

Neubaugebiete und demografische Entwicklung  
– Ermittlung der fiskalisch besten Baulandstrategie für die Kommunen in der Region Stuttgart

– Kurzfassung –

## 1. Einführung

Der demografische Wandel ist unaufhaltsam – auch wenn er in der Region Stuttgart wohl erst etwas später zum Tragen kommen wird. Zusammen mit der anhaltend hohen Flächeninanspruchnahme führt er zu einem ökonomischen Problem: Er wird spürbare negative Auswirkungen auf die Auslastung der kommunalen Infrastruktur haben. Je mehr Baugebiete neu ausgewiesen werden, desto mehr bleibt später ungenutzt und muss dennoch weiter bezahlt werden – während die entsprechenden Einnahmen weiter abnehmen. Die rückläufige Dichte (weniger Personen pro Haushalt) führt zwangsläufig zu höheren pro-Kopf-Kosten. Dennoch wählen zahlreiche Kommunalverwaltungen aufgrund knapper Kassen gerade die Strategie der Wohnbaulandausweisung, um neue Einnahmequellen zu erschließen. Bei diesem Konkurrenzkampf der Gemeinden um neue Einwohner gibt es auf lange Sicht keine Gewinner, sondern nur Verlierer.

Die Studie **Neubaugebiete und demografische Entwicklung – Ermittlung der fiskalisch besten Baulandstrategie für die Kommunen** saldiert, welche relevanten Einnahmen- und Ausgabenflüsse mit einer zusätzlichen Einwohneransiedlung unter Berücksichtigung des quantitativen und qualitativen demografischen Wandels verbunden sind. Sie soll die folgenden, wirtschaftlich bedeutsamen Fragen beantworten helfen:

- Welchen ökonomischen Vorteil bringen Neubaugebiete zukünftig für den kommunalen Haushalt?
- Welche Rolle spielt hierbei die demografische Entwicklung der Gemeinde?
- Welches ist unter Einbeziehung dieser Aspekte die fiskalisch beste Baulandstrategie?

Die Studie soll den Entscheidungsträgern als Kontrollinstrument dienen, um zu prüfen, welche ökonomischen Folgen die Weiterführung der bisherigen Baulandpraxis hat und ob es für den Finanzhaushalt günstigere Alternativen gibt. Die Wirtschaftlichkeitsberechnungen anhand zweier Modellkommunen aus der Region Stuttgart zeigen in konkreten Zahlen: Auch unter dem ökonomischen Blickwinkel sind die Kommunen besser beraten, auf das Bauen im Bestand statt auf eine großzügige Baulandplanung zu setzen. Kommunalverwaltung und Gemeinderat legen heute fest, wie ihre Gemeinde morgen finanziell dastehen wird. Im Rahmen einer vorausschauenden und verantwortungsvollen Haushaltspolitik können sie mit den Instrumenten der Innenentwicklung ein für Alt- wie auch für Neubürger attraktives Angebot schaffen – eine Haushaltspolitik, die sich für die Kommunen in barer Münze auszahlen wird.

## 2. Demografische, politische und wirtschaftliche Rahmenbedingungen

### 2.1 Demografischer Wandel

Die Alterspyramide veranschaulicht das Grundproblem der demografischen Entwicklung: *Abb. 1* zeigt für das Jahr 2050 eine Form, auf der das Sozialsystem wie auch die öffentlichen Finanzen nicht mehr aufbauen können. Die Bevölkerung schrumpft, und sie wird immer älter. Auch die Zuwanderung kann das Geburtendefizit – selbst bei dem höchsten angenommenen Wanderungssaldo – langfristig nicht kompensieren.

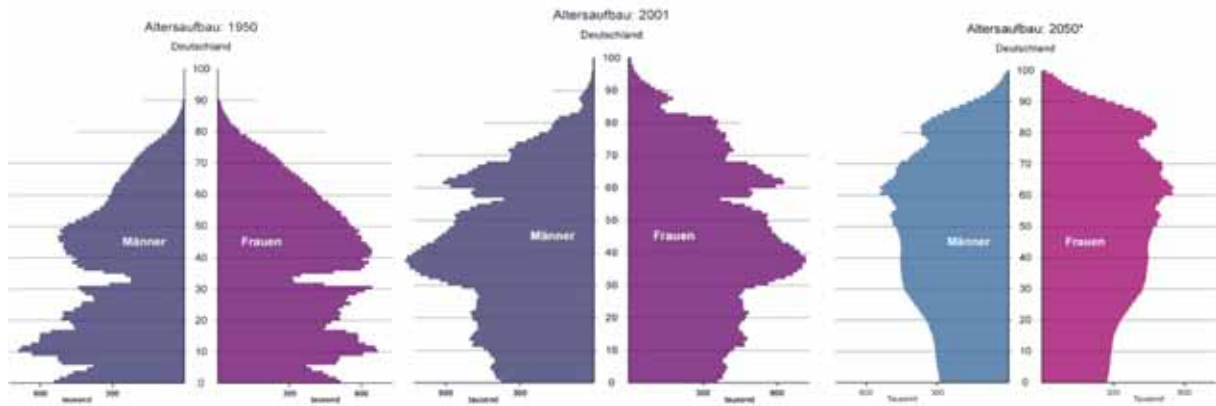


Abb. 1: **Pyramiden des Altersaufbaus: Vergleich 1950, 2001, 2050 (Statistisches Bundesamt)**

Je nach Variante der Vorausberechnung wird die Bevölkerungszahl 2050 zwischen 67 und 81 Mio. betragen, wobei der Anteil der Unter-20-Jährigen von rund einem Fünftel 2001 auf ein Sechstel sinken und der Anteil der Über-60-Jährigen von etwa einem Viertel auf mehr als ein Drittel steigen wird.

**Baden-Württemberg:** Das Statistische Landesamt (StaLa) geht davon aus, dass die baden-württembergische Bevölkerung bis 2025 von heute 10,7 Mio. Menschen noch leicht auf 11,2 Mio. ansteigt, um bis 2050 wieder auf 10,8 Mio. zu sinken. Hingegen prognostiziert das Institut für ökologische Raumentwicklung (IÖR) ein nur moderates bis stagnierendes Bevölkerungswachstum bis 2010. Die tatsächlichen Wanderungssalden stützen die IÖR-Prognose: Während das StaLa von jährlich 60.000 (2002) bzw. 50.000 (2003, 2004) Netto-Zuwanderern ausging, waren es real nur 56.000 (2002), 31.000 (2003) bzw. 20.000 (2004). Aber selbst falls bis 2025 nicht mit einem Rückgang der Bevölkerung zu rechnen ist, bleibt das Problem der Überalterung: Um 1900 war fast die Hälfte der Baden-Württemberger unter 20 Jahre alt, heute sind es nur noch 22%, 2050 voraussichtlich 16%.

**Region Stuttgart:** Das StaLa geht in seiner regionalisierten Prognose von positiven Wanderungssalden bis mindestens 2020 aus. Die Bevölkerungszahl in der Region steige von 2001 bis 2020 von 2,63 Mio. auf 2,76 Mio., also um 4,8% in 20 Jahren oder 6.400 Einwohner pro Jahr. Dabei schreibt das StaLa jedoch die starken Wanderungsgewinne der Jahre 1997 bis 2001 fort. So zeigen aktuelle Statistiken bereits heute, dass die tatsächliche Bevölkerungszunahme kleiner ausfällt. Ob in der weiteren Zukunft (bis 2050) eine Stagnation oder gar ein Bevölkerungsrückgang wie in Ostdeutschland eintreten wird, ist ungewiss. Unabhängig davon wird die Überalterung nicht vor der Region halt machen: Auch hier gab es im Jahr 2000 erstmals genauso viele Über-60- wie Unter-20-Jährige und werden pro Frau nur 1,4 Kinder geboren.

Im Frühjahr 2006 wurde im Auftrag des Verbandes Region Stuttgart erstellte Modellrechnung zur Zukunft von Leben, Wohnen und Arbeiten in der Region Stuttgart bis 2025 durch das Pestel-Institut in Hannover erarbeitet. Diese kommt bei gleichen Annahmen zur Geburten- und Sterberate wie beim StaLa aber deutlich reduzierten Wanderungssalden für die Region zu dem Ergebnis, dass die Bevölkerungszahl in der Region Stuttgart ab dem Jahr 2010 leicht rückläufig sein wird. Die Zahlen wurden jedoch erst nach Abschluss die-

ser Studie verfügbar, so dass sie hier nicht zugrunde gelegt werden konnten. Gleiches gilt für die im Herbst 2006 fortgeschriebene StaLa-Prognose. Die Zahlen des StaLa zeichnen eine positivere Entwicklung, so dass die auf dieser Grundlage erarbeiteten Ergebnisse sich demzufolge auch positiver darstellen als wenn die Ergebnisse der Pestel-Studie zugrunde gelegt worden wären.

### **Auswirkungen auf Bautätigkeit und Siedlungsentwicklung**

Die Überalterung führt dazu, dass immer mehr alte Menschen in ihren Familienwohnungen allein zurück bleiben, wenn die Kinder ausgezogen sind und der Partner gestorben ist (Remanenz). Die nachfolgende Generation braucht neue Wohnungen, weil die Bestandswohnungen noch weitgehend belegt sind. Der Anteil der Einpersonenhaushalte erhöht sich, die durchschnittliche Haushaltsgröße (Zahl der Personen) geht zurück. Diese Remanenz-Effekte trugen in den letzten 40 Jahren auch dazu bei, dass sich der Wohnflächenbedarf je Einwohner von 20 auf über 40 Quadratmeter pro Kopf verdoppelt hat. Der Wohnflächenbedarf steigt also – ganz ohne Zuzüge.

Auf der anderen Seite lässt sich insbesondere in Ortskernen ländlicher Gemeinden beobachten, wie ältere Wohngebäude bereits heute leer stehen oder von allein stehenden Rentnern bewohnt werden. Das Resultat ist eine allmähliche Ausdünnung der Dorfbevölkerung mit gleichzeitigem Siedlungswachstum an den Ortsrändern.

### **Folgen für die kommunalen Haushalte**

Die Kommunen in der Region befinden sich aufgrund dieser Rahmenbedingungen in einer schwierigen Phase: Zum Einen ist die Nachfrage nach Neubauflächen derzeit immer noch groß, die Grundstückspreise dadurch immer noch relativ hoch. Zum Anderen spüren viele Kommunen bereits die Abschwächung der Wanderungsgewinne und die Überalterung, weil die Zahl der bauwilligen jungen Familien abnimmt. Dies führt zu einer verschärften Konkurrenz um diese Zielgruppe, was sich in der Ausweisung von noch mehr Neubaugebieten äußert. Schon heute weisen Gemeinden [...] verstärkt Baulandflächen aus, um die erforderliche Bevölkerungszahl für Handelseinrichtungen, Freizeitanlagen, Schulen und Kindergärten zu erreichen. Problem für die Kommunen wird dabei sein, dass sich diese Baugebiete aufgrund der demografischen Entwicklung voraussichtlich nicht wie noch in der Vergangenheit füllen lassen werden. Mangelnde Nachfrage und ein Überangebot an Wohnungen wird so aller Voraussicht nach zu Leerstand führen.

Spätestens langfristig hat die demografische Entwicklung Konsequenzen für die ganze kommunale Aufgaben-Palette: Kindergarten- und Schulplätze, Pflegeeinrichtungen, Sport- und Freizeiteinrichtungen, Wasserversorgung, Abwasser, Verkehrsinfrastruktur etc. werden künftig weniger genutzt bzw. frequentiert werden. Viele Gemeinden in der Region verzeichnen bereits heute trotz positiver Bevölkerungsentwicklung eine sinkende Nachfrage nach Kindergarten- und Grundschulplätzen.

Mit sinkender und alternder Bevölkerung stellen sich geringere Einnahmen im Gemeindehaushalt ein. Da die bestehende Infrastruktur aber weiter in Stand gehalten werden muss, sinken ihre Kosten nicht im gleichen Maße. Die beschriebenen Verschiebungen im Alters-

aufbau konfrontieren die Gemeinden darüber hinaus potenziell mit neuen Ausgaben, beispielsweise für die Errichtung zusätzlicher Pflegeangebote für alte Menschen.

## 2.2 Politische und wirtschaftliche Einflussfaktoren

Wesentliche Bestandteile der kommunalen Einnahmen sind einwohnerbezogen. So bemessen sich die Einkommensteuer und – zumindest zum Teil – die Einnahmen aus dem kommunalen Finanzausgleich an der Zahl der Gemeindeglieder. Bei der Ansiedlung neuer Wohngebiete in Neubaugebieten addieren sich hierzu in der Regel noch Grundsteuer und Grundstückserlöse. Die Anreize des kommunalen Finanzsystems belohnen so direkt das Einwohnerwachstum einer Gemeinde. Mit dem Ausweisen neuer Wohngebiete sind außerdem wesentlich höhere Planungsgewinne zu erzielen. Denn die innerörtlichen Flächen befinden sich selten im Eigentum der Kommune und können auch nicht durch „Flächenabzug“ wie im Umlegungsverfahren erworben werden. Hinzu kommt, dass ein Bauleitplanverfahren auf der grünen Wiese im Vergleich zu Flächen mit vorhandenen Anliegern und häufig unqualifiziertem Baurecht fast immer unkomplizierter ist.

Der Bund hingegen wird mit zusätzlichen Ausgaben belastet: So ist er für die Finanzierung aller Bundesfernstraßen zuständig sowie an den Kosten der Ausweitung des öffentlichen Personennahverkehrs beteiligt. Bund und Länder finanzieren außerdem die Aufrechterhaltung der Infrastruktur in den schrumpfenden (ostdeutschen) Kommunen mit, was zu erhöhtem Finanztransferbedarf führt. Doch auch die Kommunen selbst sind betroffen: Die Suburbanisierung verursacht erheblich mehr Verkehr. Zusatzverkehr bedeutet höhere Kosten, die zum Einen beim Gemeinde- und Kreisstraßenbau und zum Anderen bei den Angeboten im ÖPNV. Beides zahlen die Kommunen über die Kreisumlage oder direkt mit. Hinzu kommt, dass die beschriebene Baulandstrategie den Zielen der Regional- und Landesplanung zuwiderläuft.

## 3. Bisherige Erkenntnisse der Forschung

**Siedlungsdispersion führt zu höheren Infrastrukturkosten.** Dabei bedingt die Zunahme der Siedlungsfläche pro Kopf nicht nur steigende Infrastrukturkosten bei den Kommunen. Die Randwanderung erfordert überdies neue Infrastruktur, die aufgrund mangelnder Größe meist weniger effizient ist, während in bestehenden Siedlungsbereichen vorhandene Infrastruktur nicht vollständig ausgenutzt wird („Parallelinfrastruktur“). Studien haben gezeigt, dass die Infrastrukturkosten für Wohngebäude innerhalb bebauter Ortsteile bedeutend niedriger liegen als die für Neubau außerhalb der Ortschaft, wobei sogar von einem Kostenverhältnis von 1:2 ausgegangen wird.

**Erhöhte Infrastrukturkosten belasten kommunale Kassen.** Erschließungskosten können zwar prinzipiell über Erschließungsbeiträge und Nutzungsgebühren auf die Grundstückseigentümer umgelegt werden und sind somit nicht von der öffentlichen Hand zu tragen. Allerdings sind so nicht alle Kosten gedeckt: Kommunale Pflichtanteile, nicht beitragsfähige Kosten der äußeren Erschließung und die staatliche Subventionierung von Investitionen (zum Beispiel bei der Abwasserentsorgung) führen zu einer Teilsozialisierung der Infrastrukturkosten. Gering verdichtete Siedlungsstrukturen mit ihrem überdurchschnittlich

hohen Erschließungsaufwand werden auch überdurchschnittlich subventioniert. Auch die auf Gebühren umlegbaren Kosten selbst werden oft nicht voll gedeckt aufgrund der in der Regel nicht an den realen standörtlichen Erbringungskosten orientierten Gebührengestaltung. Stattdessen können erforderliche Erneuerungsmaßnahmen in den Leitungsnetzen durch die Gebühren schon heute nicht mehr finanziert werden. Vollständig durch die öffentlichen, v.a. die kommunalen Kassen zu tragen sind die Kosten für die soziale Infrastruktur. Wenngleich diese eher auf siedlungsstrukturelle Veränderungen reagieren kann als die starre technische Infrastruktur, nehmen auch hier mit zunehmender Siedlungsdispersion die durchschnittlichen flächenbezogenen Kosten zu.

**Demografischer Wandel führt zu höheren Kosten und weniger Einnahmen.** Das Grundproblem von Bevölkerungsrückgang und -überalterung liegt darin, dass Infrastrukturen erstens pro Kopf teurer werden, je weniger sie ausgenutzt sind und zweitens zu ihrer Finanzierung weniger Einwohner zur Verfügung stehen. Die Unausgewogenheit der Alters-, Wohnbevölkerungs- und Erwerbstätigenstruktur wird weitreichende Konsequenzen für die Auslastung von Infrastruktur und Bausubstanz haben. Höhe und Struktur der öffentlichen Einnahmen und Ausgaben werden sich in vielen Kommunen drastisch verändern. Die Schrumpfung der Bevölkerung produziert Leerstände, sinkende Infrastrukturnachfrage, Schließung von Einrichtungen. Da das deutsche kommunale Einnahmesystem stark sensitiv auf abnehmende Bevölkerungszahlen reagiert, wird auch finanziell die Handlungskraft der schrumpfenden Städte und Gemeinden laufend verringert. Gerade die demografische Entwicklung – mit langfristig sinkenden Bevölkerungszahlen und Überalterung – spielt auf der Einnahmenseite der Kommunen eine entscheidende Rolle: Je geringer die Einwohnerzahl, desto weniger Bürger müssen die gleiche Gebührenlast tragen und desto geringer sind zum Beispiel die Einnahmen durch den Einkommensteueranteil bei überwiegend gleich bleibenden Aufgaben. Ähnliches gilt für die Überalterung der Gesellschaft, denn bei Rentnern sind die Einnahmen durch die Einkommensteuer tendenziell geringer. Bei den finanziellen Mehrbelastungen sind geringere Kostendeckungsraten z.B. von Kindergärten ebenso zu nennen wie Rückbaumaßnahmen oder Deinvestitionen zur Umwidmung und zum Wiederverkauf von Gebäuden.

## **4. Methodik**

### **4.1 Bestimmung der Lagetypen**

Die Studie geht von zwei Lagetypen aus, die rund zwei Drittel der 179 Gemeinden in der Region Stuttgart repräsentieren (siehe Tabelle):

- a. Klein- bzw. Unterzentrum auf Entwicklungsachse.
- b. Gemeinde ohne Zentrale-Orte-Zuweisung abseits der Entwicklungsachse.

Gemeinden dieser beiden Lagetypen verzeichneten von 1990 bis 2004 einen überdurchschnittlichen Bevölkerungszuwachs: Während die Bevölkerung in der Region Stuttgart um „nur“ rund 7% zunahm, betrug das Wachstum beim Lagetyp a durchschnittlich über 10%, beim Lagetyp b etwa 12%. Gerade für diese Städte und Gemeinden ist daher die Problematik der Folgekosten besonders relevant.

	Gemeinden in der Region Stuttgart	(Durchschnittliche) Einwohnerzahl	Lage zur Entwicklungsachse	von Lagetypbetrachtung der vorliegenden Studie erfasst
Oberzentrum	1	590.657	1 auf Entwicklungsachse	
Mittelzentren	14	45.297	14 auf Entwicklungsachse	
Klein- und Unterzentren	41	16.874	30 auf Entwicklungsachse	30
			11 abseits der Entwicklungsachse	
Gemeinden ohne Zentrale-Orte-Zuordnung	123	5.663	36 auf Entwicklungsachse	
			87 abseits der Entwicklungsachse	87
Gesamt	179	2.663.660		117

Tabelle 1: Übersicht der Gemeindetypen in der Region Stuttgart

#### 4.2 Auswahl repräsentativer Kommunen

Als Modellkommunen wurden wegen ihrer repräsentativen Eigenschaften ausgewählt:

- **Marbach am Neckar:** Lagetyp a, Unterzentrum auf Entwicklungsachse. Gut ausgebaute Infrastruktur: je eine Grundschule, Hauptschule, Realschule, Gymnasium, Förderschule; Sportstätten, ein Hallenbad, ein Krankenhaus, Einrichtungen der ambulanten und stationären Altersversorgung, behördliche Einrichtungen wie Polizei und Amtsgericht; gute Anbindung an den Schienenpersonennahverkehr, S-Bahnlinie Stuttgart–Marbach. Ende 2004 ca. 15.400 Einwohner; Bevölkerungszuwachs 1990 bis 2004 18%.
- **Wäschenbeuren:** Lagetyp b, Gemeinde ohne zentralörtliche Einstufung abseits regionaler Entwicklungsachsen. Generell weniger kostenintensive Infrastrukturen; eher ungünstige ÖPNV-Anbindung an Stuttgart. Ende 2004 3.936 Einwohner, Bevölkerungszuwachs 1990 bis 2004 23%.

Beide Kommunen verzeichnen im Vergleich mit den Gemeinden der sowieso schon wachstumsstarken Lagetypen ein nochmals überdurchschnittliches Bevölkerungswachstum. Bei überproportionalem Wachstum ist von einer eher jungen Bewohnerschaft auszugehen. Eine Überalterung wird damit später einsetzen, was auf die Gemeindefinanzen positiv wirkt. Die Saldierung der Einnahme- und Ausgabeparameter im Zusammenhang mit der Baulandpolitik wird somit eher optimistisch ausfallen. Für die „älteren“ Gemeinden bedeutet ein negatives Ergebnis hier erst recht eine Alarmierung.

Für die vorliegende Untersuchung ist außerdem von Bedeutung, dass die Einwohnerdichte pro Hektar Neubaugebiet in Marbach (227 EW/ha) mehr als dreimal so hoch ist wie in Wäschenbeuren (74 EW/ha). Auch dieser Unterschied kann als strukturtypisch vorausgesetzt werden, da die höheren Grundstückspreise im Lagetyp a zu einer stärkeren Ausnutzung der vorhandenen Flächen führt (Geschosswohnungsbau, kleinere Grünflächen etc.).

### 4.3 Festlegung der Szenarien

Anhand von drei demografischen Szenarien wurden die Auswirkungen verschiedener Baulandstrategien auf die Kommunalfinanzen untersucht:

- I. Das erste Szenario (*Null-Wachstum*) geht davon aus, dass die Bevölkerungszunahme gleich Null ist, also keine weitere Fläche besiedelt wird (Variante 3 der voraussichtlichen Bevölkerungsentwicklung bis 2050 des Statistischen Landesamtes (StaLa).
- II. Dem mittleren Szenario (*Status Quo*) liegt die Variante 1 der Bevölkerungsentwicklung bis 2050 des StaLa und damit ein mittlerer Wanderungsgewinn zugrunde.
- III. Das dritte Szenario (*Wachstum plus*) legt die Variante 2 der Bevölkerungsentwicklung des StaLa, große Wanderungsgewinne bzw. große Flächenausweisung, zugrunde.

In jedem Szenario wurden daraufhin mittels der relevanten Einflussfaktoren die Haushaltssaldi für die Jahre 2005 bis 2050 berechnet, um so die langfristigen Auswirkungen der verschiedenen Baulandstrategien und der räumlichen Planungsentscheidungen auf die kommunalen Haushalte zu eruieren.

### 4.4 Datenerhebung

Die Methodik zur Erhebung der Daten, vor allem die Auswahl der relevanten fiskalischen Einflussfaktoren, wurde zusammen mit den Finanzverwaltungen der Modellkommunen erarbeitet, um die Praxisnähe der Ergebnisse sicherzustellen. Die relevanten Kosten und Einnahmen des Jahres 2004 bzw. mehrerer Vorjahre wurden von den Finanzverwaltungen erhoben, jeweils auf Basis der in den Kommunen vorhandenen Daten.

### 4.5 Bestimmung der Kosten- und Einnahmeparameter

Die folgenden relevanten und bei den Modellkommunen verfügbaren Kosten- und Einnahmefaktoren aus der Ansiedlung eines Wohngebiets fließen in die Prognose-Rechnung ein:

- Betriebskosten: Straßenbeleuchtung, Strom, Straßenreinigung, Winterdienst, Grünpflege (inkl. Spielplätze), Pflege Spiel-, Sport-, Freizeiteinrichtungen
- Unterhaltungskosten: Straßeninstandsetzung, öffentliche Parkplätze, Instandsetzung Spiel-, Sport-, Freizeitflächen
- Umlagen: Kreisumlage, Finanzausgleichsumlage
- indirekte Betriebskosten: Betrieb Kindergärten und Grundschulen
- Einnahmen: Grundsteuer B, Einkommensteueranteil, Schlüsselzuweisungen, Familienlastenausgleich, Grundstückserlöse

Die einmaligen Erschließungskosten – auch der 10prozentige kommunale Anteil – wurden nicht berücksichtigt, weil sie in der Region Stuttgart in der Regel über die freiwillige Umlage und den zusätzlichen Flächenabzug vollständig gedeckt werden.

Die Auswirkung des demografischen Wandels auf den Einkommensteueranteil der Kommunen ließ sich leider nicht darstellen. Das Finanzamt kennt nur Steuerzahler und keine Beschäftigten / Rentner. Deshalb steigt oder sinkt die Einkommensteuer in der Berechnung linear mit der Anzahl der Einwohner. Im Gegensatz zu dieser Berechnungsmethode



ist aber in der Realität damit zu rechnen, dass die Einnahmen aus dem Einkommensteueranteil deutlicher als in der Prognose angegeben sinken werden, da die Überalterung die Zahl der Nicht-Erwerbstätigen in jedem Szenario ansteigen lässt (und damit die EK-Steuerkraft sinkt).

#### **4.6 Weitere Grundannahmen**

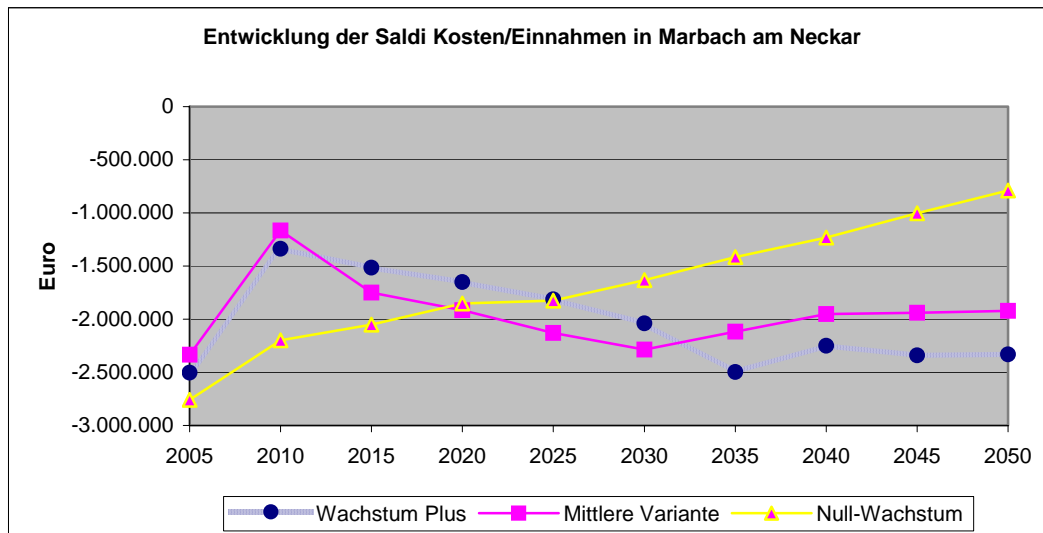
Berücksichtigt wurden in der Studie alle Einnahmefaktoren, die sich im Kommunalhaushalt direkt durch neue Einwohner verändern und vom Umfang her nicht marginal sind. Diese Maßstäbe wurden auch an die Ausgaben angelegt. Das führte dazu, dass einige Ausgabefaktoren wie die Abwassergebühren, die Pflegedienste oder der Lärmschutz (soweit nicht in der Erschließung enthalten) nicht eingerechnet wurden. Auch die Kosten für den ÖPNV sind nur zum Teil berücksichtigt: Sie sind zwar in der Kreisumlage enthalten, nicht aber ihre voraussichtliche Steigerung mit zusätzlichen Neubaugebieten und fortschreitender Überalterung. Aufgrund der Nichtbeachtung dieser und anderer Faktoren muss auch hier davon ausgegangen werden, dass die absoluten Ausgaben grundsätzlich höher sind als in der Prognose berechnet.

Bei der Ansiedlung zusätzlicher Einwohner bezieht sich die Studie immer auf den Fall „Ansiedlung auf der grünen Wiese“, auch wenn die Praxis selbstverständlich komplexer ist. Dies geschieht vor allem, um die Infrastrukturkosten zu verdeutlichen und die Berechnungen zu vereinfachen. Daneben gibt es aber auch noch den Wohnungsbedarf, der aus der Eigenentwicklung einer Kommune entsteht wie der Bedarf nachwachsender Generationen oder den zunehmenden Wohnraumsanspruch. Im Rahmen dieser Studie wird zur Vereinfachung davon ausgegangen, dass dieser Bedarf vollständig im Siedlungsbestand und nicht auf der „grünen Wiese“ befriedigt wird. Wenn für diesen Eigenbedarf Neubaugebiete nötig sind gilt bezüglich der steigenden Kosten das gleiche wie für zusätzliche Einwohner von außen. Angesichts der Tatsache, dass der zunehmende Wohnraumsanspruch (immer mehr Quadratmeter pro Kopf) einen deutlich größeren Druck auf die Fläche entfaltet als die Zuwanderung, ist demnach auch hier von einer konservativen Berechnung auszugehen.

## **5. Ergebnisse der Prognose-Rechnungen in Szenarien**

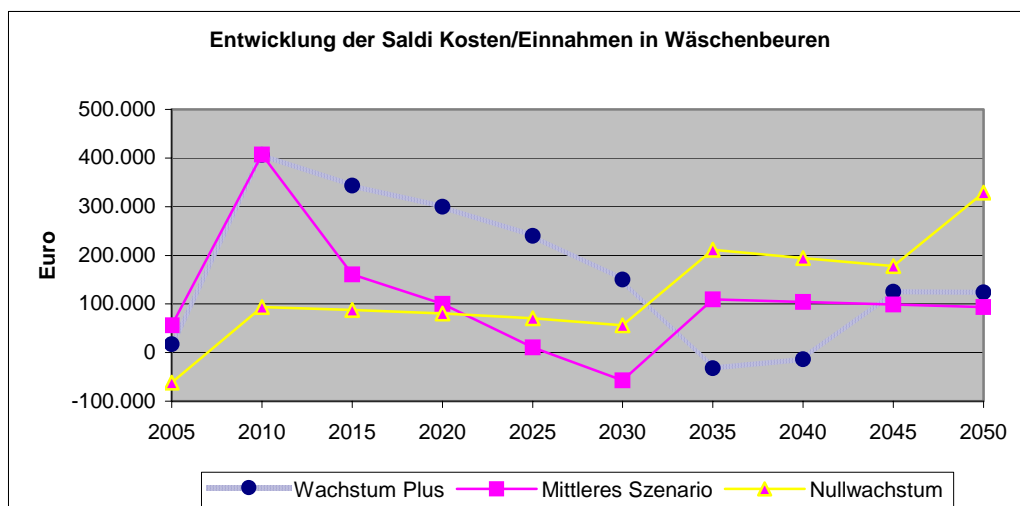
### **5.1 Einnahmen- und Ausgabenentwicklung Lagetyp a**

Per Saldo ergibt sich für den Lagetyp a (hier am Beispiel Marbach gerechnet) in jedem Szenario ein deutliches Minus, das aufgrund der Bevölkerungszunahme bis 2010 in den beiden Wachstumsszenarien zunächst geringer ausfällt, dann aber wieder zunimmt. Die negativen Saldi von Ausgaben und Einnahmen pendeln sich bei -1,9 bzw. -2,3 Mio. € ein. Im Szenario "Nullwachstum" dagegen schneidet die Saldo-Kurve die beiden anderen bereits in den Jahren 2020 bzw. 2025 und strebt beständig aufwärts bis zu einem Betrag von -790.000 €.



## 5.2 Einnahmen- und Ausgabenentwicklung Lagetyp b

Der Lagetyp b (hier am Beispiel Wäschenbeuren) kann in allen drei Szenarien fast durchgehend auf positive Saldi seiner Ausgaben und Einnahmen erwarten. Die beiden Zuzugs-Szenarien laufen um das Jahr 2045 wieder bei rund 100.000 bis 120.000 € zusammen, bei „Wachstum Plus“ kann Wäschenbeuren bis 2033 mehr Geld einnehmen, beim Mittleren Szenario ab 2033 aber mehr sparen. Am meisten spart Wäschenbeuren jedoch beim Szenario „Nullwachstum“, das bereits im Jahr 2021 die Mittlere Variante überholt. 2050 liegt der Saldo hier bei 328.000 €, der Saldo „Wachstum Plus“ bei 124.000 €. Die Vorteile von „Nullwachstum“ ergeben sich bei dieser Rechnung vor allem durch die Einsparung bei den Betriebskosten der sozialen Infrastruktur.



## 5.3 Bewertung der Ergebnisse

Der Vergleich der Saldi zeigt in beiden Modellkommunen drei eindeutige Entwicklungen:

- Im Szenario „Nullwachstum“, also beim sparsamen Umgang mit Flächen, wird der

Haushalt einer Gemeinde langfristig am wenigsten belastet.

- Die Haushaltsentwicklung in den Szenarien hängt stark von der Zuwanderung ab: Sobald die Bevölkerungszahl stagniert oder sogar sinkt, steigen die Kosten im Verhältnis zu den Einnahmen deutlich an.
- Während die flächenbezogenen Ausgaben (z.B. für Straßenunterhaltung) konstant bleiben, können die Betriebskosten für die soziale Infrastruktur – vor allem durch die Schließung von Kindergartengruppen – im Idealfall um zwei Drittel reduziert werden.

Der hohe Einspareffekt bei den Kindergärten resultiert auch aus den fest geschriebenen Landeszuschüssen, die nach derzeitiger Regelung nicht gesenkt werden sollen, auch wenn Kindergartengruppen geschlossen werden. Es erscheint wenig wahrscheinlich, dass diese Zuschusspraxis des Landes auch bei sinkender Kinderzahl beibehalten wird. Insofern zeichnet die vorliegende Berechnung ein zu positives Bild – und zwar sowohl was die mögliche Einsparung als auch was das Betriebskostendefizit angeht.

Trotzdem kann und wird keine Gemeinde auf den Zuzug junger Familien verzichten, zumal die Zuwanderer im Umland der Region in der Regel ohnehin zum großen Teil aus Familien oder Familiengründern bestehen. Es wird darauf ankommen, ein vernünftiges Maß an Zuzug zu finden, das ein behutsames Reduzieren der Kindergärten erlaubt.

Ein bemerkenswerter Unterschied zwischen den beiden Lagetypen ist, dass sich im Lagetyp a bei allen drei Szenarien für neue Wohngebiete ein Defizit im gesamten Zeitraum bis 2050 ergibt, während der Lagetyp b hier fast durchgehend im Plus bleibt. Grund dafür ist vor allem der Kommunale Finanzausgleich (KFA). Er spielt eine wesentliche Rolle bei der Frage, ob neue Wohngebiete für eine Gemeinde rentabel sind oder nicht, da er eine Kommune mit geringen Gewerbesteuereinnahmen wie Wäschenbeuren für die Ansiedlung neuer Einwohner überproportional „belohnt“.

Als ein Ergebnis der Prognose-Rechnungen kann festgehalten werden:

- **Für den Lagetyp a ist die Ansiedlung zusätzlicher Einwohner in neuen Baugebieten in keinem Szenario rentabel.** Am wenigsten Kosten entstehen langfristig im Szenario „Nullwachstum“.
- **Für den Lagetyp b scheinen sich neue Wohngebiete noch mittelfristig aufgrund der hohen Schlüsselzuweisungen zu lohnen, sofern die Steuerkraft der Gemeinde durch geringe Gewerbesteuer geprägt ist.** Ansonsten gilt tendenziell das Gleiche: Nullwachstum ist langfristig am besten für den Kommunalhaushalt.

Betrachtet man die Einnahmeseite insgesamt, so wirken sich die Grundstückserlöse vergleichsweise gering aus: Selbst im Jahr 2010 mit den höchsten Grundstückserlösen erreichen diese nur einen Anteil von knapp 15% an den gesamten Einnahmen. Auf den Gesamtzeitraum gesehen wird dieser Anteil zur Marginalie. Dieses Ergebnis ist insofern bedeutsam, weil viele Gemeinden bei ihrer Entscheidung für neue Baugebiete durch die Aussicht auf hohe Grundstückserlöse motiviert werden. Doch diese Haushaltspolitik ist ein Irrweg: Zwar fließt kurzfristig viel Geld in die Kasse, langfristig entstehen aber weit höhere

Kosten – die auch dann noch zu bezahlen sind, wenn das eingenommene Geld längst verbraucht ist, z.B. für zusätzlich zu unterhaltende Infrastruktureinrichtungen.

Die Investitionen, z.B. in neue Kindergartengebäude oder Sporthallen, verursachen auf den langen Zeitraum betrachtet nur marginale Kosten und wurden deshalb in der vorliegenden Arbeit nicht berücksichtigt. Betrieb und Unterhalt solcher Einrichtungen (insbesondere Kindergärten) haben sich bei den Ausgaben als größter Kostenfaktor herausgestellt. Es ist deshalb davon auszugehen, dass die laufenden Kosten für die soziale Infrastruktur insgesamt, von der ja viele Einzelfaktoren nicht berücksichtigt werden konnten, die kommunalen Haushalte sehr stark belasten. Hinzu kommt, dass der demografische Wandel zwangsläufig höhere Unterhaltungskosten pro Kopf verursachen wird. Das vollständige Einbeziehen aller Folgekosten, die durch ein Neubaugebiet verursacht werden, würde demnach noch höhere Defizite offenbaren.

Für die Interpretation der Ergebnisse ist außerdem die mögliche Veränderung der Rahmenbedingungen zu beachten. So dürfte das Land die Deckelung seines Kindergarten-Zuschusses von derzeit 394 Mio. € entsprechend dem Rückgang der Kinderzahlen mittelfristig reduzieren. Offen ist auch die Frage, wie sich der Kommunale Finanzausgleich entwickelt, sobald die Bevölkerungszahl in Baden-Württemberg insgesamt stagniert oder sogar sinkt.

## 6. Handlungsempfehlungen für die Kommunen

Die Ergebnisse zeigen deutlich, dass sich die Ansiedlung neuer Einwohner in Neubaugebieten für eine Gemeinde langfristig nicht wirtschaftlich lohnt, wenn sie auf unverbrauchter Fläche stattfindet. Ein **maßvolles Bevölkerungswachstum im Siedlungsbestand**, das keine oder nur geringe Folgekosten auslöst, ist ein Szenario, das in der vorliegenden Arbeit nicht untersucht wurde, aber für die kommunalen Haushalte wahrscheinlich am günstigsten ist.

Die **Grundstückserlöse** sind nur einmal zu verwerten. Deshalb sollten sie vorwiegend für Schuldentilgung verwendet werden, nicht für Investitionen mit Folge(betriebs-)kosten.

Rein wirtschaftlich betrachtet zeigt die Studie, dass **Kindergartengruppen** hohe Folgekosten verursachen. Doch die Ansiedlung von Neubürgern ist immer mit der Bereitstellung von Kindergartenplätzen verbunden. Andererseits steht auch fest: Die Kindergärten einer Gemeinde lassen sich aufgrund der Überalterung der Gesellschaft schon heute mit Neubaugebieten nicht mehr füllen. Ein maßvolles Bevölkerungswachstum im Bestand bei gleichzeitiger allmählicher Reduzierung der Kindergärten ist deshalb auch hier die richtige Lösung für die Kommunen.

Das Gleiche gilt für die **Schulen**: Die demografische Entwicklung der entsprechenden Altersgruppen zeigt, dass die Auslastung unvermeidlich sinken wird. Hier sollten also weniger die einzunehmenden Sachkostenbeiträge fokussiert, als vielmehr frühzeitig überlegt werden, wie die Fixkosten gesenkt werden können – z.B. durch Teilschließungen, Kooperationen mit Nachbarkommunen etc.

Als weiterer indirekter, aber nicht unerheblicher Kostenfaktor darf die Finanzierung der **Verkehrsinfrastruktur und des ÖPNV-Betriebes** nicht unbeachtet bleiben. Die Kommunen führen dafür ständig steigende Umlagen ab. Diese Kostensteigerungen sind aber größtenteils eine direkte Folge der Zersiedelung in immer größeren Ringen um die Region, vor allem in die Gemeinden abseits der Entwicklungs- und Verkehrsachsen. Solche versteckten Kosten sollten bei der Entscheidung für ein neues Wohngebiet stets berücksichtigt werden.

Bereits heute konkurrieren die Kommunen untereinander um Einwohner (besonders um junge Familien). Der demografische Wandel verschärft diesen **Konkurrenzkampf** nochmals. Alle Gemeinden, die diesen Kampf mit Hilfe von Neubaugebieten austragen, werden sich am Ende als Verlierer wiederfinden: Den trotzdem leicht gesunkenen Einnahmen werden weit höhere Ausgaben gegenüberstehen. Die Flächen und Kosten sparenden Kommunen hingegen werden dann in vielerlei Hinsicht attraktiv für die Bevölkerung sein.