

DIETRICH HENCKEL

Einwohnerveränderungen und Gemeindeanteil an der Einkommensteuer

1. Einleitung

Von Steuerstatistik zu Steuerstatistik (oder Schlüsselzahl zu Schlüsselzahl) haben die Großstädte darüber geklagt, daß ihr Anteil an den Einnahmen aus dem Gemeindeanteil an der Einkommensteuer sinkt. In der Tat haben sich bei den Einnahmen aus dem Gemeindeanteil großräumige Umverteilungswirkungen zugunsten der kleinen und der ländlichen Kommunen ergeben. Diese Umverteilung, die bei den Großstädten in sinkenden Schlüsselzahlen sichtbar wird, wurde richtig erst deutlich mit dem „Schlüsselzahlenschock“ 1975, denn erst zu diesem Zeitpunkt sanken die Schlüsselzahlen drastisch.

Die Einbußen wurden häufig vorschnell den Einwohnerverlusten, insbesondere der Randwanderung in das Umland der Großstädte, zugerechnet, ohne daß eine genauere Analyse erfolgte. Das Erstaunen war u. a. deshalb so groß, weil die Systematik des Gemeindeanteils nicht ausreichend berücksichtigt wurde; insbesondere wurde der eingebauten Zeitverzögerung keine Beachtung geschenkt. Mittlerweile ist deren grundsätzliche Wirkung zwar erkannt; gleichwohl liegen keine empirischen Untersuchungen über die Größenordnungen vor.

Im vorliegenden Aufsatz sollen daher zwei Fragen empirisch überprüft werden:

- Welcher Zusammenhang besteht zwischen Schlüsselzahlveränderungen und Veränderungen der Einwohnerzahl?
- Welche Bedeutung hat die Zeitverzögerung?

Anhand ausgewählter kreisfreier Städte aller Bundesländer wird untersucht, in welchem Ausmaß Einwohnerverluste sich direkt in Schlüsselverlusten niederschlagen und welche Kommunen durch den Zeitverzögerungsmechanismus begünstigt oder benachteiligt werden.

2. Funktionsweise des Gemeindeanteils an der Einkommensteuer

2.1 Berechnung des Gemeindeanteils

Die Funktionsweise des Gemeindesanteils geht aus Abb. 1 hervor¹. Zur Berechnung der Schlüsselzahl werden vom Lohn- und Einkommensteueraufkommen einer Gemeinde nur Einkommen bzw. Einkommensanteile bis zu bestimmten im Gemeindefinanzreformgesetz festgelegten Grenzen berücksichtigt. Diese als Sockelgrenze bezeichneten Höchstbeträge liegen zur Zeit bei 25 000 DM zu versteuerndes Einkommen bei Ledigen (Grundtabelle) und 50 000 DM bei Verheirateten (Splittingtabelle). Diese Grenzen wurden mehrmals ge-

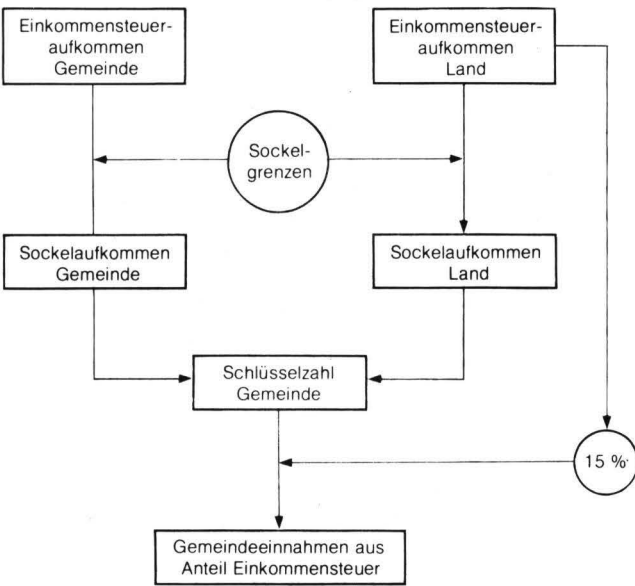
Tabelle 1: Sockelgrenzen nach dem Gemeindefinanzreformgesetz

Basisjahr der Steuerstatistik	Sockelgrenze	Geltungsdauer
1965	8000/16000	1970-71
1968	16000/32000	1972-74
1971	16000/32000	1975-78
1974	25000/50000	1979-81
1977	25000/50000	1982 folg.

ändert. Nach dem Gemeindefinanzreformgesetz wurden schließlich die in Tabelle 1 dargestellten Sockelgrenzen zugrunde gelegt.

Die Wirkung der Sockelgrenzen beruht darauf, daß Einkommensspitzen abgeschnitten werden und auf die Verteilung des Gemeindeanteils keinen Einfluß haben. Angestrebte Folge ist eine gewisse Nivellierung der Einnahmen. Die Nivellierung ist um so stärker, je niedriger die Sockelgrenzen liegen, weil ein immer größerer Anteil des Steueraufkommens nicht berücksichtigt wird. Je höher sie liegen, um so deutlicher wirkt sich die unterschiedliche Einkommensstruktur der Einwohner in den Gemeinden aus.

Das Aufkommen innerhalb der jeweiligen Sockelgrenzen wird als Sockelaufkommen bezeichnet. Das Verhältnis vom Sockelaufkommen einer jeden Gemeinde zum Sockelaufkommen im Bundesland ergibt die Schlüsselzahl der Gemeinde. Die Schlüsselzahl ist also im Prinzip nichts anderes als der Prozentanteil des kommunalen Sockelaufkommens am gesamten Sockelaufkommen im Bundesland.



Funktionsweise des Gemeindeanteils an der Einkommensteuer

1 Aus: Gschwind, F.; D. Henckel: Aufbereitung der Steuerstatistik für Mobilitätsuntersuchungen. In: Allgemeines Statistisches Archiv. (1979) H. 3.

Tabelle 2: Sockelgrenzen der Sonderauswertungen der Lohn- und Einkommensteuerstatistik

Steuerstatistik	1965, 1968 1971	1974	1977
Sockelgrenze			
	1) 2)		
1	8000/ 16000	8000/ 16000	25000/ 50000
2	16000/ 32000	16000/ 32000	32000/ 64000
3	25000/ 50000	25000/ 50000	40000/ 80000
4	50000/100000	40000/ 80000	50000/100000
5	75000/150000	75000/150000	75000/150000
6	ohne Begrenzung	ohne Begrenzung	ohne Begrenzung

1) Grundtabelle; 2) Splittingtabelle

Die Summe der Schlüsselzahlen im Bundesland ergibt damit 1 oder 100 %.

Grundlage der Berechnung der Schlüsselzahlen ist eine Sonderauswertung der jeweiligen Lohn- und Einkommensteuerstatistik. Diese Auswertungen erfolgen in der Regel² nach mehreren Sockelgrenzen (vgl. Tabelle 2).

Liegt die Sonderauswertung vor, werden Proberechnungen durchgeführt, welche Schlüsselzahlen sich bei alternativen Sockelgrenzen für die einzelnen Gemeinden ergeben. Eine Veränderung der Sockelgrenzen führt zu nachhaltigen Verschiebungen beim Sockelaufkommen und damit bei den Schlüsselzahlen. Die Summe der Schlüsselzahlen im Land bleibt jedoch immer gleich eins. Insofern handelt es sich dabei um einen reinen Umverteilungsmechanismus. Was die einen bei einer Sockelgrenze mehr bekommen, wird den anderen Gemeinden entzogen. Je nach Festlegung der Sockelgrenzen ergeben sich dadurch räumlich sehr deutlich Verschiebungen zugunsten der schwach strukturierten Gemeinden bei niedrigen Sockelgrenzen, zugunsten der besser strukturierten Gemeinden bei hohen Sockelgrenzen³.

Die Schlüsselzahl multipliziert mit dem Gemeindeanteil, also 15 % des Lohn- und Einkommensteueraufkommens im Land (bis 1979 14 %), ergibt die Einnahmen der jeweiligen Kommune aus dieser Einnahmeart.

2.2 Grundlage der Zeitverzögerung

Für die vorliegende Untersuchung ist ein weiterer Aspekt von Bedeutung. Die Steuerstatistik, auf deren Basis die Schlüsselzahlen errechnet werden, wird nur alle 3 Jahre erhoben. Die Schlüsselzahlen gelten dann in der Regel 3 Jahre mit vier- bis sechsjähriger Verzögerung (vgl. Tabelle 3).

Dieser eingebaute Zeitverzögerungsmechanismus bedingt, daß im ersten Jahr der Gültigkeit einer Schlüsselzahl die Ein-

2 Die Statistiken 1965, 1968 und 1971 werden nur in Baden-Württemberg nach allen Sockeln ausgewertet, in den übrigen Bundesländern nur nach Sockel 1 (1965) bzw. 2 (1968, 1971) und Sockel 6.

3 Zur räumlichen Wirkungsanalyse unterschiedlicher Sockelgrenzen vgl. Fischer, R; F. Gschwind; D. Henckel: Raumordnung und kommunale Steuerverteilung. - Bonn 1981. = Forschungen zur Raumentwicklung. Bd. 9.

Tabelle 3: Zeitverzögerung bei der Anwendung der Schlüsselzahlen

Steuerstatistik	1965	1968	1971	1974	1977
Schlüsselzahl	1970-71	1972-74	1975-78	1979-81 ¹⁾	1982'folg. ²⁾

1) Da sich die Ländervertreter 1978 noch nicht auf eine neue Schlüsselzahl einigen konnten, galt die alte länger.
2) Nach vorläufigem Zeitplan ist vorgesehen, daß ab 1982 die neuen Schlüsselzahlen gelten.

nahmen aus dem Gemeindeanteil an der Einkommensteuer bestimmt werden von der Anzahl und der Struktur der Steuerfälle, wie sie vier Jahre zuvor bestanden. Im letzten Jahr hat sich das auf sechs Jahre, im Sonderfall 1978 auf sieben Jahre erhöht. Das bedeutet, daß Veränderungen in der Bevölkerungszahl (Zahl der Steuerfälle) und ihrer Struktur (Einkommenschichtung) erst mit erheblicher Zeitverzögerung wirksam werden. Allerdings werden sie mit jeder neuen Schlüsselzahl schlagartig wirksam und gelten drei Jahre⁴.

Da sich in einem Zeitraum von 4 bis 6 Jahren erhebliche Veränderungen der Einwohnerzahl und -struktur ergeben können, erscheint es lohnend, zu prüfen, welchen Einfluß die eingebaute Zeitverzögerung auf die Einnahmen hat und ob es dabei um bedeutsame Größenordnungen geht.

Zusätzlich ist zu prüfen, ob die Schlüsselzahlveränderung eher auf einer Veränderung der Zahl der Einwohner (Steuerfälle) – eben durch Abwanderung – oder auf strukturellen Verschiebungen beruht.

3. Untersuchungshypothesen und Untersuchungsansatz

3.1 Hypothesen

Entsprechend den zwei Fragerichtungen der Untersuchung werden folgende Hypothesen formuliert:

- Der Einfluß der Veränderung der Bevölkerungszahl auf die Schlüsselzahl ist nicht entscheidend; wesentlich bedeutender sind strukturelle Verschiebungen. Das gilt insbesondere für Großstädte mit sinkenden Schlüsselzahlen.
- Der Zeitverzögerungsmechanismus mildert die Wirkungen von strukturellen und zahlenmäßigen Veränderungen: Implizit wirkt er bei Verlusten wie eine Art Schrumpfungsansatz^{5,6}, wie er in einigen Finanzausgleichen gefordert wurde (z. B. Baden-Württemberg⁷).

4 Da die Steuerstatistik nur in einem Stichjahr erhoben wird, können sich in diesem Jahr in einer Kommune vorliegende besondere Bedingungen sehr nachhaltig auswirken. Beispielsweise gab es 1974 in einer Gemeinde in Nordrhein-Westfalen bei einem Großbetrieb über lange Zeit Kurzarbeit. Das führte zu sinkenden Einkommen der Einwohner und senkte auch deren Steuerleistung und damit das Sockelaufkommen. Die auf der Statistik 1974 basierende Schlüsselzahl galt 1979-80, so daß die Gemeindeeinnahmen 1981 noch von der Kurzarbeit 1974 beeinflusst wurden.

5 Als Schrumpfungsansatz wird ein Nebenansatz bezeichnet, der über eine gewisse Zeit schrumpfende Gemeinden besser stellt, etwa indem die Einwohnerzahlen der letzten 5 Jahre berücksichtigt werden. Ziel ist, den Gemeinden zu ermöglichen, sich den veränderten Aufgaben anzupassen und ihnen dafür Sondermittel zur Verfügung zu stellen.

6 Umgekehrt wirkt er als Bremsungsansatz für wachsende Gemeinden.

Die Großstädte können als die Hauptverlierer von Einwohnern gelten. Darauf führen sie im wesentlichen ihre Schlüsselzahlverluste zurück. Hier wird dagegen behauptet, daß die wachsenden Einkommen in anderen Landesteilen innerhalb der Sockelgrenzen wesentlich entscheidender sind. Dieses strukturelle „Nachwachsen“ der übrigen Landesteile bedingt eine relativ sinkende Struktur in den Großstädten mit der Folge sinkender Schlüsselzahlen, die jedoch durch die Zeitverzögerung in ihrer Wirkung gedämpft wird. Zu berücksichtigen ist dabei außerdem, daß das Ausgangsniveau bei den Großstädten extrem hoch war.

3.2 Untersuchungsansatz: Bedeutung der Einwohnerveränderung

Die erste Hypothese wird überprüft durch einen direkten Vergleich der Veränderungsraten der Schlüsselzahlen und der Einwohner. Dabei wird lediglich die Veränderung über den gesamten Zeitraum des Bestehens des Gemeindeanteils betrachtet. Das bedeutet, es wird die Veränderung der Schlüsselzahlen zwischen 1979 und 1970 berechnet. Aufgrund der Zeitverzögerungen durch die Steuerstatistik müssen die Veränderungsraten der Schlüsselzahlen den Einwohnerveränderungen gegenübergestellt werden, die sich in den zugrunde liegenden Steuerstatistiken niedergeschlagen haben. Die Schlüsselzahlveränderungen 1970–1979 müssen daher mit den Einwohnerveränderungen 1965–1974 verglichen werden. Die Einwohnerveränderungen 1970–1979 werden lediglich sozusagen nachrichtlich ausgewiesen, bieten aber keinen relevanten Interpretationsrahmen.

3.3 Untersuchungsansatz: Bedeutung der Zeitverzögerung

Die Bedeutung der Zeitverzögerung wird überprüft durch einen Vergleich von Schlüsselzahlen und Einwohneranteilen. Das heißt, die Schlüsselzahl wird interpretiert als prozentualer Anteil der Gemeinde am Gemeindeanteil an der Einkommensteuer im Bundesland; sie wird dem Anteil der Gemeindev Einwohner an den Einwohnern des Bundeslandes gegenübergestellt. Der Quotient ist somit ein Strukturindikator: liegt er über eins – ist also die Schlüsselzahl in Prozent größer als der Einwohneranteil –, so hat die jeweilige Gemeinde eine überdurchschnittliche Einkommenstruktur der Einwohner; liegt er unter eins, so hat die Gemeinde eine unterdurchschnittliche Struktur.

Sinkt die Einwohnerzahl, dann wächst der Quotient; das heißt, die Abweichung zwischen den Gemeindev Einnahmen aus Anteil Einkommensteuer und der tatsächlichen Struktur der Gemeinde nimmt zu. Die Höhe dieser Differenz zwischen Ausgangszeitpunkt (Basis-Zeitpunkt der Steuerstatistik) und erstem Gültigkeitsjahr gibt Auskunft über die Veränderung der Struktur, die „Günstigerstellung“ schrumpfender Gemeinden durch das verzögerte Wirksamwerden der Schlüssel-

zahlen. Die Differenz der Quotienten zwischen dem ersten und dem letzten Gültigkeitsjahr gibt die Strukturveränderung während der Gültigkeit der Schlüsselzahl an. Aus den Differenzen läßt sich somit ersehen, ob und in welcher Höhe eine Art „Schrumpfangsansatz“ gegeben ist.

Die Wahl des Einwohnerindikators und sein Vergleich mit der Schlüsselzahl erscheint gerechtfertigt, auch wenn dadurch die Unterschiede zwischen den Gemeinden bezüglich einzelner Faktoren nicht gesondert deutlich werden. Zwar sind in den Quotienten Schlüsselzahl/Einwohneranteil Unterschiede der Steuerfallquote (Zahl der Steuerfälle bezogen auf die Einwohnerzahl), der Ausschöpfungsquote (Anteil des Sockelaufkommens am Gesamtsteueraufkommen der Gemeinde) und die relative Strukturverschiebung zwischen einzelnen Landesteilen enthalten; sie lassen sich jedoch nicht isolieren.

Durch eine detaillierte Auswertung der Steuerstatistiken wäre eine Isolierung der einzelnen Faktoren möglich. Eine solche Analyse ist jedoch extrem aufwendig und im vorliegenden Zusammenhang auch nicht unbedingt erforderlich.

Eine Ungenauigkeit liegt lediglich darin, daß, bezogen auf den Gültigkeitszeitraum einer Schlüsselzahl, implizit unterstellt wird, daß Einwohnerveränderungen mit durchschnittlicher Struktur erfolgen. Wäre das nicht der Fall, etwa weil Einwohner mit überdurchschnittlichem Einkommen abwandern, müßte sich der Quotient sehr viel nachhaltiger ändern. Da die Veränderungen jedoch einen geringeren Teil ausmachen als der Bestand an Einwohnern und Steuerzahlern, erscheint es gerechtfertigt, diese Ungenauigkeit in Kauf zu nehmen.

3.4 Räumliche Abgrenzung der Untersuchung

Für die empirische Analyse ausgewählt wurden zunächst alle kreisfreien Städte der Bundesrepublik. Dabei wurde von der Vermutung ausgegangen, daß damit die Hauptverlierer bei Schlüsselzahlen und Einwohnern erfaßt werden. Es zeigt sich jedoch, daß die Gebietsreform Änderungen in Gebietsstand und Einwohnerzahl für viele Gemeinden brachte, die einen Vergleich von Schlüsselzahlen und Einwohneranteilen über den gesamten Zeitraum des Bestehens des Gemeindeanteils an der Einkommensteuer (seit 1970, Basis Steuerstatistik 1965) unmöglich machte. Daher mußte eine Auswahl unter den kreisfreien Städten getroffen werden, bei denen durch die Gebietsreform keine oder nur geringfügige Änderung erfolgten. In Einzelfällen wurden auch Gemeinden für einzelne Perioden einbezogen, die nicht durch die Gebietsreform betroffen waren. Der Vergleich von Schlüsselzahlveränderungen und Einwohnerveränderungen unterliegt zwar diesen Restriktionen nicht. Aus Vergleichbarkeitsgründen wurde die Analyse jedoch für die gleichen Gemeinden durchgeführt.

4. Ergebnisse

4.1 Vergleich von Schlüsselzahlen- und Einwohnerveränderungen

Die Ergebnisse des Vergleichs der Veränderungen von Schlüsselzahlen und Einwohnern sind in Tabelle 4 zusammen-

7 Vgl. z. B.: Bericht der gemeinsamen Kommission zur Erarbeitung von Grundlagen und Vorschlägen für eine Neuordnung des kommunalen Finanzausgleichs (Finanzausgleichskommission). – Stuttgart, 21. Juni 1977. S. 40.

Tabelle 4:
Veränderung der Schlüsselzahlen und Einwohner 1970–1979

	Schlüsselzahl- veränderung 1970–79	Einwohner- veränderung 1965–1974	Einwohner- veränderung 1970–1979
Kiel	– 14,38	– 2,22	– 7,49
Lübeck	– 16,24	– 2,39	– 7,36
Hannover	– 21,29	1,84	2,85
Oldenburg	– 0,04	4,52	3,50
Bochum	5,33	– 5,68	17,49
Duisburg	11,87	– 11,98	22,92
Köln	5,46	– 3,68	15,06
Frankfurt	– 23,23	– 4,54	– 5,70
Kassel	– 19,62	– 2,13	– 8,64
Offenbach	– 14,35	0,59	– 6,34
Ludwigshafen	– 9,86	– 1,26	– 8,95
Speyer	– 7,54	8,66	3,51
Trier	– 7,55	17,76	– 7,59
Heidelberg	– 13,02	4,20	6,40
Mannheim	– 20,93	– 2,33	– 8,70
Stuttgart	– 23,71	– 2,56	– 8,08
Bamberg	– 9,63	3,44	2,00
München	– 7,67	8,96	– 0,94
Nürnberg	– 9,77	7,61	2,24

gefaßt. Der Vergleich bezieht sich auf den gesamten Zeitraum des Bestehens des Gemeindeanteils⁸.

Bei den meisten betrachteten Städten wird ein deutliches Sinken der Schlüsselzahlen sichtbar, in etlichen Fällen mit zweistelligen Prozentbeträgen. Lediglich die drei Städte des Rhein-Ruhr-Raumes haben über den gesamten Zeitraum noch steigende Schlüsselzahlen. Die Gegenüberstellung mit der zugrunde liegenden Einwohnerveränderung 1965–1974 macht jedoch deutlich, daß in keinem Fall die Veränderung der Einwohnerzahl für die Veränderung der Schlüsselzahl entscheidend war. Folgende Fälle lassen sich unterscheiden:

- die Schlüsselzahl sinkt stärker als die Einwohnerzahl (Kiel, Lübeck, Frankfurt, Kassel, Ludwigshafen, Mannheim, Stuttgart),
- die Schlüsselzahl sinkt, obwohl die Einwohnerzahl steigt (Hannover, Oldenburg, Offenbach, Speyer, Trier, Heidelberg, Bamberg, München, Nürnberg)
- die Schlüsselzahl steigt, obwohl die Einwohnerzahl sinkt (Bochum, Duisburg, Köln).

Beim ersten Fall liegt in der Tendenz noch eine gleichgerichtete Bewegung von Einwohnerveränderung und Schlüsselzahlveränderung vor. In diesen Fällen wirken sich strukturelle Verschiebungen verstärkend aus. Wesentlich interessanter sind jedoch die beiden anderen Fälle, weil eine völlig gegensätzlich gerichtete Bewegung von Einwohnerveränderung und Veränderung der Schlüsselzahl erfolgt. Das läßt sich nur darauf zurückführen, daß die strukturellen Veränderungen die zahlenmäßigen bei weitem überkompensieren.

8 Die Einwohnerveränderungen 1970–1979 sind lediglich „nachrichtlich“ ausgewiesen, spielen aber für die Interpretation keine Rolle.

Im Falle sinkender Schlüsselzahlen trotz Einwohnerwachstum muß ein sehr hohes Ausgangsniveau der Schlüsselzahl vorliegen, das so günstig ist, daß infolge der Einkommensentwicklung in anderen Landesteilen Verluste zwangsläufig sind, die selbst durch Einwohnergewinne nicht auszugleichen sind.

Im Falle steigender Schlüsselzahlen trotz sinkender Einwohnerzahl handelt es sich genau um den umgekehrten Prozeß. Diese Gemeinden müssen ein sehr niedriges Ausgangsniveau haben, und die Einkommenssteigerungen innerhalb der Sockelgrenzen überkompensieren die Einwohnerverluste.

Im einzelnen handelt es sich um folgende Prozesse, die die Veränderung der Einwohnerzahlen überkompensieren:

- Unterschiedliche Entwicklung von Steuerfallquoten. Jeder zusätzliche Steuerfall trägt zum Sockelaufkommen bei. Entwickeln sich die Steuerfallquoten unterschiedlich, so steigen die Schlüsselzahlen in Gemeinden mit zunehmenden Steuerfallquoten und sinken entsprechend in den übrigen, da die Schlüsselzahlsumme immer gleich eins bleibt.
- Unterschiedliche Einkommensentwicklung innerhalb der Sockelgrenzen. In vielen Großstädten liegen die Einkommen vieler Einwohner schon über den Sockelgrenzen, so daß Einkommenssteigerungen sich im Sockelaufkommen und damit in der Schlüsselzahl nicht mehr auswirken. Insbesondere in ländlichen Räumen, aber auch in einzelnen Großstädten, liegen die Einkommen noch unter den Grenzen, so daß Einkommenssteigerungen sich in hohem Maße in wachsendem Sockelaufkommen und damit steigenden Schlüsselzahlen niederschlagen. Konstante oder unterproportional wachsende Sockelaufkommen führen in den betroffenen Großstädten zu sinkenden Schlüsselzahlen.
- Verlust besser verdienender Einwohner. In der Einkommensstruktur der Abwanderer aus Großstädten wird häufig ein entscheidender Grund für sinkende Schlüsselzahlen gesehen, denn in vielen Fällen läßt sich nachweisen, daß die Einkommen der mobilen Haushalte deutlich über dem Durchschnitt liegen. Aber auch bei diesen Haushalten greifen die Sockelgrenzen, so daß nicht ihre gesamte Steuerleistung schlüsselzahlwirksam wird. Im übrigen ist zu berücksichtigen, daß die Einwohnerverluste in einigen Großstädten nicht nur auf Mobilitätsverluste, sondern auch auf Geburtendefizite zurückzuführen sind.

Auch andere Untersuchungen⁹ haben gezeigt, daß der entscheidende Faktor von Schlüsselzahlverlusten der Großstädte das „Nachwachsen“ der Einkommen in anderen Landesteilen ist. Bedingt durch das hohe Ausgangsniveau, ist auch durch Sockelgrenzenveränderung der Schlüsselzahlverlust vieler Großstädte nicht mehr voll aufzufangen¹⁰.

So dramatisch das Sinken der Schlüsselzahlen im Einzelfall auch erscheinen mag, in keiner der untersuchten Gemeinden

9 Vgl. z. B. Fischer, R.; F. Gschwind; D. Henckel: Finanzielle Auswirkungen der Stadt-Umland-Wanderungen. – Bonn 1979. = Schriftenreihe des Bundesministers für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau, 03.073.

10 Vgl. dazu und zu den Umverteilungswirkungen unterschiedlicher Sockelgrenzen Fischer, Gschwind, Henckel: Raumordnung und kommunale Steuerverteilung, a.a.O.

Tabelle 5: Vergleich von Schlüsselzahlen und Einwohneranteilen in %

	1. Schlüsselzahl 1970–71			2. Schlüsselzahl 1972–74			3. Schlüsselzahl 1975–78			4. Schlüsselz. 1979–80	
Schlüsselzahl Einwohneranteil	1970 1965	1970 1971	Veränderung 1970–71	1972 1968	1972 1974	Veränderung 1972–74	1975 1971	1975 1978	Veränderung 1975–78	1979 1974	1979 1979
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12
Kiel S.-H.	25,9	31,7	2,5	30,3	35,7	3,4	24,1	34,2	4,7	16,8	23,8
Lübeck S.-H.	16,3	21,5	1,7	14,2	21,0	2,6	8,9	18,3	4,2	5,7	12,2
Hannover Ns.	68,2	86,7	3,1	71,5	¹⁾	¹⁾	¹⁾	61,7	4,0	36,5	42,8
Oldenburg Ns.	24,9	26,0	0,5	24,1	25,2	0,0	25,4	23,1	– 0,9	25,4	23,1
Bochum N.-W.	¹⁾	8,1	0,6	¹⁾	– 2,6	1,1	¹⁾	– 4,4	1,5	¹⁾	– 4,1
Duisburg N.-W.	¹⁾	27,5	0,5	¹⁾	18,2	3,7	¹⁾	14,5	4,8	¹⁾	13,7
Köln N.-W.	¹⁾	37,8	2,6	¹⁾	34,1	2,6	¹⁾	29,0	0,6	¹⁾	25,1
Frankfurt H.	60,0	76,4	4,3	52,0	60,9	4,9	40,1	47,7	1,3	38,6	43,9
Kassel H.	19,6	26,8	1,4	18,8	25,9	2,7	6,2	17,0	4,6	6,0	13,4
Offenbach H.	34,7	39,4	– 0,1	43,9	49,0	3,7	29,7	41,7	4,7	23,7	31,1
Ludwigshafen Rh.-Pf.	¹⁾	73,7	1,8	¹⁾	69,3	0,2	47,3	57,5	6,4	49,4	59,5
Speyer Rh.-Pf.	35,7	33,9	– 1,1	²⁾	20,7	– 3,6	25,0	20,5	0,8	18,8	19,7
Trier Rh.-Pf.	¹⁾	11,0	0,8	¹⁾	17,0	1,8	10,5	16,5	3,0	5,2	9,5
Heidelberg B.-W.	18,2	30,0	1,4	25,8	24,3	– 6,5	19,7	15,2	1,0	8,1	8,8
Mannheim B.-W.	29,3	37,9	1,2	23,2	32,8	4,2	²⁾	31,3	4,6	14,5	20,6
Stuttgart B.-W.	63,0	74,2	– 0,1	59,7	70,2	5,9	²⁾	59,2	4,2	39,8	46,7
Bamberg Bay.	13,6	25,2	2,2	17,6	24,0	¹⁾	19,1	16,8	3,4	6,5	11,8
München Bay.	60,0	54,4	– 1,2	67,5	68,8	3,0	53,3	60,3	2,5	46,3	49,2
Nürnberg Bay.	48,7	55,2	1,2	49,5	51,4	¹⁾	46,7	47,0	4,2	33,9	41,3

1) Werte können wegen der Gebietsreform nicht sinnvoll ermittelt werden.
2) Daten liegen nicht vor.

waren damit absolute Einnahmeeinbußen verbunden. Der Gemeindeanteil insgesamt wuchs zwischen 1970 und 1978 in allen Bundesländern um mindestens 150 %. Die „Verlierergemeinden“ haben insofern nur relativ verloren, bekamen weniger, als sie erhofften, mußten jedoch nicht mit geringerer Haushaltsansätzen auskommen.

4.2 Vergleich von Schlüsselzahlen und Einwohneranteilen

Die wesentlichen Ergebnisse dieses Vergleichs sind in Tabelle 5 zusammengefaßt. Für ausgewählte kreisfreie Städte werden folgende Größen dargestellt:

- Verhältnis der Schlüsselzahlen zu den jeweiligen Einwohneranteilen zum Erhebungszeitpunkt der Steuerstatistik (Spalten 2, 5, 8 und 11). Diese Größe gibt Auskunft darüber, um welchen Prozentsatz die Schlüsselzahl höher (niedriger) lag als der Einwohneranteil zum Ausgangszeitpunkt. Diese Größe ist sozusagen die Ausgangsgröße bei der Betrachtung der Wirkung der Zeitverzögerung. (Beispiel: 1972 lag die Schlüsselzahl in Kiel 30,3 % über dem Einwohneranteil Kiels 1968, also im Jahre der Erhebung der Steuerstatistik.)
- Verhältnis der jeweiligen Schlüsselzahl zu den Einwohneranteilen im letzten Gültigkeitsjahr der Schlüsselzahl (Spalten 3, 6 und 9)¹¹. Diese Größe macht deutlich, ob die Einwohnerbasis gesunken und ob somit die relative Position der Gemeinde gestiegen ist. Im Vergleich zur Ausgangsgröße

ße macht dieser Wert die Wirkung der Zeitverzögerung zwischen Basispunkt der Steuerstatistik und Inkrafttreten der Schlüsselzahl deutlich. (Beispiel: 1974 lag die Schlüsselzahl in Kiel 35,7 % über dem Einwohneranteil – Spalte 6 –, hatte sich also gegenüber dem Basiszeitpunkt – Spalte 5 – deutlich erhöht.)

- Die Veränderung der Relation Schlüsselzahl/Einwohneranteil zwischen erstem und letztem Jahr der Gültigkeit einer Schlüsselzahl (Spalten 4, 7 und 10). Diese Größe gibt die Wirkung der Zeitverzögerung während der Gültigkeit einer Schlüsselzahl an. (Beispiel: Zwischen 1972 und 1974 hat sich die Relation im ersten Gültigkeitsjahr 1972 – in der Tabelle nicht ausgewiesen, vgl. Fn. 1 – und letztem Gültigkeitsjahr – Spalte 6 – in Kiel um 3,4 % Punkte verändert.)

Vergleicht man zunächst die Verhältnisse zu den Ausgangszeitpunkten, so zeigt sich deutlich, daß die kreisfreien Städte von einem sehr hohen Niveau ausgegangen sind, dieses aber nicht halten konnten. Lag im Extrem die Schlüsselzahl 1970 noch 68,2 % über dem Einwohneranteil von 1965 in Hannover, so war der Wert mit der Schlüsselzahl 1979 zum Basiszeitpunkt der Steuerstatistik 1974 auf 36,5 % zurückgegangen, also fast halbiert. Von den dargestellten Städten bildet nur Oldenburg eine Ausnahme; dort ist das Verhältnis geringfügig gestiegen von 24,9 % auf 25,4 %¹².

Ein Vergleich der entsprechenden Werte zwischen den Städten belegt deutlich deren unterschiedliche Einkommen-

11 Nicht in der Tabelle dargestellt ist das Verhältnis im ersten Gültigkeitsjahr der jeweiligen Schlüsselzahl.

12 Aufgrund des Vergleichs der Schlüsselzahlenveränderung und der Veränderung der Einwohnerzahlen läßt sich vermuten, daß auch für die dargestellten Rhein-Ruhr-Städte eine Steigerung des Verhältnisses erfolgt ist. Wegen der Gebietsreform läßt sich diese Teilanalyse jedoch bei diesen Städten nicht sinnvoll durchführen.

struktur. Liegt Hannovers Schlüsselzahl 1970 um 68,2 % über dem Einwohneranteil 1965, so sind es in Kassel lediglich 19,6 %. Auch wenn in allen dargestellten Städten diese Größen stark gesunken sind, treten die Unterschiede zwischen den Städten deutlich hervor. Selbst 1979 stehen etliche der dargestellten Großstädte noch besser da als die übrigen bei Einführung der Schlüsselzahlen 1970.

Betrachtet man nun die Verhältnisse Schlüsselzahl zu Einwohneranteil im letzten Gültigkeitsjahr im Vergleich zum Ausgangszeitpunkt, so zeigt sich, daß sie fast durchweg gestiegen sind, zum Teil sehr erheblich – etwa in Hannover von 68,2 % auf 86,7 % (Spalten 2 und 3). Das ist auf die sinkenden Einwohneranteile der Städte zurückzuführen. In aller Regel sind die Einwohnerzahlen der Städte im Betrachtungszeitraum auch absolut gesunken. Nur in Einzelfällen sind sie im Vergleich zum Bundesland unterproportional gewachsen. Das bedeutet also, daß die Zeitverzögerung zwischen Steuerstatistik und Inkrafttreten der Schlüsselzahl zu erheblichen Umverteilungswirkungen zugunsten der Städte mit sinkenden Einwohneranteilen führt. Würde man das Ausgangsniveau der Steuerstatistik zugrunde legen und würden die Einnahmen aus dem Gemeindeanteil entsprechend den Einwohneranteilen sinken, hätten die Großstädte alleine zwischen Erhebungszeitpunkt und Inkrafttreten der Schlüsselzahl Einnahmeeinbußen von bis zu knapp 10 % (Hannover 1970) hinnehmen müssen.

Eine Ausnahme unter den untersuchten Städten bildet Bochum insofern, als 1974 der Einwohneranteil der Stadt größer war als die Schlüsselzahl, was auf Einwohnergewinne zurückzuführen sein wird.

Analysiert man schließlich die Veränderung während der Gültigkeit der jeweiligen Schlüsselzahl¹³, so zeigt sich auch hier, daß die Zeitverzögerung einen – allerdings geringeren – Umverteilungseffekt hat. Würden sich die Einnahmen aus Anteil Einkommensteuer proportional zum Einwohneranteil verändern, wären die Einnahmen etwa in Stuttgart 1972–1974 um 3,5 % während einer Schlüsselzahlperiode gesunken. In Ausnahmefällen hätten die Einnahmen sogar steigen müssen (Oldenburg 1975–1978). Die Ergebnisse zeigen somit, daß die Zeitverzögerung erhebliche Umverteilungswirkungen hat zugunsten von Gemeinden mit sinkenden Einwohneranteilen. Dabei war die Umverteilungswirkung zwischen dem Erhebungszeitpunkt der Steuerstatistik und dem Inkrafttreten der Schlüsselzahl bislang stärker als während der Gültigkeit der Schlüsselzahl. Spiegelbildlicher Effekt der Umverteilungswirkung ist, daß Gemeinden mit steigenden Einwohneranteilen benachteiligt werden.

Insgesamt läßt sich also feststellen, daß die Zeitverzögerung schrumpfende Gemeinden über einen gewissen Zeitraum (maximal 5 Jahre für jede Schlüsselzahl) zum Teil erheblich besser stellt, als es der Einwohnerzahl und der Struktur entspricht. Der Zeitverzögerungsmechanismus wirkt also wie ein relativ starker Schrumpfungsansatz.

Die meisten Großstädte haben von einem hohen Ausgangsniveau aus an Vorsprung verloren; ihre Schlüsselzahlen liegen jedoch nach wie vor deutlich über ihren Einwohneranteilen.

5. Zusammenfassung und Schlußfolgerungen

1. Die untersuchten Großstädte haben immer noch eine sehr deutlich überdurchschnittliche Einkommenstruktur ihrer Einwohner¹⁴. Durch die Steigerungen des Gemeindeanteils insgesamt sind die Einnahmen aus dieser Einnahmeart in keinem Fall absolut gesunken. Im Gegenteil: bei absolut steigenden Einnahmen waren lediglich relative Einbußen zu verzeichnen.
2. Die meisten Großstädte haben im Prinzip gleiche Interessen, nämlich möglichst hohe Sockelgrenzen. Trotz der gleichen Interessenrichtung zeigen sich in den untersuchten Kommunen massive Unterschiede der Struktur.
3. Die Einnahmen der Großstädte liegen noch so weit über dem Durchschnitt, daß zu keinem Zeitpunkt eine wirkliche Gefahr bestand, daß der Gemeindeanteil an der Einkommensteuer zu einer Art Kopfsteuer werden könnte.
4. Die Zeitverzögerung durch den Verteilungsmechanismus des Gemeindeanteils bewirkt während der Phasen eine nicht unverhebliche Umverteilung von Einkommensteuereinnahmen zugunsten schrumpfender Gemeinden oder Gemeinden mit sich verschlechternder (absolut und/oder relativ) Einkommenstruktur der Einwohner. Da es sich um eine reine Umverteilung handelt, ist spiegelbildlich die Schlechterstellung von Wachstumsgemeinden oder Gemeinden mit einer sich verbessernden Struktur zwangsläufig.
5. Die Zeitverzögerung wirkt wie ein Schrumpfungsansatz, wie er für einige Finanzausgleiche vorgeschlagen wurde. Das heißt, die Gemeinden erhalten noch eine bestimmte Zeit lang (während der Gültigkeit der Schlüsselzahl) Einnahmen, wie sie der Einwohnerzahl und -struktur schon nicht mehr entsprechen. Die Wirkung dieses Schrumpfungsansatzes dürfte sehr viel deutlicher sein als jeder für den Finanzausgleich vorgeschlagene Ansatz. Die zusätzliche Einführung von Schrumpfungsansätzen im Finanzausgleich würde implizieren, daß schrumpfende Gemeinden doppelt besser gestellt werden sollten.
6. In diesem Aufsatz wurde – wie in der öffentlichen Diskussion meist auch – nicht berücksichtigt, daß in den Fällen, in denen Einbußen bei der Schlüsselzahl nicht auf Einwohnerverluste, sondern auf strukturelle Verschiebungen zurückgehen, ein erheblicher Teil der Einnahmeeinbußen bei der Steuer im Finanzausgleich wieder ersetzt werden. In Baden-Württemberg werden in der Regel rund 80 % der Steuerverluste im Finanzausgleich erstattet. Die tatsächliche Einnahmемinderung bei den Großstädten (oder Erhöhung bei den Kleinstädten) ist dadurch wesentlich geringer, als die alleinige Betrachtung der Steuer vermuten läßt.

13 Dargestellt in den Spalten 4, 7 und 10. Basisdaten für die Veränderung sind die Werte in den Spalten 3, 6 und 9 sowie die nicht in der Tabelle ausgewiesenen Verhältnisse zum ersten Gültigkeitsjahr der jeweiligen Schlüsselzahl.

14 Für die Rhein-Ruhr-Städte konnte das hier nicht vollständig überprüft werden.

7. Mit dem Gemeindefinanzreformgesetz wurde ausdrücklich das Ziel verfolgt, die Kommunen an der Steuerleistung ihrer Einwohner zu beteiligen. Wenn man insofern davon ausgeht, daß eine Anpassung der Steuereinnahmen an die veränderte Einwohnerzahl und -struktur einer Gemeinde in der Tendenz richtig ist, so muß man feststellen, daß der Mechanismus des Gemeindeanteils in dieser Weise wirkt. Durch die Zeitverzögerung werden verlierende Gemeinden sogar noch besser gestellt, weil die Anpassung nicht unmittelbar erfolgt. Die Kommunen haben insofern Zeit, sich an die zu erwartenden – meist relativen – Einbußen bei den Steuereinnahmen anzupassen.
8. Die der Untersuchung zugrunde liegende Periode war durch sehr starke Strukturunterschiede zwischen Gemeinden unterschiedlicher Größe und Lage im Raum gekennzeichnet. Je mehr sich die Struktur der Einkommensbezieher angleicht, desto eher werden rein zahlenmäßige Betrachtung der Einwohnerveränderung Einnahmeveränderungen der Kommunen erklären können. Bislang hat allein eine zahlenmäßige Betrachtung ohne Berücksichtigung struktureller Komponenten praktisch keinen Erklärungswert.
9. Da die Schlüsselzahlverluste durch den steigenden Gemeindeanteil überkompensiert werden, sollte die Argumentation nicht so sehr auf eine Analyse der Schlüsselzahlen fixiert bleiben, sondern sich an den absoluten Einnahmen der Städte orientieren. Die Frage ist dann, ob eine angemessene Finanzausstattung gesichert ist, und nicht, wie hoch die Schlüsselzahl ist.