

Kentmann, Konrad

Article — Digitized Version

Stadtteiläquivalenz, ein Vorschlag für die Kommunalpolitik

Wirtschaftsdienst

Suggested Citation: Kentmann, Konrad (1978) : Stadtteiläquivalenz, ein Vorschlag für die Kommunalpolitik, Wirtschaftsdienst, ISSN 0043-6275, Verlag Weltarchiv, Hamburg, Vol. 58, Iss. 5, pp. 263-268

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/135194>

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.

Stadtteiläquivalenz — ein Vorschlag für die Kommunalpolitik

Konrad Kentmann, Hannover

Die Finanznot der Städte in der Bundesrepublik ist in ein akutes Stadium getreten. Angesichts der finanzpolitischen Probleme in den Großstädten wird der Frage nachgegangen, ob mit einer neuartigen Konkretisierung des Äquivalenzprinzips, einer „gruppenmäßigen Äquivalenz“ auf Stadtteilbasis, zur Bewältigung dieser Probleme beigetragen werden kann.

Die Großstädte in der Bundesrepublik sehen sich in den letzten Jahren zunehmenden finanzpolitischen Problemen gegenüber. Auf der einen Seite stehen ausgabenintensive Vorhaben wie Innenstadtsanierung oder Gastarbeiterintegration zur Erfüllung an, auf der anderen Seite bestehen ernste Schwierigkeiten, auch nur das bestehende Angebot an Kommunalleistungen finanzieren zu können, wie das Beispiel der Stadt Duisburg unlängst gezeigt hat. Weiterhin sind manche großstädtische Einrichtungen ungenügend ausgelastet, müssen aber wegen versorgungspolitischer Zielsetzungen vorgehalten werden (wie z. B. öffentlicher Personennahverkehr), während die Kapazitäten anderer Bereiche (z. B. Freibäder, Straßen der Innenstadt) häufig nicht auszureichen scheinen. Schließlich lassen sich starke Unterschiede in der Infrastrukturausstattung einzelner Stadtteile feststellen, was bei einer Finanzierung aus dem Kommunalhaushalt unbeabsichtigt zu einer erheblichen intrakommunalen Subventionierung führen kann.

In diesem Beitrag soll nun untersucht werden, ob das Äquivalenzprinzip als altes Grundprinzip der Abgeltung öffentlicher Leistungen zum Abbau dieser Probleme neu aktiviert werden kann. Während sich die neuere finanzwissenschaftliche Diskussion um die öffentlichen Entgeltabgaben

vor allem mit der sinnvollen und möglicherweise weitergehenden Anwendung der beiden herkömmlichen Ausprägungen dieser Abgabennorm — Gebühr und Beitrag — befaßt¹⁾, soll an dieser Stelle eine neue Form des Konzepts „gruppenmäßiger Äquivalenz“ (Haller) in der Großstadt vorgestellt werden. Dabei wird die Warte des Kommunalpolitikers betrachtet, d. h. die Ausführungen beziehen sich fast ausschließlich auf das intrakommunale Entscheidungsfeld.

Grundkonzept einer Stadtteiläquivalenz

Wenn für eine Vielzahl von Kommunalleistungen festgestellt werden kann, daß diese in beträchtlichem Umfang lediglich von Bewohnern bestimmter Stadtteile genutzt werden, so ist es im Sinne des Äquivalenzprinzips angebracht, die jeweiligen Nutznießer (also die Stadtteilbewohner) für die Finanzierung dieser Leistungen aufkommen zu lassen. Gemäß dem Prinzip gruppenmäßiger Äquivalenz zahlt jedoch nun nicht der einzelne Benutzer für seine Leistungsanspruchnahme; von allen Gruppenmitgliedern wird vielmehr eine allgemeine Abgabe zur Abdeckung der Kosten der Erstellung jener Leistungen entrichtet, die pauschal mit einem hohen Maß an Plausibilität auf diese Gruppe zurechenbar sind. Im vorliegenden Zusammenhang bedeutet das, daß die stadtteilspezifischen Kommunalleistungen von der Gesamtheit der Bewohner eines Stadtteils durch eine pauschale Entgeltabgabe — eine „Stadtteilabgabe“ — finanziert werden; dabei wird von der Zugehörigkeit zur Gruppe der Stadtteilbewohner auf die Leistungsnutzung geschlossen.

¹⁾ Vgl. exemplarisch P. B o h l e y : Gebühren und Beiträge — Ihre wirtschaftspolitische Funktion und ihr Platz im System der öffentlichen Einnahmen, Manuskript, Zürich 1976.

Dr. Konrad Kentmann, 30, Dipl.-Volkswirt, ist Assistent am Lehrstuhl D für Volkswirtschaftslehre der Technischen Universität Hannover. Er beschäftigt sich vor allem mit finanzwissenschaftlichen und großstadtökonomischen Fragen.

Gegenüber dem bestehenden kommunalen Finanzsystem würde ein derartiges Konzept der Stadtteiläquivalenz folgende allokativen und distributiven²⁾ Vorzüge aufweisen:

Im Gegensatz zu einer Finanzierung aus allgemeinen Gemeindeeinnahmen wird durch die Überschaubarkeit des Stadtteils und das Bewußtsein der Leistungs-Gegenleistungs-Beziehung bei der Abgabentrachtung bewirkt, daß abgesehen von sehr kleinen Veränderungsmargen jeder Stadtteilbewohner die finanziellen Konsequenzen einer stärkeren Benutzung der Stadteileistungen recht bald auf seinem Abgabebescheid zu spüren bekommt; ein free rider-Verhalten kann daher weitgehend ausgeschaltet werden.

Im Gegensatz zu einer Finanzierung aus allgemeinen Gemeindeeinnahmen werden Bürger, die von stadtteilspezifischen Kommunalleistungen (z. B. kleinen Stadtteilparks oder Freizeitheimen) nahezu keinen Nutzen haben, weil sie in einer anderen Stadtregion wohnen, nicht zur Finanzierung dieser Leistungen herangezogen.

Im Gegensatz zur individuellen Entgeltfinanzierung (Gebühren) können im Stadtteil auftretende externe Begünstigungen durch Kommunalleistungen (z. B. die Vorteile, die Autofahrer davon haben, daß andere Verkehrsteilnehmer die öffentlichen Verkehrsmittel nutzen) im Gruppenrahmen entgeltlich abgegolten werden.

Im Gegensatz zur individuellen Entgeltfinanzierung kann auch der Vorteil aus der Möglichkeit zu eventueller Benutzung (z. B. im Fall von Feuerwehr- oder Krankenhauseinrichtungen) berücksichtigt werden.

Indem stadtteilspezifische Kommunalleistungen gesondert abgegolten, also nicht (mehr) aus dem allgemeinen Haushalt bestritten werden, kann der kommunale Gesamthaushalt eine nicht unerhebliche Entlastung erfahren.

Modellstadtteil

Das Konzept der Stadtteiläquivalenz kann an folgendem Modell grob veranschaulicht werden³⁾. Es soll von einem Stadtteil mit einer Bevölkerung von 25 000 Einwohnern ausgegangen werden. Diese Dimension erscheint zwar „schon groß genug“, weil hier eine vollständige infrastrukturelle Grundausstattung sinnvoll begründet⁴⁾ und

2) Hierbei handelt es sich ausschließlich um den horizontalen Aspekt des Distributionsziels, auf den vertikalen Aspekt wird weiter unten eingegangen.

3) Zu einer ausführlichen Darstellung vgl. K. Kentmann: Das Äquivalenzprinzip in den Gemeinden – Zur Theorie und Praxis der Entgeltfinanzierung unter besonderer Berücksichtigung des Konzepts der gruppenmäßigen Äquivalenz im Großstadtrahmen, Diss., Marburg 1977, S. 214 ff.

4) Vgl. F. Spengelin u. a.: Funktionelle Erfordernisse zentraler Einrichtungen als Bestimmungsgröße von Siedlungs- und Städteinheiten in Abhängigkeit von Größenordnung und Zuordnung, Bonn-Bad Godesberg 1972, S. 470.

oberhalb dieser Größe von weitgehend gleichen Kostenverläufen der kommunalen Einrichtungen ausgegangen werden kann⁵⁾, aber doch auch „noch klein genug“, weil die meisten öffentlichen Aktivitäten in diesem Bereich für die Stadtteilbewohner aufgrund der Kenntnisse ihrer Wohnumwelt noch real erfahrbar sind. Ein Stadtteil dieser Größenordnung kann daher als typischer Stadtteil einer Großstadt angesehen werden. Zunächst sollen lediglich natürliche Personen die Gruppe der Stadtteilzugehörigen ausmachen.

Aus dem großstädtischen Leistungsangebot läßt sich nun bereits eine Anzahl von Kommunalleistungen herausgreifen, die sinnvollerweise auf einen Einzugsbereich von etwa 25 000 Einwohnern konzipiert werden könnte⁶⁾. Da sich Leistungen mit kleinerem Nutzungsbereich auf dieser Stadtteildimension ohne Schwierigkeiten aggregieren lassen und solche Einrichtungen, die erst bei einem größeren Einzugsbereich ihren günstigsten Auslastungsgrad erreichen, gemeinsam für benachbarte Stadtteile bereitgestellt werden können, kann man ein Bündel von Kommunalleistungen erhalten, dessen Nutzungsbereich sich weitgehend mit dem Stadtteil deckt.

Dieses stadtteilspezifische Leistungsbündel könnte in den einzelnen Leistungsbereichen die folgenden Kommunalleistungen umfassen⁷⁾:

Entsorgung: Straßenentwässerung, Straßenreinigung;

Verkehr: Straßen (einschl. Zubringer), Wege und Gehsteige, Parkplätze, Begleitgrünanlagen, Straßenbeleuchtungseinrichtungen, Leistungen des öffentlichen Personenverkehrs;

Feuerwehr: Feuerschutz- und Unfallrettungseinrichtungen (gemeinsam mit anderem Stadtteil);

Gesundheit: Krankenhaus zur Akutversorgung (gemeinsam mit anderem Stadtteil);

Bildung: Kindergärten mit -krippen, Grund-, Haupt- und Realschulen, Volkshochschuleinrichtungen, Stadtteilbücherei;

Soziales: Jugend- und Altenbegegnungsstätte;

Freizeit: Stadtteilpark, Sportplatz, Turnhalle, Hallen-, Freibad (gemeinsam mit anderem Stadtteil), Bürgerhaus.

5) Vgl. L. Hartz: Kosten und Finanzierung neuer Städte und Stadtteile in Nordrhein-Westfalen, Münster 1968, S. 200.

6) Vgl. F. Spengelin u. a., a. a. O.

7) Das Ausmaß eines derartigen entgeltfähigen Leistungsbündels wird wesentlich davon abhängen, welches verteilungspolitische Gewicht man der kommunalen Leistungsabgabe einzelner dieser Funktionen zumißt; kontrovers dürften hier vor allem die Bereiche Gesundheit, Bildung und Soziales sein. Da sich über die Verteilungsrelevanz der öffentlichen Realleistungen überhaupt und über die einzelner Leistungsbereiche kaum Übereinstimmung erzielen lassen, ist hier zur Anschauung das umfassendste mögliche Leistungsbündel vorgestellt worden.

Es bietet sich nun die Möglichkeit, das Angebot an diesen Leistungen (in noch näher zu bezeichnendem Ausmaß) im Rahmen einer Stadtteiläquivalenz von den Stadtteilbewohnern pauschal abgeltet zu lassen. Dabei ist zu berücksichtigen, daß gegenwärtig einige der hier aufgezählten öffentlichen Leistungen, z. B. Hallen- oder Freibäder oder Erschließungsleistungen bei Anliegerstraßen, über Benutzungsgebühren und Beiträge finanziert werden. Diese Abgeltungsformen haben im umfassenden Konzept einer Stadtteiläquivalenz keine Berechtigung mehr.

Leistungsbestimmung und Leistungsabgeltung

Für ein gruppenmäßiges Äquivalenzkonzept ist zwar eine Bestimmung der Leistungsanspruchnahme aufgrund plausibler Nutzungshypothesen eine ausreichende Grundlage, jedoch müssen Unterlagen für diese Nutzungszurechnung bereitgestellt werden (z. B. Stichprobenzählungen von Verkehrsteilnehmern, von Benutzern der Freizeiteinrichtungen oder Einsatzunterlagen der Feuerwehr). Aufgrund dieser Informationen kann mit einiger Plausibilität angegeben werden, ob und in welchem Ausmaß bestimmte Großstadtleistungen im Stadtteil Vorteile vermitteln. In der kommunalen Realität wird es im Regelfall so sein, daß nur ein bestimmter Anteil der im Zuge der jeweiligen Leistungsabgabe insgesamt anfallenden Vorteile auf den Stadtteil begrenzt werden kann. Dieser dürfte z. B. bei den Verkehrsleistungen (wegen des Durchgangsverkehrs) niedriger liegen als bei Kindergartenleistungen. Derartigen Nutzenspillovers kann beim Konzept der Stadtteiläquivalenz in der Weise Rechnung getragen werden⁸⁾, daß nur der Leistungsanteil vom Stadtteil abzugelten ist, dessen Vorteile aufgrund zuverlässiger Zurechnungsinformationen in dieser Teilregion anfallen.

Als Abgeltungsmasse kommen in einem gruppenmäßigen Äquivalenzkonzept die Kosten der Leistungserstellung in Betracht⁹⁾. Obwohl die exakte Bestimmung der Kosten, die zur Bereitstellung der jeweiligen Kommunalleistungen anfallen (Betriebs- und Unterhaltungskosten, Abschreibungen, Zinsen), derzeit noch große Probleme bereitet, gibt es doch vielversprechende Ansätze zu einer ausgebauten gemeindlichen Kosten- und Leistungsrechnung¹⁰⁾, auf welcher ein Äquivalenzkonzept aufbauen kann. Dabei liegen die Anfor-

derungen an die Leistungsbestimmung bei einem Konzept gruppenmäßiger Äquivalenz wesentlich niedriger als im Fall individueller Entgeltabgaben.

Zur Verteilung dieses Betrages auf die Stadtteilbewohner kann auf eine Vielzahl von Umlageverfahren zurückgegriffen werden. Dem pauschalierenden Charakter des gruppenmäßigen Äquivalenzkonzepts vermögen dabei eine Pro-Kopf-Abgabe und eine wohnungsbezogene Abgabe am ehesten zu entsprechen. Während das erste Verfahren eher für die Abgeltung der Leistungsbereiche Gesundheit, Bildung, Soziales und Freizeit sinnvoll erscheint, denn diese Leistungen werden individuell genutzt, geht die Nutzung der übrigen Leistungen weitgehend mit der Führung eines Hausstandes einher, so daß sich hier eher die zweite Alternative anbietet. Wenn durch die Stadtteilabgabe Leistungen aus beiden Bereichen abgegolten werden sollen, muß eine Entscheidung entweder für die Pro-Kopf- oder für die Wohnungsabgabe getroffen werden. Sollen schließlich im Rahmen der Äquivalenz auf Gruppenbasis Leistungsfähigkeitsgesichtspunkte berücksichtigt werden, so kann auch eine einkommensbezogene Abgabe (etwa im Wege eines Zuschlags zur Einkommensteuer) als Umlagemodus in Betracht kommen.

Entscheidungsbeteiligung

Das Konzept der Stadtteiläquivalenz ließe sich nun so durchführen, daß die stadtteilspezifische Kommunalleistung von der Gemeindebehörde festgelegt würde und die einzelnen Stadtteilbewohner per Abgabebescheid zur Entrichtung ihres Umlagebeitrags verpflichtet wären, ähnlich wie das gegenwärtig bei der Erhebung von Erschließungsbeiträgen geschieht. Interessanter erscheint jedoch eine Ausgestaltungsmöglichkeit dieses Äquivalenzkonzepts zu sein, bei der die Stadtteilbewohner selbst in gewissen Grenzen über Angebot und Abgeltung der ihnen zugute kommenden Großstadtleistungen entscheiden können¹¹⁾. Aus Gründen eines gewissen gleichmäßigen Mindestangebots an Infrastruktureinrichtungen¹²⁾ sollte dieser Entscheidungsmöglichkeit von der zentralen Kommunalbehörde der Großstadt eine quantitative und qualitative Begrenzung gesetzt werden, die nicht unterschritten werden dürfte. Jenseits dieser Grenze könnten jedoch die

⁸⁾ Wenn die Kommunalleistungen über die Gemeindegrenze hinaus Vorteile vermitteln, kann lediglich versucht werden, durch Abstimmung mit den beteiligten Gebietskörperschaften im Wege von Finanzausgleichsregelungen zu einer befriedigenden Lösung zu gelangen.

⁹⁾ Vgl. H. Haller: Die Steuern, 2. Aufl., Tübingen 1971, S. 13 ff. Für individuelle Entgeltabgaben können auch andere — subjektive — Größen als Bewertungsmaßstab und folglich als Bemessungsgrundlage des individuellen Entgelts in Frage kommen.

¹⁰⁾ Vgl. z. B. J. von Barby: Städtebauliche Infrastruktur und Kommunalwirtschaft, Bonn 1974.

¹¹⁾ Vgl. zu derartigen neighborhood government-Konzepten in den USA z. B. U.S. Advisory Commission on Intergovernmental Fiscal Relations: The New Grass Roots Government? Decentralization and Citizen Participation in Urban Areas, Washington, D.C., 1972; D. Yates: Neighborhood Democracy, Lexington u. a. 1973. Zu kommunalen Erfahrungen mit Bürgerbeteiligungen in der Bundesrepublik vgl. P. von Kodolitsch: Gemeindeverwaltungen und Bürgerinitiativen, in: Archiv für Kommunalwissenschaften, 14. Jg. (1975), S. 264 ff.

¹²⁾ Die Rechtfertigung kann sich daraus ergeben, daß dieser Mindestausstattung seitens der zentralen Gemeindeverwaltung meritorischer Charakter zugesprochen wird; vgl. hierzu R. A. und P. B. Musgrave: Public Finance in Theory and Practice, 2. Aufl., New York u. a. 1976, S. 628.

einzelnen Stadtteile autonom das für sie wünschenswerteste Bündel an Kommunalleistungen festlegen.

Ein derartiges Partizipationskonzept hat gegenüber einer Stadtteiläquivalenz ohne Entscheidungsbeteiligung den Vorzug, daß die räumliche Inzidenz der stadtteilspezifischen Leistungsabgabe, also die Versorgung der Stadtteilbewohner mit Kommunalleistungen, exakt bestimmt werden kann, weil sich die mitentscheidenden Bürger durch ihr Votum zur Nutzung dieser Großstadteinrichtungen bekennen. Ohne Entscheidungsbeteiligung könnten lediglich aufgrund der Verteilung des Leistungsangebots Mutmaßungen über den Verbleib der im Zuge der kommunalen Leistungsabgabe geschaffenen Vorteile getroffen werden. Außerdem ist durch die Entscheidungsbeteiligung die Bewußtheit der Leistungs-Gegenleistungs-Beziehung sehr ausgeprägt, was durch ein adäquates Verfahren der Abgabentrachtung noch gesteigert werden kann¹³⁾.

Transferprinzip

Als zwangsläufige Folge der Anwendung des Äquivalenzprinzips auf der Stadtteilebene als Konzept mit Bürgerbeteiligung kann das kommunale Leistungsangebot je nach den vorherrschenden Präferenzen von Stadtteil zu Stadtteil starke Unterschiede aufweisen. Solange sich derartige Unterschiede oberhalb einer festgelegten Mindestausstattung befinden, sind sie in den Wünschen der jeweiligen Stadtteilbewohner begründet, und es besteht keine Veranlassung zu einem korrigierenden Eingriff. Wenn jedoch lediglich diese Mindestausstattung bereitgestellt wird, kann es zwischen Stadtteilen mit unterschiedlichem Durchschnitts-

¹³⁾ Z. B. monatliche anstelle jährlicher Entrichtung. Ein höheres Bewußtsein für Leistungs-Gegenleistungs-Beziehung kann auch erreicht werden, indem — wie z. B. in amerikanischen Gemeinden bei der property tax — auf dem Abgabebescheid aufgeführt wird, wie sich der Abgabebetrag prozentual auf die verschiedenen Leistungsbereiche aufteilt.

einkommen zu Unterschieden in der durchschnittlichen monetären Belastung durch die jeweilige Stadtteilabgabe kommen. Sollen diese Belastungsdivergenzen nicht hingenommen werden, so kann neben Formen einer verteilungspolitisch motivierten Teiläquivalenz im Extremfall das Äquivalenzprinzip zu einem Transferprinzip umgewandelt werden, d. h. die Stadtteile mit einer armen Bevölkerung zahlen dann nur eine geringere oder im Extrem gar keine gesonderte Abgabe zur Abgeltung der stadtteilspezifischen Kommunalleistungen.

Die Entscheidung über eine Veränderung des Stadtteiläquivalenzkonzepts (wie auch über die Einführung dieses Konzepts) sollte zweckmäßigerweise per Referendum vollzogen werden. Um die Stadtteilbewohner nicht über die Maßen häufig Entscheidungen über lediglich marginale Veränderungen treffen zu lassen, können solche laufenden Entscheidungen an gewählte Stadtteilvertreter delegiert werden, deren Kompetenzbereich z. B. in Margen der Stadtteilabgabe festgelegt wird. Darüber hinausgehende Entscheidungen bedürfen der Legitimation durch die Gesamtheit der Stadtteilbewohner. Um eine möglichst hohe Wahlbeteiligung zu erreichen, wird es sich empfehlen, diese Abstimmungen an allgemeine Wahlen anzuhängen. Nach Möglichkeit sollte dabei eine Entscheidung unter mehr als zwei Alternativen getroffen werden, denn auf diese Weise dürfte das Spektrum der Präferenzen der Stadtteilbewohner möglichst weit ausgelotet werden können. Einer solchen Abstimmungsform kann als Abstimmungsmodus nur eine einfache Mehrheitswahl angemessen sein.

Die administrativ-technische Abwicklung eines derartigen Äquivalenzkonzeptes auf Stadtteilebene könnte in der Weise vonstatten gehen, daß die Erstellung der kommunalen Infrastruktureinrichtungen unter der Regie der Fachdezernate erfolgt,

WELTKONJUNKTUR DIENST

Jahresbezugspreis
DM 60,—

Der Vierteljahresbericht, der von der Konjunkturabteilung des HWWA-Institut für Wirtschaftsforschung-Hamburg erarbeitet wird, analysiert und prognostiziert die wirtschaftliche Entwicklung in den wichtigsten westlichen Industrienationen sowie auf den Weltrohstoffmärkten.

VERLAG WELTARCHIV GMBH - HAMBURG

die auch den jeweiligen Kostenanfall berechnen, lediglich die Höhe des Leistungsumfanges und folglich die Abgabehöhe wird dann von den Bewohnern festzulegen sein¹⁴⁾. Die Erhebung dieser Abgabe, die Koordination der einzelnen kommunalen Aktivitäten auf der Stadtteilebene sowie die Abwicklung des Entscheidungsprozesses könnte in einem geringfügig erweiterten Stadtentwicklungsreferat erfolgen¹⁵⁾.

Weitere Anwendungsformen

Sollte eine solche Stadtteiläquivalenz für ein Bündel von Kommunalleistungen nicht durchführbar sein, weil etwa die Einzugsbereiche der einzelnen Infrastruktureinrichtungen zu stark voneinander abweichen, so besteht die Möglichkeit, lediglich für einzelne Leistungsbereiche jeweils gesonderte Stadteiläquivalenzkonzepte einzurichten. Beispielsweise können alle stadtteilspezifischen Freizeiteinrichtungen in einem Gruppenentgeltverfahren abgegolten werden, oder es werden sämtliche Verkehrsleistungen, die in einem Stadtteil bereitgestellt werden, zusammengefaßt und in einem gesonderten Abgeltungsverfahren – je nach dem Ausmaß der zurechenbaren Nutzungsquote – finanziert. Die Grundstruktur derartiger Konzepte unterscheidet sich von dem vorgestellten Modell der viele Leistungsbereiche umfassenden Stadtteiläquivalenz nicht¹⁶⁾.

Eine weitere Modifikation ergibt sich, wenn als Benutzer der stadtteilspezifischen Kommunalleistungen außer den natürlichen Personen auch Unternehmen (Handwerks- und Industriebetriebe, freie Berufe), parafiskalische Einrichtungen (Kirchen, Verbände und dergleichen) oder staatliche Stellen anderer öffentlicher Körperschaften auftreten. So profitieren z. B. Industriebetriebe von den kommunalen Feuerwehrleistungen, Einzelhandelsbetriebe oder parafiskalische Einrichtungen von ausgebauten Zugangs- und Parkmöglichkeiten. Auch diese juristischen Personen kommen daher für die Abgeltung des Leistungsempfangs in Betracht; dies ist jedoch lediglich bei den Entsorgungs-, Verkehrs- und Feuerwehrleistungen

¹⁴⁾ Ein solches Verfahren entspricht dem in den USA als „Lake-wood-Plan“ bezeichneten System, bei welchem einzelne Gemeinden die Durchführung von bestimmten Infrastrukturmaßnahmen von anderen Gemeinden kaufen.

¹⁵⁾ Die hierbei anfallenden Zusatzkosten müßten selbstverständlich in die stadtteilspezifisch zurechenbare Kostensumme einbezogen werden.

¹⁶⁾ Ein solches Konzept ähnelt sehr den in USA-Metropolen bestehenden Behörden mit nur auf einen Leistungsbereich beschränkter Kompetenz (single function governments). Im Zuge der Funktionalreform werden auch in der Bundesrepublik – auf überkommunaler Ebene – vergleichbare Konzepte erprobt (z. B. Verkehrsverbundlösungen).

¹⁷⁾ Natürlich profitieren diese juristischen Personen mittelbar auch von den übrigen erwähnten Kommunalleistungen (z. B. Unternehmen von hervorragenden Bildungseinrichtungen). Selbst die Aufstellung von lediglich plausiblen Hypothesen über den tatsächlichen Vorteilsverbleib bei diesen Leistungen bereitet allerdings derzeit noch unlösbare Probleme.

der Fall¹⁷⁾. Als Abgeltungsform bietet sich für Unternehmen eine Nettoumsatzabgabe, bei den übrigen Einrichtungen eine nach der Grundstücksfläche oder nach der Zahl der dort Beschäftigten gestaffelte Abgabe an¹⁸⁾.

Fiskalische Entlastung

Das Ausmaß, in dem der großstädtische Kommunalaushalt durch ein solches Stadtteiläquivalenzkonzept entlastet werden kann, wird abhängen

- von der Anzahl der in einem solchen Konzept enthaltenen Leistungsbereiche;
- vom Ausmaß, in dem die Vorteile der Leistungsanspruchnahme plausibel auf den Stadtteil begrenzt werden können;
- von der Anzahl der voneinander abgrenzbaren Stadtteile;
- vom Umfang der bisher erzielten Entgelteinnahmen, die im Konzept der Stadtteiläquivalenz entfallen;
- vom eventuell anfallenden zusätzlichen Verwaltungsaufwand¹⁹⁾.

Obwohl somit eine konkrete Aussage über den Umfang der finanziellen Entlastung nicht gemacht werden kann, dürfte doch deutlich sein, daß durch eine Stadtteiläquivalenz ein erhebliches Einnahmepotential gegeben sein kann. Ein solches Einnahmepotential wird zwar für den Stadtkämmerer sehr erfreulich sein, ob bei Realisierung dieser Zusatzeinnahmen die dadurch bewirkte finanzielle Mehrbelastung für die Großstadtbevölkerung politisch durchsetzbar ist, erscheint – zumindest in der Anfangsphase eines solchen Konzepts – wenig wahrscheinlich.

Hier können zwei Wege eingeschlagen werden. Der eine besteht in einer Senkung der allgemeinen Kommunalsteuern²⁰⁾. Hier dürfte nur eine gleichmäßige Entlastung bei sämtlichen Steuern sinnvoll sein, da jede selektive Entlastung lediglich jeweils bestimmte Wirtschaftssubjekte begünstigt. Dabei wird sich das Ausmaß der Begünstigung wegen unsicherer Inzidenzhypothesen kaum hinreichend abgesichert angeben lassen. Der andere Weg besteht darin, von den einzelnen Stadtteilen nur eine Abgabe zu fordern, welche noch unterhalb der Kostensumme der Leistungserstel-

¹⁸⁾ Diese juristischen Personen können nur über Anhörungen am Entscheidungsprozeß beteiligt werden. Ihnen ein Stimmrecht zuzugestehen, würde auf unüberwindliche Schwierigkeiten (z. B. der Gewichtung) stoßen.

¹⁹⁾ Ob es durch ein Stadtteiläquivalenzkonzept zu insgesamt zusätzlichem Verwaltungsaufwand kommt, kann nicht von vornherein angegeben werden, da ja bei diesem Konzept der Verwaltungsaufwand im Zuge der Gebühren- und Beitragserhebung wegfallen würde.

²⁰⁾ Kommunale Schuldeinnahmen kommen dafür nicht in Betracht, weil sie – sieht man von Zwangsanleihen ab – nicht zu einer Belastung führen; von Kürzungen im Bereich der Zuweisungseinnahmen wird hier abgesehen.

lung liegt, die aufgrund der Zurechnungsüberlegungen nach dem Äquivalenzkonzept abzugelten wäre. Eine derartige Teiläquivalenz könnte politisch-psychologisch begründet werden²¹⁾ und hätte den Vorzug, daß die mit jedem pauschalen Äquivalenzkonzept verbundene Unsicherheit der Leistungszurechnung erheblich reduziert wäre. Neben diesen möglichen Zusatzeinnahmen kann ein weiterer fiskalischer Vorteil von Stadtteilabgaben darin gesehen werden, daß durch solche Abgaben die Konjunkturanfälligkeit der kommunalen Finanzwirtschaften abgebaut werden kann.

Realisierungschancen

Zusammenfassend kann festgestellt werden, daß durch die Einrichtung eines Stadtteiläquivalenzkonzepts den Großstädten ein finanzieller Spielraum erwachsen kann. Darüber hinaus weist ein solches Konzept allokativer Vorteile auf, denn Angebot und Nachfrage nach stadtteilbezogenen öffentlichen Leistungen können in kommunalpolitisch erwünschter Weise aufeinander abgestimmt werden, indem bestimmten Einrichtungen der Charakter eines freien Gutes genommen wird und bei anderen auch weitere Nutzungsebenen berücksichtigt werden können. Weiterhin erscheint dieses Konzept gerecht, weil vermieden wird, daß stadtteilspezifische Sonderleistungen aus allgemeinen Kommunaleinnahmen subventioniert werden. Und schließlich kann mit diesem Konzept mehr Bürgernähe realisiert werden. Dies ist bei dem Verfahren mit Entscheidungsbeteiligung der jeweils betroffenen Stadtteilbewohner unmittelbar einsichtig, aber auch wenn diese Möglichkeit nicht besteht, wird den Stadtteilbewohnern mit ihrer Abgabe erstens laufend vor Augen geführt, daß sie einen Preis für die kommunalen Leistungen entrichten, von denen sie Vorteile empfangen, und zweitens, in welchem Umfang sie zur Finanzierung dieses Leistungsangebots beitragen.

Zweifelloos ist ein Stadtteiläquivalenzkonzept dann am zweckmäßigsten, wenn für alle abgrenzbaren Teilregionen in der Großstadt ein solcher Abgeltungsmechanismus eingerichtet wird. Sollte der Übergang zu einem derartigen System in der Anfangsphase als zu weitgehend angesehen werden oder will man dieses Konzept lediglich versuchsweise in einzelnen Modellstadtteilen erproben, so empfiehlt es sich, zunächst solche Stadtteile heranzuziehen, deren stadtteilspezifisches Leistungsangebot über dem Durchschnitt der Großstadt liegt und deren Durchschnittseinkommen zumindest dem der Großstadt entspricht. Hier können dann gewissermaßen kommunale „Spitzenleistungen“ einem gesonderten Abgeltungsverfahren unterworfen werden. Eine derartige Finanzierung außergewöhnlicher Stadtteileleistungen läßt sich im Konzept mit Entscheidungsbeteiligung der Bürger besonders gut vorstellen. Sollte sich ein Stadtteilabgabenkonzept in der gesamten Großstadt auf die Dauer nicht einrichten lassen, so könnte diese Variante der entgeltlichen Abgeltungen von Sonderansprüchen an die Großstadtkommune eine in jedem Fall realisierbare Möglichkeit darstellen.

Diese letzte Form könnte auch dann interessant werden, wenn man die Warte der Großstadtpolitiker verläßt und sich die Entscheidungsperspektive einer Behörde vor Augen führt, die für einen gesamten Ballungsraum zuständig ist. Die Übertragung des Äquivalenzgedankens auf die Situation reicher Vorortgemeinden mit überdurchschnittlicher Infrastrukturausstattung würde bedeuten, daß diesen Gemeinden ihre Sonderleistungen nicht auch noch – wie zur Zeit im gegenwärtigen Finanzsystem – von anderen Regionen des Ballungsraums über Finanzausgleichsregelungen mitfinanziert würden, sondern daß sie für dieses Leistungsangebot ausschließlich selbst aufkommen müßten.

²¹⁾ Vgl. hierzu auch P. Bohley, a. a. O., S. 143 f.

HERAUSGEBER: HWWA – Institut für Wirtschaftsforschung – Hamburg (Prof. Dr. Wolfgang Michalski, Prof. Dr. Heinz-Dietrich Ortlieb, Prof. Dr. Hans-Jürgen Schmah)l)

REDAKTION:

Dr. Otto G. Mayer (Chefredakteur), Dr. Klaus Kwasniewski, Dipl.-Vw. Hubert Höping (Stellvertreter), Dipl.-Vw. Claus Hamann, Helga Lange, Renate Schletz, Dipl.-Vw. Klaus-peter Zanzig

Anschrift der Redaktion: 2 Hamburg 36, Neuer Jungfernstieg 21, Tel.: (0 40) 35 62 306/307

HERSTELLUNG UND VERTRIEB:

Verlag Weltarchiv GmbH, Hamburg

Anzeigen: Generalvertretung Dr. Hans Kiemen

Anzeigenpreisliste: Nr. 12 vom 1. 1. 1971

Bezugspreise: Einzelheft: DM 7,50, Jahresabonnement: DM 80,– (Studenten: DM 30,–)

Erscheinungsweise: monatlich

Druck: Otto Schwitzke, Hamburg

Anschrift des Verlages: 2 Hamburg 36, Neuer Jungfernstieg 21, Tel.: (0 40) 35 62 500

Ohne ausdrückliche Genehmigung des Verlages ist es nicht gestattet, die Zeitschrift oder Teile daraus auf photomechanischem Wege (Photokopie, Mikrokopie) oder auf andere Art zu vervielfältigen. Copyright bei Verlag Weltarchiv GmbH.