

2/10

ILS – Institut für Landes- und
Stadtentwicklungsforschung



Autoren dieser Ausgabe:

Andrea Dittrich-Wesbuer
andrea.dittrich-wesbuer@ils-forschung.de
Fon + 49 (0) 231 9051-272

Alexander Mayr
alexander.mayr@ils-forschung.de
Fon + 49 (0) 231 9051-271

Frank Osterhage
frank.osterhage@ils-forschung.de
Fon + 49 (0) 231 9051-216

trends



Demographischer Wandel, Siedlungsentwicklung und kommunale Finanzen

„Die Fortführung der gegenwärtigen Trends in der Raumentwicklung ist nicht finanzierbar. Mit der Zersiedlung drohen steigende Kosten für den Bau, den Betrieb und den Unterhalt von Infrastrukturanlagen.“ Diese Aussage aus einem Bericht des Schweizerischen Bundesrates stammt bereits aus den 1990er Jahren (BRP 1996). In dieser Zeit war Deutschland noch von der Wachstumseuphorie der Wendejahre geprägt. Die Bautätigkeit – vielfach verbunden mit einer Neuinanspruchnahme von Flächen an den Rändern der Städte und Gemeinden – hatte vielerorts einen neuen Höhepunkt erreicht.

Mittlerweile hat sich die Situation deutlich verändert und die Betrachtung der Kosten und Nutzen der Siedlungsentwicklung gewinnt erheblich an Aufmerksamkeit. Immer häufiger wird von Planungs- und Entscheidungsträgern eine Sichtbarmachung der längerfristigen Folgekosten von Baugebieten gefordert und eine unmittelbare Verbindung zwischen der Siedlungsentwicklung und der Einnahmen- bzw. Ausgabensituation der Kommunen gezogen.

Das zunehmende Interesse für die fiskalischen Effekte der Siedlungsentwicklung hat in den letzten Jahren zu einer Reihe von Forschungsprojekten geführt und die Entwicklung von EDV-gestützten Werkzeugen zur Betrachtung der Kosten und Nutzen der Flächenentwicklung vorangetrieben. Das ILS hat sich der Thematik in unterschiedlichen Projekten gewidmet. Aus diesen Arbeiten werden in diesem Beitrag einige Ergebnisse zusammenfassend dargestellt.

Die Relevanz des Themas steht in engem Zusammenhang mit dem demographischen Wandel. Die daraus resultierende Umbruchsituation stellt neue Anforderungen an die Siedlungsentwicklung, schafft – verstärkt durch die schlechte Situation der öffentlichen Haushalte – starken Handlungsdruck und erhöht den Bedarf an Kostenbetrachtungen in der Praxis.

Vor diesem Hintergrund sollen zunächst die veränderten Rahmenbedingungen für die Siedlungsentwicklung am Beispiel Nordrhein-Westfalen dargestellt werden.

Demographischer Wandel in Nordrhein-Westfalen: Weniger. Älter. Bunter.

Der demographische Wandel führt zu Veränderungen der Zahl und der Struktur der Bevölkerung, die als zentrale Rahmenbedingungen für die Siedlungsentwicklung anzusehen sind. Hinter den einprägsamen Schlagworten „Weniger. Älter. Bunter.“ stehen vier wichtige Trends:

- Bevölkerungsabnahme,
- Alterung,
- Internationalisierung und
- Individualisierung.

Besonders hervorzuheben ist die teils räumliche Differenzierung der Entwicklungen. Innerhalb eines Bundeslandes, einer Region oder einer Stadt stellen sich Ausgangsbedingungen und Entwicklungsperspektiven oft sehr unterschiedlich dar.

Bevölkerungsabnahme

Nach der aktuell gültigen Bevölkerungsvorausberechnung des statistischen Landesamtes wird die Bevölkerung

in Nordrhein-Westfalen im Zeitraum von 2008 bis 2030 um 3,7 Prozent abnehmen.¹ Die Einwohnerzahl von dann 17,3 Millionen würde dem Stand zu Beginn der 1990er Jahre entsprechen.

Hinsichtlich der räumlichen Ausprägung dieser Entwicklung wird deutlich, dass sich die Bevölkerungsabnahme nicht mehr auf die Großstädte im Ruhrgebiet und im Bergischen Land beschränkt, die vergleichsweise früh vom demographischen Wandel erfasst wurden. Vielmehr erstrecken sich die rückläufigen Bevölkerungszahlen ebenso auf den Ballungsrand in altindustriell geprägten Regionen. Und auch eher ländliche Räume wie Sauer- und Siegerland oder weite Teile von Ostwestfalen-Lippe stellen Schwerpunkte des Bevölkerungsrückgangs dar (vgl. Abb. 1). Hier werden nach den vorliegenden Berechnungen einige kreisangehörige Städte und Gemeinden innerhalb der nächsten 20 Jahre rund ein Viertel ihrer heutigen Einwohnerzahl einbüßen. Gleichzeitig können die Region Köln/Bonn, die Stadt Düsseldorf sowie Teilräume im Münsterland und am Niederrhein noch mit einer

weiteren Bevölkerungszunahme im betrachteten Zeitraum rechnen. Ungeachtet dieser groben räumlichen Muster liegen Gemeinden mit erwartetem Einwohnerzuwachs oft unmittelbar neben Gemeinden mit sinkender Einwohnerzahl. Es ergibt sich ein kleinräumiges Nebeneinander von Wachstum und Schrumpfung.

Insgesamt ist bereits heute ein Übergang hin zur Bevölkerungsabnahme erkennbar. Anfang der 1990er Jahre konnten die nordrhein-westfälischen Städte und Gemeinden fast ausnahmslos eine Bevölkerungszunahme verbuchen. Seinerzeit profitierten die Kommunen von einer starken Zuwanderung aus Osteuropa und Ostdeutschland. Die Bilanz aus Geburten und Sterbefällen hat sich seitdem aber weiter verschlechtert. Im Ergebnis gewinnt rund 20 Jahre später gerade einmal noch jede sechste Kommune im Land Bevölkerung hinzu. Schrumpfung ist zum Normalfall geworden (vgl. Abb. 2).

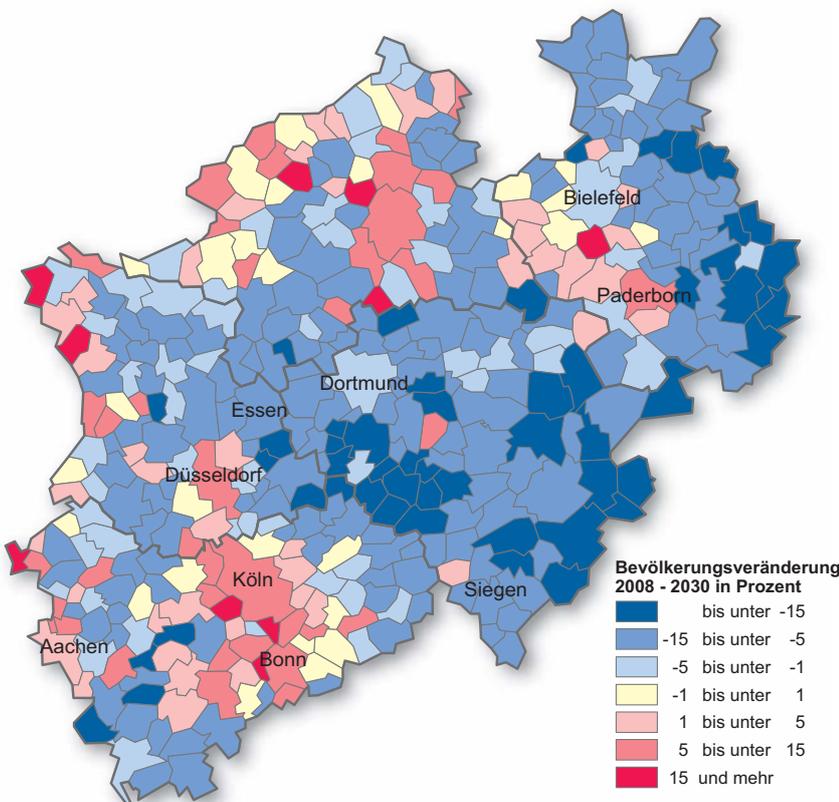
Alterung

Bedeutsamer als die Veränderung der Bevölkerungszahl dürften für viele Städte und Gemeinden die Verschiebungen in der Bevölkerungsstruktur sein. Weniger junge werden zukünftig mehr älteren Menschen gegenüberstehen. Das Durchschnittsalter der Bevölkerung in Nordrhein-Westfalen wird nach den vorliegenden Berechnungen von 42,6 Jahren (2008) auf 46,9 Jahre (2030) steigen. Hierbei vergrößert sich der Anteil der jüngeren älteren Menschen (60 bis unter 80 Jahre) um rund ein Drittel, der Anteil der Hochbetagten (80 Jahre und mehr) wird sich sogar fast verdoppeln.

Ebenso wie die Bevölkerungsentwicklung verläuft auch die Alterung räumlich sehr unterschiedlich: Eine besondere Dynamik entfaltet der Alterungsprozess in einigen früh suburbanisierten oder eher ländlich geprägten Kreisen, die zu Beginn des Betrachtungszeitraums noch ein vergleichsweise niedriges Durchschnittsalter aufweisen. Dagegen kommt es in den Großstädten zu einer relativ geringen Steigerung des Durchschnittsalters.

Internationalisierung

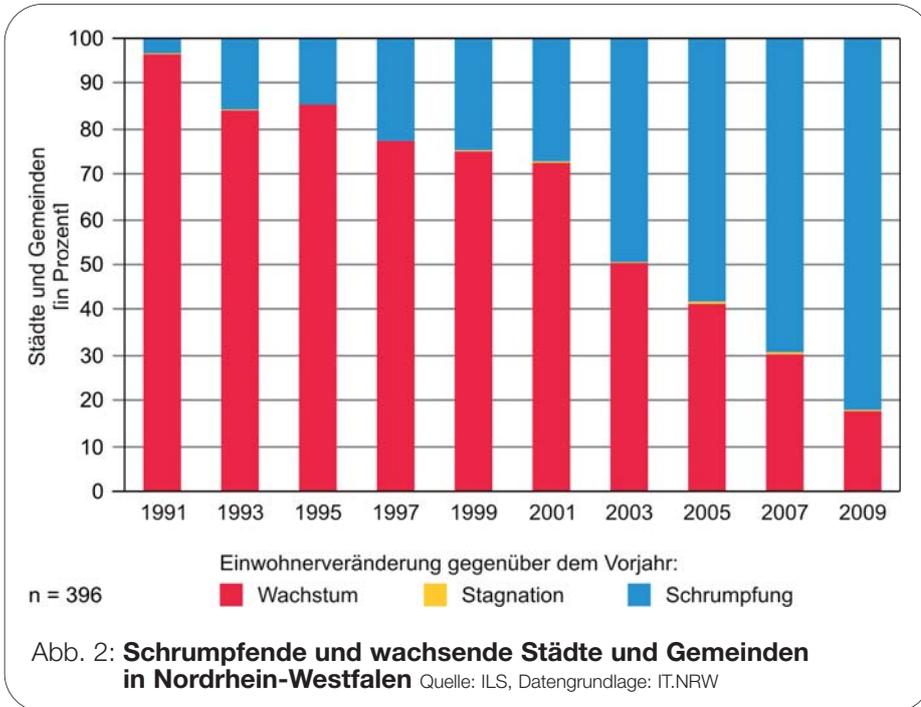
In den vergangenen Jahrzehnten wurde die Bevölkerungsentwicklung in Nord-



Datengrundlage: IT.NRW, November 2009



Abb. 1: Bevölkerungsvorausberechnung 2008 – 2030 (Basisvariante) für die Gemeinden Nordrhein-Westfalens



rhein-Westfalen positiv durch Zuwanderungen aus dem Ausland beeinflusst. Durch die Wanderungsgewinne und eine höhere Geburtenhäufigkeit in den Haushalten mit Migrationshintergrund hat sich eine Internationalisierung der Bevölkerung ergeben, die aufgrund der kulturellen Vielfalt zu einer zunehmend heterogenen Bevölkerungsstruktur beiträgt. Besonders weit ist dieser Prozess in den großen Städten des Ruhrgebietes und des Rheinlandes vorangeschritten, die in der Vergangenheit traditionell bevorzugte Ziele für die Zuwanderung aus dem Ausland darstellten. Auch die aktuell gültige Bevölkerungsvorausberechnung des statistischen Landesamtes beruht – trotz zuletzt negativer Wanderungssalden gegenüber dem Ausland – auf der Annahme, dass Nordrhein-Westfalen über den gesamten Betrachtungszeitraum deutliche Gewinne bei der internationalen Wanderung verbuchen kann.

Individualisierung

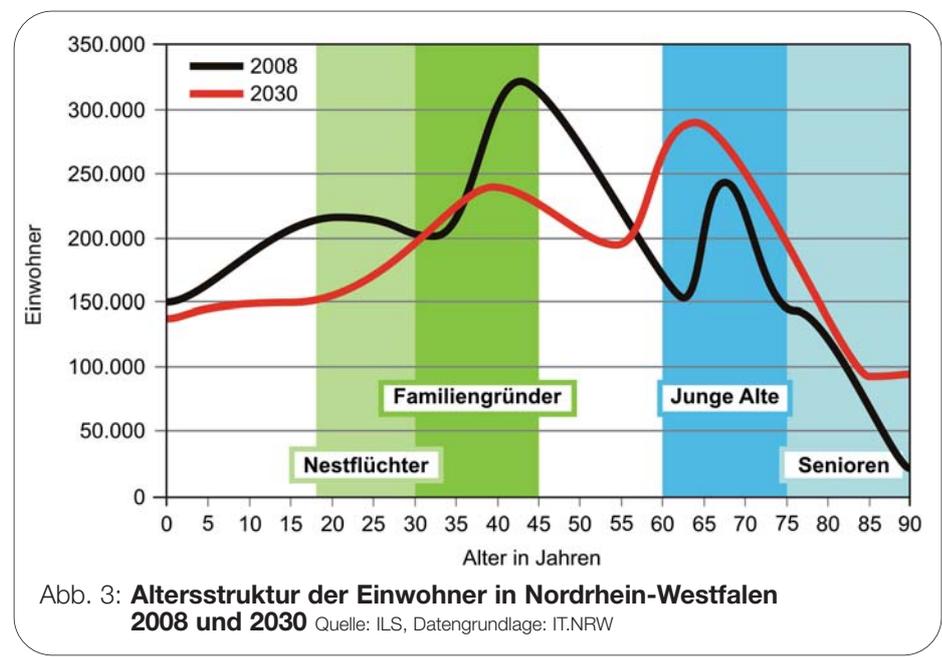
Eine weiter reichende Ausdifferenzierung der Bevölkerungsstruktur ergibt sich, wenn grundlegende Prozesse des sozialen Wandels berücksichtigt werden. Hier sollen zwei Aspekte hervorgehoben werden: Zum einen werden traditionelle Ordnungsmuster – wie die Zugehörigkeit zu Schichten und Klassen – seit einigen Jahrzehnten zunehmend durch vielfältige Lebensstile überlagert. Lebensstile spiegeln sich zum Beispiel in den Präferenzen

für bestimmte Wohnstandorte und Wohnformen wider, sodass sie auch für Fragen der Raumentwicklung eine große Bedeutung erlangen. Zum anderen folgen Lebensverläufe und die damit verbundenen Erwerbsbiographien immer seltener einem standardisierten Muster. Nach dem Zweiten Weltkrieg war zunächst eine typische Abfolge von drei unterschiedlichen Lebensabschnitten zu beobachten: Kindheits- und Jugendphase, Erwachsenenzeit mit einem Vollzeit-Dauerarbeitsverhältnis des Haushaltsvorstandes und Seniorenphase. Im Vergleich hierzu sind Lebensverläufe heute vielfach durch Brüche im beruflichen wie im

familiären Bereich gekennzeichnet. Die Ausdifferenzierung von Haushaltsformen ist ein wesentliches Resultat dieser Entwicklungen. Hierbei führt die Individualisierung dazu, dass die „Normalfamilie“ an Bedeutung verliert, während eine Zunahme von Ein- und Zwei-Personen-Haushalten zu beobachten ist.

Herausforderung demographischer Wandel: Auswirkungen im Siedlungsbestand

Die „Vereinzelung“ im Rahmen der Individualisierung der Bevölkerung wird durch die Verschiebungen in der Altersstruktur verstärkt. Von 2008 bis 2030 wird die mittlere Anzahl an Haushaltsmitgliedern aktuellen Berechnungen zufolge von 2,09 auf 1,98 zurückgehen (vgl. IT.NRW 2009). Diese Entwicklungen lassen Veränderungen bei der Wohnraumnachfrage erwarten. Abbildung 3 koppelt die Darstellung der heutigen und künftigen Altersstruktur mit der Markierung wichtiger Nachfragegruppen auf den Wohnungsmärkten. Für diese Gruppen sind sehr unterschiedliche Wohnungsmarktsegmente relevant. Während es die „Nestflüchter“ eher in kleine Mietwohnungen zieht, suchen gerade Haushalte in der Wachstumsphase – die „Familiengründer“ – größere Wohnflächen und oftmals ein kindergerechtes Wohnumfeld. Demgegenüber verlassen die „jungen Alten“ teilweise ihre Wohnungen zugunsten serviceorientierten Wohnens



oder zentraler Wohnlagen mit gutem Versorgungsangebot. Sie fragen nicht nur neuen Wohnraum nach, sondern hinterlassen auch frei werdende Wohnungen und Häuser. Dies gilt auch für die „Senioren“, bei denen vielfach Haushaltsauflösungen mit einem Umzug zu den Kindern oder in betreute Wohnformen zu erwarten sind.

Neue Probleme in Einfamilienhausgebieten?

Durch den in einigen Marktsegmenten deutlichen Nachfragerückgang drohen in weniger attraktiven Bestandsgebieten zunehmend Leerstände. In diesem Zusammenhang stellt sich auch die Frage, wie die Zukunftsfähigkeit von einzelnen Einfamilienhausgebieten zu beurteilen ist. Der Anteil der für die Nachfrage nach Einfamilienhäusern besonders relevanten Gruppe der „Familiengründer“ wird bis zum Jahr 2030 um rund 15 Prozent zurückgehen (vgl. Abb. 3). Der Effekt des regional und lokal mit beträchtlichen Unterschieden verlaufenden Nachfragerückgangs in diesem „klassischen“ Wohnungsmarktsegment wird auf der Angebotsseite durch die zunehmende Anzahl

der zum Verkauf anstehenden Objekte verstärkt. Bereits heute klagen auch westdeutsche Städte und Gemeinden über erste Leerstände in älteren Einfamilienhausgebieten. Zudem zeichnet sich ab, dass die Gebäude oder auch die Ausstattung der Quartiere den geänderten Ansprüchen der Nachfrager – etwa in Bezug auf Wohnungszuschneide, energetische Standards und die ÖPNV-Anbindung – zum Teil nicht mehr genügen. In der Folge bleibt der zum Erhalt von Siedlungsbeständen notwendige Generationenwechsel aus; Leerstände und Überalterung der verbleibenden Wohnbevölkerung mindern die Attraktivität der Gebiete, was sich wiederum ungünstig auf die Nachfrage auswirkt. Es ist zu erwarten, dass sich diese Problemlage in Zukunft deutlich verstärkt. Vor allem für die Städte und Gemeinden in Nordrhein-Westfalen, deren Wohnungsbestand zu einem großen Teil aus Einfamilienhäusern aus den 1950er bis 1970er Jahren besteht, muss hier ein besonderes Leerstandsrisiko mit den damit verbundenen Gefahren für die Quartiere unterstellt werden. Dies gilt insbesondere dann, wenn der Anteil der älteren Menschen überproportional hoch ist (vgl. Abb. 4).

Sinkende Infrastruktureffizienz

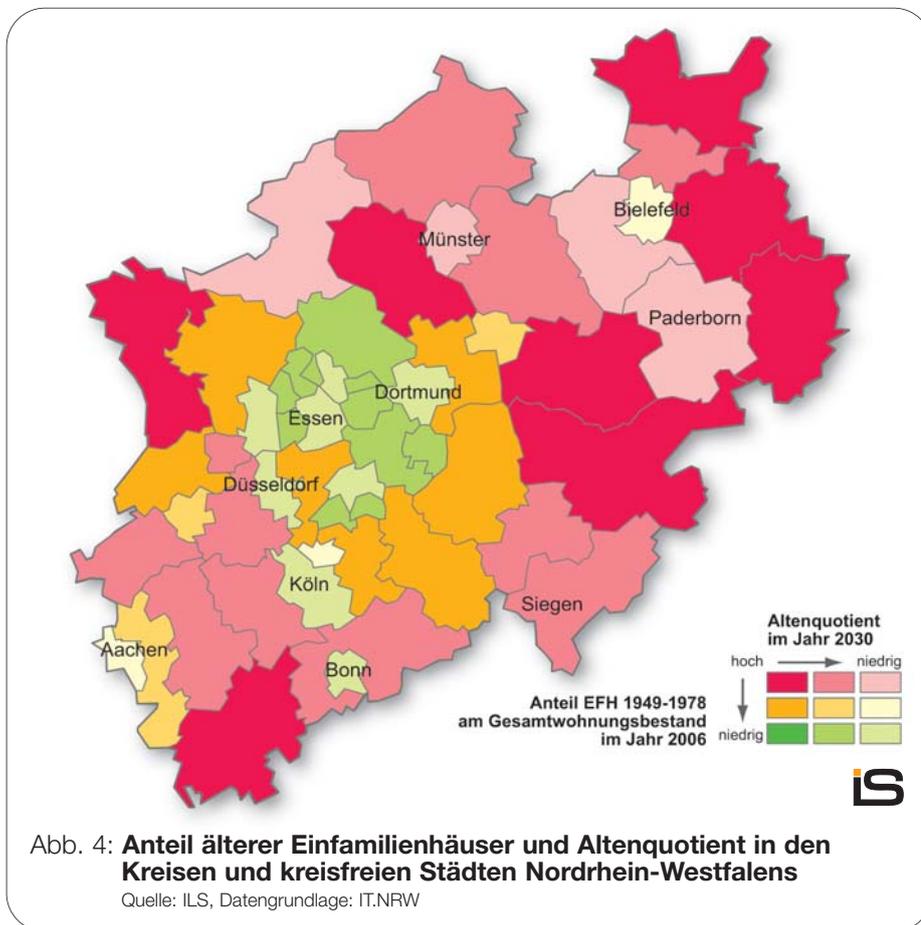
Die Entleerungs- bzw. Entdichtungsprozesse im Zuge des demographischen Wandels tragen zu einem steigenden spezifischen Infrastrukturaufwand bei. Dies lässt sich beispielhaft an den Daten des statistischen Landesamtes zur Kanalinfrastruktur ablesen. So stieg allein von 1998 bis 2007 die Länge des Kanalnetzes um 13 Prozent auf 5,4 Meter je angeschlossenen Einwohner.

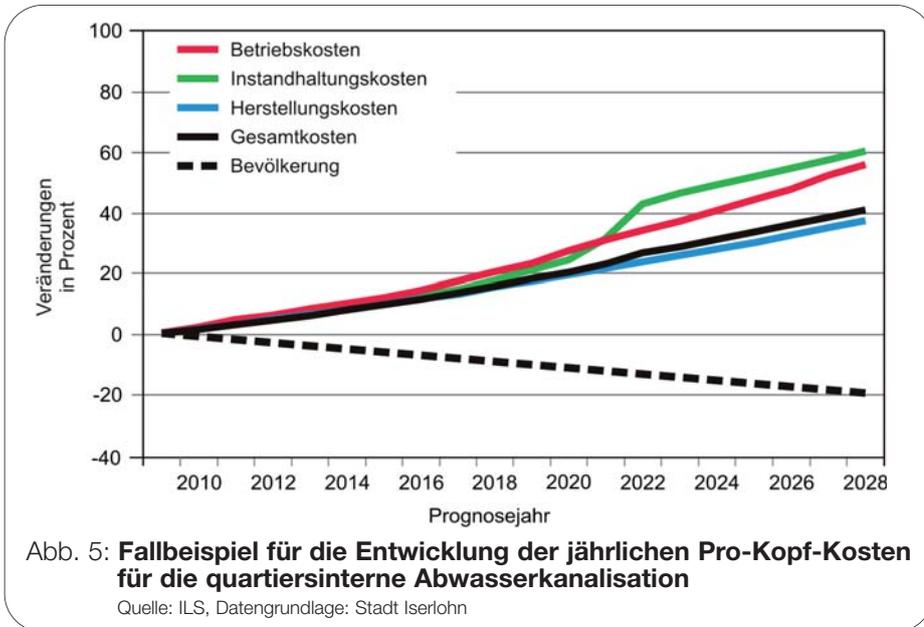
Die kostenwirksamen Folgen dieser Entwicklungen sind aus den Stadtumbauegebieten im Osten Deutschlands bekannt. Zwar verläuft die Entwicklung im Westen schleicher, doch muss auch hier in Teilbereichen mit zusätzlichen betrieblichen Maßnahmen (z. B. Spülungen) und mit einem starken Anstieg der laufenden Kosten gerechnet werden. 40 Prozent der Abwasserkanalisation in Nordrhein-Westfalen sind vor 1970, fast ein Viertel vor 1960 erbaut worden. Demzufolge kommen kostenintensive Instandhaltungs- und Erneuerungsmaßnahmen der überalterten Netze hinzu.

Mehr Kosten auf weniger Schultern

Die funktionellen und finanziellen Auswirkungen verdeutlicht eine Studie des ILS in einem größeren Beispielquartier in Iserlohn (vgl. Dittrich-Wesbuer et al. 2009a, Mayr/Tack 2010). Anhand dieses Wohngebietes der 1960er und 1970er Jahre mit rückläufiger Bevölkerung konnte gezeigt werden, dass unter der Annahme einer einfachen Trendfortsetzung in den nächsten 20 Jahren mit kostenwirksamen Folgeeffekten durch die Verringerung der Schmutzwassermenge gerechnet werden muss (vgl. Abb. 5).

Die entstehenden Folgekosten müssen an die Nutzer weitergegeben werden. Die vorgenommene Pro-Kopf-Darstellung verdeutlicht dabei ein Grundproblem der demographischen Entwicklung: Immer weniger Einwohner können zur Kostenanlastung herangezogen werden. Die Steigerung der Gesamtkosten der Abwasserinfrastruktur erreicht im dargestellten Beispiel in der Pro-Kopf-Betrachtung mit etwa 40 Prozent eine erhebliche Größenordnung. Die demzufolge zu erwartenden Gebührenerhöhungen belasten





die Kommunen in doppelter Weise: Einerseits sind sie als Träger von öffentlichen Einrichtungen und Straßen von steigenden Gebühren unmittelbar betroffen. Andererseits besteht insbesondere in ballungsferneren Räumen die Gefahr, dass die Nebenkosten als „zweite Miete“ die Attraktivität von Städten und Gemeinden als Wohnstandort schmälern.

Von Bedeutung sind neben den Netzinfrastrukturen auch die sozialen Infrastrukturen wie Schulen und Kindergärten. Hier bestehen zwar prinzipiell bessere Möglichkeiten der Anpassung an eine rückläufige Nachfrage. Dabei sind aber mögliche Einspareffekte zu hinterfragen, da etwa bei einer Schulschließung zusätzliche Kosten für die Schülerbeförderung entstehen. Zudem ist eine hohe Versorgungsqualität auch ein Attraktivitätsfaktor der Gemeinde.

Rechnet sich ein neues Baugebiet?

Auch in Zeiten rückläufiger Bevölkerungszahlen und beginnenden Überhängen in der Infrastruktur gehört die Ausweisung neuer Wohngebiete weiterhin zur kommunalen Praxis. Dies muss auch als Folge des kleinräumigen Nebeneinanders von Wachstum und Schrumpfung im demographischen Wandel verstanden werden: So lassen sich bestehender Entwicklungsdruck und Wohnraumbedarfe in einzelnen Gemeinden oder Stadtteilen nicht immer auf bestehende Siedlungsstrukturen an

anderer Stelle lenken. Neubauaktivitäten werden zudem häufig damit begründet, Infrastrukturen durch neue Nachfrage in ihrem Fortbestand zu

sichern. Auch Erwartungen an steigende Steuereinnahmen sind in diesem Zusammenhang ein gängiges Argument der Kommunen. Allerdings wächst das Bewusstsein der Planungs- und Entscheidungsträger, die Finanzierbarkeit der Siedlungsentwicklung auf den Prüfstand zu stellen. Wie aber wirken sich einzelne Wohnungsbauvorhaben konkret aus? „Rechnet“ sich eine weitere Ausdehnung der Siedlungsfläche auch mittel- und langfristig? Zur Beurteilung dieser Fragen mangelt es nicht selten an entsprechenden Daten. Dies gilt für die Einnahmeseite, wo bislang vielfach sehr vereinfachte Annahmen über die Auswirkungen von Flächenentwicklungen auf den Gemeindehaushalt getroffen werden. Aber auch auf der Ausgaben- seite beschränken sich die Betrachtungen häufig auf projektbezogene Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen einzelner Kostenaspekte.

Stadtumbau und Infrastruktursysteme in Nordrhein-Westfalen – Wege zur kosteneffizienten Anpassung des Bestandes

Laufzeit: 2008-2009
Auftraggeber: Ministerium für Bauen und Verkehr des Landes Nordrhein-Westfalen (MBV)

Im Rahmen des Projektes wurden die funktionellen und finanziellen Folgen des demographischen Wandels auf das Abwassernetz eines Quartiers der 1960er/1970er Jahre untersucht.

Ergebnisse sind verfügbar unter:
www.ils-forschung.de | www.lean2.de

LEAN² – Kommunale Finanzen und nachhaltiges Flächenmanagement

Laufzeit: 2006-2009
Auftraggeber: Bundesministerium für Bildung und Forschung (BMBF), Förderschwerpunkt REFINA

Gegenstand der Untersuchung waren die fiskalischen Folgeeffekte der Siedlungsentwicklung. Für eine Berechnung der Kosten und Nutzen von Wohngebieten wurde das Tool LEANkom entwickelt.

Weitere Informationen zum Projekt unter:
www.lean2.de | www.mit-zukunft-rechnen.de

Qualifizierungsstrategien für die zukünftige, nachhaltige Nutzung von Einfamilienhausbeständen der 1950er bis 1970er Jahre

Laufzeit: 2009-2011
Auftraggeber: Wüstenrot Stiftung

Das Forschungsvorhaben verfolgt das Ziel, die nachhaltige Nutzungs- und Anpassungsfähigkeit der Einfamilienhausbestände der 1950er bis 1970er Jahre angesichts veränderter Nachfrage zu untersuchen.

Weitere Informationen zum Projekt unter:
www.ils-forschung.de

NIKK – Infrastrukturkostenkalkulator Niederösterreich

Laufzeit: 2009-2010
Auftraggeber: Landesregierung Niederösterreich, Abteilung Raumordnung und Regionalpolitik

In diesem Vorhaben wurde ein Kalkulationstool für die Kommunen in Niederösterreich entwickelt, mit dessen Hilfe eine schnelle Schätzung der fiskalischen Effekte von Siedlungsvorhaben durchgeführt werden kann.

Weitere Informationen zum Projekt unter:
www.energieausweis-siedlungen.at

RegioProjektCheck – Werkzeuge zur regionalen Evaluierung von Projekten

Laufzeit: 2010-2013
Auftraggeber: Bundesministerium für Bildung und Forschung (BMBF), Fördermaßnahme Nachhaltiges Landmanagement

Ziel des Projektes ist die integrierte Betrachtung von ökonomischen, ökologischen und sozialen Auswirkungen regional bedeutsamer Bauvorhaben in den Bereichen Wohnen, Gewerbe und Versorgung.

Weitere Informationen zum Projekt unter:
www.ils-forschung.de

Finanzen in der Region – Eine Simulationsstudie interkommunaler Abhängigkeiten

Laufzeit: 2010-2012
Auftraggeber: Eigenmittelforschung des ILS

Gegenstand des Projektes sind die Abhängigkeiten, die zwischen den Wohnbaulandausweisungen der einzelnen Kommunen in einer Region bestehen. Mit einem Modell sollen Bevölkerungsveränderungen, Wanderungsbewegungen und fiskalische Auswirkungen simuliert werden.

Weitere Informationen in Kürze unter:
www.ils-forschung.de

Infokasten: ILS-Projekte

LEANKom – Fiskalische Wirkungen lokaler Wohnsiedlungsentwicklung

www.mit-zukunft-rechnen.de | www.lean2.de

FolgekostenSimulator und FolgekostenSchätzer

www.was-kostet-mein-baugebiet.de

fokos bw: Wirtschaftlichkeit von Wohnsiedlungsprojekten

www.fokosbw.de

Infokasten: **Kostenrechner für die Planungspraxis:
Beispiele aus Deutschland**

Dieser Umstand war ein wichtiger Ausgangspunkt der Entwicklung von Werkzeugen zur Kostenbetrachtung für die Planungspraxis, die zumeist durch Fördermittel und Modellprojekte des Bundes und einzelner Bundesländer in den letzten Jahren ermöglicht wurde. Inzwischen existiert in Deutschland eine Reihe dieser Kostenrechner, die sich – zumeist begrenzt auf den Bereich von Wohnbaugebieten – bereits in der Anwendung befinden oder aber unmittelbar vor der Einführung stehen (vgl. Beispiele im Infokasten „Kostenrechner“; Dittrich-Wesbuer/Osterhage 2010). Die Kommunen sollen damit in die Lage versetzt werden, eine fundierte Abschätzung der fiskalischen Effekte von Baugebieten vorzunehmen – und dadurch zu einer ökonomisch und ökologisch nachhaltigen, „demographiefesten“ Siedlungsentwicklung angeregt werden.

Dichte als Schlüsselfaktor kostensparender Siedlungsvorhaben

Die Auswertung von vielen Wohngebietsplanungen zeigt einen deutlichen statistischen Zusammenhang zwischen der Dichte und den Kosten für die innere Erschließung (vgl. Abb. 6). Dieser in vielen Veröffentlichungen zitierte Befund („doppelte Dichte = halbe Kosten“) lässt sich dabei nicht nur mit Wohnformen im verdichteten Geschosswohnungsbau erreichen. Vielmehr führt bereits eine moderate Verdichtung (etwa 25 bis 30 Wohneinheiten pro Hektar Bruttobauland) oder eine größere Vielfalt an Wohnformen gegenüber dem gering verdichteten Einfamilienhausbau zu merklichen Einsparungen. Das planerische Konzept einer Wohn-

siedlung hat damit unmittelbare Auswirkungen auf die Herstellungs- und Folgekosten.

Geringere Kosten durch integrierte Lage

Neben der Erschließungsform und den Gebäude- und Grundstückszuschnitten entscheidet der gewählte Standort über die Anschlussfähigkeit eines Neubaugebietes an die vorhandenen Infrastruktursysteme und damit auch über die entstehenden Kosten. Hier sind vor allem die äußere Verkehrserschließung und die Anbindung an die bestehenden Ver- und Entsorgungssysteme von Bedeutung. Zwar verdeutlichen die Auswertungen zu den fiskalischen Effekten der Innenentwicklung gegenüber der Außenentwicklung, dass die Bilanz von den spezifischen Bedingungen des Einzelfalls abhängt und im Vorfeld nicht pauschal angegeben werden kann.

Dennoch kann verallgemeinert werden, dass die Schaffung von Verkehrs- oder Straßeninfrastrukturen sowie von übergeordneten Abwasseranlagen zur Anbindung des Gebietes bei unzureichend integrierten Vorhaben zu den wesentlichen Kostentreibern gehört.

Daneben ist auch die derzeitige und künftige Auslastung und Entwicklungsfähigkeit von Infrastrukturen wie dem ÖPNV, von Schulen oder Kindergärten zu berücksichtigen. Diese Wohnfolgeeinrichtungen gerieten in der Vergangenheit häufig aus dem Blickfeld, gewinnen aber aktuell immens an Bedeutung. Vor dem Hintergrund der Veränderungen der Bevölkerungszahl und -struktur gilt es vor allem, durch eine strategische Planung der Siedlungsentwicklung sogenannte Sprungkosten durch den Aus- oder Neubau von Infrastrukturen zu vermeiden.

Große Bedeutung der Folgekosten

Die Herausforderungen des demographischen Wandels verweisen eindrücklich auf die Notwendigkeit, langfristige Entwicklungsperspektiven bei der Planung zu berücksichtigen. Dies zeigt sich auch in der Betrachtung der Kosten und Nutzen der Siedlungsentwicklung als überaus bedeutsam und rückt die Folgekosten in den Vordergrund. Durch empirische Analysen konnte gezeigt werden, dass aus der Sicht der Kommunen die laufenden Kosten für den Betrieb und die Instand-

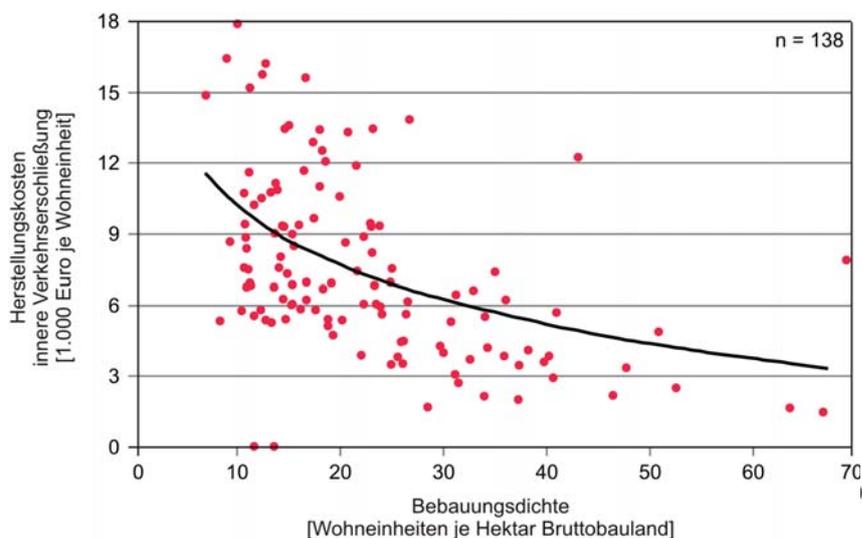
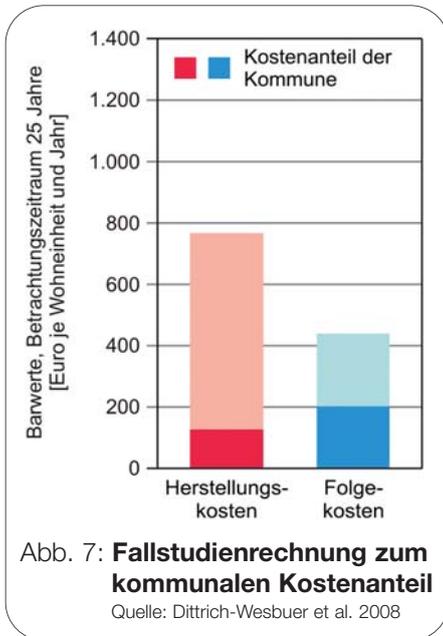


Abb. 6: **Herstellungskosten für die innere Verkehrserschließung nach Bebauungsdichte** Quelle: Dittrich-Wesbuer et al. 2009b



haltung der notwendigen Infrastrukturen häufig bedeutsamer sind als die Kostenbelastung durch die Herstellung der Anlagen. Die in Abbildung 7 vorgenommene Zuordnung der Kosten – abgeleitet aus einer Fallstudienuntersuchung für zehn Neubaugebiete – verdeutlicht, dass die Herstellungskosten von den Kommunen zu einem großen Teil an die Nutzer weitergegeben werden können (vgl. Dittrich-Wesbuer et al. 2008). Betrieb und Instandhaltung der Infrastrukturen stehen dagegen in der Regel dauerhaft in öffentlicher Finanzierungsverantwortung; ein Umstand, der bei der Planung von Siedlungsvorhaben ausreichende Berücksichtigung finden muss.

Auswirkungen auf die kommunalen Einnahmen

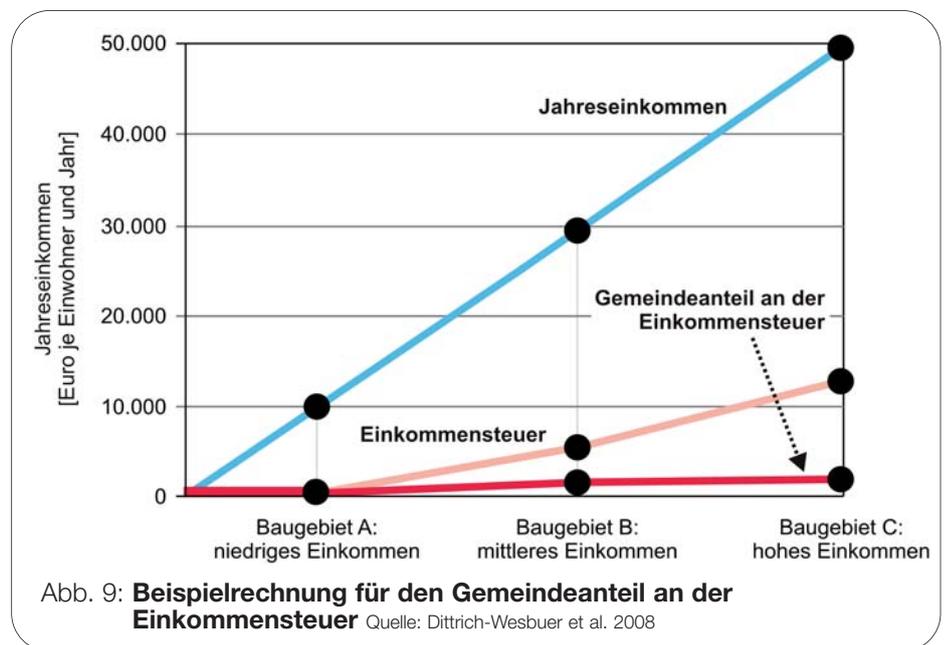
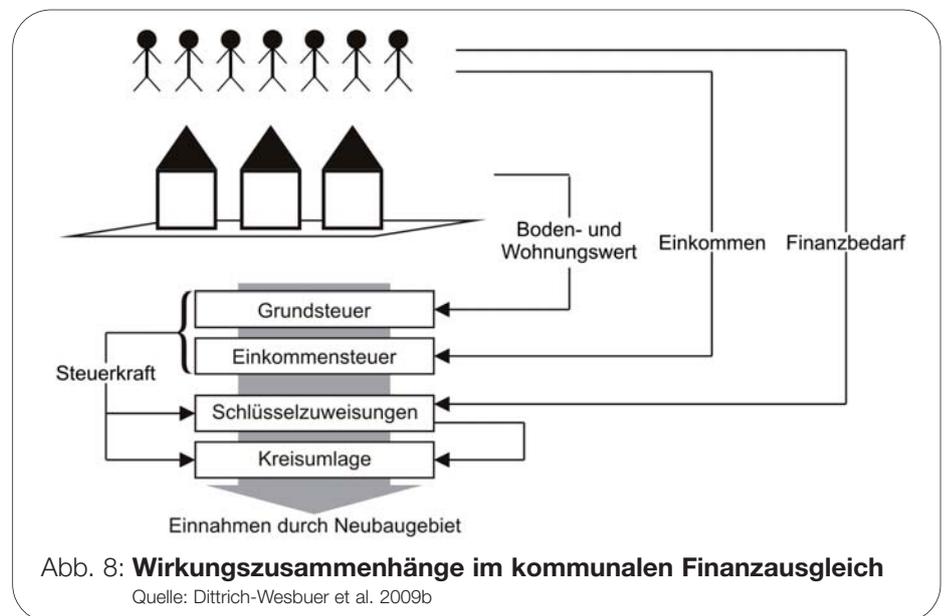
Die Realisierung eines Siedlungsprojektes wirkt sich auf die Einnahmeseite im Gemeindehaushalt aus (vgl. Abb. 8). So werden Grundsteuereinnahmen erzielt, die je nach Vornutzung und Bebauungskonzept variieren. Darüber hinaus erhöhen sich die kommunalen Einnahmen aus der Einkommensteuer. Allerdings ist dieser fiskalische Nutzen an den Zugewinn von Einwohnern gekoppelt. Wenn sich in Folge eines Baugebietes die Anzahl der steuerpflichtigen Einwohner in der Gemeinde erhöht, sind positive Effekte für den kommunalen Haushalt zu erwarten. Diese Einwohnerabhängigkeit der Regelungen (Verteilung nach dem Wohnsitzprinzip) trägt wesentlich zur

Konkurrenz um Einwohner zwischen den Kommunen bei.

Allerdings darf die Höhe des zu erwartenden Einkommensteuereffekts durch die Schaffung eines Baugebietes nicht überschätzt werden. Zum einen sorgt eine relativ niedrige Kappungsgrenze dafür, dass die Einkommen der neuen Bewohnerinnen und Bewohner nur bis zu einem gewissen Teil (30.000 Euro je Steuerpflichtigem) in die Berechnung des Verteilungsschlüssels einbezogen werden. Wie Abbildung 9 schematisch verdeutlicht, sind höhere Jahreseinkommen der Einwohner für die Gemeinde daher nicht mit einem größeren Anteil an der Einkommensteuer verbunden. Zudem steht den Städten und Gemeinden vom gesamten Einkommensteueraufkommen eines Bundeslandes nur

ein Anteil von etwa 15 Prozent zu, der dann auf der Grundlage des anrechnungsfähigen Einkommensteueraufkommens der Kommunen verteilt wird. Schließlich wird ein realisiertes Baugebiet durch die gesetzlichen Regelungen erst mit deutlicher zeitlicher Verzögerung fiskalisch wirksam.

Neben zusätzlichen Steuereinnahmen sind bei der Betrachtung der Einnahmeseite die Schlüsselzuweisungen und Umlagen im Rahmen des kommunalen Finanzausgleichs zu beachten.² Die Bemessung erfolgt auf der Grundlage einer komplexen Berechnung, in deren Kern die Gegenüberstellung von Finanzbedarf und Finanzkraft einer Gemeinde steht (vgl. Abb. 8). Bei der Ermittlung des Finanzbedarfs zeigt sich erneut die Einwohnerabhängigkeit des kommunala-



len Finanzsystems, indem zusätzliche Einwohner einen Zugewinn an Schlüsselzuweisungen erwarten lassen. Erhöht sich durch ein Baugebiet infolge zusätzlicher Einnahmen die Finanzkraft, sind allerdings gleichzeitig negative Rückkopplungen wirksam, die zu einer Verminderung der Schlüsselzuweisungen und – bei kreisangehörigen Gemeinden – zu einer Erhöhung der Kreisumlage führen. Beispielrechnungen zeigen, dass sich die Effekte von neuen Baugebieten auf die Schlüsselzuweisungen fallbezogen sehr unterschiedlich darstellen (vgl. Dittrich-Wesbuer et al. 2008). Dies unterstützt die Notwendigkeit einer einzelfallbezogenen Berechnung, wie sie durch die aktuelle Entwicklung von Kostenrechnern vorangetrieben wird.

Fazit

Der demographische Wandel und die anhaltende Krise der öffentlichen Haushalte zwingen dazu, die Siedlungsentwicklung der vergangenen Jahrzehnte kritisch zu hinterfragen. Die Berücksichtigung von Kosten und Nutzen der Siedlungsentwicklung ist zu begrüßen. Hierbei geht es nicht um eine umfassende „Ökonomisierung“ der Planung, die wenig Raum für andere wichtige Zielsetzungen lässt. Bei Entscheidungen zur zukünftigen Siedlungsentwicklung sind die zu erwartenden finanziellen Effekte jedoch ein wichtiger Belang, der bisher in der planerischen Abwägung allzu oft vernachlässigt oder nur sehr pauschal betrachtet wurde.

Die grundlegenden Prinzipien einer kostensparenden Siedlungsentwicklung sind vielfach herausgearbeitet worden (vgl. u. a. Osterhage 2009). Für eine fundierte Einzelfallbetrachtung stehen erste Werkzeuge zur fiskalischen Wirkungsanalyse zur Verfügung. Die Etablierung solcher Instrumente sowie die Sensibilisierung der handelnden Akteure für die bestehenden Wirkungszusammenhänge stellen jedoch weiterhin wichtige Aufgaben dar.

Der demographische Wandel verschärft den Wettbewerb um Einwohner. Der von vielen Städten und Gemeinden hierbei geäußerte Wunsch, zusätzlich Flächen für gering verdichtete Wohnformen auszuweisen, ist zunächst nach-

vollziehbar. Allerdings ist eine solche Strategie bei näherer Betrachtung als kritisch zu bewerten. Die „Verteilungsmasse“ der mobilen Haushalte in einer Region ist begrenzt und weist wie beschrieben – insbesondere in der umworbene Zielgruppe der Familienhaushalte – deutlich rückläufige Tendenzen auf. Gewinne einer Stadt oder Gemeinde gehen daher zwangsläufig zu Lasten anderer Räume in der Region. Durch Neubaugebiete werden Überkapazitäten an Wohnraum und Infrastruktur häufig weiter erhalten bzw. sogar neu geschaffen und damit Folgekosten für die Zukunft verursacht, die die erhofften Einnahmen schnell überkompensieren.

Vor diesem Hintergrund kommt der detaillierten Untersuchung von regionalen Wirkungszusammenhängen, die sich aus der Flächenpolitik einzelner Kommunen ergeben, in Zukunft eine besondere Bedeutung zu. Daneben ist natürlich die Frage zu beantworten, wie eine kostensparende Fortentwicklung des Siedlungsbestandes unter den Bedingungen eines zumeist schleichen Schrumpfungsprozesses gelingen kann. Das ILS hat diese Fragestellungen in aktuellen Forschungsprojekten in den Blick genommen.

Quellen

BRP – Bundesamt für Raumplanung (Hg.) 1996: Bericht über die Grundzüge der Raumordnung Schweiz. Bern: Bundesamt für Raumplanung.

Dittrich-Wesbuer, Andrea; Krause-Junk, Katharina; Osterhage, Frank; Beilein, Andreas; Frehn, Michael 2008: Kosten und Nutzen der Siedlungsentwicklung. Ergebnisse einer Fallstudienuntersuchung. Dortmund.

Dittrich-Wesbuer, Andrea; Rusche, Karsten; Frehn, Michael; Tack, Achim 2009a: Stadtumbau und Infrastruktursysteme in Nordrhein-Westfalen – Wege zur kosteneffizienten Anpassung des Bestandes. Kurzfassung der Projektergebnisse. Dortmund.

Dittrich-Wesbuer, Andrea; Krause-Junk, Katharina; Osterhage, Frank; Beilein, Andreas; Frehn, Michael; Tack, Achim; Suhl, Kerstin; Suhre, Rolf; Schwarze, Björn; Klemme, Marion 2009b: LEAN² – Kommunale Finanzen und nachhaltiges Flächenmanagement. Dortmund.

Dittrich-Wesbuer, Andrea; Osterhage, Frank 2010: Kostenbewusste Siedlungsentwicklung als Zukunftsaufgabe. Neue Werkzeuge für die Planungspraxis. In: Danielzyk, Rainer; Dittrich-Wesbuer, Andrea & Osterhage, Frank (Hg.): Die finanzielle Seite der Raumentwicklung: Auf dem Weg zu effizienten Siedlungsstrukturen? Essen: Klartext, S. 225–248.

IT.NRW (Information und Technik Nordrhein-Westfalen) 2009: Auswirkungen des demografischen Wandels. Modellrechnungen zur Entwicklung der Privathaushalte und Erwerbspersonen. (= Statistische Analysen und Studien, 64) Düsseldorf: Information und Technik Nordrhein-Westfalen.

Mayr, Alexander; Tack, Achim 2010: Ein Blick unter den Asphalt – Abwassernetze in schrumpfenden Quartieren. In: PlanerIn, H. 2/2010, S. 11–13.

Osterhage, Frank 2009: Kosten und Nutzen kommunaler Siedlungsentwicklung. In: Mäding, Heinrich (Hg.): Öffentliche Finanzströme und räumliche Entwicklung. Hannover: Verlag der ARL (= Forschungs- und Sitzungsberichte der ARL, 232), S. 173–198.

1 Wenn nicht anders angegeben wurden die Daten Grundlagen bei IT.NRW abgefragt. Sie stehen zum großen Teil über das Onlineangebot www.landesdatenbank.nrw.de zur Verfügung.

2 Die gemachten Aussagen beziehen sich auf die Regelungen des Finanzausgleichs in Nordrhein-Westfalen. Zwar folgen die Bestimmungen in der überwiegenden Anzahl der Bundesländer ähnlichen Grundsätzen, im Detail ist aber keine unmittelbare Vergleichbarkeit gegeben.

Publikationen

Die finanzielle Seite der Raumentwicklung:

Auf dem Weg zu effizienten Siedlungsstrukturen?

Rainer Danielzyk,
Andrea Dittrich-Wesbuer,
Frank Osterhage (Hg.)
ISBN 978-3-89861-934-9, 266 Seiten,
Verlag Klartext,
Essen 2010



Metropolregionen in der Wissensökonomie

Frank Roost (Hg.)
ISBN
978-3-939486-52-7,
164 Seiten,
Verlag Dorothea Rohn,
Detmold 2010



Postsuburbanisierung und die „Renaissance der (Innen-)Städte“

Neue Entwicklungen in der Stadtregion
Andrea Dittrich-Wesbuer,
Wolfgang Knapp,
Frank Osterhage (Hg.)
ISBN 978-3-939486-53-4, 176 Seiten,
Verlag Dorothea Rohn,
Detmold 2010



Impressum

Herausgeber und Verlag:
ILS – Institut für Landes- und
Stadtentwicklungsforschung gGmbH
Brüderweg 22 – 24, 44135 Dortmund
Postfach 10 17 64, 44017 Dortmund
Fon +49 (0)231 90 51-0
Fax +49 (0)231 90 51-155
ils@ils-forschung.de, www.ils-forschung.de

© ILS 2010
Alle Rechte vorbehalten.
Auflage 3.500, Dortmund, Ausgabe 2/10

Layout/Gestaltung: Ruhrgraf
Litho: Jutta Busch, ILS
Druck: Jousen + Gocke

ILS – Institut für Landes- und
Stadtentwicklungsforschung

Assoziiertes Mitglied der Leibniz-Gemeinschaft

