

»» Regionale Ausprägungen des demografischen Wandels: so facettenreich wie die Kommunen selbst

Nr. 191, 13. Dezember 2017

Autoren: Dr. Stephan Brand, Telefon 069 7431-6257, stephan.brand@kfw.de
Dr. Johannes Steinbrecher, Telefon 069 7431-2306, johannes.steinbrecher@kfw.de

Der demografische Wandel ist ein Megatrend, der Deutschland grundlegend verändert. Dabei hat es demografische Veränderungen schon immer gegeben. Ein Blick zurück kann deshalb helfen, eine sinnvolle Strategie für zukünftige Herausforderungen zu finden. Hierfür wird eine Datengrundlage benötigt, die es erlaubt, systematische Entwicklungen und Muster zu identifizieren.

Im Auftrag der KfW hat die Dresdner Niederlassung des ifo Instituts eine derartige Datengrundlage geschaffen. Basierend auf den Angaben der Statistischen Jahrbücher des Deutschen Städtetages konnte ein Datensatz für alle Städte und Gemeinden mit mehr als 20.000 Einwohnern für einen Zeitraum von über 60 Jahren zusammengetragen werden. Durch die Analyse des neuartigen Datensatzes können nicht nur die demografischen Veränderungen auf Ebene der Gemeinden detailliert nachvollzogen werden. Auch kann der Frage nachgegangen werden, wie sich die Ausgaben der Städte unter den Bedingungen von Bevölkerungswachstum oder -schrumpfung entwickeln.

In diesem und zwei folgenden Beiträgen beleuchtet KfW Research die Ergebnisse der Untersuchung. Dazu widmet sich dieser Beitrag der detaillierten Beschreibung regionaler Facetten der demografischen Entwicklung. Der zweite Beitrag diskutiert die Auswirkungen der demografischen Veränderungen auf die kommunalen Ausgaben und Aufgaben. Der dritte Beitrag schließt die Analyse mit einem Ausblick auf den Einfluss demografischer Herausforderungen auf die Entwicklung bzw. Verfestigung regionaler Disparitäten ab.

In den vergangenen Jahrzehnten erlebte Deutschland tief greifende demografische Veränderungen. Dieser Wandel manifestiert sich im Wesentlichen in vier Dimensionen: der Dynamik des Bevölkerungswachstums, der Altersstruktur, dem Grad der Urbanisierung sowie der Heterogenität der Gesellschaft.¹ Die beschriebenen Facetten der demografischen Veränderungen vollziehen sich jedoch sowohl im Hinblick auf Dauer und Intensität zeitlich und regional höchst unterschiedlich: So schrumpfen und altern einige Regionen bereits seit Jahrzehnten, andere hingegen wuchsen lange Zeit und stehen nun erstmalig vor den Herausforderungen des Bevölkerungsrückgangs, und wieder andere können (bzw. müssen) auch zukünftig mit Bevölkerungszuwachs rechnen.

Unabhängig von seiner regionalen Ausprägung zählt der demografische Wandel auch zukünftig zu den zentralen Her-

ausforderungen Deutschlands. Die Auswirkungen auf die öffentlichen Finanzen werden dabei bislang zumeist mit Blick auf den Sozialstaat, insbesondere das Rentensystem, diskutiert. Die demografische Veränderung birgt jedoch auch für die Aufgaben- und Ausgabenstruktur von Ländern und Gemeinden Herausforderungen und beeinflusst damit auch ganz konkret die Lebensverhältnisse der Bürger vor Ort.²

Die Kommunen erstellen den Großteil der Leistungen der Daseinsvorsorge, welche die Bürger vor Ort nutzen, daher sind sie durch die demografischen Veränderungen besonders betroffen.³ Sie müssen das Leistungsangebot an die sich veränderten Bedürfnisse der Bürger anpassen und dabei die haushälterischen Restriktionen berücksichtigen.

Grund genug, sich den demografischen Herausforderungen der kommunalen Ebene genauer zu widmen: Welche Erfahrungen haben die Kommunen in den vergangenen Jahrzehnten gemacht? Wie haben sie auf die Herausforderungen des demografischen Wandels reagiert? Und was lässt sich daraus für die zukünftigen Herausforderungen lernen?

Diese Fragen sind vor allem für die kommunalen Ausgaben relevant. Da die Einnahmeautonomie der deutschen Kommunen relativ gering ist, führt eine strukturelle Erhöhung der Ausgaben (z. B. durch demografiebedingte Mehrausgaben) fast zwangsläufig auch zu einer strukturellen Verringerung der Haushaltsspielräume. Ein tieferes Verständnis der regionalen Ausprägungen des demografischen Wandels und seiner fiskalischen Auswirkung auf die Kommunen ist deshalb von zentralem Interesse für die Regionalpolitik.

Langfristbetrachtungen für die kommunale Ebene fehlen

Die Auswirkungen demografischer Veränderungen auf die öffentlichen Haushalte wurden sowohl theoretisch als auch empirisch bereits aus verschiedenen Blickwinkeln betrachtet, z. B. im Hinblick auf den Einfluss der Bevölkerungsentwicklung oder Alterung auf die öffentlichen Ausgaben.⁴ Allerdings liefern die Analysen häufig widersprüchliche Ergebnisse. Darüber hinaus haben viele dieser Studien den Nachteil, dass sie zumeist auf kurzfristige Zeiträume, einzelne Aspekte des demografischen Wandels, oder lediglich auf aggregierte Größen wie Gesamtausgaben bzw. den Schuldenstand der kommunalen Ebene fokussieren. Disaggregierte Daten auf der Ebene einzelner Städte und Gemeinden wurden bisher nur selten analysiert. Ursächlich hierfür war bis dato vermutlich insbesondere ein Mangel an geeigneten und verfügbaren Daten.

Aktuelle Langfristanalyse schließt Forschungslücke

Um ein tieferes Verständnis für die Auswirkungen des demografischen Wandels auf die Kommunen Deutschlands zu erhalten, hat die Dresdner Niederlassung des ifo Instituts im Auftrag der KfW Bankengruppe eine Langfristanalyse durchgeführt.⁵ Durch die systematische Auswertung eines Datensatzes mit Beobachtungen über mehr als 60 Jahre schließt die Studie damit eine bestehende Forschungslücke.⁶

Die Studie

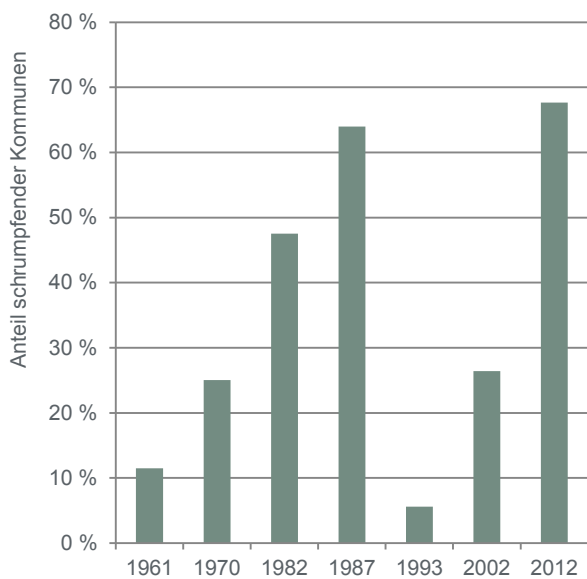
Die Dresdner Niederlassung des ifo Instituts hat im Auftrag von KfW Research erstmalig systematisch den Einfluss demografischer Veränderungen auf die Haushalte von Kommunen für den Zeitraum zwischen 1950 und 2012 untersucht. Für die Analyse wurde ein neuartiger Datensatz erstellt, der auf den Daten des zwischen 1949 bis 2013 erschienen Jahrgängen des „Statistischen Jahrbuchs Deutscher Gemeinden“ des Deutschen Städtetages beruht.⁷ Insgesamt wurden für die untersuchten Gemeinden mehr als 20 demografische, fiskalische und sozio-ökonomische Indikatoren für alle Gemeinden mit mehr als 20.000 Einwohnern analysiert.

Die Veröffentlichung der Studie ist für Januar 2018 vorgesehen und kann dann unter www.kfw.de/research-kommunen kostenfrei heruntergeladen werden.

Die Daten zeigen vor allem eins: Heterogenität

Wirft man einen ersten Blick auf die Daten zeigt sich ein recht eindeutiges Bild. So nimmt beispielsweise der Anteil der Gemeinden in der Stichprobe, die in den beobachteten Perioden geschrumpft sind, stetig zu (Grafik 1).

Grafik 1: Anteil der Kommunen mit Bevölkerungsrückgang im Vergleich zur Vorperiode



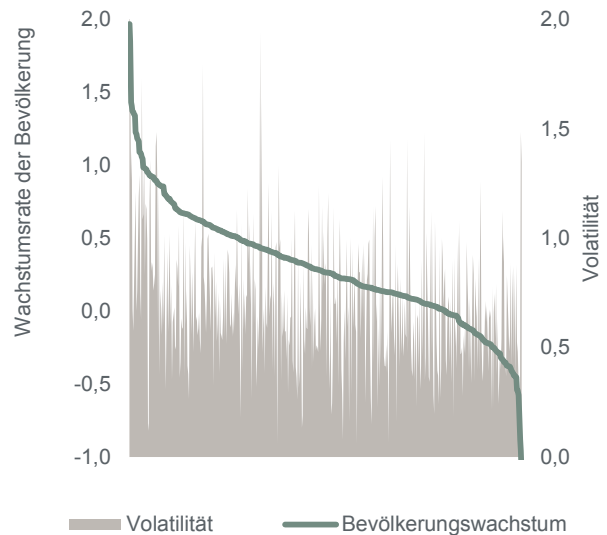
Quelle: Frei et al. (2017), eigene Berechnung und Darstellung.

Diese Entwicklung wurde, vermutlich durch die innerdeutsche Wanderungsbewegung infolge der deutschen Wiedervereinigung, im Jahr 1993 kurz ausgesetzt, setzt sich aber

seitdem mit hoher Dynamik fort. Im Hinblick auf den Bevölkerungsrückgang haben viele Kommunen in Westdeutschland durch die Wiedervereinigung also von einem kurzfristigen Aufschub profitiert, die Herausforderungen bleiben aber für die Mehrheit der untersuchten Kommunen bestehen.

Hinter diesen Durchschnittseffekten stecken enorme regionale Unterschiede: z. B. mit Blick auf die durchschnittlichen Wachstumsraten der Bevölkerung und deren Schwankungsbreite. Grafik 2 hat die durchschnittliche Wachstumsrate der Bevölkerungsentwicklung in absteigender Reihenfolge (grüne Linie) abgebildet. Hohe durchschnittliche Wachstumsraten finden sich im linken Bereich, niedrige (oder sogar negative) durchschnittliche Wachstumsraten im rechten Bereich der Abbildung. Ergänzt wird die Darstellung durch die jeweilige Volatilität des Bevölkerungswachstums (graue Spitzen), gemessen anhand der Standardabweichung.⁸ Hohe Spitzen in der grauen Fläche signalisieren eine hohe Schwankung der Bevölkerungsentwicklung, also beispielsweise häufige Wechsel zwischen Wachstum und Schrumpfung.

Grafik 2: Bevölkerungswachstum und -volatilität



Quelle: Frei et al. (2017), eigene Berechnung und Darstellung.

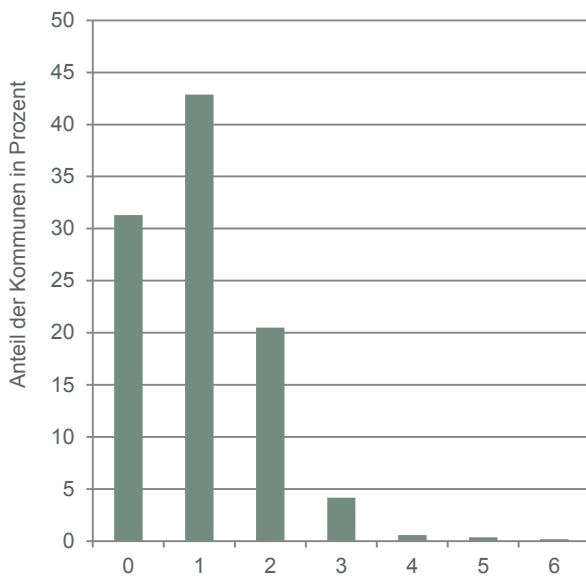
Es wird deutlich, dass das Spektrum des durchschnittlichen Bevölkerungswachstums enorm breit ist; die durchschnittliche Wachstumsrate liegt zwischen +2 % und -1 % pro Jahr (linke Achse). Kommunen, die über mehrere Jahrzehnte deutlich positive Wachstumsraten verzeichneten sind ebenso vertreten wie Kommunen, die über Jahrzehnte einen signifikanten Bevölkerungsrückgang verschmerzen mussten. Auch die Schwankungsbreite der Bevölkerungsentwicklung variiert spürbar. Es gibt in allen Bereichen des Bevölkerungswachstums Kommunen mit niedrigen, aber auch mit hohen Schwankungsraten (rechte Achse). Somit gab es unter den beobachteten Kommunen sowohl im Fall eines durchschnittlichen Bevölkerungsrückgangs als auch eines Bevölkerungsanstiegs etliche mit erheblichen Planungsunsicherheiten, infolge stark schwankender Entwicklungen.

Perioden von Wachstum und Rückgang wechseln selten

Relevant für die Bereitstellung des kommunalen Leistungsangebotes dürfte deshalb neben der Richtung der Bevölkerungsentwicklung auch sein, ob bzw. wie oft sich Phasen des Bevölkerungswachstums- und -rückgangs abwechseln. Ein hohes Maß an Wechseln erhöht die Planungsunsicherheit der Kommune, in welche Richtung das kommunale Leistungsangebot angepasst werden muss. Dies kann zu Verzögerungen von Investitionen führen oder auch dazu, dass der Personalstock zu früh ausgebaut wird und in Zeiten eines Bevölkerungsrückgangs dann den Haushalt belastet.

Grafik 3: Wechsel in der Wachstumsdynamik

Anzahl der Wechsel zwischen Bevölkerungswachstum und -rückgang



Quelle: Frei et al. (2017), eigene Berechnung und Darstellung

Es zeigt sich, dass es viele Kommunen gibt, die im Untersuchungszeitraum nicht oder nur wenige Perioden von einem Wechsel der Bevölkerungsentwicklung betroffen waren (Grafik 3). Auch der Anteil der Kommunen, die mit einem dauerhaften Wechsel konfrontiert waren, ist gering.

In der Stichprobe gibt es insgesamt nur sechs Kommunen, die mindestens viermal eine Änderung der Wachstumsdynamik zu reagieren hatten. Insgesamt mussten somit relativ wenige Kommunen mit häufigen Wechseln in der Wachstumsdynamik umgehen: Rund 75 % der Kommunen hatten maximal einem Dynamikwechsel zu verkraften, weniger als 5 % der untersuchten Kommunen waren von regelmäßigen Wechseln zwischen Wachstum und Rückgang der Bevölkerung betroffen.⁹ Die Bevölkerungsentwicklung kann somit in der Intensität recht unterschiedlich ausfallen, doch zumindest im langfristigen Trend erscheint sie relativ beständig.

Fazit

Den einen demografischen Wandel in Deutschland gibt es nicht, schon gar nicht, wenn man die kommunale Ebene betrachtet. Eine langfristige Betrachtung der größten deutschen Städte und Gemeinden über den Zeitraum von 1950 bis 2012 verdeutlicht spürbare regionale Unterschiede, sowohl im Hinblick auf die Intensität als auch auf die Persistenz der demografischen Veränderungen. Immerhin, während sich die Intensität des demografischen Wandels in einer Kommunen ändern kann, bleiben die Vorzeichen in der Regel gleich.

Je nach Entwicklung unterscheiden sich sehr wahrscheinlich auch die Auswirkungen der demografischen Veränderungen auf die kommunale Leistungserstellung. Deshalb muss für jede Kommune individuell geprüft werden, welcher Anpassungsbedarf besteht.¹⁰ Auch wenn die Schwankungen in der Intensität der demografischen Veränderung zu einer gewissen Planungsunsicherheit führen, ist der Trend doch zumeist so stabil, dass die einmal eingeschlagen Entwicklungsrichtung beibehalten wird. Deshalb ist es auch von entscheidender Bedeutung, die fiskalischen Auswirkungen demografischer Veränderungen besser zu verstehen.

Dabei sollten vor allem analysiert werden, welchen Einfluss demografische Veränderungen auf die Kosten der kommunalen Leistungen haben und wie sich diese Zusammenhänge auf die Entwicklung regionaler Disparitäten auswirken können. Diesen Themen widmen sich die beiden aufbauenden Beiträge, die ebenfalls im Rahmen der Reihe KfW Research Fokus Volkswirtschaft veröffentlicht werden. ■

¹ Siehe beispielsweise Eck, A., Fritzsche, C., Kluge, J., Ragnitz, J. und F. Rösel (2015): Analyse der finanzkraftbestimmenden Rahmenbedingungen und strukturellen Spezifika ostdeutscher Flächenländer, ifo Dresden Studien 76, München/Dresden.

² Für die Auswirkungen auf die kommunalen Ausgaben, siehe z. B. Seitz, H. und G. Kempkes (2007): Fiscal Federalism and Demography, Public Finance Review 35 (3): 385–413.; und Freigang, S. (2012): Auswirkungen der demografischen Entwicklungen auf den kommunalen Sektor in Ost- und Westdeutschland, Dissertation, Technische Universität Dresden.

³ Siehe beispielsweise BBSR (2017): Raumordnungsbericht 2017, Bonn.

⁴ Für eine ausführliche Diskussion siehe Kapitel 2 in Frei, X., Ragnitz, J. und F. Rösel (2017): „Kosten kommunaler Leistungserstellung unter dem Einfluss von demografischem Wandel und Urbanisierung“, Gutachten vom ifo Institut – Niederlassung Dresden im Auftrag der KfW Bankengruppe, im Erscheinen.

⁵ Siehe Frei et al. (2017): „Kosten kommunaler Leistungserstellung unter dem Einfluss von demografischem Wandel und Urbanisierung“, a.a.O.

⁶ Da diese Langfristbetrachtung datenbedingt allerdings nur für die westdeutschen Kommunen möglich ist, konzentrieren sich die Analysen auf diese. Aufgrund des großen Datensatzes und des langen Analysezeitraumes lassen sich die Ergebnisse jedoch im Wesentlichen auch auf die ostdeutschen Kommunen übertragen.

⁷ Die mit Ausnahme der Jahre 2008 bis 2013 ausschließlich als Hardcover-Bände vorliegenden Jahrbücher wurden dafür in einem ersten Schritt zunächst digital erfasst, die relevanten Statistiken anschließend händisch ausgelesen und die schließlich in Tabellenform vorliegenden Daten weiter aufbereitet.

⁸ Um die Aussagekraft des Durchschnitts und der Volatilität zu gewährleisten, werden nur Kommunen mit mindestens vier Beobachtungen (Perioden) in der Berechnung berücksichtigt.

⁹ Auch hier wurden wieder nur Kommunen berücksichtigt, zu denen für mindestens vier Perioden Wachstumsraten vorlagen, die somit über die Hälfte des Untersuchungszeitraumes im Datensatz enthalten sind.

¹⁰ Für eine Übersicht möglicher Handlungsansätze für die Kommunen, siehe z. B. Lenk, T. und T. Starke (2015): Auswirkungen der demografischen Entwicklung auf die öffentlichen Finanzen, Arbeitspapier Nr. 48, S. 14ff, Leipzig.