

**7. Fachbeitrag
"Kosten- und Finanzierungsaspekte zur
Stadtentwicklungsplanung"**

Verfasser:

Der Magistrat der Stadt Steinbach (Taunus)
Amt 60 - Bauamt 60/1, A. Müller
Gartenstraße 20
61449 Steinbach (Taunus)
Tel. 06171 / 7000-43
Fax. 06171 / 7000-57

Fachbeitrag Kosten/ Finanzierung

Abschätzung der Kosten für innere und äußere Erschließung der Entwicklungsgebiete

Die Aufwendungen für innere und äußere Erschließungsanlagen, Ausgleichsmaßnahmen, Vermessung, Planung etc. werden zum heutigen Zeitpunkt auf ca. 85 €/m² Nettobauland geschätzt. Die Kosten differieren dabei je nach den örtlichen Gegebenheiten der jeweiligen Gebiete. Dies betrifft insbesondere die Kosten für die äußere Erschließung.

Abschätzung der durch Baulandentwicklung verursachten Auswirkungen auf zukünftige städtische Haushalte

Auf Basis des vom Planungsverband prognostizierten jährlichen Wohnflächenwachstums von 0,25 m² pro Person und dem daraus resultierenden Siedlungsflächenbedarf mit einer Dichte von 35 Wohneinheiten pro Hektar für neu ausgewiesenes Wohnbauland sowie den Prognosen für die Bevölkerungsentwicklung wurden für das Prognosezieljahr 2015 folgende Szenarien untersucht:

- „Zuwachs“: Bevölkerungszunahme um 500 Einwohner (14 ha neues Wohnbauland)
- „Stagnation“: gleichbleibende Bevölkerungszahl (8 ha neues Wohnbauland)
- „Rückgang“: Bevölkerungsrückgang um 500 Einwohner (keine neues Wohnbauland)

Für die Prognose der Auswirkungen von Bauland- und Bevölkerungsentwicklung auf zukünftige städtischen Haushalte wurde eine fiskalische Modellrechnung durchgeführt, wobei die von der Baulandentwicklung beeinflussten relevanten Einnahmen und Ausgaben so weit wie möglich berücksichtigt wurden¹:

- Grundsteuer
- Einkommensteuer
- Familienleistungsausgleich
- Kommunaler Finanzausgleich (Schlüsselzuweisungen)
- Gewerbesteuer und Gewerbesteuerumlage
- (Umsatzsteuer)
- Kreis- und Schulumlage
- Kosten für die Baulandbereitstellung
- Laufende Ausgaben für eigene Leistungserstellung
- Investive Ausgaben für eigene Einrichtungen

Die Berechnungsfaktoren und -methoden zur Ermittlung der Einnahmen wie auch der Ausgaben sind zum Teil sehr komplex und von vielerlei Faktoren abhängig. Im Regelfall besteht bei der Bemessung kein direkter Bezug zu den gewünschten Ausgangsgrößen Pro-Kopf-der-Bevölkerung oder ha-Bauland. Prognosen stehen zudem unter dem Vorbehalt sich ändernder konjunktureller und gesetzlicher Rahmenbedingungen. Es bestehen daher erhebliche Unsicherheiten und zwangsläufige Unschärfen bei der Abschätzung zukünftiger Einnahmen und Ausgaben, insbesondere je ferner der Prognosehorizont liegt.

Um eine genauere quantitative Aussage über die sich aus der Bevölkerungs- und Baulandentwicklung ergebenden fiskalischen Auswirkungen geben zu können, wäre (soweit dies überhaupt möglich ist) ein tiefer gehendes Rechenmodell notwendig, das im Rahmen des Stadtentwicklungsplanes nicht entwickelt werden kann. Mit Rückgriff auf bestehende Daten kann jedoch eine qualitative Abschätzung des Einflusses der Bevölkerungs- und Baulandentwicklung erfolgen.

Grundsteuer

Die Grundsteuer ist mit rund 11,5%² der Steuereinnahmen eine nicht unerhebliche und verlässliche Einnahmequelle der Stadt. Die der Bemessung zugrunde liegenden Einheitswerte der Grundstücke sind wenig veränderlich bzw. entwickeln sich im Allgemeinen

¹ konzeptionell angelehnt an J.-M. Gutsche, Auswirkungen neuer Wohngebiete auf die kommunalen Haushalte, Hamburg, 2003

² Für alle Angaben (auch auf folgenden Seiten) hinsichtlich durchschnittlicher Steuereinnahmen gilt: 1999 bis 2004: Ergebnis der Jahresrechnungen; 2005 u. 2006: Haushaltsansätze

auch ohne die Ausweisung neuer Baugebiete durch „übliche“ weitere bauliche Verdichtung im Bestand eher leicht nach oben. Der ohnehin geringe Einfluss solcher Nachverdichtungen auf die Grundsteuereinnahmen kann aber wegen des nur sehr geringen Nachverdichtungspotentials in Steinbach ganz vernachlässigt werden.

Bevölkerungszunahme, –stagnation oder –rückgang haben somit keinen Einfluss auf die Einnahmen aus der Grundsteuer, sofern sie „flächenneutral“ erfolgen, d.h. nicht mit zusätzlichen Baulandausweisungen (oder ggf. auch Rückbau von Baugebieten) verbunden sind.

Ein neues Baugebiet führt hingegen unmittelbar, d.h. ohne zeitliche Verzögerung, zu kommunalen Mehreinnahmen bei der Grundsteuer B. Dem stehen Verluste bei der Grundsteuer A für agrarisch genutzte Grundstücke entgegen, die aber vernachlässigbar gering sind (Gesamtaufkommen Grundsteuer A: rd. 5.000 € jährlich).

Für die Prognose wurde zunächst vereinfachend der Haushaltsansatz des Jahres 2005 für Einnahmen aus Grundsteuer B von 850.000 € durch die im Stadtgebiet vorhandenen Gebäude- und Freiflächen von insgesamt ca. 115 ha geteilt. Daraus ergibt sich ein jährlicher Durchschnittswert von ca. 7.500 €/ha Nettobauland, worin allerdings auch Gewerbestandteile mit im Verhältnis zur Fläche geringeren Grundstücks- und Gebäudewerten sowie öffentliche Gebäude enthalten sind.

Eine verlässlichere Annahme liefert daher die durchgeführte Hochrechnung von Grundsteuermessbeträgen repräsentativ ausgewählter Liegenschaften (Reihen-, Doppel- u. Einzelhäuser). Multipliziert mit dem derzeitigen Hebesatz¹ ergibt sich daraus für neue Wohnbaugebiete ein zu erwartendes zusätzliches jährliches Grundsteueraufkommen von 10.000 bis 12.000 € pro ha neu ausgewiesenes Wohnbauland.

Ausblick: Grundsteuerreform

Bereits seit einigen Jahren wird Kritik an den Einheitswerten, die Grundlage für die Bemessung der Grundsteuer sind, geübt. Spätestens seit dem Urteil des Bundesverfassungsgerichtes aus dem Jahr 1995 zur Erbschafts- und Schenkungssteuer ist klar, dass die Einheitswerte in der derzeitigen Form nicht verfassungskonform sind. Die überholten Einheitswerte (Stichtage 01.01.1964 bzw. 01.01.1935) führen nicht nur zu Verzerrungen gegenüber anderen Vermögenswerten, sondern auch zu offensichtlichen Missverhältnissen im Vergleich der Grundstücke untereinander. Zudem ist die Feststellung der Einheitswerte durch die Finanzämter mit hohem Verwaltungsaufwand verbunden. Derzeit werden auf Ebene der Länder-Finanzministerkonferenz Vorschläge für eine Reform der Grundsteuer diskutiert.²

Reformmodelle sehen vor, die Grundsteuer A ersatzlos zu streichen, die alte Einheitsbewertung abzuschaffen und die Grundsteuerberechnung künftig auf die realistischeren Bodenrichtwerte zu beziehen. Bei bebauten Grundstücken ist vorgesehen, zusätzlich die Gebäude je nach Gebäudeart pauschaliert in Ansatz zu bringen. Ob sich die Reform auf die Gemeinden aufkommensneutral auswirken wird oder ob ggf. sogar Mehreinnahmen aus der Grundsteuer erzielt werden können (die allerdings durch Änderungen in der Struktur des kommunalen Steueraufkommens ausgeglichen werden könnten), bleibt abzuwarten.

Einkommensteuer

Der kommunale Anteil an der Lohn- und Einkommensteuer ist die bedeutendste Einnahmequelle der Stadt (rund 70% der Steuereinnahmen).

Im Prinzip erhalten die Gemeinden 15% des Aufkommens der Einkommensteuer ihrer Bürger. Die landesweite Verteilung an die Gemeinden erfolgt jedoch nach der Steuerkraft der jeweiligen Gemeinde über die sogenannte „Schlüsselzahl“.

Für die Steuereinnahmen ist neben der Anzahl der lohn- und einkommensteuerpflichtigen (Neu-)Bürger relevant, inwiefern die zusätzlichen Steuerzahler die sogenannte Schlüsselzahl der Gemeinde verändern (siehe Exkurs). Veränderungen bei der Wohnbevölkerung schlagen sich jedoch erst nach 5-7 Jahren in einer Veränderung der Schlüsselzahl nieder³.

¹ derzeit 290 v.H..

Zum Vergleich: Im Verdichtungsraum sind die Hebesätze in der Regel höher als im ländlichen Raum; der durchschnittliche Hebesatz im Hochtaunuskreis beträgt 253 v.H. (Frankfurt am Main 460 v.H.); umgerechnet auf die Einwohnerzahl liegt das Aufkommen an Grundsteuer B in Steinbach mit ca. 82 € aber erheblich unter dem Kreisdurchschnitt von ca. 103 € pro Einwohner und Jahr (Frankfurt am Main ca. 234 €).

² StGB NRW-Mitteilung 151/2005 vom 13.02.2005

³ J.-M. Gutsche, a.a.O.

Exkurs: Erhöhen „Spitzenverdiener“ die Steuerkraft einer Stadt?

Zur Bestimmung des Verteilungsschlüssels für den Einkommensteueranteil der einzelnen Gemeinden werden nicht die gesamten Steuerleistungen eines Steuerpflichtigen berücksichtigt, sondern nur die Steuerbeträge, die auf ein zu versteuerndes Einkommen bis zu einer bestimmten Höchstgrenze („Sockelbeträge“) entfallen. Das bedeutet, dass die Einkommensspitzen abgeschnitten werden und auf die Verteilung des Gemeindeanteils keinen Einfluss nehmen. Gleichzeitig werden dadurch Aufkommensunterschiede zwischen den Gemeinden erheblich abgemildert.

Die Sockelbeträge liegen derzeit bei einem zu versteuernden Einkommen von 30.000 € (nach Grundtabelle) bzw. 60.000 € (nach Splittingtabelle). Die Sockelbeträge werden alle drei Jahre neu festgelegt. Ohne eine regelmäßige Erhöhung würden die Sockelgrenzen aufgrund allgemein steigender Löhne und Gehälter von immer mehr Steuerpflichtigen überschritten, was zur Folge hätte, dass ein immer größer werdender Teil des Steueraufkommens nicht mehr berücksichtigt wird. Im Extremfall würde dann der Gemeindeanteil nicht mehr nach der Steuerkraft, sondern nach der Zahl der Steuerpflichtigen verteilt werden¹.

Für die Steuerkraft und damit die tatsächlichen Einnahmen einer Kommune sind demnach nicht die „Spitzenverdiener“ entscheidend, sondern möglichst viele Einwohner mit einem zu versteuernden Einkommen, das möglichst nah am Sockelbetrag liegt.

Zur Vereinfachung wurde zunächst das durchschnittliche jährliche Einkommensteueraufkommen seit dem Jahr 1999 von rund 5,3 Mio € auf Pro-Kopf der Bevölkerung umgerechnet. Hierbei ergeben sich durchschnittliche Einnahmen von rund 520 € pro Einwohner u. Jahr.

Eine Zugrundelegung dieses Durchschnittswertes in der Modellrechnung für neue Baugebiete würde aber das Ergebnis nur dann annähernd wirklichkeitsnah widerspiegeln, wenn die Bewohner der neuen Wohngebiete von ihrer Einkommens- und Sozialstruktur her dem Durchschnitt der derzeitigen Bevölkerung Steinbachs entsprechen würden. Bei der angenommenen, mit 35 WE / ha eher relativ geringen Wohndichte für Neubaugebiete wird von einer Doppel-, Reihen- und Einzelhausbebauung ausgegangen. Hierbei handelt es sich (im Gegensatz zu Geschosswohnungen) um Immobilien, die eher von Familien mit überdurchschnittlichen Einkommen bewohnt werden.

Für Neubaugebiete ist daher die Annahme einer durchschnittlichen Einnahme aus dem Einkommensteueranteil von 700 € pro Neu- bzw. gehaltenem Bürger gerechtfertigt.

Auch beim Szenario „Rückgang“, d.h. keiner Ausweisung neuer Baugebiete, muss eher von einer Abwanderung einkommensstarker Familien ausgegangen werden, die in Steinbach kein adäquates Wohnungsangebot finden. Der überdurchschnittliche Verlust an Einkommensteuer wird daher mit 650 € pro per Saldo abgewandertem Einwohner angenommen.

Familienleistungsausgleich

Der Familienleistungsausgleich (Kindergeld und Kinderfreibetragsregelung) wurde 1996 neu geregelt. Diese Systemumstellung hat bei den Städten und Gemeinden zu Verlusten bei der Einkommensteuer geführt. Diese Steuerverluste werden über eine Zuweisung des Landes kompensiert, die aus der Umsatzsteuer finanziert wird.

Wie beim Einkommensteueranteil erfolgt die Verteilung an die Gemeinden anhand von Schlüsselzahlen.

Durchschnittlich beträgt die jährliche Einnahme aus dem Familienleistungsausgleich rund 300.000 €. Für die Modellrechnung wurde stark vereinfachend eine Einnahme von 30 € pro Einwohner u. Jahr angenommen.

Schlüsselzuweisungen

Die Länder sind durch das Grundgesetz verpflichtet, auf einen Ausgleich der Finanzkraft der verschiedenen Gemeinden hinzuwirken. Die Ausgleichszahlung des Landes an die Kommune wird als „Schlüsselzuweisung“ bezeichnet. Die Höhe der Schlüsselzuweisung einer Gemeinde ergibt sich aus der Differenz zwischen ihrer Steuerkraft und ihrem Finanzbedarf. Beides wird in einer Messzahl ausgedrückt. Die Differenz beider Messzahlen wird zu einem bestimmten Prozentsatz ausgeglichen.

¹ StGB-Mitteilung 489/2005 vom 06.06.2005

Die Höhe der Schlüsselzuweisungen unterliegt nicht unwesentlichen Schwankungen. Sie bewegt sich seit dem Jahr 1999 zwischen rund 0,6 und rund 1,1 Mio. € jährlich und schwankt damit zwischen 5% und 8% der Einnahmen des Verwaltungshaushalts der Stadt. Die Bemessung erfolgt nach einem komplizierten Schlüssel, wobei sich beispielsweise Einnahmeschwankungen aus Steuern erst in Folgejahren auf die Schlüsselzuweisungen auswirken. Eine verlässliche Prognose über die Höhe zukünftiger Schlüsselzuweisungen ist daher besonders schwierig.

Die Einwohnerzahl verändert sowohl Steuerkraft als auch Finanzbedarf einer Gemeinde. Die Zuweisungen des kommunalen Finanzausgleichs reagieren zeitverzögert auf Änderung dieser Messzahlen. Die Zuweisungen erreichen erst nach etwa 8 Jahren ein stabiles Niveau¹.

Für die Modellrechnung wurde stark vereinfachend der Durchschnittswert seit dem Jahr 1999 von rund 850.000 € durch die Anzahl der Einwohner geteilt, woraus sich ein Betrag von rund 85 € pro Einwohner und Jahr ergibt.

Gewerbsteuer

Gewerbsteuer wird auf die Ertragskraft der ortsansässigen Gewerbebetriebe erhoben. Da die Gewerbsteuer eine nicht unerhebliche Belastung für die Unternehmen darstellt, gleichzeitig aber eine große Bedeutung für die Gemeinden hat, sind Reformen in diesem Bereich wegen der divergierenden Interessen häufig auf Widerstand gestoßen, dennoch ist die Gewerbsteuer seit Jahrzehnten in der Diskussion².

Neben der Grundsteuer stellt die Gewerbsteuer zwar die wichtigste eigenständige Steuerquelle dar, gleichzeitig ist sie jedoch sehr konjunkturabhängig und unterliegt betriebsspezifischen Einflüssen, sodass die Stadt nicht mit stetigen Einnahmen planen kann. Beispielsweise sank das Gewerbesteueraufkommen von 1999 zu 2000 um minus 57% (von 895.000 auf 385.000 €) und stieg im Folgejahr wieder um ca. 250% auf über 1,35 Mio €. Bereinigt um die von der Gemeinde an den Bund abzuführende Gewerbesteuerumlage, die zeitversetzt wirkt, sind die Schwankungen noch größer (in den o.g. Jahren erst minus 81,6% und dann plus 656,9%). Die Netto-Einnahme (d.h. saldiert mit der Gewerbesteuerumlage) aus der Gewerbsteuer schwankt in den vergangenen 7 Jahren zwischen 124 Tsd und gut einer Million € jährlich, im Durchschnitt hat sie in diesem Zeitraum rund 800.000 € jährlich betragen.

Im Stadtentwicklungsplan ist ein neues, ca. 12 ha großes Gewerbegebiet am S-Bahnhof Weißkirchen/Steinbach als gemeinsam mit der Nachbarstadt Oberursel zu entwickelnder interkommunaler Gewerbebestandort vorgesehen. Etwa 80% der Fläche liegt auf Steinbacher Gemarkung.

Gewerbesteuereinnahmen aus dem neuen Gewerbegebiet hängen entscheidend von der Ertragskraft der sich dort ansiedelnden Betriebe ab. Zudem besteht derzeit im Rhein-Main-Gebiet ein Überangebot an Gewerbeflächen, was sich dämpfend auf die Nachfrage nach zusätzlichen Flächen auswirkt. Eine Trendwende auf dem Gewerbeimmobilienmarkt ist zurzeit nicht abzusehen; hierbei dürften auch konjunkturelle Einflüsse maßgebend sein. Eine verlässliche Prognose für zusätzliche Gewerbesteuereinnahmen aus dem Gebiet ist aus den o.g. Gründen nicht möglich. Insgesamt würden sich durch das neue Gewerbegebiet die in Steinbach ausschließlich für Gewerbenutzung ausgewiesenen Flächen um etwa ein Drittel erhöhen.

Umsatzsteuer

Das Steueraufkommen aus dem Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer beträgt mit konstant rund 190.000 € jährlich etwa 2,5% der Steuereinnahmen. Der Anteil der Gemeinden an der Umsatzsteuer sollte deren entgangene Einnahmen aufgrund der seit 1998 abgeschafften Gewerbekapitalsteuer ausgleichen. Zurzeit gilt ein Übergangs-Verteilungsschlüssel, der auf den Gewerbesteuereinnahmen der Jahre 1990 bis 1997 und der durchschnittlichen Anzahl

¹ J.-M. Gutsche, a.a.O.

² <http://de.wikipedia.org/wiki/Gewerbsteuer>

der im Gemeindegebiet sozialversicherungspflichtig Beschäftigten der Jahre 1990 bis 1998 sowie der Gewerbesteuer 1995 basiert.

Es besteht also derzeit kein unmittelbarer Zusammenhang mit der Bevölkerungsentwicklung. Der gemeindliche Steueranteil soll zukünftig durch einen endgültig 2009 feststehenden Verteilungsschlüssel ermittelt werden, der für die Gemeinde Anreize schaffen soll, Gewerbebetriebe anzusiedeln.

Einnahmen aus Benutzungsgebühren und sonstige Entgelte

Die Bevölkerungsentwicklung hat auch Auswirkungen auf sonstige städtische Gebühren und Steuern – von der Hundesteuer über Verwaltungsgebühren bis zu Benutzungsgebühren für das Bürgerhaus. Sonstige Einnahmen, die indirekt im Zusammenhang mit der Bevölkerungszahl stehen, werden in der Bilanz im Szenario „Zuwachs“ mit + 5.000 €, im Szenario „Rückgang“ mit - 5.000 € jährlich angesetzt.

Kreis- und Schulumlage

Zur Deckung ihrer nicht anderweitig gedeckten Kosten erheben die Landkreise Kreisumlage von den kreisangehörigen Gemeinden. Hinzu kommt noch die Schulumlage an den Kreis für dessen Aufgaben als Schulträger. Mit jährlich zusammen rund 4,0 Mio € sind die Kreis- und die Schulumlage an den Hochtaunuskreis größte Ausgabeposten des Verwaltungshaushalts der Stadt (rund 30%).

Umlagegrundlagen bilden die Steuerkraftmesszahlen der einzelnen Gemeinden nach dem Finanzausgleichsgesetz. Daher unterliegt auch die Kreisumlage gewissen Schwankungen, die aber geringer sind als bei den Schlüsselzuweisungen. Wegen der Bindung an die Messzahlen des kommunalen Finanzausgleichs wirken sich Änderungen der Steuerkraft einer Gemeinde zeitverzögert auf die Kreisumlage aus, erst im durchschnittlich 8. Jahr wird ein „eingeschaukelter“ Zustand erreicht¹. Änderungen des Hebesatzes durch den Kreis wirken sich hingegen unmittelbar aus.

Angesichts des derzeit bereits hohen Niveaus der Kreis- und Schulumlage wird für die Prognoserechnung keine wesentliche weitere Erhöhung unterstellt. Vereinfachend wird daher eine konstante jährliche Kreis- und Schulumlage von 4,0 Mio. € in Ansatz gebracht. Pro Kopf der Bevölkerung sind dies etwa 400 €.

Kosten für die Baulandbereitstellung

Im „ungünstigen Fall“ der „klassischen“ Methode zur Baulandbereitstellung verbleiben bestimmte Anteile der Kosten bei der Gemeinde. Dies sind zum einen die 10-%igen Gemeindeanteile der beitragsfähigen Erschließungskosten und zum anderen die nicht beitragsfähigen äußeren Erschließungskosten, z.B. für Verkehrserschließung und Abwasserentsorgung außerhalb des Gebietes.

Die bei der Stadt verbleibenden Anteile an den Kosten für die innere und äußere Erschließung werden in der Kalkulation im Mittel auf 200.000 €/ha geschätzt.

Um auch die Abschreibungs- und Finanzierungskosten für diese einmaligen Investitionen zu berücksichtigen, sind die Gemeindeanteile in der fiskalischen Bilanz als Annuitäten über einen Zeitraum von 30 Jahren mit einem rechnerischen Zinssatz von vier Prozent dargestellt. Kürzere Betrachtungszeiträume und höhere Zinssätze führen zu einem etwas schlechteren, längere Betrachtungszeiträume und niedrigere Zinsen zu einem etwas günstigeren Ergebnis. Im „günstigsten Fall“ kann die Stadt ihren kommunalen Anteil an den Erschließungskosten und die investiven Folgekosten zum Ausbau der eigenen Einrichtungen über Erschließungs- und Folgekostenverträge auf einen Investor abwälzen.

Bei dem von der Stadt derzeit praktizierten Modell des Zwischenerwerbs von Bauerwartungsland durch die Hessische Landgesellschaft (HLG) erfolgt die Finanzierung der erstmaligen Herstellung der Erschließungsanlagen außerhalb des städtischen Haushalts

¹ J.-M. Gutsche, a.a.O.

allein aus den Grundstückserlösen. Die Herstellungskosten sind dabei (wie Erschließungsbeiträge und Investitionszuweisungen) wie Zuschüsse Dritter zu betrachten und in der Bilanz analog zur Abschreibung zeitanteilig aufzulösen. Da die jährliche Auflösungsrate in der Einnahme der jährlichen Abschreibungsrate in der Ausgabe entspricht, gleichen diese sich per Saldo aus und bleiben in der Bilanz unberücksichtigt.

Laufende Ausgaben der eigenen Leistungserstellung

Neue Baugebiete führen einerseits zu zusätzlichen laufenden Ausgaben im Verwaltungshaushalt für die Aufgaben, welche die Gemeinde in eigener Leistungserstellung erbringt und direkt aus der zusätzlichen Nachfrage nach kommunalen Dienstleistungen resultieren. Andererseits werden die aus der Baulandentwicklung resultierenden Auswirkungen auf die Bevölkerungszahl von der allgemeinen, d.h. auch ohne neue Baugebiete für Steinbach prognostizierten, Bevölkerungsentwicklung überlagert. Aus beiden Faktoren sind Auswirkungen auf die eigene Leistungserstellung der Gemeinde und auf die laufenden Ausgaben zu erwarten, die in den Szenarien „Zuwachs“, „Stagnation“ und „Rückgang“ gegenübergestellt werden.

Auswirkungen auf kostendeckende Gebührenhaushalte, d.h. vollständig durch Gebühren der Bürger gedeckte kommunale Leistungen, werden einer gesonderten Betrachtung unterzogen.

• Unterhaltung der Erschließungsanlagen

Die Kosten für die Abschreibung und Verzinsung des Anlagekapitals sind bereits in den Kosten für die Baulandbereitstellung enthalten.

In der Gesamtbilanz werden Kosten für die Straßenreinigung und die Unterhaltung der Entwässerungseinrichtungen nicht berücksichtigt, da es sich um kostendeckende Gebührenhaushalte handelt. Auch die Unterhaltungskosten für die Anlagen privater Versorger (Wasser, Gas, Strom, Telekommunikation etc.) haben keine Auswirkungen auf den städtischen Haushalt.

Für die bauliche Unterhaltung und Instandhaltung der Straßen wird der vom Landesrechnungshof als Mindestaufwendung empfohlene Schwellenwert von jährlich 0,50 € pro m² Straßenfläche in Ansatz gebracht (wenngleich diese Kosten in voller Höhe wohl erst bei fortgeschrittener Lebensdauer der Straßen und nicht bereits im Prognosezieljahr 2015 anfallen). Für Unterhaltung und Instandhaltung der Straßen und Wege eines Hektars Bauland sind gemittelt über die Lebensdauer der Anlagen etwa 1.000 € pro Jahr aufzuwenden.

Für die Unterhaltung der Spielplätze und öffentlicher Grünanlagen können pro ha Bauland ebenfalls 1.000 €/Jahr angenommen werden, für den Betrieb und die Unterhaltung der Straßenbeleuchtung 500 €/Jahr.

Insgesamt wird in der Bilanz für die relevanten Erschließungsanlagen jährlich mit rund 2.500 € Unterhaltungskosten pro ha Bauland gerechnet.

• Kinderbetreuung

- Kindergärten

Der jährliche Zuschussbedarf für die städtischen und konfessionellen Kindergärten (einschließlich Hort) ist mit derzeit rund 1,2 Mio € einer der größten Ausgabeposten im Verwaltungshaushalt.

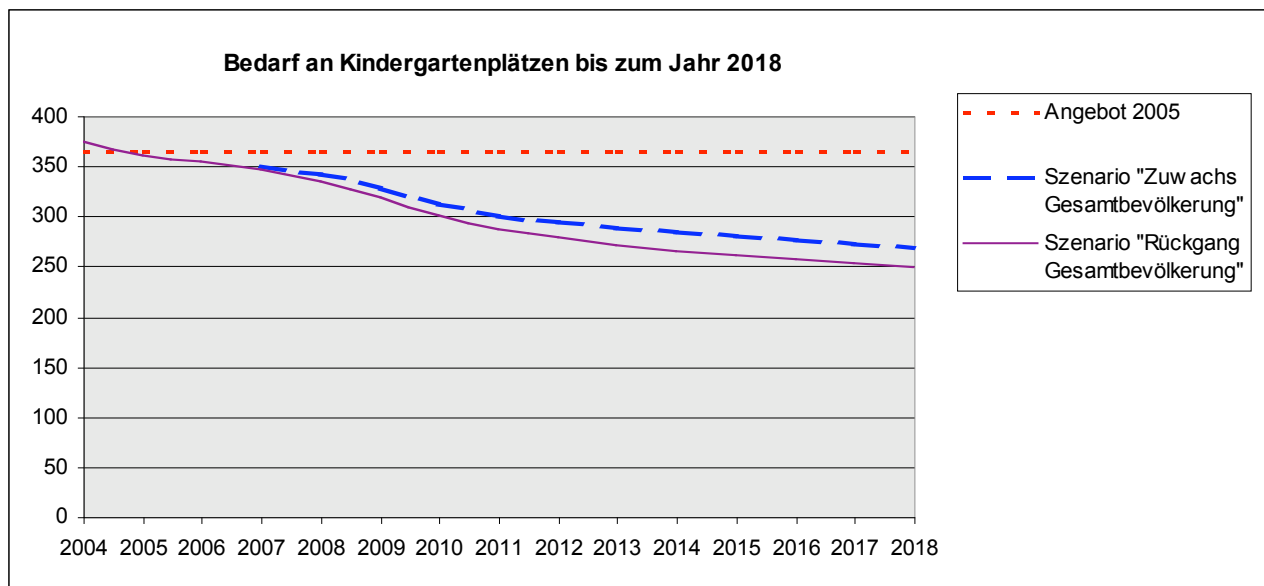
Insgesamt stehen zurzeit 364 Kindergartenplätze zur Verfügung (städtischer KiGa und KiTa: insgesamt 200; evangelischer KiGa: 64; katholischer KiGa: 100).

Die demographische Entwicklung hat unmittelbaren Einfluss auf die Anzahl der Kindergartenkinder und damit auf die kommunalen Aufwendungen für die Kinderbetreuung. Mittel- und langfristig wird mit einem erheblichen Rückgang der Kinderzahlen gerechnet. Laut den Bedarfsberechnungen des Hochtaunuskreises sinkt der Bedarf an

Kindergartenplätzen von 374 im Jahr 2004 auf 248 im Jahr 2018¹. Für die Altersgruppe der 0-bis-5-Jährigen wird ein Rückgang von 635 auf 433 (minus 32%) prognostiziert.

Kindergartenplätze	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2018
2,5 < 3,5 jährige	105	102	104	95	89	85	83	80	79	77	72
Betreuungsquote 45%	47	46	46	42	39	38	37	36	35	34	32
3,5 < 6,5 jährige	334	322	316	311	301	288	269	257	248	241	221
Betreuungsquote 98%	327	315	309	305	295	281	263	251	243	236	216
Bedarf	374	361	355	347	334	319	300	287	278	270	248
Szenario „Zuwachs“			+6	+8	+10	+12	+14	+16	+18	+20	+20
Gesamtbedarf	374	361	361	355	344	331	314	303	296	290	268
derzeitiges Angebot	364	364	364	364	364	364	364	364	364	364	364
Auslastungsgrad	103%	99%	99%	98%	95%	91%	86%	83%	81%	80%	74%

Die Bevölkerungsprognose der Bertelsmannstiftung² (die im Gegensatz zu den Prognosen des Kreises auch Wanderungsbewegungen in der Region berücksichtigt, d.h. für den Hochtaunuskreis von mehr Zuzug als Wegzug ausgeht) sagt einen etwas geringeren Rückgang der 0-bis-5-Jährigen voraus, nämlich um 18%, von 604 im Jahr 2003 auf 495 im Jahr 2020.



Aufgrund der Veränderungen der Altersstruktur wird ein Rückgang der Zahl der Geburten pro 1.000 Einwohner von derzeit ca. 10 auf ca. 7 im Jahr 2020 prognostiziert. Der Bedarf an Kindergartenplätzen wird demnach im Prognosezieljahr 2015 nur noch 261 Plätze betragen³, was bei gleichbleibendem Angebot einer Überkapazität von 103 Plätzen entspricht.

Wenn man voraussetzt, dass in die Neubaugebiete überwiegend junge Familien zuziehen (bzw. in Steinbach gehalten werden), kann für Neubaugebiete maximal von einer doppelt so hohen Geburtenrate wie in den übrigen Wohngebieten ausgegangen werden. Dies bedeutet, dass aus den Baugebieten im Szenario „Zuwachs“ ein zusätzlicher Bedarf von 20 Plätzen entstehen wird. Der Gesamtbedarf würde damit zwar auf 281 Plätze steigen, den Auslastungsgrad der Kindergärten aber lediglich auf ca. 77% im Jahr 2015 erhöhen.

Die Kosten für die Kindergärten werden nicht in gleichem Maße (oder nur zeitverzögert) gesenkt werden können wie die Nachfrage nach Kindergartenplätzen zurückgehen wird. Dieses Phänomen wird im Rechnungswesen als Kostenremanenz bezeichnet. Effekte der

¹ Hochtaunuskreis – 90.60 / FB 50.10, Prognose der Kinder- u. Jugendhilfe 2004-2018 auf Basis der Daten der ekom21 GmbH

² Bertelsmannstiftung, Gütersloh 2006, www.wegweiserdemographie.de

³ interpoliert aus den Zahlen der Bedarfsermittlung des Hochtaunuskreises für die Jahre 2013 und 2018

Kostenremanenz treten besonders bei Infrastrukturen und im Verwaltungsbereich auf. Bestehende Kapazitäten werden im Zuge eines Rückgangs der Bevölkerung nicht mehr in ihrem bisherigen Umfang benötigt. Anpassung von Infrastrukturkapazitäten – einschließlich der Unterhaltungsaufwendungen – sind häufig nur schwer durchsetzbar oder technisch nicht ohne zusätzlichen Investitionsaufwand zu bewältigen.

Konstante Gesamtkosten einer kommunalen Leistung führen bei rückläufiger Bevölkerungszahl zu steigenden Pro-Kopf-Ausgaben. Ist ein Kindergarten auf 100 Kinder ausgelegt und geht die Kinderzahl auf 75 zurück, ist weiterhin das gesamte Gebäude in Betrieb zu halten und bei der Hausverwaltung, Strom, Heizung usw. lassen sich nur in geringem Umfang Ersparnisse realisieren. Damit steigen die Kosten der Gebäudeunterhaltung je Kindergartenkind erheblich an. Auch bei den Personalausgaben lassen sich nicht in gleichem Maß Einsparungen erzielen wie die Kinderzahl zurückgeht.

Im Verhältnis zu den Gesamtkosten steigt mit geringerer Auslastung der Fixkostenanteil und damit, sofern der prozentuale Kostendeckungsgrad über Gebühren gleich bleibt, die Belastung der Eltern mit Kindergartenbeiträgen. Sollen Gebührenerhöhungen vermieden werden, steigt die Finanzierungslast der Gemeinde. Wenn in der Gemeinde nicht nur die Zahl der Kindergartenkinder sondern die Bevölkerungszahl insgesamt sinkt, so sind die Finanzierungslasten auf eine geringere Kopfzahl umzulegen. Der damit einhergehende Anstieg der Pro-Kopf-Ausgaben im Bereich der Kinderbetreuung macht die Finanzierung anderer öffentlicher Aufgaben zunehmend schwerer und führt zu steigenden Finanzierungsdefiziten.

Modellrechnung¹: um 25% verminderter Auslastungsgrad bei gleichem Kostendeckungsgrad am Beispiel des städtischen KiGa II

Vollauslastung (100 Plätze)

Ausgaben:	ca. 622 Tsd €
davon:	ca. 467 Tsd € fixe Kosten (ca. 75% der Ausgaben)
	ca. 155 Tsd € variable Kosten (d.h. abhängig von der Zahl der Kinder)
Einnahmen:	ca. 224 Tsd € (Kostendeckungsgrad ca. 36 %)
Zuschussbedarf:	ca. 398 Tsd €

um 25% verminderter Auslastungsgrad (75 von 100 Plätzen belegt)

fixe Kosten:	ca. 467 Tsd € (gleichbleibend)
variable Kosten:	ca. 116 Tsd € (- 25%)
Ausgaben:	ca. 583 Tsd €
Einnahmen:	ca. 210 Tsd € (bei konstantem Kostendeckungsgrad von ca. 36%)
Zuschussbedarf:	ca. 373 Tsd €

Fazit: Der städtische Zuschussbedarf verringert sich lediglich um rund 25.000 € (ca. 4%). Bei gleichem Kostendeckungsgrad steigt jedoch die Belastung der Eltern mit Kindergartenbeiträgen um durchschnittlich ca. 25% je Kind.

Zurückgehende Kinderzahlen könnten ab einem gewissen Schwellenwert zur kompletten Schließung einer Betreuungseinrichtung führen. Dadurch stellt sich das Verhältnis Fixkosten zu variablen Kosten zwar wieder etwas günstiger dar, aber selbst die Schließung einer Betreuungseinrichtung wäre zunächst einmal mit Kosten verbunden. Bei Kindergärten – wie auch bei anderen städtischen Infrastruktureinrichtungen – handelt es sich zumeist um spezifisch an die Nutzung angepasste Gebäude. Die mit einer Umnutzung verbundenen Umbauarbeiten erfordern hohen Investitionsaufwand (wobei prinzipiell auch zu klären wäre, ob überhaupt Bedarf für öffentliche oder private Nachnutzungen besteht).

Aufgrund der prognostizierten Altersstrukturentwicklung gehen die Kinderzahlen bei allen drei untersuchten Szenarien (Bevölkerungsabnahme, –stagnation und –zunahme) deutlich zurück. Rechnerisch würde die obige Modellrechnung bei allen drei Szenarien einerseits zu mehr oder weniger erheblichen Kosteneinsparungen bei der Stadt führen, hätte aber andererseits bei gleichbleibendem Kostendeckungsgrad durch Gebühren erhebliche Mehrkosten bei den Eltern für die Kinderbetreuung zur Folge.

¹ Basis: Einnahmen und Ausgaben im städtischen Haushaltsplan 2006

- Krabbelstube / Kinderkrippe

Eine private Elterninitiative bietet derzeit 12 Krippenplätze. Die Stadt stellt die Räume zur Verfügung und unterstützt die Initiative mit einem Zuschuss von 300 € pro Steinbacher Kind.

Die Zahl der Krabbel-Kinder im Alter von 0 bis 3 Jahren sinkt nach den Angaben des Hochtaunuskreises von 305 im Jahr 2004 auf 214 im Jahr 2018¹. Die Betreuungsquote in Steinbach beträgt derzeit rund 4%². Bei einer doppelt so hohen Geburtenrate in Neubaugebieten wie im Durchschnitt ergibt sich im Szenario „Zuwachs“ bei einer 15%-igen Betreuungsquote ein zusätzlicher Bedarf aus Neubaugebieten von 3 Plätzen im Jahr 2015.

Krippenplätze	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2018
0 < 3 jährige	305	298	277	261	252	245	238	234	229	226	214
Betreuungsquote bei 12 Plätzen	3,9%	4,0%	4,3%	4,6%	4,8%	4,9%	5,0%	5,1%	5,2%	5,3%	5,6%
Bedarf bei Zielquote 15%				39	38	37	35	35	34	34	32
Szenario Zuwachs (15% Betreuungsquote)				+1	+1	+2	+2	+3	+3	+3	+3
Gesamtbedarf (Betreuungsquote 15%)				40	39	39	37	38	37	37	35

- Betreuungsschule / Hort

Im Schuljahr 2005/2006 stellt die Stadt insgesamt 115 Betreuungsschulplätze bereit (Betreuungsschule I: 60, Betreuungsschule II: 15, Hort: 40). Der jährliche Zuschussbedarf der Stadt für die Betreuungsschule (ohne Hort) beträgt ca. 210.000 €³ jährlich.

Betreuungsschule	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2018
6,5 < 11 jährige ⁴	495	516	501	503	500	481	472	463	438	427	352
Szenario Zuwachs	-	-	-	+10	+15	+25	+30	+35	+38	+40	+40
Summe	495	516	501	513	515	506	502	498	476	467	392
Betreuungsschulplätze	60	75	100	100	100	150	150	150	150	150	150
Hortplätze	40	40	40	40	40	(40)	(40)	(40)	(40)	(40)	(40)
Betreuungsquote	12%	15%	20%	19%	19%	30%	30%	30%	32%	32%	38%
mit Hort	20%	22%	28%	27%	27%	(38%)	(38%)	(38%)	(40%)	(41%)	(48%)

Ab dem Schuljahr 2006/2007 werden 25 zusätzliche Plätze in der Betreuungsschule II geschaffen. Voraussichtlich ab dem Schuljahr 2009/2010 stehen im Neubau der Betreuungsschule 150 Plätze zur Verfügung. Der Hort ist derzeit der Kindertagesstätte angeschlossen, sofern dieser auch nach dem Neubau der Betreuungsschule beibehalten wird, erhöht sich die Gesamtkapazität sogar auf 190 Plätze.

Unterstellt man auch für die Altersgruppe der 6,5- bis 11-Jährigen eine doppelt so hohe Kinderzahl in Neubaugebieten wie im Durchschnitt Steinbachs, hat dies im Szenario „Zuwachs“ 40 zusätzliche Grundschulkinder zur Folge. Durch den geplanten Neubau der Betreuungsschule kann ab dem Schuljahr 2009/10 eine Betreuungsquote von über 30% (bei zusätzlichem Erhalt des Hortes sogar ca. 40% und höher) erreicht werden.

¹ Hochtaunuskreis – 90.60 / FB 50.10, Prognose der Kinder- u. Jugendhilfe 2004-2018 auf Basis der Daten der ekom21 GmbH

² Zum Vergleich: Hochtaunuskreis: 6,9%, Land Hessen: 3,8%, Land Thüringen: 23%, Land Brandenburg: 45%
(Quelle: Bertelsmannstiftung, Gütersloh 2006, www.wegweiserdemographie.de)

³ Lt. Haushaltsplanentwurf 2006, d.h. noch ohne die Erweiterung der Betreuungsschule II um 25 Plätze

⁴ Hochtaunuskreis – 90.60 / FB 50.10. Anm.: Der Schulentwicklungsplan 2001 des Kreises prognostiziert sogar einen Rückgang der Grundschüler (einschl. Vorklasse) von 412 im Schuljahr 2000/01 auf 322 im Schuljahr 2009/10, bei einem Rückgang der Gesamtbevölkerung auf 9.720 im Jahr 2012.

Zusammenfassung der Auswirkungen von Neubaugebieten auf Einrichtungen für die Kinderbetreuung

- Neue Baugebiete lösen einen zusätzlichen Bedarf an Betreuungsplätzen aus, im Szenario „Zuwachs“ voraussichtlich 3 Krippenplätze (Betreuungsquote 15%), 20 Kindergartenplätze (Betreuungsquote 100%), 40 Grundschulplätze (Betreuungsquote 100%) und 20 Betreuungsschulplätze (Betreuungsquote 50%).
- Aufgrund der demographischen Entwicklung werden zeitnah und zeitgleich zur Baulandentwicklung bis zum Jahr 2015 erhebliche Überkapazitäten im Bereich der Kindergärten entstehen. Für das Jahr 2015 ist mit einem Rückgang der Anzahl Kindergartenkinder um etwa 25% zu rechnen. Auf die Kinderzahl im Grundschulalter wirkt sich die demographische Entwicklung etwas zeitversetzt aus.
- Der zusätzliche Bedarf an Kindergartenplätzen aus Neubaugebieten ist mit rund 7% des Gesamtbedarfs im Jahr 2015 zu gering, um die entstehende Bedarfslücke schließen zu können.
- Der geringere Auslastungsgrad der Kindergärten wird, will man Gebührenerhöhungen vermeiden, zu einer höheren finanziellen Belastung der Stadt führen.
- Auch die Schließung von Einrichtungen würde kurzfristig nicht zu einer entscheidenden Reduzierung der finanziellen Aufwendungen der Stadt für die Kindergärten führen, da zunächst Investitionen für die Umnutzung erforderlich wären.
- Unabhängig von der Baulandentwicklung wird in den nächsten Jahren die Notwendigkeit entstehen, das Angebot an Betreuungseinrichtungen für die bis 5-Jährigen grundlegend zu verändern. Beispielsweise ist es denkbar, freiwerdende räumliche wie personelle Kapazitäten für eine Verbesserung des Krippenangebotes zu nutzen.
- Mit dem geplanten Neubau der Betreuungsschule gemeinsam mit der Grundschule kann der zusätzliche Bedarf aus den Neubaugebieten problemlos gedeckt werden (ab dem Jahr 2010 über 30% Betreuungsquote mit steigender Tendenz).
- Neue Baugebiete für sich allein führen ursächlich kurz- wie langfristig nicht zu dem Erfordernis zur Schaffung oder Erweiterung von Betreuungseinrichtungen (sofern nicht ohnehin Bedarf zur Erhöhung der Betreuungsquoten besteht).
- Die Baulandentwicklung kann langfristig zum Erhalt und zur Stabilisierung des Betreuungsangebotes beitragen bzw. die Wirtschaftlichkeit von ohnehin geplanten oder erforderlichen Betreuungsangeboten verbessern.
- Die Auswirkungen der Baulandentwicklung auf Kinderbetreuungseinrichtungen können in der fiskalischen Gesamtbilanz für das Prognosezieljahr 2015 unberücksichtigt bleiben, da sie im Gegensatz zu den Auswirkungen des prognostizierten Rückgangs der Kinderzahlen auf die Betreuungseinrichtungen vernachlässigbar gering sind.
- Angesichts des zurzeit auf allen politischen Ebenen diskutierten gesellschaftspolitischen Zieles einer Verringerung oder gar Abschaffung der Kindergartengebühren muss aus finanzpolitischer Sicht der Gemeinden mittelfristig mit erheblich steigendem Zuschussbedarf – für die Stadt Steinbach bei Wegfall der Kindergartengebühren wären dies allein für die städtischen Kindergärten derzeit rund 500.000 € jährlich, hinzu käme noch der Gebührenanteil für die konfessionellen Kindergärten – gerechnet werden, sofern keine Kompensation aus Mitteln des Bundes oder der Länder erfolgt.

- **Sozialhilfe**

Von der Baulandentwicklung verursachte Ausgaben für soziale Hilfen wurden in der Modellrechnung nicht angesetzt. Zum einen wird unterstellt, dass die Baustruktur der neuen Baugebiete mit überwiegend eigengenutzten Immobilien eher einkommensstärkere Bewohner anzieht bzw. in Steinbach hält, die absehbar keine oder nur in geringem Umfang Sozialhilfe in Anspruch nehmen werden. Zum anderen hat die Sozialhilfequote ohnehin keinen unmittelbaren Einfluss auf die Ausgabesituation im städtischen Haushalt, da der Kreis Sozialhilfeträger ist. Die Höhe der Sozialhilfelasten in einer kreisangehörigen Gemeinde hat damit keine direkten Auswirkungen auf die Höhe der Kreisumlage dieser Gemeinde (wohl aber auf die Ausgaben des Kreises insgesamt, was sich ggf., soweit diese Ausgaben nicht anderweitig gedeckt werden können, über die Kreisumlage auf alle kreisangehörigen Kommunen auswirkt).

- **Friedhof**

Wie die nachfolgende Modellrechnung belegt, sind die fiskalischen Auswirkungen einer vermehrten oder verminderten Anzahl von Bestattungen eher gering. Selbst bei 50% mehr Bestattungen pro Jahr, gleichbleibenden Fixkosten und gleichbleibendem prozentualen Kostendeckungsgrad erhöht sich der Zuschussbedarf lediglich um rund 10.000 €. Zusätzliche Baugebiete haben in Bezug auf den Friedhof keine messbare fiskalische Auswirkungen.

Kapazitätsengpässe auf dem hiesigen Friedhof sind weder aus der demographischen Entwicklung noch aus der Baulandentwicklung zu erwarten. Aufgrund des seit längerem anhaltenden Trends zum flächensparenden Urnengrab ist auch auf lange Sicht kein Erweiterungsbedarf für das Friedhofsgelände zu erwarten, vorausgesetzt es findet eine nachhaltige und flächenschonende „Bewirtschaftung“ statt (beispielsweise Wiederbelegung im Bestand statt Neuanlage großzügiger Wahlgrabfelder).

Modellrechnung: Erhöhung der Anzahl der Bestattungen um 50%
derzeitige Anzahl Bestattungen

Ausgaben:	ca. 200 Tsd € (lt. Haushaltsplan 2006)
davon:	ca. 150 Tsd € fixe Kosten (ca. 75% der Ausgaben)
	ca. 50 Tsd € variable Kosten (d.h. abhängig von der Anzahl der Bestattungen)
Einnahmen:	ca. 125 Tsd € Kostendeckungsgrad ca. 62%
Zuschussbedarf:	ca. 75 Tsd € (lt. Haushaltsplan 2006)

50% mehr Bestattungen, bei gleichbleibendem prozentualen Kostendeckungsgrad (62%)

Ausgaben:	ca. 225 Tsd € (um die zusätzlichen variablen Kosten erhöht)
davon:	ca. 150 Tsd € fixe Kosten (gleichbleibend)
	ca. 75 Tsd € variable Kosten (um 50 % erhöht)
Einnahmen:	ca. 140 Tsd € Kostendeckungsgrad ca. 62% (gleichbleibend)
Zuschussbedarf:	ca. 85 Tsd €

50% mehr Bestattungen, bei gleichbleibenden Gebührensätzen

Ausgaben:	ca. 225 Tsd € (um die zusätzlichen variablen Kosten erhöht)
davon:	ca. 150 Tsd € fixe Kosten (gleichbleibend)
	ca. 75 Tsd € variable Kosten (um 50 % erhöht)
Einnahmen:	ca. 190 Tsd € gleichbleibende Gebührensätze (Kostendeckungsgrad steigt auf ca. 84%)
Zuschussbedarf:	ca. 35 Tsd €

- **Personalbedarf der Stadtverwaltung und des städtischen Bauhofs**

Die relativ geringen Veränderung der Einwohnerzahl um +/- 5% hat keine Auswirkungen auf den Personalbedarf und die fixen Kosten der Verwaltung und des städtischen Bauhofs. Persönliche Aufwendungen, Geschäftsausgaben, Kosten für die Bewirtschaftung der Grundstücke etc. bleiben trotz sich veränderter Bevölkerungszahlen annähernd gleich.

Beachtet man aber, dass allein die drei letztgenannten Fixkosten mit über 4 Mio € fast 30% der Ausgaben des Verwaltungshaushalts ausmachen, ist selbst ein geringfügiger Rückgang der Bevölkerung durchaus beachtlich. Da diese Kosten (wie auch z.B. die Zinslasten) ohnehin anfallen, müssen sie aus dem geringeren Steueraufkommen von weniger

Steuerzahlern finanziert werden. Bei Rückgang der Einwohnerzahl wird sich somit das strukturelle Defizit im städtischen Haushalt zwangsläufig erhöhen.

- **Stadtentwässerung, Straßenreinigung, Müllentsorgung, (Wasserversorgung)**

Da es sich um kostendeckende Einrichtungen handelt, d.h. die Ausgaben werden im Regelfall vollständig auf die Nutzer umgelegt, haben Veränderungen der Bevölkerungszahl keine direkten Auswirkungen auf den Saldo des städtischen Haushalts – wohl aber auf die Bürger als Gebührenzahler.

Wegen des hohen Fixkostenanteils bei der Erstellung der Leistungen (auch hier kann von einem Fixkostenanteil von rund 75% ausgegangen werden) ist der Faktor Kostenremanenz zu beachten. Steigt die Zahl der Nutzer, erniedrigen sich die Gebühren, sinkt jedoch die Zahl der Nutzer, erhöhen sich die Gebühren. Rechnerisch erhöhen bzw. vermindern sich die Gebühren leicht unterproportional zur Bevölkerungszahl, d.h. fast um jenen Anteil, um den die Bevölkerungszahl sinkt bzw. steigt.

Investive Ausgaben der eigenen Leistungserstellung

Die Bewohner neuer Baugebiete (insbesondere wenn es sich überwiegend um Neubürger und nicht um „verhinderte Abwanderer“ handelt) lösen eine zusätzliche Nachfrage im Bereich der sozialen Infrastruktur aus, was möglicherweise Kapazitätserweiterungen der vorhandenen Einrichtungen nach sich zieht und investive Ausgaben durch die Stadt erfordert. Hierbei ist aber auch die Nachfrageentwicklung aus der restlichen Gemeinde zu berücksichtigen. Beides ist in seinen Wirkungen zu überlagern.

Relevante investive Ausgabenbereiche sind insbesondere:

- Kindergärten
- Grundschule (Aufgabe des Kreises)
- Einrichtungen der Jugendarbeit
- Sportplätze / Turnhallen
- Einrichtungen für ältere Menschen (evtl. private Träger).

Wie bereits die vorangegangene nähere Betrachtung der Kinderbetreuungseinrichtungen gezeigt hat, sind in Bezug auf die Kindergärten keine baulandbedingten Erweiterungsinvestitionen erforderlich. Angesichts des prognostizierten Rückgangs der Kinderzahlen können Neubaugebiete sogar zur besseren Auslastung und zur Sicherung vorhandener oder ohnehin geplanter Einrichtungen (Neubau Betreuungsschule) beitragen. Gleiches gilt etwas zeitversetzt auch hinsichtlich der Einrichtungen für die Jugendarbeit. Auch die vorhandenen Sporteinrichtungen bieten genügend Kapazitätsreserven (üblicherweise sind aber investive Ausgaben z.T. ohnehin zum baulichen Erhalt zu leisten).

- **Einrichtungen für ältere Menschen**

In Bezug auf die fiskalische Gesamtbilanz können mögliche Auswirkungen der Baulandentwicklung auf die Einrichtungen für ältere Menschen zunächst vernachlässigt werden, da überwiegend jüngere Menschen zuziehen, die im Prognosezieljahr 2015 noch keinen erhöhten Bedarf an Betreuungseinrichtungen auslösen. Angesichts der auch bereits mittelfristig prognostizierten Veränderung in der demographischen Struktur der Gesamtbevölkerung besteht aber (ohnehin) die Notwendigkeit zur Verbesserung bzw. Schaffung von Betreuungsangeboten für ältere Menschen (siehe Exkurs: Bedarfsberechnung) – unabhängig davon, ob diese von der Stadt, von Vereinen, den Kirchen oder von karitativen oder privaten Trägern erbracht werden.

Hieraus ergibt sich zum einen ein Bedarf an zusätzlichen Einrichtungen für die Betreuung älterer Menschen. Zum anderen führt die Notwendigkeit zur Anpassung der vorhandenen Infrastruktur an die Bedürfnisse Älterer (z.B. barrierefreie Zugänglichkeit öffentlicher Gebäude, behindertengerechte Bushaltestellen etc.) zu einem erhöhten Investitionsbedarf seitens der Stadt.

Exkurs: Bedarfsberechnung Betreuungseinrichtungen für ältere Menschen

Die Bertelsmannstiftung prognostiziert bis zum Jahr 2020 für Steinbach mehr als eine Verdoppelung der Anzahl der über 80-Jährigen, von 297 im Jahr 2003 auf 665 im Jahr 2020¹.

Die kurzfristigere (aber auch differenziertere) Prognose des Hochtaunuskreises lässt bis 2012 folgende Anstiege in den Altersgruppen über 65 Jahre erwarten².

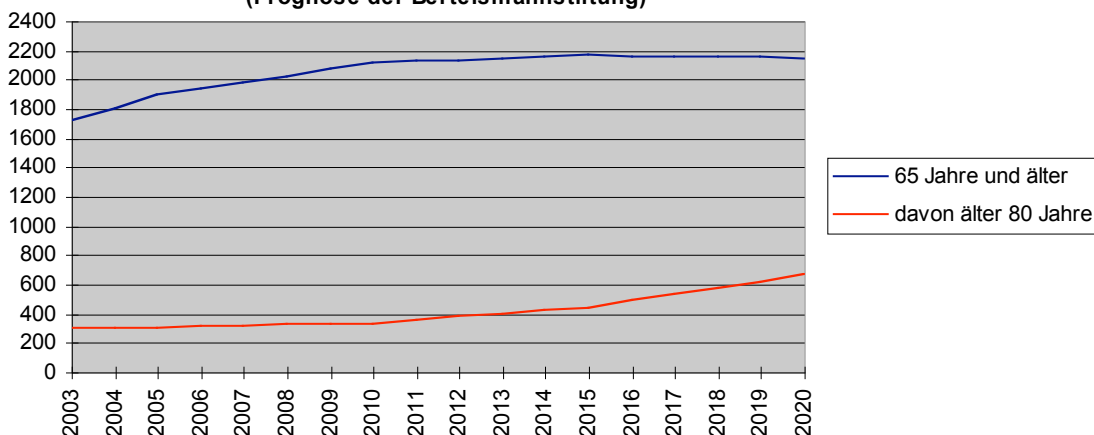
	2001 bis 2007	2001 bis 2012
65 < 70 J.	+ 34%	+ 9%
70 < 75 J.	+ 51%	+ 83%
75 < 80 J.	+ 29%	+ 93%
80 < 85 J.	+ 27%	+ 61%
85 < 90 J.	+ 11%	+ 23%
ab 90 J.	+ 7%	+ 34%
<hr/>		
ab 65 J.	+ 35%	+ 48%
ab 75 J.	+ 24%	+ 68%
ab 80 J.	+ 19%	+ 45%

In Steinbach gibt es keine stationäre Pflegeeinrichtung. Der Hochtaunuskreis hat für die Stadt Steinbach folgenden Bedarf errechnet:

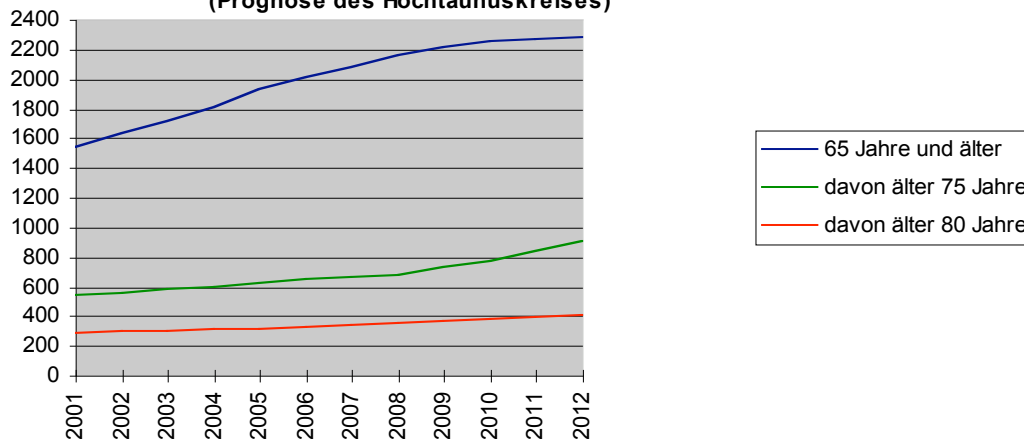
	2001	2007	2012
stationäre Pflegeplätze	36	52	57
Tages- und Nachtpflegeplätze	4	k. A.	k. A.
Kurzzeitpflegeplätze	1	k. A.	k. A.

Der Kreis geht davon aus, dass der Bedarf bis zum Jahr 2012 durch andere Pflegeeinrichtungen im Kreisgebiet gedeckt werden kann. Die Prognose der Bertelsmannstiftung wie auch die Zahlen des Kreises deuten auf eine zusätzliche Erhöhung des Bedarfs bis zum Jahr 2020 hin.

Entwicklung der Bevölkerung über 65 Jahre bis zum Jahr 2020
(Prognose der Bertelsmannstiftung)



Entwicklung der Bevölkerung über 65 Jahre bis zum Jahr 2012
(Prognose des Hochtaunuskreises)



¹ Bertelsmannstiftung, Gütersloh 2006, www.wegweiserdemographie.de

² Hochtaunuskreis, Die Versorgungsstruktur für ältere Menschen im Hochtaunuskreis, Bad Homburg, 2003

Zur Qualitätsverbesserung des Betreuungsangebotes (sowohl für die Pflegebedürftigen selbst als auch für deren Angehörige) ist die Schaffung eines Altenzentrums anzustreben. Angesichts der demographischen Entwicklung (mehr als Verdoppelung der über 80-Jährigen bis zum Jahr 2020) ist eine solche Einrichtung spätestens mittelfristig unerlässlich.

Das Altenzentrum sollte folgende Angebote umfassen:

- betreutes Wohnen
- Kurzzeitpflege
- Tagespflege
- ambulante Pflege

Ideal wäre ein Standort in zentraler Lage der Stadt mit fußläufiger Erreichbarkeit von Geschäften des täglichen Bedarfs, Ärzten, Apotheken, kirchlichen Einrichtungen, Rathaus, Bürgerhaus, Haltestelle des ÖPNVs etc. Die besten Voraussetzungen bietet die „Neue Mitte“ am St.-Avertin-Platz. Die räumliche Nähe zum Kinderzentrum ermöglicht zudem generationsübergreifende Betreuungsmodelle und die Mehrfachnutzung (ggf. auch Folgenutzung) von Raumkapazitäten.

Kaufkraft

Abnehmende Bevölkerung führt auch zu sinkender Nachfrage nach privaten Gütern und Diensten – vom Einzelhandel bis zum Rechtsanwaltsbüro. Daraus resultierende Auswirkungen auf die städtischen Steuereinnahmen sind jedoch kaum prognostizierbar.

Infrastrukturbeiträge

Infrastrukturbeiträge können bei der „klassischen Form“ der Baulandbereitstellung nicht erzielt werden. Für die derzeit von der Stadt zusammen mit der Hessischen Landgesellschaft mbH (HLG) praktizierte Form zur Baulandmobilisierung werden in der fiskalischen Gesamtbilanz Infrastrukturbeiträge von rund 500.000 € pro ha angesetzt.

Fiskalische Gesamtbilanz – Saldierung der Wirkungen¹

1. Sächliche Saldierung der regelmäßigen Einnahmen u. Ausgaben:

- Summierung aller Wirkungsketten zum Jahr 2015
- Inflationsbedingte Wirkungen bleiben unberücksichtigt

2. Zeitliche Saldierung der unregelmäßigen Einnahmen u. Ausgaben

- Summierung aller Wirkungen einmaliger Ausgaben und Einnahmen über einen Zeitraum von 30 Jahren und anschließende Berechnung einer Annuität.
- Bei allen unregelmäßigen Ausgaben: Berechnung einer Annuität der Zeitreihe über 30 Jahre bei einem Zinssatz von 4% p.a. real².
- Kosten für die Baulandbereitstellung werden nur für den ungünstigen Fall angesetzt, dass sich die Stadt keines Erschließungsträgers bedient und damit einen Teil der Erschließungskosten selbst tragen muss.
- Rechnerisch heben sich in der Bilanz die jährlichen Auflösungsraten von Zuschüssen bzw. Beiträgen für Erschließungsanlagen und der entsprechende Abschreibungsanteil gegenseitig auf. Als jährliche Abschreibungsbeträge werden somit nur diejenigen Entstehungskosten in Ansatz gebracht, die von der Stadt getragen werden.
- Die fiskalische Wirkung von Infrastrukturbeiträgen wird gesondert betrachtet, zum einen mit einem Zinssatz von 2,75% p.a. für Rücklagen, zum anderen zu einem Zinssatz von 4% p.a. für den Fall, dass die Infrastrukturbeiträge für die Schuldentilgung oder für ohnehin erforderliche (ansonsten kreditfinanzierte) Investitionen verwendet werden.

¹ konzeptionell angelehnt an J.-M. Gutsche, a.a.O.

² Die Annuität einer Zeitreihe von unregelmäßigen Einnahmen und Ausgaben entspricht dem Betrag, der – über die gleiche Zeitdauer jährlich eingenommen/ausgegeben – zum gleichen Barwert führen würde. Der Barwert einer Zeitreihe ist die Summe aller auf einen Bezugspunkt auf- oder abgezinsten Zahlungen einer Zeitreihe.

Fiskalische Gesamtbilanz – baulandbedingte Veränderung der jährlichen Einnahmen und Ausgaben im Prognosejahr 2015

I.: ohne Berücksichtigung von Infrastrukturbeiträgen

	Szenario „Zuwachs“	Szenario „Stagnation“	Szenario „Rückgang“
Bevölkerungszahl	+ 500 Einwohner	+/- 0	- 500 Einwohner
Wohnbaufläche	+ 14 ha	+ 8 ha	+/- 0
zusätzliche Einnahmen:			
Grundsteuer	+ 140.000 €	+ 80.000 €	+/- 0
Einkommensteuer	+ 350.000 €	+/- 0	- 325.000 €
Familienleistungsausgleich	+ 15.000 €	+/- 0	- 15.000 €
Schlüsselzuweisungen	+ 42.500 €	+/- 0	- 42.500 €
Sonstige Einnahmen	+ 5.000 €	+/- 0	- 5.000 €
Summe	+ 552.500 €	+ 80.000 €	- 387.500 €
zusätzliche Ausgaben:			
Kreis- u. Schulumlage	+ 200.000 €	+/- 0	- 200.000 €
eigene Leistungserstellung	+ 35.000 €	+ 20.000 €	+/- 0
Kosten Baulandbereitstellung ¹ nur falls kein Erschließungsträger	(+ 162.000 €)	(+ 92.500 €)	+/- 0
Summe (ohne Erschließungsträger)	(+ 397.000 €)	(+ 112.500 €)	(- 200.000 €)
Summe (mit Erschließungsträger)	+ 235.000 €	+ 20.000 €	- 200.000 €
Finanzierungssaldo (ohne Erschließungsträger)	(+ 155.500 €)	(- 32.500 €)	(- 187.500 €)
Finanzierungssaldo (mit Erschließungsträger)	+ 317.500 €	+ 60.000 €	- 187.500 €

II.: mit Berücksichtigung von Infrastrukturbeiträgen

a) bei Zuführung in die Rücklage

Annuität über 30 Jahre; Zinssatz 2,75% p.a. real	+ 346.000 €	+ 198.000 €	+/- 0
---	--------------------	--------------------	--------------

b) zur Schuldentilgung bzw. zur Vermeidung zusätzlicher Schulden für Investitionen

Annuität über 30 Jahre; Zinssatz 4% p.a. real	+ 405.000 €	+ 231.000 €	+/- 0
--	--------------------	--------------------	--------------

III.: Zusammenfassung (I. + II.)

	Szenario „Zuwachs“	Szenario „Stagnation“	Szenario „Rückgang“
ungünstiger Verlauf - ohne Erschließungsträger - ohne Infrastrukturbeiträge	+ 155.500 €	- 32.500 €	- 187.500 €
günstiger Verlauf - mit Erschließungsträger - mit Infrastrukturbeiträgen (Fall IIb)	+ 722.500 €	+ 291.000 €	- 187.500 €

¹ nur bei „klassischer“ Methode zur Baulandbereitstellung, d.h. kein Zwischenerwerb, kein Erschließungsträger; Annuität über 30 Jahre, Zinssatz 4% p.a. real

Modelle zur Bereitstellung von Bauland¹

Die klassische Angebotsplanung (Aufstellung eines Bebauungsplanes, ohne weitere Mobilisierungsmaßnahmen) wird von den Gemeinden immer weniger angewendet, da zu viele finanzielle Lasten (10%iger Erschließungskostenanteil, alle Folgekosten etc.) bei den Kommunen verbleiben. Zur finanziellen Entlastung der Kommunen und zur besseren Umsetzung von städtebaulichen und sozialen Zielen bedienen sich Kommunen unterschiedlicher Modelle. Die Methoden zur Mobilisierung und Bereitstellung von Bauland können folgenden Strategietypen zugeordnet werden:

- Typ I: Zwischenerwerb ohne Bindung und ohne Beteiligung der Alteigentümer an der Wertschöpfung.

Die Kommune erwirbt alle Grundstücke eines zukünftigen Baugebietes von den (Alt-)Eigentümern. Der Zeitpunkt und die Art und Weise des Ankaufs sind hierbei unterschiedlich (direkter Ankauf, Optionskäufe, Vollmachtsmodelle etc.). Die Gemeinde erschließt dann die Flächen und veräußert selbst die baureifen Grundstücke an Bauinteressenten. Im Unterschied zu Typ II (s. u.) werden die Alteigentümer jedoch über den Ankaufspreis hinaus nicht an der allgemeinen Wertschöpfung der Grundstücksentwicklung beteiligt; es besteht diesbezüglich auch keine Bindung der Kommune.

- Typ Ia: Städtebauliche Entwicklungsmaßnahmen

Sonderfall des Typ I. Der Zwischenerwerb durch die Gemeinde erfolgt hier im Rahmen des förmlichen Verfahrens nach §§ 165 ff. BauGB.

- Typ II: Zwischenerwerb mit Beteiligung an der Wertschöpfung

Die Baulandmobilisierung erfolgt hier wie beim Typ I, jedoch werden die Alteigentümer an der entwicklungsbedingten Wertsteigerung mit Baugrundstücken beteiligt, um die Mitwirkungsbereitschaft der Alteigentümer zu fördern.

- Typ III: Baulandbereitstellung außerhalb des Haushalts durch Investoren

Die Baulandbereitstellung (evtl. auch der Zwischenerwerb) erfolgt nicht durch Haushaltsmittel der Kommune, sondern (über vertragliche Vereinbarungen mit der Gemeinde) durch einen kommunalen Eigenbetrieb bzw. eine Eigengesellschaft oder durch private Investoren oder durch einen privaten oder halbstaatlichen Entwicklungsträger.

- Typ IV: Amtliche oder freiwillige Umlegung

Bauland wird über die amtliche Umlegung nach §§ 45 ff. BauGB geschaffen. Auch der Fall einvernehmlicher amtlicher Umlegung, also der freiwilligen Umlegung im amtlichen Verfahren, gehört zu diesem Typ der Baulandbereitstellung. Beim Verfahren der Umlegung verbleiben den (Alt-)Eigentümern ein erheblicher Teil der baureifen Flächen für die Selbstvermarktung. Bei der freiwilligen Umlegung kommt die Gemeinde über die Erschließungsflächen hinaus durch städtebauliche Verträge in den Besitz von Bauflächen.

Prinzipiell können die o.g. Instrumentarien auch kombiniert und im Einzelfall mehr oder weniger „strategisch“ angewendet werden, bei Wahrung des Gleichbehandlungsgrundsatzes für eine langfristige erfolgreiche Baulandpolitik.

Die Stadt Steinbach (Taunus) hat mit Beschluss der Stadtverordnetenversammlung vom 09.12.2002 eine Grundsatzvereinbarung mit der Hessischen Landgesellschaft mbH (HLG) zur Bodenbevorratung getroffen. Die Baulandbereitstellung erfolgt dabei außerhalb des städtischen Haushalts (Typ III) über Zwischenerwerb durch die HLG. Der Ankauf erfolgt i.d.R. gemäß Typ I, wobei den Alteigentümern aber auch die Rückübertragung von Teilflächen gemäß Typ II ermöglicht wird. Bei fehlender Mitwirkungsbereitschaft der Eigentümer wird auch von der Umlegung Gebrauch gemacht.

¹ Vgl.: Wettbewerbsdokumentation LBS-Stadtwappenverleihung 1998 'Baulandmobilisierung im Ballungsraum', Bonn 1998 sowie Leitfaden Wohnbaulandbereitstellung, Bonn 1999, beides hrsg. von der Bundesgeschäftsstelle der Landesbausparkassen, Bonn; eigene Bearbeitung 60/1