

Seitz, Helmut

**Working Paper**

## Implikationen der demographischen Veränderungen für die öffentlichen Haushalte und Verwaltungen

Dresden Discussion Paper Series in Economics, No. 08/04

**Provided in Cooperation with:**

Technische Universität Dresden, Faculty of Business and Economics

*Suggested Citation:* Seitz, Helmut (2004) : Implikationen der demographischen Veränderungen für die öffentlichen Haushalte und Verwaltungen, Dresden Discussion Paper Series in Economics, No. 08/04, Technische Universität Dresden, Fakultät Wirtschaftswissenschaften, Dresden

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/22712>

**Standard-Nutzungsbedingungen:**

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

**Terms of use:**

*Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.*

*You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.*

*If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.*

*Dresden Discussion Paper Series  
in Economics*



---

**Implikationen der demographischen  
Veränderungen für die öffentlichen Haushalte und  
Verwaltungen**

HELMUT SEITZ

*Dresden Discussion Paper in Economics No. 08/04*

ISSN 0945-4829

Address of the author(s):

Helmut Seitz  
Technische Universität Dresden  
LS Empirische Finanzwissenschaft und Finanzpolitik  
Helmholtzstraße 10, HÜL N 317  
01062 Dresden  
Germany

e-mail : [helmut.seitz@mailbox.tu-dresden.de](mailto:helmut.seitz@mailbox.tu-dresden.de)

Editors:

Faculty of Business Management and Economics, Department of Economics

Internet:

An electronic version of the paper may be downloaded from the homepage:

<http://rcswww.urz.tu-dresden.de/wpeconomics/index.htm>

English papers are also available from the SSRN website:

<http://www.ssrn.com>

Working paper coordinator:

Oliver Greßmann

e-mail: [wpeconomics@mailbox.tu-dresden.de](mailto:wpeconomics@mailbox.tu-dresden.de)

# Implikationen der demographischen Veränderungen für die öffentlichen Haushalte und Verwaltungen\*

*Helmut Seitz*  
*Technische Universität Dresden*  
*LS Empirische Finanzwissenschaft und Finanzpolitik*  
*01062 Dresden*  
[helmut.seitz@mailbox.tu-dresden.de](mailto:helmut.seitz@mailbox.tu-dresden.de)

## Abstract:

Das Ziel des vorliegenden Beitrages besteht darin aufzuzeigen, wie die demographischen Veränderungen die öffentlichen Haushalte tangieren werden und Überlegungen dahingehend vorzutragen, welche Anpassungszwänge auf die öffentlichen Verwaltungen zukommen. Hierbei werden wir die „klassischen“ Fragestellungen, die auf „nationaler“ Ebene primär im Blickfeld der „Demographie-Diskussion“ stehen, wie insbesondere die Frage der Sicherung der Renten bei zunehmender Alterung der Bevölkerung, ausklammern. Diese Fragen sind in der Literatur und in der politischen Diskussion umfassend erörtert, wenn auch sicherlich nicht abschließend „gelöst“. Unsere Analyse konzentriert sich auf die bislang nur ansatzweise untersuchten Effekte des demographischen Wandels auf die Länder(haushalte) und die Gemeinden(haushalte). Im Hinblick auf die hier nicht betrachteten Fragen muss natürlich gesehen werden, dass die Kosten der sozialen Sicherung auf der Landes- und Gemeindeebene, wie insbes. die Aufwendungen für Wohngeld, Sozialhilfe, Jugendhilfe usw., durch den Zustand der wirtschaftlichen Entwicklung und die Solidität der Finanzierung der gesamtstaatlichen sozialen Sicherungssysteme erheblich beeinflusst werden. Hier stellen sich insbesondere vier Fragen: - Wird die anhaltende Dauerarbeitslosigkeit zu einer neuen Altersarmut führen, und damit die Aufwendungen für Wohngeld und Sozialhilfe in die Höhe treiben? - Reicht die Absicherung in der Pflegeversicherung, oder kommen Lasten im Pflegebereich auf Länder und Gemeinden zu? - Wer trägt die Kosten der Integration von Zuwanderern, und wie hoch werden diese Kosten in Zukunft sein? - Wie wird sich letztendlich die „Hartz-IV-Reformgesetzgebung“ (insbesondere die Zusammenlegung der Arbeitslosenhilfe und Teile der Sozialhilfe) auf die Ausgaben der Länder- und Gemeinden auswirken (netto der Transferzahlungen vom Bund)? Wir müssen einräumen, dass wir diese Fragen auch nicht ansatzweise befriedigend beantworten und schon gar nicht mit „harten Fakten“ beleuchten können. Dies führt, wie wir noch aufzeigen werden, dazu, dass wir in den Kosten der sozialen Sicherung gerade unter demographischen Aspekten ein sehr großes zukünftiges Ausgabenrisiko bei den Ländern und Gemeinden sehen.

JEL-Classification: H5, H7, J1

Keywords: Öffentliche Finanzen, Demographische Veränderungen

---

\* Vortrag anlässlich der Veranstaltung: „Auswirkungen des demographischen Wandels auf Aufgaben und Struktur der öffentlichen Verwaltung“ am ifo Institut, Niederlassung Dresden 17. Juni 2004.

## 0. Übersicht

1. Der demographische Wandel: die zentralen Fakten
2. Auswirkungen der demographischen Veränderungen auf die Einnahmenseite
3. Auswirkungen der demographischen Veränderungen auf die öffentlichen Ausgaben
4. Zentrale Handlungsfelder
5. Schlussbemerkungen

## 0. Übersicht

In Deutschland wird es in den nächsten Jahrzehnten zu tiefgreifenden demographischen Veränderungen kommen. Dieser demographische Wandel hat vier Dimensionen:

- ◆ die Bevölkerungszahl wird spürbar sinken,
- ◆ der Anteil der älteren Menschen an der Bevölkerung wird deutlich ansteigen, und spiegelbildlich wird der Anteil der jungen Menschen sinken,
- ◆ es wird zu einer erheblichen regionalen Umverteilung der Bevölkerung kommen (dies betrifft sowohl die Ost-West-Verteilung, als auch die regionale Verteilung innerhalb der Bundesländer) und ferner
- ◆ ist mit steigenden Zuwanderungen und damit auch steigenden Integrationsaufwendungen zu rechnen.

Das Ziel des vorliegenden Beitrages besteht darin aufzuzeigen, wie diese demographischen Veränderungen die öffentlichen Haushalte tangieren werden und Überlegungen dahingehend vorzutragen, welche Anpassungszwänge auf die öffentlichen Verwaltungen zukommen. Hierbei werden wir die „klassischen“ Fragestellungen, die auf „nationaler“ Ebene primär im Blickfeld der „Demographie-Diskussion“ stehen, wie insbesondere die Frage der Sicherung der Renten bei zunehmender Alterung der Bevölkerung, ausklammern. Diese Fragen sind in der Literatur und in der politischen Diskussion umfassend erörtert, wenn auch sicherlich nicht abschließend „gelöst“. Unsere Analyse konzentriert sich auf die bislang nur ansatzweise untersuchten Effekte des demographischen Wandels auf die Länder(haushalte) und die Gemeinden(haushalte).

Im Hinblick auf die hier nicht betrachteten Fragen muss natürlich gesehen werden, dass die Kosten der sozialen Sicherung auf der Landes- und Gemeindeebene, wie insbes. die Aufwendungen für Wohngeld, Sozialhilfe, Jugendhilfe usw., durch den Zustand der wirtschaftlichen Entwicklung und die Solidität der Finanzierung der gesamtstaatlichen sozialen Sicherungssysteme erheblich beeinflusst werden. Hier stellen sich insbesondere vier Fragen:

- ◆ Wird die anhaltende Dauerarbeitslosigkeit zu einer neuen Altersarmut führen, und damit die Aufwendungen für Wohngeld und Sozialhilfe in die Höhe treiben?
- ◆ Reicht die Absicherung in der Pflegeversicherung, oder kommen Lasten im Pflegebereich auf Länder und Gemeinden zu?<sup>1</sup>
- ◆ Wer trägt die Kosten der Integration von Zuwanderern, und wie hoch werden diese Kosten in Zukunft<sup>2</sup> sein?

---

<sup>1</sup> Neben Sozialhilfeleistungen könnten hier auch Aufwendungen für den Betrieb von Pflegeeinrichtungen hinzukommen.

<sup>2</sup> Wir haben aber noch nicht einmal belastungsfähige Informationen über die bereits gegenwärtig anfallenden Integrationskosten!

- ◆ Wie wird sich letztendlich die „Hartz-IV-Reformgesetzgebung“ (insbesondere die Zusammenlegung der Arbeitslosenhilfe und Teile der Sozialhilfe) auf die Ausgaben der Länder- und Gemeinden auswirken (netto der Transferzahlungen vom Bund)?

Wir müssen einräumen, dass wir diese Fragen auch nicht ansatzweise befriedigend beantworten und schon gar nicht mit „harten Fakten“ beleuchten können. Dies führt, wie wir noch aufzeigen werden, dazu, dass wir in den Kosten der sozialen Sicherung gerade unter demographischen Aspekten ein sehr großes zukünftiges Ausgabenrisiko bei den Ländern und Gemeinden sehen.

Unsere Darstellung haben wir wie folgt strukturiert. In einem ersten Abschnitt skizzieren wir in kurzer Form die zentralen Fakten zum demographischen Wandel. Da diese Daten breit in der Öffentlichkeit diskutiert und auch zunehmend in den Medien dargestellt werden, werden wir uns hier sehr kurz fassen. Auch im nächsten Abschnitt, der Betrachtung der Effekte des demographischen Wandels auf die Einnahmen der Länder- und Gemeinden, werden wir nur selektive Aspekte in die Diskussion einbringen, da eine intensive Behandlung dieser Materie einen tiefen Einstieg in die Besteuerung und Finanzmittelverteilung in der Bundesrepublik erforderlich machen würde, ein Thema das wir hier aussparen wollen.<sup>3</sup> Einen wesentlich breiteren Raum widmen wir in Abschnitt 3 der Analyse der Auswirkungen der demographischen Veränderungen auf die öffentlichen Ausgaben und die Wahrnehmung öffentlicher Aufgaben. Ausgehend von unseren Befunden in den vorangegangenen Abschnitten wollen wir versuchen im Abschnitt 4 die aus unserer Sicht zentralen Handlungsfelder zu identifizieren, die bei der Bewältigung der Folgen des demographischen Wandels eine hohe Priorität genießen sollten.

## 1. Der demographische Wandel: Die zentralen Fakten<sup>4</sup>

Wir haben bereits die vier „Dimensionen“ des demographischen Wandels benannt:

- ◆ schrumpfende Bevölkerung,
- ◆ alternde Bevölkerung und sinkende relative und absolute Zahl von Menschen im Erwerbsalter,
- ◆ regionale Umverteilung der Bevölkerung sowie
- ◆ hohe und ggf. auch steigende Zuwanderungen.

Betrachten wir zunächst den *Schrumpfungsprozess*: Die Bevölkerungszahl in Gesamtdeutschland wird sich bis 2020 zwar nur wenig verändern (~ -1,2%), in den Folgejahren kommt es aber – trotz Zuwanderungsszenarien – zu einer Beschleunigung des Bevölkerungsrückgangs, der bereits im Jahr 2030 bei einem Minus von ca. 6% gegenüber 2001 (in der Variante 4<sup>5</sup>) erwartet wird. Allerdings wird die Entwicklung zwischen Ost- und Westdeutschland sehr differenziert verlaufen. So werden die alten Länder bis 2030 nur geringfügige Bevölkerungsverluste zu erwarten haben, während die Ostflächenländer bis 2020 ein Minus von nahezu 13% und bis 2030 von sogar ca. 19% erfahren werden (siehe **Tabelle 1** und **Abbildung 1**).

---

<sup>3</sup> Zum Themenbereich Besteuerung und Demographie siehe: Bach u.a. (2002).

<sup>4</sup> Für eine ausführliche Faktendarstellung siehe: Statistisches Bundesamt, Hrsg. (2003), Bevölkerung Deutschlands bis 2050: 10. koordinierte Bevölkerungsvorausberechnung, Wiesbaden, Juni 2003, [www.destatis.de](http://www.destatis.de).

<sup>5</sup> Die zukünftig benannten Prognosevarianten beziehen sich auf die regionalisierte 10te koordinierte Bevölkerungsprognose.

Nun zur *Alterung* der Bevölkerung: In den ostdeutschen Flächenländern wird der Anteil der Bevölkerung im Alter von über 60 Jahren von gegenwärtig ca. 26,1% bis 2030 auf ca. 42% ansteigen, und in den alten Ländern von ca. 24% auf nahezu 35%. Die Bevölkerung im Alter bis zu 20 Jahren wird in Ostdeutschland von einem Anteil von ca. 18,7% auf 14,5% im Jahr 2030, und in den alten Ländern von ca. 21,3% auf ca. 17,2% sinken (siehe **Abbildung 2**).

Bei der Bevölkerung im Erwerbstätigenalter, definiert als Personen im Alter von 20 bis 60 Jahren, sind die Veränderungen besorgniserregend. So wird in den ostdeutschen Ländern diese Bevölkerungsgruppe von gegenwärtig ca. 7,5 Mio. auf ca. 4,7 Mio. im Jahr 2030 sinken; ein Rückgang von nahezu 38%! In den alten Ländern wird es zu einem Rückgang von ca. 35,8 Mio. auf ca. 30,4 Mio. kommen, ein Minus von immerhin 15%. Wie sich diese Entwicklung auf die Wirtschaftskraft der Bundesrepublik, die Produktivität und die Finanzierung der sozialen Sicherungssysteme und der öffentlichen Güterbereitstellung letztendlich wirklich auswirken wird, ist vollends noch nicht richtig zu durchschauen.

Für die öffentlichen Haushalte der Länder- und Gemeinden ist die sogenannte „bildungsrelevante“ Bevölkerung – die von der Kultusministerkonferenz als die Bevölkerung im Alter von 5 bis unter 29 Jahren definiert wird – von besonderer Bedeutung. Diese Altersgruppe nimmt den Bildungsbereich in Anspruch, der auf der Landesebene mehr als  $\frac{1}{4}$  aller laufenden Ausgaben und mehr als 40% der Personalausgaben bindet. Auf der Gemeindeebene entfallen immerhin ca. 10% der laufenden Ausgaben auf diesen Bereich, und wenn man die Kitas zum Bildungsbereich hinzurechnet, steigt der Anteil der „Bildungsausgaben“ am Gesamtetat der Kommunen nochmals deutlich an. In den ostdeutschen Flächenländern wird der Anteil der bildungsrelevanten Bevölkerung bis zum Jahr 2030 um ca. 5,5% sinken, und in den alten Ländern um ca. 4,2%. Der damit verbundene absolute Rückgang dieser Bevölkerungsgruppe ist erheblich und beläuft sich in Ostdeutschland auf ca.  $\frac{1}{3}$  und in Westdeutschland auf  $\frac{1}{6}$  der Bestandsdaten des Jahres 2002 (siehe **Abbildung 3**).

Die Bevölkerungsentwicklung in den nächsten Dekaden wird sich nach den vorliegenden *regional* differenzierten Prognoserechnungen *sehr heterogen* entwickeln, wobei in den ostdeutschen Ländern einzelne Kreise bis zum Jahr 2020 Verluste von zum Teil sogar mehr als 20% hinnehmen müssen, während andere Kreise – insbesondere Kreise mit einem Agglomerationszentrum – sogar leichte Bevölkerungszugewinne erwarten können. Hierbei kommt es zum Teil zu sich selbst beschleunigenden kumulativen Schrumpfs- und Entleerungsprozessen in den peripheren Räumen, da Wanderungsprozesse auch von den Erwartungen beeinflusst werden und ferner „Bandwagon-Effekte“ auftreten. Diese Entwicklungen können dazu führen, dass in den dünn besiedelten Regionen in Mecklenburg-Vorpommern und Brandenburg, aber auch in der Westpfalz oder anderen eher peripheren westdeutschen Regionen, kleinere Ortschaften kaum noch lebensfähig sein werden.

Letztendlich ist davon auszugehen, dass wir in den nächsten Dekaden in der Bundesrepublik auch erhebliche *Zuwanderungen* bekommen werden, die sich auf die Agglomerationsräume in den alten Ländern konzentrieren. In den Bevölkerungsprognosen des Statistischen Bundesamtes werden jährliche Wanderungssalden mit dem Ausland in Höhe von 100.000 bis 200.000 Personen unterstellt. In einigen Rechenvarianten wird ab 2011 sogar ein Anstieg dieser Salden auf 300.000 Personen angenommen. So werden, kumuliert bis zum Jahr 2050, in der Prognosevariante 4 netto ca. 5,7 Mio. und in der Variante 5 sogar ca. 10,5 Mio. Ausländer nach Deutschland einwandern.

Insgesamt gesehen ist somit festzuhalten, dass die in den nächsten zwei bis drei Dekaden zu erwartenden demographischen Veränderungen das Gesicht der Bundesrepublik erheblich verändern werden. In Sachen Schrumpfungsprozesse werden die ostdeutschen Länder deutlich schwerer betroffen sein als die alten Länder, während die Alterungsprozesse in Ost und West weitgehend ähnlich verlaufen werden.

## 2. Auswirkungen der demographischen Veränderungen auf die Einnahmenseite

Die demographischen Veränderungen beeinflussen natürlich auch die Einnahmen der öffentlichen Haushalte, wobei die Effekte des Rückgangs der Bevölkerungszahl und der Veränderung der Altersstruktur getrennt voneinander zu betrachten sind.

Der Bevölkerungsrückgang in den ostdeutschen Flächenländern führt isoliert gesehen zu einem weitgehend proportionalen Einnahmenrückgang auf der Landesebene, und zwar weitgehend unabhängig von der Steueraufkommensentwicklung. Ursache hierfür ist das bundesstaatliche Finanzausgleichssystem – die Umsatzsteuervorwegverteilung und der Länderfinanzausgleich –, in dem die Einwohnerzahl der Länder der zentrale Verteilungsindikator ist. Auf der kommunalen Ebene haben wir in den kommunalen Finanzausgleichssystemen weitgehend ähnliche Mechanismen, d.h. dort gehen die Einnahmen c.p. ebenfalls weitgehend im Gleichschritt mit der Bevölkerung zurück.

Wesentlich komplexer sind die Zusammenhänge zwischen Steueraufkommen und Altersstruktur. So zeigen empirische Untersuchungen zum Zusammenhang zwischen Steueraufkommen und Altersstruktur folgende zentrale Ergebnisse, siehe **Abbildung 4**<sup>6</sup>:

- ◆ Das Aufkommen direkter Steuern (insbes. die EKSt) ist – bei gegebenem Steuerrecht und gegebener Produktivität – erheblich von der Alterung und dem Rückgang der Erwerbstätigkeit (des Erwerbspersonenpotenzials) betroffen. Ältere Menschen zahlen weniger Steuern!
- ◆ Die Belastung mit Umsatzsteuer steigt bis zum Alter von 50 Jahren kontinuierlich an, und reduziert sich für die älteren Jahrgänge dann wieder deutlich.
- ◆ Die speziellen Verbrauchssteuern steigen bis zur Altersklasse 25 bis 30 Jahre und sinken dann langsam mit zunehmendem Alter.

So haben wir für den Freistaat Sachsen berechnet, dass bei Gültigkeit des Einkommensteuerprofils auf Basis der ab dem Jahr 2005 gültigen Steuergesetzgebung die Verschiebung der Altersstruktur der Bevölkerung bis zum Jahr 2020 ein über den Bevölkerungsrückgang hinausgehenden Einkommensteuerverlust in Höhe von ca. 4,7% impliziert. D.h., bedingt durch den Rückgang der Einwohnerzahl wird das Einkommensteueraufkommen in Sachsen bis zum Jahr 2020 um ca. 14% sinken; berücksichtigt man die zeitgleiche Veränderung der Altersstruktur, ist sogar von einem Rückgang in Höhe von ca. 18,7% auszugehen. In welchem Umfang die gerade beschlossene „nachgelagerte Besteuerung“ das Altersprofil des Einkommensteuersystems und damit auch das Einkommensteueraufkommen insgesamt verändern wird, ist gegenwärtig noch nicht hinreichend präzise abzuschätzen, zumal den Effekten der Besteuerung

---

<sup>6</sup> Siehe: Bach (2002).

der Alterseinkünfte die Steuermindereinnahmen aus den Altersvorsorgeaufwendungen gegenzurechnen sind.

Von entscheidender Bedeutung wird es sein, wie sich die Erwerbstätigkeit entwickeln wird. Aufgezeigt haben wir bereits, dass das Erwerbstätigenpotenzial in Ost- und Westdeutschland in den nächsten Jahren erheblich sinken wird, was allerdings noch keine Aussage über die Entwicklung der Zahl der tatsächlich erwerbstätigen Personen impliziert.

In den ostdeutschen Ländern – einschließlich dem Land Berlin – wird die Einnahmenentwicklung bis zum Ende der nächsten Dekade aber nicht nur durch das Realwachstum und die demographische Entwicklung beeinflusst, sondern in erheblichem Umfang auch durch die Abschmelzung der Osttransfers. Wir haben hierzu eine szenarische Hochrechnung der Einnahmenentwicklung in den ostdeutschen Ländern bis zum Jahr 2020 vorgenommen, wobei wir allerdings nur die Ostflächenländer betrachten und das Land Berlin ausklammern. Diese sehr einfache Modellrechnung geht davon aus, dass die nicht-ostspezifischen Einnahmen der neuen Länder – wie in allen Vergleichsländern – im Zeitraum von 2004 bis 2020 um jährlich 2% wachsen. Ferner wird unterstellt, dass alle ostspezifischen Transfers bis zum Jahr 2020 mit der Degressionsformel der an die neuen Länder fließenden Sonderbedarfsbundesergänzungszuweisungen (SoBEZ) abgeschmolzen werden, wobei wir allerdings im Jahr 2020 den ostdeutschen Ländern noch überproportionale Bundesmittel im Volumen von ca. 100 Euro je Einwohner zukommen lassen.<sup>7</sup>

In der **Abbildung 5** zeigen wir das Ergebnis unserer Berechnungen für die Entwicklung der bereinigten Gesamteinnahmen in zwei Varianten. In einer Variante haben wir die Bevölkerungszahl in Ostdeutschland konstant gehalten, während in einer zweiten Variante die Bevölkerungsprognose des Statistischen Bundesamtes für die Ostflächenländer (Durchschnitt der Varianten 4 und 5) verwendet wird. Das Volumen der Einnahmen haben wir als Indexwert (2003 = 100) ausgewiesen. Würde die Bevölkerungszahl in Ostdeutschland konstant bleiben, würde das Gesamtvolumen der Einnahmen in den ostdeutschen Flächenländern bis zum Jahr 2019 auf ca. 116% des Wertes des Jahres 2003 steigen und im Folgejahr – wegen der letztmaligen Zahlung von SoBEZ im Jahr 2019 – auf ca. 115,2% absinken. Im gleichen Zeitraum würde das Volumen der Einnahmen der finanzschwachen Westflächenländer<sup>8</sup> wachstumsbedingt um ca. 40% ansteigen. Die Ursache für diesen Ost-West-Unterschied liegt in der Abschmelzung der Osttransfers begründet. Unter Verwendung der Bevölkerungsprognose ergibt sich für die neuen Länder nur ein sehr moderater Anstieg des Einnahmenvolumens auf ca. 104% des Wertes des Jahres 2003 bis zum Jahr 2008. Nach unseren Modellrechnungen bleiben die Einnahmen bis zum Jahr 2019 weitgehend stabil und sinken im Jahr 2020 auf nahezu den Wert des Jahres 2003. Die Ursache für diese Entwicklung ist der Umstand, dass das hier unterstellte Einnahmenwachstum von 2% nicht nur durch das Abschmelzen der Osttransfers, sondern zusätzlich noch vom Bevölkerungsrückgang aufgezehrt wird, so dass die neuen Ländern unter realistischen Szenarien gerade ihre Nominaleinnahmen des Jahres 2003 halten können.

---

<sup>7</sup> Diese Mittel interpretieren wir nicht als „Osttransfers“, sondern als Mittel zum „Ausgleich der Strukturschwäche“.

<sup>8</sup> In den finanzschwachen Westflächenländern gehen wir vereinfachend von einer konstanten Bevölkerungszahl aus, was auch weitgehend den Erwartungen auf Basis der 10ten koordinierten Bevölkerungsprognose entspricht.

In der **Abbildung 6** haben wir die Entwicklung der Pro-Kopf-Einnahmen in den ostdeutschen Flächenländern (**FO**) und des Durchschnitts der finanzschwachen Westflächenländer<sup>9</sup> (**FFW**) im Zeitraum von 2003 bis 2020, und ferner die Relation der Pro-Kopf-Einnahmen (FO in % FFW) dargestellt. Im Simulationszeitraum nähert sich die Finanzausstattung der ostdeutschen Flächenländer zunehmend dem Westvergleichswert an. Verfügen die Ostländer im Jahr 2003 noch über Einnahmen, die um ca. 18,5% über dem FFW-Durchschnitt liegen, geht dieser Vorsprung bis zum Jahr 2012 auf ca. 10% zurück, und für das Jahr 2020 gehen wir von einer Finanzausstattung der Ostländer in Höhe von ca. 97,5% des FFW-Vergleichswertes aus.

Die Modellrechnungen implizieren, dass die ostdeutschen Länder somit einnahmenseitig in den nächsten 15 Jahren unter einem doppelten Druck stehen:

- ◆ Die Rückführung der Osttransfers und
- ◆ die Einnahmenverluste aus dem Bevölkerungsrückgang.

Die Rückführung der Osttransfers führt c.p. zu einem Rückgang des absoluten Einnahmenvolumens und der Pro-Kopf-Einnahmen, während der Bevölkerungsrückgang zwar c.p. das absolute Volumen der Einnahmen reduziert – bzw. dieses weniger stark ansteigen lässt als in Westdeutschland – aber nicht unbedingt einen Rückgang der Pro-Kopf-Einnahmen bedingt. Unsere Modellrechnungen berücksichtigen noch keine „Feedback-Effekte“ der demographischen Veränderungen, und hier insbesondere die erhebliche Verschiebung der Altersstruktur, in den Westländern. Wenn aus diesen Altersstruktureffekten erhebliche Auswirkungen auf das Steueraufkommen in Westdeutschland ausgehen, würden sich diese Effekte über das Finanzausgleichssystem auf die neuen Länder auswirken und dort zu einer weiteren Erosion der Einnahmen führen.

Insgesamt halten wir somit als Fazit fest: Isoliert gesehen wird der starke Bevölkerungsrückgang in den neuen Ländern in den nächsten beiden Dekaden zu einem Einnahmenrückgang führen, der sich in etwa im Gleichschritt mit der Bevölkerungsentwicklung vollziehen wird. Die Veränderung der Altersstruktur in Gesamtdeutschland lässt ebenfalls c.p. einen Rückgang der Einnahmen erwarten, wobei diese Effekte bis zum Jahr 2020 zwar nicht „dramatisch“ sein werden, aber in den Folgejahren an Intensität deutlich zunehmen werden. Gewichtiger wird sicherlich die Entwicklung der Erwerbsquote bzw. der Arbeitslosigkeit sein, wobei allerdings vom deutlichen Rückgang des Erwerbspersonenpotenzials ebenfalls negative Effekte ausgehen werden. Diesem Rückgang des absoluten Erwerbspersonenpotenzials kann man aber auch durch „potenzialerschließende“ Maßnahmen – wie die Verlängerung der Lebensarbeitszeit, der Erhöhung der Erwerbsbeteiligung der Frauen usw. – abmildernd entgegenwirken.

### **3. Auswirkungen der demographischen Veränderungen auf die öffentlichen Ausgaben**

Bei der Betrachtung der Auswirkungen des demographischen Wandels auf die Ausgabenseite wollen wir zunächst einige grundlegende Anmerkungen machen und uns anschließend mit der Frage beschäftigen, welche Effekte von einem Rückgang der Einwohnerzahl und der Veränderung der Altersstruktur auf die Ausgaben ausgehen.

---

<sup>9</sup> Also jene westdeutschen Flächenländer, die im Finanzausgleich Transferzahlungen erhalten: Rheinland-Pfalz, Saarland, Schleswig-Holstein und Niedersachsen.

## *Allgemeine Überlegungen*

Auch auf der Ausgabenseite empfiehlt es sich, eine Trennung der Effekte des Schrumpfens und der Veränderung der Altersstruktur vorzunehmen. Darüber hinaus ist es hilfreich, die Anpassungen auf der Ausgabenseite danach zu differenzieren, ob demographisch bedingte Ausgabenveränderungen quasi „automatisch“ oder nur durch Entscheidungen der Politik und der Administration mobilisiert werden können. Sinkt z.B. die Anzahl der antragsberechtigten Wohngeld- oder Sozialhilfeempfänger, so reduzieren sich die Aufwendungen ohne Entscheidungen automatisch, während z.B. ein Rückgang der Schülerzahlen ausgabenseitig nur dann Effekte hat, wenn wir einmal von kleineren Positionen wie z.B. Fahrtkostenzuschüssen, SchülerBaföG u.ä. absehen, wenn Personal abgebaut, Schulen geschlossen oder andere Maßnahmen ergriffen werden. In einigen Bereichen gibt es sogar einen direkten Link von der Einnahmen- zur Ausgabenseite. Sinken z.B. die Steuereinnahmen der Länder, werden auch automatisch die Zuweisungen an die Kommunen (ggf. zeitversetzt) reduziert.

In der Mehrzahl der Fälle sind aber Entscheidungen erforderlich, um Anpassungen auf der Ausgabenseite an veränderte Einnahmen und/oder an die veränderte Nachfrage herbeizuführen, wobei die „Entscheidungsintensität“ und die „Konfliktträchtigkeit“ aber höchst unterschiedlich sein kann. Hierbei ist zu beachten, dass öffentliche Haushalte die Eigenschaft haben, unbeweglich wie ein Tankschiff zu sein, d.h. man muss rechtzeitig das Ruder umlegen, um nach einiger Zeit das Schiff auf die neue gewünschte Route bringen zu können.

Nicht zu vernachlässigen sind auch Identifikations- bzw. Erkenntnisprobleme: Die Einnahmenentwicklung wird von vielen Faktoren bestimmt, und demographisch bedingte Veränderungen sind nur eine Teilmenge dieser Faktoren. Auch die Veränderung der Bevölkerungszahl dringt nicht immer vollends in das Bewußtsein der Entscheider bzw. wird in ihrer Tragweite unterschätzt. Kleinere jährliche Veränderungen der Bevölkerungszahl werden gerne übersehen, und man bedenkt nicht, dass sich diese über einen längeren Zeitraum kumulieren und in der Gesamtheit dann nicht mehr vernachlässigbar sind. Dieses „Erkenntnisproblem“ ist um so gewichtiger, da das kamerale Rechnungswesen kaum die wirklich entscheidungsrelevanten Informationen zu liefern vermag.

Um die Wirkungen demographischer Veränderungen transparent zu machen, müssen zunächst die öffentlichen Ausgaben mit demographischen Merkmalen in Verbindung gebracht werden. Hierbei helfen insbesondere die folgenden beiden Konzepte:

- ◆ Altersstrukturkostenprofile (age cost profile) und
- ◆ Altersstrukturausgabenanteile (age-expenditure shares).

Ein „age-cost profile“ gibt an, in welchem Umfang die Personen in den einzelnen Altersgruppen öffentliche Ausgaben verursachen. Die wenigen bislang hierzu vorgelegten Untersuchungen scheinen darauf hinzudeuten, dass die gesamtstaatlichen „Altersstrukturkostenprofile“ u-förmig verlaufen, d.h. ein großer Teil der öffentlichen Leistungen wird einerseits besonders von jungen Menschen in Anspruch genommen (Bildungssystem) und andererseits von den „Alten“ (insbesondere im Gesundheitswesen, der Altenpflege usw.), siehe z.B. Richter (1992). Auf der Länderebene – und auch auf der Gemeindeebene – dürften die age-cost profiles aber eine andere Form annehmen als auf der gesamtstaatlichen Ebene, da große Teile der Ausgaben für die ältere

Bevölkerung (insbes. Zuschüsse zur Rentenversicherung) auf der Bundesebene anfallen. In der **Abbildung 7** haben wir den Versuch unternommen, auf Basis qualitativer Überlegungen die Altersstrukturkostenprofile in stilisierter Form für Länder und Gemeinden darzustellen. Die Länder tragen im Bildungsbereich die höchsten Ausgaben (Schulen und Hochschulen), während spezifisch „altenrelevante“ Ausgaben bei den Ländern nur in geringem Umfang anfallen dürften. Eine Ausnahme sind allerdings die Pensionslasten, die hier aber eine Art Sonderrolle einnehmen.<sup>10</sup> Bei den Kommunen ist die Einschätzung schwieriger. Sie tragen hohe Ausgaben im Bereich der Kita-Versorgung, für die Bereitstellung der Infrastruktur im Schulwesen und ggf. auch für die Versorgung von älteren Menschen in Alten- und Pflegeeinrichtungen.

Während die Alterstrukturkostenprofile Auskunft darüber geben, welche öffentlichen Ressourcen je Einwohner in der betreffenden Altersklasse aufgewendet werden, geben die Altersstruktureausgabenanteile Auskünfte darüber, welcher Anteil der öffentlichen Ausgaben auf die einzelnen Altersklassen entfällt. Unter Verwendung des age-cost profile der **Abbildung 7** haben wir – unter Bezugnahme auf die Altersstruktur in Sachsen – fiktive Altersstruktureausgabenanteile berechnet und in der **Abbildung 8** schematisch dargestellt. Würde das in **Abbildung 7** dargestellte Altersstrukturkostenprofil auf der Landesebene den Gegebenheiten in Sachsen im Jahr 2002 entsprechen, so würden ca. 31% der Ausgaben auf die Altersklassen von 10 bis 20 Jahren entfallen, während auf die Einwohner von über 70 Jahren ca. 9,7% der Ausgaben entfallen würden. Bei gegebenem öffentlichen Leistungsniveau in den einzelnen Aufgabenbereichen würde sich infolge der Verschiebung der Altersstruktur in Sachsen der Ausgabenanteil für die Einwohner im Alter von 10 bis 20 Jahren bis 2020 auf ca. 18,1% reduzieren, während die Einwohner über 70 Jahre mehr als 17,2% der öffentlichen Ausgaben beanspruchen würden.

Diese Berechnungen gingen von der Annahme aus, dass eine vollständige Anpassung der Ausgabenstrukturen an die demographischen Veränderungen erfolgt. Werden die Anpassungen versäumt oder nur unvollständig vorgenommen, könnte trotz sinkender Jugendquote der Ausgabenanteil für die jungen Menschen sogar steigen. Insbesondere dann, wenn bei der Versorgung älterer Menschen signifikante Mehrbedarfe entstehen, würde dies zu einem Anstieg der Gesamtausgaben bei im Trend sinkenden Einnahmen führen, so dass demographisch bedingte Haushaltsdefizite entstehen könnten. Dies würde den immer wieder befürchteten „Nachhaltigkeitslücken“ in den öffentlichen Haushalten entsprechen, deren letztendliche Ursache in der Unfähigkeit oder mangelhaften Bereitschaft zur Anpassung begründet liegen.

Aufgrund der unzureichenden Information über die Altersstrukturkostenprofile wäre es hilfreich, wenn man in Projektstudien – quer durch alle Ressorts auf der Landesebene und zusätzlich in einer repräsentativen Auswahl von Kommunalverwaltungen – Informationen über die Altersstruktur der Nachfrager nach öffentlichen Leistungen erheben würde. Diese Daten könnten Diskussionsprozesse um demographische Anpassungsbedarfe unterstützen und es ferner ermöglichen, Modellrechnungen über die „Demographie-Sensitivität“ der öffentlichen Ausgaben nach Aufgabenbereichen zu erstellen.<sup>11</sup>

---

<sup>10</sup> Theoretisch können steigende Pensionslasten in den öffentlichen Haushalten auch ohne eine allgemeine Alterung der Bevölkerung entstehen. Zur Dynamik der Pensionsausgaben siehe Thum und Fester (2003).

<sup>11</sup> In einem für den Freistaat Sachsen durchgeführten Projekt haben wir versucht, für eine Vielzahl von staatlichen Aufgabenbereichen Informationen über öffentliche Ausgaben und die Altersstruktur der „typischen“ Nachfrager zu erarbeiten. Aus dieser Studie lassen sich aber nur erste Anhaltspunkte für eine aufgabenbereichsspezifische Demographiediskussion ableiten. Ferner waren die Befunde für die kommunale Ebene höchst unvollständig (siehe H. Seitz [2004]).

Nach diesen grundlegenden Überlegungen wollen wir aufzeigen, welche Effekte vom Rückgang der Bevölkerungszahl und der Veränderung der Altersstruktur ausgehen.

### *Sinkende Bevölkerungszahlen*

Betrachten wir zunächst die Wirkungen eines (altersstrukturneutralen) Schrumpfens der Bevölkerung. Sinkende Bevölkerungszahlen induzieren c.p. sinkende Einnahmen und auch eine sinkende Nachfrage nach öffentlichen Leistungen. In vielen Bereichen, wie insbesondere der Verwaltung und dem Unterhalt von Infrastrukturen, haben große Teile der Ausgaben einen „Fixkosten-Charakter“, so dass eine sinkende Bevölkerungszahl in der Tendenz zu steigenden *Pro-Kopf*-Ausgaben führt. Diese so genannten Kostenremanenzen haben wir schematisch in der **Abbildung 9** dargestellt. Bei einem Rückgang der Bevölkerung können die Gesamtausgaben häufig nur in unterproportionalem Umfang abgebaut werden. Ursachen hierfür können Unteilbarkeiten, eine mangelhafte Anpassungsfähigkeit und/oder -bereitschaft oder auch die Verkennung von Anpassungsmöglichkeiten sein.

Anpassungen der Infrastrukturkapazitäten – einschließlich der Unterhaltungsaufwendungen – sind häufig nur schwer (politisch) durchsetzbar (man denke nur an Schulschließungen) bzw. technisch ohne zusätzlichen Aufwand kaum zu bewältigen (wie z.B. der Rückbau von Ver- und Entsorgungssystemen in Großwohnsiedlungen mit hohem Wohnungsleerstand). Ist z. B. eine Schule für 400 Schüler ausgelegt und geht die Schülerzahl auf 250 zurück, ist weiterhin das gesamte Gebäude in Betrieb zu halten, und bei der Hausverwaltung, Strom, Heizung usw. lassen sich nur in geringem Umfang Ersparnisse realisieren. Damit steigen die Kosten der Schulunterhaltung je versorgtem Schüler erheblich an. Wenn in den betroffenen Gemeinden nicht nur die Schülerzahlen, sondern die Bevölkerungszahl insgesamt sinkt, so sind die Finanzierungslasten auf eine geringere Kopfzahl umzulegen. Der damit einhergehende Anstieg der *Pro-Kopf*-Ausgaben im Bereich der Schulversorgung macht die Finanzierung anderer notwendiger oder gewünschter Ausgaben schwerer und führt zu einer schlechteren Versorgung der Bevölkerung mit öffentlichen Gütern und/oder steigenden Finanzierungsdefiziten. Auch im Verwaltungsbereich sind Kostenremanenzen zu erwarten, da mit sinkender Bevölkerung die Größe der Verwaltung nicht oder nur zögernd an die reduzierte Bevölkerungszahl angepasst wird. Eine Verwaltung, die personell für eine 25.000 oder 30.000 Einwohner zählende Stadt konzipiert ist, muss verkleinert werden, wenn die Einwohnerzahl nachhaltig auf 20.000 Einwohner zurückgeht.

Kostenremanenzen bahnen sich ihren Weg vielfach 'schleichend' durch die öffentlichen Haushalte. In der Regel erfolgt der Bevölkerungsrückgang nur relativ langsam, so dass der Anstieg der *Pro-Kopf*-Ausgaben von Jahr zu Jahr kaum wahrgenommen wird und somit den Entscheidungsträgern auch nicht unmittelbar als ein Problem transparent wird. Die Intransparenz rührt auch daher, dass man im öffentlichen Sektor beim Aufstellen von Haushaltsplänen in der Regel nicht über *Pro-Kopf*-Ausgaben, sondern über Gesamtausgaben diskutiert und ferner Ausgabenpositionen in den Haushalten vielfach durch einfache Fortschreibungen von bisherigen Planansätzen fixiert werden.

Einen Teil der Kostenremanenzeffekte wird man auch bei flexibler Anpassung an demographische Veränderungen nicht oder nur schwer abbauen können, da es vielfach auch Fixkosten gibt, die – zumindest innerhalb bestimmter Bandbreiten - weitgehend unabhängig von

der Größe der Länder bzw. Kommunen sind. Dieses Problem ist auf kommunaler Ebene letztendlich nur durch Verwaltungs- und Gebietsreformen, und auf Länderebene im Extremfall durch Länderfusionen oder, in einer weniger extremen Form, durch das Zusammenlegen von Einrichtungen benachbarter Länder (z.B. Statistische Landesämter, Landesvermessungsämter, Fachschulen für Polizei, aber auch Hochschulen usw.) zu lösen.

„Perfekte“ Kostenremanenzen treten in den öffentlichen Haushalten beim Schuldendienst auf. So lag in den ostdeutschen Flächenländern (Länder und Gemeinden) die Pro-Kopf-Verschuldung Ende des Jahres 2003 bei ca. 6.090 Euro. Allein bedingt durch den Bevölkerungsrückgang in den Jahren von 2004 bis 2020 würde die Pro-Kopf-Verschuldung aus dem Ende des Jahres 2003 vorhandenen Schuldenbestand – ohne Neuverschuldung in den Jahren von 2004 bis 2020 – auf ca. 6.900 Euro und damit um weitere ca. 13,5% ansteigen. Dies impliziert, dass je Einwohner gerechnet, der Zinssatz für aufgenommene Kredite um jahresdurchschnittlich ca. 1% höher anzusetzen wäre als der Marktzins (siehe **Abbildung 10**). Diese Berechnungen zeigen sehr drastisch, dass die Verschuldungsentwicklung gerade in den ostdeutschen Ländern zurückgeführt werden muss, da die Schuldenlasten mit sinkender Einwohnerzahl überproportional ansteigen. Hieraus können eine Reihe ungewollter Verteilungseffekte entstehen. So muss ein Einwohner in Sachsen-Anhalt im Jahr 2020 die Schuldenlast von annähernd 1,2 Einwohnern des Jahres 2002 tragen; und jede Person, die von Magdeburg nach Hof wandert, hinterlässt einen Schuldenberg in Höhe von ca. 8.000 Euro und tauscht diesen in Bayern gegen eine Schuldenlast von 2.600 Euro ein. Wenn wir uns die Bevölkerungsprognose für Sachsen-Anhalt anschauen (Variante 4 der 10ten koordinierten Bevölkerungsprognose), so wird im Zeitraum von 2002 bis 2020 ein Abwanderungssaldo von ca. 206 Tsd. Einwohnern prognostiziert, auf die rechnerisch ca. 1,65 Mrd. Euro des Schuldenbestandes des Landes und seiner Kommunen Ende 2003 – bei einem Gesamtschuldenbestand von 20 Mrd. Euro – entfallen. Diese 1,65 Mrd. Euro müssen von den im Land verbliebenen Einwohner bezahlt werden. Diese sogenannten „fiskalischen Externalitäten“<sup>12</sup> werden in den nächsten 20 Jahren zu einem erheblichen Belastungstransfer zwischen Ost und West sowie zwischen den Generationen führen, der von keinesfalls vernachlässigbarer Größe ist.

Die Remanenzeffekte werden auf Landesebene in den nächsten 20 Jahren insbesondere in den ostdeutschen Ländern auftreten, während die alten Länder hiervon nur wenig tangiert werden. Allerdings werden sich in den alten Flächenländern trotz „global“ weitgehend stabiler Bevölkerungszahl die Regionen höchst unterschiedlich entwickeln. So wird z.B. für das Land Rheinland-Pfalz im Zeitraum von 2002 bis 2020 ein Bevölkerungswachstum von ca. 1,8% prognostiziert. Hierbei schwanken die Prognosen auf der Kreisebene von –12,5% in Pirmasens bis zu 8,5% im Kreis Neuwied, siehe **Abbildung 11**.

### *Veränderung der Altersstruktur*

Wenden wir uns nun den Effekten der Veränderung der Altersstruktur zu, die auch bei einer weitgehend stabilen Bevölkerungszahl eintreten können, wie das in der Mehrzahl der alten Länder in den nächsten beiden Dekaden der Fall sein wird. Um die Frage zu beantworten, wie sich Veränderungen der Altersstruktur auf die öffentlichen Haushalte auswirken, müssten wir Informationen über das Altersprofil der in den diversen öffentlichen Aufgabenbereichen versorgten Bürger haben. Solche Informationen liegen aber nicht vor, so dass man aus der Zusammenführung von unterschiedlichen Datenquellen indirekte Erkenntnisse ableiten muss. Da

---

<sup>12</sup> Solche Externalitäten gibt es natürlich noch in vielen anderen Bereichen, wie z.B. der Hochschulausbildung.

wir hier nicht detailliert durch die einzelnen Aufgabenbereiche gehen können, werden in der **Übersicht 1** zusammenfassende Angaben zur Demographie-Sensitivität der Aufgabenerfüllung in den einzelnen Aufgabenbereichen gemacht, wobei wir die uns vorliegenden Informationen über die Inanspruchnahme der jeweiligen öffentlichen Leistungen in Abhängigkeit von der Altersstruktur der Bevölkerung einfließen lassen.<sup>13</sup>

In der „**Allgemeinen öffentlichen Verwaltung**“ sind Altersstruktureffekte nicht unmittelbar zu erwarten. Allerdings könnte es dazu kommen, dass gerade in ländlichen Räumen mit starker Überalterung und langen Wegen zu den öffentlichen Verwaltungseinrichtungen die Verwaltungen auch stärker zum Bürger kommen müssen und damit Mehrbedarfe entstehen. Diesen Effekten stehen aber Kostensenkungsmöglichkeiten durch den noch stärkeren Einsatz moderner Kommunikationsmedien entgegen. Wir haben gegenwärtig zwar noch eine „technologisch gespaltene“ Bevölkerung, aber die Mehrzahl der älteren Einwohner in zwanzig Jahren wird einen anderen technologischen Standard haben als die derzeit lebende ältere Bevölkerung.

Im Bereich „**Öffentliche Sicherheit**“ gibt es durchaus signifikante Altersstruktureffekte. So ist die Altersstruktur der Straftäter und Verkehrsunfallverursacher stark „jugendlastig“, so dass – insbesondere auch in Verbindung mit technologischem Fortschritt – Ausgabenersparnisse realisierbar sein müssten. In einigen wenigen Bereichen, wie z.B. dem Brandschutz in ländlichen Räumen mit stark gesunkener und überalterter Bevölkerung, könnten aber auch Mehrbedarfe entstehen, wenn die Freiwilligen Feuerwehren mangels Nachwuchs keinen ausreichenden Sicherheitsstandard mehr bieten können und durch Berufsfeuerwehren ersetzt oder verstärkt werden müssen.

Die soeben beschriebenen Effekte werden zum Teil auch im Bereich „**Rechtsschutz** (einschließlich JVA's)“ wirksam, d.h. in Straf- und Verkehrsverfahren dürfte die Belastung der Gerichte sinken. Über die Auswirkungen im Bereich der Zivilverfahren haben wir aber keinerlei Vorstellungen.

Im Bildungsbereich sind die stärksten Altersstruktureffekte zu erwarten. Die **Schülerzahlen** werden nachhaltig erheblich sinken, und ab Ende dieser Dekade wird an den **Hochschulen** auch die Anzahl der Studienanfänger zunächst in Ostdeutschland, und etwas zeitverzögert dann in Westdeutschland, deutlich zurückgehen. Mit mehrjähriger Verzögerung werden sich diese Veränderungen auch bei den Hochschulabsolventen bemerkbar machen. Im **Kita-Bereich** ist die Einschätzung nicht ganz einfach. Es handelt sich bei der hier versorgten Bevölkerung zwar um eine bestimmte Altersklasse, aber die Nachfrage nach Kita-Plätzen ist eine **abgeleitete Nachfrage**, da die Erziehungsberechtigten die eigentlichen Nachfrager sind. Das Nachfragepotenzial wird hier natürlich bestimmt durch die Geburtenentwicklung. Aber auch die Lage am Arbeitsmarkt und die Erwerbsbeteiligung von Frauen haben einen erheblichen Einfluss auf Versorgungsleistungen im Kita-Bereich. Angesichts des zukünftigen Drucks auf das Erwerbspersonenpotenzial und der Notwendigkeit, die hier vorhandenen Reserven zu mobilisieren, könnte sich trotz sinkender Geburtenzahlen eine höhere Leistungsnachfrage im Kita-Bereich ergeben.

---

<sup>13</sup> Für ausführlichere Darstellungen am Beispiel des Freistaates Sachsen sei auf Seitz (2004) verwiesen.

Schwer einzuschätzen ist der Aufgabenbereich „**Kunst- und Kulturpflege**“. Hier scheint nach den vorliegenden Erkenntnissen die Einkommenssituation eine deutlich gewichtigere Einflussvariable als die Altersstruktur zu sein.

Der Bereich der „**Sozialen Sicherung**“ auf der Länder- und Gemeindeebene ist weitgehend transferbestimmt, und die Nachfrage nach diesen Transfers ist abhängig von der Sozialstruktur der Bevölkerung, der Wirtschaftslage und der gesamtstaatlichen Ausgestaltung der sozialen Sicherungssysteme. Die Bandbreite der Aufgaben umfasst:

- ◆ die Familien-, Sozial- und Jugendhilfe,
- ◆ das Erziehungsgeld,
- ◆ das Wohngeld,
- ◆ die Sozialhilfe,
- ◆ die Einrichtungen der Sozialhilfe,
- ◆ die Jugendhilfe,
- ◆ die Einrichtungen der Jugendhilfe,
- ◆ den Arbeitsschutz und die Arbeitsmarktpolitik sowie
- ◆ andere Sozialbereiche.

Auch hier muss man darauf achten, dass man aus der Analyse der Altersstruktur der Leistungsempfänger nicht die falschen Schlußfolgerungen zieht. So sind gerade in der Sozialhilfe zunehmend Kinder erfasst, wobei deren Ansprüche aber aus den Leistungsansprüchen der Erziehungsberechtigten abgeleitet werden. Das heißt, die demographischen Einflussvariablen sind weniger die Anzahl der Kinder und die Geburtenentwicklung, sondern vielmehr die Sozial- und Erwerbstätigenstruktur der Mütter und Väter dieser Kinder.

Eingangs hatten wir bereits darauf hingewiesen, dass der gesamte Bereich der Sozialen Sicherung als „Risikobereich“ im Hinblick auf die zukünftige Ausgabenentwicklung auch unter demographischen Gesichtspunkten zu sehen ist. In welchem Umfang es in Zukunft durch die anhaltende Dauerarbeitslosigkeit zu einer neuen Altersarmut kommen wird, und in welchem Umfang die Pflegeversicherung die steigende Anzahl pflegebedürftiger Menschen wirklich ausreichend versorgen kann, ist derzeit nicht absehbar. Ferner könnten in diesem Bereich in Zukunft auch noch in verstärktem Umfang direkte und indirekte Integrationskosten für Zuwanderer anfallen.

Im Bereich „**Gesundheit**“, der die „Einrichtungen und Maßnahmen des Gesundheitswesens“, die „Maßnahmen des Gesundheitswesens“ und die zunehmend aus den Haushalten ausgelagerten oder gar vollständig privatisierten „Krankenhäuser“ umfasst, sind mangels Information kaum Aussagen über die „Demographie-Sensitivität“ möglich, zumal hier ganz spezielle Einrichtungen wie die Gesundheitsämter usw. erfasst sind, die sich in der Aufgabenstruktur vom „üblichen“ Gesundheitswesen doch erheblich unterscheiden.

Im Bereich „**Sport und Erholung**“ (umfasst insbes. Park- und Gartenanlagen, Badeanstalten und Sportstätten (einschl. der Sportförderung)) sind demographische Faktoren kaum zu identifizieren. Bei den Infrastrukturen wird es gerade in ländlichen Räumen zu

Auslastungsproblemen kommen und via Kostenremanenzen zu steigenden Zuschussbedarfen und/oder Gebühren.

Im „**Wohnungswesen**“ (Wohnraumförderung, Raumordnung, Landesplanung und Vermessung und Städtebau(förderung)) dürften die Einschränkungen bei der Wohnraumförderung zu sinkenden Ausgaben und/oder steigenden Einnahmen (Absenkung der tax expenditures aus steuerlichen Fördermaßnahmen) führen. Auf der anderen Seite wird der Rückbau von Infrastrukturen in den Kommunen erhebliche Mehrausgaben erfordern (siehe Stadtumbau Ost). Eng verbunden sind damit auch die „**Kommunalen Gemeinschaftsdienste**“ (Wasser, Abwasser, Abfallentsorgung usw.), die ebenfalls gerade in den ländlichen Räumen infolge von Kostenremanenzen und sinkender Zahl von Gebührenzahlern einnahmen- und ausgabenseitig unter Druck geraten werden. Unklar ist aber, wie sich technologische Änderungen und/oder Veränderungen in den Umweltstandards auf die Kosten und Erträge auswirken werden.

Kaum einzuschätzen sind die Auswirkungen auf die Bereiche „**ÖPNV**“ und die Maßnahmen im Bereich der „**Land- und Forstwirtschaftspolitik**“. Hier gibt es sowohl Argumente für die Erwartung steigender als auch sinkender Ausgaben. Im Bereich „**Straßenverkehr**“ dürfte das Volumen der Ausgaben sinken, und zwar sowohl in der laufenden als auch der investiven Rechnung. Allerdings könnten in diesem Bereich Kostenremanenzen insbesondere in den ostdeutschen Ländern durchschlagen, da eine stark sinkende Bevölkerungszahl ein vorhandenes Streckennetz pflegen und unterhalten muss.

Insgesamt gesehen gibt es eine Vielzahl von Aufgabenbereichen, in denen die Veränderung der Altersstruktur eine Absenkung der Ausgaben auf der Länder- und Gemeindeebene ermöglicht, ohne dass die Versorgung des durchschnittlichen Leistungsempfängers gemindert wird. Ursache hierfür ist, dass die age-cost profiles auf subnationaler Ebene erheblich in Richtung der jungen Bevölkerung verzerrt sind. Diese Ausgabensenkungsmöglichkeiten betreffen insbesondere den Bildungsbereich, Teile der Aufgabenerfüllung im Bereich „**Öffentliche Sicherheit**“ sowie bedingt auch Gerichte und JVA's. In den anderen Bereichen wird sich gerade in den ostdeutschen Flächenländern die Notwendigkeit ergeben, den Ressourcenverbrauch – und hier insbesondere den Personaleinsatz – weitgehend im Gleichschritt mit dem Bevölkerungsrückgang zu reduzieren.

Diese Anpassungen sind aus zwei Gründen erforderlich:

- ◆ Die Einnahmen sinken infolge des massiven Bevölkerungsrückgangs und ferner
- ◆ wird es in einzelnen Aufgabenbereichen zu zusätzlichen Ausgabenlasten infolge der Alterung der Bevölkerung kommen, bzw. die Risiken für solche Mehrausgaben sind erheblich, wie insbes. im Bereich der Sozialen Sicherung.

Die Anpassungsnotwendigkeiten werden noch dadurch verstärkt, dass – und dies gilt sowohl für die neuen als auch die alten Länder – die öffentlichen Haushalte bereits zum gegenwärtigen Zeitpunkt in erheblichem Umfang mit Ausgaben- und Personalüberhängen belastet sind. Je ungünstiger die Ausgangssituation ist, desto schwerer werden es die Länder und Gemeinden haben, die finanzpolitischen Folgen der demographischen Veränderungen zu bewältigen.

### *Zusammenfassendes Fazit zur Betrachtung der Ausgabenseite*

Zusammenfassend ist festzuhalten, dass auf der Landesebene nahezu 50% der Beschäftigten in dem betont demographie-sensitiven Bildungsbereich beschäftigt sind, während auf der kommunalen Ebene nur ca. 10% in diesem Bereich tätig sind. Insgesamt gilt, dass Altersstruktureffekte auf der kommunalen Ebene deutlich schwieriger zu identifizieren sind als auf der Landesebene. Allerdings ist zu beachten, dass die Anpassungen an demographische Veränderungen auf der Landes- und Gemeindeebene nicht isoliert voneinander gesehen werden können, da vielfach die Planungen der Länder (z.B. im Bereich der Schulstandorte) unmittelbare Auswirkungen auf die Gemeinden haben.

Diesbezüglich ist auch festzuhalten, dass es begründete Verdachtsmomente dahingehend gibt, dass es im Zuge der Anpassung an die demographischen Veränderungen zu einer Verlagerung der Ausgabenanteile von den Ländern zu den Gemeinden kommen wird, da der extrem ausgabenträchtige Bildungssektor die größten demographischen „Renditen“ erwirtschaften dürfte, und dieser Bereich belastet insbesondere die Länderhaushalte. In der Tendenz, siehe **Abbildung 12**, war dies bereits in den vergangenen 25 Jahren zu beobachten. Mit sinkenden Schülerzahlen sind die Ausgabenanteile des kommunalen Sektors (in den Westflächenländern) gestiegen, während die seit Anfang der 90er Jahre in den Westflächenländern wieder steigenden Schülerquoten zu einem Rückgang der Ausgabenanteile der Kommunen geführt haben.

Ausgespart hat unsere Betrachtung der Aufgabenbereiche die eigentlich notwendige **Aufgabenkritik**, d.h. die Frage, ob und in welchem Umfang der Staat diese Aufgaben grundsätzlich überhaupt bzw. in welcher Intensität wahrnehmen soll, und wenn er diese Aufgaben wahrnimmt, ob er sich Privater bei der Leistungserstellung bedient und seine Aufgabe auf das „Controlling“ und ergänzende soziale Sicherungsmaßnahmen begrenzt. So könnte das gesamte Kita-Wesen (aber auch Schulen, Hochschulen usw.) vollständig in die Hand freier Träger und/oder privater Anbieter gelegt werden. Dem Staat würde die Aufgabe zufallen – soweit erforderlich – bestimmte Mindeststandards zu setzen und durch sozial differenzierte Transferleistungen (wie z.B. nach dem Einkommen gestaffelte „Kita-Gutscheine“) seine Ziele („Bildung für alle“ usw.) zu verfolgen. Diese Frage gilt es angesichts der Erosion der Einnahmen in Zukunft noch viel stärker als bisher zu stellen.

Unsere Analyse hat implizit unterstellt, dass wir gegenwärtig ein Volumen öffentlicher Leistung anbieten und Personal im öffentlichen Bereich beschäftigen, das zumindest dem tatsächlichen Bedarf entspricht. Würde man zum Ergebnis kommen, dass man gegenwärtig – aus welchen Gründen auch immer – z.B. „zu wenig“ Hochschulressourcen aufwendet, dann würde die Veränderung der Altersstruktur dazu führen, dass den zukünftigen Studierenden-Kohorten – bei Aufrechterhaltung der gegenwärtigen Ressourcenausstattung – eine Versorgung zuteil wird, die dem optimalen Wert näher liegt als dies gegenwärtig der Fall ist, während die gegenwärtig Studierenden „unterversorgt“ wären. Hier wirken die typischen „**Kohorten-Effekte**“, die man insbesondere im Bildungsbereich beobachtet und die wir am Beispiel der „Lehrerversorgung“ in den westdeutschen Flächenländern im Zeitraum von 1975 bis 1999 in der **Abbildung 13** dargestellt haben. Der Schülerrückgang von der Mitte der 70er Jahre bis zum Ende der 80er Jahre hat zu einer „besseren“ Lehrerversorgung der Schüler geführt, d.h. die Lehrer-Schüler-Relation ist deutlich angestiegen, da der Lehrerbestand nicht im Gleichschritt mit dem Schülerrückgang abgesenkt wurde. Anfang der 90er Jahre sind die Schülerzahlen in Westdeutschland wieder angestiegen, und entsprechend sind die Lehrer-Schüler-Relationen gesunken. Kleine Kohorten –

die Schüler Mitte der 80er Jahre – sind gegenüber großen Kohorten – die Schüler Mitte der 70er Jahre – im Vorteil, da sie durch Inflexibilitäten im Schulbereich besser versorgt werden. Sofern die demographischen Einflussvariablen „nur“ um einen weitgehend konstanten Wert schwanken, können oder müssen solche Effekte hingenommen werden, da man im Schulbereich keine „hire & fire“ Politik betreiben kann, auch wenn dies bspw. in den USA durchaus üblich ist. Nach allen vorliegenden Bevölkerungsprognosen werden die jetzt absehbaren, sinkenden Schülerzahlen aber von nachhaltiger Natur sein, so dass auch eine nachhaltige Anpassung an kleinere Kohortengrößen im Bildungsbereich erfolgen muss.

#### **4. Zentrale Handlungsfelder**

Basierend auf den vorgetragenen Befunden sehen wir in folgenden Bereichen zentrale Handlungsfelder:

- ◆ Aufgabenkritik und Personalabbau
- ◆ Personalmanagement
- ◆ Vorausschauende Infrastrukturplanung
- ◆ Haushaltsausgleich bis hin zum Schuldenabbau
- ◆ Transparenz und Kommunikation
- ◆ Einbinden der kommunalen Ebene

##### *1. Aufgabenkritik und Personalabbau*

Dass die öffentlichen Haushalte mit zu hohen Personalbeständen belastet sind, steht außer Zweifel. Mit konstruktiver Aufgabenkritik ist daher die Frage zu beantworten, was die wirklichen Kernaufgaben des Staates sind und welcher Ressourcen- und Personaleinsatz für die Bewältigung dieser Aufgaben erforderlich ist. Gerade in Zeiten erodierender Einnahmen ist eine kritische Durchleuchtung der Aufgaben besonders gefragt, da sich die öffentliche Hand zunächst auf die Erfüllung der wirklich notwendigen Aufgaben konzentrieren muss. Hierzu gehört auch die Frage, ob diese Aufgaben innerhalb der öffentlichen Verwaltung zu erledigen sind, oder ob diese Aufgaben nicht auch durch oder mit Privaten besser und preiswerter zu erbringen sind. Letzteres bedeutet natürlich nicht, dass man davon Abschied nehmen muss, soziale Belange oder verteilungspolitische Überlegungen zu berücksichtigen. Dies kann man auch mit Instrumenten der Transferpolitik, z.B. durch Gutscheine bei der Kita-Versorgung usw. bewerkstelligen. Private oder mit Privaten gemeinsam erbrachte Aufgabenerfüllung (in Form von PPP) kann dazu beitragen, den Personalabbau zu beschleunigen und die Überführung von Personal in die Beschäftigung in der Wirtschaft zu erleichtern.

Wenn man einmal darüber nachdenkt, kommt man sehr schnell auf eine ganze Reihe von Einrichtungen und Leistungen „des täglichen Bedarfs“, deren Öffentlichkeitsgrad berechtigt zu hinterfragen ist. Dies gilt, um nur einige Beispiele zu nennen, für

- ◆ Altenpflegeheime, Sozialstationen und Krankenhäuser (wobei hier Privatisierungen bereits sehr weit vorangeschritten sind),
- ◆ das Feuerwehrwesen (werden wir in den ländlichen Regionen, die sich schnell entleeren, in Zukunft ohnehin die „Freiwillige Feuerwehr“ gegen eine „Berufsfeuerwehr“ ersetzen bzw. zumindest verstärken müssen?)

- ◆ Kultureinrichtungen (sozial „benachteiligte“ Bevölkerungsgruppen kann man mit Gutscheinen subventionieren),
- ◆ die Kfz-Zulassung,
- ◆ Haftanstalten,
- ◆ öffentliches Gebäude- und Liegenschaftsmanagement,
- ◆ alle Bereiche der kommunalen Ver- und Entsorgung,

Die öffentliche Hand hat nicht die Aufgabe, Arbeitsplätze im öffentlichen Bereich bereitzustellen oder – entgegen allen ökonomischen Geboten – aus Gründen der Arbeitsmarktpolitik aufzubauen oder zu erhalten. Vielmehr ist es das Ziel, die Bürger kostengünstig mit den notwendigen öffentlichen Dienstleistungen zu versorgen; Personalbestände die darüber hinaus gehalten werden, sind Ausdruck einer verdeckten Arbeitsmarkt- oder Sozialpolitik, die aber mit anderen Instrumenten betrieben werden sollte!

## *2. Personalmanagement*

Eine große Bedeutung wird dem Personalmanagement im öffentlichen Bereich zufallen. Die Altersstruktur des Personals im öffentlichen Bereich ist erheblich altenlastig. Das kommt dem Personalabbaubedarf zwar rechnerisch entgegen – wobei allerdings die eingegangenen Pensionsverpflichtungen nicht vergessen werden dürfen –, macht aber den Anpassungsprozess nicht leichter. Notwendig ist es vielmehr, eine „gesunde“ Altersstruktur zu erhalten, die es dem öffentlichen Bereich möglich macht, auch in Zukunft über ein ausreichendes Führungskräftenachwuchspotenzial zu verfügen. Dies erfordert eine vorausschauende strategische Personalplanung mit einem Zeithorizont von mindestens 15 bis 20 Jahren.

In Sachen Personalmanagement, Mitarbeiterführung und Mitarbeitermotivation sind die öffentlichen Verwaltungen bei uns noch vielfach recht jungfräulich und verfügen nur über unzureichende Erfahrungen. Dieser Mangel ist sicherlich darauf zurückzuführen, dass man den öffentlichen Dienst – insbes. wegen seiner noch großen Arbeitsplatzsicherheit – bislang als ausreichend attraktiv betrachtet hat, um diese Mängel zu kompensieren. Dies dürfte sich in den letzten Jahren erheblich zu Ungunsten des öffentlichen Bereichs verändert haben und wird sich in Zukunft weiterhin verändern. An den Hochschulen merkt man das schon drastisch: Für BAT Iia kann man kaum noch Topleute gewinnen. Diese gehen in die freie Wirtschaft oder wandern in das ausländische Hochschulsystem ab. Dieser Druck wird sich mit dem Rückgang der Hochschulabsolventen ab der nächsten Dekade erheblich vergrößern, da dann der Wettbewerb um einen kleineren Pool an hochqualifizierten Leuten zunehmen wird. Dieses Problem kann man nur mit attraktiven Arbeitsplätzen – angefangen von wettbewerbsfähigen Arbeitszeitmodellen bis hin zu einer nach oben und unten sehr differenzierten Bezahlung – managen.

## *3. Vorausschauende Infrastrukturplanung*

Die demographischen Veränderungen, und zwar sowohl der Bevölkerungsrückgang als auch die Veränderung der Altersstruktur, führen zu einer veränderten Nachfrage und Auslastung von Infrastrukturen, wobei die kommunale Ebene besonders betroffen ist, da mehr als 70% der öffentlichen Infrastruktur auf der Gemeindeebene vorgehalten wird. Unter demographischen Aspekten ergibt sich eine Reihe von Problembereichen:

1. die regionale Steuerung der Investitionstätigkeit durch die Zuweisungspolitik des Landes,

2. die Koordination der Investitionsprogramme des Landes und der Kommunen auf regionaler Ebene,
3. die Beachtung der Folgekostenproblematik und
4. die Umnutzung oder der Rückbau von Infrastrukturen.

Die regional sehr differenzierte Bevölkerungsentwicklung macht in Zukunft eine noch gezieltere regionale Steuerung der öffentlichen Investitionsaktivitäten erforderlich. Bei begrenzten finanziellen Ressourcen können sich entleerende Regionen nicht mit den gleichen Standards ausgerüstet werden wie andere Regionen. Infrastrukturinvestitionen müssen hierbei noch stärker als bisher Folgekostenüberlegungen einbeziehen, die allerdings auf Basis einer belastungsfähigen Kosten- und Leistungsrechnung (und nicht auf Basis der Kameralistik) aufzubauen sind.

Künftig werden sich auch verstärkt Fragen der Nachnutzung von öffentlichen Gebäuden und Einrichtungen stellen. Öffentliche Einrichtungen und Gebäude, die in Zukunft mangels Bevölkerung oder mangels Nachfrage (z.B. freie Schulgebäude usw.) nicht mehr benötigt werden, müssen anderen Verwendungen zugeführt werden. Dies wird keine einfache Aufgabe sein, da zeitgleich die Gesamtbevölkerung und die Erwerbstätigkeit sinken werden, und damit in der Tendenz auch die Nachfrage nach Wohn- und Wirtschaftsfläche. Jetzt noch notwendige Neubauten müssen bei ihrer Konzeption schon auf eine Nachnutzung hin ausgerichtet werden bzw. müssen unmittelbar im Hinblick auf spätere Verwendungen mit Privaten erstellt werden.

Kostenträchtig wird auch der Rückbau von technischen Infrastrukturen; im Bereich der Stadtumbau-Aktivitäten haben wir in Ostdeutschland schon einige Erfahrungen gesammelt. Diesbezüglich werden sicherlich in Zukunft zunehmende Anteile der Investitionsausgaben in die gezielte Desinvestitionspolitik gelenkt werden müssen.

Ferner gilt es, bestehende Einrichtungen und Gebäude besser auszunutzen. Warum medizinische Einrichtungen oder Vorlesungsräume nur 8 bis 12 Stunden am Tag zu nutzen sind, ist eigentlich nicht einzusehen. Wenn Studenten um Mitternacht noch in eine Disko gehen, können sie ebensogut um 23.00 Uhr eine Vorlesung besuchen, und PC-Labore usw. können rund um die Uhr eingesetzt werden. In den USA kann man schließlich auch einen Röntgentermin morgens um 01.30 Uhr bekommen. Und ob man überhaupt noch im Zeitalter von e-mail und moderner Kommunikation übergroße Verwaltungsgebäude, in denen jeder einsam vor seinem PC sitzt und die Ergebnisse seiner Arbeit an den Kollegen drei Zimmer weiter verschickt, benötigt, ist auch eine berechnete Frage. Das geht natürlich nicht in allen Bereichen, aber vielfach gibt es Aktivitäten, die nur ein- bis zweimal pro Woche wirklich einen face-to-face Kontakt brauchen. Diese Aktivitäten können kostensparend – und sicherlich auch motivationsfördernd und familienfreundlicher – von zu Hause erledigt werden.

#### *4. Haushaltsausgleich bis hin zum Schuldenabbau*

Die öffentlichen Haushalte sind mit hohen Finanzierungssalden und hohen Schuldenlasten überfrachtet. Gerade in Ostdeutschland wird, wie aufgezeigt, demographisch bedingt diese Schuldenlast sogar überproportional ansteigen. Angesichts der Anpassungsherausforderungen kommen die öffentlichen Haushalte, zumal keine nachhaltige Verbesserung auf der Einnahmenseite in Sicht ist, um eine konsequente Konsolidierungspolitik nicht herum. Dies kann letztendlich nur durch eine Bereinigung der Aufgaben und Ausgaben erfolgen.

Mittelfristig bedarf es nicht nur einer Politik des Haushaltsausgleichs, sondern sogar einer Rückführung der Höhe der Staatsverschuldung, um die sinkende Bevölkerungszahl nicht mit demographisch bedingten zusätzlichen Schuldenlasten zu konfrontieren. Dies wäre auch im Interesse der Generationengerechtigkeit geboten.

### *5. Transparenz und Kommunikation*

Die ganze Diskussion um „das Management des demographischen Wandels“ wird aber versanden, wenn es nicht gelingt, die Beschäftigten im öffentlichen Bereich und die Bürger (insbesondere auch über die Medien) in diesen Prozess mit einzubeziehen. Wir alle pflegen Angst vor den Dingen zu haben, die wir nicht kennen, und diese Angst lässt sich von den unterschiedlichen Interessengruppen vortrefflich als Abwehrinstrument benutzen, wobei bei näherem Hinsehen nicht selten das Eigeninteresse der Funktionsvertreter ein höheres Gewicht als das Interesse der eigentlich Betroffenen hat.

Die den demographisch erforderlichen Anpassungen entgegenstehenden Widerstände beruhen vielfach auf mangelhafter Information, so dass die Verbesserung der Informationslage eine zentrale Vorbedingung für eine erfolgreiche Politik ist. Es ist daher erforderlich, den Bürgern und der Politik die Zusammenhänge transparent zu machen. So werden in der Diskussion – nicht zuletzt forciert durch die Interessenvertreter in den Fachressorts, den Gewerkschaften usw. – einfache Kausalketten in der Argumentation aufgebaut, die bei näherem Hinsehen kaum haltbar sind. Der Schulbereich ist hierfür ein gutes Beispiel. In den ostdeutschen Ländern sind die Schüler-Lehrer-Relationen viel günstiger als in den alten Ländern, und dennoch verwehrt man sich der Anpassungsnotwendigkeit mit dem Hinweis auf einfache Gedankengänge in der Art, dass eine bessere Lehrerausstattung zu einer signifikant höheren Leistungsfähigkeit der Schüler führt. Mit dieser Argumentation wird dann der demographisch und finanzpolitisch notwendige Abbau von Lehrerstellen mit einer erheblichen Verschlechterung der Bildungsversorgung in Verbindung gebracht. Solche Argumente mögen zwar medienwirksam sein, halten aber einer wissenschaftlichen Überprüfung nicht stand und müssen daher in sachorientierten Auseinandersetzungen entkräftet werden.

Erforderlich ist es daher, den Entscheidern in der Politik und der Administration die Fakten besser transparent zu machen, damit sich diese besser ausgerüstet den schwierigen Diskussionen stellen können. Das Erklären und Kommunizieren der Folgewirkungen des demographischen Wandels und der deshalb erforderlichen Maßnahmen wird die zentrale politische Führungsaufgabe der nächsten beiden Jahrzehnte sein, wobei die ostdeutschen Länder eindeutig unter stärkerem Zugzwang als die alten Länder stehen.

### *6. Einbinden der kommunalen Ebene*

Für ein erfolgreiches Management der Folgen des demographischen Wandels ist auch die Einbeziehung der Kommunen erforderlich. Vor Ort sind die Wirkungen unmittelbar spürbar, was man an den heftigen Widerständen gegen Schulschließungen ablesen kann. Vielfach sind den Politikern in unseren Städten und Gemeinden die demographischen Veränderungen in ihrer Tragweite nicht vollends bewusst, oder man verweigert sich diesem Bewußtsein, weil man sich in einer Insellage sieht oder glaubt, sich mit dem Bau von Spaßbädern oder der Forderung nach dem Erhalt leerer Schulgebäude den demographischen Veränderungen wirksam entgegen stellen zu können. Hier bestehen in erheblichem Umfang Informations- und Kommunikationsdefizite. Dies

hat auch seine Ursache darin, dass das Verhältnis zwischen Ländern und Kommunen durch den ewigen Streit um das Geld durch gegenseitiges Mißtrauen geprägt ist.

Die Länder sollten die Kommunen aktiv bei der Bewältigung der Anpassungsprobleme unterstützen, wobei sowohl positive Anreize gesetzt werden können als auch eine verstärkte Kontrolle und Einflussnahme (z.B. auch durch die Kommunalaufsicht) zum Einsatz kommen muß. Eine aktive Unterstützung könnte z.B. durch die Bereitstellung regional disaggregierter Bevölkerungsprognosen (bis auf die Gemeindeebene) erfolgen, und ferner sollten die Länder anhand von „Musterhaushalten“ den Kommunen die Entwicklung der erwarteten Finanzausstattung über einen Zeitraum von mindestens 10 Jahren transparent machen, damit diese Informationen dort als Planungsgrundlagen verwendet werden können. Bei investiven Maßnahmen müssen die Kommunen belastungsfähige Folgelastenberechnungen vorlegen, die sowohl die demographischen Entwicklungen im eigenen Ort als auch – je nach Projektart – die im engeren und weiteren regionalen Umfeld berücksichtigen.

Investive Zuweisungen des Landes an die Kommunen, insbesondere für „höherwertige“ Infrastrukturen, müssen an funktionierende Konzepte der interkommunalen Zusammenarbeit gekoppelt werden, um diesen Prozess zu forcieren und den Aufbau von nicht-tragfähigen Infrastrukturen gerade in strukturschwachen Regionen zu verhindern. Die interkommunale Zusammenarbeit bei der Erstellung öffentlicher Leistungen (angefangen von gemeinsamen Betriebshöfen über die Grünflächenpflege bis hin zur Zusammenlegung von Fachverwaltungen) und der gemeinsame Betrieb und Erhalt von Infrastrukturen (Schulen, Kultureinrichtungen, Sport- und Freizeiteinrichtungen usw.) wird in Zukunft eine noch größere Bedeutung erfahren.

## **5. Schlussbemerkungen**

Wesentlich für die Demographiediskussion wird es sein, dass sowohl den Bürgern, den Mitarbeitern in den öffentlichen Verwaltungen und natürlich den Politikern die „Angst“ vor den Veränderungen und den damit verbundenen Folgen genommen wird. Der demographische Wandel ist auch eine Chance, in vielen Bereichen Nejustierungen vorzunehmen, die im Kern auch ohne den demographischen Veränderungen notwendig wären. Man denke nur an die Rückführung der Staatsverschuldung oder die Begrenzung der Staatsaufgaben auf die wirklich zentralen Aufgabenfelder.

Dies lässt sich nur erreichen, wenn man die vorhandenen Informations-, Kommunikations- und Verständnisdefizite beseitigt. Hier sehen wir eine bedeutsame Rolle der Moderation des Prozesses von „außen“, wie dies z.B. durch die Bertelsmann-Stiftung aber auch den Aktivitäten in den Forschungs- und Hochschuleinrichtungen bewerkstelligt wird.

Nicht zu vergessen ist ferner, dass die demographischen Veränderungen auch eine Reihe von endogenen Reaktionen, welche Anpassungen erzwingen werden, hervorrufen werden, wobei diese sowohl den Markt als auch das „gesellschaftliche Umfeld“ betreffen werden. Diese Reaktionen vernachlässigen wir oft, wenn wir über die Folgen des demographischen Wandels sprechen. Eine zentrale endogene Reaktion wird darin bestehen, dass sich die Struktur und die Präferenzen der Wähler verändern werden, was dazu führen wird, dass die zukünftigen Wähler ein anderes öffentliches Leistungsspektrum nachfragen werden als dies gegenwärtig von der

öffentlichen Hand bereitgestellt wird. Dies wird es leichter machen, die notwendigen Veränderungen auch herbeizuführen.

### *Ausgewählte Literaturhinweise*

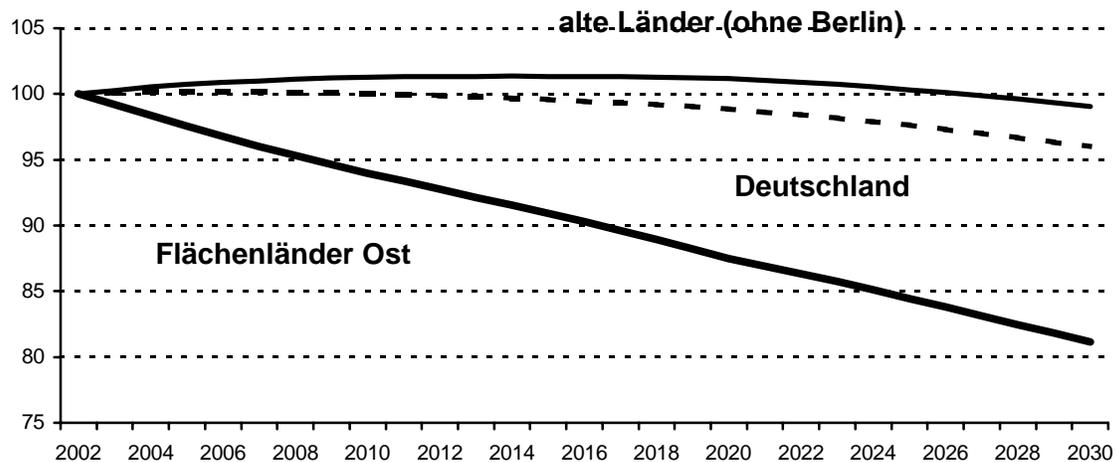
- Bach, Steffan, Bork Christhart, Pascal Krimmer, Bernd Raffelhüschen und Erika Schulz (2002), „Demographischer Wandel und Steueraufkommen“, Gutachten des DIW im Auftrag des BMF.
- Baum, B., H. Seitz und A. Worobjew (2002) „Der Einfluss der Alters- und Familienstrukturen auf die Ausgaben der Länder und Gemeinden“, in: Vierteljahreshefte zur Wirtschaftsforschung, 2002 (1).
- Baum, B. und H. Seitz (2003), „Demographie und öffentliche Bildungsausgaben in Deutschland: Eine empirische Untersuchung für die westdeutschen Flächenländer“, in: Vierteljahreshefte für Wirtschaftsforschung, 1/2003.
- Bertelsmann-Stiftung, Hrsg., (2003), Die demographische Bedrohung meistern: Erste Bausteine zur Erarbeitung eines integrierten Aktionsplans, Gütersloh, Mai 2003.
- Deutsche Bank Research (2004), Aktuelle Themen: Demografie Spezial, 28. April 2004, Nr. 294.
- Institut der deutschen Wirtschaft, Hrsg. (2004), Perspektive 2050: Ökonomik des demographischen Wandels, Deutscher Instituts-Verlag, Köln.
- Miera, S., (1993), Kommunales Finanzsystem und Bevölkerungsentwicklung, Peter Lang Verlag, Frankfurt/Main.
- Richter, J. (1992): Economic Aspects of Aging: Review of the Literature. In: Stolnitz, George (ed.), Demographic Causes and Economic Consequences of Population Aging, Economic Studies No. 3, 171-186, United Nations, New York.
- Seitz, H., (2004), Demographischer Wandel in Sachsen: Teilprojekt: Analyse der Auswirkungen des Bevölkerungsrückgangs auf die Ausgaben und Einnahmen des Freistaates Sachsen und seiner Kommunen“, März 2004, <http://www.tu-dresden.de/www/wlemp/publikation/>.
- Statistisches Bundesamt, Hrsg. (2003), Bevölkerung Deutschlands bis 2050: 10. koordinierte Bevölkerungsvorausberechnung, Wiesbaden, Juni 2003, [www.destatis.de](http://www.destatis.de).
- Thum, M. und T. Fester (2003), Die Pensionlasten: Eine Bedrohung der zukünftigen Handlungsfähigkeit der Länder, ifo Dresden berichtet, 5/2003, S. 36 – 45.

**Tabelle 1:** Entwicklung der Bevölkerung nach der 10ten koordinierten Bevölkerungsprognose des Statistischen Bundesamtes (Durchschnitt der Variante 4 und 5) in %

	2002/2020	2002/2030
alte Länder	1,2	-1,0
Berlin	-0,6	-3,7
Flächenländer Ost	-12,5	-18,9
Sachsen	-13,4	-19,4
Thüringen	-11,4	-17,5
Sachsen-Anhalt	-16,3	-22,5
Mecklenburg-Vorpommern	-10,9	-16,5
Brandenburg	-9,5	-17,2

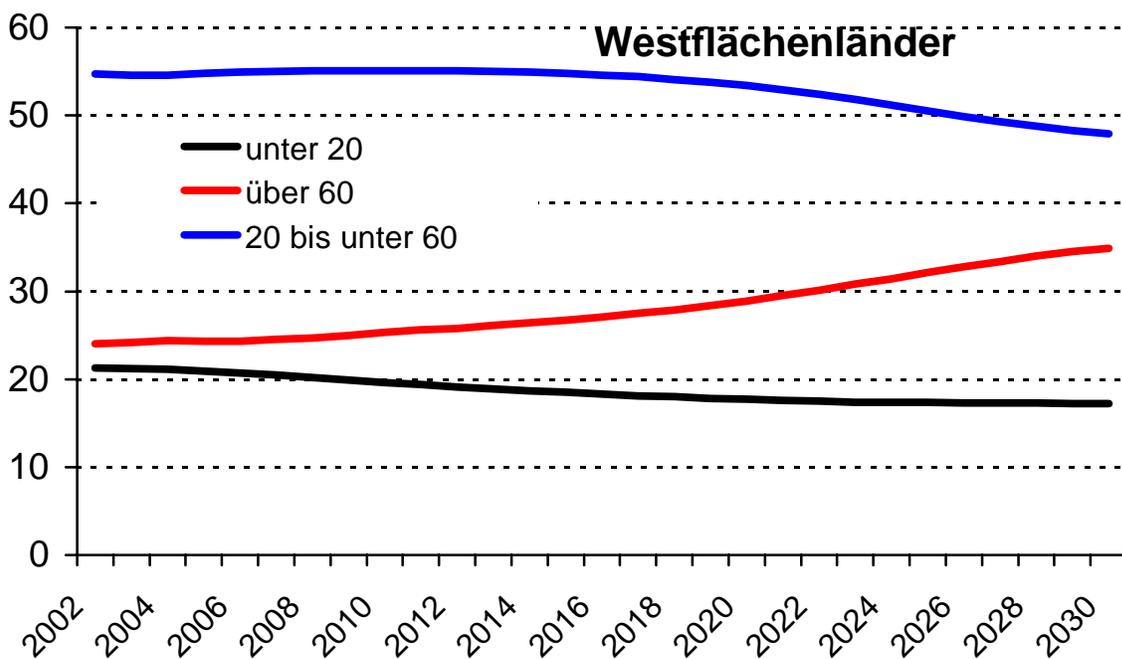
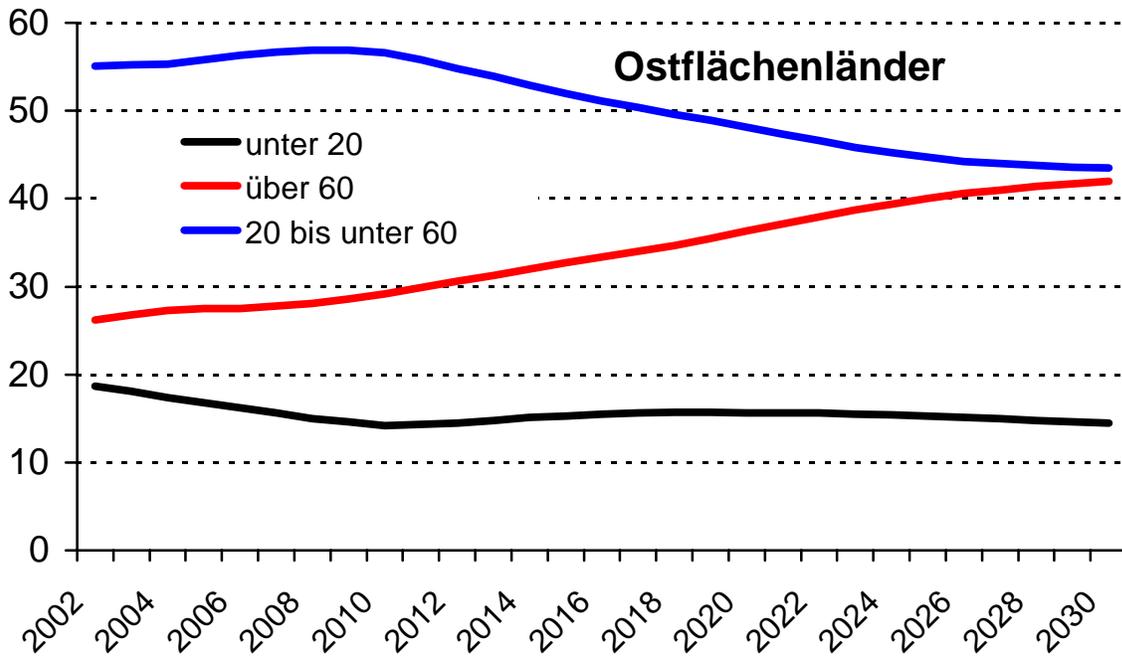
Quelle: Eigene Berechnungen aus den Daten der regionalisierten 10ten Bevölkerungsprognose.

**Abbildung 1:** Bevölkerungsentwicklung in Ost- und Westdeutschland im Zeitraum von 2002 bis 2030 (Durchschnitt der Varianten 4 und 5 der 10ten koordinierten Bevölkerungsprognose): Normierte Darstellung: 2002 = 100



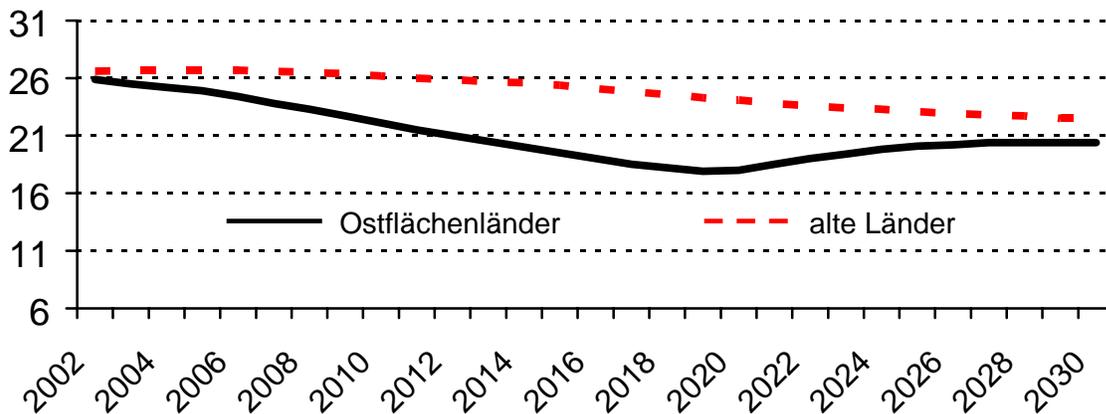
Quelle: Eigene Berechnungen aus den Daten der regionalisierten 10ten Bevölkerungsprognose.

**Abbildung 2:** Entwicklung der Bevölkerung von 2002 bis 2030 nach Altersgruppen: %-Anteil der Altersgruppen an der Gesamtbevölkerung (berechnet auf Basis der Variante 4 der 10ten koordinierten Bevölkerungsprognose)



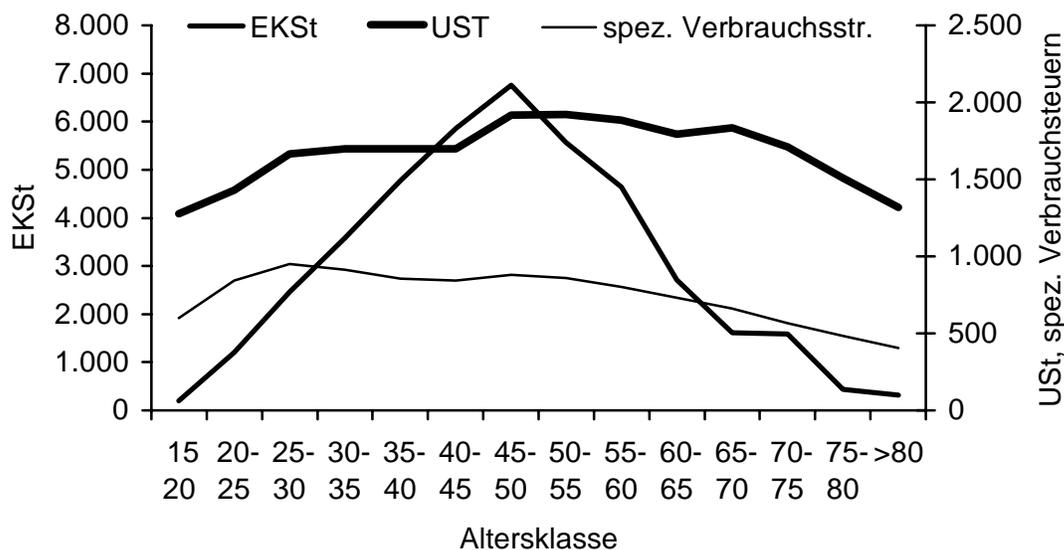
Quelle: Berechnet aus Daten der 10ten Koordinierten Bevölkerungsprognose des Statistischen Bundesamtes, Wiesbaden.

**Abbildung 3:** Bildungsrelevante Bevölkerung (Altersgruppe von 5 bis unter 29 Jahren) in den Ostflächenländern und den alten Ländern (ohne Berlin) im Zeitraum von 2003 bis 2030 in % der Gesamtbevölkerung



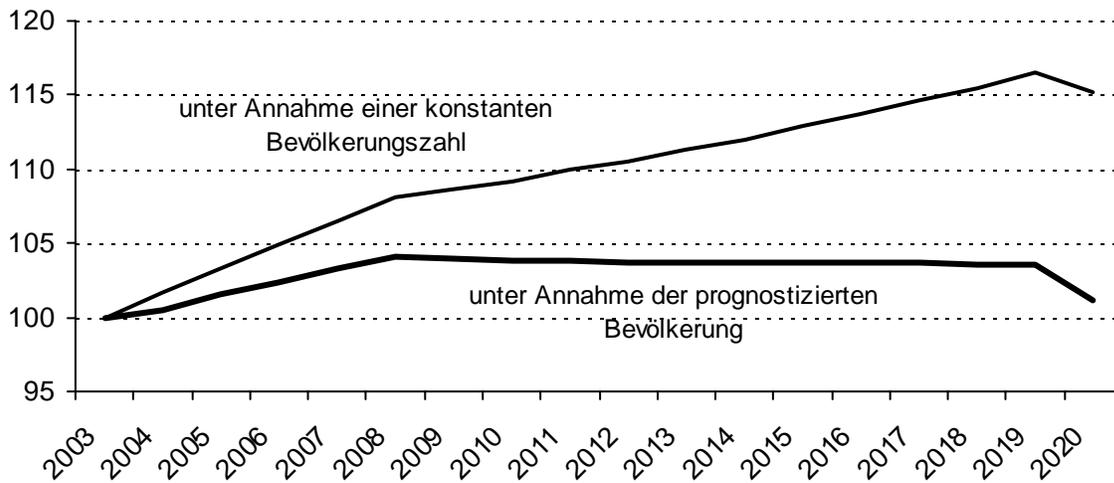
Quelle: Eigene Berechnungen aus den Daten der regionalisierten 10ten Bevölkerungsprognose. Durchschnitt der Prognosevarianten 4 und 5.

**Abbildung 4:** „Altersprofil“ der Steuerzahlungen in Gesamtdeutschland (hochgerechnet auf das Jahr 2005) in Euro je Einwohner



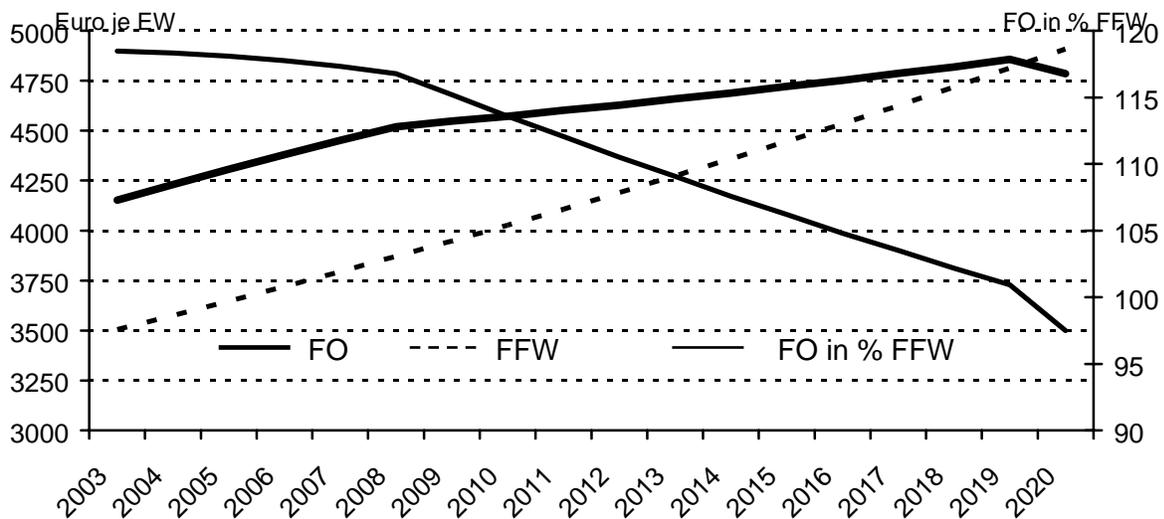
Quelle: Berechnet aus Angaben von Bach (2002).

**Abbildung 5:** Entwicklung des Volumens der bereinigten Einnahmen in den Ostflächenländern (Landes- und Gemeindeebene) unter Annahme einer konstanten Bevölkerungszahl (die des Jahres 2003) und unter Annahme der Bevölkerungsprognose des Statistischen Bundesamtes sowie einer Wachstumsrate der Einnahmen von 2%: Indexwert: 2003 = 100



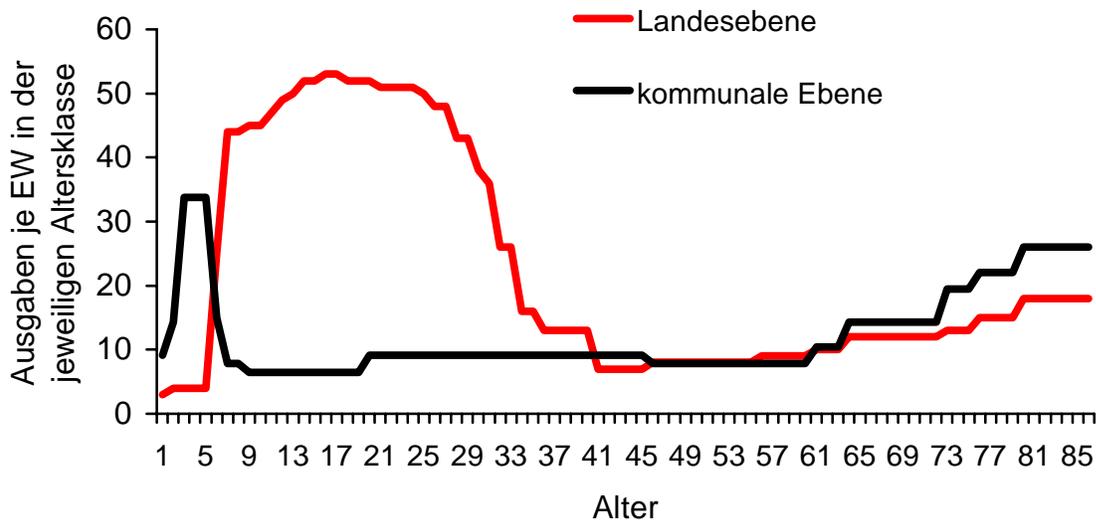
Quelle: Eigene Berechnungen, siehe Text.

**Abbildung 6:** Entwicklung der Pro-Kopf-Einnahmen in den Ostflächenländern und den finanzschwachen Westflächenländern (Landes- und Gemeindeebene) unter der Annahme einer Wachstumsrate der Einnahmen von 2%



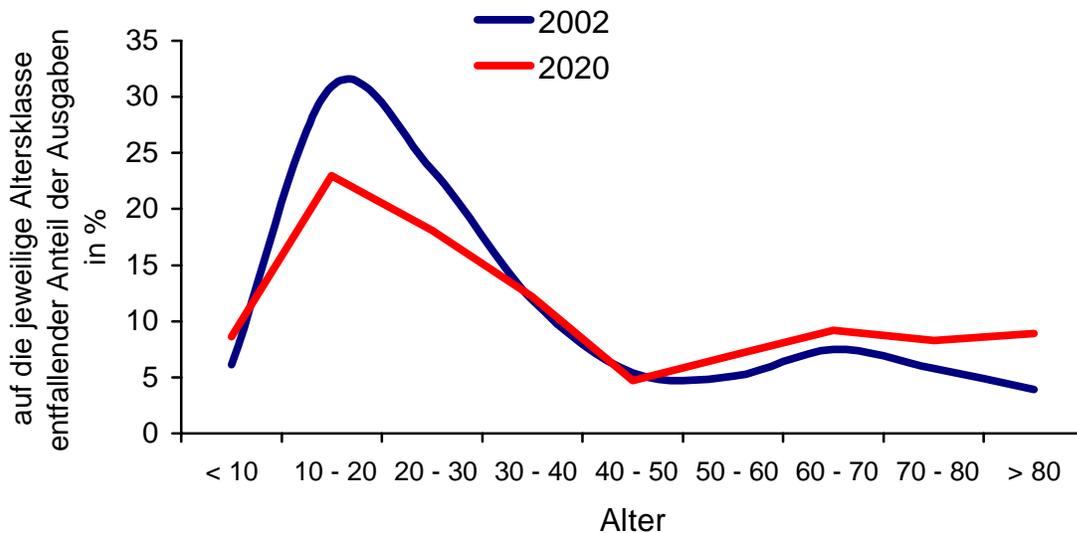
Quelle: Eigene Berechnungen, siehe Text.

**Abbildung 7:** Stilisierte Darstellung der Altersstrukturkostenprofile nach staatlichen Ebenen: Ausgaben je Einwohner der betreffenden Altersklasse



Quelle: Eigene Darstellung mit fiktiven Zahlenwerten.

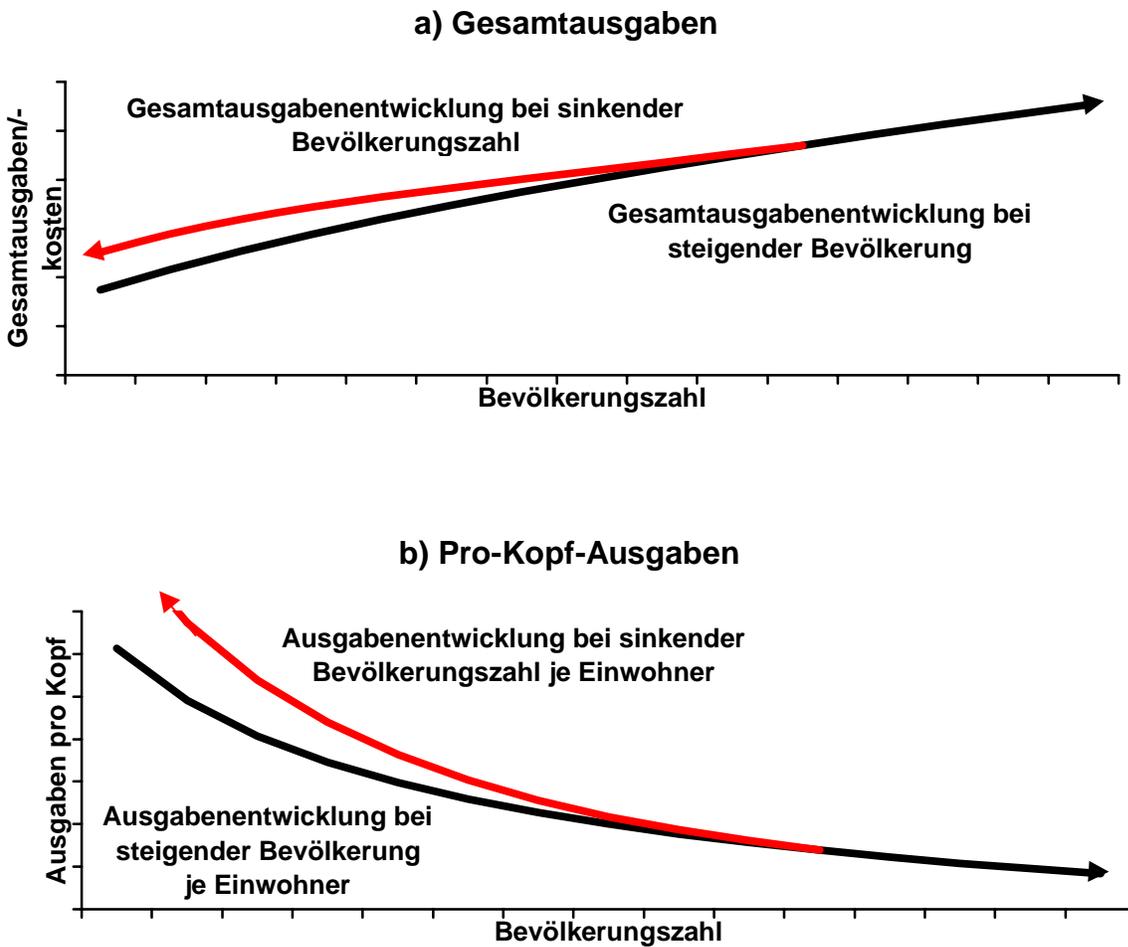
**Abbildung 8:** Stilisierte Darstellung der altersspezifischen öffentlichen Ausgabenstruktur: %-Anteil der auf die einzelnen Altersklassen entfallenden öffentlichen Ausgaben bei unterschiedlichen Altersstrukturen (Sachsen 2002 und 2020) auf Basis des in Abbildung 7 dargestellten Altersstrukturkostenprofils auf der Landesebene



Quelle: Eigene Darstellung mit fiktiven Zahlenwerten.

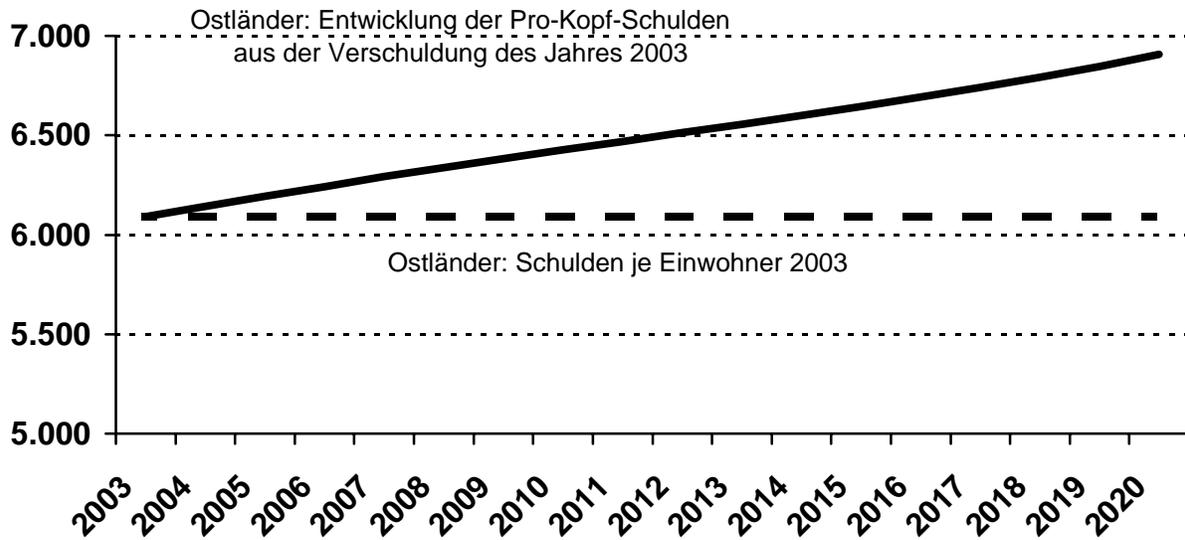
## Abbildung 9: Das Kostenremanenzproblem

(Die schwarzen Linien beziehen sich auf die Entwicklung bei sinkender, die roten Linien auf die Entwicklung bei steigender Bevölkerungszahl)

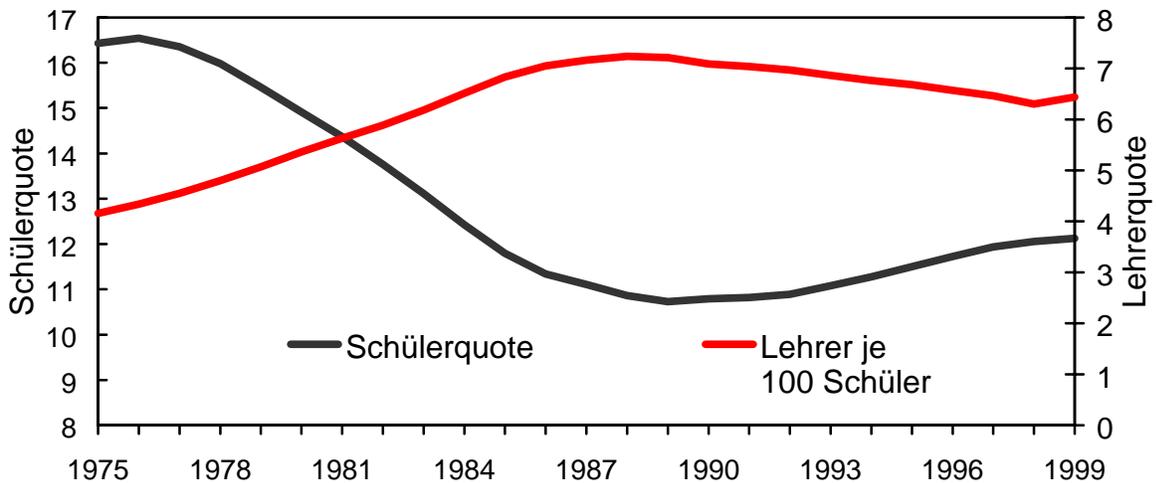


Quelle: Eigene Darstellung

**Abbildung 10:** Entwicklung der Pro-Kopf-Verschuldung der ostdeutschen Flächenländer (Länder- und Gemeindeebene) bei gegebenem Schuldenbestand (Schulden Ende des Jahres 2003) bis zum Jahr 2020

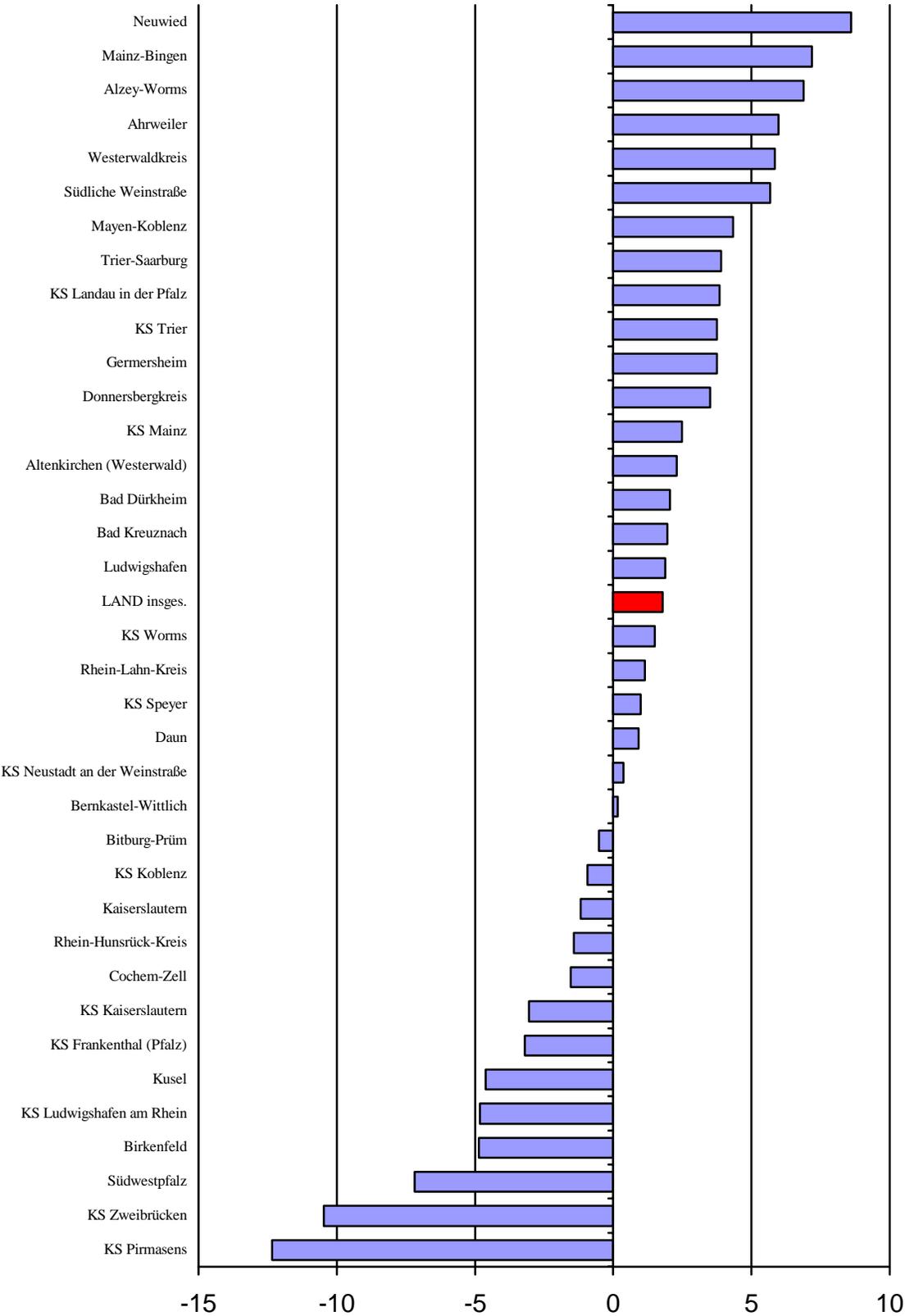


**Abbildung 13:** Schülerquote (Schüler je Einwohner) und Lehrerquote (Lehrer je 100 Schüler) in allgemeinbildenden Schulen in den westdeutschen Flächenländern

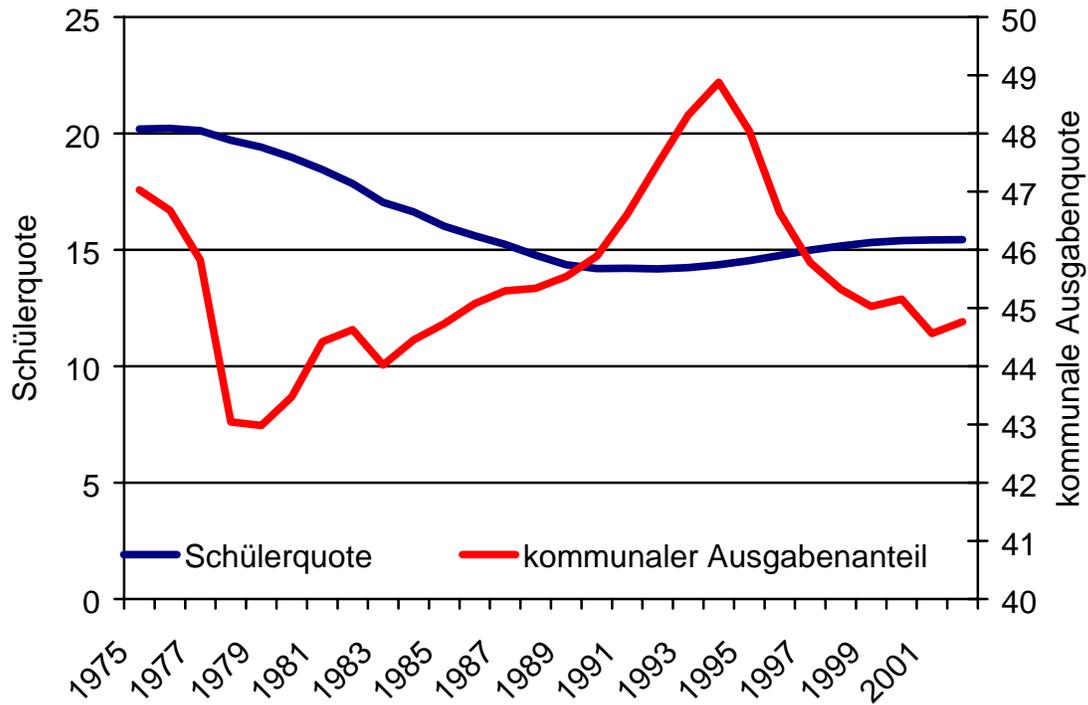


Quelle: Statistisches Bundesamt, Statistische Jahrbücher, Fachserie 11, Reihe 1. Rechte Skala: Lehrer je 100 Schüler; linke Skala Schülerquote in %.

**Abbildung 11:** Bevölkerungsentwicklung in Rheinland-Pfalz nach Landkreisen von 2002 bis 2020 nach der Bevölkerungsprognose des BBR



**Abbildung 12:** Entwicklung der Schüler-Quote (Schüler je 100 Lehrer) und des Anteils der Kommunen an den bereinigten Gesamtausgaben der Länder- und Gemeindeebene in den westdeutschen Flächenländern seit 1975



Kommunaler Ausgabenanteil: Anteil der bereinigten Gesamtausgaben der Kommunen an den bereinigten Gesamtausgaben der konsolidierten Länder- und Gemeindehaushalte in %.  
 Quelle: Berechnet aus Angaben des Statistischen Bundesamtes.

**Übersicht 1:** Demographie-Sensitivität (insbes. im Hinblick auf die Altersstruktur) der staatlichen Aufgabenbereiche auf der Länder- und Gemeindeebene

<b>Aufgabenbereich</b>	<b>Altersstruktur-Sensitivität</b>
Allgemeine Verwaltung	<ul style="list-style-type: none"> <li>◆ Keine Informationen über Altersstruktureffekte vorhanden, und auch keine klaren Vorstellungen über solche Effekte.</li> </ul>
öffentliche Sicherheit und Ordnung	<ul style="list-style-type: none"> <li>◆ Junge Menschen sind wesentlich häufiger in Straftaten und Verkehrsunfälle verwickelt als ältere Menschen → man sollte c.p. von Ausgabenersparnissen ausgehen können (Polizeibedarf sinkt).</li> <li>◆ Auf der kommunalen Ebene ggf. andere Effekte, wie z.B. Ersatz oder Ergänzung von Freiwilligen Feuerwehren durch Berufsfeuerwehren wegen Nachwuchsmangel</li> </ul>
Rechtsschutz (einschl. JVA´s)	<ul style="list-style-type: none"> <li>◆ Zum Teil ähnliche Argumente wie bei der „Öffentlichen Sicherheit“; im Bereich der Zivilverfahren aber keine Aussagen möglich</li> </ul>
Kitas	<ul style="list-style-type: none"> <li>◆ Versorgt werden zwar sehr junge Menschen; die eigentlichen Nachfrager sind aber die Erziehungsberechtigten → die Inanspruchnahme dieser Leistungen hängt nicht nur von der Entwicklung der Geburten, sondern auch von der Entwicklung auf dem Arbeitsmarkt ab (z.B. in Zukunft stärkere Inanspruchnahme des Erwerbspersonenpotenzials der Frauen, usw.)</li> </ul>
Schulen	<ul style="list-style-type: none"> <li>◆ Die Schülerzahlen sinken nachhaltig → Lehrerabbau und Schulschließungen sind unvermeidbar.</li> <li>◆ Ggf. aber auch neue Aufgabenfelder für die Schulen in der Erwachsenenbildung („Nachrüsten“ und „Umrüsten“ unter dem Heading „lebenslanges Lernen“, sofern auch der „2te Bildungsabschnitt“ im Leben als öffentliche Aufgabe gesehen wird)</li> </ul>
Hochschulen	<ul style="list-style-type: none"> <li>◆ Ab Mitte der nächsten Dekade nachhaltiger Rückgang der Studierendenzahlen; dieser Rückgang könnte auch nicht durch einen (realistischen) Anstieg der Studierneigung ausgeglichen werden.</li> <li>◆ Ggf. auch hier neue Bildungsaufgaben für die Hochschulen → analog dem Schulbereich</li> </ul>
Kunst- und Kulturpflege	<ul style="list-style-type: none"> <li>◆ Schwer zu identifizieren; eher einkommensabhängig</li> </ul>
Soziale Sicherung	<ul style="list-style-type: none"> <li>◆ In einigen Bereichen sind Ausgabensenkungen zu erwarten (z.B. Jugendhilfe)</li> <li>◆ Die Nachfrage nach Leistungen der Sozialhilfe (in der Neuabgrenzung), des Wohngeldes usw. ist nicht absehbar → Risiko der Altersarmut infolge der anhaltenden Dauerarbeitslosigkeit und Risiko einer unzureichenden Absicherung durch die Pflegeversicherung → der gesamte Sozialbereich auf der Länder- und Gemeindeebene ist mit erheblichen demographischen Ausgabenrisiken verbunden</li> </ul>

Gesundheit (Gesundheitsbehörden, Einrichtungen des Gesund- heitswesens, in geringem Umfang Krankenhäuser)	<ul style="list-style-type: none"> <li>◆ Demographische Einflussfaktoren sind kaum zu identifizieren</li> </ul>
Sport und Erholung (Park-/Gartenanlagen, Sportanlagen /-förderung, Badeanstalten usw.)	<ul style="list-style-type: none"> <li>◆ Demographische Einflussfaktoren sind kaum zu identifizieren</li> </ul>
Ernährung, Landwirtschaft und Forsten	<ul style="list-style-type: none"> <li>◆ Demographische Einflussfaktoren sind kaum zu identifizieren</li> <li>◆ Infolge des Bevölkerungsrückgangs in den ländlichen Räumen, und damit ggf. einer Einschränkung der landwirtschaftlichen Aktivität, könnten die Ausgaben für die Landschaftspflege, usw. auch steigen</li> </ul>
(kommunale) Gemeinschaftsdienste	<ul style="list-style-type: none"> <li>◆ Diese Bereiche werden zunehmend ausgelagert und von oder mit Privaten erstellt.</li> <li>◆ Hohe Fixkostenbelastungen werden bei sinkender Bevölkerungszahl – insbes. im ländlichen Raum – entweder zu steigenden Zuschüssen (aus den kommunalen Haushalten) und/oder zu steigenden Gebühren führen</li> </ul>
Wohnungswesen/-förder- politik, Städtebau, usw.	<ul style="list-style-type: none"> <li>◆ Die zunehmende Rückführung der Wohnraumförderpolitik dürfte zu deutlichen Ausgabensparnissen führen.</li> <li>◆ Ggf. aber wird es zu erheblichen Ausgabensteigerungen durch den Rückbau von Versorgungsinfrastrukturen und Maßnahmen im städtebaulichen Bereich kommen</li> </ul>
Straßenverkehrsbereich	<ul style="list-style-type: none"> <li>◆ Hier sollte man – insbesondere auch dann, wenn beim Infrastrukturaufbau den zukünftigen demographischen Entwicklungen stärker Rechnung getragen wird – von Einsparmöglichkeiten zumindest im Hinblick auf das Volumen der Gesamtausgaben ausgehen. Ob allerdings die Pro-Kopf-Ausgaben sinken werden ist zweifelhaft, da insbes. in Ostdeutschland eine stark sinkende Bevölkerungszahl das vorhandene Streckennetz pflegen und erhalten muss (sofern es hier keinen Rückbau oder Renaturierung gibt).</li> </ul>
ÖPNV	<ul style="list-style-type: none"> <li>◆ Der Einfluss der Veränderung der Altersstruktur ist schwer abschätzbar</li> </ul>

## Dresden Discussion Paper Series in Economics

- 01/03 **Berlemann, Michael / Markwardt, Gunther:** Partisan Cycles and Pre-Electoral Uncertainty
- 02/03 **Choi, Jay Pil / Thum, Marcel:** Corruption and the Shadow Economy
- 03/03 **Wälde, Klaus / Woitek, Ulrich:** R&D expenditure in G7 countries and the implications for endogenous fluctuations and growth
- 04/03 **Broll, Udo / Wahl, Jack E.:** Value at Risk, Bank Equity and Credit Risk
- 05/03 **Reina, Livia:** Negotiators' cognition: An experimental study on bilateral, integrative negotiation
- 06/03 **Broll, Udo / Gilroy, B. Michael / Wahl, Jack E.:** Information, unternehmensinterne Kommunikation und Risikopolitik
- 07/03 **Karmann, Alexander / Maltritz, Dominik:** Sovereign Risk in a Structural Approach
- 08/03 **Friedrich, B. Cornelia:** Internet-Ökonomie. Ökonomische Konsequenzen der Informations- und Kommunikationstechnologien (IuK)
- 09/03 **Lehmann-Waffenschmidt, Marco:** A Fresh Look on Economic Evolution from the Kinetic Viewpoint
- 10/03 **Berlemann, Michael:** The Effect of Signalling and Beliefs on the Voluntary Provision of Public Goods - Some Experimental Evidence
- 11/03 **Berlemann, Michael / Nenovsky, Nikolay:** Lending of First Versus Lending of Last Resort - The Bulgarian Financial Crisis of 1996/1997
- 12/03 **Wälde, Klaus:** Endogenous business cycles and growth
- 13/03 **Choi, Jay Pil / Thum, Marcel:** The economics of repeated extortion
- 14/03 **Broll, Udo / Eckwert, Bernhard:** Transparency in the Foreign Exchange Market and the Volume of International Trade
- 15/03 **Graff, Michael / Karmann, Alexander:** What Determines the Finance-Growth Nexus? An Endogenous Growth Model and Empirical Evidence
- 16/03 **Steinmann, Lukas / Dittrich, Gunnar / Karmann, Alexander / Zweifel, Peter:** Measuring and Comparing the (In)Efficiency of German and Swiss Hospitals
- 17/03 **Lehmann-Waffenschmidt, Marco / Reina, Livia:** Coalition formation in multilateral negotiations with a potential for logrolling: an experimental analysis of negotiators' cognition processes
- 18/03 **Lehmann-Waffenschmidt, Marco / Böhmer, Robert:** Mentality Matters – Thorstein Veblens ‚Regime of Status‘ und Max Webers ‚Protestantische Ethik‘ aus der Sicht des (radikalen) Konstruktivismus. Eine Anwendung auf die ökonomischen Probleme des deutschen Wiedervereinigungsprozesses
- 19/03 **Eisenschmidt, Jens / Wälde, Klaus:** International Trade, Hedging and the Demand for Forward Contracts
- 20/03 **Broll, Udo / Wong, Kit Pong:** Capital Structure and the Firm under Uncertainty
- 01/04 **Lehmann-Waffenschmidt, Marco:** A Note on Continuously Decomposed Evolving Exchange Economies
- 02/04 **Friedrich, B. Cornelia:** Competition and the Evolution of Market Structure in the E-conomy.
- 03/04 **Berlemann, Michael / Dittrich, Marcus / Markwardt, Gunther:** The Value of Non-Binding Announcements in Public Goods Experiments. Some Theory and Experimental Evidence
- 04/04 **Blum, Ulrich / Schaller, Armin / Veltins, Michael:** The East German Cement Cartel: An Inquiry into Comparable Markets, Industry Structure, and Antitrust Policy
- 05/04 **Schlegel, Christoph:** Analytical and Numerical Solution of a Poisson RBC model
- 06/04 **Lehmann-Waffenschmidt, Marco:** Die ökonomische Botschaft in Goethes „Faust“
- 07/04 **Fuchs, Michaela / Thum, Marcel:** EU Enlargement: Challenges for Germany's New Laender
- 08/04 **Seitz, Helmut:** Implikationen der demographischen Veränderungen für die öffentlichen Haushalte und Verwaltungen

