

HERBERT PAULA

Einfluß wichtiger Bestimmungsfaktoren auf die Verteilung des Gemeindeanteils an der Einkommensteuer

Kurzfassung

Für eine ausgewogene Landesentwicklung ist die Finanzausstattung der Kommunen von ausschlaggebender Bedeutung. Zur Erfüllung ihrer Aufgaben sind die Gemeinden und Städte deshalb an den Einnahmen aus der Einkommensteuer beteiligt. Seit Anfang der 70er Jahre nehmen die Schlüsselzahlen der Mehrzahl der großen Städte, d.h. ihre Anteile am Gemeindeanteil an der Einkommensteuer, ab. In der politischen Diskussion werden die Anteilsverluste der Städte immer wieder mit Stadtflucht und Stadt-Umland-Wanderung in Zusammenhang gebracht. Die Schlüsselzahlen werden jedoch von einer ganzen Reihe von Faktoren beeinflusst.

In diesem Beitrag wird der Versuch unternommen, für einen Zeitraum von sechs Jahren den Einfluß der wichtigsten Faktoren zu quantifizieren. Dabei ergibt sich, daß der Einfluß der Wanderung auf die Entwicklung der Schlüsselzahlen in diesem Zeitraum nicht nennenswert war. Entscheidend für die Entwicklung der Anteile der Städte und Gemeinden am Gemeindeanteil an der Einkommensteuer waren vor allem die Entwicklung des Anteils der Erwerbstätigen an der Wohnbevölkerung, also der Erwerbsquote, die Entwicklung des Einkommensniveaus und der Einkommensverteilung, insbesondere aber die Höhe der festgelegten Sockelbeträge.

Die Finanzausstattung der Kommunen ist für eine ausgewogene Landesentwicklung von grundlegender Bedeutung. Die Gemeindefinanzreform von 1969 bildete deshalb einen wichtigen Eckpfeiler für die Raumordnung und Landesentwicklung. Bis zu diesem Zeitpunkt waren die gemeindlichen Steuereinnahmen einseitig auf Realsteuern, vor allem auf die Gewerbesteuer, ausgerichtet, so daß die Gemeindefinanzen, je nach Gewerbebesatz, eine sehr ungleichmäßige Verteilung aufwiesen. Zudem sind die Einnahmen aus der Gewerbesteuer stark konjunkturabhängig.

Seit 1970 werden daher die Gemeinden am kassenmäßigen Aufkommen des Landes an der Lohn- und Einkommensteuer beteiligt, und zwar bis einschließlich 1979 mit 14 %, seit 1980 mit 15 %. Der Gemeindeanteil an der Einkommensteuer ist seitdem neben den Einnahmen aus der Gewerbesteuer zur wichtigsten Einnahmequelle der Gemeinden geworden.

Die Gemeindebeteiligung an der Einkommensteuer richtet sich zwar grundsätzlich nach dem örtlichen Steueraufkom-

men. Eine uneingeschränkte Berücksichtigung des örtlichen Aufkommens würde jedoch Gemeinden mit einem großen Anteil an Steuerpflichtigen mit hohem Einkommen stark an der Einkommensteuer beteiligen, während der Anteil der Gemeinden mit Beziehern überwiegend niedriger Einkommen (bei gleicher Anzahl von Steuerpflichtigen) sehr viel geringer sein würde. Da es jedoch zu den wesentlichen Zielen der Gemeindesteuerreform gehörte, die Steuerkraftunterschiede zwischen steuerstarken und steuerschwachen Gemeinden zu verringern, werden bei der Ermittlung der Schlüsselzahlen zur Verteilung des Gemeindeanteils an der Einkommensteuer nur die Steuerbeträge der Steuerpflichtigen bis zu bestimmten Einkommensgrenzen, der Höchstbetragszone (zuweilen werden auch die Begriffe Sockelbeträge oder Sockelgrenzen verwendet), einbezogen. Über die Sockelgrenzen hinausreichende Steuerbeträge gehen nicht in die Berechnung des Verteilungsschlüssels ein. Die Berücksichtigung von Höchstbetragszonen kommt einkommensschwächeren Gemeinden zugute und führt zu einem gewissen Steuerkraftausgleich zwischen steuerstarken und steuerschwachen Gemeinden. Die Nivellierung ist um so stärker, je niedriger die Sockelgrenzen angesetzt werden. Die von Bundestag und Bundesrat getroffene Entscheidung über die Höhe der Sockelbeträge hat deshalb erhebliche räumliche Auswirkungen.

Die Verteilung des Gemeindeanteils an der Einkommensteuer erfolgt anhand eines Schlüssels, der aufgrund der Ergebnisse der alle drei Jahre durchgeführten Lohn- und Einkommensteuerstatistik ermittelt wird. Die Schlüsselzahlen für jede einzelne Gemeinde ändern sich somit alle drei Jahre und bleiben dann bis zur nächsten Lohn- und Einkommensteuerstatistik unverändert.

Die Schlüsselzahlen für jede einzelne Gemeinde werden wie folgt errechnet:

$$\begin{array}{lcl} \text{Schlüsselzahl} & & \text{anrechenbares Lohn- und Einkommen-} \\ \text{einer} & & \text{steueraufkommen einer Gemeinde} \\ \text{Gemeinde} & = & \text{bis zur Höchstbetragszone} \\ & & \hline & & \text{anrechenbares Lohn- und Einkommen-} \\ & & \text{steueraufkommen im Land} \\ & & \text{bis zur Höchstbetragszone} \end{array}$$

Die Schlüsselzahl ist also nichts anderes als der Prozentanteil des Lohn- und Einkommensteueraufkommens einer Gemeinde bis zur Sockelgrenze am gesamten Lohn- und Einkommensteueraufkommen eines Bundeslandes bis zur Sockelgrenze. Die Summe der Schlüsselzahlen aller Gemeinden eines Bundeslandes ergibt 1 oder 100 %.

Während die Schlüsselzahlen der kleineren Gemeinden, d.h. ihre Anteile am jeweiligen Gemeindeanteil, an der Einkommensteuer laufend gestiegen sind, haben die Schlüsselzahlen der Mehrzahl der größeren Städte seit Anfang bzw. Mitte der 70er Jahre laufend abgenommen. Die Anteilsverluste der Städte wurden bisher in der politischen Diskussion immer wieder nahezu ausschließlich mit Stadtfucht und Stadt-Umland-Wanderung in Zusammenhang gebracht.

In verschiedenen wissenschaftlichen Untersuchungen (1) ist jedoch bereits Anfang der 80er Jahre darauf hingewiesen worden, daß die Schlüsselzahlen von einer ganzen Reihe von Faktoren beeinflusst werden. Eine Quantifizierung des Einflusses der verschiedenen Faktoren unterblieb jedoch bisher.

Faktoren, von denen die Schlüsselzahlen und ihre Veränderung bestimmt werden

Aus der Berechnungsformel ergibt sich, daß die Schlüsselzahlen sowohl vom Steueraufkommen als auch von der Höchstbetragszone bestimmt werden.

Faktoren, die das *Steueraufkommen* einer Gemeinde beeinflussen, sind im wesentlichen

- Zahl der Einwohner (2), die von den Geburten und Sterbefällen sowie von der Wanderung abhängt;
- Zahl der Erwerbstätigen bzw. ihr Anteil an der Wohnbevölkerung;
- Einkommensniveau und Einkommensverteilung;
- Steuerfreibeträge, Werbungskosten und Betriebsausgaben.

Die genannten Bestimmungsfaktoren werden zuweilen auch unter dem Begriff "sozio-ökonomische" Faktoren zusammengefaßt.

In diesem Beitrag wird der Versuch unternommen, sowohl den Einfluß der genannten sozio-ökonomischen Faktoren als auch der Sockelgrenzen auf die Veränderung der Schlüsselzahlen zu quantifizieren. Das Unterfangen war aufgrund der Datenlage, der Gemeindegebietsreform im Jahre 1978 und insbesondere deshalb, weil sich die Einflüsse der einzelnen Faktoren nur schwer voneinander trennen lassen, schwierig. Grundlage der Untersuchung bildeten die Daten aus den Lohn- und Einkommensteuerstatistiken in Bayern. Die Untersuchungsergebnisse können jedoch verallgemeinert werden.

Untersuchungszeiträume

Die Untersuchung sollte sich über einen möglichst langen Zeitraum erstrecken. Dies scheiterte jedoch daran, daß die Ergebnisse aus den Lohn- und Einkommensteuerstatistiken in Bayern 1971 und 1974 in der für die Analyse benötigten Form nicht mehr verfügbar waren. Die Untersuchung wurde daher anhand der Daten aus den Lohn- und Einkommensteuerstatistiken 1977, 1980 und 1983 (Basisjahre) durchge-

führt, wobei die Daten für 1983 aufgrund der Aufbereitungsdauer erst ab 1987 zur Verfügung standen. Da 1978 in Bayern eine Gemeindegebietsreform stattfand, mußte der gesamte Untersuchungszeitraum 1977 bis 1983 geteilt werden.

Untersuchungszeitraum (Basisjahre) 1977 und 1980

Durch die Gemeindegebietsreform 1978 hat sich die Zahl der Gemeinden Bayerns von über 5 000 auf etwas über 2 000 verringert. Um die Kosten nicht ausufern zu lassen, mußte die Analyse für den Zeitraum 1977 bis 1980 hauptsächlich auf die Gemeinden beschränkt werden, deren Gebietsstand sich durch die Gemeindegebietsreform nicht änderte, sowie auf Gemeinden, die im Zuge der Gemeindegebietsreform vollständig zusammengelegt wurden. Einbezogen wurden auch alle kreisfreien Städte, selbst wenn sie von geringfügigen Teilein- oder -ausgliederungen betroffen waren. Die übrigen Gemeinden, die eine erhebliche Veränderung ihres Gebietsstandes erfahren hatten, wurden, damit die Summe der Schlüsselzahlen aller Gemeinden in Bayern wieder 1 ergibt, als eine einzige "Restgemeinde" behandelt. Diese Restgemeinde umfaßte für die Untersuchungsjahre 1977 und 1980 rd. ein Viertel aller nach der Gebietsreform verbliebenen Gemeinden.

Untersuchungszeitraum (Basisjahre) 1980 und 1983

Da durch den Umfang dieser "Restgemeinde" Verzerrungen der Ergebnisse für bestimmte Gemeindegruppen nicht auszuschließen waren, sowie um einen längeren Beobachtungszeitraum zu erhalten, wurde die Analyse für die Jahre der Lohn- und Einkommensteuerstatistiken 1980 und 1983 fortgesetzt. Für diesen Zeitraum konnten – mit Ausnahme weniger Gemeindegebietsänderungen – nahezu alle nach der Gemeindegebietsreform gebildeten Gemeinden (insgesamt 2 046 von 2 059) – in die Untersuchung einbezogen werden, so daß Verzerrungen durch Gemeindegebietsänderungen nicht zu befürchten waren. Die sich über diesen Zeitraum erstreckende Untersuchung hatte zudem den Vorteil, daß zwischen 1980 und 1983 die Höchstbetragszone (32 000/64 000 DM) nicht verändert wurde. Damit wurde es möglich, den Einfluß wichtiger Bestimmungsfaktoren statistisch exakt herauszuarbeiten. Der Zeitraum 1980 bis 1983 bildete deshalb den Schwerpunkt der Untersuchung: Die dargestellten Ergebnisse beziehen sich darauf. Diese Ergebnisse werden jedoch von den Untersuchungsergebnissen für den Zeitraum 1977 bis 1980 bestätigt.

Untersuchte Einflußfaktoren

Die direkte Einbeziehung der Einflußfaktoren Erwerbstätige, Einkommensverteilung und steuerbefreiende Tatbestände in die Untersuchung war nicht möglich. Die Zahl der Erwerbstätigen lag für die Untersuchungszeiträume nicht vor. Sie wird nur bei Volks- und Berufszählungen ermittelt. Mit besonderen methodischen Schwierigkeiten wäre auch die Berücksichtigung der Einkommensverteilung verbunden gewesen. Gemeindeweise Unterlagen über steuer-

befreiende Tatbestände lagen ebenfalls nicht vor. Da jedoch das Steueraufkommen einer Gemeinde wesentlich von der Zahl der Steuerzahler und der Höhe der von ihnen entrichteten Steuerbeträge bestimmt wird, die Zahl der Steuerzahler aber von der Zahl der Erwerbstätigen und die Höhe der Steuerbeträge je Steuerzahler vom Einkommensniveau und der Einkommensverteilung abhängt, wurde bei der Untersuchung – mit Ausnahme der Wohnbevölkerung und deren Komponenten natürliche Bevölkerungsbewegung und Wanderung – von den Daten der Lohn- und Einkommensteuerstatistiken ausgegangen.

Da die Analyse darauf abzielte, die Einflüsse der wichtigsten Faktoren auf die *Veränderung* der Schlüsselzahlen zur Verteilung des Gemeindeanteils an der Einkommensteuer zu quantifizieren, wurden folgende Faktoren auf ihren Einfluß auf die Entwicklung der tatsächlichen gesetzlichen Schlüsselzahlen untersucht:

- Veränderung der Wohnbevölkerung, und zwar bedingt durch
 - o Wanderung,
 - o natürliche Bevölkerungsentwicklung (Geburten, Sterbefälle);
- Veränderung des Anteils der einkommensteuerlich berücksichtigten Personen an der Wohnbevölkerung (3) (als Ausdruck für den Anteil der Erwerbstätigen an der Wohnbevölkerung);
- Veränderung der bis zu den Sockelbeträgen des zu versteuernden Einkommens anrechenbaren Lohn- und Einkommensteuer je einkommensteuerlich berücksichtigter Person (als Ausdruck für das Einkommensniveau und die Einkommensverteilung);
- Veränderung der Höchstbetragszone.

Untersuchungsansatz

Um den Einfluß der einzelnen Faktoren soweit wie möglich isoliert ermitteln zu können, wurden gemeindeweise jeweils *fiktive* Schlüsselzahlen errechnet, bei alleiniger Veränderung jeweils nur eines der ausgewählten Bestimmungsfaktoren, unter Konstanzhaltung der übrigen. So wurde für die Erhebungsjahre 1977, 1980 und 1983 errechnet, welche anrechenbare festzusetzende Einkommensteuer sich für 1980 (und zwar anrechenbar bis zur Höchstbetragszone 25 000/50 000 DM) und für 1983 (anrechenbar bis zur Höchstbetragszone 32 000/64 000 DM) ergeben hätte, wenn sich zwischen 1977 und 1980 bzw. 1980 und 1983

- nur die Wohnbevölkerung, und zwar
 - o nur der Wanderungssaldo bzw.
 - o nur der Saldo zwischen Geburten und Sterbefällen,
- nur der Anteil der einkommensteuerlich berücksichtigten Personen an der Wohnbevölkerung,

- nur die Einkommensteuer je einkommensteuerlich berücksichtigter Person,
 - nur die Höchstbetragszone
- verändert hätte.

Daraus wurden je Gemeinde jeweils fiktive Schlüsselzahlen für die Jahre 1980 bzw. 1983 ermittelt und den tatsächlichen, gesetzlichen Schlüsselzahlen gegenübergestellt. Durch den Vergleich der Veränderung der fiktiven Schlüsselzahlen, die sich aufgrund der Entwicklung jeweils nur eines der Einflußfaktoren errechnen, mit der Veränderung der tatsächlichen, gesetzlichen Schlüsselzahlen kann näherungsweise bestimmt werden, wieviel die einzelnen ausgewählten Bestimmungsfaktoren zur Entwicklung der tatsächlichen, gesetzlichen Schlüsselzahlen beigetragen haben.

Ergebnisse für den Zeitraum 1980 bis 1983

Einfluß der untersuchten sozio-ökonomischen Faktoren auf die Schlüsselzahlen

Bevor im einzelnen auf die Ergebnisse der Untersuchung eingegangen wird, ist auf folgendes hinzuweisen: Stärke und Richtung der Veränderung der Schlüsselzahlen werden durch die Entwicklung der einzelnen Einflußfaktoren bestimmt. Aufgrund der Berechnungsweise und der Interdependenz der Zusammenhänge hängt die Entwicklung der tatsächlichen, gesetzlichen Schlüsselzahl einer Gemeinde bzw. einer Gemeindegruppe, d.h. die Entwicklung ihres Anteils am Gemeindeanteil an der Einkommensteuer, jedoch nicht nur von der Entwicklung ihrer eigenen Bestimmungsfaktoren ab. Entscheidend ist vielmehr auch die Relation zu dem sich landesweit abspielenden Entwicklungsprozeß. Insgesamt ist der Einfluß der einzelnen Bestimmungsfaktoren einer Gemeinde oder Gemeindegruppe auf die Entwicklung ihrer tatsächlichen Schlüsselzahl dann *positiv*, wenn die Entwicklung dieses Faktors *positiv* ist und *über* der entsprechenden Entwicklung im Landesdurchschnitt liegt. Er ist *negativ*, wenn die Entwicklung des Faktors *negativ* oder *schwächer* ausgeprägt ist als im Land insgesamt. Dies gilt für jeden der Faktoren. Außerdem bemißt sich die Stärke des Beitrags eines Faktors nicht nur nach dem Verhältnis seiner Entwicklung zu den weiteren Faktoren, sondern auch danach, ob die Entwicklung dieses Einflußfaktors gegenüber der entsprechenden Entwicklung im Landesdurchschnitt stärker oder schwächer ist als bei den übrigen Faktoren.

Übersicht 1 zeigt, daß in Bayern von 1980 bis 1983 die Entwicklung der Zahl der einkommensteuerlich berücksichtigten Personen und ihres Anteils an der Wohnbevölkerung sowie die Entwicklung der anrechenbaren Lohn- und Einkommensteuer (anrechenbar bis zur Höchstbetragszone) je einkommensteuerlich berücksichtigter Person sowohl im Durchschnitt der zentralen als auch der nichtzentralen Orte positiv und wesentlich stärker war als die Entwicklung der Wanderungsbewegung. Dies gilt für alle Gebietskategorien und alle Gemeindegruppen.

Übersicht 1:
Einfluß wichtiger Faktoren auf die Veränderung der Schlüsselzahlen für die Verteilung des Gemeindeanteils
an der Einkommensteuer in Bayern 1980 bis 1983

Gemeindegruppe	Veränderung 1980 bis 1983 der (des) in %					
	Wohnbevölkerung			Anteils der einkommensteuerlich berücksichtigten Personen an der Wohnbevölkerung	anrechenbaren *) Lohn- und Einkommensteuer je einkommensteuerlich-berücksichtigter Person	
	insges.	und zwar aufgrund der				
		Wanderung	Geburten und Sterbefälle			
Zentrale Orte	+ 0,1	+ 0,5	- 0,5	+ 3,5	+ 5,8	
darunter:						
Oberzentren München und Nürnberg	- 1,4	- 0,6	- 0,9	+ 1,9	+ 3,3	
Übrige Oberzentren	- 0,2	+ 0,7	- 0,9	+ 1,6	+ 4,7	
Nichtzentrale Orte	+ 1,6	+ 0,9	+ 0,7	+ 5,8	+ 9,8	
Bayern insgesamt	+ 0,4	+ 0,6	- 0,2	+ 4,0	+ 6,3	
Gemeindegruppe	Veränderung der fiktiven Schlüsselzahlen 1983 gegenüber den gesetzlichen Schlüsselzahlen auf der Basis 1980 in % bei alleiniger Veränderung der (des)					Veränderung der tatsächlichen, gesetzlichen Schlüsselzahlen auf der Basis 1983 gegenüber den tatsächlichen, gesetzlichen Schlüsselzahlen auf der Basis 1980 in %
	Wohnbevölkerung			Anteils der einkommensteuerlich berücksichtigten Personen an der Wohnbevölkerung	anrechenbaren *) Lohn- und Einkommensteuer je einkommensteuerlich-berücksichtigter Person	
	insges.	und zwar aufgrund der				
		Wanderung	Geburten und Sterbefälle			
Zentrale Orte	- 0,27	- 0,09	- 0,18	- 0,30	- 0,57	- 1,16
darunter:						
Oberzentren München und Nürnberg	- 1,73	- 1,19	- 0,54	- 1,92	- 2,97	- 6,55
Übrige Oberzentren	- 0,55	0	- 0,55	- 2,05	- 1,63	- 4,23
Nichtzentrale Orte	+ 1,49	+ 0,52	+ 0,98	+ 1,78	+ 3,04	+ 6,27

*) anrechenbar bis zur Höchstbetragszone 32 000 / 64 000 DM

Im Durchschnitt der zentralen Orte, vor allem in den Oberzentren, also in den großen Städten, ist jedoch die Zahl der einkommensteuerlich berücksichtigten Personen und deren Anteil an der Wohnbevölkerung sowie die anrechenbare Lohn- und Einkommensteuer je einkommensteuerlich berücksichtigter Person weniger stark gestiegen als im Landesdurchschnitt. Ersteres hängt mit der im Durchschnitt der zentralen Orte kaum gestiegenen Einwohnerzahl

zusammen; positive Wanderungsbilanz und negative natürliche Bevölkerungsentwicklung hielten sich im Untersuchungszeitraum die Waage. Letzteres ist im wesentlichen darauf zurückzuführen, daß die Höchstbetragszone 32 000/64 000 DM für die auf der Basis der Lohn- und Einkommensteuerstatistiken 1980 und 1983 errechneten Schlüsselzahlen nicht verändert worden ist. Steuerpflichtige, die in diesen Jahren mit ihrem steuerpflichtigen

Einkommen über den Sockelgrenzen lagen, wurden bei der Berechnung der Schlüsselzahlen nur bis zur Höchstbetragszone berücksichtigt. Da sich im Zeitraum 1980 und 1983 die Einkommensentwicklung vor allem in den einkommenstarken Oberzentren, also in den großen Städten, weit über dem Landesdurchschnitt und damit über der Höchstbetragszone vollzogen hat, wie auch die hier nicht dargestellten Lohn- und Einkommensteuerbeträge je einkommensteuerlich berücksichtigter Person zeigen, wirkte sich dort der Abschneideeffekt der Sockelgrenzen besonders negativ auf die Entwicklung ihrer tatsächlichen, gesetzlichen Schlüsselzahlen aus.

Insgesamt hat die Schlüsselzahl aller *zentralen Orte* in Bayern, also ihr Anteil am Gemeindeanteil an der Lohn- und Einkommensteuer, im Untersuchungszeitraum aufgrund der unterdurchschnittlichen Entwicklung der untersuchten Einflußfaktoren um mehr als 1 % abgenommen. Den stärksten negativen Einfluß übte die unterdurchschnittliche Entwicklung der anrechenbaren Einkommensteuer je berücksichtigten Steuerpflichtigen aus (vgl. Übersicht 1). Rund die Hälfte (fast -0,6 %) der Abnahme der tatsächlichen, gesetzlichen Schlüsselzahl ging auf deren Konto.

Die erhebliche Zunahme der tatsächlichen, gesetzlichen Schlüsselzahl für die kleinen *nichtzentralen* Gemeinden Bayerns im Untersuchungszeitraum um mehr als 6 % ist auf die überdurchschnittliche Entwicklung aller in die Analyse einbezogenen Einflußfaktoren zurückzuführen. Die Hälfte (rd. +3 %) der Zunahme der tatsächlichen, gesetzlichen Schlüsselzahl für alle nichtzentralen Orte ist allein durch die überdurchschnittliche Entwicklung der anrechenbaren Lohn- und Einkommensteuer je berücksichtigten Steuerpflichtigen bedingt. Die Ursache für die gegenüber den zentralen Orten wesentlich stärkere Zunahme dieses Faktors liegt darin, daß das Einkommensniveau in den kleineren nichtzentralen Gemeinden im Untersuchungszeitraum unter dem Landesdurchschnitt lag, so daß sich die Sockelgrenze, mit Ausnahme bei den Gemeinden über 4 000 Einwohner, die überwiegend zu den einkommenstarken Umlandgemeinden zählen, kaum auswirkte.

Weder bei den zentralen noch bei den nichtzentralen Orten war der Einfluß der Wanderungsbewegung auf die Entwicklung der tatsächlichen, gesetzlichen Schlüsselzahl nennenswert. Dieses Ergebnis zeigt sich auch bei den einzelnen in die Analyse einbezogenen Gebietskategorien.

Überprüfung der Ergebnisse

Zur Absicherung der Untersuchungsergebnisse wurde für den Zeitraum 1980 bis 1983 eine multiple Regressionsanalyse durchgeführt.

Alle im Rahmen der Regressionsanalyse errechneten Parameter bestätigen, daß im Zeitraum 1980 bis 1983 nicht die Wanderung, sondern die Entwicklung des Anteils der einkommensteuerlich berücksichtigten Personen an der Wohnbevölkerung und vor allem die Entwicklung der anrechenbaren Einkommensteuerbeträge je einkommensteuerlich berücksichtigter Person den größten Einfluß auf die Veränderung der gesetzlichen Schlüsselzahlen hatten.

Insgesamt zeigen die Untersuchungsergebnisse für den Zeitraum 1980 bis 1983 und darüber hinaus auch die hier nicht dargestellten Untersuchungsergebnisse für den Zeitraum 1977 bis 1980, also für immerhin sechs Jahre, daß der Einfluß der Wanderung nicht entscheidend für die Veränderung der Schlüsselzahlen der Gemeinden, insbesondere der großen Städte, war. Entscheidend waren bei den zentralen Orten vielmehr die zwar positive, aber im Vergleich zum Landesdurchschnitt unterdurchschnittliche Entwicklung des Anteils der einkommensteuerlich berücksichtigten Personen an der Wohnbevölkerung und der anrechenbaren Lohn- und Einkommensteuer je einkommensteuerlich berücksichtigter Person (wegen des Abschneideeffekts der Sockelgrenzen) und bei den nichtzentralen Orten die überdurchschnittliche Entwicklung dieser beiden Faktoren. Damit ist die wiederholt geäußerte Auffassung, die Verringerung des Anteils der Großstädte am Gemeindeanteil an der Einkommensteuer sei hauptsächlich durch die Abwanderung bedingt, zumindest für den Zeitraum 1977 bis 1983 widerlegt.

Einfluß der Höchstbetragszone auf die Schlüsselzahlen

Da die Höchstbetragszone bei der Berechnung der Schlüsselzahlen auf der Basis der Lohn- und Einkommensteuerstatistiken 1980 und 1983 nicht verändert worden ist, wurde neben der Analyse des Einflusses wichtiger sozio-ökonomischer Faktoren auf die Entwicklung des Verteilungsschlüssels auch untersucht, wie sich eine Änderung der Höchstbetragszone ausgewirkt hätte. Dabei zeigte sich folgendes:

Eine Erhöhung der Höchstbetragszone wäre im Untersuchungszeitraum 1980/1983 massiv nur den einkommens- und steuerstarken großen Städten und deren Umlandgemeinden (Siedlungsschwerpunkte) zugute gekommen. Das überdurchschnittliche Einkommensniveau in den Städten und ihren Umlandgemeinden und deren überdurchschnittliche Steuerkraft hätten sich bei der Berechnung der Schlüsselzahlen stark auswirken können. Bei allen übrigen Gemeindegruppen, insbesondere bei den vielen kleinen Gemeinden in den strukturschwächeren Gebieten, hätte eine Erhöhung der Sockelgrenzen eine erhebliche Verminderung ihres Anteils am Gemeindeanteil an der Einkommensteuer zur Folge gehabt (vgl. Übersicht 2).

Übersicht 2:
*Einfluß der Höchstbetragszonen auf die Schlüsselzahlen
 zur Verteilung des Gemeindeanteils an der Einkommensteuer
 (Bayern insgesamt)*

Gemeindegruppe	Veränderung der fiktiven Schlüsselzahlen 1983 gegenüber den tatsächlichen, gesetzlichen Schlüsselzahlen auf der Basis 1980 in % bei alleiniger Veränderung der Höchstbetragszone auf		Veränderung der tatsächlichen, gesetzlichen Schlüsselzahlen auf der Basis 1983*) gegenüber den gesetzlichen Schlüsselzahlen auf der Basis 1980*) in %
	40 000 / 80 000 DM	50 000 / 100 000 DM	
Oberzentren München und Nürnberg	+ 2,30	+ 3,46	- 6,55
Übrige Oberzentren	+ 0,21	+ 0,14	- 4,23
Mögliche Oberzentren	- 0,16	+ 0,08	- 0,74
Mittelzentren	- 0,13	+ 0,11	- 0,02
Mögliche Mittelzentren	- 0,90	- 1,13	+ 0,16
Unterkentren	- 1,37	- 2,10	+ 1,79
Kleinentren	- 1,90	- 3,04	+ 4,23
Siedlungsschwerpunkte in großen Verdichtungs-räumen	+ 3,14	+ 5,06	+ 1,60
Zentrale Orte zusammen	+ 0,39	+ 0,65	- 1,16
Nichtzentrale Orte			
4 000 und mehr Einwohner	+ 0,05	+ 0,09	+ 3,14
3 000 bis unter 4 000 Einwohner	- 1,55	- 2,55	+ 6,42
2 000 bis unter 3 000 Einwohner	- 2,02	- 3,43	+ 6,54
unter 2 000 Einwohner	- 3,19	- 5,41	+ 7,26
Nichtzentrale Orte zusammen	- 2,10	- 3,55	+ 6,27

*) Grundlage: Höchstbetragszone 32 000 / 64 000 DM

Eine Erhöhung der Höchstbetragszone wäre nur für die Verdichtungsräume von Vorteil gewesen. Dagegen hätten die strukturschwächeren Gebiete erhebliche Anteilswerte eingebüßt.

Die Veränderung der Höchstbetragszone ist somit von erheblicher landesentwicklungspolitischer Bedeutung. Dementsprechend sind die Höchstbetragszonen seit der Gemeindefinanzreform bis zum Basisjahr der Lohn- und Einkommensteuerstatistik 1986 nur dreimal erhöht worden. Dies hat sich in den vergangenen Jahren eindeutig zugunsten der Gemeinden in den schwächer strukturierten Gebieten ausgewirkt. Die Oberzentren und möglichen Oberzentren, also im wesentlichen die großen (kreisfreien) Städte, verloren hingegen laufend Steueranteile. Allerdings sind deswegen nicht die absoluten Einnahmen je Einwohner der großen Städte aus dem Gemeindeanteil an der Einkommensteuer zurückgegangen. Jedoch sind die Pro-Kopf-Einnahmen der großen (kreisfreien) Städte aus dem Gemeindeanteil an der Einkommensteuer seit 1970 wesentlich langsamer gestiegen als die der übrigen Gemeinden. Wegen dieser Entwicklung könnten sich jedoch in Zukunft für die großen Städte Finanzierungsprobleme ergeben, insbesondere Probleme bei der Finanzierung ihrer überörtlichen

Aufgaben. Bei der Festlegung der Höchstbetragszone gilt es daher unter den Aspekten der Raumordnung und Landesplanung stets sorgfältig zwischen den Zielen Entwicklung der strukturschwachen Gebiete einerseits und Sicherung und Stärkung der großen zentralen Orte als überregionale Schwerpunkte der Versorgung und als zentrale Mittelpunkte für die Entwicklung des Landes andererseits abzuwägen.

In diesem Zusammenhang ist unter dem Gesichtspunkt der Landesplanung auch das Ergebnis von Bedeutung, daß sich eine Erhöhung der Höchstbetragszonen sowohl zugunsten der Oberzentren, also der großen Städte, als auch der Umlandgemeinden ausgewirkt hätte. Dies bedeutet, daß mit einer Erhöhung der Höchstbetragszone die Stadt-Umland-Problematik nicht gelöst werden kann, weil sich damit das Verhältnis der Städte gegenüber den Umlandgemeinden nicht verbessert. Im Gegenteil gewinnen durch eine Erhöhung der Sockelgrenzen die Umlandgemeinden noch mehr als die Kernstädte. Dies ergibt sich auch aus den Untersuchungsergebnissen für den Zeitraum 1977 bis 1980. Damit werden auch Ergebnisse aus früheren Untersuchungen bestätigt (4). Unter finanziellen Aspekten würden sich die Spannungen zwischen den Städten und ihrem Umland noch verschärfen.

Anmerkungen

(1)

Fischer, R.J.; Gschwind, F.; Henckel, D.: Raumordnung und kommunale Steuerverteilung. Die Einkommensteuerbeteiligung der Gemeinden und die Auswirkungen unterschiedlicher Sockelgrenzen aus räumlicher Sicht. In: Forschungen zur Raumentwicklung, Bonn 1981, Bd. 9; Fischer, R.J.; Gschwind, F.; Henckel, D.: Kein Auskommen mit der Einkommensteuer? In: Stadtbauwelt v. 27.6.1980; Henckel, D.: Einwohnerveränderungen und Gemeindeanteil an der Einkommensteuer. In: Raumforschung und Raumordnung, Köln 1981, H. 5–6; Recker, E.: Räumliche Verteilung des Gemeindeanteils an der Einkommensteuer. – Hannover 1985. In: Veröffentlichungen der Akademie für Raumforschung und Landesplanung. Forschungs- und Sitzungsberichte, Bd. 159

(2)

Die Zahl der Einwohner hat zwar keinen unmittelbaren Einfluß auf das Steuereinkommen und damit auf die Schlüsselzahl einer Gemeinde; Einwohnerzahl und Anteil der Erwerbstätigen bestimmen jedoch maßgeblich die Zahl der Lohn- und Einkommensteuerpflichtigen, also die Zahl der Steuerzahler einer Gemeinde.

(3)

Um den Einfluß der gemeindeweise unterschiedlichen Höhe der Einwohnerzahlen und deren Veränderung auszuschalten, wurde der Entwicklung der Steuerpflichtigenquote der Vorzug vor der Veränderung der absoluten Zahl der Steuerpflichtigen gegeben. Die durch Splittingfälle entstehenden Ungenauigkeiten (nach der Grundtabelle besteuerte Steuerpflichtige sind einfach gezählt, nach der Splittingtabelle besteuerte Steuerpflichtige doppelt) wurden in Kauf genommen.

(4)

Fischer, R.J.; Gschwind, F.; Henckel, D.: Raumordnung und kommunale Steuerverteilung, a.a.O.; Recker, E.: Räumliche Verteilung des Gemeindeanteils an der Einkommensteuer, a.a.O.

MinRat Dipl.-Volksw. Herbert Paula
Bayerisches Staatsministerium für
Landesentwicklung und Umweltfragen
Postfach 81 01 40
Rosenkavalierplatz 2
8000 München 81