

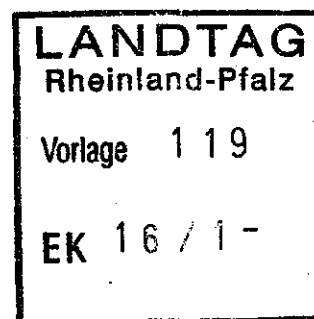
**Enquete- Kommission 16/1  
„Kommunale Finanzen“ des Landtages RLP**

**Hier: Schriftliche Stellungnahme**

**zum mündlichen Anhörverfahren**

**„Auswirkungen des demographischen Wandels  
auf die kommunale Finanzsituation im Land  
Rheinland-Pfalz“  
am 28. Januar 2014**

**auf der Grundlage von Leitfragen**



Kaiserslautern, 24. Januar 2014

Gez.: Prof. h.c.\* Dr.-Ing. Karl Ziegler, TU Kaiserslautern  
\* Georgian Technical University

## 1. Hat der demografische Wandel unterschiedliche Auswirkungen auf einzelne Gebietskörperschaftsgruppen? Wenn ja welche?

Alle Gebietskörperschaften (Kreise, KF Städte, (Bezirksverband Pfalz), Verbandsgemeinden, verbandsfreie Gemeinden und Gemeinden) übernehmen Aufgaben im Bereich der Vorhaltung und Entwicklung von Daseinsfunktionen, die Ihnen per Gesetz übertragen wurden oder die Sie freiwillig ausüben.

Gemäß diesen Aufgaben wirkt sich der demographische Wandel grundsätzlich auf alle Gebietskörperschaftsgruppen bei der **Planung zukünftiger Bedarfe** aus (Rückgang der Bedarfe durch EW Verluste und Verschiebung der Bedarfe durch Überalterung).

Auf Gemeindeebene wird sich jedoch aufgrund der Bündelung von Aufgaben / Verantwortlichkeiten und Entscheidungskompetenzen (Allzuständigkeitsgrundsatz) bei den Hauptdaseinsfunktionen (Wohnen, Arbeiten, Versorgung, Freizeit Verkehr) der Wandel und die damit verbundene Veränderung der Finanzkraft am stärksten auswirken.

Beispiel für die Zuständigkeit und Steuerung der künftigen Anpassung von Investitionen an demographisch reduzierte / veränderte Bedarfe:

### 1. Ebene Landkreise - KFS

- Bedarfe: Gymnasium, BBS, Brand- Katastrophenschutz, Verkehr (Kreisstraßen), Krankenhäuser, Abfallwirtschaft, Kultureinrichtungen (u.a. Musikschulen ....)

### 2. Ebene Verbandsgemeinde

- Bedarfe: Schulbedarf (Grund- und Hauptschulen), Sport- Spiel- und Freizeitanlagen, Feuerwehrwesen, Sozialstationen, Altenpflege, Kläranlagen, Wasserversorgung, Abwasserbeseitigung, Flächennutzungsplanung

### 3. Ebene Gemeinde

- Bedarfe: Grundsätzlich alle Bereiche zur Entwicklung und Gestaltung des Gemeindegebiets. Diese Verantwortlichkeiten sind eng mit der ihr übertragenen **kommunalen Planungshoheit**, sprich städtebaulichen Entwicklung verbunden. So entscheidet die Gemeinde über folgende **fiskalisch** direkt oder indirekt sich auswirkenden Bereiche:
  - Ausweisung neuer Baugebiete für Wohnen, Gewerbe, Einzelhandel oder sonstige Nutzungen durch Änderungen/Aufstellung von Bauleitplänen
  - Planerische Vorbereitung – Sicherung der bestehenden Siedlungsstrukturen, insbesondere durch Anwendung von informellen und formellen Planungsinstrumenten (Dorferneuerungsplanung, Entwicklungskonzepten, Städtebauliche Sanierung, Bebauungsplanung etc.
  - Strategische oder operative Umsetzung/Förderung o.g. Planungskonzepte, wie z.B. Umsetzung Dorferneuerungs-Sanierungsmaßnahmen, Baureifmachung von Neubauflächen, Errichtung/Sanierung von öffentlichen Gebäuden/Anlagen etc.

Die Kosten der Gemeinde für die Vorbereitung, Beteiligung, Förderung oder Umsetzung dieser Maßnahmen sind unterschiedlich und von jeweiligen Konstellationen abhängig.

**Wichtig:** Als Überleitung zur Frage 2 ist hervorzuheben, dass innerhalb eines Kreises teilweise Verwerfungen/Disparitäten bei den demographischen Entwicklungsprozessen auftreten können, d.h. sich der Wandel nicht homogen über die (drei) Gebietskörperschaftstypen (Kreis, VG, Gemeinde) auswirkt. Als ein Beispiel sei der Landkreis Trier-Saarburg genannt, bei dem ein sehr starkes West- Ostgefälle entwickelt ist, das sich tendenziell fortsetzen wird. Der Kreis hat insgesamt in den letzten rund 10 Jahren Einwohner gewonnen (ca. + 3 %), dabei haben die V-Gemeinden im Westen, d.h. Richtung Luxemburg überproportional EW gewonnen (+ 10 %, VG Saarburg) und die V-Gemeinden im Osten entsprechend stark verloren (- 4 %, VG Hermeskeil).

Es gibt jedoch auch Landkreise mit homogeneren (negativen) Entwicklungen (Beispiel Kusel, Birkenfeld, Südwestpfalz mit EW- Verlusten zwischen 6 - 10 %).

## **2. Wie stellt sich der demografische Wandel im regionalen Vergleich in Rheinland-Pfalz dar?**

Quantität und Struktur des demographischen Wandels verlaufen in RLP regional sehr unterschiedlich. Grundsätzlich ist momentan eine starke „**Raumpolarisierung**“ zu beobachten, die im Übrigen vom statistischen Landesamt in dieser Form nicht als Entwicklungslinie prognostiziert/modelliert wurde, so dass zwischen der 1. Bevölkerungsvorausberechnung (Basisjahr 2000) und der 3. Bevölkerungsvorausberechnung kräftig korrigiert werden musste. Diese **Korrekturen** beziehen sich grundsätzlich auf zwei Richtungen: In den (größeren) Städten bzw. Städten in guter Raumlage (u.a. Mainz, Trier, Koblenz, Ludwigshafen, Landau ....) mussten die EW-Werte z.T. stark nach oben korrigiert werden (Extrembeispiel ist Mainz: Prognose für 2010 mit Bezugsjahr 2000: 172 Tsd. EW, tatsächliche EW-zahl im Jahr 2010: 199 Tsd. EW) und in den ländlichen Gebietskörperschaften (Landkreise, V-Gemeinden) mussten die Werte z.T. deutlich nach unten korrigiert werden. Dabei betreffen die Korrekturen vor allem die Einschätzung der künftigen Entwicklung (Beispiel Landkreis Kusel: Die Prognose für 2030 wurde zwischen der 1. und 3. Bevölkerungsvorausberechnung um 8.539 EW **nach unten** korrigiert, d.h. von 70.221 auf 61.682 EW. Es finden daher **starke Reurbanisierungs- und EW-Konzentrationsprozesse in den Städten** zu Lasten ländlicher Regionen/Gemeinden statt. Diese Entwicklungen erklären die **Wohnungsnotstände** und den Schrei nach bezahlbarem Wohnraum in der Stadt und die zunehmenden **Leerstände** insbesondere in (kleineren) Gemeinden in peripherer Lage. Ganz aktuelle Zahlen über die Salden bei den Geburten- und Sterbefällen belegen diese Entwicklung und zeigen auch, dass die (größeren) Städte großen Zulauf **junger Familien** haben (Mainz hatte im Jahr 2013 sogar einen Geburtenüberschuss, bei den Städten Ludwigshafen, Trier, Koblenz ist das Saldo ausgeglichen, extrem hohe Sterbeüberschüsse haben die LK Kusel, Südwestpfalz und auch die Stadt Pirmasens, d.h. diese Teilräume „altern“ sehr stark).

Hinweis: Für das gesamte Land RLP sind die Prognosewerte des statistischen Landesamtes zwischen 1. und 3. Bevölkerungsvorausberechnung sowohl was das

Eintreten des tatsächlichen EW-Standes (Jahr 2010) als auch die künftigen Prognosezeiträume bis 2050 nahezu kongruent.

Nach meiner Einschätzung werden sich in Anbetracht weiterer EW-Abnahmen auf Ebene des Landes RLP die o.g. **Polarisierungsprozesse** weiter verstärken, d.h. die Verluste insbesondere in dem ländlichen Strukturraumtyp stattfinden, wobei die Intensität dieser Schrumpfungen proportional zur Schaffung von neuem (bezahlbaren) Wohnraum in den (nachgefragten) verlaufen wird. Dies leitet auch zur Frage 3 über.

### **3. In welcher Weise sollte der demografische Wandel als Bewertungsfaktor / Kriterium in die kommunalen Förderprogramme einbezogen werden? (Forderung der Enquete-Kommission „Kommunale Finanzen“ (Eckpunktepapier))**

Wie die nachfolgenden Ausführungen belegen, werden vor allem die zwei bekannten **Demographiefaktoren** „EW-Entwicklung“ und „Altersstrukturaufbau“ die fiskalische Situation in einer Gebietskörperschaftseinheit verändern.

Der Verlust an Einwohner bedeutet in nahezu allen Bereichen **geringere Einnahmen** (u.a. Schlüsselzuweisung B.1, EK-Steueranteile, Kaufkraftquote, Umsatzsteueranteile, Beiträge/Gebühren für Infrastruktur etc.). Die „Überalterung“ führt u.a. zu einem Überbestand an Einrichtungen im Kind- und Jugendbereich (KITA, Schulen, Jugendhaus ..) und einem Fehlbedarf bzw. Anpassungen von Einrichtungen für ältere Menschen (Pflege, Seniorenwohnen, Barrierefreiheit ... ).

Die aktuelle Leitungsfähigkeit/Auswirkungen des bestehenden Flächenansatzes zu den unter Punkt 12 des Eckpunktepapiers genannten Forderungen zur Beachtung demographischer Faktoren bei der Schlüsselzuweisung müssten beispielhaft überprüft und fiskalisch hinterlegt werden. Allerdings berücksichtigt der heutige Flächenansatz nur den **Demographiefaktor „EW-Entwicklung“**, nicht jedoch den **Faktor „Altersstruktur“**, der sich auf die fiskalische Bilanz auch auswirkt.

Nach eigenen überschlägigen Berechnungen beträgt der Referenzwert beim Flächenansatz für RLP 4,96 (d.h. auf durchschnittlich 4,96 qkm wohnen 1.000 EW).

An einem exemplarisch selektierten Beispiel der VG Herrstein (LK Birkenfeld) ergeben sich bei folgenden

Ausgangswerten: Flächengröße 230 qkm, EW im Jahr 2012: 15.700, Prognose EW im 2030: 12.800

folgende Werte:

Wert Jahr 2012: 14,64 qkm/1.000 (230 : 15,7)

Wert Jahr 2030: 17,96 qkm/1.000 (230 : 12,8)

Die VG Herrstein wird voraussichtlich bis 2030 weitere 2.900 EW verlieren und ruscht dafür 3 Stufen über den Landesdurchschnitt, der dann aber bei 5,26 qkm/1.000 EW liegen wird.

Allein durch den Verlust von 2.900 EW - der Landkreis Birkenfeld wird von 2012 – 2030 ca. 11.000 EW verlieren - sind die fiskalischen Auswirkungen enorm:

Die Gesamtdimension soll nochmals an diesem Beispiel verdeutlicht werden: 11.000 EW weniger (von rund 81.000 auf 70.000 EW = - 13,5 %) ergeben folgende, nicht abschließend aufgeführten städtebauliche Bilanzen und **fiskalische Auswirkungen**:

Der Verlust von 11.000 EW (2012- 2030) setzt sich strukturell wie folgt zusammen (ca. – Werte)<sup>1</sup>:

a) Annahmegruppen

750	Kinder im Vorschulalter
1.900	Kinder/Jugendliche bis Sekundarstufe I
1.250	Jugendliche Sekundarstufe II
11.500	Personen im erwerbstätigen Alter

b) Zunahmegruppen

3.500	Personen im Alter von 65 – 80 Jahre
900	Personen im Alter > 80 Jahre

Resultierende Bedarfsveränderungen durch Verluste/Veränderungen bis 2030 (ca. Werte):

a) Einzelhandel

Kaufkraft - Einzelhandel:	55 Mio. Euro weniger Kaufkraft <sup>2</sup>
Verkaufsflächen – Einzelhandel:	13.500 qm <sup>3</sup> weniger Bedarf, Leerstände

b) Steuereinnahmen

EK-Steueranteile:	bis zu 2,88 Mio. Euro / Jahr weniger <sup>4</sup>
Schlüsselzuweisung B.1	bis zu 0,4 Mio. Euro / Jahr weniger <sup>5</sup>
Umsatzsteueranteile:	?

c) Wohnen

Wohnflächenbedarf:	5.000 Wohnungen/Häuser Überschuss <sup>6</sup> (= 12 % des Wohnungsbestandes)
Wohnformen:	3.000 Seniorenwohnungen Neubedarf 140 stationäre Pflegeplätze Neubedarf <sup>7</sup>

d) Arbeiten

Arbeitsplätze am Wohnort:	ca. 8.500 weniger <sup>8</sup>
---------------------------	--------------------------------

e) Soziale Infrastruktur

Kindertagesstätten	10 KITA (3-Zügig) weniger <sup>9</sup>
Realschule Plus:	75 Klassen weniger
Gymnasium (nur S-Stufe II)	50 Klassen weniger

<sup>1</sup> Gemäß 3. Reg. Bevölkerungsvorausberechnung des stat. Landesamtes, S. 138, eigene Anpassung für die Jahre 2011 und 2012

<sup>2</sup> Nach GfK / IHK beträgt der Umsatz pro Person und Jahr ca. 5.000,- Euro

<sup>3</sup> Die (branchenabhängige) Flächenproduktivität beträgt durchschnittlich ca. 4.000 Euro pro qm VK und Jahr

<sup>4</sup> Die EK-Steueranteile im LK Birkenfeld betragen 262,- Euro/EW (Jahr 2012)

<sup>5</sup> Als Betrag für die Pro-Kopfschlüsselzuweisung wurden 37,- Euro/EW und Jahr zugrunde gelegt

<sup>6</sup> Bei 100 qm Wohnungsgröße und keiner Beachtung von Steigerung der Pro-Kopfwohnfläche oder Veränderung bei den Haushaltsgrößen (im Trend liegende kleinere Haushalte benötigen mehr Wohnfläche/Kopf)

<sup>7</sup> Nach BM Gesundheit sind 51 % dieser Personen in einer Pflegestufe und von diesen 51 % sind 30 % in stationärer Pflege

<sup>8</sup> Ca. 75 % der Personen im erwerbsfähigen Alter (16-65 Jahre) sind erwerbstätig

<sup>9</sup> Bei einer Gruppengröße von 25 Kinder

f) Technische Infrastruktur  
Wasser/Abwasser

500.000 cbm weniger Verbrauch<sup>10</sup>,  
entspricht ca. 3 Mio. Einnahmeminderung  
(Neu- Umverteilung von Lasten)

#### 4. Welche Ein- und Ausgabenbereiche sind durch den demographischen Wandel besonders betroffen?

Mit der ausführlichen Beantwortung der Frage 3 sind weitere Ausführungen zu dieser Frage entbehrlich.

#### 5. Welche Herausforderungen stellt der demografische Wandel an die Kommunen in Bezug auf finanzielle Folgen, Stadt- oder Ortsplanung, Einrichtung von Infrastruktur insbesondere sozialer Infrastruktur?

Die jeweiligen Gebietskörperschaften müssen sich mit den unter Frage 3 beispielhaft dargelegten Zahlen zu Bedarfsanpassungen als Folge des demographischen Wandels und den daraus resultierenden fiskalischen Einnahmeveränderungen rechtzeitig beschäftigen. Für jeden fiskalisch relevanten Bereich sind entsprechende Szenarien/Bilanzen zu erstellen. Zukünftige Einnahmeveränderungen - vor allem ausgelöst durch Veränderung von EW-zahlen und Altersstrukturaufbau - müssen realistisch und im Grenzbereich zur Worst Case Entwicklungslinie frühzeitig abgebildet werden, um sich ausreichend Zeit für das Ergreifen struktureller Maßnahmen zu verschaffen.

Die **Stadt- Ortsplanung** hat in den **schrumpfenden Teilräumen** (Ländlicher Raum) vor allem die Aufgabe sich mit der Sicherung und dem Grad der **Funktionsfähigkeit des Bestandes** auseinander zusetzen. Hierzu muss in erster Linie eine weitere **Neubaugebietsausweisung gestoppt** oder extrem kritisch geprüft werden. Der Rück- Umbau überkommener aber identitätsstiftender Altortbereiche muss Handlungsschwerpunkt werden (Schaffung zeitgemäßer Nutzungsverhältnisse u.a. durch (Teil)Abriss, Bodenordnung, Leerstandsbewältigung). Obwohl bei einigen Kommunen diese planerische Leitrichtung angekommen ist, ist bei vielen Gemeinden das Bestreben nach Flächenwachstum immer noch stark ausgeprägt (Schrumpfung = Wegnahme/Reduzierung und nicht Neuschaffung von Bestand).

In den (noch bis ca. 2020) von **Reurbanisierung / Wachstum bestimmten Teilräumen** (Rhein-Neckar, Rhein-Main) bzw. Städten (Mainz, Trier, Ludwigshafen) müssen **flächen- umweltverträgliche (Zwischen)Lösungen** gefunden werden. Dies bedeutet, dass die (absehbaren) **Mehrbedarfe innerhalb des bestehenden Siedlungskörpers** durch Konversion oder **Nachverdichtung (horizontal/vertikal)** gedeckt werden sollten, um das Netz und die Kosten für die Infrastrukturerschließung möglichst gering zu halten (**Vermeidung weiterer Flächenerschließung**).

Insgesamt stellt die zuvor genannte **Raumpolarisierung** bei gleichzeitig abnehmender Gesamtbevölkerung eine extrem hohe Herausforderung (für die Raumplanung) dar, da der Gewinn von Einwohnern und jungen Familien in den genannten Teilräumen/Städten den Verlust und die Überalterung in den Ländlichen Räumen nochmals beschleunigt. Paradoxe Weise entsteht dadurch eine

<sup>10</sup> Bei einem Verbrauch von durchschnittlich 120 Liter/Person/Tag

**Raumdisparität** zwischen **Bestandsüberschuss** und (noch) **Neubedarf**, die in beiden Richtungen städtebaulich- fiskalische Konsequenzen erzeugt (**Verteilungsproblem**).

Auf der einen Seite bedarf es **Abriss- Rückbauprogrammen**, auf der anderen Seite (sozialer) **Wohnungsbauprogrammen**. Vor diesem Hintergrund muss einem weiteren **Auseinandertreffen von „Stadt“ und „Land“** entgegengewirkt werden.

Im Kern geht es um die Frage/Aufgabe, wie es gelingen kann die insgesamt geringer werdenden Bedarfe **räumlich gleichmäßiger zu verteilen** ((bekannte) Gründe und Maßnahmen, warum junge Personen das Land verlassen oder dorthin nicht mehr migrieren?). Es wäre interessant anhand soziodemographischer Zwillinge (= zwei junge Familien mit gleicher Struktur) die Vor- und Nachteile vom Leben und Wohnen in der Stadt und auf dem Land gegenüberzustellen (Fernsehkampagne!).

Eine bessere Verteilung gelingt nur, wenn das Land nicht weiter von **zeitgemäßen Lebensstilen** abgekoppelt wird. Dazu zählen das schnelle Internet und die Erreichbarkeit/Mobilität (Raumüberwindungsfaktor).

## **6. Welche Maßnahmen sind erforderlich, um die finanziellen Folgen möglichst gering zu halten? Welche Instrumente bietet der Bereich der Orts- und Stadtplanung sowie die Infrastrukturplanung?**

Im kurzen Redebeitrag werden strategische Ansätze der Stadt- und Ortsplanung am Beispiel der Wechselwirkung und den **finanziellen Folgen** zwischen (weiterer) **Außenentwicklung (Folgekostenrechner)** und **Innenentwicklung** verdeutlicht (Funktionsbereich Wohnen und eventuell Einzelhandelsentwicklung, Sicherung der Grundversorgung)

Beim Einsatz städtebaulicher Instrumente und Maßnahmen zur Stärkung der Innenentwicklung (Dorferneuerung, Städtebauliche Sanierung, Bebauungsplanung, Gestaltungssatzung ...) muss jedoch stets beachtet werden, dass die Kosten für die Planung und teilweise Umsetzung nicht (vollständig) refinanzierbar sind. Viele Gemeinden haben – trotz Förderung – zunehmend Probleme die Eigenanteile aufzubringen. Insbesondere bei der objektbezogenen Umsetzung muss der Stellenwert für nachhaltig ausgelegte **Wirtschaftlichkeitsberechnungen** bei kommunalen Entscheidungen (Erstherstellung und Betrieb/Unterhaltung) zunehmen.

## **7. In welchen Bereichen bietet der demografische Wandel auch Chancen im Hinblick auf Gesellschaft und kommunale Finanzen?**

Aus raumplanerischer Sicht bedeutet Schrumpfung vordergründig eine **Entlastung von Natur und Umwelt** für Siedlungszwecke (im ländlichen Raum). Die Inanspruchnahme von Freifläche für Siedlungs- und Verkehrszwecke ist in RLP von rund 5 ha/Tag (Jahr 2000) auf ca. 0,5 ha (Jahr 2010) gesunken. 2011 lag der „Flächenverbrauch“ aber wieder bei 1,0 ha/Tag.

Raumsoziologisch und marktwirtschaftlich müssen die Chancen einer sich in vielen (ländlichen) Teilräumen „entspannenden“ oder neu herausbildenden Situation besser vermittelt und genutzt werden. Zu diesen Chancen zählen:

- Günstig Wohnen, Eigentum bilden zu können → unabhängig zu sein von Vermietern

- Viel Platz und Natur zu haben
- Luxus der Leere und Ruhe
- Aus eigenem Ertrag Energie zu erzeugen → Elektromobilität auf dem Land als Chance (Die Erzeugung von Strom und Wärme aus erneuerbaren Energien muss von der Einspeisung in Richtung Eigenverbrauch umgepolt werden → Schaffung kleiner lokal- gebäudebezogener Kreisläufe)
- Stärkung von Gemeinschaft / Nachbarschaften / Geselligkeit / Solidarität

Die Beschränkung kommunaler Finanzen kann die Wahrnehmung von Grenzen öffentlicher Aufgabenerfüllung stärken und das Bewußtsein für bürgerschaftliches Engagement stärken, auch in der Erfüllung der generationsübergreifenden Fürsorge. Die gesellschaftliche Einsicht, dass die öffentliche Hand für die Aufrechterhaltung gleichwertiger Lebensverhältnisse in allen Teilräumen verstärkt private Unterstützung / Beteiligung braucht kann (mental) wachsen. Die Kommunen müssen sich bemühen die Potentiale für die Schaffung eigener Wertschöpfungsketten besser auszuschöpfen (Kommune als Unternehmen).