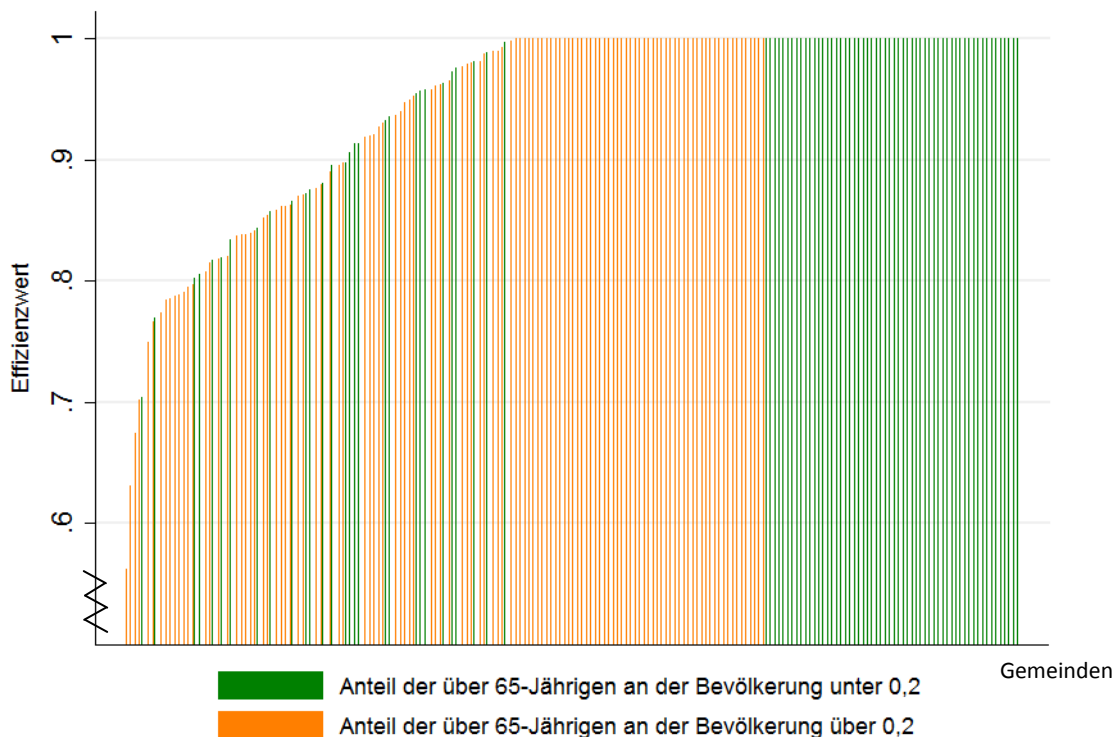
3. Effizienz von Gemeinden/Gemeindeverbänden

Mittels einer nicht-parametrischen Effizienzanalyse (DEA) wird untersucht, wie kostengünstig Gemeinden in Sachsen-Anhalt (Einheitsgemeinden ohne kreisfreie Städte bzw. Verwaltungsgemeinschaften) 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 (Grundschüler, Kinder in Kindertageseinrichtungen, Gemeindestraßen...) bereitzustellen. Ein Effizienzwert kleiner eins bedeutet, dass Gemeinden im Vergleich zu effizienten Gemeinden ihre Ausgaben um $(1 - \text{Effizienzwert}) \cdot 100\%$ senken könnten, ohne dabei ihre Leistungen reduzieren zu müssen.

In Abbildung 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. Über die Hälfte der Gemeinden erweist sich als effizient bezogen auf die betrachteten Leistungen. Der Durchschnitt über alle Gemeinden beträgt 0,946. Es zeigt sich aber, dass ein nicht unerheblicher Teil der Gemeinden durch einen besseren Ressourceneinsatz Einsparungen erreichen könnte, wobei das Einsparpotential allerdings zumeist unter 20% liegt. Gemeinden mit einem Seniorenanteil unter 20% sind geringfügig effizienter, was darauf hindeutet, dass sich die demographische Alterung ungünstig auf die Effizienz von Gemeinden auswirkt.

Im nächsten Schritt soll untersucht werden, von welchen Faktoren die Effizienz der Gemeinden abhängt. Besondere Berücksichtigung werden dabei die demographische Struktur sowie institutionelle Bedingungen finden.

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



Quelle: Eigene Berechnungen