

Heinrich Mäding

Auf dem Wege zur Raumfinanzpolitik?

Das Beispiel: Suburbanisierung – Kommunalfinanzen*

On the Way to a Spatial Financial Policy?

The example of suburbanisation and municipal finance

1 „Raumfinanzpolitik“

Raumpolitik und Finanzpolitik sind beide auf endliche, knappe Ressourcen gerichtet und damit geborener Gegenstand für wirtschaftswissenschaftliches Nachdenken. Da sie viele andere Politikfelder – begrenzend – tangieren, werden sie oft als Querschnittspolitik (im Gegensatz zur Fachpolitik) bezeichnet. Die folgenden Überlegungen wollen nicht Gemeinsamkeiten oder Unterschiede zwischen diesen beiden Querschnittspolitikbereichen herausarbeiten, sondern Zusammenhänge in Gestalt von Wechselwirkungen¹. Dahinter stehen die Fragen, ob und wie man diese Wechselwirkungen besser analytisch erfassen und politisch berücksichtigen kann und was mit der Forderung nach einer „Raumfinanzpolitik“ realistischer Weise gemeint sein könnte, wie sie der damalige Präsident der Akademie für Raumforschung und Landesplanung, Ernst-Hasso Ritter, im Frühjahr 2002 beim 10-Jahre-Jubiläum der raumwissenschaftlichen Einrichtungen der Leibniz-Gemeinschaft (WGL) in Dresden zur Debatte stellte.

Dazu wird eine doppelte Eingrenzung vorgenommen: bei der Raumpolitik auf die Suburbanisierung als den seit 1960 im Westen und seit 1990 im Osten Deutschlands dominierenden räumlichen Prozess in Stadtregionen; bei der Finanzpolitik auf die Kommunalfinanzen, deren aktuelle dramatische Schieflage Zeichen struktureller Probleme ist und die der Bund daher 2003 mit seiner Gemeindefinanzreformkommission und den nachfolgenden Beschlüssen neu zu festigen versuchte. Zunächst wird die Blickrichtung von der Suburbanisierung auf die Kommunalfinanzen gewählt, dann von den Kommunalfinanzen auf die Suburbanisierung, schließlich ein kurzes Resümee mit Konsequenzen für die Politikberatung gezogen.

2 Suburbanisierung beeinflusst Kommunalfinanzen²

Die Wirkung der Suburbanisierung auf die Kommunalfinanzen hat vor einiger Zeit die Badische Zeitung (29.10.2002) in die grelle Überschrift gefasst: „Auf den Exodus folgt der Exitus“.

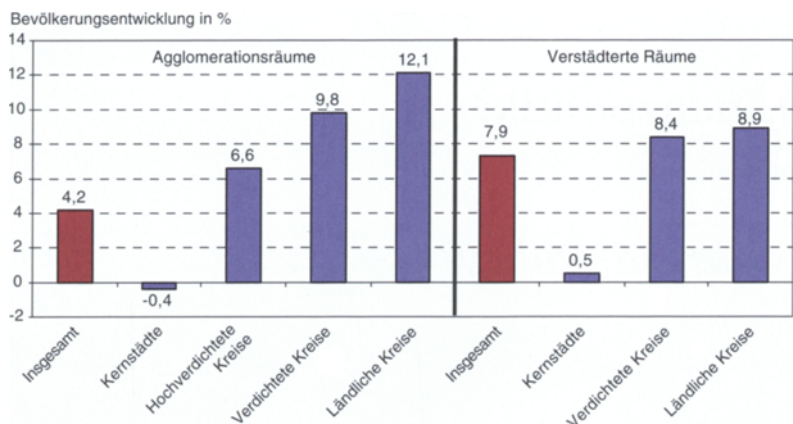
2.1 Definition

Von Suburbanisierung i.w.S. kann dann gesprochen werden, wenn zu zwei aufeinanderfolgenden Zeitpunkten die Anteile der Bevölkerung oder der Beschäftigung im „Kern“ einer „Region“ gesunken und in ihrem „Rand“ gewachsen sind, Bevölkerung oder Beschäftigung also scheinbar nach außen gewandert ist. Tatsächliche Randwanderung ist nur eine Komponente dieser Suburbanisierung i.w.S. Hinzu kommen – bei der Bevölkerung – die stadträumlich unterschiedliche Verteilung der internationalen und interregionalen Wanderungen und die Differenzen der natürlichen Bevölkerungsentwicklung. Ähnliches gilt für die Beschäftigung.

2.2 Fakten

Betrachtet man den Suburbanisierungsprozess der Bevölkerung für die 1990er Jahre in Westdeutschland wird eine sehr ähnliche Struktur in Agglomerationsräumen und verstärkten Räumen sichtbar (Abb. 1).

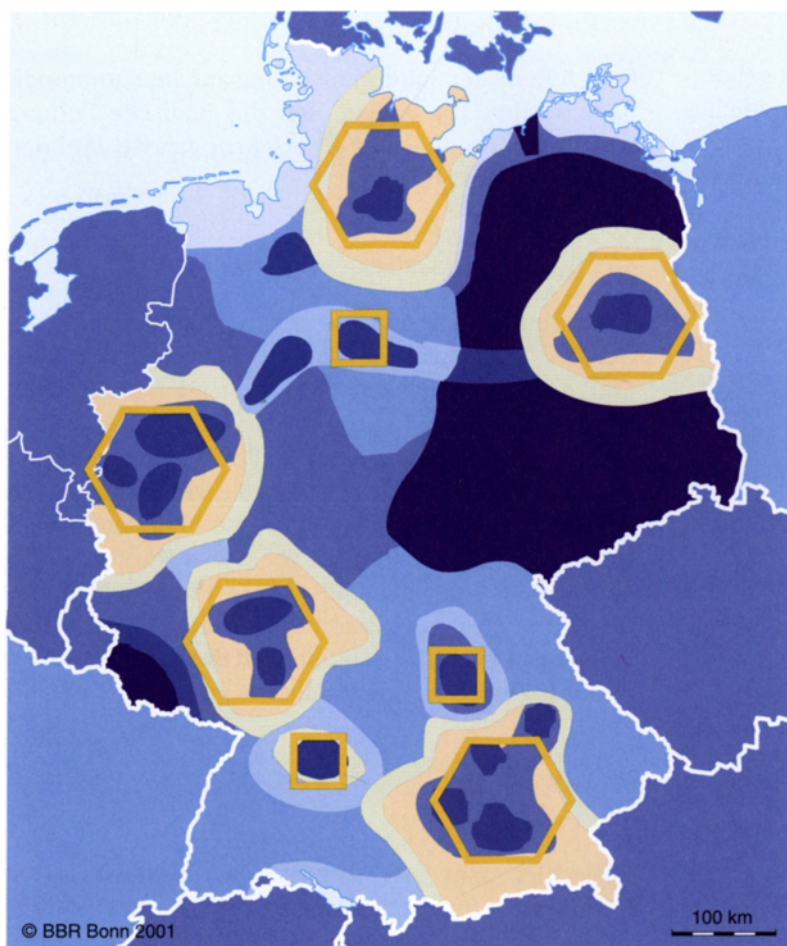
- In beiden wächst die Bevölkerung und zwar um 4,2 bzw. 7,3 %.
- Die Kernstädte bleiben deutlich zurück, sie stagnieren. In Agglomerationsräumen verlieren sie – geringfügig – Einwohner.
- Die Umlandkreise entwickeln sich in allen Typen überdurchschnittlich, je dünner sie besiedelt sind umso mehr.



Deutsches Institut für Urbanistik

Abbildung 1
Suburbanisierung der Bevölkerung
in Westdeutschland 1990–2000,
nach Regions- und Kreistypen

Quelle:
Eigene Darstellung nach: BBR,
Aktuelle Daten zur Entwicklung
der Städte, Kreise und
Gemeinden 2002



Zu- bzw. Abnahme in %

- bis unter -40
- -40 bis unter -25
- -25 bis unter -15
- -15 bis unter -10
- -10 bis unter -6
- -6 bis unter -2
- -2 bis unter 2
- 2 und mehr

- bedeutendere Agglomerationsräume
- ⬡ große Metropolregionen

*) Für die benachbarten Staaten: 'Niedrige Variante' in: United Nations 1999;
für Deutschland als Ausgangspunkt: Die sehr ähnliche 'Variante 45'
bei Birg et al. (1997), S. 202

Abbildung 2
Szenario A: Trend
Bevölkerungsentwicklung 2020–2050

Quelle: Stiens u. a. (2003)

Die Suburbanisierung der Bevölkerung war im Osten noch ausgeprägter als im Westen, die Suburbanisierung der Beschäftigung oft ausgeprägter als die der Bevölkerung.

Ein langfristiges Trend-Szenario aus dem Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR)³ erwartet die Fortdauer dieses Prozesses und zeigt seine Effekte. Bei Dominanz des Bevölkerungsrückgangs besonders im Osten werden nur im Umland einiger Agglomerationen „Atolle“ wachsender Bevölkerung sichtbar: „Atolle“, die durch Suburbanisierung entstehen (Abb. 2).

2.3 Effekte

Der Suburbanisierungsprozess ist charakterisiert durch ein Auseinanderfallen von einzelwirtschaftlichen und gesamtgesellschaftlichen Nutzen-Kosten-Relationen. Während die individuellen Akteure als Einwohner oder Unternehmer in aller Regel einen positiven Nutzen-Kosten-Saldo (Netto-Nutzen) realisieren, vor allem dann, wenn sie die einzelwirtschaftlichen Effekte ihrer Standortentscheidung einigermaßen korrekt prognostiziert haben, ist für die Gesellschaft insgesamt eher mit einem negativen Nutzen-Kosten-Saldo zumindest der externen Effekte

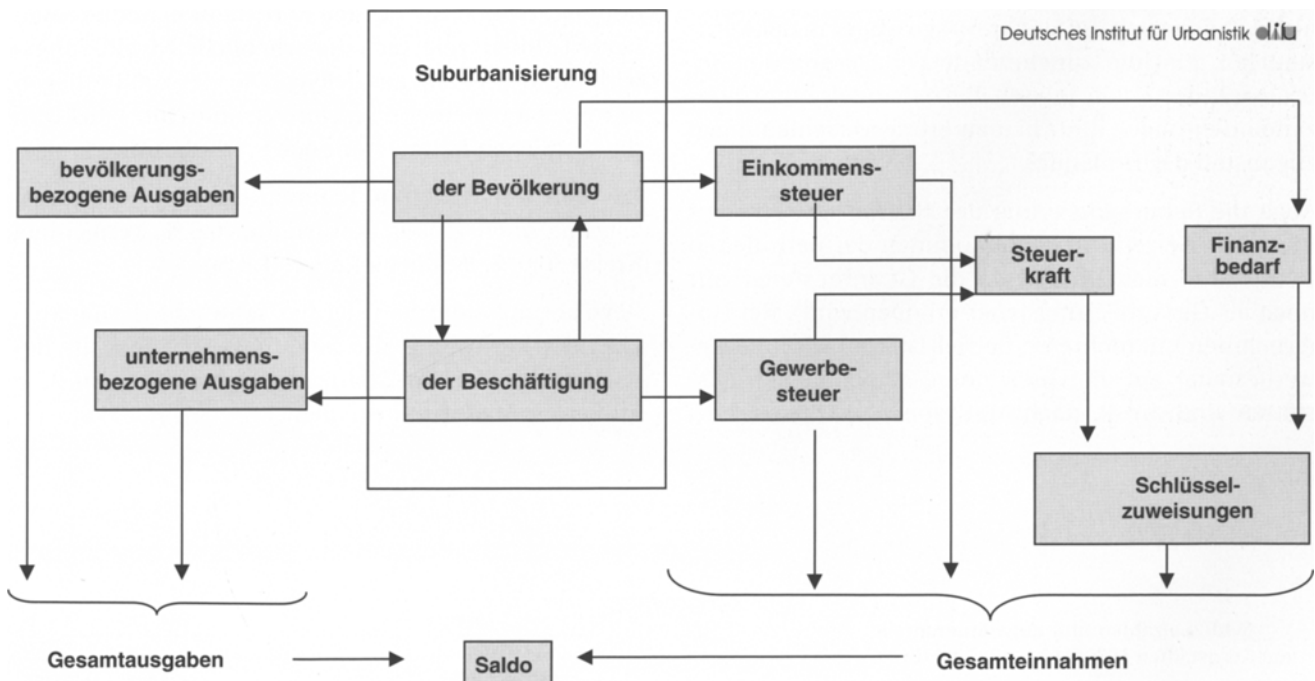
dieses Prozesses zu rechnen⁴. Von den Effekten der Suburbanisierung dürften die Konsequenzen auf die kommunalen Finanzen diejenigen Wirkungen darstellen, die kommunalpolitische Akteure am meisten interessieren: sei es als Hoffnung in Zuwanderungsgemeinden oder als Sorge in Abwanderungsgemeinden.

Die vier quantitativ wichtigsten Kernprozesse lassen sich wie folgt skizzieren (vgl. Abb. 3). Eine vertiefte Untersuchung könnte ergänzend Grundsteuer, Anteil an der Umsatzsteuer, Gebühren, Beiträge und Zweckzuweisungen einbeziehen.

2.3.1 Einkommensteuer

Die Suburbanisierung der Bevölkerung führt insgesamt – wenn auch mit einer mehrjährigen Zeitverzögerung durch die Berechnungsmodalitäten – zu einer Reduktion der sog. Schlüsselzahl, d. h. des Anteils der Kernstadt am gesamten Gemeindeanteil an der (Lohn- und) Einkommensteuer des jeweiligen Landes, und zu einer Zunahme des Anteils der Randgemeinden. Bekanntlich rechnet das Zerlegungsgesetz die Lohnsteuerzahlungen eines Betriebes vollständig den Wohngemeinden der Beschäftigten zu, die Arbeitsstatengemeinde – oft die Kernstadt – geht aber leer aus.

Abbildung 3
Suburbanisierung und Gemeindefinanzen (Kernprozesse)



Die Gesamtveränderung der Schlüsselzahlen im Zeitraum 1979 bis 2000 zeigt: Den Verlusten der Städte über 50 000 Einwohner, vor allem den Verlusten der Großstädte über 200 000 Einwohner (fast 25 %) stehen Gewinne der kleinen Gemeinden (bis ebenfalls ca. 25 %) gegenüber (Abb. 4).

Die Veränderung der Schlüsselzahlen ist ausgeprägter als die Veränderung der Einwohneranteile, weil sie auch von anderen Faktoren (Erwerbsquote, Pro-Kopf-Einkommen) abhängt.

Harfst (2000) hat die Kernstädte Frankfurt am Main, Hannover und Stuttgart über den Zeitraum 1970/71 bis 2000/02 miteinander verglichen. Dabei zeigen sich die in Tabelle 1 wiedergegebenen Entwicklungen. Im Zeitraum von 30 Jahren sind die Schlüsselzahlen dieser Kernstädte, also ihr Anteil am Einkommensteueraufkommen, fast halbiert, während die Einwohneranteile nur um ein Fünftel bis ein Viertel sanken. Dadurch ist die anfängliche, für die Kernstädte günstige Differenz zwischen beiden inzwischen fast vollständig aufgezehrt, entspricht ihr Steueranteil mehr oder weniger ihrem Einwohneranteil.

2.3.2 Gewerbesteuer

Die Suburbanisierung der *Bevölkerung* könnte zwar auch einen Einfluss auf die Verteilung des Gewerbesteueraufkommens zwischen Stadt und Land haben, doch solange die kaufkräftige Nachfrage – etwa im Einzelhandel – überwiegend in der Kernstadt wirksam bleibt, fallen auch die Steuererträge weiter in der Kernstadt an. Erst die zunehmende Verlagerung der Betriebsstandorte von großen Einzelhandels- und Freizeiteinrichtungen führt hier zu Ertragsverschiebungen zugunsten des Umlandes.

Auch die Suburbanisierung der *Beschäftigung* beeinflusst das Gewerbesteueraufkommen der betroffenen Gemeinden nicht direkt, da die Gewerbesteuer nur noch als Gewerbeertragsteuer erhoben wird⁵. Bei Unternehmen mit mehreren Betriebsstätten wird die Gewerbesteuer auf die Gemeinden, in denen Betriebsstätten sind, i.d.R. nach Maßgabe der Arbeitslöhne,

zerlegt. Wegen der höheren Beschäftigungszentralität der Kernstädte ist der Gewerbesteuerertrag pro Einwohner in den Kernstädten noch deutlich größer als im Umland. Aber in der Gewerbesteuerentwicklung zeigt sich die Verlagerung der ökonomischen Aktivitäten ins Umland der Städte. Die großen Kernstädte liegen im Steuerwachstum unter, ihr Umland über dem Bundesdurchschnitt⁶.

2.3.3 Finanzausgleich

Unzureichende Steuerkraft der Gemeinden bei der Einkommen- und Gewerbesteuer wird in allen Flächenländern durch Schlüsselzuweisungen ausgeglichen. Der Bedarfsbemessung liegt die Einwohnerzahl zugrunde, die mit wachsender Gemeindegröße i.d.R. mehr oder weniger stark künstlich erhöht, „veredelt“, wird (sog. Hauptansatzstaffel). Abbildung 5 zeigt in derselben Aufbereitung wie Abbildung 1 die kompensatorischen Effekte des Finanzausgleichs mit den jüngsten verfügbaren Zahlen (BBR 2002) für Westdeutschland im Jahre 1999, für Agglomerationsräume und verstädterte Räume⁷.

In Agglomerationsräumen sind die Steuereinnahmen der Kernstädte mit 1 092 DM pro Kopf weit überdurchschnittlich, in ländlichen Kreisen etwa halb so hoch wie in den Kernstädten. Die „ausgleichsorientierten Einnahmen“ haben eine entgegengesetzte Verteilung, übertreffen bei den verdichteten Kreisen schon die Steuereinnahmen, und sind bei den ländlichen Kreisen doppelt so hoch wie bei den Kernstädten. Addiert man beide Größen, zeigt sich die erhebliche Nivellierungswirkung des Finanzausgleichs. Die Kernstädte liegen nur noch 4,6 % über dem Durchschnitt von 1 404 DM, die ländlichen Räume nur noch 9,3 % darunter.

Bei den verstädterten Räumen ist die Ausgleichswirkung noch größer (Kernstädte -0,6 %, verdichtete Kreise +0,9 %, ländliche Kreise -1,8 %).

Bevölkerungssuburbanisierung schwächt die Finanzkraft der Kernstädte also auch dadurch, dass die Bedarfsmesszahlen im Finanzausgleich sinken, i.d.R. je größer die Stadt ist umso mehr.

Tabelle 1
Schlüsselzahlen und Einwohneranteile
von Kernstädten 1970/71 bis 2000/02 (in %)

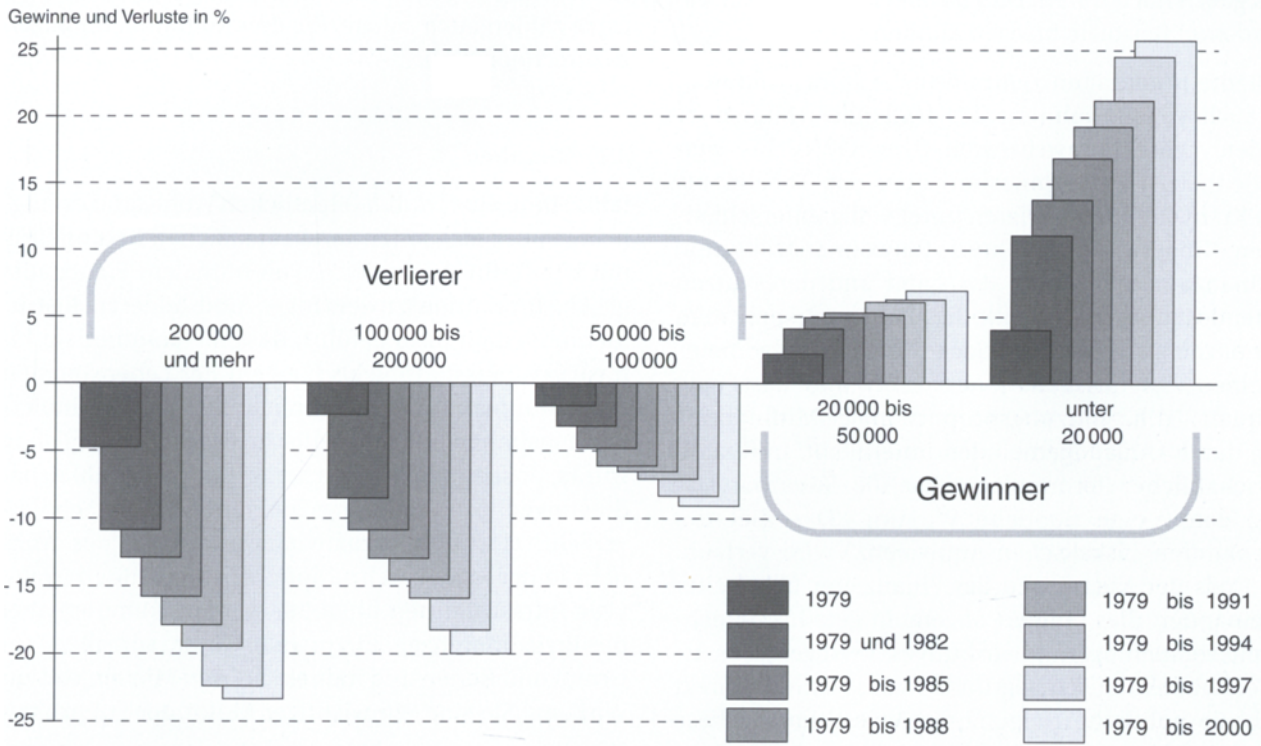
Quelle: Harfst (2000)

	1970/71			2000/02		
	Schlüsselzahl	Einwohneranteil	Differenz	Schlüsselzahl	Einwohneranteil	Differenz
Frankfurt	21,7	13,8	7,9	11,2	10,8	0,4
Hannover	14,6	8,8	5,8	7,4	6,8	0,6
Stuttgart	12,2	7,6	4,6	6,2	5,7	0,5

Abbildung 4
Umverteilung beim Einkommensteueranteil – Gewinner und Verlierer

Einkommensteueranteil 1979 - 2000

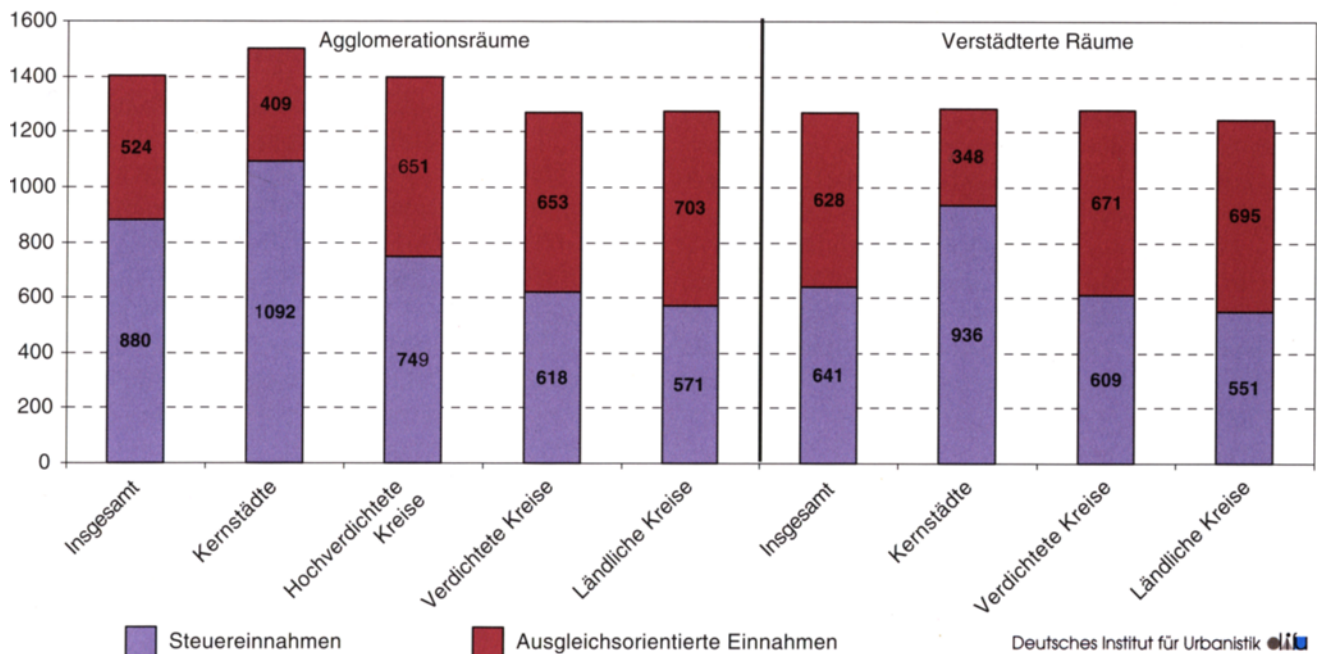
nach Einwohnergrößenklassen der Gemeinden



Quelle: Mäding 2001 nach Gemeindefinanzbericht 2000 des Deutschen Städtetages

Abbildung 5
Steuereinnahmen und Ausgleichsorientierte Einnahmen in Westdeutschland, nach Regions- und Kreistypen in DM pro Kopf 1999

DM pro Kopf



Quelle: Eigene Darstellung nach: BBR, Aktuelle Daten zur Entwicklung der Städte, Kreise und Gemeinden 2002

2.3.4 Ausgaben

Die erhebliche Ausgleichswirkung des Finanzausgleichs könnte nur dann zufriedenstellen, wenn die Ausgabenbedarfe der verschiedenen Gemeindetypen etwa gleich hoch wären. Dies ist aber nicht der Fall, wie schon zwei Beispiele belegen können:

- Städte unterhalten zentralörtliche Infrastrukturen, die auch von Bewohnern des Umlandes mitgenutzt werden. Diese Infrastrukturen (vom ÖPNV bis zum Straßennetz, vom Gymnasium über das Theater bis zum Krankenhaus) operieren unter völlig unterschiedlichen Träger-, Kosten- und Einwohnerstrukturen, Mitfinanzierungen durch das Land und den Nutzer, Kostendeckungsgraden usw. In aller Regel kann man aber davon ausgehen, dass jede für die Trägergemeinde einen Zuschussbedarf hervorruft und dass eine adäquate, d.h. nutzungsproportionale Mitfinanzierung durch Umlandgemeinden unterbleibt. In finanzwirtschaftlicher Terminologie hat die Suburbanisierung damit eine doppelte Wirkung: Das Ziel der sogenannten „fiskalischen Äquivalenz“ wird verfehlt. Der Kreis der Nutzer und der Finanzierer fällt weiter auseinander; dies tangiert allgemein geteilte Gerechtigkeitsvorstellungen (distributives Versagen). Es ist außerdem theoretisch begründbar, dass damit indirekt auch die politische Neigung zur Investition in diese Aufgabenfelder negativ berührt wird und die tatsächliche Ausgabenstruktur von einer „optimalen“, die ohne solche „Verzerrungen“ gewählt worden wäre, abweicht (allokatives Versagen).

- Schließlich beeinflusst selektive Abwanderung die Sozialkosten. Die quantitative Dimension dieses Effektes wird deutlich, wenn man an die Höhe und den bislang wachsenden Anteil der Sozialausgaben an den städtischen Ausgaben denkt und zugleich berücksichtigt, dass die Belastung von Stadt und Umland mit Sozialhilfeausgaben im Allgemeinen sehr unterschiedlich ausfällt. Münstermann (1995, S. 621) hatte geschätzt, dass die Belastung der Städte im Durchschnitt etwa 75 % über der Belastung des Umlandes liegt. Die Tabellen des BBR (2002, S. 351) weisen für 1999 aus, dass der Sozialleistungsindikator⁸ in Städten über 50 000 EW etwa 250 € pro Kopf, in Städten zwischen 20 000 und 50 000 EW aber nur etwa 50 € pro Kopf beträgt.

3 Kommunalfinancen beeinflussen die Suburbanisierung

Die Suburbanisierung ist kein Prozess, der vom Himmel fällt. Ein breites Bündel unterschiedlicher, mehr oder weniger gestaltbarer Faktoren beeinflusst sie⁹. Dazu zählen auch solche, die den Kommunalfinancen zuzurechnen sind.

3.1 Ausgaben

Jahrzehnte einer durch öffentlichen Wohlstand ermöglichten ausgleichsorientierten staatlichen Raumpolitik mit Länderfinanzausgleich, kommunalem Finanzausgleich, Investitionszuweisungen und anderen Instrumenten haben dazu geführt, dass die kommunale Infrastrukturausstattung als Element der Lebensqualität im Stadtumland und im ländlichen Raum kontinuierlich angehoben und an städtische Niveaus angeglichen wurde. Zusammen mit den verbesserten Mobilitätsbedingungen (Motorisierungsgrad, Straßenbau, Schülerverkehr) sind alte Attraktivitätsvorsprünge des Wohnens in der Stadt geschrumpft, ja geschwunden. Wenn viele Infrastrukturen ubiquitär werden, kommen aber die Preisdifferenzen für private Güter, vor allem für Grund und Boden und indirekt bei den Mieten, voll zur Wirkung. Sie sind ein wichtiger Motor der Suburbanisierung.

Natürlich versuchen die Kernstädte, durch eigene Ausgabestrategien mit ihren begrenzten Mitteln der Bevölkerungssuburbanisierung entgegenzuwirken:

- Wegen des hohen Ranges, den das Wohnumfeld bei den meisten Wanderungsmotivstudien einnimmt, versuchen die Städte durch Aufwertung des Wohnumfeldes Bürger auf ihrem Gebiet zu halten.
- In die gleiche Richtung zielen Flächenausweisungen und städtische Förderprogramme, durch die die (vom Staat forcierte) Eigenheimnachfrage auf städtischem Gebiet befriedigt werden soll. Diese Politik kann nicht nur in einen Konflikt mit der Wohnumfeldaufwertung treten, etwa wenn letzte Freiflächen zugebaut werden. In gewisser Weise finanzieren die Städte hier gegen die zentrifugalen Kräfte staatlicher Finanzregelungen (Eigenheimzulage, Entfernungspauschale u. a. m.) an, ein Kampf, den sie zur Zeit nicht gewinnen können.

Nur nebenbei sei darauf hingewiesen, dass eine egozentrische Wohnbaupolitik einer regionalen Standortoptimierung zuwiderläuft und heute fiskalische Erwägungen die Städte drängen, auch über das legendäre Ballungsoptimum hinaus Bürger an sich binden zu wollen.

3.2 Hebesätze der Gewerbesteuer

Bekanntlich äußert sich die kommunale Finanzautonomie auf der Einnahmeseite vor allem in der Hebesatzautonomie bei den Realsteuern, also Grund- und Gewerbesteuer. Die Bedeutung von Hebesatzdifferenzen, vor allem bei der Gewerbesteuer, für die Standortwahl von Unternehmen ist strittig¹⁰:

- Faktisch liegen die Hebesätze in den Kernstädten typischerweise höher als im Umland¹¹. Auch der Gemeindefinanzbericht 1994 belegt an drei Beispielregionen, dass in den Kernstädten die Hebesätze oft 30–50 % über denen der Umlandgemeinden liegen¹². 490 in Frankfurt am Main und 300 in Eschborn können sicherlich in einigen Fällen schon ein Argument bei der Standortwahl eines Unternehmens sein (FR 24.7.2002).
- Andererseits haben Studien die nur eingeschränkte Bedeutung der Hebesätze im Katalog der Standortfaktoren unterstrichen¹³. In einer ganz neuen Fallstudie zu den Bestimmungsfaktoren der Beschäftigungsentwicklung im Raum Bielefeld bestätigt Wixforth bei einer Regressionsanalyse eher die Position von der nur eingeschränkten Bedeutung¹⁴:
- Nur einer von sieben Wirtschaftssektoren, das Baugewerbe, zeigt sowohl das richtige (negative) Vorzeichen, als auch eine gewisse Bedeutung des Faktors Hebesatz bei der Erklärung von Differenzen der Beschäftigtenentwicklung.
- Bei den Dienstleistungsunternehmen spielt die Gewerbesteuer i.d.R. keine Rolle, weil sie offenbar meist keine zahlen.
- Und selbst im verarbeitenden Gewerbe ist der Zusammenhang – gegen jede Erwartung – positiv. Höhere Hebesätze werden von den Unternehmen offenbar in Kauf genommen, „da die Kommunen andere positive raumstrukturelle Vorteile bieten“ (S. 103).

Tabelle 2

	Modell A			Modell B	
	Variante 1 ¹	Variante 2 ²	Variante 3 ³	Variante 1 ¹	Variante 2 ²
1. Kernstädte in Agglomerationsräumen	+30	+17	+3	-19	-2
2. Kernstädte in verdichteten Räumen	+45	+23	+9	-5	+3
3. Städte in anderen Räumen	+42	+17	+4	-1	-1
4. Umlandgemeinden	+44	+16	+5	+20	+4
5. sonstige Gemeinden im ländlichen Raum	+41	+13	+3	+17	+3
Durchschnitt	+33	+17	+4	-13	-1

¹ Gewerbesteuer brutto, Messzahlen 3 % und 4 % (S. 11)

² „Kommunale Steuerbasis“ = Gewerbesteuer netto plus Gemeindesteuanteil (S.12)

³ „Kommunale Steuerbasis“ (vgl. 2), bundesweit aufkommensneutral (S. 13)

⁴ einheitliche Zuschläge von 22,76 % (S. 14)

⁵ uneinheitliche Zuschläge, proportional zu den bisherigen Gewerbesteuerhebesätzen (S. 15)

Quelle:
Arbeitsgruppe
„Kommunalsteuern“... 2003

3.3 Gemeindefinanzreform

Abschließend sind einige Überlegungen zu den Debatten um eine Gemeindefinanzreform und ihren Implikationen für die Suburbanisierung anzustellen.

Bekanntlich zielte das Modell (A) der Kommunalen Spitzenverbände auf eine Modernisierung der Gewerbesteuer durch Ausweitung des Kreises der Steuerpflichtigen und Ausweitung der Bemessungsgrundlage, das konkurrierende Modell (B) der Wirtschaft auf Abschaffung der Gewerbesteuer und ein Hebesatzrecht der Kommunen auf die Einkommen- und die Körperschaftssteuer. Hebesatzdifferenzen im Modell A betreffen – wenn überhaupt, dann – die Beschäftigungssuburbanisierung, Hebesatzdifferenzen im Modell B beide Formen der Suburbanisierung. Verstärkte induzierte Stadt-Umland-Wanderungen sind von Anfang an einer der zentralen Einwände etwa des Deutschen Städtetages gegen das Modell B gewesen.

Auf der Basis einer (nicht repräsentativen) Stichprobe von 253 Gemeinden hat das Statistische Bundesamt versucht, in Anlehnung an die BBR-Klassifikation Effekte der beiden Modelle zu quantifizieren.

Tabelle 2 zeigt ausgewählte Berechnungsergebnisse.

Dabei führte es hier zu weit, die unterschiedlichen Niveaus der Veränderung zu erklären, wie sie sich in der Zeile „Durchschnitt“ zeigen. Wir konzentrieren uns ausschließlich auf die Struktur.

- Beim Modell A zeigen jeweils die Kernstädte in verdichteten Räumen die größten Zuwächse. In der Variante 2 erreichen alle Städte wenigstens den Durchschnittswert. Die Streuung ist in Modell A verglichen mit Modell B sehr gering.

- Bei Modell B 1 tritt das ein, was die kommunalen Spitzenverbände befürchteten: Bei einheitlichen Zuschlägen auf die Einkommen- und die Körperschaftsteuer profitieren vor allem die Umlandgemeinden (+ 20 %), „leiden“ vor allem die Kernstädte in Agglomerationsräumen (-19 %).
- Aber schon wenn man die Zuschlagssätze proportional zu den heutigen Gewerbesteuerhebesätzen wählte (Modell B 2), wird die Streuung der Veränderung sehr geringfügig. Dieser fiskalische Trost birgt aber eine raumordnungspolitische Gefahr: Wenn nämlich, was anzunehmen ist, aber keiner weiß, die Reaktion der Haushalte auf Hebesatzdifferenzen deutlicher ausfällt als die von Betrieben¹⁵, dann steht zu befürchten, dass von einer weitgehend aufkommensneutralen Umstellung des kommunalen Steuersystems ein kräftiger Impuls für die Bevölkerungssuburbanisierung ausgehen wird.

4 Fazit

Es sollte deutlich geworden sein: Suburbanisierung beeinflusst die Kommunalfinanzen, die Kommunalfinanzen beeinflussen die Suburbanisierung. Diese Wechselwirkung zeigt negative Effekte:

- Wenn wegen der Bevölkerungssuburbanisierung die Einnahmen der Städte aus der Einkommensteuer zurückgehen und zum Ausgleich die Hebesätze der Gewerbesteuer angehoben werden, kann eine Verstärkung der Beschäftigtensuburbanisierung drohen, letztlich ein Circulus vitiosus.
- Wenn wegen der rückläufigen Einnahmen aus der Einkommensteuer andererseits eine Strategie gewählt wird, Einwohner via Eigentumbildung an sich zu binden, kann eine regionalpolitisch suboptimale Raumstruktur die Folge sein, falls überhaupt ein Nettoeffekt auftritt.

Daraus folgen abschließend einige zusammenfassende und weiterführende Thesen:

(1)

Die Analyse der Wechselbeziehungen zwischen Suburbanisierung und Kommunalfinanzen verweist auf Zielkonflikte *innerhalb* der Raumordnungsziele, z.B. zwischen gleichwertigen Lebensverhältnissen und Vermeidung der Suburbanisierung, und auf Zielkonflikte *innerhalb* der finanzpolitischen Ziele, z.B. zwischen bedarfsgerechter Finanzausstattung und gleichmäßiger Besteuerung.

(2)

Daneben gibt es Zielkonflikte *zwischen* raumpolitischen und finanzpolitischen Zielen, auf Bundesebene z.B. zwischen der Vermeidung der Förderung der Suburbanisierung und einer fairen Ermittlung des zu versteuernden Einkommens (Entfernungspauschale), auf kommunaler Ebene z.B. zwischen Innenentwicklung und Sparsamkeit.

(3)

Diese Zielkonflikte können nicht ein für allemal durch generelle Regelungen etwa einer „Ordnungspolitik“ auf Bundesebene gelöst werden. Sie erfordern vielfältiges situatives Handeln („Prozesspolitik“), das – wegen Föderalismus und kommunaler Selbstverwaltung – nicht zentralisiert werden kann und darf, sondern auf allen Ebenen, in jeder Gebietskörperschaft zu gestalten ist. Die Forderung nach einer Raumfinanzpolitik darf daher nicht auf eine idealisierte „integrierte Raumfinanzpolitik aus einem Guss“ (und schon gar nicht aus einer Hand) abzielen.

(4)

Was man aber von allen Akteuren – Bund, Land, Gemeinde – erwarten sollte, ist eine Aufmerksamkeit für die Wechselwirkungen zwischen raumpolitischen und finanzpolitischen Fragen, ein Abwägen zwischen Zielen der Raumpolitik und der Finanzpolitik und – wegen der Machtasymmetrien zwischen den Ressorts – vor allem eine Aufmerksamkeit für die raumpolitischen Folgen anders begründeter finanzpolitischer Instrumente und Strategien.

(5)

Wegen des gesamtstaatlichen Gewichts von Entscheidungen des Bundes richtet sich diese abgeschwächte Forderung nach einer raumpolitisch aufgeklärten Finanzpolitik besonders an ihn. Er hat vor allem auch die begrenzenden Effekte zu beachten, die sein finanzpolitisches Handeln für die Erreichung raumpolitischer Ziele untergeordneter Ebenen, die ja nicht identisch sein müssen, hervorruft.

Was man vom Bund also beispielsweise erwarten darf, ist

- im Rahmen des anstehenden Subventionsabbaus vordringlich ein Abbau der Entfernungspauschale und eine Einschränkung der Eigenheimzulage zugunsten von Bestandsimmobilien;
- im Rahmen zukünftiger Entscheidungen über Gemeindesteuern eine Lösung, die die zentralörtlichen Zusatzaufgaben der Kernstädte – in der Richtung, nicht im Detail – berücksichtigt und die den wirtschaftsschwachen Städten eine Basisfinanzierung sichert.

(6)

Doch die bedarfsgerechte Einnahmenverteilung zwischen Kommunen kann nicht durch bundesweite Steuerpolitik allein gesichert werden. Die Länder sollten dazu den kommunalen Finanzausgleich schrittweise umsteuern von einem eher statischen und entpolitisierten Finanzkraftausgleich zu einem stärker flexibel an politischen, auch raumpolitischen Zielen orientierten Finanzbedarfsausgleich. Dabei ist anzuerkennen, dass einzelne Länder heute schon weiter in diese Richtung gehen als der Durchschnitt.

Die Länder sollten außerdem aufgabenspezifische Rahmenregeln für einen verbindlichen regionalen Lastenausgleich zwischen Stadt und Umland schaffen¹⁶, eventuell auch weitere aufgabenspezifische oder -übergreifende regionale Pflichtverbände¹⁷.

(7)

Einzelne Kommunen sollten im Rahmen ihrer finanziellen Möglichkeiten eher die Aufwertung belasteter innerstädtischer Quartiere durch Wohnumfeldverbesserung als Attraktivitätsstrategie einsetzen, als etwa die finanzielle Förderung von neuen Eigenheimen an der Peripherie. Dafür sprechen nämlich oft gleichzeitig (stadt-) ökonomische, soziale und ökologische Gründe.

(8)

Die Wissenschaft sollte sich vertieft mit den Bedingungen eines „workable competition“ zwischen Städten und Regionen befassen¹⁸. Wenn man heute noch liest „Ein schärferer Wettbewerb würde die Kommunen als dezentrale Kraftzentren von Wirtschaft und Gesellschaft stärken“¹⁹, ohne dass das Thema ungleicher Wirtschaftskraft oder ungleicher Aufgabenzuschüsse überhaupt angesprochen wird, wenn es dann heißt „Die Angst vor mehr Wettbewerb lässt (die kommunalen Verbände, H.M) lieber weiter in Abhängigkeit von Bund und Ländern verharren“ (ebd.), womit offenbar die Existenz des Finanzausgleichs durch die Blume angesprochen ist, dann ist das Große Einmaleins der Raumfinanzpolitik noch nicht gelernt.

Das verführerische Modell von einem Wettbewerb der Kommunen oder Regionen in schlichter Analogie zum segensreichen Wettbewerb der Unternehmen auf Gütermärkten trägt jedenfalls nicht.²⁰ Dafür bietet das Themenfeld „Raum und Finanzen“ reichlich Stoff und Grund zum Nachdenken.

Anmerkungen

*

Der Beitrag stellt die überarbeitete Fassung eines Vortrages dar, der auf einem Symposium für Dietrich Fürst am 23.10.2003 in Hannover gehalten wurde. Ich danke Herrn Diplom-Volkswirt Michael Reidenbach, Deutsches Institut für Urbanistik, für seine Anregungen.

(1)

Die Analyse der räumlichen Wirkungen der Finanzpolitik (Ausgabenpolitik, Steuerpolitik) hat eine lange Tradition, die Untersuchung der finanzwirtschaftlichen Wirkungen räumlicher Entwicklungen und raumpolitischer Maßnahmen ist im Vergleich dazu weniger entwickelt.

(2)

Dieser Abschnitt folgt im Wesentlichen der Argumentation aus Mäding 2001.

(3)

Stiens u. a. 2003

(4)

Mäding 2004

(5)

Bis 1997 gab es neben der Gewerbebeertragsteuer auch eine Gewerbesteuer. Sie wurde durch einen Anteil der Gemeinden an der Umsatzsteuer ersetzt, deren Verteilungsschlüssel (bislang ein vorläufiger) in etwa die lokale Wirtschaftskraft widerspiegeln soll.

(6)

Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung 1998, S. 132 ff., Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung 2002, S. 163 ff.

(7)

Dabei wurden die Ursprungsdaten um die Werte der Stadtstaaten, für die keine ausgleichsorientierten Einnahmen vorliegen, bereinigt. „Ausgleichsorientierte Einnahmen in Euro je Einwohner 1999“ definiert das Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung 2002, S. 166: „Allgemeine Zuweisungen + Umlagen von Gemeinden und Gemeindeverbänden + Zuweisungen, Zuschüsse für Investitionen und Investitionsförderungsmaßnahmen 1999/Einwohner am 31.12.1999.“

(8)

Leistungen der Sozialhilfe außerhalb von und in Einrichtungen gemäß Bundessozialhilfegesetz, Leistungen an Kriegssopfer u. ä., Leistungen der Jugendhilfe außerhalb von und in Einrichtungen, sonstige soziale Leistungen 1999/Einwohner am 1.1.1999.

(9)

Mäding 2004

(10)

Vgl. u. a. Seitz 1996, S. 85 (bejahend), Hotz/Hillesheim (1985, S. 187) (skeptisch)

(11)

Karrenberg/Münstermann 2000, S. 93–96

(12)
Karrenberg/Münstermann 1994, S. 166

(13)
Vgl. dazu auch Grabow u.a. 1995

(14)
Wixforth 2002, S. 96 ff.

(15)
so auch DST 2002, S. 5

(16)
Vgl. Gastschulbeiträge, Krankenhausumlagen usw. Heinz u.a. 2004

(17)
Vgl. Verkehrsverbünde oder das sächsische Kulturraumgesetz. Zu – positiven – Erfahrungen mit freiwilligen Lösungen zwischen Kantonen in der Schweiz vgl. Schaltegger/Frey 2003, S. 242

(18)
Vgl. Mäding, H. 1992, Vogel, H.-J. 2000

(19)

Heinz, W. u.a.: Interkommunale Kooperation in baden-württembergischen Stadtregionen. – Berlin 2004 = Difu-Beiträge zur Stadtforschung, Bd. 38

Hotz, D.; Hillesheim, D.: Raumwirksamkeit wirtschaftsbezogener Kommunalsteuern – dargestellt am Beispiel der Gewerbesteuer. In: Raumforschung und Raumordnung (1985), H. 5, S. 186–200

Karrenberg, H.; Münstermann, E.: Gemeindefinanzenbericht 1994. In: Der Städtetag 3/1994, S. 134–220

Karrenberg, H.; Münstermann, E.: Gemeindefinanzenbericht 2000. In: Der Städtetag 4/2000, S. 4–99

Mäding, H.: Verwaltung im Wettbewerb der Regionen. In: Archiv für Kommunalwissenschaften 31 (1992) 2, S. 205–219

Mäding, H.: Suburbanisierung und kommunale Finanzen. In: Brake, K.; Dangschat, J.S.; Herfert, G. (Hrsg.): Suburbanisierung in Deutschland. Aktuelle Tendenzen. – Opladen 2001, S. 109–120

Mäding, H.: Suburbanisierung in Deutschland (Fakten, Erklärungen, Beurteilungen). In: Europäisches Forum Alpbach (Hrsg.): Alpbacher Architekturgespräche 2003. – Innsbruck 2004.

(20)
Ähnlich Beutel, J. 2003, S. 6

Literatur

Arbeitsgruppe „Kommunalsteuern“ der Kommission zur Reform der Gemeindefinanzen: Bericht der Arbeitsgruppe „Kommunalsteuern“ an die Kommission zur Reform der Gemeindefinanzen. Ms. Berlin 20. Juni 2003

Berthold, N.: Angst vor dem Wettbewerb. Die Kommunen bleiben lieber von Bund und Ländern abhängig, FAZ 17.7.2003

Beutel, J.: Nachhaltige Stadtentwicklung erfordert neuen Finanzrahmen. Ms. 28.4.2003

Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (Bearb.): Aktuelle Daten zur Entwicklung der Städte, Kreise und Gemeinden, Ausgabe 1998. – Bonn 1998 = Berichte, Bd. 1

Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (Bearb.): Aktuelle Daten zur Entwicklung der Städte, Kreise und Gemeinden. Ausgabe 2002. – Bonn 2002 = Berichte, Bd. 14

Deutscher Städtetag: (Interne) Stellungnahme zum Papier von BDI/DIHK zu den Stadt-Umland-Wirkungen des BDI-Modells. Ms. Oktober 2002

Grabow, B. u.a.: Weiche Standortfaktoren. – Stuttgart 1995. = Schriften des Deutschen Instituts für Urbanistik, Bd. 89

Harfst, H.: Zur Entwicklung der Schlüsselzahlen zur Aufteilung des Gemeindeanteils an der Lohn- und Einkommensteuer in

Münstermann, E.: Kommunalen Finanz- und Lastenausgleich zwischen Kernstadt und Umland. Zur raumordnungspolitischen Funktion des kommunalen Finanzausgleichs. In: Informationen zur Raumentwicklung (1995), H. 8/9, S. 619–626

Schaltegger, Ch.; Frey, R. L.: Finanzausgleich und Föderalismus: Zur Neugestaltung der föderalen Finanzbeziehungen am Beispiel der Schweiz. In: Perspektiven der Wirtschaftspolitik 4 (2003), H. 2, S. 239–258

Seitz, H.: Die Suburbanisierung der Beschäftigung. Eine empirische Untersuchung für Westdeutschland. In: Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik, Bd. 215 (1996), S. 69–91

Stiens, G. u.a.: Szenarien zur Raumentwicklung – Raum- und Siedlungsstrukturen Deutschlands 2015/2040. – Bonn 2003. = Forschungen des Bundesamtes für Bauwesen und Raumordnung, H. 112

Vogel, H.-J.: Haben die Städte eine Zukunft? Ms. 2000

Wixforth, J.: Suburbanisierung der Beschäftigung in einer Großstadtregion. Empirische Ermittlung der Bestimmungsfaktoren – dargestellt an der Region Bielefeld. Diplomarbeit. – Dortmund 2002

Prof. Dr. Heinrich Mäding
Deutsches Institut für Urbanistik
Straße des 17. Juni 112
10623 Berlin
E-Mail: maeding@difu.de