

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

Inhaltsverzeichnis

1.	Einführung	6
1.1	Ausgangslage	6
1.2	Fragestellung und Ziel	6
1.3	Begriffsdefinitionen.....	10
1.4	Stand der Forschung	11
2.	Gesellschaftliche Rahmenbedingungen	15
2.1	Demografischer Wandel	15
2.2	Demografischer Wandel in Baden-Württemberg.....	17
2.3	Demografischer Wandel in der Region Stuttgart.....	19
2.4	Auswirkungen auf die Bautätigkeit und die Siedlungsentwicklung	20
2.5	Folgen für die kommunalen Haushalte	22
2.6	Politische und wirtschaftliche Einflussfaktoren.....	23
3.	Auswahl und Beschreibung der Modellkommunen.....	24
3.1	Grundannahmen.....	24
3.2	Bestimmung der Lagetypen	25
3.3	Typische Eigenschaften der Lagetypen	27
3.4	Auswahl repräsentativer Kommunen	29
3.5	Beschreibung der Modellkommunen	30
4.	Berechnung	34
4.1	Methodisches Vorgehen	34
4.1.1	Festlegung von Szenarien.....	34
4.1.2	Datenerhebung in repräsentativen Kommunen	35
4.1.3	Berechnung der Prognosen nach Szenarien.....	35
4.1.4	Bestimmung der Kosten- und Einnahmeparameter.....	37
4.2	Erhebung und Verwendung der Kosten und Einnahmen	38
4.2.1	Kosten für bauliche Infrastruktur.....	38
4.2.2	Kosten für soziale Infrastruktur	42

4.2.3	Einnahmen aus Steuern	46
4.2.4	Einnahmen aus Grundstückserlösen.....	50
4.2.5	Ausgabenseite des kommunalen Finanzausgleichs.....	51
4.2.6	Einnahmenseite des Kommunalen Finanzausgleichs	53
4.2.7	Netto-Bilanz aus dem kommunalen Finanzausgleich.....	54
4.3	Ergebnisse der Prognose-Rechnungen in Szenarien	56
4.3.1	Datengrundlagen für die Prognosen.....	56
4.3.2	Bevölkerungs- und Flächenentwicklung in Marbach am Neckar	56
4.3.3	Bevölkerungs- und Flächenentwicklung in Wäschenbeuren	58
4.3.4	Einnahmen- und Ausgabenentwicklung in Marbach am Neckar	59
4.3.5	Einnahmen- und Ausgabenentwicklung in Wäschenbeuren	64
5.	Fazit und Handlungsempfehlungen	69
5.1	Bewertung der Ergebnisse	69
5.1.1	Realitätsnähe der Ergebnisse	69
5.1.2	Zentrale Erkenntnisse.....	70
5.1.3	Veränderung der Rahmenbedingungen	72
5.2	Handlungsempfehlungen für die Kommunen.....	72
5.3	Weiterer Forschungsbedarf.....	74
6.	Literatur.....	75
7.	Anhang.....	77

Abbildungen

Abbildung 1: Handlungsrahmen der Kommunen	7
Abbildung 2: Pyramiden des Altersaufbaus: Vergleich 1950, 2001, 2050 (Statistisches Bundesamt)	16
Abbildung 3: Wanderungssaldo des Landes Baden-Württemberg (Quelle: StaLa) ...	17
Abbildung 4: Prognostische Bevölkerungsentwicklung (Quelle: IÖR, Siedentop/Kausch)	18
Abbildung 5: Anteil der Einpersonenhaushalte und durchschnittliche Haushaltsgröße in Deutschland (Quelle: Glatzer)	21
Abbildung 6: Preise für baureifes Land (Wohnen), Kreis Ludwigsburg 2001	27
Abbildung 7: Lage Marbachs in der Region Stuttgart (eigene Darstellung auf Grundlage Verband Region Stuttgart)	30
Abbildung 8: Bevölkerungsentwicklung Marbachs im Vergleich zum Durchschnitt der Region Stuttgart (1990-2004), normiert auf 1990 (eigene Darstellung auf Grundlage Statistisches Landesamt Baden-Württemberg)	31
Abbildung 9: Die Lage Wäschenbeurens in der Region Stuttgart (eigene Darstellung auf Grundlage Verband Region Stuttgart)	32
Abbildung 10: Bevölkerungsentwicklung Wäschenbeurens im Vergleich zum Durchschnitt der Region Stuttgart (1990-2004), normiert auf 1990 (eigene Darstellung auf Grundlage Statistisches Landesamt Baden-Württemberg)	33
Abbildung 11: Modell zur Untersuchung der Haushaltssaldi als Ergebnis unterschiedlicher Baulandstrategien	34
Abbildung 12: Anteil des Einkommens aus gesetzlicher Rente, das versteuert werden muss (Quelle: von Broeckel)	47
Abbildung 13: Prinzipskizze zur Addition der Effekte auf die Einkommensteuer	48
Abbildung 14: Stichproben zu Grundsteuerhebesätzen in der Region Stuttgart	50
Abbildung 15: Netto-Belastung des Beispielkommunen durch den kommunalen Finanzausgleich pro Einwohner + Jahr (2004)	55
Abbildung 16: Bevölkerungsentwicklung in Marbach in drei verschiedenen Szenarien	57
Abbildung 17: Flächenentwicklung in Marbach in drei verschiedenen Szenarien	57
Abbildung 18: Bevölkerungsentwicklung in Wäschenbeuren in drei verschiedenen Szenarien	58
Abbildung 19: Flächenentwicklung in Wäschenbeuren in drei verschiedenen Szenarien	59
Abbildung 20: Einwohnerbezogene Einnahmen in drei verschiedenen Szenarien	59
Abbildung 21: Einnahmen aus Grundstückserlösen in drei verschiedenen Szenarien	60
Abbildung 22: Gesamteinnahmen in Marbach in drei verschiedenen Szenarien	60
Abbildung 23: Einwohnerbezogene Ausgaben in drei verschiedenen Szenarien	61
Abbildung 24: Kostendeckungsgrad Kindergärten in Marbach, Szenario „Wachstum Plus“	62
Abbildung 25: Kostendeckungsgrad Kindergärten in Marbach, Szenario „Nullwachstum“	62
Abbildung 26: Ausgaben soziale Infrastruktur in Marbach in drei verschiedenen Szenarien (minus Ausgaben bedeuten Einnahmen)	63
Abbildung 27: Gesamtausgaben in Marbach in drei verschiedenen Szenarien	63
Abbildung 28: Saldi Ausgaben/Einnahmen in drei verschiedenen Szenarien	64
Abbildung 29: Einnahmefaktoren pro Einwohner in drei verschiedenen Szenarien	65
Abbildung 30: Gesamteinnahmen in Wäschenbeuren in drei verschiedenen Szenarien	65
Abbildung 31: Ausgaben soziale Infrastruktur in Wäschenbeuren	66
Abbildung 32: Kostendeckungsgrad Kindergärten in Wäschenbeuren, Szenario	

„Wachstum Plus“	67
Abbildung 33: Kostendeckungsgrad Kindergärten in Wäschenbeuren, Szenario	
„Nullwachstum“	67
Abbildung 34: Gesamtausgaben in Wäschenbeuren in drei verschiedenen Szenarien	
.....	68
Abbildung 35: Saldi Ausgaben/Einnahmen in drei verschiedenen Szenarien.....	68

Tabellen

Tabelle 1: Gegenüberstellung Einnahmen- und Kostenentwicklung bei EW-Zugewinn bzw. EW-Verlust jeweils innerorts und auf der grünen Wiese (eigene Darstellung).....	9
Tabelle 2: Regionalisierte Bevölkerungsprognose und tatsächliche Bevölkerungsentwicklung für die Region Stuttgart (Quelle: StaLa Baden-Württemberg)	19
Tabelle 3: Übersicht der Gemeindetypen in der Region Stuttgart.....	26
Tabelle 4: Beispiele von Gemeinden des Lagetyps a mit starkem Bevölkerungswachstum zwischen 1990 und 2004 (Quelle: Eigene Berechnung auf Grundlage Statistisches Landesamt Ba-Wü)	28
Tabelle 5: Beispiele von Gemeinden des Lagetyps b mit starkem Bevölkerungswachstum zwischen 1990 und 2004 (Quelle: Eigene Berechnung auf Grundlage Statistisches Landesamt Ba-Wü)	29
Tabelle 6: Abgrenzung der Altersgruppen	36
Tabelle 7: Relevante Kosten- und Einnahmefaktoren aus der Ansiedlung eines Wohngebiets.....	37
Tabelle 8: Kosten für die Straßenunterhaltung.....	39
Tabelle 9: Kosten für Straßenentwässerung.....	39
Tabelle 10: Kosten für Grünpflege und Spielplätze.....	41
Tabelle 11: Betriebskosten für Sporthallen	41
Tabelle 12: Betriebskosten für Sportplätze	42
Tabelle 13: Ausgaben für Kindergärten.....	43
Tabelle 14: Zusätzliche jährliche variable Kosten pro Grundschüler.....	44
Tabelle 15: Zusätzliche jährliche variable Kosten pro Hauptschüler	45
Tabelle 16: Einnahmen aus dem Einkommensteueranteil.....	46
Tabelle 17: Einnahmen aus der Grundsteuer B	50
Tabelle 18: Einnahmen aus Grundstückserlösen.....	51
Tabelle 19: Ausgaben aus der Kreisumlage	52
Tabelle 20: Ausgaben aus der Finanzausgleichsumlage.....	53
Tabelle 21: Einnahmen aus den Schlüsselzuweisungen.....	53
Tabelle 22: Einnahmen aus dem Familienlastenausgleich.....	54
Tabelle 23: Netto-Belastung aus dem Finanzausgleich.....	54

1. Einführung

1.1 Ausgangslage

Die anhaltend hohe Flächeninanspruchnahme stellt aufgrund der Endlichkeit der Ressource Boden ein sich allmählich zuspitzendes ökologisches Problem dar. Bringt man diese mittlerweile bekannte Tatsache in Zusammenhang mit der prognostizierten demografischen Entwicklung, ergibt sich darüber hinaus folgende ökonomische Problematik: Die demografische Entwicklung wird mittelfristig spürbare negative Auswirkungen auf die Auslastung der kommunalen Infrastruktur haben – mit regional unterschiedlicher Intensität. Die mit dem flächenhaften Siedlungswachstum verbundene Ausweisung neuer Wohngebiete erfordert die Errichtung entsprechender Infrastrukturen wie z.B. Straßen und netzgebundener Infrastrukturen sowie häufig auch die Errichtung und den Betrieb von Schulen oder Kindergärten, während innerorts vorhandene Infrastruktur suboptimal ausgenutzt wird und ohne dass den Mehrkosten insgesamt die entsprechenden Einwohnerzuwächse gegenüberstehen. Zahlreiche Experten empfehlen den Kommunen deshalb einhellig, sich vorrangig auf die Innenentwicklung und Bestandssanierung zu konzentrieren statt weitere Neubaugebiete „auf der Grünen Wiese“ zu erschließen.

1.2 Fragestellung und Ziel

Diese Fakten sind zwar allgemein bekannt, eine konkrete Saldierung der Einnahme- und Kostenentwicklung unter Einbeziehung der demografischen Entwicklung existiert bislang jedoch nicht. Hier knüpft die vorliegende Arbeit an. Wie *Abbildung 1* zeigt, wirkt sich die demografische Entwicklung zum einen negativ auf die Einnahmen der Kommunen aus. Bevölkerungsstagnation oder –abnahme bedingen stagnierende oder weniger Einnahmen aus der Einkommensteuer durch geringere Anteile sowie bei geringeren Einkommen plus geringerer Bedarfswahlen nach dem Finanzausgleichsgesetz mit daraus folgenden geringeren Zuweisungen aus dem kommunalen Finanzausgleich¹. Zum anderen wird das steigende Durchschnittsalter der Menschen auch zu einer Belastung der Ausgabenseite der Kommunen führen. Insbesondere auf der Ebene der Gemeinden, denen die öffentliche Daseinsvorsorge obliegt, wird das zu spürbaren Einschnitten in das bestehende Qualitätsniveau öffentlicher Leistungen führen.

Aufgrund der wesentlich durch die Demografie belasteten kommunalen Kassen sehen sich Kommunalverwaltungen dazu gezwungen, neue Einnahmequellen zu erschließen, wobei sie häufig die Strategie der Wohnbaulandausweisung wählen. Neubaugebiete sollen hierbei tendenziell zu einer mittelfristigen Verjüngung der Bevölkerung führen und damit die Probleme zumindest hinauszögern. Bei diesen Überlegungen werden allerdings nicht nur ökologische Aspekte vernachlässigt, sondern auch die Folgekosten zusätzlicher Einwohner übersehen. In den USA erkannte man diese Zusammenhänge früher und hat dafür den folgenden Leitsatz geprägt: „cows don't go to school“²! Denn während zusätzliche Einwohner bei vorhandener Auslastung vorhandener Infrastrukturen auch zusätzliche Infrastruktur benötigen, stellen sich auf Weiden grasende Kühe als wesentlich kostengünstiger heraus.

¹ Hierbei handelt es sich aber nicht um einen doppelten Effekt, denn die Einnahmen aus der Einkommensteuer fließen in die Berechnung der Finanzmasse aus dem kommunalen Finanzausgleich mit ein.

² <http://www.farmland.org/magazine/summer00/vision3.htm>, Zugriff November 2005.

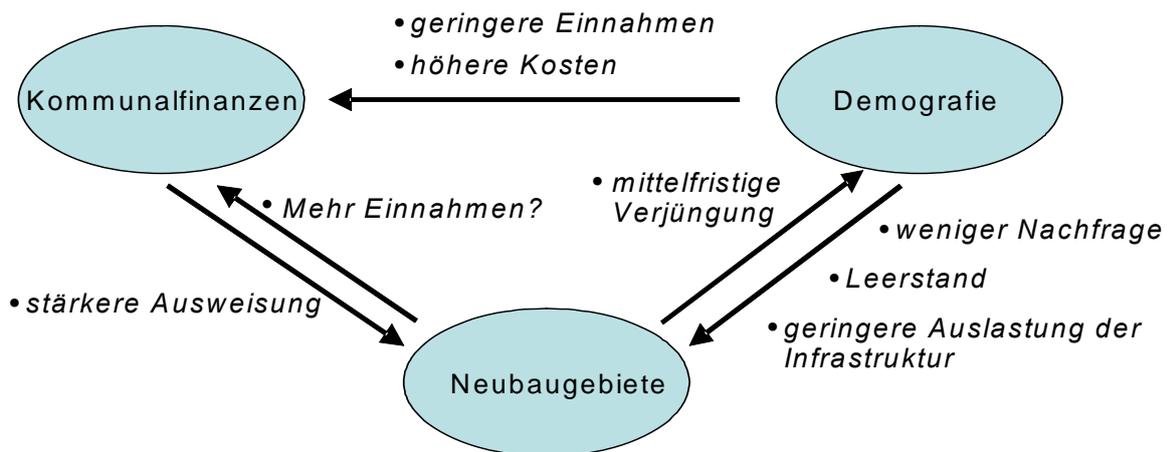


Abbildung 1: Handlungsrahmen der Kommunen

Die vorliegende Studie verfolgt das Ziel zu saldieren, welche Einnahmen- und Ausgabenflüsse mit einer zusätzlichen Einwohneransiedlung verbunden sind. Hierbei soll keine Status-Quo-Aussage getroffen werden, sondern der quantitative und qualitative demografische Wandel miteinbezogen werden. Es soll ein Modell entwickelt werden, das die Kostenwahrheit bei Wohn-Siedlungserweiterungen unter Berücksichtigung des demografischen Wandels darstellt und somit den kommunalen Entscheidungsträgern wichtige Planungshinweise gibt.

Besonderes Gewicht wird den laufenden Infrastrukturkosten wie dem Unterhalt von Straßen oder der sozialen Infrastruktur zukommen. Diese werden auch bei sinkenden Bevölkerungszahlen vermutlich eine in ihrer Höhe am einstigen Maximum der Einwohnerzahl einer Gemeinde orientierte Belastung im Haushalt darstellen, so lange keine Einrichtungen geschlossen oder reduziert werden. Bei Kindergärten betragen die Kostendeckungsbeiträge aus den Gebühren z.B. häufig nur 10 bis 15%, die übrigen Kosten trägt die Kommune. Die Untersuchung überprüft die These, ob der Verzicht auf Neubaugebiete die kommunalen Haushalte in Zukunft mehr entlastet als dies mit Steuereinnahmen und Grundstückserlösen als Folge von Neubaugebieten passiert.

Die im Rahmen dieser Studie zu prüfende These lautet konkret: Je stärker eine Gemeinde zunächst noch an Einwohnern gewinnt und in die Fläche wächst, desto gravierender wird künftig ihre Kostenbelastung und damit ihr Einnahmedefizit bei sinkenden oder gleich bleibenden Bevölkerungssalden ausfallen. Entscheidende Fragestellungen der Arbeit, wie sie aktuell und in den kommenden Jahren für die kommunalen Entscheidungsträger (und auch für die Bauherren) von zentraler wirtschaftlicher Bedeutung sind, werden somit sein:

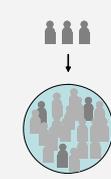
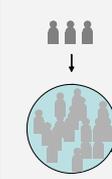
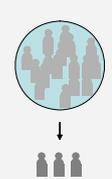
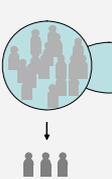
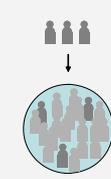
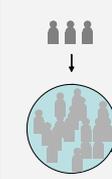
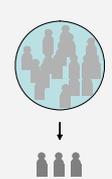
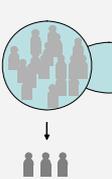
- Welchen ökonomischen Vorteil bringen Neubaugebiete zukünftig für den kommunalen Haushalt?
- Welche Rolle spielt hierbei die demografische Entwicklung der Gemeinde?
- Welches ist unter Einbeziehung dieser Ergebnisse für eine Kommune die fiskalisch beste Baulandstrategie?

Diese Fragen werden in der Studie „**Neubaugebiete und demografische Entwicklung – Ermittlung der fiskalisch besten Baulandstrategie für die Kommunen**“ erforscht. Die Studie eruiert in der Region Stuttgart belastbare Daten, die anderen Kommunen in der Region und in Baden-Württemberg zur Orientierung dienen können.

Eine Grundannahme dabei ist, dass das Bauen auf der grünen Wiese für eine Gemeinde wesentlich teurer ist als das Bauen im bestehenden Siedlungsbereich (vgl. *Kapitel 3.1 Grundannahmen*). Dies soll zunächst anhand der im Rahmen dieser Studie gewählten Einnahme- und Kostenfaktoren im Zusammenhang mit einem zusätzlichen Wohngebiet gezeigt werden. Der Umstand, dass die innerörtliche Ansiedlung neuer Einwohner für eine Kommune kostensparender ist, unterstreicht dabei die generelle Haushaltsbelastung durch eine Siedlungsflächenerweiterung und zeigt gleichzeitig eine tragfähige Alternative zur hier überprüften Strategie auf. So steht eine Kommune modelltheoretisch bei der Entscheidung über die Ansiedlung zusätzlicher Einwohner immer vor der Wahl, diese im Zusammenhang des bereits bebauten Bereichs anzusiedeln oder ein neues Wohngebiet auf der grünen Wiese auszuweisen.

Tabelle 1 verdeutlicht modellhaft beide Möglichkeiten, jeweils dargestellt für einen Einwohnerzugewinn sowie einen sich danach anschließenden Einwohnerverlust durch den demografischen Wandel. Die linke Spalte zeigt die im Rahmen dieser Studie zum Tragen kommenden Einnahme- und Kostenfaktoren. Die Symbole +, - und 0 stehen für die Auswirkungen des jeweiligen Faktors im aufgezeigten Szenario, wobei die fett hervorgehobenen Symbole den Kostenvorteil des Bauens im Bestand jeweils im Vergleich zur Ausgangslage vermitteln. Bei einer Erweiterung der Siedlungsfläche bedarf es der Neuerstellung von Infrastruktur, infolge der es auch zu einer Erhöhung der laufenden Betriebs- und Unterhaltungskosten kommt. Da sich die vorliegende Untersuchung auf kleine und mittelgroße Gemeinden bezieht, wird davon ausgegangen, dass diese Mehrkosten nicht ohne Wanderungsgewinne bzw. zusätzliche Einwohner anfallen. Zur Vereinfachung und Verdeutlichung der Rechenwege wird weiter angenommen, dass der eventuelle zusätzliche Wohnraumbedarf im Bestand befriedigt werden kann.

Mit einer Siedlungsflächenerweiterung infolge eines Einwohnerzuzugs steigen die Infrastrukturkosten im Gegensatz zu einer Ansiedlung im Bestand an. Die von der Kommune zu tragenden Gesamtkosten sind demnach mit größerer Siedlungsfläche höher. Verringert sich die Einwohnerzahl aufgrund der demografischen Entwicklung wieder, verzeichnet eine Gemeinde, deren zusätzliche Einwohner auf der grünen Wiese angesiedelt waren, ein Haushaltsdefizit aufgrund der nun höheren Betriebs- und Unterhaltungskosten im Vergleich zur Ausgangslage. Für die erwähnten, hier untersuchten Gemeinde- bzw. Lagetypen stellt sich das Bauen auf bestehender Siedlungsfläche somit im Allgemeinen als Kosten sparender heraus, wie es auch in der entsprechenden einschlägigen Literatur (vergleiche Kapitel *1.4 Stand der Forschung*) dargelegt ist.

	Ausgangslage	Einwohnerzugewinn		Einwohnerverlust	
					
Bitte bei Schema beachten: Erst Zugewinn, danach wieder Verlust der Einwohner zurück auf Ausgangslage					
Einnahmen					
Einkommensteueranteil	0	+	+	0	0
EK-Anteil Rentner	0	+	+	0	0
Finanzausgleich (Schlüsselzuweisungen) inkl. kommunale Investitionszuschüsse	0	+	+	0	0
Familienlastenausgleich	0	+	+	0	0
Grundsteuer B	0	+	+	0	0
Grundstückserlöse pro qm	0	0	+	0	0
Kosten					
Betriebskosten					
Straßenbeleuchtung	0	0	-	0	-
Straßenreinigung, Winterdienst	0	0	-	0	-
Grünpflege, Spielplätze	0	0	-	0	-
Spiel-, Sport-, Freizeitanlagen	0	0	-	0	-
Unterhaltungskosten					
Straßen, Parkplätze inkl. Straßenentwässerungsanteil	0	0	-	0	-
Instandsetzung Spiel-, Sport-, Freizeitanlagen	0	0	-	0	-
Umlagen					
Kreisumlage	0	-	-	0	0
Finanzausgleichsumlage	0	-	-	0	0
indirekte Betriebskosten					
Kindergärten (inkl. Unterhaltungskosten)	0	+	+	0	0
Grundschule (zusätzl. Kosten pro Schüler)	0	+	+	0	0
Hauptschule (zusätzl. Kosten / Schüler)	0	+	+	0	0
Realschule/Gymnasium (zus. K./Schüler)	0	+	+	0	0

- = mehr Ausgaben / Einnahmeverluste

+ = weniger Ausgaben / mehr Einnahmen

0 = keine Veränderung

jeweils im Verhältnis zur Ausgangslage

Tabelle 1: **Gegenüberstellung Einnahmen- und Kostenentwicklung bei EW-Zugewinn bzw. EW-Verlust jeweils innerorts und auf der grünen Wiese (eigene Darstellung)**

Entgegen dieser Modellrechnung geht die derzeitige Baulandstrategie fast aller Kommunen davon aus, dass Neubaugebiete sich ökonomisch lohnen, das heißt, dass die Einnahmen der Gemeinde über Grundstückserlöse, Einkommensteueranteil, Grundsteuer etc. nahezu vollständig dem kommunalen Haushalt zufließen und die Kosten überwiegen. Die Kosten eines Baugebietes werden kaum betrachtet, in der Regel nur die 10 Prozent Anteil an der Erschließung. Die Kämmerer sind sich zwar ganz allgemein über die Folgekosten bei Kindergärten, Schulen etc. im Klaren, gehen aber meistens davon aus, dass die neu hinzugekommene Infrastruktur auch in Zukunft ausgelastet und bezahlt werden kann.

Diese Haltung der kommunalen Entscheidungsträger bewirkt, dass die weitere Ausdehnung der Siedlungen nicht in Frage gestellt wird. Im Gegenteil: Der Konkurrenzkampf der Kommunen, der fast ausschließlich mit dem Instrument der Baulandausweisung ausgefochten wird, wird durch den demografischen Wandel noch verschärft. Denn die Zielgruppe der Bauwilligen (junge Familien) stagniert bereits heute und ist in Zukunft noch weiter rückläufig³. Die Folge: Die Siedlungsfläche wird weiter vergrößert, was neben ökologischen Auswirkungen zu einer Überdehnung der kommunalen Infrastruktur und zu den damit verbundenen Folgekosten führen wird – so die These des Forschungsvorhabens.

1.3 Begriffsdefinitionen

Im Rahmen einer wissenschaftlichen Auseinandersetzung mit der beschriebenen Thematik ist eine genaue Definition der verwendeten Begriffe sinnvoll und erleichtert ein klare Verständlichkeit der Zusammenhänge. Für nachstehende Begriffe gelten im Folgenden die hier getroffenen Definitionen:

Folgekosten: Folgekosten bezeichnen im Folgenden die für die Kommune anfallenden Kosten, die in Verbindung zu der Ansiedlung zusätzlicher Anwohner stehen. Hierunter fallen beispielsweise Kapitalkosten, Infrastruktur-, Instandhaltungs- und Betriebskosten sowie – sofern nötig – Re-Investitionskosten. Relevant sind alle Kostenfaktoren, die direkt den Neubaugebieten zuzuordnen sind.

Neubaugebiet: Unter Neubaugebiet wird ein „auf der grünen Wiese“, also im bislang unbesiedelten Außenbereich, erstelltes neues Wohngebiet verstanden, das abzugrenzen ist vom Bauen im Bestand, auf innerörtlichen Brach- oder Konversionsflächen oder der Baulückenschließung.

Lagetyt: Die in der vorliegenden Studie untersuchten Gemeinden weisen jeweils einen bestimmten Lagetyt auf. Dieser umschreibt die geographische Lage der Gemeinde sowie charakteristische Merkmale wie Größe oder Zentrumsfunktion. Die Lagetyten der untersuchten Gemeinden sind repräsentativ für einen Großteil der Gemeinden in der Region Stuttgart.

³ Die Zahl der 30-45-Jährigen sinkt in der Mittleren Variante der Bevölkerungsvorausrechnung von 2,54 Mio. in 2005 auf 1,88 Mio. im Jahr 2045. (Quelle: Statistisches Landesamt Baden-Württemberg).

1.4 Stand der Forschung

► *Siedlungsdispersion führt zu höheren Infrastrukturkosten*

Die Fachwelt ist sich einig, dass die Zunahme der Siedlungsfläche pro Kopf zu ständig steigenden Infrastrukturkosten bei den Kommunen führt.

So wird in einer von der Schweizer Bundesregierung in Auftrag gegebenen Studie der Zusammenhang zwischen „Siedlungsentwicklung und Infrastrukturkosten“ (Ecoplan, Bern 2000) untersucht. Darin kommen die Gutachter zum Ergebnis, dass die Infrastrukturkosten pro Kopf mit der Dispersion der Siedlungen ansteigen, sprich: Je weniger Menschen auf einem Quadratkilometer leben, desto höhere Investitionen in die Infrastruktur sind notwendig. Die hier relevanten Kosten sind zum einen Erschließungskosten, zu denen vor allem Straßen und Ver- und Entsorgungsleitungen zählen, zum anderen spielen die Kosten für soziale Infrastruktur wie Kindergärten, Schulen und Altenpflege häufig eine Rolle.

In einem Gutachten des österreichischen Instituts für Raumplanung (ÖIR: Siedlungsstruktur und öffentliche Haushalte, Wien 1999) zeigen die Autoren, dass die „Kosten für die Erschließung der zersiedelten Hauptorte (...) etwa auf das Doppelte der Erschließung kompakter Hauptorte, im Streusiedlungsraum auf das Vier- bis Fünffache geschätzt werden“ können (S. 90). Dies ist vor allem darauf zurückzuführen, dass die so genannte Versorgungspflicht zu einer flächendeckenden Bereitstellung von Infrastruktur verpflichtet. Unter dem Schlagwort „Parallelinfrastruktur“ wird hierbei kritisiert, dass die Randwanderung neue Infrastruktur erfordert, die aufgrund mangelnder Größe meist weniger effizient ist, während in bestehenden Siedlungsbereichen vorhandene Infrastruktur nicht vollständig ausgenutzt wird.

Die hohen Infrastrukturkosten dezentraler, disperser Siedlungen werden weiterhin durch die Immobilität und Unteilbarkeit vieler Einrichtungen (vorhandene Größen beispielsweise bei Kläranlagen) sowie die Fixkostenanteile von 70 bis 80 Prozent bei technischen Infrastrukturnetzen bestimmt. Die Kosten für den Straßenbau steigen, je weniger auf vorhandene Erschließungsanlagen zurückgegriffen werden kann und je länger die Entfernung zu den anzubindenden Orten wird. Wie hoch die Erschließungskosten ausfallen, hängt aber auch immer sehr stark von der Qualität der Erschließungsplanung ab⁴.

Der Präsident des Umweltbundesamtes, Prof. Dr. Andreas Troge, stellte im „Diskurs Kommunal 2003“ der Konrad-Adenauer-Stiftung so unter anderem folgende These auf: „Wie die bisherige Entwicklung zeigt, führt die Ausweisung neuer Wohn-, Gewerbeflächen und sonstiger Infrastruktur nicht zwangsläufig zu mehr Wachstum und Wohlstand. Überhöhte Infrastrukturkosten durch eine starke zusätzliche Erschließung neuen Baulands, eine langfristige schwer auszulastende Dimensionierung von Erschließungsanlagen (beispielsweise Abwasseranlagen) oder die geringe Mobilität der Arbeitskräfte, die sich an ein Eigenheim gebunden fühlen, können sich auch als Wachstumshemmnis herausstellen. Öffentliche Gelder sollten deshalb künftig nur gezielt und wohldosiert in neue Infrastruktur fließen. Besser an-

⁴ Schiller, G.; Siedentop, S.: Infrastrukturfolgekosten der Siedlungsentwicklung unter Schrumpfungsbedingungen. In: Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung: DISP 160/2005, S. 83-93.

gelegt sind die Gelder für Ertüchtigung und Pflege des bereits Vorhandenen. Beispielsweise kann die Qualität des Gebäudebestandes in Hinblick auf Energieeffizienz erhöht und das Wohnumfeld attraktiver gestaltet werden.“

► *erhöhte Infrastrukturkosten belasten kommunale Kassen*

Die Erschließungskosten können zwar prinzipiell über Erschließungsbeiträge und Nutzungsgebühren auf die jeweiligen 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 oder teilweise die staatliche Subventionierung von Investitionen führen zu einer Teilsozialisierung der Infrastrukturkosten⁵. Gering verdichtete Siedlungsstrukturen mit ihrem überdurchschnittlich hohen Erschließungsaufwand werden auch überdurchschnittlich subventioniert⁶. Auch die auf Gebühren umlegbaren Kosten selbst werden oft nicht voll gedeckt aufgrund der in der Regel nicht an den realen standörtlichen Erbringungskosten orientierten Gebührengestaltung⁷. Stattdessen können erforderliche Erneuerungsmaßnahmen in den Leitungsnetzen durch die Gebühren schon heute teilweise nicht mehr finanziert werden⁸. Allgemein wurde durch verschiedene Studien nachgewiesen, dass siedlungsstrukturell bedingte Mehrkosten für die Erbringung von Infrastrukturleistungen aufgrund geringer baulicher Dichten oder einer ungünstigen Standortwahl nur in begrenztem Umfang von den unmittelbaren oder mittelbaren Verursachern getragen werden⁹.

Vollständig durch die öffentlichen und hierbei überwiegend die kommunalen Kassen sind die Kosten für die soziale Infrastruktur zu tragen. 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*

Erschwerend für die Kommunalfinanzen kommen die demografischen Änderungen des Gesellschaftsaufbaus (Bevölkerungsrückgang und –Überalterung) hinzu. Das Grundproblem liegt darin, dass Infrastrukturen erstens pro Kopf teurer werden, je weniger sie ausgenutzt sind und zweitens zu ihrer Finanzierung weniger Einwohner zur Verfügung stehen.

⁵ Schiller, G.; Siedentop, S.: Infrastrukturfolgekosten der Siedlungsentwicklung unter Schrumpfungsbedingungen. In: Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung: DISP 160/2005, S. 83-93.

⁶ Steinlechner, R.: Die „schlanke Stadt“. Kostenwahrheit als mögliches Steuerungsinstrument für die Raumplanung. Dissertation an der rechtswissenschaftlichen Fakultät der Leopold-Franzens-Universität. Innsbruck 2001.

⁷ Schiller, G.; Siedentop, S.: Infrastrukturfolgekosten der Siedlungsentwicklung unter Schrumpfungsbedingungen. In: Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung: DISP 160/2005, S. 83-93.

⁸ Herz, R.: Szenarien der Stadtentwicklung und ihre Auswirkungen auf die technischen Infrastruktursysteme. In: Herz, R. (Hrsg.): Stadtumbau und Anpassung der Wärmeversorgungssysteme. 5 Kolloquium Stadtbauwesen a, 30.01.2004. TU Dresden, Lehrstuhl Stadtbauwesen, S. 7 – 18.

⁹ Natural Resources Defense Council: Another Cost of Sprawl. The Effects of Land Use on Wastewater Utility Costs. New York 1998.

In der Ausschreibung des Büros für Technikfolgen-Abschätzung beim Deutschen Bundestag (TAB) für das derzeit (Dez. 05) noch nicht veröffentlichte Gutachten „Reduzierung der Flächeninanspruchnahme – Ziele, Maßnahmen, Wirkungen“ heißt es: „Die Unausgewogenheit der Alters-, Wohnbevölkerungs- und Erwerbstätigenstruktur wird weitreichende Konsequenzen für die Auslastung von Infrastruktur und Bausubstanz haben. Infolge rückläufiger Bevölkerungszahlen sowie anhaltender Stadt-Umland-Wanderungen wird es vielerorts vermehrt zu Wohnungsleerständen kommen, die wiederum eine Entwertung der vorhandenen Wohnfolgeeinrichtungen nach sich ziehen werden. Generell wird der Bedarf an Kindergärten, Schulen und Sportanlagen eher rückläufig sein, während der Bedarf an Alten- und Pflegeeinrichtungen steigen wird. Höhe und Struktur der öffentlichen Einnahmen und Ausgaben werden sich in vielen Kommunen drastisch verändern, was erhebliche Rückwirkungen auf das Angebot an öffentlichen Leistungen haben wird. (...) Nach überwiegender Meinung der Fachleute werden künftig nicht der Neubau, sondern Ersatzbedarf und Qualitätsverbesserungen für den Wohnungsmarkt bestimmend sein. (...) Insgesamt stehen immer mehr Kommunen vor der Herausforderung, innovative Konzepte für schrumpfende Städte zu entwickeln und eine angemessene Wohn- und Infrastrukturversorgung für immer weniger und immer ältere Menschen sicherzustellen.“ Das typische Neubaugebiet draußen vor der Stadt im Grünen kann hierbei auch aus sozialen Gründen nicht die Lösung darstellen: Gerade im höheren Alter begünstigt diese Wohnform Isolation und verminderte Mobilität¹⁰.

Prof. Dr. Heinrich Mäding vom Deutschen Institut für Urbanistik führt in einem Vortrag für die Bundeszentrale für politische Bildung am 12. Februar 2003 in Berlin aus: „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.“

Auch der Gemeindetag Baden-Württemberg stellt 2002 in einem Bericht derartige Wirkungen fest und empfiehlt seinen Mitgliedsgemeinden: „Kommunen, die sich mit Problemen der Stagnation, Schrumpfung und Alterung der Bevölkerung auseinandersetzen müssen, sollten sich am Leitbild einer kompakten Kommune orientieren. Eine solche Entwicklung verlangt, sich vorrangig auf bereits überbaute Gemeindeteile und deren Arrondierung bei Auslastung der vorhandenen Infrastruktur zu konzentrieren.“¹¹

Die vorliegende Studie setzt an der aufgezeigten, durch Dispersion hohen kommunalen Kostenbelastung und an der durch Bevölkerungsrückgang geprägten Situation an, der es zu begegnen gilt.

Insgesamt müssen Lösungswege aufgezeigt werden, um sowohl den Anforderungen eines nachhaltigen Flächenmanagements gerecht zu werden als auch die hohen Infrastrukturkosten zu umgehen. Wie unter *1.2 Fragestellung und Ziel* erläutert, sollen im Rahmen dieser Arbeit für die Region Stuttgart die Haushaltssaldi aus verschiedenen Baulandstrategien ermittelt werden, woraus sich für die planenden Gemeinden Wege ablesen lassen werden, der beschriebenen, kumulierten Problematik zu begegnen.

¹⁰ Pressestelle Umweltministerium Baden-Württemberg: Pressemitteilung Nr. 172/2005, 15. November 2005.

¹¹ Gemeindetag Baden-Württemberg (Hrsg.): Auswirkungen der demografischen Entwicklung auf die Städte und Gemeinden. In: Die Gemeinde / BWGZ 6/2002, Stuttgart

Zusammenfassend führen Neubaugebiete nach dem derzeitigen Stand des Wissens und vor dem Hintergrund der Tendenzen der Siedlungsdispersion und der schrumpfenden bzw. stagnierenden Bevölkerung zu einer von den kommunalen Haushalten schwer finanzierbaren Zusatzbelastung. Gleichzeitig befinden sich die Kommunen aber in einer misslichen Finanzlage, die von steigenden Ausgaben und diesen gleichzeitig gegenüber stehenden sinkenden Einnahmen geprägt ist. Entgegen obiger Erkenntnis wird als ein vermeintliches Mittel zur Haushaltsaufbesserung häufig zur Ausweisung neuer Wohngebiete gegriffen¹². Für die verantwortlichen Kämmerer ist daher von zentraler Bedeutung zu wissen, welche ökonomischen Folgen die Weiterführung der bisherigen Baulandpraxis hat und ob es für den Finanzhaushalt günstigere Alternativen gibt.

Dabei kann die vorliegende Arbeit gut auf einer Studie der Technischen Universität Hamburg-Harburg mit dem Titel „Auswirkungen neuer Wohngebiete auf die kommunalen Haushalte“ (Gutsche 2003) aufbauen. Darin geht der Autor unter anderem der Frage nach, wie sich die Ausweisung von Wohnbauland auf die Einnahmen und Ausgaben der Kommunen auswirken. Die dabei verwendeten Berechnungsmethoden sind sicherlich auch bei ähnlichen Forschungsprojekten anwendbar. Im Gegensatz zur vorliegenden Arbeit verzichtet der Autor dort jedoch trotz einer langfristigen Betrachtung auf die Einbeziehung des demografischen Faktors.

Gerade die demografische Entwicklung – mit langfristig sinkenden Bevölkerungszahlen und Überalterung – spielt aber auf der Einnahmenseite der Kommunen eine entscheidende Rolle: Je geringer die Einwohnerzahl, desto weniger Bürger/innen müssen die Gebührenlast tragen und desto geringer sind zum Beispiel die Einnahmen durch den Einkommensteueranteil bei überwiegend gleich bleibenden Aufgaben. Gleiches gilt für die Überalterung der Gesellschaft: Je mehr Rentner, desto mehr Ausgaben pro Einwohner kommen auf die Gemeinde zu (z.B. soziale Infrastruktur) und desto geringer sind die Einnahmen einer Kommune durch die Einkommensteuer. Bei den finanziellen Mehrbelastungen sind geringere Kostendeckungsraten beispielsweise von Kindergärten ebenso zu nennen wie Rückbaumaßnahmen oder Deinvestitionen zur Umwidmung und zum Wiederverkauf von Gebäuden¹³.

Die Aktualität und Relevanz der Saldierung von fiskalischen Einnahmen und Kosten im Zusammenhang mit neuen Wohngebieten zeigen auch weitere Arbeiten zu diesem Thema, die derzeit noch nicht veröffentlicht sind.

So führt das DIFU derzeit ein dieser Studie ähnliches Forschungsprojekt im Auftrag von BMVBW und BBR für Ostdeutschland durch: „Zur fiskalischen Wirkungsanalyse von unbebauten und bebauten Flächen und deren Nutzungsveränderungen unter besonderer Berücksichtigung von Naturschutzflächen“. Mit der These, dass es sich für eine Gemeinde fiskalisch nicht lohnt, Wohnflächen auszuweisen, werden konkrete Fallstudien durchgeführt

¹² Ein Grund dafür ist, dass Grundstückserlöse vollständig dem Haushalt zugeführt werden können und nicht mit Umlagen belegt werden.

¹³ Bertelsmann Stiftung (Hrsg.): Aktion demografischer Wandel. Kommunen und Regionen im demografischen Wandel. Finanzpolitische Nachhaltigkeit und Handlungsfähigkeit auf kommunaler sowie regionaler Ebene, Gütersloh 2004

und unter Einbeziehung typischer Einnahmen und Kosten wie auch Erschließungskosten eine fiskalische Bilanz gezogen¹⁴.

Das Umweltbundesamt hat ebenfalls eine der vorliegenden Studie eng verwandte Frage als Forschungsbedarf genannt. In einer Empfehlung eines Materialienbandes zur „Reduzierung der Flächeninanspruchnahme durch Siedlung und Verkehr“ (UBA 12/2003) heißt es: „Die möglichen Auswirkungen der demografischen Entwicklung auf Wohnungsnachfrage, -angebot und –neubau sowie die Flächeninanspruchnahme sind zu untersuchen.“

Die genannten Arbeiten können die vorliegende Ausarbeitung allerdings nicht ersetzen, unter anderem weil sie sich vorwiegend mit ostdeutschen Verhältnissen und deren Schrumpfbedingungen befassen und daher kaum mit einer (noch) wachsenden Region wie Stuttgart bzw. Baden-Württemberg vergleichbar sind. Darüber hinaus untersucht die vorliegende Studie auch die Höhe der Einnahmeverluste bzw. die Höhe der zukünftigen Kosten der kommunalen Infrastruktur – und das ist für die kommunale Siedlungspolitik die entscheidende Frage, die eine Antwort dringend benötigt.

2. Gesellschaftliche Rahmenbedingungen

Als theoretisches Fundament der Annahmen zur Untersuchung des Haushaltssaldos aus Einnahmen und Ausgaben, die sich als Folge der Baulandpolitik ergeben, werden im Weiteren die relevanten Rahmenbedingungen hierfür vorgestellt. Als Forschungsanlass spielt hier vor allem der demografische Wandel eine Rolle. Daneben werden politische und wirtschaftliche Einflussfaktoren benannt.

2.1 Demografischer Wandel

Die demografische Entwicklung in Deutschland wurde in der Literatur und in der öffentlichen Diskussion bereits hinreichend beschrieben – vor allem im Zusammenhang mit der Rentenproblematik oder den Sozialkassen. Weniger bekannt ist dagegen, welche Auswirkungen die Demografie voraussichtlich auf die Siedlungsentwicklung und die kommunalen Haushalte haben wird. Im Folgenden werden zunächst die wesentlichen Merkmale der Bevölkerungsentwicklung dargestellt sowie anschließend auf deren Bedeutung für die Siedlungsentwicklung und die Finanzen der Gemeinden eingegangen.

Das Grundproblem der demografischen Entwicklung der deutschen Bevölkerung lässt sich in der Veränderung der Alterpyramide ablesen. *Abbildung 2* zeigt, wie noch 1950 in einer abgesehen von den Einschnitten durch die Weltkriege klassischen Pyramide die stärkeren Jahrgänge die Jungen und die schwächeren die Alten ausmachen. In der mittleren Grafik (2001) ist deutlich der so genannte Pillenknick nach den geburtenstarken Jahrgängen der 1960er Jahre als anhaltende Änderung zu erkennen. Das Schema rechts (2050) zeigt den weiterhin starken Rückgang der Geburten und den erhöhten Anteil alter Menschen an der Bevölkerung. Eine Pyramidenform, auf der das deutsche Sozialsystem wie auch die öffentlichen Finanzen aufbauen können, ist nicht mehr zu erkennen.

¹⁴ [http://www.difu.de/forschung/Welcome.php3?id\[\]=258&submit=Absenden](http://www.difu.de/forschung/Welcome.php3?id[]=258&submit=Absenden), Zugriff November 2005

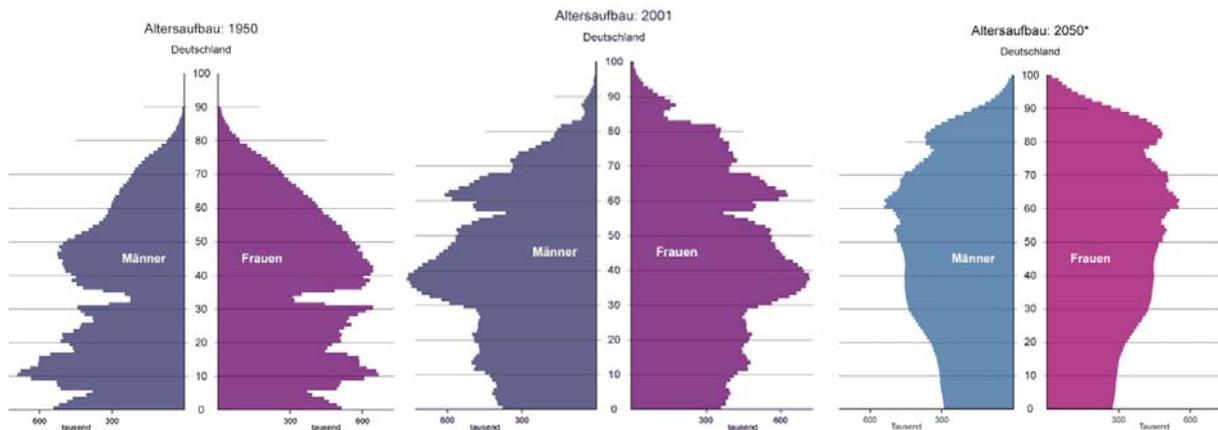


Abbildung 2: **Pyramiden des Altersaufbaus: Vergleich 1950, 2001, 2050 (Statistisches Bundesamt)**¹⁵

Die Kinderzahlen in Deutschland gehen seit mehr als einhundert Jahren zurück. 1972 war das erste Jahr, in dem die Sterberate die Geburtenrate überschritten hat, also mehr Menschen gestorben sind als geboren wurden. Damit ist Deutschland laut dem Demografie-Experten Prof. Herwig Birg die am schnellsten alternde Gesellschaft der Welt. Besonders die Zuwanderung von Migranten und die längere Lebenserwartung der Menschen haben lange Zeit die Bevölkerungszahl vor dem Schrumpfen bewahrt, aber damit auch den Blick auf die unausweichlichen Folgen und Probleme verstellt.

Nach Aussage des Berlin-Instituts für Weltbevölkerung und globale Entwicklung wird sich Deutschland in den kommenden Jahrzehnten von Grund auf verändern: „Die Veränderungen betreffen praktisch alle Bereiche unseres Lebens: Schulen und Hochschulen, Regional- und Stadtplanung, Industrie, Handel und Immobilienwirtschaft, die öffentlichen und privaten Investitionen, den Umgang mit ausländischen Mitbürgern.“¹⁶

In Zahlen sieht der demografische Wandel folgendermaßen aus: Bei einer mittleren Zunahme an Lebenserwartung und einem mittleren Wanderungssaldo in Deutschland „sinkt die Zahl der Frauen im geburtenfähigen Alter zwischen 15 und 49 von knapp 20 Millionen im Jahr 2001 auf gut 14 Mio. im Jahr 2050. Dies führt dazu, dass die Zahl der geborenen Kinder ebenfalls rapide abnehmen wird.“¹⁷

„Das Hineinwachsen der geburtenstarken Jahrgänge in hohe Altersgruppen führt in den kommenden 50 Jahren zu einer Zunahme der jährlichen Sterbefälle.“¹⁸ „Da die Zahl der Gestorbenen die Zahl der Geborenen künftig immer mehr übersteigt, wird die Bevölkerungszahl schrumpfen. Die Zuwanderung mildert das negative Bevölkerungswachstum, kann jedoch das entstehende Geburtendefizit – auch bei dem höchsten angenommenen Wanderungssaldo – langfristig nicht kompensieren. Je nach Variante der Vorausberechnung wird die Bevölkerungszahl zum Jahr 2050 zwischen 67 und 81 Mio. betragen.“¹⁹

¹⁵ <http://www.destatis.de/basis/d/bevoe/bevoegra2.php>, Zugriff Oktober 2005.

¹⁶ Klingholz, R.: Abschied vom Wachstum in: Berlin-Institut für Weltbevölkerung und globale Entwicklung (Hrsg.): Deutschland 2020, Berlin 2004.

¹⁷ Statistisches Bundesamt: Bevölkerung Deutschlands 2050, 10. koordinierte Bevölkerungsvorausrechnung, Wiesbaden 2003.

¹⁸ ebd.

¹⁹ ebd.

Die Bevölkerung Deutschlands wird aber nicht nur weniger, sondern auch deutlich älter: „Der Anteil junger Menschen unter 20 Jahren an der Bevölkerung wird von rund einem Fünftel 2001 auf ein Sechstel im Jahr 2050 sinken. Dagegen steigt der Anteil der über Sechzigjährigen im gleichen Zeitraum von etwa einem Viertel auf mehr als ein Drittel.“²⁰

Damit wurden die wesentlichen drei Faktoren für die demografische Entwicklung genannt: Sterberate, Geburtenrate und Zuwanderung. Kurz- und mittelfristig steuerbar ist die Demografie höchstens über Wanderungsgewinne. Die beiden anderen Faktoren sind aufgrund ihrer Veränderungsträgheit von 30-40 Jahren ziemlich genau berechenbar und damit unausweichlich: Frauen, die heute nicht geboren werden, können in den nächsten 40 Jahren auch keine Kinder bekommen.

2.2 Demografischer Wandel in Baden-Württemberg

Die demografische Entwicklung weist regional extrem starke Unterschiede auf: Während uns die ostdeutschen Länder bereits heute im Zeitraffer vormachen, was auf eine schrumpfende Gesellschaft zukommt, ist Baden-Württemberg insgesamt immer noch ein Land mit Bevölkerungszunahme. Das Statistische Landesamt (StaLa) geht in seiner Voraussrechnung bis 2050 davon aus, dass die baden-württembergische Bevölkerungszahl bis 2025 von heute 10,7 Mio. Menschen noch leicht auf dann 11,2 Mio. ansteigt, um bis 2050 wieder auf 10,8 Mio. zu sinken²¹.

Hauptursache für diese Entwicklung ist der mit 38.000 Personen unterstellte jährliche Wanderungsgewinn, weniger die mit 1,38 Kindern pro Frau minimal über dem Bundesdurchschnitt liegende Geburtenrate. „Im Vergleich zu den übrigen Ländern Deutschlands erreichte Baden-Württemberg seit der Wiedervereinigung mit einem Plus von 8,7 Prozent den relativ höchsten Bevölkerungszuwachs (betrachteter Zeitraum: 31. Dezember 1990 bis 30. Juni 2003).“²² Das StaLa geht von weiteren deutlichen Wanderungsgewinnen für die nächsten Jahre und Jahrzehnte aus (siehe *Abbildung 3*)²³.

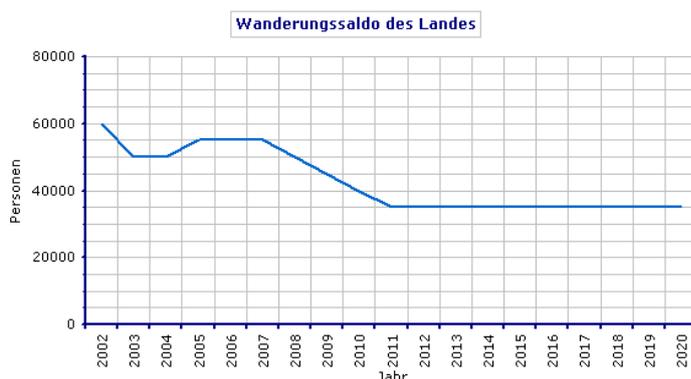


Abbildung 3: **Wanderungssaldo des Landes Baden-Württemberg (Quelle: StaLa)**²⁴

²⁰ ebd.

²¹ Statistisches Landesamt Baden-Württemberg: Bevölkerungsentwicklung bis 2050. In: Statistisches Monatsheft Baden-Württemberg 12/2003.

²² Cornelius, Ivar: Perspektiven des Bevölkerungswachstums in Ba-Wü. In: Statistisches Monatsheft Baden-Württemberg 3/2004

²³ Im Jahr 2004 nahm die Einwohnerzahl laut StaLa jedoch „nur“ um knapp 25.000 Menschen zu. Der Wanderungssaldo hat daran einen Anteil von 20.000 Menschen.

²⁴ www.statistik.baden-wuerttemberg.de, Zugriff September 2005.

Andere Untersuchungen kommen allerdings zu anderen Ergebnissen. So hat das Institut für ökologische Raumentwicklung (IÖR) auf der Grundlage von INKAR²⁵-Daten des Bundesamtes für Bauwesen und Raumordnung im Jahr 2003 für Baden-Württemberg lediglich eine moderate bis stagnierende Bevölkerungsentwicklung bis 2010 prognostiziert (siehe *Abbildung 4*)²⁶.

Gestützt wird die IÖR-Prognose durch die tatsächlichen Wanderungssalden in Baden-Württemberg: Während die Prognose des StaLas für 2002 von 60.000 und für 2003 und 2004 von jeweils 50.000 Netto-Zuwanderern ausgeht, sank der reale Wanderungssaldo von 56.000 im Jahr 2002 auf 31.000 (2003) bzw. 20.000 (2004)²⁷.

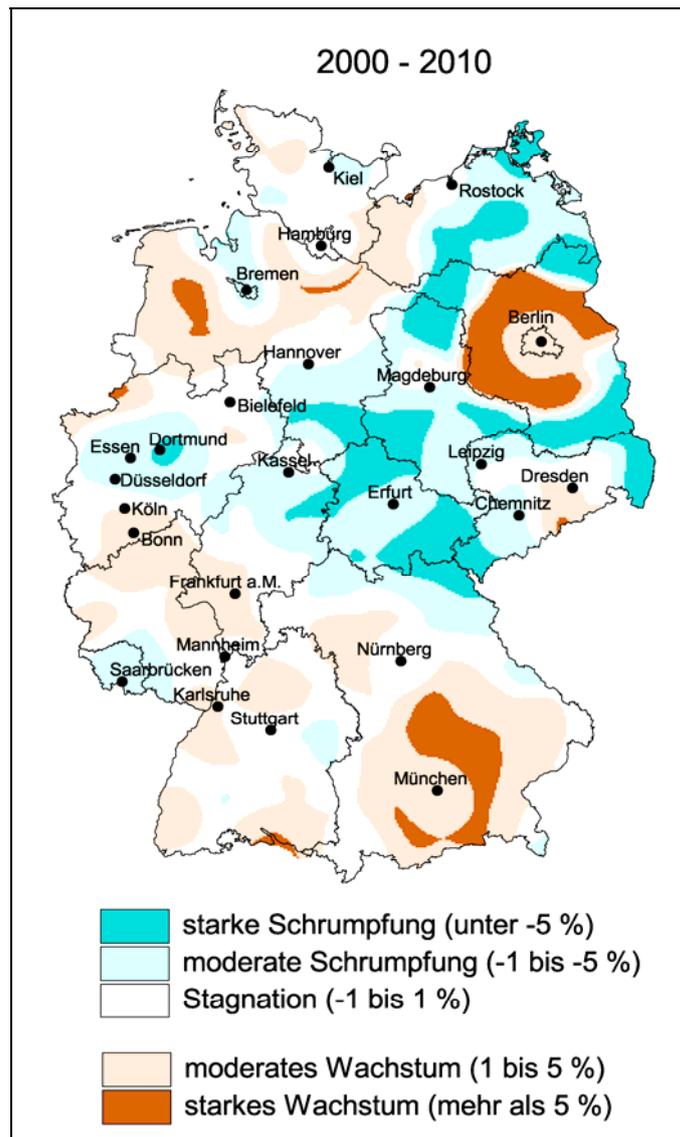


Abbildung 4: **Prognostische Bevölkerungsentwicklung**
(Quelle: IÖR, Siedentop/Kausch)²⁸

²⁵ Indikatoren und Karten zur Raumentwicklung

²⁶ Siedentop, S.; Kausch, S.: Räumliche Ausprägung von Wachstums- und Schrumpfungprozessen in deutschen Agglomerationsräumen – ein Überblick. In: IÖR-Schriften 41; Dresden 2003.

²⁷ ebd.

²⁸ Siedentop, S.; Kausch, S.: Räumliche Ausprägung von Wachstums- und Schrumpfungprozessen in deutschen Agglomerationsräumen – ein Überblick. In: IÖR-Schriften 41; Dresden 2003.

Aber selbst falls in Baden-Württemberg noch bis 2025 nicht mit einem Rückgang der Bevölkerung zu rechnen ist, so bleibt das Land trotzdem nicht von der Überalterung verschont: Im Jahr 2000 gab es erstmals in Baden-Württemberg und Deutschland mehr Über-60-Jährige als Unter-20-Jährige. Um 1900 war fast die Hälfte aller Menschen in Baden-Württemberg unter 20 Jahre alt, heute sind es nur noch 22 Prozent, voraussichtlich 2050 nur noch 16 Prozent. Dagegen wird dann mehr als jeder Dritte über 60 Jahre alt sein.²⁹

2.3 Demografischer Wandel in der Region Stuttgart

In der Region Stuttgart leben derzeit (1. Quartal 2005) in 179 Städten und Gemeinden rund 2,665 Mio. Menschen³⁰. Im Zeitraum von 1965 bis 2000 ist die Einwohnerzahl um 23 Prozent von 2,13 Mio. Einwohner auf 2,61 Mio. Einwohner gestiegen, die Siedlungsflächen verzeichnen jedoch einen Zuwachs von 88 Prozent³¹. Ob und wie lange diese Zunahme auch in Zukunft anhält, ist eine offene Frage. Das Statistische Landesamt Baden-Württemberg geht in seiner regionalisierten Bevölkerungsprognose davon aus, dass es noch mindestens bis 2020 positive Wanderungssalden geben wird, die Bevölkerungszahl von 2001 bis 2020 um knapp 128.000 Einwohner von 2,63 Mio. auf 2,76 Mio., also um 4,8 Prozent in 20 Jahren oder um ca. 6.400 Einwohner pro Jahr, ansteigen wird. Dabei wird bereits eine um mehr als die Hälfte verlangsamte Bevölkerungszunahme für die Region prognostiziert, als sie im Zeitraum von 1990 bis 2000 stattgefunden hat: 5,2 Prozent Zunahme in nur 10 statt 20 Jahren (siehe *Tabelle 2*³²).

Prognose (Basisjahr 2001)		Tatsächliche Entwicklung	
Jahr	EW	Jahr	EW
2005	2.682.130	1990	2.484.360
2010	2.727.739	1995	2.566.950
2015	2.748.596	2000	2.613.379
2020	2.761.731	2001	2.634.161
		2004	2.663.660

Tabelle 2: **Regionalisierte Bevölkerungsprognose und tatsächliche Bevölkerungsentwicklung für die Region Stuttgart (Quelle: StaLa Baden-Württemberg)³³**

Eine Studie des PESTEL-Instituts im Auftrag des Verbandes Region Stuttgart lässt bei geringeren Zuwanderungen bis 2020 sogar eine Stabilität der Bevölkerungszahl in der Region erwarten³⁴. Diese Prognose lag aber bei Erstellung der Rechenläufe noch nicht vor.

²⁹ Meister-Scheufelen, Gisela.: Bevölkerungsentwicklung in Ba-Wü. Konsequenzen für Umwelt und Verkehr, Vortrag zum „Anstöße-Forum“ im Ministerium für Umwelt und Verkehr am 30.11.04.

³⁰ www.statistik.baden-wuerttemberg.de, Zugriff September 2005.

³¹ Vallée, Dirk in: Beiträge der Akademie für Natur- und Umweltschutz Baden-Württemberg, Band 35, Stuttgart 2004.

³² www.statistik.baden-wuerttemberg.de, Zugriff September 2005.

³³ www.statistik.baden-wuerttemberg.de, Zugriff September 2005.

³⁴ Verband Region Stuttgart (Hrsg.): Perspektiven 2025. Modellrechnungen zur Zukunft von Leben, Wohnen und Arbeiten in der Region Stuttgart bis 2025. In: Schriftenreihe des VRS Nr. 24, Stuttgart 2006.

Die 1990er Jahre sind geprägt durch die deutsche Wiedervereinigung und damit durch enorme Wanderungsgewinne in Baden-Württemberg und speziell in der Region Stuttgart vor allem aufgrund des im Bundesvergleich hervorragenden Arbeitsmarktes. Dieses Jahrzehnt kann selbstverständlich kaum als realistischer Vergleichszeitraum dienen. Die regionalisierte Bevölkerungsvorausrechnung schreibt allerdings die immer noch starken Wanderungsgewinne der Jahre 1997 bis 2001 als Basis für die Prognose bis 2020 fort. So kann es kaum verwundern, dass die tatsächliche Bevölkerungszunahme kleiner ausfällt als die Prognose annimmt: Im ersten Quartal 2005 leben 2,665 Mio. Menschen in der Region Stuttgart (s.o.). Die Prognose mit dem Basisjahr 2001 rechnet dagegen für 2005 mit 2,682 Mio. Einwohnern. Die Differenz von 17.000 Neubürgern wird kaum in den 9 Monaten des Restjahres zuwandern, nachdem selbst in den wanderungsstarken 1990er Jahren im Durchschnitt „nur“ knapp 13.000 Menschen pro Jahr zuwanderten.

Diese Zahlen zeigen, dass sich die Dynamik der Bevölkerungsentwicklung auch in der Region Stuttgart deutlich abschwächt, wenn auch in den nächsten Jahren noch keine Stagnation oder gar ein Bevölkerungsrückgang wie in Ostdeutschland eintreten wird. Dass mit solchen Effekten in der weiteren Zukunft (bis 2050) zu rechnen sein wird, ist ungewiss, wenn auch eher unwahrscheinlich. Der demografische Wandel und die abnehmenden Wanderungsgewinne sprechen einerseits dafür. Andererseits könnten die Wirtschaftskraft und Attraktivität der Region (Arbeitsplätze, Infrastruktur etc.) in der weiteren Zukunft doch wieder mehr Zuwanderer anziehen, die dann die Verluste durch den Geburtenrückgang ausgleichen.

Unabhängig davon wird die Überalterung nicht vor der Region halt machen: Auch hier werden seit längerem nur 1,4 Kinder pro Frau geboren, auch hier wird die Bevölkerung immer älter. Und auch in der Region Stuttgart gab es erstmals im Jahr 2000 genauso viele Über-60-Jährige wie Unter-20-Jährige. Die Frage ist, welche Probleme dadurch bei der kommunalen Infrastruktur entstehen.

2.4 Auswirkungen auf die Bautätigkeit und die Siedlungsentwicklung

Die demografische Entwicklung hat Auswirkungen auf die 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. *Abbildung 5* zeigt, wie sich so der Anteil der Einpersonenhaushalte erhöht hat und die durchschnittliche Haushaltsgröße gleichzeitig zurückgegangen ist. Zugleich trugen diese Remanenz-Effekte in den letzten 40 Jahren auch stark dazu bei, dass sich der Wohnflächenbedarf je Einwohner von 20 auf über 40 Quadratmeter pro Kopf verdoppelt hat³⁵. Parallel spielt für die Wohnungsgröße auch der wachsende Wohlstand eine Rolle.

³⁵ Vallée, Dirk in: Beiträge der Akademie für Natur- und Umweltschutz Baden-Württemberg, Band 35, Stuttgart 2004.

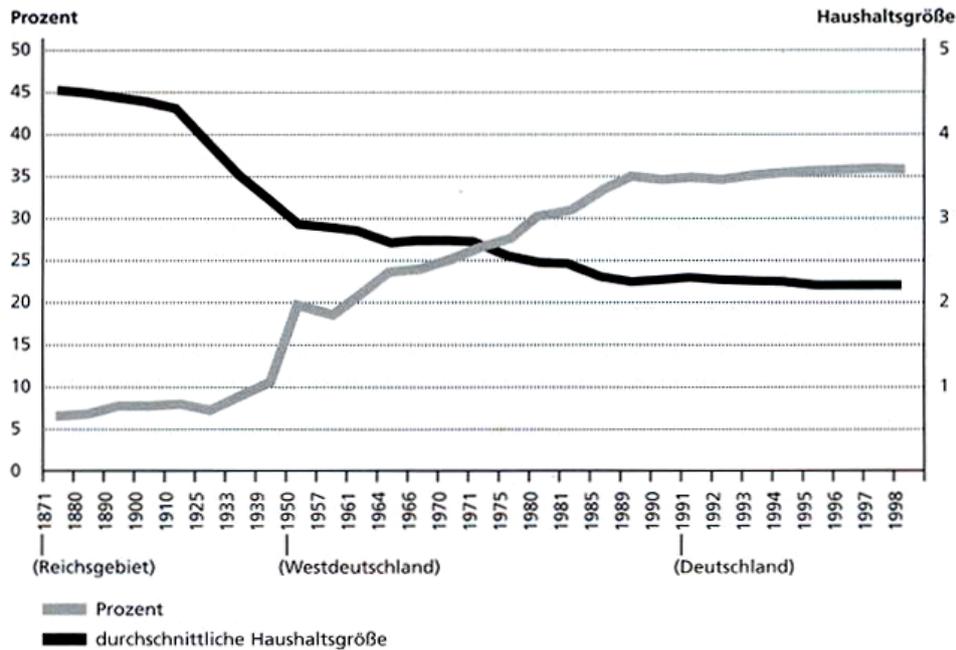


Abbildung 5: Anteil der Einpersonenhaushalte und durchschnittliche Haushaltsgröße in Deutschland (Quelle: Glatzer)³⁶

Bei knapp 2,7 Mio. Menschen und einer durchschnittlichen Dichte von 2,4 Einwohnern pro Wohneinheit³⁷ gab es im Jahr 2004 in der Region Stuttgart rund 1,125 Mio. Wohneinheiten. Wenn sich diese Dichte bis 2010 auf 2,2 Einwohner weiter verringert, müssen allein aufgrund der Remanenz rund 100.000 Wohneinheiten (1,227 Mio. WE), also jährlich rund 17.000, zusätzlich erstellt werden – ganz ohne Zuzüge. (Bei der vom StaLa prognostizierten Zuwanderung muss mit zusätzlichen 23.000 WE pro Jahr (17.000 plus 6.000) gerechnet werden.)

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. Meist handelt es sich um Einfamilienhäuser mit großen Gärten, die aufgrund ihrer Lage und ihres Zustandes renovierungsbedürftig und manchmal nur schwer vermarktbar sind. Aufgrund der beschriebenen Remanenz-Effekte besteht auch bei den Erben meist kein Interesse an solchen Immobilien. Das Resultat ist eine allmähliche Ausdünnung der Dorfbewölkerung mit gleichzeitigem Siedlungswachstum an den Ortsrändern³⁸.

Möglicherweise wird sich dieser Effekt noch verstärken, wenn die heutige Kindergeneration der geburtenstarken Jahrgänge auszieht. Andererseits verzeichnen auch die heute 35 – 45-Jährigen eine niedrige Fertilitätsrate. Damit ist auch die zukünftige Zielgruppe der 30 – 45-jährigen Bauwilligen deutlich reduziert, was sich tendenziell dämpfend auf die Nachfrage auswirkt. Der demografische Wandel bewirkt hier also gegenläufige Tendenzen, deren Auswirkungen noch nicht genau abzusehen sind.

³⁶ Glatzer, Wolfgang: Neue Wohnformen für Junge und Alte. Haushaltstechnisierung in der Generationsperspektive. In: Schader-Stiftung (Hrsg.): Wohn:Wandel. Szenarien, Prognosen, Optionen des Wohnens, Darmstadt, 2000

³⁷ Vallée, Dirk in: Beiträge der Akademie für Natur- und Umweltschutz Baden-Württemberg, Band 35, Stgt 2004.

³⁸ http://schwaebischer-heimatbund.de/natur_schuetzen/tagungen_u_vortraege/landverbrauch_ii/index.php?cid=326, Zugriff November 2005.

2.5 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 Neubauf Flächen 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 aktuell 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.“³⁹ 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 infolge der sehr niedrigen Geburtenraten eine sinkende Nachfrage nach Kindergarten- und Grundschulplätzen.

Wie oben erläutert dürften für die kommunalen Kassen hier insbesondere die Instandhaltung und der Betrieb der bestehenden Infrastruktur negative Folgen haben. Dies ist hauptsächlich auf die Einwohnerbezogenheit des kommunalen Finanzsystems zurückzuführen. Mit sinkender 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 Kommune ist nach wie vor zur Erfüllung ihrer Aufgaben verpflichtet. Mit weniger Nutzern kommunaler Infrastrukturangebote kann das Angebot zwar unter Umständen verringert werden – z.B. durch die Schließung eines Kindergartens. Jedoch werden auch hier häufig Investitionen für eine Umnutzung notwendig, und generell werden weniger Gebühren und Beiträge entrichtet. Die beschriebenen Verschiebungen im Altersaufbau der Bevölkerung konfrontieren die Gemeinden darüber hinaus potenziell mit neuen Ausgaben, beispielsweise für die Errichtung zusätzlicher Pflegeangebote für alte Menschen, die allerdings häufig auch durch private oder kirchliche Träger erbracht werden.

Vor dem Hintergrund der oben dargestellten Bevölkerungsprognosen drängen sich folgende Fragen auf:

- Was passiert, wenn die o.g. zusätzlichen 23.000 Wohneinheiten pro Jahr tatsächlich gebaut würden, und das bei weniger Bewohnern pro Haushalt und weniger Kindern?
- Kann die Infrastruktur weiterhin ausgelastet und bezahlt werden, oder sind verstärkt kommunale Strategien zur Reduzierung des Angebots zu verfolgen?

³⁹ Vallée, Dirk in: Beiträge der Akademie für Natur- und Umweltschutz Baden-Württemberg, Band 35, Stuttgart

2.6 Politische und wirtschaftliche Einflussfaktoren

Neben der erläuterten demografischen Entwicklung wirken politische und wirtschaftliche Einflussfaktoren auf die kommunale Entwicklung.

Im Vordergrund steht hier die Tatsache, dass wesentliche Bestandteile der kommunalen Einnahmen einwohnerbezogen sind. So bemessen sich die Einkommensteuer und – zumindest zum Teil – die Einnahmen aus dem kommunalen Finanzausgleich an der Zahl der Gemeindegewohner. 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.

Auch vor dem Hintergrund des oben aufgezeigten verlangsamten Bevölkerungswachstums erscheint es hiermit verständlich, dass Gemeinden miteinander um zusätzliche Einwohner konkurrieren. Um für den Zuzug neuer Bürger – möglichst junger Familien – attraktiv zu sein, werden vielerorts neue Baugebiete ausgewiesen, obwohl aufgrund der verlangsamten Nachfrage bereits ein Überangebot an solchen Flächen besteht. Ziel dieses Handelns ist ein Senken der Grundstückspreise, was dem lokalen Standortvorteil aus der Sicht der Bauwilligen verbessern würde.

Nicht nur unter ökologischen Aspekten äußerst bedenklich ist dabei die Tatsache, dass neue Wohngebiete meist auf der grünen Wiese ausgewiesen werden. Mit dem Ziel höherer Einnahmen vor Augen nutzen Kommunen den Umstand, dass hier wesentlich höhere Planungsgewinne zu erzielen sind, als dies in der Regel innerorts der Fall ist. Denn die innerörtlichen Flächen befinden sich selten im Eigentum der Kommune und können auch nicht durch „Flächenabzug“ wie im Umlenungsverfahren 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.

Obwohl nach aktuellen Kenntnissen das Ansiedeln zusätzlicher Einwohner – selbst unter Nichtbeachtung der demografischen Entwicklung – nicht zwingend zu Mehreinnahmen im kommunalen Haushalt führt, sind, sofern es überhaupt einen Gewinner dieser Politik gibt, dies die Gemeinden. Der Bund hingegen wird mit zusätzlichen Ausgaben belastet, obwohl er aus innerdeutschen Binnenwanderungen keinerlei Nutzen zieht. 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.

Doch auch die Kommunen selbst sind betroffen: Die Suburbanisierung führt zu erheblich mehr Verkehr. Zusatzverkehr bedeutet höhere Kosten, die zum Einen beim Gemeinde- und Kreisstraßenbau, zum Anderen beim regionalen Verkehrslastenausgleich für den ÖPNV anfallen. Beides zahlen die Kommunen über die Kreisumlage oder direkt mit.

Hinzu kommt, dass die beschriebene Baulandstrategie den Zielen der Regional- und Landesplanung zuwiderläuft. Diese ist am Zentrale-Orte-System sowie an radialen Siedlungsachsen orientiert und sieht für Orte jenseits solcher Räume überwiegend nur Eigenentwicklung (also nicht durch Wanderungsgewinne) vor. Das Bundesamt für Bauwesen und

Raumordnung hat ermittelt: 80 Prozent der Siedlungsentwicklung fand in den vergangenen Jahrzehnten abseits der Entwicklungsachsen statt⁴⁰. Die kommunale Planungshoheit steht hier offenbar aufgrund des ständigen Finanzierungsdrucks im Widerspruch zu den Vorgaben der übergeordneten Behörden. Die häufig gestellte Frage, warum die Planungsvorgaben nicht eingehalten werden, kann mit dem einfachen Satz beantwortet werden: „Man kann nicht gegen den Markt planen!“

Das Ziel der Gemeinden, mittels der Ausweisung neuer Wohnbauflächen mehr Einwohner anzuziehen, entspringt zusammenfassend oft nicht einem tatsächlichen Bedarf an Wohnungen oder einer abgestimmten Siedlungsstrategie, sondern ist Folge einer starken Angebotsplanung zur Anziehung von Einwohnern infolge der seit Jahren bestehenden kommunalen Finanznot. Die Erkenntnis eines unter Umständen negativen fiskalischen Saldos im Zusammenhang mit neuen Baugebieten kann dazu beitragen, diese Entwicklung zu stoppen oder zumindest zu verlangsamen, bis ggf. die Rahmenbedingungen (vor allem die Kommunalfinanzierung) geändert werden.

3. Auswahl und Beschreibung der Modellkommunen

Bei der Bildung des Haushaltssaldos aus Einnahmen und Ausgaben, die im Rahmen verschiedener Baulandpolitiken entstehen, wird sich im Folgenden auf zwei bestimmte Modellkommunen beschränkt, die mit ihren Lagetypen charakteristisch für den Großteil der Kommunen in der Region Stuttgart sind. Unter der Voraussetzung bestimmter Grundannahmen werden im Folgenden zwei Modellkommunen bestimmt und beschrieben.

3.1 Grundannahmen

Da es zur Fragestellung der vorliegenden Untersuchung nur wenig verwertbare Studien gibt, muss auf die Auswahl einer geeigneten Methode ein besonderes Augenmerk gelegt werden. Um den Umfang der Studie zu begrenzen und klare Ergebnisse erlangen zu können, werden zunächst bestimmte Grundannahmen getroffen. Diese bauen auf den Forschungserkenntnissen der unter Kapitel 1.4 *Stand der Forschung* erwähnten Untersuchungen auf.

1. Gutsche untersucht in seiner Arbeit in der Region Hamburg zwar die fiskalische Wirkung von neuen Baugebieten, berücksichtigt dabei aber nicht die demografische Entwicklung. Er kommt unter anderem zu dem Ergebnis, dass sich die fiskalischen Bilanzen der Kommunen je nach Lage unterscheiden: „Während sich die Ausweisung neuer Wohngebiete für die kreisfreie Kernstadt als fiskalisch sehr rentabel erweist, liegen die fiskalischen Bilanzen neuer Wohngebiete in den kreiseigenen Gemeinden bei plus minus Null.“⁴¹

⁴⁰ Siedentop, Stefan, Kausch, Steffen: - Die räumliche Struktur des Flächenverbrauchs in Deutschland. Eine auf Gemeindedaten basierende Analyse für den Zeitraum 1997 bis 2001, pp. 26-49. In: Raumforschung und Raumordnung 1/2004.

⁴¹ Gutsche, Jens-Martin: Auswirkungen neuer Wohngebiete auf die kommunalen Haushalte. ECTL Working Paper 18 der TUHH, Hamburg 2003

Die vorgelegte Untersuchung setzt diese Lage-Abhängigkeit der fiskalischen Rentabilität von Neubaugebieten allgemein – unabhängig vom tatsächlichen, baden-württemberg-spezifischen Ergebnis – auch in der Region Stuttgart als gegeben voraus und untersucht deshalb nicht – wie Gutsche – eine größere Anzahl verschiedener Kommunen in der Region, sondern wählt einzelne Städte und Gemeinden als exemplarische Modellkommunen nach ihrer Lage aus. Die Kommunen sollen mit ihrem Lagetyp repräsentativ sein für Typen von Kommunen in der Region, um die dort eruierten Ergebnisse auf die anderen Kommunen des entsprechenden Lagetyps übertragen zu können.

2. Die Studien von Ecoplan, dem Österreichischen Institut für Raumplanung und anderen 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. Für die vorliegende Arbeit wird deshalb die Grundannahme getroffen, dass unabhängig von Lagetyp und Bevölkerungsentwicklung einer Kommune die Ansiedlung zusätzlicher Anwohner außerhalb des bebauten Bereichs eine wesentlich höhere Kostenbelastung für die Gemeinde darstellt als eine Ansiedlung auf innerörtlichen Flächen.
3. 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. Die Arbeit geht demzufolge davon aus, dass ein neu errichtetes Wohngebiet ausschließlich von neuen Bewohnern bezogen wird.
4. Daneben gibt es aber auch noch den Wohnungsbedarf, der aus der Eigenentwicklung einer Kommune entsteht wie der Bedarf nachwachsender Generationen oder den zunehmenden Wohnraumananspruch. Im Rahmen dieser Studie wird ebenfalls zur Vereinfachung davon ausgegangen, dass dieser Bedarf vollständig im Siedlungsbestand und nicht auf der „grünen Wiese“ befriedigt wird.

3.2 Bestimmung der Lagetypen

Wie oben erläutert, sollen im Rahmen dieser Studie exemplarische, für die Region repräsentative Fälle untersucht werden. Dazu werden zunächst bestimmte Lagetypen erarbeitet, die typisch für einen Großteil der Gemeinden in der Region sind. Im Rahmen dieser Arbeit werden zunächst zwei Lagetypen untersucht. Zu deren Bestimmung ist eine Maßgabe, dass für die Region Stuttgart eine möglichst hohe Relevanz der Ergebnisse erzielt wird. Das heißt, dass die gewählten Lagetypen mit ihren spezifischen Eigenschaften eine möglichst große Bandbreite der vorhandenen Gemeinden erfassen.

Tabelle 3 zeigt, in welche Typen sich die 179 Gemeinden in der Region Stuttgart gliedern. Die am stärksten vertretenen sind die Klein- und Unterzentren sowie die Gemeinden ohne Zentrale-Orte-Zuordnung. Aus diesem Grund wird je ein Lagetyp diesem Gemeindetypus zugeordnet. Für die hier angestellte Untersuchung ist weiterhin interessant, ob die Gemeinden auf einer der neun ausgewiesenen Entwicklungsachsen (bzw. in deren Siedlungsbe- reich) liegen oder im Achsenzwischenraum angesiedelt sind. Dies hat zum Beispiel auf die

Nachfrage nach Wohnraum oder auf die Bodenpreise entscheidende Auswirkungen. *Abbildung 6* zeigt dies beispielhaft am Kreis Ludwigsburg. In der Regel verlaufen die regionalplanerisch ausgewiesenen Achsen auch entlang der tatsächlichen Siedlungs- und Verkehrsachsen und mit ihnen steigen die Bodenpreise. Dies trifft auch für die Bundesstrasse 10 im Nordwesten der Region zu, wobei der Raum entlang dieser schnellen Verkehrsverbindung nicht als Entwicklungsachse ausgewiesen ist, weil dort kein Zugang zum ÖV besteht. Der Lagetyp „Klein- und Unterzentrum“ wird daher um das Kriterium „auf der Entwicklungsachse“ und der Lagetyp „Gemeinde ohne Zentrale-Orte-Zuweisung“ um das Kriterium „abseits der Entwicklungsachse“ ergänzt.

	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 3: Übersicht der Gemeindetypen in der Region Stuttgart

Insgesamt geht die Studie also von den folgenden Lagetypen aus, welche 117 von 179 Gemeinden in der Region Stuttgart repräsentieren:

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

Die beiden Lagetypen sind im Sinne der Untersuchung auch deshalb interessant, weil die Suburbanisierung in der Region Stuttgart in den letzten Jahrzehnten vor allem dort stattfand. Während die Bevölkerung in der Region Stuttgart von 1990 bis 2004 um „nur“ rund 7 Prozent zunahm, verzeichneten die Kommunen des Lagetyps a ein durchschnittliches Bevölkerungswachstum um über 10 Prozent, die Gemeinden des Lagetyps b sogar von etwa 12 Prozent⁴². Gerade für diese Städte und Gemeinden ist daher die Problematik der Folgekosten besonders relevant.

Von entscheidender Bedeutung für die Aufsiedelung sind dabei die Bodenpreise: Die höchsten Bevölkerungszuwächse fanden vor allem deshalb in den Gemeinden des Lagetyps b – abseits der Siedlungs- und Verkehrsachsen – statt, weil es dort in der Regel die günstigsten Grundstückspreise gibt. Je näher am Oberzentrum Stuttgart und je verkehrsgünstiger dorthin gelegen, desto stärker steigen die Bodenpreise (siehe exemplarisch am Kreis Ludwigsburg *Abbildung 6*).

⁴² Eigene Berechnungen auf Grundlage <http://www.stala.bwl.de/SRDB/home.asp?H=BevoelkGebiet&U=02&T=01035013&E=KR#>, Zugriff Nov. 2005.

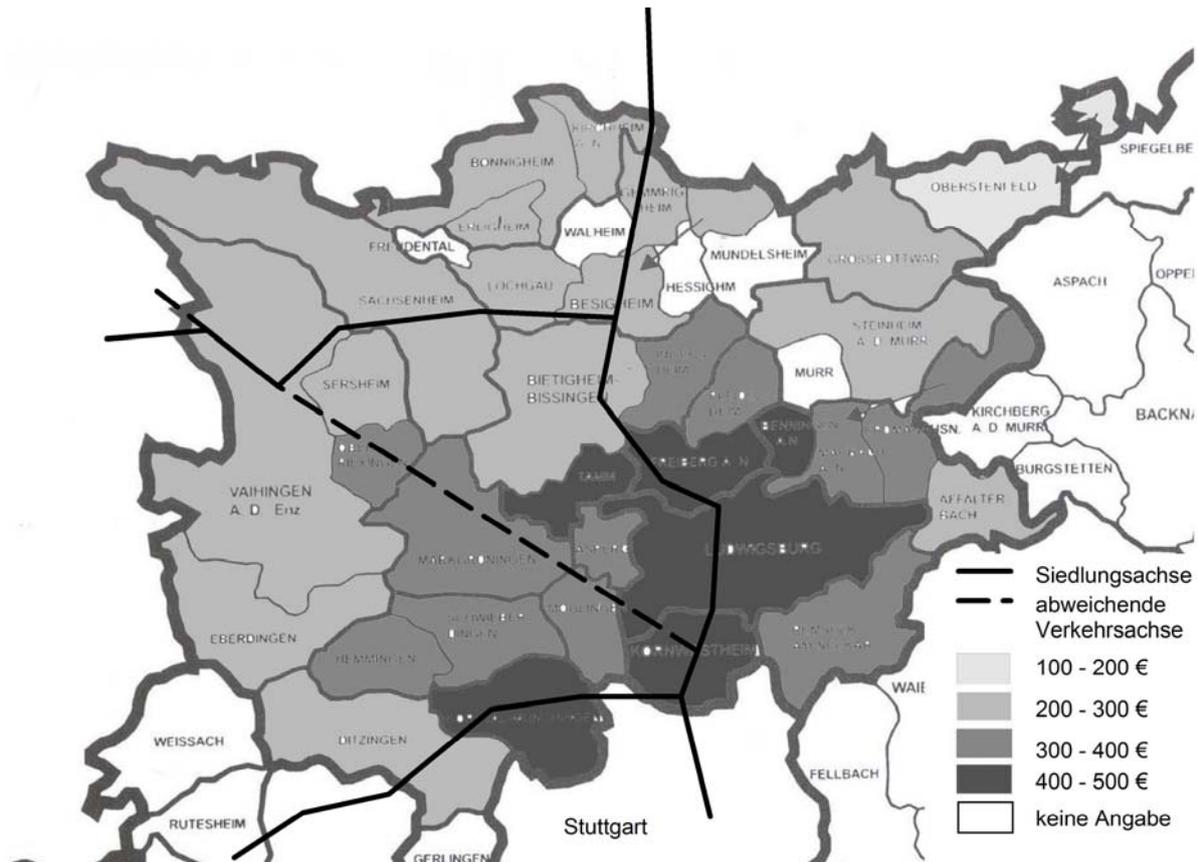


Abbildung 6: Preise für baureifes Land (Wohnen), Kreis Ludwigsburg 2001⁴³

3.3 Typische Eigenschaften der Lagetypen

Lagertyp a: Klein- bzw. Unterzentrum auf Entwicklungsachse

Die Ausweisung einer Gemeinde als Zentraler Ort gibt Auskunft über die vor Ort vorhandene Struktur der Versorgung mit öffentlicher und privater Infrastruktur. Typischerweise erfüllen so genannte Klein- oder Unterzentren den häufiger nachgefragten überörtlichen Grundbedarf, wobei Unterzentren hier noch eine größere Vielfalt anbieten⁴⁴. Typische Ausstattungsmerkmale von Klein- und Unterzentren sind z.B. weiterführende allgemein bildende Schulen (Realschule, Gymnasium), Einrichtungen der Jugend- und Erwachsenenbildung, mehrere praktische Ärzte sowie Fachärzte und Zahnärzte, zum Teil ein Krankenhaus der Ergänzungs- und der Grundversorgung, Sportplatz mit Leichtathletikanlagen, Sport- und Festhalle, Kreditinstitute, Dienstleistungsbetriebe und Fachgeschäfte. Weiterhin sind Klein- und Unterzentren typischerweise an den öffentlichen Nahverkehr angeschlossen. Liegen sie wie der Lagertyp a auf einer regionalen Entwicklungsachse, handelt es sich dabei in der Regel um den schienengebundenen öffentlichen Nahverkehr. Die Gemeindegröße von Orten dieser Kategorie liegt nach Landesentwicklungsplan etwa zwischen 5.000 und 10.000 Einwohnern⁴⁵, Unterzentren meist noch darüber. Durchschnittlich hat dieser Typ in der Region Stuttgart 16.874 Einwohner, wobei die Spanne zwischen 5.442 Einwohnern (Sulzbach

⁴³ http://www.landkreis-ludwigsburg.de/aktuell/presse/pressemeldungen/23102001_01.html, Zugriff Nov. 05

⁴⁴ Verband Region Stuttgart (Hrsg.): Regionalplan vom 22. Juli 1998.

⁴⁵ Landesentwicklungsplan Baden-Württemberg 2002. Wirtschaftsministerium Baden-Württemberg.

an der Murr, Rems-Murr-Kreis) und 43.485 Einwohnern (Filderstadt, Landkreis Esslingen) liegt. *Tabelle 4* zeigt einige Gemeinden des Lagetyps a mit einer überdurchschnittlich starken Bevölkerungsentwicklung in den vergangenen Jahren.

Gemeinden	Bevölkerung 1990	Bevölkerung 2004	Zuwachs
Renningen (BB)	14.580	17.387	19,25
Marbach am Neckar (LB)	13.035	15.431	18,38
Ostfildern (ES)	28.678	33.685	17,46
Winnenden (WN)	23.995	27.801	15,86
Plochingen (ES)	12.626	14.490	14,76
Welzheim (WN)	9.806	11.241	14,63
Eislingen/Fils (GP)	17.934	20.487	14,24

Tabelle 4: **Beispiele von Gemeinden des Lagetyps a mit starkem Bevölkerungswachstum zwischen 1990 und 2004 (Quelle: Eigene Berechnung auf Grundlage Statistisches Landesamt Ba-Wü)**⁴⁶

Lagetyt b: Gemeinde ohne Zentrale-Orte-Zuweisung abseits der Entwicklungsachse

Im Unterschied zu den Klein- und Unterzentren verfügen die Gemeinden ohne eine derartige Zuordnung typischerweise nicht über alle oben aufgezählten Infrastrukturangebote. In den Gemeinden ohne zentralörtliche Einstufung sind vorwiegend Versorgungseinrichtungen für den täglichen Grundbedarf zu finden. In den vergangenen Jahren hat sich zum Teil sogar eine Versorgung der Kategorie von Klein- und Mittelzentren eingestellt. Allerdings befindet sich Lagetyt b abseits der regional ausgewiesenen Entwicklungsachsen, was für ein etwas reduziertes Angebot dieser Leistungen spricht. So besitzen sie in der Regel keine Realschulen oder Gymnasien.

Die Erschließung durch den öffentlichen Personennahverkehr ist bei Lagetyt b nicht so gut ausgebaut wie bei den auf der Entwicklungsachse liegenden Klein- und Unterzentren. Die Gemeinden ohne zentralörtliche Einstufung haben laut dem Regionalplan etwa bis zu 8.000 Einwohner⁴⁷. Durchschnittlich wohnen in den regionalen Gemeinden ohne Zentrale-Orte-Funktion 5.614 Menschen, wobei in der größten Gemeinde (Remseck am Neckar, Landkreis Ludwigsburg) sogar 22.614 Menschen leben, in der kleinsten (Drackenstein, Landkreis Göppingen) hingegen nur 432⁴⁸. Nicht die Gemeindegröße ist also ausschlaggebend, sondern vielmehr die Lage und die hieraus resultierende raumordnerische Kategorie. Allerdings ist zu vermerken, dass die Bevölkerungsentwicklung in den Gemeinden des Typs b in den letzten zwei Jahrzehnten überaus günstig verlief, woraus sich auch die erwähnte verbesserte Infrastruktur in den ländlichen Räumen ergeben hat. Beispiele besonders starken Bevölkerungswachstums des Lagetyps b sind *Tabelle 5* zu entnehmen. Die Wachstumsdynamik ländlicher Räume übersteigt seit einiger Zeit die der verdichteten Siedlungsräume⁴⁹.

⁴⁶ <http://www.stala.bwl.de/SRDB/home.asp?H=BevoelkGebiet&U=02&T=01035013&E=KR#>, Zugriff Nov. 2005.

⁴⁷ Verband Region Stuttgart (Hrsg.): Regionalplan vom 22. Juli 1998.

⁴⁸ Eigene Berechnungen auf Grundlage

<http://www.stala.bwl.de/SRDB/home.asp?H=BevoelkGebiet&U=02&T=01035013&E=KR#>, Zugriff Nov. 2005.

⁴⁹ Landesentwicklungsplan Baden-Württemberg 2002. Wirtschaftsministerium Baden-Württemberg.

Gemeinden	Bevölkerung 1990	Bevölkerung 2004	Zuwachs
Altdorf (BB)	2.942	4.443	51,02
Aichelberg (GP)	884	1.256	42,08
Pleidelsheim (LB)	4.773	6.275	31,47
Deckenpfronn (BB)	2.231	2.907	30,30
Murr (LB)	4.660	6.037	29,55
Eschenbach (GP)	1.778	2.276	28,01
Erligheim (LB)	2.147	2.712	26,32
Altenriet (ES)	1.454	1.832	26,00
Hohenstadt (GP)	605	743	22,81

Tabelle 5: **Beispiele von Gemeinden des Lagetyps b mit starkem Bevölkerungswachstum zwischen 1990 und 2004 (Quelle: Eigene Berechnung auf Grundlage Statistisches Landesamt Ba-Wü)⁵⁰**

Entgegen dieser Entwicklung sind die Typ-b-Gemeinden in der Region als „Gemeinden mit Eigenentwicklung“ ausgewiesen, was für diese bedeutet, sich nur im Rahmen der natürlichen Bevölkerungsentwicklung und des inneren Bedarfs zu entwickeln. Letzterer ergibt sich aus Verbesserungen der Wohn- und Wohnumfeldverhältnisse, der Erweiterung ortsansässiger Betriebe und der Weiterentwicklung der technischen und sozialen Infrastruktur. Die Unterbringung weiterer Bevölkerung, Unternehmen und Infrastruktur ist nach Landes- und Regionalplanung nicht vorgesehen⁵¹. Ihre überdurchschnittliche Bevölkerungszunahme widerspricht demnach den Zielen der Landes- und Regionalplanung.

3.4 Auswahl repräsentativer Kommunen

Die Berechnungen der Haushaltssaldi nach unterschiedlichen Baulandstrategien soll jeweils für die Lagetypen durchgeführt werden. Der nächste methodische Schritt ist daher die Ermittlung geeigneter Zahlen, auf deren Grundlage für die beiden Lagetypen zu repräsentativen Ergebnissen gelangt werden kann. Zu diesem Zweck wird für jeden Lagetyp eine Kommune bestimmt, die diesem in ihren Eigenschaften möglichst nahe kommt.

Als Modellkommunen wurden Wäschenbeuren und Marbach am Neckar (vgl. *Kapitel 3.5 Beschreibung der Modellkommunen*) wegen ihrer repräsentativen Eigenschaften ausgewählt. Neben der Erfüllung der beschriebenen Lagefaktoren war dafür unter anderem die Kooperationsbereitschaft der Bürgermeister und Verwaltungen maßgeblich. Aufgrund der angestrebten Praxisrelevanz der vorliegenden Studie und der hohen Relevanz von realistischen Zahlen stellt dies ein wichtiges Kriterium dar. Im Folgenden werden die Gemeinden näher beschrieben.

⁵⁰ <http://www.stala.bwl.de/SRDB/home.asp?H=BevoelkGebiet&U=02&T=01035013&E=KR#>, Zugriff Nov. 2005.

⁵¹ Landesentwicklungsplan Baden-Württemberg 2002. Wirtschaftsministerium Baden-Württemberg.

3.5 Beschreibung der Modellkommunen

Marbach am Neckar

Das Unterzentrum Marbach besaß Ende 2004 15.431 Einwohner⁵² und liegt nordöstlich von Stuttgart (vgl. *Abbildung 7*). Die Stadtteile Hörnle, Rielingshausen und Siegelhausen mit zusammen 4.200 Einwohnern gehören allerdings nicht zum Unterzentrum. Mit rund 11.200 Einwohnern zählt Marbach zu den eher kleineren Kommunen nach Lagetyp a, der durchschnittlich 16.874 Einwohner hat⁵³. Infrastrukturell ist Marbach gut ausgebaut: Es gibt eine Grundschule, eine Hauptschule, eine Realschule und ein Gymnasium sowie eine Förderschule. Hinzu kommen Sportstätten, ein Hallenbad, ein Krankenhaus, Einrichtungen der ambulanten und stationären Altersversorgung sowie behördliche Einrichtungen wie Polizei und Amtsgericht⁵⁴. Marbach liegt im Siedlungsbereich der regionalen Entwicklungsachse Stuttgart – Ludwigsburg / Kornwestheim – Bietigheim-Bissingen/Besigheim (Heilbronn)⁵⁵. Es ist an den Schienenpersonennahverkehr angebunden, im Halbstundentakt (teilweise auch im Viertelstundentakt) verkehrt die S-Bahnlinie 4 zwischen Stuttgart und Marbach und braucht etwa 30 Minuten für diese Strecke⁵⁶.



Abbildung 7: Lage Marbachs in der Region Stuttgart (eigene Darstellung auf Grundlage Verband Region Stuttgart)⁵⁷

Wie *Abbildung 8* zeigt, verzeichnete Marbach in den vergangenen Jahren deutliche Bevöl-

⁵² <http://www.stala.bwl.de/SRDB/home.asp?H=BevoelkGebiet&U=02&T=01035013&E=KR#>, Zugriff Nov. 2005.

⁵³ Eigene Berechnungen auf Grundlage

<http://www.stala.bwl.de/SRDB/home.asp?H=BevoelkGebiet&U=02&T=01035013&E=KR#>, Zugriff Nov. 2005.

⁵⁴ Flächennutzungsplan 1990 – 2005 Gemeindeverwaltungsverband Marbach am Neckar.

⁵⁵ Verband Region Stuttgart (Hrsg.): Regionalplan vom 22. Juli 1998.

⁵⁶ www.vvs.de, Zugriff November 2005.

⁵⁷ Verband Region Stuttgart (Hrsg.): Regionalplan vom 22. Juli 1998.

kerungsgewinne. Mit einem Zuwachs von ca. 18 Prozent ist die Gemeinde im Vergleich zum Bevölkerungswachstum der Region Stuttgart (ca. 7 Prozent) besonders stark gewachsen. Dieses Wachstum liegt auch deutlich über der durchschnittlichen Bevölkerungszunahme der Gemeinden des Typs a (4,29 Prozent). Für die im Folgenden angestellten Berechnungen der Auswirkungen verschiedener Baulandstrategien auf den kommunalen Haushalt bedeutet dies insofern keinen Repräsentativitätsverlust, als dass die drei verschiedenen, am Regionsdurchschnitt bemessenen Bevölkerungsentwicklungsszenarien ausgehend von der Status-Quo-Größe der Gemeinde berechnet werden. Die bisherige Entwicklung einer Gemeinde legt lediglich eine ähnliche Bevölkerungsentwicklung für die kommenden Jahre nahe, führt aber nicht zu untypischen Ergebnissen. Ein Unterschied, der sich hieraus zu anderen Gemeinden desselben Typs ergibt, liegt im Durchschnittsalter der örtlichen Bevölkerung. 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. Bei einem – erwarteten – negativen Ergebnis bedeutet dies für die anderen („älteren“) Gemeinden erst recht eine Alarmierung.

Für die Repräsentativität der Ergebnisse spielt aber vor allem die der Berechnung zugrunde liegende Größe der Gemeinde eine Rolle, da vornehmlich hierdurch Einnahmen und Kosten beeinflusst werden. Bezüglich der Übertragbarkeit ist hier anzumerken, dass Marbach zwar unterdurchschnittlich viele Einwohner hat, dafür aber als Unterzentrum ausgewiesen ist, was gegenüber einem Kleinzentrum, das ebenfalls unter Typ a fällt, mehr Kosten für die Vorhaltung der einschlägigen Infrastrukturen bedeutet. Die Einnahme- und Ausgabeparameter, die für Marbach ermittelt wurden, können somit als ausschlaggebend für alle weiteren Gemeinden desselben Typs angesehen werden.

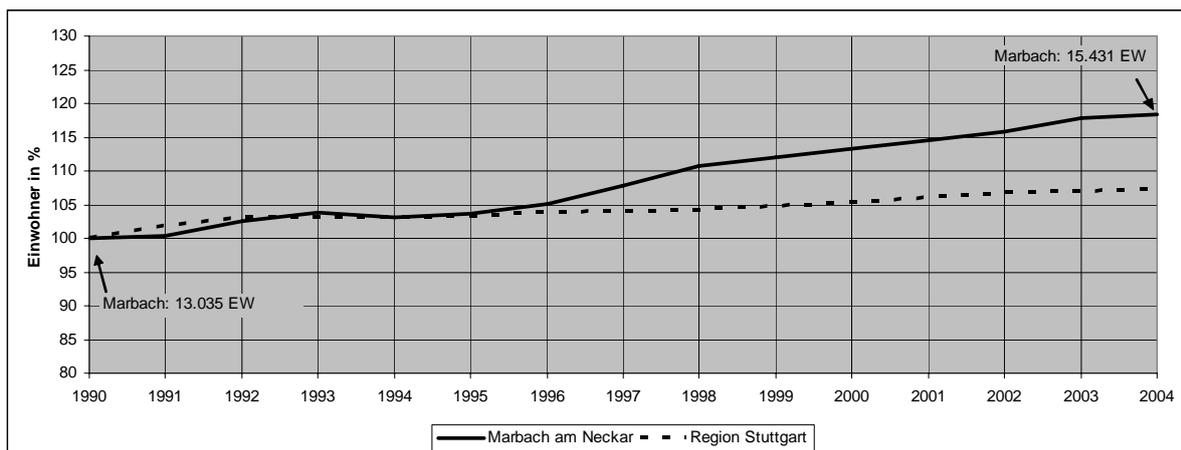


Abbildung 8: Bevölkerungsentwicklung Marbachs im Vergleich zum Durchschnitt der Region Stuttgart (1990-2004), normiert auf 1990 (eigene Darstellung auf Grundlage Statistisches Landesamt Baden-Württemberg)⁵⁸.

⁵⁸ <http://www.stala.bwl.de/SRDB/home.asp?H=BevoelkGebiet&U=02&T=01035013&E=KR#>, Zugriff November 2005.

Wäschenbeuren



Abbildung 9: Die Lage Wäschenbeurens in der Region Stuttgart (eigene Darstellung auf Grundlage Verband Region Stuttgart)⁵⁹

Die Gemeinde Wäschenbeuren liegt am östlichen Rand der Region Stuttgart (siehe *Abbildung 9*) und ist eine Gemeinde ohne zentralörtliche Einstufung. Wäschenbeuren gehört zur vereinbarten Verwaltungsgemeinschaft Göppingen-Schlat-Wäschenbeuren-Wangen⁶⁰. Sie liegt in der Nähe einer regionalen Entwicklungsachse sowie des Mittelzentrums Göppingen. Selbst gehört sie aber nicht zum Siedlungsbereich der Entwicklungsachse und ist im Regionalplan als Gemeinde mit Eigenentwicklung ausgewiesen.

Zum Zeitpunkt Ende 2004 hatte Wäschenbeuren 3.936 Einwohner, womit sie insgesamt zu den kleineren Gemeinden in der Region gehört und auch für den Typ b eine unterdurchschnittliche Größe aufweist (Typ b: 5.614 Einwohner). Ebenso wie Marbach verzeichnete die Gemeinde in den vergangenen Jahren sehr starke Bevölkerungszuwächse: Von 1990 bis 2004 stieg ihre Einwohnerzahl etwa um 23 Prozent, was stark über dem Bevölkerungswachstum der Region (ca. 7 Prozent, vergleiche *Abbildung 10*)⁶¹ und auch über der durchschnittlichen Bevölkerungszunahme von 11,85 Prozent der Gemeinden des Typs b liegt. Wie für Marbach am Neckar erläutert, bedeutet dies jedoch keine Einschränkung der Repräsentativität. Die für die Kosten eher relevante absolute Gemeindegröße ist bei Wä-

⁵⁹ Verband Region Stuttgart (Hrsg.): Regionalplan vom 22. Juli 1998

⁶⁰ Flächennutzungsplan 2010 für die vereinbarte Verwaltungsgemeinschaft Göppingen, Schlat, Wäschenbeuren, Wangen

⁶¹ <http://www.stala.bwl.de/SRDB/home.asp?H=BevoelkGebiet&U=02&T=01035013&E=KR#>, Zugriff Nov. 2005.

schenbeuren unterdurchschnittlich. Für die Gemeinde ohne zentralörtliche Funktion ist dies aber zum Einen für Einnahmen und Kosten weniger relevant als bei zentralörtlichen Gemeinden, weil es hier generell weniger kostenintensive Infrastrukturen gibt. Zum Anderen wird die durchschnittliche Bevölkerungsgröße dieses Gemeindetyps auch durch „Ausreißer“ wie Remseck am Neckar mit 22.339 Einwohnern, Kernen im Remstal mit 15.070 und Markgröningen mit 14.488 Einwohnern verzerrt. Der Median der Bevölkerungsgröße dieses Gemeindetyps zum Zeitpunkt 2004 beträgt 4.717 Einwohner, was näher an der Bevölkerungsstärke Wäschenbeurens liegt. Insgesamt ist davon auszugehen, dass die in der Beispielgemeinde Wäschenbeuren ermittelten, einwohnerreagiblen Einnahme- und Kostenparameter repräsentativ für den Typ b sind.

Die Anbindung der Gemeinde an Stuttgart über den ÖPNV ist eher ungünstig. Der Landkreis Göppingen gehört nicht zum Verkehrsverbund Stuttgart. Mit der Deutschen Bahn und dem Bus ist die Gemeinde vom Oberzentrum aus in etwa einer Stunde zu erreichen, die Verbindung verkehrt etwa einmal stündlich⁶².

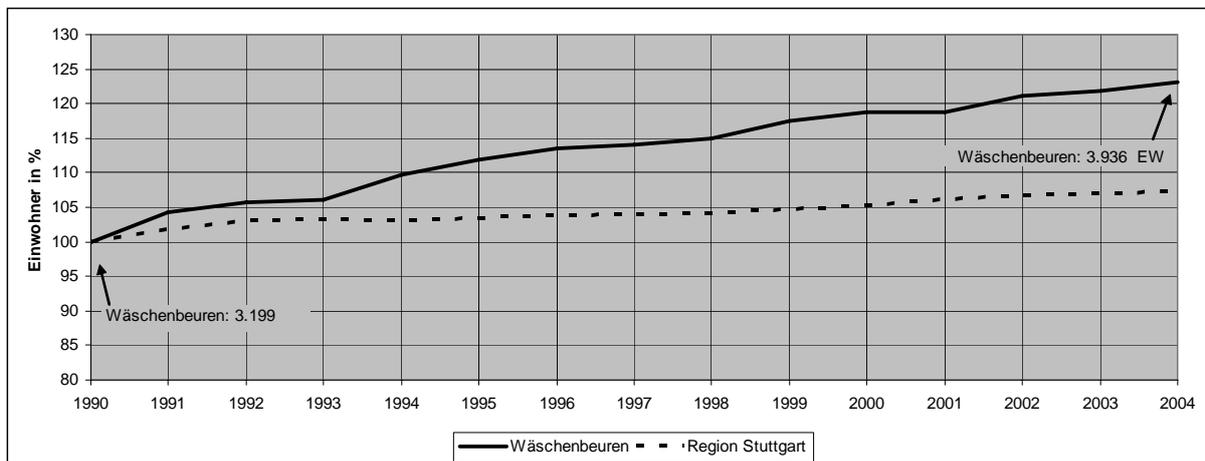


Abbildung 10: **Bevölkerungsentwicklung Wäschenbeurens im Vergleich zum Durchschnitt der Region Stuttgart (1990-2004), normiert auf 1990 (eigene Darstellung auf Grundlage Statistisches Landesamt Baden-Württemberg)**⁶³

Für die vorliegende Untersuchung ist außerdem von Bedeutung, dass die Einwohnerdichte pro Hektar Neubaugebiet in Marbach am Neckar (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.).

⁶² www.reiseauskunft.bahn.de, Zugriff November 2005.

⁶³ <http://www.stala.bwl.de/SRDB/home.asp?H=BevoelkGebiet&U=02&T=01035013&E=KR#>, Zugriff November 2005.

4. Berechnung

4.1 Methodisches Vorgehen

4.1.1 Festlegung von Szenarien

Anhand der vorgenannten Lagetypen werden die fiskalischen Folgen verschiedener Baulandstrategien beispielhaft für die anderen Kommunen des gleichen Lagetyps in der Region untersucht. Zu diesem Zweck werden drei verschiedene demografische Szenarien in jeder Modellkommune durchgespielt, die sich aus verschiedenen Baulandstrategien für die Kommunalfinanzen ergeben:

- 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 werden daraufhin mittels der relevanten Einflussfaktoren die Haushalts-saldi 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 (siehe *Abbildung 11*).

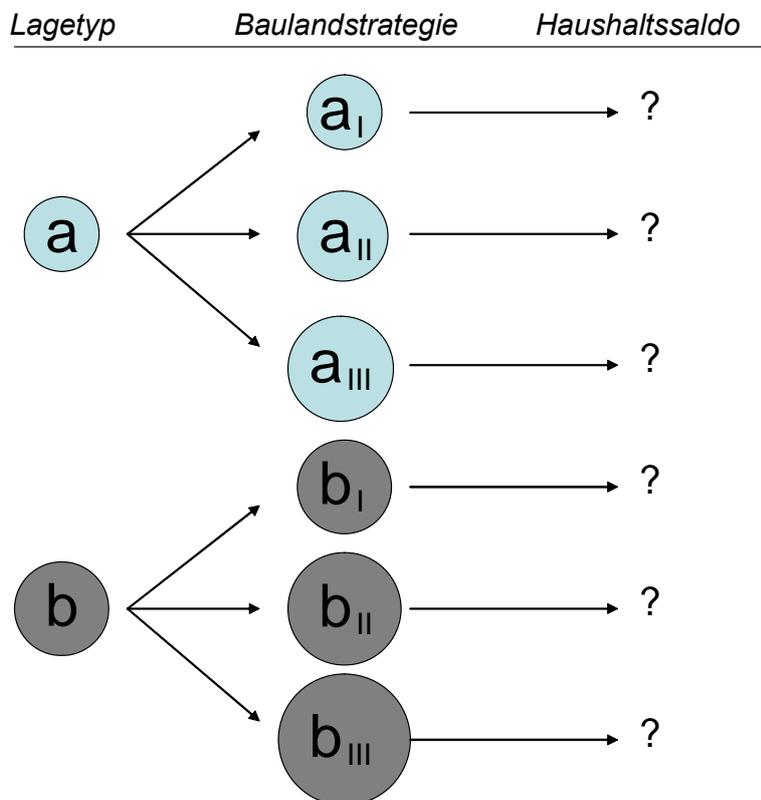


Abbildung 11: **Modell zur Untersuchung der Haushaltssaldi als Ergebnis unterschiedlicher Baulandstrategien**

Der Zeitrahmen bis 2050 ist dabei vor allem deshalb so weit angesetzt, weil der Bevölkerungsrückgang in Baden-Württemberg, speziell in der Region Stuttgart, laut Statistischem Landesamt erst nach 2025 einsetzen wird. Dieser für die Kommunalfinanzen dramatische Umstand ist für die vorliegende Untersuchung aber gerade interessant. Mit einer Szenarienreichweite bis 2050 wird dem Ziel Rechnung getragen, die Haushaltssaldi unter Schrumpfs- bzw. Stagnationsbedingungen zu beleuchten. Hinzu kommt, dass jede gebaute Infrastruktur, gleichgültig ob Sporthalle oder Kindergarten, während dieses Zeitraums ihre Lebensdauer überschreitet, so dass die betroffene Kommune neu investieren muss. Solche Neuinvestitionen genau zu prognostizieren wäre aber höchst spekulativ. Sie fließen nur dann in die vorliegenden Berechnungen ein, wenn die Abschreibungskosten bekannt sind und hinzugerechnet werden können. Die Prognose-Rechnungen (z.B. zur Kindergartenfinanzierung) werden unter den derzeitigen Rahmenbedingungen angestellt.

Mit den unterschiedlichen Baulandstrategien bildet sich ein Ergebniskorridor heraus, in dem jede Kommune des untersuchten Lagetyps in der Region ablesen kann, wie sich die Ansiedlung neuer Einwohner voraussichtlich in ihrem Haushalt widerspiegeln wird. Die Situation kann für eine Kommune in etwa wie folgt aussehen:

- I. „Wenn wir keine Neubaugebiete mehr ausweisen und ganz auf Innenentwicklung setzen, ist langfristig ungefähr mit einem negativen / positiven / ausgeglichenen Haushaltssaldo zu rechnen.“
- II. „Wenn wir mit unserer Siedlungspolitik so weiter machen wie bisher, müssen wir langfristig ungefähr mit einem negativen / positiven / ausgeglichenen Haushaltssaldo rechnen“.
- III. „Wenn wir sehr viele Neubaugebiete ausweisen und damit unsere Infrastruktur stark ausdehnen, müssen wir langfristig ungefähr mit einem negativen / positiven / ausgeglichenen Haushaltssaldo rechnen.“

4.1.2 Datenerhebung in repräsentativen Kommunen

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. Zunächst wurden aus einer Vielzahl von möglichen fiskalischen Einflussfaktoren die relevanten Kosten- und Einnahmenparameter festgelegt. Als zweiten Schritt erhoben die Finanzverwaltungen der Modellkommunen bei sich die Kosten und Einnahmen des Jahres 2004 bzw. mehrerer Vorjahre bei den relevanten Einflussfaktoren, jeweils auf Basis der in den Kommunen vorhandenen Daten.

4.1.3 Berechnung der Prognosen nach Szenarien

Nach der Erhebung der tatsächlichen Kosten und Einnahmen in der Vergangenheit werden die Daten zunächst entsprechend des Szenarios „Status Quo“ anhand der vom Statistischen Landesamt gelieferten Daten zur Bevölkerungsentwicklung bis 2050 hochgerechnet. Auf der Grundlage des Basisjahres 2001 hat das Statistische Landesamt die Bevölkerungsentwicklung in Baden-Württemberg bis zum Jahr 2050 nach einzelnen Altersgruppen prognostiziert. In der vorliegenden Studie werden folgende für die Kosten- und Einnahmenfaktoren relevanten Altersgruppen herangezogen:

Altersgruppen	Finanzielle Relevanz
0 bis unter 3-Jährige	Kindergarten-Zuschüsse
3 bis unter 6-Jährige	Kindergarten
6 bis unter 7-Jährige	Kindergarten-Zuschüsse, Grundschule
7 bis unter 11-Jährige	Grundschule
11 bis unter 16-Jährige	evtl. Hauptschule, Realschule, Gymnasium
16 bis unter 19-Jährige	evtl. Realschule, Gymnasium
19 bis unter 30-Jährige	evtl. EK-Steuer-Anteil
30 bis unter 45-Jährige	evtl. EK-Steuer-Anteil
45 bis unter 60-Jährige	evtl. EK-Steuer-Anteil
über 60-Jährige	evtl. EK-Steuer-Anteil
gesamt	EW pro Hektar Neubaugebiet, Grundsteuer pro Hektar, EK-Steuer-Anteil, Finanzausgleich, Familienlastenausgleich, Kreisumlage, Finanzausgleichsumlage

Tabelle 6: **Abgrenzung der Altersgruppen**

Um die Bevölkerungsentwicklung (und damit auch die zunehmende Überalterung) in den Modellkommunen bis 2050 abbilden zu können, werden die Anteile der einzelnen Altersgruppen in den Gemeinden in Relation zu den Anteilen der gleichen Altersgruppen im Land gebracht. Es wird also zum Stichtag 31. Dezember 2004 der Quotient aus der jeweiligen Altersgruppe in den Gemeinden und im Land gebildet. Anhand dieser Quotienten wird auf dieser Grundlage altersgruppenspezifisch für die Jahre bis 2050 in 5-Jahres-Schritten (beginnend mit 2005) aus den Landesdaten die Entwicklung der Bevölkerung in den Modellkommunen hochgerechnet.

Dieses Verfahren wird bei allen drei Varianten der Bevölkerungsentwicklung des StaLas (Wachstum Plus, Status-Quo, Null-Wachstum) angewendet. Die errechneten Daten (Personenzahl der Altersgruppen) werden anschließend verwendet, um die bevölkerungsbezogenen Kosten- und Einnahmenfaktoren (siehe *Tabelle 6*) in ihrer langfristigen Entwicklung zu berechnen.

Die Ergebnisse der Berechnungen bzw. die prognostizierten fiskalischen Saldi der unterschiedlichen Baulandstrategien werden anschließend miteinander verglichen und bewertet, um daraus Handlungsempfehlungen für die Kommunen ableiten zu können. Insbesondere diese Empfehlungen sollen nach Abschluss des Forschungsprojektes unter den Kommunen vor allem regional, aber auch bundesweit veröffentlicht werden und zu einer nachhaltigen Standortpolitik beitragen. Es ist allerdings zu berücksichtigen, dass hier nur Lagetypen untersucht werden und die Ergebnisse deshalb nur insofern übertragbar sind, als sie eine Orientierungshilfe für Gemeinden ähnlichen Lagetyps darstellen.

Sofern möglich und praktikabel soll eine Excel-Datei entwickelt werden, mit der weitere lagetypische Kommunen der Region nach Eintrag ihrer individuellen Daten die voraussichtlichen Folgekosten grob abschätzen können.

4.1.4 Bestimmung der Kosten- und Einnahmeparameter

Einnahmen und Ausgaben einer Kommune, die durch ein zusätzliches Wohngebiet verursacht werden, sind extrem vielfältig und oft komplex. In der vorliegenden Untersuchung muss häufig auf der Basis von Annahmen gerechnet werden, um zu verwertbaren Aussagen zu kommen. Um die Repräsentativität der Ergebnisse nicht zu gefährden, werden solche Parameter vernachlässigt, deren Abschätzung zu fehleranfällig sind. Weiterhin stellt die Untersuchung nur solche Faktoren in die Berechnungen mit ein, die bezüglich ihrer Größenordnung relevant sind. Dazu gehört beispielsweise der Anteil der Kommunen an der Einkommensteuer oder die Betriebskosten für Kindergärten, weil diese direkt durch neue Baugebiete beeinflusst werden.

Faktoren, die sich, wenn überhaupt, nur mittelbar ändern wie die Gewerbesteuer, oder Faktoren, die im Kommunalhaushalt keine direkte Rolle spielen wie die Abwassergebühren, werden nicht in die Untersuchung einbezogen. Ihre voraussichtliche Entwicklung durch die jeweilige Baulandstrategie wird lediglich beschreibend erwähnt. Gleiches gilt für Infrastrukturkosten, die von anderen Gebietskörperschaften getragen werden müssen, z.B. die Kosten für den ÖPNV oder den überörtlichen Straßenbau.

Darüber hinaus gibt es weitere Einflussfaktoren wie den Umsatzsteueranteil, die Grundsteuer A, soziale Folgekosten (z.B. Pflegeeinrichtungen) oder weitere Infrastruktur (z.B. öffentliche Gebäude). Alle diese Faktoren werden in der vorliegenden Untersuchung aufgrund ihrer geringfügigkeit oder aufgrund mangelnder Nachweisbarkeit der direkten Auswirkung ebenfalls vernachlässigt und höchstens beschreibend erwähnt.

Tabelle 7 zeigt die hier betrachteten Kosten- und Einnahmeposten.

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 (hier teilweise auch Einnahmen durch Beiträge und Beteiligungen)	Betrieb Kindergärten, Grundschule Pflichtschule (Hauptschule) Realschule, Gymnasium
Einnahmen	Grundsteuer B, Einkommensteueranteil Schlüsselzuweisungen Familienlastenausgleich Grundstückserlöse

Tabelle 7: **Relevante Kosten- und Einnahmefaktoren aus der Ansiedlung eines Wohngebiets**

Die Daten werden je nach Einflussfaktor einwohner- oder flächenbezogen eruiert: pro Hektar Baugebiet und Jahr; pro Einwohner und Jahr; pro zusätzlichem Schüler; pro 3-6-Jährigem etc.

4.2 Erhebung und Verwendung der Kosten und Einnahmen

Die unter 4.1.4 *Bestimmung der Kosten- und Einnahmeparameter* festgelegten unterschiedlichen fiskalischen Folgen der Ansiedlung zusätzlicher Einwohner werden nachfolgend näher beschrieben und in ihrer Relevanz erläutert. Grundsätzlich handelt es sich um Daten aus dem Jahr 2004, wobei von den jeweiligen Kämmerern sowohl gezielte Abfragen durchgeführt als auch begründete Annahmen oder Durchschnittswerte herangezogen wurden. Bei der Berechnung bis 2050 werden aus Gründen der Praktikabilität weder eine wahrscheinliche Inflationsrate noch sonstige Preissteigerungen oder mögliche Änderungen der Rahmenbedingungen berücksichtigt.

Die jeweilige Einheit der Daten ist so gewählt, dass ein Bezug zum Neubaugebiet hergestellt werden kann: Entweder werden die Beträge pro Hektar und Jahr oder pro Einwohner und Jahr angegeben. Zur Bilanzierung der Einnahmen und Ausgaben sollen die einzelnen Kosten mit den zusätzlichen Einwohnern pro Hektar oder mit den zusätzlichen Hektar an Fläche multipliziert werden, wobei die Einwohner zum Teil in Altersgruppen zu differenzieren sind (zum Beispiel bei Kindergärten die 3- bis 6,5-Jährigen).

4.2.1 Kosten für bauliche Infrastruktur

Mit der Ansiedlung zusätzlicher Einwohner fallen verschiedene Kosten für bauliche Infrastruktur an. Der kommunale Erschließungskostenanteil von 10 Prozent wird vollständig durch die Einnahmen aus den Grundstücksverkäufen gedeckt, so dass er hier nicht berücksichtigt wird. Einmalige Erstellungskosten, sofern sie darüber hinaus noch anfallen sollten, werden hier außer Acht gelassen, da Ziel der Studie das Aufzeigen langfristiger Kostenbelastungen ist. Von besonderer Relevanz sind die langfristigen Kosten zur Unterhaltung und zum Betrieb von Straßen, Stellplätzen, Grün-, Spiel- und Sportanlagen. Die meisten dieser Ausgaben belasten den Gemeindehaushalt unabhängig von der Einwohnerzahl und werden deshalb in € pro Hektar und Jahr gerechnet. Manche Kosten wie die Betriebskosten für Sporthallen und -plätze steigen und fallen jedoch eher mit der Zahl der Benutzer, werden also pro Einwohner und Jahr berechnet.

4.2.1.1 Straßenunterhaltung

Zu den Straßen-Unterhaltungskosten werden in der vorliegenden Untersuchung sämtliche Kosten gerechnet, die für die Instandhaltung aller Parkplätze und Straßen im Gemeindegebiet aufgewendet werden. Diese laufenden Kosten nehmen mit jedem weiteren Quadratmeter öffentlicher Verkehrsfläche zu.

In Wäschenbeuren waren in den letzten Jahren kaum Aufwendungen für den Straßenunterhalt nötig geworden. Es ist aber nicht damit zu rechnen, dass dies so bleibt. Deshalb wurden die spezifischen Kosten in Marbach auch für Wäschenbeuren herangezogen, weil davon auszugehen ist, dass der Unterhalt eines Hektars Straße in Marbach genauso viel kostet wie in Wäschenbeuren. Dieser Kostenfaktor (pro Hektar Straßenfläche und Jahr) wird in der Prognose-Rechnung mit der gesamten Straßenfläche multipliziert (reine Straßenfläche gemäß Liegenschaftskataster 2004: Marbach 71,8 ha; Wäschenbeuren 29,3 ha) und entsprechend der Zunahme an zukünftiger Straßenfläche hochgerechnet.

Modellkommune	Kosten Gesamtgemeinde pro Jahr in €	Kosten pro Hektar + Jahr in €
Marbach/N	258.250,-	3.597,-
Wäschenbeuren	95.000,-*	3.242,-
* Ca. 105.000,- abzüglich der Einnahmen aus dem Verkehrslastenausgleich (10.000,-)		

Tabelle 8: **Kosten für die Straßenunterhaltung**

4.2.1.2 Straßenentwässerung

In der Kläranlage fallen Kosten für die Entwässerung der versiegelten öffentlichen Flächen, also vor allem der Straßen an. Diese nicht unerheblichen Kosten müssen von der Gemeinde getragen werden und steigen ebenfalls mit jeder zusätzlichen Straße, also mit jedem neuen Baugebiet, an. Aus den für diesen Posten im Jahr 2004 angefallenen Kosten wird die Haushaltsbelastung pro Hektar und Jahr ermittelt, um sie für die jeweiligen Szenarien mit der zusätzlichen Verkehrsfläche zu multiplizieren.

Modellkommune	Kosten Gesamtgemeinde pro Jahr in €	Kosten pro Hektar + Jahr in €
Marbach/N	520.000,-	7.242,-
Wäschenbeuren	90.000,-	3.072,-

Tabelle 9: **Kosten für Straßenentwässerung**

Tabelle 8 zeigt, dass die spezifischen Kosten für die größere Kommune weitaus höher liegen als in der kleineren. Zu begründen ist dies mit strukturellen Unterschieden: In der Untersuchung wurde nur die reine Straßenfläche herangezogen. Die Wege laut Liegenschaftskataster mussten außer Acht gelassen werden, weil in Wäschenbeuren der Großteil der Wege unasphaltierte Feldwege sind, während die zahlreichen öffentlichen Wohnwege in den erheblich dichter bebauten Wohngebieten Marbachs Kosten verursachen. Da diese Kosten in Marbach der Straßenfläche zugeschlagen werden, sind die spezifischen Unterhaltungskosten für die Straßen deutlich höher als in Wäschenbeuren. Es ist allerdings davon auszugehen, dass diese Unterschiede für die Gemeinden des jeweiligen Lagetyps symptomatisch sind, da die Kommunen des Lagetyps a in der Regel aufgrund höherer Bodenpreise eine deutlich höhere Siedlungsdichte aufweisen.

4.2.1.3 Straßenbeleuchtung

Auch die Straßenbeleuchtung (öffentliche Straßen und Parkplätze) zählt zu den Betriebskosten einer Gemeinde, die mit jeder zusätzlichen Straße, also mit jedem neuen Baugebiet, steigen. Ebenso wie für die Straßenentwässerung wird hier aus den 2004 für diesen Posten angefallenen Kosten die Haushaltsbelastung pro Hektar und Jahr ermittelt, um sie für die jeweiligen Szenarien mit der zusätzlichen Verkehrsfläche zu multiplizieren.

Modellkommune	Kosten Gesamtgemeinde pro Jahr in €	Kosten pro Hektar + Jahr in €
Marbach/N	105.000,-	1.462,-
Wäschenbeuren	26.059,-	889,-

Tabelle 10: **Kosten für Straßenbeleuchtung**

Ebenso wie die Straßenunterhaltung schlagen die Kosten für die Straßenbeleuchtung in Marbach weitaus stärker zu Buche. Zu begründen ist dies ebenfalls mit den erläuterten Strukturunterschieden.

4.2.1.4 Straßenreinigung

Unter den Kostenfaktor Straßenreinigung fällt die Reinigung und der Winterdienst der gemeindlichen öffentlichen Straßen und Parkplätze. Mit den ermittelten Kosten wird für die Berechnung entsprechend der Straßenbeleuchtung verfahren. Auch hier kommt der höhere Aufwand für Gemeindetyp a gegenüber Gemeindetyp b durch die oben erwähnten Strukturunterschiede zustande.

Modellkommune	Kosten Gesamtgemeinde pro Jahr in €	Kosten pro Hektar + Jahr in €
Marbach/N	223.250,-	3.109,-
Wäschenbeuren	58.572,-	1.999,-

Tabelle 11: **Kosten für Straßenreinigung**

Insgesamt setzen sich die verkehrswegebezogenen Kosten aus der Straßenunterhaltung, der Straßenbeleuchtung und der Straßenreinigung zusammen, wobei die Unterhaltung jeweils am stärksten ins Gewicht fällt und die Beleuchtung den geringsten Kostenfaktor darstellt.

Die unterschiedliche Höhe der spezifischen Kosten pro Hektar kann mit den aufgezeigten baulichen Strukturunterschieden beider Gemeindetypen begründet werden. Dabei liegt die Annahme nahe, dass solche Unterschiede zwischen Unter- und Kleinzentren und Orten ohne Zentrale-Orte-Zuweisung abseits der Entwicklungsachse durchaus typisch und deshalb auf andere Gemeinden desselben Typs übertragbar sind.

4.2.1.5 Betriebskosten Grünpflege und Spielplätze

Unter die Betriebskosten für Grünpflege und Spielplätze fallen die Reinigung, die Pflege und Instandhaltung dieser Anlagen. Diese Kosten werden pro Jahr erhoben und auf die durchschnittlichen Kosten pro Hektar + Jahr an reiner Siedlungs- und Verkehrsfläche (Marbach 315,8 ha; Wäschenbeuren 108,7 ha) heruntergebrochen. Aus den Angaben im Liegenschaftskataster 2004 wurden hier alle Gebäude- und Freiflächen Wohnen, Handel, Gewerbe, öffentliche Zwecke und Erholung berücksichtigt, sowie Bauplätze, Sportflächen, Grünanlagen und Friedhöfe.

Modellkommune	Kosten Gesamtgemeinde pro Jahr in €	Kosten pro Hektar + Jahr in €
Marbach/N	431.486,-	1.366,33
Wäschenbeuren	59.885,-	550,92

Tabelle 10: **Kosten für Grünpflege und Spielplätze**

Gemäß den Angaben der jeweiligen Kämmerer ergeben sich für Marbach Kosten, die knapp dreimal so hoch liegen wie in Wäschenbeuren. Die Gründe für diesen Unterschied sind ebenfalls in der Struktur zu suchen: Marbach hat als Kleinstadt mit mehr Verkehrsfläche und öffentlichen Plätzen auch deutlich mehr Grünanlagen und Wegebegleitgrün zu pflegen, als dies in Wäschenbeuren der Fall ist. Die Anlage von innerörtlichen Grünflächen erscheint hier kaum notwendig, wenn die freie Landschaft als Naherholungsraum nur wenige Meter von der Haustüre entfernt liegt. Hinzu kommt eine vermutlich größere Anzahl an Spielplätzen pro Hektar in Marbach, die aufgrund der höheren Einwohnerdichte nötig ist. Auch diese Unterschiede können als üblich für die Lagetypen angenommen werden.

4.2.1.6 Betriebskosten Sporthallen und Hallenbad (Marbach)

Zu den Betriebskosten von Sporthallen zählen die Kosten für Reinigung, Energie, Wasser, Hausmeister und sonstiger Unterhaltung (Reparaturen). In der vorliegenden Untersuchung wird davon ausgegangen, dass durch die Zuzüge neuer Einwohner kein Neubau erforderlich wird, sondern nur die Hallen besser ausgelastet werden. Pro zusätzlichem Einwohner steigen die Betriebskosten analog zur höheren Abnutzung der Halle. Dementsprechend werden die Kosten pro Einwohner und Jahr hochgerechnet.

Modellkommune	Kosten Gesamtgemeinde pro Jahr in €	Kosten pro EW + Jahr in €
Marbach/N	474.000,-	30,71
Wäschenbeuren	114.058,-	28,98

Tabelle 11: Betriebskosten für Sporthallen

Aus Gründen der Praktikabilität wurde hier die Abschreibung außer Acht gelassen. Die tatsächlichen Kosten sind deshalb noch um Einiges höher, denn im Prognosezeitraum bis 2050 müssen die Hallen entweder neu gebaut oder vollständig erneuert werden. Diese Investitionen sind hier nicht berücksichtigt, wohl aber die jährlichen Unterhaltungskosten. Umgerechnet auf die Einwohner sind die Kosten in beiden Kommunen nahezu gleich.

In Marbach kommen – meist üblich für Lagetyp a – die Kosten für ein **Hallenbad** hinzu. Diese betragen ca. **165.000,- €** pro Jahr bzw. 10,70 € pro Einwohner. In der Prognose wird dieser Betrag als jährlicher Fixbetrag eingerechnet, da diese Kosten kaum von der Anzahl der Benutzer oder sonstigen variablen Einflüssen abhängig sind, sondern vor allem aus Fixkosten für Heizung, Wasser, Personal, Reinigung etc. bestehen. Auch hier werden keine Investitionen berücksichtigt, da das relativ alte Hallenbad bereits abgeschrieben und ein Neubau nicht in Sicht ist. Für die Berechnung wird davon ausgegangen, dass das Hallenbad mit unveränderten Betriebskosten bis 2050 weitergeführt wird, auch wenn natürlich die Aufwen-

dungen für Renovierungen mit den Jahren tendenziell steigen. Die Einnahmen, die dort über die Eintrittsgelder erzielt werden, sind marginal und werden deshalb nicht berücksichtigt.

4.2.1.7 Betriebskosten Sportplätze

Die Kosten für den Betrieb von Sportplätzen werden wie die Sporthallen ermittelt. Hierzu zählen die Ausgaben für Personal, Reinigung, Instandhaltung der Flächen und Zäune sowie kleinere Anschaffungen der Sportplatzmöblierung. Diese Kosten steigen ebenso wie die Hallen mit der Häufigkeit der Benutzung. Sie liegen in beiden Gemeinden pro Einwohner auf ähnlichem Niveau.

Modellkommune	Kosten Gesamtgemeinde pro Jahr in €	Kosten pro EW + Jahr in €
Marbach/N	102.624,-	6,65
Wäschenbeuren	17.500,-	4,45

Tabelle 12: Betriebskosten für Sportplätze

4.2.2 Kosten für soziale Infrastruktur

4.2.2.1 Betriebskosten Kindergärten

Jedes Kind hat einen gesetzlich festgelegten Anspruch auf einen Kindergartenplatz⁶⁴. Damit kommen auf eine Gemeinde als Aufgabenträgerin bei der Ansiedlung zusätzlicher Anwohner Kosten für zusätzliche Kindergartenplätze zu. Aufgrund der geringen Geburtenrate von 1,4 Kindern pro Frau werden heute in der Regel durch Neubaugebiete rein rechnerisch keine Neubauten von Kindergärten notwendig. Dies zeigen auch die tatsächlichen Zahlen von Marbach und Wäschenbeuren, obwohl sie zu den „jüngsten“ Gemeinden im Land gehören. Zusätzliche Kinder führen lediglich zu einer besseren Auslastung der vorhandenen Kindergärten. In der Praxis kann es zwar notwendig werden, einen neuen Kindergarten in der Nähe der „Nachfrager“ zu bauen, aber in anderen Ortsteilen können dann Kindergartengruppen geschlossen werden. Darüber hinaus fallen die Investitionen für einen Neubau bei einer Abschreibungsdauer von 40 Jahren kaum ins Gewicht. Ohne Zuzüge kann eine Gemeinde die jährlichen Betriebskosten aber durch Schließung einer oder mehrerer Kindergartengruppen senken. Für die Berechnung der Szenarien wird pro 25 Kinder weniger von einer Gruppenschließung ausgegangen, wobei dies in beiden Gemeinden zu Einsparungen von rund 75.000 € im Jahr führt.

Es ist zu erwähnen, dass am Betrieb der Kinderbetreuungseinrichtungen auch die so genannten freien Träger – meist sind dies die Kirchen – einen Anteil tragen. Diese bieten im Auftrag von Sozial- und Jugendämtern diese Leistung an.⁶⁵ Allerdings ist das Geflecht von Kostenerstattungen und Einnahmen zwischen freien Trägern und Kommunen in diesem Bereich sehr komplex. Die Vereinbarungen darüber sind selbst innerhalb einer Gemeinde

⁶⁴ Caspar, Sigried; Kirchmann, Andrea; Seibold, Bettina; Stieler, Sylvia: „Beruf UND Familie - Wie gestalten wir das UND? Ein Leitfaden für Praktiker und Praktikerinnen aus Unternehmen und Kommunen. In: Landesstiftung Baden-Württemberg GmbH (Hrsg.): Schriftenreihe der Landesstiftung Baden-Württemberg. Stuttgart, Tübingen 2005. In: http://www.landesstiftung-bw.de/publikationen/files/sr-12_leitfaden_beruf_u_familie.pdf, Zugriff Dezember 2005.

⁶⁵ Ebd.

oft sehr unterschiedlich. Im Rahmen dieser Studie wird daher zur Vereinfachung und zur besseren Übertragbarkeit davon ausgegangen, dass alle Einnahmen und Kosten für alle Kindergärten von der Gemeinde getragen werden, zumal es sich dabei ohnehin um eine kommunale Aufgabe handelt; das heißt, eine Gemeinde müsste im Falle des Verzichts eines freien Trägers dessen Aufgaben (wieder) übernehmen.

In dieser Studie wird demnach in diesem Bereich nicht mit den realen Zahlen gerechnet, sondern es handelt sich um eine virtuelle Berechnung auf der Basis realer Zahlen. Sie bildet die tatsächlichen fiskalischen Folgen dennoch gut ab, weil damit die Kosten und Einnahmen aller Kindergärten erfasst werden, unabhängig von der Trägerschaft. Auch bei der Planung der Kindergartenplätze muss eine Kommune schließlich mit allen zur Verfügung stehenden Plätzen rechnen, nicht nur mit den in den kommunalen Kindergärten.

Bei den Ausgaben wurden die jährlichen Betriebs- und Unterhaltungskosten für alle Kindergärten berücksichtigt. Dabei eruierten die Kämmerer die durchschnittlichen Kosten für eine städtische Kindergartengruppe, die dann mit der Gesamtzahl aller Kindergartengruppen – auch die der freien Träger – multipliziert wurden. In Marbach gibt es derzeit 23 Kindergartengruppen, davon lediglich 11 in kommunaler Hand. In Wäschenbeuren sind es insgesamt 7 Gruppen, von denen 4 von der Gemeinde betrieben werden.

Modellkommune	Ausgaben Gesamtgemeinde pro Jahr in €	Kosten pro Kiga-Kind + Jahr in €
Marbach/N	1.954.360,-	3.870,02
Wäschenbeuren	620.355,-	4.028,28

Tabelle 13: **Ausgaben für Kindergärten**

Diesen Ausgaben stehen Zuschüsse gegenüber, die das Land den Kommunen auf Grundlage einer Bedarfsplanung gewährt⁶⁶. Diese werden in Form eines pauschalen Schlüssels und der Anzahl der 0- bis 7-jährigen Kinder auf die Kommunen verteilt, wobei der jährlich insgesamt auf das Land verteilte Betrag auf 394 Mio. € gedeckelt wurde. Der bisherige pauschale Zuschuss pro Kindergartengruppe wird ab 2004/05 auf 90 Prozent reduziert, 2006/07 auf 80 Prozent und 2008/09 auf 70 Prozent. Ab 2010 liegt der pauschal an die Gemeinden entrichtete Zuschuss jährlich bei 65 Prozent des ursprünglichen Gesamtbetrages (394 Mio. €). Eine Reduzierung der Kindergartengruppen hat keinen Einfluss auf die Gruppenschlüssel, weil die vorhandene Anzahl an Kindergartengruppen 2004 fortbestehend als Bemessung der Zuschüsse dient. Ausgehend von einem Landeszuschuss von 509.000,- € (= 100%) erhielt Marbach rechnerisch im Jahr 2004 einen Zuschuss für die Gruppen von 458.100,- € (= 90%). Wäschenbeuren stand bei einem 100-prozentigen Landeszuschuss von 137.500,- € ein Zuschuss von 123.750,- € im Jahr 2004 zu.

Die restlichen 10 bis 35 Prozent (39,4 Mio. 2004 bis 137,9 Mio. ab dem Jahr 2010) werden nach Anzahl der 0- bis unter 7-jährigen auf die Gemeinden Baden-Württembergs verteilt. Die Stadt Marbach erhielt so 2004 bei 1.143 Kindern 61.075,91 €, Wäschenbeuren bei 325 Kindern 17.392 €. 2050 werden diese Beträge für Marbach mit 897 Kindern bei 213.876,- €

und für Wäschenbeuren mit 255 Kindern bei 60.774 € liegen. Bei sinkenden Kinderzahlen erhalten die Gemeinden höhere Landeszuschüsse pro Kind. Dies ist auf die derzeit beabsichtigte Konstanz des insgesamt vom Land gewährten Betrages zurückzuführen, der sich bei sinkenden Kinderzahlen im Land pro Kind erhöhen wird. Ob diese Zuschusspraxis – vor allem die Höhe der Landeszuschüsse bei immer weniger Kindern – tatsächlich so beibehalten wird, darf bezweifelt werden. In der Studie muss jedoch davon ausgegangen werden.

Als weitere Einnahmen für die Bereitstellung von Kindergärten erheben die Kommunen Elternbeiträge. Diese werden hier pro Kind und Jahr mit 770 € veranschlagt, wobei von einem durchschnittlich gezahlten Monatsbeitrag von 70 € und 11 Monatsbeiträgen pro Jahr ausgegangen wird. Bei der Berechnung wird berücksichtigt, dass nur etwa 85 Prozent (Marbach) bzw. 90 Prozent (Wäschenbeuren) der Kinder eines Jahrgangs den Kindergarten besuchen.

Es zeigt sich, dass diese Aufgabe für beide Gemeinden eine hohe Kostenbelastung darstellt, die für Marbach auch nach Abzug der Einnahmen jährlich in Millionenhöhe liegt. Im Jahr 2004 betrug der Kostendeckungsgrad 47 Prozent (Marbach) bzw. 41 Prozent (Wäschenbeuren).

4.2.2.2 Betriebskosten Grundschule

Zu den relevanten Kosten der sozialen Infrastruktur gehören die Kosten für die Grundschule. Neubaugebiete werden zunächst vorwiegend von jungen Familien besiedelt, so dass sich die Zahl der Grundschüler in den Folgejahren deutlich erhöht. Das bedeutet grundsätzlich höhere Kosten für die Kommune. Im Unterschied zu den weiterführenden Schulen gibt es für Grundschulen keine Sachkostenbeiträge pro Schüler. Darum sind zusätzliche Kosten durch mehr Schüler allein von der Kommune zu tragen.

In der vorliegenden Studie wird davon ausgegangen, dass durch die prognostizierten Zugänge keine Investitionen für zusätzliche Schulräume notwendig werden. Berechnet werden lediglich die variablen Sachkosten pro zusätzlichem Schüler und Jahr, die bei beiden Gemeinden bei 150,- € liegen.

Modellkommune	zusätzliche Sachkosten pro Schüler und Jahr in €
Marbach/N	150,-
Wäschenbeuren	150,-

Tabelle 14: **Zusätzliche jährliche variable Kosten pro Grundschüler**

Da die Zahl der Grundschüler bereits zu Beginn des Prognosezeitraums trotz weiterer Auf siedelung sinkt, ist es wenig aussagekräftig, mit den zusätzlichen Schülern aus einem Neubaugebiet zu rechnen. Offenbar können nicht einmal die Neuzugänge die demografische Entwicklung ausgleichen, und zwar in keinem der drei Szenarien. Die Altersgruppe ist stark rückläufig, und durch Neubaugebiete wird der Rückgang der Auslastung der Grundschule nur ein wenig abgeschwächt.

⁶⁶ Ebd.

Deshalb wird für die Prognose-Rechnung die Zahl aller 7- bis unter 11-jährigen herangezogen und mit dem genannten Kostensatz multipliziert. Auf diese Weise bildet sich die variable Kostenbelastung der Kommune durch alle Grundschüler bis 2050 ab.

4.2.2.3 Betriebskosten Hauptschule

Für die Kosten in der Hauptschule gilt das Gleiche wie für die Grundschule, nur dass hier das Land Baden-Württemberg pro Schüler einen jährlichen Sachkostenbeitrag von derzeit 810,- € zahlt. Die variablen Kosten pro zusätzlichem Schüler liegen allerdings deutlich darunter (siehe *Tabelle 17*), weil darin nicht die ganzen Fixkosten für alle Hauptschüler enthalten sind. Diese in die Rechnung einzubeziehen, würde das Bild unzulässig verzerren, da die Fixkosten ja unabhängig von zusätzlichen Schülern aus einem Neubaugebiet anfallen. Im Gegenteil: Je größer und besser ausgelastet eine Hauptschule ist, desto geringer sind die Kosten pro zusätzlichem Schüler. Dies führt dazu, dass der Kostensatz pro zusätzlichem Hauptschüler in Marbach tatsächlich bei 170,- € liegt, weil es sich dabei um eine sehr große Schule handelt. Der Durchschnittswert für Kommunen des Lagetyps a liegt eher bei 200,- €, aber immer noch deutlich unter dem Wert der relativ kleinen Schule in Wäschenbeuren.

Modellkommune	zusätzliche Sachkosten pro Schüler und Jahr in €
Marbach/N	200,- (170,-)
Wäschenbeuren	250,-

Tabelle 15: **Zusätzliche jährliche variable Kosten pro Hauptschüler**

Für die Prognose-Rechnung ergibt sich hier ein methodisches Problem: Mit den so genannten Sachkostenbeiträgen des Landes sollen auch Fixkosten und Investitionen abgegolten werden. Deshalb dürfen sie in der vorliegenden Studie nicht einfach den variablen Kosten gegengerechnet werden. Andererseits dürfen nicht nur die variablen Kosten bis 2050 hochgerechnet werden, da die Kommunen über die Sachkostenbeiträge pro Schüler ja Einnahmen zur Abgeltung auch dieser Kosten erhalten. Aus diesem Grund wird für die Untersuchung auf eine Prognose-Rechnung der Ausgaben und Einnahmen für die Hauptschüler aus einem Neubaugebiet verzichtet.

4.2.2.4 Betriebskosten Realschule und Gymnasium

Für Realschule und Gymnasium zahlt das Land einen Sachkostenbeitrag von 573,- € pro Jahr und Schüler. Diese beiden Schularten gibt es allerdings nur in Marbach, Wäschenbeuren bzw. der Lagetyp b unterhält in der Regel keine eigenen Realschulen bzw. Gymnasien. Die Kosten pro zusätzlichem Schüler belaufen sich in Marbach auf 170,- € pro Jahr.

Für diese Prognose-Rechnung gilt das Gleiche wie für die Hauptschule: Eine realitätsnahe Berechnung ist anhand der vorliegenden Datenbasis kaum möglich. Deshalb wird darauf verzichtet.

4.2.3 Einnahmen aus Steuern

4.2.3.1 Einkommensteueranteil

Im Grundgesetz ist verankert, dass die Gemeinden an der Einkommensteuer ihrer Bürger beteiligt werden. Der Anteil, der den Gemeinden aus dieser Steuer zufließt, beträgt 15 Prozent. Er macht einen erheblichen Teil der Gesamteinnahmen einer Kommune aus – oft sogar den größten Einzelposten überhaupt. Entsprechend groß ist auch der Anreiz, diese Einnahmequelle noch kräftiger sprudeln zu lassen. Da die Gemeinden hier nicht wie bei der Gewerbe- oder der Grundsteuer über ein eigenes Hebesatzrecht verfügen, erreichen sie eine Einnahmesteigerung nur über zusätzliche, Einkommensteuer zahlende Einwohner. Diese versuchen sie in der Regel mit billigen Grundstückspreisen anzulocken.

Für die vorliegende Untersuchung wird der Einkommensteueranteil des Jahres 2004 auf alle Einwohner der jeweiligen Gemeinde umgelegt, um den Faktor Einnahme pro Einwohner zu erlangen.

Modellkommune	Einnahmen Gesamtgemeinde pro Jahr in €	Einnahmen pro EW + Jahr in €
Marbach/N	5.251.400,-	340,-
Wäschenbeuren	1.242.404,-	316,-

Tabelle 16: Einnahmen aus dem Einkommensteueranteil

In Marbach liegt die Einnahme aus der Einkommensteuer pro Einwohner etwas höher als in Wäschenbeuren. Im Durchschnitt des Landes Baden-Württemberg beträgt die Einkommensteuer pro Gemeindeeinwohner 387 €⁶⁷ (2001), womit sie über beiden hier ermittelten Zahlen liegt. Dies entspricht auch den Werten in 11 der 14 Mittelzentren der Region Stuttgart (Leonberg: 443, Bietigheim-Bissingen: 400, Böblingen/Sindelfingen: 431/398, Esslingen am Neckar: 400, Göppingen: 342, Herrenberg: 384, Kirchheim unter Teck: 381, Leonberg: 443, Ludwigsburg/Kornwestheim: 363/390, Nürtingen: 374, Vaihingen an der Enz: 351, Waiblingen/Fellbach: 416/424 [Werte für 2002]). Der unterdurchschnittliche Wert der Modellkommunen pro Einwohner lässt sich mit der hohen Kinderzahl dort erklären, auf die die gesamte lokale Einkommensteuer umgerechnet wird. Allerdings haben auch einzelne Unterzentren, die hier dem Lagetyp a zugeordnet wurden, sehr hohe Einnahmen aus der Einkommensteuer: Mit 464 € (2002) liegt Leinfelden-Echterdingen beispielsweise an der Spitze der Region⁶⁸.

Bei den Einnahmen der Kommunen aus der Einkommensteuer spielt die Altersstruktur der Gemeindebürger/innen eine wesentliche Rolle. Bis zum 31.12.2004 zahlten Rentner in der Regel keine bzw. nur wenig Einkommensteuer⁶⁹. Damit wirkte sich ein hohes Durchschnittsalter negativ auf den Gemeindehaushalt aus. Seit dem 1. Januar 2005 müssen Rentner 50 Prozent ihrer gesetzlichen Rente versteuern, sobald das so ermittelte Einkom-

⁶⁷ 27.325.711.000 € / 10.600.906 EW * 15 % (Eigene Berechnung auf Grundlage <http://www.stala.bwl.de/SRDB/home.asp?H=BevoelkGebiet&U=02&T=01035013&E=KR#>, Zugriff Nov. 2005, Werte für 2001)

⁶⁸ Industrie und Handelskammer Region Stuttgart (Hrsg.): Haushaltsanalyse 2005. Ergebnisse einer Analyse der Haushaltspläne 2005. September 2005. In: http://www.stuttgart.ihk24.de/SIHK24/SIHK24/produktmarken/standortpolitik/Versteckte_Dateien/Haushaltsanalyse_2005.pdf, Zugriff November 2005.

⁶⁹ <http://www.janvonbroeckel.de/soziales/rentenbesteuerung.html>, Zugriff November 2005.

men den Grundfreibetrag von 7.664 € übersteigt. Dies gilt für alle Rentner und Neurentner zum Zeitpunkt 1. Januar 2005. Bis 2020 wird sich der zu versteuernde Rentenanteil um jährlich 2 Prozentpunkte bis 80 Prozent erhöhen und bis 2040 um jeweils einen Prozentpunkt auf 100 Prozent anwachsen. Die Anhebung des Anteils gilt jeweils für Neurentner in den entsprechenden Jahren. Ab 2040 wird jeder Neurentner seine Rente zu 100 Prozent zu versteuern haben.⁷⁰

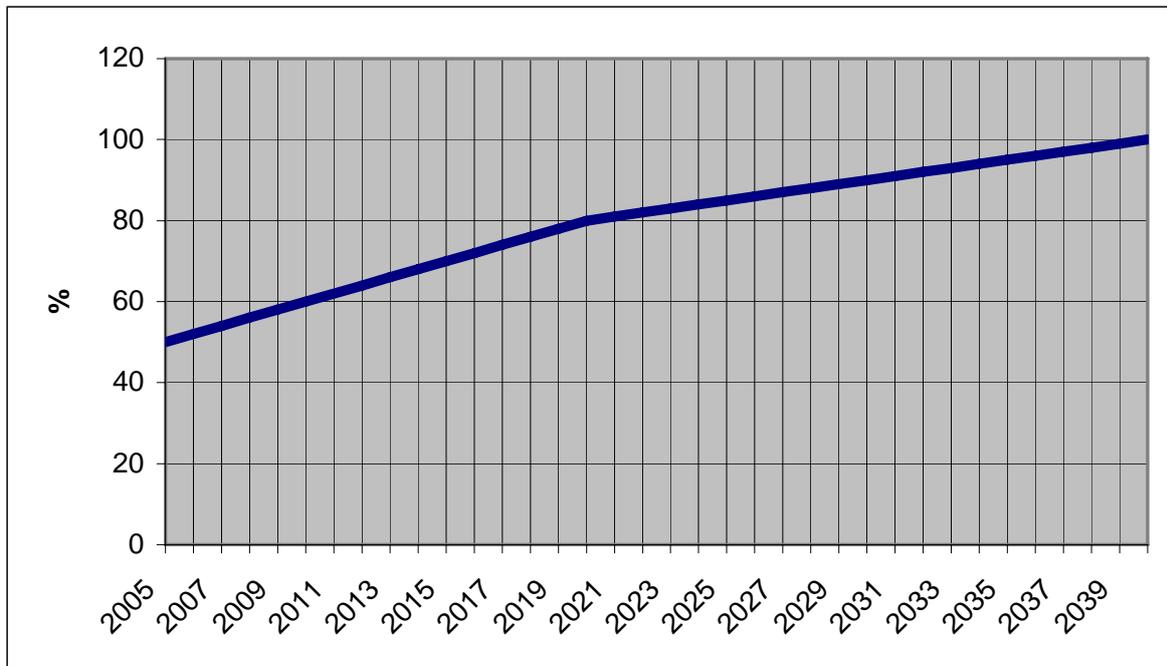


Abbildung 12: Anteil des Einkommens aus gesetzlicher Rente, das versteuert werden muss (Quelle: von Broeckel⁷¹)

Diese Änderungen, die sich in Folge des Alterseinkünftegesetzes ergeben, führen zu kontinuierlichen Mehreinnahmen aus dem Einkommensteueranteil für die Gemeinden. Diesen Mehreinnahmen stehen allerdings ab 2005 gleichzeitig Mindereinnahmen gegenüber. Das Alterseinkünftegesetz sieht nämlich Änderungen vor, die zu geringeren Einnahmen aus der Einkommensteuer führen werden. So sind ab 2005 die Beiträge zu den so genannten Leibrentenversicherungen durch die Beschäftigten verstärkt steuerlich absetzbar. Konkret gilt dies für die gesetzliche Rentenversicherung, die landwirtschaftliche Alterskasse, die berufsständischen Versorgungswerke (z.B. für Ärzte und Zahnärzte, Apotheker, Architekten, Rechtsanwälte u.a.), die vergleichbare Leistungen wie die gesetzliche Rentenversicherung erbringen, bestimmte private Leibrentenversicherungen, bei denen die erworbenen Anwartschaften nicht beleihbar, nicht vererblich, nicht übertragbar, nicht veräußerbar und nicht kapitalisierbar sind.

Alle Beiträge zu den genannten Versicherungen können im Jahr 2005 zunächst zu 60 Prozent steuerlich vom Einkommen abgesetzt werden, soweit sie nicht den Höchstbetrag von 20.000 € übersteigen. Der Freibetrag steigt in den Folgejahren jährlich um zwei Prozent-

⁷⁰ <http://www.janvonbroeckel.de/soziales/rentenbesteuerung.html>, Zugriff November 2005.

⁷¹ Ebd.

punkte. Im Jahr 2006 sind somit 62 Prozent, im Jahr 2007 64 Prozent und im Jahr 2025 schließlich 100 Prozent erreicht. Dann werden alle genannten Altersvorsorgeaufwendungen – bis zu dem genannten Höchstbetrag – vollständig steuerfrei sein⁷².

Zur Vereinfachung wird im Rahmen der vorliegenden Studie angenommen, dass sich die beschriebenen Änderungen durch das Alterseinkünftegesetz insgesamt ausgleichen werden, was nach Aussage des Stadtkämmerers von Marbach am Neckar auch in etwa der tatsächlichen künftigen Entwicklung entspricht.⁷³

Mit der Überalterung werden aber sicherlich Mindereinnahmen aus der Einkommensteuer zu erwarten sein, was auf den Niveauunterschied von Rente und Lohn zurückzuführen ist (vergleiche *Abbildung 13*). Der Rückgang der jüngeren, erwerbstätigen Bevölkerung bedeutet auch bei 100-prozentiger Rentenbesteuerung eine Belastung der kommunalen Kassen, da die Renten grundsätzlich unter den Einkünften aus Erwerbstätigkeit liegen. Die durchschnittliche Rente (netto vor Steuern) beträgt 53 Prozent des durchschnittlichen Standardrentenniveaus⁷⁴. Diese Einnahmerückgänge, mit denen die Kommunen durch die Überalterung konfrontiert werden, wurden vom ifo-Institut in Dresden für den Freistaat Sachsen bis 2020 mit 4,7 Prozent errechnet⁷⁵. Leider lassen sich die geringeren Steuereinnahmen in der vorliegenden Studie nicht seriös bis 2050 berechnen, zumal der kommunale Finanzausgleich hier auch noch eine erhebliche Rolle spielt. Deshalb werden die in den Modellkommunen 2004 ermittelten Beträge des kommunalen Einkommensteueranteils linear pro Einwohner den Hochrechnungen bis 2050 zugrunde gelegt.

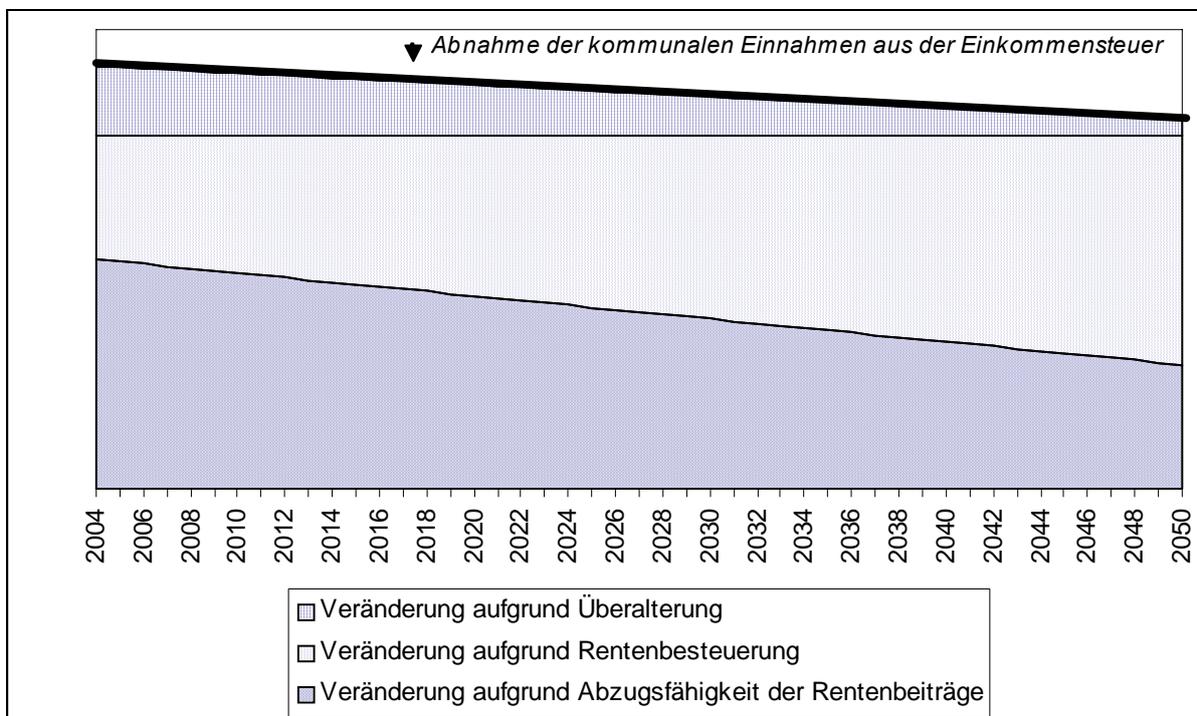


Abbildung 13: **Prinzipskizze zur Addition der Effekte auf die Einkommensteuer**

⁷² http://www.steuerberater-neuhaeuser.de/Info/Steuer-Infos/Die_nachgelagerte_Rentenbesteuerung.pdf, Zugriff Dezember 2005.

⁷³ Gespräch Gerhard Heim, Stadtkämmerer Marbach am Neckar, Nov. 2005

⁷⁴ E-Mail Hilmar Hoffmann, Deutsche Rentenversicherung, Bereich Forschung + Statistik, 30.11.2205.

⁷⁵ ebd.

4.2.3.2 Grundsteuer B

Eine weitere Einnahmequelle der Gemeinden, die im Zusammenhang mit der Ansiedlung zusätzlicher Einwohner relevant ist, ist die Grundsteuer. Sie fällt zusätzlich an, soweit diese auf zuvor nicht oder geringer grundsteuerpflichtigen Grundstücken bauen.

Die Grundsteuer knüpft als Realsteuer an den Vermögensbesitz „Grundstück“ an. Artikel 106 Absatz 6 GG weist das Aufkommen der Grundsteuer den Gemeinden zu (Realsteuer-garantie). Dabei ist den Gemeinden ein Hebesatzrecht eingeräumt, das es ihnen erlaubt, die Höhe des Steuersatzes selbst festzulegen. Das Grundsteuergesetz differenziert zwischen land- und forstwirtschaftlichem Grundbesitz (Grundsteuer A) und übrigen Grundstücken (Grundsteuer B). Von der Grundsteuer befreit sind Grundstücke, die öffentlichen oder gemeinnützigen Zwecken dienen und Grundstücke von Religionsgemeinschaften⁷⁶.

In der vorliegenden Studie wird lediglich die Grundsteuer B untersucht, die den weitaus größeren Betrag aufweist. Es ist zu beachten, dass ein Neubaugebiet auf ehemals land- oder forstwirtschaftlich genutzter Fläche zwar zu zusätzlichen Einnahmen aus der Grundsteuer B führt, gleichzeitig aber die entsprechenden Einnahmen aus der Grundsteuer A wegfallen werden. Im Rahmen der hier angestellten Berechnungen wird zur Vereinfachung und aufgrund der geringen Relevanz der Grundsteuer A davon ausgegangen, dass Neubaugrundstücke zuvor nicht grundsteuerpflichtig genutzt waren.

Das Einkommen der Gemeinden aus der Grundsteuer ist wesentlich durch die Höhe des Hebesatzes der jeweiligen Kommune bestimmt. Der durchschnittliche Hebesatz der kreisangehörigen Gemeinden im Land Baden-Württemberg liegt bei 324 Prozent, der Gemeinden mit 3.000 bis 5.000 Einwohnern bei 307 Prozent und der Kommunen mit 10.000 bis 20.000 Einwohnern bei 313 Prozent. Wäschenbeuren mit knapp 4.000 Einwohnern weicht mit einem Hebesatz von 290 Prozent (2004) kaum von diesem Durchschnitt ab (zumal der Hebesatz 2005 erhöht wurde). Der Hebesatz entspricht auch ziemlich genau dem des Lagetyps b (294%)⁷⁷. Marbach mit etwa 15.500 Einwohnern weist dagegen einen der höchsten Hebesätze im ganzen Land auf (450 Prozent). Der Lagetyp a liegt durchschnittlich bei 350 Prozent⁷⁸ (vgl. *Abbildung 14: Stichproben zu Grundsteuerhebesätzen* in der Region Stuttgart). Zur Vergleichbarkeit bzw. zur besseren Übertragbarkeit wird deshalb in Marbach lediglich mit dem geringeren, durchschnittlichen Hebesatz gerechnet.

⁷⁶ Friedrich, Erich: *Steuereinnahmen der Kommunen in Deutschland*. In: Kommunalfinanzien in Europa. Ein von der Hans-Böckler-Stiftung gefördertes Forschungsvorhaben. 2004. In: <http://www.kommunaler-wettbewerb.de/kofi/seiten/de-210.html>, Zugriff Dezember 2005.

⁷⁷ eigene Berechnungen aus Statistik der landesweiten Hebesätze von Gemeindetag Ba-Wü

⁷⁸ eigene Berechnungen aus Statistik der landesweiten Hebesätze von Gemeindetag Ba-Wü

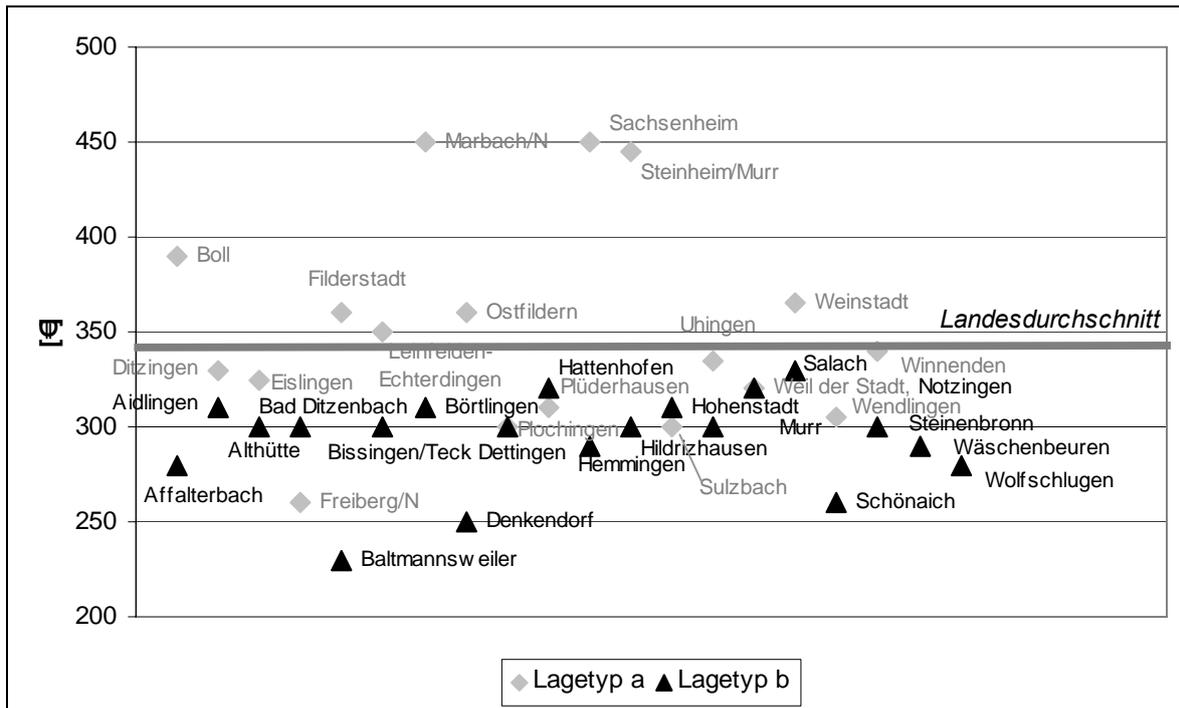


Abbildung 14: **Stichproben zu Grundsteuerhebesätzen in der Region Stuttgart**⁷⁹

Obwohl mit einem niedrigeren Wert in Marbach gerechnet wurde, liegen die Einnahmen pro Hektar grundsteuerpflichtiger Fläche deutlich über denen in Wäschenbeuren. Hier wirkt sich zum Einen der in Marbach noch immer um 60 Prozentpunkte höhere Hebesatz aus (350 statt 290). Zum Anderen stehen in Marbach aufgrund größerer Gebäude (Geschosswohnungsbau) und höherer Siedlungsdichte deutlich größere Werte pro Hektar, die als Bemessungsgrundlage für die Grundsteuer dienen.

Modellkommune	Einnahmen Gesamtgemeinde pro Jahr in €* in €	Einnahmen pro ha + Jahr in €*
Marbach/N	1.563.333,-	7.751,-
Wäschenbeuren	283.597,-	4122,-

*berechnet wurden nur die grundsteuerpflichtigen Flächen: Marbach 201,7 ha; Wäschenbeuren 68,8 ha

Tabelle 17: **Einnahmen aus der Grundsteuer B**

4.2.4 Einnahmen aus Grundstückserlösen

Wenngleich die aktuellen Bodenpreise keine Auswirkung auf die zu zahlende Grundsteuer haben, profitieren Gemeinden mit teurem Grund und Boden dennoch in Form der Grundstückserlöse von diesem Umstand. In der Regel besitzen die Kommunen immer einen Anteil des umzulegenden Baulands. Außerdem werden ihnen durch den Flächenabzug in der gesetzlichen Umlegung oder durch freiwillige Umlegungen mit zusätzlichem Flächenabzug weitere Grundstücke übertragen.

⁷⁹ Eigene Stichprobe und Darstellung auf Basis Hebesatztafel 2004 Baden-Württemberg, per E-Mail von Gemeindegat Ba-Wü am 9.12.05

Möglich – und in Wäschenbeuren üblich – ist auch, dass eine Gemeinde erst umlegt, wenn alle Grundstücke in ihrem Besitz sind. Damit stehen Wäschenbeuren nach Abzug der gesamten Erschließungskosten im Durchschnitt etwa 40 Prozent der Gesamtfläche zum Verkauf zur Verfügung. Die Erschließung inklusive Infrastruktur liegt etwa in der Höhe des Erlöses von rund 20 Prozent der Fläche. Nach Auskunft des Gemeindetages Baden-Württemberg⁸⁰ ist diese Praxis jedoch in der Region Stuttgart nicht weit verbreitet, sondern eher im Oberschwäbischen. Aus diesem Grund wird bei Wäschenbeuren mit dem gleichen zusätzlichen Flächenabzug wie in Marbach gerechnet, um für den Lagetyp vergleichbare Ergebnisse zu bekommen.

In Marbach wird nach dem gesetzlichen Abzug von 30 Prozent noch ein zusätzlicher Flächenabzug von 20 Prozent mit den Grundstückseigentümern vereinbart. Insgesamt findet also ein Flächenabzug von ca. 45 Prozent statt, der durchaus der Praxis in den meisten Städten und Gemeinden entspricht. Zieht man hier ebenfalls die 20 Prozent für die Erschließung und Infrastruktur ab, so bleibt ein „Reinerlös“ von 25 Prozent der Fläche zum ortsüblichen Grundstückspreis.

Modellkommune	Einnahmen Gesamtgemeinde pro Jahr in €	Einnahmen pro qm in €*
Marbach/N	25 % des Gesamterlöses	350,-
Wäschenbeuren	25 % des Gesamterlöses	190,-
* Durchschnittswerte		

Tabelle 18: **Einnahmen aus Grundstückserlösen**

Für Marbach liegt der Grundstückspreis pro Quadratmeter mit 350 € nahezu doppelt so hoch wie in Wäschenbeuren mit 190 €. Dies entspricht den jeweiligen Lagetypen, da, wie unter 3.2 *Bestimmung der Lagetypen, Abbildung 6* gezeigt, die Bodenpreise entlang der Siedlungsachsen (Lagetyp a) überwiegend höher sind als in den Achsenzwischenräumen (Lagetyp b). Tatsächlich liegt der Grundstückspreis in Marbach noch höher, nämlich in Neubaugebieten bei 400,- bis 450,- €. Dies entspricht jedoch nicht dem Durchschnitt des Lagetyps, so dass hier mit dem niedrigeren Wert gerechnet wird.

4.2.5 **Ausgabenseite des kommunalen Finanzausgleichs**

Die Städte und Gemeinden in Baden-Württemberg haben aufgrund ihrer Struktur unterschiedliche Aufgaben, sind aber dafür nicht immer mit den nötigen Einnahmen ausgestattet. Hier sorgt der kommunale Finanzausgleich des Landes für einen Ausgleich, indem die „reicheren“ Kommunen (je nach Steuerkraft) netto in den Topf einzahlen und „ärmere“ Netto-Empfänger sind.

Im Rahmen der vorliegenden Studie werden aufgrund der hohen Komplexität des kommunalen Finanzausgleichssystems nur die für das Jahr 2004 tatsächlich geleisteten Zahlungen herangezogen und auf den einzelnen Einwohner umgerechnet. Annäherungsweise kann so die Haushaltsbelastung durch einen zusätzlichen Einwohner ermittelt werden.

⁸⁰ Telefongespräch mit Karl Reif, Gemeindetag Ba-Wü, am 9.12.05

4.2.5.1 Kreisumlage

Mit der Kreisumlage ist ein weiterer negativer fiskalischer Effekt von hoher quantitativer Bedeutung gegeben. Der Landkreis ist Aufgabenträger für vielfältige kommunale Aufgaben, besonders im sozialen Bereich, aber auch im Öffentlichen Nahverkehr und im Naturschutz. Aufgrund der Überalterung ist damit zu rechnen, dass die Kosten für die Aufgaben im sozialen Bereich erheblich zunehmen werden. Dies ist derzeit bereits bei der Eingliederung von Behinderten zu beobachten, die ebenfalls immer älter werden. Hinzu kommen zusätzliche Aufgaben zur Einrichtung von Pflegeheimen oder zur Aufrechterhaltung des ÖPNV. Während die Steuereinnahmen durchschnittlich tendenziell stagnieren oder sinken, nehmen die Ausgaben der Landkreise zu, was zu einer entsprechend stark steigenden Kreisumlage führen wird (vergleiche auch weiter unten).

Den Kreisen stehen die Einnahmen aus der Grunderwerbsteuer zu, die zur Finanzierung ihrer Aufgaben allerdings bei weitem nicht ausreichen. Die Kreisumlage bildet den Großteil der zur Aufgabenerfüllung nötigen Finanzmittel. Sie wird durch die Landkreise von den kreisangehörigen Städten und Gemeinden erhoben. Der Kreis bestimmt dabei jährlich die Höhe des Umlagehebesatzes, dessen Grundlage die Steuerkraftsumme der Kommunen im vorvergangenen Jahr bildet. Nach § 38 Finanzausgleichsgesetz (FAG) wird die Steuerkraftsumme über die Steuerkraft sowie über die Schlüsselzuweisungen der Gemeinden ermittelt, die beide einwohnerabhängig sind. Mit steigender Einwohnerzahl muss die Gemeinde daher tendenziell einen höheren Betrag an Kreisumlage leisten, während sinkende Einwohnerzahlen bei gegebenem Hebesatz zu einer geringeren Belastung mit der Kreisumlage führen.

Der Hebesatz liegt in der Region unterschiedlich hoch. Er reichte im Jahr 2004 von 36 Prozentpunkten im Landkreis Ludwigsburg bis zu 42,1 Prozentpunkten im Landkreis Esslingen. Der Durchschnitt lag bei 39,3 Prozentpunkten. Für 2005 haben alle Kreise die Umlage angehoben, so dass der Durchschnitt derzeit bei 42,5 Prozentpunkten liegt. Da dieser Wert für die zukünftige Entwicklung der Kreisumlage realistischer erscheint, wird in der Studie damit weiter gerechnet, nicht mit dem Wert von 2004. Beide Lagetypen werden in der vorliegenden Untersuchung mit dem Durchschnittsumlagesatz berechnet, nicht mit dem tatsächlichen Umlagesatz. Dies dient ebenfalls der Vergleichbarkeit in der ganzen Region.

Modellkommune	Ausgaben Gesamtgemeinde pro Jahr in € (bei durchschnittlichem Hebesatz 2005)	Ausgaben pro Einwohner + Jahr in €
Marbach/N	5.403.402,-	350,-
Wäschenbeuren	1.047.461,-	266,-

Tabelle 19: **Ausgaben aus der Kreisumlage**

4.2.5.2 Finanzausgleichsumlage

Als weitere Umlage im kommunalen Finanzausgleich müssen die Gemeinden Baden-Württembergs⁸¹ die Finanzausgleichsumlage an das Land entrichten. Grundlage ist hier

⁸¹ Die Finanzausgleichsumlage muss nur in den Ländern Baden-Württemberg und Rheinland-Pfalz von den

ebenfalls die Steuerkraftsumme, wobei nicht ein einheitlicher Hebesatz gilt, wie dies je Kreis bei der Kreisumlage der Fall ist. Stattdessen wird zur Bemessung der Finanzausgleichsumlage die Steuerkraft jeder Gemeinde ihrem Bedarf gegenübergestellt, der sich aus ihrer Einwohnerzahl ergibt. Eine Erhöhung der Einwohnerzahl wirkt sich also sowohl auf die Steuerkraft als auch auf die Bedarfsermittlung aus, weshalb hier die Finanzausgleichsumlage pro Einwohner einen weiteren wichtigen Ausgabeneffekt bei der Ansiedlung neuer Gemeindebürger darstellt. Marbach am Neckar ist dabei mit 175,- € pro Einwohner, Wäschenbeuren mit 129,- € pro Einwohner belastet.

Modellkommune	Ausgaben Gesamtgemeinde pro Jahr in €	Ausgaben pro Einwohner + Jahr in €
Marbach/N	2.706.000,-	175,-
Wäschenbeuren	509.686,-	129,-

Tabelle 20: **Ausgaben aus der Finanzausgleichsumlage**

Im kommunalen Finanzausgleich werden die Kommunen stark durch die Umlagen, die sie an die übergeordneten Gebietskörperschaften entrichten müssen, belastet. Allerdings stehen diesen Ausgaben unmittelbare Einnahmen gegenüber, die bezwecken, die Steuerkraftunterschiede zwischen den Gemeinden eines Landes auszugleichen.

4.2.6 Einnahmenseite des Kommunalen Finanzausgleichs

Die Städte und Gemeinden in Baden-Württemberg müssen nicht nur über die Umlagen (vgl. 4.2.5 *Ausgabenseite des kommunalen Finanzausgleichs*) in den Topf einzahlen, sondern erhalten auch zusätzliche Mittel aus dem Kommunalen Finanzausgleich.

4.2.6.1 Schlüsselzuweisungen

Wie auch die Finanzausgleichsumlage erfolgen die Schlüsselzuweisungen nach dem Verhältnis der Steuerkraft zu dem Bedarf einer Gemeinde, das stark durch die Einwohnerzahl der jeweiligen Kommune bestimmt ist.

Modellkommune	Einnahmen Gesamtgemeinde pro Jahr in €*	Einnahmen pro EW + Jahr in €*
Marbach/N	1.601.600,-	104,-
Wäschenbeuren	730.288,-	186,-

*enthält die kommunale Investitionspauschale

Tabelle 21: **Einnahmen aus den Schlüsselzuweisungen**

Wie die Tabelle zeigt, erhält Marbach auf den Einwohner bezogen geringere Schlüsselzuweisungen als Wäschenbeuren, obwohl es durch die oben beschriebenen Umlagen stärker belastet wird.

Gemeinden geleistet werden (Friedrich Ebert Stiftung (Hrsg.): Verteilung der Steuern auf die Gebietskörperschaften. In: Arbeitsgruppe Kommunalpolitik: Wegbeschreibung für die kommunale Praxis. Bonn: 2003. In: http://www.fes-kommunales.de/data/Fi_Steuerverteilung_auf_Gebietsk_rperschaften.pdf, Zugriff November 2005)

4.2.6.2 Familienlastenausgleich

Nach § 29 a FAG erhalten die Gemeinden neben den Schlüsselzuweisungen als weitere größere Einnahme aus dem Kommunalen Finanzausgleich Zahlungen zum Ausgleich der Belastungen aus der Neuregelung des Familienlastenausgleichs. Nach bestimmten gemeindespezifisch festgelegten Schlüsselzahlen erhalten die Gemeinden hier 26 Prozent des Umsatzsteueraufkommens des Landes. Auch diese Zahlungen haben eine einwohnerabhängige Komponente, weshalb sie hier – heruntergebrochen auf € pro EW + Jahr – als weiterer Parameter herangezogen werden.

Pro Einwohner beträgt die Zahlung in Marbach 28 € und in Wäschenbeuren 26 €.

Modellkommune	Einnahmen Gesamtgemeinde pro Jahr in €	Einnahmen pro EW + Jahr in €
Marbach/N	438.900,-	28,-
Wäschenbeuren	102.002,-	26,-

Tabelle 22: **Einnahmen aus dem Familienlastenausgleich**

4.2.7 Netto-Bilanz aus dem kommunalen Finanzausgleich

Die ermittelten Einnahmen und Ausgaben im Rahmen des kommunalen Finanzausgleichs ergeben für beide betrachteten Kommunen negative Saldi. Sehr stark ins Gewicht fällt in beiden Fällen die Kreisumlage. Dies ist vor allem auf in den vergangenen Jahren stark ansteigende Kreisumlagehebesätze zurückzuführen: Allein von 2003 auf 2004 erhöhte sich hierdurch die Belastung des kreisangehörigen Städten und Gemeinden in Baden-Württemberg um rund 138 Mio. € oder 13 € pro Einwohner⁸².

Marbach zahlt demnach zusammen 525,- € pro Einwohner, erhält aus dem Finanzausgleich aber nur 132,- €. Wäschenbeuren zahlt 395,- € und bekommt 212,- € pro Einwohner. Die Netto-Belastung von Wäschenbeuren ist demnach halb so hoch wie von Marbach.

Marbach am Neckar	-393,- €/EW/Jahr
Wäschenbeuren	-183,- €/EW/Jahr

Tabelle 23: **Netto-Belastung aus dem Finanzausgleich**

Abbildung 15 zeigt die Netto-Belastung der Haushalte der Beispielkommunen durch den kommunalen Finanzausgleich im Überblick. Es zeigt sich, dass Marbach am Neckar mehr Zahlungen leisten muss, trotzdem aber weniger Einnahmen erhält als Wäschenbeuren.

⁸² Gössl, Ernst; Schmid, Willi: *Die Gemeinden und ihre Finanzen*. In: Gemeindetag Baden-Württemberg (Hrsg.): BWGZ 16/2004, S. 582 - 599. In: http://www.gemeindetag-bw.de/php/downloads/bwgz16_2004/bwgz16_2004_artikel6.pdf, Zugriff November 2005.

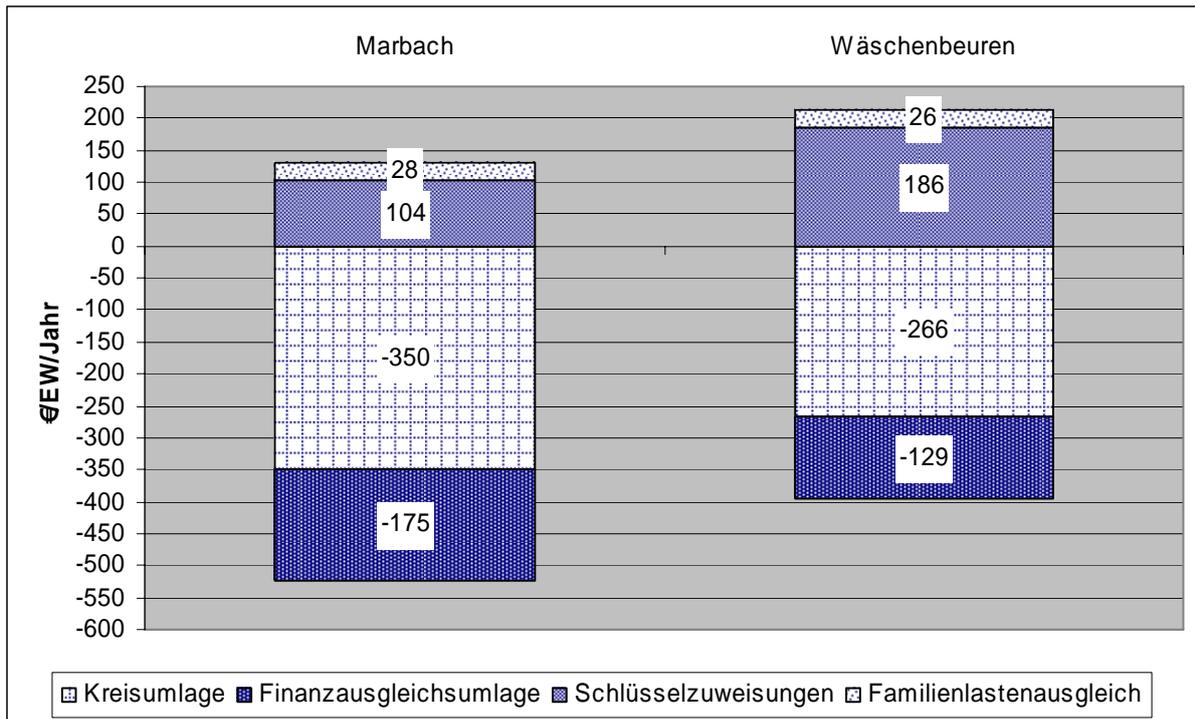


Abbildung 15: **Netto-Belastung des Beispielkommunen durch den kommunalen Finanzausgleich pro Einwohner + Jahr (2004)**

Dieses Missverhältnis kommt durch die unterschiedliche Steuerkraft der beiden Gemeinden zustande. Vor allem die **Gewerbsteuer** hat als meist zweitstärkste Steuereinnahme der Kommunen einen nicht unerheblichen Einfluss auf die Steuerkraft. So nahm Wäschenbeuren im Durchschnitt der Jahre 2002 bis 2004 nur rund 370.000,- € an Gewerbesteuer ein (94,- € pro EW), während Marbach auf durchschnittlich ca. 4,3 Mio. € (279,- € pro EW) verweisen konnte. Dieser Unterschied führt zu den oben beschriebenen Zahlungen im Kommunalen Finanzausgleich.

Bezüglich der Repräsentativität dieser Bilanzen für die Gemeindetypen a und b ist anzumerken, dass hier zur Abgrenzung der betrachteten Lagetypen keine typischen Gewerbestrukturen untersucht wurden. Es kann demnach auch keine Aussage getroffen werden, ob der Unterschied im Gewerbesteueraufkommen lagetypisch ist oder nicht.

Nimmt man den Einkommensteueranteil zum Finanzausgleich noch hinzu, so zeigt sich, dass Wäschenbeuren insgesamt ein Plus von 132,- € pro Einwohner erzielt, während Marbach für jeden Einwohner 53,- € zahlen muss. Welche Konsequenzen diese Mechanismen des Kommunalen Finanzausgleichs auf die Haushalte der Kommunen insgesamt haben, wird unter Kapitel 5.1.2 und 4.3.5.3. deutlich.

4.3 Ergebnisse der Prognose-Rechnungen in Szenarien

4.3.1 Datengrundlagen für die Prognosen

Nach der Erhebung realistischer, durchschnittlicher und an die beiden Lagetypen angepasster Daten werden im Folgenden Prognosen der zukünftigen kommunalen Ausgaben und Einnahmen bis 2050 erstellt bzw. errechnet. Dies erfolgt in drei verschiedenen Szenarien unterschiedlicher Baulandstrategien. Dabei wäre es zu spekulativ, diese Strategien anhand von Hektarzahlen zu definieren. Die praktikablere Methode ist es, die Baugebietszunahme an der Zahl der Zugezogenen festzumachen: viel Zuzüge, „mittlere“ Zuzüge, keine Zuzüge.

Hier ergaben sich zunächst Probleme, weil die *regionalisierte* Bevölkerungsvorausrechnung des Statistischen Landesamtes für einzelne Kommunen zwar grundsätzlich vorliegt, aber aufgrund von erheblichen Schwankungen bei der Zuwanderung, besonders bei Gemeinden unter 10.000 Einwohnern, nicht valide genug ist, um damit belastbare Berechnungen anzustellen. Außerdem reicht diese Vorausrechnung nur bis zum Jahr 2020.

Als Alternative bot sich einzig die landesweite Bevölkerungsvorausrechnung des Statistischen Landesamtes an, die auf der Basis des Jahres 2001 eine Prognose der gesamten Landesbevölkerung bis 2050 erstellt. Diese Prognose wurde in drei Varianten erstellt, die den hier berechneten Szenarien zugrunde gelegt werden (siehe Kapitel 4.1.1).

Um zu verwertbaren Daten für die Modellkommunen zu kommen, werden die Bevölkerungsanteile der beiden Gemeinden 2004 nach Altersgruppen an der gesamten Landesbevölkerung errechnet. Anhand dieser Anteile⁸³ kann daraufhin die Bevölkerungsentwicklung mit den unterschiedlichen Szenarien für die Modellkommunen berechnet werden. Die Gemeinden unterscheiden sich damit nicht in der Bevölkerungsentwicklung, sondern für sie wird die Gleiche wie die des Landes vorausgesetzt. Die Unterschiede zwischen den Lagetypen manifestieren sich daher bei der Berechnung durch die spezifischen Kosten und Einnahmen sowie durch die wahrscheinlich unterschiedliche Zusammensetzung der Bevölkerung im Jahr 2004.

4.3.2 Bevölkerungs- und Flächenentwicklung in Marbach am Neckar

Dem „Mittleren Szenario“ in der vorliegenden Untersuchung ist die Variante 1 der Bevölkerungsvorausrechnung des Statistischen Landesamtes zugrunde gelegt. Diese geht von einem Wanderungsgewinn in Baden-Württemberg von jährlich 38.000 Personen aus. Für Marbach bedeutet das eine Zunahme der Bevölkerungszahl bis etwa 2025 um über 600 Personen und danach einen Rückgang bis 2050 fast auf den heutigen Stand (siehe *Abbildung 16*). Dieser Rückgang entsteht durch die demografische Entwicklung, die Sterberate nimmt weiter zu. Er wird langfristig nicht mehr durch den Wanderungsgewinn ausgeglichen. Gleiches gilt für das Szenario "Wachstum Plus", bei dem aufgrund des größeren Wanderungsgewinns der Peak in Marbach erst im Jahr 2040 mit 16.618 Personen erreicht wird. Im Szenario "Null-

⁸³ Marbach hatte z.B. 2004 in der mittleren Variante einen Anteil von 0,1434 % an der gesamten Landesbevölkerung, Wäschenbeuren von 0,0366%.

wachstum", dem die Variante 3 der Bevölkerungsvorausrechnung zugrunde liegt, wird deutlich, wie sich der demografische Wandel ohne Wanderungsgewinne auswirkt: Die Bevölkerungszahl sinkt in Marbach auf knapp 12.000 Einwohner im Jahr 2050.⁸⁴

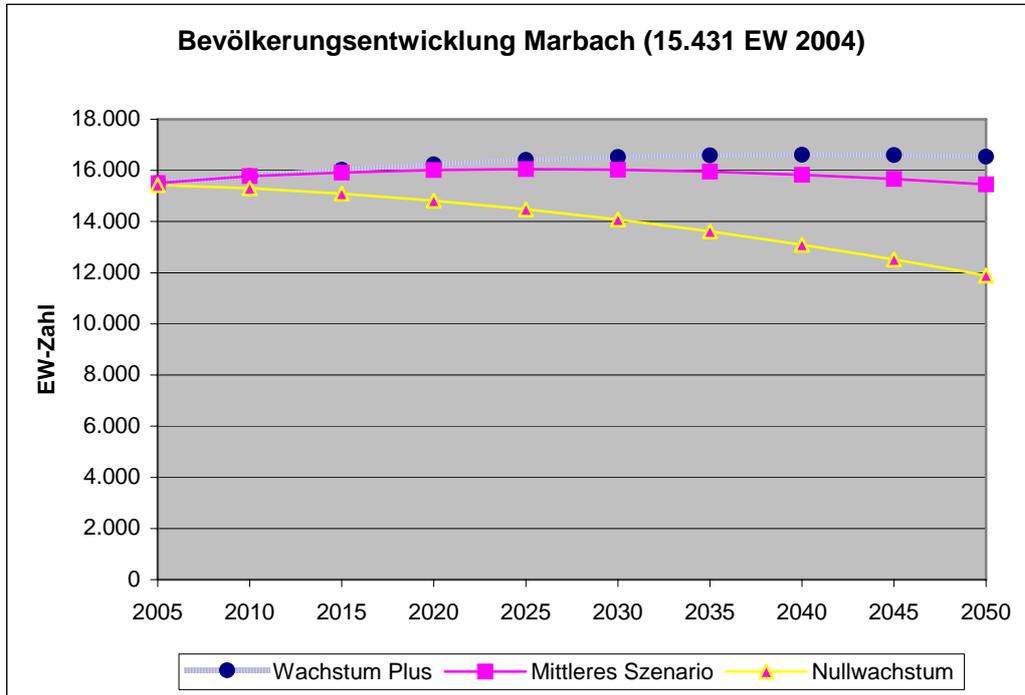


Abbildung 16: Bevölkerungsentwicklung in Marbach in drei verschiedenen Szenarien

Die Flächenentwicklung folgt der Bevölkerungsentwicklung, da in der vorliegenden Arbeit davon ausgegangen wurde, dass sich sämtliche Zuzüge in Neubaugebieten ansiedeln.

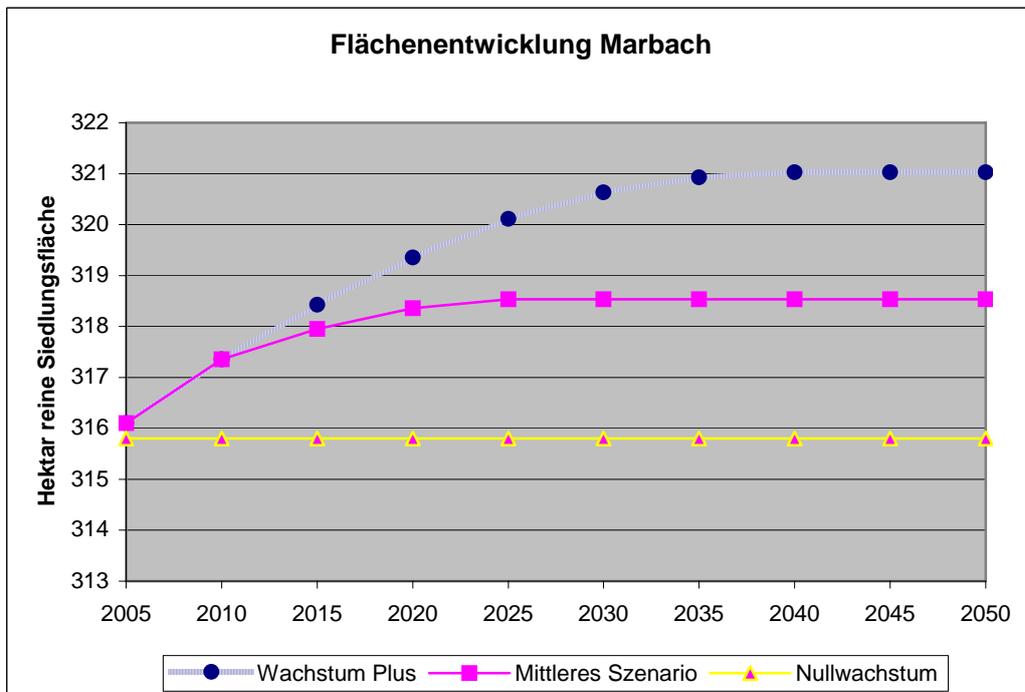


Abbildung 17: Flächenentwicklung in Marbach in drei verschiedenen Szenarien

⁸⁴ Eigene Berechnung auf Grundlage Bevölkerungsvorausrechnung 2050 Statistisches Landesamt Ba-Wü 2004

Die reine Siedlungsfläche von 315,8 Hektar im Jahr 2004 bleibt bei "Nullwachstum" logischerweise konstant und vergrößert sich um knapp drei Hektar im mittleren Szenario und nochmals um über zwei Hektar bei "Wachstum Plus". Die relativ geringe Flächenzunahme liegt in der hohen Siedlungsdichte in Marbach begründet: In einem Marbacher Neubaugebiet wohnen durchschnittlich 227 Menschen pro Hektar.⁸⁵

4.3.3 Bevölkerungs- und Flächenentwicklung in Wäschenbeuren

In Wäschenbeuren nimmt die Bevölkerungszahl im mittleren Szenario bis etwa 2025 um rund 100 Personen zu, um danach wieder bis 2050 auf den heutigen Stand zu sinken (siehe *Abbildung 18*). Im Szenario "Wachstum Plus" beträgt der Höhepunkt 4.235 Personen im Jahr 2040, während bei "Nullwachstum" die Bevölkerungszahl in Wäschenbeuren auf rund 3.000 Einwohner im Jahr 2050 sinkt.

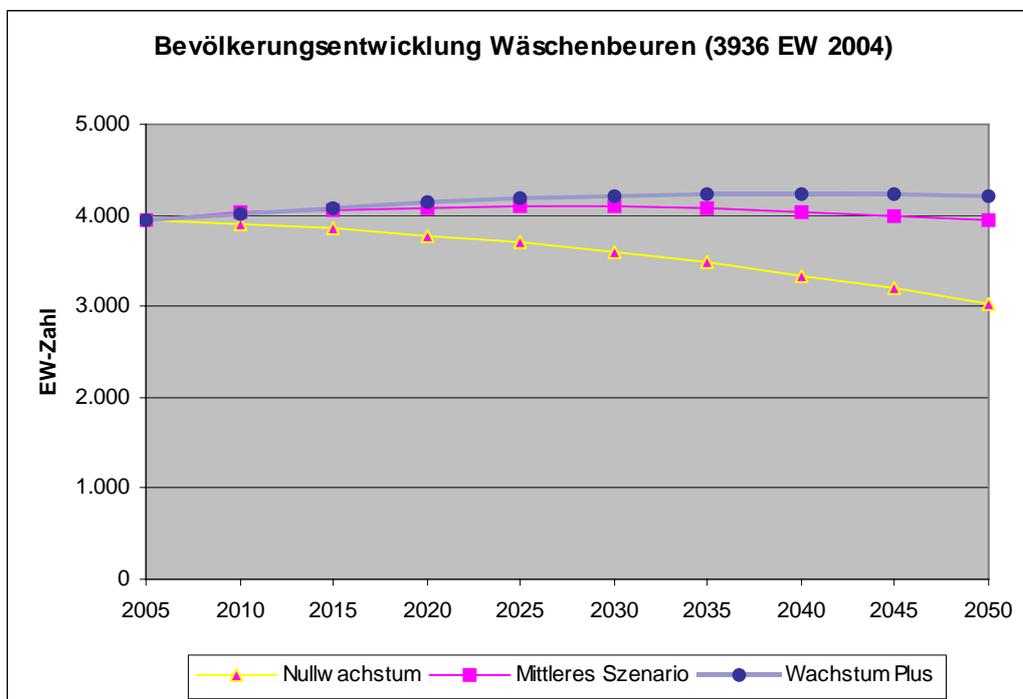


Abbildung 18: **Bevölkerungsentwicklung in Wäschenbeuren in drei verschiedenen Szenarien**

Selbstverständlich erscheint auch hier das gleiche Bild zur Flächenentwicklung (siehe *Abbildung 19*) wie in Marbach, nur mit geringeren Hektarzahlen: Die reine Siedlungsfläche von 108,7 Hektar im Jahr 2004 bleibt bei "Nullwachstum" konstant und vergrößert sich um rund zwei Hektar im mittleren Szenario und nochmals um zwei Hektar bei "Wachstum Plus". Der verhältnismäßig große Flächenzuwachs wird durch die geringe Siedlungsdichte von nur 74 Personen pro Hektar Neubaugebiet verursacht.⁸⁶

⁸⁵ Eigene Berechnung auf Grundlage Liegenschaftskataster 2004

⁸⁶ Eigene Berechnung auf Grundlage Liegenschaftskataster 2004

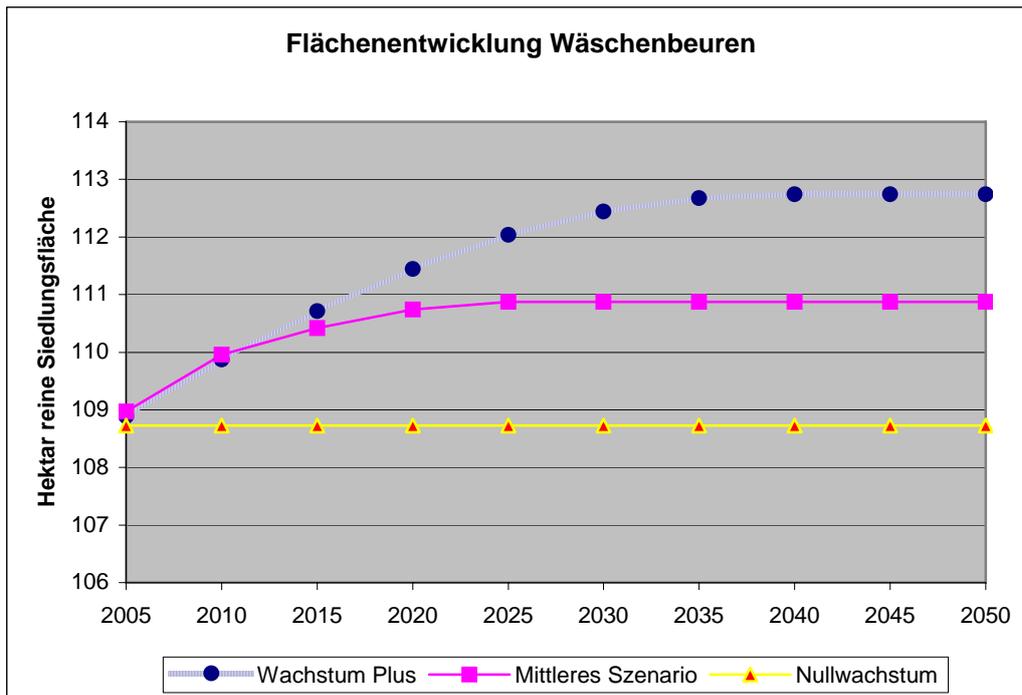


Abbildung 19: Flächenentwicklung in Wäschenbeuren in drei verschiedenen Szenarien

4.3.4 Einnahmen- und Ausgabenentwicklung in Marbach am Neckar

4.3.4.1 Einnahmen

Zu den Einnahmefaktoren pro Einwohner zählen in der vorliegenden Arbeit der Einkommensteueranteil, die Zuweisungen aus dem Finanzausgleich und aus dem Familienlastenausgleich. Naturgemäß entwickeln sie sich in den drei Szenarien genau linear zur Bevölkerungsentwicklung (siehe *Abbildung 20*).

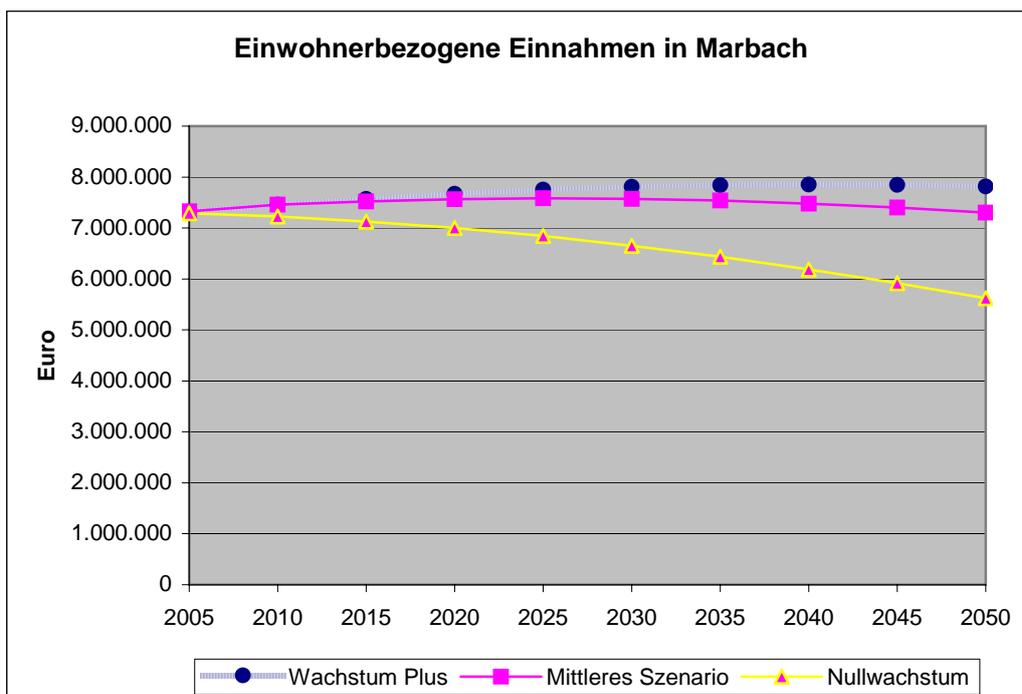


Abbildung 20: Einwohnerbezogene Einnahmen in drei verschiedenen Szenarien

Ähnlich entwickeln sich die Einnahmen aus Grundstückserlösen: Sie nehmen entsprechend der neu besiedelten Fläche zu und fallen bei Bevölkerungsrückgang sofort auf Null:

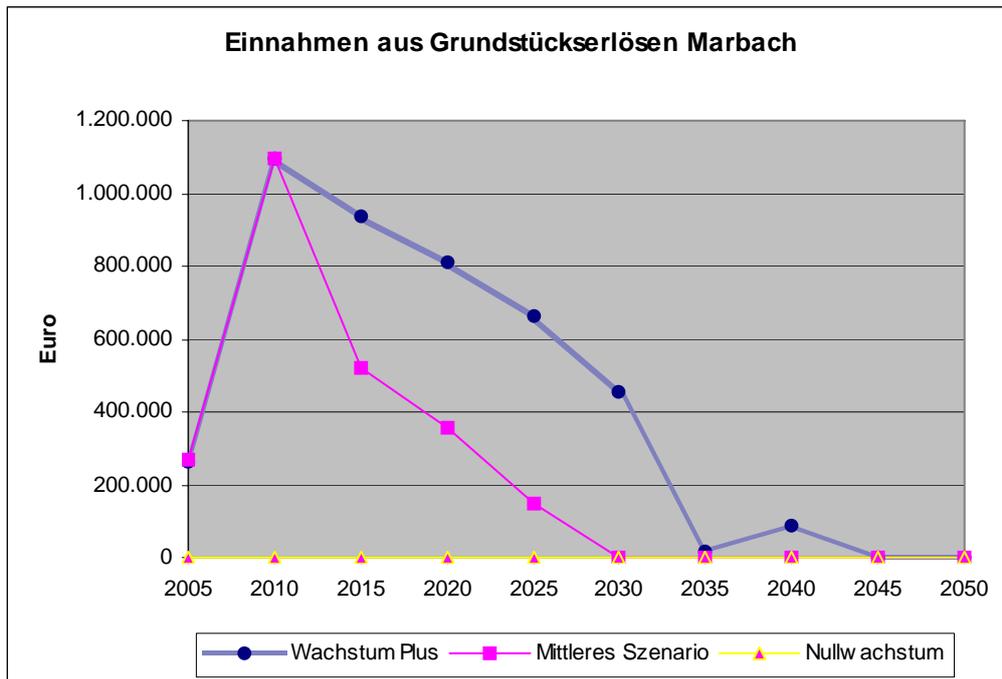


Abbildung 21: **Einnahmen aus Grundstückserlösen in drei verschiedenen Szenarien**

Im Gegensatz dazu verharrt die Grundsteuer B auf dem Höhepunkt der Einnahmen. Im mittleren Szenario wird dieser Höhepunkt 2025 mit 1,577 Mio. € erreicht (2004: 1,563 Mio.). Bei "Wachstum Plus" liegt der Peak im Jahr 2040 bei 1,589 Mio. €. Bei "Nullwachstum" gibt es logischerweise keine Zunahme der Grundsteuer.

Insgesamt entwickeln sich die Einnahmen von Marbach in den drei Szenarien wie folgt:

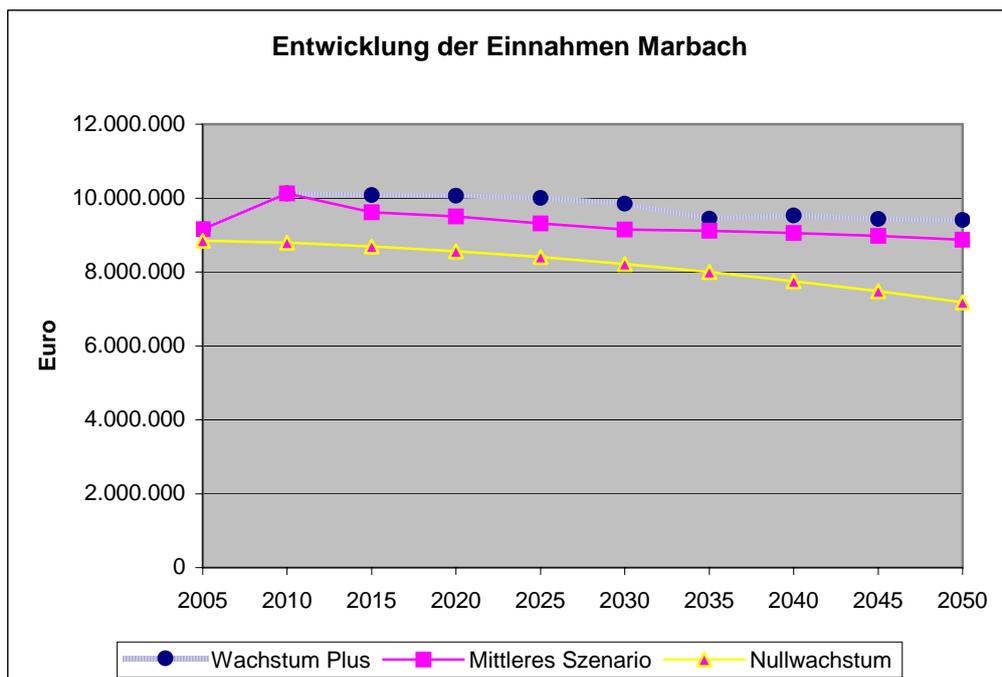


Abbildung 22: **Gesamteinnahmen in Marbach in drei verschiedenen Szenarien**

4.3.4.2 Ausgaben

Bei den verschiedenen Ausgabenfaktoren werden die Finanzausgleichsumlage, die Kreisumlage, die Kosten für die Sporthallen und Sportplätze pro Einwohner berechnet. In Marbach kommen noch als Fixkostenbetrag die Betriebskosten für das Hallenbad hinzu.

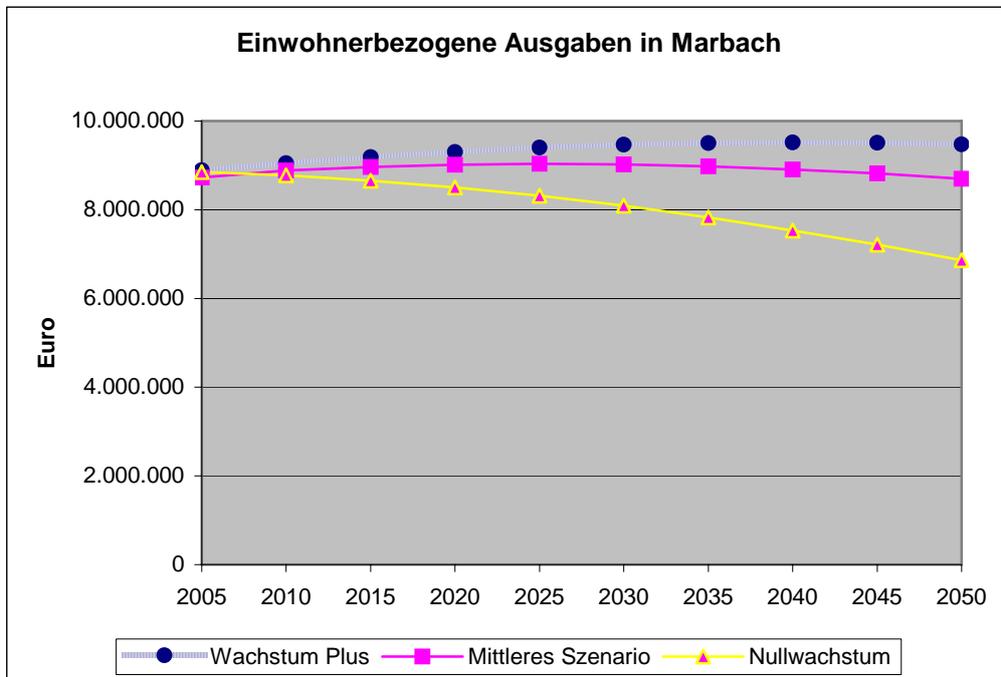


Abbildung 23: **Einwohnerbezogene Ausgaben in drei verschiedenen Szenarien**

Die Entwicklung verläuft naturgemäß parallel zur Bevölkerungsentwicklung: Ausgehend von 8,85 Mio. € im Jahr 2004 steigen die einwohnerbezogenen Kosten bei "Wachstum Plus" auf knapp 9,48 Mio. im Jahr 2050 an, während sie bei "Nullwachstum" auf 6,86 Mio. sinken.

Die flächenbezogenen Ausgaben entwickeln sich ihrerseits parallel zum Flächenzuwachs (siehe *Abbildung 17*), bleiben also bei "Nullwachstum" konstant bei 1,54 Mio. €, und steigen im Extrem bei "Wachstum Plus" auf über 1,56 Mio. an.

Viel stärkeren Einfluss als die flächenbezogenen Kosten haben die Kosten für die soziale Infrastruktur. Hierzu zählen in der vorliegenden Untersuchung lediglich die Kindergärten und Grundschulen, wobei das Defizit der Kindergärten den Löwenanteil ausmacht. Den Ausgaben für die Kindergärten stehen Einnahmen gegenüber, die in dieser Berechnung bereits abgezogen wurden, es wird also nur das Defizit als Kostenfaktor berücksichtigt.

Die folgenden Grafiken (*Abbildung 24* und *Abbildung 25*) zeigen exemplarisch den Kostendeckungsgrad der Kindergärten je nach Baulandstrategie: Der Kurvenverlauf lässt bei den Ausgaben (Betriebskosten) deutlich die Schließung mehrerer Kindergartengruppen erkennen, die durch den Rückgang der Kindergartenkinder möglich wird. Die Zunahme bei den Einnahmen hängt mit der derzeitigen Regelung der Landeszuschüsse zusammen: Der Gesamtzuschuss ist gedeckelt. Deshalb steigt der Zuschuss pro 0- bis 7-Jährige umso stärker, je geringer die Kinderzahl in Baden-Württemberg ist.

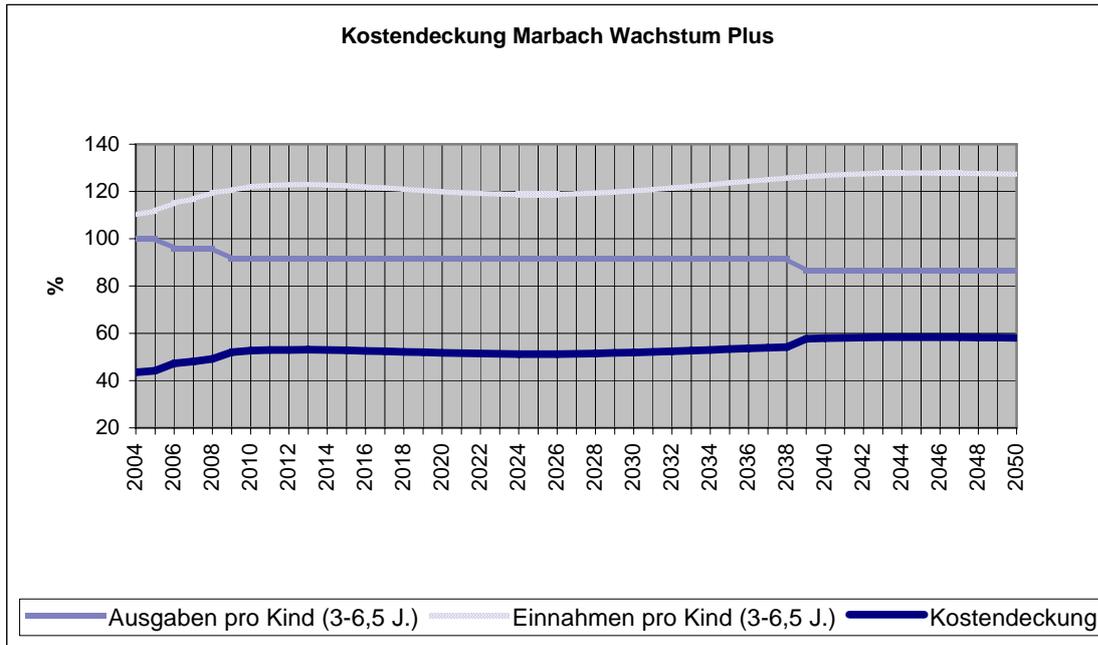


Abbildung 24: **Kostendeckungsgrad Kindergärten in Marbach, Szenario „Wachstum Plus“**

Im Szenario „Wachstum Plus“ steigt der Kostendeckungsgrad aufgrund von drei Gruppenschließungen von 43 auf 58 Prozent. Bei "Nullwachstum" kann aufgrund der steigenden Einnahmen und der größeren Anzahl an geschlossenen Gruppen (zehn) sogar rechnerisch unter den derzeitigen Rahmenbedingungen ein negatives Defizit, also ein Überschuss erzielt werden.

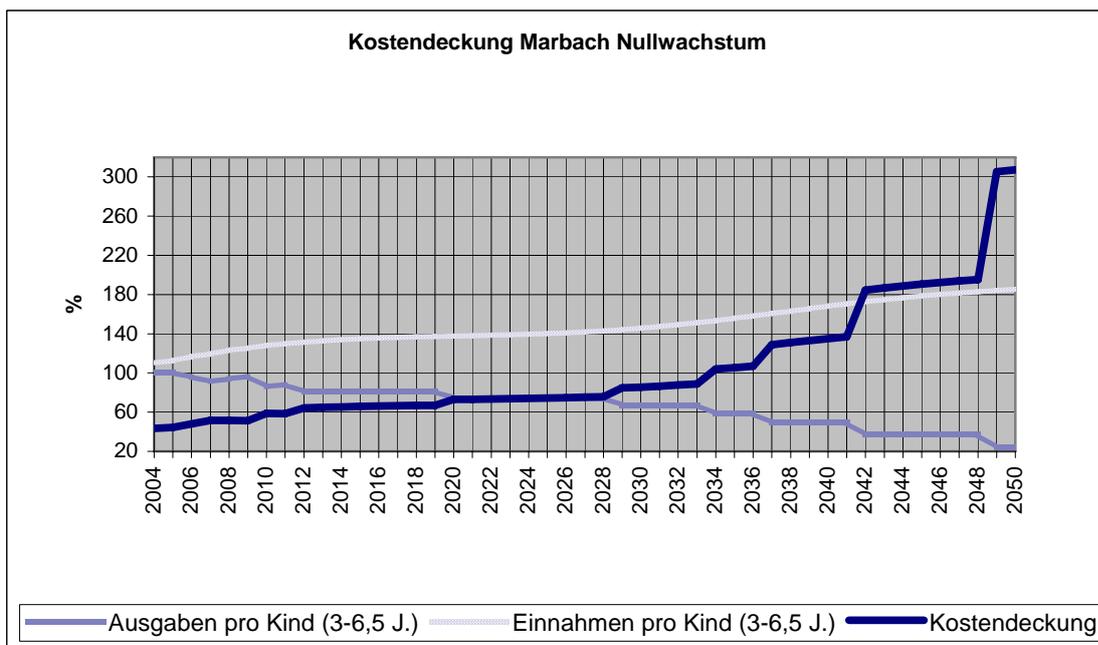


Abbildung 25: **Kostendeckungsgrad Kindergärten in Marbach, Szenario „Nullwachstum“**

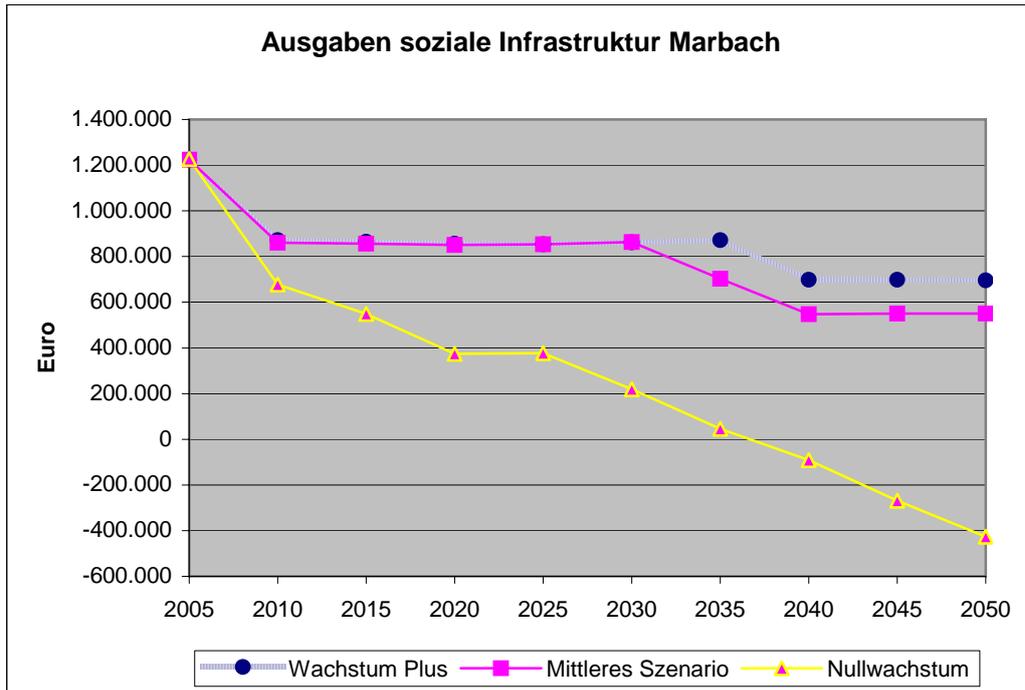


Abbildung 26: **Ausgaben soziale Infrastruktur in Marbach in drei verschiedenen Szenarien** (minus Ausgaben bedeuten per saldo Einnahmen)

Die Gesamtausgaben aus allen drei Bereichen stellen sich demnach wie folgt dar:

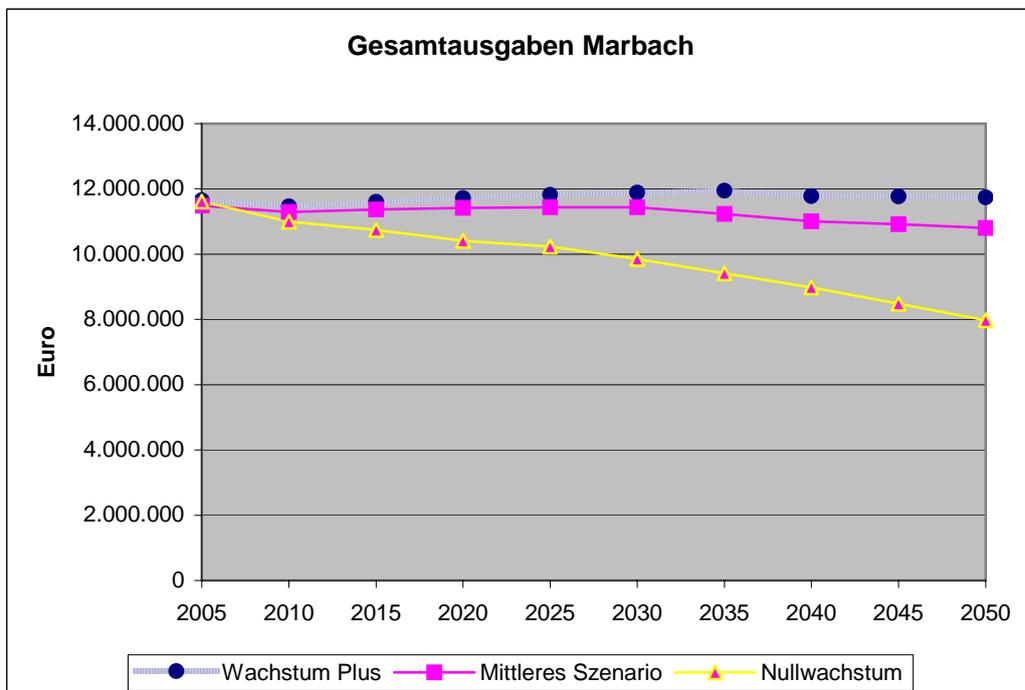


Abbildung 27: **Gesamtausgaben in Marbach in drei verschiedenen Szenarien**

Ausgehend von einem Betrag von 11,6 Mio. € bleiben die Gesamtausgaben bei "Wachstum Plus" nahezu konstant, sinken im mittleren Szenario leicht auf 10,8 Mio. und bei "Nullwachstum" sogar auf 8,0 Mio. € im Jahr 2050.

4.3.4.3 Saldi in den Szenarien

Per Saldo ergibt sich für Marbach in jedem Szenario ein deutliches Minus, das aufgrund der Bevölkerungszunahme bis 2010 in den beiden Wachstumsszenarien zunächst geringer ausfällt, dann aber wieder erheblich 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,- €.

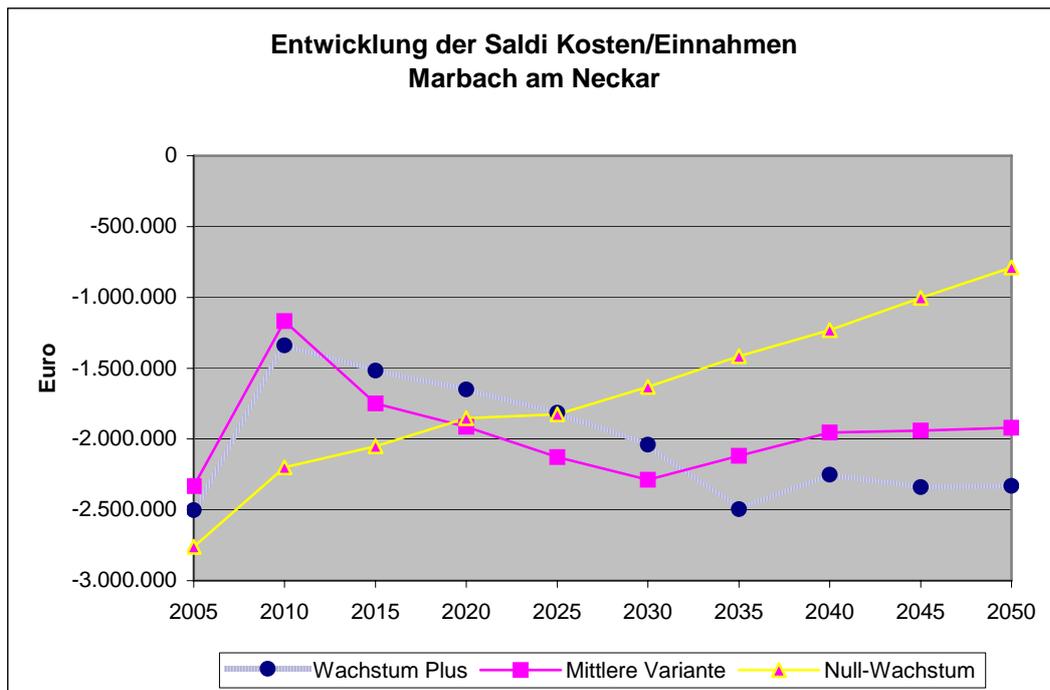


Abbildung 28: Saldi Ausgaben/Einnahmen in drei verschiedenen Szenarien

4.3.5 Einnahmen- und Ausgabenentwicklung in Wäschenbeuren

4.3.5.1 Einnahmen

Auch in Wäschenbeuren entwickeln sich die Einnahmefaktoren, die pro Einwohner erhoben wurden, in den drei Szenarien genau linear zur Bevölkerungsentwicklung (siehe *Abbildung 29*). Auf den einzelnen Einwohner umgerechnet, zeigt sich hier ein Unterschied zwischen Marbach und Wäschenbeuren: Marbach erzielt Einnahmen von 472,50 € pro Einwohner und Jahr, während diese Zahl in Wäschenbeuren um rund 55,- € höher liegt, also bei 527,- € pro Einwohner und Jahr. In der Summe bedeutet das für Wäschenbeuren Mehreinnahmen von über 216.000,- € pro Jahr.

An dieser Stelle sollte nochmals darauf hingewiesen werden, dass die Kurven in den drei Szenarien in der Realität naturgemäß nicht so gleichmäßig verlaufen, sondern in Sprüngen je nach Baugebietsentwicklung. Der gleichmäßige Verlauf in der vorliegenden Berechnung entsteht dadurch, dass die Bevölkerungsvorausrechnung des Statistischen Landesamtes zugrunde gelegt wurden (siehe *Kapitel 4.1.1*).

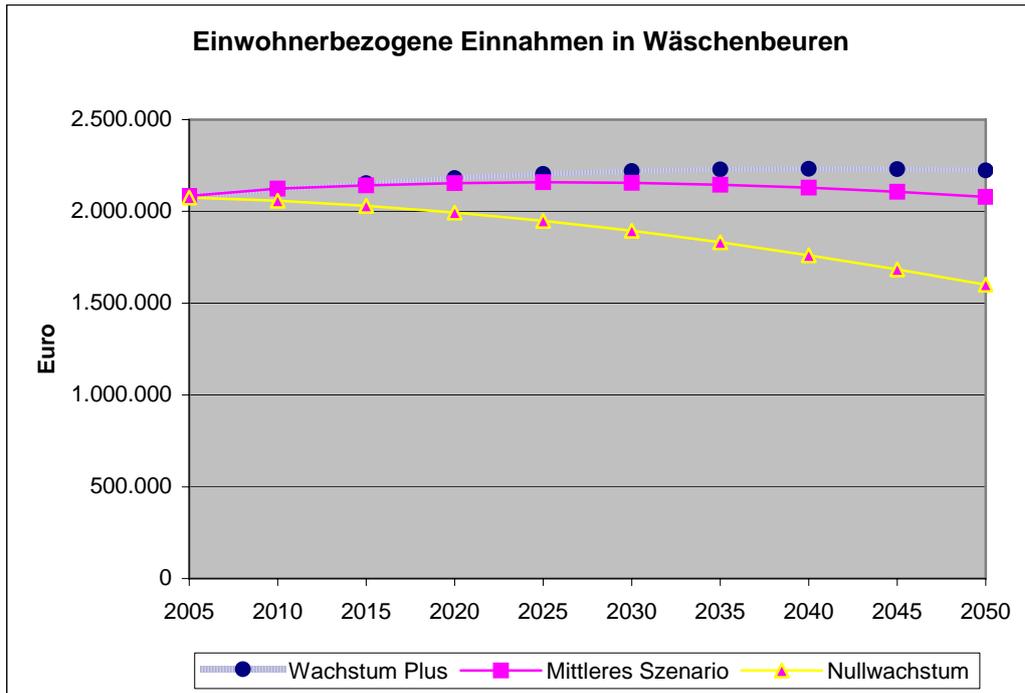


Abbildung 29: **Einnahmenfaktoren pro Einwohner in drei verschiedenen Szenarien**

Die Kurven der Grundstückserlöse entsprechen den Kurven in Marbach (siehe *Abbildung 21*), naturgemäß auf niedrigerem Niveau, da weniger Fläche zu geringeren Preisen verkauft wird. Gleiches gilt für die Grundsteuer B: Der Höhepunkt der Einnahmen wird im mittleren Szenario 2025 mit 289.500 € erreicht (2004: 283.500,-). Bei "Wachstum Plus" liegt der Peak im Jahr 2040 bei 293.800,- €. Bei "Nullwachstum" verharrt die Grundsteuer logischerweise auf dem Niveau von 2004.

Insgesamt zeigen die Szenarien für die Einnahmen von Wäschenbeuren folgenden Verlauf:

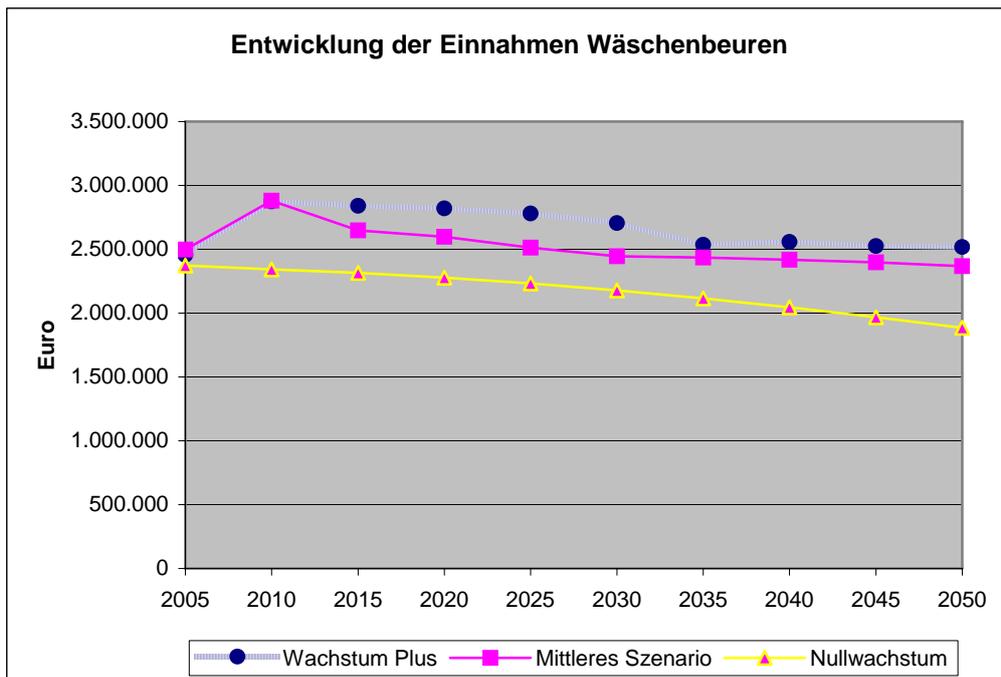


Abbildung 30: **Gesamteinnahmen in Wäschenbeuren in drei verschiedenen Szenarien**

4.3.5.2 Ausgaben

Pro Einwohner sind in Wäschenbeuren bei den Ausgaben die Finanzausgleichsumlage, die Kreisumlage, die Kosten für die Halle und die beiden Sportplätze relevant. Der Kurvenverlauf entwickelt sich identisch zu dem in Marbach, nur eben auf geringerem Niveau (siehe *Abbildung 23*). Auch hier wurde ja die Bevölkerungsentwicklung des Statistischen Landesamtes zugrunde gelegt.

Ausgehend von knapp 1,69 Mio. € im Jahr 2004 steigen die einwohnerbezogenen Kosten bei "Wachstum Plus" auf knapp 1,81 Mio. im Jahr 2050 an, während sie bei "Nullwachstum" auf 1,30 Mio. sinken. Die flächenbezogenen Ausgaben entwickeln sich ihrerseits parallel zum Flächenzuwachs (siehe *Abbildung 19*), bleiben also bei "Nullwachstum" konstant bei 330.000,- €, und steigen im Extrem bei "Wachstum Plus" auf 342.000,- € an.

Auch in Wäschenbeuren haben die Kosten für die soziale Infrastruktur (Defizit Kindergärten und Kosten Grundschule) einen großen Einfluss. Die größte Kosteneinsparung ergibt sich auch in Wäschenbeuren durch die Schließung von Kindergartengruppen. Die größere Zahl der Gruppen (23) in Marbach bewirkt, dass dort mehr Gruppen geschlossen und damit mehr Kosten eingespart werden können als in Wäschenbeuren (7).

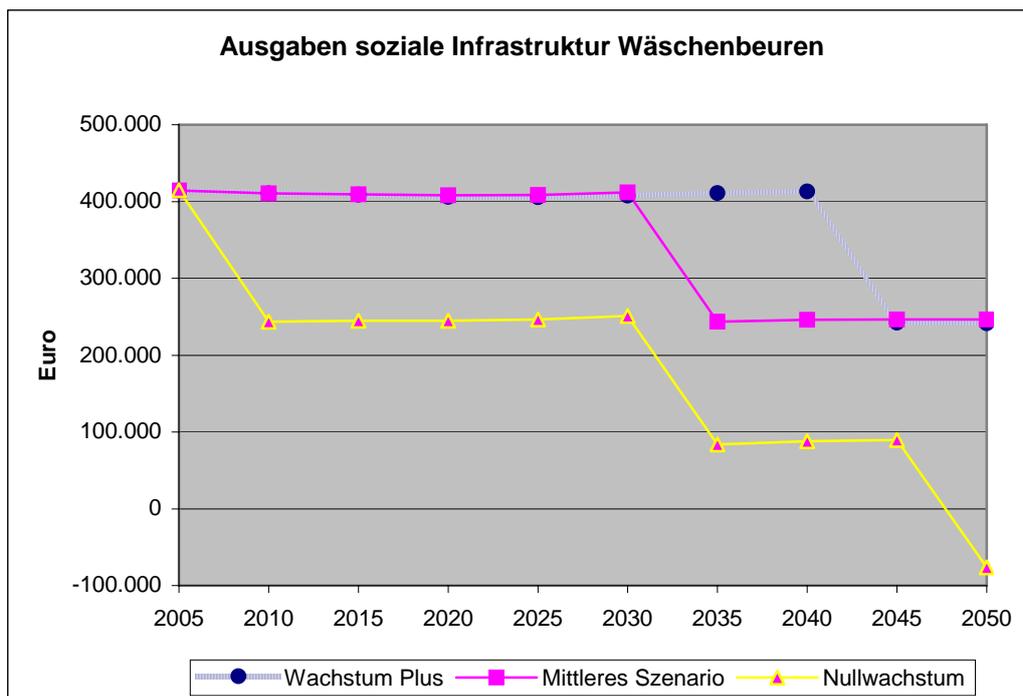


Abbildung 31: **Ausgaben soziale Infrastruktur in Wäschenbeuren**

Der demografische Wandel bewirkt, dass auch bei hohem Wanderungsgewinn die Anzahl der 0- bis 7-Jährigen kontinuierlich sinkt. Für die Prognose-Rechnung wurde aus Gründen der Praktikabilität in beiden Modellkommunen davon ausgegangen, dass zum Zeitpunkt der Datenerhebung alle Kindergartengruppen optimal gefüllt waren. Deshalb kann nur im Szenario „Nullwachstum“ eine Gruppe bereits in den nächsten Jahren geschlossen werden. In der Realität stehen die Schließungen einzelner Gruppen in beiden Gemeinden auch unter Wachstumsbedingungen bereits im Jahr 2006 an.

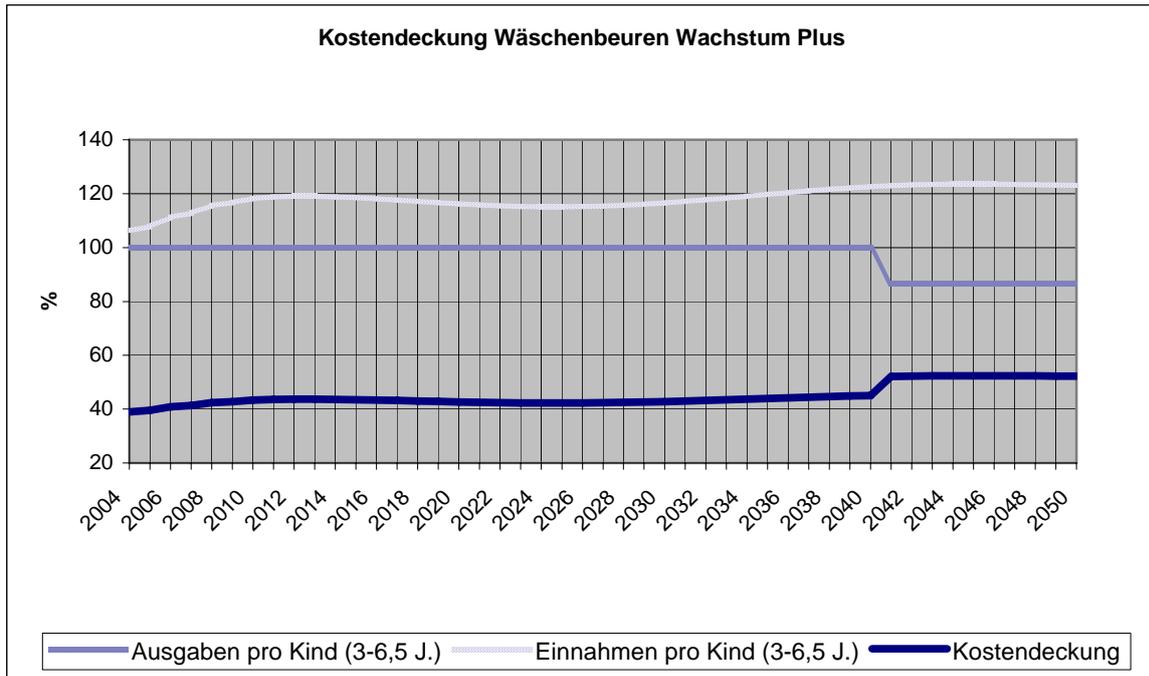


Abbildung 32: **Kostendeckungsgrad Kindergärten in Wäschenbeuren, Szenario „Wachstum Plus“**

Im Szenario „Wachstum Plus“ steigt der Kostendeckungsgrad der Kindergärten aufgrund einer Gruppenschließung von 39 auf 52 Prozent. Bei "Nullwachstum" sind drei statt nur eine Gruppenschließung möglich. Die damit verbundenen Kostensenkungen führen im Verbund mit den steigenden Einnahmen zu einem Deckungsgrad von 190 Prozent, also zu einem rechnerischen Plus.

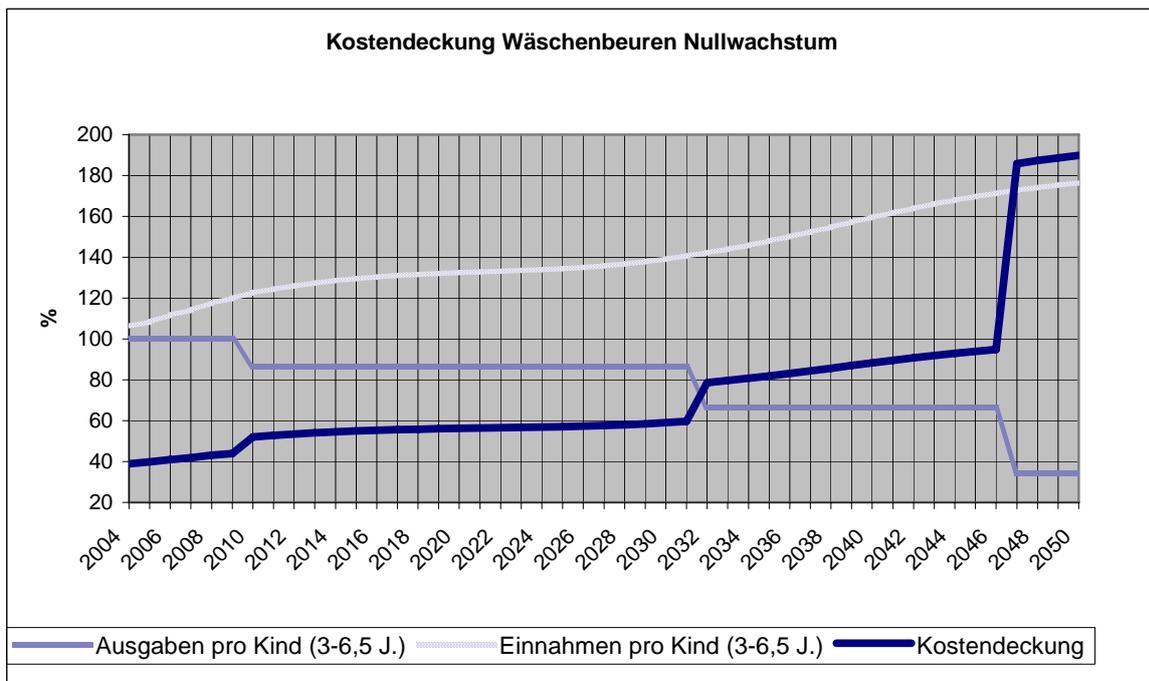


Abbildung 33: **Kostendeckungsgrad Kindergärten in Wäschenbeuren, Szenario „Nullwachstum“**

Die Gesamtausgaben aus allen drei Bereichen stellen sich demnach wie folgt dar:

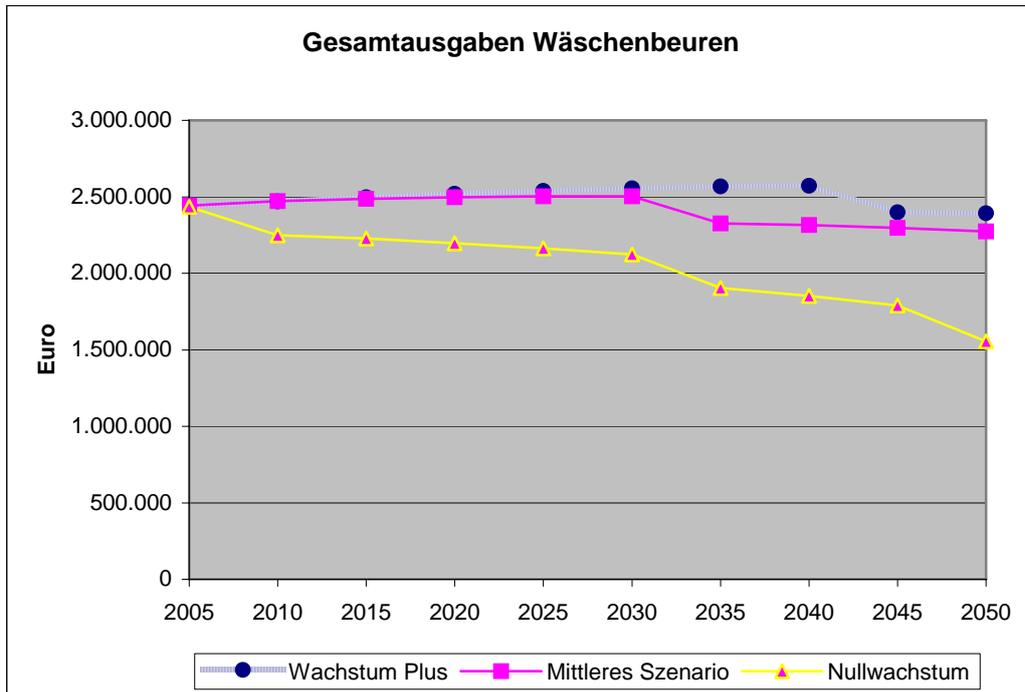


Abbildung 34: Gesamtausgaben in Wäschenbeuren in drei verschiedenen Szenarien

Ausgehend von einem Betrag von 2,4 Mio. € bleiben die Gesamtausgaben bei "Wachstum Plus" nahezu konstant, sinken im mittleren Szenario ein wenig früher auf 2,27 Mio. und bei "Nullwachstum" sogar auf 1,55 Mio. € im Jahr 2050.

4.3.5.3 Saldi in den Szenarien

Der Kurvenverlauf weist in Wäschenbeuren einige Unterschiede zu dem in Marbach auf:

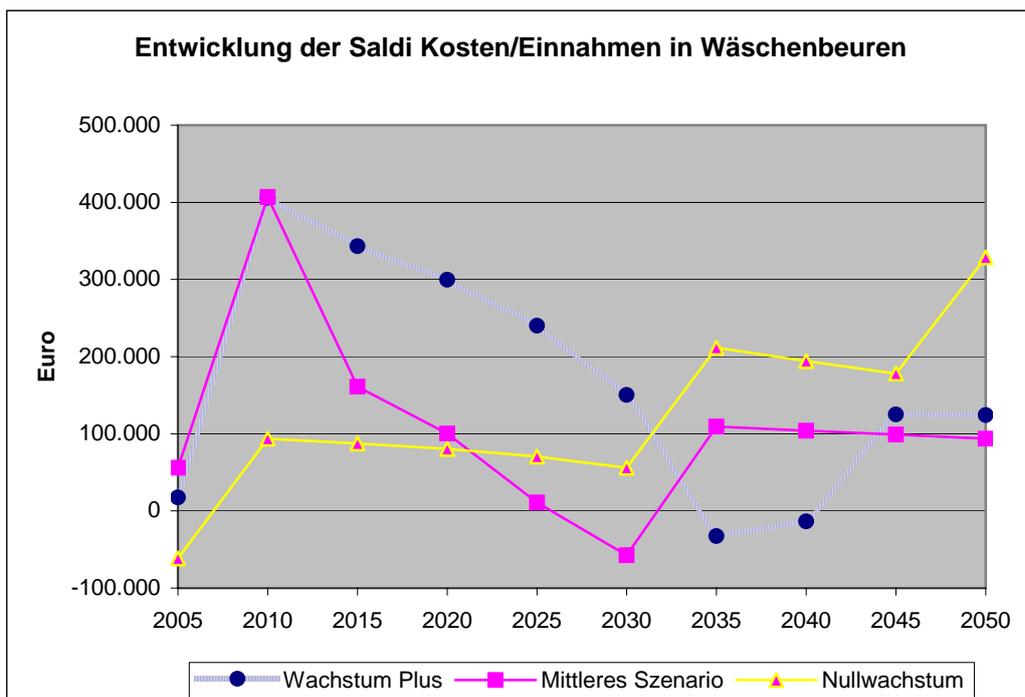


Abbildung 35: Saldi Ausgaben/Einnahmen in drei verschiedenen Szenarien

Der gravierendste Unterschied ist, dass die Saldi aller drei Szenarien im Gegensatz zu Marbach weitgehend positiv sind und bleiben, zu Beginn der Prognose-Rechnung um 2010 in den beiden Wachstums-Szenarien sogar sehr deutlich. Die positiven Saldi kommen vor allem durch die überdurchschnittlich hohen Einnahmen Wäschenbeuren aus dem kommunalen Finanzausgleich aufgrund des geringen Gewerbesteueraufkommens zustande.

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 (aufgrund der früheren Schließung einer Kindergartengruppe). Am besten lässt es sich jedoch beim Szenario „Nullwachstum sparen, das bereits im Jahr 2021 die Mittlere Variante überholt und im Jahr 2032 auch das Szenario „Wachstum Plus“ hinter sich lässt. Im Jahr 2050 liegt der Saldo „Nullwachstum“ bei 328.000,- €, der Saldo „Wachstum Plus“ bei 124.000,- €. Die Vorteile von „Nullwachstum“ ergeben sich bei dieser Rechnung vor allem durch die Schließung von insgesamt drei Kindergartengruppen statt nur einer in den beiden anderen Szenarien.

5. Fazit und Handlungsempfehlungen

5.1 Bewertung der Ergebnisse

5.1.1 Realitätsnähe der Ergebnisse

Schiller und Siedentop haben ermittelt, dass Studien, die mit prototypischen Siedlungsstrukturen operieren und dadurch siedlungsstrukturelle Faktoren isoliert betrachten können, auf höhere Kostenunterschiede bzw. Einsparpotenziale kommen als Untersuchungen, die reale Siedlungsstrukturtypen auf der Basis tatsächlicher Kostenermittlungen vergleichen⁸⁷. Die in der vorliegenden Studie ermittelten Saldi aus verschiedenen Baulandstrategien fallen daher eher gering aus und stellen ein – wenn auch methodisch eingeschränkt – realistischeres Bild der tatsächlichen Finanzströme dar.

Es wurden alle Einnahmenfaktoren berücksichtigt, 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 Ausgabenfaktoren wie die Abwassergebühren, die Pflegedienste oder der Lärmschutz (soweit nicht in der Erschließung enthalten) aufgrund ihrer geringen Relevanz nicht berücksichtigt 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 Nichtberücksichtigung dieser und anderer Faktoren muss davon ausgegangen werden, dass die absoluten Ausgaben grundsätzlich höher sind als in der Prognose berechnet. Gleichzeitig ist damit zu rechnen, dass die Einnahmen aus dem Einkommensteueranteil deutlicher als in der Prognose angegeben sinken werden, da die Überalterung

⁸⁷ Schiller, G.; Siedentop, S.: Infrastrukturfolgekosten der Siedlungsentwicklung unter Schrumpfungsbedingungen. In: Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung: DISP 160/2005, S. 83-93.

die Zahl der Nicht-Erwerbstätigen in jedem Szenario ansteigen lässt, was in der vorliegenden Arbeit aber rechnerisch nicht berücksichtigt werden konnte. Die Saldi in den kommunalen Haushalten werden sich in der Realität also in jedem Fall negativer entwickeln, als die Ergebnisse der vorliegenden Arbeit zeigen.

Sämtliche Erschließungskosten und Erstinvestitionen wurden dergestalt berücksichtigt, dass sie von den kommunalen Grundstückserlösen bereits abgezogen wurden. Es ist in der Region Stuttgart gängige Praxis, einen zusätzlichen Flächenabzug auf freiwilliger Basis in Anrechnung zu bringen, so dass einer Gemeinde nach Abzug aller Erschließungskosten trotzdem noch einmalige Einnahmen aus Grundstücksverkäufen bleiben.

An dieser Stelle ist auch nochmals darauf hinzuweisen, dass dem Kurvenverlauf die Bevölkerungsvorausrechnung des Statistischen Landesamtes zugrunde liegt und damit eine relativ gleichmäßige Zuwanderung. In der Realität wird jedoch ein Teil der Einnahmen (z.B. bei den Grundstückserlösen) auf wenige Jahre der Wohngebietsbebauung komprimiert, während sich die Ausgaben über den gesamten Zeitraum verteilen. Bei einem 2005 frisch erschlossenen Baugebiet würden demnach die Kurven in den beiden Wachstumsszenarien bis etwa 2010 erheblich höher steigen, um danach umso tiefer zu fallen.

Ebenfalls nochmals erwähnt werden muss die Tatsache, dass die Einnahmen und Kosten in den Modellkommunen vorwiegend aus dem Jahr 2004 stammen. Insofern stellt das vorliegende Ergebnis nur eine Momentaufnahme dar, die sich möglicherweise im Jahr 2006 anders darstellt (z.B. aufgrund sinkender Steuerkraft im Jahr 2004 und damit sinkender Kreisumlage im Jahr 2006). Die langfristigen Tendenzen und die grundsätzlichen Unterschiede zwischen den Kommunen bleiben davon allerdings unberührt.

5.1.2 Zentrale Erkenntnisse

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.
- Bei den Ausgaben macht sich das Defizit des Kindergartenbetriebs weit stärker bemerkbar als die Kosten für die Straßenunterhaltung oder für die Grünpflege. Die Schließung von Kindergartengruppen bringt signifikante Einsparungen⁸⁸.

Ein bemerkenswerter Unterschied zwischen Marbach und Wäschenbeuren ist, dass sich in Marbach bei allen drei Szenarien für neue Wohngebiete ein Defizit im gesamten Zeitraum bis 2050 ergibt, während Wäschenbeuren hier fast durchgehend im Plus bleibt. Grund dafür ist vor allem der Kommunale Finanzausgleich (KFA). Er spielt eine wesentliche Rolle bei

⁸⁸ Keine Gemeinde kann und wird 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 Mittelmaß an Zuzug zu finden, das ein behutsames Reduzieren der Kindergärten erlaubt.

der Frage, ob neue Wohngebiete für eine Gemeinde rentabel sind oder nicht, da er eine Kommune mit geringen Gewerbesteuerereinnahmen wie Wäschenbeuren für die Ansiedlung neuer Einwohner überproportional „belohnt“.

Wenn man die Saldi der Einnahmen (Finanzausgleich, Familienlastenausgleich) und Ausgaben (Finanzausgleichsumlage, Kreisumlage) in den beiden Gemeinden gegenüberstellt, so ergibt sich bei Marbach ein Defizit von 393,- € pro Jahr und Einwohner, während Wäschenbeuren mit „nur“ 183,- € im Minus ist. Marbach zahlt also per Saldo aufgrund seiner größeren (Gewerbe-)Steuerkraft 210,- € pro Einwohner und Jahr mehr in den KFA als Wäschenbeuren. Hinzu kommen bei Marbach noch in geringerem Maße zusätzliche Ausgabenfaktoren wie das Hallenbad. Nimmt man den Einkommensteueranteil zum Finanzausgleich noch hinzu, so zeigt sich, dass Wäschenbeuren insgesamt ein Plus von 132,- € pro Einwohner erzielt, während Marbach für jeden Einwohner 53,- € zahlen muss.

Gutsche (2003) kommt in seiner Untersuchung zum Ergebnis, dass sich neue Baugebiete eher für die kreisfreien als für die kreisangehörigen Kommunen lohnen, die Rentabilität also stark vom Verwaltungsstatus abhängt. Aufgrund der unterschiedlichen Methodik sind die Ergebnisse von Gutsche allerdings nur schwer mit den vorliegenden Erkenntnissen zu vergleichen. Hinzu kommt, dass sich der Kommunale Finanzausgleich in Niedersachsen und Schleswig-Holstein mit Sicherheit anders auswirkt als in Baden-Württemberg.

Als ein Ergebnis der Prognose-Rechnungen kann also festgehalten werden:

- **Für Marbach bzw. 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 Wäschenbeuren bzw. für den Lagetyp b scheinen sich neue Wohngebiete noch mittelfristig zu lohnen, sofern die Steuerkraft der Gemeinde durch geringe Gewerbesteuer geprägt ist.** (Letzteres wurde bei der Festlegung der Lagetypen nicht untersucht.) Ansonsten gilt tendenziell das Gleiche: Nullwachstum ist langfristig am besten für den Kommunalhaushalt.⁸⁹

Betrachtet man die Einnahmeseite insgesamt, so wirken sich die Grundstückserlöse vergleichsweise gering aus, da ihr Anteil an den Gesamteinnahmen relativ gering ist: Selbst im Jahr 2010 mit den höchsten Grundstückserlösen erreichen diese nur einen Anteil von knapp 15 Prozent an den gesamten Einnahmen. Auf den Gesamtzeitraum gesehen wird dieser Anteil zur Marginalie. An dieser Tatsache ändert sich grundsätzlich auch durch höhere Erlöse nichts – wie dies beispielsweise in Wäschenbeuren (40% der Gesamtfläche) gegenüber dem Lagetyp b in der vorliegenden Arbeit (25% der Gesamtfläche) der Fall ist.

Dieses Ergebnis ist insofern bedeutsam, weil viele Gemeindeverwaltungen und Gemeinderäte bei ihrer Entscheidung für neue Baugebiete durch die Aussicht auf hohe Grundstückserlöse motiviert werden. Oftmals können Gemeinden ihre Haushalte nur noch mit Grund-

⁸⁹ Hier nochmals der Hinweis auf die Methodik: Einige Kostenfaktoren wurden bei der Berechnung nicht berücksichtigt. Es ist deshalb davon auszugehen, dass die Einbeziehung aller Kosten auch beim Lagetyp b zu einem negativen Ergebnis führt.

stückserlösen ausgleichen. Doch langfristig gesehen ist diese Haushaltspolitik ein Irrweg, weil dadurch zwar kurzfristig viel Geld in die Kasse fließt, so aber langfristig weit höhere Kosten entstehen – 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. Die Kosten für Betrieb und Unterhalt solcher Einrichtungen (insbesondere die Kindergärten⁹⁰) 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. Eine vollständige Einbeziehung aller Folgekosten, die durch ein Neubaugebiet verursacht werden, würde demnach noch höhere Defizite offenbaren.

5.1.3 Veränderung der Rahmenbedingungen

Für die Interpretation der Ergebnisse ist außerdem die mögliche Veränderung der Rahmenbedingungen zu beachten. So geht die Berechnung des Kindergarten-Defizits von der derzeitigen Zuschuss-Regelung des Landes aus, von der kaum anzunehmen ist, dass sie bis 2050 bzw. bei dieser demografischen Entwicklung Bestand haben wird. Viel wahrscheinlicher ist, dass der „Zuschuss-Deckel“ des Landes von 394 Mio. € entsprechend dem Rückgang der Kinderzahlen im Land mittelfristig reduziert wird.

Durch sinkende Einnahmen bzw. Landeszuschüsse würden die Defizite bei den Kindergärten steigen und die Saldi in der vorliegenden Berechnung dadurch stärker ins Negative abgleiten – allerdings auch beim Szenario „Nullwachstum“, da dort der Einspareffekt einer Kindergartenschließung dann nicht mehr so groß wäre.

Eine offene Frage zu den Rahmenbedingungen ist auch: Was passiert mit dem Kommunalen Finanzausgleich, wenn die Bevölkerungszahl in Baden-Württemberg insgesamt stagniert oder sogar sinkt? Sinkt damit auch die Steuerkraft aller Kommunen im Land? Und steigt dann der Anspruch aller 1.111 Gemeinden auf die Schlüsselzuweisungen? Wenn die Zuweisungen pro Einwohner im Vergleich zur vorliegenden Berechnung reduziert werden, verringern sich sowohl die Einnahme- als auch die Ausgabeseite bei den Kommunen. Die Bedeutung des Kommunalen Finanzausgleichs in der Gemeindefinanzierung würde damit tendenziell sinken.

5.2 Handlungsempfehlungen für die Kommunen

Die Ergebnisse zeigen deutlich, dass sich die Ansiedlung neuer Einwohner für eine Gemeinde langfristig nicht wirtschaftlich lohnt. Allerdings ging die vorliegende Arbeit davon aus, dass die Neuansiedlung immer auf unverbrauchter Fläche stattfindet (siehe *Kapitel 3.1*), nicht im Bestand. Ein **maßvolles Bevölkerungswachstum im Siedlungsbestand**,

⁹⁰ Der hohe Einspareffekt resultiert auch aus den gedeckelten Landeszuschüssen, die nach derzeitiger Regelung nur wenig reduziert werden sollen, auch wenn Kindergartengruppen geschlossen werden.

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. Hier können die Instrumente der Innenentwicklung eingesetzt werden, um ein attraktives Angebot für Alt- und Neubürger zu schaffen.

Der **Kommunale Finanzausgleich** bildet einen nicht unerheblichen Anreiz zur Ausweisung von Neubaugebieten im Allgemeinen und „belohnt“ Gemeinden mit geringer Gewerbesteuer für jeden zusätzlichen Einwohner im Besonderen. Diese Anreizwirkungen sollten zumindest abgeschwächt werden. Eine Möglichkeit wäre, die Grundstückserlöse der Kommunen für neu in Anspruch genommene Flächen in den Kommunalen Finanzausgleich einzubeziehen und bei der Berechnung der Steuerkraftsumme zu berücksichtigen.

Die **Grundstückserlöse** sind nur einmal zu verwerten. Deshalb sollten sie vorwiegend für Einmal-Investitionen verwendet werden (z.B. Schuldentilgung), 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. Eine Strategie, nur noch Doppelverdiener ohne Kinder in die Gemeinde zu locken, ist sicherlich zum Scheitern verurteilt. 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** nicht unbeachtet bleiben. Die Kommunen führen dafür ständig steigende Umlagen ab. Diese Kostensteigerungen sind aber großteils 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. Und die Folgekosten führen dazu, dass alle Gemeinden, die diesen Kampf mit Hilfe von Neubaugebieten austragen, sich am Ende als Verlierer wiederfinden werden: 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.

5.3 Weiterer Forschungsbedarf

In der vorliegenden Arbeit wurden lediglich zwei Lagetypen der Region Stuttgart mit jeweils drei verschiedenen Szenarien untersucht, wobei einzelne Kostenfaktoren aus Praktikabilitätsgründen nicht berücksichtigt werden konnten. Damit wurde vor allem der Unterschied zwischen den beiden Lagetypen – in der Region Stuttgart die Kommunaltypen mit dem relativ größten Flächenwachstum – herausgearbeitet. Diese Unterschiede wurden in drei verschiedenen Szenarien dargestellt. Aus diesem begrenzten Untersuchungsrahmen ergibt sich der folgende weitere Forschungsbedarf:

- Gegenüber dem Szenario „Nullwachstum“ stellt ein Szenario „gemäßigtes Bevölkerungswachstum ausschließlich im Siedlungsbestand“ eine realistischere Variante der Bevölkerungsentwicklung dar. Sie sollte noch untersucht werden. Sofern eine ausreichende Datengrundlage dafür vorliegt, könnten auch noch weitere Faktoren wie die weiterführenden Schulen in die Untersuchung einbezogen werden.
- Mit einem Mittelzentrum sollte mindestens ein weiterer wichtiger Lagetyp in der Region mit der gleichen Methodik untersucht werden. Daneben könnte die Untersuchung einer weiteren Kommune in einer anderen Region Baden-Württembergs bezüglich möglicher Unterschiede sehr aufschlussreich sein.
- Des Weiteren könnte man die Szenarien weiteren Varianten möglicher Entwicklungen unterwerfen, um die sensiblen Bereiche der Prognose zu eruieren. Interessant wäre z.B., wie sich eine steigende Kreisumlage (wg. ÖPNV- und Sozialkosten) oder sinkende Einkommensteueranteile auf die Prognose-Rechnung auswirken.
- Andere politische Rahmenbedingungen wie eine veränderte Kindergarten-Finanzierung können die Ergebnisse stark verändern. Auch hier könnten deshalb noch andere Annahmen getroffen und mehr Varianten durchgespielt werden, um die Auswirkungen wahrscheinlicher Entscheidungen in der Zukunft besser abschätzen zu können.

6. Literatur

Bertelsmann Stiftung (Hrsg.): Aktion demografischer Wandel. Kommunen und Regionen im demografischen Wandel. Finanzpolitische Nachhaltigkeit und Handlungsfähigkeit auf kommunaler sowie regionaler Ebene, Gütersloh 2004

Caspar, Sigried; Kirchmann, Andrea; Seibold, Bettina; Stieler, Sylvia: „Beruf UND Familie - Wie gestalten wir das UND? Ein Leitfaden für Praktiker und Praktikerinnen aus Unternehmen und Kommunen. In: Landesstiftung Baden-Württemberg GmbH (Hrsg.): Schriftenreihe der Landesstiftung Baden-Württemberg. Stuttgart, Tübingen 2005. In: www.landesstiftung-bw.de/publikationen/files/sr-12_leitfaden_beruf_u_familie.pdf

Cornelius, Ivar: Perspektiven des Bevölkerungswachstums in Ba-Wü. In: Statistisches Monatsheft Baden-Württemberg 3/2004

Flächennutzungsplan 2010 für die vereinbarte Verwaltungsgemeinschaft Göppingen, Schlat, Wärschenbeuren, Wangen

Friedrich Ebert Stiftung (Hrsg.): Verteilung der Steuern auf die Gebietskörperschaften. In: Arbeitsgruppe Kommunalpolitik: Wegbeschreibung für die kommunale Praxis. Bonn: 2003. In: www.fes-kommunales.de/_data/Fi_Steuerverteilung_auf_Gebietskoerperschaften.pdf

Friedrich, Erich: Steuereinnahmen der Kommunen in Deutschland. In: Kommunalfinanzen in Europa. Ein von der Hans-Böckler-Stiftung gefördertes Forschungsvorhaben. 2004. In: www.kommunaler-wettbewerb.de/kofi/seiten/de-210.html

Gemeindetag Baden-Württemberg (Hrsg.): Auswirkungen der demografischen Entwicklung auf die Städte und Gemeinden. In: Die Gemeinde / BWGZ 6/2002, Stuttgart

Gemeindeverwaltungsverband Marbach am Neckar (Hrsg.): Flächennutzungsplan 1990 – 2005.

Glatzer, Wolfgang: Neue Wohnformen für Junge und Alte. Haushaltstechnisierung in der Generationenperspektive. In: Schader-Stiftung (Hrsg.): Wohn:Wandel. Szenarien, Prognosen, Optionen des Wohnens, Darmstadt, 2000

Gössl, Ernst; Schmid, Willi: Die Gemeinden und ihre Finanzen. In: Gemeindetag Baden-Württemberg (Hrsg.): BWGZ 16/2004, S. 582 - 599. In: www.gemeindetag-bw.de/php/downloads/bwgz16_2004/bwgz16_2004_artikel6.pdf

Gutsche, Jens-Martin: Auswirkungen neuer Wohngebiete auf die kommunalen Haushalte. ECTL Working Paper 18 der TUHH, Hamburg 2003

Herz, R.: Szenarien der Stadtentwicklung und ihre Auswirkungen auf die technischen Infrastruktursysteme. In: Herz, R. (Hrsg.): Stadtumbau und Anpassung der Wärmeversorgungssysteme. 5 Kolloquium Stadtbauwesen a, 30.01.2004. TU Dresden, Lehrstuhl Stadtbauwesen, S. 7 – 18

Hoffmann, Hilmar, Deutsche Rentenversicherung, Bereich Forschung + Statistik

http://schwaebischer-heimatbund.de/natur_schuetzen/tagungen_u_vortraege/landverbrauch_ii/index.php?cid=326

Industrie und Handelskammer Region Stuttgart (Hrsg.): Haushaltsanalyse 2005. Ergebnisse einer Analyse der Haushaltspläne 2005. September 2005. In: www.stuttgart.ihk24.de/SIHK24/SIHK24/produktmarken/standortpolitik/Versteckte_Dateien/Haushaltsanalyse_2005.pdf

Klingholz, R.: Abschied vom Wachstum in: Berlin-Institut für Weltbevölkerung und globale Entwicklung (Hrsg.): Deutschland 2020, Berlin 2004

Liegenschaftskataster Marbach und Wäschenbeuren 2004

Meister-Scheufelen, Gisela.: Bevölkerungsentwicklung in Ba-Wü. Konsequenzen für Umwelt und Verkehr, Vortrag zum „Anstöße-Forum“ im Ministerium für Umwelt und Verkehr am 30.11.04

Natural Resources Defense Council: Another Cost of Sprawl. The Effects of Land Use on Wastewater Utility Costs. New York 1998

Pressestelle Umweltministerium Baden-Württemberg: Pressemitteilung Nr. 172/2005, 15. November 05

Schiller, G.; Siedentop, S.: Infrastrukturfolgekosten der Siedlungsentwicklung unter Schrumpfbedingungen. In: Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung: DISP 160/2005, S. 83-93

Siedentop, S.; Kausch, S.: Räumliche Ausprägung von Wachstums- und Schrumpfungprozessen in deutschen Agglomerationsräumen – ein Überblick. In: IÖR-Schriften 41; Dresden 2003

Siedentop, Stefan, Kausch, Steffen: - Die räumliche Struktur des Flächenverbrauchs in Deutschland. Eine auf Gemeindedaten basierende Analyse für den Zeitraum 1997 bis 2001, pp. 26-49. In: Raumforschung und Raumordnung 1/2004

Statistisches Bundesamt: Bevölkerung Deutschlands 2050, 10. koordinierte Bevölkerungsvorausschätzung, Wiesbaden 2003

Statistisches Landesamt Baden-Württemberg: Bevölkerungsentwicklung bis 2050. In: Statistisches Monatsheft Baden-Württemberg 12/2003

Steinlechner, R.: Die „schlanke Stadt“. Kostenwahrheit als mögliches Steuerungsinstrument für die Raumplanung. Dissertation an der rechtswissenschaftlichen Fakultät der Leopold-Franzens-Universität. Innsbruck 2001

Vallée, Dirk in: Beiträge der Akademie für Natur- und Umweltschutz Baden-Württemberg, Band 35, Stuttgart 2004

Verband Region Stuttgart (Hrsg.): Regionalplan vom 22. Juli 1998

Wirtschaftsministerium Baden-Württemberg (Hrsg.): Landesentwicklungsplan Baden-Württemberg 2002

www.destatis.de/basis/d/bevoe/bevoegra2.php

[www.difu.de/forschung/Welcome.php3?id\[\]=258&submit=Absenden](http://www.difu.de/forschung/Welcome.php3?id[]=258&submit=Absenden)

www.farmland.org/magazine/summer00/vision3.htm

www.janvonbroeckel.de/soziales/rentenbesteuerung.html

www.landkreis-ludwigsburg.de/aktuell/presse/pressemeldungen/23102001_01.html

www.reiseauskunft.bahn.de

www.stala.bwl.de/SRDB/home.asp?H=BevoelkGebiet&U=02&T=01035013&E=KR#

www.statistik.baden-wuerttemberg.de, Zugriff September 2005.

www.steuerberater-neuhaeuser.de/Info/Steuer-Infos/Die_nachgelagerte_Rentenbesteuerung.pdf

www.vvs.de

7. Anhang

- Bevölkerungsentwicklung 1990 – 2004 in Zentrale Orte Region
- Einnahmen-/Ausgabenfaktoren 2004 Marbach/N
- Einnahmen-/Ausgabenfaktoren 2004 Wäschenbeuren
- Flächenfestlegung aus Liegenschaftskataster
- Grundsteuerhebesätze ausgewählter regionaler Gemeinden
- Prognose-Rechnung Mittleres Szenario bis 2050 Marbach/N
- Prognose-Rechnung Szenario „Wachstum Plus“ bis 2050 Marbach/N
- Prognose-Rechnung Szenario „Nullwachstum“ bis 2050 Marbach/N
- Prognose-Rechnung Mittleres Szenario bis 2050 Wäschenbeuren
- Prognose-Rechnung Szenario „Wachstum Plus“ bis 2050 Wäschenbeuren
- Prognose-Rechnung Szenario „Nullwachstum“ bis 2050 Wäschenbeuren