

E: 27.1.14, 14<sup>18</sup> Uhr



Gemeinde- und  
Städtebund  
Rheinland-Pfalz



Landkreistag Rheinland-Pfalz



Städtetag  
Rheinland-Pfalz

Arbeitsgemeinschaft der kommunalen Spitzenverbände  
Federführung: Landkreistag Rheinland-Pfalz

Freiherr-vom-Stein-Haus, Deutschhausplatz 1, 55116 Mainz  
Telefon: 06131 / 28655-0 – Telefax: 06131 / 28655-228  
E-Mail: [post@landkreistag.rlp.de](mailto:post@landkreistag.rlp.de) – Internet: <http://www.landkreistag.rlp.de>

Landtag Rheinland-Pfalz  
Enquete-Kommission „Kommunale Finanzen“  
Platz der Mainzer Republik 1  
55116 Mainz

Mainz, den 27.01.2014  
Az.: 053-130/967-000.2 He/Ja  
☎ 06131/28655-218

**Sitzung der Enquete-Kommission 16/1 „Kommunale Finanzen“ am 28.01.2014;  
Anhörung zu dem Thema „Auswirkungen des demografischen Wandels auf die kommunale Finanzsituation im Land Rheinland-Pfalz“**

Sehr geehrte Damen und Herren,

haben Sie zunächst vielen Dank für die Einladung zur Anhörung und die damit verbundene Möglichkeit, zu dem Thema „*Auswirkungen des demografischen Wandels auf die kommunale Finanzsituation im Land Rheinland-Pfalz*“ Stellung nehmen zu können.

### I. Vorbemerkung

Der demografische Wandel manifestiert sich zunächst in einem Rückgang der Bevölkerungszahl. Darüber hinaus ist auch die Bevölkerungsstruktur einer Veränderung unterworfen. Zunächst schrumpft die Zahl der Jugendlichen. Erst später setzt die Abnahme der Anzahl der in den Betrachtungen zumeist besonders im Fokus stehenden Erwerbspersonen ein. Die Zahl der über 60-Jährigen schrumpft schließlich erst nach 2030. Zudem ist keine über alle Kommunen gleichmäßige Entwicklung der Bevölkerungsgröße und -veränderung sowie der Altersstruktur zu erwarten. Die demografische Entwicklung zeigt sich regional deutlich unterschiedlich und wird durch divergierende Wanderungsbewegungen verstärkt. In der Folge wird der Wettbewerb um die Einwohner zunehmen. Neben Wachstumsregionen wird es auf kommunaler Ebene Stagnationsregionen und Schrumpfungsregionen mit jeweils unterschiedlichen Funktions- und daher auch Handlungsnotwendigkeiten geben.



## II. Herausforderungen

Die aus dem demografischen Wandel erwachsenden Herausforderungen umfassen alle Lebensbereiche. Sie können zwar beschrieben werden, die Antworten hierauf stehen aber noch nicht umfassend fest und werden (mit) über die Zukunftsfähigkeit des Landes entscheiden. Kreise, Städte und Gemeinden weisen insbesondere auf die nachfolgenden Punkte hin:

- Es gilt, gerade in dünn besiedelten Räumen, eine älter werdende Bevölkerung zu akzeptablen finanziellen Rahmenbedingungen mit den notwendigen Leistungen zu versorgen (Daseinsvorsorge). Hingewiesen sei z. B. auf den Bereich der **Ver- und Entsorgung**. Eine entsprechende Netzdichte wird nachgefragt bleiben, die Intensität der Nutzung allerdings abnehmen. Der Bevölkerungsrückgang führt daher dazu, dass die Kosten pro Einwohner steigen. In der Höhe vertretbare Nutzungsentgelte werden immer weniger ausreichen, um eine kostendeckende Finanzierung gewährleisten zu können.
- Zur Daseinsvorsorge zählt auch die **Versorgung mit medizinischen und pflegerischen Einrichtungen**. Der zunehmende Mangel an Fach- und sog. „Landärzten“ im peripheren Raum ist bekannt; zusätzlich wird die Versorgung durch einen „Hausarzt“ generell schwieriger. Hinzu tritt: Schon heute sind in Rheinland-Pfalz mehr als 110.000 Pflegefälle gemeldet. Diese Zahl wird aufgrund der steigenden Lebenserwartung weiter ansteigen. Es müssen Instrumente gefunden werden, auf welchem Weg die Pflege künftig gewährleistet werden kann.
- Zur Daseinsvorsorge zählen auch Einrichtungen des **Einzelhandels**, für den es bei abnehmender Käuferzahl zunehmend unattraktiver werden dürfte, sich gerade in bevölkerungsarmen Regionen und Orten zu engagieren.
- Der **Bildungsraum** findet mit Ausnahme der Hochschulen in Einrichtungen statt, die von kommunaler Seite getragen werden. Diese Einrichtungen verzeichnen zwischenzeitlich auch in den Sekundarstufen I und II zum Teil deutlich geringere Schülerzahlen. Es muss gleichwohl gewährleistet sein, dass ein qualitativ hochwertiges und strukturiertes Lehrangebot auch weiterhin in zumutbarer Entfernung zur Verfügung steht.
- Der **Schülerverkehr** kann insbesondere im ländlichen Raum als Rückgrat des ÖPNV bzw. SPNV bezeichnet werden. Aufgrund der zurückgehenden Schülerzahlen und der Unsicherheiten bei den Ausgleichszahlungen nach § 45 a PBefG stellt sich die Frage, ob und inwieweit dieser im bisher gewohnten Umfang aufrechterhalten werden kann oder neue Angebote zur Mobilität je nach der Situation vor Ort geschaffen werden müssen.

## III. Anregungen, Erwartungen und Forderungen der kommunalen Spitzenverbände

### **1. Stärkung des Zentrale-Orte-Konzepts (ZOK)**

Als einen Lösungsansatz sehen wir die Neujustierung und finanzielle Stärkung des Zentrale-Orte-Konzeptes (ZOK). Allerdings sind zur Begegnung des demografischen Wandels nicht nur die Oberzentren, sondern auch die Mittel- und Grundzentren zu stärken, damit sie ihre Funktion dauerhaft erfüllen können, und so auszustatten, dass sie der Stabilisierung auch

der Gemeinden im jeweiligen Verflechtungsbereich dienen, deren Attraktivität dadurch im Ergebnis (mit) befördert wird.

## **2. Ausbau eigener Gestaltungsmöglichkeiten**

Der Erfolg des Landes Rheinland-Pfalz gründet auch auf einem Zusammenspiel von kommunaler Seite und Landesebene. In der Landesplanung kommt dies im sog. Gegenstromprinzip zum Ausdruck. Konkret bedeutet dies, dass die Gestaltung des demografischen Wandels zu einem nicht geringen Teil den Kreisen, Städten und Gemeinden vor Ort obliegt. Dafür notwendig ist es jedoch, der kommunalen Ebene in finanzieller und ggf. planerischer Hinsicht erweiterte Gestaltungsspielräume zu eröffnen.

## **3. Infrastruktur, insbesondere Verkehrsinfrastruktur**

Die Zukunftsfähigkeit gerade der Dörfer in peripheren Regionen ist primär davon abhängig, ob und inwieweit es gelingt, junge Familien zu binden. Dies erfolgt zum einen über Angebote z. B. für eine ganztägige Kinderbetreuung. Zum anderen muss es möglich sein, den jeweiligen Arbeitsplatz in zumutbarer Zeit und Entfernung zu erreichen. Von daher sind die Bestandssicherung und der weitere Ausbau der Verkehrsinfrastruktur für diese Räume von besonderer Bedeutung. Auch im urbanen Raum ist die Infrastruktur in gleicher Qualität aufrecht zu erhalten, um die Funktionsfähigkeit dieser Räume zu wahren und weiterzuentwickeln und möglichen Abwanderungen in benachbarte Metropolregionen vorzubeugen.

## **4. Kommunaler Finanzausgleich**

Der Kommunale Finanzausgleich orientiert sich im Bereich der Schlüsselzuweisungen an den Einwohnern (Hauptansatz) bzw. an Einwohnergleichwerten (Leistungsansätze). Bei unveränderten Mittelplafonds bedeutet dies, dass überdurchschnittliche Bevölkerungsrückgänge zu deutlichen Mindereinnahmen führen, sowohl im Blick auf die Schlüsselzuweisungen A, die finanzkraftunabhängigen Schlüsselzuweisungen B 1 und vor allem die finanzkraftabhängigen Schlüsselzuweisungen B 2 sowie Investitionsschlüsselzuweisungen. Die Schlüsselzuweisungen C orientieren sich an Ausgabenbelastungen, die bei einem überdurchschnittlichen Bevölkerungsrückgang keineswegs entsprechend zurückgehen.

Mit Blick auf den demografischen Wandel merken wir an:

- In Bezug auf die sog. Leistungsansätze des Kommunalen Finanzausgleichs ist über das **Zentrale-Orte-System** eine Stärkung der Zentren herbeizuführen. Die Reform des Kommunalen Finanzausgleichs berücksichtigt hier bislang nur die Oberzentren.
- Da rückläufige Schülerzahlen nicht ohne Weiteres zu einem Rückgang der Fixkosten führen, hatte sich die kommunale Seite in den Beratungen zur Neufassung des Landesfinanzausgleichsgesetzes auch für eine weitere Stärkung des **Schüleransatzes** eingesetzt.

- Der **Flächenansatz** beansprucht derzeit nur rd. 1,5 % der Schlüsselmasse. Eine Erhöhung dieses Leistungsansatzes ist bereits in der Enquete-Kommission angesprochen worden.
- Ein besonderer Hinweis gilt den Zuweisungen des Landes für die **Schülerbeförderung**, die, wie dargestellt das Rückgrat des ÖPNV generell und besonders in der Fläche bildet. Es ist daher von großer Bedeutung, dass die durch rückläufige Nutzerzahlen steigenden Defizite bei der Dotierung des entsprechenden Haushaltsansatzes berücksichtigt werden.

#### **IV. Leitfragen**

Soweit sich die Antwort nicht bereits aus dem bisher dargestellten ergibt, möchten wir die uns übersandten Leitfragen wie folgt wie folgt beantworten:

- 1. Hat der demografische Wandel unterschiedliche Auswirkungen auf einzelne Gebietskörperschaftsgruppen? Wenn ja, welche?**
- 2. Wie stellt sich der demografische Wandel im regionalen Vergleich in Rheinland-Pfalz dar?**

An dieser Stelle verweisen wir auf das Statistische Landesamt, das ebenfalls zur Anhörung eingeladen ist.

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

Hier verweisen wir auf unsere Ausführungen zu III, insbesondere zum Zentrale-Orte-Konzept (ZOK). Ergänzend muss bei den Förderprogrammen der Anpassungsbedarf

bei der vorzuhaltenden Infrastruktur Berücksichtigung finden. Gleiches gilt für Maßnahmen zur Senkung abgabenrelevanter Fixkosten.

- 4. Welche Ein- und Ausgabenbereiche sind durch den demografischen Wandel besonders betroffen?**

##### **a. Einnahmeseite**

In Bezug auf die Einnahmenseite müssen u. E. insbesondere drei Komplexe unterschieden werden:

- (1) Steueraufkommen
- (2) Gebühren und Beiträge
- (3) Einnahmen aus dem Kommunalen Finanzausgleich

Zu (1): Hier kann es sowohl bei den Realsteuern als auch bei den kommunalen Anteilen an der Lohn-, Einkommen- und Umsatzsteuer zu Einbußen kommen. Insbesondere orientiert sich der Verteilungsschlüssel für den Gemeindeanteil an der Einkommenssteuer (Aufkommen landesweit) am zu versteuernden Einkommen.

Zu (2) und (3): In Bezug auf die kostenrechnenden Einrichtungen, aber auch Benutzungsentgelte, ist unter Hinweis auf sog. Kostenremanenzen bzw. Fixkosten festzustellen, dass - wie dargestellt - bei einem Bevölkerungsrückgang die Kosten je Einheit erheblich ansteigen werden. Insoweit sind Instrumente zur Gegensteuerung zu erarbeiten, um einer Abwanderung nicht zusätzlich durch stetig wachsende Abgaben Vor-schub zu leisten. Die Einnahmen aus dem Kommunalen Finanzausgleich sind wie ebenfalls bereits dargestellt bei unveränderten Mittelplafonds rückläufig.

#### **b. Ausgabenseite**

(1) Mit Blick auf die Veränderungen in der Bevölkerungsstruktur dürften sich im Bereich der **allgemeinen Verwaltung** keine signifikanten Effekte ergeben. Eine auch in diesem Bereich erforderliche Grundversorgung setzt ein bestimmtes Maß an vorzuhaltendem Personal voraus, das nicht unterschritten werden kann. Zudem spielt die **Gewinnung von Fachpersonal** im Wettbewerb der Arbeitgeber eine besondere Rolle. Es sind bereits Fälle bekannt, in denen auf Stellenausschreibungen keine Bewerbungen eingegangen sind. Dem ist ggf. auch durch eine Verbesserung der finanziellen Rahmenbedingungen entgegenzuwirken.

(2) Im Zusammenspiel von Bevölkerungsstruktur- und Bevölkerungszahlveränderungen dürften im Bereich **öffentliche Sicherheit und Ordnung** zwar tendenziell geringere Aufgaben- und Ausgabebelastungen zu erwarten sein. Auch hier sind aber Kostenremanenzen durch den hohen Personalkostenanteil und nicht beliebig zurückführbare Aufgaben zu erwarten. Zu denken ist insbesondere an die Sicherstellung des Rettungsdienstes sowie an den Brand- und Katastrophenschutz.

(3) Im **Bildungsbereich** sind auf den ersten Blick hohe Bevölkerungsstruktureffekte zu vermuten. Dabei ist allerdings zu berücksichtigen, dass politische Wertungen und Vorgaben des Landesgesetzgebers den demografischen Effekt überlagern können (Beispiel: Absenkung der Klassenmessenzen). Im Unterhalt führen sinkende Schülerzahlen gleichwohl tendenziell zu sinkenden laufenden Ausgaben. Dem stehen aber ggf. bei einer Konzentration der Standorte steigende Schülerbeförderungskosten gegenüber, da bei einer ausgedünnten Schulinfrastruktur die Schulwege länger werden.

(4) Generell werden die finanziellen Auswirkungen des demografischen Wandels auch durch einen aktuell nicht wirksamen Verzehr des kommunalen Anlagevermögens (Wertverlust/Abschreibungen) bestimmt sein.

(5) Auch werden die **Sozialkosten** steigen: Bis in das Jahr 2060 wird die Generation 60plus die Mehrheit in diesem Land stellen. Die Generation 80plus wird in Rheinland-Pfalz 2060 15 % der Gesamtbevölkerung ausmachen. Damit steigt wie erwähnt unwei-

gerlich das Risiko, pflegebedürftig zu werden. Die Auswirkungen auf die Pflegeversicherung bzw. die anderen Sozialsysteme werden immens sein.

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

Mit Blick auf die finanziellen Folgen verweisen wir auf unsere Antwort zu Frage 4.

Was die Infrastruktur, insbesondere die soziale Infrastruktur, anbelangt, werden aus den vorbezeichneten Gründen weitaus mehr als bisher altersgerechte Wohnungen erforderlich, Wohngemeinschaften müssen errichtet werden, in denen an Demenz erkrankte Personen ambulant versorgt werden können. Die altersbedingten Hilfen müssen ausgebaut werden bis hin zu einer medizinischen Versorgung für multimorbide Erscheinungsformen. Gleichzeitig tritt - wie heute schon in einigen Regionen feststellbar - ein Ärztemangel auf, sodass eine Versorgung mit stationären und niedergelassenen Angeboten problematisch erscheint. Kleinere Krankenhäuser sind jetzt schon an der betriebswirtschaftlichen Kapazitätsgrenze. Richten kleinere Krankenhäuser mehr Außenstellen ein, stößt dies ebenfalls an betriebswirtschaftliche Grenzen. Insofern muss

in tendenziell unterversorgten Regionen eine Struktur angedacht werden, die weg von der bisherigen Zweiteilung stationärer und niedergelassener Bereich Mischformen zulässt (angestellte Ärzte mit Außensprechstunden, Zweitpraxen und angestellte Ärztinnen und Ärzte im niedergelassenen Bereich, die stundenweise in den einzelnen Dörfern Sprechstunden abhalten werden). Gleiches gilt für die Arzneimittelversorgung. Mangels betriebswirtschaftlicher solider Ausgangsbasis werden Apotheken in dünn besiedelten Räumen immer weniger, die Arzneimittelbestellung über Internet (Internetapotheken) kann nicht Alternative sein. Insofern bedarf es eines Systems, das Arzneimittel zu den betroffenen Menschen „bringt“ und es braucht entsprechende Experten, die ebenfalls stundenweise beraten können. Es könnte also auch hier daran gedacht werden, angestellte pharmazeutische Fachleute disloziert einzusetzen. Im Übrigen gilt: Die Infrastruktur insgesamt muss sich der älter werdenden Bevölkerung anpassen (Barrierefreiheit etc.).

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

Hier verweisen wir zunächst auf unsere obenstehenden Ausführungen zum Kommunalen Finanzausgleich. Zudem könnte die ebenfalls in der Enquete-Kommission diskutierte und vom Verfassungsgerichtshof Rheinland-Pfalz in seiner Entscheidung vom

14.02.2012 angesprochene sowie aus unserer Sicht notwendige Standardöffnung bzw. eine Flexibilisierung zu einer finanziellen Entlastung beitragen.

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

Die demografische Entwicklung wird von den Faktoren Geburtenrate, Lebenserwartung und Wanderungsbewegung determiniert. Eine konstant niedrige Geburtenrate führt gemeinsam mit einer ebenfalls konstant steigenden Lebenserwartung zu einer „Weniger-“ und „Älter“-Werden der Bevölkerung. Setzt sich der positive Saldo in der Wanderungsbilanz fort, steht zudem zu erwarten, dass Rheinland-Pfalz „bunter“ wird. Damit sind Chancen verbunden. Allerdings ist auch darauf hinzuweisen, dass noch vor 2 Jahren mehr Fort- als Zuzüge zu verzeichnen waren.

Die Hoffnung, dass eine sog. demografische Rendite zu einer spürbaren Entlastung der kommunalen Haushalte beitragen wird, hegen wir nicht. Dagegen sprechen die beschriebenen Kostenremanenzen sowie der hohe Fixkostenanteil bei der Erledigung

der kommunalen Aufgaben. Jedenfalls werden derzeit etwaige demografie-relevante Entlastungen schneller umgeleitet als sie überhaupt anfallen.

Für Fragen stehen wir im Rahmen der Anhörung gerne zur Verfügung.

Mit freundlichen Grüßen



( Winfried Manns )

Geschäftsf. Vorstandsmitglied



( Ernst Beucher )

Geschäftsführender Direktor



( Dr. Wolfgang Neutz )

Hauptgeschäftsführer