

Fokus Volkswirtschaft

Nr. 30, 9. September 2013

Baustelle Kommunen: Demografischer Wandel trifft kommunale Infrastruktur

Autor: Dr. Mareike Köller, Telefon 069 7431-3567, research@KfW.de

Das KfW-Kommunalpanel 2012¹ zeigt erstmalig: Die Kommunen weisen erheblichen Um- und Rückbaubedarf aus. Der demografische Wandel spielt dabei – neben veränderten Anforderungen – eine wesentliche und zukünftig zunehmende Rolle. Die Kommunen haben bereits begonnen, die Herausforderung anzugehen. Etwa 25 Mrd. EUR werden nach Einschätzungen der Städte, Gemeinden und Kreise in den nächsten fünf Jahren in Rückbau- und Umbaumaßnahmen fließen. Der Bedarf wird in den nächsten Jahren jedoch noch weiter anwachsen, wenn der demografische Wandel stärker zum Vorschein tritt.

Rück- und Umbaunotwendigkeit steigt

Der demografische Wandel wirkt sich auf vielfältige Weise auf die Kommunen aus: Arbeitskräfterrückgänge sowie sinkende Finanzkraft sind nur zwei Faktoren, die sich negativ auf die wirtschaftliche Entwicklung auswirken können. Die Nachfrageveränderungen, insbesondere Nachfragerückgänge nach Infrastrukturleistungen der Kommune sind weitere Herausforderungen, denen sich die Kommune stellen muss.

Bevölkerungsveränderungen – in der Kommune insgesamt oder in Teilen – führen dazu, dass bestehende Infrastrukturen nicht mehr im gleichen Umfang benötigt werden. Angebot und Nachfrage fallen teilweise auseinander, Struktur und Qualität der Infrastruktur sind oft nicht mehr angemessen. Dies gilt insbesondere, wenn sich entsprechende Trends stabil über Jahre fortsetzen; Umbau- und Rückbaumaßnahmen werden notwendig.

Im KfW-Kommunalpanel 2012 – eine repräsentative Befragung der Kommunen durch das Deutsche Institut für Urbanistik im Auftrag der KfW Bankengruppe – wurden vor diesem Hintergrund die Kommunen nach ihrem Bedarf und geplanten Investitionen in Um- und Rückbaumaßnahmen befragt. Die Ergebnisse zeigen, dass es insbesondere im Bildungsbereich (Schulen, Erwachsenenbildung sowie Kinderbetreuung) und bei der Straßen und Verkehrsinfrastruktur (vgl. Grafik) umfangreichen Um- und Rückbaubedarf² gibt. Der Umbau spielt dabei nach wie vor eine sehr viel größere Rolle als der Rückbau, wobei sie stark miteinander korreliert sind.

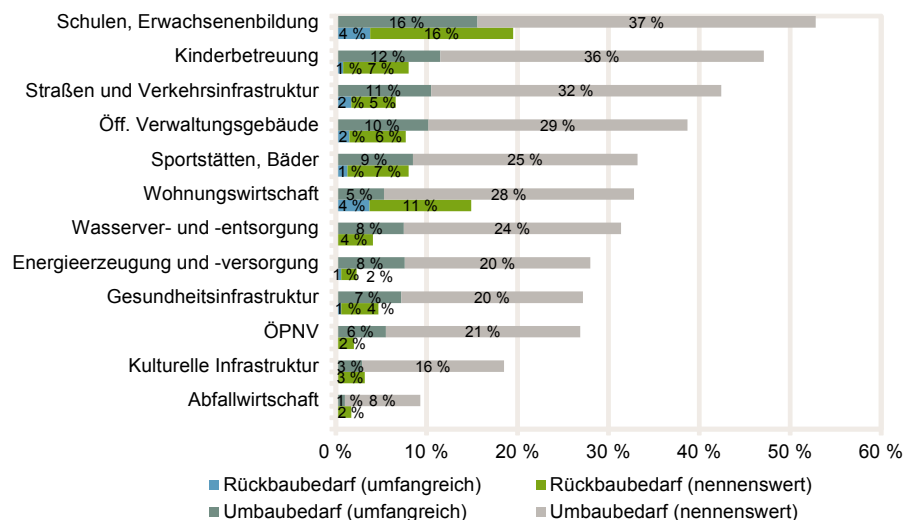
Während Rückbaubedarf hauptsächlich auf Bevölkerungsrückgänge (ggf. einzelner Bevölkerungsgruppen) zurückgeführt werden kann, entsteht der Umbaubedarf sowohl bei schrumpfenden, alternden,

aber auch wachsenden Kommunen. Ebenfalls erhöhen veränderte Anforderungen oder Standards – z. B. bauliche oder Betreuungsstandards, Energieeffizienz – den Umbaubedarf. Insbesondere Bereiche der sozialen Infrastruktur sind betroffen, wenn z. B. Schülerzahlen sinken, die Nachfrage nach Seniorenplätzen ansteigt oder der Zugang zum Rathaus barrierefrei gestaltet werden muss. Allein für den altersgerechten, barrierefreien Umbau wurde in einer aktuellen, von der KfW in Auftrag gegebenen Studie³ bis zum Jahr 2030 etwa 53 Mrd. EUR als Investitionsbedarf geschätzt.

Situation für jede Kommune anders

Der demografische Wandel vollzieht sich jedoch nicht in allen Kommunen gleich – stark schrumpfende Gemeinden liegen neben prosperierenden Regionen, auch Stadtteile entwickeln sich unterschiedlich und können sehr disperse Anforderungen an Infrastrukturentwicklungen in den nächsten Jahren stellen. Die Einschätzung der Kommune über ihre Bevölkerungsentwicklung spielt dementsprechend eine entscheidende Rolle, wenn sie zukünftige Infrastrukturmaßnahmen plant. Dies gilt für Neuprojekte genauso wie für bestehende Infrastruktureinrich-

Grafik: Rück- und Umbaubedarf nach Infrastrukturbereichen



Quelle: KfW-Kommunalpanel 2012

tungen. Jede Kommune muss dafür ihre eigene Strategie entwickeln – abhängig von ihrer Bevölkerungsentwicklung und den gesetzten Prioritäten.

Fehlender Rückbau verursacht Kosten

Viele Infrastrukturen verursachen so genannte Remanenzkosten.⁴ Diese entstehen, wenn die Gesamtkosten bei einem Rückgang der Nachfrage nicht im selben Ausmaß und Zeitraum reduziert werden können. In diesem Fall sind die Kosten für die Bereitstellung und den Erhalt der Leistungen unabhängig von der Anzahl der Nutzer, sodass bei geringerer Nutzerzahl nur die Einnahmen (z. B. Gebühren oder Steuern) sinken, die Gesamtkosten jedoch bleiben (hohe Pro-Kopf-Kosten). Aufgrund der Langlebigkeit der Anlagen sind diese Ausgaben in der Regel über einen langen Zeitraum festgeschrieben. Dies tritt insbesondere bei technischen Infrastrukturen (Ver- und Entsorgung, Straßen und Verkehrsinfrastruktur) auf. Bei starken Bevölkerungsrückgängen einzelner Altersgruppen, z. B. der jungen Bevölkerung, führen auch gering ausgelastete soziale Infrastruktureinrichtungen wie Schulen und Kinderbetreuungseinrichtungen zu hohen Pro-Kopf-Kosten.

Werden notwendige Um- und Rückbaumaßnahmen nicht durchgeführt, kann insbesondere in strukturschwachen Gebieten eine Abwärtsspirale in Gang gesetzt werden. Die bestehenden Infrastrukturkosten werden über Steuern, Beiträge und Gebühren auf die restlichen Einwohner umgelegt und reduzieren die Attraktivität der Kommune. Brachliegende Infrastrukturen stellen ein Sicherheitsrisiko dar und die Leerstände strahlen negativ auf die benachbarten Grundstücke ab. Sie können zu Wertverlusten im gesamten Quartier führen. Die Standortattraktivität der gesamten Kommune leidet darunter, was weitere Bevölkerungsverluste nach sich zieht. Die Infrastrukturnachfrage sinkt weiter, der Umbau- und Rückbaubedarf steigt.

Der demografische Wandel führt somit für die Kommunen nicht nur zu geringeren Einnahmen (d. h. Einkommensteueranteile und Zuweisungen aus dem kommunalen Finanzausgleich), sondern es stehen dem gleichbleibend hohe Ausga-

ben bei den Infrastrukturleistungen gegenüber. Rück- und Umbaumaßnahmen sind dementsprechend essenziell, um langfristig Kosten einzusparen und Leerstände zu vermeiden.⁵

Schulen besonders betroffen

Mehr als die Hälfte der Gemeinden geben im KfW-Kommunalpanel 2012 nennenswerten oder umfangreichen Umbaubedarf bei Schulen und Erwachsenenbildung an, 20 % sehen Rückbaubedarf (vgl. Grafik).

Ein Umbaubedarf kann sich durch Anpassung an kleinere Jahrgänge ergeben. Die Umsetzung der Inklusion, Ganztagsangebote und neue Standards werden aber die größere Rolle spielen. Je größer die Gemeinden sind, desto stärker wird auch der Umbaubedarf gesehen (bei den Gemeinden mit mehr als 50.000 Einwohnern sprechen 75 % von einem umfangreichen oder nennenswerten Umbaubedarf). Diese Gemeinden sind aber auch deutlich häufiger Schulträger (insbesondere von weiterführenden Schulen).

Bemerkenswert ist, dass der Rückbaubedarf bei Schulen in Westdeutschland höher eingeschätzt wird als in den ostdeutschen Bundesländern, die insgesamt stärker schrumpfen. Eine Ursache scheint zu sein, dass in den ostdeutschen Bundesländern bereits ein Teil des Rückbaus durch das Stadtumbau-Programm realisiert werden konnte. Die Schrumpfungsprozesse des Umlandes werden in zurückgehenden Schülerzahlen an den entsprechenden Schulen spürbar. Dies kann zur Schließung ganzer Schulen führen.

Gerade bei den Schulen zeigt sich, dass Rückbau insbesondere dort erforderlich ist, wo die Einwohnerzahl insgesamt zurückgeht, gleichzeitig aber bestimmte Stadt- / Gemeindeteile besonders negativ betroffen sind. Für die Ermittlung des Investitionsbedarfs sind daher „Durchschnittsbetrachtungen“ über eine gesamte Stadt oder einen Landkreis hinweg nicht sinnvoll. Kleinräumige Disparitäten lassen sich nicht dadurch ausgleichen, dass Schüler von Stadtteilen oder Gemeinden mit Bevölkerungswachstum in solche mit Bevölkerungsrückgang transportiert werden. Gleichzeitiger Rückbau

und Umbau bzw. Erweiterungen oder Neubau sind nicht selten und erhöhen den Investitionsbedarf noch weiter.

Auch frühkindliche Bildung steht im Fokus

Fast jede zweite Gemeinde sieht auch Umbaubedarf bei den Kinderbetreuungseinrichtungen, wobei diese seltener aus demografischen Gründen erfolgen. Umbaubedarf bei den Einrichtungen zur Kinderbetreuung entsteht beispielsweise durch Notwendigkeiten zur energetischen Sanierung oder durch Raumanpassungen aufgrund der U3-Anforderungen (Flächenstandards).

Im Rückbaubedarf zeigen sich hingegen die Bevölkerungsverluste: In jeder sechsten Gemeinde in Ostdeutschland besteht Rückbaubedarf. Im Zuge der Diskussionen um die Nachholbedarfe bei der U3-Kinderbetreuung mutet dieser Befund paradox an. Hintergrund ist die aus DDR-Zeiten stammende flächendeckende gute Ausstattung mit Kinderbetreuungseinrichtungen. Aber selbst von den westdeutschen Kommunen geben ca. 20 % an, Kinderbetreuungseinrichtungen rückbauen zu müssen. Zukünftige Bevölkerungsentwicklungen führen inzwischen auch in vielen westdeutschen Gemeinden zu rückläufigen Kinderzahlen.

Neben Bildung ist Straßen und Verkehrsinfrastruktur ein weiterer Schwerpunkt

Über 40 % der Befragten sehen einen größeren Umbaubedarf ihrer kommunalen Verkehrsinfrastruktur, 7 % geben sogar Rückbaubedarf an. Umbaubedarf ergibt sich beispielsweise durch die Erneuerung nicht mehr adäquater Oberflächenbeschaffenheiten, Rückstände in der strukturellen Ausstattung (z. B. Profile) oder Anpassungen an Tempo-30-Zonen. Der Bedarf ist unabhängig von bestimmten Lage- oder Strukturmerkmalen in den Kommunen ähnlich hoch.

Rückbau bei Straßen kann die vollständige Beseitigung heißen, bedeutet aber meist eine Verminderung von Straßenquerschnitten, den Rückbau von Fahrspuren oder ähnliches. Rückbau bei den Straßen ist ausschließlich für die Gemeinden Thema; kein einziger Landkreis sah Bedarf bei den Kreisstraßen.

25 Mrd. EUR für Um- und Rückbau in den nächsten fünf Jahren geplant

Das KfW-Kommunalpanel 2012 zeigt, dass die Notwendigkeit von Rück- und Umbaumaßnahmen als sehr hoch angesehen wird. In den nächsten fünf Jahren sollen insgesamt ca. 5 Mrd. EUR in Rückbau- und ca. 20 Mrd. EUR in Umbaumaßnahmen fließen. Analog zu den größten Bedarfen sind die Ausgaben hauptsächlich für die Bereiche Schulen, Kinderbetreuung (insgesamt mehr als 8 Mrd. EUR) und Straßen / Verkehrsinfrastruktur (10 Mrd. EUR) geplant.⁶ Hauptgründe dieser Umbaumaßnahmen scheinen bisher vor allem veränderte Anforderungen zu sein. Inklusions- und Betreuungspflichten treiben den Umbaubedarf im Bildungsbereich, in der Verkehrsinfrastruktur stehen insbesondere erhöhte Anforderungen und neuere Entwicklungen in den letzten Jahren im Vordergrund.

Bisher noch relativ geringe Beachtung bekommen die technischen Infrastrukturen (mit Ausnahme der Straßen und Verkehrsinfrastruktur). Da sie durch hohe Fixkosten und damit Remanenzkosten gekennzeichnet sind, wären in Gebieten mit Bevölkerungsrückgängen bei der Ver- und Entsorgung höhere Rückbaubedarfe (und -maßnahmen) zu erwarten, als bisher festzustellen. Dafür kann es verschiedene Gründe geben. Leitungsgebundene Infrastrukturen, wie Wasserver- und -entsorgung und Elektrizitäten, sind zumeist unter der Erde verbaut, sodass sie erstens nicht so sichtbar in der Wahrnehmung sind und zweitens weniger ein Attraktivitäts- oder Si-

cherheitsrisiko darstellen. Im Bereich der Energieerzeugung und -versorgung dominieren noch die Energiewende und deren Veränderungen, sodass Bevölkerungsveränderungen nicht im Fokus stehen. Die Notwendigkeit des Rückbaus wird damit für die Kommune geringer.

Im Zuge der zu erwartenden weiteren Bevölkerungsverluste in vielen Kommunen wird das Erfordernis von Umbau- und insbesondere Rückbaumaßnahmen jedoch auch in diesen Bereichen erheblich ansteigen. Das (überdimensionierte) Infrastrukturnetz wird für die Kommunen nicht mehr handhabbar sein. Dabei muss jede Kommune ihre Situation im Blick behalten und eine eigene Strategie entwickeln: Welche Infrastrukturleistungen können und wollen wir uns in welcher Qualität noch leisten? Wo sind Synergien mit anderen Kommunen möglich, wenn wir sie bereitstellen müssen? Die realistische Einschätzung der zukünftigen Bevölkerungsentwicklung ist dafür essenziell.

Finanzierung bleibt Herausforderung

Das Bewusstsein für die zukünftige Bevölkerungsentwicklung, der damit zusammenhängenden veränderten Nachfrage und der daraus erwachsenden Kosten für die Kommunen scheint – wahrscheinlich auch aufgrund der finanziellen Engpässe der Kommunen – gewachsen zu sein. Die Herausforderungen werden von den Kommunen bereits allmählich angegangen. In der mittelfristigen Investitionsplanung nehmen Rück- und Umbaumaßnahmen einen erheblichen Anteil ein: 25 Mrd. EUR sind in den nächsten fünf Jahren für diese Zwe-

cke vorgesehen, das sind insgesamt ein Viertel der geplanten Gesamtinvestitionen. Allein für altersgerechten Umbau stehen bis 2030 allerdings 53 Mrd. EUR an notwendigen Investitionen an – die zukünftige Investitionstätigkeit wird zunehmend vom demografischen Wandel dominiert werden.

Der überwiegende Teil der geplanten 25 Mrd. EUR fließt bisher in den Umbau, zukünftig werden Rückbaumaßnahmen an Bedeutung gewinnen. Eine entscheidende Frage ist, wie die Kommunen diese „rückwärtsgerichteten“ Zukunftsinvestitionen finanzieren können. Das Problem sind die fehlenden Ertragsmöglichkeiten, die sich bei einer Rückbauinvestition ergeben. Aus diesen Investitionen lassen sich keine zusätzlichen Erträge generieren, die die Tilgung und Zinszahlungen erwirtschaften. Die zusätzlichen Erträge sind in diesen Fällen die geringeren Kosten des Unterhalts und Attraktivitätserhalt der Kommune, die sich nicht immer genau beziffern lassen. Für die Banken wird eine Kreditfinanzierung dazu relativ schwierig, auch kommunalaufsichtsrechtliche Hindernisse spielen eine Rolle. Anreize über explizite Fördermittel wie die Städtebauförderung (Programme Stadtumbau Ost und West) sind daher nach wie vor dringend notwendig. Fest steht, dass jetzt begonnen werden muss, weitere Lösungen zu finden, damit Kommunen sich für den demografischen Wandel besser wappnen können. ■

¹ Unter www.kfw.de/kommunalpanel finden Sie eine ausführliche Darstellung der Umfrageergebnisse.

² Im Fragebogen war als Definition für „Rückbau“ und „Umbau“ angegeben: „Unter Rückbau verstehen wir den Abriss bzw. die Beseitigung von Anlagen im Hoch- und Tiefbau. Unter Umbau verstehen wir die Anpassung der Infrastruktur an veränderte Anforderungen, ohne reine Modernisierung.“

³ Eberlein, M. und A. Klein-Hitpaß (2012): Altersgerechter Umbau der Infrastruktur: Investitionsbedarf der Städte und Gemeinden. Difu-Impulse 6/2012, Berlin (im Auftrag der KfW Bankengruppe).

⁴ Vgl. dazu auch Junkernheinrich, M. und G. Micosatt (2005): Kommunale Daseinsvorsorge bei rückläufiger Bevölkerung. Studie für den Regionalverband Ruhr, Essen.

⁵ Unter Berücksichtigung entstehender Rückbau- / Umbaukosten.

⁶ Siehe KfW-Kommunalpanel (2012), S. 48.