

Wixforth, Jürgen

Book Part

Verschieden unter Gleichen: Kommunal Finanzen im Hamburger und Berlin Umland

Provided in Cooperation with:

ARL – Akademie für Raumentwicklung in der Leibniz-Gemeinschaft

Suggested Citation: Wixforth, Jürgen (2009) : Verschieden unter Gleichen: Kommunal Finanzen im Hamburger und Berlin Umland, In: Mäding, Heinrich (Ed.): Öffentliche Finanzströme und räumliche Entwicklung, ISBN 978-3-88838-061-7, Verlag der ARL - Akademie für Raumforschung und Landesplanung, Hannover, pp. 147-172

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/59921>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

Jürgen Wixforth

Verschieden unter Gleichen – Kommunal финанzen im Hamburger und Berliner Umland

Gliederung

- 1 Einleitung
- 2 Vorarbeiten zur Ausdifferenzierung des suburbanen Raums
- 3 Kommunale Eigeneinnahmen
 - 3.1 Gewerbesteuer
 - 3.2 Gemeindeanteil an der Einkommensteuer
- 4 Verschuldung und Investitionstätigkeit
 - 4.1 Kreditaufnahme
 - 4.2 Ausgaben für Bauinvestitionen
- 5 Ausgaben für junge Familien mit Kindern
- 6 Zusammenfassung

Literatur

1 Einleitung

Raum- und Finanzpolitik sind eng miteinander verknüpft: Unter dem Postulat der Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse, dessen Grundsatz es ist, dass keinem Menschen ein Nachteil daraus erwachse, in welcher Teilregion des Bundesgebietes er lebt, wurden umfassende Finanzausgleichssysteme im föderalen System etabliert. Die Artikel 106 und 107 des Grundgesetzes bestimmen den sog. bundesstaatlichen Finanzausgleich, in dem v. a. die Steuereinnahmen dahingehend korrigiert werden, dass der Bund und alle Länder befähigt sind, ihre jeweiligen öffentlichen Aufgaben sachgerecht wahrzunehmen. Auch innerhalb der einzelnen Länder werden die Grundzüge dieses Systems mit den kommunalen Finanzausgleichssystemen wieder aufgegriffen. Ausgehend von diesen Finanzströmen stellt sich die Frage nach deren räumlichen Verteilungswirkungen (regionale Inzidenz). Die entgegengesetzte Sichtweise nimmt den Raum als Ausgangspunkt und fragt nach Bestimmungsgründen, die die regional unterschiedlichen Finanzlagen erklären können. Beispielsweise lässt sich die im Vergleich zu Westdeutschland geringere originäre Steuereinnahmekraft der ostdeutschen Länder mit regionalökonomischen Faktoren erklären. Auch für die überdurchschnittlichen Belastungen der großen Städte mit Sozialausgaben liefert die Raumwissenschaft umfängliche Erklärungsansätze. Dieser Beitrag widmet sich dem letzteren Ansatz.

Innerhalb der raumbezogenen Ausrichtung mit ihren fiskalischen Analysen kann darüber hinaus zwischen Ex-post- und Ex-ante-Untersuchungen differenziert werden. Die Ex-ante-Analysen liefern mit ihrer „Was wäre wenn“-Frage für kommunale und regionale

Entscheidungsträger eine Handreichung, welche Auswirkungen siedlungsstrukturelle Veränderungen auf das Finanzsystem haben können. Die Ergebnisse dieses Beitrags entstammen dagegen einer Ex-post-Analyse und ihnen liegen somit reale Strukturen und Entwicklungen der Vergangenheit zugrunde.

Viele Forschungsfragen der integrierten Betrachtung von Finanz- und Raumwissenschaft sind schon umfänglich untersucht worden. Aktuell rücken an die Schnittstelle der Raumfinanzpolitik zunehmend Fragen mit einem kleinräumigen Fokus. Das finanzpolitische Erkenntnisinteresse liegt v. a. darin, die endlichen öffentlichen Budgets möglichst zielorientiert und effizient einsetzen zu können, um damit auch die Abkehr von der „raumblin- den“ Flächenförderung zu unterstützen. Raumwissenschaftlich sind mit dem Übergang zum 21. Jahrhundert Entwicklungsprozesse sichtbar geworden, die zu einer kleinteiligen Differenzierung des Raums führen. Diese Fragmentierung des Raums führt zu der Frage, inwieweit unterschiedliche sozioökonomische Strukturen und Entwicklungen auch zu lokal differenzierten Finanzlagen führen.

Diese Untersuchung bezieht sich auf das Umland der beiden Metropolen Hamburg und Berlin-Potsdam. Die Bevölkerungs- und Beschäftigungsentwicklungen in Suburbia unterliegen aktuell einem deutlichen Wandel (Häußermann, Läßle, Siebel 2008: 78 ff.). In den westdeutschen Ländern kommt es zu deutlichen Abschwächungen der Randwanderung, von der nur noch ausgewählte Kommunen profitieren. Parallel tritt in benachbarten Kommunen die Alterung der Gesellschaft als historisches Erbe der vergangenen Suburbanisierungswellen auf. In Ostdeutschland dagegen zeigen sich in Folge der historischen Umbrüche auf engem Raum gegenläufige Tendenzen wie Deindustrialisierungsprozesse bei gleichzeitiger Herausbildung neuer ökonomischer Pole sowie hohe Abwanderungs- und dynamische Zuzugsraten in benachbarten Kommunen. Dieses enge Nebeneinander von sich unterschiedlich entwickelnden Kommunen trägt zur kleinräumigen Differenzierung der sozioökonomischen, demografischen und raumstrukturellen Parameter im Umland der Metropolen bei, die differenzierte Finanzlagen dieser Städte und Gemeinden – so die zentrale These – zur Folge haben.

Ziel des Beitrags ist es, anhand mehrerer suburbaner Gemeindetypen in West- und Ostdeutschland die Auswirkungen der Veränderungen der Bevölkerungs- und Beschäftigtenzahlen und -strukturen auf ausgewählte kommunale Einnahmen und Ausgaben nachzuzeichnen. Durch die empirische Ausrichtung werden Zusammenhänge v. a. quantitativ belegt und interpretiert. Die in diesen Beitrag eingeflossenen Ergebnisse sind im Wesentlichen ausgewählte Befunde aus der Dissertation des Autors (Wixforth 2009).

2 Vorarbeiten zur Ausdifferenzierung des suburbanen Raums

Für das gewählte Forschungsdesign ist eine Vielzahl an statistischen Grundlagen erforderlich. Die sozioökonomischen und demografischen Daten wurden von den Statistischen Landesämtern (StLÄ) und der Bundesagentur für Arbeit (BA) bezogen. Grundlage für die finanzstatistischen Auswertungen sind die disaggregierten Jahresrechnungsergebnisse der Gemeinden und Gemeindeverbände der Statistischen Landesämter, die nach der Gruppierungs- und Gliederungssystematik für die Jahre 1990 (Schleswig-Holstein und Niedersachsen) bzw. 1997 (Brandenburg) bis 2002 vorliegen. Eine einheitliche Gliede-

rung der kommunalen Haushalte nach einem kameralem Berichtssystem gewährleistet, dass horizontale Vergleiche nach Art und Aufgabenfeld der Zahlungsvorgänge selbst für Kommunen unterschiedlicher Länder mit Abstrichen (z. B. sind unterschiedliche Aufgabenverteilungen und Buchungspraktiken zu beachten) möglich sind. Für die ostdeutschen Gebietskörperschaften waren für die Zeitreihenanalysen umfängliche methodische Bereinigungen der Finanzstatistiken aufgrund der Gebietsstandsänderungen erforderlich (Wixforth 2009: 105ff.).

Auf der Basis des aufbereiteten Datenmaterials wurden die Bestimmungsgründe für die unterschiedlichen kommunalen Finanzlagen (ohne die Kernstädte) nachvollzogen. Dazu wurde in einem ersten Schritt für beide Untersuchungsräume eine Regionsabgrenzung auf der Basis von Analysen zu Pendlerverflechtungen durchgeführt (Wixforth 2009: 99ff.). In einem zweiten Schritt wurden die hierdurch dem Hamburger und Berliner Umland zugeordneten Kommunen auf Ebene der Gemeindezusammenschlüsse unterhalb der Kreisebene einer Typisierung mit quantitativen Merkmalen unterzogen, die in engem Zusammenhang zur Suburbanisierung der Bevölkerung und Beschäftigung stehen. Ziel war es, die Vielzahl der Städte und Gemeinden in wenigen – möglichst unterschiedlichen – Gruppen zu vereinen, wobei innerhalb dieser Gruppen die Strukturen und Dynamiken möglichst einheitlich sein sollten. Mit einer Auswahl von insgesamt 16 Struktur- und Entwicklungsindikatoren wurde eine umfassende Klassifizierung zur Einordnung der Städte und Gemeinden in verschiedene Gruppen vorgenommen. Zustands- bzw. Strukturindikatoren sind insofern von Bedeutung, als sie das Ergebnis von Prozessen und Entwicklungsdynamiken darstellen und somit auch das Resultat von Suburbanisierungsprozessen abbilden, die bereits stattgefunden haben. Die in die Analyse einbezogenen Entwicklungsindikatoren wurden überwiegend als prozentuale Veränderungsraten berechnet. Daneben wurde mit der Bevölkerungszahl noch eine absolute Messzahl hinzugezogen, die die Gemeindegröße repräsentiert. Im Einzelnen wurden folgende Indikatoren zur Typisierung suburbaner Gemeinden berücksichtigt:

- Gesamtbevölkerung: Gesamtbevölkerung insgesamt 2002
- kurzfristige Bevölkerungsentwicklung: Bevölkerungsentwicklung von 1997 bis 2002 in Prozent
- langfristige Bevölkerungsentwicklung: Bevölkerungsentwicklung von 1992 bis 2002 in Prozent
- Anteil der Jungen: Anteil der Bevölkerung bis 15 Jahre an der Gesamtbevölkerung 2002 in Prozent
- Anteil der Alten: Anteil der Bevölkerung über 64 Jahre an der Gesamtbevölkerung 2002 in Prozent
- Entwicklung der Alten: Entwicklung des Anteils der Bevölkerung über 64 Jahre von 1997 bis 2002 in Prozentpunkten
- natürlicher Saldo: natürlicher Bevölkerungssaldo 2002 in Promille
- Einwohnerdichte: Einwohner je Quadratkilometer der Siedlungs- und Verkehrsfläche 2000

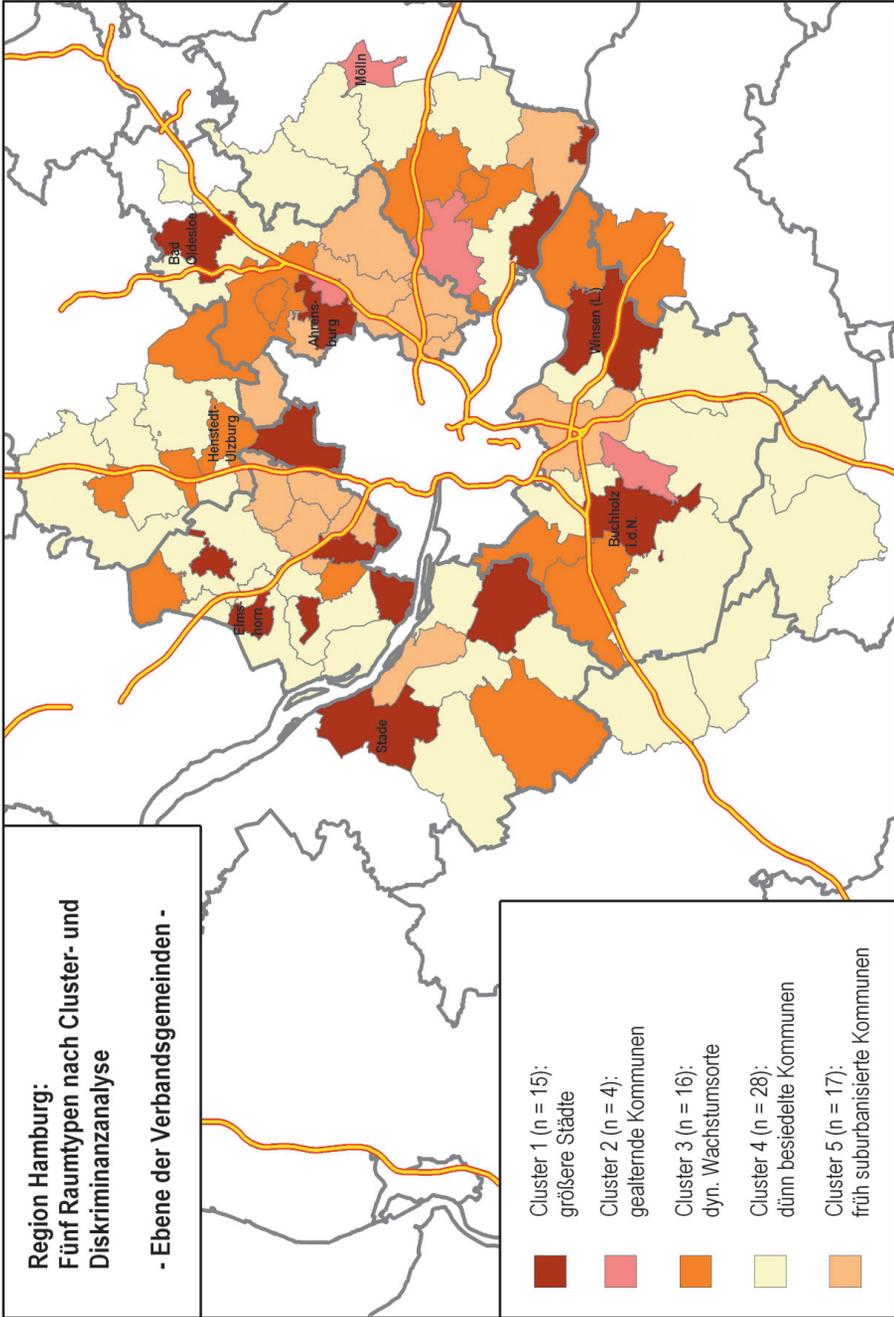
- Flächenentwicklung: Entwicklung der Siedlungs- und Verkehrsfläche von 1996 bis 2000 in Prozent
- Bautätigkeit: Summe der Fertigstellung neuer Wohnungen 1997 bis 2002 je 1.000 Einwohner
- Einfamilienhausanteil: durchschnittlicher Anteil der fertiggestellten Wohnungen in Ein- und Zweifamilienhäusern an allen fertiggestellten Wohnungen von 1997 bis 2002 in Prozent
- Beschäftigtendichte: sozialversicherungspflichtig Beschäftigte am Arbeitsort je 1.000 Einwohner 2002
- Beschäftigtenentwicklung: Entwicklung der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten am Arbeitsort von 1999 bis 2002 in Prozent
- Dienstleistungsanteil: Anteil der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten in Dienstleistungsberufen an allen sozialversicherungspflichtig Beschäftigten 2002 in Prozent
- Arbeitslosenquote: Zahl der Arbeitslosen an den sozialversicherungspflichtig Beschäftigten am Wohnort 2002 in Prozent
- Beschäftigtenquote: Anteil der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten am Wohnort an der Gesamtbevölkerung in Prozent

Zur Bildung der unterschiedlichen Städtetypen wurde eine einheitliche, aber für die Regionen getrennt durchgeführte Abfolge aus statistischen Analyseverfahren gewählt. Dies war notwendig, da aufgrund der (zumindest relativen) höheren Dynamik im Berliner Umland die Entwicklungsunterschiede der Hamburger Umlandgemeinden ansonsten weitgehend nivelliert und nicht mehr zutage getreten wären. Die Kommunen beider Stadtregionen gemeinsam in einer Analyse zu berücksichtigen hätte – statistisch ausgedrückt – dazu geführt, dass die Hamburger Suburbia nahezu vollständig einer Gruppe zugeordnet worden wäre, was keine differenzierte Interpretation mehr zugelassen hätte (Wixforth 2009: 204). Aufgrund der unterschiedlichen Ausgangslagen und Entwicklungen in den beiden Umlandbereichen hatte das getrennt durchgeführte Vorgehen zur Bildung von Gemeindeklassen zwangsläufig anders definierte Umlandtypen in den beiden Regionen zur Folge.

Da in den folgenden Ausführungen ausführlich auf einzelne Gemeindecluster und ihre typenbestimmenden Rahmenbedingungen eingegangen wird, erfolgt an dieser Stelle eine Kurzcharakteristik der einzelnen Gruppen – zunächst für die Umlandregion Hamburg (Abb. 1):

- Cluster 1: Der Cluster „größere Städte“ repräsentiert die suburbanen Zentren des Untersuchungsraums. Diese sind zwischen 1992 und 2002 mit 7% (Region: +11%) moderat gewachsen. Die Städte weisen eine hohe Arbeitsmarktzentralität von 350 Beschäftigten je 1.000 Einwohner auf (Region: 258 Beschäftigte). Damit stellen sie v. a. Angebotsorte von Arbeit und Zentralörtlichkeit im stadregionalen Kontext dar.
- Cluster 2: Dieser Typus hat bereits einen sehr hohen Anteil älterer Einwohner erreicht (23 gegenüber 16% in der Region). Da dieser Wert ganz erheblich über dem Regionsmittel liegt, wird dieser Cluster mit dem Etikett „gealterte Kommunen“ gekennzeichnet. Auch der extrem negative natürliche Bevölkerungssaldo und die weit unterdurchschnittliche Beschäftigtenquote verweisen auf eine stark gealterte Bewohnerschaft in den entsprechenden Gemeinden.
- Cluster 3: Die in diesem Cluster gruppierten Kommunen lassen sich als „dynamische Wachstumsorte“ bezeichnen. Sie haben in der Zeit von 1992 bis 2002 eine positive Bevölkerungsentwicklung von +22% verbuchen können und damit eine doppelt so hohe Zuwachsrate wie die Gesamtregion. Bei dem Anteil der Personen bis 15 Jahre liegen diese Gemeinden mit 18% deutlich über dem Regionsmittel (16%). Der natürliche Bevölkerungssaldo ist positiv, dennoch beruht die Bevölkerungszunahme überwiegend auf Wanderungsgewinnen, wie die rege Bautätigkeit mit 56 fertiggestellten Wohnungen je 1.000 Einwohner von 1997 bis 2002 (Region: 37 Wohnungen) zeigt.
- Cluster 4: Dieser Typ setzt sich aus Kommunen des weiteren Umlands zusammen („dünn besiedelte Kommunen“). Trotz der überwiegend peripheren Lage zu Hamburg weisen diese Städte und Gemeinden den zweithöchsten Bevölkerungszuwachs und auch einen positiven natürlichen Bevölkerungssaldo auf. Damit einher geht ein überdurchschnittlicher Anteil an jungen Menschen bis 15 Jahre.
- Cluster 5: Für diesen Typus, („früh suburbanisierte Kommunen“) ist ein starker Anstieg der Zahl der älteren Bevölkerung zu identifizieren (3 gegenüber 2%-Punkte in der Gesamtregion), obwohl der Anteil der Bevölkerung über 64 Jahre bereits 1997 über dem Regionsmittel lag. Gleichzeitig ist der Anteil der jungen Menschen unter 15 Jahren unterdurchschnittlich. Diese demografischen Strukturen sowie die räumliche Lage der Gemeinden am Stadtrand von Hamburg lassen vermuten, dass es sich bei diesem Typus um frühzeitig von der Wohnsuburbanisierung erfasste Kommunen handelt, die derzeit eine starke Alterung der Bevölkerung erfahren. Die höchste Beschäftigtenquote aller Gemeindetypen deutet darauf hin, dass in diesen Kommunen ein überproportionaler Anteil einer Elterngeneration wohnt, bei der nach dem Auszug der Kinder und somit dem Ende der Erziehungsaufgaben wieder beide Elternteile berufstätig sein können.

Abb. 1: 5-Clusterlösung für die Hamburger Umlandgemeinden

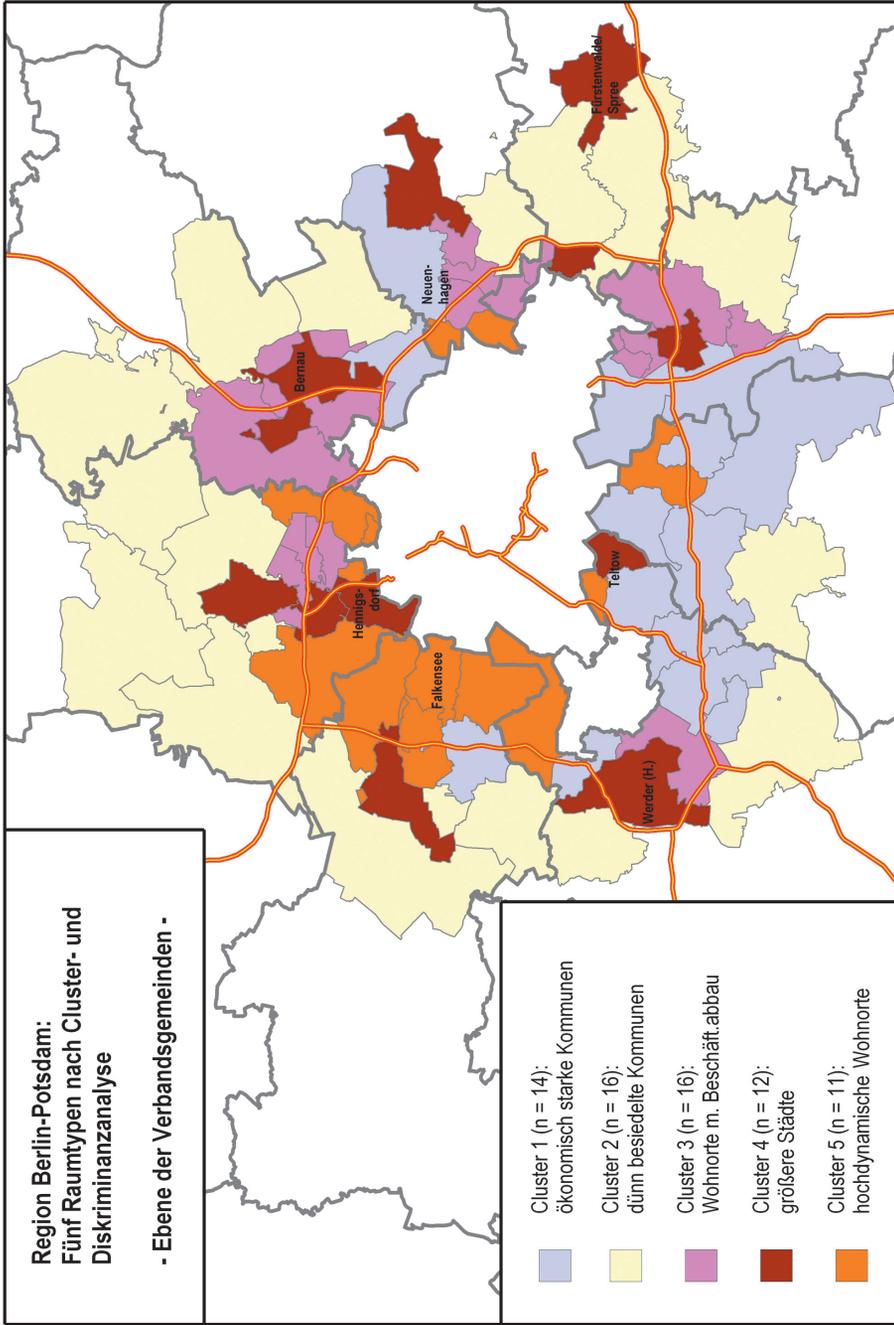


Quelle: Eigene Berechnungen und Darstellung nach StLÄ und BA

Nach der Kurzcharakteristik der Hamburger Umlandtypen werden in gleicher Weise die Berlin-Potsdamer Umlandgemeindeklassen (Abb. 2) beschrieben:

- Cluster 1: Dieser Cluster vereint die „ökonomisch starken Kommunen“ der Region, die sich v. a. im Süden der Region konzentrieren. Die Beschäftigtendichte der Städte und Gemeinden dieses Clusters erreicht den höchsten Wert aller Cluster der ostdeutschen Untersuchungsregion (390 Beschäftigte je 1.000 Ew. gegenüber 270 Beschäftigten in der Region) und die Arbeitsplatzentwicklung zeigt im Gegensatz zur Gesamtregion eine positive Entwicklungsrate. Die Städte und Gemeinden sind – bezogen auf ihre Einwohnerzahl – überdurchschnittlich gewachsen.
- Cluster 2: Die 16 Gemeinden und Gemeindeverbände dieses Clusters stellen die „dünn besiedelten Kommunen“ im äußeren Ring der Region dar. Es handelt sich um kleine Orte mit unterdurchschnittlicher Bevölkerungsentwicklung und starken Arbeitsplatzverlusten.
- Cluster 3: Diese Gruppe setzt sich aus 16 „Wohnorten mit Beschäftigungsabbau“ zusammen. Ähnlich wie in Cluster 1 ist die Bevölkerungszahl mit leicht über 20 % (Region: 15 %) in der Zeit von 1997 bis 2002 gewachsen. Im Unterschied zu Cluster 1 ist allerdings die Arbeitsmarktsituation in dieser Gemeindeklasse extrem ungünstig. Die Kommunen weisen 2002 eine relativ geringe Arbeitsplatzdichte auf, auch infolge des Rückgangs der Beschäftigtenzahl seit 1999 um mehr als 13 %.
- Cluster 4 („größere Städte“) setzt sich aus zwölf Gemeinden im Umland mit der durchschnittlich höchsten Einwohnerzahl zusammen. Es handelt sich v. a. um die Mittelzentren und Arbeitsorte im Umland. Die Einwohnerentwicklung hat sich mit +4 % in den sechs Jahren seit 1997 für die Verhältnisse im Berliner Umland moderat entwickelt. Die Beschäftigtenentwicklung ist auch in diesem Cluster rückläufig.
- Die verbleibenden elf Kommunen werden zu den „hochdynamischen Wohnorten“ im Cluster 5 zusammengefasst. Die Bevölkerungsentwicklung von +37 % in der Zeit von 1997 bis 2002 ist sehr dynamisch. Analog erreichen die Wohnfertigstellungen im Betrachtungszeitraum einen extrem hohen Wert, der weit über dem Regionsmittel liegt. Diese Kommunen sind bevorzugte Orte der Familiensuburbanisierung, da der Anteil der jungen Bewohner bis 15 Jahre mit 17 % an der Gesamtbevölkerung (Region: 13 %) erheblich überdurchschnittlich ist und auch ein deutlich positiver natürlicher Saldo darauf schließen lässt. Die Gemeinden konzentrieren sich v. a. im Westen von Berlin.

Abb. 2: 5-Clusterlösung für die Berlin-Potsdamer Umlandgemeinden



Quelle: Eigene Berechnungen und Darstellung nach StLÄ und BA

Im Folgenden werden die Finanzlagen der klassifizierten Umlandtypen analysiert, die – so die These – unter sich ausdifferenzierenden sozioökonomischen Bedingungen ebenfalls heterogener werden. Aufgrund der Kürze des Beitrags können nur einige wenige Einnahme- und Ausgabearten betrachtet werden (ausführlich in Wixforth 2009).

3 Kommunale Eigeneinnahmen

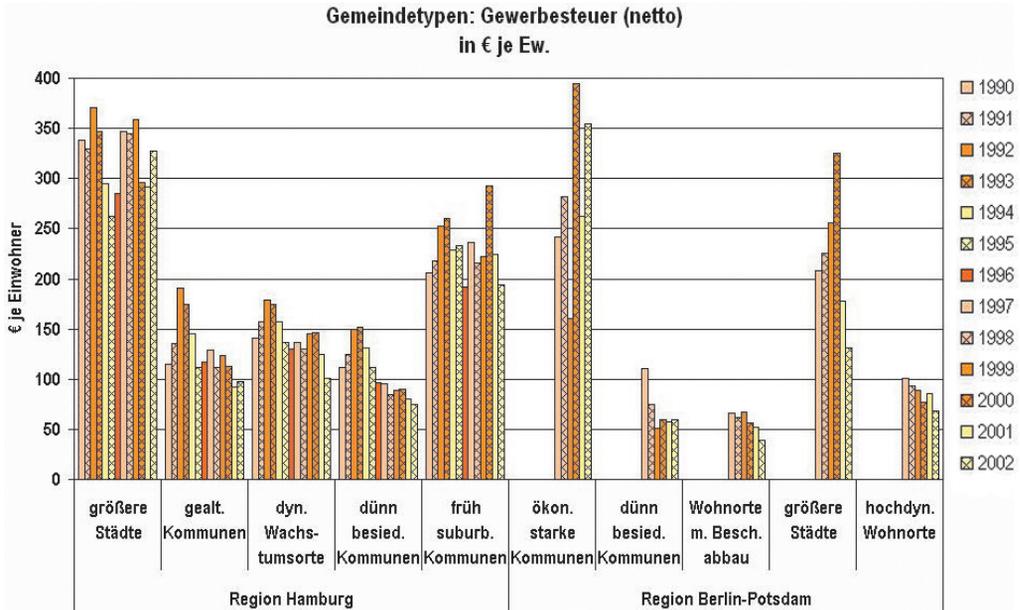
Hierunter werden wesentliche Einnahmen erfasst, die den Gemeinden im Rahmen ihres Rechts, Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft selbstverantwortlich zu regeln, zufließen. Die beiden bedeutsamsten Einnahmearten sind die Gewerbesteuer und der Gemeindeanteil an der Einkommensteuer, auf die sich diese Ausführungen beschränken. Eine weitere Einnahmeart mit hohem Autonomiegrad bei der Verwendung der Mittel sind die allgemeinen Finanzausgleichszuweisungen, die keiner Zweckbindung unterliegen. Auf ihre Analyse wird jedoch verzichtet, da sie aufgrund der Wirkungen der Finanzausgleichssysteme weitgehend ein Spiegelbild der Steuereinnahmen darstellen.

3.1 Gewerbesteuer

Die Gewerbesteuer wird auf den Gewerbeertrag erhoben. Hierbei handelt es sich um den Gewinn aus dem Gewerbebetrieb, der um bestimmte Beträge vermehrt und vermindert wird. Nicht der Gewerbesteuer unterliegen die freien Berufe. Damit hängt die Besteuerung eines Unternehmens weitgehend von dessen Rechtsform ab.

Bei der Gewerbesteuer (netto), d. h. nach Abzug der Umlage, ist ein extrem uneinheitlicher Verlauf der Einnahmehöhe zu verzeichnen (Abb. 3). Dennoch deuten sich Parallelentwicklungen zwischen den (westdeutschen) Gemeindetypen an: hohe Einnahmen zu Beginn der 1990er Jahre, ein Tiefpunkt im Jahr 1996 und nochmals relativ hohe Einnahmen um die Jahrtausendwende. Damit spiegeln die Gewerbesteuererinnahmen v. a. die konjunkturellen Verläufe wieder. Gerade diese starken Schwankungen der Gewerbesteuer erschweren es den Städten und Gemeinden, eine verlässliche Finanzplanung auf dieser unsicheren Einnahmegrundlage durchzuführen. Auch sind Parallelentwicklungen in Verbindung mit großen Schwankungen dahingehend problematisch, dass die Finanzausgleichssysteme solche kollektiven Einbrüche nicht kompensieren können, da konjunkturbedingt auch die Einnahmen v. a. der Ländern geringer ausfallen. Doch gerade in diesen rezessiven Jahren bedürften die Kommunen höherer Ausgleichsmittel zur Kompensation der Steuerausfälle und für antizyklische Investitionsmaßnahmen. Diese Zusammenhänge zeigen die dringende Reformbedürftigkeit der Gewerbesteuer, bei der durch das Scheitern der Gemeindefinanzreform im Jahr 2003 mit Ausnahme der Senkung der Gewerbesteuerumlage keine grundlegenden Veränderungen vorgenommen wurden (Döring, Feld 2005).

Abb. 3: Niveau der Gewerbesteuer (netto) in den Gemeindetypen der Regionen Hamburg und Berlin-Potsdam



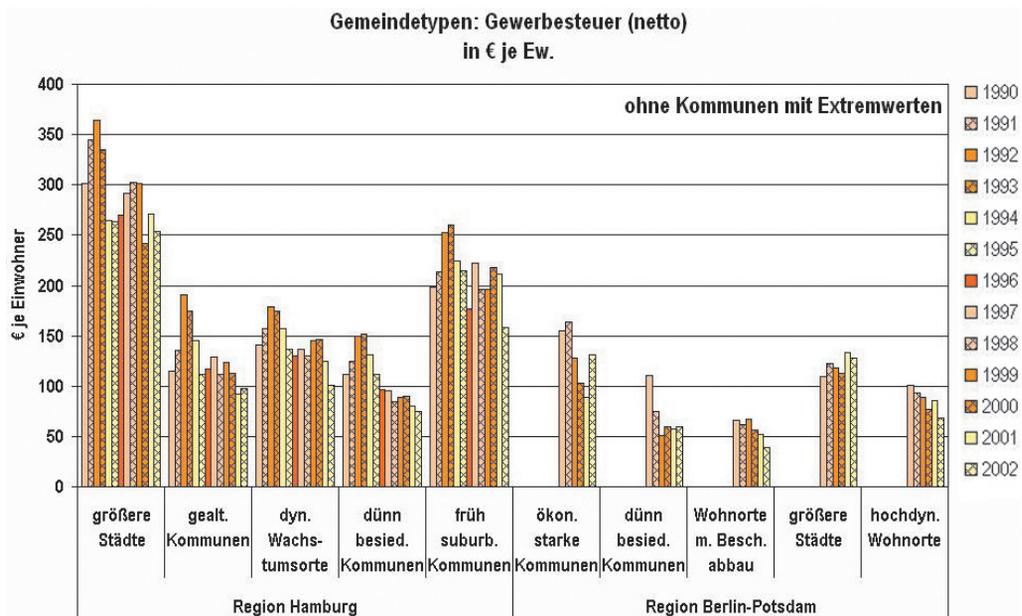
Quelle: Eigene Berechnungen und Darstellung nach StLÄ

Für die Umlandregion Hamburg ist zu erkennen, dass die größeren Städte die höchsten Gewerbesteuereinnahmen verzeichnen können, sodass ein direkter Einfluss der Stadtgröße und damit auch der wirtschaftlichen Ballung auf diese wirtschaftsbezogene Steuereinnahme festzustellen ist. Relativ hohe Einnahmen können ebenfalls noch die „früh suburbanisierten Kommunen“ vereinnahmen. Diese Kommunen haben auch eine verhältnismäßig hohe Beschäftigendichte, die positiv mit den Gewerbesteuereinnahmen korreliert. Dazu kommt die unmittelbare Nähe sowohl zu Autobahnen als auch zur Kernstadt Hamburg, die zur Stärkung dieser Standorte mit gewerblichen Arbeitsstätten und daraus resultierenden Gewerbesteuereinnahmen beiträgt. Auch weist dieser Cluster einen niedrigen Dienstleistungsanteil und damit hohen Anteil im produzierenden Gewerbe auf. Dieser Wirtschaftsbereich zahlt traditionell einen überproportionalen Anteil der Gewerbesteuer: „In der Regel sind die Produktionen des Verarbeitenden Gewerbes jedoch bezogen auf ihre Wertschöpfung insbesondere für die Gewerbesteuerkraft ergiebiger als andere ökonomische Aktivitäten.“ (Zimmermann, Hardt, Postlep 1987: 129) Die drei verbleibenden Cluster haben weitaus geringere Gewerbesteuereinnahmen, wobei das Cluster der „dünn besiedelten Kommunen“ insgesamt am schlechtesten abschneidet.

In der Umlandregion Berlin-Potsdam überraschen in Abb. 3 zunächst die für das ostdeutsche Niveau hohen Einnahmen aus der Gewerbesteuer bei den Clustern „ökonomisch starke Kommunen“ und „größere Städte“. Hintergrund ist jedoch, dass beide Cluster von jeweils wenigen Städten extrem beeinflusst werden. So hatten die beiden Städte Ludwigsfelde in Cluster 1 und Hennigsdorf in Cluster 4 zusammengefasst im Jahr 2002

durchschnittliche Gewerbesteuereinnahmen von 1.850 € je Einwohner und konnten in dem entsprechenden Jahr den größten Teil ihrer Gesamtausgaben allein über die Gewerbesteuereinnahmen decken. Daher wurden die Gebietskörperschaften mit extrem hohen Gewerbesteuereinnahmen statistisch systematisch identifiziert (Wixforth 2009: 237): In der Umlandregion Berlin-Potsdam stellt neben den schon genannten Kommunen Ludwigsfelde (Standort von ehemals DaimlerChrysler, heute Mercedes-Benz) und Hennigsdorf (Bombardier Transportation) auch noch das Amt Schönefeld (Flughafenstandort) einen extremen Ausreißer dar, im Hamburger Umland weisen Stade (Kraftwerksstandort) sowie Oststeinbek und das Amt Siek (traditionelle Gewerbestandorte vor den Toren Hamburgs mit guter Autobahnanbindung) extreme Merkmalsausprägungen bei den durchschnittlichen Gewerbesteuereinnahmen auf. Daran zeigt sich die Abhängigkeit vieler Gemeinden von wenigen ertragsstarken Großunternehmen.

Abb. 4: Niveau der Gewerbesteuer (netto) in den Gemeindetypen der Regionen Hamburg und Berlin-Potsdam (unter Ausschluss von Extremkommunen)



Quelle: Eigene Berechnungen und Darstellung nach StLÄ

Die Bereinigung um Extremwerte (Abb. 4) zeigt weitaus größere Effekte bei den ost-deutschen Clustern. Dennoch bleibt dort das überproportionale Gewerbesteuerniveau in den „ökonomisch starken Kommunen“ sowie in den „größeren Städten“ auf niedrigerem Niveau erhalten. Die Gemeindetypisierung zeigt deutlich, dass die Gemeinden in diesen beiden Clustern eine wesentlich höhere Beschäftigtendichte aufweisen, sodass die Kommunen eine stärkere Ausrichtung als Arbeitsorte einnehmen, die die Gewerbesteuereinnahmen je Einwohner erhöhen. Auch sind die „größeren Städte“ in der Region diejenigen, die sich als einzige gegen den brandenburgischen Trend entwickeln und

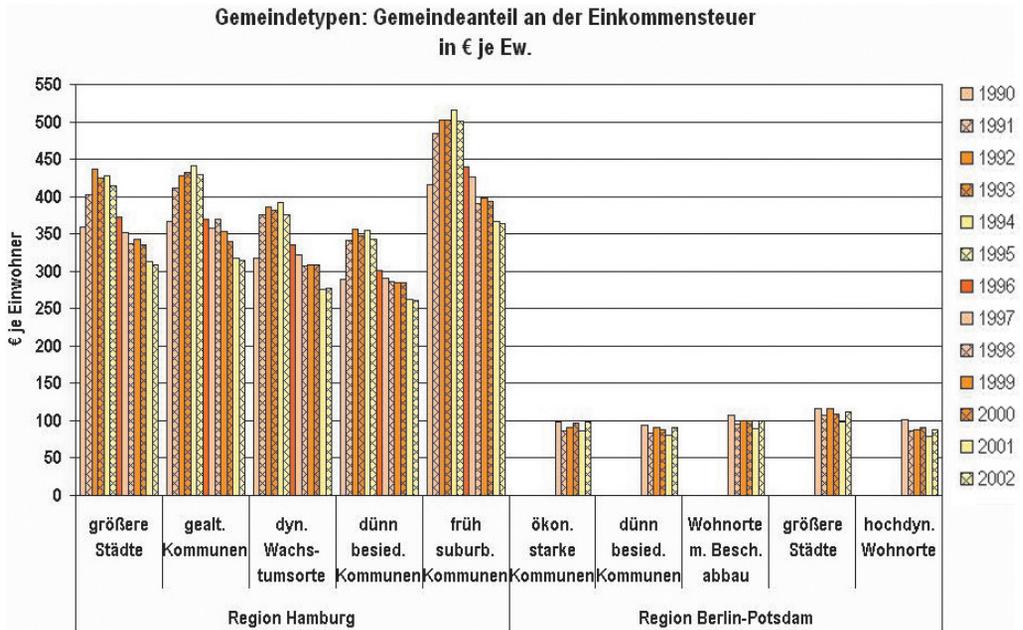
steigende Pro-Kopf-Einnahmen bei der Gewerbesteuer von 1997 bis 2002 verbuchen können. Ein Erklärungsgrund ist die ehemalige DDR-Wirtschaftspolitik, die die mittelstädtischen Zentren um Berlin nicht nur zu Verwaltungs-, sondern auch industriellen Zentren ausgebaut hat (Herfert 2005: 42). Trotz des wirtschaftsstrukturellen Umbruchs hat dort eine größere Zahl an Unternehmen – bedingt durch absolut höhere Ausgangszahlen der DDR-Ansiedlungspolitik – die Transformationsphase der 1990er Jahre überstanden, sodass im Cluster „größere Städte“ eine relativ große Anzahl an marktfähigen Betrieben verblieben ist, die sich heutzutage mit einer gewissen Bandbreite an wirtschaftlicher Diversifizierung noch positiv auf stetige Gewerbesteuereinnahmen auswirkt. Im Gegensatz dazu sind nach 1990 im Berliner Umland auch monostrukturierte betriebliche Großstrukturen entstanden, die das kommunale Gewerbesteueraufkommen stark dominieren, wie der Fall Ludwigsfelde zeigt.

3.2 Gemeindeanteil an der Einkommensteuer

Die Gemeinden erhalten 15 % am Aufkommen der Lohn- und veranlagten Einkommensteuer (sowie 12 % des Zinsabschlags) ihres jeweiligen Landes nach Maßgabe einer sog. Schlüsselzahl. Bei der Berechnung dieser Schlüsselzahl werden die Einkommensteuerleistungen der Lohn- und Einkommensteuerpflichtigen in den jeweiligen Gemeinden als Ausgangspunkt genommen, wobei diese nur bis zu gesetzlich festgelegten Sockelgrenzen berücksichtigt werden. Mithilfe dieser gekappten Steuerleistungen wird ermittelt, welcher Anteil jeder einzelnen Gemeinde an dem Teilsteueraufkommen des Landes zusteht. Die Steuerleistung der Bewohner wird aus der Lohn- und Einkommensteuerstatistik ermittelt, die mit zeitlichem Verzug vorliegt und für mehrere Jahre Gültigkeit besitzt. Dies führt zu Zeitverzögerungen, sodass die frühestmögliche Anwendung der Steuerstatistik erst fünf Jahre nach dem Erhebungsjahr möglich ist.

Bei einer Betrachtung des Gemeindeanteils an der Einkommensteuer (Abb. 5) ist auffällig, dass es zu erheblichen Steuereinnahmedisparitäten zwischen den Kommunen in Schleswig-Holstein bzw. Niedersachsen einerseits und Brandenburg andererseits kommt: Die Höhe der Einnahmen je Einwohner liegt in den ostdeutschen Kommunen fast einheitlich um 100 € je Einwohner, während die westdeutschen Kommunen dieses Niveau um durchschnittlich das 3-fache im Jahr 2002 übersteigen. Der Grund für diese starken Unterschiede liegt darin, dass die ostdeutschen Länder aufgrund ihrer Wirtschaftsschwäche geringere Einnahmen pro Kopf erzielen und nur entsprechend geringere Beträge an ihre jeweiligen Kommunen weiterleiten. Der jeweiligen Landesebene steht hierfür der 15 %-ige Betrag gemäß den kassenmäßigen Einnahmen nach Zerlegung zur Verfügung. Diese liegen in den Westländern in etwa um das 3-fache Niveau über den Ostwerten.

Abb. 5: Niveau des Gemeindeanteils an der Einkommensteuer in den Gemeindetypen der Regionen Hamburg und Berlin-Potsdam



Quelle: Eigene Berechnungen und Darstellung nach StLÄ

In Westdeutschland ist die Veränderungsrate bei allen Gemeindetypen zumindest seit 1994 negativ. Dies ist zu einem wesentlichen Anteil auf die Neuregelung des Familienleistungsausgleichs im Jahr 1996 zurückzuführen, die mit der Anrechnung des Kindergeldes auf die Lohn- und Einkommensteuer Steuerverluste von etwa 8% zur Folge hatte. Auch die schlechte konjunkturelle Lage und legislative Einflüsse haben mit dazu beigetragen, dass sich das Einkommensteuerniveau in Westdeutschland stark verändert hat. Nicht erklärt werden können damit aber die absoluten und relativen Unterschiede zwischen den Clustern im Hamburger Umland, auf die im Folgenden eingegangen wird.

Die Gemeinden, die bereits vor mehreren Jahrzehnten von der Randwanderung erfasst wurden, haben derzeit hohe Einkommensteuereinnahmen. Exemplarisch zeigt sich dieser Sachverhalt insbesondere bei den „früh suburbanisierten Kommunen“ (Pro-Kopf-Wert von 363 € im Jahr 2002, damit um 48 € über dem nächsthöheren Cluster): Da der Gemeindeanteil an der Einkommensteuer der Wohnsitzgemeinde des Steuerpflichtigen zusteht, kann dies damit begründet werden, dass dort überproportional viele Familien wohnen, die bereits vor mehreren Jahrzehnten ins Umland gezogen sind und bei denen heutzutage nach dem Auszug der Kinder wieder beide Elternteile arbeiten. Dies zeigt sich auch in einer über dem Regionsdurchschnitt liegenden Beschäftigungsquote der Wohnbevölkerung. Über einen hohen Anteil von Gemeindebürgern mit einem zu versteuernden Einkommen erzielen diese Gemeinden relativ hohe Schlüsselzahlen, die für die Verteilung der Einnahmen aus dieser Steuer von zentraler Bedeutung sind. Ferner wohnen in diesen Gemeinden

überproportional viele wohlhabende Bürger. Deren hohe Einkommen füllen die Margen bis zu der festgelegten Sockelgrenze vielfach aus, was sich wiederum positiv auf den Einkommensteueranteil der jeweiligen Gemeinden auswirkt. Da mit der Gemeindegröße durchschnittlich auch die erwirtschafteten und steuerlich relevanten Einkommen ansteigen, liegt die Vermutung nahe, dass auch die „größeren Städte“ ähnlich hohe Einkommensteuereinnahmen haben müssten wie die „früh suburbanisierten Kommunen“. Dass dies nicht der Fall ist, liegt dort v. a. an der höheren Zahl von Transfereinkommensbeziehern, die keine Steuern zahlen. Dies belegen Untersuchungen zu den Ausgaben für soziale Leistungen, die in den „größeren Städten“ ein deutlich höheres Niveau erreichen als in den „früh suburbanisierten Kommunen“ (Wixforth 2009: 268).

Bei den „dynamischen Wachstumsorten“ sowie bei den „dünn besiedelten Kommunen“ der Region Hamburg ist die Einkommensteuerhöhe mit einem Pro-Kopf-Aufkommen von jeweils unter 300 € im Jahr 2002 stark unterproportional. Dies hängt damit zusammen, dass dort durch das aktuelle Bevölkerungswachstum zwei Effekte wirksam werden, die das durchschnittliche Pro-Kopf-Aufkommen der Einkommensteuer verringern: Erstens ist in diesen Gemeinden ein überproportionaler Anteil an relativ jungen Erwerbstätigen ansässig, die in ihrem Lebenszyklus noch nicht die maximale Einkommensteuerleistung erreicht haben. Diese wird erst im Lebensalter von etwa 45 bis 55 Jahren erreicht (von Loeffelholz, Rappen 2002: 27). Zweitens weisen diese Cluster die größten Anteile an junger Bevölkerung im nichterwerbsfähigen Alter auf, die die Pro-Kopf-Werte entsprechend verringern.

Tab. 1: Veränderung der Bevölkerung und des Gemeindeanteils an der Einkommensteuer in den Gemeindetypen der Region Hamburg

	Bevölkerungsveränderung 1992 – 1995 in %	Veränderung des Einkommensteuer- aufkommens 1997 – 2000 in %
Cl. 1: größere Städte	2,90	-5,88
Cl. 2: gealterte Kommunen	0,16	-3,58
Cl. 3: dynamische Wachstumsorte	5,85	2,62
Cl. 4: dünn besiedelte Kommunen	5,89	2,07
Cl. 5: früh suburbanisierte Kommunen	1,65	-6,08

Quelle: Eigene Berechnungen nach StLÄ

Nicht nur die Höhe der Einnahmen, sondern auch deren Entwicklung zeigt zwischen den Umlandtypen systematische Differenzen. Dazu wird der Veränderung der Einwohnerzahl die Veränderung des Einkommensteueraufkommens gegenübergestellt (Tab. 1). Aufgrund des relativ statischen einwohnerbezogenen Aufkommens des Gemeindeanteils an der Einkommensteuer in Ostdeutschland (Abb. 5) wird die Analyse nur für die Umlandregion Hamburg dargestellt. Es werden die Werte der Bevölkerungsveränderung für die Jahre betrachtet, die für die Einkommensteuerstatistik relevant sind, d. h., den Veränderungsraten beim Einkommensteueraufkommen werden Bevölkerungsveränderungsdaten

gegenübergestellt, die fünf Jahre weiter zurückliegen. Für das Hamburger Umland ist für die Entwicklung der Einkommensteuer in der zweiten Hälfte der 1990er Jahre zu erkennen, dass die durchgängig positive Bevölkerungsveränderung in allen betrachteten Clustern zu unterschiedlich gerichteten Veränderungen des Einkommensteueraufkommens führt. Trotz Wachstums haben drei Cluster je Einwohner reale Einnahmeeinbußen hinzunehmen und auch die beiden Cluster, die bei steigender Bevölkerungszahl eine positive Einkommensteuerentwicklung verzeichnen, bleiben bei den Steuermehreinnahmen proportional hinter dem Zuwachs an Bewohnern zurück. Dies lässt sich damit erklären, dass sich die restlichen Landesteile der Bundesländer Schleswig-Holstein und Niedersachsen in der Systematik der Verteilung des Gemeindeanteils an der Einkommensteuer besser entwickelt haben als das betrachtete Umland. Dafür lassen sich v. a. zwei Gründe anführen (Henckel 1981):

- In den nicht betrachteten Landesteilen hat sich der Anteil der steuerpflichtigen Einwohner positiver entwickelt. Da jeder steuerpflichtige Arbeitnehmer zum Sockelaufkommen und somit zum Einkommensteueranteil einer Gemeinde beiträgt, hat ein stärkerer Anstieg der Steuerfallquoten in den überwiegend peripher-ländlichen Räumen Schleswig-Holsteins und Niedersachsens höhere Schlüsselzahlen für die dortigen Kommunen zur Folge. Da die Schlüsselzahlen der Gemeinden eines Landes in der Summe den Wert 1 ergeben, haben höhere Schlüsselzahlen in den hamburgfernen Regionen zwangsläufig niedrigere Schlüsselzahlen im Umland zur Folge.
- Die Einkommen der Bewohner in den betrachteten Umlandgemeinden erreichen oder überschreiten zu einem großen Anteil schon die Sockelgrenze, da die Einkommen im suburbanen Umland von Hamburg höher liegen als in den restlichen Landesteilen. In den ländlich-peripheren Räumen der Länder Schleswig-Holsteins und Niedersachsens liegen die Einkommen aber vielfach noch unterhalb der Sockelgrenzen, sodass sich Einkommenssteigerungen dort in steigenden Schlüsselzahlen niederschlagen, die wiederum zu Schlüsselzahlabstufungen im Umland führen.

Neben den Verschiebungen aufgrund der regional unterschiedlichen Entwicklung der Einkommensstrukturen sind auch demografische Faktoren für das überproportionale Absinken der Pro-Kopf-Einnahmen aus dem Gemeindeanteil an der Einkommensteuer verantwortlich. Da insbesondere die „früh suburbanisierten Kommunen“ bezüglich ihrer Altersstruktur relativ homogen sind und derzeit einen starken Alterungsprozess durchlaufen, bei dem ein zunehmender Anteil der Bewohner in einer relativ kurzen Zeitspanne in das Rentenalter eintritt (Abschnitt 2), wird sich die zukünftig ausbleibende Steuerleistung dieser Einwohner auf die Gemeindeeinnahmen aus der Einkommensteuer auswirken. Das ist auch insofern von Bedeutung, da gerade für westdeutsche Umlandgemeinden der Gemeindeanteil an der Einkommensteuer die quantitativ wichtigste Steuereinnahmequelle ist, die fast die Hälfte der Gesamtsteuereinnahmen darstellt (Wixforth 2009: 54).

Der Verlauf der Einkommensteuerleistung steigert sich im Lebenszyklus bis etwa zum 55. Lebensjahr, sinkt dann rapide ab und erreicht ab dem 65. Lebensjahr nur noch einen Bruchteil des Höchstwertes (von Loeffelholz, Rappen 2002: 27). Dieser Zusammenhang lässt sich auch für die hier betrachteten Gemeinden des suburbanen Raums von Hamburg empirisch nachweisen (Tab. 1): In den Gemeindetypen mit Alterungstendenzen (Cluster 2 und 5) sind die Pro-Kopf-Einnahmen aus dem Gemeindeanteil an der Einkommensteuer

bereits überproportional abgesunken. Auch der Cluster der „größeren Städte“ hatte einen ähnlich hohen Rückgang der Einnahmen je Einwohner zu verzeichnen, bei dem jedoch zusätzlich sozioökonomische Besonderheiten der größeren Zentren wirksam werden (Henckel 1981). Trotz der mittelfristig zu erwartenden Rückgänge beim Gemeindeanteil an der Einkommensteuer aufgrund einer großen Zahl von Rentnern gewährt das System der Verteilung der Einkommensteuer den Städten und Gemeinden mit starken Alterungstendenzen jedoch durch den Zeitverzug eine gewisse Schonfrist. Somit wirkt ein „Neu-Rentner“ noch mindestens für die Dauer von fünf Jahren auf das Gemeindefinanzsystem wie ein Erwerbstätiger. Auch wird die negative Auswirkung des Eintritts ins Rentenalter auf die Einnahmen aus der Einkommensteuer durch die Einführung der nachgelagerten Besteuerung ab dem Jahr 2005 zunehmend abgemildert.

4 Verschuldung und Investitionstätigkeit

Im Rahmen einer Ausgabenanalyse wird nachfolgend auf die kommunale Investitionstätigkeit eingegangen. Insbesondere die Ausgaben für Baumaßnahmen lassen differenzierte Ergebnisse erwarten, da sie im Gegensatz zu den Pflichtausgaben in besonderem Maße von der Finanzlage der Gemeinden abhängig sind. So hat i. d. R. eine reiche Gemeinde mehr Investitionsspielräume als eine arme. Auch ist zu vermuten, dass die identifizierten raumstrukturellen Entwicklungen langfristige Anpassungserfordernisse bei der kommunalen Infrastruktur zur Folge haben, die sich in den Bauausgaben widerspiegeln. Da nach den Gemeindehaushaltsordnungen der Länder Investitionen über Kredite finanziert werden dürfen, wird zuvor noch die Kreditaufnahme betrachtet. Beide Parameter unterliegen Schwankungen, da sowohl die Investitionsausgaben als auch die zu ihrer Finanzierung herangezogenen Kredite v. a. einmalig und damit diskontinuierlich auftreten. Für die Analyse werden daher auch Mittelwerte der Jahre 1997 bis 2002 herangezogen.

4.1 Kreditaufnahme

Es ist zu erkennen, dass die norddeutschen Gemeindetypen im Durchschnitt der Jahre 1997 bis 2002 neue Schulden in Höhe von 71 bis 85 € je Einwohner aufgenommen haben (Tab. 2). Im gleichen Zeitraum haben die Städte und Gemeinden aber auch alte Schulden in einer Größenordnung von 42 bis 78 € getilgt. Im Saldo ergibt sich damit ein durchschnittlicher jährlicher Schuldenzuwachs von 6 bis 43 € je Einwohner. In der Umlandregion Berlin-Potsdam sind insgesamt ähnliche Werte zu erkennen. Dort haben die Gemeindetypen im Durchschnitt der Jahre zwischen 64 und 109 € neue Schulden gemacht, und Tilgungszahlungen in Höhe von 40 bis 64 € geleistet. Im Resultat führt dies zu einer leicht höheren Nettoneuverschuldung der ostdeutschen Gemeinden gegenüber den westdeutschen.

Tab. 2: Schuldenaufnahme, Tilgung und Nettokreditaufnahme in den Gemeindetypen der Regionen Hamburg und Berlin-Potsdam

	Jahresmittel 1997 – 2002 in € je Ew.		
	Schuldenaufnahme	Tilgung	Nettokreditaufnahme
Region Hamburg			
Cl. 1: größere Städte	83	78	6
Cl. 2: gealterte Kommunen	85	42	43
Cl. 3: dynamische Wachstumsorte	82	60	22
Cl. 4: dünn besiedelte Kommunen	77	62	15
Cl. 5: früh suburbanisierte Kommunen	71	49	22
Region Berlin-Potsdam			
Cl. 1: ökonomisch starke Kommunen	82	64	18
Cl. 2: dünn besiedelte Kommunen	87	55	32
Cl. 3: Wohnorte mit Beschäftigungsabbau	64	40	23
Cl. 4: größere Städte	72	56	16
Cl. 5: hochdynamische Wohnorte	109	50	60

Quelle: Eigene Berechnungen nach StLÄ

Unter den ansonsten wenig unterscheidbaren ostdeutschen Gemeindetypen ist einzig der Cluster der „hochdynamischen Wohnorte“ auffällig: In den entsprechenden Gemeinden übertreffen die Werte der Schuldenaufnahme diejenigen der anderen Cluster deutlich. Da die Kreditaufnahme an die Investitionsfinanzierung gekoppelt ist, sind in diesem Cluster Sachinvestitionen in Infrastrukturen aufgrund des sehr dynamischen Bevölkerungswachstums naheliegend. Bei den westdeutschen Gemeindegruppen sind bei der Nettokreditaufnahme und ihren Ausgangsparametern keine so eindeutigen Befunde festzustellen. Allerdings zeigt ein zusätzlicher Blick auf die Gesamtverschuldung der Cluster im Hamburger Umland (die absoluten Schuldenstände der brandenburgischen Gemeinden konnten aufgrund von Gebietsstandsänderungen nicht ermittelt werden), dass auch dort die Gebietskörperschaften mit einer starken Bevölkerungsdynamik problematische Strukturen und Entwicklungen aufweisen. Zwar haben die „größeren Städte“ in der Umlandregion Hamburg mit 654 € je Einwohner (2002) den absolut höchsten Schuldenstand aller Cluster, jedoch hat die absolute Schuldenhöhe allein keinen großen Erklärungsgehalt. Eine reiche Kommune kann sich eine höhere Verschuldung leisten, indem sie über ihre höheren eigenständigen Einnahmen eher in der Lage ist, höhere Beträge zu tilgen. Daher wird in der Tab. 3 auch noch die Schuldentilgungsfähigkeit ausgewiesen, definiert als die Fähigkeit, die durch die Kreditaufnahmen entstandenen Verbindlichkeiten aus eigenerwirtschafteten Mittelzuflüssen (Gemeindesteuern) zurückzuzahlen. Niedrige Werte weisen auf eine günstige Schuldenlage hin. Es lässt sich feststellen, dass die

„früh suburbanisierten Kommunen“ die bei weitem beste Schuldentilgungsfähigkeit aufweisen, d. h. einer relativ geringen Gesamtverschuldung stehen hohe Eigeneinnahmen gegenüber. Durch ihre hohe Steuereinnahmekraft hat auch der Cluster der „größeren Städte“ noch eine relativ gute Schuldentilgungsfähigkeit. Der ungünstigste Wert ist für die „dynamischen Wachstumsorte“ festzustellen, bei denen als einziger Cluster ein Wert von über 1 festzustellen ist. Hierbei liegt aufgrund seiner Charakterisierung (Bevölkerungszuwächse) ein Zusammenhang mit dem Cluster „hochdynamische Wohnorte“ der Region Berlin-Potsdam nahe.

Tab. 3: Gesamtverschuldung und Schuldentilgungsfähigkeit in den Gemeindetypen der Region Hamburg

	Gesamtverschuldung in € je Ew.		Gesamtsteuereinnahmen in € je Ew.		Schuldentilgungsfähigkeit	
	1997	2002	1997	2002	1997	2002
Cl. 1: größere Städte	652	654	807	782	0,81	0,84
Cl. 2: gealterte Kommunen	345	502	585	535	0,59	0,94
Cl. 3: dynamische Wachstumsorte	483	525	541	493	0,89	1,06
Cl. 4: dünn besiedelte Kommunen	432	409	474	450	0,91	0,91
Cl. 5: früh suburbanisierte Kommunen	301	358	735	689	0,41	0,52

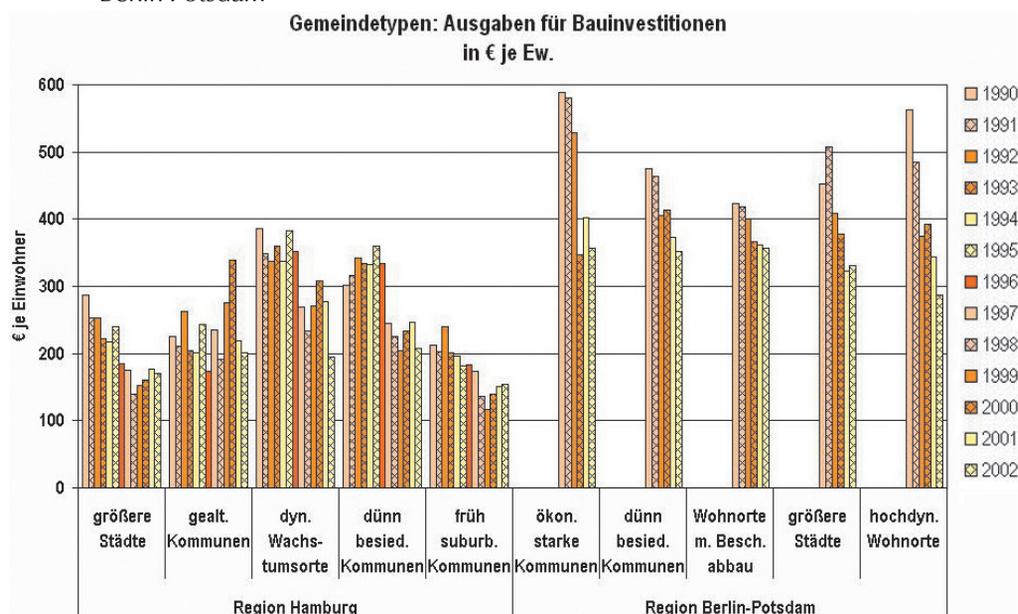
Quelle: Eigene Berechnungen nach StLÄ

Die Bevölkerungszunahme erfordert somit zunehmende Investitionen in Infrastrukturen, die aufgrund des Umfangs auch über Kredite finanziert werden. Da es sich hierbei um langlebige Güter handelt, von denen auch künftige Generationen noch profitieren, sollten auch die Kosten nicht ausschließlich von der derzeit arbeitenden Generation getragen werden. Aber gerade die Cluster mit derzeit hohen Wachstumsimpulsen in beiden Umlandbereichen verlassen sich dabei auf künftige Einnahmeverbesserungen durch den Zuzug neuer Bewohner, um damit auch ihre Schulden zurückzuzahlen. Aufgrund der aufgezeigten Unwägbarkeit der Einnahmeeffekte von neuen Bewohnern auf den kommunalen Einkommensteueranteil kann es insbesondere in diesen Clustern zu einer dauerhaften Verschiebung in Richtung kreditfinanzierter Güter kommen. Für den ostdeutschen Cluster kommt dabei noch die generelle Steuerschwäche hinzu. Unter diesen Bedingungen besteht die Gefahr, dass sich die Städte und Gemeinden auf eine Schuldenfalle zubewegen, sofern die originären Einnahmeverbesserungen zu optimistisch kalkuliert wurden, um den Tilgungsvereinbarungen entsprechend nachzukommen. Dies hätte wiederum einen ansteigenden Anteil der Zinsausgaben an den Ausgaben zur Folge, die den finanziellen Handlungsspielraum der Kommunen einengen können.

4.2 Ausgaben für Bauinvestitionen

Bislang wurde lediglich angenommen, dass eine höhere Kreditaufnahme insbesondere in den dynamisch wachsenden Gemeindetypen auch in einer höheren Bautätigkeit der entsprechenden Gebietskörperschaften resultiert. Abb. 6 bestätigt dies. Für die beiden Cluster „dynamische Wachstumsorte“ und „dünn besiedelte Kommunen“ der Umlandregion Hamburg lässt sich insgesamt ein deutlich höheres Investitionsniveau feststellen, als dies bei den anderen norddeutschen Clustern der Fall ist. Da es sich bei diesen Gemeindetypen um diejenigen mit der höchsten Bevölkerungsdynamik handelt, gibt der Indikator deutliche Hinweise, dass das Wachstum zu kommunalen Infrastrukturfolgekosten führt. Ein ähnlicher Sachverhalt zeigt sich in der ostdeutschen Region. Dort ist die Investitionstätigkeit in den ersten beiden Analysejahren wesentlich ausgeprägter als in den Folgejahren. Dies hängt v. a. mit den bis 1998 geltenden Sonderkonditionen beim Bauen in den östlichen Ländern und den niedrigen Kreditzinsen zusammen. Gerade in diesen Jahren weist der Cluster der „hochdynamischen Wohnorte“ sehr hohe Ausgaben bei den Bauinvestitionen aus und gibt damit nochmals deutliche Hinweise auf investive Folgekosten des Bevölkerungswachstums. Aber auch die Zielgruppe der Unternehmen kann kostspielige Investitionen verursachen, wie der Cluster der „ökonomisch starken Kommunen“ zeigt. Insgesamt lässt sich bestätigen, dass Gemeindetypen mit einer starken Bevölkerungsdynamik höhere Investitionserfordernisse aufweisen als die restlichen untersuchten Gemeindetypen. Die Berücksichtigung des Aufgaben- und somit Ausgabenwachstums durch den Zuzug neuer Bewohner oder Unternehmen kann die erhofften Einnahmezuwächse empfindlich schmälern.

Abb. 6: Niveau der Bauinvestitionen in den Gemeindetypen der Regionen Hamburg und Berlin-Potsdam



Quelle: Eigene Berechnungen und Darstellung nach StLÄ

Abschließend sei noch auf die Reduzierung der investiven Ausgaben bei einem hohen Ausgangsniveau im Zeitverlauf hingewiesen: Ein solches Verhalten des Einschränkens der Investitionstätigkeit mag für die Konsolidierung der Haushalte sinnvoll sein, für die wirtschaftliche Entwicklung ist diese Entwicklung jedoch dramatisch, da weiterhin noch über 60% aller öffentlichen Investitionen von der kommunalen Ebene bestritten werden. Somit werden durch Kürzungen in diesem Bereich die Möglichkeiten für eine wirtschaftlich aufholende Entwicklung in den östlichen Ländern eingeschränkt und ein Rückgang der kommunalen Investitionstätigkeit wirkt sich auch nachteilig auf die Nachfrage am Arbeitsmarkt aus.

5 Ausgaben für junge Familien mit Kindern

Die Charakterisierung der Gemeindetypen (Abschnitt 2) deutet bereits an, dass die Bevölkerungsdynamik der wachsenden Gemeindetypen zum Großteil von Familien mit Kindern getragen wird, trotz aktueller Befunde der Forschung zur zunehmenden Ausdifferenzierung der wandernden Haushalte. Dies bestätigen auch differenzierte empirische Ergebnisse (Tab. 4), die zeigen, dass in den Gemeindetypen mit hohen Bevölkerungszuwächsen auch der Anteil der Kinder und Jugendlichen signifikant höher ist. In Kombination mit der Tatsache, dass insbesondere von Kindern und Jugendlichen ein großer Teil der öffentlichen Leistungen in Anspruch genommen wird, von denen die Kommunen durch die Finanzierungsverantwortung im föderalen Staat einen hohen Anteil tragen (Renn 2005: 195 ff.), erscheint eine differenzierte Analyse dieses Aufgabenfeldes sinnvoll.

Tab. 4: Struktur und Entwicklung demografischer Eckwerte in den Gemeindetypen

	Bevölkerungsentwicklung von 1997 – 2002 in %	Anteil der Bevölkerung bis 15 Jahre an der Gesamtbevölkerung 2002
Region Hamburg		
Cl. 1: größere Städte	2,3	15,7
Cl. 2: gealterte Kommunen	2,5	14,7
Cl. 3: dynamische Wachstumsorte	11,0	18,0
Cl. 4: dünn besiedelte Kommunen	6,4	18,0
Cl. 5: früh suburbanisierte Kommunen	3,2	14,9
Region Berlin-Potsdam		
Cl. 1: ökonomisch starke Kommunen	19,6	13,8
Cl. 2: dünn besiedelte Kommunen	6,0	12,3
Cl. 3: Wohnorte mit Beschäftigungsabbau	20,6	12,5
Cl. 4: größere Städte	3,9	12,1
Cl. 5: hochdynamische Wohnorte	36,8	16,5

Quelle: Eigene Berechnungen nach StLÄ

Mit dem bestehenden Rechtsanspruch auf einen Platz in einer Tageseinrichtung für Kinder sind die Kommunen verpflichtet, ein entsprechendes Angebot bereitzustellen. Durch die politische Vereinbarung zum erweiterten Ausbau der Betreuungsinfrastruktur für Unter-3-Jährige werden die Städte und Gemeinden künftig eher noch zusätzliche Ausgaben in diesem Bereich tätigen. So liegen die Aufgaben der Investition und des Unterhalts von Kindertageseinrichtungen v. a. in der Verantwortung der Kommunen. Diese haben zwar die Möglichkeit der Aufgabenübertragung an freie Träger, jedoch bleiben sie in der finanziellen Verantwortung, indem sie dann an die freien Träger Zuschüsse zahlen. Im schulischen Bereich tragen die Kommunen die Sach- und Investitionskosten (z. B. in Schulgebäude) sowie die Ausgaben für nicht lehrendes Personal (z. B. Hausmeister), die Länder hingegen finanzieren die Kosten für das lehrende Personal. Weitere, von den Kommunen zu finanzierende Aufgabenbereiche, die v. a. Kindern und Jugendlichen zugute kommen, sind die Schülerbeförderung und die Jugendhilfe. Die Finanzierung der Hochschulen obliegt hingegen den Ländern, sodass die kommunalen Ausgabenbedarfe für die Gemeindebewohner etwa ab dem 20. Lebensjahr rapide abnehmen.

Inwieweit sich die in den wachsenden Gemeindeklassen identifizierten höheren Ausgabenbedarfe nach ökonomischen Arten (Bauinvestitionen) inhaltlich v. a. auf Aufgaben für Kinder und Jugendliche konzentrieren, wird mit dem differenziert vorliegenden Datenmaterial der kommunalen Jahresrechnung näher untersucht. Dazu wurden der gesamte Einzelplan 2 (Schulen) der kommunalen Haushaltssystematik, die Jugendhilfe (Abschnitte 45 und 46) sowie deren Verwaltung und Einrichtungen (Unterabschnitt 407) betrachtet.

Die Ausgaben für junge Familien mit Kindern stellen den quantitativ bedeutsamsten der betrachteten Aufgabenbereiche dar, der zwischen 22 und 29% der Gesamtausgaben auf sich vereint (Tab. 5). Dabei lassen sich zwischen den westlichen und östlichen Umlandkommunen erhebliche Differenzen bei den Gesamtausgaben pro Kopf feststellen. Einer der Hauptgründe ist die unterschiedliche Versorgung bei der vorschulischen Betreuung, die in den östlichen Ländern immer noch weit über dem Westniveau liegt. So liegen die durchschnittlichen Pro-Kopf-Ausgaben im Jahr 2001/02 in den Umlandkommunen um Hamburg in einer Spanne von 460 bis 521 €, in der Suburbia von Berlin und Potsdam bei 545 bis 624 €. Die Ausgabenunterschiede gleichen sich zunehmend an, da die Pro-Kopf-Entwicklung in Ostdeutschland stark rückläufig ist (einzig der Cluster der „hochdynamischen Wohnorte“ hatte bei der absoluten Entwicklungsrate ein positives Vorzeichen), während das norddeutsche Umland die Ausgaben durchweg gesteigert hat. Bei den ostdeutschen Kommunen bestehen somit Bestrebungen, das sehr hohe und damit auch kostenintensive Niveau des Aufgabenspektrums für junge Familien bundesweit nach unten anzupassen, während in Westdeutschland Angebotsverbesserungen und damit auch Ausgabensteigerungen von einem weitaus niedrigeren Niveau ausgehend festzustellen sind.

Tab. 5: Niveau und Entwicklung der Ausgaben für junge Familien in den Gemeindetypen der Regionen Hamburg und Berlin-Potsdam

	Ausgaben für junge Familien in € je Ew.			Anteil an Gesamtausgaben 2001/02 in %
	1997/98	2001/02	Entw. in %	
Region Hamburg				
Cl. 1: größere Städte	473	521	10,3	23,6
Cl. 2: gealterte Kommunen	359	460	28,0	22,4
Cl. 3: dynamische Wachstumsorte	426	492	15,5	24,4
Cl. 4: dünn besiedelte Kommunen	381	501	31,5	24,8
Cl. 5: früh suburbanisierte Kommunen	421	462	9,6	22,7
Region Berlin-Potsdam				
Cl. 1: ökonomisch starke Kommunen	718	586	-18,4	23,5
Cl. 2: dünn besiedelte Kommunen	672	545	-18,9	23,0
Cl. 3: Wohnorte mit Beschäftigungsabbau	700	583	-16,7	27,4
Cl. 4: größere Städte	660	557	-15,6	23,8
Cl. 5: hochdynamische Wohnorte	732	624	-14,8	29,3

Quelle: Eigene Berechnungen nach StLÄ

Eine nach den Gemeindetypen differenzierte Betrachtung zeigt für die „gealterten“ und für die „früh suburbanisierten Kommunen“ im Hamburger Umland mindestens um 30 € niedrigere Pro-Kopf-Werte als in den anderen Hamburger Clustern. Dies deutet darauf hin, dass in den Gemeindetypen mit Alterungstendenzen dieser Aufgabenbereich eine weniger dominante Stellung innerhalb des kommunalen Aufgabenkanons einnimmt, da diese Leistungen von nur relativ wenigen Bewohnern nachgefragt werden. Deren Bevölkerung ist aus den entsprechenden Lebensaltersabschnitten „herausgewachsen“. Jedoch zeigen insbesondere die „gealterten Kommunen“ erhebliche Steigerungen bei den Ausgaben für junge Familien. Nachfragen haben ergeben, dass diese Steigerungsrate mit umfangreichen Investitionen in die schulische Infrastruktur in zwei Gemeinden zusammenhängt. Durch den geringen Besatz des Clusters wirken sich solche einzelgemeindlichen Entscheidungen stark aus.

Die vorliegenden Zahlen in Tab. 5 bestätigen Befunde aus der Literatur zu den Kosten von Wohnfolgeeinrichtungen, die im suburbanen Umland mit dem Zuzug von jungen Paaren in der Familiengründungsphase besonders deutlich zutage treten, indem durch die Einbeziehung der Kosten für Kindergärten und Schulen eine Rentabilität der Ausweisung des Baugebietes ins Negative verkehrt werden kann (Reidenbach et al. 2007: 147). Sieht man von dem Sonderfall „gealterte Kommunen“ in der Umlandregion Hamburg ab, haben die „dynamischen Wachstumsorte“ und die „dünn besiedelten Kommunen“ als Cluster mit den höchsten Bevölkerungszuwächsen auch die höchsten Pro-Kopf-Werte

und Ausgabensteigerungen in diesem Aufgabenbereich. Im Berliner Umland haben die „hochdynamischen Wohnorte“ als einziger Cluster überhaupt steigende absolute Ausgaben für diesen Aufgabenbereich, der jedoch durch die hohe Bevölkerungsdynamik in der einwohnerbezogenen Betrachtung ebenfalls negativ ausfällt. Dies ist auf die Ausweitung des Angebots für Kinderbetreuungseinrichtungen zurückzuführen. Bei diesen wachsenden Clustern ist in Tab. 6 auch die Gemeinsamkeit festzustellen, dass der Anteil der Sachinvestitionen an den Gesamtausgaben in diesem Bereich einen höheren Anteil annimmt als in den meisten anderen Clustern. Dies lässt den Rückschluss zu, dass in diesen Gemeinden hohe Sachinvestitionsausgaben für den Schul- und Kindergartenbau nötig sind, um der gesteigerten Nachfrage aufgrund des Zuzugs gerecht zu werden. Allerdings werden viele dieser in den letzten Jahren aufgebauten Infrastrukturen in kurzer Zeit eine Überkapazität darstellen, sofern die Bevölkerungsdynamik nicht unvermindert anhält.

Starke Unterschiede zeigen sich in Tab. 6 noch bei dem Anteil der Personalausgaben im Aufgabenbereich der jungen Familien. Dieser liegt in Brandenburg um etwa 50% über dem Westniveau, was auf die höhere Betreuungsdauer der Kinder in den vorschulischen und schulischen Einrichtungen zurückzuführen ist. So werden in Westdeutschland bei der Kinderbetreuung überwiegend Halbtagesplätze am Vormittag genutzt, während in Ostdeutschland die Ganztagsbetreuung dominiert (Spieß, Büchel, Frick 2002), die entsprechend kostenintensiver ist.

Tab. 6: Anteil und Entwicklung verschiedener Ausgabearten für junge Familien in den Gemeindetypen der Regionen Hamburg und Berlin-Potsdam

	Personalkosten an den Ausgaben für junge Familien		Sachinvestitionskosten an den Ausgaben für junge Familien	
	Anteil 2001/02 in %	Entwicklung 1997/98 – 2001/02 in %-Punkten	Anteil 2001/02 in %	Entwicklung 1997/98 – 2001/02 in %-Punkten
Region Hamburg				
Cl. 1: größere Städte	19,5	-2,1	16,1	-0,4
Cl. 2: gealterte Kommunen	19,3	-1,1	18,6	1,8
Cl. 3: dynamische Wachstumsorte	16,1	-1,4	18,9	0,9
Cl. 4: dünn besiedelte Kommunen	14,0	-3,6	21,7	6,6
Cl. 5: früh suburbanisierte Kommunen	18,3	-1,4	12,9	-4,0
Region Berlin-Potsdam				
Cl. 1: ökonomisch starke Kommunen	31,9	1,7	16,3	-4,4
Cl. 2: dünn besiedelte Kommunen	33,3	-0,2	13,8	-3,4
Cl. 3: Wohnorte mit Beschäftigungsabbau	32,2	0,7	20,1	-4,3
Cl. 4: größere Städte	27,8	-3,2	15,1	-4,8
Cl. 5: hochdynamische Wohnorte	30,2	1,2	23,4	-2,0

Quelle: Eigene Berechnungen nach StLÄ

Bei insgesamt rückläufigen Ausgaben für junge Familien in Brandenburg zeigt der Personalkostenanteil in den Gemeindetypen überwiegend keinen Rückgang, eine Ausnahme bilden allerdings die „größeren Städte“. Dies weist darauf hin, dass das Niveau der Ganztagsbetreuung für die Kommunen in Ostdeutschland selbst vor dem Hintergrund der prekären Finanzlage der dortigen Städte und Gemeinden derzeit weitgehend (noch) nicht in Frage gestellt wird.

6 Zusammenfassung

Als übergreifender Befund ist festzuhalten, dass die lokal unterschiedlichen Ausprägungen der sozioökonomischen und raumstrukturellen Strukturen und Dynamiken trotz Filtereffekten im Gemeindefinanzsystem auch bei den kommunalfiskalischen Einnahmen und Ausgaben zu identifizieren sind. Überlagert werden diese generellen Befunde von den erheblichen Unterschieden der kommunalen Finanzausstattung in West- und Ostdeutschland.

Die Ausführungen zur Gewerbesteuer zeigen, dass das relativ hohe Gewerbesteueraufkommen im brandenburgischen Umland von wenigen Großbetrieben in wenigen Kommunen bestimmt wird, während sich im Hamburger Umland regionale Beschäftigtenzentren im ersten suburbanen Ring festigen konnten, für die die wirtschaftsbezogene Steuer eine zunehmend größere Rolle spielt. Dennoch ist die Gewerbesteuer für die Kommunen eine extrem konjunkturanfällige Einnahmeart, die keine Grundlage für verlässliche kommunale Finanzplanungen darstellt.

Im Gegensatz zur Gewerbesteuer hat der Gemeindeanteil an der Einkommensteuer in den betrachteten Umlandbereichen ein größeres Gewicht und ist relativ stetig. Während in den suburbanen Clustern der Region Berlin-Potsdam durch die Landeszugehörigkeit und spezifisch ostdeutsche strukturelle Benachteiligungen (z. B. hohe Arbeitslosigkeit) die Unterschiede zwischen den Gemeinden marginal sind, weisen die Cluster in der Region Hamburg bei der Pro-Kopf-Höhe der Einkommensteuer deutliche Unterschiede auf. Dabei sind insbesondere die Haushalte der frühzeitig von der Suburbanisierung erfassten Gemeinden mit ihrer gut situierten Bevölkerung und deren hohem Erwerbspotenzial derzeit begünstigt. Jedoch ist diese positive fiskalische Situation zeitlich begrenzt, da insbesondere diese Gemeinden deutliche Hinweise darauf geben, dass auch zukünftig durch die Bevölkerungsalterung für die Kommunen einnahmeseitig Einbußen bei der Einkommensteuer zu erwarten sind, die besonders dann stark ausfallen können, wenn die Gemeinden überproportional von der Entwicklung dieser demografischen Komponente betroffen sind.

Zusätzlich wurden noch die Bauinvestitionen in Kombination mit der Kreditaufnahme untersucht. Für beide Umlandregionen ist festzustellen, dass insbesondere die wachsenden Gemeindecluster hohe Investitions- und Kreditbelastungen aufweisen, die ursächlich mit zusätzlichen bevölkerungsinduzierten Infrastrukturbedarfen zusammenhängen. Diese liegen v. a. im Aufgabenbereich für Kinder und Jugendliche. Der Bildungsbereich stellt einen der kostspieligsten Aufgabenbereiche der Kommunen dar, sodass die Einwohnerkonkurrenz um Familien fiskalisch wenig nachvollziehbar ist. In langfristige Entwicklungsstrategien fließen andere Überlegungen ein: Die Kommunen treten infrastrukturell in

Vorleistung, um als Zuzugsorte attraktiv zu bleiben. Damit ist die Hoffnung verbunden, die Investitionen insbesondere über höhere künftige Einkommensteuereinnahmen nach dem Entwicklungspfad frühzeitig suburbanisierter Gemeinden künftig amortisieren zu können. Ob sich diese Entwicklungen mit den begünstigenden Rahmenbedingungen aus stabilen Arbeitsverhältnissen und geringer beruflicher Mobilität wiederholen lassen, bleibt jedoch fraglich.

Die Ergebnisse verweisen auf den weiteren Forschungsbedarf für sowohl räumlich als auch inhaltlich möglichst differenzierte Untersuchungen, um auch künftig die kommunalfiskalischen Auswirkungen der kleinräumigen Fragmentierung des Raums für fundierte Handlungsanforderungen an Politik und Planung abschätzen zu können. Doch die amtlichen Datengrundlagen für diese kleinräumigen Untersuchungen zu den Kommunalfinanzen werden zunehmend heterogener. Nach Ansicht der Zentralen Datenstelle der Landesfinanzminister (2008: 13 ff.) besteht die berechtigte Sorge, dass mit der Einführung kaufmännischer Buchhaltungsregeln (Doppik) für die Etats der Kommunen vieler Länder über Jahre keine vergleichbaren Datengrundlagen selbst innerhalb einzelner Länder mehr zur Verfügung stehen werden. Diese Befürchtung wird auch von der Deutschen Bundesbank (2007: 46) geteilt. Es besteht Handlungsbedarf, dass alle Gebietskörperschaften unabhängig von ihrem Buchungsstil ihren statistischen Berichtspflichten in vollem Umfang und hinreichender Qualität nachkommen müssen, wenn weiterhin vergleichende Analysen möglich sein sollen.

Literatur

- Bundesagentur für Arbeit (BA) (Hrsg.) (div. Jg.): Arbeitslose nach Gemeinden; Sonderauswertung von Daten der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten nach Gemeinden und Wirtschaftsabschnitten. <http://www.pub.arbeitsamt.de/hst/services/statistik/detail/a.html> (27.08.2004).
- Deutsche Bundesbank (Hrsg.) (2007): Zur Entwicklung der Gemeindefinanzen seit dem Jahr 2000. In: Bundesbank-Monatsbericht Juli 2007, S. 29–49.
- Döring, T.; Feld, L. P. (2005): Reform der Gewerbesteuer: Wie es Euch gefällt? – Eine Nachlese. In: Perspektiven der Wirtschaftspolitik 6 (2), S. 207–232.
- Häußermann, H.; Läpple, D.; Siebel, W. (2008): Stadtpolitik. Frankfurt am Main.
- Henckel, D. (1981): Einwohnerveränderungen und Gemeindeanteil an der Einkommensteuer. In: Raumforschung und Raumordnung 5-6, S. 241–247.
- Herfert, G. (2005): Berlin. In: Burdack, J.; Herfert, G.; Rudolph, R. (Hrsg.): Europäische metropolitane Peripherien. Leipzig. S. 26–50.
- Reidenbach, M.; Henckel, D.; Meyer, U.; Preuß, T.; Riedel, D. (2007): Neue Baugebiete: Gewinn oder Verlust für die Gemeindekasse? Fiskalische Wirkungsanalysen von Wohn- und Gewerbegebieten. Berlin.
- Renn, S. (2005): Demografischer Wandel und langfristiges Angebot öffentlicher Leistungen im föderativen System. In: Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL) (Hrsg.): Das föderative System in Deutschland. Bestandsaufnahme, Reformbedarf und Handlungsempfehlungen aus raumwissenschaftlicher Sicht. Hannover. S. 174–205.
- Spieß, C. K.; Büchel, F.; Frick, J. R. (2002): Kinderbetreuung in West- und Ostdeutschland: Sozioökonomischer Hintergrund entscheidend. In: Wochenbericht des DIW Berlin Nr. 31, S. 518–524.

Statistisches Amt für Hamburg und Schleswig-Holstein, Niedersächsisches Landesamt für Statistik, Landesamt für Datenverarbeitung und Statistik Brandenburg (StatLÄ) (Hrsg.) (div. Jg.): Sonderauswertung von verschiedenen Strukturdaten auf Gemeindeebene; Sonderauswertung der kommunalen Jahresrechnungsstatistiken; Sonderauswertung von Daten zum kommunalen Schuldenstand und zu den kommunalen Hebesätzen.

von Loeffelholz, H. D.; Rappen, H. (2002): Bevölkerungsentwicklung und Kommunalfinанzen im Ruhrgebiet – Ein Problemaufriss. Essen.

Wixforth, J. (2009): Kommunalfinанzen in Suburbia. Das Beispiel der Regionen Hamburg und Berlin. Wiesbaden.

Zentrale Datenstelle der Landesfinanzminister (Hrsg.) (2008): Schlussbericht der Zentralen Datenstelle der Landesfinanzminister an die Finanzministerkonferenz zur Auswertung der Fragestellung „Vergleichbare Datengrundlagen zur Ableitung von Haushaltskennzahlen“ – Zweiter Projektabschnitt. Berlin.

Zimmermann, H.; Hardt, U.; Postlep, R.-D. (1987): Bestimmungsgründe der kommunalen Finanzsituation – unter besonderer Berücksichtigung der Gemeinden in Ballungsgebieten. Bonn.