

**Kommunale Steuereinnahmen
und
demographischer Wandel**

**Auswirkungen von Veränderungen der Einwohnerzahlen
kreisfreier Städte auf die kommunalen Steuereinnahmen
bis 2020**

**BÜRO FÜR SYSTEMANALYSEN
DR. KLAUS PETER MÖLLER**

Kommunale Steuereinnahmen und demographischer Wandel

Muster für die Durchführung einer Systemanalyse

1. Methodisches Vorgehen

Die angebotene Untersuchung geht von den **aktuellen Steuereinnahmen** und **Schlüsselzuweisungen** 2006/8 aus. Unberücksichtigt bleiben die Anteile der Stadt an der *Grunderwerbsteuer* und der *Kraftfahrzeugsteuer* sowie die *Hundesteuer*. Die vom Statistischen Landesamt durchgeführten Berechnungen zu den Anteilen der Stadt an den Gemeinschaftssteuern (Lohn-, Einkommen-, Zinsabschlag- und Umsatzsteuer) und der Schlüsselmasse werden nachvollzogen und jeweils die Rolle der Stadtbevölkerung bei der Berechnung der Steueranteile und den Zuweisungen herausgestellt. Auch beim Aufkommen an Kommunalsteuern (Grundsteuern und Gewerbesteuer) wird der **Einfluss der Bevölkerungsentwicklung** festgestellt.

Bei der **Modellrechnung** zur Höhe der Steuereinnahmen und der Schlüsselzuweisungen für das Jahr **2020** werden alle gesamtwirtschaftlichen und gesetzgeberischen **Rahmenbedingungen**, welche die Höhe der Einnahmen beeinflussen, auf dem Niveau des Jahres **2006 gleich gelassen**. Verändert werden allein die demographischen Strukturen. Diese bilden eine kommunal beeinflussbare Basis des wirtschaftlichen Lebens in der Stadt. Alle auf der Zeitstrecke bis 2020 eintretenden gesamtwirtschaftlichen und gesetzgeberischen Rahmenbedingungen der Einnahmen sind dagegen von der Stadt kaum beeinflussbar.

Die Modellrechnung zur **Bevölkerungsentwicklung** wird, je nach Wunsch des Auftraggebers, vom statistischen Landesamt, der Bertelsmann Stiftung oder vom Pestel Institut übernommen. Es kann auch eine eigene Prognose verwendet werden. Die Prognose für die Anzahl der sozialversicherungspflichtig (**svp**) **Beschäftigten** am Wohnort erfolgt jeweils aus den prognostizierten Altersstrukturen der Bevölkerung heraus.

Verglichen werden alle **Steuereinnahmen, Anteile an Gemeinschaftssteuern** und die **Schlüsselzuweisungen** der Stadt im Jahr **2006** mit den entsprechenden Einnahmen bei stagnierender Bevölkerung (Szenario 1) und bei einer Bevölkerungsabnahme (Szenario 2) bis zum Jahr **2020**.

2. Szenarien für die Bevölkerungsentwicklung

Im **Szenario 1** wird davon ausgegangen, dass bis 2020 so viel neue Baulandflächen zu marktgängigen Preisen ausgewiesen werden, dass durch einen hierdurch ausgelösten Wanderungsgewinn die **Stadtbevölkerung konstant** bleibt. Durch die Altersgruppenverschiebung kommt es aber auch bei diesem Szenario zu leichten Verlusten bei den svp Beschäftigten.

Beim **Szenario 2** werden nur wenige und zu teure neue Flächen ausgewiesen, der positive Wanderungssaldo sinkt wegen des mangelnden Neubauangebots. Selbst bei ausgeglichenem Wanderungssaldo nimmt die **Bevölkerung durch den Sterbeüberschuss ab**. Die Zahl der sozialversicherungspflichtig (**svp**) **Beschäftigten am Wohnort** sinkt durch Abwanderung und die Verkleinerung der Altersgruppe 19 bis 65 Jahre stärker als beim Szenario 1.

Szenario 3 geht von einer zunehmenden Bevölkerung aus. Diese nimmt ausschließlich durch einen begründeten Wanderungsgewinn zu, der den Sterbeüberschuss mehr als ausgleicht. Bei diesem Szenario steigt die Anzahl der in der Stadt lebenden svp Beschäftigten leicht an.

3. Durch demographische Veränderungen ausgelöste Mindereinnahmen bei Kommunalsteuern und Anteilen an Gemeinschaftssteuern bis 2020

3.1. Grundsteuern A und B

Die **Grundsteuern A** (auf landwirtschaftlich oder gärtnerisch genutzte Flächen) und **B** (auf Siedlungs- und Gewerbeflächen) verändern sich durch die unterschiedliche Baulandausweisung in den drei Szenarien. Die Veränderungen werden berechnet. Bei stark rückläufiger Bevölkerung können Rückwidmungen von besiedelten bzw. gewerblich genutzten Flächen zu Acker- oder Gartenland vorkommen und das Aufkommen an Grundsteuer B drücken.

3.2. Anteile an der Einkommen- und der Kapitalertragsteuer (Zinsabschlagsteuer)

Von diesen „*direkten Steuern*“ erhält die Stadt einen Anteil (Schlüsselzahl) aus dem 15 %igen, für die Kommunen abgeteilten, „Topf“ aus **Lohn-, Einkommen- und (12%) Zinsabschlagsteuer**. Es wird durch eine Zeitreihenanalyse festgestellt, welche Ursachen der **Rückgang** der **Schlüsselzahl** seit 1992 hat. Es besteht die Hypothese, dass deren **Rückgang** mit der in der Stadt wohnenden Anzahl der **svp Erwerbstätigen** korreliert. Ein Teil des Rückgangs scheint auch auf den stärkeren **Anstieg der Einkommen in anderen Regionen**, auf die Kappungsgrenze von 30 TEUR pro erwerbstätiger

Person (bzw. 60.000 € pro Haushalt) und die (bis 2009) ausschließliche Berücksichtigung der Einreicher von „Steuererklärungen“ zurückzuführen zu sein. Diese Hypothese wird durch die umgekehrt ablaufende Entwicklung in den Landkreisen gestützt. Die mögliche Veränderung der Schlüsselzahlbasis durch die ab 2009 berücksichtigten „Lohnsteuerzahler“ wird berücksichtigt.

3.3. Gewerbesteuereinnahmen

Die **Gewerbesteuereinnahmen** bilden in den meisten kreisfreien Städten den **größten Einnahmeposten** im Haushalt.

Geht die Stadtbevölkerung beim **Szenario 2** zurück, wird der Gewerbeertrag derjenigen Betriebe sinken, die überwiegend für den heimischen Bedarf arbeiten. Aus der Branchenstruktur der gewerbesteuerpflichtigen Betriebe in der Stadt wird der Anteil an *lokalen Dienstleistern* geschätzt, deren Gewerbeertrag durch den Rückgang der „*Kunden*“ sinkt.

Bei den überregional anbietenden Betrieben wird geprüft, ob sich durch den Rückgang der svp Beschäftigten am Wohnort möglicherweise ein Mangel an Arbeitskräften einstellt, der zu einer Verlagerung von Fertigungsteilen führt.

3.4. kommunaler Anteil an der Umsatzsteuer

Seit dem Wegfall der Gewerkekapitalsteuer 1996 erhalten alle Gemeinden in Deutschland einen Anteil aus einem **2,2%igen Vorab** des gesamten **Umsatzsteueraufkommens**. Der Anteil der Stadt richtet sich *zukünftig* zu 25 % nach dem Gewerbesteueraufkommen der Jahre 2001 bis 06 (meist niedriges Aufkommen im Durchschnitt dieser Jahre), zu 50 % nach der Anzahl der Arbeitsplätze in der Stadt (svp Erwerbstätige am Arbeitsort, d.h. im kommunalen Vergleich in kreisfreien Städten eher hohe Werte) und zu 25 % nach der Summe der Entgelte für diese Arbeitnehmer (ebenfalls eher hohe Werte wenn starke Anteile an Industrie vorhanden). Es ist zu berechnen, in welchem Umfang die Stadt von der bis 2018 schrittweise eingeführten Umstellung der Berechnungsgrundlage profitiert oder leidet.

3.5 Schlüsselzuweisungen zum Ausgleich fehlender Finanzkraft

Die Stadt erhält zum Ausgleich „fehlender Finanzkraft“ **Schlüsselzuweisungen**. Deren Höhe richtet sich nach der Differenz zwischen einem „fiktiven“ Finanzbedarf (aufgrund der Einwohnerzahl der Stadt) und einem ebenfalls „fiktiven“ Einnahmenvolumen aus Steuern und den Schlüsselzuweisungen der Vorperiode. Bei der Berechnung dieses Einnahmenvolumens wird versucht, eine Normierung der städtischen Steuereinnahmen auf die jeweiligen Landes-

durchschnitte zu erreichen. Die Schlüsselzuweisungen machen im Jahr 2006 zwischen 0 und 10 % der gesamten Einnahmen aus Steuern, Anteilen und Zuweisungen aus.

Die Bevölkerungsveränderung wirkt sich sowohl auf den berechneten fiktiven Finanzbedarf, die sog. „**Ausgangsmesszahl**“ als auch auf die berechnete Steuerkraft der Stadt die „**Steuerkraftmesszahl**“ aus.

Die Ausgangsmesszahl wird durch Multiplikation der Einwohnerzahl mit einem für das ganze Land geltenden „*einheitlichen Grundbetrag*“ errechnet. Die kommunalen Aufgaben sollen mit zunehmender Gemeindegröße überproportional wachsen. Daher gehen in die Einwohnerzahl auch die Personen mit **2. Wohnsitz** (Volkszählungswert von 1987) und (falls in der Stadt vorhanden) 75 % der (nicht kasernierten) **Angehörigen ausländischer Stationierungstreitkräfte** ein. Die dann erreichte Einwohnerzahl wird bei den kreisfreien Städten noch einmal mit einem bei etwa 1,6 liegenden Faktor malgenommen, um dem Status (**kreisfreie Stadt**) und der möglicherweise höheren Kostenbelastung durch **Arbeitslose** und **Empfänger von Transferzahlungen** zu entsprechen. Die so über eine „fiktive Bevölkerungserhöhung“ berechnete Ausgangsmesszahl, welche das normierte Ausgabevolumen der Stadt abbildet, reagiert daher auf Bevölkerungsveränderungen besonders sensibel.

Die **Einnahmeseite** wird bei der Berechnung der fiktiven Differenz zwischen notwendigen Aufwendungen und erzielbaren Steuereinnahmen durch eine „**Steuerkraftzahl**“ abgebildet. Die bei deren Berechnung angewendeten landesweit einheitlichen Hebesätze für die Grundsteuern (250 %) und die Gewerbesteuer (262 %) liegen meist unterhalb der tatsächlichen Werte. Auch der Beteiligungsbetrag an der Einkommensteuer wird an den Landesdurchschnitt pro Kopf angepasst. Einzig die Umsatzsteueranteil geht mit dem vollen Betrag ein. Über alle Steuerarten ergibt sich eine fiktive Steuerkraft der Stadt. Durch den Bevölkerungsrückgang ist vor allem der berechnete fiktive Anteil an der Einkommensteuer betroffen, da zu dessen Berechnung im Gegensatz zur Aufwandsseite nur die kleinere „Bevölkerungszahl am Ort der Hauptwohnung“ herangezogen wird.

Die Höhe der **Schlüsselzuweisungen** bestimmt sich aus der Differenz zwischen der Ausgangsmesszahl (Aufwendungen) und der Steuerkraftzahl (Einnahmen). Von der Differenz werden 55 % zugewiesen. Durch die unterschiedlichen Bevölkerungsansätze vermindert sich die vorgenannte Aufwandsseite stärker als die Steuerkraftseite mit der Folge, dass die Differenz zwischen beiden Größen bei einem Bevölkerungsrückgang kleiner wird.

4. Veränderung der Steuereinnahmen und Schlüsselzuweisungen insgesamt

Über **alle** genannten **Steuereinnahmen** und die **Schlüsselzuweisungen** ergibt sich bei einem Bevölkerungsrückgang eine Verminderung der Einnahmen der Stadt, allein durch die Veränderung von Bevölkerungszahl und deren Altersstruktur und völlig unabhängig von allen sonstigen Einflüssen durch die Gesetzgebung der Bundes und der Länder sowie die Binnen- und Weltkonjunkturschwankungen. Bei einem Anstieg der Bevölkerungszahl erhöhen sich die Steuereinnahmen entsprechend.

Die **Ergebnisse der Modellrechnungen** werden aber keine parallel zur Bevölkerungsabnahme verlaufenden Veränderungen der Einnahmen aus Steuern, Anteilen und Schlüsselzuweisungen zeigen. Da die Bevölkerungszahl bei der Berechnung der Einnahmeanteile nicht nur als Multiplikator eingesetzt wird sondern teilweise auch als Divisor (z. B. bei der Berechnung der Schlüsselzuweisungen) dient, kann keine einfache Parallelentwicklung zur Bevölkerungsveränderung erwartet werden.

Hinzu kommt der ebenfalls demographisch verursachte Einfluss der svp Beschäftigten am Wohnort z.B. auf die Höhe des Anteils an der Einkommensteuer. Ab 2010 wird zunehmend auch der kommunale Anteil an der Umsatzsteuer zu 50 % von der Zahl der svp Beschäftigten am Arbeitsort bestimmt. d.h. auch hier tritt mittelbar ein demographischer Einfluß auf.

5. Nutzen der Untersuchung für die Stadt

Die demographische Entwicklung in einer Kommune ist in Grenzen steuerbar. Mittelzentren haben grundsätzlich mehr Arbeitsplätze als Erwerbstätige innerhalb der Stadtgrenzen, so dass die laufende Zuwanderung eher von der Siedlungsattraktivität als von der Erwerbssituation abhängt.

Die Schaffung von Siedlungsattraktivität ist in der Regel mit städtischen Investitionen verbunden. Diese Aufwendungen zur Vermeidung von Bevölkerungsverlusten können durch die Modellrechnungen zur Einnahmeseite relativiert werden. Es kann eine Kosten-Nutzen-Analyse zwischen den Aufwendungen zur Stabilisierung der Bevölkerungszahl und den unvermeidlichen Einnahmeausfällen bei einem Bevölkerungsverlust hergestellt werden.