

Personelle und finanzielle Herausforderungen für ländliche Kommunen im demographischen Wandel

Dominik Frankenberg

Zusammenfassung: Von dem Einwohnerrückgang und der demographischen Alterung in abgelegeneren ländlichen Räumen sind auch die Kommunalverwaltungen betroffen. Während sogar für Deutschland insgesamt der Altersdurchschnitt des Personals in Kommunalverwaltungen höher ist als für die übrigen öffentlich und privat Beschäftigten, ist dieser Trend in ländlichen Regionen besonders ausgeprägt. Dabei spielen die geburtenstarken Jahrgänge der »Babyboomer« (Geburtsjahre 1955–1969) eine wichtige Rolle. Sie treten schrittweise in den Ruhestand ein. Ihr Anteil ist vor allem in Ostdeutschland besonders hoch. Höhere Anteile finden sich zudem in einem breiten Mittelgebirgssstreifen von Hessen bis ins Saarland sowie an den norddeutschen Küsten. In Süddeutschland ist der Babyboomer-Anteil in Ober- und Unterfranken sowie im Grenzgebiet zu Tschechien überdurchschnittlich hoch.

Die zu erwartende Verrentungs- bzw. Pensionierungswelle birgt das Risiko, die kommunale Handlungsfähigkeit weiter einzuschränken. Zudem sind wichtige Aufgabenbereiche besonders betroffen, die bereits in der Vergangenheit einen Personalrückgang verzeichneten (z. B. im Planungs- und Baubereich). Aufgrund der zunehmenden Verwaltungsdigitalisierung verändert sich auch das Qualifikationsprofil. Der Anteil der für die Babyboomer nachrückenden Beschäftigten beträgt in finanzschwachen ländlichen Räumen nur etwas mehr als ein Fünftel. In finanzstärkeren ländlichen Räumen ist dieser Anteil etwa doppelt so hoch. Ohne große Erfolge bei der Einstellung von Quer- bzw. Seiteneinsteigern kann der aktuelle Personalbestand damit nicht annähernd aufrechterhalten werden. Sofern größere und finanzstärkere Kommunen als Arbeitgeber attraktiver werden bzw. bleiben können (Stellenbewertung, Teilzeitbeschäftigungs- und Aufstiegsmöglichkeiten), werden die Unterschiede zwischen den Kommunen in Zukunft weiter verstärkt. Gerade in kleineren ländlichen Kommunen, in denen bestimmte Leistungen und Infrastrukturangebote nicht mehr angeboten werden können (z. B. Dorfgemeinschaftshäuser, Sporthallen), könnten – neben grundlegenden Reformen der Kommunalfinanzierung und einem Abbau der Bürokratielasten – Kooperationen mit benachbarten Kommunen ein wichtiger Ansatzpunkt sein.

1. Einleitung

Periphere ländliche Kommunen sind häufig mit mehreren finanzpolitischen Herausforderungen konfrontiert: strukturelle Finanzierungsdefizite, hohe Investitionsrückstände und Transferabhängigkeit von Land und Bund sowie schrumpfungsbedingte Tragfähigkeitsrisiken für die Gewährleistung der Grundversorgung. Künftig ist in zahlreichen Kommunen eine deutliche Verschärfung der Verwaltungspersonalengpässe zu erwarten, die deutlich über den bundesweiten Rückgang des Erwerbspersonenpotenzials hinausgeht; ländliche Kommunen mit ungünstigeren sozioökonomischen Rahmenbedingungen – rückläufige Bevölkerungszahl, geringere Steuerkraft, Produktivität und Siedlungsdichte – sind davon in besonderem Maße betroffen. Damit sind Planungs- und Personalkapazitätsengpässe verbunden, die eine weitere Verschärfung der Unterschiede zwischen strukturstarken und -schwachen Kommunen begünstigen.

Auf Basis einer Sonderabfrage bei den Statistischen Landesämtern wurde ein bundesweiter Datensatz der kommunalen Personalstandstatistik (u. a. zusätzliche Informationen zu Altersstruktur und Aufgabenbereichen) generiert, um die regionalen Entwicklungsmuster bzw. Disparitäten zu analysieren und die Herausforderungen der kommunalen Akteure im demographischen Wandel abschätzen zu können.¹

Im Folgenden werden die wesentlichen demographischen Entwicklungstrends und räumlichen Unterschiede in der Betroffenheit analysiert (Kapitel 2). Darauf aufbauend werden die damit verbundenen finanziellen und personellen Herausforderungen für die Kommunalhaushalte erörtert (Kapitel 3) sowie die Intensität der zu erwartenden Verwaltungspersonalengpässe abgeschätzt (Kapitel 4). Abschließend werden zentrale politische Handlungsoptionen abgeleitet (Kapitel 5).

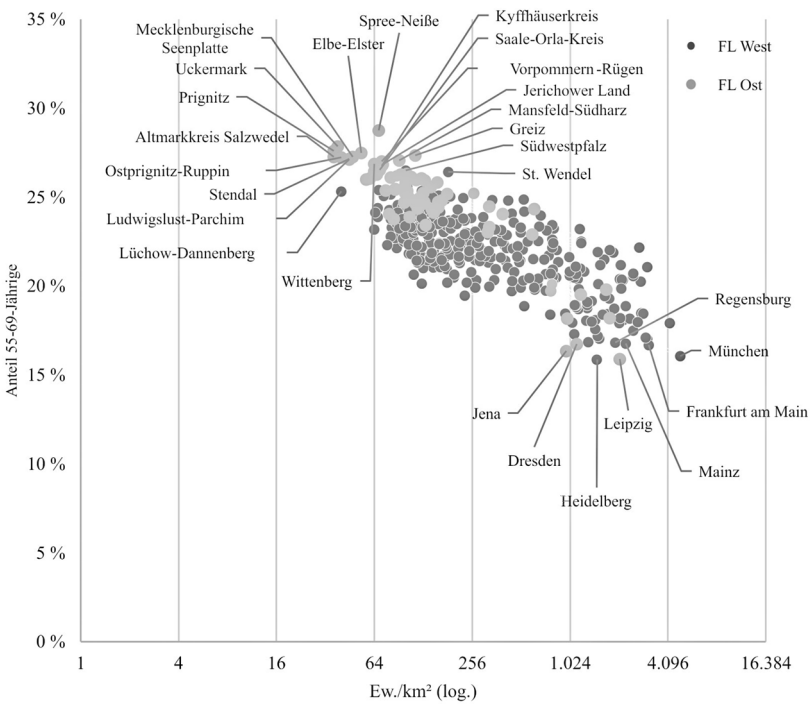
2. Demographische Entwicklung in ländlichen Kommunen

In Deutschland gehören 22,3 % der Bevölkerung den geburtenstarken »Babyboommern« (Jahrgänge 1955–1969) an. Diese scheiden sukzessive aus dem Erwerbsleben aus. Sie stehen damit exemplarisch für die zu erwartenden demographischen Entwicklungstrends, insbesondere den bundesweiten Rückgang des Erwerbspersonenpotenzials. Die kommunale Betroffenheit weist dabei große regionale Unterschiede

1 Die Sonderabfrage erfolgte im Rahmen des von der Carl-Zeiss-Stiftung geförderten Forschungsprojekts »Ageing Smart – Räume intelligent gestalten« an der RPTU Kaiserslautern-Landau. Projektpartner sind das Fraunhofer-Institut für Experimentelles Software-Engineering (IESE) und das Deutsche Forschungszentrum für Künstliche Intelligenz (DFKI); Projekt-homepage: <https://www.ageing-smart.de/>.

auf. Es zeigt sich, dass der Anteil der Babyboomer in den wirtschaftlichen Zentren und Hochschulstandorten am geringsten ist und der Anteil mit zunehmender Distanz bzw. abnehmender Bevölkerungsdichte steigt – die Kohorte der Babyboomer ist in ländlichen Räumen stark überrepräsentiert (siehe Abbildung 1). Im Regelfall korreliert die kommunale Finanzlage mit den demographischen Trends sowie der langfristigen wirtschaftlichen Entwicklung – regionalwirtschaftlich schwache Regionen kennzeichnet eine geringere kommunale Eigenfinanzierungskraft und degressive Bevölkerungsentwicklung (vgl. Frankenberg 2024). So führen altersselektive bildungs- und arbeitsplatzbezogene Wandlungsmuster zu einer Verfestigung bestehender Trends, dies »schwächt potenzialarme Regionen unmittelbar und dauerhaft« (Ganesch 2018: 498).

Abbildung 1: Anteil der Babyboomer und Einwohnerdichte (Kreisebene, 2023)



Quelle: Statistische Ämter des Bundes und der Länder und eigene Berechnungen; FL: Flächenländer.

Der Anteil der Babyboomer ist vor allem in den ostdeutschen Flächenländern besonders ausgeprägt. Höhere Anteile finden sich zudem in einem breiten Mittelgebirgstreifen von Hessen bis ins Saarland sowie an den norddeutschen Küsten. In Süddeutschland ist die Babyboomer-Kohorte allein im nördlichen Bayern (Ober- und Unterfranken) sowie im Grenzgebiet zu Tschechien überrepräsentiert. Grundsätzlich folgen die regionalen Disparitäten einem Stand-Land-Gefälle. Vor allem eher strukturstarke, bereits in der Vergangenheit wachsende Gebietskörperschaften setzen ihr Wachstum fort. Die strukturschwachen, tendenziell peripherer gelegenen Teilräume sind demgegenüber mit weiteren Bevölkerungsverlusten und einem stärkeren Anstieg des Altenquotienten konfrontiert, der das Verhältnis der über 69-Jährigen zur Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter widerspiegelt, wobei die Arbeitskräfteverfügbarkeit auch vom tatsächlichen Erwerbsverhalten geprägt wird. Tabelle 1 verdeutlicht die zeitliche und räumliche Persistenz der demographischen Entwicklungstrends. Während strukturschwache ländliche Räume seit 1990 eine in der Gesamtschau stagnierende Einwohnerentwicklung aufwiesen und perspektivisch (bis 2040) sogar – insbesondere aufgrund der Überrepräsentation der Babyboomer-Kohorte – weitere Einwohnerverluste von durchschnittlich 11,2 % verzeichnen, sind strukturstarke ländliche Räume hinsichtlich ihrer Einwohnerzahl um rund 20 % gewachsen und können das Niveau zukünftig nahezu stabilisieren.

Tabelle 1: Demographische Trends nach Raumtyp

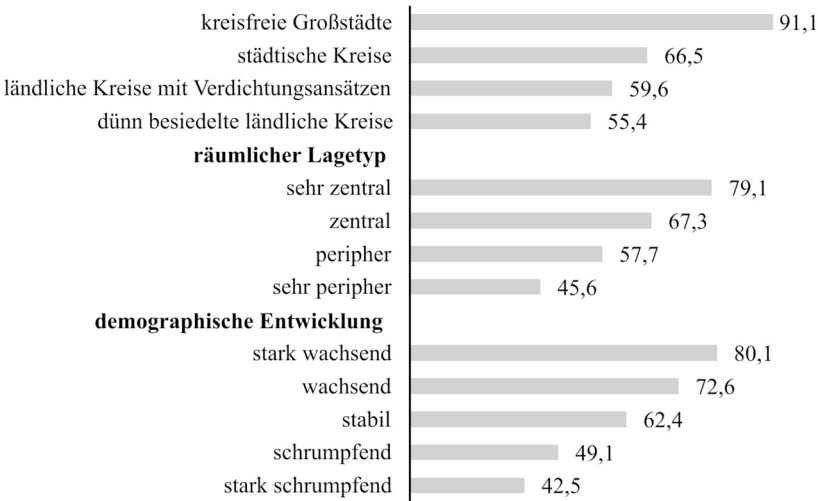
Raumtyp	Einwohnerentwicklung		Altenquotient	
	1990–2022	2022–2040	2020	2040
ländlich (strukturschwach)	-1,0 %	-11,2 %	26,1 %	42,5 %
ländlich (strukturstark)	20,2 %	-1,9 %	24,0 %	33,5 %
nicht-ländlich	8,9 %	3,7 %	21,4 %	26,6 %
<i>insgesamt</i>	8,4 %	-2,2 %	22,9 %	32,5 %

Quelle: eigene Berechnungen; Datenbasis: IAB 2022. Altenquotient: Relation der Ü69-Jährigen zur Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter (15–69 Jahre). Zur Abgrenzung der Raumtypen vgl. Küpper 2016.

Quantitativ besteht eine Lücke von 3,8 Mio. Personen, dies entspricht etwa 8 % der Erwerbstätigen insgesamt. Das Ausmaß des quantitativen »Ersatzbedarfs« für die regionalen Arbeitsmärkte wird anhand der Gegenüberstellung der in das Erwerbsleben eintretenden zu den austretenden Personen sichtbar. Im Bundesdurchschnitt beträgt die Erwerbsübergangsquote 69,6 %, d. h., die aus dem Erwerbsle-

ben ausscheidenden Babyboomer werden nur zu knapp 70 % ersetzt. In sehr peripher gelegenen Räumen sinkt diese altersstrukturelle Ersatzquote² auf rund 46 %, in stark schrumpfenden Räumen liegt sie sogar nur bei 42,5 % (siehe Abbildung 2). Nur eine massive Rückwanderung junger Erwerbstätiger, die zur Ausbildung in die Hochschulstandorte gezogen sind, dürfte die Disparität abschwächen, diese ist bisher jedoch nicht in nennenswertem Umfang beobachtet worden (vgl. Meister et al. 2020). Vielmehr konzentriert sich die Zuwanderung (Binnen- und Außenwanderung) als langfristiger Trend der Raumentwicklung vorwiegend auf die Agglomerationen: In den Großstädten gleicht die Zuwanderung zumindest den Sterbefallüberschuss aus (vgl. BBSR 2024).

Abbildung 2: Altersstrukturelle Ersatzquote (Erwerbsübergang) nach Regionstypen in %, 31.12.2022



Quelle: Statistische Ämter des Bundes und der Länder und eigene Berechnungen. Regionstypen gem. Abgrenzung des BBSR.

2 Verhältnis der Einwohner*innen der Altersklasse 16 bis unter 26 Jahren zu den Einwohner*innen der Altersklasse 57 bis unter 67 Jahren.

3. Finanz- und Investitionsbedarfe unter Schrumpfbedingungen

Die kommunalfinanzpolitischen Rahmenbedingungen sind in Schrumpfbereichen von zwei miteinander verschränkten Herausforderungen geprägt – einerseits führen Bevölkerungsrückgänge zu einer Verstärkung des Konsolidierungsdrucks (Kapitel 3.1), andererseits ist die Investitionsschwäche dort bereits stärker ausgeprägt und ein Abbau bestehender Investitionsrückstände erscheint aus eigener Kraft nicht leistbar (Kapitel 3.2).

3.1. Mehrbelastungen aufgrund rückläufiger und alternder Bevölkerung

Das Phänomen der Kostenremanenz wird mit einem (altersunabhängigen) Rückgang der Bevölkerung in Verbindung gebracht und bildet die temporären »Kosten der Schrumpfung« ab. Mit abnehmender Einwohnerzahl geht nicht unmittelbar auch eine proportionale Ausgaben- und Bedarfsreduktion einher (vgl. Starke 2021: 513f.; Frei/Ragnitz/Rösel 2018). Aufgrund der infrastrukturellen Anpassungsprozesse ist kurz- bis mittelfristig von einer Kostenremanenz – und damit höheren Pro-Kopf-Ausgaben – auszugehen, etwa bei der Vorhaltung von technischer und sozialer Infrastruktur (vgl. ILS 2015: 78ff.). Dazu tragen vorwiegend die Fixkosten des Infrastrukturangebots bei. Mit anderen Worten: Ein Bevölkerungsrückgang von 1 % führt zumindest kurz- bis mittelfristig zu einem Anstieg der kommunalen Pro-Kopf-Ausgaben von bis zu 1,7 % (vgl. Frei/Ragnitz/Rösel 2018). Dies betrifft etwa die Aufgabenbereiche Ver- und Entsorgung sowie ÖPNV und öffentliche Straßen. Soziale Infrastrukturen wie Kitas, Schulen, Bürgerhäuser, Bäder, Sportstätten oder Theater sind ebenfalls von hohen Fixkosten gekennzeichnet. Zudem korrespondieren mit einem steigenden Altenquotient Mindereinnahmen, etwa hinsichtlich des Einkommensteueraufkommens (vgl. Beznoska 2022). In wachsenden Regionen sind mit Kitas und Schulen kinder- und jugendorientierte Leistungen (inkl. Baulanderschließung und Infrastrukturfolgekosten) der dominierende Belastungsfaktor, während Schrumpfbereichen vorwiegend dadurch belastet sind, dass die Ausgaben aufgrund hoher Fixkostenanteile nicht proportional mit der Einwohnerentwicklung zurückgeführt werden können.

Empirische Abschätzungen zu räumlichen Belastungsunterschieden weisen darauf hin, dass die zu erwartenden Mehrbelastungen aufgrund von Kostenremanenzen und der veränderten Altersstruktur ländliche Regionen überproportional tangieren (vgl. Frankenberg 2024).³ So können besonders demographieabhängige Erträge und Aufwendungen der Kommunalhaushalte in Verbindung mit den

3 Diese »Tragfähigkeitslücke« entspricht den demographiebedingten jährlichen Mehrbedarfen. In die Projektion gehen dabei sowohl die Veränderung der Altersstruktur der Bevölkerung als auch die Veränderung der Bevölkerungszahl ein. Um diesen Betrag müssten die jähr-

regionalen Bevölkerungsvorausberechnungen abgeschätzt werden. Mit der Gegenüberstellung unterschiedlicher Bevölkerungsvorausberechnungen und Annahmen wird deutlich, dass die wesentlichen regionalen Belastungsmuster vergleichsweise robust erscheinen. Die projizierten jährlichen Mehrbelastungen bis 2040 liegen in strukturschwachen ländlichen Räumen doppelt so hoch wie in strukturstärkeren ländlichen Räumen. Sie variieren in Abhängigkeit der verwendeten Bevölkerungsprojektion zwischen 7,2 und 12,6 % der laufenden Einzahlungen in strukturschwachen, peripheren ländlichen Räumen – selbst dann, wenn in Form eines »Stadtflucht«-Szenarios angenommen wird, dass sich die Zahl der Zuzüge in ländliche Räume erhöht. In einzelnen Regionen beträgt die aus den Mehrausgaben (und Mindereinnahmen) resultierende Belastung sogar mehr als 25 % der laufenden Einzahlungen (z. B. auf Kreisebene: Erzgebirgskreis, Spree-Neiße, Harz, Mansfeld-Südharz, Oberspreewald, Greiz, Kyffhäuserkreis und die Städte Gera sowie Dessau-Roßlau) (vgl. Frankenberg 2024).

Vor diesem Hintergrund hängt die fiskalische Gesamtbelastung auch von der Anpassungsfähigkeit des Leistungs- bzw. Infrastrukturangebots vor Ort sowie der kommunalpolitischen Gestaltungskraft ab (vgl. Junkernheinrich/Micosatt 2017; BMF 2013: 26). Auch lokal können personelle und finanzielle Kapazitäten die Anpassungsflexibilität beeinflussen, wie im folgenden Kapitel gezeigt wird.

3.2. Kommunale Investitionsschwäche

Aus haushalterischer Perspektive ist das wesentliche Tragfähigkeitsziel der Erhalt des realen Eigenkapitals. Eine umfassende Abbildung der kommunalen Finanz-, Ertrags- und Vermögenslage, etwa hinsichtlich des bilanziellen Eigenkapitals, ist nicht möglich, da die Ergebnisrechnungsstatistik derzeit nur für nordrhein-westfälische Kommunen flächendeckend vorliegt.

Mittelbar können jedoch Anhaltspunkte auf das Vorliegen einer Investitionsschwäche über die kommunalen Sachinvestitionen gewonnen werden. Eine kontinuierliche Investitionstätigkeit bildet die Voraussetzung für den Erhalt des kommunalen Eigenkapitals. Mit kommunalen Sachinvestitionen wird ein Infrastrukturkapitalstock aufgebaut, der mit seiner langfristigen Nutzbarkeit zur Gewährleistung der Daseinsvorsorge beiträgt. Gemeindestraßen und die Kanalisation, Schulgebäude oder Bürgerhäuser sind hierfür Beispiele. Mit der Höhe der Investitionen wird somit ein Teil des Umfangs der – künftigen – Daseinsvorsorge mitbestimmt. Finanzschwäche drückt sich mithin in einem geringen Kapitalstock aus, wobei unterschiedliche Gemeindetypen entsprechend ihrer Aufgabenstellung unterschiedlich

lichen Erträge erhöht, Aufwendungen gesenkt und/oder Effizienz verbessert werden, um das Tragfähigkeitsziel zu erreichen. Vgl. zur gesamtwirtschaftlichen Einordnung: BMF 2024.

hohe Kapitalstöcke erfordern. Ein hoher Kapitalstock führt allerdings auch zu höheren Abschreibungen im doppischen Haushalt, die wiederum das Haushaltsergebnis belasten.

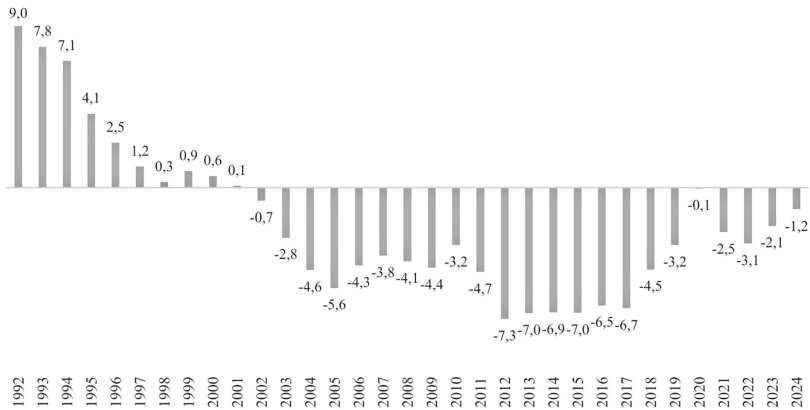
Eigenfinanzierte Investitionstätigkeit setzt einen Überschuss aus der laufenden Verwaltungstätigkeit voraus, der nicht für die Tilgung von Investitionskrediten, die Rückzahlung innerer Darlehen oder von Liquiditätskrediten verwendet wird. Hohe Investitionen sind dann ein Zeichen von Finanzstärke. Daneben besteht der Finanzierungsweg über Investitionskredite sowie Investitionszuweisungen (insb. im kommunalen Finanzausgleich) und -zuschüsse (z. B. im Rahmen von Förderprogrammen) Dritter, insbesondere die von Bund und dem jeweiligen Land.

Auf eine geringere Eigenfinanzierungskraft ländlicher Kommunen weisen die bestehenden Steuerkraftdisparitäten hin: Die Steuereinnahmekraft ist in ländlichen Kommunen etwa ein Viertel niedriger als in nicht-ländlichen Räumen (vgl. Runst et al. 2024: 2). Zuweisungen und Zuschüsse übersteigen die Steuereinnahmen deutlich. Tendenziell schränkt eine ausgeprägte Transferabhängigkeit und Umlage-Belastung die kommunalen Handlungsspielräume ein. Insbesondere Ad-hoc-Projektförderungen beeinträchtigen die kommunale Finanzautonomie (geringere Transparenz, Zielgenauigkeit, Effizienz), kleinere Kommunalverwaltungen sind zudem vielfach auf externe Beratung angewiesen (Niedersächsischer Landesrechnungshof 2024).

Die Entwicklung der Infrastrukturinvestitionen deutet auf eine sehr verhaltene Investitionstätigkeit in den vergangenen Jahren hin (vgl. Hesse 2024). Die kommunalfinanzpolitische Ausgangslage ist davon geprägt, dass die Nettobauinvestitionen der Gemeinden im Zeitraum seit 2002 dauerhaft im negativen Bereich lagen, d.h. die Bruttobauinvestitionen unterschreiten das angenommene Abschreibungsniveau (Abbildung 3). Kumuliert beträgt das »Investitionsdefizit« in diesem Zeitraum 96,2 Mrd. €, in Preisen von 2024 läge es bei mindestens 125,4 Mrd. €. ⁴ Der wahrgenommene Investitionsrückstand gemäß KfW-Kommunalpanel beträgt gemäß repräsentativer Befragungen des KfW-Kommunalpanels sogar 216 Mrd. € (vgl. Raffer/Scheller/von Zahn 2025).

4 In Abgrenzung der VGR umfassen öffentliche Investitionen Bruttoanlageinvestitionen, d.h. Güter, die mindestens ein Jahr im Produktionsprozess eingesetzt werden. Instandhaltungs- und Reparaturkosten werden nicht als Investitionen, sondern als Staatskonsum klassifiziert. Investitionen von privatwirtschaftlich geführten Gesellschaften (z. B. Stadtwerke) werden ebenfalls nicht zu den staatlichen Bruttoanlageinvestitionen gezählt.

Abbildung 3: Kommunale Nettobauinvestitionen in Mrd. €



Quelle: eigene Darstellung und Berechnungen; Datenbasis: Statistisches Bundesamt.

Der begrenzte finanzielle Spielraum der Kommunen wird v. a. mit steigenden Sozialausgaben als monetärem Investitionshemmnis in Verbindung gebracht. Die auferlegten Pflichtaufgaben sind konsumtiv geprägt. Dabei birgt die anhaltende Sozialausgabendynamik und geringe Steuerbarkeit das Risiko für finanzschwache Kommunen, freiwillige bzw. investive Ausgabenschwerpunkte zu verdrängen (vgl. Feld/Braun 2024). Darüber hinaus führen politökonomische Anreize häufig zur Bevorzugung kurzfristiger, konsumtiver Projekte gegenüber eher langfristig wirksamen Infrastrukturprojekten (vgl. Puls 2020).

Als institutionelle Hemmnisse werden in der Literatur u. a. unzutreffende Bevölkerungsprognosen und dadurch bedingte Fehlplanung öffentlicher Infrastruktureinrichtungen hervorgehoben. Rechtliche Hürden können zu Verzögerungen der Realisierung von Infrastrukturprojekten führen oder diese ganz verhindern (vgl. Feld/Braun 2024). In der jüngeren Vergangenheit haben Kapazitätsengpässe im Baugewerbe und hinsichtlich kommunaler Planungskapazitäten (vgl. Scheller/Raffer 2023) zur Investitionsschwäche beigetragen. Dies gilt auch für starke Preissteigerungen und pandemiebedingte Lieferengpässe, v. a. in der Bauwirtschaft (vgl. Hütter/Jung 2021).

In Sondererhebungen der überörtlichen Kommunalprüfung des Niedersächsischen Landesrechnungshofs zeigte sich ein starker Zusammenhang zwischen der Einwohnerzahl und den Investitionsrückständen. Dies spiegelte sich auch in der Investitionsfinanzierungsfähigkeit wider: Je höher die Einwohnerzahl der Erhebungseinheiten, desto höher war die Investitionsfinanzierungsfähigkeit. Mit durchschnittlich 4.295 € je Einwohner*in sind die Investitionsrückstände in Kommunen mit weniger als 10.000 Einwohner*innen sogar um etwa zwei Drittel höher

als im Landesdurchschnitt der Bestandserhebung für alle Kommunen (2.586 € je Einwohner*in). Für Kommunen mit weniger als 6.000 Einwohner*innen wurde sogar ein Pro-Kopf-Investitionsrückstand von durchschnittlich 6.345 € bilanziert (vgl. Niedersächsischer Landesrechnungshof 2024). Selbst wenn die investiven Nachholbedarfe sinken, kann der Pro-Kopf-Investitionsrückstand steigen, sofern der Einwohnerrückgang stärker ausfällt als die Veränderung des absoluten Investitionsbedarfs.

Im Rahmen einer Selbsteinschätzung der Erklärungsfaktoren für die entstandenen Investitionsrückstände wurden von den im Rahmen der Erhebung befragten Kommunen neben Finanzierungsproblemen »fehlendes Personal« als Hauptursache benannt (Niedersächsischer Landesrechnungshof 2024: 114). Geringe Personal- und Planungskapazitäten können also als nicht-monetäres Investitionshemmnis aufgefasst werden, das zu den monetären Investitionshemmnissen hinzutritt.

4. Kommunale Personalengpässe: Deskriptive Befunde

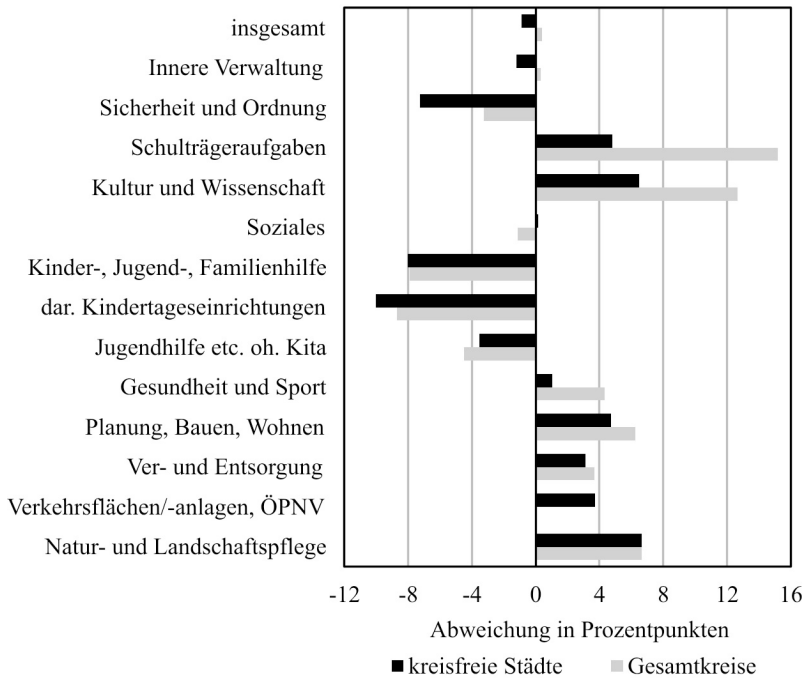
Periphere ländliche Kommunen sind in besonderem Maße von demographiebedingten Tragfähigkeitsrisiken betroffen. Sie repräsentieren jene Gebietskörperschaften, die deutliche Einwohnerrückgänge verzeichnet haben und in Zukunft verzeichnen werden (s. Kapitel 2).

Grundsätzlich ist anzunehmen, dass die Altersstruktur der Beschäftigten des öffentlichen Dienstes jene der jeweiligen regionalen Altersstruktur insgesamt widerspiegelt. Allerdings weist der kommunale Personalbestand weitgehend raumtypenunabhängig höhere Anteile älterer Beschäftigter auf (5,1 bis 7,8 Prozentpunkte). Mit anderen Worten: Die zu erwartende Verrentungs- bzw. Pensionierungswelle wird den öffentlichen Dienst in besonderem Maße treffen und teilträumlich große Herausforderungen für die Personalkapazitäten und damit für die kommunale Handlungsfähigkeit nach sich ziehen.

Dabei haben die Kommunen ihren Personalbestand in den vergangenen Jahren deutlich ausgeweitet. Die Kommunen beschäftigten am 30.06.2022 bundesweit 2,61 Mio. Personen (+23,9 % gegenüber 2011). Davon war nur die Hälfte in den Kernverwaltungen tätig. Ein gutes Drittel (34,9 %) war in kommunalen Unternehmen in privater Rechtsform (sog. FEUs, z. B. Stadtwerke) beschäftigt. Die restlichen rund 14 % verteilten sich in etwa hälftig auf die noch nah an die Kernverwaltung angebunden Sonderrechnungen (z. B. Eigenbetriebe) und auf die Einrichtungen in öffentlich-rechtlicher Rechtsform.⁵

5 Im Folgenden wird bei den Sonderrechnungen der Bereich »Gesundheit und Sport« ausklammert, da sich der Einfluss der Krankenhäuser zumindest in quantitativer Hinsicht (Beschäftigtendichte) deutlich bemerkbar macht.

Abbildung 4: Abweichung des Anteils der Kommunalbeschäftigten im Alter von mind. 55 Jahren (Vollzeitäquivalente) vom Gesamtdurchschnitt in Prozentpunkten nach Aufgabenbereichen. Gesamtdurchschnitt: 28,6 %. Stand: 31.12.2022



Quelle: Statistische Ämter der Länder (Sonderabfrage) und eigene Berechnungen.

Das Beschäftigtenwachstum konzentrierte sich auf wenige Aufgabenbereiche, insbesondere den durch Pflichtaufgaben geprägten Sozialbereich (+48,6 % gegenüber 2011). Zu den Aufgabenfeldern mit den meisten Neueinstellungen zählt die Kinderbetreuung, diese Entwicklung steht in engem Zusammenhang mit der bundesweiten Leistungsausweitung (U3/U6-Betreuung). Ausgehend vom durchschnittlichen Anteil der kommunalen Beschäftigten im Alter von mindestens 55 Jahren (28,6 %, vgl. Abbildung 4) zeigt sich eine hohe Spannweite in der Altersstruktur nach Aufgabenbereichen.⁶

6 Auf Grundlage der amtlichen Personalstandstatistik wurde eine Abfrage von Daten auf Ebene der Gemeinden und Gemeindeverbände bei den Statistischen Landesämtern vorgenommen. Das kommunale Personal der wird nach Anstellungskörperschaften erfasst. Für Länder mit kreisangehörigen Verwaltungsgemeinschaften (z. B. Samtgemeinden in Niedersachsen, Verbandsgemeinden in Rheinland-Pfalz) wurden die Gemeindedaten auf der Ebene der kreisangehörigen Verwaltungsgemeinschaften aggregiert. Damit wird sowohl ein Ver-

Ein besonders hoher Anteil älterer Beschäftigter besteht für die Gesamtkreise⁷ in den Bereichen Schulträgeraufgaben (43,8 %) sowie Kultur und Wissenschaft (41,3 %). Damit liegen sie um 15,2 bzw. 12,7 Prozentpunkte über dem durchschnittlichen Anteil älterer Beschäftigter. Weit unterdurchschnittliche Anteile älterer Beschäftigter sind neben dem Bereich Kindertageseinrichtungen insbesondere für die Jugendhilfe sowie für den Bereich Sicherheit und Ordnung erkennbar. Jenseits der Ausweitung der Kinderbetreuung dürften die wachsenden Bedarfe bei den Hilfen zur Erziehung (SGB VIII) zu Neueinstellungen geführt haben.

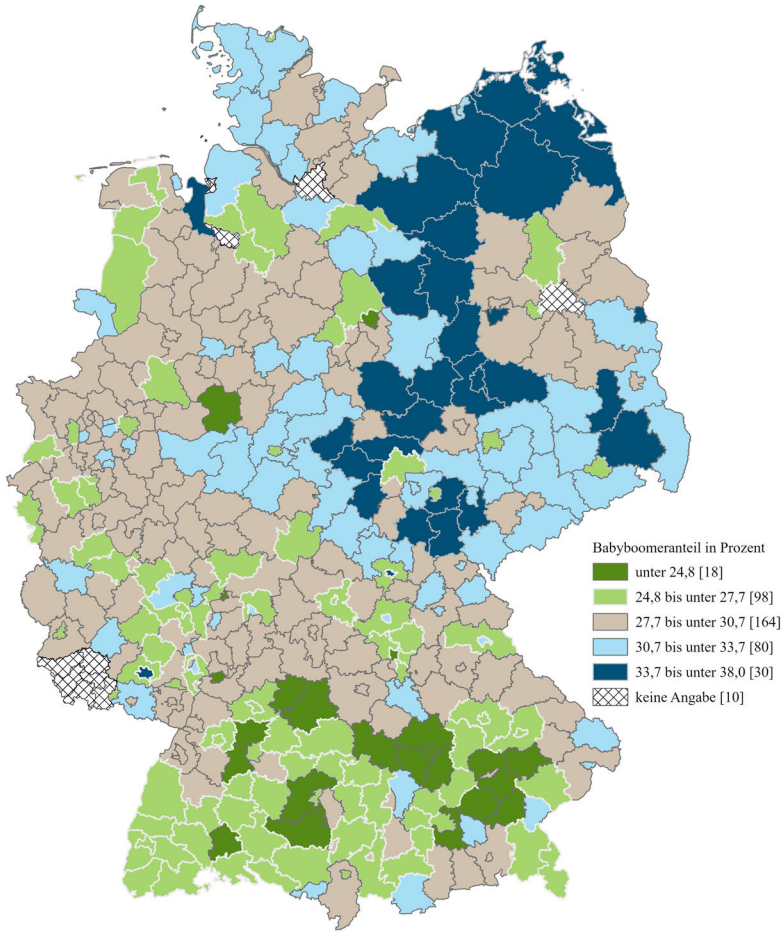
Während für Aufgabenbereiche, die in der jüngeren Vergangenheit starke Beschäftigungszuwächse verzeichneten, erwartungsgemäß eine vergleichsweise jüngere Altersstruktur der Belegschaft zu beobachten ist, ist in den übrigen Bereichen ein überdurchschnittlicher Anteil der über 55-jährigen Beschäftigten zu verzeichnen. Dies gilt insbesondere für die hinsichtlich der kommunalen Planungs- und Investitionskapazitäten bedeutsamen Aufgabenbereiche »Räumliche Planung und Entwicklung« sowie »Bauen und Wohnen«. Für diese war die Beschäftigtenentwicklung gegenüber 2011 sogar kommunalübergreifend rückläufig (Ø -7 %).

Hinter der aufgabenbereichsbezogenen Analyse der Aggregate verbergen sich ausgeprägte regionale Disparitäten. In den kommunalen Kernhaushalten und Sonderrechnungen weisen vor allem zentral gelegene Kommunen mit einer positiven demographischen und regionalwirtschaftlichen Entwicklungsdynamik den geringsten Anteil an älteren Beschäftigten auf, während sich in Kommunen mit einer stark rückläufigen Einwohnerzahl der höchste Anteil zeigt. Die größte Überalterung ist für die ostdeutschen Kommunen zu erkennen. Hier weisen die kreisfreie Stadt Brandenburg an der Havel und der Gesamtkreis Vorpommern-Rügen einen Anteil der 55-jährigen und Älteren von 37,1 % auf. Dem stehen die Stadt Wolfsburg mit 16,1 % und der Gesamtkreis Pfaffenhofen an der Ilm (20,5 %) mit den geringsten Anteilen gegenüber (Abbildung 5).

gleich auf einer einheitlichen Funktionsebene möglich als auch eine Vielzahl von Datenschutzrestriktionen bei sehr kleinen Gemeinden (geringe Fallzahl) vermieden. Das Statistische Amt des Saarlandes konnte keine Daten über die Altersstruktur des kommunalen Verwaltungspersonals bereitstellen.

7 Für die Gesamtkreise werden das Personal, der jeweiligen Kreisverwaltungen und der kreisangehörigen Gemeinden sowie ggf. der Verwaltungsgemeinschaften zusammengefasst. Damit kann eine funktionale Vergleichbarkeit zu kreisfreien Städten sichergestellt werden.

Abbildung 5: Anteil der »Babyboomer« an den Kommunalbeschäftigten 2022



Quelle: eigene Darstellung, Datenbasis: Statistische Ämter der Länder.

Die Altersstruktur der derzeit Beschäftigten weist darauf hin, dass ausgeprägte Verwaltungspersonalengpässe zu erwarten sind, sofern die altersbedingte Fluktuation nicht kompensiert werden kann. Neben dem quantitativen Ersatzbedarf besteht ein zusätzlicher Arbeitskräftebedarf etwa bei der Betreuung von Kindern und Jugendlichen (U3-Betreuung, Ganztagsbetreuung, Inklusion). Die Verwaltungsdigitalisierung verändert zudem die Struktur respektive Qualifikationsanforderungen des Personalbedarfs.

Dort, wo die Alterung der Beschäftigten am stärksten ist, besteht erwartungsgemäß auch das quantitativ größte Nachwuchsdefizit. Besonders ausgeprägt sind

die zu erwartenden Personalengpässe in ländlichen Kommunen mit ungünstigen sozioökonomischen Rahmenbedingungen (Tabelle 2).

Tabelle 2: Kommunale »Ersatzquote«⁸ nach Aufgabenbereichen

Raumtyp (Thünen-Typologie)		Aufgabenbereich			
		Beschäftigte insg.	Räumliche Planung und Entwicklung, Bauen, Wohnen	Kultur	Schulträger- aufgaben
sehr ländlich	weniger gute sozio- ökonom. Lage	23,9 %	11,2 %	4,4 %	2,2 %
	gute sozio-ökono- mische Lage	43,1 %	18,9 %	10,9 %	7,6 %
eher ländlich	gute sozio-ökono- mische Lage	37,9 %	17,4 %	12,3 %	3,8 %
	weniger gute sozio- ökonom. Lage	20,7 %	5,2 %	6,4 %	2,5 %
nicht-ländlich		31,4 %	15,2 %	11,7 %	6,3 %
insgesamt		30,6 %	13,7 %	10,3 %	4,8 %

Quelle: eigene Berechnungen, Datenbasis: Statistische Ämter der Länder, Abgrenzung ländlicher Räume gem. Thünen-Typologie (vgl. Küpper 2016).

Der Anteil der für die Babyboomer-Kohorte nachrückenden Beschäftigten beträgt aufgabenübergreifend durchschnittlich nur 20,7 bis 23,9 %. In ländlichen Räumen mit besseren sozioökonomischen Rahmenbedingungen ist die kommunale Ersatzquote etwa doppelt so hoch (37,9 bis 43,1 %), d.h. sie kompensieren die altersbedingte Fluktuation in deutlich höherem Maße – jedoch auf einem Niveau, das ohne nennenswerte Erfolge bei der Einstellung von »Quereinsteigern« ebenfalls nicht für den Substanzerhalt ausreicht. Die geringe Ersatzquote in strukturschwächeren Gebietskörperschaften könnte zumindest teilweise auch auf mit Bevölkerungsrückgängen verbundenen Konsolidierungsanstrengungen verbunden sein und nicht vorrangig auf der fehlenden Attraktivität für Berufseinsteiger*innen beruhen. Die Personaldichte (Vollzeitäquivalente je 1.000 Einwohner*innen)

8 Die Ersatzquote repräsentiert das Verhältnis der Auszubildenden sowie der Beschäftigten in der Altersklasse unter 26 Jahren zu den Beschäftigten im Alter von mind. 55 Jahren (jeweils in Vollzeitäquivalenten).

lässt zumindest keinen statistisch signifikanten Zusammenhang zur kommunalen Finanzlage erkennen.

Die räumlichen Unterschiede der Intensität von Personalengpässen treffen angesichts der heterogenen kommunalen Finanz- und Bedarfslage auf divergierende Problemlösungsmöglichkeiten. Die unterschiedliche Finanzstärke der Kommunen kann in der Konkurrenz um Fachkräfte differenzierend wirken und lässt Wettbewerbsnachteile für finanzschwächere Kommunen erwarten, beispielsweise aufgrund geringerer Spielräume bei der Stellenbewertung (Stufenzuordnung und Eingruppierung, außer- oder übertarifliche Leistungen) sowie Teilzeitbeschäftigungs- und Aufstiegsmöglichkeiten. Zudem weisen Wachstumsregionen vielfach eine höhere Finanzkraft auf, während für finanzschwache Kommunen ein höherer Konsolidierungsdruck die Personalentwicklung einschränkt (vgl. Bernardt et al. 2023). Zentrale, wachstumsstarke Kommunen verfügen aufgrund der Altersstruktur ihrer Bevölkerung über einen größeren Pool an potenziellen Nachwuchskräften als dies in peripher gelegenen Kommunen der Fall ist und könnten auch über zentralörtliche Lagevorteile eine höhere Bindungskraft für Beschäftigte im öffentlichen Dienst aufweisen – aber auch stärkerer Konkurrenz innerhalb des öffentlichen Sektors sowie zum privaten Sektor ausgesetzt sein.

5. Schlussfolgerungen und Ausblick

Zusammenfassend lassen sich für die Kommunen komplexe, regional stark differenzierte Problemlagen und Herausforderungen als Folge demographischer Veränderungen identifizieren. Die kommunalen Handlungsoptionen zur aktiven Gestaltung des demographischen Wandels werden insbesondere von zwei limitierenden Faktoren beeinflusst: aufgabenadäquaten finanziellen Ressourcen sowie qualifiziertem Personal. Der Alterungsprozess stellt die öffentlichen Verwaltungen vor große Herausforderungen hinsichtlich der Personalgewinnung und des allgemeinen Personalmanagements (flexiblere Arbeitsmodelle, interkommunale Zusammenarbeit, Leistungsanreize, Effizienzsteigerung). Dabei stehen flächendeckende Einschnitte aufgrund der altersbedingten Abgänge erst noch bevor.

Für die Leistungsverwaltung kann die altersbedingte Fluktuation Ausgangspunkt einer umfassenden Aufgaben- und Standardkritik sein. Gerade in kleineren ländlichen Kommunen, in denen die kritische Masse für einzelne Leistungsbereiche oder Infrastrukturangebote fehlt, sind Pooling-Potenziale auszuloten, beispielsweise durch interkommunale Zusammenarbeit. Effizienzvorteile versprechen zudem (digitale) Prozessinnovationen, etwa in Form einer Zentralisierung und Standardisierung von weitgehend ermessensfreien Verwaltungsverfahren im Zuge der Umsetzung des Onlinezugangsgesetzes.

Die Alterung der Kommunalbeschäftigten kann Risiken für die Sicherung der Daseinsvorsorge vor Ort verstärken und Leistungs- bzw. Funktionseinschränkungen zur Folge haben. Die demographischen Trends verschärfen finanzielle und personelle Engpässe. Erst mit der regionalspezifischen Abschätzung dieser Risiken kann eine Entscheidungs- bzw. Abwägungsgrundlage geschaffen werden, um die finanzielle Autonomie der Kommunen zu sichern, indem vor Ort, aber auch regional- und ausgleichspolitisch (auf Bundes-/Landesebene) frühzeitig Maßnahmen auf Grundlage der zu erwartenden Mehrbelastungen getroffen werden können. Insbesondere das parallele Auftreten von Strukturschwäche, Schrumpfung respektive demographischer Alterung und Finanzschwäche birgt das Risiko der Disparitätenverschärfung, sofern auf die zu erwartenden Folgen nicht frühzeitig und planvoll reagiert wird. Die Verbesserung der kommunalübergreifenden Informationslage wäre hierfür eine Voraussetzung: etwa bundesweite Angaben zum Anteil der unbesetzten Stellen (»Stellenschere«) in den Kommunalverwaltungen. Es ist davon auszugehen, dass eine höhere fiskalische Problemlösungskapazität (insbesondere eine höhere Eigenfinanzierungskraft) dazu beiträgt, vor Ort geeignete Anpassungsstrategien zu entwickeln. Eine aufgabenangemessene Grundfinanzierung ist die Voraussetzung für handlungs- bzw. leistungsfähige Kommunen. Handlungsspielräume können flankierend durch eine Stärkung investiver Zuweisungen sowie einer Verbreiterung und Verstetigung der Grundfinanzierung, aber auch durch den Abbau nicht-monetärer Investitionshemmnisse (Verringerung der Bürokratielasten, Vereinfachung und Verschlankung der Förderkulisse, Aufgaben- und Standardkritik), erweitert werden. Dies bezieht sich gleichermaßen auf bedarfsgerechte Personalkapazitäten – auch in den teilweise vernachlässigten Aufgabenbereichen.

Literaturverzeichnis

- Bernardt, Florian/Glöckner, Ernst/Knoll, Stefanie/Ragnitz, Joachim/Wolter, Marc Ingo (2023): Herausforderungen und Chancen im demografischen Wandel. Arbeitsmarktentwicklung in Thüringen – Projektion bis 2035. Studie der Gesellschaft für Wirtschaftliche Strukturforschung (GWS) und ifo Dresden im Auftrag des Thüringer Ministeriums für Arbeit, Soziales, Gesundheit, Frauen und Familie (TMASGFF) in Kooperation mit der Thüringer Agentur für Fachkräfteentwicklung (ThAFF). Osnabrück.
- Beznoska, Martin (2022): Die Altersverteilung von Steuern, Abgaben und staatlichen Leistungen. IW-Report 7/2022. Köln.
- Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) (Hg.) (2024): Raumordnungsprognose 2045; Bevölkerungsprognose BBSR-Berichte Kompakt 4/2024. Bonn.

- Bundesministerium der Finanzen (BMF) (Hg.) (2013): Finanzpolitische Herausforderungen des demografischen Wandels im föderativen System. Gutachten des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesministerium der Finanzen. Berlin.
- Bundesministerium der Finanzen (BMF) (Hg.) (2024): Sechster Bericht zur Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen. Berlin.
- Feld, Lars P./Braun, Julia (2024): Öffentlicher Investitionsbedarf in Deutschland: Standortbestimmung und Potenziale privater Infrastrukturfinanzierung. Freiburg im Breisgau.
- Frankenberg, Dominik (2024): Demografiebedingte Risiken für die Tragfähigkeit der Kommunalhaushalte. In: BBSR (Hg.): So vielfältig der demografische Wandel, so verschieden die regionalen Herausforderungen und Anpassungsstrategien. BBSR-Online-Publikation 118/2024, S. 67–78.
- Frei, Xenia/Ragnitz, Joachim/Rösel, Felix (2018): Kosten kommunaler Leistungserstellung unter dem Einfluss von demografischem Wandel und Urbanisierung. ifo Dresden Studien 80. Dresden.
- Ganesch, Franziska (2018): »Regional Mobility and Spatial Inequality: Determinants of Spatial Labor Market Behavior Considering Firm- and Region-Specific Factors«, in: Raumforschung und Raumordnung 76(6), S. 497–514.
- Hesse, Mario (2024): »Ausmaß der kommunalen Investitionsbedarfe und Ursachen der unzureichenden Infrastrukturfinanzierung«, in: dms – der moderne Staat 16(2), S. 317–339.
- Hüther, Michael/Jung, Markos (2021): »Unzureichende Investitionsoffensive«, in: Wirtschaftsdienst 101(3), S. 158–161.
- Institut für Landes- und Stadtentwicklungsforschung (ILS) (Hg.) (2015): »Remanenzkosten von Infrastrukturen der Daseinsvorsorge im demografischen Wandel. Landtag Nordrhein-Westfalen, Information 16/276, A24. Gutachten im Auftrag der Enquetekommission III »Bewertung der Tragfähigkeit der öffentlichen Haushalte in Nordrhein-Westfalen unter den Bedingungen der Schuldenbremse und des demografischen Wandels in der Dekade 2020 bis 2030« des Landtags von Nordrhein-Westfalen. Dortmund.
- Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB) (Hg.) (2022): QuBe-Bevölkerungsprojektion für die Kreise und kreisfreien Städte Deutschlands. IAB-Discussion Paper 19/2022. Nürnberg.
- Junkernheinrich, Martin/Micosatt, Gerhard (2017): »Räumliche Trends der Kommunalfinanzen. Zur Disparitätenentwicklung im vereinten Deutschland«, in: Informationen zur Raumentwicklung (IzR) 5, S. 92–109.
- Küpper, Patrick (2016): »Abgrenzung und Typisierung ländlicher Räume«. Thünen Working Paper 68, Braunschweig: Thünen-Institut.
- Meister, Moritz/Stiller, Johannes/Niebuhr, Annekatrin/Peters, Jan Cornelius/Hinrichsen, Peter Lasse/Reutter, Philipp (2020): »Zur Rückwanderung von Arbeits-

- kräften in die ländlichen Regionen Deutschlands: deskriptive Befunde«. Thünen Working Paper 144, Braunschweig: Thünen-Institut.
- Niedersächsischer Landesrechnungshof (Hg.) (2024): Kommunalbericht 2024. Hannover.
- Puls, Thomas (2020): Jenseits des Geldes: Was behindert den Infrastrukturausbau in Deutschland. IW-Report 37/2020. Köln.
- Raffer, Christian/Scheller, Henrik/von Zahn, Frida (2025): KfW-Kommunalpanel 2025. Frankfurt am Main: KfW.
- Runst, Petrik/Frankenberger, Dominik/Kopka, Alexander/Peters, Jan Cornelius (2024): Wirtschaftliche Entwicklung in ländlichen Räumen. Zahlen & Fakten zur Wirtschaft in ländlichen Räumen, 3/2024. Braunschweig: Thünen-Institut.
- Scheller, Henrik/Raffer, Christian (2023): Nichtmonetäre Investitionshemmnisse der Kommunen – Herausforderungen und Reformansätze. Evaluation von Hochbau-Beratungsprojekten aus dem Ressortforschungsvorhaben »Investitionsberatungsauftrag«. Difu Impulse 5/2023. Berlin.
- Starke, Tim (2021): »Ausgabenseitige Effekte der demografischen Entwicklung auf die Kommunalfinanzen«, in: Zeitschrift für Politikwissenschaft 31(4), S. 507–537.
- Statistisches Bundesamt (2024): Personalstandstatistik 2022. Qualitätsbericht. Wiesbaden.