

Inhaltsverzeichnis

Kapitel 1

Einführung 25

A. Der demographische Wandel im Raum	25
I. Dimensionen und Ausmaße des demographischen Wandels	25
1. Die Ausgangssituation	25
2. Mögliche künftige Entwicklung nach der 11. koordinierten Bevölkerungsvorausberechnung	26
a) Die Annahmen der 11. koordinierten Bevölkerungsvorausberechnung	26
b) Ergebnisse der 11. koordinierten Bevölkerungsvorausberechnung ..	26
3. Räumliche Ausdifferenzierung des demographischen Wandels	27
II. Szenario des demographischen Wandels im Raum	28
B. Die juristische Aufarbeitung des demographischen Wandels	30
I. Alternsgerechte Gesellschaft	30
II. Generationengerechtigkeit	31
III. Kommunalwissenschaftliche Beiträge der Rechtswissenschaft	32
C. Demographischer Wandel: Herausforderung für die kommunale Selbstverwaltung	32

Kapitel 2

Fragestellung und Gang der Untersuchung 34

A. Untersuchungsgegenstand und -methodik	34
I. Ausgangspunkt: Kommunalen Wettbewerb um Ressourcen	34
1. Wettbewerb als Mittel zur Erreichung einer effizienten Güterallokation	34
2. Verhältnis von Wettbewerb und Staat	35
a) Staatlicher Zwang und bürgerliche Freiheit	35
b) Wettbewerb innerhalb des Staatsgefüges?	36
3. Kommunen im Wettbewerb um Ressourcen	36
II. Der Untersuchungsgegenstand	37
III. Die ökonomische Theorie des Rechts	38
1. Gegenstandsbereich	38
2. Grundannahmen der ökonomischen Theorie des Rechts: Das ökonomische Paradigma	38

3. Ökonomische Theorie des Rechts und kommunale Selbstverwaltung ..	40
B. Gang der Arbeit	41

Kapitel 3

Die kommunale Aufgabenstruktur 44

A. Aufgabenstruktur der Städte und Gemeinden	44
I. Freie bzw. freiwillige Selbstverwaltungsaufgaben	44
II. Weisungsfreie Pflichtaufgaben bzw. pflichtige Selbstverwaltungsaufgaben	45
III. Pflichtaufgaben nach Weisung bzw. Aufgaben des übertragenen Wirkungskreises	46
1. Monistisches Modell	46
2. Dualistisches Modell	47
B. Die Kreisaufgaben	47
I. Selbstverwaltungsaufgaben (Aufgaben des eigenen Wirkungskreises)	48
1. Übergemeindliche Aufgaben	49
a) Originäre Kreisaufgaben (Existenzaufgaben)	49
b) Kreisintegrale Aufgaben	49
2. Ergänzungsaufgaben	49
3. Ausgleichsaufgaben	50
II. Staatliche Verwaltung	50

Kapitel 4

Die kommunale Einnahmehbeschaffung im Lichte des Verfassungsrechts 51

A. Städte und Gemeinden im föderalen System	51
B. Die Finanzverfassung nach dem Grundgesetz	51
I. Gesetzgebungskompetenz	51
1. Überblick	51
2. Verfassungsrechtliche Anforderungen an kommunale Abgabenerhebung	52
II. Ertragshoheit	53
III. Verwaltungskompetenz	54
C. Die Bestandteile der kommunalen Finanzhoheit	55
I. Abgabenhöheit	55
II. Ausgabenhöheit	55
III. Haushalts- und Planungshöheit	56
D. Kommunale Finanzquellen und ihre Funktionsweisen	56
I. Originäre Ertragskompetenzen aus Steuern	56

Inhaltsverzeichnis	11
1. Gemeindeanteil an der Einkommensteuer	56
2. Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer	57
3. Aufkommen aus den Realsteuern: Gewerbesteuer und Grundsteuer ...	58
a) Gewerbesteuer	58
b) Grundsteuer	59
4. Örtliche Verbrauchs- und Aufwandsteuern	60
5. Grunderwerbsteuer	61
II. Staatliche Zuweisungen	61
1. Kommunalen Finanzausgleich	61
a) Gesetzliche Grundlagen	61
b) Ziele	62
c) Struktur	63
(1) Die Finanzausgleichsmasse	63
(2) Vollziehung: Schlüssel-, Bedarfs- und Zweckzuweisungen	63
(a) Schlüsselzuweisungen	63
(b) Bedarfszuweisungen	65
(c) Zweckzuweisungen	65
2. Erstattung für vom Bund veranlasste Ausgaben	65
a) Sonderlastenausgleich, § 106 VIII GG	65
b) Ausgaben für Geldleistungsgesetze des Bundes, Art. 104a III GG ..	66
3. Investitionshilfen, Art. 104b (Art. 104a IV a. F.) GG	66
III. Gebühren und Beiträge	66
1. Gebühren	66
2. Beiträge	68
3. Sonderabgaben	69
IV. Andere Einnahmequellen	70
1. Wirtschaftliche Betätigung	70
2. Public Private Partnership	70
V. Kreditfinanzierungsmöglichkeiten	70
1. Kreditfinanzierung i. S. d. Gemeindehaushaltsverordnungen	71
a) Kreditaufnahme als Rechtsgeschäft	71
b) Rechtliche Zulässigkeit von Kreditaufnahmen	71
2. Kassenkredite	72

Kapitel 5

Einnahmen und Ausgaben der Städte und Gemeinden unter den Bedingungen des demographischen Wandels 73

A. Ausgangspunkt: Konjunkturelle und ökonomisch-strukturelle Faktoren werden durch bevölkerungsstrukturelle Veränderungen überlagert	73
I. Kommunale Einnahmesituation	73

II. Die Ausgaben	75
III. Schuldenstand und Finanzierungssalden	75
1. Schuldenentwicklung	75
2. Entwicklung der Finanzierungssalden	76
3. Sonderrolle der Kassenkredite	76
IV. Ausblick: Mögliche Folgen der Finanzkrise aus Sicht von Städten und Gemeinden	77
B. Effekte des demographischen Wandels auf die Einnahmen	77
I. Einnahmeverluste	77
1. Steuereinnahmen	78
a) Einkommensteuer	78
b) Gewerbesteuer	79
c) Umsatzsteuer	80
2. Gebühren	80
a) Mögliche Grenzen für Gebührenerhöhungen	81
b) Fazit: Einnahmeausfälle	82
3. Zuweisungen der Länder im Rahmen des kommunalen Finanzaus- gleichs	83
4. Kreditfinanzierungsmöglichkeiten	84
II. Produktivitätszuwächse bewirken langfristiges Wachstum	84
III. Zusammenfassung: Bevölkerungsverluste & Einnahmen	85
C. Effekte des demographischen Wandels auf die Ausgaben	86
I. Infrastruktur	86
1. Netzinfrastruktur	87
a) Direkte Kosten des demographischen Wandels	87
b) Indirekte Kosten des demographischen Wandels	89
2. Punktinfrastruktur	89
II. Sozialausgaben	90
III. Verwaltung	91
IV. Zusammenfassung: Bevölkerungsverluste & Ausgaben	91
D. Auswirkungen des demographischen Wandels: Einnahmen-Ausgaben-Saldo und Problemidentifizierung	92
I. Saldo aus Einnahmen und Ausgaben	92
II. Probleme in der Praxis	92
1. Kostenremanenzen	92
2. Ruinöser Wettbewerb um Einwohner	94
3. Wachsende Disparitäten zwischen finanzstarken und -schwachen Kommunen	95
E. Zusammenfassende Thesen: Zur kommunalen Finanzsituation unter den Vor- zeichen des demographischen Wandels	96

Kapitel 6

**Indizierte kommunalpolitische Reaktionsstrategien
zur Bewältigung der demographischen Herausforderungen** 97

A. Offensive und defensive Instrumente kombinieren	97
I. Defensiv: Angebote der Nachfrage anpassen	98
II. Offensiv: Attraktivität schaffen	99
B. Zukunftsprozesse initiieren, wo herkömmliche Ansätze versagen	100
C. Passgenaue, integrierte Konzepte entwickeln	101

Kapitel 7

Demographietauglichkeit als juristisch geprägter Begriff 103

A. Die kommunale Selbstverwaltungsgarantie des Art. 28 II GG	103
I. Inhalt der kommunalen Selbstverwaltungsgarantie	103
II. Die Ausgestaltungsbefugnis der kommunalen Selbstverwaltungsgarantie und ihre Schranken	104
1. Wesensgehaltsgarantie	105
2. Vorrangige Zuständigkeit der Kommunen	106
B. Versuch der juristischen Ermittlung einer <i>demographischen Grenzbelastung</i> ..	106
I. Anspruch einer angemessenen Finanzausstattung	106
II. Versuch der Bezifferung einer <i>demographischen Grenzbelastung</i>	108
1. Stand der Rechtsprechung	108
a) Rechtsprechung des Thüringischen Verfassungsgerichtshofs	109
b) Die „Neulietzegöricke“-Entscheidung des Brandenburgischen Ver- fassungsgerichts	111
c) Landesverfassungsgericht des Landes Mecklenburg-Vorpommern ..	113
d) Verfassungsgerichtshof für das Land Nordrhein-Westfalen	114
(1) Erste Phase: Mitte der 1980er Jahre bis Anfang der 1990er Jahre	114
(2) Zweite Phase: Neuere Rechtsprechung	115
e) Sächsischer Verfassungsgerichtshof	116
f) Verfassungsgericht des Landes Sachsen-Anhalt	116
g) Zusammenfassender Überblick: Zwei Lager in der Rechtsprechung	117
(1) Das kommunenfreundliche Lager	117
(2) Das landesfreundliche Lager	118
2. Zwischenüberlegung zu den Möglichkeiten der Gerichte und des Rechts	118
3. Versuche der juristischen Konkretisierung einer kommunalen Mindest- finanzausstattung	119

4. Kritik an einer numerischen Festschreibung der <i>freien Spitze</i>	121
5. Zwischenfazit: <i>Demographische Grenzbelastung</i> als Frühwarnsystem ..	122
C. Indirekte Auswirkungen des demographischen Wandels auf die Ausgaben- seite: Ruinösen Wettbewerb um Einwohner vermeiden	124
I. Zur Bedeutung des interkommunalen Wettbewerbs vor dem Hintergrund der kommunalen Selbstverwaltungsgarantie	125
1. Grundsätzliche Bedeutung des interkommunalen Wettbewerbs	125
2. Kriterien für einen ruinösen Wettbewerb	125
II. Möglichst breite und ausgeglichene Risikostreuung	125
III. Folgelastenproblematik nicht verschleiern	126
D. Kriterien für ein demographietaugliches kommunales Finanzsystem	126

Kapitel 8

Auswirkungen eines überdurchschnittlichen Bevölkerungsrückgangs gemessen am Maßstab der *demographischen Grenzbelastung* 127

A. Methodische Vorüberlegungen	127
I. Grundsätzliche Überlegungen zur <i>freien Spitze</i>	127
II. Zwei mögliche Ansätze zu einem Erkenntnisgewinn	128
1. Rechnerischer Grundansatz	128
2. Mikrobetrachtungsweise: Gemeindespezifischer Ansatz	129
3. Makrobetrachtungsweise: Modellhafter Ansatz	129
4. Stärken-Schwächen-Analyse beider Ansätze	130
5. Vorgehen im Hinblick auf die aufgeworfene Fragestellung	130
III. Erfassung der Ausgaben für Pflichtaufgaben	131
IV. Benennung relevanter demographischer Veränderungsprozesse	132
1. Gedanklicher Ausgangspunkt: Altersspezifische Nachfragestruktur ...	132
a) Kleinkinder und junge Menschen im bildungsrelevanten Alter ...	133
b) Menschen im Erwerbsleben	133
c) Ältere Menschen im Rentenalter	133
2. Bevölkerungsstrukturelle Veränderungen	133
3. Mittelbarer Einfluss des demographischen Wandels	134
4. Bereits gefasste (teilweise) demographisch motivierte politische Ent- scheidungen	134
B. Überlegungen zur Entwicklung der Ausgaben für Pflichtaufgaben unter den Bedingungen des demographischen Wandels	134
I. Die Ausgabenstruktur heute	134
1. Altersgruppenspezifische Kostenanteile für Pflichtaufgaben	134
2. Die <i>freie Spitze</i> heute	140
3. Altersspezifischer Gesamtausgabenanteil nach Aufgabenbereichen ...	144

II. Bevölkerungsstrukturelle Veränderungen	144
1. Rein rechnerische Erfassung	144
2. Korrekturfaktoren	147
a) Sozialleistungen	147
b) Krankenhauswesen	148
c) Schulen	148
d) Städteplanung, Bauordnung, Vermessung	148
e) Straßen	149
f) Abwasser- und Abfallentsorgung	149
g) Weitere Aufgabenbereiche	149
h) Stärkere Einnahmeausfälle für stark schrumpfende Gemeinden	149
III. Mittelbarer Einfluss des demographischen Wandels	150
IV. Demographisch motivierte politische Entscheidungen	150
C. Fazit: Die <i>freie Spitze</i> schrumpft	151

Kapitel 9

Die Demographieuntauglichkeit der kommunalen Aufgabenstruktur 156

A. Potentielle Demographieuntauglichkeit	156
I. Autonomiegehalt	156
II. Ausgabenintensität	157
III. Intensität des demographischen Faktors	157
IV. Zwischenergebnis	159
B. Tatsächliche Demographieuntauglichkeit	159
I. Grundansätze für Reformmaßnahmen	159
1. Veränderung der ausgabenrelevanten gesetzlichen Vorgaben	159
2. Lockerung gesetzlicher Vorgaben	160
3. Aufgabenentzug	160
II. Im Fokus: Mehr Autonomie wagen	161
1. Diskussionszyklen um kommunale Standards	161
2. Problemspezifizierung	162
a) Allgemein	162
(1) Begriff	162
(2) Funktion	162
(3) Ursachen der Normdichte	163
(4) Folgen der Standarddichte	164
b) Konkret: Normdichte im Rahmen der kommunalen Sozialhilfeauf- gaben	167
(1) Kommunale Zuständigkeit für die Sozialhilfe	167

(2) Anteil der Entscheidungen mit Ermessens- oder Beurteilungsspielräumen	168
(a) Laufende Hilfe zum Lebensunterhalt	168
(b) Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung	169
(c) Hilfen zur Gesundheit	169
(d) Hilfe zur Pflege	169
(e) Eingliederungshilfe für behinderte Menschen	169
(f) Hilfen zur Überwindung besonderer sozialer Schwierigkeiten	170
(g) Zwischenergebnis	170
3. Überlegungen zur Rückführung kommunaler Standards bei der Sozialhilfe	170
a) Zum Vorbehalt des Gesetzes	171
b) Rückführung kommunaler Standards im Bereich der Sozialhilfe ändert faktisch wenig	172
III. Im Fokus: Stärkung der kommunalen Selbstverwaltung durch Aufgabenzug	173
1. Vorprüfung: Angelegenheit der örtlichen Gemeinschaft	173
2. Wesensgehaltsgarantie	174
3. Gründe des Gemeinwohls	174
IV. Teilergebnis	176
C. Zusammenfassende Thesen	176

Kapitel 10

Demographietauglichkeit gängiger Reformansätze zur Erreichung einer effizienteren Aufgabenerledigung	178
A. Allgemeine Vorüberlegungen	178
I. Ausgangspunkt: Verengung des finanziellen kommunalen Handlungsspielraums	178
II. Voraussetzung jeder Reformstrategie: Neue Handlungsspielräume für die Kommunen und demokratische Integration	178
B. Strategie: Vergrößerung kommunaler Gebietskörperschaften und Kommunalisierung von Staatsaufgaben – Demographietauglichkeit aktueller Verwaltungsreformvorhaben	179
I. Grundansätze aktueller Reformvorhaben am Beispiel Mecklenburg-Vorpommerns	180
1. Funktionalreform	180
2. Territorialreform	180
II. Aufgabenkommunalisierung und Schaffung größerer Verwaltungseinheiten unter Effizienzaspekten	181

1. Funktionalreformansatz	181
2. Territorialreformansatz	182
a) Optimale Betriebsgröße	183
b) Anforderungen der kommunalen Selbstverwaltungsgarantie	183
III. Fazit zur Demographietauglichkeit aktueller Verwaltungsreformstrategien	186
1. Der Gesetzentwurf	186
2. Das Urteil des Landesverfassungsgerichts	188
3. Überlegungen nach dem Urteil	188
C. Strategie: Privatisierung öffentlicher Aufgaben durch die Kommunen	189
I. Neues ordnungspolitisches Grundverständnis: Vom Leistungs- zum Gewährleistungsstaat	189
II. Folgen der Privatisierung eines Aufgabenbereichs	190
1. Vorüberlegungen	190
a) Öffentliche Aufgaben als Privatisierungsgegenstand	190
b) Aufgabenverantwortung und Aufgabenerfüllung	190
2. Organisationsprivatisierung (formelle Privatisierung)	191
3. Funktionale Privatisierung	192
a) Allgemein	192
b) Speziell: Public Private Partnership	193
4. Aufgabenprivatisierung (materielle Privatisierung)	193
III. Privatisierungsmaßnahmen zugängliche Aufgabenbereiche	194
IV. Fazit zur Demographietauglichkeit einer Privatisierungsstrategie	194
D. Strategie: Interkommunale Kooperation	196
I. Interkommunale Kooperation als vermeintliches Allheilmittel	196
II. Demographietauglichkeit interkommunaler Kooperation	197
1. Kommunale Handlungsspielräume und demokratische Beteiligung ...	197
2. Interdisziplinarität	197
III. Bestandsaufnahme: Interkommunale Kooperation im Rahmen des öffentlichen Rechts	198
1. Verfassungsrechtliche Grundlagen	198
2. Typen interkommunaler Zusammenarbeit	199
a) Arbeitsgemeinschaften	199
b) Zweckverbände	200
(1) Freiverband	201
(2) Pflichtverband	201
c) Öffentlich-rechtliche Vereinbarung	202
(1) Delegierende Vereinbarung	203
(2) Mandatierende Vereinbarung	203
d) Verwaltungsgemeinschaften	203
e) Stadt-Umland-Verbände	204

f) Höhere Kommunalverbände	206
3. Systematisierungsversuch der Typen interkommunaler Zusammenarbeit nach Aufgabenbestand und dem Grad rechtlicher Verselbständigung	207
a) Entwicklung einer Kooperationstypenmatrix	207
b) Systematisierung der Kooperationstypen anhand der Kooperationstypenmatrix	207
IV. Die Kehrseite interkommunaler Kooperation	209
1. Einschränkung kommunaler Selbstverwaltungsbefugnisse	209
2. Aufgabe von Wettbewerbsvorteilen	210
V. Fazit zur Demographietauglichkeit interkommunaler Kooperation	211
1. Kommunale Handlungsspielräume und demokratische Teilhabe	211
a) Interkommunale Kooperation nicht in jedem Fall demographietauglich	211
b) Demokratische Beteiligung	211
(1) Verfassungsrechtliche Anforderungen: Demokratische Legitimation	211
(2) Kommunale Integrationsfähigkeit	212
(3) Speziell: Formen direkter Bürgerbeteiligung	212
2. Interdisziplinarität	213
E. Fazit	213
I. Zusammenfassende Thesen	213
1. Allgemeine Maxime	213
2. Territorial- und Funktionalreformen	214
3. Privatisierungsstrategien	214
4. Interkommunale Kooperation	215
II. Schlussfolgerungen	215
III. Weiterer Forschungsbedarf: Flexibilität als Leitmotiv umsetzen	215
1. Optimale Betriebsgrößen	216
2. Die Funktion der Landkreise	216

Kapitel 11

Demographietauglichkeit des kommunalen Einnahmesystems im Lichte bestehender Anreizmechanismen 218

A. Parameter zur Bestimmung potentieller Demographieuntauglichkeit	218
I. Demographisch-funktionale Betrachtung: Intensität des demographischen Faktors	219
II. Aufkommensstärke	219
III. Autonomiegehalt	219
B. Potentielle Demographieuntauglichkeit der kommunalen Einnahmequellen ...	220

I.	Intensität des demographischen Faktors	220
II.	Aufkommensstärke	222
	1. Steuern	222
	2. Staatliche Zuweisungen	223
	3. Gebühren und Beiträge	224
	4. Zusammenfassende Darstellung	224
III.	Autonomiegehalt	224
	1. Staatliche Zuweisungen	224
	2. Originäre Steuerertragskompetenzen	225
	3. Weitere originäre Einnahmequellen: Entgelteinnahmen	226
IV.	Zusammenschau	226
C.	Tatsächliche Demographieuntauglichkeit	227
I.	Grundansätze für Reformmaßnahmen	227
	1. Risiken als Preis für die kommunale Selbstverwaltung akzeptieren ...	227
	2. Ausfallrisiken auf mehrere Säulen verteilen	228
	3. Passgenaue Lösungsstrategien ermöglichen	229
	4. Kommunale Mindestfinanzausstattung sichern	229
II.	Im Fokus: Risikoverteilung optimieren	229
	1. Gegenstand der Besteuerung	230
	2. Verteilungsmodalitäten	230
	3. Gewichtung der Steuereinnahmen	231
	a) Grundsteuer	231
	b) Umsatzsteueranteil	232
	c) Gewerbesteuer	233
III.	Im Fokus: Mehr Autonomie wagen	233
	1. Bestehende Gestaltungsspielräume ausbauen	234
	2. Neue Gestaltungsspielräume erschließen	234
	a) Einkommensteuer	234
	b) Umsatzsteuer	235
	3. Zuweisungspraxis i. R. d. kommunalen Finanzausgleichs	235
IV.	Im Fokus: Reform des kommunalen Finanzausgleichs	236
	1. Methodik der Ermittlung des kommunalen Finanzbedarfs	236
	2. Kostenverteilung nach Gemeindegrößen	237
	3. Möglichkeiten einer demographietauglicheren Bedarfsermittlung	239
	a) Die fiskalische Funktion sicherstellen	239
	(1) Ausgangsfeststellung: Einwohnerzahl als unverzichtbarer Indi-	
	kator	239
	(2) Umgang mit Kleingemeinden	239
	(3) Diseconomies of scale in Großstädten	240

b) Die alloкатive Funktion sicherstellen: Ausgleich zentral-örtlich bedingter Sonderbedarfe	240
(1) Ausgangsfeststellung: Die Einwohnerveredelung als praktisches Instrument	240
(2) Möglichkeiten zur Reduktion des demographischen Faktors ...	241
(3) Exkurs: Grundlinien eines neuen Zentrale-Orte-Ansatzes	242
c) Zusammenfassung: Der neue kommunale Finanzausgleich	243
D. Zusammenfassende Thesen	244

Kapitel 12

Gesamtfazit zur Demographietauglichkeit des Verwaltungsrechts im Hinblick auf die kommunale Selbstverwaltung 245

A. Leitsätze	245
B. Weiterer Forschungsbedarf	247
I. Ständiges Demographie-Monitoring	247
II. Mikrobetrachtungsweise	247
III. Optimale Größe von Verwaltungseinheiten	248
C. Endergebnis: Partielle Demographieuntauglichkeit	248

Anhang

Daten und Gesprächsnotizen

Anhang I: Voraussichtliche Bevölkerungsentwicklung in Deutschland	251
Anhang II: Expertengespräche	255
A. Eine Zusammenlegung von Kommunen erscheint unvermeidlich	255
B. Kommunen stehen im Wettbewerb um Attraktivität	257
C. Pirna geht es derzeit relativ gut – die Zukunft erscheint ungewiss	259
Anhang III: Projekt: Demographie im Landkreis Reutlingen	262
Anhang IV: Die kommunale Einnahmesituation	265
Anhang V: Material zur Abschätzung von Ausgabenzenarien	272
Literaturverzeichnis	279
Internetquellen	295
Sachverzeichnis	296