

WOLFGANG BALSER

Räumliche Aufkommensdisparitäten beim Gemeindeanteil an der Einkommensteuer

Dargestellt am Beispiel der Stadtregion Ludwigshafen

1. Mindereinnahmen der Städte durch Veränderungen beim Gemeindeanteil an der Einkommensteuer

Von den Städten wird über Einnahmeverluste bei dem Gemeindeanteil an der Einkommensteuer geklagt. „Der Gemeindeanteil an der Einkommensteuer . . . nimmt in der Kernstadt relativ und gelegentlich sogar absolut ab, im Umland steigt er absolut und relativ. Die zentralörtlichen Aufgaben der Kernstadt bleiben aber unverändert bestehen, . . .“¹. Diese Probleme werden in erster Linie mit der negativen Bevölkerungsentwicklung der Kernstädte in Verbindung gebracht.

Das obige Zitat weist darauf hin, daß die finanziellen Probleme in Ballungsgebieten nicht durch alleinige Betrachtung der Kernstadt ausreichend erfaßt werden, sondern daß zwischen Veränderungen in der Kernstadt einerseits und den Umlandgemeinden andererseits Zusammenhänge bestehen, die auch im Zusammenhang zu untersuchen sind.

Veränderungen im Verteilungsverfahren für den Einkommensteueranteil ändern nicht die Gesamtsumme, die den Gemeinden zufließt. Wohl aber ändern sich die Einnahmen einzelner Gemeinden, zum Teil recht erheblich. Welche Gemeinden bei einer räumlichen Betrachtung Gewinne oder Verluste zu verzeichnen haben, soll dargestellt werden. Bei den Veränderungen im Verteilungsverfahren geht es zum einen um die Erhöhung der Höchstgrenzen für die bei der Ermittlung der Schlüsselzahlen zu berücksichtigenden Einkommensbeträge und zum anderen um die Umstellung der Verteilung auf die Schlüsselzahlen nach der Einkommensteuerstatistik von 1974. Nach dem Beschluß des Bundestages wurde die Einkommenshöchstgrenze für die Bemessung des Gemeinde-

anteils ab 1. 1. 1979 auf 25 000 DM für Einzelverdiener und 50 000 DM für zusammenveranlagte Eheleute festgesetzt². Vor diesem Beschluß wurden von den Statistischen Landesämtern und vom Statistischen Bundesamt Modellrechnungen über die Auswirkungen verschiedener Höchstgrenzen auf die Einkommensteueranteile verschiedener Gemeindegrößenklassen und auf steuerstarke und steuerschwache Gemeinden innerhalb der Größenklassen angestellt³. Die Ergebnisse dieser Berechnungen wurden zwischen Politikern, den Kommunen und Wissenschaftlern diskutiert. Dabei wurden zwischen großen und kleinen Gemeinden Interessengegensätze deutlich⁴. Auch für steuerstarke und steuerschwache Gemeinden zeigten sich starke Unterschiede in den Wirkungen der verschiedenen Einkommenshöchstbeträge. Da Steuerschwäche meist mit anderen Merkmalen der Strukturschwäche zusammentrifft, wogegen steuerstarke Gemeinden oft in Ballungsgebieten zu finden sind, läßt sich schließen, daß die Wirkungen der alternativen Höchstbeträge nicht nur eine Frage der Gemeindegröße sind. Eine nähere Betrachtung nach räumlichen Gesichtspunkten erscheint sinnvoll. Dies wird bestärkt durch die Feststellung, daß innerhalb von Ballungsgebieten die Wirkungen auf die Städte und auf die Umlandgemeinden sehr unterschiedlich sind⁵.

Durch die Neuberechnung der Schlüsselzahlen für die Verteilung des Einkommensteueranteils an die Gemeinden wirken alle Verschiebungen in Höhe und Struktur der Einkom-

2 Vgl. BGBl. I vom 25. 1. 1979.

3 Vgl. BMF: Finanzbericht 1979, S. 137 ff.; für Rheinland-Pfalz siehe Libowitzky, H.: Neue Schlüsselzahlen für die Verteilung des Gemeindeanteils an der Einkommensteuer. In: Statistische Monatshefte Rheinland-Pfalz. 31. Jg. (1978) H. 7, S. 149 ff.

4 Vgl. BT-Drucksachen 8/2389 und 8/2154.

5 Vgl. Recker, E.: Brauchen wir eine neue Kommunalsteuer? In: Wirtschaftsdienst. (1978) H. 11, S. 566 f.

1 Oberbürgermeister Eichel, Kassel, zitiert nach: Der Städtetag. (1979) H. 2, S. 37.

Tabelle 1: Gemeindeanteil an der Einkommensteuer und Entwicklung der Einwohnerzahlen in der Stadtregion Ludwigshafen

Zone	Einkommensteueranteil, DM je Einw.						Bevölkerungs- entwicklung 31. 12. 71 – 31. 12. 74
	Ist 1977	Gewinne/Verluste gegenüber Ist 1977 bei alternativen Bemessungsgrenzen					
		16000/ 32000	25000/ 50000	40000/ 80000	75000/ 150000	Gesamtes Einkommen	
Kernstadt	353	– 14	– 11	+ 2	– 2	– 15	– 2 631
Ergänzungsgebiet	281	+ 32	+ 41	+ 41	+ 36	+ 25	+ 2 056
Verstädterte Zone	246	+ 23	+ 19	+ 14	+ 9	– 11	+ 1 228
Randzonen	220	+ 10	+ 4	0	– 5	– 21	– 268
Quelle: Statistisches Landesamt Rheinland-Pfalz, eigene Berechnungen.							

men und der Anzahl der Steuerpflichtigen auf den Gemeindeanteil. Durch den Abstand von drei Jahren zwischen zwei Einkommensteuerstatistiken wirken sich zwischenzeitliche Änderungen sehr abrupt auf die Gemeindeeinnahmen aus. Da ferner die Schlüsselzahlen erst im vierten Jahr nach dem Stichjahr erstmals angewendet werden, bringt dies einen Nachteil für Wachstumsgemeinden. Zwischen der Zuwanderung der Bevölkerung und der Auswirkung auf den Einkommensteueranteil können vier bis sechs Jahre liegen⁶. Darüber hinaus ist zu erwarten, daß sich die Veränderungen in Höhe und Struktur der Einkommen sowie in der Anzahl der Einkommensteuerpflichtigen ebenfalls unterschiedlich im Raum entwickeln. Auch dieser Aspekt soll näher untersucht werden.

Den Berechnungen für verschiedene Gemeindekategorien in Rheinland-Pfalz wurden die Schlüsselzahlen aus den Einkommensteuerstatistiken von 1971 und 1974 zugrunde gelegt⁷. Um eine Vergleichbarkeit zu gewährleisten, wurde für die Ermittlung der Einkommensteueranteile pro Einwohner einer Gemeinde bei verschiedenen Einkommenshöchstbeträgen der gesamte Gemeindeanteil an der Einkommensteuer des Landes Rheinland-Pfalz im Jahre 1977 (911 025 000 DM) und die Einwohnerzahlen am 31. 12. 1977 zugrunde gelegt⁸.

Es ist zu beachten, daß der Gemeindeanteil pro Einwohner in Rheinland-Pfalz niedriger ist als im Durchschnitt des Bundesgebietes. Er betrug 1977⁹ für Rheinland-Pfalz 250 DM und für die Bundesrepublik Deutschland 288 DM.

Daraus ist zu ersehen, daß Gemeinden mit gleicher Einkommensstruktur in verschiedenen Bundesländern unterschiedliche Einnahmen aus dem Einkommensteueranteil erhalten. Dies ist darin begründet, daß der Gemeindeanteil im ersten Schritt nach dem Länderaufkommen verteilt wird.

6 Münscher, A.: Die Verteilung der Gemeinde-Einkommensteuer nach raumordnungspolitischen Leitlinien. In: Informationen zur Raumentwicklung. (1974) H. 10–11, S. 116.

7 Vgl. Statistisches Landesamt Rheinland-Pfalz: Anteil der Gemeinden an der Summe der durch die Lohn- und Einkommensteuerstatistik 1974 ermittelten Einkommensteuerbeträge in Rheinland-Pfalz. = Statistische Berichte Rheinland-Pfalz, Dez. 1977.

8 Quelle: Statistisches Jahrbuch Rheinland-Pfalz 1978 sowie Statistisches Landesamt Rheinland-Pfalz: Wohnbevölkerung der Gemeinden am 31. 12. 1977. = Statistische Berichte Rheinland-Pfalz, 31. Mai 1978.

9 Quelle: Statistisches Jahrbuch Rheinland-Pfalz 1978. / Statistisches Bundesamt: Vierteljahreszahlen für die öffentliche Finanzwirtschaft. 1. bis 4. Vierteljahr. = Fachserie 14, Reihe 2. / Statistisches Jahrbuch Bundesrepublik Deutschland 1978.

2. Verschiebungen beim Gemeindeanteil an der Einkommensteuer durch Umstellung auf die Schlüsselzahlen von 1974

2.1 Die Untersuchungsergebnisse

Die Zusammenhänge zwischen der Entwicklung des Gemeindeanteils an der Einkommensteuer und seinen Bestimmungsfaktoren sollen im folgenden für den Bereich der Stadtregion Ludwigshafen-Mannheim besprochen werden.

Aus Gründen der Datenverfügbarkeit und des Rechenaufwandes soll die Betrachtung auf den rheinland-pfälzischen Teil der Stadtregion Ludwigshafen-Mannheim beschränkt werden. Da insgesamt 63 Gemeinden in die Untersuchung einbezogen werden, erscheint ein ausreichend aussagefähiges Ergebnis möglich (vgl. Tabelle 1).

Zum Einstieg soll ein Überblick über die Entwicklung des Einkommensteueranteils in den Zonen der Stadtregion gegeben werden. Der Gemeindeanteil an der Einkommensteuer bei der Höchstgrenze 16 000/32 000 DM und den Schlüsselzahlen 1971 liegt in den Außenzonen, also Ergänzungsgebiet, verstärdterte Zone und Randzonen, um 20, 30 bzw. 38 % unter dem der Kernstadt. Bemerkenswert ist der für kreisangehörige Gemeinden recht hohe Wert im Ergänzungsgebiet von 281 DM je Einwohner. Mit abnehmendem Verstärterungsgrad sinkt auch der Einkommensteueranteil je Einwohner.

Wie wirkt sich nun die Umstellung der Ermittlung des Einkommensteueranteils auf die Schlüsselzahlen nach der Einkommensteuerstatistik 1974 bei gleicher Höchstgrenze des Einkommensbetrages aus? Zur Ermittlung der Veränderung wurden die neuen Schlüsselzahlen mit dem Gemeindeanteil am Landesaufkommen der Einkommensteuer des Jahres 1977 multipliziert und Gewinne bzw. Verluste gegenüber dem Ist 1977 ermittelt. Die so ermittelten Gemeindeanteile auf der Basis der Schlüsselzahlen von 1974 sind fiktive Werte, keine tatsächlich gezahlten.

Werden bei konstanter Höchstgrenze die Schlüsselzahlen 1974 zugrunde gelegt, so ergeben sich für die Kernstadt ein Verlust pro Einwohner von 4,1 %, für die Gemeinden im Ergänzungsgebiet ein Plus von 11,4 %, in der verstärdterten Zone von 9,3 % und in den Randzonen von 4,5 %. Für die ab 1. 1. 1979 gültige Höchstgrenze von DM 25 000/50 000 verringern sich die Verluste der Kernstadt, im Ergänzungsgebiet nehmen die Gewinne zu, während sie sich in beiden äußeren Zonen verringern. Bei weiter angehobener Bemessungshöchstgrenze

Tabelle 2: Gemeindeanteil an der Einkommensteuer und Entwicklung der Einwohnerzahlen in ausgewählten Gemeinden der Stadtregion Ludwigshafen

Gemeinden	Einkommensteueranteil, DM je Einw.						Bevölkerungs- entwicklung 31. 12. 71 – 31. 12. 74
	Ist 1977 ¹⁾	Gewinn/Verluste gegenüber Ist 1977 bei alternativen Bemessungsgrenzen ²⁾					
		16000/ 32000	25000/ 50000	40000/ 80000	75000/ 150000	Gesamtes Einkommen	
Ludwigshafen	391	– 19	+ 1	+ 1	– 5	– 23	– 3 724
Worms	300	– 18	– 16	– 15	– 14	– 20	– 534
Frankenthal	303	+ 10	+ 24	+ 29	+ 30	+ 18	+ 1 627
Limburgerhof	346	+ 22	+ 69	+ 102	+ 119	+ 138	+ 361
Mutterstadt	233	+ 82	+ 94	+ 88	+ 82	+ 60	+ 1 332
Osthofen	265	– 2	– 7	– 10	– 13	– 33	– 225
Ellerstadt	178	+ 55	+ 59	+ 61	+ 64	+ 61	+ 266
Beindersheim	230	+ 70	+ 72	+ 61	+ 52	+ 30	+ 263
Eich	200	+ 6	– 2	– 6	– 8	– 22	+ 33
Dirmstein	237	+ 16	+ 15	+ 7	– 3	– 24	+ 34
Otterstadt	251	– 5	– 7	– 12	– 13	– 31	– 31

Quelle: Statistisches Landesamt Rheinland-Pfalz; eigene Berechnungen.
1) Basis: Schlüsselzahlen 1971, Bemessungsgrenze 16000/32000 DM, Aufkommen 1977.
2) Basis: Schlüsselzahlen 1974, Aufkommen 1977.

auf DM 40 000/80 000 stellt sich für die Kernstadt ein geringer Zuwachs gegenüber dem Ist 1977 ein. Werden noch höhere Einkommen in die Berechnung einbezogen, ergeben sich Verluste.

In den anderen Zonen sind bei der Höchstgrenze von 75 000/150 000 DM und bei Berücksichtigung des gesamten Einkommens abnehmende Gewinne bzw. bereits Verluste zu verzeichnen, wobei die Gemeinden im Ergänzungsgebiet am günstigsten abschneiden und mit abnehmendem Verstädterungsgrad die Verluste zunehmen.

Im folgenden sollen die Werte für den Gemeindeanteil an der Einkommensteuer und seine Verschiebungen im einzelnen dargestellt und seine Einflußfaktoren untersucht werden (vgl. Tabelle 2). Wie wirkt sich die Umstellung der Schlüsselzahlen nach den Ergebnissen der Einkommensteuerstatistik 1974 bei gleicher Einkommenshöchstgrenze auf den Einkommensteueranteil der einzelnen Gemeinden in den Zonen der Stadtregion aus?

Innerhalb der Kernstadt sind die Auswirkungen unterschiedlich. Während Worms und Ludwigshafen erheblich verlieren, erreicht Frankenthal einen Zuwachs gegenüber dem Ist 1977. Die Gemeinden im Ergänzungsgebiet verzeichnen Gewinne in unterschiedlicher Höhe. Während sich für Neu-hofen ein Plus von 5 DM je Einwohner errechnet, sind es für Mutterstadt 82 DM. Bei den Werten für die verstädterte Zone fällt auf, daß die Gemeinden im Landkreis Alzey-Worms eine weit unterdurchschnittliche Entwicklung aufweisen. Die Zu-wächse sind am höchsten in den Gemeinden der Kreise Bad Dürkheim und Ludwigshafen, die westlich und südwestlich von Frankenthal und der Stadt Ludwigshafen liegen. Ähnliches läßt sich auch für die Gemeinden in den Randzonen feststel-len.

2.2 Erklärungsfaktoren

Welche Faktoren können zu den beschriebenen Verschie-bungen bei den Gemeindeanteilen an der Einkommensteuer geführt haben?

Als erstes ist die Bevölkerungsentwicklung zu nennen. Zu-oder Abnahme der Einwohnerzahlen bedeutet auch Verände-rung in der Zahl der Lohn- und Einkommensteuerpflichtigen. Jedoch nicht nur die Verschiebungen bei den absoluten Zahlen können zu einer Änderung der Schlüsselzahlen und damit der Gemeindeanteile führen. Da die Schlüsselzahl ein Verhältnis ausdrückt zwischen Aufkommen einer Gemeinde und dem Aufkommen des Landes an Einkommensteuer, jeweils bis zu festgelegten Höchstgrenzen, kann bereits eine unterdurch-schnittliche Aufkommensentwicklung zwischen zwei Erhe-bungsterminen in einer Gemeinde, gemessen am Landes-durchschnitt, zu einer Abnahme der Schlüsselzahl führen. Daraus ergibt sich zum Beispiel, daß eine im Vergleich zur Landesentwicklung unterdurchschnittliche Bevölkerungszu-nahme in einer Gemeinde zu einer Verminderung der Schlüs-selzahl führen kann.

Ein weiterer Faktor ist die allgemeine Einkommensent-wicklung. Es kann angenommen werden, daß bei der Ermitt-lung der Schlüsselzahlen nach der Lohn- und Einkommen-steuerstatistik 1971 die Einkommen eines Teils der Einkom-mensbezieher noch mehr oder weniger weit unterhalb der Einkommenshöchstgrenze lagen. Durch Einkommenszunah-men zwischen 1971 und 1974 sind diese Einkommen an die Bemessungsgrenze des Einkommensteueranteils herange-wachsen und haben damit den für die Berechnung der Schlüs-selzahlen wichtigen Teil der Einkommen erhöht. Die Steige-rung von Einkommen, die bereits 1971 an oder über der Be-

messungsgrenze lagen, hat sich für die Berechnung der Schlüsselzahlen 1974 nicht ausgewirkt. Bei der Einkommensentwicklung kann also eine Zunahme der Einkommen unterhalb der Einkommenshöchstgrenzen die Schlüsselzahl erhöhen, nämlich dann, wenn die Zuwachsrate über dem Landesdurchschnitt liegt. Liegt die Zuwachsrate aber unter dem Landesdurchschnitt, so wird sich trotz der Einkommenssteigerungen unterhalb der Höchstgrenze die Schlüsselzahl vermindern.

Die Erwerbsquote, also der Anteil der Erwerbspersonen an der Wohnbevölkerung, wirkt gleichfalls auf die Summe der Einkommen in einer Gemeinde. Weist eine Gemeinde eine überdurchschnittliche Erwerbsquote auf, so bedeutet dies in der Regel eine überdurchschnittliche Zahl von Einkommensbeziehern und damit positiven Einfluß auf die Schlüsselzahl. In diesem Zusammenhang ist auch die Altersstruktur der Bevölkerung von Bedeutung. Hat nämlich eine Gemeinde einen überdurchschnittlichen Anteil von Einwohnern im erwerbsfähigen Alter, so wird sich auch dies positiv auf die Schlüsselzahl auswirken. Eine überdurchschnittlich hohe Arbeitslosenquote führt zu einer Verminderung der Schlüsselzahlen, da Arbeitslosigkeit auch den Ausfall von steuerpflichtigen Einkünften bedeutet.

Es ist denkbar, daß ein unvollständiger Rücklauf von Lohnsteuerkarten in einzelnen Gemeinden die Schlüsselzahl vermindert. Die Einkommensteuerstatistik als Grundlage der Schlüsselzahlberechnung wird erstellt anhand der Ergebnisse der Einkommensteuerveranlagung und der den Finanzämtern zugehenden Lohnsteuerkarten. Die Daten der Einkommensteuerveranlagung werden vollständig erfaßt, nicht aber die Lohnsteuerkarten. Wenn zum Beispiel ein Arbeitnehmer vom Arbeitgeber seine Lohnsteuerkarte ausgehändigt bekommt, keinen Lohnsteuerjahresausgleich beantragt und die Lohnsteuerkarte auch nicht beim Finanzamt abgibt, wird sein Einkommen in der Statistik und damit bei der Berechnung der Schlüsselzahlen nicht einbezogen. Die Schlüsselzahl seiner Wohngemeinde fällt niedriger aus, als es möglich wäre¹⁰.

Wie haben sich nun die verschiedenen Einflußfaktoren des Gemeindeanteils an der Einkommensteuer zwischen 1971 und 1974 entwickelt? Während in Ludwigshafen und Worms die Bevölkerungszahlen um 2 bzw. 0,7% zurückgingen, verzeichnete Frankenthal einen Zuwachs von 3,8%. Die Veränderungen beim Einkommensteueranteil entwickelten sich also in der gleichen Richtung wie die Einwohnerzahlen, wenn auch nicht in gleicher Relation. Innerhalb des Ergänzungsgebietes weisen die Gemeinden mit Ausnahme von Bobenheim-Roxheim Bevölkerungszuwächse zwischen 0,7% (Altrip) und 14,4% (Mutterstadt) auf. In der verstädterten Zone sind in den Gemeinden des Landkreises Alzey-Worms überwiegend Bevölkerungsverluste festzustellen, während in den Gemeinden der Kreise Bad Dürkheim und Ludwigshafen die Bevölkerungszahlen überwiegend zugenommen haben. Auch im Ergänzungsgebiet und in der verstädterten Zone läßt sich feststellen, daß Bevölkerungszuwächse in einer Reihe von Gemeinden einhergehen mit Gewinnen beim Einkommensteueranteil.

Aus den Kernstädten wandern Einwohner ab und ziehen in die Gemeinden in den Außenzonen der Stadtregion. Dies läßt sich bereits aus den Zahlen zur Bevölkerungsentwicklung insgesamt vermuten. Daten zur Bevölkerungswanderung können dies belegen. Für die Wanderungsverflechtung der Stadt Ludwigshafen ergaben sich für die Jahre 1972 bis 1974 mit den einzelnen Mittelbereichen folgende Wanderungssalden¹¹:

Mittelbereich	Wanderungssaldo
Ludwigshafen	- 1929
Frankenthal	- 851
Grünstadt	- 139
Bad Dürkheim	- 663
Speyer	- 282
Neustadt	- 101

Aus diesen Zahlen wird auch deutlich, daß die drei Städte der Kernstadt einen unterschiedlichen Entwicklungsstand und eine unterschiedliche Entwicklungsrichtung aufweisen. Frankenthal nämlich weist einen Bevölkerungszuwachs auf, der zu erheblichem Teil durch Abwanderungen aus Ludwigshafen zustande kam. Die dominierende wirtschaftliche Position Ludwigshafen wird auch durch den positiven Pendlersaldo belegt. 1970 pendelten 990 Ludwigshafener nach Frankenthal, in umgekehrter Richtung aber 3 751 Personen¹².

Aus den Wanderungssalden zwischen der Stadt Ludwigshafen und den umliegenden Mittelbereichen sowie aus den Zahlen zur Bevölkerungsentwicklung in den einzelnen Gemeinden der Stadtregion geht hervor, daß die abwandernde Bevölkerung aus der Kernstadt zum einen die Gemeinden in unmittelbarer Nähe der Kernstadt und zum anderen die Gemeinden entlang der Verkehrsachsen in westlicher und südwestlicher Richtung als bevorzugte Ziele angesteuert hat. In unmittelbarer Nähe der Kernstadt verzeichneten die Mehrzahl der Gemeinden des Ergänzungsgebietes Bevölkerungszuwächse. Die stärksten Zunahmen bei den Einwohnerzahlen verzeichneten die Gemeinden an den Achsen Ludwigshafen – Bad Dürkheim, an der Bundesstraße 38, an der Autobahn 6 in Richtung Grünstadt und Kaiserslautern sowie zwischen Ludwigshafen und Worms, wenn Frankenthal einbezogen wird. Nimmt man die Veränderungen des Gemeindeanteils an der Einkommensteuer dazu, so ist festzustellen, daß sowohl die Gemeinden im Ergänzungsgebiet, also in unmittelbarer Nähe der Kernstadt, als auch die Gemeinden an den genannten Verkehrsachsen durch die Umstellung der Schlüsselzahlen erhebliche Gewinne beim Einkommensteueranteil je Einwohner verzeichneten.

Aus diesen Feststellungen läßt sich schließen, daß die Bevölkerungszuwächse in den aufgeführten Gemeinden zu einem Teil zu den teilweise erheblichen Verbesserungen beim

10 Vgl. Steenbock, R.: Kontrolle der Schlüsselzahlen für den Gemeindeanteil an der Einkommensteuer. In: Kommunale Steuer-Zeitschrift. 22. Jg. (1973) H. 1, S. 1 ff.

11 Quelle: Amt für Stadtentwicklung der Stadt Ludwigshafen: Entwicklung von Bevölkerung und Wohnungsversorgung 1960 bis 1974. = Informationen zur Stadtentwicklung Ludwigshafen. (1975) Nr. 2, S. 22.

12 Vgl. Statistisches Landesamt Rheinland-Pfalz: Die kreisfreien Städte und Landkreise in Rheinland-Pfalz. – Bad Ems 1977. S. 183 und 205.

Einkommensteueranteil beigetragen haben. In Ludwigshafen und Worms trugen die Bevölkerungsverluste zur Verschlechterung des Einkommensteueranteils bei. Das genaue Ausmaß kann allerdings nicht beziffert werden. Eine Untersuchung für die Stadt Stuttgart kommt zu dem Ergebnis, daß die Verschlechterung der Schlüsselzahl Stuttgarts um 11 % bei der Umstellung auf die Schlüsselzahl 1971 im Jahre 1975 nur zu knapp einem Viertel durch Abwanderung verursacht wurde¹³.

Der Bevölkerungsrückgang in den Randzonen von insgesamt 268 Personen¹⁴ könnte seine Ursache darin haben, daß aus den Randzonen Einwohner abgewandert sind in die verstädterte Zone oder das Ergänzungsgebiet, zum Beispiel, um den Pendelweg zum Arbeitsplatz zu verkürzen. Anhand der verfügbaren Daten ließ sich diese Hypothese jedoch nicht überprüfen.

Nicht nur Nahwanderungen innerhalb der Stadtregion sind von Interesse. Zugewanderte von außerhalb der Stadtregion dürften zum überwiegenden Teil nicht in der Kernstadt, sondern in den Umlandgemeinden eine Wohnung gefunden haben¹⁵. Auch diese Wanderungen schlagen sich positiv in den Schlüsselzahlen der Umlandgemeinden nieder.

Man kann davon ausgehen, daß aus der Kernstadt abwandernde Erwerbspersonen zu weit überwiegendem Teil ihren Arbeitsplatz in der Kernstadt behalten. Deshalb nehmen durch die Abwanderung aus der Kernstadt die Pendlerströme zu. Das Verkehrsaufkommen wird erhöht, insbesondere der Individualverkehr. In der Folge nehmen die Belastungen durch Lärm und Abgase in der Stadt zu. Dies wiederum verstärkt die Abwanderungen.

Durch die Abwanderungen werden die Infrastruktureinrichtungen in der Kernstadt nicht mehr ausgelastet. Durch hohe Fixkosten der meisten Einrichtungen führt dies zu einer Belastung der städtischen Haushalte. In den Zuzugsgebieten werden demgegenüber Infrastruktureinrichtungen zusätzlich nachgefragt¹⁶.

Bei der Wanderungsbewegung sind nicht alle Bevölkerungsschichten gleichmäßig beteiligt. Es wandern vorwiegend einkommenstarke Einwohner ab, während eher einkommenschwache zuziehen¹⁷. Anfang der siebziger Jahre bestand ein wesentlicher Teil der zugezogenen Einwohner in den Städten aus ausländischen Arbeitern¹⁸. Für die Stadt Ludwigshafen ergeben sich für die Jahre 1973 und 1974 folgende Wanderungssalden der deutschen Erwerbstätigen nach der Stellung im Beruf sowie der Rentner¹⁹:

Erwerbspersonen insgesamt	- 1 177 Personen
Arbeiter	+ 80 Personen
Angestellte, Beamte, Selbständige	- 1.257 Personen
Rentner, Pensionäre	- 291 Personen

Der gesamte Wanderungssaldo der Stadt Ludwigshafen zwischen 1972 und 1974 von - 1 170 Personen kam zustande durch einen Negativsaldo bei den deutschen Einwohnern von 4 378 Personen und einen Positivsaldo bei den Einwohnern ausländischer Nationalität von 3 208 Personen²⁰. Nicht nur die absolute Abnahme der Bevölkerung in der Kernstadt führt zu Verlusten beim Gemeindeanteil an der Einkommensteuer. Wenn man die Wirkungen des Wegzugs eines deutschen Angestellten und des Zuzugs eines ausländischen Arbeiters auf den Einkommensteueranteil berechnet, so ergibt sich für die Kernstadt eine Mindereinnahme²¹.

Der Wanderungsprozeß führt zu einer Segregation der sozialen Schichten. „Haushalte, die es sich ökonomisch leisten können und die notwendige Mobilitätsbereitschaft haben, suchen neue, moderne, umweltgeschützte und preiswerte Wohnungen in den Ergänzungsgebieten; weniger ökonomisch leistungsfähige Haushalte wählen die standardisierte Mietsbauten am Stadtrand . . . oder sind auf die freiwerdenden, jedoch in der Wohnqualität minderwertigen Innenstadtwohnungen angewiesen²². Diese Entwicklung führt zu steigenden Soziallasten für die Stadt. Slumbildung kann außerdem zu einem weiteren Abwanderungsgrund werden. Durch die Segregation wird nicht zuletzt die bestehende soziale Ungleichheit verfestigt²³.

Während also die Finanzlage der Kernstadt sich durch die Abwanderung ungünstig entwickelt und ihre stadtentwicklungspolitischen Möglichkeiten dadurch beschneidet, können die Umlandgemeinden mittels ihrer gestiegenen Einnahmen ihre Attraktivität durch gesteigerte Infrastrukturangebote erhöhen. Die beschriebenen Faktoren führen also zu einem Prozeß, der sich selbst verstärkt²⁴.

Für die Kernstädte läßt sich kein eindeutiger und dominanter Einfluß des Anteils der Lohn- und Einkommensteuerepflichtigen je 100 Einwohner auf den Einkommensteueranteil erkennen. Für Ludwigshafen steigt bei negativer Entwicklung des Einkommensteueranteils die Steuerpflichtigenquote um 3,2 an, während sie in Frankenthal nur um 1,4 steigt, aber bei gestiegenem Einkommensteueranteil. Im Ergänzungsgebiet stieg die Steuerpflichtigenquote überdurchschnittlich und näherte sich damit an das Niveau der Kernstadt an. Die Entwicklung der Steuerpflichtigenquote verlief damit gleichgerichtet zu der des Einkommensteueranteils.

In der verstädterten Zone und den Randzonen entwickelt sich die Steuerpflichtigenquote zwar überwiegend nach oben, jedoch in unterschiedlichem Ausmaß. In einigen Fällen läßt

13 Vgl. Fischer, R. u. a.: Nutzungsverlagerung und die Auswirkungen auf die kommunalen Einnahmen von Kernstadt und Umland. In: Informationen zur Raumentwicklung. (1978) H. 2-3, S. 82.

14 Vgl. Tabelle 1.

15 Vgl. Amt für Stadtentwicklung der Stadt Ludwigshafen, a.a.O., S. 17.

16 Vgl. Häußermann, H.; W. Siebel: Krise der Stadt. In: Leviathan. 6. Jg. (1978) H. 4, S. 472.

17 Vgl. auch Krebs, J. u. a.: Wirkungen sozio-ökonomischer Strukturen und ihrer Veränderungen auf die Finanzwirtschaft von Gemeindetypen im Verdichtungsraum Hannover-Hamburg, Febr. 1979 (Manuskript).

18 Vgl. Häußermann, Siebel, a.a.O., S. 471.

19 Vgl. Amt für Stadtentwicklung der Stadt Ludwigshafen, a.a.O., S. 35.

20 Vgl. ebd., S. 16.

21 Vgl. Münscher, A.; V. Kreibich: Das Gemeindefinanzreformgesetz als Instrument der Raumentwicklung. In: Informationen zur Raumentwicklung. (1974) H. 10-11, S. 421.

22 Fürst, D.: Die Problemfelder der Stadt. In: Fürst, D. (Hrsg.): Stadtoökonomie. - Stuttgart, New York 1977. S. 13.

23 Vgl. Häußermann, Siebel, a.a.O., S. 472.

24 Vgl. ebd., S. 473.

sich eine gleichgerichtete Entwicklung von Einkommensteueranteil und Steuerpflichtigenquote feststellen. Innerhalb der verstädterten Zone ist zum Beispiel bei den Gemeinden Niederkirchen und Fußgönheim ein Anstieg der Steuerpflichtigenquote von 4,95 bzw. 3,29 bei einem Anstieg des Einkommensteueranteils je Einwohner von 53 DM bzw. 65 DM festzustellen. Die in der Randzone gelegenen Gemeinden der Verbandsgemeinde Monsheim weisen eine gesunkene oder nur geringfügig gestiegene Steuerpflichtigenquote bei einem geringen Anstieg des Einkommensteueranteils je Einwohner auf. Eine parallele Entwicklung zwischen Steuerpflichtigenquote und Einkommensteueranteil läßt sich nicht nachweisen.

Die Zuwächse beim Einkommensteueranteil der Umlandgemeinden, insbesondere in der verstädterten Zone und den Randzonen, dürften zu einem wesentlichen Teil auf die Ausschöpfung der Höchstgrenzen zurückzuführen sein. Die Entwicklung der Einkünfte je Steuerpflichtigen hat sich in den Kernstädten nur geringfügig über dem Landesdurchschnitt bzw. in Ludwigshafen unterdurchschnittlich entwickelt. In den Außenzonen treffen Zunahmen beim Einkommensteueranteil durch die Umstellung der Schlüsselzahlen und überdurchschnittliche Zunahmen der Einkünfte je Steuerpflichtigen weitgehend zusammen. Unterdurchschnittliche Entwicklung der Einkünfte findet sich vorwiegend in Gemeinden des Landkreises Alzey-Worms sowie in Gemeinden südlich von Ludwigshafen wie Altrip und Waldsee. Allgemein ist zu vermuten, daß die ohnehin geringeren Einkommensteigerungen in den Kernstädten die Schlüsselzahlen nur wenig nach oben beeinflußt haben, da viele Einkommen dort bereits 1971 über der Höchstgrenze gelegen haben dürften, während die höheren Einkommensteigerungen in den Gemeinden der Außenzonen zum großen Teil auf die Schlüsselzahlen durchschlugen.

3. Verschiebungen beim Gemeindeanteil an der Einkommensteuer bei höheren Bemessungsgrenzen

Werden für die Berechnung des Gemeindeanteils an der Einkommensteuer höhere Bemessungsgrenzen zugrundegelegt oder das gesamte Einkommen einbezogen, so spiegelt sich in den unterschiedlichen Auswirkungen die Einkommensverteilung in der betreffenden Gemeinde²⁵. Bei einer Höchstgrenze von 25 000/50 000 DM ergibt sich für die Kernstädte eine Verbesserung gegenüber 16 000/32 000 DM bei Schlüsselzahlen 1974. Die Gemeinden des Ergänzungsgebietes können zum Teil ihre Verteilungsposition bei der Höchstgrenze 25 000/50 000 DM noch verbessern. Die Zuwächse gegenüber dem Ist 1977 sind sehr unterschiedlich hoch. Diese unterschiedlichen Zuwächse führen von einem sehr unterschiedlichen Niveau aus zu einer Annäherung der Einkommensteueranteile in dieser Zone.

Für die im Landkreis Alzey-Worms gelegenen Gemeinden der verstädterten Zone und der Randzone verschlechtert sich der Gemeindeanteil an der Einkommensteuer durch die Anhebung der Höchstgrenze auf 25 000/50 000 DM unter die Istzahlen 1977, ebenso für die Gemeinden Waldsee und Ot-

Tabelle 3: Lohn- und Einkommensteuerpflichtige nach der Höhe des zu versteuernden Einkommens 1974 – Ausgewählte Gemeinden in der Stadtregion Ludwigshafen-Mannheim

Gemeinde	Eink. bis	Einkommen größer als			
	16000/ 32000	16000/ 32000	25000/ 50000	40000/ 80000	75000/ 150000
	Anteil in % ¹⁾				
Ludwigshafen	100	37,8	10,5	1,8	0,3
Worms	100	25,5	6,7	1,6	0,4
Frankenthal	100	34,2	9,9	2,0	0,5
Limburgerhof	100	42,3	16,9	3,9	0,9
Mutterstadt	100	36,9	8,2	1,2	0,3
Osthofen	100	19,4	4,3	1,1	0,1
Ellerstadt	100	27,9	8,2	1,3	0,6
Eich	100	17,1	3,3	0,7	0
Otterstadt	100	26,8	4,2	0,9	0

Quelle: Statistisches Landesamt Rheinland-Pfalz, eigene Berechnungen.
1) Anteil der Lohn- und Einkommensteuerpflichtigen je Einkommensklasse an der Gesamtzahl der Lohn- und Einkommensteuerpflichtigen der Gemeinde.

terstadt im südlichen Teil der Stadtregion. Für alle anderen Gemeinden der verstädterten und Randzone, mit Ausnahme der Gemeinden Ellerstadt, Friedelsheim und Lamsheim, verzeichnet sich auch bei der Höchstgrenze von 25 000/50 000 DM ein Plus gegenüber dem Ist 1977; es ist allerdings geringer als bei der Höchstgrenze von 16 000/32 000 DM.

Bemerkenswert ist, daß die Verteilungsposition der Kernstädte bei Einbeziehung des gesamten Einkommens ungünstiger ist als bei Einkommenshöchstgrenzen von 40 000/80 000 DM oder 75 000/150 000 DM. Während die Gemeinden des Ergänzungsgebietes bei den Höchstgrenzen von 25 000/50 000 DM und 40 000/80 000 DM zum Teil recht erhebliche Zuwächse verzeichnen, schwächt sich ihre Verteilungsposition bei der Höchstgrenze von 75 000/150 000 DM und bei Berücksichtigung des gesamten Einkommens wieder ab. Erwähnenswert sind in diesem Zusammenhang auch die hohen Werte für den Einkommensteueranteil je Einwohner der Gemeinde Limburgerhof, besonders bei Berücksichtigung hoher Einkommen. Offensichtlich ist in Limburgerhof der Anteil der hohen Einkommen weit überdurchschnittlich²⁶.

Bei höheren Bemessungsgrenzen für den Einkommensteueranteil zeigt sich in der verstädterten Zone und der Randzone in den Kreisen Bad Dürkheim und Ludwigshafen eine günstigere Entwicklung als in den Gemeinden des Kreises Alzey-Worms. Ebenso wie bei den Werten für die Gemeinden des Ergänzungsgebietes drückt sich in den Zahlen für die verstädterte Zone und die Randzone die Wirkung der Wanderungen aus. Durch die Abwanderung mittlerer und höherer Einkommensschichten vorwiegend aus Ludwigshafen und in geringerem Umfang aus Worms wurde deren ungünstigere Verteilungsposition bei Berücksichtigung hoher Einkommen bedingt. Da die Gemeinden des Ergänzungsgebietes und die Gemeinden entlang der Verkehrsachsen in westlicher und südwestlicher Richtung einen großen Teil der Abgewanderten

25 Vgl. Tabelle 2.

26 Vgl. Tabelle 3.

aufgenommen haben, verzeichnen sie bei hohen und besonders bei mittleren Einkommen höhere Einkommensteueranteile als die Gemeinden im Kreis Alzey-Worms. Es läßt sich außerdem vermuten, daß die vergleichsweise geringe Wirtschaftskraft der Stadt Worms²⁷ dazu beigetragen hat, daß die Einkommen in ihrem Einzugsbereich geringer sind als zum Beispiel in den Einzugsbereichen der Städte Ludwigshafen und Frankenthal.

Die unterschiedliche Einkommensschichtung in den einzelnen Zonen und Gemeinden wird auch deutlich aus der Anzahl der Lohn- und Einkommensteuerpflichtigen mit einem bestimmten Mindesteinkommen (vgl. Tab. 3).

4. Stadtplanerische Folgerungen

Die Verluste der Städte beim Gemeindeanteil an der Einkommensteuer durch die Abwanderung vorwiegend einkommensstarker Einwohner hat zu verstärkten Überlegungen über Gegenstrategien geführt. Als erstes versuchte man, Klarheit über die Motive der Abgewanderten zu erlangen. Für Ludwigshafen wurden dabei folgende Ursachen und Motive festgestellt:

- Mangelnde Wohnungskapazität in der Stadt,
- gestiegene Ansprüche an Größe der Wohnung,
- Defizit an größeren Wohnungen,
- gestiegene Ansprüche an Ausstattung der Wohnung,
- Bedarf an Wohnungen in weniger verdichteter Bauweise, z. B. Ein- oder Zweifamilienhäusern,
- geringere Wohnkosten im Umland
- Umweltbelastungen in der Stadt,
- Auswirkungen der Sozialstruktur²⁸.

Die Problematik von Wanderungsmotivanalysen und ihren Ergebnissen soll hier nicht weiter untersucht werden²⁹. Als Maßnahme zur Verminderung der Abwanderung wird u. a. eine verstärkte Förderung des Eigenheimbaus im engeren Siedlungskern empfohlen³⁰ oder bereits praktiziert³¹. Weiterhin werden verstärkt Modernisierungen, Maßnahmen zur Verbesserung der Umweltqualität und Ausbau der Infrastruktur geplant³². Die Förderung des innerstädtischen Eigenheimbaus und grundlegender Modernisierungsmaßnahmen hat allerdings zur Folge, daß einkommensschwache Bewohner von billigen Altbauwohnungen verdrängt werden, weil sie die gestiegenen Mieten nicht bezahlen können, bzw. das Angebot von billigen Wohnungen wird tendenziell verringert³³.

Zudem ist es fraglich, ob durch Stadterneuerung oder verstärkten Eigenheimbau in der Kernstadt die Einnahmeprobleme der Kernstadt gelöst werden können. Nur wenn die Höchstbeträge für die Ermittlung des Einkommensteueranteils wesentlich erhöht werden, läßt sich durch Verhinderung der Abwanderung oder Zuzug von Einwohnern mit hohem Einkommen die Einnahmesituation der Kernstädte stabilisieren. Da in höheren Einkommensschichten die Erwerbsquote unterdurchschnittlich ist, plädieren Fischer u. a. dafür, Bezieher mittlerer Einkommen zu halten, da diese Bevölkerungsschicht eine höhere Erwerbsquote aufweist³⁴.

Ein wesentlicher Faktor der Abwanderung ist sicherlich die Ausweisung von Baugebieten und verstärkter Ausbau der Infrastruktur in den Randgemeinden, was durch den Zuzug von einkommensstarken Bewohnern erleichtert wird. Würden nun die Höchstgrenzen für die Berechnung des Gemeindeanteils an der Einkommensteuer auf 40 000/80 000 DM oder 75 000/150 000 angehoben, so würde das Ziel der finanziellen Stärkung der Kernstädte nur sehr bedingt erreicht. Zumindest wäre es für die Randgemeinden weiterhin finanziell möglich, eine expansive Ansiedlungspolitik zu betreiben.

Zu ergänzen ist, daß neben der Bevölkerung auch Arbeitsstätten aus der Kernstadt in die Umlandgemeinden abwandern, was u. a. zu Gewerbesteuerverlusten der Kernstadt führt. Auf Abwanderung der Arbeitsstätten soll hier jedoch nicht eingegangen werden³⁵.

5. Zusammenfassung

Aus den im 3. Kapitel beschriebenen Daten und Berechnungen wird deutlich, daß die Heraufsetzung der Einkommenshöchstgrenze bei der Verteilung des Gemeindeanteils an der Einkommensteuer auf einzelne Gemeindekategorien recht unterschiedlich wirkt. Die Anhebung von 16 000/32 000 DM auf 25 000/50 000 DM begünstigt in erster Linie die Städte und Gemeinden in deren unmittelbarem Umland. Die übrigen ländlichen Gemeinden geraten überwiegend in eine schlechtere Verteilungsposition. Bei der von der Bundesregierung vorgeschlagenen Einkommenshöchstgrenze von 40 000/80 000 DM hätte sich die Tendenz zugunsten der Städte verstärkt.

Festzustellen ist, daß die Entwicklungspolitik der Kommunen durch das Gemeindesteuersystem beeinflusst wird. So wie als Folge der Dominanz der Gewerbesteuer die Kommunen in erster Linie versuchten Gewerbe anzusiedeln, so wird als Folge der Einkommensteuerbeteiligung stärker das Wohnen für Bevölkerungsschichten mit mittleren und hohen Einkommen gefördert³⁶. Bei höheren Einkommenshöchstgrenzen für den Gemeindeanteil an der Einkommensteuer wird diese Tendenz sicherlich verstärkt.

27 Vgl. Statistisches Jahrbuch Rheinland-Pfalz 1978, S. 392.

28 Vgl. Amt für Stadtentwicklung der Stadt Ludwigshafen, a.a.O., S. 40 f.

29 Nachweis einer Reihe von Wanderungsmotivanalysen und ihre Kritik siehe *Jessen, J.* u. a.: Untersuchungen zur Mobilität der Wohnbevölkerung in Stadtregionen. In: *Leviathan*. 6. Jg. (1978) H. 4, S. 519 ff.

30 Vgl. Amt für Stadtentwicklung der Stadt Ludwigshafen, a.a.O., S. 72.

31 Vgl. *Fischer, R.* u. a., a.a.O., S. 81.

32 *Häußermann, Siebel*, a.a.O., S. 476.

33 Vgl. ebd., S. 477, und *Fürst, D.*, a.a.O., S. 15.

34 Vgl. *Fischer, R.*, u. a., a.a.O., S. 90.

35 Vgl. dazu u. a. *Krebs* u. a., a.a.O., S. 3 ff.

36 Vgl. *Häußermann, Siebel*, a.a.O., S. 476, sowie *Tharun, E.*: Die Raumwirksamkeit der kommunalen Finanzmittelausstattung. In: *Raumforschung und Raumordnung*. 35. Jg. (1977) H. 6, S. 282 f.