

KOMMUNALKONGRESS 2015

KOMMUNALE INFRASTRUKTUR UND DEMOGRAPHIE

PROF. STEFAN SIEDENTOP

ILS, DORTMUND



Demographie und Infrastruktur – Rendite oder Remanenz?

- „Demographische Rendite“: Demographie führt zu Kostenentlastung
- „Kostenremanenz“: Demographie führt zu Kostensteigerung

Demographische Rendite ...

oder

... Kostenremanenz ?

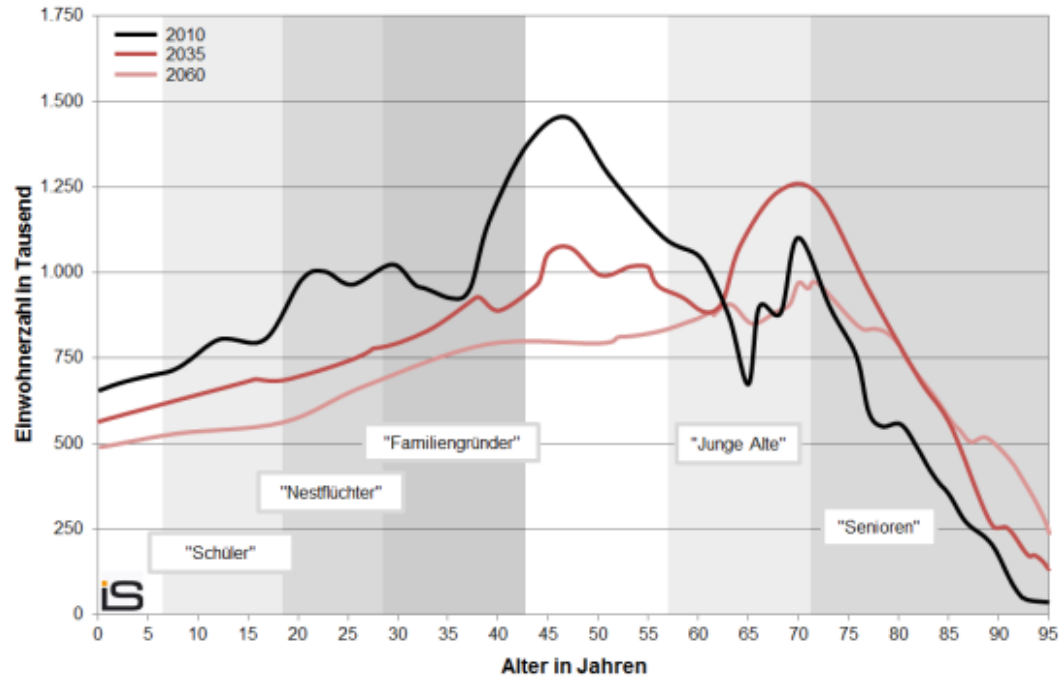


Gliederung

- Was ist „Kostenremanenz“ und welche Ursachen hat sie?
- Umfang möglicher Remanenzkostenlasten
 - Beispiel 1: Grundschulen
 - Beispiel 2: Kommunale Verkehrsflächen
- Maßnahmen zur Begrenzung der Remanenzkostenbelastung

Demographie und Infrastruktur – welche Zusammenhänge?

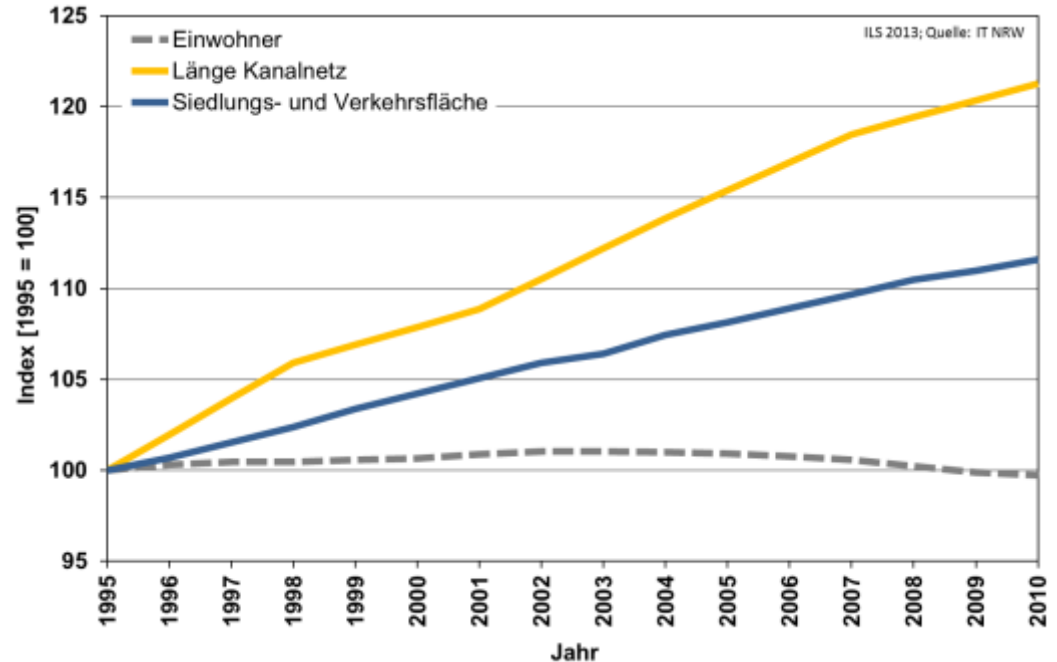
- Demographie verändert die Infrastrukturnachfrage
- Rückgang der Nachfrage nach technischen Basisleitungen
- Rückgang der Nachfrage nach Bildungs- und Betreuungsleistungen, Anstieg der Nachfrage nach Gesundheits- und Pflegeleistungen
- Demographie führt zu Rückbau-, Umbau- und Neubauerfordernissen (!)



Quelle: Eigene Berechnungen/ILS gGmbH; Datengrundlagen: destatis, mittlere Variante der Vorausberechnung 2009, Mittelwerte der Ober- und Untergrenze

Was ist Kostenremanenz?

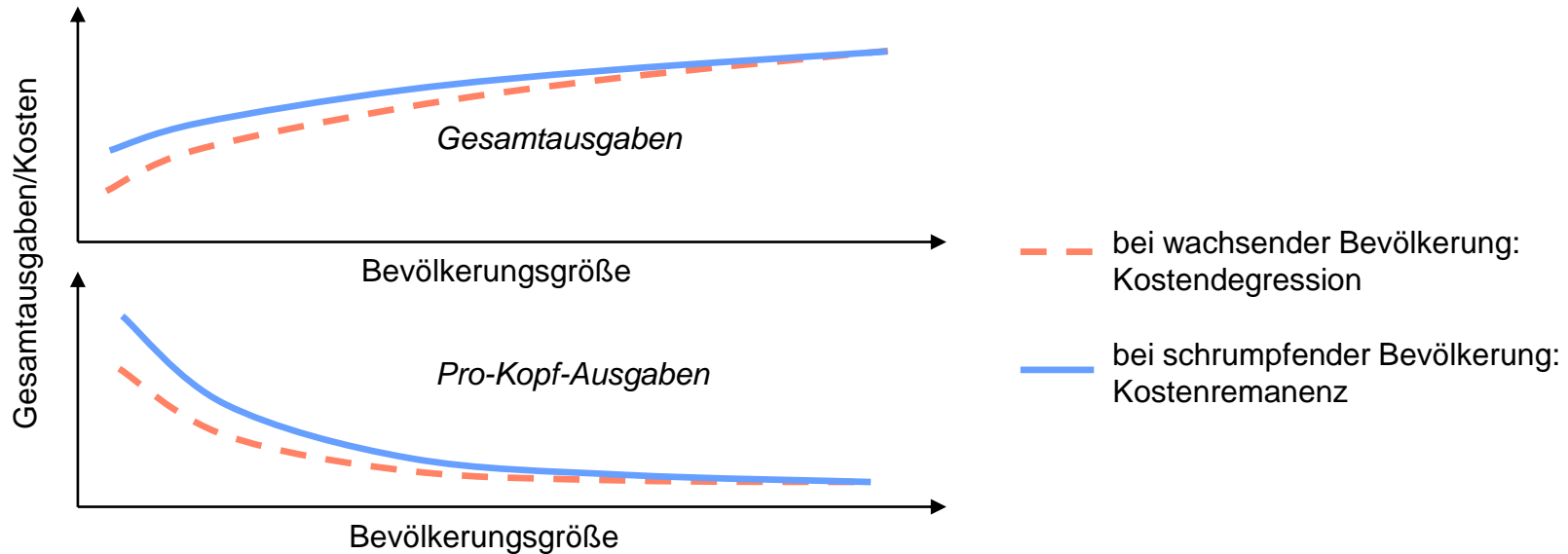
- Kostenremanenz entsteht durch mangelnde Flexibilität der Angebotsgestaltung bei Nachfragerückgang
- Beispiel Abwasserinfrastruktur: starker Anstieg der Kanalnetzlänge pro Einwohner



Quelle: Eigene Berechnungen/ILS gGmbH; Datengrundlagen: IT.NRW

Was ist Kostenremanenz?

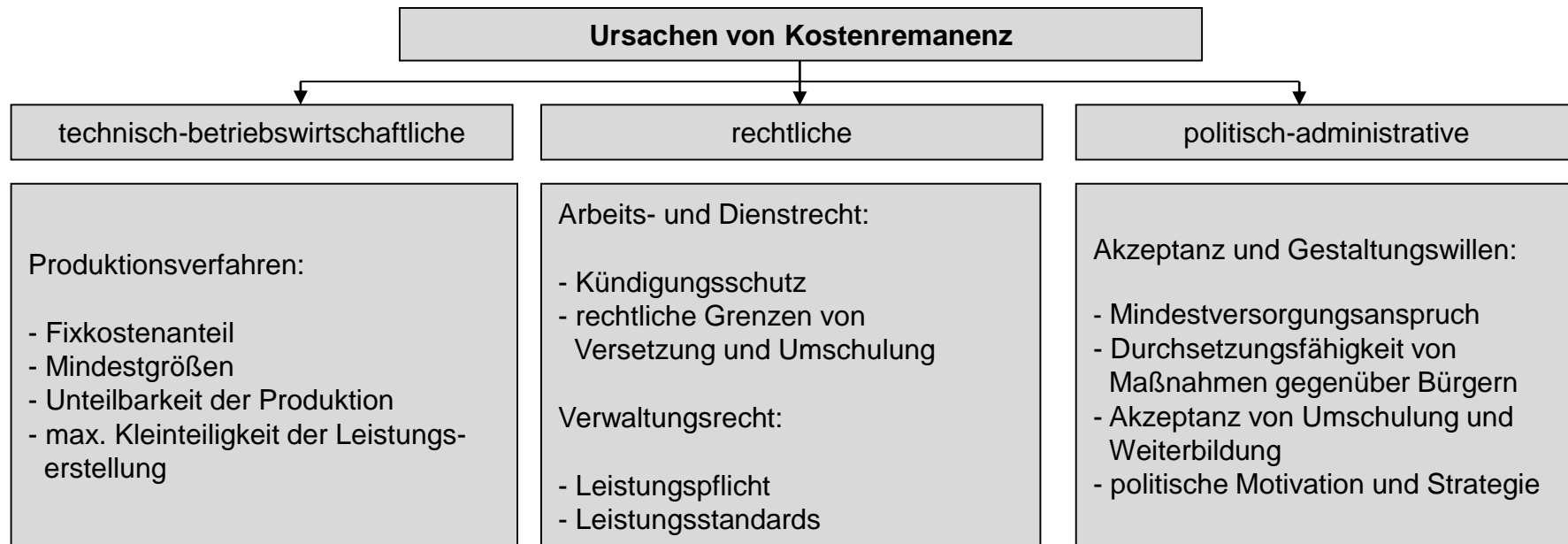
- Kostendegression bei Wachstum, Kostenremanenz bei Schrumpfung (?)



Quelle: nach Seitz 2004

Welche Ursachen hat Kostenremanenz?

- Vielfältige Ursachen von Kostenremanenzen (Beispiele)



Quelle: verändert nach Junkernheinrich/Micosatt 2005

Wer trägt die Kostenlasten?

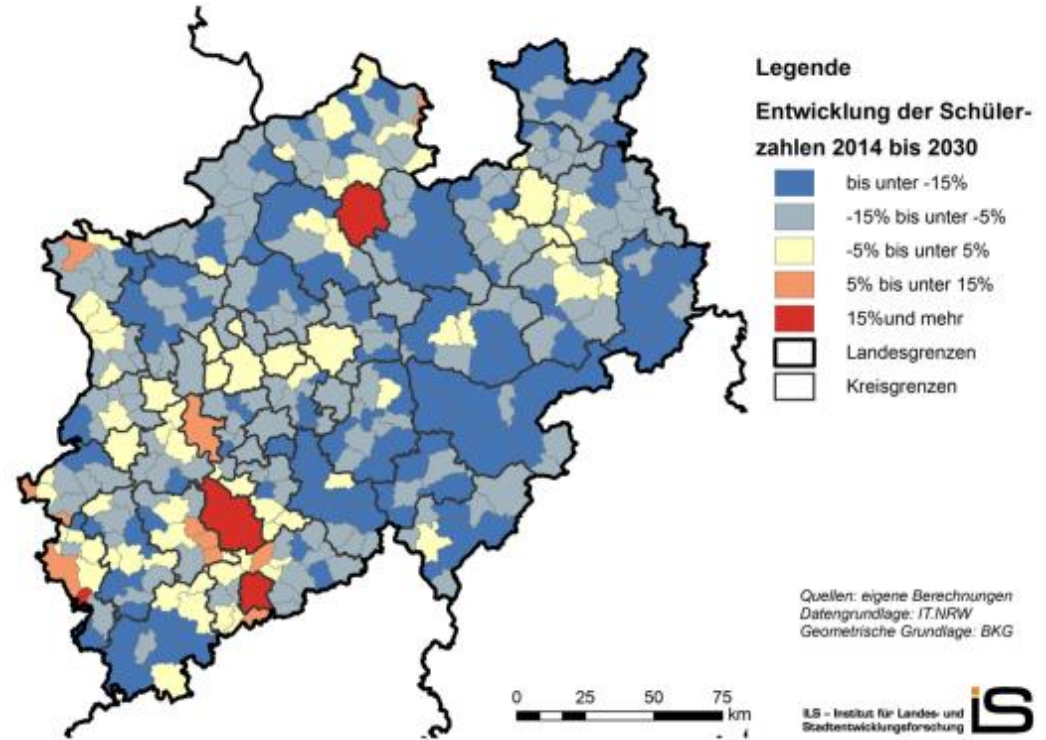
- Remanenzkosten äußern sich in steigenden Gebührenbelastungen (Gebot kostendeckender Gebührengestaltung)
- Remanenzkosten belasten den Gemeindehaushalt
- Demographischer Wandel: Problematik remanenter Kosten und sinkender Einnahmen (!)

Welche kommunalen Leistungen sind betroffen?

- Überdurchschnittlich betroffen sind Leistungen ...
 - mit starken Nachfragerückgängen
 - technisch-betriebswirtschaftlich bedingten Einschränkungen der Angebotsflexibilität
 - mit gesetzlicher Pflicht zur Angebotserstellung
- Als remanenzkostenanfällig gelten vor allem ...
 - Bildungs- und Betreuungsleistungen
 - die Wasserversorgung und Abwasserentsorgung
 - die kommunale Straßenerschließung
 - bestimmte Kultur- und Sporteinrichtungen

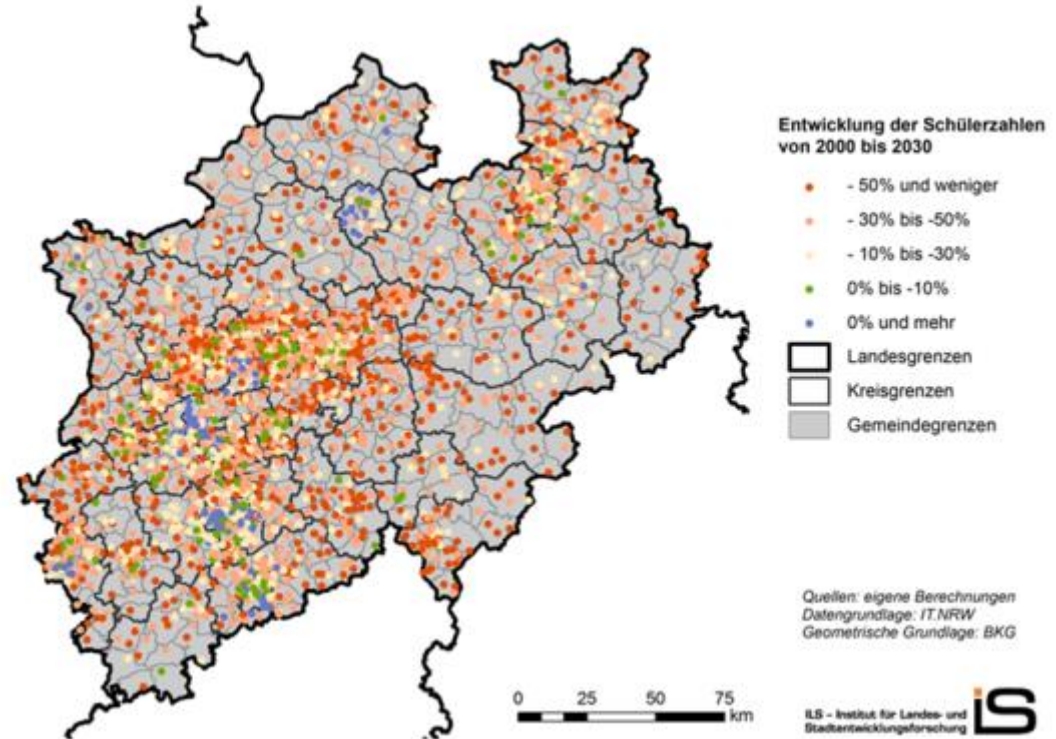
Beispiel: Grundschulen

- Ausgangslage: deutlicher Rückgang der (Grund-) Schülerzahlen in NRW bis 2030 gefährdet Tragfähigkeit zahlreicher Schulen
- SchulG NRW: Schulen müssten Mindestgröße aufweisen
- Kommunale Betroffenheit durch Trägerschaft bei Bauten und Betriebsaufwendungen



Beispiel: Grundschulen

- Ausgangslage: deutlicher Rückgang der (Grund-) Schülerzahlen in NRW bis 2030 gefährdet Tragfähigkeit zahlreicher Schulen
- SchulG NRW: Schulen müssten Mindestgröße aufweisen
- Kommunale Betroffenheit durch Trägerschaft bei Bauten und Betriebsaufwendungen

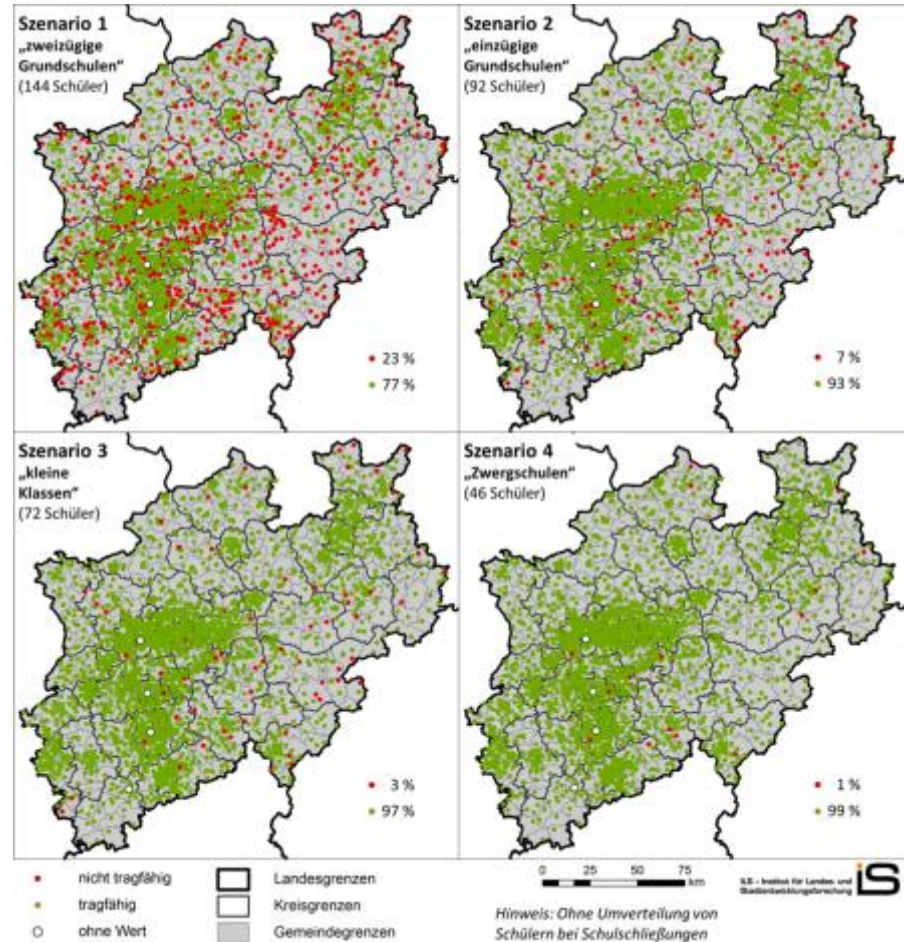


Beispiel: Grundschulen

- Vier Szenarien mit alternativen Annahmen zur Mindestgröße
 - „zweizügige Grundschule“ (alte gesetzliche Vorgabe)
 - „einzügige Grundschule“ (neue gesetzliche Vorgabe)
 - „kleine Klassen“ (im Grundschulverbund oder eigenständig als letzter Standort)
 - „Zwergschulen“ (im Grundschulverbund oder eigenständig als letzter Standort)
- Vergleichende Kostenbetrachtung je Schüler/in bis 2030 (Normkostenbetrachtung) auf Ebene des gesamten Landes NRW und ausgewählter Landkreise

Beispiel: Grundschulen

- Anteil der „nicht tragfähigen“ Schulen in 2030 je nach Szenario zwischen 0,7% und 23%



Beispiel: Grundschulen

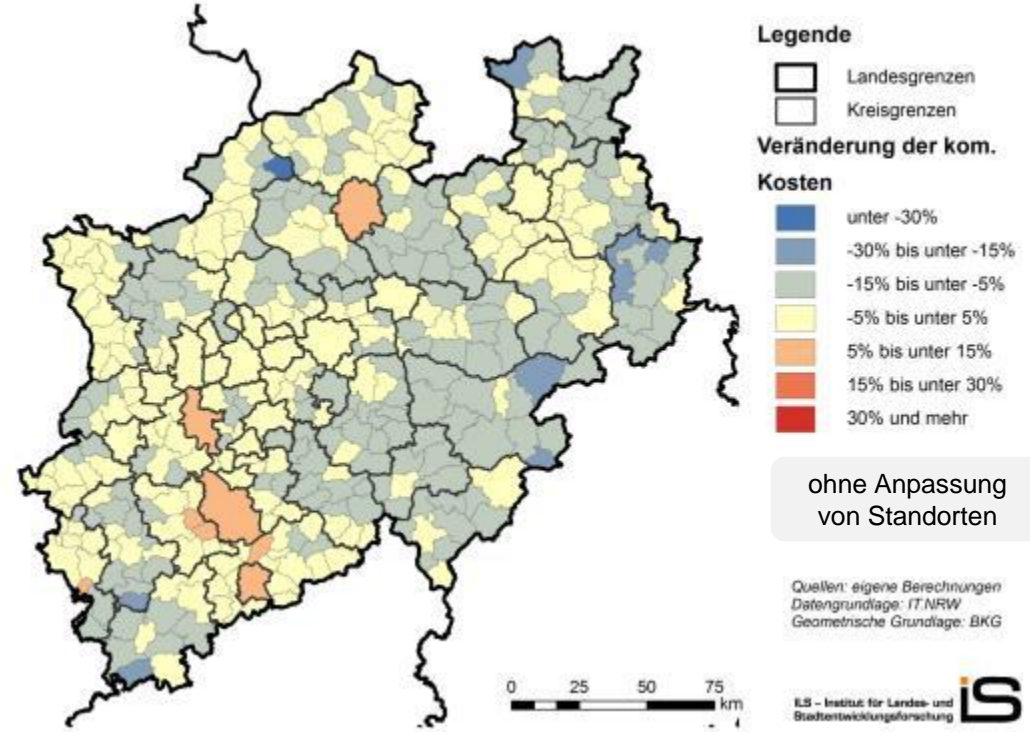
- Auch bei nur einzügiger Grundschule höhere Anzahl „nicht tragfähiger“ Schulen (Prognosejahr 2030, NRW)

Kriterien	„zweizügig“ (8 x 18)	„einzügig“ (4 x 23)	„kleine Klassen“ (4 x 18)	„Zwergschulen“ (2 x 23)
tragfähig	2.231	2.705	2.823	2.875
nicht tragfähig	665	191	73	21
Anteil nicht tragfähig	23,0%	6,6%	2,5%	0,7%

Beispiel: Grundschulen

- Ohne Anpassungen überwiegend Rückgang der Gesamtkosten („Rendite“) aber deutlicher Anstieg der Kosten je Schüler/in bis 2030
- Rückgang der spezifischen Kosten nur bei konsequenter Schließung von Grundschulen
- Berücksichtigung von Erreichbarkeit und Kosten für Schülerbeförderung

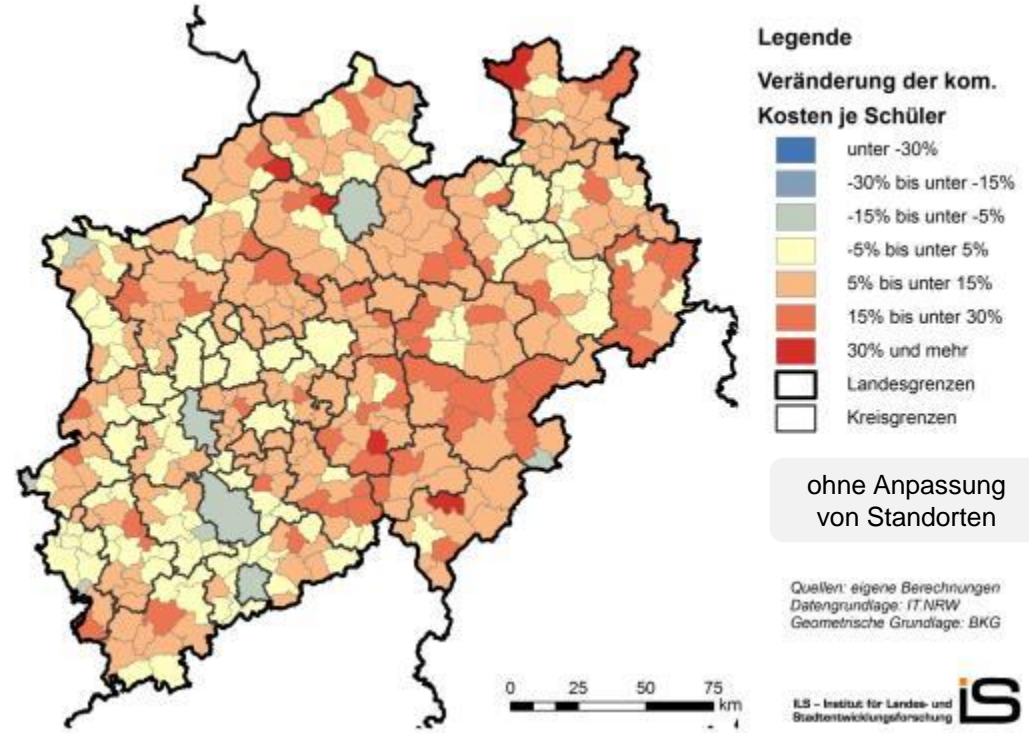
Entwicklung der kommunalen Gesamtkosten



Beispiel: Grundschulen

- Ohne Anpassungen überwiegend Rückgang der Gesamtkosten („Rendite“) aber deutlicher Anstieg der Kosten je Schüler/in bis 2030
- Rückgang der spezifischen Kosten nur bei konsequenter Schließung von Grundschulen
- Berücksichtigung von Erreichbarkeit und Kosten für Schülerbeförderung

Entwicklung der kommunalen Kosten je Schüler/in



Beispiel: Grundschulen

- Modellierung von Erreichbarkeitsveränderungen für einen Landkreis (Beispiel)

Kriterien	Ausgangssituation	„zweizügig“	„einzügig“	„kleine Klassen“	„Zwergschulen“
Anzahl der Schulen	37	26	32	35	37
Gesamtkosten	-	-34%	-24%	-19%	-15%
Kosten je Schüler/in	-	-3%	6%	10%	11%
Mittlere Distanz (km)	1,2	1,9	1,5	1,3	1,2

Beispiel: Grundschulen

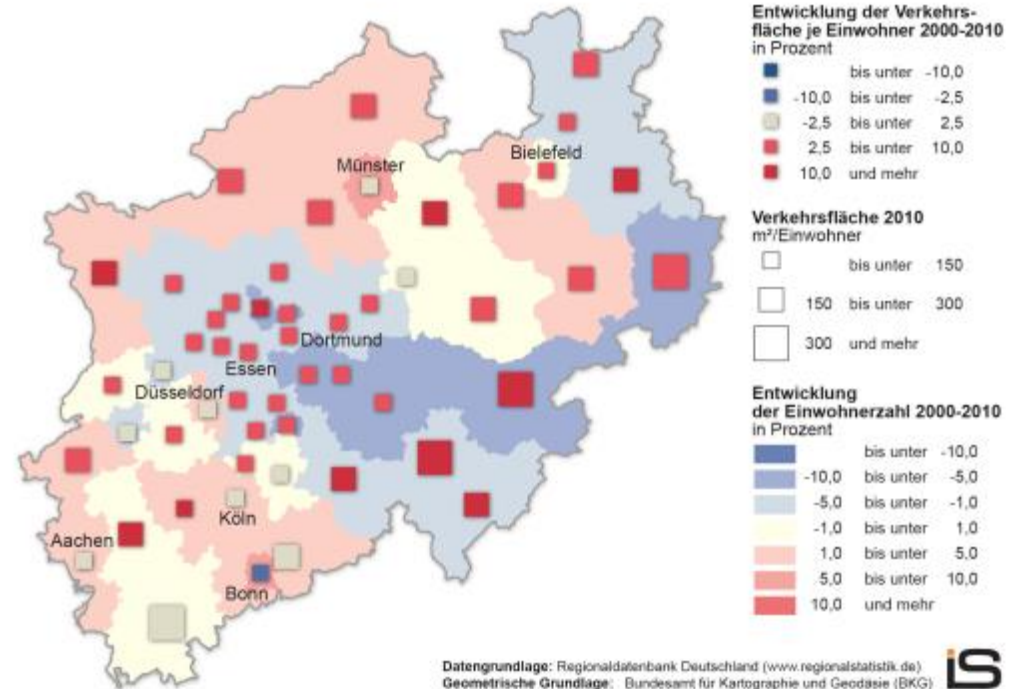
- Modellrechnungen offenbaren Tragfähigkeitsprobleme und wachsenden Kostendruck
- Kommunale Kostenbelastung je Schüler/in steigt bis 2030 um bis zu 15 %
- Schwierige Abwägung zwischen Belangen der Kostenbegrenzung, Erreichbarkeitssicherung und pädagogischen Anforderungen

Beispiel: Grundschulen

- Maßnahmen zur Senkung der Personal- (ohne Lehrpersonal) und Betriebskosten
 - Schulorganisatorische Veränderungen
 - Mehrfachnutzung, Umnutzung oder Rückbau von Raumkapazitäten oder Gebäuden
 - Erzielen zusätzlicher Einnahmen
-
- Rechtliche Voraussetzungen für die Umsetzung von Maßnahmen fehlen zum Teil
 - Anforderungen durch Inklusion schränken Einsparpotenziale ein
 - Regional abgestimmte Siedlungs- und Schulnetzplanung ist zentral
 - Klare landesrechtliche Vorgaben verringern Risiko lokaler Handlungsblockaden

Beispiel: Kommunale Verkehrsflächen

- Ausgangslage: starker Anstieg der Verkehrsfläche je Einwohner durch Neubau und Remanenzeffekt
- Geringe Anpassungsfähigkeit der Verkehrsinfrastruktur (Umbau, Rückbau)
- Hohe Betroffenheit ländlicher Gebiete aufgrund geringer Siedlungsdichte
- Bereits heute schwierige Finanzierungssituation (hoher Investitionsbedarf)



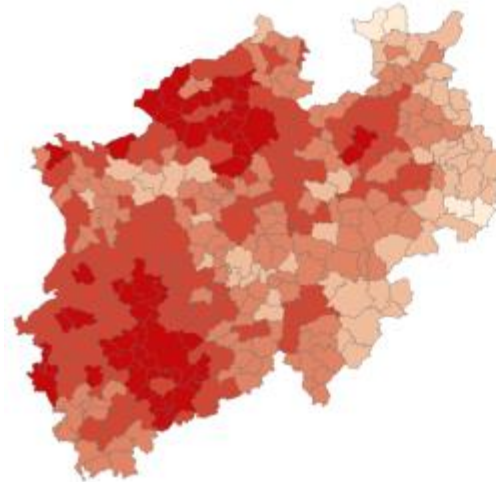
Beispiel: Kommunale Verkehrsflächen

- Fünf Szenarien mit alternativen Annahmen zu Siedlungsentwicklung und Instandhaltung
 - Trend-Szenario: Zuwachs von Verkehrsflächen durch Siedlungsentwicklung
 - Null-Bau-Szenario: Vollständiger Verzicht auf neue (kommunale) Verkehrsflächen
 - Entlastungsszenario: Übertragung von Baulasten an andere Kostenträger
 - Trend-Szenario mit „strategischer Instandhaltung“: konsequente Instandhaltung
 - Null-Bau-Szenario mit „strategischer Instandhaltung“: konsequente Instandhaltung
- Vergleichende Kostenbetrachtung je Einwohner/in bis 2030 (Normkostenbetrachtung) auf Ebene des gesamten Landes NRW

Beispiel: Kommunale Verkehrsflächen

- Trendszenario: erheblicher Kostenanstieg durch Straßenneubau
- Steigende Kostenlasten vor allem in Wachstumsregionen
- In schrumpfenden Regionen steigen die spezifischen Kosten überdurchschnittlich

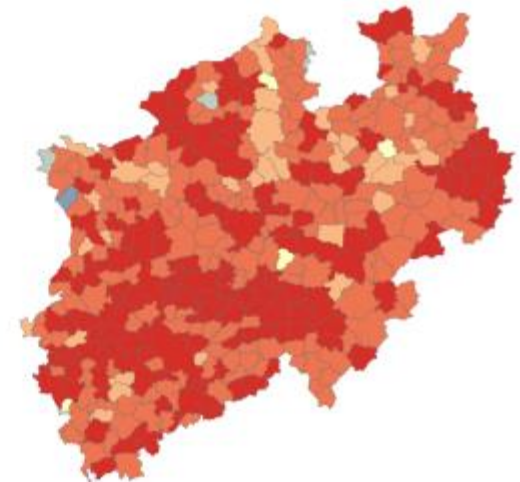
Entwicklung der Kosten
(2013 bis 2030)



Entwicklung der Kosten



Entwicklung der Kosten je Einwohner
(2013 bis 2030)



Entwicklung der Kosten je Einwohner



Quelle: eigene Berechnungen
Geometrische Grundlage: BKG

Beispiel: Kommunale Verkehrsflächen

- Auch im Null-Bau-Szenario steigen die spezifischen Kosten in schrumpfenden Regionen

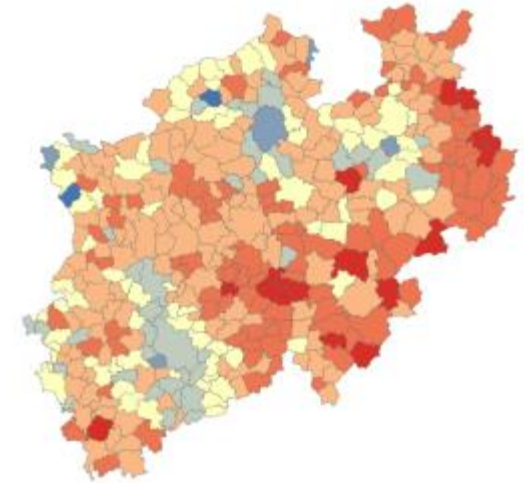
Entwicklung der Kosten
(2013 bis 2030)



Entwicklung der Kosten



Entwicklung der Kosten je Einwohner
(2013 bis 2030)



Entwicklung der Kosten je Einwohner



Quelle: eigene Berechnungen
Geometrische Grundlage: BKG

Beispiel: Kommunale Verkehrsflächen

- Nur im (theoretischen) Null-Bau-Szenario mit strategischer Instandhaltung gelingt Entlastung bei den kommunalen Kosten der Straßeninfrastruktur

Kriterien	Trend	Null-Bau	Entlastung	Strategische Instandhaltung (Trend)	Strategische Instandhaltung (Null-Bau)
Kommunale Straßenfläche (2030)	620 km ²	546 km ²	600 km ²	620 km ²	546 km ²
Flächenzuwachs	14%	0%	10%	14%	0%
Kostenentwicklung	12%	0%	11%	3%	-8%
Kostenentwicklung je Einwohner	19%	6%	18%	9%	-2%

Beispiel: Kommunale Verkehrsflächen

- Begrenzung von Remanenzkosten bei Straßeninfrastruktur nur eingeschränkt möglich
- Minderung des Problems durch Reduktion der Flächenneuanspruchnahme
- Veränderung der Instandhaltungspraxis („strategische Instandhaltung“)
- Erhöhung und Sicherung der Mittel für die Verkehrsinfrastruktur und Minderung der Kostenbelastung der Kommunen

Maßnahmen zur Begrenzung der Remanenzkostenbelastung – Möglichkeiten von Bund und Ländern

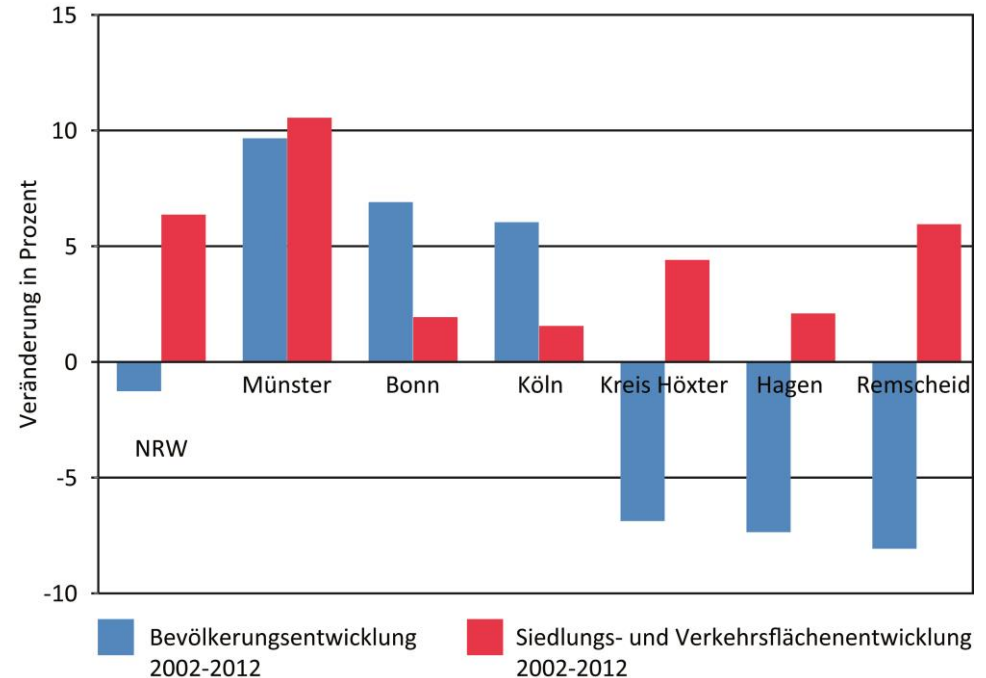
- Umgestaltung des kommunalen Finanzausgleichs („Demographie-Faktor“)
- Erhöhung und Sicherung von Finanzmitteln für Infrastrukturen
 - Erhöhung von Steuern bei Zweckbindung der Einnahmen
 - Einführung von Fondslösungen (z.B. „Straßenfonds“)
- Stärkung des Nutzer- und Verursacherprinzips
 - Einführung einer verursachergerechten Gebührengestaltung
- Ansätze zur Neuordnung von Finanzierungsverantwortungen („Regionalbudgets“)
- Überprüfung von Standardsetzungen

Maßnahmen zur Begrenzung der Remanenzkostenbelastung – Möglichkeiten der Kommunen

- Keine Patentrezepte – individuelle Strategien sind erforderlich
- Ausschöpfung von (inter-) kommunalen Kosteneinsparpotenzialen
- Prüfung alternativer Ver- und Entsorgungslösungen
- Abgestimmte Siedlungs- und Infrastrukturplanung
- Einsatz von Monitoringinstrumenten und Prüfverfahren („Demographiecheck“)
- Konsequente Innenentwicklung

Flächensparende Siedlungsentwicklung

- Weitere Siedlungsexpansion bedeutet Kostensteigerung (!)
- Innenentwicklung entlastet bei technischer, teilweise auch bei sozialer Infrastruktur



Quelle: Eigene Berechnungen/ILS gGmbH; Datengrundlagen: IT.NRW

Fazit – Rendite oder Remanenz?

- Substanzielle „demographische Rendite“ ist eher unwahrscheinlich oder sogar ausgeschlossen
- Ebenso sollte nicht von einer „Remanenzkostenfalle“ gesprochen werden
- **Frühzeitiges, regional abgestimmtes und integriertes Handeln kann Remanenzkostenlasten begrenzen (!)**

Vielen Dank für Ihre Aufmerksamkeit!