

Einwohnerveränderungen und Gemeindefinanzen

Expertise



IMPRESSUM

Herausgeber

Forum Baulandmanagement

Autoren

Dr.-Ing. Egbert Dransfeld
Dipl.-Ing. Frank Osterhage

Bearbeitung

Institut für Bodenmanagement (IBoMa)
Stadtforschung, Planung, Bodenordnung, Wertermittlung
Dr.-Ing. Egbert Dransfeld
Hohe Straße 28
44139 Dortmund
Tel.: 02 31 - 14 70 81
Fax: 02 31 - 14 70 83
e-mail: iboma@t-online.de

Layout und Satz

Institut für Bodenmanagement (IBoMa)
Stadtforschung, Planung, Bodenordnung, Wertermittlung
Dr.-Ing. Egbert Dransfeld
Institut für Landes- und Stadtentwicklungsforschung des Landes NRW (ILS)
FB I, VVV, Bau

Ansprechpartner Forum Baulandmanagement

Koordinierungsstelle:
Institut für Landes- und Stadtentwicklungsforschung des Landes NRW (ILS)
Deutsche Straße 5
44017 Dortmund
Tel.: 02 31 - 90 51 - 2 55 / -2 54
Fax: 02 31 - 90 51 - 2 57

Druck

Druckerei Thierbach, 45478 Mülheim/Ruhr

Nachdruck, auch auszugsweise, nur mit Genehmigung
und Quellenangabe des Herausgebers

Einwohnerveränderungen und Gemeindefinanzen

- Expertise -

Egbert Dransfeld, Frank Osterhage

VORWORT UND DANKSAGUNG

Bauland ist in vielen Kommunen knapp. Die Finanzierung der Baulandbereitstellung stellt die Kommunen vor zunehmende finanzielle Belastungen. Die Bedeutung eines koordinierten Baulandmanagements auf kommunaler Ebene gewinnt daher immer mehr an Bedeutung.

Im Jahr 2000 haben sich zehn nordrhein-westfälische Kommunen und das Ministerium für Städtebau und Wohnen, Kultur und Sport des Landes Nordrhein-Westfalen (MSWKS) unter wissenschaftlicher Begleitung des Instituts für Bodenmanagement (IBoMa) und des Instituts für Landes- und Stadtentwicklungsforschung des Landes Nordrhein-Westfalen (ILS) im Arbeitskreis Baulandmanagement zusammengeschlossen.

Vor dem Hintergrund der aktuellen Diskussion um eine kommunale Finanzkrise bedürfen kostspielige Maßnahmen wie die Baulandbereitstellung einer besonderen Legitimation. Um ein rationales Handeln der Kommunen zu fördern, soll in der vorliegenden Expertise der Zusammenhang zwischen Einwohnerveränderungen und Gemeindefinanzen aufgezeigt werden. Diese Ausführungen werden durch Modellrechnungen zu den Auswirkungen der bis zum Jahr 2015 vorhergesagten Bevölkerungsentwicklung auf die kommunalen Einnahmen veranschaulicht.

Die vorliegende Expertise beruht auf der Auskunftsbereitschaft und den Anregungen einer Vielzahl von Fachleuten. Ein besonderer Dank gilt Frau Kohaupt und Frau Moonen vom Landesamt für Datenverarbeitung und Statistik des Landes Nordrhein-Westfalen (LDS NRW) für die Durchführung von Modellrechnungen und ihre zahlreichen wertvollen Hinweise.

Der Arbeitskreis Baulandmanagement hat sich seit seiner Gründung im Jahr 2000 kontinuierlich erweitert. Im Jahr 2002 gehörten ihm folgende Mitglieder an:

- die Städte Aachen, Bielefeld, Bocholt, Bochum, Bonn, Bottrop, Castrop-Rauxel, Dortmund, Essen, Gelsenkirchen, Gladbeck, Herne, Köln, Krefeld, Münster, Remscheid, Rheinbach, Solingen und Unna;
- Ministerium für Städtebau und Wohnen, Kultur und Sport des Landes Nordrhein-Westfalen (MSWKS);
- Nordrhein-Westfälischer Städte- und Gemeindebund (NWStGb);
- Städtetag Nordrhein-Westfalen;
- Institut für Bodenmanagement (IBoMa);
- Institut für Landes- und Stadtentwicklungsforschung des Landes Nordrhein-Westfalen (ILS).

INHALTSVERZEICHNIS

1	AUSGANGSLAGE	9
2	AKTUELLE TENDENZEN DER BEVÖLKERUNGSENTWICKLUNG	10
2.1	Trends der Bevölkerungsentwicklung in den 90er Jahren	10
2.2	Bevölkerungsprognose des LDS NRW bis 2015	10
3	EINWOHNERVERÄNDERUNGEN UND GEMEINDEFINANZEN	15
3.1	Kommunale Ausgaben und Einnahmen	15
3.2	Betrachtung der Ausgabenseite	16
3.3	Betrachtung der Einnahmeseite	21
3.4	Auswirkungen im Rahmen des kommunalen Finanzausgleichs	24
3.5	Zeitliche Verzögerungen und „fiskalische Rückkopplung“	31
4	WOHNEN VERSUS GEWERBE?	33
5	MODELLRECHNUNGEN ZUR FINANZWIRKSAMKEIT	37
5.1	Methodische Vorgehensweise und Grundannahmen	37
5.2	Darstellung der Ergebnisse	39
6	SCHLUSSFOLGERUNGEN FÜR DAS KOMMUNALE BODENMANAGEMENT	54
7	LITERATUR	56

1 AUSGANGSLAGE

Seit Jahrzehnten ist in den westdeutschen Verdichtungsräumen ein Trend zur Abwanderung aus den Großstädten in die Gemeinden des Umlandes festzustellen. Es ist absehbar, dass diese Prozesse in Zukunft durch erhebliche allgemeine Bevölkerungsrückgänge und Verschiebungen in der Altersstruktur der Bevölkerung überlagert werden. Vor diesem Hintergrund hat sich der Arbeitskreis dazu entschlossen, in einer Expertise die ökonomischen Vor- und Nachteile von Einwohnerzuwächsen bzw. -verlusten zu behandeln (vgl. Abbildung 1-1). Die gewonnenen Erkenntnisse sollen Gemeinden darin unterstützen, im Rahmen von kommunalen Baulandbeschlüssen fundierte Strategien für den Umgang mit Bevölkerungsverlusten zu formulieren.

	Einwohnerzuwächse	Einwohnerverluste
kommunale Einnahmen	Welche Auswirkungen haben Einwohnerzuwächse auf die kommunalen Einnahmen?	Welche Auswirkungen haben Einwohnerverluste auf die kommunalen Einnahmen?
kommunale Ausgaben	Welche Auswirkungen haben Einwohnerzuwächse auf die kommunalen Ausgaben?	Welche Auswirkungen haben Einwohnerverluste auf die kommunalen Ausgaben?

Abb. 1-1: Systematisierung der Themenstellung

Ein wesentliches Ziel der Untersuchung ist es, die Einnahmewirksamkeit von Einwohnerveränderungen zu veranschaulichen und für ausgewählte Modellstädte zu quantifizieren. Es soll insbesondere eine Antwort auf folgende Fragestellung gegeben werden: Welche Auswirkungen ergeben

sich für die kommunalen Einnahmen, wenn sich die Einwohnerzahl der Beispielkommune X um Y Einwohner erhöht bzw. verringert?

2 AKTUELLE TENDENZEN DER BEVÖLKERUNGSENTWICKLUNG

2.1 Trends der Bevölkerungsentwicklung in den 90er Jahren

Zu Beginn der 90er Jahre des 20. Jahrhunderts lebten in Nordrhein-Westfalen rund 17,1 Millionen Menschen. Zehn Jahre später waren es rund 18,0 Millionen.¹ Hinter diesem Bevölkerungsanstieg um 5,2 Prozent für das gesamte Bundesland im Laufe des Jahrzehnts stehen räumlich sehr differenziert abgelaufene Teilprozesse (vgl. Abbildung 2-1).

In der ersten Hälfte der 90er Jahre konnten nahezu alle nordrhein-westfälischen Kommunen starke Wanderungsgewinne erzielen. Ländergrenzenüberschreitende Zuwanderungen überdeckten in diesem Zeitraum offensichtlich alle lokalen und regionalen Wanderungsbewegungen. Eine doppelt gespeiste Bevölkerungszunahme konnten dabei insbesondere Gemeinden im Münsterland, in den Kreisen Gütersloh und Paderborn sowie Teile des Sauerlandes verzeichnen. Im Zeitraum von 1995 bis 2000 ist das Gesamtbild bei den Wanderungen hingegen durch ein Absinken der Zuwanderungsgewinne des Landes Nordrhein-Westfalen beeinflusst. An die Stelle flächendeckender Wanderungsgewinne tritt eine differenziertere Verteilung von Gewinnen und Verlusten über das Landesgebiet. Neben den Ruhrgebietsstädten verzeichnen vor allem die solitär gelegenen Zentren wie Aachen, Bielefeld oder Münster Wanderungsverluste, während die Kommunen im ländlichen Raum und im Ballungsrand weitere Wanderungsgewinne verzeichnen können. Bei der natürlichen Bevölkerungsentwicklung hat sich der Kreis

der Gemeinden mit mehr Gestorbenen als Geborenen in der zweiten Hälfte des Jahrzehnts erkennbar erweitert. Nach wie vor bilden dabei die Ruhrgebietsstädte und die ländlichen Gemeinden des Münsterlandes die Extreme der Bevölkerungsveränderung. Festzuhalten ist weiterhin, dass mit der Normalisierung der ländergrenzenüberschreitenden Wanderungen im Laufe des Jahrzehnts die Bedeutung der natürlichen Bevölkerungsentwicklung für die Entwicklung der Einwohnerzahlen wieder an Bedeutung gewonnen hat.

2.2 Bevölkerungsprognose des LDS NRW bis 2015

In regelmäßigen Zeitabständen führt das Landesamt für Datenverarbeitung und Statistik Nordrhein-Westfalen (LDS NRW) Berechnungen zur zukünftigen Bevölkerungsentwicklung in Nordrhein-Westfalen durch. Zuletzt veröffentlichte das LDS NRW im Jahr 1999 eine Bevölkerungsprognose auf der Ebene der kreisfreien Städte und Kreise für den Zeitraum von 1998 bis 2015, deren drei Varianten Wanderungsgewinne des Landes Nordrhein-Westfalen in unterschiedlicher Höhe unterstellen.² Zudem wurden auf Landesebene Modellergebnisse bis zum Jahr 2040 ermittelt.

Als wesentliche Aussagen der Vorausberechnung lässt sich festhalten, dass die Einwohnerzahl des Landes Nordrhein-Westfalen abnimmt und die Verschiebungen in der Altersstruktur

einen weiteren Anstieg des Durchschnittsalters bedingen.

Unter den Annahmen der Basisvariante, die von einem jährlichen Wanderungssaldo der nichtdeutschen Bevölkerung von +19.400 Personen ausgeht, werden zu Beginn des Jahres 2015 rund 17,8 Millionen Menschen in Nordrhein-Westfalen leben. Dabei verläuft die Bevölkerungsentwicklung innerhalb des Prognosezeitraums nicht gleichmäßig. In den ersten Jahren übersteigen die Wanderungsgewinne noch die Verluste der natürlichen Bevölkerungsentwicklung, und die 18-Millionen-Grenze wird überschritten. Mit Wegfall dieses Ausgleichseffekts kommt es jedoch zu einer zunächst geringfügigen Abnahme der Einwohnerzahl, die bei einer Fortsetzung der Modellrechnungen im Jahr 2040 die 17-Millionen-Grenze unterschreitet. Aufaddiert erreichen die zunehmenden Sterbeüberschüsse bis 2015 eine Höhe von 780.000, bis 2040 eine Höhe von 2,5 Millionen Personen. Wird nicht die Basisvariante herangezogen, sondern von einem ausgeglichenen Wanderungssaldo der nichtdeutschen Bevölkerung ausgegangen, setzt der Trend der Bevölkerungsabnahme früher und stärker ein. Unter diesen Annahmen reduziert sich die Einwohnerzahl auf rund 17,4 Millionen zu Beginn des Jahres 2015 und fällt bis zum Jahr 2040 unter die 16-Millionen-Grenze. Als dramatisch ist die Entwicklung zu bezeichnen, wenn der Zeitraum nach 2040 mit in die Betrachtung einbezogen wird. Nach neueren Modellrechnungen ohne Berücksichtigung der Wanderungskomponente reduziert sich die Einwohnerzahl Nordrhein-Westfalens bis zum Ende des Jahrhunderts auf rund 5,6 Millionen.³

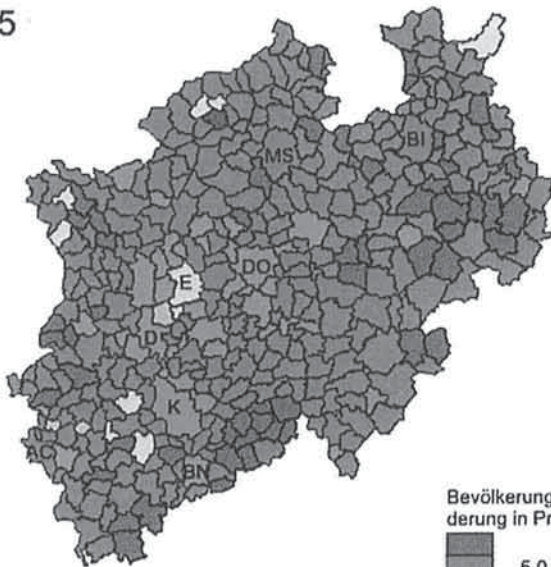
¹ Die Daten wurden aus der Landesdatenbank des LDS NRW abgerufen.

² Vgl. LDS NRW (Hg.), Vorausberechnungen der Bevölkerung in den kreisfreien Städten und Kreisen Nordrhein-Westfalens. Bevölkerungsprognose 1999 bis 2015/2040. Beiträge zur Statistik des Landes Nordrhein-Westfalen, Heft 819, Düsseldorf 1999.

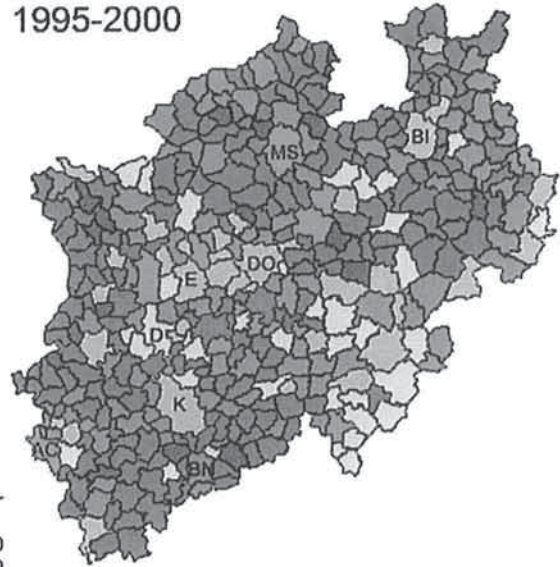
³ Vgl. Birg, Trends der Bevölkerungsentwicklung, Frankfurt am Main, 2000.

Saldo der Wanderungen

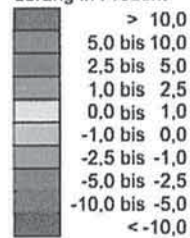
1990-1995



1995-2000



Bevölkerungsveränderung in Prozent



Saldo der natürlichen Bevölkerungsentwicklung

1990-1995



1995-2000



Quelle: Landesdatenbank des LDS NRW. Eigene Berechnung.

Abb. 2-1: Komponenten der regionalen Bevölkerungsentwicklung 1990 - 2000 (Ergebnisse der Basisvariante)

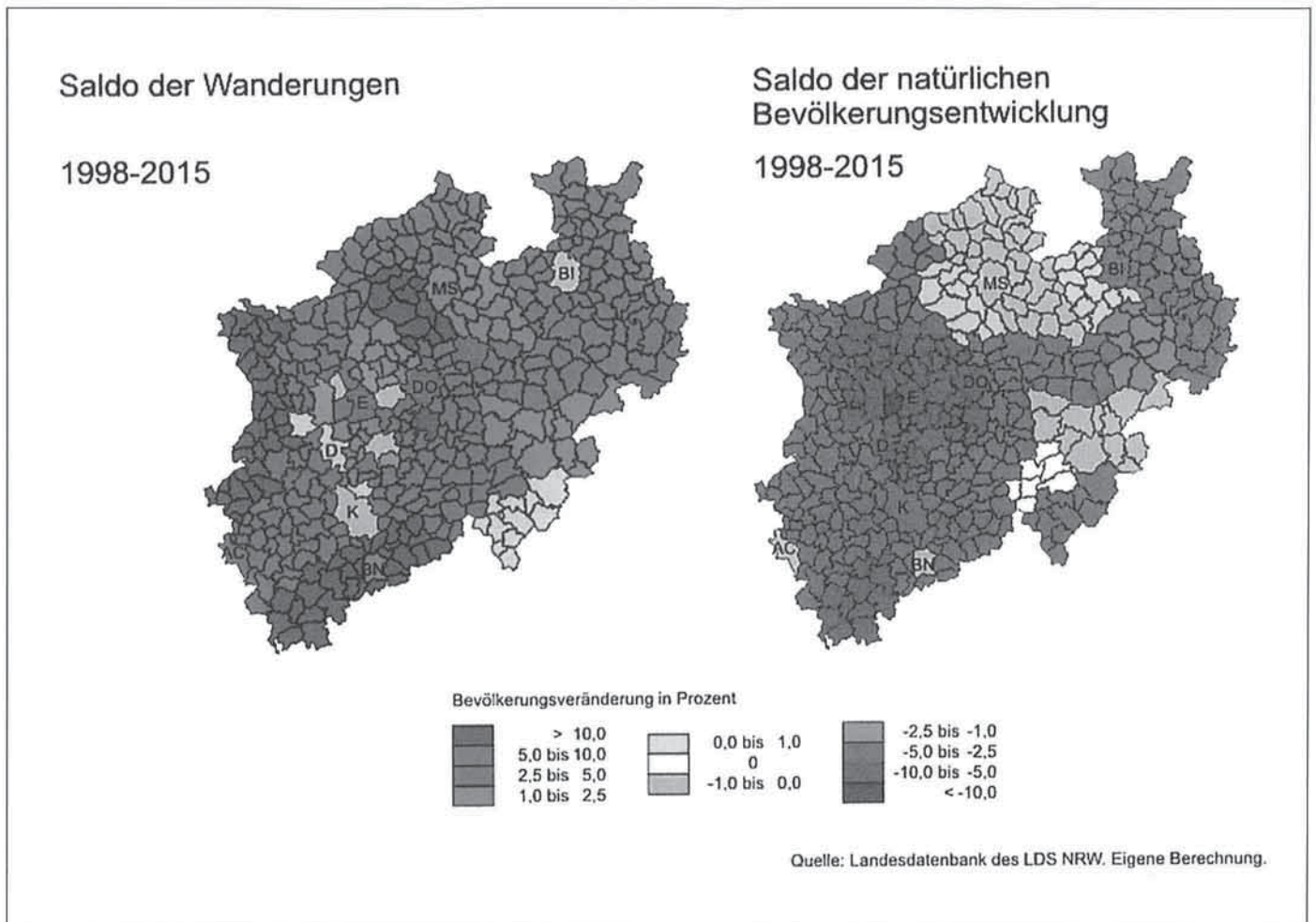


Abb. 2-2: Komponenten der regionalen Bevölkerungsentwicklung 1998 - 2015 (Ergebnisse der Basisvariante)

Wie in der Vergangenheit wird auch die zukünftige Bevölkerungsentwicklung durch wesentliche regionale Unterschiede innerhalb des Bundeslandes Nordrhein-Westfalen gekennzeichnet sein (vgl. Abbildung 2-2). Die Ursachen für diese Unterschiede sind vor allem in der Komponente der Wanderungen begründet. Ebenso wie die kreisfreien Städte weisen nahezu alle Kreise für den Zeitraum von 1998 bis 2015 einen negativen Saldo bei der natürlichen Bevölkerungsentwicklung auf. Lediglich die Kreise Borken, Paderborn, Coesfeld und Gütersloh stellen diesbezüglich Ausnahmen dar. Während jedoch für alle Kreise zum Teil erhebliche Wanderungsgewinne

vorhergesagt werden, haben mehr als die Hälfte der kreisfreien Städte Wanderungsverluste zu verzeichnen.

Die Abbildung 2-3 zeigt die Gemeinden mit den absolut bzw. prozentual höchsten Einwohnerverlusten innerhalb des Prognosezeitraums von 1998 bis 2015. Die Städte Essen, Hagen, Dortmund und Herne büßen gemäß der Vorhersagen mehr als ein Zehntel ihrer Bevölkerung ein. In Essen fällt die Einwohnerzahl um rund 83.000 Einwohner, in Dortmund um rund 65.000 Einwohner.

Somit verdeutlichen die Abbildungen 2-2 und 2-3, dass der landesweite Be-

völkerungsrückgang bis zum Jahr 2015 nach den Vorhersagen des LDS NRW zwar moderat ausfallen mag, für einzelne Kommunen des Landes massive Einwohnerrückgänge jedoch bereits eine höchst aktuelle Herausforderung darstellen. Dies trifft insbesondere auf die Kernstädte des Ruhrgebietes zu.⁴

Weitaus stärker als die Veränderung der Gesamteinwohnerzahl des Landes Nordrhein-Westfalen werden die Veränderungen in den einzelnen Altersgruppen ausfallen. Die grundsätzli-

⁴ Vgl. Klemmer, Steht das Ruhrgebiet vor einer demographischen Herausforderung?, Essen 2001.

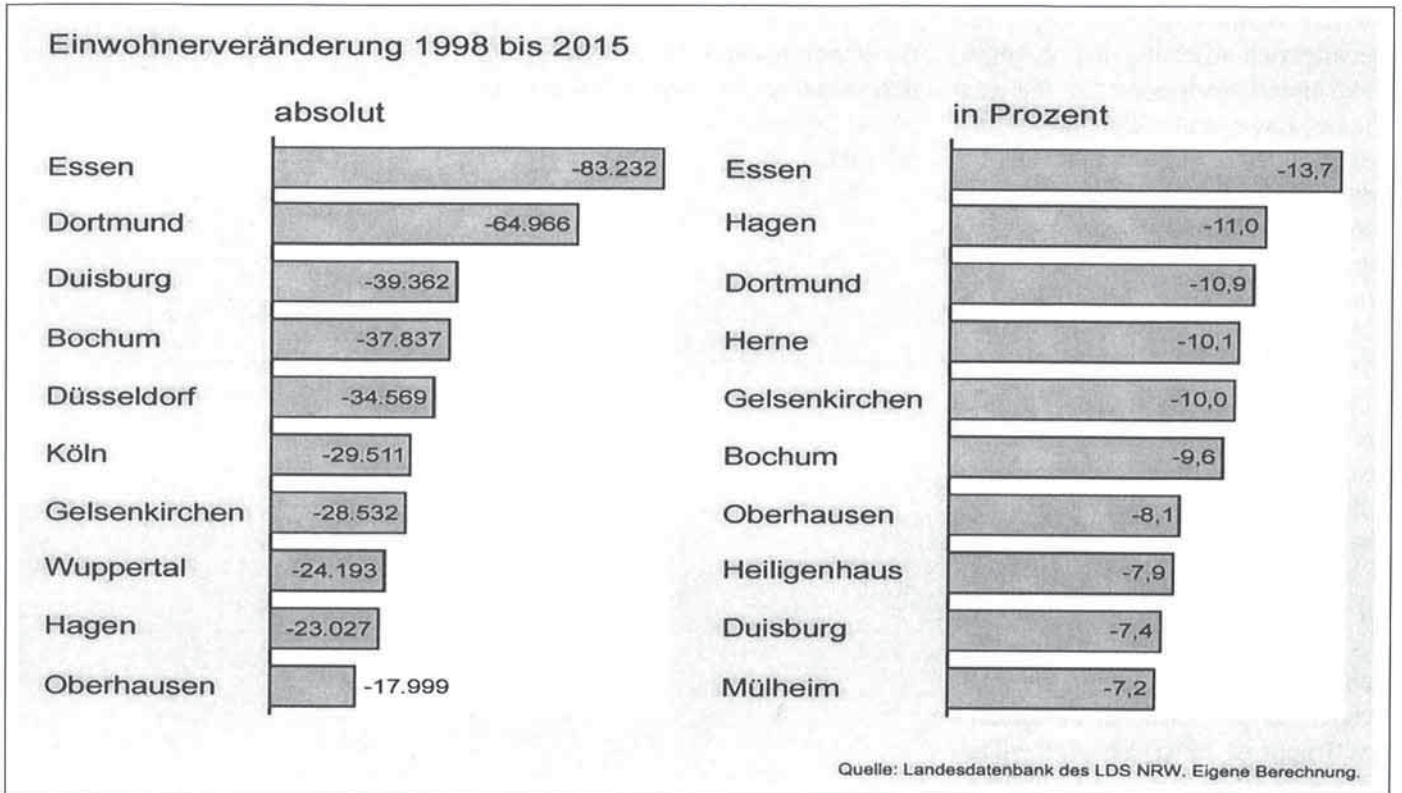


Abb. 2-3: Extremwerte der Einwohnerveränderung 1998 - 2015 in nordrhein-westfälischen Gemeinden

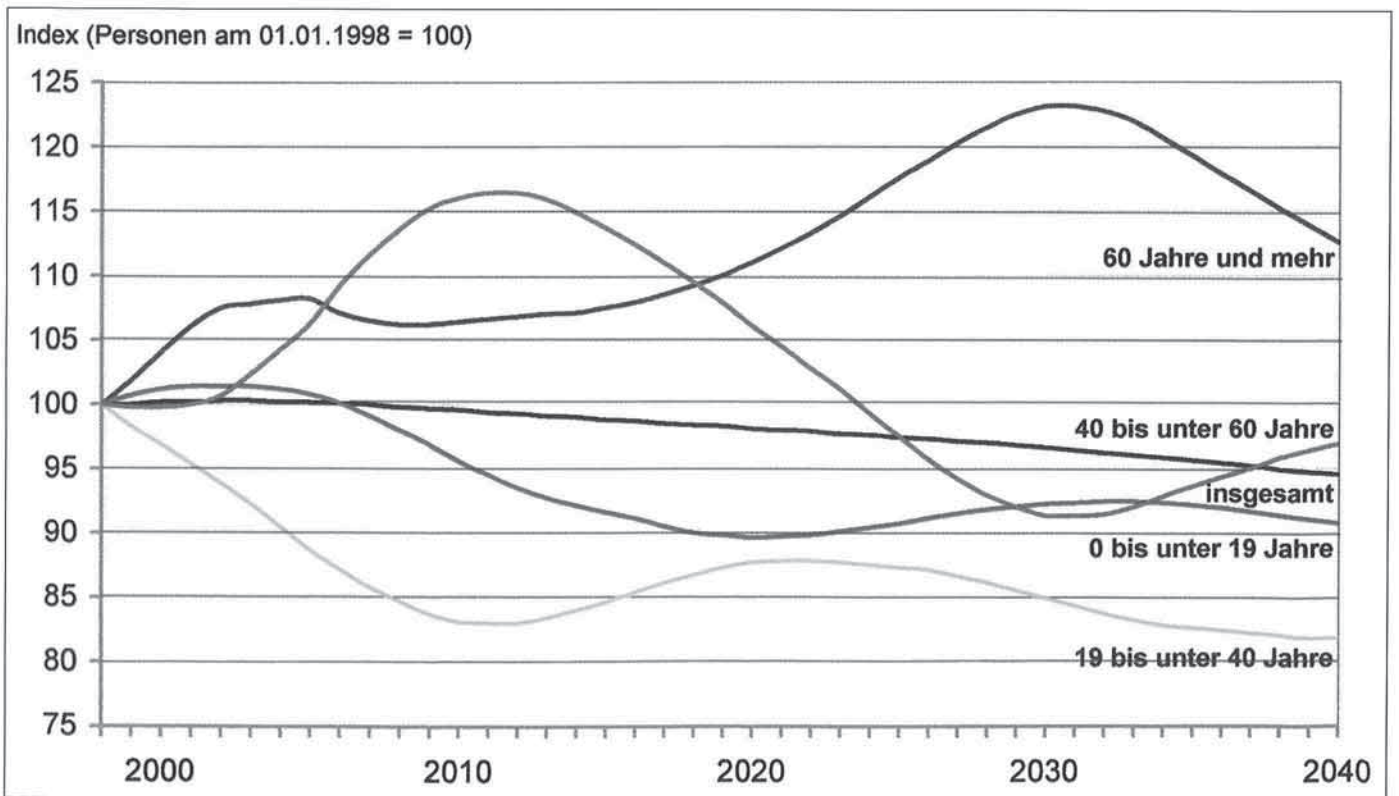


Abb. 2-4: Entwicklung der Bevölkerung des Landes Nordrhein-Westfalen 1998 - 2040 (Ergebnisse der Basisvariante)

chen Tendenzen der sich dabei abzeichnenden Alterung der Bevölkerung gelten landesweit für (nahezu) alle Regionen, wenn auch hinsichtlich des zeitlichen Eintretens einzelner Effekte erhebliche Unterschiede bestehen dürften. Die Abbildung 2-4 informiert über die Entwicklung der Altersgruppen 0 bis unter 19 Jahren, 19 bis unter 40 Jahren, 40 bis unter 60 Jahren und 60 Jahre und mehr für das Land Nordrhein-Westfalen von 1998 bis 2040. Deutliche Zugewinne kennzeichnen den Verlauf für Personen im üblichen Rentenalter (60 Jahre und älter). Innerhalb dieser Gruppe kommt es bei der Anzahl der Personen im Alter von über 75 Jahren bis zum Ende des Prognosezeitraums zu einer Zunahme von fast 50 Prozent, die maßgeblich für die Zuwächse der gesamten Gruppe ist. Innerhalb der Bevölkerungsgruppe der Personen im üblichen Erwerbsalter (19 bis unter 60 Jahre) verschiebt sich die Relation zwischen „jüngeren“ (19 bis unter 40 Jahre) und „älteren“ (40 bis unter 60 Jahre) Erwerbsfähigen. Deutlich rückläufig ist auch die Zahl der 0- bis 19-Jährigen. Eine weitergehende Differenzierung der Gruppe der Kinder und Jugendlichen zeigt hier, dass es zunächst nur die Teilgruppen mit Kindern unter 10 Jahren sind, die Bevölkerungsverluste erfahren, während es bei den Teilgruppen mit Jugendlichen zwischen 10 und 19 Jahren zunächst sogar zu Bevölkerungszuwächsen kommt.

Die derzeit diskutierten Auswirkungen dieses demografischen Wandels auf die Bereiche Wirtschaft, Gesellschaft, Politik und Kultur sind äußerst vielfältig. Sie reichen von der Gefährdung sozialer Sicherungssysteme über Einbußen bei der wirtschaftlichen Dynamik und Innovationskraft bis zu einem weitreichenden Umbau des Infrastruktursystems. Auf der Ebene der Kommunen wird dem Zusammenhang zwi-

schen Einwohnerveränderungen und Gemeindefinanzen derzeit aufgrund der aktuellen Finanzkrise zahlreicher Städte besondere Aufmerksamkeit geschenkt.

3 EINWOHNERVERÄNDERUNGEN UND GEMEINDEFINANZEN

3.1 Kommunale Ausgaben und Einnahmen

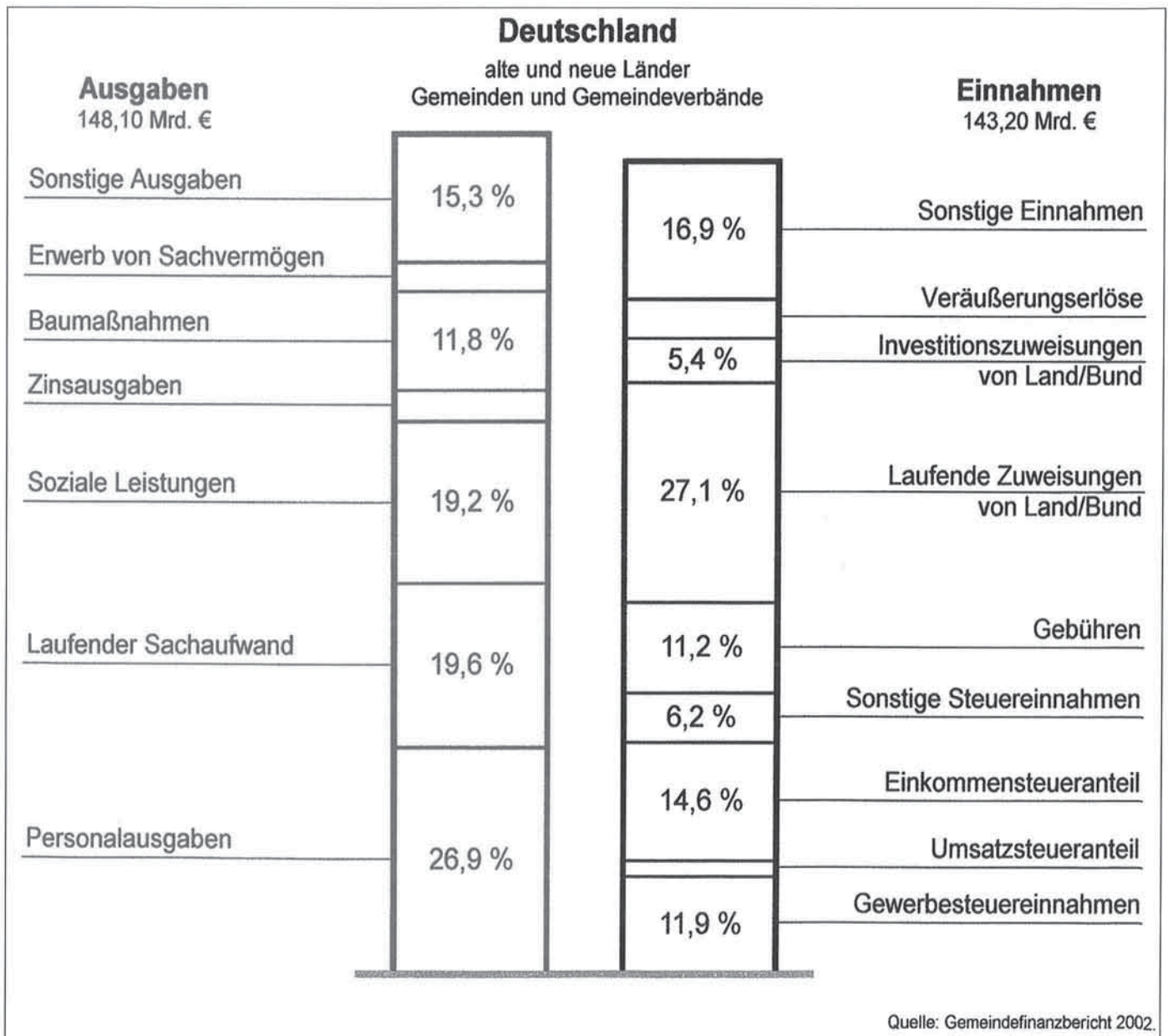
Einwohnerveränderungen wirken sich sowohl auf die Ausgaben als auch auf die Einnahmen einer Kommune aus. Um den Einfluss von Einwohnerveränderungen auf die Gemeindefinanzen richtig einzuordnen, soll zunächst ein kurzer Überblick über die Bedeutung der verschiedenen Ausgaben und Ein-

nahmen für den kommunalen Haushalt gegeben werden.⁵

Insgesamt rechnen die Gemeinden und Gemeindeverbände im Jahr 2002

⁵ Vgl. Karrenberg/Münstermann, Städtische Finanzen: Kollaps oder Reformen! Der Gemeindefinanzbericht 2002 im Detail, in: der städtetag, Heft 4, 2002, S.14-96.
Vgl. Müller, Kommunalfinanzen 2002, in: Wirtschaft und Statistik, Heft 5, 2002, S. 392-394.

mit Ausgaben in Höhe von 148,1 Milliarden Euro (vgl. Abbildung 3-1). Mit einem Viertel des Haushaltsvolumens entfällt dabei der größte Anteil auf Personalausgaben. Jeweils ein Fünftel der Gesamtausgaben ist den Bereichen „Laufender Sachaufwand“ und „Soziale Leistungen“ zuzuordnen. Sachinvestitionen, die Baumaßnahmen und den Erwerb von Sachvermögen umfassen, belasten den kommunalen



Quelle: Gemeindefinanzbericht 2002.

Abb. 3-1: Struktur der kommunalen Ausgaben und Einnahmen im Jahr 2002

Haushalt mit durchschnittlich 15 Prozent. Fast vier Prozent der Ausgaben bringen die Gemeinden und Gemeindeverbände mittlerweile für Zinszahlungen auf.

Die erwarteten Einnahmen der Gemeinden und Gemeindeverbände belaufen sich im Jahr 2002 auf 143,2 Milliarden Euro (vgl. Abbildung 3-1). Bei den Einnahmen lassen sich mit den Steuern, den Gebühren und Beiträgen sowie den Zuweisungen drei große Einnahmegruppen unterscheiden. Mehr als ein Drittel der kommunalen Einnahmen werden durch Steuern erzielt. Dabei kommt dem Gemeindean-

teil an der Einkommensteuer (14,6 Prozent) und den Gewerbesteuererträgen (11,9 Prozent) die größte Bedeutung zu. Die restlichen Steuereinnahmen verteilen sich auf den Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer und auf eine Vielzahl kleinerer Einnahmequellen. Ebenfalls fast ein Drittel der gesamten Einnahmen entfällt auf Zuweisungen von Bund und Land. Besonderes Gewicht haben die sogenannten Schlüsselzuweisungen, die im Rahmen des kommunalen Finanzausgleichs der einzelnen Bundesländer verteilt werden. Bei den Gebühren und Entgelten ist schließlich mit einem Anteil von rund 11 Prozent zu rechnen.

Dieser Anteil hat sich mit der Ausgliederung kommunaler Einrichtungen in den letzten Jahren deutlich verringert, sodass die tatsächliche Bedeutung von Gebühren für die finanzielle Situation einer Kommune durch diesen Anteilswert unterschätzt werden dürfte.

3.2 Betrachtung der Ausgabenseite

Die nachfolgende Analyse des Zusammenhangs zwischen Einwohnerveränderungen und kommunalen Ausgaben richtet sich auf die laufenden Kosten,

Einzelplan		Durchschnitt	Minimum	Maximum	Standardabweichung
0	Allgemeine Verwaltung	101,27	8,36	192,94	22,54
1	Öffentliche Sicherheit und Ordnung	29,05	6,66	89,78	14,22
2	Schulen	102,90	40,23	222,11	27,10
3	Wissenschaft, Forschung, Kulturpflege	21,78	0,00	217,72	22,58
4	Soziale Sicherung	124,65	7,20	623,92	109,38
5	Gesundheit, Sport, Erholung	37,98	-12,66	138,47	19,64
6	Bau- und Wohnungswesen, Verkehr	96,17	39,16	184,94	23,40
7	Öffentliche Einrichtungen, Wirtschaftsförderung	18,17	-124,54	175,77	23,75
8	Wirtschaftliche Unternehmen, allg. Grund- und Sondervermögen	-45,48	-176,73	164,91	27,16

Tab. 3-1: Kommunaler Zuschussbedarf in Euro je Einwohner im Haushaltsjahr 2000

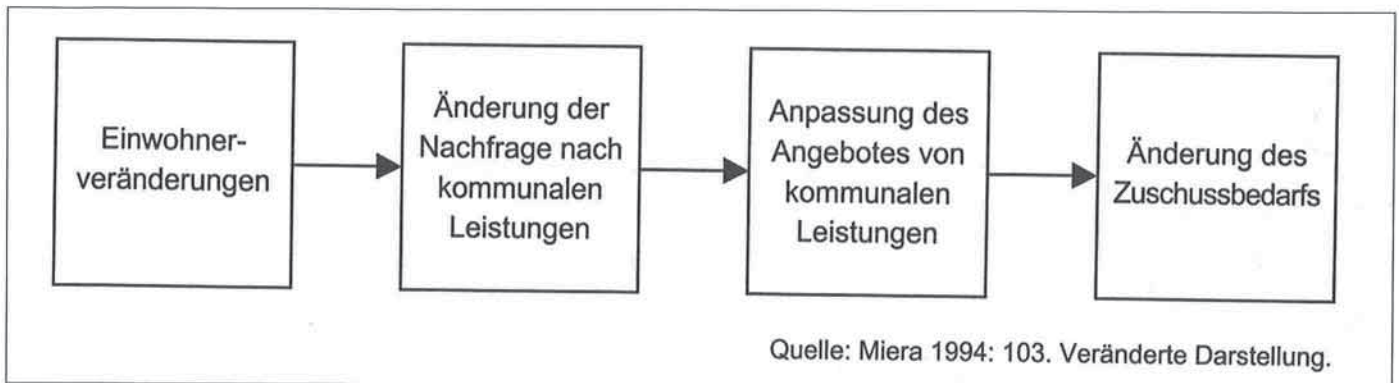


Abb. 3-2: Wirkungskette zwischen Einwohnerveränderung und kommunalem Zuschussbedarf

die im Verwaltungshaushalt einer Gemeinde verbucht werden. Die Diskussion orientiert sich an der Gliederungssystematik kommunaler Haushaltspläne, die zehn Einzelpläne unterscheidet. Der Einzelplan 9 „Allgemeine Finanzwirtschaft“ bleibt von dieser Betrachtung ausgeklammert, da er sich nicht auf einen Aufgabenbereich bezieht, sondern die nicht-aufgabengebundenen Einnahmen ausweist. Die Tabelle 3-1 gibt einen ersten Überblick über den durchschnittlichen Zuschussbedarf je Einwohner für die einzelnen Aufgabenbereiche in den nordrhein-westfälischen Gemeinden.

Einwohnerveränderungen wirken sich über eine Kette mit mehreren Gliedern auf die Entwicklung der laufenden Kosten einer Gemeinde aus. Zunächst wird die Nachfrage nach kommunalen Leistungen von der Zahl und von der Struktur der Einwohner beeinflusst. Dabei müssen Änderungen der Nachfrage nicht parallel zu den Einwohnerveränderungen verlaufen. So ist im Rahmen der Stadt-Umland-Wandlung anzunehmen, dass auch vom neuen Wohnstandort im Umland aus eine Reihe von Leistungen der Kernstadt in Anspruch genommen werden.

Weiterhin ist an dieser Stelle für die verschiedenen Aufgabenbereiche zu klären, wie stark die Einwohnerabhän-

gigkeit der Nachfrage ausgeprägt ist. Aus einer veränderten Nachfrage resultiert für die Kommune in jedem Fall die Herausforderung, das bestehende Angebot anzupassen. Dabei stellt sich die Flexibilität bei der Angebotsanpassung in den verschiedenen Aufgabenbereichen sehr unterschiedlich dar. Ebenso ist sie hinsichtlich der Steigerung und der Verringerung der Nachfrage asymmetrisch angelegt. So verhindert die technische Unteilbarkeit von bestehenden Einrichtungen häufig eine flexible Anpassung an eine Nachfrageveränderung, während die Erweiterung des kommunalen Leistungsangebotes, finanzielle Restriktionen einmal vernachlässigt, mit weniger Problemen verbunden ist. Insgesamt wird deutlich, dass die Auswirkungen auf die Ausgabenbelastung einer Gemeinde sowohl von Änderungen der Leistungsanspruchnahme als auch von Anpassungen der Leistungsbereitstellung abhängen (vgl. Abbildung 3-2).

Eine Nachfrageerhöhung kann in der Regel bis zu einem gewissen Grad im Rahmen der bestehenden Kapazitäten befriedigt werden. Solange es zu einer besseren Auslastung vorhandener Angebote kommt, fallen nur zusätzliche variable Kosten an. Bei Erreichen der Kapazitätsgrenzen wird dieser lineare Verlauf unterbrochen. Es werden

strukturelle Veränderungen notwendig, die eine sprunghafte Steigerung der Ausgaben auslösen. Dies können fixe Kosten sein (z. B. Personalausgaben) aber auch Neuinvestitionen. Die Abbildung 3-3 veranschaulicht den Einfluss von Einwohnerzuwächsen auf den kommunalen Zuschussbedarf. Dabei erfolgt eine Beschränkung auf die fortlaufenden Ausgaben (variable und fixe Kosten), die im Verwaltungshaushalt einer Gemeinde ausgewiesen werden. Zunächst wird der Zuschussbedarf je Einwohner absinken, da die Ausgabenveränderungen nur die variablen Kosten betreffen und somit verhältnismäßig gering sind. Besonders günstig stellt sich der Verlauf der Ausgaben-Einnahmen-Relation dar, wenn die Nachfragenden über Gebühren oder Entgelte einen Beitrag zur Kostendeckung der kommunalen Aufgabenwahrnehmung leisten. Wird ein Schwellenwert erreicht, bei dem strukturelle Anpassungen notwendig sind, erhöht sich der kommunale Zuschussbedarf je Einwohner sprunghaft, um sich bei einer weiteren Einwohnerzunahme wieder den Bereichen günstiger Kostendeckungsgrade anzunähern. Diese vereinfachende Darstellung berücksichtigt allerdings nicht, ob bei der Bereitstellung einer öffentlichen Leistung positive oder negative Skalenerträge auftreten.

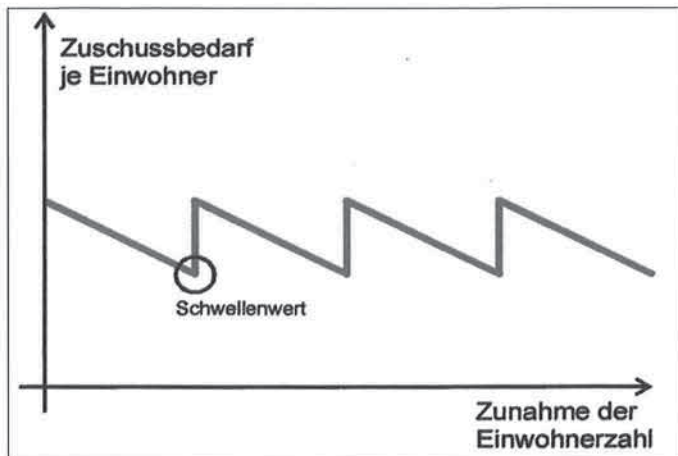


Abb. 3-3: Einwohnerzunahme und kommunaler Zuschussbedarf

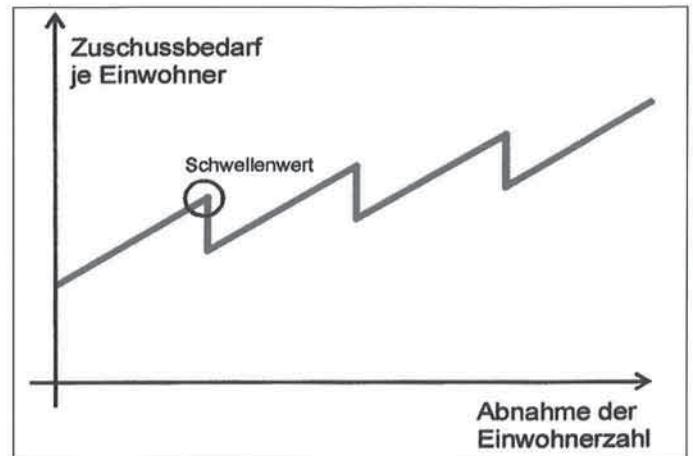


Abb. 3-4: Einwohnerabnahme und kommunaler Zuschussbedarf

Eine Nachfrageminderung bewirkt bei vielen kommunalen Leistungen kurzfristig nur einen Rückgang der variablen Kosten. Da die bereitgestellte Infrastruktur bei vermindertem Bedarf nur selten flexibel angepasst werden kann, entstehen Überkapazitäten. Fixe Kosten können oftmals nur mit einer zeitlichen Verzögerung reduziert werden (z. B. Personalkosten). Zum Teil sind sie weitgehend unabhängig von einer Leistungsanspruchnahme und entfallen nur bei einem Verzicht auf die Leistungsbereitstellung. Einsparungen der Investitionen sind lediglich beim Verkauf oder der Umnutzung der Einrichtungen denkbar. Der Wunsch, fixe Kosten zu reduzieren, kann allerdings auch Anpassungsinvestitionen bzw. Desinvestitionskosten notwendig machen. In Abbildung 3-4 ist der Einfluss von Einwohnerverlusten auf den kommunalen Zuschussbedarf dargestellt. Auch diese Abbildung bezieht sich nur auf die laufenden Kosten und verzichtet auf eine Berücksichtigung der Investitionen. Zunächst wird der Zuschussbedarf je Einwohner steigen, da die Ausgabeneinsparungen nur die variablen

Kosten betreffen und somit verhältnismäßig gering sind. Wird ein Schwellenwert erreicht, an dem die Möglichkeit struktureller Anpassungen gegeben ist, kann eine sprunghafte Reduzierung des kommunalen Zuschussbedarfs erzielt werden. Anhaltende Einwohnerverluste führen wiederum zu einem Anstieg des Zuschussbedarfs je Einwohner. Die erzielten Einsparungen bei den Ausgaben bleiben im Zeitverlauf jedoch gegenüber den Einwohnerrückgängen zurück, sodass sich in der Gesamtbetrachtung ein ansteigender Verlauf ergibt. Dieser Sachverhalt wird Kostenremanenz genannt.

Es wird deutlich, dass bei Einwohnerverlusten die Möglichkeiten einer flexiblen Angebotsanpassung die Entwicklung der kommunalen Ausgabenbelastung bestimmen. Im Folgenden soll eine Abschätzung der Einsparpotenziale für die verschiedenen Aufgabenbereiche einer Gemeinde vorgenommen werden. Ziel der Darstellung ist es, ein allgemeines Verständnis für die aufgabenspezifischen Einsparpotenziale zu gewinnen.

Allgemeine Verwaltung

In den Bereich „Allgemeine Verwaltung“ fallen sowohl Aufgaben mit engem (z. B. Standesamt) als auch mit schwachem (z. B. EDV) Zusammenhang zur Einwohnerzahl. Einer durchaus möglichen Anpassung an eine verringerte Nachfrage steht eine Inflexibilität kommunaler Personalausgaben „nach unten“ entgegen. Zum einen treten Unterauslastungen oftmals nicht offen zutage, zum anderen vollzieht sich der Personalabbau häufig nur im Rahmen einer natürlichen Fluktuation.

Öffentliche Sicherheit und Ordnung

Die Ausgaben im Bereich „Öffentliche Sicherheit und Ordnung“ sind in erster Linie vom vorherrschenden Gefahrenpotenzial, von gesetzlichen Bestimmungen und dem in einer Gemeinde angestrebten Sicherheitsniveau abhängig. Mit sinkender Einwohnerzahl verringert sich die Wahrscheinlichkeit des gleichzeitigen Eintretens von Ein-

satzfällen. Entscheidender ist jedoch, dass sich durch Bevölkerungsrückgänge in der Regel keine Verkürzung der Einsatzwege ergibt. Um weiterhin eine schnelle Erreichbarkeit des gesamten Gemeindegebietes zu gewährleisten, müssen die bestehenden Einrichtungen beibehalten werden. Somit dürften sich bei rückläufiger Einwohnerzahl für diesen Aufgabenbereich nur sehr geringe Entlastungen bei den Ausgaben ergeben. Außerdem kann eine extreme Abnahme der Bevölkerungsdichte in einzelnen Teilen einer Gemeinde auch zu Ausgabensteigerungen führen. Der Verlust an sozialer Kontrolle und die Zunahme von Unsicherheiten würde hier eine zusätzliche Präsenz von Ordnungskräften erfordern.

Schulen

Bei einem Rückgang der Schülerzahlen sind unterschiedliche Anpassungsmöglichkeiten an die verringerte Nachfrage denkbar. Bei einer Verringerung der Zahl der Schüler je Klasse bleiben die Einsparpotenziale auf variable Kosten beschränkt. Die Verringerung der Zahl der Klassen stellt hingegen eine strukturelle Veränderung dar, durch die fixe Kosten eingespart werden können. Erhebliche Ausgabenersparnisse ergeben sich schließlich bei der Aufgabe einzelner Schulstandorte. Dies ist vornehmlich in Städten mit einem dichten Netz an Schulen möglich, wenn an anderer Stelle freie Kapazitäten vorhanden sind. Da die zukünftige Anzahl der Schüler relativ genau vorhergesagt werden kann, haben entsprechende Maßnahmen auch eine große Bedeutung bei den Strategien der Gemeinden zur Ausgabenreduktion. Es muss jedoch darauf hingewiesen werden, dass die Schließung von Schulen eine sehr unpopuläre

Maßnahme darstellt. Hier können über die Öffentlichkeit ausgetragene emotionale Diskussionen einen nicht unwesentlichen Einfluss auf die tatsächlich durchgeführten Sparmaßnahmen einer Kommune haben. Aus diesem Grund ist zu erwarten, dass im Aufgabenbereich „Schulen“ der Rückgang der Ausgaben trotz des hohen Maßes an Planungssicherheit bezüglich der zukünftigen Nachfrage hinter dem der Schülerzahlen zurückbleibt.

Wissenschaft, Forschung, Kulturpflege

Bei den Volkshochschulen als wichtigstem Träger außerschulischer Bildungsveranstaltungen ist der Anteil abbaubarer Kosten als hoch einzuschätzen. Aufgrund der Vielzahl freier Mitarbeiter lässt sich das Personal vergleichsweise schnell an eine veränderte Nachfrage anpassen. Darüber hinaus kommt den variablen Ausgaben eine relativ große Bedeutung zu, so dass sich weitere Anpassungsmöglichkeiten ergeben. Kulturelle Einrichtungen werden bei Einwohnerverlusten niedrigere Besucherzahlen erzielen können. Die Gesamtausgaben für diese Angebote werden sich dadurch zunächst nur geringfügig verändern, da in der Regel kein ausgeprägter Zusammenhang mit der Inanspruchnahme besteht. Zugleich dürfte sich der Zuschussbedarf aufgrund rückläufiger Erlöse aus Eintrittsgeldern erhöhen. Bei einer Verschlechterung der Finanzsituation einer Gemeinde ist die Unterhaltung kultureller Einrichtungen zudem besonders von Kürzungen bedroht, weil sie zu den freiwilligen Selbstverwaltungsaufgaben der Kommunen gehört. Ähnliche Zusammenhänge gelten für die öffentlichen Büchereien als weitere wichtige Einrichtungen dieses Aufgabenbereichs.

Ergänzend ist anzumerken, dass die Ausgaben des Einzelplans „Wissenschaft, Forschung, Kulturpflege“ auf eine Vielzahl von Aufgaben mit zentralörtlichem Charakter entfallen. Einwohnerverlagerungen im Rahmen der Stadt-Umland-Wanderung dürften sich daher nur unwesentlich auf die Nachfrage nach diesen Einrichtungen auswirken.

Soziale Sicherung

Die Transferleistungen im Bereich „Soziale Sicherung“ stellen einen bedeutenden Ausgabenpunkt für die kommunalen Haushalte kreisfreier Städte dar. Für die kreisangehörigen Gemeinden haben sie gleichermaßen großen Einfluss auf die Höhe der zu zahlenden Kreisumlage. Transferleistungen sind die Ausgabenart mit der größten Flexibilität der Angebotsseite. Eine Veränderung der Anzahl der Empfangsberechtigten schlägt sich direkt bei den Ausgaben nieder. In diesem Zusammenhang ist jedoch auf die soziale Selektivität der Stadt-Umland-Wanderung hinzuweisen. Aufgrund des Zurückbleibens sozial benachteiligter Bevölkerungsgruppen in den Kernstädten dürften die Entwicklungen bei den Einwohnerzahlen und den zu leistenden Zahlungen dort auseinanderfallen. Neben den Transferzahlungen beinhaltet der Aufgabenbereich „Soziale Sicherung“ die Unterhaltung verschiedener sozialer Hilfseinrichtungen sowie von Einrichtungen für Kinder und Jugendliche. Die Flexibilität in der Angebotsanpassung ist hier vergleichbar mit der Situation im Aufgabenbereich „Schulen“.

Gesundheit, Sport, Erholung

Mit einem Einwohnerrückgang müsste zugleich die Zahl der Krankenhausa-

tienten zurückgehen, die als Indikator für die variablen und fixen Krankenhauskosten anzusehen sind. Besondere Bedeutung kommt auch der Entwicklung der Altersstruktur der Bevölkerung zu, da die Wahrscheinlichkeit eines Krankenhausaufenthalts mit dem Alter zunimmt. Damit dürfte die Ausgabenreduzierung hinter den Einwohnerverlusten durch Abwanderungen in das Umland zurückbleiben, die vor allem durch jüngere und mittlere Altersschichten getragen werden. Eine besondere Belastung der kommunalen Haushalte im Bereich „Gesundheit, Sport, Erholung“ geht von den öffentlichen Bädern aus. Sinkende Einwohnerzahlen bewirken bei nahezu unveränderten Ausgaben einen Rückgang der Besucherzahlen und somit der Erlöse aus Eintrittsgeldern. Im Ergebnis ist eine weitere Erhöhung der Zuschussbedarfe zu erwarten. Bei der Unterhaltung von Park- und Gartenanlagen fehlt ein unmittelbarer Zusammenhang zwischen Ausgaben und Bevölkerungsentwicklung. Sollen die bestehenden Angebote weiterhin gepflegt werden, sind Kosteneinsparungen kaum möglich. Damit ist der Aufgabenbereich „Gesundheit, Sport, Erholung“ insgesamt durch geringe Einsparungsmöglichkeiten gekennzeichnet. Die Schließung traditioneller Schwimmbäder durch die Gemeinden bietet sich noch am ehesten zur Ausgabenreduzierung an.

Bau- und Wohnungswesen, Verkehr

Die Ausgaben für das Bau- und Wohnungswesen werden durch Personalkosten dominiert. Einwohnerrückgänge führen hier jedoch nicht nur zur Aufgabenentlastung, sondern rufen auch neuen Handlungsbedarf hervor. So sind insbesondere bei massiven Verlusten Gegenmaßnahmen zu entwerfen oder Überlegungen zur be-

darfsgerechten Nutzung der bestehenden Infrastruktur zu erstellen. Langfristig dürfte sich mit der zurückgehenden Bedeutung von Neubaufgaben der Personalbedarf aber reduzieren. Die Ausgaben für den Verkehrsbereich sind weitgehend unabhängig von einer Leistungsanspruchnahme. Ein Rückbau des kommunalen Straßennetzes ist auch bei Einwohnerverlusten größeren Umfangs nahezu auszuschließen und zugleich mit hohen Desinvestitionskosten verbunden. Auch die Ausgaben für die Instandhaltung hängen im Wesentlichen von Einflussfaktoren ab, die als unabhängig von der Nachfrage anzusehen sind (z. B. Witterung). Schließlich ist anzumerken, dass von Einwohnerverlagerungen im Rahmen der Stadt-Umland-Wanderung insgesamt ein Wachstum des Verkehrsaufkommens zu erwarten ist. Durch das Fortbestehen aktionsräumlicher Beziehungen zur Kernstadt dürfte sich die Möglichkeit einer Entlastung des dort bestehenden Verkehrsnetzes deutlich relativieren. Die Einsparungsmöglichkeiten für die Kommunen bei Einwohnerrückgängen ist im Aufgabenfeld Verkehr somit zu vernachlässigen.

Öffentliche Einrichtungen, Wirtschaftsförderung

Bei der Abwasserbeseitigung ist von sehr geringen Anpassungsmöglichkeiten bei Einwohnerrückgängen auszugehen. Zwar besteht ein recht enger Zusammenhang zwischen dem Wasserverbrauch und der Einwohnerzahl, doch ist die anfallende Abwassermenge nur zum Teil durch den Verbrauch der privaten Haushalte bestimmt. So geht ein bedeutender Einfluss vom Versiegelungsgrad innerhalb einer Gemeinde aus, der sich auf die zu klärende Regenwassermenge auswirkt. Außerdem verhindert das Problem der

technischen Unteilbarkeit bei einer Unterauslastung der bestehenden Kläranlagen eine flexible Anpassung an den Bedarf. Auch für das vorhandene Kanalnetz fallen die Kosten der Unterhaltung, ähnlich wie für die Verkehrsinfrastruktur, weitgehend unabhängig von der Auslastung an. Gegenwärtig werden die laufenden Ausgaben der Abwasserentsorgung zu einem hohen Teil durch Gebühren gedeckt, die bei einem Einwohnerverlust entfallen würden. Im Bereich der Abfallentsorgung sind die Möglichkeiten nicht im gleichen Maße durch das Problem der technischen Unteilbarkeit limitiert. Auf die Kostenbelastung durch das Sammeln und den Transport der anfallenden Müllmenge hat die Siedlungsstruktur jedoch einen größeren Einfluss als die Zahl der Einwohner. Auch hier dürften die Einsparungen hinter dem Einwohnerrückgang zurückbleiben. Um den gegenwärtig sehr hohen Kostendeckungsgrad beizubehalten, wäre somit eine Erhöhung der zu zahlenden Gebühren notwendig. Für den Bereich der Wirtschaftsförderung ist eine Verringerung der Ausgaben bei anhaltenden Bevölkerungsverlusten als unwahrscheinlich anzusehen. Vielmehr messen die Kommunen diesem Handlungsbereich entscheidende Bedeutung im Rahmen von Gegenstrategien bei. Generell ist anzumerken, dass die öffentlichen Einrichtungen des Einzelplans 7 in zunehmendem Maße durch privatwirtschaftlich handelnde Wirtschaftsunternehmen der Gemeinden betrieben werden.

Wirtschaftliche Unternehmen, allgemeines Grund- und Sondervermögen

In den Einzelplan 8 gehen insbesondere die Nettoergebnisse der kommunalen Unternehmen ein. Durch die Betei-

ligung an den Gewinnen der Versorgungsunternehmen können die Kommunen an dieser Stelle häufig Überschüsse ausweisen. Auch bei Einwohnerrückgängen ist zu erwarten, dass die Versorgungsunternehmen weiterhin Überschüsse erwirtschaften können, da sie höhere Kosten in der Regel auf die Kunden umlegen.

3.3 Betrachtung der Einnahmeseite

Die Abbildung 3-5 zeigt die wesentlichen Zusammenhänge zwischen Einwohnerveränderungen und kommunalen Einnahmen. Zunächst lassen sich die Auswirkungen auf den Gemeindeanteil an der Einkommensteuer nennen. Da bei der Einkommensteuer das

Wohnortprinzip maßgeblich ist, verändert sich mit dem Verlust oder Zugewinn von Einwohnern in der Regel die Höhe der von den Einwohnern einer Gemeinde gezahlten Einkommensteuer. Damit dürfte sich das Verhältnis zwischen den innerhalb einer Kommune anfallenden Zahlungen und den Zahlungen innerhalb des gesamten Bundeslandes verschieben. Der Gemeinde steht dann ein veränderter Anteil an der zu verteilenden Steuer-masse zu. Ein mittelbarer Effekt ergibt sich bei der Grundsteuer. Insbesondere bei Bevölkerungszuwächsen kommt es zu Flächenveränderungen, da häufig zuvor landwirtschaftlich genutzte Flächen in Wohnbauland umgewandelt werden. Auch diese Umwandlung ist mit einer Veränderung der kommunalen Einnahmen verbunden, da von einem erhöhten Grundsteuerauf-

kommen auszugehen ist. Diese Einnahmeveränderungen beeinflussen außerdem die Höhe der innerhalb des kommunalen Finanzausgleichs gewährten Schlüsselzuweisungen, die durch das Verhältnis zwischen Steuerkraft und Ausgabenbedarf einer Kommune bestimmt wird. Einnahmeveränderungen bei dem Gemeindeanteil an der Einkommensteuer oder der Grundsteuer wirken sich zeitverzögert auf die ermittelte Steuerkraft aus. Zugleich haben Einwohnerveränderungen wesentlichen Einfluss auf den Ausgabenbedarf (vgl. Kapitel 3.4).

Gemeindeanteil an der Einkommensteuer

Mit der Gemeindefinanzreform von 1969 wurden die Gemeinden am Auf-

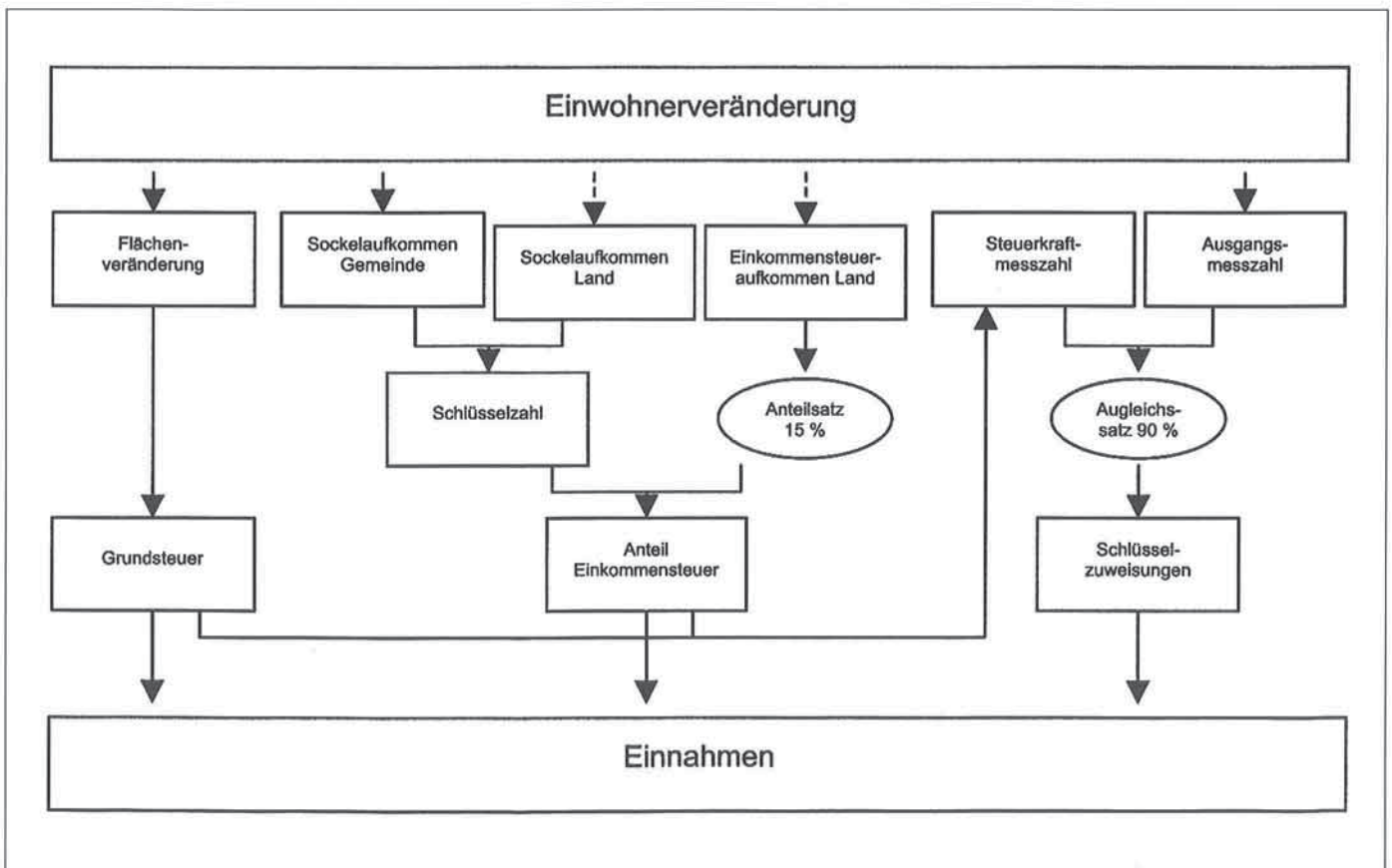


Abb. 3-5: Zusammenhang zwischen Einwohnerveränderung und kommunalen Einnahmen

kommen der Einkommensteuer beteiligt. Der Gemeindeanteil an der Einkommensteuer ist unmittelbar mit seiner Einführung zur zweiten wichtigen Säule neben der Gewerbesteuer geworden. Im Vergleich zur Gewerbesteuer unterliegt die Einkommensteuer trotz unerwarteter Einbrüche in den 90er Jahren weniger stark zeitlichen Schwankungen und räumlichen Streuungen. Die Zerlegung des Einkommensteueraufkommens erfolgt nach dem Wohnsitzprinzip.

Wie wird der Gemeindeanteil an der Einkommensteuer bestimmt?

Gemäß Artikel 106 (5) des Grundgesetzes erhalten die Gemeinden einen Anteil an dem Aufkommen der Einkommensteuer. Bei der Berechnung dieses Anteils einer Gemeinde an der Einkommensteuer sind drei Schritte zu unterscheiden (vgl. Abbildung 3-6).

Zunächst ist das Gesamtaufkommen der Lohn- und Einkommensteuer in dem jeweiligen Bundesland innerhalb eines bestimmten Zeitraums zu ermitteln. Von diesem Gesamtaufkommen stehen den Gemeinden eines Bundeslandes gemäß Gemeindefinanzreformgesetz 15 Prozent zu.

Um den Anteil der einzelnen Gemeinden an dieser Gesamtmasse zu erhalten, wird im Anschluss daran für jede Gemeinde eine Schlüsselzahl errechnet. Bei der Berechnung dieser Schlüsselzahl werden allerdings nur zu versteuernde Einkommen bzw. Einkommenssteile bis zu den im Gemeindefinanzreformgesetz festgelegten Sockelbeträgen berücksichtigt. Diese Sockelgrenzen wurden zuletzt mit Wirkung zum 1.1.2000 auf 50.000 DM bzw. 100.000 DM (bei Zusammenveranlagung) in den alten Bundesländern angehoben. Durch diese Regelung soll es für Gemeinden weniger attraktiv wer-

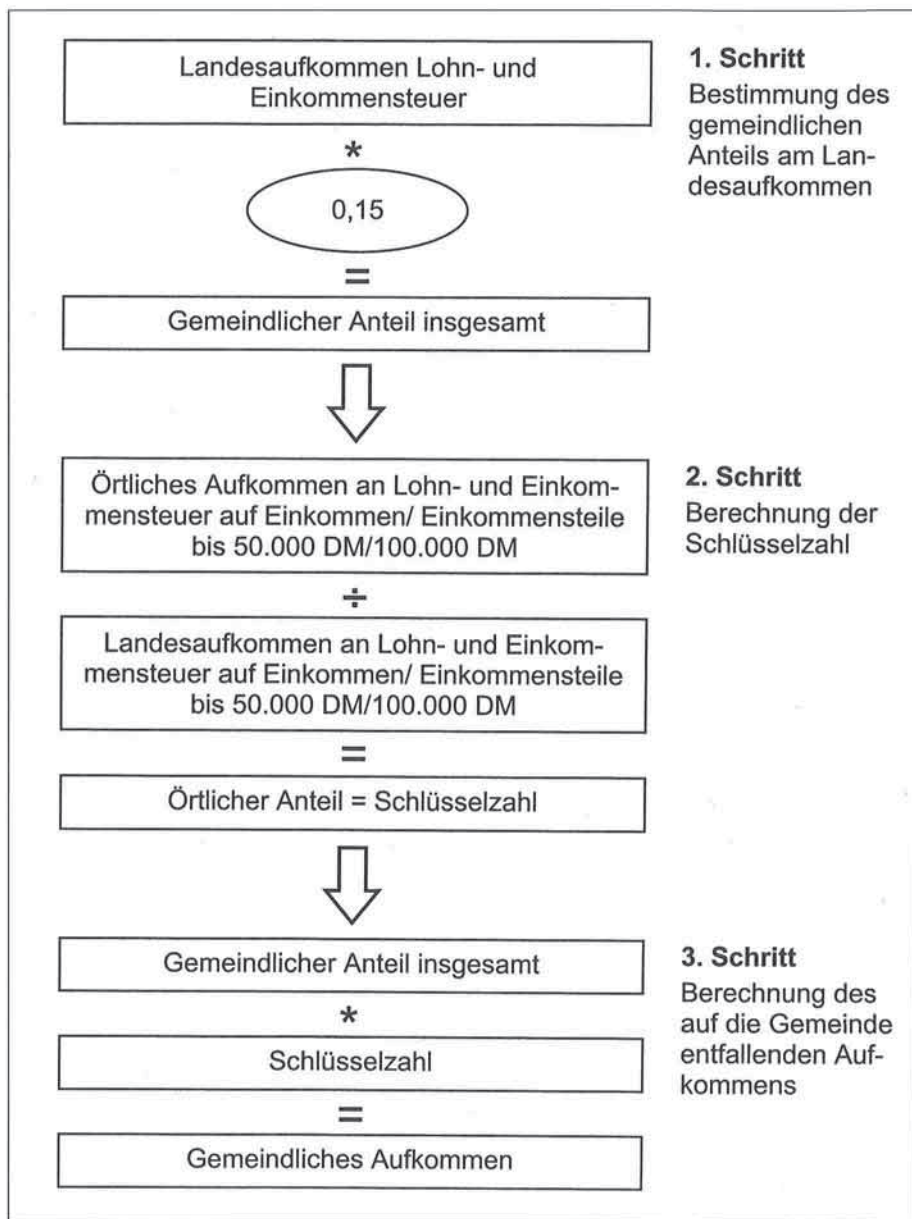


Abb. 3-6: Berechnung des Gemeindeanteils an der Einkommensteuer

den, sich vornehmlich um Bezieher sehr hoher Einkommen zu bemühen.

Die Schlüsselzahl einer Gemeinde ergibt sich schließlich als Quotient aus dem Sockelaufkommen der Gemeinde und dem gesamten Sockelaufkommen des Landes. Die Summe aller Schlüsselzahlen in einem Bundesland ist demnach 1.

Die Multiplikation der jeweiligen Schlüsselzahl mit der Gesamtmasse

des gemeindlichen Anteils (ermittelt ohne Berücksichtigung von Sockelgrenzen) führt zum Anteil einer Gemeinde an der Einkommensteuer. Das im Grundgesetz enthaltene Hebesatzrecht der Kommunen auf den Einkommensteueranteil ist bislang nicht zur Anwendung gekommen.

Die Einnahmewirkungen von Einwohnerveränderungen einer Gemeinde ergeben sich durch die Veränderung der

Schlüsselzahl, die wiederum aus einer Veränderung des Sockelaufkommens einer Gemeinde resultiert. Das Sockelaufkommen ist jedoch nicht direkt von der Einwohnerzahl abhängig, sondern von der Anzahl der Steuerfälle und der Höhe der Einkommen.

Der Schlüssel zur Aufteilung des Gemeindeanteils an der Einkommensteuer kommt auch bei der Verteilung der vom Land gewährten Kompensationsleistungen für Verluste durch die Neuregelung des Familienleistungsausgleichs zur Anwendung. Im Gemeindefinanzierungsgesetz 2002 des Landes Nordrhein-Westfalen wurde der auf die Gemeinden zu verteilende Betrag vorläufig auf 485,0 Millionen Euro festgesetzt.

Wie wird der Gemeindeanteil an der Einkommensteuer berechnet?

Im Folgenden sollen die notwendigen Rechenschritte zur Berechnung des

Gemeindeanteils an der Einkommensteuer anhand eines einfachen Beispiels dargestellt werden. Dabei wird unterstellt, dass dem Land Nordrhein-Westfalen nur drei Gemeinden angehören. Das Gemeindefinanzreformgesetz in der derzeit gültigen Fassung bildet die Grundlage der Berechnung. Im ersten Rechenschritt ist zunächst das auf die Gemeinden eines Bundeslandes entfallende Einkommensteueraufkommen zu bestimmen (vgl. Tabelle 3-2).

Um diesen gemeindlichen Anteil an der Einkommensteuer auf die einzelnen Gemeinden eines Bundeslandes aufzuteilen, werden im zweiten Rechenschritt sogenannte Schlüsselzahlen berechnet. Dazu wird das auf Einkommen bzw. Einkommensteile innerhalb der Kappungsgrenzen entfallende Steueraufkommen in einer Gemeinde bestimmt. Anschließend wird ermittelt, welchen Anteil die einzelne Gemeinde an diesem Teilsteueraufkommen in-

nerhalb des gesamten Landes hat (vgl. Tabelle 3-3).

Im dritten Rechenschritt lässt sich schließlich das auf eine Gemeinde entfallende Aufkommen errechnen. Hierzu wird die Schlüsselzahl mit dem gemeindlichen Anteil an der Einkommensteuer multipliziert (vgl. Tabelle 3-4).

Indirekte Effekte

Die Auswirkungen von Einwohnerveränderungen auf die Gemeindefinanzen beschränken sich nicht auf die unmittelbare Beziehung zwischen Gemeinde und gewonnenen bzw. verlorenen Einwohnern. Zusätzlich ergeben sich indirekte Effekte auf den kommunalen Haushalt über weitere Gruppen von Wirtschaftssubjekten. Als besonders bedeutsam sind die sogenannten Einkommensmultiplikatoreffekte an-

Tab. 3-2 1. Rechenschritt	Steuerleistung insgesamt		Gemeindeanteil insgesamt	
		1.056.410.000	15	

Tab. 3-3 2. Rechenschritt		Steuerleistung	Sockelaufkommen	Sockelaufkommen insgesamt	Schlüsselzahl
	Gemeinde A	826.680.400	644.311.980	845.127.915	0,7623839
	Gemeinde B	197.271.100	164.714.095	845.127.915	0,1948984
	Gemeinde C	32.458.500	36.101.840	845.127.915	0,0427176

Tab. 3-4 3. Rechenschritt		Gemeindeanteil insgesamt	Schlüsselzahl	Gemeindeanteil Einkommensteuer
	Gemeinde A	158.461.500	0,7623839	120.808.508
	Gemeinde B	158.461.500	0,1948984	30.883.896
	Gemeinde C	158.461.500	0,0427176	6.769.096

zusehen. Einwohnerveränderungen wirken sich auf die örtlich vorhandene Kaufkraft aus, die wiederum Einfluss auf die Prosperität des Einzelhandels und der gewerblichen Wirtschaft innerhalb einer Gemeinde nimmt. Das dort erzeugte Einkommen bildet die Basis für die Einkommen- oder Gewerbesteuerzahlungen Dritter. Da diese Wirkungsketten mit großen Unsicherheiten verbunden sind und allgemeingültige Aussagen unmöglich erscheinen, wird auf eine Berücksichtigung im Rahmen der Modellrechnungen verzichtet. Dadurch werden die Auswirkungen von Einwohnerveränderungen auf die Gemeindefinanzen tendenziell unterschätzt.

Die Grundsteuer

Gemäß Artikel 106 (6) des Grundgesetzes steht den Gemeinden das Aufkommen der Grundsteuer zu. Den Gemeinden ist das Recht einzuräumen, die Hebesätze der Grundsteuer im Rahmen der Gesetze festzulegen. Rechtsgrundlagen für die Erhebung der Grundsteuer bilden das Grundsteuergesetz und das Bewertungsgesetz mit seinen Durchführungsverordnungen.

Einwohnerveränderungen können sich über die Veränderung der Flächeninanspruchnahme auf das Grundsteueraufkommen einer Gemeinde auswirken. Bei Einwohnergewinnen ist davon auszugehen, dass zusätzlich in Anspruch genommene Grundstücke zu Lasten land- bzw. forstwirtschaftlich genutzter Flächen umgewandelt wurden. Dies führt zu einem Zugewinn bei dem Aufkommen der Grundsteuer B, während sich das Aufkommen der Grundsteuer A verringert.

Steuergegenstand ist der im Inland liegende Grundbesitz. Dabei wird unterschieden zwischen der Grundsteuer A für Betriebe der Land- und Forstwirtschaft und der Grundsteuer B für sonstige Grundstücke. Maßgeblich für die Grundsteuer ist der Einheitswert des betreffenden Grundstücks einschließlich der aufstehenden Gebäude. Die Ermittlung des Einheitswertes erfolgt nach den Vorschriften des Bewertungsgesetzes. Der Einheitswert wird für alle Grundstücke zu einem bestimmten Stichtag, dem Hauptfeststellungszeitpunkt, ermittelt. Obwohl das Bewertungsgesetz von einer regelmäßigen Neubewertung im Abstand von sechs Jahren ausgeht, wird gegenwärtig in den alten Bundesländern auf die Hauptfeststellung von 1964, in den neuen Bundesländern sogar auf die Hauptfeststellung von 1935 zurückgegriffen.

Bei der Berechnung der Grundsteuer (vgl. Abbildung 3-7) wird zunächst der Steuermessbetrag ermittelt. Dieser ergibt sich durch Multiplikation eines Tausendsatzes (Steuermesszahl) mit dem Einheitswert, der nach dem Bewertungsgesetz im Veranlagungszeitpunkt für den Steuergegenstand maßgeblich ist.

Die Steuermesszahl ist nach Grundstücksarten gestaffelt. Für Betriebe der Land- und Forstwirtschaft beträgt sie 6,0 vom Tausend. Für sonstige Grundstücke ist die Steuermesszahl in den alten Ländern allgemein auf 3,5 vom Tausend festgelegt. Davon abweichend beträgt die Steuermesszahl für Einfamilienhäuser 2,6 vom Tausend für die ersten 38.346,89 Euro des Einheitswerts und 3,5 vom Tausend für den Rest des Einheitswerts. Für Zweifamilienhäuser gilt eine Steuermesszahl von 3,1 vom Tausend.

Die Gemeinde bestimmt, mit welchem Hundertsatz des Steuermessbetrages



Abb. 3-7: Berechnung der Grundsteuer

die Grundsteuer zu erheben ist (Hebesatz). Das Produkt von Hebesatz und Steuermessbetrag ergibt die Grundsteuerschuld. Der Hebesatz ist verpflichtend in der jeweils geltenden Haushaltssatzung getrennt nach Grundsteuer A und Grundsteuer B festzulegen.

Bei Einwohnerverlusten ist die Umwandlung von Siedlungs- und Verkehrsflächen in landwirtschaftliche Flächen denkbar, wenn auch unwahrscheinlich. In diesem Fall würde sich das Aufkommen der Grundsteuer A erhöhen, während sich das Aufkommen der Grundsteuer B reduziert.

3.4 Auswirkungen im Rahmen des kommunalen Finanzausgleichs

Dem kommunalen Finanzausgleichssystem kommt bei der Betrachtung der Wirkungszusammenhänge zwischen Einwohnerveränderungen und

Gemeindefinanzen aus zweierlei Gründen eine besondere Bedeutung zu. Zum einen stellen die vom Land gewährten Schlüsselzuweisungen eine wichtige kommunale Einnahmequelle dar, deren Verteilung unmittelbar und mittelbar nach der Einwohnerzahl erfolgt. Zum anderen ergibt sich durch die Ausgleichswirkung des Systems ein Effekt der „fiskalischen Rückkopplung“. Durch diesen Effekt

können die ursprünglich erhaltenen Zahlungen aus den wichtigsten Steuerquellen einer Kommune, darunter die Einkommensteuer oder die Grundsteuer, deutlich modifiziert werden.

Schlüsselzuweisungen

Gemäß Artikel 106 (7) des Grundgesetzes sind die Länder verpflichtet, die

Gemeinden und Gemeindeverbände am Länderanteil an den Gemeinschaftssteuern zu beteiligen. Über eine Beteiligung am Aufkommen der Landessteuern hat die Landesgesetzgebung zu bestimmen. Die Zuweisungen des Landes Nordrhein-Westfalen an die Gemeinden und Gemeindeverbände werden im Gemeindefinanzierungsgesetz geregelt, das jährlich von der Landesregierung neu erlassen

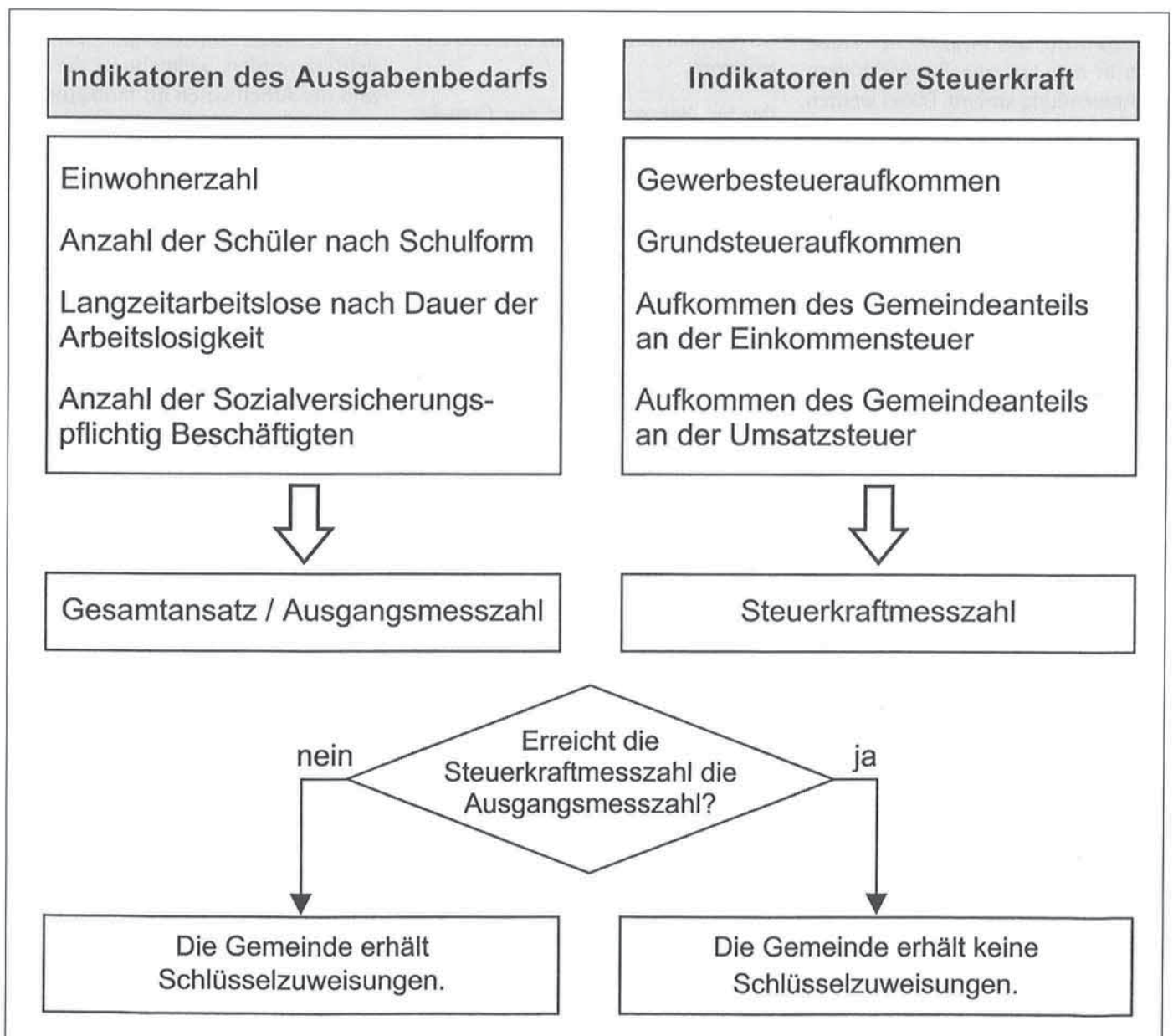


Abb. 3-8: Grundprinzip des kommunalen Finanzausgleichs des Landes Nordrhein-Westfalen

wird. Im Haushaltsjahr 2002 stehen rund 4,6 Milliarden Euro für Schlüsselzuweisungen an die Gemeinden zur Verfügung.

Nach welchen Kriterien werden die Schlüsselzuweisungen verteilt?

Die Gewährung der Schlüsselzuweisungen im Rahmen des kommunalen Finanzausgleichssystems des Landes Nordrhein-Westfalen folgt einem Grundprinzip, das in ähnlicher Weise auch in den anderen Bundesländern zur Anwendung kommt. Dabei werden die Finanzkraft und der Ausgabenbedarf einer Gemeinde anhand unterschiedlicher Indikatoren abgebildet und einander gegenübergestellt (vgl. Abbildung 3-8). Anschließend wird durch die Schlüsselzuweisungen die Differenz zwischen der Ausgangsmesszahl, die den kommunalen Ausgabenbedarf widerspiegelt, und der Steuerkraftmesszahl einer Gemeinde zu einem bestimmten Prozentsatz ausgeglichen. Dieser Ausgleichssatz ist zurzeit auf 90 Prozent festgelegt. Gemeinden, bei denen die Ausgangsmesszahl die Steuerkraftmesszahl übersteigt, erhalten keine Schlüsselzuweisungen. Sie werden als ausfallende oder abundante Gemeinden bezeichnet.

Der Gesamtansatz einer Gemeinde setzt sich aus dem Hauptansatz und verschiedenen Nebenansätzen zusammen. Im kommunalen Finanzausgleich des Landes Nordrhein-Westfalen gibt es zurzeit mit dem Schüleransatz, dem Soziallastenansatz und dem Zentralitätsansatz drei Nebenansätze.

Als wichtigstes Merkmal für den Finanzbedarf einer Gemeinde wird die Zahl der Einwohner angenommen. Sie wird über den Hauptansatz berück-

sichtigt, der das Kernelement des Gesamtansatzes darstellt. Mit steigender Einwohnerzahl einer Gemeinde wird dabei ein höherer Pro-Kopf-Wert an Ausgabenbedarf unterstellt. Dieser Grundgedanke kommt im Verfahren der „Einwohnerveredelung“ zum Ausdruck, bei dem der Einwohner durch einen von der Ortsgröße abhängigen Vervielfältiger gewichtet wird. Der in der Hauptansatzstaffel festgelegte Vervielfältiger liegt zurzeit für Gemeinden bis 25.000 Einwohner bei 100 Prozent und erreicht 150,1 Prozent für Gemeinden mit mehr als 679.500 Einwohnern.

Der Schüleransatz wird den Gemeinden für jeden Schüler an Schulen gewährt, deren Träger sie zu Beginn des Haushaltsjahres sind. Als Schülerzahlen gehen die mit einem Vervielfältiger gewichteten Schüler der einzelnen Schulformen ein. Dabei werden die durchschnittlichen Kosten, die für Haupt- und Realschulen ermittelt wurden, gleich 100 Prozent gesetzt. Die übrigen Schulformen werden hinsichtlich ihrer Kostenverursachung jeweils an den Haupt- und Realschulen gemessen. Die Anzahl der Schüler steht dabei nicht nur für die Schulkosten im engeren Sinne, sondern ist auch als Orientierungsgröße für den Bedarf an vorschulischen Einrichtungen, an Einrichtungen für Jugendhilfe, Jugendpflege und -bildung, Sport- und Spielanlagen zu sehen.⁶

Nachdem seit Beginn der 80er Jahre die Situation der kommunalen Haushalte durch einen außergewöhnlichen Anstieg der Sozialhilfeausgaben belastet wurde, kam es mit dem Finanzausgleichsjahr 1988 zur Einführung des Soziallastenansatzes, der zunächst als

Arbeitslosenansatz bezeichnet wurde. Als Soziallastenansatz werden den Gemeinden je Arbeitslosem mit einer Dauer der Arbeitslosigkeit von 6 Monaten und mehr weitere Bedarfspunkte hinzugerechnet. Seit dem Finanzausgleich 1996 werden Arbeitslose mit einer Dauer der Arbeitslosigkeit von 6 bis unter 12 Monate fünffach, bei einer Dauer der Arbeitslosigkeit von 12 bis unter 24 Monate sechsfach und bei einer Dauer von 24 Monaten und länger siebenfach gezählt. Mit dem Soziallastenansatz sollen nicht nur die Kosten der Dauerarbeitslosigkeit berücksichtigt werden, vielmehr ist die Anzahl der Arbeitslosen als Indikator für die gesamten von einer Gemeinde getragenen Sozialhilfelasten zu verstehen.⁷

Viertes und abschließendes Element bei der Bestimmung des Gesamtansatzes ist der Zentralitätsansatz. Als Zentralitätsansatz werden 15 Prozent der Zahl der Sozialversicherungspflichtig Beschäftigten einer Gemeinde als zusätzliche Bedarfseinheiten eingerechnet. Die Ergänzung um den Zentralitätsersatz erfolgte im Haushaltsjahr 1996 und zielte darauf ab, im Rahmen des kommunalen Finanzausgleichs nicht nur negative Entwicklungen auszugleichen, sondern auch positive Leistungsanreize zur Schaffung von Arbeitsplätzen einzubauen.⁸

Die Ausgangsmesszahl für eine Gemeinde ergibt sich durch die Vervielfältigung des Gesamtansatzes mit dem einheitlichen Grundbetrag. Der Grundbetrag stellt eine rechnerische Hilfsgröße dar, deren Höhe sich bei der

6 Vgl. Innenminister des Landes Nordrhein-Westfalen (Hg.), Gutachten zur Berechnung der Schlüsselzuweisungen im kommunalen Finanzausgleich Nordrhein-Westfalen, Düsseldorf, 1987, S. 19.

7 Vgl. Parsche/Steinherr, Der kommunale Finanzausgleich des Landes Nordrhein-Westfalen, München, 1995, S. 40.

8 Vgl. Parsche/Steinherr, Der kommunale Finanzausgleich des Landes Nordrhein-Westfalen, München, 1995, S. 137.

Berechnung der Schlüsselzuweisungen in einem iterativen Verfahren unter Ausscheiden der abundanten Gemeinden ergibt.⁹ Er wird dabei so festgesetzt, dass der für Schlüsselzuweisungen an die Gemeinden zur Verfügung gestellte Betrag restlos aufgebraucht wird.

Die Ermittlung der Steuerkraftmesszahl dient der Bestimmung der steuerlichen Leistungsfähigkeit einer Gemeinde. Die Steuerkraftmesszahl ergibt sich aus der Summe der Steuerkraftzahlen der Gewerbesteuer, der Grundsteuer, des Gemeindeanteils an der Einkommensteuer und des Gemeindeanteils an der Umsatzsteuer abzüglich der Steuerkraftzahl der Gewerbesteuerumlage. Sonstige gemeindliche Steuereinnahmen (örtliche Aufwand- und Verbrauchsteuern) sowie Gebühren und Beiträge oder Erwerbseinkünfte werden bei der Steuerkraftermittlung nicht berücksichtigt.

Das gültige Verfahren fußt auf der Grundüberlegung, dass nur solche Bestimmungsgründe des tatsächlichen Steueraufkommens berücksichtigt werden sollen, die nicht von der Gemeinde in autonomer Entscheidung veränderbar sind.¹⁰ Aus diesem Grund gehen die Realsteuern Gewerbesteuer und Grundsteuer nicht mit ihrem tatsächlichen Aufkommen in die Berechnung ein. Stattdessen erfolgt eine Division durch den örtlichen und eine anschließende Multiplikation mit einem fiktiven nivellierenden Hebesatz, der dem gewogenen landesdurch-

schnittlichen Hebesatz entspricht. Bei dem Gemeindeanteil an der Einkommensteuer und dem Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer ist hingegen von den Ist-Einnahmen auszugehen, da hier kein gemeindliches Hebesatzrecht besteht.

Wie werden die Schlüsselzuweisungen berechnet?

In Anlehnung an das Beispiel zur Berechnung des Gemeindeanteils an der Einkommensteuer sollen im Folgenden die notwendigen Rechenschritte zur Bestimmung der Schlüsselzuweisungen dargestellt werden. Dabei wird unterstellt, dass dem Land Nordrhein-Westfalen nur drei Gemeinden angehören und 200 Millionen Euro als Schlüsselmasse für sie zur Verfügung stehen. Die Regelungen des Gemeindefinanzierungsgesetzes 2002 des Landes Nordrhein-Westfalen werden als Grundlage der Berechnung herangezogen.

Berechnung des Gesamtansatzes

Der Hauptansatz einer Gemeinde wird nach einem Hundertsatz ihrer Einwohnerzahl errechnet (§ 8 Abs. 3 GFG 2002). Die für den Hauptansatz maßgebenden Staffelklassen und die für sie geltenden Hundertsätze sind in der Anlage 1 des GFG 2002 festgelegt. Liegt die Einwohnerzahl einer Gemeinde zwischen zwei Stufen der Staffelklasse, so wird der Hundertsatz mit den dazwischen liegenden Werten angesetzt. Der Hundertsatz wird auf eine Dezimalstelle hinter dem Komma aufgerundet (vgl. Tabelle 3-5). Dabei kommt die Formel „Gesamtansatz“ auf Seite 28 zur Anwendung.

Die Schüler der einzelnen Schulformen werden mit dem in Anlage 2 des GFG 2002 festgelegten Vervielfältiger multipliziert. Zur Vereinfachung im Rahmen dieser Beispielrechnung wird angenommen, dass dabei nur zwischen den drei Schulformen Grundschule, Realschule und Gesamtschule differenziert wird. Soweit Schulen als Ganztagschulen genehmigt worden sind, werden die Schüler der einzelnen Schulformen, die tatsächlich im Ganztagsbetrieb unterrichtet werden, mit dem in der Anlage 3 des GFG 2000 festgelegten Vervielfältiger berücksichtigt. Soweit an Regelschulen Schüler integrativ beschult worden sind, werden diese mit dem in der Anlage 4 des GFG festgelegten Vervielfältiger berücksichtigt.

Der Schüleransatz beträgt schließlich 92 vom Hundert der nach den Anlagen 2 und 3 ermittelten Schülerzahlen (vgl. Tabelle 3-6).

Als Soziallastenansatz werden der einzelnen Gemeinde die von der Bundesanstalt für Arbeit ermittelten Arbeitslosen mit einer Dauer der Arbeitslosigkeit von 6 Monaten und mehr hinzugerechnet. Die Anzahl der Arbeitslosen werden je nach Dauer der Arbeitslosigkeit gewichtet (vgl. Tabelle 3-7).

Als Zentralitätsansatz werden den einzelnen Gemeinden 15 vom Hundert der von der Bundesanstalt für Arbeit ermittelten Sozialversicherungspflichtig Beschäftigten hinzugerechnet (vgl. Tabelle 3-8).

Der Gesamtansatz wird aus dem Hauptansatz, dem Schüleransatz, dem Soziallastenansatz und dem Zentralitätsansatz gebildet (vgl. Tabelle 3-9).

⁹ Vgl. Rummel, Kommunalen Finanzausgleich in Deutschland, in: der gemeindehaushalt, Heft 9, 1999, S. 198.

¹⁰ Vgl. Parsche/Steinherr, Der kommunale Finanzausgleich des Landes Nordrhein-Westfalen, München, 1995, S. 58.

**Formel
Gesamtansatz**

$$HS_{\text{Gemeinde}} = HS_{\text{niedrigereSK}} + \frac{(HS_{\text{höhereSK}} - HS_{\text{niedrigereSK}}) \cdot (EZ_{\text{Gemeinde}} - EZ_{\text{niedrigereSK}})}{EZ_{\text{höhereSK}} - EZ_{\text{niedrigereSK}}}$$

HS = Hundertsatz
SK = Staffelklasse
EZ = Einwohnerzahl

**Tab. 3-5
Gesamtansatz**

	Einwohner	Hundertsatz	Hauptansatz
Gemeinde A	400.000	133,9 %	535.600
Gemeinde B	90.000	110,1 %	99.090
Gemeinde C	15.000	100,0 %	15.000

**Tab. 3-6
Schülerzahlen**

	Grundschule			Realschule			Gesamtschule			Schüler	Schüler- ansatz
Gemeinde A	14.000	98	13.720	5.400	100	5.400	5.000	157	7.850	26.970	24.812
Gemeinde B	4.000	98	3.920	1.300	100	1.300	1.200	157	1.884	7.104	6.536
Gemeinde C	900	98	882	750	100	750	0	157	0	1.632	1.501

**Tab. 3-7
Soziallasten**

	6-12 Monate			12-24 Monate			über 24 Monate			Soziallastenansatz
Gemeinde A	3.600	5	18.000	2.800	6	16.800	5.300	7	37.100	71.900
Gemeinde B	600	5	3.000	450	6	2.700	550	7	3.850	9.550
Gemeinde C	100	5	500	80	6	480	120	7	840	1.820

**Tab. 3-8
Zentralitäts-
ansatz**

	Sozialversicherungspflichtig Beschäftigte		Zentralitätsansatz
Gemeinde A	138.000	15	20.700
Gemeinde B	32.700	15	4.905
Gemeinde C	9.500	15	1.425

**Tab. 3-9
Gesamtansatz**

	Hauptansatz	Schüleransatz	Soziallasten- ansatz	Zentralitäts- ansatz	Gesamtansatz
Gemeinde A	535.600	24.812	71.900	20.700	653.012
Gemeinde B	99.090	6.536	9.550	4.905	120.081
Gemeinde C	15.000	1.501	1.820	1.425	19.746

Berechnung der Steuerkraftmesszahl

Die Steuerkraftmesszahl ergibt sich aus der Summe der für die Gemeinden geltenden Steuerkraftzahlen der Gewerbesteuer, der Grundsteuer, des Gemeindeanteils an der Einkommensteuer und des Gemeindeanteils an der Umsatzsteuer abzüglich der Steuerkraftzahl der Gewerbesteuerumlage. Bei der Gewerbesteuer sowie der Gewerbesteuerumlage und der Grundsteuer errechnet sich die Steuerkraftzahl nach einer Division durch den örtlichen und eine anschließende Multiplikation mit einem fiktiven nivellierenden Hebesatz (vgl. Tabelle 3-10).

Berechnung der Schlüsselzuweisungen

Zur Berechnung der Schlüsselzuweisungen wird zunächst die Ausgangsmesszahl einer Gemeinde ermittelt,

indem der Gesamtansatz mit dem einheitlichen Grundbetrag vervielfältigt wird (vgl. Tabelle 3-11). Der vom Innenministerium und Finanzministerium festgesetzte Grundbetrag errechnet sich nach der Formel „Grundbetrag“ auf Seite 30.

Die Gemeinde erhält als Schlüsselzuweisungen 90 vom Hundert des Unterschiedsbetrages zwischen der Ausgangsmesszahl und der Steuerkraftmesszahl (vgl. Tabelle 3-12).

Die Beispielgemeinde C erhält keine Schlüsselzuweisungen, da die Steuerkraftmesszahl die Ausgangsmesszahl übersteigt (abundante Gemeinde). Um die Schlüsselmasse dennoch vollständig zu verteilen, wird die Gemeinde C ausgeschieden und mit den verbleibenden Gemeinden ein neuer Grundbetrag errechnet (vgl. Tabelle 3-13).

Mit dem so ermittelten Grundbetrag ergeben sich schließlich die Schlüsselzuweisungen (vgl. Tabelle 3-14).

Weitere Zuweisungsarten

Neben den Schlüsselzuweisungen regelt das Gemeindefinanzierungsgesetz die Verteilung weiterer Zuweisungen. Eine unmittelbare oder mittelbare Einwohnerabhängigkeit besteht im Haushaltsjahr 2002 bei den pauschalen Zuweisungen und zwei besonderen Zuweisungen außerhalb des Schlüsselzuweisungssystems.

Zur pauschalen Förderung investiver Maßnahmen von Gemeinden und Kreisen werden rund 187,9 Millionen Euro zur Verfügung gestellt. Davon erhalten die Gemeinden als allgemeine Investitionspauschale rund 169,9 Millionen Euro. Dieser Betrag wird zu sieben Zehnteln nach der Einwohnerzahl und zu drei Zehnteln nach der Gebietsfläche verteilt. Der verbleibende Betrag in Höhe von rund 18,1 Millionen Euro geht an die kreisfreien Städte und Gemeinden und ist in erster Linie für Maßnahmen zur Verbesserung

Tab. 3-10
Steuerkraft-
messzahl

	Grundsteuer A				Grundsteuer B			
Gemeinde A	83.600	250	175	58.520	56.588.700	495	330	37.725.800
Gemeinde B	49.400	195	175	44.333	10.350.700	400	330	8.539.328
Gemeinde C	64.300	175	175	64.300	2.135.800	330	330	2.135.800

	Gewerbesteuer				Einkommensteuer	Umsatzsteuer
Gemeinde A	150.267.100	450	380	126.892.218	120.808.500	14.179.600
Gemeinde B	34.653.000	405	380	32.513.926	30.883.900	3.612.800
Gemeinde C	11.055.200	380	380	11.055.200	6.769.100	1.092.800

	Kompensationsleistungen	Gewerbesteuerumlage				Steuerkraftmesszahl
Gemeinde A	9.551.100	150.267.100	450	91	30.387.347	278.828.391
Gemeinde B	2.441.700	34.653.000	405	91	7.786.230	70.249.757
Gemeinde C	535.200	11.055.200	380	91	2.647.429	19.004.971

Formel
Grundbetrag

$$\text{Grundbetrag} = \frac{\sum \text{Steuerkraftmesszahl} + \frac{\text{Schlüsselmasse}}{\text{Abdeckung(\%)}}}{\sum \text{Gesamtansätze}}$$

Tab. 3-11
Ausgangs-
messzahl 1

	Gesamtansatz	Grundbetrag	Ausgangsmesszahl
Gemeinde A	653.012	744,546296565	486.197.666
Gemeinde B	120.081	744,546296565	89.405.864
Gemeinde C	19.746	744,546296565	14.701.811

Tab. 3-12
Schlüssel-
zuweisungen 1

	Ausgangs- messzahl	Steuerkraft- messzahl	Differenz	Abdeckung	Ergebnis
Gemeinde A	486.197.666	278.828.391	207.369.275	90 %	186.632.348
Gemeinde B	89.405.864	70.249.757	19.156.107	90 %	17.240.496
Gemeinde C	14.701.811	19.004.971	-4.303.160	90 %	-3.872.844

Tab. 3-13
Ausgangs-
messzahl 2

	Gesamtansatz	Grundbetrag	Ausgangsmesszahl
Gemeinde A	653.012	738,980135924	482.562.897
Gemeinde B	120.081	738,980135924	88.737.474

Tab. 3-14
Schlüssel-
zuweisungen 2

	Ausgangs- messzahl	Steuerkraft- messzahl	Differenz	Abdeckung	Ergebnis
Gemeinde A	482.562.897	278.828.391	203.734.506	90 %	183.361.055
Gemeinde B	88.737.474	70.249.757	18.487.717	90 %	16.638.945

der Altenhilfe und -pflege einzusetzen. Die Verteilung erfolgt nach der Zahl der Einwohner über 65 Jahre.

Für pauschale Zuweisungen zur Unterstützung kommunaler Aufwendungen im Schulbereich werden 500,0 Millionen Euro bereitgestellt. Diese Mittel werden auf der Basis der Schü-

lerzahlen der Schulstatistik 2000 für die allgemeinbildenden und berufsbildenden Schulen verteilt.

Bei den besonderen Zuweisungen außerhalb des Schlüsselzuweisungssystems erhalten die Gemeinden 0,26 Euro je Einwohner zur Förderung kommunaler Projekte zur Entwicklungszu-

sammenarbeit. Außerdem werden 0,06 Euro zur Förderung der Aktivitäten im Sportbereich gewährt.

3.5 Zeitliche Verzögerungen und „fiskalische Rückkopplung“

Das kommunale Finanzsystem ist durch zahlreiche Wechselwirkungen und Rückkopplungen gekennzeichnet. Dies führt dazu, dass Auswirkungen von Einwohnerveränderungen teilweise erst mit erheblichen Zeitverzögerungen auftreten oder durch Ausgleichseffekte überdeckt werden. Hierauf soll im Folgenden eingegangen werden.

Zeitliche Verzögerungen

Die Auswirkungen von Einwohnerveränderungen auf die Gemeindefinanzen sind durch das zeitliche Auseinanderfallen einzelner Effekte gekennzeichnet. Eine Zeitpunkt Betrachtung ist somit ausgeschlossen. Stattdessen geht es darum, die fiskalischen Folgeeffekte über einen längeren Zeitraum aufzusummieren.

So treten wesentliche zeitliche Verzögerungen bei der Ermittlung des Anteils einer Gemeinde an der Einkommensteuer auf, bei der auf die Lohn- und Einkommensteuerstatistik des Bundes zurückgegriffen wird. Die in die Statistik eingehenden Erhebungsmerkmale werden gemäß des Gesetzes über Steuerstatistiken alle drei Jahre erfasst. Bis die Ergebnisse für das Verteilungsverfahren zur Verfügung stehen, vergehen etwa fünf Jahre. Eine Veränderung des Steueraufkommens wirkt sich damit erst mit einer fünf- bis siebenjährigen Verzögerung auf die Finanzsituation einer Gemeinde aus. So wird die Lohn- und Einkommensteuerstatistik des Jahres 2001

erstmals im Jahr 2006 finanzwirksam und bleibt bis zum Jahr 2008 maßgebend (vgl. Tabelle. 3-15). Diese Trägheit bei der Einnahmewirksamkeit gewährt schrumpfenden Gemeinden eine gewisse Schonfrist, während prosperierende Gemeinden eine Benachteiligung erfahren.

Die veränderten Einnahmen einer Gemeinde aus dem Anteil an der Einkommensteuer beeinflussen wiederum ein bis zwei Jahre später die Ermittlung der Steuerkraftmesszahl im Rahmen des kommunalen Finanzausgleichs. Während sich eine Einwohnerveränderung bei der Ermittlung der Steuerkraftmesszahl also insgesamt mit einer Verzögerung von sieben bis neun Jahren auswirkt, schlägt sich die Veränderung bei der Ermittlung der Ausgangsmesszahl sehr viel früher nieder. Zunächst kommt es zu einer Korrektur der Ausgangsmesszahl, weil die veränderte Einwohnerzahl bei der Ermittlung des Hauptansatzes berücksichtigt wird. Dies geschieht in Nordrhein-Westfalen mit einer einjährigen Verzögerung. Je nach Struktur der Einwohner kommt es auch zu Modifikationen bei den jeweiligen Nebenansätzen. Bei relativen Einwohnerzuwächsen einer Gemeinde im Vergleich zum Landesdurchschnitt steigen die Schlüsselzuweisungen zunächst überproportional an, bevor die Berücksichtigung der Einkommenssteuerzuwächse auf der Seite der Steuerkraftermittlung die Zugewinne mindern.

Somit ist erst nach Ablauf von sieben bis neun Jahren die von Einwohnerveränderungen ausgelöste Wirkungskette auf die kommunalen Einnahmen abgeschlossen. Der Einnahmeeffekt bleibt dann in den folgenden Jahren stabil.

Anwendungsjahr Schlüsselzahl	Erhebungsjahr Steuerstatistik
2000-2002	1995
2003-2005	1998
2006-2008	2001
2009-2011	2004
2012-2014	2007
2015-2017	2010
2018-2020	2013
2021-2023	2016

Tab. 3-15: Zeitliche Verzögerung bei der Anwendung der Steuerstatistik

Der Effekt der „fiskalischen Rückkopplung“

Das System des kommunalen Finanzausgleichs beinhaltet eine Tendenz zur interkommunalen Nivellierung.¹¹ Gewinnt eine Kommune Steuerkraft hinzu, so verbleibt ihr nur ein geringer Teil der Mehreinnahmen. Verliert eine Kommune an Steuerkraft, wird ein wesentlicher Teil dieses Verlustes ausgeglichen.

Dieser Effekt kann als „fiskalische Rückkopplung“ verstanden werden. Einwohnerveränderungen wirken sich mittelbar über die Ausweisung neuer Wohnflächen und die Veränderung der Anzahl der Erwerbstätigen auf die Steuereinnahmen einer Gemeinde aus. Zeitverzögert gehen diese Einnahmeveränderungen in die Ermittlung der Steuerkraft im Rahmen des kommunalen Finanzausgleichs ein. Damit verändert sich das Verhältnis zwischen Steuerkraft und Ausgabenbedarf einer Gemeinde und somit auch die Höhe der gewährten Schlüsselzuweisungen. Im Ergebnis schlagen aus Einwohner-

¹¹ Vgl. Rummel, Kommunalen Finanzausgleich in Deutschland, in: der gemeindehaushalt, Heft 9, 1999, S. 193.

veränderungen resultierende Auswirkungen bei dem Gemeindeanteil an der Einkommensteuer und bei der Grundsteuer nur zu einem Bruchteil ihrer ursprünglichen Höhe auf die Einnahmesituation einer Gemeinde durch. Demgegenüber verbleiben bei abundanten Gemeinden, die ja nicht am System der Schlüsselzuweisungen partizipieren, die hinzugewonnenen bzw. verlorenen Steuereinnahmen vollständig bei den Kommunen.

4 WOHNEN VERSUS GEWERBE?

Gemessen an der Höhe des Aufkommens ist die Gewerbesteuer zusammen mit dem Gemeindeanteil an der Einkommensteuer die wichtigste steuerliche Einnahmequelle der Kommunen (vgl. Kapitel 3.1). Aufgrund des Hebesatzrechts der Gemeinden stärkt sie zudem die kommunale Finanzautonomie.

Ein Blick auf den Entwicklungsverlauf der Gewerbesteuer zeigt jedoch einen (relativen) Bedeutungsverlust in den letzten Jahren (vgl. Abbildung 4-1). Der stetige Anstieg bei dem Nettoaufkommen aus der Gewerbesteuer – Bruttoaufkommen abzüglich Gewerbesteuerumlage – geriet mit Beginn der 90er Jahre ins Stocken. Infolge des im zweiten Quartal 2001 einsetzenden Gewerbesteuereintruchs bewegt sich das Aufkommen mittlerweile auf dem Niveau des Jahres 1990. Dieser für einige Städte dramatische Rückgang bei der Gewerbesteuer hat keine einheitliche Ursache. Eine wesentliche Rolle spielen in jedem Fall die zunehmenden steuermindernden Gestaltungsmöglichkeiten, die der Gesetzgeber geschaffen hat.¹³ Die anhaltende Schwächung der Gewerbesteuer als kommunale Einnahmequelle ist als ein wesentlicher Auslöser für die aktuelle Diskussion um eine umfassende Gemeindefinanzreform anzusehen.

Eine in diesem Zusammenhang häufig geäußerte Kritik an der gegenwärtigen Ausgestaltung der Gewerbesteuer betrifft den begrenzten Kreis von Steuerpflichtigen, der eine wachsende Abhängigkeit von einigen wenigen Großbetrieben verursacht.¹⁴ So ist es

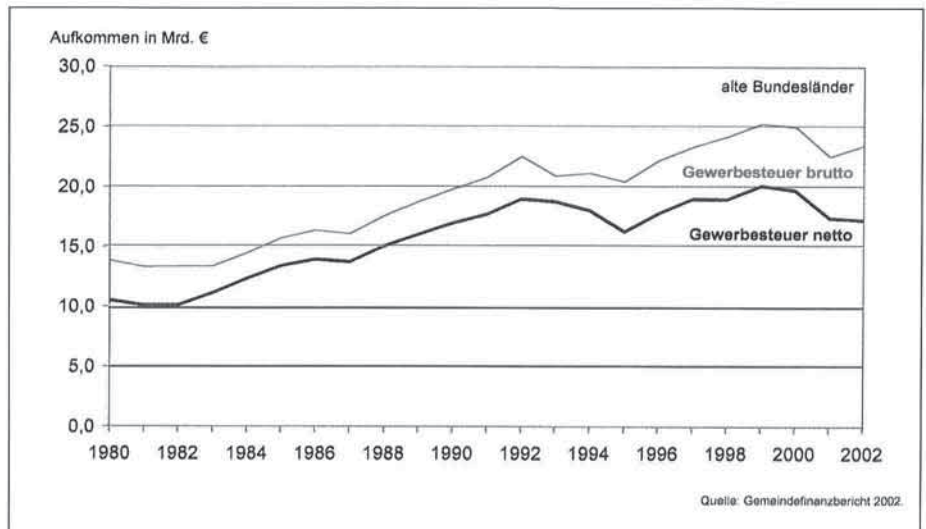


Abb. 4-1: Entwicklung des Gewerbesteueraufkommens in den alten Bundesländern von 1980 bis 2002

nicht ungewöhnlich, dass in einer Gemeinde weniger als ein Viertel aller ansässigen Betriebe Gewerbesteuer zahlen. Dieser Sachverhalt führt zu großen Unsicherheiten bei einer Simulation der fiskalischen Effekte von Gewerbegebietsausweisungen. Durch den Ausschluss von Kleinbetrieben auf der einen Seite und die Ausnutzung steuermindernder Regelungen auf der anderen Seite ist die Abschätzung der Gewerbesteuerproduktivität der sich ansiedelnden Betriebe kaum möglich. Ob und in welchem Umfang die Betriebe Gewerbesteuerzahlungen leisten, ist also vor der Ausweisung eines Gewerbegebietes weitgehend ungewiss.

Äußerst komplex stellen sich auch die Wirkungszusammenhänge im Rahmen des kommunalen Finanzausgleichs dar. Den vollen Zugewinn bei der Gewerbesteuer realisieren nur abundante Gemeinden. Die zusätzlichen Gewerbesteuererinnahmen führen zu einer erhöhten Steuerkraftmesszahl, sodass eine erhöhte Steuerkraft der Gemeinde angenommen wird. Diese Erhöhung wirkt sich bei nicht-abundanten Ge-

meinden aufgrund der Ausgleichsintensität von 90 Prozent in Nordrhein-Westfalen stark vermindert auf die Schlüsselzuweisungen aus. Zugleich besteht mit dem Zentralitätsansatz ein Indikator auf der Bedarfsseite, der bei der Ansiedlung von Gewerbebetrieben wirksam werden dürfte. Von zusätzlichen Sozialversicherungspflichtig Beschäftigten innerhalb einer Kommune geht ein zuweisungssteigernder Einfluss aus, da sich der rechnerische Ausgabenbedarf der Gemeinde erhöht. Somit ist die Ansiedlung von Gewerbebetrieben mit einer bedarfsmindernden und einer bedarfssteigernden Komponente im Finanzausgleichssystem verbunden.

Besondere Aufmerksamkeit ist bei einer Untersuchung der fiskalischen Auswirkungen von Gewerbeansiedlungen auch auf die Effekte zu legen, die sich aufgrund der Bestimmung der Gewerbesteuerkraft anhand fiktiver Hebesätze ergeben. Abhängig vom Verhältnis zwischen fiktivem und tatsächlichem Hebesatz kommt es hier zu grundsätzlich verschiedenen Einschätzungen.

13 Vgl. Karrenberg/Münstermann, Städtische Finanzen: Kollaps oder Reformen! Der Gemeindefinanzbericht 2002 im Detail, in: der städtetag, Heft 4, 2002, S. 14 - 96.

14 Vgl. Jarass, Gemeindefinanz-Reform. Von der Gewerbesteuer zur kommunalen Betriebssteuer, www.JARASS.DE, 2002.

Die möglichen Auswirkungen von Gewerbeansiedlungen im Rahmen des kommunalen Finanzausgleichs sollen im Folgenden anhand eines einfachen Beispiels diskutiert werden. Hierzu werden erneut die in Kapitel 3 eingeführten Beispielgemeinden A, B und C betrachtet. Allerdings werden die Modellannahmen insofern verändert, dass mit „Rest-NRW“ noch ein vierter Raum berücksichtigt wird. Gleichzeitig beträgt die zur Verteilung stehende Schlüsselmasse nicht 200 Millionen Euro, sondern 4,6 Milliarden Euro. Der für die Gewerbesteuerumlage maßgebliche Vervielfältiger wird im Sinne einer besseren Nachvollziehbarkeit für den gesamten Betrachtungszeitraum mit 91 vom Hundert konstant gehalten. Weiterhin werden die Regelungen des Gemeindefinanzierungsgesetzes 2002 als Grundlage der Berechnungen herangezogen.

Für jede der drei Gemeinden wird in drei voneinander unabhängigen Rechenschritten die Ansiedlung eines Gewerbebetriebes simuliert, der die Anzahl der Sozialversicherungspflichtig Beschäftigten in der Gemeinde um 20 Personen erhöht. Der Ansiedlungskommune beschert der Betrieb erstmals im Haushaltsjahr 2002 ein jährliches Gewerbesteueraufkommen von 20.500 Euro.

Im Jahr 2002 verbleiben der Gemeinde A nach Abzug der Gewerbesteuerumlage 16.354 Euro an zusätzlichen Gewerbesteuereinnahmen. Zur Ermittlung der Gewerbesteuerumlage wird das Ist-Aufkommen im Erhebungsjahr durch den von der Gemeinde für dieses Jahr festgesetzten Hebesatz der Gewerbesteuer geteilt und mit einem Vervielfältiger multipliziert. Im kommunalen Finanzausgleich

des Jahres 2003 schlägt sich die Betriebsansiedlung erstmals nieder. Das zusätzliche Steueraufkommen des Vorjahres wird zur Hälfte bei der Bestimmung der Steuerkraftmesszahl berücksichtigt und die Höhe der gewährten Schlüsselzuweisungen verringert sich erheblich. In der Summe belaufen sich die jährlich zusätzlich zur Verfügung stehenden Einnahmen nur noch auf 10.591 Euro. Im Jahr 2004 geht das zusätzliche Gewerbesteueraufkommen in vollem Umfang in die Berechnung ein und verstärkt den zuweisungsmindernden Effekt. Zugleich wird jedoch durch die Berücksichtigung der zusätzlichen Sozialversicherungspflichtig Beschäftigten ein bedarfssteigernder Effekt wirksam. Dennoch verringern sich die Mehreinnahmen pro Jahr ein weiteres Mal und betragen noch 6.596 Euro. In den folgenden Jahren bleibt der fiska-

Gemeinde A	2002	2003	2004	2005
Gewerbesteuer	150.287.600	150.287.600	150.287.600	150.287.600
Gewerbesteuerumlage	30.391.492	30.391.492	30.391.492	30.391.492
Gewerbesteuer (netto)	119.896.108	119.896.108	119.896.108	119.896.108
Gewerbesteuer KFA	150.267.100	150.277.350	150.287.600	150.287.600
Steuerkraftzahl Gewerbesteuer	126.892.218	126.900.873	126.909.529	126.909.529
Steuerkraftzahl Gewerbesteuerumlage	30.387.347	30.389.420	30.391.492	30.391.492
Steuerkraftmesszahl	278.828.391	278.834.974	278.841.557	278.841.557
Sozialversicherungspflichtig Beschäftigte KFA	138.000	138.000	138.020	138.020
Zentralitätsansatz	20.700	20.700	20.703	20.703
Gesamtansatz	653.012	653.012	653.015	653.015
Ausgangsmesszahl	439.811.387	439.811.565	439.813.709	439.813.709
Schlüsselzuweisungen	144.884.696	144.878.932	144.874.937	144.874.937
Veränderung Schlüsselzuweisungen	0	-5.764	-9.759	-9.759
Veränderung Gewerbesteuer (netto)	16.354	16.354	16.354	16.354
Veränderung Einnahmen	16.354	10.591	6.596	6.596
Veränderung Einnahmen kumuliert	16.354	26.945	33.541	40.137

Tab. 4-2: Beispielrechnung zu den Auswirkungen zusätzlicher Gewerbesteuereinnahmen im Rahmen des kommunalen Finanzausgleichs für die Gemeinde A

Gemeinde B	2002	2003	2004	2005
Gewerbesteuer	34.673.500	34.673.500	34.673.500	34.673.500
Gewerbesteuerumlage	7.790.836	7.790.836	7.790.836	7.790.836
Gewerbesteuer (netto)	26.882.664	26.882.664	26.882.664	26.882.664
Gewerbesteuer KFA	34.653.000	34.663.250	34.673.500	34.673.500
Steuerkraftzahl Gewerbesteuer	32.513.926	32.523.543	32.533.160	32.533.160
Steuerkraftzahl Gewerbesteuerumlage	7.786.230	7.788.533	7.790.836	7.790.836
Steuerkraftmesszahl	70.249.757	70.257.071	70.264.385	70.264.385
Sozialversicherungspflichtig Beschäftigte KFA	32.700	32.700	32.720	32.720
Zentralitätsansatz	4.905	4.905	4.908	4.908
Gesamtansatz	120.081	120.081	120.084	120.084
Ausgangsmesszahl	80.875.989	80.876.025	80.878.072	80.878.072
Schlüsselzuweisungen	9.563.608	9.557.059	9.552.318	9.552.318
Veränderung Schlüsselzuweisungen	0	-6.550	-11.291	-11.291
Veränderung Gewerbesteuer (Netto)	15.894	15.894	15.894	15.894
Veränderung Einnahmen	15.894	9.344	4.603	4.603
Veränderung Einnahmen kumuliert	15.894	25.238	29.841	34.444

Tab. 4-3: Beispielrechnung zu den Auswirkungen zusätzlicher Gewerbesteuereinnahmen im Rahmen des kommunalen Finanzausgleichs für die Gemeinde B

liche Gesamteffekt stabil. Bereits diese Zahlen verdeutlichen, dass auch bei der Ansiedlung von Gewerbebetrieben die Wirkungszusammenhänge im Rahmen des kommunalen Finanzausgleichs nicht unterschätzt werden dürfen.

Bei der Gemeinde B wirken sich die Verluste bei den Schlüsselzuweisungen, die auf das zusätzliche Gewerbesteueraufkommen zurückzuführen sind, noch stärker auf die Veränderung der kommunalen Finanzsituation aus. Nach Ablauf der fiskalischen Wirkungskette verbleiben nur noch 4.603 Euro an jährlichen Mehreinnahmen.

In welchem Ausmaß das zusätzliche Gewerbesteueraufkommen die Steuerkraftmesszahl einer Kommune erhöht und sich auf diese Weise zuwei-

sungsmindernd auswirkt, hängt von dem Verhältnis zwischen örtlichem und fiktivem Hebesatz ab.¹⁵ Liegt der tatsächliche Hebesatz über dem fiktiven Hebesatz, werden die Ist-Einnahmen der Gewerbesteuer unterschätzt. Je stärker diese Unterschätzung ausfällt, desto weniger Einnahmen gehen der Kommune durch die verminderten Schlüsselzuweisungen verloren. Daher kann im Beispiel die Gemeinde A (tatsächlicher Hebesatz 450) durch die Gewerbeansiedlung einen größeren Einnahmewachstum verbuchen als die Gemeinde B (tatsächlicher Hebesatz 405). Liegt der tatsächliche Hebesatz unter dem fiktiven Hebesatz, werden die Ist-Einnahmen der

Gewerbesteuer überschätzt. Dies führt dazu, dass die Verluste bei den Schlüsselzuweisungen theoretisch sogar größer als das zusätzliche Gewerbesteueraufkommen ausfallen können. Eine Gewerbeansiedlung würde sich dann bei einem Ausbleiben weiterer positiver Effekte aus fiskalischen Gründen nicht lohnen.

Die Steuerkraft der Gemeinde C übersteigt ihren Ausgabenbedarf nach der Ansiedlung des Gewerbebetriebs noch deutlicher. Somit bleibt die Gemeinde abundant und nimmt nicht am kommunalen Finanzausgleich des Landes Nordrhein-Westfalen teil. Die Gewerbesteuereinnahmen werden nicht reduziert.

Bei nicht-abundanten Gemeinden kommt es hingegen im Rahmen des

15 Vgl. Junkernheinrich, Wohnen versus Gewerbe? In: Informationen zur Raumentwicklung, Heft 1/2, 1994, S. 61 - 74.

Gemeinde C	2002	2003	2004	2005
Gewerbesteuer	11.075.700	11.075.700	11.075.700	11.075.700
Gewerbesteuerumlage	2.652.339	2.652.339	2.652.339	2.652.339
Gewerbesteuer (netto)	8.423.361	8.423.361	8.423.361	8.423.361
Gewerbesteuer KFA	11.055.200	11.065.450	11.075.700	11.075.700
Steuerkraftzahl Gewerbesteuer	11.055.200	11.065.450	11.075.700	11.075.700
Steuerkraftzahl Gewerbesteuerumlage	2.647.429	2.649.884	2.652.339	2.652.339
Steuerkraftmesszahl	19.004.971	19.012.766	19.020.562	19.020.562
Sozialversicherungspflichtig Beschäftigte KFA	9.500	9.500	9.520	9.520
Zentralitätsansatz	1.425	1.425	1.428	1.428
Gesamtansatz	19.746	19.746	19.749	19.749
Ausgangsmesszahl	13.303.841	13.303.847	13.305.873	13.305.873
Schlüsselzuweisungen	0	0	0	0
Veränderung Schlüsselzuweisungen	0	0	0	0
Veränderung Gewerbesteuer (Netto)	15.591	15.591	15.591	15.591
Veränderung Einnahmen	15.591	15.591	15.591	15.591
Veränderung Einnahmen kumuliert	15.591	31.182	46.772	62.363

Tab. 4-4: Beispielrechnung zu den Auswirkungen zusätzlicher Gewerbesteuereinnahmen im Rahmen des kommunalen Finanzausgleichs für die Gemeinde C

kommunalen Finanzausgleichs zu einer erheblichen Minderung des zusätzlichen Gewerbesteueraufkommens.

Als Argument für die Ansiedlung von Gewerbebetrieben sind jedoch auch indirekte Effekte anzuführen. Durch zusätzliche Sozialversicherungspflichtig Beschäftigte erhöht sich nicht nur der Zentralitätsansatz einer Gemeinde, sondern es kommt zu einer Veränderung des Gemeindeanteils an der Einkommensteuer, der wiederum zeitverzögert die Steuerkraftmesszahl beeinflusst. Weiterhin kann es zu einer Verringerung des Soziallastenansatzes kommen, wenn sich die Anzahl der Langzeitarbeitslosen reduziert. Nicht zuletzt ist auf Effekte auf der Ausgabe Seite hinzuweisen. Hier können neu geschaffene Arbeitsplatzangebo-

te zu einer spürbaren Entlastung im Bereich der sozialen Leistungen führen.

Entscheidend für die räumliche Wirkung dieser indirekten Effekte ist der Wohnort der Beschäftigten. Das Arbeitsplatzangebot wiederum ist ein maßgeblicher Faktor für die Attraktivität einer Gemeinde als Wohnstandort. Diese Zusammenhänge verdeutlichen, dass es nicht sinnvoll ist, die Ausweisung von Bauland für Gewerbe und für Wohnen losgelöst voneinander zu betrachten. Insofern kommt es aus fiskalischen Gründen tatsächlich auf die richtige Mischung an.

5 MODELLRECHNUNGEN ZUR FINANZWIRKSAMKEIT

5.1 Methodische Vorgehensweise und Grundannahmen

Um die Auswirkungen von Einwohnerveränderungen auf die Gemeindefinanzen näher zu quantifizieren, wurden in Zusammenarbeit mit dem Statistischen Landesamt des Landes Nordrhein-Westfalen (LDS NRW) Modellrechnungen für zehn Beispielkommunen durchgeführt. Die Abbildung 5-1 zeigt die räumliche Lage der ausgewählten Städte. Als Auswahlkriterien wurden die Steuerkraft der Kommune, die Einwohnerzahl und die Einwohnerstruktur herangezogen. Dabei sollte eine möglichst große Spannbreite abgedeckt werden, um Unterschiede in der Finanzwirksamkeit von Einwohnerveränderungen aufzeigen zu können.

Die Darstellung der Rechenergebnisse konzentriert sich auf die folgenden einwohnerabhängigen Einnahmen:

- den Gemeindeanteil am Aufkommen der Lohn- und Einkommensteuer sowie die nach den gleichen Kriterien zur Verteilung kommenden Kompensationsleistungen an die Gemeinden für Verluste durch die Neuregelung des Familienlastenausgleichs und
- die im Rahmen des kommunalen Finanzausgleichs gewährten Schlüsselzuweisungen.

Außerdem wird für den Fall von Einwohnerzuwächsen ein Zugewinn an Grundsteueraufkommen angenommen. Dieser geht zwar zeitverzögert in die Berechnung der Schlüsselzuweisungen ein, wird aufgrund der vergleichsweise geringen Bedeutung jedoch nicht als weitere Einnahmeart in den Abbildungen dargestellt. Weiterhin geben die Darstellungen das Bild vor einer Zahlung der verschiedenen Umlagen durch die Gemeinden wieder,



Abb. 5-1: Räumliche Lage der zehn Beispielkommunen

um eine bessere Vergleichbarkeit zwischen den einzelnen Kommunen zu gewährleisten. Schließlich ist darauf hinzuweisen, dass Veränderungen weiterer Zuweisungsarten und des gemeindlichen Solidarbeitrags nicht dargestellt werden.

Die Berechnungen beziehen sich auf die Haushaltsjahre 2003 bis 2015. Die Annahmen hinsichtlich der Bevölkerungsentwicklung in diesem Zeitraum basieren auf den Vorausberechnungen des LDS NRW. Dabei liegen Prognose- und kreisfreie Städte zu den Stichtagen 01. 01. 2005, 01. 01. 2010 und 01. 01. 2015 als Veröffentlichung vor.¹⁶ Bei

¹⁶ Vgl. LDS NRW (Hg.), Vorausberechnungen der Bevölkerung in den kreisfreien Städten und Kreisen Nordrhein-Westfalens. Bevölkerungsprognose 1999 bis 2015/2040. Beiträge zur Statistik des Landes Nordrhein-Westfalen, Heft 819, Düsseldorf, 1999.

den sieben kreisfreien Städten unter den Beispielkommunen wurde für die zwischen diesen Stichtagen liegenden und für die Berechnungen maßgeblichen Termine unterstellt, dass sich die prognostizierte Bevölkerungsentwicklung gleichmäßig auf die zwischen den Stichtagen liegenden Kalenderjahre verteilt. Bei den drei kreisangehörigen Städten unter den Beispielkommunen waren Sonderberechnungen durch das LDS NRW notwendig, die sich auf Vorgaben der Kommunen zum künftigen Wanderungsgeschehen stützen. Im Rahmen dieser Sonderberechnungen wurden die Einwohnerzahlen jeweils zum 01.01. eines Jahres innerhalb des Betrachtungszeitraumes ermittelt.

Wie in Kapitel 3.5 dargestellt wurde, werden die Auswirkungen von Einwohnerveränderung auf die Gemeindefinanzen zum Teil erst mit einer

mehrjährigen Verzögerung wirksam. Aufgrund dieser zeitlichen Abhängigkeiten wurde neben der Bevölkerungsprognose für die Jahre 2002 bis 2015 (Basisvariante des LDS NRW) zusätzlich auch die tatsächliche Bevölkerungsentwicklung in den Jahren 1995 bis 2001 in die Berechnungen mit einbezogen.

Die Modellrechnungen, die für alle zehn Beispielkommunen durchgeführt wurden, folgen dem Prinzip einer isolierten Betrachtung einer einzelnen Modellkommune. Somit werden nur für die jeweils betrachtete Gemeinde zukünftige Veränderungen der Einwohnerzahl angenommen, die sich aus der Vorhersage des LDS NRW bis zum Jahr 2015 ergeben. Für alle übrigen Kommunen des Landes Nordrhein-Westfalen wird die Einwohnerzahl konstant gehalten. Diese Annahme war aus Sicht des LDS NRW notwendig, um den Rechenaufwand zu begrenzen.

Als inhaltliche Grundlage für die Modellrechnungen diente das Gemeindefinanzierungsgesetz 2002 des Landes Nordrhein-Westfalen. Die darin enthaltenen Regelungen werden für den gesamten Betrachtungszeitraum bis zum Jahr 2015 als gegeben vorausgesetzt. Dies gilt auch für die Höhe der gewährten Finanzmittel. Tatsächlich unterliegt die Ausgestaltung des kommunalen Finanzausgleichs im Laufe der Zeit Anpassungen an veränderte Rahmenbedingungen. Auch an dieser Stelle tritt der Modellcharakter der Berechnungen deutlich zutage, da solche Anpassungen nicht berücksichtigt werden können.

Für alle zehn Beispielkommunen werden zunächst vereinfachende Modellannahmen bezüglich der Einwohnerstruktur getroffen. Dabei wird angenommen, dass jeder verlorene bzw.

hinzugewonnene Einwohner der bisherigen Einwohnerstruktur der Gemeinde entspricht. Dies bedeutet auch, dass Verschiebungen in der Einwohnerstruktur, die auf eine allgemeine Alterung der Bevölkerung zurückzuführen sind, sowohl für die Modellkommunen als auch für die übrigen Kommunen des Landes Nordrhein-Westfalen vernachlässigt werden. Die angenommenen Veränderungen der Bedarfsindikatoren im kommunalen Finanzausgleich ergeben sich somit durch eine Multiplikation der Veränderungen der Einwohnerzahl mit Durchschnittswerten, die aus den Daten für das Jahr 2002 gewonnen wurden.

Entsprechend dieser Verwendung von Durchschnittswerten wurde auch bei der Ermittlung des Verteilungsschlüssels für den Gemeindeanteil an der Lohn- und Einkommensteuer sowie für die Kompensationsleistungen zunächst keine Differenzierung hinsichtlich der Steuerproduktivitäten der Einwohner vorgenommen. Jeder verlorene bzw. hinzugewonnene Einwohner verändert somit das Sockelaufkommen einer Gemeinde in gleichem Umfang.

Die Auswirkungen von Einwohnerveränderungen auf den Gemeindeanteil an der Lohn- und Einkommensteuer sowie auf die Kompensationsleistungen werden wiederum zeitverzögert bei der Bestimmung der Steuerkraft im kommunalen Finanzausgleich berücksichtigt. Außerdem wird bei Einwohnerzuwächsen eine Zunahme des Grundsteueraufkommens und somit der Steuerkraftmesszahl angenommen. Die Höhe des Grundsteuerzuwachses wurde dabei aus örtlichen Durchschnittswerten für realisierte Grundstücksgrößen und für Unterschiede zwischen dem Aufkommen der Grundsteuer B sowie der Grund-

steuer A je Flächeneinheit ermittelt. Für alle übrigen anzurechnenden Steuereinnahmen wurden die im Rahmen des kommunalen Finanzausgleichs berücksichtigten Werte im Betrachtungsraum konstant gehalten.

Diese zum Teil von der realen Entwicklung abweichenden Annahmen wurden im Anschluss an die Modellrechnungen für die zehn Beispielkommunen des LDS NRW für die zwei Städte Bocholt und Dortmund modifiziert. In einem ersten Schritt wurde der Versuch unternommen, die Bevölkerungsentwicklung aller Gemeinden des Landes Nordrhein-Westfalen in eine Modellberechnung einzubeziehen. Da die Prognosedaten des LDS NRW nur für die Ebene der Kreise und kreisfreien Städte vorliegen, war jedoch auch hierbei eine Vereinfachung erforderlich. Die für einen gesamten Kreis ausgewiesenen prozentualen Veränderungsdaten wurden ohne weitere Differenzierung auf die kreisangehörigen Gemeinden übertragen. In einem weiteren Schritt wurde bei den Auswirkungen der Einwohnerveränderungen auf die Gemeindefinanzen zwischen den Komponenten Wanderung und natürliche Bevölkerungsentwicklung unterschieden. Damit soll die auch in aktuellen Wanderungsuntersuchungen belegte Vermutung Berücksichtigung finden, dass wandernde Haushalte durch verschiedene Besonderheiten hinsichtlich ihrer Strukturmerkmale gekennzeichnet sind.

Abschließend ist noch einmal darauf hinzuweisen, dass trotz der ergänzenden Berechnungen für die Städte Bocholt und Dortmund die getroffenen Annahmen zwangsläufig Vereinfachungen der realen Gegebenheiten darstellen. Die Beispielrechnungen haben Modellcharakter und sind als Orientierungshilfe zu verstehen.

5.2 Darstellung der Ergebnisse

Die im Folgenden dargestellten Ergebnisse der Modellrechnungen sind nur vor dem Hintergrund der Bevölkerungsentwicklung im Zeitraum von 1995 bis 2015 nachzuvollziehen. Daher zeigen die Abbildungen 5-2 und 5-3 die relative Veränderung der Einwohnerzahl zum Jahr 1995 in den zehn Beispielkommunen. Da sowohl bei den Schlüsselzuweisungen als auch bei dem Gemeindeanteil an der Lohn- und Einkommensteuer sowie den Kompensationsleistungen eine für das gesamte Land Nordrhein-Westfalen zur Verfügung stehende Finanzmasse auf die einzelnen Kommunen aufgeteilt wird, ist die Entwicklung einer Gemeinde im Vergleich zur Entwicklung der übrigen Gemeinden des Bundeslandes von entscheidender Bedeutung. Dies hat zur Folge, dass beispielsweise hohe Einwohnerzuwächse einer Kommune mit Einnahmeverlusten bei den Schlüsselzuweisungen einhergehen können, wenn im gleichen Zeitraum die übrigen Gemeinden noch stärker Einwohner hinzugewonnen haben. Deshalb wurde die Einwohnerentwicklung der Beispielkommunen zur Gesamtentwicklung im Bundesland Nordrhein-Westfalen in Beziehung gesetzt. Ein Verlauf der Entwicklungslinie oberhalb des Indexwertes von 100,0 in den Abbildungen 5-2 und 5-3 zeigt an, dass sich die Einwohnerzahl der Kommune im Vergleich zum Land überdurchschnittlich entwickelt hat. Dagegen steht ein Verlauf der Entwicklungslinie unterhalb des Indexwertes von 100,0 für eine im Vergleich zum Land unterdurchschnittliche Entwicklung.

Bei den Modellkommunen mit weniger als 250.000 Einwohnern fällt die Einwohnerentwicklung der Stadt Rheinbach auf, die innerhalb des Be-

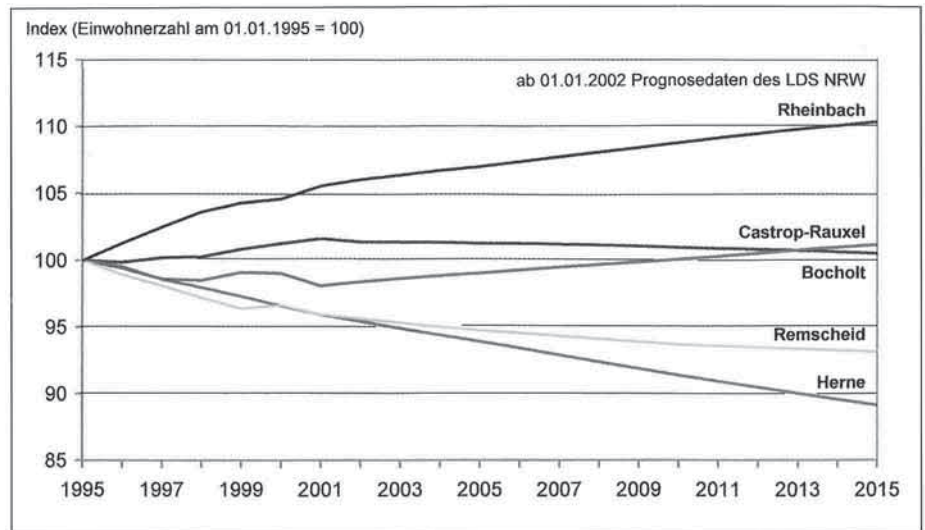


Abb. 5-2: Relative Entwicklung der Einwohnerzahlen zum Land Nordrhein-Westfalen in den Beispielkommunen mit weniger als 250.000 Einwohnern von 1995 bis 2015

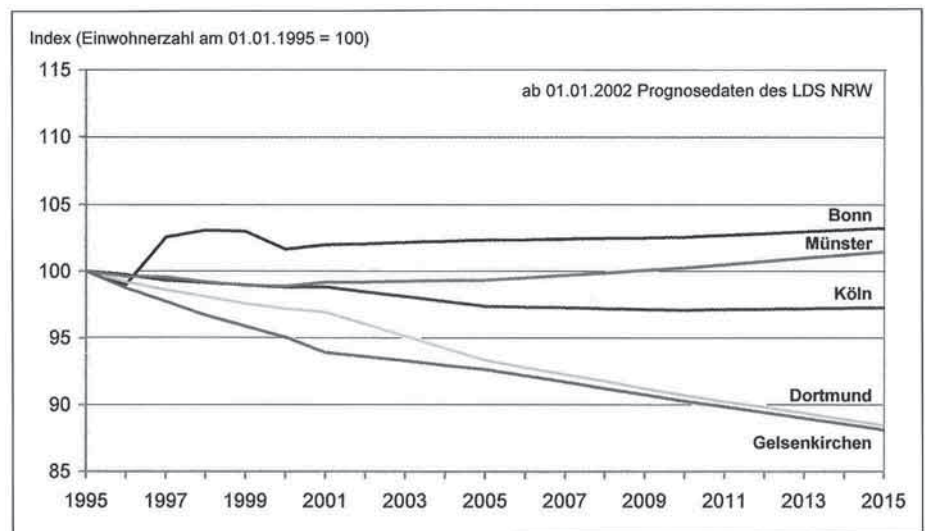


Abb. 5-3: Relative Entwicklung der Einwohnerzahlen zum Land Nordrhein-Westfalen in den Beispielkommunen mit mehr als 250.000 Einwohnern von 1995 bis 2015

trachtungszeitraums hohe Einwohnerzuwächse erzielen kann. Auch die Stadt Bocholt weist im Vergleich zum Land Nordrhein-Westfalen eine überdurchschnittliche Einwohnerentwicklung auf. Dagegen ergibt sich für die Städte Herne und Remscheid ein im Vergleich zum Land wesentlich ungünstigerer Entwicklungsverlauf.

Ein ähnlich ungünstiger Entwicklungsverlauf zeigt sich für die Ruhrgebietsstädte Gelsenkirchen und Dortmund bei den Beispielkommunen mit mehr als 250.000 Einwohnern. Auch die Stadt Köln befindet sich während des gesamten Betrachtungszeitraums unter dem Landestrend. Wesentlich dynamischer stellt sich demgegenüber

die Bevölkerungsentwicklung in der Stadt Bonn dar.

Um eine bessere Nachvollziehbarkeit der berechneten Ergebnisse zu gewährleisten, wurde zudem für jede Beispielkommune eine Übersicht erstellt, in der die im Rahmen des kommunalen Finanzausgleichs zum Tragen kommenden Indikatoren des Ausgabenbedarfs und der Steuerkraft aufgenommen wurden. Dabei wurden die Daten des kommunalen Finanzausgleichs des Jahres 2002 zur maßgeblichen Einwohnerzahl (Stand 31. 12. 2000) in Beziehung gesetzt. Der rote Balken gibt jeweils den Durchschnittswert für das gesamte Bundesland Nordrhein-Westfalen an. Diese Übersicht ermöglicht somit einen schnellen Eindruck von der Stellung einer Gemeinde in Hinblick auf das Berechnungssystem zur Verteilung der Schlüsselmasse.

Bei der Darstellung dieser finanzstatistischen Kenndaten für die Stadt Bocholt wird bereits die dominante Rolle des Hauptansatzes für die rechnerische Bestimmung des Ausgabenbedarfs einer Kommune deutlich. Da der Hauptansatz eine direkt von der Einwohnerzahl abhängige Einflussgröße ist, drückt diese Tatsache noch einmal die große Einwohnerabhängigkeit des kommunalen Finanzausgleichs aus. Die drei Nebenansätze weisen hingegen im Vergleich zum Hauptansatz eine untergeordnete Bedeutung auf. Bei den Indikatoren für die Steuerkraft einer Kommune ist vor allem das Aufkommen der Gewerbesteuer und der Einkommensteuer maßgebend.

Bei den Schlüsselzuweisungen hat die Stadt Bocholt nach den Ergebnissen der Modellrechnung im Laufe des Betrachtungszeitraums einen stetig anwachsenden Rückgang hinzunehmen,

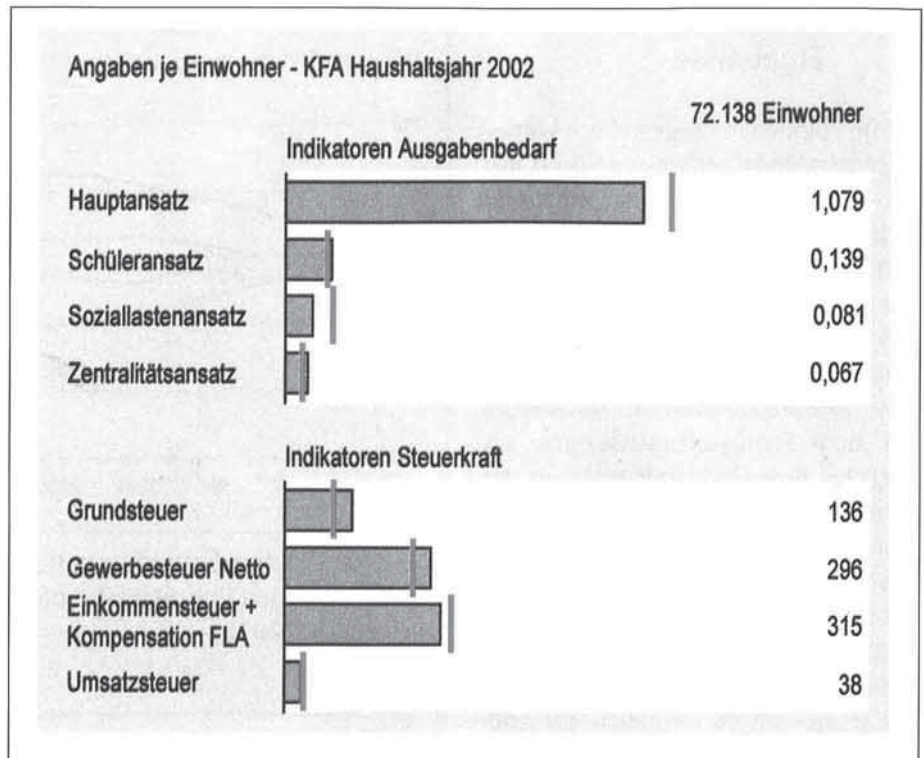


Abb. 5-4: Indikatoren für den Ausgabenbedarf und die Steuerkraft im kommunalen Finanzausgleich des Jahres 2002 für die Stadt Bocholt

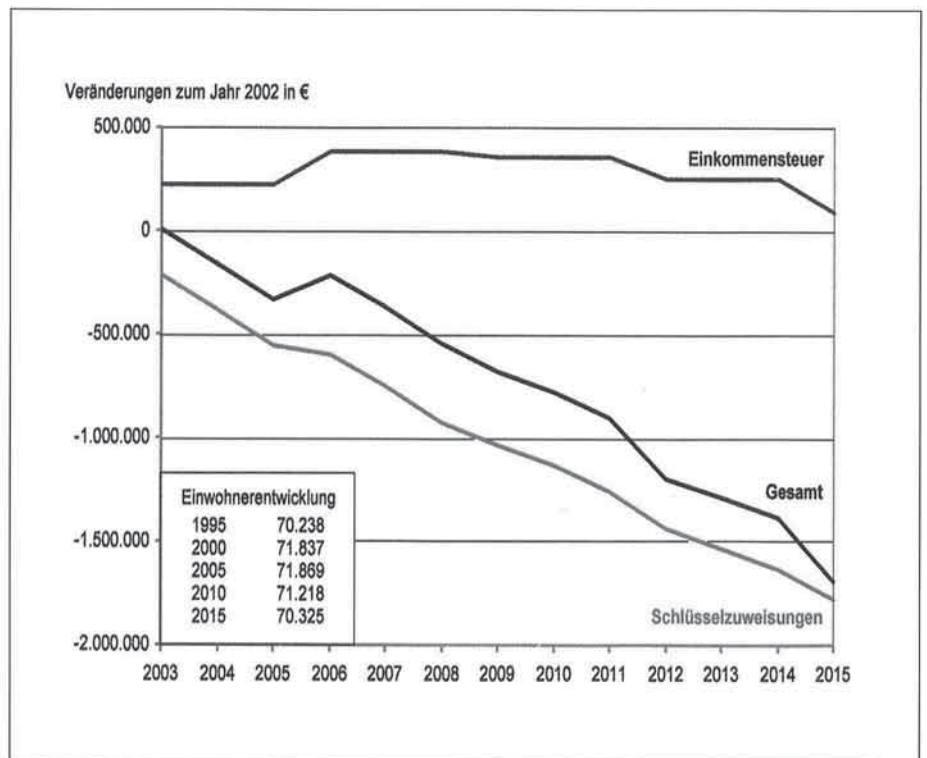


Abb. 5-5: Veränderung der Einnahmen „Schlüsselzuweisungen“ und „Gemeindeanteil an der Einkommensteuer“ zum Jahr 2002 für die Stadt Bocholt

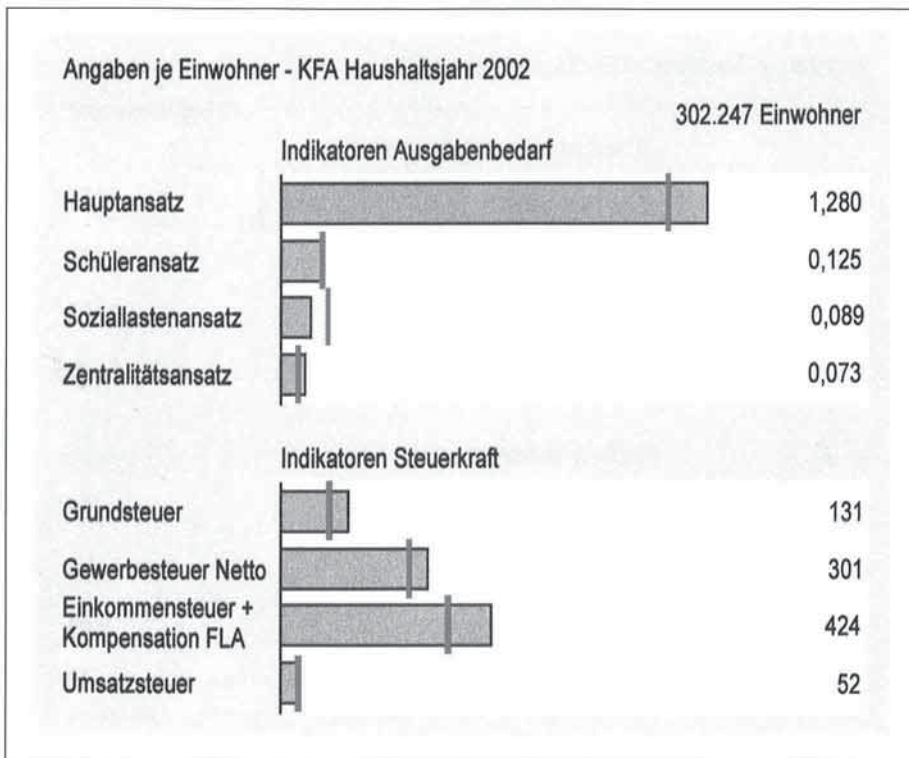


Abb. 5-6: Indikatoren für den Ausgabenbedarf und die Steuerkraft im kommunalen Finanzausgleich des Jahres 2002 für die Stadt Bonn

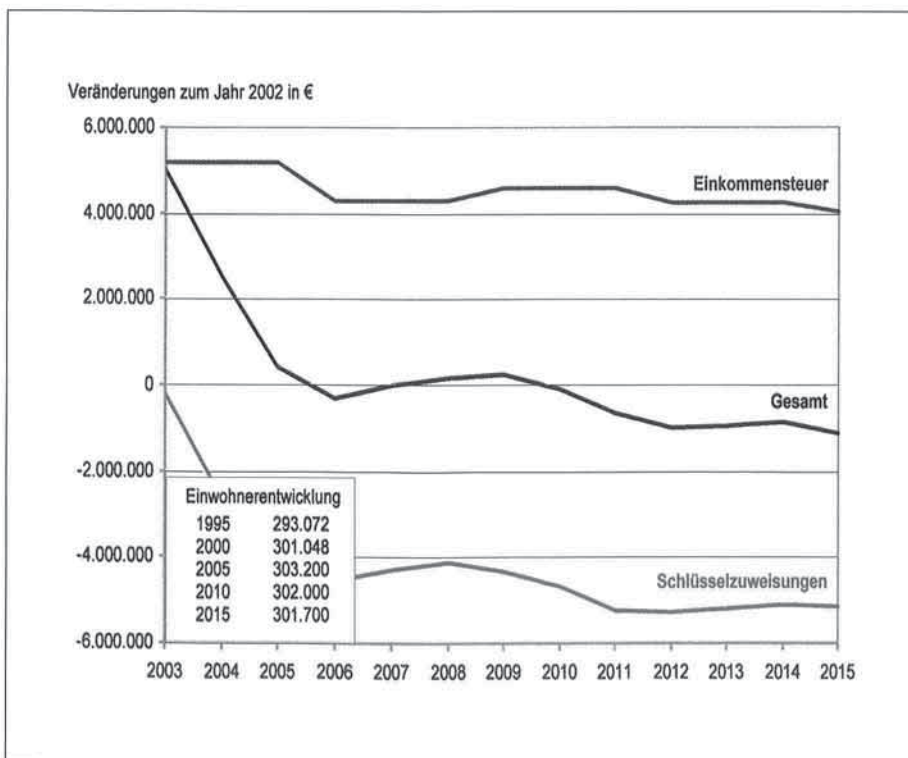


Abb. 5-7: Veränderung der Einnahmen „Schlüsselzuweisungen“ und „Gemeindeanteil an der Einkommensteuer“ zum Jahr 2002 für die Stadt Bonn

der sich im Jahr 2015 auf annähernd 1,8 Millionen Euro im Vergleich zum Basisjahr 2002 beläuft. Diese Entwicklung erklärt sich durch das Zusammenspiel von zweierlei Ursachen. So setzt mit Beginn des Jahres 2002 ein Rückgang der Einwohnerzahlen ein, der über einen verminderten Hauptansatz zu einer Reduzierung des Gesamtansatzes und somit des rechnerischen Ausgabenbedarfs der Stadt Bocholt führt. Dieser Einwohnerverlust schlägt sich zeitverzögert auch auf die Einnahmeseite nieder. Mit den Umstellungen auf die Erhebungsjahre 1998 und 2001 sind jedoch zunächst erhebliche Einnahmezunahmen zu verzeichnen. Hier profitiert die Stadt Bocholt von der günstigen Einwohnerentwicklung in der zweiten Hälfte der 90er Jahre. Diese Zugewinne auf der Einnahmeseite erhöhen jedoch auch die im Rahmen des kommunalen Finanzausgleichs bestimmte Finanzkraft und verschärfen somit den Rückgang der Schlüsselzuweisungen zu Beginn des Betrachtungszeitraums.

In der Summe würden der Stadt Bocholt unter den getroffenen Annahmen im Jahr 2015 rund 1,7 Millionen Euro an Einnahmen weniger zur Verfügung stehen als im Jahr 2002. Bei einem vorhergesagten Verlust von 1.639 Einwohnern im Zeitraum von 2002 bis 2015 wären dies rein rechnerisch 1.030 Euro pro verlorenen Einwohner. Wenn die Einnahmeeinbußen und die Einwohnerverluste innerhalb dieses Betrachtungszeitraums in dieser Weise in Beziehung zueinander gesetzt werden, ist jedoch darauf hinzuweisen, dass aufgrund der zeitlichen Verzögerung und den Überschneidungen ihrer Wirksamkeit kein strenger kausaler Zusammenhang zwischen den beiden Entwicklungen besteht (vgl. Kapitel 3.5).

Die Ergebnisse der Modellrechnung für die Stadt Bonn sind durch eine hohe Einnahmesteigerung bei dem Gemeindeanteil an der Einkommensteuer zu Beginn des Simulationszeitraums gekennzeichnet. Als Folge starker Einwohnerzuwächse erhöhen sich die Einnahmen mit der Umstellung vom Erhebungsjahr 1995 auf das Erhebungsjahr 1998 rechnerisch um rund 5,2 Millionen Euro. Im Anschluss sind die Einnahmen aus dem Gemeindeanteil an der Einkommensteuer während des Betrachtungszeitraums insgesamt leicht rückläufig.

Der Entwicklungsverlauf bei den Schlüsselzuweisungen stellt sich grundsätzlich anders dar. Hier kann die Stadt Bonn nicht mehr von den Einwohnerzuwächsen profitieren, die vor allem 1996/1997 erzielt werden konnten, da sie für diese Einnahmeart innerhalb des Betrachtungszeitraums nicht mehr relevant sind. Stattdessen bewirken die für das Jahr 2003 ermittelten Zugewinne bei der Einkommensteuer zeitverzögert einen starken Einbruch bei den Schlüsselzuweisungen. Im weiteren Verlauf ergibt sich zunächst ein leichter Anstieg für diese Einnahmeart, auf den ein erneutes Abfallen folgt. Dies ist in erster Linie auf die vorhergesagte Entwicklung der Einwohnerzahl zurückzuführen.

Für die Summe der betrachteten Einnahmearten ergeben sich starke Anfangsgewinne, die sich zum Ende des Betrachtungszeitraums in leichte Verluste gekehrt haben. Im Jahr 2015 stehen der Stadt Bonn rund 1,1 Millionen Euro weniger an Einnahmen zur Verfügung als im Basisjahr der Betrachtung. Bei einem vorhergesagten Verlust von 785 Einwohnern im Zeitraum von 2002 bis 2015 wären dies rein rechnerisch 1.445 Euro pro verlorenen Einwohner. Dieser hohe Wert begründet sich jedoch in erster Linie durch

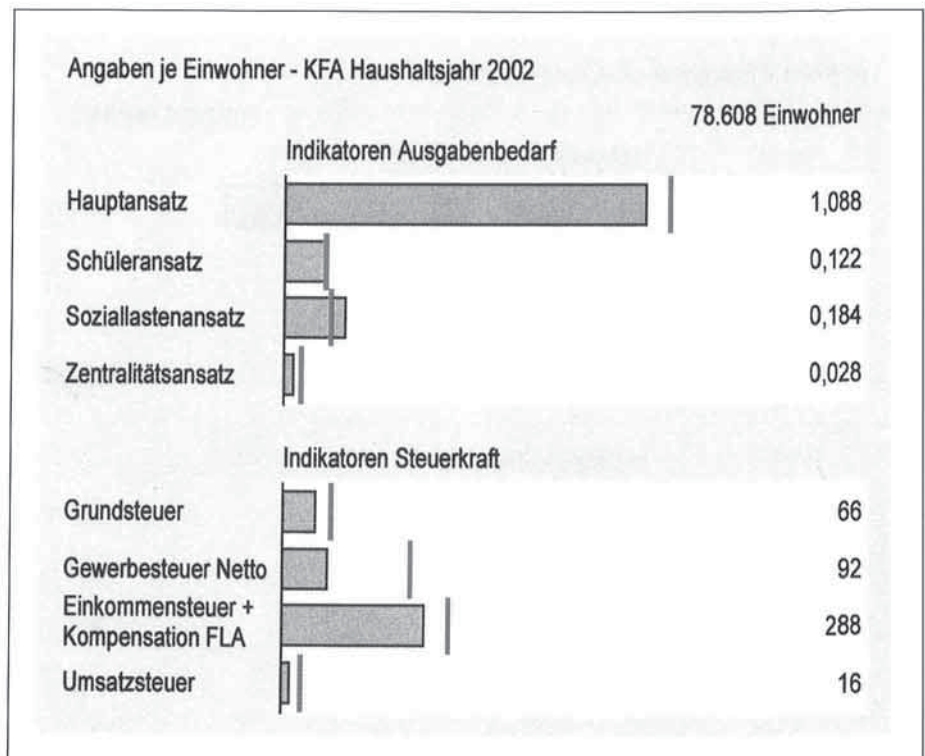


Abb. 5-8: Indikatoren für den Ausgabenbedarf und die Steuerkraft im kommunalen Finanzausgleich des Jahres 2002 für die Stadt Castrop-Rauxel

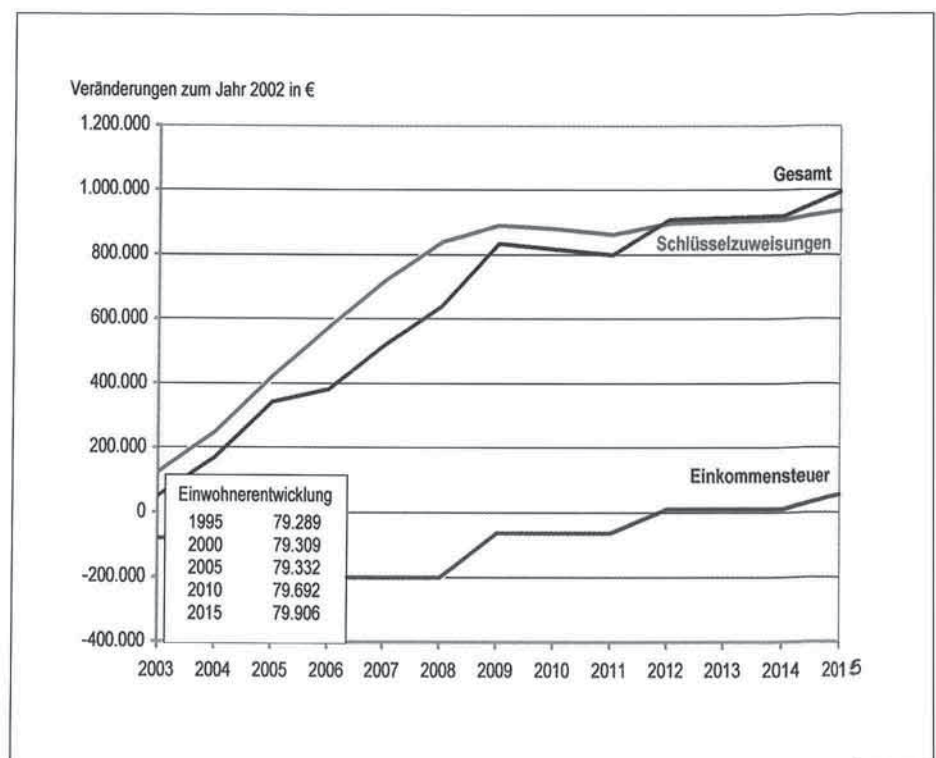


Abb. 5-9: Veränderung der Einnahmen „Schlüsselzuweisungen“ und „Gemeindeanteil an der Einkommensteuer“ zum Jahr 2002 für die Stadt Castrop-Rauxel

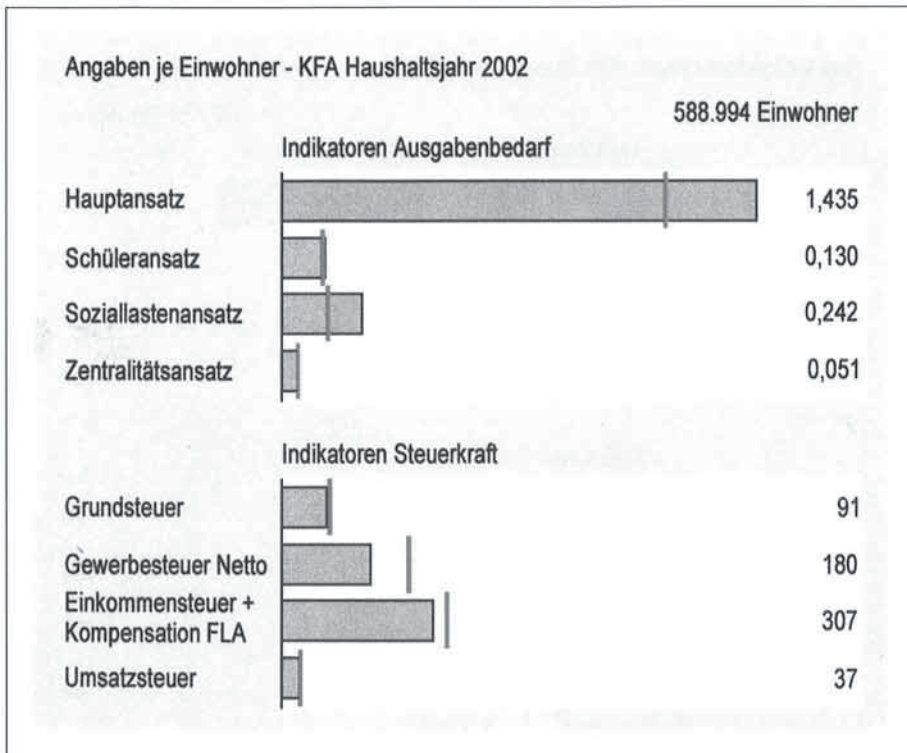


Abb. 5-10: Indikatoren für den Ausgabenbedarf und die Steuerkraft im kommunalen Finanzausgleich des Jahres 2002 für die Stadt Dortmund

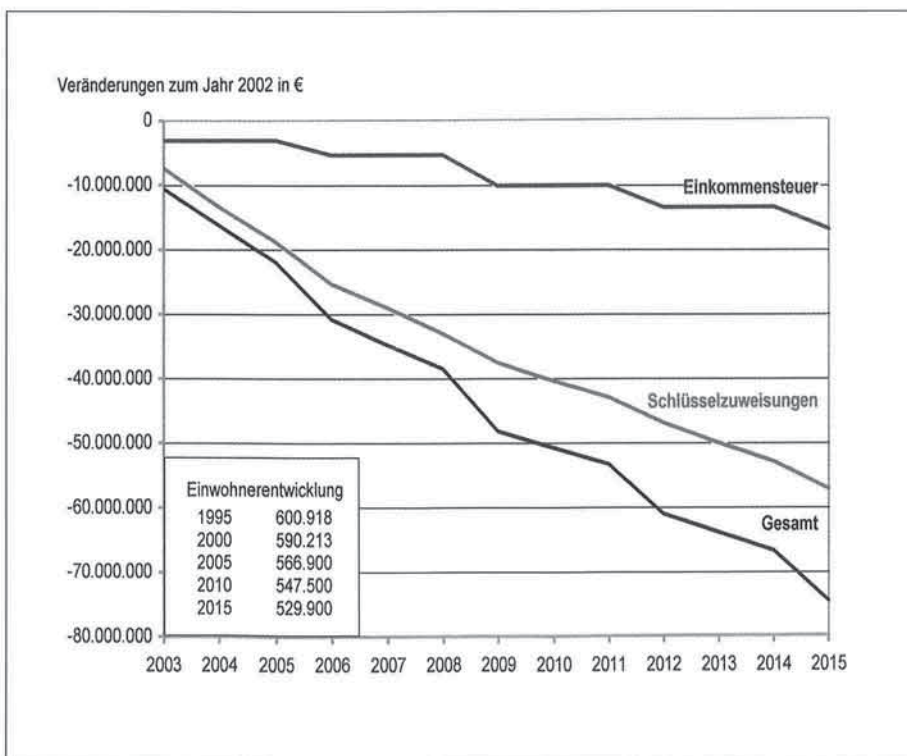


Abb. 5-11: Veränderung der Einnahmen „Schlüsselzuweisungen“ und „Gemeindeanteil an der Einkommensteuer“ zum Jahr 2002 für die Stadt Dortmund

Einnahmeeinbußen bei dem Gemeindeanteil an der Einkommensteuer, die zwar erst innerhalb des Betrachtungszeitraums wirksam werden, deren Ursache jedoch bereits in der Einwohnerentwicklung 1999/2000 zu sehen ist.

Bei der Betrachtung der finanzstatistischen Kennzahlen für die Stadt Castrop-Rauxel fallen die unterdurchschnittlichen Werte bei den Indikatoren für die Steuerkraft auf, während die Indikatoren für den Ausgabenbedarf weitgehend dem Durchschnitt entsprechen. Im Vergleich zu den Städten Bocholt und Bonn spricht dies für eine größere Bedeutung der Schlüsselzuweisungen.

Die Höhe der vom Land gewährten Schlüsselzuweisungen steigt während des gesamten Betrachtungszeitraums leicht an. Dies ist die Folge des moderaten, aber konstanten Bevölkerungswachstums, der aufgrund der Vorgaben der Stadt Castrop-Rauxel zum künftigen Wanderungsgeschehen vom LDS NRW ermittelt wurde. Nach Anfangsverlusten, die sich auf die tatsächliche Entwicklung der Einwohnerzahl 1996/1997 zurückführen lassen, ist bei dem Gemeindeanteil an der Einkommensteuer ein vergleichbarer Linienvverlauf auszumachen.

In der Summe stehen der Stadt Castrop-Rauxel im Jahr 2015 rund 1,0 Millionen Euro mehr an Einnahmen zur Verfügung als im Jahr 2002. Bei einem vorhergesagten Zuwachs von 1.057 Einwohnern im Zeitraum von 2002 bis 2015 wären dies rein rechnerisch 940 Euro pro hinzugewonnenen Einwohner.

Bei den finanzstatistischen Kennzahlen für die Stadt Dortmund zeigt sich der Effekt der Einwohnerveredelung, der pro Einwohner zu einem über-

durchschnittlich hohen Wert bei dem Indikator Hauptansatz führt (vgl. Kapitel 3.4). Die Indikatoren der Steuerkraft sind hingegen durch unterdurchschnittliche Werte gekennzeichnet. Durch diese Konstellation haben die Schlüsselzuweisungen eine besonders große Bedeutung für den kommunalen Haushalt.

Die vom LDS NRW für den Betrachtungszeitraum vorhergesagten starken Einwohnerverluste der Stadt Dortmund bedingen hohe Einnahmeeinbußen bei den betrachteten Einnahmearten. Dies gilt sowohl für die Schlüsselzuweisungen als auch für den Gemeindeanteil an der Einkommensteuer. Zusammen führt dies zu einer Minderung der Einnahmen von rund 74,6 Millionen Euro im Jahr 2015 gegenüber dem Basisjahr 2002. Bei einem vorhergesagten Verlust von 53.571 Einwohnern im Zeitraum von 2002 bis 2015 wären dies rein rechnerisch 1.390 Euro pro verlorenen Einwohner. Dieser sehr hohe Pro-Kopf-Wert ist durch den Effekt der Einwohnerveredelung bei der Berechnung der Schlüsselzuweisungen erklärbar. Durch den massiven Einwohnerverlust von mehr als 50.000 Einwohnern „fällt“ die Stadt Dortmund in eine niedrigere Staffelklasse und für die Berechnung des Hauptansatzes ergibt sich ein Hundertsatz, der im Vergleich zum Einwohnerverlust deutlich überproportional reduziert ist.

Die Ausführungen zu der Stadt Dortmund treffen hinsichtlich zahlreicher Aspekte auch auf die Stadt Gelsenkirchen zu, die sich in einer vergleichbaren Situation befindet. Auch hier ist aufgrund der finanzstatistischen Kennzahlen eine große Bedeutung der Schlüsselzuweisungen ableitbar.

Eine Besonderheit besteht allerdings darin, dass die Verluste bei dem Ge-

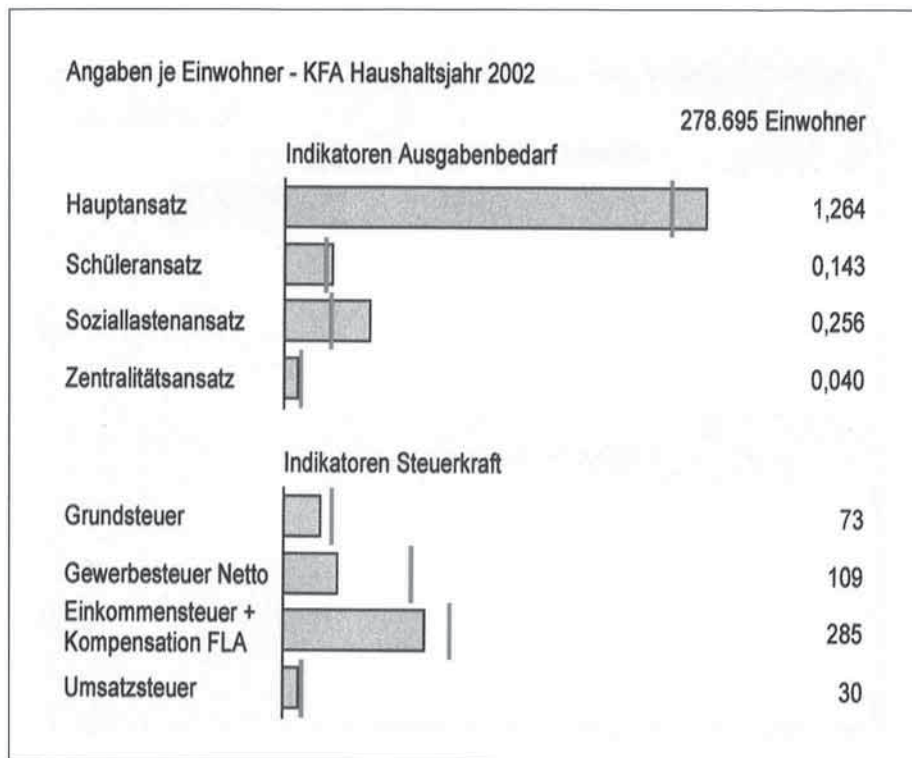


Abb. 5-12: Indikatoren für den Ausgabenbedarf und die Steuerkraft im kommunalen Finanzausgleich des Jahres 2002 für die Stadt Gelsenkirchen

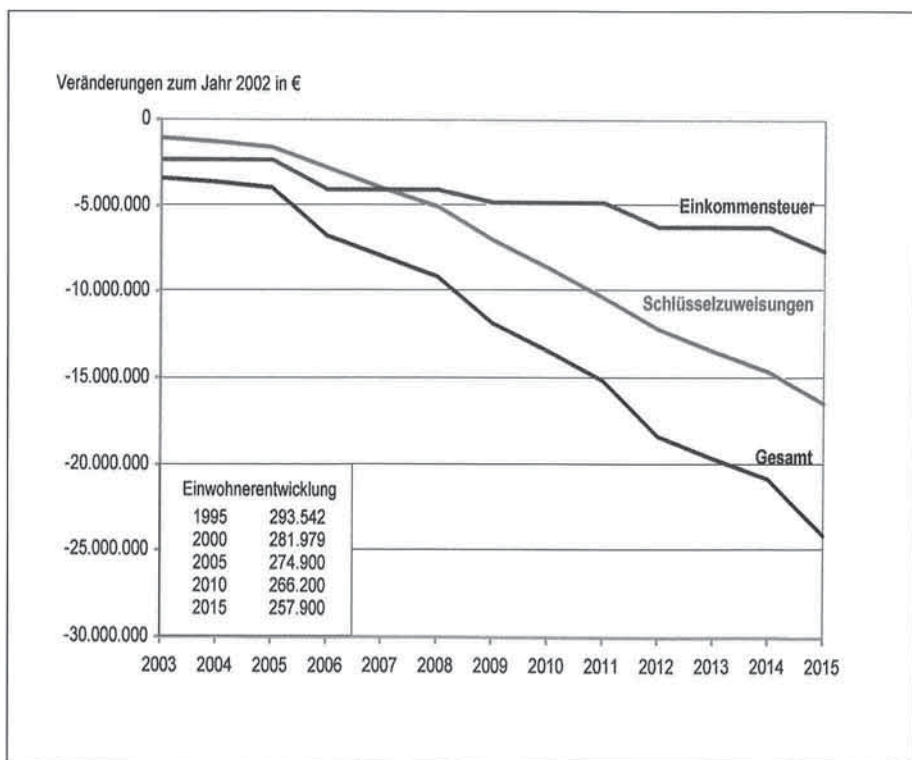


Abb. 5-13: Veränderung der Einnahmen „Schlüsselzuweisungen“ und „Gemeindeanteil an der Einkommensteuer“ zum Jahr 2002 für die Stadt Gelsenkirchen

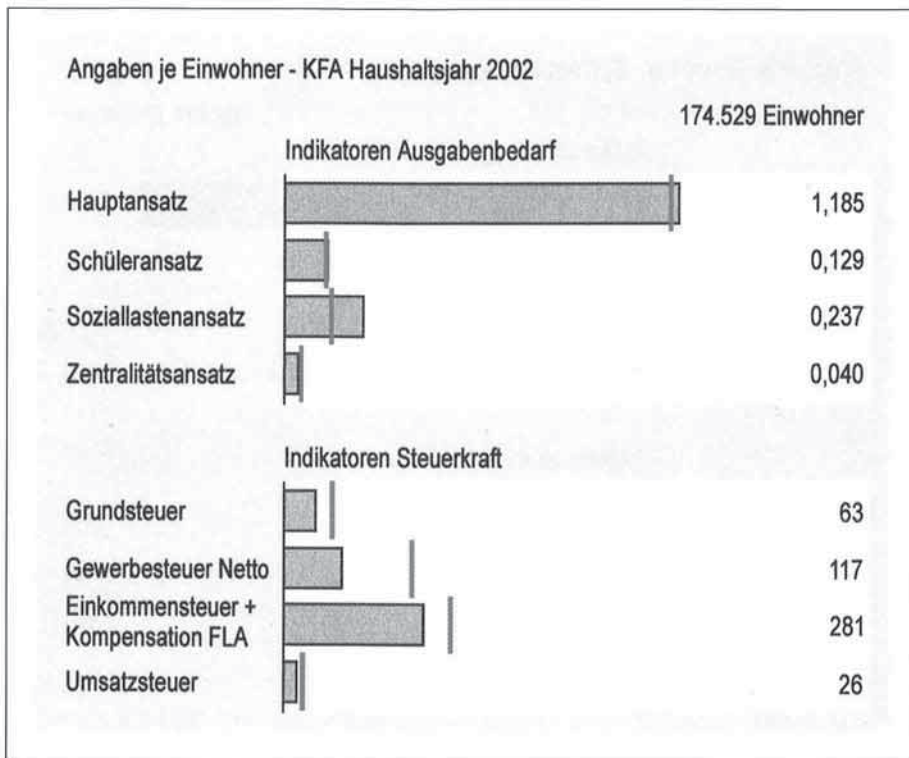


Abb. 5-14: Indikatoren für den Ausgabenbedarf und die Steuerkraft im kommunalen Finanzausgleich des Jahres 2002 für die Stadt Herne

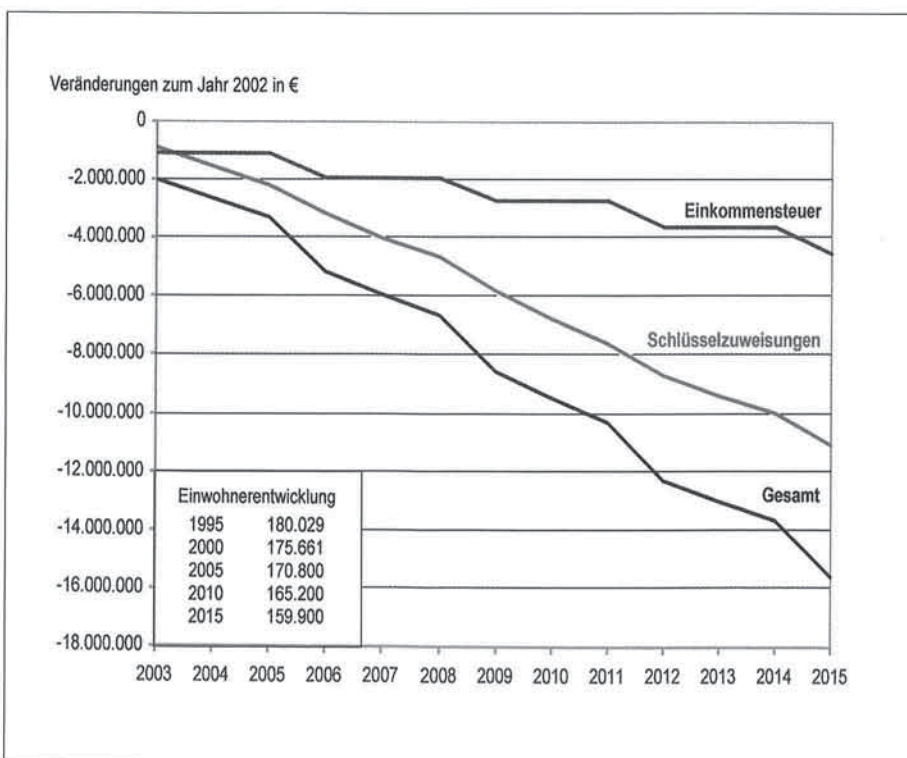


Abb. 5-15: Veränderung der Einnahmen „Schlüsselzuweisungen“ und „Gemeindeanteil an der Einkommensteuer“ zum Jahr 2002 für die Stadt Herne

meindeanteil an der Einkommensteuer die Verluste bei den Schlüsselzuweisungen zu Beginn des Betrachtungszeitraums sogar übersteigen. Dies ist auf einen „Bruch“ bei den Daten zur Bevölkerungsentwicklung zurückzuführen, die der Modellberechnung zu Grunde lagen. Der berechnete Rückgang bei dem Gemeindeanteil an der Einkommensteuer zu Beginn des Betrachtungszeitraums resultiert aus der tatsächlichen Bevölkerungsentwicklung in den Jahren 1996 bis 1998, die durch starke Einwohnerverluste gekennzeichnet war. Demgegenüber stützten sich die berechneten Einbußen bei den Schlüsselzuweisungen zu Beginn des Betrachtungszeitraums auf eine weniger ungünstige Bevölkerungsentwicklung am Anfang des neuen Jahrzehnts, die aus der vom LDS NRW zum Stichtag 01.01.2005 vorhergesagten Einwohnerzahl abgeleitet wurde.

In der Summe führt der Bevölkerungsrückgang dazu, dass der Stadt Gelsenkirchen im Jahr 2015 rund 24,0 Millionen Euro weniger an Einnahmen zur Verfügung stehen als im Jahr 2002. Bei einem vorhergesagten Verlust von 19.846 Einwohnern im Zeitraum von 2002 bis 2015 wären dies rein rechnerisch 1.205 Euro pro verlorenen Einwohner. Auch für die Stadt Gelsenkirchen bedingt das Prinzip der Einwohnerveredelung im Zusammenhang mit dem massiven Einwohnerverlust einen ungewöhnlich hohen Pro-Kopf-Verlust.

Die Stadt Herne stellt eine weitere Kommune des Verdichtungsraums Ruhrgebiet dar, die vor der Herausforderung erheblicher Bevölkerungsverluste steht. Die daraus resultierenden Einnahmerückgänge belaufen sich im Jahr 2015 gegenüber dem Basisjahr 2002 auf rund 15,6 Millionen Euro. Bei einem vorhergesagten Verlust von

13.697 Einwohnern im Zeitraum von 2002 bis 2015 wären dies rein rechnerisch 1.135 Euro pro verlorenen Einwohner.

Bei der Stadt Köln wird aufgrund des Prinzips der Einwohnerveredelung ein ausgesprochen hoher Ausgabenbedarf im Rahmen des kommunalen Finanzausgleichs unterstellt. Zugleich zeigen die verschiedenen Indikatoren, im Gegensatz zu den Großstädten des Ruhrgebietes, eine hohe Steuerkraft an.

Die Bevölkerungsprognose des LDS NRW geht auch bei der zukünftigen Einwohnerentwicklung der Stadt Köln von erheblichen Verlusten aus. Dies bedingt einen entsprechenden Rückgang des Gemeindeanteils an der Einkommensteuer und der Schlüsselzuweisungen. Aufgrund der hohen Steuerkraft der Stadt Köln liegt der Kurvenverlauf der betrachteten Einnahmearten zum Ende des Betrachtungszeitraums vergleichsweise eng beieinander.

Im Jahr 2015 stehen der Stadt Köln in der Summe jährlich rund 32,1 Millionen Euro weniger zur Verfügung als im Jahr 2002. Bei einem vorhergesagten Verlust von 24.513 Einwohnern im Zeitraum von 2002 bis 2015 wären dies rein rechnerisch 1.310 Euro pro verlorenen Einwohner.

Die finanzstatistischen Kennzahlen für die Stadt Münster beschreiben einen „Sonderfall“, da die im Rahmen des kommunalen Finanzausgleichs bestimmte Steuerkraft den rechnerischen Ausgabenbedarf der Kommune übersteigt. Damit erhält die Stadt Münster als abundante Gemeinde keine Schlüsselzuweisungen.

Bei dem Gemeindeanteil an der Einkommensteuer verzeichnet die Stadt Münster trotz konstanter Einwohner-

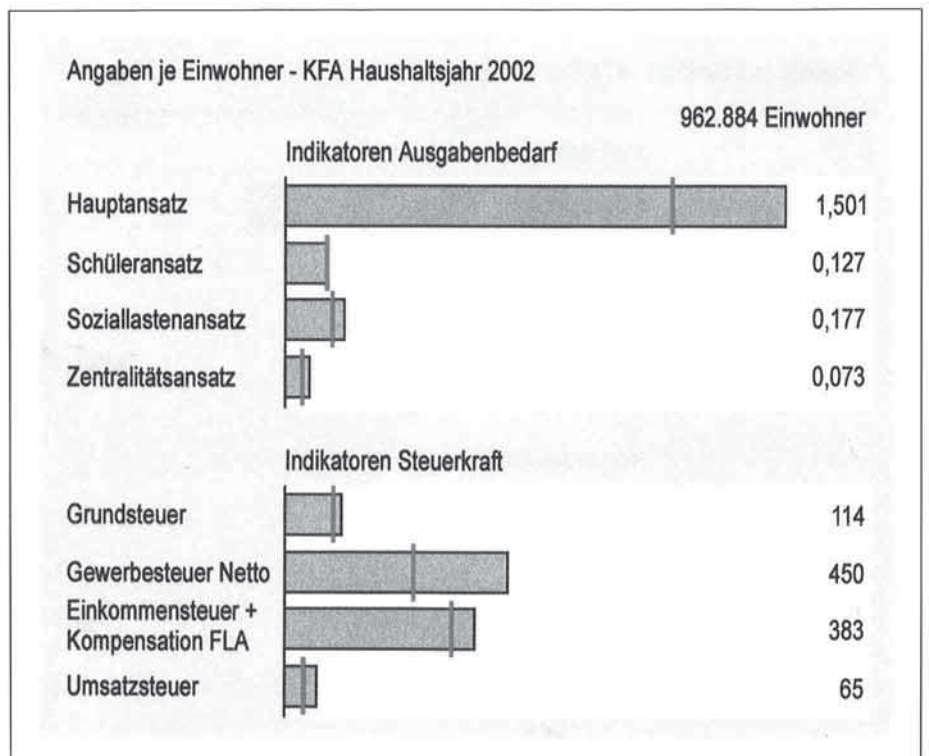


Abb. 5-16: Indikatoren für den Ausgabenbedarf und die Steuerkraft im kommunalen Finanzausgleich des Jahres 2002 für die Stadt Köln

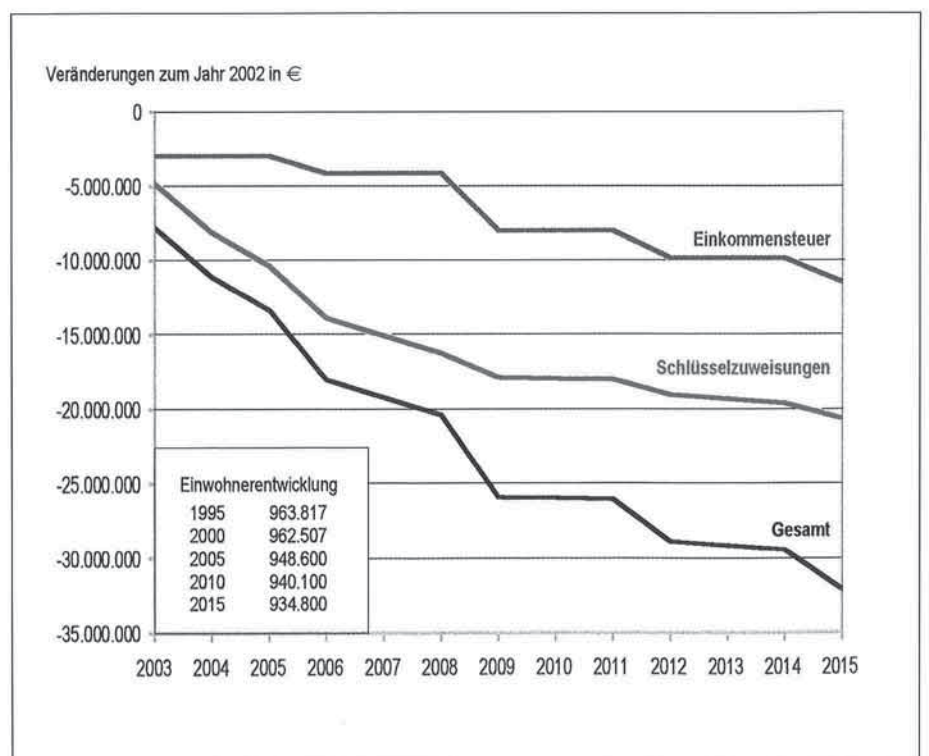


Abb. 5-17: Veränderung der Einnahmen „Schlüsselzuweisungen“ und „Gemeindeanteil an der Einkommensteuer“ zum Jahr 2002 für die Stadt Köln

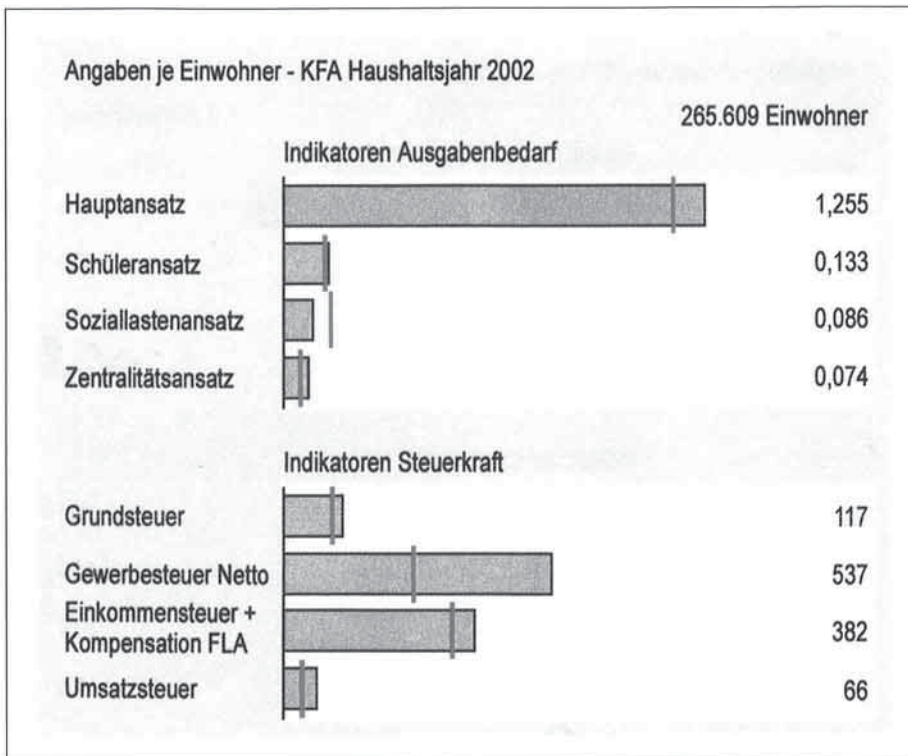


Abb. 5-18: Indikatoren für den Ausgabenbedarf und die Steuerkraft im kommunalen Finanzausgleich des Jahres 2002 für die Stadt Münster

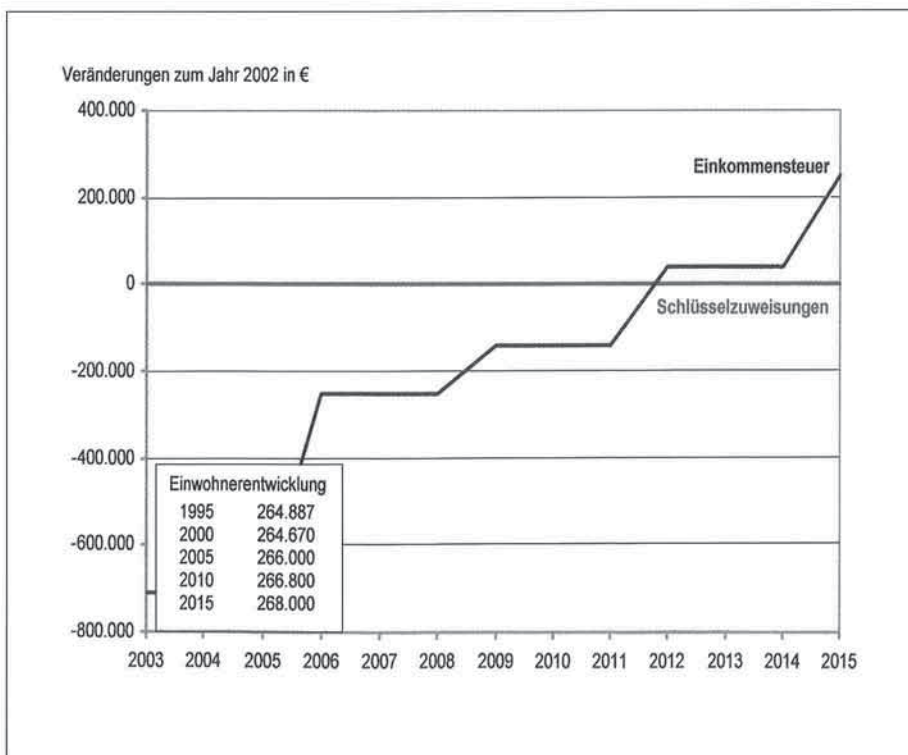


Abb. 5-19: Veränderung der Einnahmen „Schlüsselzuweisungen“ und „Gemeindeanteil an der Einkommensteuer“ zum Jahr 2002 für die Stadt Münster

zahlen in der zweiten Hälfte der 90er Jahre Einnahmeverluste, da sich die Bevölkerungsentwicklung im Bundesland Nordrhein-Westfalen insgesamt günstiger darstellt (vgl. Abbildung 5-3). Dies ändert sich entsprechend der Vorhersagen des LDS NRW im Laufe des Betrachtungszeitraums, sodass im Jahr 2015 geringfügige Mehreinnahmen im Vergleich zum Jahr 2002 zu verzeichnen sind.

Die Stadt Remscheid weist sowohl bei den Indikatoren für den Ausgabenbedarf als auch bei den Indikatoren für die Steuerkraft durchschnittliche Kennzahlen auf. Damit dürfte die relative Bedeutung der Schlüsselzuweisungen als Einnahmeart nicht das Ausmaß erreichen wie in den Großstädten des Ruhrgebietes.

So ist es möglich, dass die Verluste beim Gemeindeanteil an der Einkommensteuer infolge der besonders ungünstigen Einwohnerentwicklung in den Jahren 1996 bis 1998 zu Beginn des Betrachtungszeitraums die Rückgänge bei den Schlüsselzuweisungen übersteigen.

Zusammen führen die Einnahmerückgänge dazu, dass dem kommunalen Haushalt im Jahr 2015 rund 5,5 Millionen Euro weniger zur Verfügung stehen als im Jahr 2002. Bei einem vorhergesagten Verlust von 4.715 Einwohnern im Zeitraum von 2002 bis 2015 wären dies rein rechnerisch 1.170 Euro pro verlorenen Einwohner.

An den finanzstatistischen Kennzahlen ist im Fall der Stadt Rheinbach bereits ablesbar, dass die relative Bedeutung der Einnahmeart „Schlüsselzuweisungen“ im Vergleich zum Gemeindeanteil an der Einkommensteuer geringer ist als bei der Mehrzahl der anderen Beispielkommunen. Insbesondere aufgrund der nahezu fehlenden

Einwohnerveredelung kommt im Rahmen des kommunalen Finanzausgleichs ein niedriger Ausgabenbedarf zum Tragen, während bei der Einkommensteuer eine überdurchschnittliche Steuerkraft gegeben ist.

Entsprechend bestimmt der Verlauf der Einkommensteuereinnahmen innerhalb des Simulationszeitraums die gesamte Einnahmeentwicklung. Zunächst profitiert die Stadt Rheinbach von der günstigen Bevölkerungsentwicklung in der zweiten Hälfte der 90er Jahre und es können mit den Umstellungen auf die Erhebungsjahre 1998 und 2001 deutliche Einnahmegewinne erzielt werden. Diese Entwicklung setzt sich im weiteren Betrachtungszeitraum abgeschwächt fort, da die Vorhersage des LDS NRW von rückläufigen Einwohnerzuwachsen ausgeht. Insgesamt fallen die zeitverzögert wirksamen Gewinne bei der Einkommensteuer so hoch aus, dass trotz anhaltender Einwohnerzuwächse Einbußen bei den Schlüsselzuweisungen zu verzeichnen sind.

Dennoch verbleibt in der Summe der betrachteten Einnahmearten im Jahr 2015 im Vergleich zum Basisjahr 2002 ein Zugewinn von rund 0,6 Millionen Euro. Bei einem vorhergesagten Zuwachs von 666 Einwohnern im Zeitraum von 2002 bis 2015 wären dies rein rechnerisch 920 Euro pro hinzugewonnenen Einwohner. Dieser Pro-Kopf-Wert erscheint jedoch überhöht. Die Einnahmeentwicklung innerhalb des Betrachtungszeitraums ist zum großen Teil ein Ergebnis der besonders dynamischen Entwicklung der Stadt Rheinbach in der zweiten Hälfte der 90er Jahre. Die bei den Auswirkungen von Einwohnerveränderungen auf die Gemeindefinanzen wirksamen Zeitverzögerungen führen aufgrund der hohen relativen Bedeutung des Gemeindeanteils an der Ein-

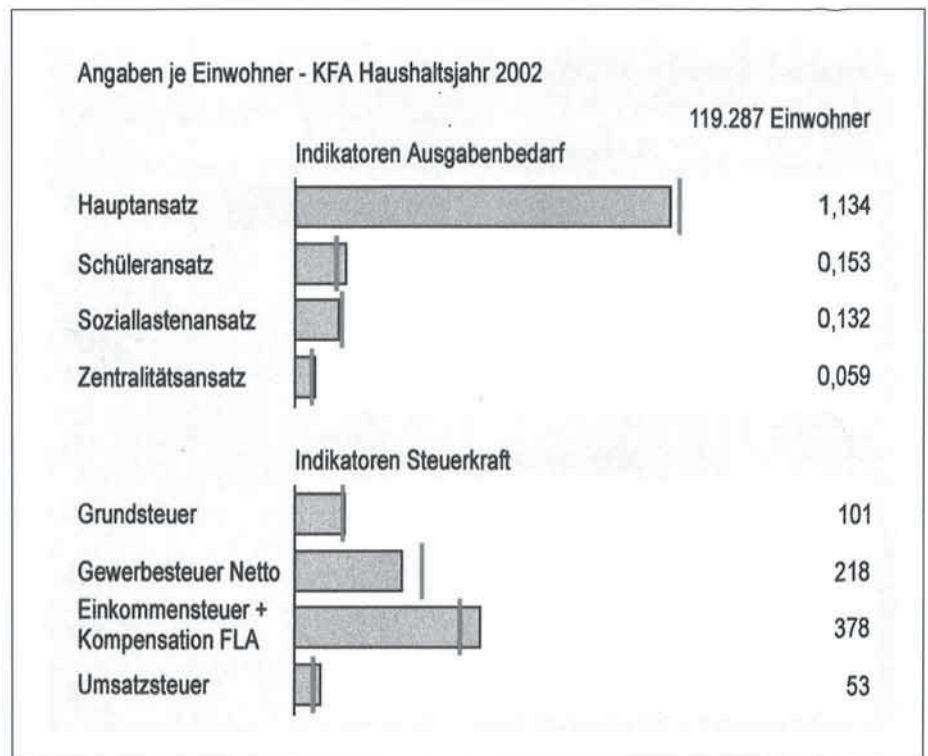


Abb. 5-20: Indikatoren für den Ausgabenbedarf und die Steuerkraft im kommunalen Finanzausgleich des Jahres 2002 für die Stadt Remscheid

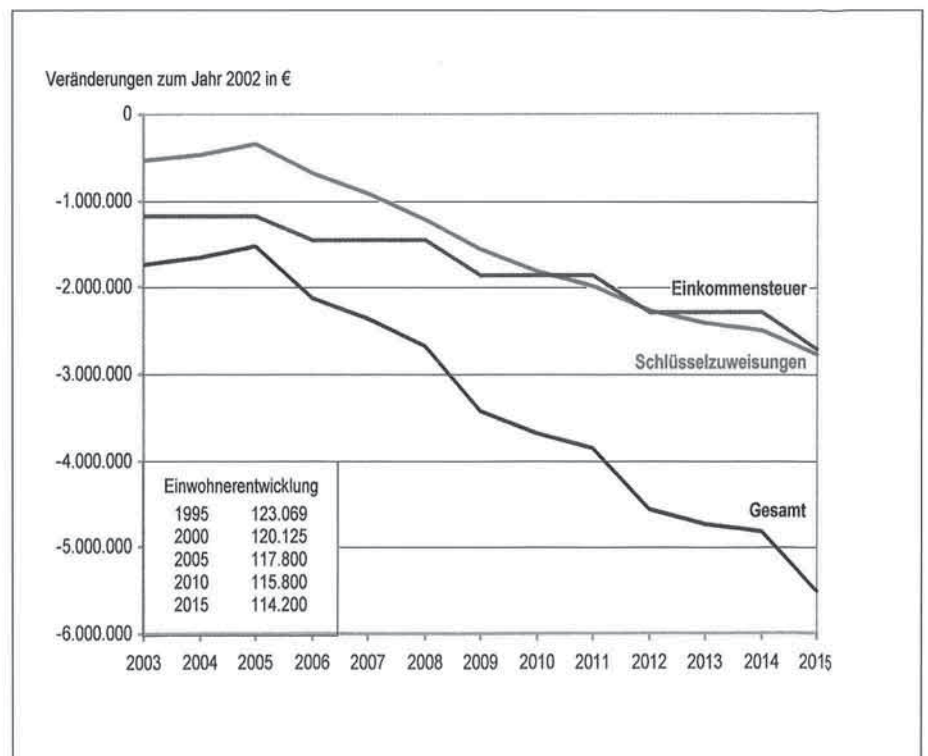


Abb. 5-21: Veränderung der Einnahmen „Schlüsselzuweisungen“ und „Gemeindeanteil an der Einkommensteuer“ zum Jahr 2002 für die Stadt Remscheid

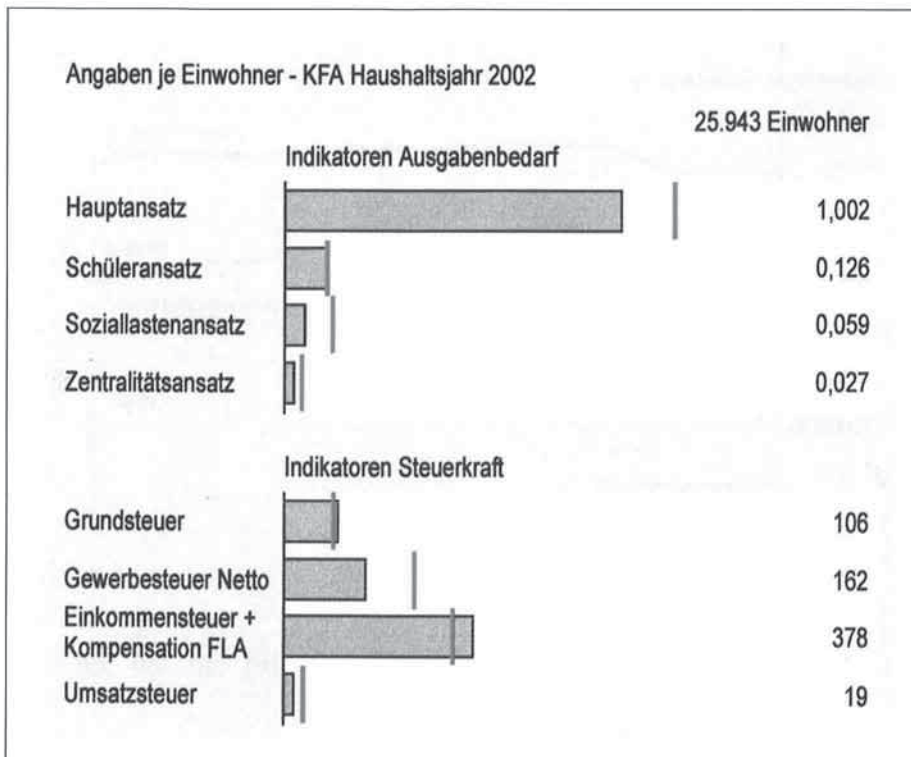


Abb. 5-22: Indikatoren für den Ausgabenbedarf und die Steuerkraft im kommunalen Finanzausgleich des Jahres 2002 für die Stadt Rheinbach

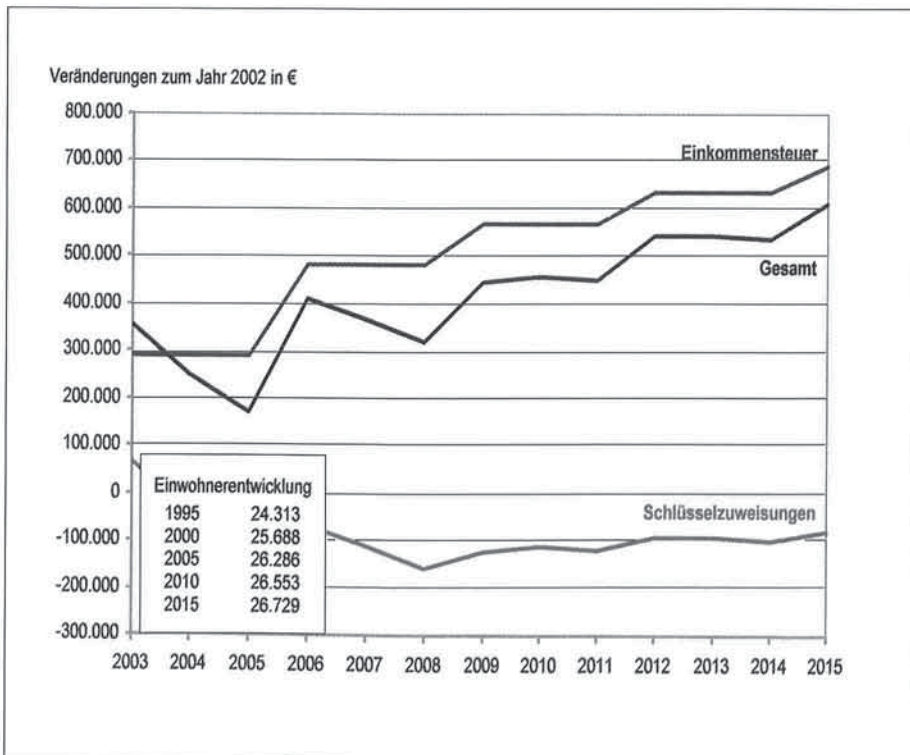


Abb. 5-23: Veränderung der Einnahmen „Schlüsselzuweisungen“ und „Gemeindeanteil an der Einkommensteuer“ zum Jahr 2002 für die Stadt Rheinbach

kommensteuer für die Stadt Rheinbach zu einer besonderen Verzerrung eines auf diese Weise berechneten Pro-Kopf-Wertes.

Berücksichtigung der Bevölkerungsentwicklung in Nordrhein-Westfalen

Es wurde bereits darauf hingewiesen, dass für die im Rahmen der Modellrechnungen betrachteten Einnahmearten die Entwicklung einer Gemeinde im Vergleich zur Entwicklung der übrigen Gemeinden Nordrhein-Westfalens von besonderer Bedeutung ist. Die bislang dargestellten Ergebnisse beruhen auf Modellrechnungen des LDS NRW, die diese Tatsache vernachlässigen. Die Bevölkerungsentwicklung des Bundeslandes Nordrhein-Westfalen im Zeitraum von 1995 bis 2015 ist durch eine Trendumkehr im Jahr 2003 gekennzeichnet. Während in den Jahren zuvor Einwohnerzuwächse realisiert werden konnten, kommt es danach zu einem zunehmenden Einwohnerverlust (vgl. Kapitel 2.2). In der Konsequenz führt die Annahme zukünftig konstanter Einwohnerzahlen in den nicht betrachteten Gemeinden zu einer zu ungünstigen Einschätzung der Einnahmementwicklung. Aus diesem Grund wurde in einem ersten Schritt der Modellerweiterung die Bevölkerungsprognose des LDS NRW bis 2015 mit der Simulation der fiskalischen Effekte verknüpft.

Die Abbildung 5-24 zeigt die Einnahmementwicklung für die Stadt Bocholt unter diesen modifizierten Modellannahmen. Es ist deutlich zu erkennen, dass die Verluste bei den Schlüsselzuweisungen geringer ausfallen und sich somit auch die Einnahmeeinbußen insgesamt relativieren. Der Stadt Bocholt stehen nun im Jahr 2015 „nur“

noch rund 0,3 Millionen Euro weniger zur Verfügung als im Jahr 2002. Pro verlorenen Einwohner wären dies 205 Euro. Da dieser sehr niedrige Pro-Kopf-Wert deutlich von den übrigen Pro-Kopf-Werten abweicht, wurde eine zusätzliche Kontrollrechnung durchgeführt. Dabei wurden die Auswirkungen auf die betrachteten Einnahmearten unter der Annahme einer ab dem Jahr 2002 konstanten Einwohnerzahl der Stadt Bocholt ermittelt. Unter dieser Annahme könnte die Stadt Bocholt im Jahr 2015 über zusätzliche Einnahmen in Höhe von rund 1,1 Millionen Euro verfügen. Dieser Zugewinn wäre auf die im Vergleich zur Entwicklung der übrigen Gemeinden Nordrhein-Westfalens günstige Einwohnerentwicklung der Stadt Bocholt zurückzuführen. Somit verschlechtert sich die Situation auf der Einnahmeseite aufgrund der vorhergesagten Entwicklung um insgesamt rund 1,4 Millionen Euro, was einem Wert von rund 900 Euro pro verlorenen Einwohner entsprechen würde.

Auch für die Stadt Dortmund bewirkt das Einbeziehen der Bevölkerungsprognose des LDS NRW eine Reduzierung der Einnahmeverluste (vgl. Abbildung 5-25). Im Jahr 2015 können im Vergleich zum Basisjahr 2002 rund 63,8 Millionen Euro weniger eingenommen werden. Der Verlust hat sich somit infolge der veränderten Modellannahmen um rund 10,8 Millionen Euro reduziert. Auf einen verlorenen Einwohner entfallen nun rechnerische 1.190 Euro.

Diese zwei Beispiele zeigen, dass die Berücksichtigung der prognostizierten Einwohnerentwicklung in den übrigen Gemeinden Nordrhein-Westfalens insbesondere bei geringfügigen Einwohnerveränderungen der betrachteten Modellkommune große Auswir-

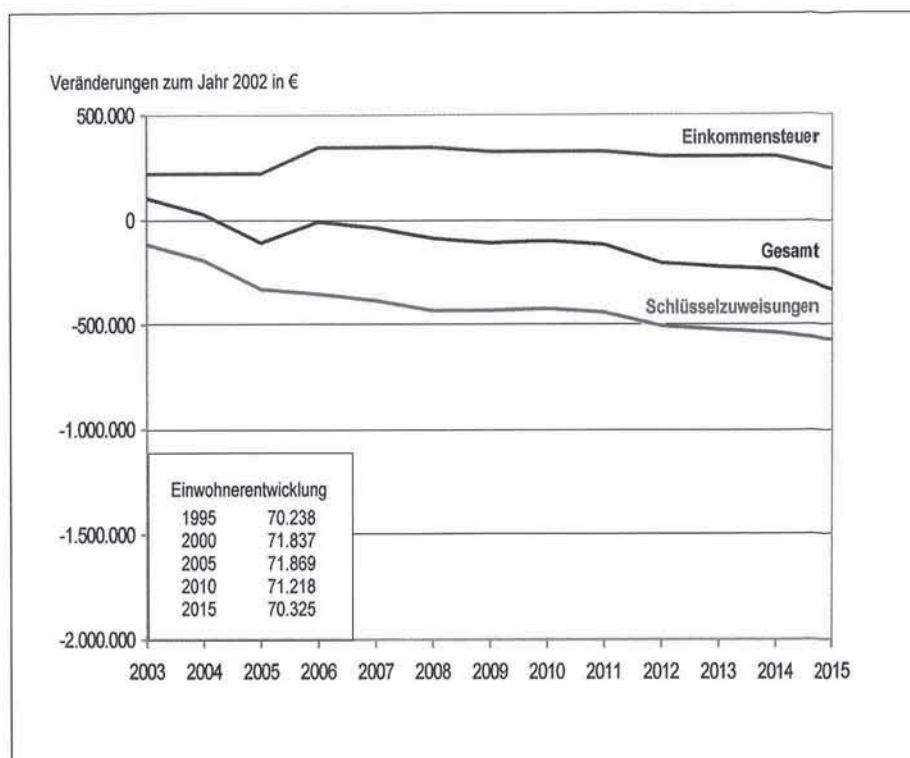


Abb. 5-24: Ergebnisse der Modellrechnung für die Stadt Bocholt bei einer Berücksichtigung der Bevölkerungsentwicklung in Nordrhein-Westfalen

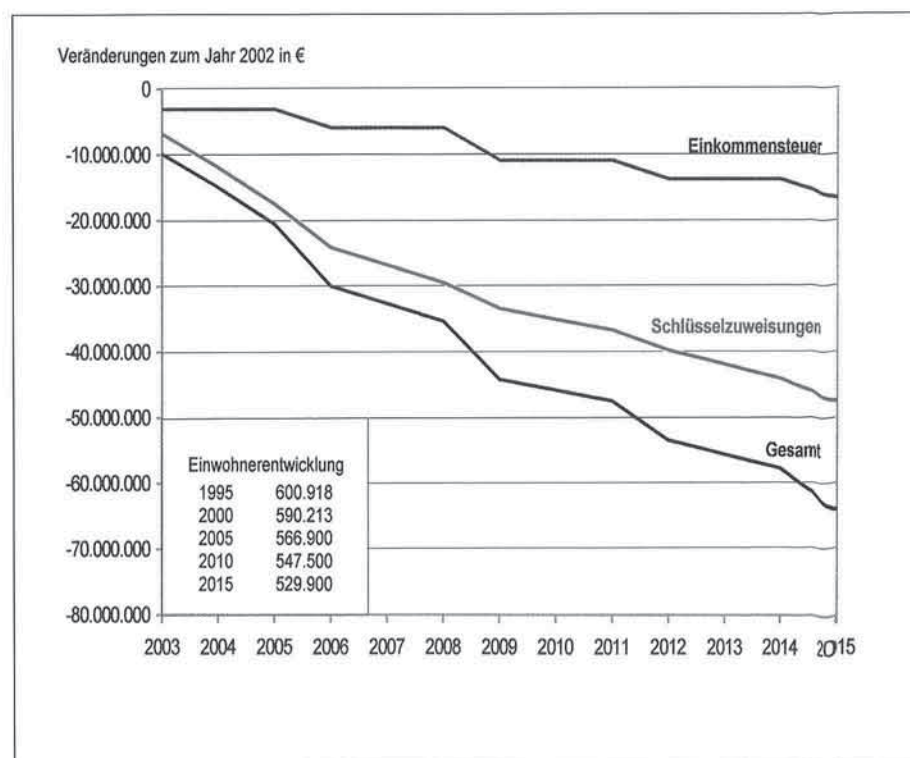


Abb. 5-25: Ergebnisse der Modellrechnung für die Stadt Dortmund bei einer Berücksichtigung der Bevölkerungsentwicklung in Nordrhein-Westfalen

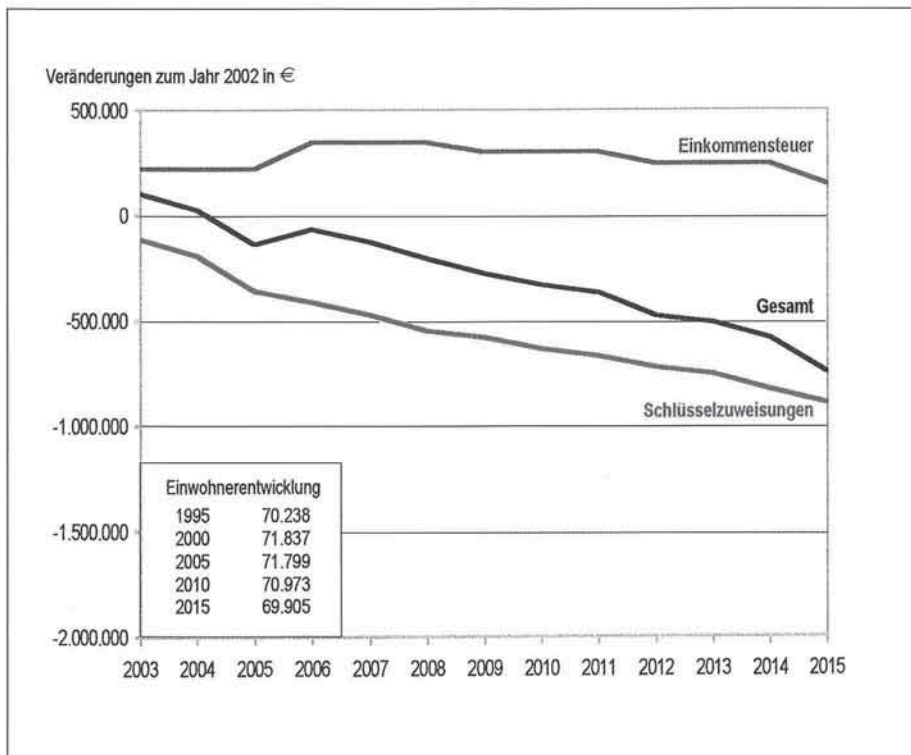


Abb. 5-26: Ergebnisse der Modellrechnung für die Stadt Bocholt bei einem ausgeglichenen Wanderungssaldo

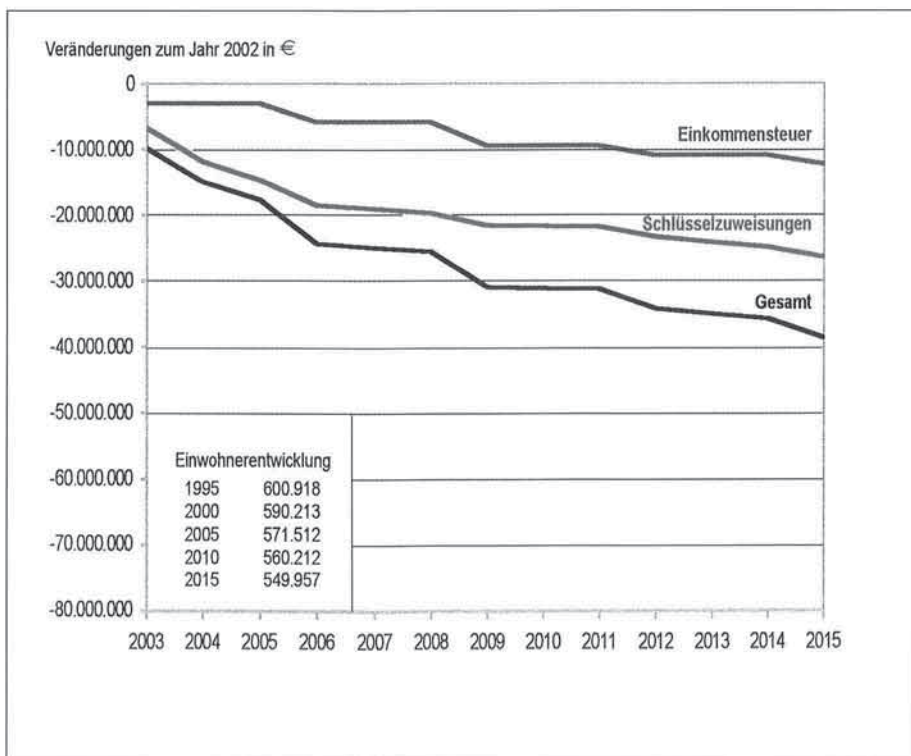


Abb. 5-27: Ergebnisse der Modellrechnung für die Stadt Dortmund bei einem ausgeglichenen Wanderungssaldo

kungen auf das Ergebnis solcher Modellrechnungen haben kann.

Wanderungen als Komponente der Bevölkerungsentwicklung

In einer zweiten Erweiterung der ursprünglichen Modellannahmen soll die Komponente der Wanderung näher betrachtet werden. Hierzu wird zunächst für die Städte Bocholt und Dortmund angenommen, dass sie ab dem Jahr 2003 einen ausgeglichenen Wanderungssaldo aufweisen.

Für die Stadt Bocholt führt dies zu einem verstärkten Einwohnerverlust, da den bisherigen Modellrechnungen ein positiver Wanderungssaldo von jährlich 35 Personen zu Grunde lag. Anhand der Abbildung 5-26 ist zu erkennen, dass diese ungünstigere Bevölkerungsentwicklung mit deutlich größeren Einnahmeverlust verbunden wäre. Im Jahr 2015 stehen der Stadt Bocholt rund 0,7 Millionen Euro weniger zur Verfügung als im Basisjahr 2002. Am 31.12.2013, dem maßgeblichen Zeitpunkt für die Einwohnerzahl des kommunalen Finanzausgleichs im Jahr 2015, hat die Gemeinde somit nicht nur 385 Einwohner weniger, sondern kann auch über rund 0,4 Millionen Euro weniger an Einnahmen verfügen. Dies entspricht 1.055 Euro je Einwohner.

Werden die vorhergesagten Wanderungsverluste der Stadt Dortmund ignoriert, hätte die Stadt zu Beginn des Jahres 2014 552.007 Einwohner. Dies würde eine Verringerung des vorhergesagten Bevölkerungsverlustes um fast 19.000 Einwohner bedeuten. Gleichzeitig käme es zu einer Reduzierung bei den Einnahmeverlusten um mehr als ein Drittel oder von 1.355 Euro pro Einwohner.

Als letzte Veränderung der Modellannahmen wurde schließlich der Tatsache Rechnung getragen, dass die Gruppe der Kernstadtabwanderer durch besondere Strukturmerkmale gekennzeichnet ist. Entsprechend dem in Politik, Planung und Öffentlichkeit vorherrschenden Bild repräsentiert die Familie mit Kindern und mindestens mittlerem Einkommen den typischen Abwandererhaushalt.¹⁷ Aktuelle Beiträge der Wanderungsforschung zeigen jedoch, dass diese Klischees nur noch zum Teil der Realität entsprechen.¹⁸ So dominieren unter den Abgewanderten Haushalte mit einer oder zwei Personen, die als sogenannte Schwellenhaushalte über ein mittleres Einkommen verfügen.

In einem Arbeitspapier der Stadt Essen zu den Auswirkungen von Bevölkerungsverlusten auf die Gemeindefinanzen wird festgestellt, dass das Pro-Kopf-Steueraufkommen bei den fortziehenden Haushalten nur geringfügig höher liegen dürfte als bei den zuziehenden Haushalten.¹⁹ Ähnliche Aussagen lassen sich aus den Ergebnissen einer aktuellen Wanderungsmotivbe-

fragung der Stadt Dortmund ableiten.²⁰

Trotz dieser einschränkenden Anmerkungen ist davon auszugehen, dass abwandernde Haushalte im Vergleich zum Durchschnitt kinderreicher sind, über ein überdurchschnittliches Haushaltseinkommen verfügen und weniger häufig von Arbeitslosigkeit betroffen sind. Für die nachfolgenden Berechnungen wurden folgende Abweichungen vom Durchschnitt der Kernstadtbewohner angenommen:

- Faktor Sockelaufkommen
je Einwohner + 7,5 Prozent
- Faktor Schüleransatz
je Einwohner + 35,0 Prozent
- Faktor Soziallastenansatz
je Einwohner – 50,0 Prozent

In einer Modellrechnung wurden diese Strukturmerkmale für den negativen Wanderungssaldo der Stadt Dortmund zu Grunde gelegt, anstatt wie in den bisherigen Rechnungen von Durchschnittswerten für die Gesamtstadt auszugehen. Dies führt dazu, dass die Verluste bei dem Gemeindeanteil an der Einkommensteuer und den Kompensationsleistungen noch einmal geringfügig höher ausfallen. Zugleich sind jedoch bei dieser Modifizierung der Modellannahmen die Einbußen bei den Schlüsselzuweisungen weniger stark, was in erster Linie auf den niedrigeren Faktor beim Soziallastenansatz zurückzuführen ist. Diese Ergebnisse sind als Hinweis dafür zu werten, dass die besonderen Strukturmerkmale der Stadt-Umland-Wan-

derer aufgrund der Ausgestaltung des kommunalen Finanzsystems²¹ keine nennenswerten zusätzlichen Einnahmeverluste bedingen.

Zusammenfassung der Ergebnisse

Die Modellrechnungen zu den Auswirkungen von Einwohnerveränderungen auf die wesentlichen einwohnerabhängigen Einnahmearten für die zehn Modellkommunen ergeben Pro-Kopf-Werte von 920 bis 1.445 Euro und bestätigen die zuvor vermutete Größenordnung der Verluste bzw. Gewinne pro Einwohner. Das Auseinanderfallen von Veränderungen der Einwohnerzahl und der kommunalen Einnahmen bedingt dabei unter bestimmten Voraussetzungen eine erhebliche Verzerrung dieser plakativen Pro-Kopf-Werte. Ein Wert von 1.100 Euro pro Einwohner dürfte einen seriösen Orientierungswert darstellen, wobei sich Abweichungen aus verschiedenen Gründen ergeben können.

Hier ist zuallererst das Prinzip der Einwohnerveredelung und somit die Größe einer Kommune zu nennen. Einwohnerveränderungen wirken sich in besonderem Maß bei bislang einwohnerstarken Gemeinden auf den rechnerischen Ausgabenbedarf und somit auf die Höhe der Schlüsselzuweisungen aus. Für den Pro-Kopf-Wert ist es von Bedeutung, ob die von Einwohnerveränderungen betroffene Stadt 50.000 oder 500.000 Einwohner zählt, aber auch ob eine Großstadt 5.000 oder 50.000 Bewohner verliert. Ein massiver Einwohnerverlust wirkt sich durch die Einwohnerveredelung be-

17 Vgl. Ismaier, Strukturen und Motive der Stadt-Umland-Wanderung – Trends in westdeutschen Verdichtungsräumen, in: Schröter (Hg.), Städte im Spagat zwischen Wohnungsleerstand und Baulandmangel, Dortmund, 2002, S. 20 ff.

18 Vgl. Heitkamp, Motive und Strukturen der Stadt-Umland-Wanderungen im interkommunalen Vergleich, in: vhw Forum Wohneigentum, Heft 1, 2002, S. 9 – 14.

Vgl. Ismaier, Strukturen und Motive der Stadt-Umland-Wanderung – Trends in westdeutschen Verdichtungsräumen, in: Schröter (Hg.), Städte im Spagat zwischen Wohnungsleerstand und Baulandmangel, Dortmund, 2002, S. 19 – 29.

Vgl. Kreibich, Regionale Wohnungsmarktbeobachtung und Wohnsiedlungspolitik, in: vhw Forum Wohneigentum, Heft 2, 2000, S. 60 – 66.

19 Vgl. Stadt Essen, Unveröffentlichtes Arbeitspapier zu den Auswirkungen der Bevölkerungsentwicklung auf die Gemeindefinanzen, Essen, 1999.

20 Vgl. Stadt Dortmund, Themenheft Bevölkerungsbewegung, Dortmunder Statistik, Nummer 156, Dortmund, 2001.

21 Hier sind die Nebenansätze des kommunalen Finanzausgleichs und die Kappung der Einkommen beim Gemeindeanteil an der Einkommensteuer zu nennen.

sonders dramatisch auf die Entwicklung der kommunalen Einnahmen aus.

Weiterhin ist die Einwohnerstruktur als Einflussfaktor zu nennen, der eine gewisse Bandbreite bei den Rechenergebnissen bedingt. Die Bedeutung struktureller Unterschiede sollte aufgrund der Dominanz des Hauptansatzes bei der Ermittlung des Ausgabenbedarfs im Rahmen des kommunalen Finanzausgleichs und der Kappung der Einkommen bei dem Gemeindeanteil an der Einkommensteuer jedoch nicht überschätzt werden. Unter der Berücksichtigung neuer Erkenntnisse aus Wanderungsuntersuchungen liefern die Modellrechnungen auch keine Hinweise dafür, dass aus den strukturellen Besonderheiten von Abwandererhaushalten überdurchschnittlich hohe Einnahmeverluste resultieren. Hier dürften möglicherweise die Auswirkungen auf der Ausgabenseite von größerer Bedeutung sein.

6 SCHLUSSFOLGERUNGEN FÜR DAS KOMMUNALE BODENMANAGEMENT

Die vorliegende Expertise zum Zusammenhang von Einwohnerveränderungen und Gemeindefinanzen zeigt, dass das kommunale Finanzsystem eine starke Einwohnerabhängigkeit aufweist. Durch die aktuellen Einbrüche bei den Einnahmen aus der Gewerbesteuer haben die einwohnerabhängigen Steuereinnahmen für zahlreiche Gemeinden noch einmal an Bedeutung hinzugewonnen. Insbesondere die vom Land gewährten Schlüsselzuweisungen stellen für nicht-abundante Kommunen häufig die wichtigste Einnahmequelle dar. Der fiskalische Effekt je Einwohner fällt dabei in den Großstädten am höchsten aus.

Aufgrund dieser Einwohnerabhängigkeit ergibt sich aus dem für die Zukunft prognostizierten Bevölkerungsrückgang auch eine Herausforderung für den kommunalen Finanzhaushalt. Dies gilt in erster Linie für Gemeinden, deren Einwohnerentwicklung sich im Vergleich zum landesweiten Trend deutlich ungünstiger darstellt. Eine solche Entwicklung ist vor allem für die Kernstädte der Verdichtungsräume zu erwarten. Hier treten neben überdurchschnittlichen Verlusten aus der natürlichen Bevölkerungsentwicklung oftmals Wanderungsverluste an das umgebende Umland auf. Die Einbußen auf der Einnahmeseite können in der Regel nicht im gleichen Maße durch reduzierte Ausgaben aufgefangen werden. Eine fehlende Flexibilität bei der Angebotsanpassung kommunaler Leistungen führt zum Problem der Kostenremanenz.

Dieser Sachverhalt rückt vor dem Hintergrund der gegenwärtigen Diskussion um eine kommunale Finanzkrise zunehmend in das Bewusstsein der politisch handelnden Akteure. Im Mittelpunkt von Gegenstrategien steht das Bemühen, attraktive Wohnbauangebote für junge Familien zu

schaffen. Aus Sicht der bauwilligen Haushalte sind diese Anstrengungen positiv zu bewerten. Der hierdurch ausgelöste interkommunale Wettbewerb könnte zu einem deutlich erhöhten Angebot an ausgewiesenem Wohnbauland und somit zu einer Dämpfung der Bodenpreise führen. Außerdem ist zu erwarten, dass eine starke Orientierung an den Nachfrageswünschen erfolgt. Die Konkurrenz zwischen den Gemeinden dürfte den kreativen Einsatz von Instrumenten zur Wohnbaulandbereitstellung im Rahmen eines aktiven Baulandmanagements fördern.

Allerdings liegen in einem wahrscheinlich zunehmenden interkommunalen Wettbewerb um junge Einwohner auch Gefahren für die Kommunen. Wenn ein niedriges Baulandpreisniveau über erhebliche kommunale Zuschüsse realisiert wird, dürfte sich die Finanzsituation der Gemeinden weiter verschlechtern. Darüber hinaus kann sich die vornehmlich am Stadtrand vollziehende Baulandausweisung auch kontraproduktiv auf die Bemühungen auswirken, Wanderungsverluste entgegenzuwirken. Durch die Bebauung für die Naherholung bedeutsamer Freiflächen kann sich die Wohnqualität in der Stadt insgesamt verschlechtern. Ebenso kann sich eine durch innerstädtische Umzüge ausgelöste Leerstandsproblematik in anderen Teilbereichen des Gemeindegebietes negativ auf das Image der Stadt als Ganzes auswirken. Hier ist vor vermeintlich einfachen Lösungen zu warnen. Eine alleinige Ausweisung von Einfamilienhausgebieten am Stadtrand verkennt die komplexen Wanderungsmotive und die immer heterogenere Zusammensetzung der abwandernden Haushalte. Einen Austauschprozess zwischen Stadt und Umland wird es aufgrund verschiedener Wohnstandortqualitäten immer

geben. Gerade diese Unterschiede in den Qualitäten müssen am besten im Rahmen einer stadtreional abgestimmten Baulandstrategie eine angemessene Berücksichtigung finden (regionales Flächenmanagement!). Dabei ist die Stadt als Wohnstandort kein Auslaufmodell. Räumliche Nähe von Dienstleistungsangeboten dürfte sich in einer alternden Gesellschaft als wichtiger Standortfaktor herausstellen.

Es ist Vorsicht geboten bei der Annahme, dass die kommunalen Haushalte durch ein aktives Baulandmanagement saniert werden können. Dies wird bereits bei einer differenzierten Betrachtung der Ursachen der vorhergesagten Bevölkerungsverluste deutlich. Der Sterbeüberschuss begründet zumeist schon heute den Großteil des Bevölkerungsrückgangs in den Städten und wird in Zukunft eine noch dominantere Rolle spielen. Eine Konzentration auf das Phänomen der Wanderung stellt zweifellos eine nicht sachgerechte Verkürzung der Situation dar. Wichtiger erscheint die Frage, wie mit dem allgemeinen Problem einer schrumpfenden Bevölkerung umzugehen ist. In diese Überlegungen ist auch die Ausgestaltung des kommunalen Finanzsystems einzubeziehen.

Wird außerdem zwischen Fern- und Nahwanderung unterschieden, werden noch einmal die Grenzen der Handlungsmöglichkeiten einer einzelnen Kommune deutlich, auf die Einwohnerentwicklung Einfluss zu nehmen. Gemeinsame Anstrengungen für eine attraktive (Arbeitsmarkt)Region sind unerlässlicher Bestandteil eines erfolgversprechenden Ansatzes. Ebenso ist das weitere Erforschen von Wanderungsmotiven eine unerlässliche Grundlage für inhaltlich differenzierte Handlungsstrategien. Dabei müssen die Möglichkeiten, über ein aktives

kommunales Baulandmanagement einem drohenden Bevölkerungsrückgang entgegenzuwirken, realistisch eingeschätzt werden.

Insgesamt geht es somit darum, einen sinnvollen Mittelweg zwischen interkommunalem Wettbewerb und stadtregionaler Kooperation zu finden. Es gilt, ein ruinöses „Wettrüsten“ zu vermeiden und stattdessen eine Aufgabenteilung zwischen Kernstadt und Umland bei der Bereitstellung von attraktiven, nutzergerechten Wohnraumangeboten anzustreben. Eine solche Zusammenarbeit beinhaltet dabei auch den dringend erforderlichen Erfahrungsaustausch, wie eine Infrastrukturanpassung an die allgemein vorhergesagten demografischen Veränderungen erfolgen kann. Eine umfassende kommunale Baulandstrategie darf diese regionale Dimension nicht vernachlässigen.

7 LITERATUR

- Bade, F.-J., Junkernheinrich, M., Micosatt, G., Schelte, J. (1993): Finanzielle Auswirkungen von Baulandausweisungen. Abschlußbericht zum Forschungsauftrag FII 2-91.34. Bonn.
- Birg, H. (2000): Trends der Bevölkerungsentwicklung. Auswirkungen der Bevölkerungsschrumpfung, der Migration und der Alterung der Gesellschaft in Deutschland und Europa bis 2050, insbesondere im Hinblick auf den Bedarf an Wohnraum. Frankfurt am Main: Knapp.
- Gesetz zur Regelung der Zuweisungen des Landes Nordrhein-Westfalen an die Gemeinden und Gemeindeverbände im Haushaltsjahr 2002 (GFG 2002) vom 19.12.2001.
- Heitkamp, T. (2002): Motive und Strukturen der Stadt-Umland-Wanderungen im interkommunalen Vergleich. In: vhw Forum Wohneigentum. Heft 1.2002. S. 9-14.
- Innenminister des Landes Nordrhein-Westfalen (Hg.) (1987): Gutachten zur Berechnung der Schlüsselzuweisungen im kommunalen Finanzausgleich Nordrhein-Westfalen. Düsseldorf.
- Ismaier, F. (2002): Strukturen und Motive der Stadt-Umland-Wanderung. Trends in westdeutschen Verdichtungsräumen. In: Schröter, F. (Hg.): Städte im Spagat zwischen Wohnungsleerstand und Baulandmangel. RaumPlanung spezial 4. Januar/2002. S. 19-29.
- Jarass, L. (2002): Gemeindefinanz-Reform. Von der Gewerbesteuer zur kommunalen Betriebssteuer. www.JARASS.DE.
- Junkernheinrich, M. (1994): Wohnen versus Gewerbe? Fiskalische Effekte von Baulandausweisungen. In: Informationen zur Raumentwicklung. Heft 1/2.1994. S. 61-74.
- Karrenberg, H., Münstermann, E. (2002): Städtische Finanzen: Kollaps oder Reformen! Der Gemeindefinanzbericht 2002 im Detail. In: der städtetag. Heft 4 /2002. S. 14-96.
- Klemmer, P., Rheinisch-Westfälisches Institut für Wirtschaftsforschung (Hg.) (2001): Steht das Ruhrgebiet vor einer demographischen Herausforderung? Schriften und Materialien zur Regionalforschung. Heft 7. Essen: RWI.
- Kreibich, V. (2000): Regionale Wohnungsmarktbeobachtung und Wohnsiedlungspolitik. In: vhw Forum Wohneigentum. Heft 2.2000. S. 60-66.
- LDS NRW, Landesamt für Datenverarbeitung und Statistik Nordrhein-Westfalen (Hg.) (1999): Vorausberechnung der Bevölkerung in den kreisfreien Städten und Kreisen Nordrhein-Westfalens. Bevölkerungsprognose 1999 bis 2015/2040. Beiträge zur Statistik des Landes Nordrhein-Westfalen. Heft 819. Düsseldorf.
- Miera, S. (1994): Kommunales Finanzsystem und Bevölkerungsentwicklung. Eine Analyse des kommunalen Finanzsystems vor dem Hintergrund der sich abzeichnenden Bevölkerungsentwicklung am Beispiel Niedersachsens unter besonderer Berücksichtigung des Landkreises Wolfenbüttel und seiner Gemeinden. Finanzwissenschaftliche Schriften. Band 60. Frankfurt am Main et al.: Lang.
- Müller, W. (2002): Kommunalfinanzen 2002. In: Wirtschaft und Statistik. Heft 5 / 2002. S. 392-394.
- Parsche, R., Steinherr, M. (1995): Der kommunale Finanzausgleich des Landes Nordrhein-Westfalen: Gutachten im Auftrag des Innenministerium des Landes Nordrhein-Westfalen. ifo Studien zur Finanzpolitik 59. München: ifo Institut für Wirtschaftsforschung.
- Rummel, B. (1999): Kommunaler Finanzausgleich in Deutschland. In: der gemeindehaushalt. Heft 9 / 1999. S. 193-206.
- Stadt Dortmund (2001): Themenheft Bevölkerungsbewegung. Dortmunder Statistik, Nummer 156. Dortmund.
- Stadt Essen (1999): Unveröffentlichtes Arbeitspapier zu den Auswirkungen der Bevölkerungsentwicklung auf die Gemeindefinanzen. Essen.



Brünnlinghaus

Trambahn Linie 41
1897/1900

RUCH

Brünnlinghaus

Brünnlinghaus
Macherey

Macherey